

Die Kriminal

4/2006

polizei

Vierteljahrszeitschrift der Gewerkschaft der Polizei



Bundespolizei



BKA



Gewerkschaft der Polizei

Trennungsgebot Polizei/
Nachrichtendienste

Menschenhandel und Zwangsprostitution

Nachbetrachtung zur WM 2006

Wirtschaftskriminalität/Korruption

Umweltkriminalität



Inhalt

	Seite
Editorial	111
Das Trennungsgebot – Teil 2 – Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe? von Regierungsdirektor Dr. jur. Jens Singer	112
Kooperation ist ein Schlüssel Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit am Beispiel der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels Von Dr. Birgit Schweikert, Leiterin des Referates „Schutz von Frauen vor Gewalt“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	118
Die FIFA-WM 2006 in Kaiserslautern – Eine Nachbetrachtung zu einem gelungenen Polizeieinsatz – von Jürgen Schmitt, Polizeidirektor, Polizeipräsidium Westpfalz	123
Das Projekt Korruptionscontrolling - Teil 1 - von Dr. Jürgen Stierle, Geschäftsführer der Unternehmensberatung Stierle-Consulting	129
Abfallverschiebung mit Transportkontrollen bekämpfen von Angelika Schley, Kriminalhauptkommissarin, Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz	132
Tatortarbeit zur Sicherung des objektiven Tatbestandes bei Abfalltransportkontrollen von Kurt Sell, Kriminalhauptkommissar, Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz	134
Die Security-Funktion in einem global agierenden Konzern am Beispiel der BASF-Gruppe Von Dieter K. Sack M. A., Vice President, Leiter Corporate Security BASF-Gruppe	136
Buchbesprechung	138 + 142
Rechtsprechung Bundesverfassungsgericht: Mindestanforderungen an gerichtlichen Durchsuchungsbeschluss – Beschluss vom 4. Juli 2006 – von Dr. Rolf Meier, Deutsche Hochschule der Polizei i.G., Münster	139
Wichtiges in Kürze	141
Gewerkschaftspolitische Nachrichten	143

Herausgeber:

GdP Gewerkschaft der Polizei, Bundesgeschäftsstelle Berlin, Stromstraße 4, 10555 Berlin

Chefredaktion:

Fachlicher Teil: Herbert Klein, Kriminaldirektor LKA Rheinland-Pfalz, Am Sportfeld 9c, 55124 Mainz,
Telefon 0 61 31 / 97 07 34, Fax 0 61 31 / 97 07 32, E-Mail: hcklein51@aol.com

Gewerkschaftspolitische Teil: Konrad Freiberg, Bundesvorsitzender, Reinbeker Redder 46c, 21031 Hamburg,
Telefon 0 40 / 7 30 22 45, Fax: 0 40 / 73 93 19 28

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Redaktion wiedergeben. Manuskripte bitte ausschließlich an die Redaktion senden. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Haftung übernommen. Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Nachdruck, Vervielfältigungen usw. sind nur mit Quellenangabe und nach schriftlicher Genehmigung des Verlages gestattet.

Verlag und Anzeigenverwaltung:

VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GmbH, Anzeigenverwaltung, Sitz Hilden,

Betriebsstätte Worms: Rheinstraße 1, 67547 Worms, Telefon 0 62 41 / 84 96-0, Telefax -70

Geschäftsführer: Bodo Andrae, Joachim Kranz

Anzeigenleitung: Daniel Dias

Erscheinungsweise und Bezugspreis:

Vierteljährlich im letzten Quartalsmonat

Einzelbezugspreis 3,50 Euro incl. 7 % MwSt. zzgl. Versandkosten, Jahresabonnement 12,- Euro incl. 7 % MwSt. zzgl. Versandkosten. Aufgrund des kriminalfachlichen Inhalts der Zeitschrift „Die Kriminalpolizei“ kann diese nur an Personen und Institutionen ausgeliefert werden, die entsprechendes berufliches Interesse an der Zeitschrift nachweisen. „Die Kriminalpolizei“ darf nicht in Lesezirkeln geführt werden. Bestellungen nur an den Verlag.

Herstellung: Druckerei Josef Schwab GmbH, Renzstraße 11, 67547 Worms, Telefon 0 62 41 / 4 49 10, Telefax 0 62 41 / 4 31 93

ISSN 0938-9636

Internet-Adresse: www.kriminalpolizei.de



Die Kriminalpolizei

Landesbezirke	Bundespolizei	Hessen	Rheinland-Pfalz
Baden-Württemberg	BKA	Mecklenburg-Vorpommern	Saarland
Bayern	Brandenburg	Niedersachsen	Sachsen
Berlin	Bremen	Nordrhein-Westfalen	Sachsen-Anhalt
	Hamburg		Schleswig-Holstein

Ständige ehrenamtliche Mitarbeiter:

Bund

Bundesanwalt Thomas Beck
Generalbundesanwalt Karlsruhe

Baden-Württemberg

Landespolizeipräsident Erwin Hetger
Innenministerium Baden-Württemberg
Inspekteur der Polizei Dieter Schneider
Innenministerium Baden-Württemberg
Direktor der Bereitschaftspolizei a. D. Alfred Götz
Bereitschaftspolizeipräsidium Baden-Württemberg, Göppingen
Rektor Prof. Alexander Pick
Fachhochschule der Polizei Baden-Württemberg
Prof. Dr. Heinz-Dieter Wehner
Institut für Gerichtliche Medizin Tübingen
Generalstaatsanwalt Klaus Pflieger
Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart
Ltd. Kriminaldirektor Wolfgang Krauth
Landespolizeidirektion Karlsruhe
Ltd. Kriminaldirektor Heiner Amann
Polizeidirektion Freiburg
Ltd. Kriminaldirektor a. D. Heinrich Meyer, Friesenheim
Präsident a. D. Prof. Dr. Rainer Schulte, Freiburg
Inspekteur der Polizei a. D. Hartmut Lewitzki
Innenministerium Baden-Württemberg
Landespolizeipräsident a. D. Dr. Alfred Stümper, Stuttgart
Präsident a. D. Franz-Hellmut Schürholz
Landeskriminalamt Stuttgart

Bayern

Kriminalhauptkommissar Josef Schnellhammer
Polizei Bayern
Kriminaloberrat Norbert Lotter
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Justiz,
Fachbereich Polizei

Berlin

Kriminaldirektor Jörg-Michael Klös, Berlin
Kriminaldirektor Oliver Tölle, Berlin
Prof. Dr. Claudius Ohder, Fachhochschule Berlin
Kriminalhauptkommissar Peter Krüger,
Landeskriminalamt Berlin

Brandenburg

Kriminaldirektor Roger Höppner
Ministerium des Innern, Potsdam

Bundeskriminalamt

Abteilungspräsident Dr. Gottfried Vordermaier
Bundeskriminalamt/KT
Regierungsdirektor Hans Udo Störzer
Bundeskriminalamt/DS
Regierungsdirektor Dr. Peter Frodl
Bundeskriminalamt/DS 1
Prof. Heinz Leineweber
Bundeskriminalamt/KI 35
Ltd. Kriminaldirektor Nikolaus Speicher
Bundeskriminalamt / ITD-V

Bundespolizei

Polizeidirektor Michael Brall, Bundesministerium des Innern
Polizeidirektor Spang, Bundespolizeidirektion Berlin
Polizeioberberater Alexander Borkschulze,
Bundesministerium des Innern
Erster Polizeihauptkommissar Edgar Stoppa
Bundespolizeiakademie Lüneburg

Bremen

Polizeipräsident Prof. Eckard Mordhorst, Polizei Bremen
Ltd. Kriminaldirektor Peter Wetzke, Polizei Bremen
Prof. Manfred Krupski
Hochschule für öffentliche Verwaltung Bremen
Kriminaldirektor Michael Haase, Polizei Bremen
Erster Kriminalhauptkommissar Wilhelm Hinners
Polizei Bremen
Ltd. Kriminaldirektor Holger Münch, Polizei Bremen

Hamburg

Kriminaldirektor Gerd-Ekkehard Hübner
Polizei Hamburg
Kriminaloberrat Andre Bunkowsky
Polizei Hamburg

Hessen

Präsident Peter Raisch
Landeskriminalamt Hessen

Kriminalhauptkommissar Ralf Humpf
Landeskriminalamt Hessen
Kriminalhauptkommissar Joachim Ruppel
Polizeipräsidium Nordhessen

Mecklenburg-Vorpommern

Inspekteur der Landespolizei,
Ltd. Kriminaldirektor Rudolf Springstein
Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern
Ltd. Polizeidirektor Manfred Dachner
Polizeidirektion Neubrandenburg
Polizeidirektor Rainer Becker
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege
Kriminaldirektor Helmut Qualmann
Polizeidirektion Rostock

Niedersachsen

Leitender Kriminaldirektor Rüdiger Butte
Direktor des Landeskriminalamtes Niedersachsen a. D.
Kriminaldirektor Wolfgang Rösemann
Niedersächsisches Landesamt für Verfassungsschutz Hannover

Nordrhein-Westfalen

Ltd. Polizeidirektor Dagobert Allhorn
Polizeipräsidium Krefeld
Ltd. Polizeidirektor Helmut Janiesch
Polizeipräsidium Essen
Kriminaldirektor Jürgen Kleis
Polizeipräsidium Dortmund
Kriminaloberkommissar Dietrich Voß
Polizeipräsidium Bochum

Rheinland-Pfalz

Inspekteur der Polizei Werner Blatt
Ministerium des Innern und für Sport, Mainz
Polizeipräsident Wolfgang Fromm
Polizeipräsidium Rheinpfalz
Ltd. Kriminaldirektor Wolfgang Hertinger
Ministerium des Innern und für Sport, Mainz
Kriminaldirektor Klaus Mohr
Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz
Ltd. Polizeidirektor Klaus Werz,
Ministerium des Innern und für Sport, Mainz
Regierungsdirektor Dr. Rolf Meier
Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup
Ltd. Kriminaldirektor Franz Leidecker
Polizeipräsidium Rheinpfalz
Generalstaatsanwalt Norbert Weise
Generalstaatsanwaltschaft Koblenz
Oberstaatsanwalt Horst Leisen
Staatsanwaltschaft Koblenz
Kriminalhauptkommissar Jörg Schmitt-Killian
Polizeipräsidium Koblenz

Saarland

Harald Weiland
Direktor des Landeskriminalamtes, Saarbrücken
Dr. Helmut Albert
Direktor des saarländischen Landesamtes für Verfassungsschutz

Sachsen

Präsident Paul Scholz
Landeskriminalamt Sachsen
Präsident Bernd Merbitz
Polizeidirektion Westsachsen, Leipzig
Generalstaatsanwalt Dr. Jörg Schwalm
Generalstaatsanwaltschaft Dresden
Prof. Dr. Jan Dressler
Direktor des Institutes für Rechtsmedizin
Prof. Dr. Erich Müller
TU Dresden
Landespolizeipräsident i. R. Eberhard Pilz
Sächsisches Staatsministerium des Innern, Dresden

Sachsen-Anhalt

Landeskriminaldirektor Rolf-Peter Wachholz
Innenministerium Sachsen-Anhalt
Ltd. Kriminaldirektor Jürgen Windolph
Landeskriminalamt Sachsen-Anhalt

Schleswig-Holstein

Landespolizeidirektor Wolfgang Pistol
Landespolizeiamt Kiel
Dekan Hartmut Brenneisen
Fachbereichsleiter Polizei der Fachhochschule für
Verwaltung und Dienstleistung
Kriminaldirektor Gerd Prasse
Bezirkskriminalinspektion Flensburg

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Sprengsatz-Funde in Regionalexpresszügen Ende Juli dieses Jahres in Koblenz und Dortmund haben sich als überaus gefährlich erwiesen und damit die Gefahrprognosen der Sicherheitsbehörden zur bitteren Realität werden lassen. Dank der guten Zusammenarbeit von Bundeskriminalamt, Bundesanwaltschaft und einer Reihe weiterer Sicherheitsbehörden konnten die mutmaßlichen Täter rasch gefasst werden. Mit diesen Taten könnte sich der von Usama bin Laden und seinen Helfern fortlaufend propagierte Jihad weiter verselbständigt haben. Hierzu hat zweifellos die vielfältige Nutzung des Internets maßgeblich beigetragen. Das Internet fördert durch einschlägige Veröffentlichungen nicht nur die Radikalisierung und Rekrutierung von Islamisten. Daneben bietet es eine Reihe von konspirativen Kommunikationsmöglichkeiten und auch konkrete Anleitungen zur Durchführung von Terroranschlägen, einschließlich dem Bombenbau. Experten sprechen bereits von „virtuellen Trainingslagern“.

Die Überprüfung und Fortschreibung der Bekämpfungsmaßnahmen ist in Fachgremien und auf politischer Ebene erneut zum Thema geworden. Neben den beiden Säulen der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit im Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin erscheint die nunmehr beabsichtigte Zusammenfassung einer verstärkten Überwachung des Internet in einer so genannten dritten Säule als sinnvolle Weiterentwicklung und ist von daher weitgehend unstrittig.



Der Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz) hingegen ist zwischenzeitlich deutlich in die politische und öffentliche Diskussion geraten. Mit diesem Gesetzesentwurf wird das Ziel verfolgt, die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung einer gemeinsamen zentralen Antiterrordatei (ATD) sowie gemeinsamer Projektdaten von Polizeien und Nachrichtendiensten zu schaffen, um den notwendigen Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden weiter zu verbessern. Experten fassen diese Forderung seit Jahren in der Formel zusammen: „Dem internationalen terroristischen Netzwerk, ein Netzwerk von Informationen der Sicherheitsbehörden entgegensetzen.“ Wenngleich dies international, also auch innerhalb der Europäischen Union, bislang wenig systematisch entwickelt werden konnte, sollte dies nunmehr zumindest auf nationaler Ebene gelingen.

Während Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble die Antiterrordatei als ein unverzichtbares Instrument im Kampf gegen den Terror sieht, wenden sich Kritiker der Opposition aus FDP, Grünen und Linkspartei vor allem gegen eine drohende Verwischung der Grenze zwischen den Befugnissen von Polizei und Geheimdiensten. Der Bundesdatenschutzbeauftragte sieht schwerwiegende verfassungsrechtliche Risiken. Er merkt an, dass auch in Zukunft die Trennung von polizeilicher Exekutivgewalt und nachrichtendienstlichen Informationssammlungen gewahrt bleiben muss.

Vor diesem Hintergrund ist der zweite Teil des Beitrages „Das Trennungsgebot – Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe?“ von Regierungsdirektor Dr. jur. Jens Singer, Bundeskanzleramt, nicht nur besonders aktuell, sondern könnte durchaus zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen.

Der Präsident des Bundeskriminalamtes, Jörg Zierke, hat anlässlich der 50. Herbsttagung zum Thema „Netzwerk des Terrors- Netzwerke gegen den Terror“ die Bekämpfung als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe beschrieben und auch die Wirtschaft als Teil dieses Netzwerkes gesehen.

Dieter K. Sack M.A., Vice President und Leiter Corporate Security der BASF-Gruppe, stellt „Security bei einem Global Player“, der BASF in Lud-

wigshafen vor. Die BASF als das weltweit führende Chemieunternehmen mit einem Umsatz von über 42 Milliarden Euro in 2005 beschäftigt derzeit weltweit rund 95 000 Mitarbeiter in über 170 Ländern. Vor dem Hintergrund, dass es in einem unsicheren Umfeld nicht möglich ist, nachhaltig und erfolgreich zu wirtschaften, verdeutlicht er die Kernaufgaben der Corporate Security. Über die Arbeitshypothesen „Der Globalisierung der Wirtschaft ist die Globalisierung der Kriminalität gefolgt. Was bisher nicht erfolgte, ist eine Globalisierung staatlicher Sicherheitsstrukturen“ und „Da weder europäische noch globale staatliche Securitystrukturen vorhanden sind, müssen sich die international agierenden Unternehmen selbst helfen“ beschreibt er nicht nur wesentliche Herausforderungen, sondern zeigt gleichzeitig die Grenzen der in erster Linie nationalstaatlich ausgerichteten Sicherheitsarchitekturen auf. Angesichts einer zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft und Kriminalität insbesondere auch des Terrorismus, sind die Forderungen nach einer Vernetzung der Bekämpfungsmaßnahmen aktueller denn je.

Die Fußball-WM war eine einzigartige Werbung für Deutschland und hat eine Reihe positiver Impulse mit sich gebracht. Teil des Gastgeberkonzeptes war auch die Gewährleistung eines Höchstmaßes an Sicherheit. Der bislang wohl größte Polizeieinsatz in Deutschland hat zu diesem Ergebnis nicht unwesentlich beigetragen.

Dies ist Anlass genug, wenige Wochen nach dem Ereignis die wesentlichen Erfahrungen in dem Artikel „Die FIFA-WM 2006 in Kaiserslautern - Eine Nachbetrachtung zu einem gelungenen Polizeieinsatz“ zusammenzufassen. Polizeidirektor Jürgen Schmitt, Leiter der Projektgruppe WM 2006 des Polizeipräsidiums Westpfalz, kommt über eine Betrachtung der Arbeit der Polizei und insbesondere das Zusammenwirken mit den Verantwortlichen der Stadt Kaiserslautern zu dem Fazit, dass vor allem durch die umfassenden Kooperationen eine „Punktlandung“ gelungen ist.

Herbert Klein

Das Trennungsgebot – Teil 2

Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe?

von Regierungsdirektor Dr. jur. Jens Singer¹

Die mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 zu Tage getretene weltweite Bedrohung durch islamistischen Terrorismus hat auch in der Bundesrepublik Deutschland eine Vielzahl von politischen, polizeilichen und nachrichtendienstlichen Aktivitäten ausgelöst. Nach umfangreichen gesetzlichen und organisatorischen Reaktionen wird nunmehr zunehmend auch über eine Neustrukturierung der Sicherheitsarchitektur als organisatorische Antwort auf die sicherheitspolitischen Herausforderungen durch diese weltweit in Erscheinung tretende Kriminalitätsform diskutiert². Ein gemeinsamer Nenner aller Bekämpfungsansätze ist bislang lediglich die Einsicht in die Notwendigkeit einer engeren nationalen und internationalen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden. Allgemeingültig ist zudem, dass es nicht nur um die Kooperation der originär für die Wahrung der Inneren Sicherheit zuständigen Polizeibehörden (Schutz- und Kriminalpolizei) geht. Unerlässlich ist die Zusammenarbeit der sonstigen Sicherheitsbehörden, insbesondere der Nachrichtendienste – in der Bundesrepublik Deutschland vornehmlich des Bundesnachrichtendienstes und des administrativen Verfassungsschutzes des Bundes und der Länder auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Bedenken und Probleme treten jedoch auf, sofern es nunmehr gilt, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Kooperationsformen, insbesondere



Regierungsdirektor
Dr. jur. Jens Singer¹

für den Informationsaustausch zu schaffen³. Gesetzlichen Regelungen für effektive Instrumente wie gemeinsame Analysezentren⁴, den Informations- und Analyseboards oder verbundenen Projekt-, Index- und Volltextdateien wird regelmäßig ein Wort entgegengehalten: Trennungsgebot!

Die Diskussionsbeiträge folgen einem dreiteiligen Muster: Das Trennungsgebot wird auf einen hohen Sockel gehoben, indem man es zum Verfassungsrecht erklärt. Dann wird sein Umfang extensiv interpretiert. Und letztlich wird es allen Ansätzen für neue Kooperationsformen der Sicherheitsbehörden entgegengehalten.

Die Diskussionen verdeutlichen dabei nicht nur die Aura, die den Begriff umgibt, sie beleuchten auch in erschreckender Weise die diffusen Vorstellungen vom Inhalt dieses Rechts- und Organisationsprinzips. Im Gegensatz zu seinem historischen Ursprung ist denn auch bislang nicht abschließend geklärt, ob das Prinzip Verfassungsrang hat und für welche Dienste die vermeintliche verfassungsrechtliche Vorgabe gilt⁵. Vorstellungen von der Bedeutung und dem Inhalt dieses Trennungsgebotes sind höchst unterschiedlich⁶. Nach der eingehenden Darstellung des Ursprunges und Inhaltes des Trennungsgebotes im ersten Teil dieses Aufsatzes soll nunmehr die rechtliche Qualität erörtert werden, insbesondere sein behaupteter verfassungsrechtlicher Charakter.

3.2 Trennungsgebot als Verfassungsrecht?

Ob das Grundgesetz ein Trennungsgebot zwischen Polizei und (Inlands-) Nachrichtendiensten enthält, ist nach wie vor umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Überwachung des nichtleitungsgebundenen Fernmeldeverkehrs durch den BND die Frage offen gelassen⁷. Auch in dem Beschluss zur Verfassungsmäßigkeit des BGS-Neuregelungsgesetzes wurde ausdrücklich nicht abschließend entschieden. Lediglich in einem obiter dic-

tum wurde erwähnt, dass das Rechtsstaatsprinzip, das Bundesstaatsprinzip und der Schutz der Grundrechte es verbieten können, bestimmte Behörden miteinander zu verschmelzen oder sie mit Aufgaben zu befassen, die mit ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung nicht vereinbar seien⁸. So dürften die Zentralstellen für Zwecke des Verfassungsschutzes oder des Nachrichtendienstes – angesichts ihrer andersartigen Aufgaben und Befugnisse – nicht mit der Vollzugspolizei zusammengelegt werden. Das Grundgesetz belasse aber auch den zuständigen Organen des Bundes einen Spielraum für die organisatorische Ausgestaltung der in seine Zuständigkeit fallenden Verwaltungseinrichtungen.

Die Klärung der Frage hat weitreichende Konsequenzen für die Tätigkeit und insbesondere die Befugnisse der Dienste. Ist das Trennungsgebot nur im Rang einfachen Rechts gültig, so steht es dem Gesetzgeber grundsätzlich frei, die Trennung von Nachrichtendiensten und Verfassungsschutz einzuschränken oder aufzuheben⁹. Kommt dem Trennungsgebot hingegen Verfassungsrang zu, wäre hierfür – zumindest für das Bundesamt für Verfassungsschutz – eine Änderung des Grundgesetzes nach Art. 79 GG erforderlich. Darin liegt eine erhebliche Hürde.

3.2.1 Verfassungsrang aus Art. 73 Nr. 10 i.V.m. Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG?

Festzuhalten ist zunächst, dass sich im Grundgesetz weder der Begriff „Trennungsgebot“ noch explizite Regelungen seines Inhaltes finden. Der Begriff selbst hat keinen Eingang in die Verfassung gefunden und bemerkenswerterweise auch nicht in einfachgesetzliche Regelungen¹⁰. Wenn denn eine ausdrückliche Nennung, Definition oder Regelung in der Verfassung fehlt, so lässt sich ein Verfassungsrang des Trennungsgebotes eventuell aus anderen Bestimmungen herleiten. Als Ausgangspunkt bieten sich hierfür allenfalls die den Verfassungsschutz betreffenden Regelungen des Grundgesetzes und das Rechtsstaatsprinzip an.

Als primärer Ausgangspunkt kommen die Normen des Grundgesetzes in Frage, in denen der Verfassungsschutz und die Polizei explizit genannt werden. Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 GG sind die einzigen Vorschriften mit speziellen Regelungen für einen Nachrichtendienst, nämlich für den Verfassungsschutz¹¹. Bereits aus der Verwendung des Begriffes „Verfassungsschutz“ soll sich die Verpflichtung zur Trennung von Polizei und Dienst ergeben¹². Durch die grundgesetzliche Schöpfung des Ausdrucks würde deutlich, dass man die Unterscheidung zwischen Polizei und Verfassungsschutz im Auge gehabt habe. Der Parlamentarische Rat hatte dem Oktroi der Alliierten zu folgen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1, Satz 2 GG im Ergebnis die Umsetzung solcher alliierter Weisungen darstellten¹³. Der Polizeibrief sprach jedoch noch von einer Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Informationen über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten. Ob deshalb in den beiden Vorschriften der Begriff „Verfassungsschutz“ und nicht „Geheimdienst“ oder „politische Polizei“ verwendet wurde, ist angesichts der in diesem Punkt nicht artikulierten Motive des Verfassungsgebers unklar. Laut *Imle* geht die Wortschöpfung selbst zurück auf deutsche Vorschläge gegenüber den Alliierten und hatte den Sinn, Assoziationen mit einer politischen Geheimpolizei zu vermeiden¹⁴. *Schäfer* ist der Ansicht, dass das Grundgesetz mit dem Begriff „Verfassungsschutz“ und eben nicht „Geheimdienst“ das Trennungsgebot der alliierten Siegermächte rezipiert und umgesetzt hat¹⁵. Da die verfassungsgebende Versammlung sich an den Vorgaben der Alliierten orientieren musste, könnte dem Polizeibrief eine entscheidende Rolle für die Auslegung der Verfassung zukommen¹⁶. Insbesondere weil die Alliierten im Genehmigungsschreiben zum Grundgesetz vom 12.05.1949 auf den Polizeibrief ergänzend Bezug nahmen. Der Polizeibrief wirkt jedoch nicht nachträglich auf das Verständnis des Grundgesetzes ein¹⁷. Auch dies würde der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland und dem Wesen der Verfassung widersprechen. So ist das Grundgesetz aufgrund seiner Entwicklung in den letzten fünfzig Jahren frei von den Interpretationsvorbehalten fremder Mächte. Das Trennungsgebot selbst könnte jedoch Bestandteil des Grundgesetzes und damit Verfassungsrecht sein. Der Wille des historischen Verfassungsgebers ist allerdings lediglich ein Anhaltspunkt für die Interpretation, insbeson-

dere, wenn er aufgrund des Besatzungsrechts nicht souverän in seinen Entscheidungen war.

Im Ergebnis lässt sich deshalb über die Motive des Verfassungsgebers nur spekulieren. Wahrscheinlicher als *Schäfers* Begründung ist, dass mit der Wahl des Begriffes der wertgebundene Charakter der Aufgabe „Verfassungsschutz“ im Sinne des Schutzes der durch das Grundgesetz vorgegebenen Werteordnung zum Ausdruck gebracht werden sollte. Bei einem „wertneutralen“ Begriff wie z.B. Geheimdienst, politische Polizei, Staatsschutz oder Staatssicherheit wäre dieser Charakter in den Hintergrund getreten. Aus der Wahl des Begriffes Verfassungsschutz wird deutlich, welche hohe Bedeutung dem besonderen Schutzobjekt bei der Definition der Aufgabe zukommen sollte.

Der Begriff „Verfassungsschutz“ allein sagt jedoch noch nichts aus über Befugnisse oder die Organisationsform einer solchen Behörde, die wesentlichen Vorgaben des Trennungsgebotes. Darüber hinaus ist gegen die Herleitung des Trennungsgebotes aus der Begriffswahl im Grundgesetz Folgendes anzuführen: Wenn der Parlamentarische Rat die alliierten Vorgaben nur vollzog, sagt dies nichts über seine Motive, also die des Verfassungsgebers, aus. Denn wenn zu dieser Frage keine Willensbildung in der verfassungsgebenden Versammlung stattfand – weil man aufgrund fehlender Einwirkungsmöglichkeiten dazu keine Veranlassung hatte – scheidet die Suche nach den Motiven des Verfassungsgebers. Angesichts der besatzungsrechtlichen Vorgaben war bei diesem Punkt kein Raum für eine eigene Willensbildung des Verfassungsgebers. Wenn es aber keine Willensbildung gab, so verbietet sich eine teleologische Auslegung. Im Rahmen einer teleologischen Betrachtung wird man auch zu berücksichtigen haben, dass zum damaligen Zeitpunkt viele Fragen offen waren, die existenzielle Bedeutung für den entstehenden Staat hatten¹⁸. Angesichts der extrem kurzen Beratungszeit und der Notwendigkeit des Zustandekommens der Republik ist sehr fraglich, ob es im Parlamentarischen Rat in dieser Frage überhaupt zu irgendeiner Art von Willensbildung kam. Vor allem wenn man berücksichtigt, dass die Mitglieder des Parlamentarischen Rates wussten oder wissen mussten, in diesem Punkt ohne Einfluss zu sein. Näher liegt die Vermutung, dass man mit der Aufnahme der Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 GG lediglich das alliierte Oktroi vollzog. Damit ergibt sich weder aus der

teleologischen, noch aus der historischen Auslegung der Verfassungsranng des Trennungsgebotes¹⁹. Untauglich ist auch der Weg, statt auf den Willen der Verfassungsgeber, auf den Willen der Besatzungsmächte abzustellen. Ihre Motive sind – wie oben dargestellt – noch unklarer als die des Parlamentarischen Rates²⁰. Die Besatzungsmächte hatten massive Eigeninteressen, die nicht zwangsläufig denen des Verfassungsgebers entsprachen²¹. Letztlich aktuell würde dies auch der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt widersprechen. Ob die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz dem Willen des Verfassungsgebers entsprach und einen Teil der *ratio constitutionis* darstellte, lässt sich mangels entsprechender historischer Quellen mithin allenfalls behaupten.

Auch gilt es die Funktion der Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 GG als gesetz- und verwaltungskompetenzzuweisende Normen zu berücksichtigen. Es geht um die Zuweisung bestimmter eng gefasster Bundeskompetenzen als Ausnahmen von der grundsätzlichen Länderzuständigkeit für Gesetzgebung und Verwaltung. Der systematische Standort der Norm im Grundgesetz legt nahe, dass das Ziel die Schaffung einer Bundeskompetenz für eine bestimmte Form von Informationsvorsorge war – gerade vor dem Hintergrund der starken föderalistischen Positionen im Parlamentarischen Rat. Dies spricht gegen einen Verfassungsranng des Trennungsgebotes aufgrund der Wortschöpfung „Verfassungsschutz“.

Fest steht, dass die explizite Festschreibung der Trennung im Grundgesetz fehlt. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Exekutivkompetenzen durch Art. 73 Nr. 10 GG nicht vermittelt werden²². Die Vorschrift findet sich im VII. Abschnitt des Grundgesetzes und beinhaltet die Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen. Wenn das Grundgesetz eine ganze Reihe von verschiedenen Gesetzgebungsmaterien – unter anderem auch die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder beim Verfassungsschutz – dem Bund zur ausschließlichen Gesetzgebung zuweist, heißt dies nicht zwingend, dass jeder Bereich zwangsläufig von organisatorisch getrennten Behörden wahrgenommen werden muss. Das Grundgesetz vermittelt in seinem VII. Abschnitt Regelungskompetenzen, d.h. das Recht, bestimmte materielle Fragen zu regeln. Die organisatorische Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung ist allenfalls eine nachrangige Funktion die-

ses Abschnitts. Verwaltungskompetenzen sind vielmehr im VIII. Abschnitt der Verfassung geregelt. Dort finden sich auch der Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, in dem der Verfassungsschutz das zweite Mal im Grundgesetz genannt wird²³.

Gegenstand von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG ist die Verwaltung. Der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes regelt die verwaltende Gewalt im Bund und insbesondere die Zuständigkeitsverteilung von Exekutivkompetenzen zwischen Bund und Ländern²⁴. Schwerpunkt ist das Verwaltungskompetenzgefüge im Bundesstaat. Unter diesem Gesichtspunkt werden vor allem der Vollzug von Bundesgesetzen und die Einrichtung von Bundesbehörden genannt. Im Rahmen dieser Vorschrift geht es aber vorrangig nicht um die konkrete Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bundesbehörden und Zentralstellen, sondern um die Abgrenzung von Exekutivkompetenzen zwischen Bund und Ländern²⁵. Dies wird aus Art. 87 GG deutlich, der bestimmte Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung zuweist, und damit eine Ausnahme von der grundsätzlichen Verwaltungskompetenz der Länder macht²⁶. Die umfangreichen Auseinandersetzungen im Parlamentarischen Rat waren geprägt von den Widersprüchen zwischen zentralistischen und föderalistischen Ansätzen. Die sich abzeichnenden Konflikte zwischen den Ländern und dem entstehenden Bundesstaat standen im Vordergrund. Wenn im Rahmen des Art. 87 GG Aussagen über die konkrete organisatorische Ausgestaltung der Verwaltung getroffen wurden, so hatte dies in erster Linie die Funktion, die Interessen der Länder zu wahren. Es galt zu verhindern, dass der Bund die grundsätzliche Länderzuständigkeit für die Verwaltung (Art. 30, 83 GG) durch den Aufbau umfangreicher Apparate aushöhlte. Die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen einzelnen Bundesbehörden ist nicht Sinn und Zweck der Vorschriften des VIII. Abschnitts und auch nicht des Art. 87 GG. So sind denn auch nur die Zuständigkeiten im Verhältnis Bund und Länder umfassend normiert²⁷. Dies gilt es sich zu vergegenwärtigen, wenn man der Frage nach einer Verpflichtung zur organisatorischen Trennung aufgrund von Art. 87 Abs. 1 Satz 2 nachgeht. Aus der bloßen Nennung des Verfassungsschutzes in dieser Vorschrift lässt sich das Trennungsgebot jedenfalls nicht herleiten²⁸. Die Nennung führt lediglich dazu, dass der Bund die Befugnis zu Einrichtung einer Zentralstelle für den Verfassungsschutz hat. Die Regelungen des Art. 73 Nr. 10 und 87

Abs. 1 Satz 2 GG sind Konsequenzen der grundsätzlichen Länderkompetenz in Polizeiangelegenheiten. In der Wahrung der Länderinteressen liegt die fundamentale Funktion der Vorschriften, weil das Polizeirecht als Gefahrenabwehrrecht in die Zuständigkeit der Länder fällt²⁹. Länderinteressen wären nicht unmittelbar berührt, wenn der Bund das Bundesamt für Verfassungsschutz mit seinen Polizeibehörden zusammenfassen würde. Anders liegen die Dinge beispielsweise bei einer Zusammenlegung des BfV mit Länderpolizeibehörden. Eine solche Fusion würde Länderinteressen berühren. In der Abwehr solcher Zusammenlegungen von Bundes- und Landesbehörden durch den Bund liegt jedoch nicht die Funktion des Trennungsgebots. Dies ist vielmehr Aufgabe der Verwaltungskompetenzverteilung des VIII. Abschnitts des GG.

Zutreffenderweise wird man die Vorschrift des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG nur als Einrichtungsbefugnis ansehen können, aus der sich im Übrigen zu organisatorischen Einzelfragen keine Vorgaben entnehmen lassen. Die Ansätze von *Lerche* und *Gusy* überspannen und verkenne die Funktionen des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, die als Kompetenznormen das Verhältnis Bund zu Ländern im Bereich Gesetzgebung und Verwaltung regeln. Wenn darüber hinaus die Funktion des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG auch in der Regelung binnenorganisatorischer Fragen bestehen sollte, so müssten hierfür Anhaltspunkte bestehen. Ansonsten handelt es sich wohl eher um eine Einrichtungsermächtigung für Bundesbehörden ohne weiteren organisatorischen Regelungsgehalt³⁰. Wenn der Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG die Annahme einer Verpflichtung zur Trennung von Polizei und Verfassungsschutz weder nahe legt, noch ausschließt³¹, wird man von dem Grundsatz ausgehen müssen, dass es zur Disposition des jeweiligen Hoheitsträgers steht, wie er die ihm zugewiesenen Aufgaben organisatorisch und verwaltungstechnisch erfüllt. Organisatorische Vorgaben sind die Ausnahme, nicht die Regel. Fehlen sie oder sind sie nicht eindeutig, so ist die entsprechende Verwaltungsebene frei in ihrer Entscheidung.

Auch aus der vereinzelt angeführten Verwendung des Plurals in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG hinsichtlich der „Zentralstellen“³² lässt sich der Verfassungsrang des Trennungsgebotes nicht herleiten. Wenn der Bund auf allen Gebieten der in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Aufgabenbereiche tätig werden will,

muss er nicht zwangsläufig mehrere Zentralstellen schaffen. Es ist nicht einsichtig, warum der Bund für jede der in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Aufgaben eine von den anderen Zentralstellen organisatorisch getrennte Stelle einrichten soll, wenn er die entsprechende Aufgabe wahrnehmen will. Andernfalls ergibt sich das befremdliche Ergebnis, dass nicht nur die Trennung zwischen dem Verfassungsschutz und der Polizei, sondern auch die Trennung der Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen und der Zentralstelle für die Kriminalpolizei verfassungsrechtlich geboten wäre. Die Aufgaben dürften nicht, wie derzeit im Bundeskriminalamt, von einer Behörde wahrgenommen werden. Nach dem alten Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG³³ hätte der Bund dann sogar vier voneinander getrennte Zentralstellen einrichten müssen: Jeweils eine für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, eine zweite für das polizeiliche Nachrichtenwesen, eine für die Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und letztlich eine für die Kriminalpolizei. Hätte der Gesetzgeber eine Trennung dieser Verwaltungszweige beabsichtigt, so wäre für jeden der in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Aufgabenbereiche eine Zentralstelle einzurichten gewesen³⁴. Das Bundeskriminalamt wäre in Konsequenz dieser Auffassung ein verfassungswidriger Zusammenschluss unterschiedlicher Zentralstellen in einer Behörde, was jedoch nicht ernsthaft behauptet werden kann. Die Verwendung des Plurals in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG gibt mithin für einen Verfassungsrang des Trennungsgebotes nichts her³⁵.

3.2.2 Trennungsgebot als Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips?

Der angebliche Verfassungsrang des Trennungsgebotes wird neben den verfassungsrechtlichen Normen Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 GG auch regelmäßig aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet. Die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz soll ein rechtsstaatliches Gebot sein und entspreche dem Erforderlichkeitsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Das Prinzip der durchgängigen Verwaltungskontrolle und des individuellen Rechtsschutzes durch Gerichte erfordere die Trennung. Die Einbeziehung geheimdienstlicher Ermittlungsmöglichkeiten in die Polizeiarbeit führe zur Unverträglichkeit mit den Grundrechten und den grundrechtsgleichen Verfahrensrechten³⁶. Das Gesetzmäßigkeitsgebot erlaube keine allwissende Superpolizei, die

sich bei ihrer Methodenwahl allein an der Effektivität orientiere.

Wenn das Trennungsgebot de constitutione lata ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist, so hätte dies eine Reihe von Konsequenzen. Zunächst wäre Folge, dass auch ohne alliierte Vorbehaltsrechte das Trennungsgebot noch verfassungsrechtliche Bindungswirkung entfalten würde³⁷. Ferner wäre das Gebot auch für die Landesgesetzgeber eine verfassungsrechtliche Vorgabe, da das Rechtsstaatsprinzip gleichermaßen Wirkung für den Bund wie für die Länder hat. Ausgeschlossen wäre beispielsweise eine organisatorische Fusion der Landesämter für Verfassungsschutz mit den Staatsschutzabteilungen der jeweiligen Landespolizeibehörden. Weiter wären die Verfassungsschutzämter nicht die einzigen Nachrichtendienste, für die es verfassungsrechtliche Relevanz hätte, denn es ist davon auszugehen, dass diese rechtsstaatlichen Vorgaben gleichermaßen Geltung für alle Dienste beanspruchen. Nicht nur der Militärische Abschirmdienst als „Verfassungsschutz“ für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, sondern auch der Bundesnachrichtendienst wären betroffen. Im Gegensatz zu Art. 73 Nr. 10 und 87 Abs. 1 Satz 2 GG, in denen nur der Verfassungsschutz Erwähnung findet, hat das Rechtsstaatsprinzip auch Geltung für den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst³⁸. Als Teile der Exekutive unterliegen sie im gleichen Ausmaß den sich aus dem Prinzip ergebenden verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dem Bundesgesetzgeber wäre es verwehrt, den BND oder den MAD organisatorisch oder funktionell mit Polizeibehörden zusammenzulegen.

Es gibt eine Reihe von Argumenten, die für die rechtstaatliche Substanz des Trennungsgebotes sprechen. So könnte sich das rechtsstaatliche Gebot zur Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten aus den unterschiedlichen Aufträgen, Arbeitsweisen und Befugnissen ergeben. Vereinfacht ausgedrückt wird dies in der Formel: Wer fast alles darf, solle nicht alles wissen und wer alles weiß, solle nicht alles dürfen³⁹. Der Verfassungsschutz darf zwar viel beobachten mit Befugnissen für weitreichende geheime Informationsgewinnung im Vorfeld von konkreter Gefahr oder Straftat. Mit den gewonnenen Informationen kann er selbst aber wenig anfangen. Im Gegensatz dazu darf die Polizei nur im Ausnahmefall klandestin ermitteln, hat aber umfangreiche Exekutivbefugnisse. Weil Nachrichtendienste regelmäßig im Ge-

heimen agieren und die Polizei gehalten ist, dem Bürger erkennbar entgegenzutreten, sollen beide Institutionen rechtsstaatlich zwingend auseinander zu halten sein. Von Verfassungs wegen soll staatliches Handeln regelmäßig unter dem Öffentlichkeitsprinzip stehen⁴⁰. Es gelte das Gebot zur Offenheit staatlichen Handelns⁴¹. Da sich dieser Grundsatz explizit in keiner Verfassungsnorm findet, wird er aus unterschiedlichen Ansätzen hergeleitet: Wenn Nachrichtendienste und Polizei nicht mehr getrennt seien, bestehe die Gefahr, dass die Polizei dem Bürger zunehmend verdeckt gegenübertrete. Die verdeckte Tätigkeit der Nachrichtendienste kann deshalb nur durch das besondere Gewicht der Aufgabe gerechtfertigt sein. Bei einer Verschmelzung der Behörden besteht die Gefahr, dass fast jede polizeiliche Aufgabe auch verdeckt wahrgenommen werden könnte. Die Grundrechtsfürsorge der Strafprozessordnung und die Rechtsweggarantie liefen ins Leere, wenn der Bürger von staatlichen Eingriffsmaßnahmen keine Kenntnis erlangt. Kenntnis setzt Erkennbarkeit voraus. Dies ist Element des Art. 19 Abs. 4 GG, der als Verfahrensnorm die Durchsetzung von Grundrechten garantiert. Maßnahmen, die darauf abzielen oder geeignet seien, den Rechtsschutz des Betroffenen zu vereiteln, steht die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG entgegen⁴². Letztere ist wiederum maßgeblicher Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips. Neben dem Gebot der Offenheit staatlichen Handelns wird als Grund für den Verfassungsrang des Trennungsgebotes letztlich noch Art. 20 Abs. 3 GG genannt, der den Grundsatz des Gesetzesvorbehalts beinhaltet⁴³. Auch der Vorbehalt des Gesetzes als verfahrensmäßig-organisatorisches Element materieller Rechtsstaatlichkeit und der unmittelbaren Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte werden begründend angeführt. Geht es um Grundrechtseingriffe, so sind spezielle Prozessordnungen mit besonderen Verfahrensgarantien vorgesehen. Diese Prozessrechtsverhältnisse gelten als zweckbezogen und nicht substituierbar. Die Gliederung in präzise, feste Zuständigkeiten sei als fundamentales Prinzip jeder rechtsstaatlichen Organisation von Staatsgewalt ein Essential des Rechtsstaats⁴⁴.

Die Durchbrechung oder gar Aufhebung der organisatorischen und befugnisrechtlichen Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten kann zur Verletzung des Rechtsstaatsprinzips führen, zwingende Konsequenz ist dies jedoch nicht. Wenn aus Polizei und Nachrichtendiensten

eine Organisation gebildet würde, die wahllos polizeiliche und nachrichtendienstliche Befugnisse nutzt und die so gewonnenen Erkenntnisse – für die Beschuldigten unerkannt – in Strafprozesse einließe, wäre dies unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten unzulässig⁴⁵. Schon fraglich ist, ob die Wahrnehmung der Aufgabe „Terrorismusbekämpfung“ in einer Behörde das Rechtsstaatsprinzip verletzt, wenn die im Rahmen der Aufgabe wahrgenommenen gesetzlichen Befugnisse klar bestimmt und erkennbar genutzt werden. Eine Verbindung der Aufgaben „nachrichtendienstliche Informationsvorsorge“ und „Gefahrenabwehr für überragende Rechtsgüter“ in einer Behörde steht das Rechtsstaatsprinzip per se nicht entgegen, insbesondere wenn die Strafverfolgung außen vor und die strafprozessualen Rechte der Beschuldigten unberührt bleiben. Die tradierte dreigeteilte Aufgabenstruktur mit spezifischen Befugnissen für nachrichtendienstliche Informationsvorsorge, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung und ihre organisatorische Trennung ist keine unabänderliche Vorgabe des Rechtsstaatsprinzips. Die Aufgaben Gefahrenabwehr und Strafverfolgung werden beide bislang unbeanstandet von einem staatlichen Organ wahrgenommen – durch die Polizei unter Inanspruchnahme der jeweiligen präventiven oder repressiven Befugnisse, ohne dass die Verletzung des Rechtsstaatsprinzips angeführt wurde.

Die Polizei ist auch ein Beleg, dass der Zweckbindungsgrundsatz, das heißt personenbezogene Daten für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke zu erheben und sie nur für diese Zwecke weiterzuverarbeiten, auch in einer Behörde gewährleistet werden kann. Gerade, wenn Zweck nicht „nur“ Repression, sondern der Schutz überragender Rechtsgüter ist. Dann stellt sich vorliegend auch nicht die Problematik des Legalitätsprinzips, wonach der Gesetzgeber die Voraussetzungen strafrechtlicher Ahndung prinzipiell selbst bestimmt und nicht den Strafverfolgungsbehörden die Entscheidung überlässt, wer im konkreten Fall bestraft werden soll⁴⁶.

Bei nachrichtendienstlicher Informationsvorsorge und Gefahrenabwehr gilt das Legalitätsprinzip. Sie setzt Erforderlichkeit, Geeignetheit und Angemessenheit voraus. Damit wird dem Rechtsstaatsprinzip genüge getan, insbesondere wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Befugnis zur verdeckten Informationsgewinnung sowohl für die polizeiliche Prävention wie auch die Dienste Ausnahmeharakter hat.

Zwar ist es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht hinnehmbar, den Bürger im „Vorfeld“, also in Wirklichkeit im rechtlichen Alltag, praktisch wehrlos zu machen⁴⁷. Wer nicht mitbekommt, dass in seine Rechte eingegriffen wird, ist kaum in der Lage, sich bewusst gegen unrechtmäßiges Vorgehen zur Wehr zu setzen. Der Bürger hat einen Anspruch um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen in seinem Persönlichkeitsbereich „in Ruhe gelassen zu werden“⁴⁸. Er hat zudem einen Anspruch darauf, dass staatliches Handeln voraussehbar und berechenbar ist. Dies setzt zwangsläufig die Erkennbarkeit voraus. Dieser Grundsatz gilt auch bei Beachtung des Rechtsstaatsprinzips jedoch nicht ausnahmslos unbeschadet anderer überragender Rechtsgüter wie beispielsweise des Lebens und der Freiheit. So ist bereits für eine Vielzahl von Bereichen anerkannt, dass es Ausnahmen von der Offenheit des staatlichen Handelns gibt, ohne dass die Rechtsstaatlichkeit der staatlichen Tätigkeit angezweifelt wird. Die Polizei tritt seit jeher dem Bürger in vielen Bereichen verdeckt gegenüber, ohne dass dies nennenswerte Kritik erfahren hat. Der Rechtsstaat hat, soweit erkennbar, davon bislang keinen Schaden genommen. So wurde selbst bei dem Schutz von weniger bedeutenden Rechtsgütern verdeckt agiert, wie dies das banale Beispiel der mobilen Verkehrsüberwachung zur Geschwindigkeitskontrolle belegt. Angesichts beachtlicher Gefahren für hochwertige Rechtsgüter kann insofern keine andere Vorgabe gelten. Wenn die verdeckte Tätigkeit auf einer Rechtsgrundlage ausgeübt wird, geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist, muss sie nicht zwangsläufig dem Rechtsstaatsprinzip widersprechen.

Auch der Grundsatz der Gewaltenteilung begründet nicht den Verfassungsrang des Trennungsgebotes. Neben der funktionalen Gewaltenteilung durch Föderation und Trennung von Rechtssetzung, Rechtsanwendung und Rechtsschutz gibt es die instanzielle Aufgabenverteilung in jenen Bereichen durch verschiedene Gerichtsbarkeiten und Verwaltungen, die teils dem Selbstverwaltungsprinzip, teils dem Ressortprinzip folgen. Nach Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG werden die staatlichen Funktionen der Rechtssetzung, der Vollziehung und der Rechtsprechung unterschieden. Der Grundgedanke der Gewaltenteilung ist die Begrenzung staatlicher Macht durch „checks and balances“⁴⁹. Der Inhalt des Prinzips liegt in dem Verbot, Funktio-

nen wahrzunehmen, die einer anderen Gewalt zugewiesen sind (Gewaltentrennung), und in der gegenseitigen Kontrolle und Hemmung der Gewalten (Gewaltenbalancierung)⁵⁰. Letztendlich dient die dadurch erreichte Mäßigung der Staatsgewalt dem Schutz der Freiheit des Einzelnen⁵¹. Daneben soll sie durch die Zuweisung unterschiedlicher staatlicher Funktionen an verschiedene Funktionsträger auch die bestmögliche Funktionserfüllung sichern⁵². Hätte die Gewaltenteilung nicht nur für die Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative Bedeutung, sondern auch innerhalb jeder der drei Staatsgewalten, so würde dies die gegenseitige Hemmung und Kontrolle steigern. Trennt man sogar Teile derselben Staatsgewalt in ihre Bereiche und Ressorts, so erhält man ein Höchstmaß an Hemmung und Kontrolle. Verfassungsrechtlich geboten ist diese Teilung jedoch nicht. Sie ergibt sich weder aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG noch aus dem Prinzip selbst. Da das Grundgesetz in einigen speziellen Fällen die Aufgliederung der Verwaltung in horizontaler wie vertikaler Hinsicht verlangt, wird deutlich, dass es sich dabei um Ausnahmen handelt, denn die Einheit der Verwaltung stellt die Regel dar⁵³. Es gibt kein grundsätzliches Gebot der „Gewaltenteilung in der Verwaltung“⁵⁴. Wo diese Teilung verfassungsrechtlich gewollt ist, liegen spezielle explizite Regelungen vor⁵⁵ und diese sind wie dargestellt für das Verhältnis Polizei und Nachrichtendienste nicht getroffen worden. Zwingend sind klare gesetzliche Befugnisse und die feste und präzise Ordnung der Zuständigkeiten, die durch einfachgesetzliche Regelungen herbeigeführt werden können, denn Verfassungsrelevanz entsteht, wenn einzelne Organe den ihnen zugewiesenen Funktionsbereich überschreiten⁵⁶. Entscheidet sich der Gesetzgeber, die Funktionsbereiche einzelner staatlicher Organe neu zu strukturieren oder zusammenzulegen, so kann dies nicht im Widerspruch zur Gewaltenteilung stehen, sofern die grundsätzliche Aufteilung in die drei Gewalten gewahrt bleibt. Selbst wenn man vertritt, dass verschiedene Aufgaben von unterschiedlichen Behörden wahrzunehmen sind oder die Verwaltung durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Behörden zu leisten ist und dies auch noch als rechtsstaatliche Vorgabe ansieht, so kann dies nicht heißen, dass im konkreten Einzelfall bestimmte Behörden nicht zusammengelegt werden können. Dies gilt insbesondere dann nicht, wenn die Aufgaben so verwandt sind wie bei der Polizei und den Nachrichtendiensten. Vielmehr gilt es zu berücksichtigen, dass

sowohl die Nachrichtendienste, wie auch die Polizei zur Exekutive gehören und beide im Sicherheitsbereich und damit im gleichen Aufgabenfeld arbeiten. Mit der einfachgesetzlichen Regelung ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse ist damit dem Gewaltenteilungsprinzip und dem Grundsatz des Gesetzesvorbehaltes genüge getan. Die Wahrung der Trennung ist keine existenzielle Notwendigkeit für jegliche Form von Rechtsstaatlichkeit. Ihr Verlust führt nicht zwangsläufig zum Verlust der Rechtsstaatlichkeit einer staatlichen Ordnung. Die organisatorische und befugnisrechtliche Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten hat sich als ein elegantes Mittel zur Sicherung der Verfahrensrechte von Beschuldigten erwiesen. Zur Sicherung der Rechte des Beschuldigten ist die Trennung aber genauso wenig ausreichend wie unverzichtbar.

4. Resümee und rechtspolitischer Standpunkt

Was rechtspolitisch sinnvoll ist wird dadurch nicht zwangsläufig zu einem Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips und mithin der Verfassung. Unbestritten findet sich in der Trennung von Information und Befugnis ein rechtsstaatlicher Aspekt⁵⁷. Ob die Trennung eine zwingende Voraussetzung für die Existenz von Rechtsstaatlichkeit ist, muss bezweifelt werden. Eine solche Vorgabe hieße, man müsste allen Staaten, deren Exekutive diese Trennung nicht aufweist, die Rechtsstaatlichkeit absprechen. Die Auffassung, dass das Trennungsgebot ein wesentlicher, unverzichtbarer Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips ist, verkennt nicht nur den Sinn der Gewaltenteilung, sondern überspannt auch in nicht vertretbarer Weise den Umfang und Inhalt des Rechtsstaatsprinzips. Das Rechtsstaatsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland gilt in der konkreten durch die Verfassung ausgestalteten Form⁵⁸. Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ist zwar ein offenes Rechtsprinzip, aber keinesfalls eine ideologische Zielvorstellung, der es durch extensives Hineinlesen immer neuer Elemente einen immer gewichtigeren Gehalt zu geben gelte. Das Trennungsgebot ist mithin allenfalls ein rechtspolitisch sinnvolles Organisationsprinzip, jedoch keine verfassungsrechtliche Vorgabe.

Rechtspolitisch hat sich die organisatorische und befugnisrechtliche Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten bewährt. Beachtlichen Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung – wie denen durch den Linksterro-

alismus der siebziger Jahre – wurde wirkungsvoll entgegengesetzt. Dies gilt gerade deshalb, weil Polizei und Dienste getrennt blieben und dennoch Ermächtigungsgrundlagen zum Informationsaustausch bestanden.

Die organisatorische Trennung von polizeilichem Staatschutz und nachrichtendienstlichem Verfassungsschutz kann zu starken Konkurrenzen führen und Schnittstellen entstehen lassen, die in fehlerhafter Arbeit und Differenzen münden. Die ist durch die Leitung der jeweiligen Behörden zu verhindern, gegebenenfalls auch durch die Fach- und Dienstaufsicht. Wer hingegen Nachrichtendienste und Polizei gänzlich vereinen will, muss wissen, dass dies bei der internationalen Kooperation zu erheblichen Informationsverlusten führen kann. Die Zusammenlegung zweier Organisationen mit zwei Informationsbeständen führt nicht zwangsläufig zu einer Organisation mit der Summe beider Wissensstände. Eine umfangreiche internationale Kooperation mit befreundeten Nachrichtendiensten ist möglich und bringt wertvolle Erkenntnisse, wenn die Partnerdienste von der vertraulichen Behandlung ihrer weitergegebenen Erkenntnisse ausgehen können. Insbesondere bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist dies von besonderer Bedeutung.

Einem verpolizeilichten Nachrichtendienst oder eine vernachrichtendienstlichen Polizei werden zudem erhebliche Vorbehalte einer zunehmend besser informierten Gesellschaft entgegengebracht, die sich in fehlender Kooperationsbereitschaft und grundsätzlichem Misstrauen niederschlagen. Dieser Vertrauensverlust ist langfristig betrachtet risikoreicher für die Sicherheit des Bundes und der Länder und die freiheitlich demokratischen Grundordnung als kurzfristige Synergieeffekte und Informationsvorsprünge. Wenn Polizei und Nachrichtendienste – organisatorisch getrennt bei Inanspruchnahme ihrer jeweiligen Befugnisse – sich auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und vertrauensvoll kooperieren, liegt darin ein beachtlicher Gewinn für Freiheit in Sicherheit.

Fußnoten

1 Der Verfasser ist Referent in der Abteilung 6 des Bundeskanzleramtes und dort zuständig für die Fach- und Dienstaufsicht über den Bundesnachrichtendienst. Die Erörterung gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und erhebt keinen Anspruch auf Darstellung der Auffassung des Bundeskanzleramtes.

2 *Nehm*, NJW, 2004, 3289; *v.Denkowski*, Kriminalistik 2003, 212 (215); *Thamm*, Ist das Trennungsgebot noch aktuell? In: *Der Kampf gegen den Terrorismus*, Hirschmann/Leggemann (Hrsg.) 2003, S. 235 ff.; vgl. dort auch auf S. 339 ff.: Werthebach, Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit. Zur Debatte über eine neue Sicherheitsarchitektur: *Jansen/Jaeger*, *Der Kriminalist* 2004, 238 ff.

3 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung einer gemeinsamen Datei der deutschen Sicherheitsbehörden zur Beobachtung und Bekämpfung des islamistischen Extremismus und Terrorismus (Anti-Terror-Datei-Gesetz), BR-Drucks. 657/04.

4 Zu nennen ist hier das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin-Treptow, in dem die Polizeiliche Informations- und Analysestelle (PIAS) und Nachrichtendienstliche Informations- und Analysestelle (NIAS) zusammenarbeiten.

5 BayVerfGH, BayVBl. 1998, 142 (178).

6 Vgl. BVerfGE 97, 198 (217) in einer Entscheidung zum Bundesgrenzschutz.

7 BVerfGE 100, 313 (369 f.).

8 BVerfGE 97, 198 (217); vgl. auch *Forster*, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (326).

9 *Wefslau*, Vorfelddermittlungen, S. 221 f.

10 *Haedtz*, Nachrichtendienste, S. 131; *Stern*, Der Schutz der Verfassung, S. 12, 18.

11 Diese Normen betreffen nur das Bundesamt für Verfassungsschutz. Über eine verfassungsrechtliche Verbindlichkeit des Trennungsgebotes bezüglich der Landesämter, des BND oder MAD sagen sie nichts aus; *Roever*, Nachrichtendienstrecht, § 3 BVerfSchG Rn. 127; *Evers*, BK, GG, (Vorausgabe), Art. 73 Nr. 10 Rn. 51; wohl a. A. *Lisken*, NJW 1982, 1481 (1482).

12 So aber MDHS-Lerche, GG Art. 87, Rn. 142: In Art. 87 I 2 sei ausdrücklich nur von der „Sammlung von Unterlagen die Rede“. Die Trennung liege auch Art. 73 Nr. 10 lit b ungeschrieben zugrunde.

13 *Roever*, DVBl 1988, 666 (667).

14 *Imle*, Vorbehalt, S. 154.

15 *Schaefer*, NJW 1999, 2572.

16 MDHS-Lerche, GG, Art. 87, Rn. 29.

17 So aber *Gusy*, ZRP 1987, 45 (46).

18 Darstellung bei *Roever*, DVBl 1988, 666 (667).

19 *Dorn*, a.a.O., S. 183, 189

20 Wahrscheinlich ist jedoch, dass die Alliierten das Trennungsgebot nicht als Essenzial eines demokratischen Rechtsstaats angesehen haben, da sie es in der eigenen staatlichen Organisation missachteten. Vgl. *Nehm* NJW 2004, 3289 (3290)

21 *Roever*, Nachrichtendienstrecht, § 3 BVerfSchG, Rn. 191.

22 *Gusy*, ZRP 1987, 45 (46).

23 Das BVerfG bezeichnet die Norm als Reaktion des Verfassungsgebers auf den Polizeibrief, BVerfGE 97, 198 (215).

24 MDHS-Lerche, GG, Art. 83, Rn. 1.

25 *Forster*, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (326).

26 *Forster*, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (326).

27 MDHS-Lerche, GG, Art. 83, Rn. 2.

28 *Rapprecht*, Zukunft des Verfassungsschutzes, S. 410 (417).

29 BVerfGE 100, 313 (369 f.).

30 *Borgs*, in: *Borgs/Ebert*, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 126.

31 So *Gusy*, ZRP 1987, 45 (47).

32 *Gusy*, ZRP 1987, 45 (46).

33 Der ursprüngliche Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG lautete:
„Durch Bundesgesetz können Bundesgrenzschutzbehörden, Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen, zur

Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes und für die Kriminalpolizei eingerichtet werden.“ Ihren heutigen Wortlaut erhielt die Vorschrift durch das 31. Änderungsgezet vom 28.07.1972, BGBl. I 1972, 1305.

34 Dazu *Roever*, DVBl 1986, 205; ders. § 3 BVerfSchG Rn. 188.

35 Zu „Pluralargument“ *Nehm*, NJW 2004, 3289 (3291) m.w.N.

36 So *Lisken*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, C Rn. 128; *Schapper*, DRiZ 1987, 221 (223); *Kalkbrenner*, in: FS *Samper*, S. 64, (79); *Seifert*, in: *Innere Sicherheit*, S. 103, 107; Dies hätte zur Konsequenz, dass es dann auch für die Landesverfassungsschutzämter aufgrund des Homogenitätsprinzips (Art. 28 Abs. 1, 3 GG) und wohl auch den BND und MAD Geltung hätte. Vgl. auch *Rapprecht*, Zukunft des Verfassungsschutzes, S. 410, (418) *ders.*, in: *Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung*, S. 71 (72). Es gilt, sich in diesem Zusammenhang zu verdeutlichen, dass alle diese Argumente für den Verfassungsrang des Trennungsgebotes sich nicht nur gegen die Nachrichtendienste richten. Die jüngere Vergangenheit belegt, dass trotz Trennungsgebot die Polizei, insbesondere die Kriminalpolizei, zunehmend verdeckt agiert. Dennoch, trotz dieser beachtlichen Entwicklung im polizeilichen Bereich wird das Trennungsgebot fast durchgängig nur im Bezug auf die Dienste thematisiert.

37 *Lisken*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, C Rn. 109; *Denninger*, ZRP 1981, 231 (235); *Schapper*, DRiZ 1987, 221 (223); *Kalkbrenner*, in: FS *Samper*, S. 64, (79); *Seifert*, in: *Innere Sicherheit*, S. 103, 107.

38 Weder BND noch MAD finden ihre Rechtsgrundlage in Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, denn es handelt sich nicht um Zentralstellen im Sinne dieser Vorschrift. Vgl. MDHS-Lerche, GG, Art. 87, Rn. 145, m.w.N.

39 *Gusy* weist darauf hin, dass die bloße Formel falsche Vorstellungen über Inhalt und Reichweite des Trennungsgebotes hervorrufen kann, GA 1999, 319 (325).

40 *Evers*, in: *Verfassungsschutz und Rechtsstaat*, S. 70; *Lisken*, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, C Rn. 109.

41 *Wefslau*, Vorfelddermittlungen, S. 221 f.

42 BVerfGE 100, 313 (364).

43 *Wefslau*, Vorfelddermittlungen, S. 205 ff., 221.

44 *Denninger*, ZRP 1981, 231 (235); *Krüger*, Staatslehre, S. 103, (109); Dagegen wird angeführt, dass viele westliche Demokratien integrierte Inlandsdienste haben, ohne dass ihnen deswegen die Rechtsstaatlichkeit abgesprochen würde; *Roever* nennt die USA, Frankreich und die Schweiz als Beispiele, in: *Nachrichtendienstrecht*, § 3 BVerfSchG, Rn. 127.

45 Vgl. *Lisken* zur Verwendung von nachrichtendienstlich erlangten Informationen im Strafverfahren, in: *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, C Rn. 119;

46 Vgl. *Roxin* zur Herleitung des Legalitätsprinzips auch aus dem Rechtsstaatsprinzip, in: *Strafverfahrensrecht*, § 14 Rn. 2.

47 MDHS-Dirig, GG, Art. 10 Rn. 38.

48 Vgl. BVerfGE 27, 1 (6 f.).

49 *Degenhart*, Staatsrecht I, Rn. 220.

50 *Hesse*, Verfassungsrecht, Rn. 476; *Badura*, Staatsrecht, D 47.

51 *Hesse*, Verfassungsrecht, Rn. 476.

52 *Degenhart*, Staatsrecht I, Rn. 221.

53 Zur „Einheit der Verwaltung“: *Sachs*, NJW 1987, 2338; *Oebbecke*, DVBl 1987, 866.

54 *Gusy*, CR 1989, 628 (629).

55 Dazu *Gusy*, CR 1989, 628 (629).

56 *Degenhart*, Staatsrecht I, Rn. 221.

57 *Gusy*, GA 1999, 319 (325).

58 Vgl. *Nehm*, NJW 2004, 3289 (3291)

Kooperation ist ein Schlüssel

– Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit am Beispiel der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels –

Von Dr. Birgit Schweikert, Leiterin des Referates „Schutz von Frauen vor Gewalt“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ),
Geschäftsführung der Bund-Länder-AG Frauenhandel

1. Einführung

Frauenhandel ist eine gravierende Menschenrechtsverletzung, die bekämpft werden muss. Dies ist mittlerweile allgemeiner politischer Konsens – sowohl über die jeweiligen Ressortzuständigkeiten, als auch über die nationalen und internationalen Ländergrenzen hinweg. Das Thema hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen, insbesondere, weil seit den politischen Veränderungen in Mittel- und Osteuropa zunehmend Frauen von dort nach Westeuropa kommen und Opfer von Menschenhandel werden. Anlässlich der Fußball-WM hat es eine Vielzahl von Informations- und Aufklärungskampagnen in Deutschland gegeben, die den Begriff Menschen- und Frauenhandel auch in der allgemeinen Öffentlichkeit bekannt gemacht haben. Wenngleich die mediale Berichterstattung dies mitunter zum Anlass genommen hat, sensationsheischende Beiträge und frei erfundene Zahlen über das vermeintlich zu erwartende Ausmaß des Frauenhandels zu publizieren, wurde doch – vor allem durch die intensive Thematisierung von Frauenverbänden und Fachberatungsstellen für Opfer von Frauenhandel¹



Dr. Birgit Schweikert
Leiterin des Referates
„Schutz von Frauen vor Gewalt“

deutlich, dass Deutschland als Transit- und Zielland des Menschenhandels ein Land ist, das die Augen vor diesem kriminellen Phänomen nicht verschließen darf und handeln muss. Das aktuell veröffentlichte Lagebild Menschenhandel des BKA weist für 2005 642 Opfer von Menschenhandel für Deutschland aus, rund 86% von ihnen stammen aus Europa, meist aus mittel- und osteuropäischen Ländern². Das geschätzte wahre Ausmaß ist wesentlich höher, die geschätzten Gewinne liegen über denen, die im Waffen- und Drogenhandel erzielt werden; gemessen an dem vermuteten Umfang der kriminellen Aktivitäten gibt es verhältnismäßig wenige Ermittlungsverfahren und Verurteilungen, d.h. die Abschreckung der Täter durch erwartbare Sanktionen ist relativ gering. Der Einsatz von Gewalt, Unterdrückung, Täuschung und anderen Zwangsmitteln gegenüber den betroffenen Frauen ist beträchtlich; die Folgen für die Opfer sind massiv.

Deutlich ist auch, dass die Bekämpfung des Menschenhandels ein äußerst komplexes Thema ist; hier geht es – nur um die zentralen zu nennen – um Fragen der Kriminalitätsbekämpfung, Strafverfolgung und Strafjustiz, es geht entscheidend auch um Migrations- und Beschäftigungspolitik, es geht um die Gewährleistung von Menschenrechten und um Opferschutz, und es geht um Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik mit Blick auf die Herkunftsstaaten. Diese Aspekte betreffen sowohl die nationale als auch die europäische und die internationale Ebene.

Dass hier – national, europäisch und international – Kooperation notwendig ist, um sich neben einer gemeinsamen Zielsetzung auch auf gemeinsame Strategien und Lösungswege zu verständigen, liegt auf der Hand. Wenn die entscheidenden Akteure in Politik, Verwaltung und auf Fachebene nicht Hand in Hand arbeiten, bleiben die Beschwörungen von Men-

schendenhandel als schwerer Menschenrechtsverletzung, die es konsequent zu bekämpfen gilt, leere Phrasen.

In diesem Beitrag sollen Hintergrund und Entstehungsbedingungen, Aufgaben und Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels³ als Beispiel für ein Kooperationsbündnis auf Bundesebene beschrieben werden. Dabei werden auch aktuelle offene Fragen aufgegriffen.

2. Hintergrund für die Notwendigkeit, aber auch die Schwierigkeit von Kooperation: Die unterschiedlichen Betrachtungsweisen des Phänomens Menschen- und Frauenhandel

In den letzten Jahren stieg sowohl international als auch national mit dem Bekanntwerden der Problematik die Anzahl der Resolutionen, Gremien, Konferenzen und Vereinbarungen. Auch in Deutschland gab und gibt es eine Reihe von Maßnahmen, Gesetzesänderungen, Länderrichtlinien etc. Doch ganz offensichtlich hat dies bisher nicht dazu beitragen können, den Frauenhandel maßgeblich einzudämmen.

Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen sind die beiden Hauptursachen des Frauenhandels realistischerweise kaum durch behördliche oder juristische Maßnahmen zu beeinflussen: die Perspektivlosigkeit bzw. die Armut der Frauen in den Herkunftsländern, die durch wirtschaftliche Hilfen nicht kurzfristig aufgefangen werden kann, zum anderen die Nachfrage in den Zielländern, z.B. nach Prostituierten oder billigen Arbeitskräften. Eine aktuelle Studie der Nichtregierungsorganisation „La Strada“ kommt beispielsweise für die Situation in der Ukraine zu dem Ergebnis⁴, dass neben der hohen Arbeitslosigkeit die extrem niedrigen Löhne auch bei hoch qualifizierten Berufstätigen wie Ärztinnen und Lehrerinnen dazu führen, dass sie häufig unter der Armutsgrenze leben. Erwachsene Opfer von Menschenhändlern

sind meist unverheiratete Frauen zwischen 18 und 26 Jahren, die eine weiterführende Schule besucht haben und so wenig verdienen, dass es nicht einmal für den Erwerb von Grundnahrungsmitteln ausreicht. Verknüpft mit der traditionell weiblichen Verantwortlichkeit für die Familie und deren Unterhalt befinden sich viele Frauen in einer subjektiv und objektiv aussichtslosen Situation und sind daher in vielen Fällen leichte Beute für die verlockenden und falschen Versprechungen der Menschenhändler und -händlerinnen⁵.

Ein anderer Grund liegt in der Schwierigkeit, hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen einen politischen Konsens zu erzielen. Sobald es um die Details und die Strategien zur Verhinderung und zur Bekämpfung eines so komplexen Sachverhaltes wie Menschenhandel geht, wird schnell deutlich, dass es verschiedene Interessen und Interessengruppen gibt, die unterschiedliche und manchmal sich widersprechende Ziele verfolgen. Solche Zielkonflikte gibt es nicht nur zwischen Ministerialverwaltungen oder Polizei und Nichtregierungsorganisationen, sondern auch innerhalb der verschiedenen Politikbereiche selbst. Die verschiedenen Lösungsansätze, die vertreten werden, hängen entscheidend davon ab, welche Aspekte von Menschenhandel in den Vordergrund gestellt werden. Dies wird im Bereich des Frauenhandels zur sexuellen Ausbeutung besonders deutlich, da hier neben einigen typischen Antagonismen wie z.B. restriktiver aufenthaltsrechtlicher Ansatz versus umfassender Opferschutz die Einstellung und Wahrnehmung von Prostitution als solcher eine entscheidende Rolle spielt. Nachfolgend klassische Beispiele für die Schwierigkeiten einer Verständigung, die Kooperationsbündnisse wie die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel so notwendig machen, um die Zielkonflikte im Interesse einer effektiven Bekämpfung des Menschenhandels soweit wie möglich zu minimieren.

a) Bewertung der Prostitution als solcher: Menschenrechtsverletzung oder zu akzeptierende Tätigkeit?

Wird bei Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vor allem die Prostitution selbst als das (moralische und menschenrechtliche) Problem angesehen, unabhängig davon, ob sie mit Einwilligung der Frau oder mittels Zwang ausgeübt wird, werden die Frauen entweder als Opfer betrachtet, die gerettet, oder als Täterinnen, die umerzogen oder bestraft werden müssen. Wenn Prostitution grundsätzlich als Verletzung der

objektiv definierten und unveräußerlichen Menschenwürde bewertet wird, können sich Frauen auch nicht freiwillig für die Ausübung der Prostitution entscheiden. Sie tun es nach Ansicht dieser Meinung auch nur deshalb, weil sie keine anderen Alternativen sehen und – in vielen Fällen durch vorangegangene Missbrauchs- und Gewalterfahrungen geprägt – kein ausreichendes Selbstwertgefühl entwickelt haben; insofern seien ihnen auch die negativen und zerstörerischen Auswirkungen ihrer Tätigkeit nicht bewusst. Die von Prostituierten vorgetragene freie Entscheidung für diese Tätigkeit ist demnach eine Selbsttäuschung, die an dem Charakter der Menschenrechtsverletzung nichts ändert. Konsequenz zu Ende gedacht beinhaltet diese Meinung, jede Form, Ausübung, Förderung und Nachfrage von Prostitution unter Strafe zu stellen und dementsprechend auch jede Form einer Reglementierung, Steuerung und Überwachung dieser Tätigkeit zu unterlassen.

In der gesellschaftlichen Diskussion der letzten Jahre wurde in Deutschland die Prostitution zunehmend nicht unbedingt als eine wünschenswerte, jedoch zu akzeptierende Tätigkeit betrachtet. Dem liegt die Haltung zugrunde, Prostitution als autonome Entscheidung zu einer – wenn auch riskanten, gefahrgeneigten – Tätigkeit zu sehen und zwischen freiwillig ausgeübter und erzwungener Prostitution zu unterscheiden. Politisches Ziel insoweit ist, die Lebensverhältnisse für Prostituierte zu verbessern und sie aus der Abhängigkeit von Zuhältern, Bordellbesitzern u.ä. herauszuholen. Dies beinhaltet die Anerkennung der Prostitution, aber auch Schutzbestimmungen und Reglementierungen zur Ausübung dieser Tätigkeit und strafrechtliche Verfolgung von Zwangs- und Ausbeutungsformen. Wenn es gelingt, die Prostitution so aus dem Dunkeln herauszuhalten, hätten auch Menschenhändler weniger Chancen, Zwangsprostituierte im Milieu unterzubringen und zu verstecken.

Ein wichtiger Schritt hierzu sollte die Einführung des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) sein, das seit 1.01.2002 in Kraft ist und die Prostitution auch zivilrechtlich legalisiert. Prostituierte können damit in Deutschland als Selbständige freiberuflich tätig sein oder aber in einer Art Arbeitsverhältnis beschäftigt werden, so dass sie Zugang zur Sozialversicherung haben. Danach ist es nun nicht mehr als Förderung der Prostitution strafbar, für erträgliche Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu

sorgen. Nur noch die Ausbeutung von Prostituierten ist strafbar. Deutschland ist damit den pragmatischen Weg gegangen, den auch die Niederlande eingeschlagen haben. Ob dies und auch die anderen Intentionen des Gesetzgebers umgesetzt werden konnten, wird die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegebene Evaluierung des ProstG zeigen, die Grundlage für den Bericht der Bundesregierung an den Bundestag ist⁶.

Auch in anderen Ländern wird die skizzierte Debatte lebhaft geführt. International ist zu beobachten, dass es in manchen europäischen Staaten eine Tendenz gibt, die Prostitution generell zu bekämpfen. So ist der Kauf von sexuellen Dienstleistungen in Schweden seit 1998 unter Strafe gestellt, d.h. die Freier machen sich strafbar, nicht aber die Prostituierten. Demgegenüber gehen Länder wie die Niederlande einen anderen Weg, in dem sie versuchen, aus der Prostitution ein ganz normales, aber ausgesprochen dicht überwacht und reglementiertes Gewerbe zu machen.

Durch die bevorstehende Veröffentlichung des Berichts der Bundesregierung zur Umsetzung des ProstG sowie durch die in dieser Legislaturperiode wieder eingebrachte Initiative des Bundesrates zur Bestrafung von Freiern von Zwangsprostituierten⁷, die u.a. die Rückgängigmachung der strafrechtlichen Änderungen des ProstG beinhaltet, sind die oben aufgeworfenen Fragen nach wie vor virulent und müssen im Interesse des Schutzes von Menschenhandelsopfern einer mehrheits- und tragfähigen Beantwortung zugeführt werden. Denn ansonsten fehlt eine bundesweit verbindliche gemeinsame Basis, auf der die wichtigen Akteure wie Polizei, Justiz und Fachberatungsstellen handeln können.

b) Strafrechtlicher Ansatz: Nicht nur, aber auch

Oft wird der Frauenhandel vor allem als Problem der Strafverfolgung angesehen. Dazu passt auch die vorrangige Behandlung des Themas innerhalb der EU in der sog. Dritten Säule (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit). Die Strategien, die auf dieser Sichtweise fußen, beinhalten u.a. Forderungen nach einem stringenteren Strafrecht, höheren Strafandrohungen, konsequenterer Strafverfolgung, besserer internationaler Zusammenarbeit bei der Ermittlung und der Verhinderung von Abschiebungen von wichtigen Zeuginnen während des Prozesses. Auf den ersten Blick scheint dies

ein guter Lösungsansatz zu sein, der auch im Interesse der betroffenen Frauen liegt: Ohne Menschenhändler kein Frauenhandel. Aber er verführt dazu, das Phänomen Frauenhandel allein auf die Belange der Strafverfolgung zu reduzieren und die Zeuginnen zu instrumentalisieren, ohne sich für sie verantwortlich zu fühlen. Die Justiz interessiert sich wenig dafür, welchen Aufenthaltsstatus die Zeuginnen haben, wo sie während des Verfahrens unterkommen, wie sie geschützt werden und wer für ihren Aufenthalt bezahlt und was mit ihnen nach Beendigung des Verfahrens geschieht. Dies sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass Opferzeuginnen aussagen können.

Die wichtige generalpräventive Wirkung des Strafrechts kann aber nur zum Zuge kommen, wenn die Rechte der Frauen gewahrt werden. Hierzu sind viele Komponenten erforderlich: die Bereitstellung von Rechtsberatung und -begleitung, Dolmetschung, einer sicheren Unterkunft außerhalb der Abschiebehaft, von medizinischer und therapeutischer Versorgung und Betreuung, eine vorübergehende Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, Entschädigungen für die erlittene Gewalt, und auch ein dauerndes Aufenthaltsrecht, wenn die Gefährdung im Heimatland fortbesteht. Die Diskussion, wer für diese Kosten aufkommt, dauert an und ist noch nicht befriedigend gelöst.

c) Frauenhandel als migrationspolitische Frage

Stellt man beim Frauenhandel den Aspekt der Migration in den Vordergrund, so liegt die Betonung auf dem Grenzübertritt, insbesondere auf der illegalen Einreise und dem illegalen Aufenthalt. Ziel der politischen Maßnahmen, die den Migrationsaspekt in den Vordergrund stellen, ist, den Staat vor unkontrollierten Einreisen zu schützen. Eine restriktive Ausländerpolitik ist die Antwort. Entsprechend zielen auch die Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung des Frauenhandels aus dieser Perspektive auf eine Begrenzung der (illegalen) Einreise und des Aufenthalts und beinhalten u.a. eine Verschärfung der Visumpflicht, eine Begrenzung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse, schnellere Abschiebungen, verschärfte Ausländerkontrollen, Nachprüfungen bei binationalen Ehen, Strafverfolgung der Schleuser und der illegalen Migranten/innen. Bezogen auf den Frauenhandel geht es vor allem um die Verhinderung der Einreise möglicher Opfer. Dazu gehören zurückhaltende Visaerteilung mit entsprechenden Absicherungen und

warnende bzw. abschreckende Öffentlichkeitsarbeit in den Herkunftsländern. Solche Maßnahmen dienen vorrangig dem Interesse des Staates, nicht dem der betroffenen Frauen. Im Gegenteil: Ihre Illegalität macht sie noch ausbeutbarer und abhängiger.

d) Frauenhandel als Menschenrechtsverletzung

Im Mittelpunkt des Politikansatzes „Menschenrechte“ stehen die Frauen mit ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit, ihrem Recht auf Selbstbestimmung hinsichtlich ihres Körpers, ihres Lebens und ihrer Arbeit, dem Recht zu arbeiten und auf angemessene Vergütung und zumutbare Arbeitsbedingungen, mit ihrem Recht auf freie Wahl ihres Ehepartners, dem Recht auf Migration und Freizügigkeit und darauf, ohne Gewalt und Zwang zu leben. Die Strategien, die hierauf aufbauen, wollen die strukturellen Ursachen des Frauenhandels angehen und bekämpfen jede Form der geschlechtsspezifischen Gewalt. Im Mittelpunkt der Maßnahmen steht auch der Schutz, aber noch stärker das aktive sog. Empowerment, also die Stärkung der Frauen zur Teilhabe an der Gesellschaft.

3. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Frauenhandels

Die skizzierten Ziel- und Perspektivenkonflikte können starke Hindernisse für die Einigung auf und die Umsetzung von effektiven Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und für die Unterstützung der Opfer sein. Hier hilft nur kooperatives Denken und Handeln weiter. Damit der Schutz der betroffenen Frauen nicht ins Hintertreffen gerät und damit die verschiedenen Aspekte des Frauenhandels zusammen betrachtet und abgestimmte Strategien zur Bekämpfung entwickelt werden können, hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Frühjahr 1997 eine bundesweite Arbeitsgruppe Frauenhandel eingerichtet, die etwa vierteljährlich tagt.

Ihr gehören an:

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (federführend und geschäftsführend)
- Auswärtiges Amt (AA)
- Bundesinnenministerium (BMI)
- Bundesjustizministerium (BMJ)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
- Gesellschaft für technische Zusam-

menarbeit (GTZ)

- Bundeskriminalamt (BKA)
- von den Ländern jeweils eine Vertretung der Innen-, Justiz-, Sozial- und Frauen- und Gleichstellungsministerkonferenzen,
- Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK als Vernetzungsstelle der Fachberatungsstellen in Deutschland
- Fachberatungsstelle SOLWODI e.V.
- für die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände das Diakonische Werk der EKD

Je nach behandeltem Schwerpunktthema werden auch andere Experten/innen oder Institutionen zugezogen, so z.B. der Deutsche Städtetag, das Bundeswirtschaftsministerium, Experten und Expertinnen aus anderen Ländern etc.

Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehört der kontinuierliche Informationsaustausch über die vielfältigen Aktivitäten in den Bundesländern und in den nationalen und internationalen Gremien, die Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Frauenhandels, die Erarbeitung von Empfehlungen und ggfs. von gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Frauenhandels.

Zu den konkreten Ergebnissen zählen:

- die Erarbeitung und Herausgabe von Informationsmaterialien für Frauen in den Herkunftsländern. Die Broschüre erschien in 13 Sprachen und wird über Nichtregierungsorganisationen sowie die deutschen Botschaften vor Ort verteilt.
- Die Einbringung von konkreten Vorschlägen für die am 9.10.2000 in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel (z.B. Mindestfrist von 4 Wochen für den Vollzug der Abschiebung).
- die Erarbeitung eines Kooperationsmodells für einen speziellen Zeuginnenschutz für Frauen, die nicht in das gesetzlich verankerte Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden können oder wollen. Dieses Kooperationskonzept wurde der Innenministerkonferenz zur Beschlussfassung übersandt und ist Grundlage entsprechender Modelle in verschiedenen Bundesländern geworden.
- Die Erarbeitung einer Handreichung für die Behörden nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und für die Sozialhilfeträger zur Zuständigkeit bei Leistungen nach dem Asylbewerber-

- leistungsgesetz bzw. dem Bundessozialhilfegesetz an Opfer von Menschenhandel,
- die Erarbeitung einer Empfehlung für die Bundesländer zum Anwendungsbereich des Opferentschädigungsgesetzes auf Opfer von Menschenhandel,
 - ein Härtefall-Erlass des BMAS an die damalige Bundesanstalt für Arbeit, wonach den Opferzeuginnen im Rahmen des Kooperationskonzepts sofortige Arbeitserlaubnisse ausgestellt werden können,
 - die Auswertung der Praxis anhand einer Praxisabfrage von BKA und KOK, um zu überprüfen, ob die von der Bund-Länder-AG erarbeiteten Handreichungen und Konzepte bei den vorgesehenen Adressaten in der Polizei und den Fachberatungsstellen bekannt sind und umgesetzt werden.

Aktuell werden Empfehlungen zur Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen für zentrale Berufsgruppen wie Polizei, Justiz, Ausländerbehörden etc. erarbeitet sowie ein Best-practice-Leitfaden für die Geltendmachung von Ansprüchen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG). Geplant ist die Erstellung eines Kompendiums von wichtigen rechtlichen Vorgaben, Erlassen, Handlungsempfehlungen im Bereich Frauenhandel zur Unterstützung der Praktikerinnen und Praktiker.

Ausdruck der gut gefestigten Kooperation ist auch die Fachtagung, die der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK im Januar 2006 in enger fachlicher Zusammenarbeit mit BMFSFJ, GTZ und BKA zu Fragen von Kooperation und Finanzierung der Opferunterstützung im Bereich der Bekämpfung des Frauenhandels durchgeführt hat.

4. Aktuelle Aufgabenstellungen und offene Fragen

Nach der Bestandsaufnahme in der Bund-Länder-AG Frauenhandel und der ebenfalls auf der KOK-Fachtagung im Januar 2006 vorgenommenen Situationsanalyse geht es aktuell vor allem um folgende Punkte:

a) Verbindliche, situationsgerechte Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Fachberatungsstellen in allen Bundesländern

Die zentralen Berufsgruppen zur Intervention gegenüber den Tätern und zur Unterstützung der Opfer sind Polizei und die Fachberatungsstellen. Eine gute, verbindlich geregelte praktische Koope-

ration zwischen diesen beiden wichtigen Berufsgruppen ist ein entscheidendes Element für eine gelungene Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels. Hier liegen noch nicht in allen Bundesländern entsprechende Konzepte vor; die bereits vorliegenden Vereinbarungen müssen überprüft und ggf. an veränderte Bedürfnisse und Routinen angepasst und weiterentwickelt werden.

Die Bund-Länder-AG Frauenhandel will diesen Prozess durch die Aktualisierung und Verbreitung der von ihr erarbeiteten Musterkooperationsvereinbarung, die Modell für die Entwicklung in den Bundesländern geworden ist, befördern. Der Fachaustausch mit und zwischen den Bundesländern zu Fragen der Kooperation, wie er auf der 2006 stattgefundenen KOK-Fachtagung begonnen wurde, soll mit Unterstützung der Bundesregierung fortgesetzt werden.

b) Nachhaltige und sichere Finanzierung der Fachberatungsstellen gegen Menschen- und Frauenhandel

Es ist inzwischen hinreichend bekannt, dass eine gute, fachkompetente Begleitung der Opfer von Menschenhandel auch für die Justiz im Hinblick auf den Erfolg etwaiger Strafverfahren unerlässlich ist. Die Aussage der Opferzeugin wird das zentrale Beweismittel bleiben; dies hat die aktuelle von BKA herausgegebene Studie „Straftatbestand Menschenhandel“ jüngst wieder unterstrichen⁸. Ohne eine fundierte Betreuung können die Frauen die Prozesse nicht durchstehen, und ohne Zeuginnen gibt es keine Verurteilung. Eine längerfristig abgesicherte Finanzierung ist jedoch nicht in allen Ländern vorhanden; oftmals müssen Stellen trotz Auslastung und nachgewiesener guter Facharbeit um ihr Überleben kämpfen. Hier sind nach wie vor Mittel und Wege in den Ländern für eine abgesicherte Finanzierung der Fachberatungsstellen zu finden.

Die Bundesregierung wird mit der durch BMFSFJ erfolgenden Finanzierung des bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK als Vernetzungsstelle der Fachberatungsstellen in Deutschland den ihr nach der föderalen Kompetenzordnung möglichen Beitrag leisten und den fachlichen und politischen Austausch mit und zwischen den Bundesländern zu dieser Frage weiter fördern.

c) Ausreichende Rechte für Aufenthalt und Betreuung der Menschenhandelsopfer

Eine der größten Probleme für eine ef-

fektive Bekämpfung des Frauenhandels bestehen nach Ansicht der B-L-AG Frauenhandel in der unzureichenden aufenthaltsrechtlichen Situation und der mangelhaften und schwierigen Finanzierung von Aufenthalt und Betreuung der Opfer von Menschenhandel. Diese Finanzierung hängt vom jeweiligen Aufenthaltsstatus ab. Nach der bisherigen Rechtslage erhalten die Frauen nach geltendem Ausländerrecht in der Regel meist lediglich eine Duldung für die Dauer des Strafverfahrens; die Aufenthaltsrechte nach § 25 IV, V AufenthG kommen nach Auslegung des BMI für die Vielzahl von Opfern von Menschenhandel, die unerlaubt eingereist sind oder sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, nicht in Betracht. Längerfristige Aufenthaltsrechte nach Beendigung des Prozesses sind nur unter äußerst restriktiven gesetzlichen Bedingungen und einer ebensolchen Verwaltungspraxis der Ausländerbehörden erhältlich.

Der hier bestehende Reformbedarf wird durch die Verpflichtung der Bundesregierung zur Umsetzung der EU-Richtlinie 2004/81 (sog. Opferschutzrichtlinie)⁹ verstärkt. Zurzeit bereitet die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Inneren einen Gesetzentwurf „zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union“, insgesamt von 11 EU-Richtlinien, darunter der EU-Richtlinie 2004/81, in deutsches Recht vor. Diese Richtlinie sieht u.a. vor, dass mutmaßlichen Opfern von Menschenhandel, die ohne gültigen Aufenthaltstitel angetroffen werden, eine mindestens 4-wöchige Bedenk- und Erholungsfrist eingeräumt wird und dass Opferzeuginnen, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren, einen Aufenthaltstitel mindestens bis zum Ende des Prozesses gegen die Menschenhändler erhalten. Während dieser Zeit soll den Opferzeuginnen Zugang zur erforderlichen medizinischen und psychotherapeutischen Versorgung gegeben werden, und es soll die Möglichkeit der Zulassung zum Arbeitsmarkt eingeräumt werden. In der aktuellen Diskussion in Deutschland sind jedoch viele Punkte bezüglich der Umsetzung ins deutsche Recht strittig; deutlich kommen hier die oben skizzierten unterschiedlichen Ansätze im Umgang mit der Thematik Menschenhandel zum Tragen¹⁰.

So ist beispielsweise auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf des BMI, der in Umsetzung der EU-RL 2004/81 für Opfer von Menschenhandel ein Aufenthaltsrecht statt einer Duldung vorsieht,

der Aufenthalt nach wie vor über das AsylbLG und nicht über das SGB XII zu finanzieren. Das bedeutet: niedrigere Leistungen als nach dem SGB, geringe medizinische Versorgung, keine Erstattung von Therapiekosten, keine Erstattung von Betreuungskosten, keine Erstattung von Weiterbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, keine Übernahme von Fahrtkosten (z.B. zu Fachberatungsstellen) und Dolmetscherkosten. Nach AsylbLG ist kein Schonvermögen vorgesehen; wird also aufgrund der Gewalttat z.B. ein Schmerzensgeld (z.B. nach dem OEG) zugesprochen, findet dies Anrechnung auf die Leistungen. Der im AsylbLG verankerte Grundsatz der Sachleistungen (§ 3 AsylbLG) führt insbesondere im Rahmen der Unterbringung zu Problemen, da damit eine Unterbringung in Asylbewerberunterkünften vorgeschrieben ist und eine sachgerechte Unterbringung in einer Frauenunterstützungseinrichtung erschwert wird. Eine solche Unterbringung ist für Opfer von Menschenhandel nicht geeignet. Im Einzelfall ist zwar eine andere Unterbringung möglich, dies liegt aber im Ermessen der Sachbearbeitung und ist in Zeiten knapper Kassen schwierig. Zudem müssen die Fachberatungsstellen häufig in Vorleistung gehen und Ansprüche für die betroffene Frauen geltend machen. In der Praxis gibt es große Schwierigkeiten bei der Geltendmachung der Ansprüche nach AsylbLG oder SGB XII. Da die Frauen zu ihrem Schutz an einem anderen Ort untergebracht werden müssen als an dem Ort, an dem sie aufgegriffen werden, gibt es langwierige Streitigkeiten zur örtlichen Zuständigkeit der Sozialämter. Diese Erfahrungen machen sowohl die Fachberatungsstellen als auch die Landeskriminalämter, wenn sie für Zeuginnen (im Rahmen des Zeugenschutzprogrammes) die Ansprüche geltend machen. Oftmals erhalten die vorleistende Polizei oder Fachberatungsstelle die Kosten nicht erstattet.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel setzt sich für ausreichende Aufenthaltrechte der Opfer von Menschenhandel vor, während und nach dem Verfahren sowie für damit gekoppelte sachgerechte sozialrechtliche Ansprüche und den Zugang der Betroffenen zu Ausbildung und Arbeitsmarkt ein. Neben den rechtlichen Verbesserungen verfolgen wir seit geraumer Zeit das Anliegen, dass die Bundesländer hier kreative Ideen entwickeln und beispielsweise spezielle Titel oder Fonds zur Unterstützung der Opfer von Menschenhandel während

ihres Aufenthaltes in Deutschland einrichten, aus denen alle anfallenden Kosten gezahlt werden, die sowohl während der 4-Wochen-Frist als auch während des Gesamtaufenthalts als Zeuginnen entstehen.

Diese Fragestellungen werden in der Bund-Länder-AG Frauenhandel und in der von allen Teilnehmenden gewünschten Fortsetzung der KOK-Fachtagung im Austausch mit den Ländern weiter vorangetrieben werden.

5. Fazit

Die bisherige Kooperationsarbeit der Bund-Länder-AG Frauenhandel hat gezeigt, dass die Ergebnisse der Arbeitsgruppe, die häufig impulsgebend für die praktische Arbeit in den Bundesländern waren, ohne den gegenseitigen Informationsaustausch, ohne die Zusammenarbeit von Multiplikatoren/innen, die das Wissen aus ihren jeweiligen Fachgebieten und Ebenen einbringen und die neuen Erkenntnisse dorthin zurückvermitteln, nicht leistbar wären. Durch den intensiven Austausch erreichen wir auch, dass die Akteure bei der Planung ihrer Vorhaben, z.B. in der Öffentlichkeitsarbeit oder in der Fortbildung, voneinander wissen und die Möglichkeit haben, auf den Erfahrungen anderer aufzubauen.

Auch bei der Problemanalyse hat sich gezeigt, dass diese in der erforderlichen Schärfe und Tiefe nur möglich ist, wenn die verschiedenen Erfahrungen der beteiligten Institutionen und Gruppierungen zusammengetragen, miteinander verglichen und in ihren Auswirkungen auf die jeweils mitbetroffenen Bereiche erhellbar werden. Erst durch die gemeinsame Diskussion wird deutlich, wie sich theoretische Konzepte in der Praxis auswirken und warum sie unter Umständen scheitern bzw. scheitern müssen.

Die Arbeit in der Bund-Länder-AG Frauenhandel hat dazu beigetragen, allen Beteiligten zu verdeutlichen, wo ihre jeweilige Verantwortung liegt und welche Handlungsmöglichkeiten sie haben, um sowohl in Kooperation als auch in gegenseitiger Abgrenzung den Frauenhandel so zu bekämpfen, dass dies nicht auf dem Rücken der betroffenen Frauen geschieht. Dies ist nicht immer einfach, da die Interessen und Ziele nach wie vor oft unterschiedlich und gegenläufig sind. Auch sind die föderal unterschiedlichen Zuständigkeiten hinderlich, denn letztlich ist die Bundesebene weder für die Ausführung des Aufenthaltsgesetzes, noch für die Strafverfolgung, also für

Polizei und Justiz, zuständig. Die Bund-Länder-AG Frauenhandel muss daher ergänzt werden um entsprechende Kooperationen auf Länderebene und ggf. kommunaler Ebene. Erfreulich ist die Entwicklung, dass immer mehr Bundesländer entsprechende Arbeitskreise oder Kommissionen auf Landesebene einsetzen.

Schnelle Ergebnisse sind in diesem schwierigen Themenfeld häufig nicht zu erwarten. Nur ein Kooperationsprozess, der alle Beteiligten einschließt und Widerstände und Zielkonflikte auflöst oder zumindest vermindert, kann langfristig dazu beitragen, auch festgefahrene Probleme einer befriedigenden Lösung zuzuführen. Denn wir müssen weiter daran arbeiten, unsere Reaktionsmöglichkeiten auf das Problem des Menschenhandels und damit auch die Situation der Opfer zu verbessern.

Fußnoten

- 1 Eine Übersicht über die Aktivitäten der Fachberatungsstellen und Frauenverbände hat der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess KOK auf seiner Website veröffentlicht, s. www.kok-potsdam.de. BMFSFJ hat u.a die bundesweit angelegte Kampagne des Deutschen Frauenrates unterstützt, die sich für die Unterstützung von konkreten fachlichen und politischen Forderungen an Bund und Länder eingesetzt und um Unterschriften geworben hat, s. unter www.frauenrat.de.
- 2 BKA-Lagebild 2005 s. unter www.bka.de.
- 3 Zur Abkürzung wird im Folgenden von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel gesprochen. Diese Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit einem zentralen Bereich des Menschenhandels, nämlich mit dem Handel mit Frauen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Für den Bereich der Arbeitsausbeutung fehlt bislang ein solches Kooperationsbündnis auf Bundesebene; Überlegungen dazu werden derzeit im zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) angestellt.
- 4 Vgl. SOLWODI-Rundbrief September 2006, S. 2.
- 5 BKA-Lagebild 2005, Fn. 2: Der Anteil der weiblichen Tatverdächtigen liegt bei 22%.
- 6 S. Entschließung BT vom 19.10.2001 anlässlich der Verabschiedung des ProStG, vgl. BT-Plenarprotokoll 14/196 S. 19204 C, Wortlaut BT-Drs. 4/7174 (Beschlussempfehlung), S. 3.
- 7 BR-Drs. 140/05; s. auch Stellungnahme der neuen Bundesregierung zum im März 2006 erneut eingebrachten BR-Antrag, BT-Drs. 16/1343.
- 8 Annette Herz/Eric Minthe: Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung. Polizei und Forschung, Bd. 31, herausgegeben von BKA, Kriminalistisches Institut, München, 2006.
- 9 EU-RL 2004/81 vom 29.04.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.
- 10 Zu ausländerrechtlichen Problemen des Frauenhandels, dem Umsetzungsbedarf der EU-RL 2004/81 sowie der aktuellen Debatte um den Entwurf des BMI vgl. Renzikowski ZAR 2006, 55 ff.

Die FIFA-WM 2006 in Kaiserslautern

Eine Nachbetrachtung zu einem gelungenen Polizeieinsatz Public Viewing und Fanmeilen – neue Herausforderungen für die Polizei

Von Jürgen Schmitt, Polizeidirektor, Polizeipräsidium Westpfalz

1. Vorbemerkungen
2. Die WM-Stadt Kaiserslautern
3. Public Viewing und Fanmeilen – Zuschauermagnete und polizeiliche Schwerpunkte
4. Der Polizeieinsatz in Kaiserslautern
 - 4.1 Vorbereitung und Organisation des Polizeieinsatzes
Projektorganisation mit den Projektgruppen WM 2006 und FEM 2006
 - 4.2 WM-spezifische Fortbildungsmaßnahmen
 - 4.3 Sicherheitskonzeption der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz anlässlich der Fußball-WM 2006
*„Drei-Säulen-Modell“
Auftreten und Verhalten der Polizei
Straftaten mit WM-Bezug*
 - 4.4 Verkehrsmaßnahmen
*Gemeinsame Verkehrsleitstelle
Park & Ride – System
Anreise mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)
Anreise mit dem Flugzeug über Frankfurt-Hahn*
- 4.5 Sicherheit im Fritz-Walter-Stadion
*Sektorentrennung / Fanführung
Stadionordnung*
5. Zusammenarbeit mit dem WM-Büro der Stadt Kaiserslautern
 - 5.1 Videoüberwachung
 - 5.2 Gemeinsames Call-Center Stadt – Polizei
 - 5.3 Allgemeinverfügung „Glasfreie Innenstadt“
6. Fazit



Jürgen Schmitt
Polizeidirektor
Polizeipräsidium Westpfalz

1. Vorbemerkungen

„Deutschland. Ein Sommermärchen“, der WM-Film von Sönke Wortmann, beschreibt die schönsten Bilder der WM¹ und bringt die Eindrücke und Stimmungen von 31 Tagen weltmeisterlicher Begeisterung pur zurück. Innerhalb kürzester Zeit erzielte der Film Rekordzuschauerzahlen, wie dies bei den Weltfußballspielen in Deutschland der Fall war.

Nachbetrachtungen thematisieren ein vergangenes, regelmäßig abgeschlossenes Ereignis, hier die FIFA-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland und insbesondere in Kaiserslautern. Vielfach kann jedoch durchaus der Eindruck entstehen, dass diese WM 2006 in Deutschland noch überall präsent ist und im Oktober eine erste Renaissance erlebt: „Locker und leicht, enthusiastisch und patriotisch – die Deutschen kennen sich nach einer Woche WM nicht mehr wieder. Sind wir das wirklich?Auf einmal sind wir ganz anders, mögen uns und werden gemocht. Hunderttausende feiern in den Straßen in Schwarz – Rot – Gold“. So beschrieb der Kolumnist der FASZ, Markus Wehner, punktgenau die Stimmung nach nur einer WM-Woche.

Speziell die ausländischen Zuschauer und Fans zeigten sich begeistert vom Gastgeberland Deutschland und den Deutschen. Großbritanniens Premierminister Tony Blair freute sich darüber, dass die englischen Fans ihr schlechtes Image abgelegt hatten. In einem Beitrag für die „Bild am Sonntag“ schrieb er, dass es vielen britischen Fans in Deutschland ausgezeichnet gefallen hat. Insbesondere die Organisation, das einfache Reisen, die tollen Angebote für die Fans mit und ohne Ticket und die Zusammenarbeit der deutschen und britischen Sicherheitsbehörden erwähnte er lobend.² Neben vielen anderen gratulierte der UNO-Generalsekretär Kofi Annan den Deutschen. „Der freundschaftliche Geist ist hier wirklich gelebt worden“.

Diese in der Art einmalige Mixtur aus Fußball – Begeisterung – Volksfest und Party war in allen zwölf WM-Städten erlebbar. Diese Nachbetrachtung beleuch-

tet die WM aus dem Focus der mit Abstand kleinsten WM-Stadt Kaiserslautern. Sie beinhaltet auch ein Plädoyer, künftige sportliche Großveranstaltungen auch in kleineren Städten austragen zu lassen.



2. Die WM-Stadt Kaiserslautern

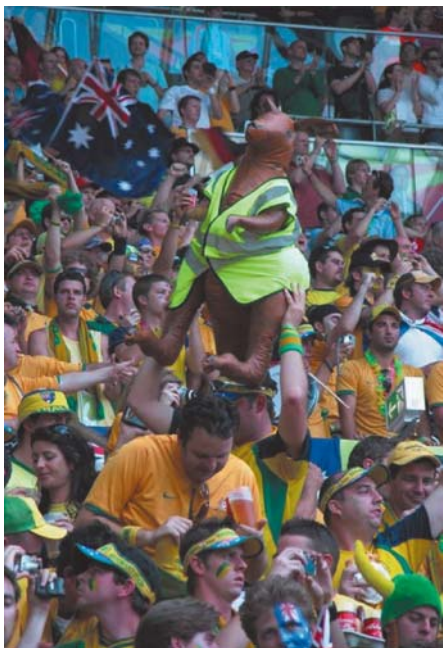
Fünf Spiele wurden in Kaiserslautern angepfiffen. Die Stadt erlebte begeisterte und begeisternde Fans aus Japan, den USA, Paraguay, Trinidad und Tobago, Spanien und Saudi-Arabien.

Italien und Australien trugen in der Fußball-Hochburg Kaiserslautern ihre Vorrundenspiele aus und bestritten das Achtelfinale. Dabei hinterließen speziell die australischen Fans wohl den positivsten und bleibendsten Eindruck. Hand in Hand mit ihren (Plastik)-Kängurus, den 80er-Klassiker „Beds are burning“ und die inoffizielle Hymne „Waltzing Mathilda“ singend, zogen sie stets friedlich durch die Stadt. An den beiden Spieltagen herrschte und beherrschte das „gelb-grüne“ Down-Under die Stimmung.

Dieses Ereignis hat die Stadt Kaiserslautern und ihre rund 100.000-Einwohner, laut Statistik die kleinste Stadt, in der je ein Achtelfinale anlässlich einer WM austragen wurde, verändert. Insgesamt besuchten während des gesamten WM-Zeitraumes fast eine Million Menschen die Spiele und das Rahmenprogramm in der westpfälzischen Fußballmetropole.

Nie zuvor kamen in so kurzer Zeit so viele Menschen in diese Stadt. Das 46.000 Zuschauer fassende Fritz-Walter-Stadion war an allen Spieltagen ausverkauft. „Zeit, dass sich was dreht“ lautet der Titel von Herbert Grönemeyers WM-Song. In Kaiserslautern hat sich vieles drehen müssen

und hat sich auch gedreht. Nur so wurde diese WM für Kaiserslautern zu dem was sie war.



3. Public Viewing und Fanmeilen – Zuschauermagnete und polizeiliche Schwerpunkte

Erstmals konnten in Europa (und zum zweiten Mal bei einer FIFA-Weltmeisterschaft) die Menschen alle Spiele live und kostenlos auf den Public-Viewing-Plätzen (PV) miterleben. In Kaiserslautern waren zwei Public-Viewing-Plätze eingerichtet. Als Hauptstätte diente der zentral gelegene Stiftsplatz (Fassungsvermögen 5.000 Zuschauer). Der unweit des Stadions gelegene „Fan-Treff Barbarossastraße“ (Fassungsvermögen 2.500 Zuschauer) sollte sich eher an das jüngere Publikum richten. Hier war auch die Fanbotschaft³ aufgebaut. Beide Plätze wurden als Ausgangs- bzw. Endpunkt in die 1,5 Kilometer lange WM-Meile integriert. Diese WM-Meile, eine Mischung aus Varieté, Straßenkunst, Bühnenprogramm, Live-Acts, Straßenmusikanten, Ess- und Trinkständen sowie Verkaufsbuden war auf einer der Hauptgeschäftsstraßen angelegt. Die gelungene und attraktive Ausgestaltung der WM-Meile, das umfassende kostenlose Rahmenprogramm auf den Bühnen und in den Straßen (mit rund 650 sogenannten Live-Acts) sowie das „Bilderbuchwetter“ an nahezu allen Tagen führten dazu, dass sich an den Spieldagen in der Stadt durchschnittlich 80.000 – 100.000 Gäste aufhielten. Dies bedeutete eine Verdopplung der Einwohnerzahl! Am Samstag, dem 17. Juni 2006, wurde beim Spiel USA – Italien gegen 21.00 Uhr mit rund 120.000 Besuchern ein Rekordergebnis registriert.

Auch an Public Viewing-Tagen ohne Spielbegegnung in Kaiserslautern waren

im Schnitt zwischen 10.000 – 50.000 Besucher auf der WM-Meile und den PV-Plätzen unterwegs; Der größte Andrang herrschte bei den Spielen der deutschen Mannschaft.

Das Interesse an den Public Viewing-Veranstaltungen in den anderen rheinland-pfälzischen Oberzentren Mainz, Koblenz, Trier und Ludwigshafen war unterschiedlich. Bei Spielen mit deutscher Beteiligung strömten die Fans vor die Leinwände, so dass einige Veranstaltungsplätze erweitert bzw. zusätzliche Veranstaltungen durchgeführt wurden. Beim Halbfinalspiel der deutschen Mannschaft sahen sich ca. 20.000 Personen in Mainz die Klinsmann-Truppe an. Koblenz meldete bis zu 10.000 Menschen am PV „Deutsches Eck“, eher wenige Fans interessierten sich in Trier und Ludwigshafen für die öffentlichen Live-Übertragungen.

Alle Veranstaltungen verliefen insgesamt friedlich, vor allem größere Auseinandersetzungen blieben aus. Dies ist in erster Linie den hohen Sicherheitsstandards zu verdanken, die bundesweit eingehalten wurden. Die Projektgruppe WM 2006 des UA FEK hatte diese Standards definiert, die Polizeiführer aller zwölf WM-Behörden deren Einhaltung sichergestellt. Neben einer Umfriedung der Public-Viewing-Plätze mit umfänglichen Zugangskontrollen beinhalteten die Empfehlungen eine Begrenzung der Zuschauerzahlen, Verbote für Glasflaschen, Videoüberwachung, etc.



**Public Viewing am 14.06.2006
Spiel Deutschland-Polen**

Bundesweit wurden auf den offiziellen Fan-Festen der WM-Städte 18 Millionen Besucher gezählt und damit sechs mal so viel wie in den Stadien. Dass kaum Vorfälle registriert wurden, ist mit diesen Standards zu verdanken.

Public Viewing wird sich bei künftigen sportlichen Großereignissen etablieren. Es gilt, diese Sicherheitsmaßnahmen auch künftig strikt einzuhalten.

Deutschland hat das Public Viewing und die Fan-Feste zu einem Bestandteil der

WM-Planung gemacht, der nicht mehr wegzudenken sein wird, folgert denn auch Südafrikas Cheforganisator Danny Jordaan.⁴

4. Der Polizeieinsatz in Kaiserslautern

Der Polizeieinsatz in Kaiserslautern und insgesamt in Rheinland-Pfalz verlief unter der Gesamtleitung von LPD Hans Maaßen im Wesentlichen störungsfrei, insbesondere wurden keine hooligantypischen oder sonstigen gewalttätigen, von Gruppen ausgehenden Auseinandersetzungen festgestellt.

Bei einer Gesamtbesucherkzahl von fast einer Million Menschen allein in Kaiserslautern blieb die Zahl der Straftaten und Ordnungsstörungen deutlich (!) hinter den Zahlen zurück, die im Zusammenhang mit dem Bundesligabetrieb festzustellen sind. Der polizeiliche Einsatzschwerpunkt konzentrierte sich auf die gefahrlose Steuerung der Menschenmassen.

Die Taktik des bislang größten und zeitlich längsten Polizeieinsatzes in Rheinland-Pfalz und das Verhalten und Auftreten der Beamtinnen und Beamten wurden unisono gelobt.

„Die Besucher waren fröhlich, ausgelassen und vor allem friedlich.“ Ein wichtiger Baustein in dem detailliert geplanten Polizeieinsatz war die sichtbare Präsenz der Polizei im Stadtgebiet. „Wir wollten dass sich die Besucher sicher, aber nicht kontrolliert fühlten – das ist uns gelungen“ resümierte der Kaiserslauterer Polizeipräsident Wolfgang Erfurt.⁵

Dieses Lob haben sich alle in Rheinland-Pfalz eingesetzten Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten auch redlich verdient. Die jederzeitige Ansprechbarkeit, die Freundlichkeit, das Lächeln bei der Auskunftserteilung, das „auf die Menschen zugehen“ aber auch die Konsequenz bei der Störungsbeseitigung verdient Respekt und Anerkennung. Dass dieses Verhalten „rund um die Uhr“ und über 4 ½ Wochen gezeigt wurde, verstärkte das Kompliment.

Nachfolgend sollen exemplarisch einige Besonderheiten dieses Polizeieinsatzes in Kaiserslautern dargestellt werden, die sich positiv auf den gesamten Ablauf auswirkten und damit maßgeblich zum Gelingen beitrugen.

4.1 Vorbereitung und Organisation des Polizeieinsatzes

Projektorganisation mit den Projektgruppen WM 2006 und FEM 2006

Durch das Ministerium des Innern und für Sport wurde das Polizeipräsidium Westpfalz mit der Planung und Durch-

führung des landesweiten Polizeieinsatzes beauftragt. Ziel war es, in Kaiserslautern sehr schnell eine vernetzte Planungsstruktur mit einer engen und kooperativen Zusammenarbeit aller Verantwortlichen herzustellen.

Die Komplexität der Planungsaufgaben konnte am erfolgreichsten im Rahmen eines modernen Projektmanagements bewältigt werden.

Am 30. November 2003 wurde die „Projektgruppe WM 2006“ bei der 1. BPA in Enkenbach-Alsenborn mit einer Geschäftsstelle eingerichtet und mit der Planung des polizeilichen Einsatzes beauftragt.

Nahezu zeitgleich erfolgte am 01. Dezember 2003 bei der Zentralstelle für Polizeitechnik RP die Projektgruppe „FEM 2006“ (Führungs- und Einsatzmittel für die Fußballweltmeisterschaft 2006) mit dem Auftrag der Realisierung der umfassenden technischen Ausstattung, wie beispielsweise der Modernisierung des Funksystems und Optimierung der Befehlsstelleninfrastruktur, eingerichtet.

In der Rückschau steht fest, dass sich die Planungen in den Strukturen eines modernen Projektmanagements bewährt haben. Als großer Vorteil zeigte sich dabei, den Projektplanern (die Leiter der Haupt- und Teilprojekte) frühzeitig die Verantwortung für die jeweiligen Planungsbereiche als Abschnitts- oder Unterabschnittsleiter im Einsatz zu übertragen.

4.2 WM-spezifische Fortbildungsmaßnahmen

Zur Vorbereitung auf den Großeinsatz gehörten umfassende zentrale und dezentrale Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, von denen nachstehend einige exemplarisch dargestellt werden:

Zweitägiges Fortbildungsseminar: „Taktik – Einsatzphilosophie – Umgang mit Fremden“

Im ersten Quartal 2006 fanden 2-tägige Seminare für rund 2500 rheinland-pfälzische Einsatzkräfte statt. Alle Teilnehmer wurden mit der Philosophie und Taktik des Einsatzes vertraut gemacht. Daneben wurden Grundsätze zum Umgang mit fremden Kulturen vermittelt und das Auftreten und Erscheinungsbild der Polizei thematisiert. Die Vermittlung der Seminarinhalte erfolgte durch elf Moderatoren-Teams, die sich jeweils aus einem Moderator der LPS/FHöV und zwei Moderatoren der Behörden und Einrichtungen (BuE) zusammensetzten.

Die Fortbildung erreichte den selbstgestellten Anspruch, so viele Einsatzkräfte wie möglich vor dem eigentlichen Einsatz in einem Seminar umfassend zu in-

formieren. Einhelliges Fazit: Auch zukünftig sollen ähnliche polizeiliche Projekte und Einsätze in dieser Art vorbereitet werden.

Interaktive DVD/CD zur Einsatzvorbereitung

In enger Zusammenarbeit mit der Medienzentrale der Bereitschaftspolizei wurden auf DVD/CD die wesentlichen Elemente des Polizeieinsatzes dargestellt. Diese Medien ersetzen dabei nicht die Einsatzvorbereitungen und Einsatzbesprechungen, unterstützten diese jedoch sinnvoll. Die Nutzer – insbesondere ortsfremde Unterstützungskräfte anderer Präsidien, der Bereitschaftspolizei oder des Saarlandes – konnten sich in der DVD/CD interaktiv durch den Einsatz bewegen. Man sah in verschiedenen Videos die Einsatzschwerpunkte in der Stadt und des Stadions. Die Medien enthielten Zusammenschnitte der Einsatzübungen und gewährten einen Einblick in die Organisation des Einsatzes (BAO-Struktur). Die Philosophie „Die Welt zu Gast bei Freunden“ wurde umfassend transportiert und durch Hinweise und kurze Ansprachen der Gastnationen verdeutlicht. Die relativ geringen Herstellungskosten begünstigten die Verteilung des Mediums vor dem Einsatz.

Diensthundausbildung

Für den Einsatz der Diensthunde im Zusammenhang mit Fußballspielen fand eine Überprüfung aus taktischen Gesichtspunkten statt. Die Zielformulierung lautete, einen stressstabilen Diensthund, mit einem gegenüber Menschen und anderen Hunden grundsätzlich neutralem Verhalten auszubilden. Hierzu erfolgte eine Änderung der Diensthundprüfungsordnung und eine Neuausrichtung der Diensthundausbildung. Gleichzeitig wurde für die Hundeauswahl ein neues Anforderungsprofil definiert. Die insbesondere im WM-Einsatz gesammelten Erfahrungen in der optimierten Ausbildung und Anschaffung von Hunden sind ausschließlich positiv zu werten. Die geänderte Ausbildung wird auch nach der WM beibehalten.

5.3 Sicherheitskonzeption der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz anlässlich der Fußball-WM 2006⁶

„Drei-Säulen-Modell“

Die polizeiliche Einsatzkonzeption orientierte sich als „Drei-Säulen-Modell“ eng am Sicherheitsgefühl der Bevölkerung. Kernstück war die sichtbare, aber zurückhaltende Präsenz der Sicherheitsorgane. Das angestrebte und im Einsatz auch realisierte Ziel war eine Polizei in Sichtwei-



te der Bürger. So konnte im Innenstadtbereich und speziell auf der WM-Meile „an jeder Ecke“ Sicherheitspersonal wahrgenommen werden.

Dies beschränkte sich nicht nur auf Polizeikräfte des Landes, sondern bezog Bundespolizei, Ordnungsamt, französische Polizei, niederländische Militärpolizei, speziell ausgebildete „Freiwillige“ („Volunteers“) sowie die unterstützten Delegationen der Polizei der jeweils an den Spielen beteiligten Staaten ein („Säule 1“). Die sichtbare Präsenz wurde ergänzt durch eine umfassende Präsenz ziviler Kräfte („unsichtbare Präsenz“). Zu deren Aufgabe gehörte es, Störungen frühzeitig zu erkennen und diese ggf. im Verbund mit anderen Kräften zu beseitigen („Säule 2“). Das Zusammenspiel der sichtbaren und der „unsichtbaren“ Präsenz, welche beide im Einsatzabschnitt Raumschutz installiert waren, funktionierte reibungslos.

Die dritte Säule des Konzeptes bildeten die Interventionskräfte. Durch ihren Einsatzzugang erkennbare Mobile Einsatzgruppen (MEG) des polizeilichen Einzeldienstes und geschlossene Einheiten der Bereitschaftspolizei wurden in der Region und in der Stadt Kaiserslautern für alle erforderlichen Raumschutz- und Fanbegleitungsmaßnahmen lageorientiert eingesetzt.

Auftreten und Verhalten der Polizei

Die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz hat die bundesweit gültigen Leitlinien zum Auftreten und Erscheinungsbild in die „Sicherheitskonzeption Fußball-WM 2006“ der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz übernommen und in den Einsatzbefehlen die Bedeutung nochmals ausdrücklich unterstrichen. Auftreten und Erscheinungsbild waren daneben ständiger TOP in den spezifischen Besprechungen sowie Gegenstand in den bereits dargestellten umfangreichen Einsatzvorbereitungen.

Im Ergebnis haben sich alle Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten während des gesamten Einsatzes durch ihr positives, offenes, freundliches und zuvorkommendes Auftreten Respekt und Anerkennung verdient. Das Verhalten korrespondierte hierbei mit dem Erscheinungsbild. Auch

hier zeichneten sich ausnahmslos alle Beamtinnen und Beamten durch ein einheitliches und lageangepasstes⁷ Erscheinungsbild aus. Seitens der vielen Besucher⁸ fand das Verhalten der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten unisono eine lobende Erwähnung.

In vielen Gesprächen mit den eingesetzten Beamtinnen und Beamten wurde deutlich, dass diese die Leitlinien und die Bedeutung des Einsatzes verinnerlicht hatten.

Straftaten mit WM-Bezug

Es wurden keine Straftaten mit nachhaltiger Auswirkung auf die Sicherheitslage oder das Sicherheitsgefühl von Gästen, Besuchern und Bevölkerung festgestellt. Der WM-Bezug der meisten Taten resultiert auch nicht aus der unmittelbar mit den Fußballveranstaltungen im Stadion zusammenhängenden Situation sondern aus dem volksfestähnlichen Charakter des Rahmenprogramms.

Ein deutlicher Anstieg der Taschendiebstähle wurde im Vorfeld erwartet, wenn auch nicht in dieser Dimension. Insgesamt wurden im WM-Zeitraum über 180 Taschendiebstähle registriert und damit die übliche Jahresmarge für Kaiserslautern überschritten.

Die deutliche gesteigerte Polizeipräsenz führte daneben trotz gestiegener Tatgelegenheiten zu einem Straftatenrückgang in den meisten Deliktsbereichen.

In qualitativer Hinsicht ist die Lageentwicklung positiv zu bewerten: Es wurden keine Sexualdelikte und keine Raubüberfälle verzeichnet, die Körperverletzungen waren überwiegend geringerer Intensität. Weiterhin konnten auch keine Verdrängungseffekte festgestellt werden.

4.4 Verkehrsmaßnahmen

Das Verkehrskonzept WM 2006 am Austragungsort Kaiserslautern musste aufgrund der veränderten Verkehrsinfrastruktur grundlegend neu konzipiert werden.

Neben der Mitwirkung im Bereich der Verkehrsinfrastrukturplanung lagen die Schwerpunkte der einsatzvorbereitenden Planung in den Bereichen

- Wegeleitung – Umsetzung einer „farbgebundenen Wegweisung“ vom überregionalen Verkehrsnetz über das städtische Verkehrsnetz, die Fußgängerwegeleitung und die Wegeleitung für Bahnreisende
- Konzeption und Aufbau einer temporären Verkehrsleitzentrale
- Konzipierung eines Park & Ride - Systems gemeinsam mit Stadtverwaltung und TWK⁹ und besonderer Berücksichtigung des Prinzips der frühzeitigen Fantrennung

- Einrichtung einer Protokollstrecke für bevorrechtigte Verkehre von der BAB 6 bis zum Stadion und Anbindung ausreichender Sonderparkplatzkontingente in Stadionnähe
- Konzeptionelle Vorplanung von Eskorten und Lotseneinsätzen sowie Maßnahmenplan bei der Bildung von Autokorsos
- Neukonzipierung der Not- und Rettungswege im Kontext zu dem neu zu erarbeitenden Not- und Katastrophenschutzkonzept
- Gemeinsame Konzeption Verkehrsmanagement Öffentlicher Verkehr mit der Zielrichtung einerseits den Anteil des Besucherverkehrs im ÖV deutlich zu steigern und andererseits ausreichende Kapazitäten im Bus- und Bahnverkehr vorzuhalten.

Gemeinsame Verkehrsleitstelle

Die gemeinsame Verkehrsleitzentrale (Polizei – Stadtverwaltung – TWK –) war elementarer Bestandteil für die erfolgreiche Einsatzbewältigung. Verkehrsstörungen konnten bereits in der Entstehung erkannt und in unmittelbarer Absprache mit den Entscheidungsträgern beseitigt werden. Die Installation von Verkehrsüberwachungskameras an neuralgischen Knotenpunkten unterstützte und erleichterte die Verkehrslenkung immens.

Äußerst positiv gestaltete sich die unmittelbare Zusammenarbeit mit dem ADAC und dem Südwestrundfunk an Spieltagen. Hierdurch konnten unmittelbar Empfehlungen zur Anreise weitergegeben werden. Der Südwestrundfunk berichtete live und mehrsprachig aus der Verkehrsleitzentrale.

Park & Ride-System

Die hohe Akzeptanz des Park & Ride-Angebotes führte zu einer deutlichen Entlastung des städtischen Verkehrsnetzes. Durchschnittlich waren die angebotenen rund 15.000 Park & Ride-Plätze an Spieltagen knapp zur Hälfte belegt. Einzelne Plätze wiesen Auslastungsquoten von 80-95% aus. Durch die unterstützenden verkehrsregelnden Maßnahmen entlang der Park & Ride-Routen und den relativ geringen Individualverkehr im städtischen Verkehrsnetz konnten relativ kurze Umlaufzeiten für die Park & Ride-Busse erreicht werden, was letztlich der zur Attraktivität des P & R-Service beitrug.

Anreise mit dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Die Verkehrsangebote im ÖPNV wurden sehr gut angenommen. Der Anteil der ÖPNV-Nutzer lag bei durchschnittlich 30 – 40%. Am 17. Juni reisten knapp 30.000 Besucher mit der Bahn an, was zu einer

partiellen Überlastung der Bahnhofskapazität führte¹⁰. Durch ein vorbereitetes Maßnahmenkonzept von Bundes- und Landespolizei (Konzeption „kontrollierte Abreise“) konnte diese Problematik weitgehend entschärft werden .

Anreise mit dem Flugzeug über Frankfurt-Hahn

Nach Angaben des Flughafenbetreibers Frankfurt-Hahn wurde über den WM-Zeitraum ein Passagieraufkommen von 290.000 Personen registriert, was einem Tagesdurchschnitt von rund 14.000 Fluggästen entspricht. Nach Erhebungen der Bundespolizei und der Einsatzkräfte der Polizeiwache Hahn bei der Einreise wurden bei der Anreise über den Flughafen Hahn etwa 15.000 Fans aus weltweit 22 Nationen verzeichnet. Schwerpunktmäßige Einreise-/Ausreisebewegungen erfolgten allen voran aus England mit rund 7.500 Fans, gefolgt von Portugal (1.500), Spanien (1.100) und Schweden (1.000). Insgesamt ereigneten sich keine nennenswerten Störungen.

Im Ergebnis aller Verkehrsmaßnahmen konnten Störungen weitgehend vermieden werden. Der befürchtete Verkehrsinfarkt trat nicht ein. Vielmehr herrschte bereits eine Stunde nach Spielende ein normaler innerstädtischer Verkehr. Im Ergebnis von Befragungen und Erhebungen waren 80 % der Besucher mit ihrer Anreise zufrieden.¹¹

4.5 Sicherheit im Fritz-Walter-Stadion

Die hohen Sicherheitsstandards am und im Stadion haben sich bewährt. Insbesondere die intensiven und umfassenden Kontrollen am sogenannten „äußeren Sicherheitsring“ (inklusive der Tatsache, dass diese im Vorfeld ausgiebig kommuniziert wurden) verhinderten die Zuwanderung von Problemfans sowie das Einschleusen gefährlicher Gegenstände. Auch bei hohem Besucherandrang wurde die Kontrollintensität des Ordnungsdienstes beibehalten. Nur selten war eine Unterstützung durch die Polizei erforderlich, um dem Zuschauerandrang gerecht werden zu können.

In einigen wenigen Fällen fanden Einsatzkräfte bei ergänzenden (erneuten) Durchsuchungen von Personen innerhalb des äußeren Sicherheitsrings verbotene Gegenstände. So wurde beispielsweise bei einem italienischen Fan Pyrotechnik sicher gestellt. Zwei andere Personen hatten sich mit total gefälschten (Phantasie) Akkreditierungen Zutritt verschafft. Zur Sicherstellung einer geordneten Entsorgung von Glasgefäßen und anderen Gegenständen, waren große Müllbehälter bereits vor den Einlassstellen aufgestellt. In Kombination mit erläuternden Laut-

sprecherdurchsagen und Hinweisschildern sowie durch ein Aufstellen weiterer Entsorgungsbehältnisse hinter den Einlassschleusen gestaltete sich dieser Bereich unproblematisch, insbesondere konnte eine mit Verletzungsgefahren verbundene ungeordnete Ablage verhindert werden.



Sektorentrennung/Fanführung

Keines der in Kaiserslautern ausgetragenen Spiele war als Risikospiele eingestuft, so dass die vorgeplante und vorbereitete Sektorentrennung zwischen äußerem und innerem Sicherheitsring nicht aktiviert werden musste.

Im inneren Sicherheitsring erfolgte gemäß übereinstimmender Entscheidung der Verantwortungsträger von Polizei und OK eine Sektorentrennung, weil die besonderen baulichen und geografischen Gegebenheiten in Kaiserslautern dies erforderten. Die Drehkreuze waren einzelnen Sektoren zugeordnet und ausschließlich für Tickets dieses Sektors frei geschaltet. Nach dem Durchschreiten der Drehkreuze war ein Wechsel in eine andere Tribüne nicht möglich. Diese Verfahrensweise hat zu keinerlei Problemen oder Beschwerden geführt und sich im Ergebnis bewährt. Die Führung der Fanströme aus dem Stadtgebiet (WM-Meile), von den Haltestellen des ÖPNV und den P&R-Parkplätzen sowie P & R-Haltestellen zum Stadion war im Rahmen des Planungsprozesses von Verantwortungsträgern der Stadt, der Polizei und des OK WM 2006 einvernehmlich festgelegt worden. Trotz einer sehr späten Anreise zum Stadion (die Masse der Zuschauer erschien in den letzten 60 Minuten vor Spielbeginn an den Einlassstellen zum äußeren Sicherheitsring) konnten alle Zuschauer rechtzeitig vor Spielbeginn ihre Plätze einnehmen, ohne dass die Kontrollintensität an den Einlässen reduziert worden war. Innerhalb des äußeren Sicherheitsringes gab es in der Vorspielphase keinerlei Problemkonstellationen und lediglich in der Nachspielphase (Abmarsch der Zuschauer) kristallisierten sich zwei kritische Bereiche in Form von größeren Stauungen heraus. Durch ein mit dem Veranstalter abgestimmtes Maßnahmenpaket überwiegend polizeilicher Maßnahmen konnte diese Situation bei den folgenden Spielen völlig entschärft werden.

Stadionordnung

Die Stadionordnung wurde durch den Ordnungsdienst insgesamt konsequent angewendet. Durch eine Gefahrenabwehrverordnung der Stadt Kaiserslautern waren wesentliche Bestandteile der Musterstadionordnung in öffentliches Recht überführt worden, was die Handlungssicherheit für die Polizeikräfte erhöhte und aufgrund der Bußgeldandrohungen für Zuwiderhandlungen wahrscheinlich auch eine Präventivwirkung entfaltete (allerdings wurden keine Verstöße festgestellt). Die Gefahrenabwehrverordnung wurde nicht auf den WM-Zeitraum beschränkt, so dass sich die genannten positiven Effekte sicher auch nachhaltig auf den regulären Ligabetrieb und sonstige Veranstaltungen im Stadion auswirken.

5. Zusammenarbeit mit dem WM-Büro der Stadt Kaiserslautern

Die Polizei war über den gesamten Planungszeitraum in das WM-Büro der Stadt Kaiserslautern integriert. Die Leitung des Fachbereich VI „Sicherheit und Ordnung“ erfolgte gemeinsam durch den Leiter des Ordnungsamtes und den Leiter der polizeilichen Projektgruppe. Im Ergebnis wurde durch diese Konstellation ein umfassender Informationsaustausch sichergestellt. Gemeinsam durch Stadt und Polizei erfolgte auch eine umfassende Information der Bevölkerung über die Planungen zur WM. In drei Bürgerworkshops wurden die Einwohner offen über die Erwartungen, Einschränkungen und prognostizierten Begleitumstände informiert. Diese besondere und umfassende Kooperation Stadt-Polizei schlug sich in vielen gemeinsamen Projekten nieder (gemeinsames Pressezentrum Stadt – Polizei,



gemeinsame Verkehrsleitstelle Stadt – Polizei). Nachstehend sollen exemplarisch und komprimiert drei weitere Projekte dargestellt werden.

5.1 Videoüberwachung

In Kaiserslautern erfolgte eine nahezu flächendeckende Videoüberwachung in drei Bereichen:

- Im Bereich des Stadions mit mehr als 80 Kameras, beginnend am äußeren Sicherheitsring
- Im Bereich des Stadtgebietes mit den Schwerpunkten WM-Meile, Public Viewing Plätze und die Wege zum Stadion mit 38 Kameras sowie

- Zur Verkehrsüberwachung im Stadtgebiet mit rund 60 Kameras

Die drei Anlagen waren unterschiedlich – auf die jeweilige Aufgabenerledigung abgestimmt – konfiguriert: Im Bereich der Verkehrsüberwachung genügte Überwachungsaufnahmen mit zwei Bildern pro Minute, auf eine Datenspeicherung wurde verzichtet. Im Stadtgebiet und im Stadion fanden regelmäßig schwenkbare und mit Zoomobjektiven ausgestattete Anlagen Verwendung. In der Planungsphase waren verbindliche Absprachen zur gemeinsamen Finanzierung und Nutzung durch die Stadt und die Polizei getroffen worden. Im Ergebnis wurde damit eine kostengünstige, nachhaltige und aufgabenadäquate Regelung getroffen, die sich auch im Einsatz bewährte. Der Landesbeauftragte für den Datenschutz (LfD) war frühzeitig und umfassend in die Projektplanung eingebunden. So konnten datenschutzrechtliche Bedenken durch begleitende Regelungen „entschärft“ werden, insbesondere erfolgte nur eine kurzfristige Speicherung. Die permanente Übertragung von Bildern in die Gesamtbefehlsstelle war zur Beurteilung der Sicherheitslage ein wertvolles Hilfsmittel. Besonders im Stadtgebiet konnte der Andrang der Menschenmassen wirkungsvoll gelenkt werden.

5.2 Gemeinsames Call-Center Stadt – Polizei

Intention war, das Informationsbedürfnis der regionalen, aber auch nationalen und internationalen Besucher und damit die Masse der Anrufe an einer Stelle zu bündeln und hier kompetent zu betreuen. Dabei stand auch die Überlegung Pate, die „üblichen“ Anfragestellen (Notrufzentralen, Einsatzleitstellen) zu entlasten. Als Schwerpunkte des Informationsbedürfnisses wurden vier Bereiche prognostiziert:

- Anreise zum Veranstaltungsort/Verkehrsführung
- Touristische Akzente (inkl. Unterkünfte,..)
- Stadion (inkl. Ticketing)
- Sicherheit

Mit einem gemeinsamen Personalkörper (32 Bedienstete, darunter städt. Angestellte, städt. Volunteers sowie sechs Polizeibeamte) wurden fast 7000 Anfragen beantwortet. Das Call-Center war im Rathaus Nord während der gesamten WM-Zeit mit einem flexiblen, ereignisorientierten Dienstzeitmodell installiert.

Die genannten Hauptziele wurden erreicht, ausnahmslos positive Rückmeldungen bestätigten den Professionalisierungsgrad des gesamten Teams.

6.3 Allgemeinverfügung „Glasfreie Innenstadt“

Vor dem Hintergrund eines Vorfalles anlässlich einer PV-Veranstaltung in Köln während des Confederations-Cup¹² aber auch aufgrund der Erfahrungen anderer Städte bei Großveranstaltungen wurde in Kaiserslautern sehr früh das Projekt „glasfreie Innenstadt“ durch Polizei und Ordnungsamt initiiert.¹³ Deutliche und beharrliche Widerstände, vor allem aus dem Bereich der Gastronomie, konnten auch mit einer öffentlichen Informationsveranstaltung nicht gänzlich überwunden werden. Letztlich wurde nach langen Verhandlungen eine Allgemeinverfügung der Stadtverwaltung Kaiserslautern erlassen, die es im Wesentlichen untersagte, innerhalb des beschriebenen räumlichen Bereiches

- gewerbsmäßig Getränke in Glasbehältnissen zu verkaufen und
- Glasgetränkebehältnisse außerhalb geschlossener Räume mitzuführen.

Auf diese Verfügung wurde öffentlich hingewiesen. Ausländische Gäste erhielten mehrsprachige Flugblätter und konnten sich durch die Beschilderung an den Eingängen zur WM-Meile informieren. Durch korrespondierende intensive und gemeinsame Kontrollen von Polizei und Ordnungsamt wurde schließlich eine weitgehende „Glasfreiheit“ im betroffenen Gebiet erreicht. Im Ergebnis erlitten bei fast einer Million Besucher lediglich drei (!) Personen Schnittverletzungen. Gegen die Verfügung wurde nicht geklagt. Gastwirte und Hoteliers hielten sich im Wesentlichen an die Verfügungsinhalte. In der Stadt Kaiserslautern ist man nach der WM von der Konzeption „glasfreie Innenstadt“ überzeugt.

Zwischenzeitlich wird diese Verfügung auch bei anderen Großereignissen in Kaiserslautern, beispielsweise beim Altstadtfest, angewendet. Diese umfassende Zusammenarbeit mit der Stadt ist nur ein Beispiel für die vielen anlässlich der WM gelebten Kooperationen. Ohne die intensive Zusammenarbeit mit der Feuerwehr, den „weißen Diensten“ (DRK, Malteser, Johanniter...), dem THW, den Verkehrsverbänden, der Kreisverwaltung, dem Gesundheitsamt und vielen anderen mehr, wäre die WM nicht durchführbar gewesen. Es gilt nunmehr, möglichst vieles aus diesen gemeinsamen Planungen auch in den polizeilichen Alltag zu retten und die umfangreichen Kontakte zu pflegen.

6. Fazit

Der Polizeieinsatz WM 2006 in Kaiserslautern verlief ohne nennenswerte Störungen. Insbesondere wurde von allen Beteiligten, Gästen und den Medien die

deutlich sichtbare aber zurückhaltende Präsenz nationaler und internationaler Polizei gelobt. In Umfragen bestätigten deutsche und ausländische Gäste den hohen Sicherheitsstandard.¹⁴ Vor allem im Ergebnis der umfassenden Kooperationen ist auch der kleinsten WM-Stadt eine „Punktlandung“ gelungen.

Die durchgehend festzustellende friedliche Atmosphäre in Kaiserslautern wurde meines Erachtens im Wesentlichen durch folgende Faktoren begünstigt:

- In Kaiserslautern spielten nur Teams, deren Anhänger nicht oder überwiegend nicht in Problemfanszenen organisiert sind; größere gewaltsuchende oder gar gewaltbereite in- oder ausländische Fangruppen wurden nicht festgestellt.
- Im Verbund mit den Sicherheitsmaßnahmen am (äußerer Sicherheitsring) und im Stadion sowie auf den PV-Plätzen kam es zu keinen nennenswerten gewalttätigen Aktionen.
- Das friedliche und fröhliche Verhalten der vielen tausend ausländischen Gäste wirkte auch auf die einheimischen Besucher und die Einwohner ansteckend; es entstand eine Party- und Feierstimmung, die durch die attraktive Fanmeile der Stadt gefördert
- Für die Problemfanszene in Rheinland-Pfalz wurde ein koordiniertes und abgestuftes Maßnahmenbündel zur Gefahrenabwehr angewandt. Sobald sich konkrete Gefahrenanhalte ergaben, erfolgten polizeirechtliche Maßnahmen wie Meldeauflagen oder Platzverweise/Betretungsverbote. Die Konsequenz im polizeilichen Handeln verunsicherte die Szene.
- Die polizeiliche Einsatztaktik, eine Mischung aus offener und verdeckter Präsenz mit Zugriffskräften in der „zweiten Reihe“, wurde von der Bevölkerung begrüßt und angenommen. Diese „Präsenz in Sichtweite“ im Verbund mit internationalen Polizeikräften führte dazu, dass „Polizei zum Anfassen“ präsent war. Dieses Angebot wurde von den aus- und inländischen Besuchern in vielen Kontakten, Gesprächen oder „Fotoshootings“ angenommen.
- Grundvoraussetzung hierfür war das Auftreten und Erscheinungsbild der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Das freundliche, zuvorkommende aber auch bei festgestellten Störungen konsequente Handeln bewerteten alle Besucher positiv. Dieses Verhalten wurde über die gesamte Dauer des Einsatzes gezeigt.
- Die insgesamt „stressfreie Anreise“ mit Bus, Bahn oder PKW trug maßgeblich zur Fröhlichkeit und Entspannung

der Menschen mit bei. Das Verkehrsmanagement, welches in Form einer gemeinsamen Verkehrsleitstelle mit Stadt, ÖPNV-Unternehmen, SWR, ADAC und Polizei organisiert war, hat Früchte getragen: Weder bei Anreise noch bei Abreise kam es zu nennenswerten Verkehrsproblemen.

- Die Regelungen zur „glasfreien Innenstadt“ haben sich bewährt. Es gab nur drei Schnittverletzungen. Niemand erlitt Verletzungen durch Flaschenwürfe. Es kann prognostiziert werden, dass sich diese Art der Verfügung auch bei künftigen Großereignissen durchsetzen wird.

Für mich persönlich war die WM 2006 in Deutschland ein einzigartiges Erlebnis. Mir hat unsere Polizei Spaß gemacht. Die umfassende Planungsarbeit aller Beteiligten hat sich gelohnt und wurde belohnt. Die Londoner „Times“ brachte es auf den Punkt, als sie anmerkte: Die Stimmung bei uns müsse man auf Flaschen ziehen und überall in die Welt schicken, so toll sei sie.¹⁵ Dem ist nichts mehr hinzuzufügen.

Fußnoten:

- 1 Stern 40/2006, S. 216 ff
- 2 Spiegel-online, 09.07.2006
- 3 Die Fanbotschaft wurde als Anlaufstelle für die in- und ausländischen Fans durch die beim DFB ansässige „Koordinierungsstelle der Fanprojekte“ (KOS) eingerichtet. Hier konnten sich Fans zu ihren zentralen Fragen (Ticketing, Unterkünfte, Freizeitaktivitäten,...) informieren.
- 4 FIFA Fußball-WM 2006, News 15, S. 21
- 5 Gemeinsame Pressekonferenz Stadt und Polizei am 27.06.2006, WM-Ticker Vol. 37, www.kaiserslautern.de
- 6 Die „Sicherheitskonzeption Fußball-WM 2006“ der Polizei des Landes Rheinland-Pfalz kann hier nur auszugsweise und exemplarisch dargestellt werden.
- 7 Bewusst wurde auf den Public-Viewing-Plätzen und der WM-Meile Dienst in der sogenannten 1. Garnitur verrichtet: Stoffhose (keine Jeans), kurzes Hemd und Dienstmütze (grün oder weiß, je nach Aufgabengebiet); die abgesetzt agierenden Zugriffskräfte trugen Einsatzanzüge.
- 8 Der Polizeiführung liegen zahlreiche Zuschriften aus dem In- und Ausland vor, in welchen sich die Absender über das betont zuvorkommende und freundliche Auftreten bedanken.
- 9 Technische Werke Kaiserslautern (Betreiber der städtischen Busse, auch für P & R).
- 10 Im Bahnhof Kaiserslautern können pro Stunde maximal 7.000 Menschen „abgefertigt“ werden.
- 11 Studie der TU Kaiserslautern, noch nicht veröffentlicht.
- 12 Juni 2005, Spiel Deutschland – Tunesien: Im Ergebnis einer zunächst kleineren Auseinandersetzung erfolgten Flaschenwürfe mit Glasflaschen, der Boden war mit Scherben übersät, mehrere Menschen erlitten Schnittverletzungen.
- 13 „Glasfreie Innenstadt“ meint hier flächenmäßig den Bereich der WM-Meile und der Altstadt sowie eines Gebietes rund um das Stadion.
- 14 exemplarisch: Forschungsteam WM 2006 der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, „Ausländische Fanbefragung während der WM 2006 in Kaiserslautern“: 94,8 % beurteilten die Sicherheit in der Stadt Kaiserslautern als sehr gut bzw. gut, nur 0,5 % als schlecht oder sehr schlecht.
- 15 SWR 1, 10.07.2006, Nachbetrachtung zur WM, www.swr1.de/themaheute

Das Projekt Korruptionscontrolling - Teil 1

Von Dr. Jürgen Stierle¹

1. Einleitung/Bedeutung

Es stellt sich zunächst für viele Führungskräfte von Polizeibehörden die Frage, ob die Durchführung eines Projektes Korruptionscontrolling notwendig ist und welche Aktivitäten durchgeführt werden müssten. Bereits im August 1992 führte das Bundeskriminalamt (BKA) ein Forschungsprojekt zur Korruptionsprävention durch. In dieser Untersuchung kamen folgende Methoden zur Anwendung: Literaturanalyse, mündliche und schriftliche Befragungen sowie ein Workshop mit Experten.² Das 1995 erscheinende Handbuch mit dem Titel „Korruption – hinnehmen oder handeln“ diente vielen öffentlichen Unternehmen als Nachschlagewerk für die Durchführung eigener Projekte im Bereich Korruptionsprävention. Das Bundeskriminalamt und die Polizeiführungsakademie haben im Sommer 1997 vor Verabschiedung des neuen Korruptionsbekämpfungsgesetzes ein Forschungsprojekt über Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll durchgeführt. Obwohl immer wieder Fälle von Polizeikorruption in der Öffentlichkeit bekannt werden, herrscht in weiteren Kreisen der Eindruck vor, es handele sich um Einzelfälle, um „schwarze Schafe“, deren Verfehlungen man seitens der Institutionen zwar bedauert, deren Auftreten jedoch keinen Anlass



Dr. Jürgen Stierle
Geschäftsführer der Unternehmensberatung Stierle-Consulting

gibt, die Organisation als solche – mit ihren Rekrutierungs- und Sozialisationsmechanismen, ihrer Behördenkultur – zum Gegenstand sozialwissenschaftlicher Analysen korruptiven Handelns zu machen. Die Ergebnisse des Projektes gaben hauptsächlich persönliche Einschätzungen, Bewertungen oder Empfehlungen der Befragten, aber auch tatsächlich registrierte Vorkommnisse zum Thema Korruption in ihren Institutionen wieder.³

Nach den Bundeslagebild Korruption 2001 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 1.278 Korruptionsermittlungsverfahren gemeldet. Hierbei hatten die Polizeibehörden einen Anteil von 9,4% (120 Ermittlungsverfahren).⁴

Hierbei handelte es sich häufig um nicht tatbereite Polizeibeamte, die auf Bestechungsversuche der Klienten nicht eingingen. Beispielsweise wurde im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wegen Verdachts des schweren Raubes u. a. bekannt, dass ein Polizeibeamter gegen Bezahlung Abfragen in polizeilichen Systemen zu Personen und Kfz-Kennzeichen durchführte. Nach seiner Festnahme gestand der Polizeibeamte, mindestens 15 Abfragen für jeweils 500 DM durchgeführt zu haben. Des Weiteren soll in Aachen ein Kommissar 500.000 DM Schmiergelder für die Vergabe von Aufträgen von Klienten angenommen haben. Ein weiterer gekaufter Aachener Polizeibeamter soll bei der Entarnung verdeckter Ermittler behilflich gewesen sein.⁵ In Köln wurde ein Polizist überführt, der Waffen mit Munition an einen Klienten verkauft haben soll.⁶

Natürlich sind die Polizeibeamte, Staatsanwälte oder Richter in den meisten Fällen unbestechlich und räumen der Bekämpfung aller Formen der Korruption einen hohen Rang ein. Unter Zugrundelegung der Annahme, dass es sich nicht mehr um Einzelfälle handelt, sondern ein systembedingtes Korruptionsproblem in öffentlichen und privaten Unternehmen vorliegen könnte, habe ich an der Bergischen Universität Wuppertal im Rahmen eines Forschungsprojektes⁷ (Promotion) ein Korruptionscontrollingkonzept entwickelt und dies in

Seminaren und Beratungen praktisch umgesetzt.⁸ Ich habe im Rahmen meiner Untersuchung u. a. folgende Fragen beantwortet:

- Welche externen und internen Prüf- und Steuerungsorgane wirken bei der Korruptionsbekämpfung mit?
- Wie können Korruptionsrisiken durch Frühwarnsysteme in öffentlichen und privaten Unternehmen erkannt werden?
- Wie kann der Prinzipal das System eines Unternehmens sowie die Umwelt zur Korruptionsbekämpfung steuern?
- Wie wirkungsvoll sind bestehende Korruptionscontrollingkonzepte in öffentlichen deutschen Unternehmen?

Die einzelnen Wissenschaften definieren Korruption sehr unterschiedlich. Ich habe in meinen Untersuchungen und in meinen Seminaren die wirtschaftsethische, wirtschaftswissenschaftliche sowie den in den §§ 331 – 335 StGB und §§ 298 – 300 StGB normierten Tatbestand zugrunde gelegt. Der Begriff Korruption wird in der Wirtschaftsethik als normwidriges Verhalten eines Funktionsträgers beschrieben.⁹ Der Anwendungsbereich erstreckt sich von unmoralischem Verhalten bis zur Erfüllung von strafrechtlichen Tatbeständen für Bestechungsfälle. Der Begriff „Funktionsträger“ weist darauf hin, dass ein „Prinzipal-Agent“ Verhältnis vorliegt, jemand im Auftrag eines anderen tätig wird. Der Begriff „Normwidrigkeit“ beschreibt eine Regelverletzung des Agenten. Durch die Rechtsordnung (Gesetze, Erlasse, Ethik-Richtlinie) ist es u. a. den Agenten verboten, Geschenke anzunehmen. Aus der Sichtweise der Wirtschaftswissenschaft handelt es sich um einen nicht legalen Tausch¹⁰ zwischen dem Agenten und dem Klienten, bei dem der Agent durch Missbrauch der Vertrauensstellung zwischen ihm und dem Prinzipal eine nicht erlaubte Handlung als Leistung erbringt. Hierdurch entsteht dem Prinzipal und dem Wett-

bewerber ein Schaden. Allein in der Bauindustrie soll durch Bestechung jährlich ein Schaden von 5 Mrd. Euro entstehen wobei nach Beurteilungen der Bundesregierung verlässliche Zahlen über materielle Schäden infolge Korruption nicht vorliegen. Beispielsweise betrug der reine Zinsschaden bei Korruptionsfällen des Zollkriminalamtes für den Zeitraum von 1994 bis 1998 ca. 870.000 DM.¹¹

In dem folgenden Beitrag wird zunächst das Prinzipal-Agenten-Klienten-Modell dargestellt. Anschließend wird der Projektleiter mit seinem Team betrachtet. Es erfolgen Erläuterungen zur Fortbildung der Polizeibeamten sowie zur Steigerung der Identifizierung mit den Vorgesetzten, den Kollegen, den Klienten sowie den Arbeitsprozessen. Nach der Darstellung der Bedeutung und Vorgehensweise eines Frühwarnsystems zum Erkennen von Korruptionsrisiken wird abschließend der Projekterfolg betrachtet.

2. Die Prinzipal-Agenten-Klienten Beziehungen

In dem im Folgenden betrachteten Modell sind drei Akteure beteiligt:

Der Prinzipal, der Agent und der Klient. Die Positionen und Beziehungen der drei Akteure sind im Korruptionsfall durch folgende Merkmale gekennzeichnet:¹²

1. Der Prinzipal leitet eine Polizeibehörde bzw. Polizeidienststelle.
2. Für die Verwirklichung von Unternehmenszielen wie beispielsweise die Gefahrenabwehr oder die Strafverfolgung benötigt der Prinzipal Mitarbeiter (Agenten), denen er Aufgaben überträgt.
3. Bei den Agenten könnte es sich um Polizeibeamte, Verwaltungsbeamte, Angestellte oder Arbeiter handeln.
4. Der Prinzipal räumt den Agenten durch Vertrag oder Einzelanweisungen besondere Entscheidungs- oder Handlungsmöglichkeiten ein.
5. Bei der Durchführung von Handlungen muss der Agent ihm vorgegebene explizite oder implizite Verhaltensnormen (z.B. Gesetze, Erlasse) beachten.
6. Der Agent schließt mit dem Klienten im Auftrag des Prinzipals einen Vertrag und erbringt für den Klienten gewisse Dienstleistungen.
7. Zusätzlich schließt der Agent mit dem Klienten einen rechtlich unwirksamen „Korruptionsvertrag“, indem

beide Beteiligte gegen Normen verstoßen (z.B. Korruptionsvorschriften) und zwischen ihnen Vorteile ausgetauscht werden.

8. Zur Vermeidung von Sanktionen wird der rechtlich unwirksame Korruptionsvertrag sowohl vom Agenten als auch vom Klienten geheim gehalten. Zur Erzielung der Geheimhaltung werden Manipulationen vorgenommen.
9. Im Rahmen des Grundmodells wird davon ausgegangen, dass der Klient entweder eine Einzelperson ist oder der Klient im Rahmen seiner Aufgabendelegation den Prinzipal seines Unternehmens vertritt und hierbei die Ziele zwischen dem Klienten und seinem Auftraggeber (Prinzipal) identisch sind.
10. Es wird davon ausgegangen, dass alle drei Akteure mit ihren Handlungen versuchen, ihren individuellen Nutzen zu maximieren.

Die Beziehungen zwischen den Akteuren im Grundmodell werden in der folgenden Abbildung dargestellt:

Die im Grundmodell getroffene Annahme, dass der Klient entweder eine Einzelperson ist oder der Klient im Rahmen seiner Aufgabendelegation den Prinzipal seines Unternehmens vertritt und hierbei die Ziele zwischen dem Klienten und seinem Auftraggeber (Prinzipal) identisch sind existiert seit einigen Jahren in einigen Unternehmen aufgrund der Korruptionscontrollingpolitik des Staates und der Ethiknormen der Unternehmen nicht mehr. Vielmehr wurde bei der Erweiterung des Modells davon ausgegangen, dass der ethisch orientierte Klienten-Prinzipal bestehende gesetzliche oder betriebliche Normen einhalten möchte. Der Klient, der diese Normen nicht einhält, begeht somit einen Regelverstoß.

Des Weiteren wurde das Korruptionscontrolling der drei Akteure in meiner Dissertation beschrieben. Der Prinzipal kann mit Hilfe von externen oder internen Prüf- und Steuerungsorganen im Rahmen eines Projektes Korruptionscontrollingpolitik betreiben, indem er die Organisation, die Agenten und Klienten steuert.

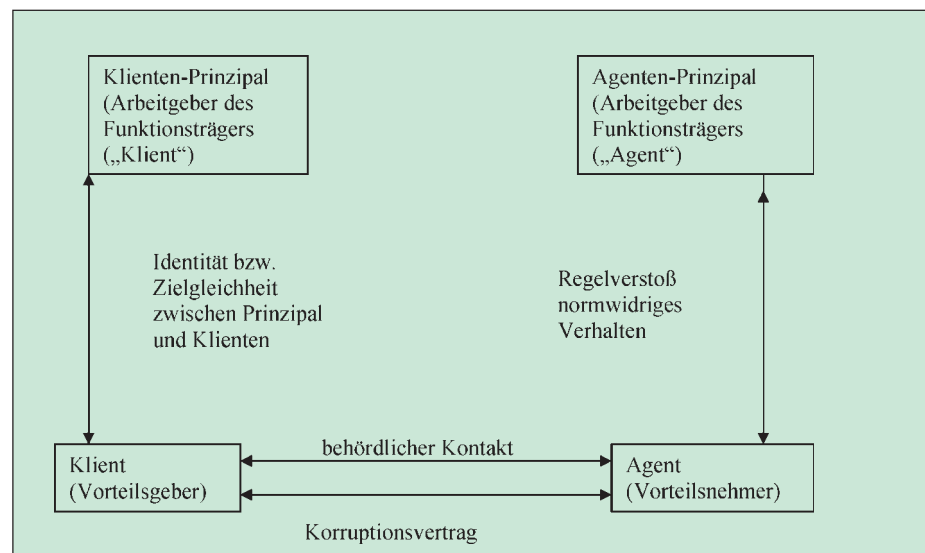
3. Der Projektleiter und sein Team

Die Funktion des Korruptionsbeauftragten wurde als Teil einer Reihe von Präventionsmaßnahmen erdacht, und zwar als Konsequenz aus den Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre vermehrt aufgedeckten Korruptionsskandalen. Das Bundeskriminalamt hat im Jahre 1995 die Benennung von Korruptionsbeauftragten den öffentlichen Unternehmen u. a. mit folgenden Funktionen empfohlen:

- Ansprechpartner als Vertrauensperson mit Beratung- und Aufklärungsfunktion,
- Multiplikator im behördeninternen Sensibilisierungsprozess,
- Hilfestellung bei der Beurteilung aufkommender Verdachtsmomente.

Die Steuerung der Aufbau- und Ablauforganisation, der Agenten (Polizeibeamten) sowie der Klienten durch den Korruptionsbeauftragten wurde vom BKA damals nicht berücksichtigt.

Es gibt bislang keine gesetzliche Verpflichtung zur Bestellung eines Korruptionsbeauftragten. Da es bei Korruptionsdelikten keine Opfer oder unmittelbare Geschädigte gibt und Strafanzeigen durch die Beteiligten (Beschuldigten)



eine Ausnahme bilden, sollte der Gesetzgeber den sog. Whistleblowern (Hinweisgebern) eine Möglichkeit geben, sich anonym zu offenbaren. Da die Notwendigkeit dieser Institutionen von vielen Leitern von öffentlichen und privaten Unternehmen aufgrund des zu geringen politischen Willens (zu geringes Risikobewusstsein) bisher nicht erkannt wurde, sollte der Gesetzgeber gesetzliche Regelungen, wie sie beispielsweise beim Datenschutzbeauftragten vorhanden sind, erlassen.

Bei den Kommunalpolitikern der Stadt Osnabrück verstärkte sich beispielsweise aufgrund eines aktuellen Korruptionsfalls, in den eine Führungskraft der Stadt Osnabrück verwickelt war, der politische Wille zur Korruptionsbekämpfung. Aufgrund der Anregung einzelner Kommunalpolitiker wurde zum 1. Januar 2003 ein Antikorruptionsbeauftragter ernannt. Zu dessen Aufgabenbereich gehört u.a. die Förderung der Sensibilität der Beschäftigten durch Beratung und Aufklärung, die Unterbreitung von Vorschlägen für interne Ermittlungen sowie die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden.

Aufgrund der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention vom 17. Juni 1998 (Neufassung vom 7.7.2004) sowie Erlasse einzelner Bundesländer wurden anschließend in den einzelnen Behörden der Bundes- bzw. Landesverwaltung Korruptionsbeauftragte ernannt. Beispielsweise gibt es seit dem 1.7.2005 bei den Polizeipräsidenten Frankfurt Oder und Potsdam eine Ansprechpartnerin für Korruptionsprävention, die in dieser Funktion direkt dem Polizeipräsidenten unterstellt sind.

Die Funktion zur Gestaltung des Korruptionscontrolling kann jedoch nicht nur von einer Einzelperson, sondern auch von einer Projektgruppe erfüllt werden. Es bildeten sich in der Folgezeit in vielen Kommunal- und Landesverwaltungen – aber auch in privaten Unternehmen – Arbeitskreise deren Hauptaufgabe darin bestand eine Dienstweisung bzw. Ethikrichtlinie zu erstellen. Teilweise resultierten die Arbeitskreise aufgrund der Untersuchung eigener Korruptionsfälle oder Begleitstrafataten (z.B. Betrug, Untreue) im Unternehmen. Beispielsweise wurde bei den Stadtwerken in Bonn am 27. März 2003 ein Arbeitskreis Korruptionsprävention gegründet, der sich seit 25. Januar 2004 Projektteam Korruptionscontrolling nennt. Die Projektgruppe setzt sich aus fünf internen Mitarbeitern, dem

externen Vertrauensanwalt sowie zwei externen Beratern zusammen. In dieser Projektgruppe wurde beispielsweise eine Marketing-Richtlinie sowie ein Flyer zur Korruptionsprävention erstellt. Ferner wurden seit dem 22. März 2004 die Mitarbeiter in korruptionsgefährdeten Organisationsbereichen von einem externen Unternehmensberater zur Korruptionsprävention geschult.

Bei der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband sollte der Leiter der Revision aufgrund eines Zielvereinbarungsgesprächs zwischen ihm und dem Vorstandsvorsitzenden die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention hinsichtlich Anwendbarkeit bzw. durchgeführter Realisierung und weiterer Empfehlungen überprüfen. Aufgrund des Beschlusses des Vorstandes vom 28.11.2000 wurde in einem Workshop durch Experten des Unternehmens, sowie einem externen Unternehmensberater, eine Geschäftsweisung zur Korruptionsprävention erstellt. Anschließend wurden ab 21. Juni 2001 bis 2003 in 44 eintägigen Korruptionsseminaren die Führungskräfte und Sachbearbeiter hierüber informiert. Es erfolgten ferner Maßnahmen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation. Im Jahre 2003 wurden sämtliche interne Vorschriften der beiden Verbände hinsichtlich Redundanzen, Notwendigkeiten und Aktualität von einer Projektgruppe kritisch untersucht. Als Ergebnis dieser Prüfung konnte die Anzahl der Vorschriften reduziert werden. Außerdem wurde die Systematik der Vorschriften transparenter gestaltet. Des Weiteren wurde eine umfassende Risikoinventur durchgeführt.

Die Initiative zur Durchführung eines Projektes Korruptionscontrolling erfolgte in der Praxis überwiegend durch verschiedene Korruptionsbekämpfungsgesetze, einen eigenen Korruptionsfall im Unternehmen, die Akquisition eines auf den Bereich Korruptionscontrolling bzw. Unternehmensethik spezialisierten Unternehmensberaters, sowie durch Anregung eines Sachbearbeiters bzw. einer Führungskraft nach der Teilnahme an einem Seminar zur Korruptionsprävention. Strategische Ziele der Korruptionsprävention können beispielsweise die Verhinderung eines Skandals, die Verhinderung von korruptionsbedingten Vermögensschäden, der Schutz der in der Behörde beschäftigten Agenten vor einer möglichen Strafverfolgung sowie die Aufrechterhaltung des Vertrauens von Bürgern, Lieferanten oder Kunden sein. Operative Ziele der Kor-

ruptionsprävention, die durch den Projektleiter und seinem Team verfolgt werden, sind beispielsweise die Schulung von Mitarbeitern, die Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation mit dem Ziel das interne Kontrollsystem zu stärken und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruptionsdelikten oder auch Begleitstrafataten zu erhöhen, die Erstellung einer Ethikrichtlinie, die Verbesserung der Unternehmenskultur sowie eine mögliche Identifizierungspolitik. Ziel des Projektes ist die Organisations- bzw. Personalentwicklung.

Die Projektgruppe sollte sich interdisziplinär aus interessierten Führungskräften oder Spezialisten verschiedener Organisationsbereiche der Behörde zusammensetzen. In kleinen Behörden könnte der Behördenleiter die Projektleitung übernehmen. Es ist in der Praxis sehr wichtig, dass die Sichtweise der Sachbearbeiter, die unmittelbaren Kontakt zu den Klienten haben, bei dem Projekt berücksichtigt wird. Diese Sichtweise könnte durch einen Gruppenleiter bzw. durch den Personalrat vermittelt werden.

(Fortsetzung folgt)

Fußnoten:

- 1 Der Verfasser ist Geschäftsführer der Unternehmensberatung Stierle-Consulting und führte u.a. Seminare bzw. Projekte zur Korruptionsprävention bei der Emschergenossenschaft, den Stadtwerken Bonn, dem Zollkriminalamt, der Stadt Osnabrück, sowie dem Polizeipräsidentium Frankfurt Oder erfolgreich durch.
- 2 Vgl. Vahlenkamp, W./Knauf, I. (1997): Korruption – hinnehmen oder handeln? S. 30.
- 3 Vgl. Mischkowitz, R./Bruhn, H. (4/2001): Korruption – (K)ein Thema für die Polizei? Ergebnisse eines gemeinsamen Forschungsprojekts von Bundeskriminalamt und Polizei-Führungsakademie, in: Kriminalistik, S. 229 f.
- 4 Vgl. BKA Bundeslagebild Korruption (2001), S. 29.
- 5 Vgl. Scheuch, E.K. (2/2002): Korruption als Teil einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung – Oder: Die Kriminogenese eines kommunalen „Klingels“, in: Kriminalistik, S. 89.
- 6 Vgl. Limbach, P. in Kölner Stadt-Anzeiger vom 28.04.1993 sowie Scheuch, E.-K. (2/2002), S. 83.
- 7 Vgl. Stierle, J. (2006), Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, Mering, Diss.
- 8 Nach Ansicht von Klitgaard, R. (3/1998): Internationale Kooperation gegen Korruption, in: Finanzierung & Entwicklung, S. 6 sollte sich der Kampf gegen die Korruption auf die Reform der Systeme konzentrieren.
- 9 Vgl. Enderle, G. u.a. (1993): Lexikon der Wirtschaftsethik, S. 571.
- 10 Vgl. Schmidt, K./Garschagen, C. (1978): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, S. 565
- 11 Vgl. Ostendorf, H. (1999): Bekämpfung der Korruption als rechtliches Problem oder zunächst moralisches Problem? In: Neue Juristische Wochenschrift, S. 615 sowie Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln 114 Js 831/99.
- 12 Vgl. Stierle, J. (2006), S. 125.

Abfallverschiebung mit Transportkontrollen bekämpfen

Von Angelika Schley, Kriminalhauptkommissarin, Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

Umweltkriminalität als klassischer Typus der „Kontrollkriminalität“ verlangt nach operativen Konzepten, mit Hilfe derer Umweltverstöße aufgedeckt werden sollen. Dies trifft insbesondere für den Bereich der qualifizierten Umweltkriminalität zu, da hier das Dunkelfeld aus vielfältigen Gründen besonders hoch einzuschätzen ist. Mit Abfalltransportkontrollen soll in Rheinland-Pfalz versucht werden, dem Phänomen „Abfallverschiebung“ zu begegnen.

Im September 2006 machte die illegale Lagerung von 400 Tonnen Giftmüll in dem westafrikanischen Staat Elfenbeinküste Schlagzeilen. Ursächlich für das öffentliche Interesse waren neben den ökologischen Schäden vor allem die bislang zu beklagenden sieben Todesopfer – darunter vier Kinder – und die annähernd 26.000 registrierten Krankheitsfälle.

Nasenbluten, dann Erbrechen, Kopfweg, Schmerzen in der Brust. Das waren die ersten Symptome. Dann setzten die Vergiftungserscheinungen ein.

Die schädliche Fracht war zuvor mittels LKW zur Schiffsverladung von den Niederlanden aus über Estland nach Westafrika transportiert und von dort auf mindestens neun Deponien verteilt worden. Woher die Chemieabfälle ursprünglich kamen, ist noch ungeklärt.

Für die niederländische Rohstoffhandelsfirma Trafigura BV war alles „ganz legal“. Sie habe alle Papiere für die Anlieferung des schwefelkohlenwasserstoffhaltigen Sondermülls besessen. Eine Lüge, so die „Frankfurter Rundschau“ vom 13.09.2006.

Denn der Transport verstieß gegen nicht weniger als drei internationale Regelun-

gen. So verbietet das Lomé-Abkommen mit der Europäischen Union zum Teil sogar grundsätzlich den Export von Giftmüll in afrikanische Staaten.

Deutsche Abfälle in Afrika und Osteuropa

Zwar ist glücklicherweise nicht alles so spektakulär und mit so unmittelbar lebensbedrohlichen Folgen verbunden wie der oben beschriebene aktuelle Fall. Doch auch weniger große Beeinträchtigungen durch umweltgefährdende Abfälle wirken auf das Ökosystem Erde.

Immer wieder belegen nicht zuletzt auch polizeiliche Feststellungen, dass insbesondere Afrika beliebtes Ziel für europäische Sonderabfälle ist. Umweltgefährdende Abfälle wie Altagos (umweltgefährdend durch die Betriebsstoffe), Fluorkohlenwasserstoff (FCKW)-haltige Kühlschränke oder nicht restölentleerte Motor- und Getriebeteile werden mittels Bahn, Binnenschiff und/oder LKW illegal über den Hamburger Hafen verbracht.

Deutschland als derzeit Europas größter Müllexporteur spielt dabei oft eine zentrale Rolle. Nicht selten haben diese Abfälle ihren Ursprung auch in Rheinland-Pfalz.

Neben Afrika gewann insbesondere Osteuropa zunehmend an Bedeutung als Abfallexportland. Tschechien drohte wegen der Häufung an illegalen Verbringungen aus Deutschland gar mit Klage beim Europäischen Gerichtshof (Quelle: Der Spiegel 18/2006).

Neben dem Inland sind aber auch Frankreich, Belgien und die Niederlande beliebte Exportländer.

Ursachen

Abfallverschiebung lohnt sich: Können pro Tonne Abfall 100 Euro Entsorgungskosten eingespart werden, erreichen illegale Gewinne leicht sechsstelligen Beträge. Korruption und mangelnde Überwachung, hoher Konkurrenzdruck mit der Folge von Dumpingangeboten, schwer zu

Unter Abfallverschiebung wird die strafrechtlich relevante Verbringung von Abfall an bestimmte/unbestimmte Orte (regional/überregional, Ex- und Import) verstanden. Die Verbringung hat den Zweck der illegalen Beseitigung mit dem Ziel der Einsparung hoher Entsorgungskosten. Sie hat in der Regel erhebliche ökologische, soziale, wirtschaftliche und/oder gesundheitliche Schäden zur Folge.

Bei grenzüberschreitender Verbringung werden dabei neben der schlechten Wirtschaftslage und den nicht oder nur gering vorhandenen Umweltstandards gegenüber dem Erzeugerland die in einigen Empfängerländern vergleichsweise geringer ausgeprägten Überwachungsstandards mit der damit verbundenen Minimierung des Entdeckungsrisikos ausgenutzt. Sie ist normiert in § 326 Abs. 1 StGB (innerdeutsche Verbringung) bzw. § 326 Abs. 2 StGB (grenzüberschreitende Verbringung).

durchschauende Firmenstrukturen und ein Rückbau der Umweltverwaltung sind weitere Ursachen, die illegale Entsorgung erleichtern.

Situation in Rheinland-Pfalz

Die Abfälle kommen aus allen Bundesländern und werden häufig über lange Strecken unkontrolliert transportiert. Rheinland-Pfalz nimmt dabei aufgrund seiner geografischen Lage und seiner Außengrenzen zu Frankreich, Belgien und Luxemburg sowie der Nachbarschaft zu Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg eine besondere Stellung ein – insbesondere als Transitland, aber auch als Entstehungsort der Abfälle.

Angesichts dieses zunehmend in den Fokus umweltkriminellen Handelns rückenden Deliktsfeldes wurden bereits im Jahr 1999 im Umweltdezernat des Landeskriminalamtes (LKA) Rheinland-Pfalz Überlegungen angestellt, welche polizeilichen Konzepte dem Phänomen Abfallverschiebung entgegen gesetzt werden könnten.



Angelika Schley

Kriminalhauptkommissarin
Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

Abfallverschiebung als klassischer Typus der Kontrollkriminalität

In einer auf Anregung des LKA vorgelegten Studie der Landespolizeischule Rheinland-Pfalz zur Thematik „Abfallverschiebung – Möglichkeiten der Verdachtsgewinnung und Bekämpfungsstrategien“ wurde dabei die Empfehlung formuliert, insbesondere polizeiliche Kontrollen von Abfalltransporten zu verstärken. Damit sollte nicht nur ein stärkerer Kontrolldruck, sondern auch ein erhöhtes Entdeckungsrisko erreicht werden.

Vor diesem Hintergrund hat das LKA die Konzeption „Abfalltransportkontrollen 2000“ entwickelt, um die Kontrollabläufe systematischer darzustellen und praktische Hilfen an die Hand zu geben. Flankiert von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sollte damit eine möglichst hohe Akzeptanz bei den Kollegen erreicht werden, die in rechtlicher wie praktischer Hinsicht einen komplexen und anspruchsvollen Arbeitsbereich für sich zu erschließen hatten.

Kontrollkonzept

Da der Transportvorgang notwendiger Teil der Abfallverschiebung ist, setzte hier das Kontrollkonzept an: Abfälle, abfallrechtliche Begleitpapiere und zumindest der nachvollziehbare Teil der Transportroute müssen zueinander passen. Unplausibilitäten oder klare Widersprüche können den Anfangsverdacht einer Straftat und Sofortmaßnahmen begründen. Eine abschließende Klärung am Kontrollort ist jedoch auch bei Einbindung der zuständigen Fachbehörden selten möglich. Oftmals sind im Nachhinein Ermittlungen beim Abfallentsorger und/oder Abfallerzeuger erforderlich, um den Sachverhalt zu verifizieren. Die anlässlich der Kontrolle getroffenen Feststellungen dienen als Beweismittel für das eingeleitete Ermittlungsverfahren.

Behördenübergreifende Zusammenarbeit bei Schwerpunktkontrollen

Einen der Schwerpunkte des Konzeptes bildete die behördenübergreifende Integration verschiedener Fachbereiche.

Unter Koordination und mit fachtechnischer Unterstützung des LKA bringen die Gefahrgutkontrolltrupps der Verkehrsdirektionen bzw. die Beamten der Wasserrettungspolizei und die Umweltkommissariate ihre speziellen Fachkenntnisse ein und tragen in Absprache mit den an der Kontrolle beteiligten Vertretern der Umweltfachbehörden, wie z.B. dem Landesamt für Umwelt- und Gewerbeaufsicht, der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie der Sonderabfall-Management-Gesellschaft mbH (SAM), gemeinsam Verantwortung für die ange-

Technische Ausstattung und Fachqualifikation für den Arbeitsschutz bei Umweltermittlungsverfahren des LKA, Dezernats 42:

Die persönliche Schutzausstattung entspricht dem Standard der Feuerwehr. Eine Spezialausrüstung ermöglicht die Eigen-sicherung aller Kräfte bei allen ABC-Lagen. Alle Mitarbeiter sind entsprechend geschult und ausgebildet worden. Das Umweltdezernat verfügt über einen Sachverständigen für Boden und Altlasten, eine Fachkraft (Koordinator) für Arbeiten im kontaminierten Bereich nach BGR 128, Asbestsachkunde nach TRGS 519, Strahlenschutzfachkräfte.

messene Bewertung der festgestellten Verstöße. Sehr häufig unterstützen außerdem Angehörige der mobilen Einsatzkräfte des Zolls und des Bundesamtes für Güterverkehr die Kontrollaktionen. Auch die Polizei-Hubschrauberstaffel unterstützt auf Anfrage den Einsatz durch Selektion der zu kontrollierenden Fahrzeuge und gibt Hinweise in Bezug auf Ausweichverhalten. Selbstverständlich darf nicht verkannt werden, dass diese polizeiliche Maßnahme wie alle Schwerpunktkontrollen schon innerhalb kurzer Zeit bekannt sind. Die Folge: Es werden Ausweichrouten benutzt oder „Ruhezeiten“ eingelegt.

Ziel: Abfallrechtliche Spontankontrollen

Das eigentliche Ziel dieser geplanten Großkontrollen ist deshalb, die erworbenen Handlungsabläufe einzuüben, um sie bei sich spontan ergebenden Kontrollen anzuwenden. Selbstverständlich steht dann das zuvor beschriebene Equipment nicht zur Verfügung. In diesen Fällen kann zumindest fernmündlich auf die bekannten Ansprechpartner zurückzugeworfen werden.

Deshalb empfiehlt es sich

- Adressen-/Telefonlisten der für den Dienstbezirk zuständigen Verwaltungsbehörden wie auch Umweltfachkommissariate und den jeweiligen Ansprechpartnern vorzuhalten und Kontakte aufzubauen

- technische Zugangsmöglichkeiten zu den Abfalldatenbanken vor Ort oder über die Führungszentrale zu schaffen

- Kontrolllisten verfügbar zu haben und anzuwenden

- technische Einsatzmittel zu Beweis- und Dokumentationszwecken vorzuhalten.

Erst wenn die Implementierung abfallrechtlicher Kontrollen in den alltäglichen Polizeidienst geglückt ist, kann das Ziel eines erhöhten Kontrolldrucks erreicht werden.

Kontrollliste „Abfalltransportkontrollen“

Die eigens für Abfalltransportkontrollen entwickelte Kontrollliste dient zugleich als Checkliste und Wegweiser durch das Abfallrecht. Das „Kontrollkonzept“ findet sich hierin wieder:

- Kontrolle der abfallrechtlichen Begleitpapiere
- Feststellung und wenn möglich abfallrechtliche Klassifizierung der Abfälle und
- Verifizierung des Transportweges.

Die Überprüfung der aufgezeigten Kontrollbereiche auf Plausibilität im gegenseitigen Abgleich zueinander kann dabei Anhaltspunkte für eine Verdachtsgewinnung im Hinblick auf das Vorliegen einer Straftat des unerlaubten Umgangs mit gefährlichen Abfällen gem. § 326 Abs. 1 (innerdeutsch) oder Abs. 2 (grenzüberschreitend) liefern. Außerdem werden Möglichkeiten der Beweissicherung aufgezeigt.

Kommunikationsmittel, sonstige technische Ausstattung, Software

Kommunikationsmittel wie z.B. mobiles Telefon und Fax sind wegen der oftmals erforderlichen Rücksprache mit zuständigen Fachbehörden zur rechtlichen Einordnung des zu bewertenden Vorganges bzw. zum Zwecke der Plausibilitätsüberprüfung abfallrechtlicher Begleitpapiere wichtige Hilfsmittel und Voraussetzung für weitere polizeiliche oder auch fachbehördliche Sofortmaßnahmen in einem angemessenen Zeitrahmen. Zu Beweissicherungs- und Dokumentationszwecken sind technische Einsatzmittel zur Probenahme und visuellen Dokumentation (Kopiergerät, Foto- und Videokamera) unabdingbar. Landesweit verfügbare Abfalldatenbanken stehen für die abfall- und gefahrgutrechtlichen Bestimmung zur Verfügung. Sie geben darüber hinaus Hilfestellung bei der Bewertung des möglichen Gefahrenpotenzials. Darüber hinaus ist ein gemeinsamer Stoffdatenpool, der Informationen zu chemischen Stoffen beinhaltet, eingerichtet. Diese Online-Datenbank ist ein gemeinsames Bund-Länder-Projekt und wird ständig aktualisiert.

Zusammenarbeit mit dem Ausland

Im Rahmen einer Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Bundesländer Saarland, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie Frankreich und Belgien (Beobachterstatus) zusammensetzt, werden aktuell gemeinsame Abfalltransportkontrollen im grenznahen Bereich geplant. Ziel ist es, zur Bekämpfung von qualifizierter Umweltkriminalität bundesland- und länderübergreifende Standards und Strukturen für eine effiziente Zusammenarbeit auch über Grenzen hinweg zu erarbeiten.

Tatortarbeit zur Sicherung des objektiven Tatbestandes bei Abfalltransportkontrollen

Von Kurt Sell, Kriminalhauptkommissar, Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

1. Fallbeispiel

Ein LKW wird angehalten, als Ladung führt er laut Begleitpapieren Abfälle zur Verwertung mit. Die Überprüfung der Ladung ergibt, dass die Ladung nicht mit den mitgeführten Papieren übereinstimmt. Es besteht der Verdacht einer Straftat.

Zur Sicherung des Sachverhaltes wird der objektive Tatbestand im Rahmen einer Tatortarbeit gesichert.

Rechtsgrundlage StPO:

§ 94 (Beweisgegenstände)

(1) Gegenstände, die als Beweismittel für die Untersuchung von Bedeutung sein können, sind in Verwahrung zu nehmen oder in anderer Weise sicherzustellen. RISTBV, u.a. Ziff 76

2. Grundsätze und Ziele der Tatortarbeit

LF 385 Tatortarbeit
Handlungsanleitung Tatortarbeit bei Umweltdelikten (BKA Schriftenreihe) PDV 100 (1. Angriff, Rettung und Gefahrenabwehr vor Strafverfolgung)

Die Maßnahmen (Tatortbefund, Probenahme) orientieren sich an dem objekti-



Kurt Sell

Kriminalhauptkommissar
Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

ven Tatbestand im Sinne des Sachverhaltes des § 326 StPO:

§ 326 StGB Unerlaubter Umgang mit gefährlichen Abfällen

(1) Wer unbefugt Abfälle, die

1. Gifte oder Erreger von Menschen oder Tieren übertragbaren gemeingefährlichen Krankheiten enthalten oder hervorbringen können
2. für den Menschen krebserzeugend, fruchtschädigend oder erbgutverändernd sind,
3. explosionsgefährlich, selbstentzündlich oder nicht nur geringfügig radioaktiv sind oder
4. nach Art, Beschaffenheit oder Menge geeignet sind,
 - a) nachhaltig ein Gewässer, die Luft oder den Boden zu verunreinigen oder sonst nachteilig zu verändern oder
 - b) einen Bestand von Tieren oder Pflanzen zu gefährden, außerhalb einer dafür zugelassenen Anlage oder unter wesentlicher Abweichung von einem vorgeschriebenen oder zugelassenen Verfahren behandelt, lagert, ablagert, ablässt oder sonst beseitigt,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer Abfälle im Sinne des Absatzes 1 entgegen einem Verbot oder ohne die erforderliche Genehmigung in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringt.

(3) Wer radioaktive Abfälle unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten nicht abgeliefert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Prinzipiell ist der Sachbeweis als objektiver Beweis sicherer als der subjektive Personalbeweis. Ergibt sich der Beweis unmittelbar aus einer beweiserheblichen Tatsache, liegt ein direkter Beweis vor. Ziel: Der Sachbeweis muss die Tatbestandsmerkmale sichern und dokumentieren.

3. Tatortbefundaufnahme (objektiver Tatbefund)

Die Tatortbefundaufnahme dokumentiert den Status Quo zum Zeitpunkt der Inaugenscheinnahme und erstellt ein objektives, vollständiges Bild über die am Tat-/Ereignisort vorgefundene Situation, die Rückschlüsse auf das Tatgeschehen ermöglichen.

Die durchführenden Beamten müssen ihre Arbeit nach den Gesichtspunkten einer möglichst objektiven Beweissicherung durchführen und dabei den Arbeitsschutz im Sinne der Eigensicherung nicht vergessen.

Das Landeskriminalamt, Dezernat 42, unterstützt deshalb vor Ort die kontrollierenden Kräfte im Rahmen der Tatortarbeit und Probenahme.

Tatortaufnahme

Gefährdungsbeurteilung, Eigensicherung
Festlegung von Arbeitsschutzmaßnahmen
Systematische Begehung des Tatortes
Überblick, Anlage, Spuren
Dokumentation der Tätigkeiten (Foto/Bericht) Skizzen,
Sicherstellung aller Unterlagen (in Kopie) zum Transport, Nachvollziehbarkeit der Abfallherkunft, Entsorgungsweg und Abfallverwertung
Überprüfung ob der IST-Zustand gleich der Genehmigungslage ist
Einsatz von technischen Mitteln zur Nachvollziehbarkeit
Probenahme nach TA-Abfall, LAGA PN 98 (Probenahme nur Fachpersonal)
Transport der Proben, Asservierung zur Analytik
Dekontamination von Ausrüstung und Personen

4. Probenahme

Die Probenahme erfolgt nach der LAGA PN 98 Richtlinie für das Vorgehen bei physikalischen, chemischen und biologischen Untersuchungen im Zusammen-



hang mit der Verwertung/Beseitigung von Abfällen Grundregeln für die Entnahme von Proben aus festen und stichfesten Abfällen sowie abgelagerten Materialien, Stand Dezember 2001.

Zielsetzung

Die Probenahme ist Bestandteil einer Untersuchung im wissenschaftlichen Sinne, sie bestimmt maßgeblich die Qualität der Ergebnisse.

Ziel der Probenahme ist die Gewinnung von Teilmengen, die zur Ermittlung der charakteristischen Merkmale von Abfällen oder abgelagerten Materialien geeignet sind.

Besondere Bedeutung gilt der Aussagekraft der Teilmengen im Hinblick auf deren Repräsentativität zur Gesamtmenge. Unter einer repräsentativen Probe versteht man eine Probe, deren Eigenschaften weitestgehend den Durchschnittseigenschaften der Gesamtmenge des Prüfgutes entsprechen.

4.1 Anwendungsbereich LAGA PN 98

Beurteilung der Abfälle hinsichtlich der Entsorgungswege (Deklarationsanalyse) Eingangskontrolle bei Anlagen zur Behandlung, Verwertung und Beseitigung (Identifikationsanalyse)

Kontrolle bei der Verwertung/Beseitigung von Bodenaushub, Bauschutt und Recyclingmaterial

Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen behördlicher Regelungen

Identifikation unbekannter Stoffe/Abfälle

Gefahrenabwehr und Beweissicherung, z. B. bei unbekanntem und/oder illegal abgelagerten Materialien,

Qualitätssicherung bei der Untersuchung und Beurteilung von Abfällen.

Diese Kriterien bestimmen den Parameterumfang für die Untersuchung und damit Art und Aufwand der Probenahme.

4.2 Grundlagen LAGA PN 98

Die stofflich, räumlich und zeitlich variierenden Eigenschaften (z.B. bei beweg-

ten Abfallströmen) von Abfällen sind Abbild ihrer homogenen/inhomogenen bzw. heterogenen Merkmalstrukturen, deren Kenntnis für die Qualität der Probenahme von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Die Probenahmestrategie und -verfahren müssen somit der möglichen Varianz und Variabilität in der Abfallzusammensetzung angepasst werden.

Die Probenahmestellen müssen übersichtlich angeordnet, unfallsicher und so beschaffen sein, dass Proben möglichst leicht zu entnehmen sind.

Die jeweils geltenden Arbeitsschutzrichtlinien und Unfallverhütungsvorschriften sind zu beachten. (z. B. TRGS 524, BGR 128)

Die Probenahme muss in jedem Fall in einem Probenahmeprotokoll in geeigneter Weise dokumentiert werden, das alle wesentlichen Kenndaten enthält.

Die Dokumentation muss standardisiert erfolgen, gleiche Merkmale müssen auch von unterschiedlichen Bearbeitern gleich beschrieben werden.

Probenahmeprotokoll = Merkliste, soll für die Untersuchungsstelle (Analytik) detaillierte Angaben u. a. über Art und Herkunft der Proben bzw. Anlauf der Probenahme geben.

Eine zusätzliche photographische Dokumentation der Probenahme ist zweckmäßig und hat sich insbesondere im Rahmen der Beweissicherung ungenügend abgelagerter Materialien als unerlässlich erwiesen

5. Im Vorfeld zu beachten

Ziel und Anlass der Untersuchung

Herkunft des Abfalls

Erwartetes Schadstoff-/Stoffspektrum (Annahmeschein)

Örtliche und zeitliche Schwankungen in der Verteilung des Stoffbestandes zu bestimmende Parameter (Grenzwerte)

erforderliche Arbeitsschutzmaßnahmen

Umsetzung vor Ort:

Örtliche Gegebenheiten (frei lagernde Haufwerke, Abfallströme, Anlieferung in Behältnissen, Transportfahrzeugen etc.)

Homogenitäts-/Heterogenitäts-Ansprache der Grundmenge

Größe und Art der Grundmenge

Korn-/Komponenten-/Stückgröße

Festlegung der zu beurteilenden Grundmenge/Abtrennung von Teilchargen

Änderung/ Ergänzung der Probenahmestrategie

Probenahmeverfahren

Methoden der Probenahme (systematische, geschichtete, zufällige)

Probenahmetechnik

Ergänzung/Bestätigung der Parameterauswahl

Verpackung und Versand der Proben.

6. Arbeitsschutz

Die Tatortarbeit im Umweltermittlungsverfahren fällt unter die Definition „Arbeiten im Kontaminierten Bereich.“ Hintergrund dieser Aussage ist die Gefährdungsanalyse der im Einzelfall vor Ort vorliegenden Gefahrstoffsituation (Abfälle/Gefahrstoffe).

Deshalb sind für dieses Arbeitsfeld eine Vielzahl von Arbeitsschutzvorschriften zu beachten. Laut Arbeitsschutzgesetz gilt dies auch für die Polizei, mit Ausnahme der Gefahrenabwehr im engeren Sinne.

Vorschriften:

LF 371

LF 450

LF 385

Handlungsanleitung Tatortarbeit u. Eigensicherung bei Umweldelikten

Technische Regeln Gefahrstoffe (z.B. TRGS 524, TRGS 519, ...)

Technische Regeln Biologische Arbeitsstoffe (TRBA 500, TRBA 220,...)

Unfallverhütungsvorschriften (UVV)

Berufgenossenschaftliche Vorschriften (BGV, BGV D 139,.....)

Die technische Ausstattung des Landeskriminalamtes in Rheinland-Pfalz trägt diesen Vorgaben Rechnung.

7. Abschluss der Maßnahmen

Am Ende der Tatortarbeit steht der objektive Sachbeweis, der in einem Tatortbericht mit Bildmappe und Analytik/Gutachten den Verdacht während der Kontrolle bestätigt oder aber entkräftet.

Aufgrund all dieser Vorgaben ist es wichtig, dass der im Rahmen der Abfallkontrolle tätige Beamte geschult und fachkundig ist.

Die Tatortarbeit bei Umweldelikten stellt sehr hohe Anforderungen an die Fachqualifikationen der ermittelnden Kräfte. Aus Sicht der eingesetzten Fachkraft wird diese Arbeit in ihrem Stellenwert sehr oft unterschätzt.



Die Security-Funktion in einem global agierenden Konzern am Beispiel der BASF-Gruppe

Von Dieter K. Sack M.A., Vice President, Leiter Corporate Security BASF-Gruppe

Die Länder Europas und der beiden Amerikas können davon ausgehen, dass sie – auch mittel- und langfristig - nicht von kriegerischen Auseinandersetzungen klassischer Art bedroht sind. Die Konflikte der Gegenwart – und auch der überschaubaren Zukunft – sind Konflikte mit Kriminellen, Terroristen eingeschlossen. Diese Konflikte können als offener oder verdeckter Bürgerkrieg ausgetragen werden, wie in Teilen Schwarzafrikas, in Kolumbien oder im Irak; als Straßenkriminalität das tägliche Leben limitieren, wie in Sao Paulo oder Johannesburg; als Terrorismus die Bevölkerung einzelner Länder bedrohen oder die gesamte westliche Gesellschaft (Al Qaida) oder als organisierte Kriminalität den Staat durchdringen, wie in Teilen Osteuropas oder in Nigeria.

Die Liste der Länder, in denen Kriminalität und (Staats-)Terrorismus das Wirtschaftsleben massiv beeinflussen, ist lang und nimmt leider eher zu als ab. In einem unsicheren Umfeld aber ist nachhaltig erfolgreiches Wirtschaften kaum möglich. Korruption, Rechtsunsicherheit, Schutzgelderpressung bedrohen die Landesgesellschaft unmittelbar. Die Mitarbeiter und ihre Familien werden durch Straßenraub, Überfälle und Einbrüche verunsichert und es wird immer schwerer, noch Delegierte in die

se Länder zu bekommen. Und schließlich zwingen Entführungen, Anschläge oder Bürgerkrieg das Unternehmen, ein bestimmtes Land oder eine Region ganz zu verlassen!

Die tatsächlichen Kosten für die Absicherung unserer Mitarbeiter und Anlagen in solchen Ländern – im Sinne von Zäunen, Alarmanlagen bis hin zum Personenschutz – gehen vielleicht noch in die Wirtschaftlichkeitsrechnung ein. Aber wer sich als delegierter Geschäftsführer in Bogota permanent Gedanken machen muss, ob seine Kinder heil in die Schule und zurück kommen oder ob seine Frau nicht beim Einkaufen entführt wird, dürfte kaum in der Lage sein, sich mit seiner ganzen Arbeitskraft für die Ziele des Unternehmens einsetzen zu können.

Die BASF Gruppe – ein „Global Player“

Mit dieser einleitenden Skizzierung sind schon einige Aspekte des Themas „Security bei einem Global Player“ angesprochen. Und da dieses Thema am Beispiel der BASF-Gruppe dargestellt werden soll, kurz etwas zu unserem Unternehmen:

Die BASF ist das weltweit führende Chemieunternehmen mit einem Umsatz von über 42 Mrd. € in 2005.

Die BASF beschäftigt derzeit weltweit rund 95.000 Mitarbeiter in über 170 Ländern. Hinzu kommen fast 20.000 Mitarbeiter von Partnerfirmen, die an unseren Standorten Leistungen für uns erbringen.

Derzeit sind über 900 Mitarbeiter für die BASF in einem für sie fremden Land tätig. Rechnet man ihre Familienangehörigen dazu, sind dies rund 2.500 Menschen. Hinzu kommen Tausende von Mitarbeitern, die praktisch permanent irgendwo auf dem Globus als Reisende für uns unterwegs sind.

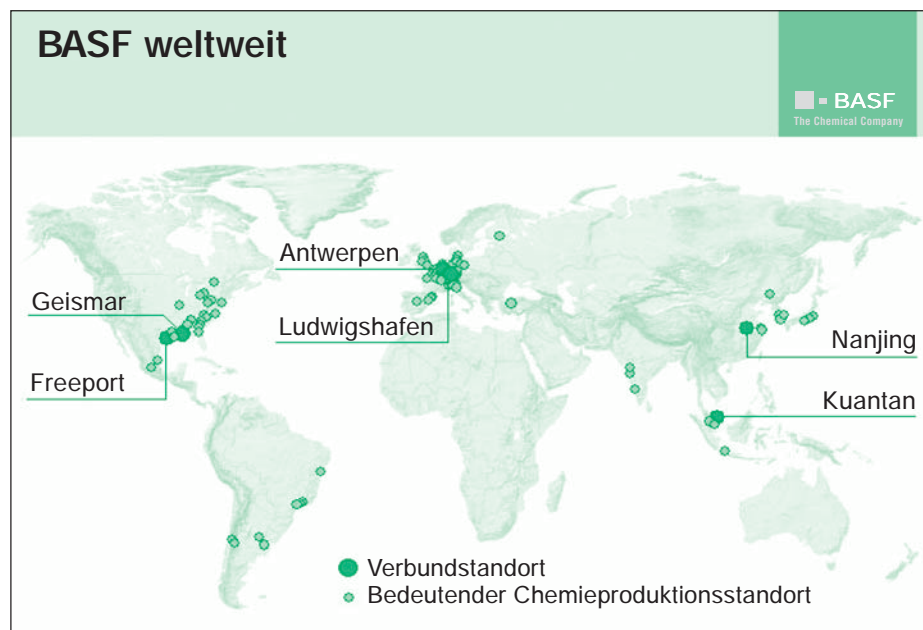
In 41 Ländern ist die BASF mit eigenen Produktionsstandorten vertreten. Für unser Thema ergeben sich hier schon zwei Hinweise: Keine unserer Produktionsanlagen befindet sich im Nahen Osten oder Schwarzafrika und unsere sechs großen Verbundstandorte liegen alle in Regionen, die unter Securityaspekten weitgehend unproblematisch sind.

Als erste Arbeitshypothese können wir somit annehmen:



Dieter K. Sack M.A.,
Vice President

Leiter Corporate Security BASF-Gruppe



Es dürfte weltweit kaum ein nennenswertes aktuelles Securityereignis oder eine Securitylage (langfristig) geben, wovon die BASF nicht in irgendeiner Weise betroffen ist.

Dies gilt sowohl für die **allgemeine Kriminalität** (Eigentumsdelikte, Betrug/Unterschlagung) als auch für die **organisierte Kriminalität** wie (Schutzgeld-) Erpressung, Entführung, Produktfälschungen (Medikamente, Ersatzteile, Markenprodukte) oder Transportdiebstahl.

Hinzu kommen Gefahren durch den **militanten Extremismus** (Angriffe auf Repräsentanten des Unternehmens, Störung von Firmen-Veranstaltungen) und den (**islamistischen**) **Terrorismus**, bei dessen (Bomben-) Anschlägen auf Transportmittel, Infrastruktur und Objekte mit symbolischer Bedeutung (Regierungsgebäude, Wirtschaftszentrum, religiöse Einrichtung) auch Mitarbeiter (Ortskraft, Delegierte, Reisende) Zufallsopfer eines Anschlages werden können. Ein weiteres Risiko stellen der **Informations- und Know-how-Verlust** dar, sei es durch Wirtschaftsspionage, Patentverletzungen oder Angriffe auf Netzwerke und Rechner durch Hacker und Viren. Und schließlich erfordern **politische Unruhen, Bürgerkrieg, Krieg** die Evakuierung des Firmenpersonals aus der Unruheregion.

Besonders kritisch wird die Situation immer dann, wenn zu einer hohen Kriminalitätsbelastung in einem bestimmten Land auch noch eine allgemeine **Rechtsunsicherheit** und/oder eine weitgehende Unfähigkeit/Korruption der Sicherheitsbehörden kommt. So gibt es eine Reihe von Ländern in Mittel- und Südamerika oder Schwarzafrika, wo es nach einem Raubüberfall oder einer Entführung wenig Sinn macht (oder sogar gefährlich ist), die Polizei zu kontaktieren, da die Polizisten selbst häufig in diese Straftaten verwickelt sind.

Bei der Betrachtung der gerade dargestellten Risiken kommen wir zu meiner zweiten Arbeitshypothese:

Der Globalisierung der Wirtschaft ist die Globalisierung der Kriminalität gefolgt. Was bisher nicht erfolgte, ist eine Globalisierung staatlicher Sicherheitsstrukturen.

Es gibt keine Weltpolizei, noch nicht einmal eine europäische. EUROPOL mag ein Anfang sein, aber bis zu einer wirklichen europäischen Polizei mit exekutiven Befugnissen im gesamten EU-Raum ist es noch ein weiter Weg.

Und dies gilt auch auf internationaler Ebene: An wen soll sich ein Unterneh-

men wenden, dessen Rechenzentrum in Deutschland von einem Virus attackiert wurde, der über einen Netzserver aus den USA kam und vermutlich in Südostasien geschrieben wurde? Stellen Sie sich die Situation vor, Sie würden bei Ihrer zuständigen lokalen Polizeidienststelle eine entsprechende Anzeige aufgeben wollen!

Damit komme ich zu meiner dritten These:

Da weder europäische noch globale staatliche Securitystrukturen vorhanden sind, müssen sich die international agierenden Unternehmen selbst helfen.

So wie sie auf ihren Werksgeländen auch schon immer selbst für ihre Sicherheit sorgen (Werkschutz), werden sie es auch auf absehbare Zeit global tun müssen. Dabei muss, wie auf dem Werksgelände, der Schwerpunkt auf der Prävention liegen, also der Verhinderung des Eintritts eines Schadens (wirtschaftlicher Schaden, Personenschaden, Ansehensverlust). Auch Weltunternehmen können nicht Weltpolizei spielen!

Global agierende Konzerne brauchen eine Corporate Security

International agierende Unternehmen müssen deshalb eine schlagkräftige und global aufgestellte Securityfunktion (Corporate Security) aufbauen und unterhalten. Sie ist Teil des unternehmensinternen Risikomanagements. Risiken aus Securitygründen sind genauso zu bewerten wie beispielsweise Finanzrisiken. Von den verantwortlichen Führungskräften der Corporate Security muss sowohl ein professioneller Hintergrund (Ausbildung und Berufserfahrung) als auch die intime Kenntnis des Konzerns erwartet werden.

Die BASF hat bereits Mitte der neunziger Jahre das Konzept einer „Corporate Security“ im Konzern realisiert. 2001 kamen dann Aufgaben im Rahmen des globalen Informations- und Know-how-Schutzes hinzu.

Eine solche Aufgabenstellung lässt sich natürlich nicht allein von einer Abteilung Security in der Unternehmenszentrale bewältigen. Deshalb gibt es an jedem größeren Standort einen Security-Verantwortlichen (häufig der Leiter des örtlichen Werkschutzes). Er ist für die „klassischen“ Aufgaben der Standort-Security zuständig (Türkontrollen, Streifendienst, physische Absicherung des Standortes durch Zäune, Zutrittskontrollanlagen). Er berichtet fachlich dem Leiter der regionalen Security („Region“ meist identisch mit einem Erdteil), dieser wiederum der zentralen „Corporate

Security“. Damit ist sichergestellt, dass auch die Erfahrungen und vor allem die kulturellen und vielleicht auch rechtlichen Unterschiede in den einzelnen Regionen und an den vielen Standorten der Unternehmensgruppe in Entscheidungen der Security einfließen. Umgekehrt wird über dieses Netzwerk die Einhaltung von zentralen Vorgaben der Corporate Security („Richtlinienkompetenz“) sichergestellt.

Der Verantwortungsbereich einer „Corporate Security“ in allen Großkonzernen – auch in der BASF-Gruppe – umfasst im Wesentlichen folgende Aufgabenstellungen:

Informationsgewinnung, Lagedarstellung, Securityberatung

Zentrale Aufgabe der Corporate Security ist die Informationsgewinnung und Auswertung. Sie muss permanent und sie muss global erfolgen. Auch hier lassen sich natürlich Teile zukaufen.

Die Informationsbewertung ist Basis jeder Risikoeinschätzung und damit jeder Prävention. Dies gilt sowohl für langfristige Entwicklungen als auch für aktuelle Situationen.

Bei dieser Sammlung und vor allem der Bewertung securityrelevanter Informationen sind die Unternehmen in hohem Maße auf die Mitwirkung der staatlichen Sicherheitsbehörden angewiesen. Hier hat in den letzten Jahren – wenn auch noch zögernd – unter dem Schlagwort der „Public-Private-Partnership“ ein Bewusstseinswandel eingesetzt. Sowohl auf Bundesebene, als auch in mehreren Bundesländern (z.B. Hessen und Rheinland-Pfalz), gibt es mittlerweile schriftlich fixierte „Sicherheitspartnerschaften“ zwischen den jeweils zuständigen Bundes- bzw. Landesbehörden und den Spitzenverbänden der privaten Sicherheit.

Die gesammelten und bewerteten Informationen werden zu Risiko-Lagebildern verdichtet, die sich sowohl auf bestimmte Phänomene (z.B. Terrorismus) als auch auf einzelne Regionen (z.B. Lagebild Sicherheit Nahost) beziehen können. Sie werden dem Management zur Verfügung gestellt. Auch die Beratung von Mitarbeitern, die für einige Jahre als Delegierte ins Ausland gehen, oder von Reisenden in Krisenregionen, erfolgt durch Corporate Security auf Basis dieser Lagebilder.

Security-Audits

Eine wichtige Informationsquelle für Corporate Security sind auch die (regelmäßig) durchzuführenden Security-Audits an den (zumindest größeren) Standorten der Unternehmensgruppe. Sie sind Ausfluss der oben bereits erwähnten

steuernden Funktion mit Richtlinienkompetenz (neudeutsch „Governance Function“) von Corporate Security. Sie dient in erster Linie der Vermeidung von Doppelarbeit (Know-how-Transfer) und der Herstellung eines einheitlichen Schutzniveaus (nicht: Schutzstandards!) an allen Standorten. Dabei gelten neben dem Grundsatz „so wenig Zentralismus wie möglich“ vor allem auch die Prinzipien der Angemessenheit und der Wirtschaftlichkeit!

Informations- und Know-how-Schutz

Nicht mehr die klassischen Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden bestimmen heute in erster Linie den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens, sondern Informationen und Wissen. Diese Informationen sollen möglichst allen Berechtigten im Unternehmen (aber nur denen!) jederzeit und auf globalen Netzwerken, überall auf der Welt, vollständig und unverfälscht, zur Verfügung stehen.

Um dies sicherzustellen, bedarf es eines integrierten Informationsschutzkonzeptes für die gesamte Unternehmung. Neben einer Fülle von zumeist technischen und software-basierten Maßnahmen, für die in erster Linie die EDV-Abteilung zuständig ist, muss sich Corporate Security zentral um die Umsetzung des Gesamtkonzeptes in der Unternehmensgruppe kümmern, zumal es auch eine Fülle von Informationen außerhalb der

EDV-Systeme gibt. Besonders wichtig ist es, das Thema Informationsschutz auch in den Köpfen aller Mitarbeiter zu verankern, denn ohne das richtige Bewusstsein bei den Mitarbeitern bleiben alle technischen Vorkehrungen nur Stückwerk.

Personen- und Veranstaltungsschutz

Auch wenn die Situation für die persönliche Sicherheit von Führungskräften der Wirtschaft heute deutlich entspannter ist als in den 70er und 80er Jahren, unterliegen sie als „Symbolfiguren“ auch weiterhin einer Gefährdung. Erwähnt seien die aktuellen Anschläge extremistischer Gruppen mit Schwerpunkt Norddeutschland und Berlin auf Wohnhäuser und Fahrzeuge von Managern, die Aktionen militanter „Tierschützer“ oder mögliche Attentate verwirrter Einzeltäter (wie gegen Lafontaine und Schäuble). Hinzu kommen die zahlreichen Auslandsreisen der Führungskräfte.

Deshalb unterhalten alle großen Unternehmen eigene Personenschutzgruppen. Diesen obliegt auch häufig der Schutz von größeren Veranstaltungen des Unternehmens im In- und Ausland (z.B. die jährliche Aktionärshauptversammlung oder internationale Treffen der Führungskräfte), zumal ihre Schutzpersonen meist ohnehin anwesend sind.

Kontakt zu (Sicherheits-) Behörden

Den Kontakt zu den obersten (Sicher-

heits-) Behörden des Landes und des Bundes zu halten, ist ebenfalls eine Aufgabe von Corporate Security. Das gilt auch für Behörden und Institutionen auf Ebene der EU oder bei globalen Organisationen, die sich mit securityrelevanten Fragestellungen beschäftigen. Gerade die Fülle von „Initiativen“ und Regelungen, die in der Folge der Anschläge vom 9. September 2001 von den USA, aber auch von anderen supranationalen Organisationen „erlassen“ wurden, und die fast alle Security-Charakter haben, macht ein Agieren von Corporate Security auch auf der politischen Bühne unerlässlich.

Aus dem dargestellten Verantwortungsbereich dürfte deutlich geworden sein, dass die zentralen Aufgaben der Corporate Security vom Unternehmen selbst wahrgenommen werden müssen. Dies schließt den Einsatz von externen Beratungsfirmen oder Wachunternehmen für bestimmte Teilaufgaben oder in aktuellen Fällen keineswegs aus.

Für alle Aktivitäten von Corporate Security gilt, dass sie wirtschaftlich vertretbar sein müssen. Oder umgekehrt: Sie müssen zum langfristigen wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens beitragen. Die Corporate Security-Abteilungen in den Unternehmen leisten so auch ihren Teil zum Erhalt von Hunderttausenden von Arbeitsplätzen in unserem Land.

BUCHBESPRECHUNG

„Internationale Rechtshilfe in Strafsachen“. *Wolfgang Schomburg/Prof. Dr. Otto Lagodny/Prof. Dr. Sabine Gleß/Dr. Thomas Hackner*, Verlag C.H.Beck, 4., völlig neu bearbeitete Auflage, 2006, LXXVII, 2.450 Seiten, in Leinen, 248,- Euro, ISBN 3-406-52572-5

Mit der vollständig neu bearbeiteten 4. Auflage dieses Standardwerkes zur internationalen Rechtshilfe in Strafsachen legt der Beck-Verlag eine nahezu umfassende Darstellung dieses komplexen Regelwerkes vor. In einer ausführlichen allgemeinen Einleitung zum Rechtshilferecht wird der Nutzer zu der Materie hingeführt. Es schließt sich eine umfangreiche, jedoch nicht überfrachtete Kommentierung des IRG in seiner derzeit gültigen Fassung an. Dies wird in geeigneter Weise ergänzt durch gezielte Erläuterungen zu allen Europarats-Übereinkommen, den sich darauf beziehenden Zusatzprotokollen und Ergänzungsverträgen, EU-Übereinkommen und sonstigen wichtigen strafrechtsrelevanten Übereinkommen.

Das Institut des europäischen Haftbefehls fehlt ebenso wenig, wie die neuesten Kon-

ventionen des Europarates und der Europäischen Union sowie auch die daraus resultierenden Folgeänderungen im IRG. Ein Beleg für die Aktualität der Veröffentlichung ist dabei die Berücksichtigung der Entscheidung des BVerfG zum EU-Haftbefehl vom 17.05.2005, die in wesentlichen Teilen abgedruckt ist und deren Bezüge zum Gesamthema aufgezeigt werden. Äußerst hilfreich können im Einzelfall verschiedene ebenfalls verfügbare, nicht alltägliche Serviceangebote sein. So werden aktuelle Informationen zum Ratifikationsstand von Übereinkommen dargestellt, die ansonsten nur mit teilweise erheblichem Aufwand beigezogen werden können. Entsprechende Tabellen ermöglichen hierzu einen raschen und sicheren Überblick. Weiterhin erfolgen immer wieder Querverweise auf vorhandene Spezialregelungen. Dies wird abgerundet durch eine Entscheidungssynopse und wichtige themenbezogene Internetadressen, die ein noch intensiveres Behandeln der Materie erleichtern. Die Neuauflage verarbeitet somit die wichtigsten Entwicklungen der letzten Jahre und bringt das Werk bezüglich

Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung auf den Stand Anfang 2006. Eine gezielte Öffnung für ausländische Leser dürfte die Darstellung wichtiger Passagen in englischer Sprache sein. In diesem Kontext verstehen sich auch die mit aufgenommene Kurzerläuterung zum österreichischen ARHG und die instruktiven Informationen zum Rechtshilferecht der Schweiz und Liechtensteins.

Das Werk wendet sich gleichermaßen an Rechtsanwälte, Richter, Staatsanwälte, aber auch an Diplomaten, Justizbehörden und Zentralstellen der Polizei. Adressat ist somit das komplette Fachpublikum. Zusammenfassend dürfte es den Verfassern gelungen sein, den bisher bereits vorhandenen Ruf als Standardwerk auf hohem Niveau weiter zu festigen und auch diese Auflage in den Bibliotheken und Bücherschränken des vorgeannten Nutzerkreises unverzichtbar zu machen.

Karl-Otto Dornbusch
Polizeidirektor

Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz

Bundesverfassungsgericht: Mindestanforderungen an gerichtlichen Durchsuchungsbeschluss

Beschluss vom 4. Juli 2006 – 2 BvR 950/05 –

Von Dr. Rolf Meier, Deutsche Hochschule der Polizei i.G., Münster

1. Sachverhalt

Der Beschwerdeführer verteidigte einen Mandanten, der als Chef einer gewalttätigen Türsteher- und Zuhälterbande wegen Rädelführerschaft in einer kriminellen Vereinigung und wegen zahlreicher weiterer Delikte zu einer Freiheitsstrafe von neun Jahren verurteilt wurde. Er vertrat diesen Mandanten auch während der Verbüßung der Freiheitsstrafe. Dazu besuchte er ihn wiederholt in der Justizvollzugsanstalt und zahlte in mehreren Teilbeträgen 2.850 € auf das Anstaltskonto des Mandanten ein.

Gegen den Mandanten wurden erneut Ermittlungen aufgenommen wegen des Verdachts, weiterhin seine Beteiligungen an mehreren Bordellbetrieben zu organisieren und über die Verteilung der dabei eingenommenen Geldbeträge zu bestimmen. Durch Abhören des Besucherraumes der Justizvollzugsanstalt ging die Staatsanwaltschaft Hinweisen nach, der Mandant erteile Mordaufträge. Den abgehörten Gesprächen entnahm die Staatsanwaltschaft, dass der Mandant des Beschwerdeführers weiterhin Anweisungen in die Türsteherbande gab, seine Beteiligungen an mehreren Bordellbetrieben organisierte und über die Verteilung der dabei eingenommenen Geldbeträge bestimmte.

Auch gegen den Beschwerdeführer wurde wegen des Verdachts der Geldwäsche ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Auf Antrag der Staatsanwaltschaft ordnete das Amtsgericht das Abhören der Gespräche zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Mandanten in der Justizvollzugsanstalt sowie die Durchsuchung

seiner Kanzleiräume an. Zur Begründung führte das AG aus, dass der Beschwerdeführer verdächtig sei, Einnahmen, die Mitglieder einer kriminellen Vereinigung aus Bordellbetrieben erzielt und nicht versteuert hätten, für seinen Mandanten entgegengenommen zu haben.

2. Aus den Gründen¹

(1) Der Beschwerdeführer, ein Rechtsanwalt, wendet sich gegen das Abhören von Gesprächen mit einem inhaftierten Mandanten und gegen die Durchsuchung seiner Kanzleiräume.

I. (...) (4) 2.(...) Das Amtsgericht ordnete mit dem ersten der angegriffenen Beschlüsse das Abhören und Aufzeichnen der Gespräche zwischen dem Beschwerdeführer und seinem Mandanten in der Justizvollzugsanstalt an. Der Beschwerdeführer sei der Geldwäsche verdächtig. Aus der Überwachung des Mandanten habe sich ergeben, dass der Beschwerdeführer von den Geldflüssen zwischen seinem Mandanten und den Angehörigen seiner Organisation gewusst habe und auch davon, dass es sich um nicht versteuerte Einnahmen aus Bordellbetrieben handele. Auf diese Geldflüsse habe er durch Beratungen Einfluss genommen. (...)

(5) 3. Mit dem weiteren angegriffenen Beschluss ordnete das Amtsgericht die Durchsuchung der Kanzleiräume des Beschwerdeführers an, um Unterlagen über die Geldflüsse und Geschäftsbeziehungen innerhalb der von dem Mandanten beherrschten Gruppierung aufzufinden. Die Begründung ist derjenigen des vorangegangenen Beschlusses nahezu wortgleich.(...)

IV. (11) (...) Die angegriffenen Entscheidungen verletzen den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 GG.

(12) 1. (...) Dass die Kanzleiräume des Beschwerdeführers, die von dem Durchsuchungsbeschluss betroffen waren, durch das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung geschützt werden, bedarf keiner Erörterung (vgl. BVerfGE 44, 353 < 371 >). Für den Besuchsraum der Justizvollzugsanstalt, in dem Verteidigergespräche geführt werden, ist dies zweifelhaft, bedarf aber hier keiner Entscheidung, weil die Abhörmaßnahmen, die sich gegen den Beschwerdeführer richteten, dessen Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzen,

sodass sich die Verfassungsbeschwerde insoweit schon aus diesem Grunde als begründet erweist.

(13) 2. Das Abhören des Verteidigergesprächs greift in das Grundrecht des Beschwerdeführers aus Art. 12 Abs. 1 GG ein, das dem Rechtsanwalt auch im Interesse der Allgemeinheit eine von staatlicher Kontrolle und Bevormundung freie Berufsausübung gewährleistet und dazu insbesondere das Vertrauensverhältnis zwischen Anwalt und Mandant schützt (vgl. BVerfGE 110, 226 < 251 ff. >). Maßnahmen, die geeignet sind, das Entstehen eines Vertrauensverhältnisses zwischen Strafverteidiger und Mandant, das unverzichtbare Grundlage einer effektiven Verteidigung ist, zu stören oder gar auszuschließen, und Kollisionen zu erzeugen, die den Strafverteidiger daran hindern können, die Interessen seines Mandanten wirksam zu vertreten, greifen in die Berufsausübungsfreiheit des Strafverteidigers ein (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 254). Die herausgehobene Bedeutung der unkontrollierten Berufsausübung gebietet die besonders sorgfältige Beachtung der Eingriffsvoraussetzungen und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

(14) 3. Das Amtsgericht ist weder den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Richtervorbehalts aus Art. 13 Abs. 2 GG gerecht geworden noch den besonderen Sorgfaltsanforderungen, die sich aus Art. 12 Abs. 1 GG bei der Anwendung des einfachgesetzlichen Richtervorbehalts aus § 100 d Abs. 1 StPO ergeben. Erforderlich ist jedenfalls der Verdacht, dass eine Straftat begangen worden sei. Das Gewicht des Eingriffs verlangt Verdachtsgründe, die über vage Anhaltspunkte und bloße Vermutungen hinausreichen. Ein Verstoß gegen diese Anforderungen liegt vor, wenn sich sachlich zureichende plausible Gründe für eine Durchsuchung (vgl. BVerfGE 44, 353 < 371 f. >; 59, 95 < 97 >) oder den schwerwiegenden Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit eines Rechtsanwalts nicht mehr finden lassen.

(15) Dass der Ermittlungsrichter diese Eingriffsvoraussetzung selbständig und eigenverantwortlich geprüft hat (vgl. BVerfGE 103, 142 < 151 f. >), muss in dem Beschluss zum Ausdruck kommen. Dazu ist zu verlangen, dass ein dem Beschuldigten angelastetes Verhalten geschildert wird, das – wenn es wirklich begangen worden sein sollte – den Tatbestand



Dr. Rolf Meier
Deutsche Hochschule der Polizei i.G.,
Münster

eines Strafgesetzes erfüllt. Die Schilderung braucht nicht so vollständig zu sein wie die Formulierung eines Anklagesatzes oder gar die tatsächlichen Feststellungen eines Urteils (vgl. § 267 Abs. 1 Satz 1 StPO). Aber die wesentlichen Merkmale des gesetzlichen Tatbestandes, die die Strafbarkeit des zu subsumierenden Verhaltens kennzeichnen, müssen benannt werden. Es muss ein Verhalten oder sonstige Umstände geschildert werden, die – wenn sie erwiesen sein sollten – diese zentralen Tatbestandsmerkmale erfüllen.

(16) 4. Dem werden die angegriffenen Beschlüsse des Amtsgerichts bei weitem nicht gerecht, und die Beschwerdeentscheidung behebt diese Mängel nicht. Der in den Beschlüssen mitgeteilte Vorwurf der Geldwäsche soll durch eine von einem Mitglied einer kriminellen Vereinigung begangene Steuerhinterziehung vermittelt werden (§ 261 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StGB). Dass eine Vortat aus dem Katalog des § 261 Abs. 1 Satz 1 StGB begangen wurde, ist ein wesentliches Merkmal der Strafbarkeit der Geldwäsche. (...) Die Darlegungen zum Geldwäscheverdacht erfordern deshalb die Schilderung auch des Vortatverdachts. Den Darlegungsanforderungen für den Verdacht einer Steuerhinterziehung genügt ein Gericht nicht, wenn lediglich behauptet wird, Einnahmen seien nicht versteuert worden. Damit ist eine Tathandlung nach § 370 Abs. 1 AO nicht einmal ansatzweise beschrieben. Es bleibt schon offen, welche Steuer gemeint ist. Am wahrscheinlichsten sind wohl Umsatz-, Gewerbe-, Körperschaft- und Einkommensteuer. Keine dieser Steuern entsteht indes allein dadurch, dass ein Unternehmer Einnahmen verzeichnen kann. Selbst das vollständige Verbrauchen oder Verbergen sämtlicher Einnahmen erfüllt auch dann nicht einen der Straftatbestände des § 370 AO, wenn dies sogleich mit der Absicht verbunden wird, keinerlei Steuern zahlen zu wollen. Tathandlungen sind falsche oder pflichtwidrig unterlassene Erklärungen gegenüber den Finanzbehörden. Selbst zu einer im Ermittlungsverfahren ausreichenden vergrößernden Schilderung des Verdachts einer Steuerhinterziehung gehört es daher, dass angegeben wird, welche Steuer und welcher steuerbare Gegenstand betroffen sind und durch welche Verletzung einer steuerrechtlichen Verpflichtung die Steuerverkürzung oder der Steuervorteil bewirkt worden sein soll.

(17) Die befassten Gerichte hätten die angegriffenen Beschlüsse auf eine Steuerhinterziehung (§ 370 Abs. 1 AO) als Vortat stützen können; fern liegt diese Annahme nicht. Sie hätten dazu benennen müssen, welche Steuererklärung oder Voranmeldung pflichtwidrig unterlassen oder falsch abgegeben wurde und welche Steuer dadurch verkürzt wurde. Es hätte dann des Weiteren einer eigenen Darlegung der Erfüllung auch des Tatbestandes der Bildung einer kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) bedurft (vgl. zuletzt BGHSt 31, 202 < 204 f. >; 31, 239 ff.; 45, 26 < 35 f. >; BGH, NJW 2005, S. 1668 < 1669 f. >). Insoweit genügt es jedoch nicht, auf eine frühere Verur-

teilung zu verweisen; denn die Vortat muss aktuell begangen worden sein.

(18) 5. Ob das in den angegriffenen Beschlüssen geschilderte Verhalten des Beschwerdeführers einen anderen als den dort angegebenen Tatbestand der Geldwäsche erfüllt, braucht nicht geprüft zu werden. Beschlüsse nach Art. 13 Abs. 2 GG, § 105 StPO oder nach § 100 d Abs. 1 StPO müssen den gesetzlichen Tatbestand, auf dessen Verwirklichung sich der Verdacht richtet, selbst benennen. Nur wenn der zur Kontrolle des Eingriffs berufene Richter sich den in Frage kommenden Straftatbestand vergegenwärtigt, kann die Verhältnismäßigkeit vollständig geprüft werden, weil die Zumutbarkeit des Eingriffs auch von der Schwere der vorgeworfenen Tat abhängt, für die die Strafdrohung von wesentlicher Bedeutung ist.

3. Anmerkungen

Dieser Beschluss ist Teil einer ganzen Reihe von Entscheidungen zur Wohnungsdurchsuchung. Beginnend mit dem sog. „Spiegel-Urteil“², vor allem aber auch in der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde des H. Bauer-Verlages („Quick“)³, hat das BVerfG immer wieder die Mindestanforderungen an einen Durchsuchungsbefehl formuliert⁴. Die hier vorgestellte Entscheidung befasst sich, wie schon BVerfGE 20, 162 und BVerfGE 42, 212, mit den von Verfassungen wegen erforderlichen Darlegungen zum Tatvorwurf. Erforderlich ist insoweit, dass ein Verhalten geschildert wird, das, wenn es wirklich begangen sein sollte, den Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllt, wobei die wesentlichen Merkmale des Tatbestandes benannt werden müssen. Das geschilderte Verhalten muss diese zentralen Tatbestandsmerkmale erfüllen. Nur so kommt nach Auffassung des BVerfG zum Ausdruck, dass der Richter die Eingriffsvoraussetzungen eigenverantwortlich geprüft hat.

Ergänzend zu dieser Entscheidung ist der Beschluss desselben Senats des BVerfG vom 3. 7. 2006⁵ zu erwähnen, in dem das BVerfG deutlich macht, dass eine konkret formulierte, formelhafte Wendungen vermeidende Anordnung erforderlich ist, die zugleich den Rahmen der Durchsuchung abstecken und eine Kontrolle durch ein Rechtsmittelgericht ermöglichen kann⁶. Zu einer angemessenen Begrenzung der Zwangsmaßnahme könne ein Durchsuchungsbeschluss nicht beitragen, wenn er keinerlei tatsächliche Angaben über den Inhalt des Tatvorwurfs oder eine nur schlagwortartige Bezeichnung der mutmaßlichen Straftat enthalte, obwohl eine konkretere Kennzeichnung nach dem Ergebnis der Ermittlungen möglich und den Zwecken der Strafverfolgung nicht abträglich sei⁷.

Das Gewicht des Eingriffs verlange als Durchsuchungsvoraussetzung Verdachtsgründe, die über vage Anhaltspunkte und bloße Vermutungen hinausreichen. Ein Verstoß gegen diese Anforderungen liege vor, wenn sich sachlich zureichende plausible Gründe für eine Durchsuchung nicht mehr finden ließen⁸.

Eine Durchsuchung sei schließlich nur dann zulässig, wenn gerade diese Zwangsmaßnahme zur Ermittlung und Verfolgung der in Frage stehenden Straftat erforderlich sei. Dies sei nicht der Fall, wenn andere, weniger einschneidende Mittel zur Verfügung stünden⁹. Es möge für die Ermittlungsbehörden mühevoller sein, durch Auskunftersuchen und eventuell durch Zeugenvernehmungen die Hinweise auf ein strafbares Verhalten zu überprüfen; der hohe Wert der Integrität der Wohnung verlange diese Mühewaltung jedoch, bevor ein empfindlicher Eingriff in das Grundrecht aus Art. 13 Abs. 1 GG zulässig sein könne¹⁰.

Da der Richtervorbehalt als vorgängige Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit eingriffintensiver Maßnahmen eine wesentliche Aufgabe hat, andererseits aber empirische Untersuchungen erkennen lassen, dass diese Aufgabe der prozeduralen Grundrechtssicherung durch den Richtervorbehalt in der Praxis oft nicht erfüllt wird¹¹, tragen alle im Ermittlungsverfahren beteiligte Behörden eine besondere Verantwortung für die Rechtmäßigkeit von Wohnungsdurchsuchungen, zumal der Richter auch in den Begründungen nahezu immer den staatsanwaltschaftlichen Anträgen entspricht¹², die wiederum in der Praxis häufig von den Ermittlungspersonen der StA, also der Polizei, vorbereitet werden.

Hinzuweisen ist schließlich auf die Ausführungen des BVerfG zur Betroffenheit des Art. 12 Abs. 1 GG durch das Abhören von Verteidigersgesprächen in Besprechungsräumen einer JVA.

4. Fundstellen und Literatur

BVerfG, 2 BvR 950/05 vom 4. 7. 2006, *Absatz-Nr.* (1 – 21),
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060704_2bvr095005.html
Krebl, Christoph, Richtervorbehalt und Durchsuchungszeiten außerhalb gewöhnlicher Dienstzeiten in NStZ 2003, S. 461 – 464.

Fußnoten:

- 1 BVerfG, 2 BvR 950/05 vom 4. 7. 2006, *Absatz-Nr.* (1 – 21),
http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060704_2bvr095005.html.
- 2 BVerfGE 20, 162.
- 3 BVerfGE 42, 212.
- 4 Vgl. BVerfG, StV 2003, 203 (Zweck, Ziel und Ausmaß der Durchsuchung); BVerfG, NJW 1997, S. 2165 (erwartete Beweismittel) und BVerfGE 103, 142 ff. („Gefahr im Verzuge“).
- 5 BVerfG, 2 BvR 2030/04 vom 3. 7. 2006, *Absatz-Nr.* (1 – 23) http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060703_2bvr203004.html.
- 6 BVerfG 2 BvR 2030/04, Abs. 13.
- 7 BVerfG a.a.O.
- 8 BVerfG a.a.O., *Abs.* 14.
- 9 BVerfG a.a.O., *Abs.* 15; vgl. auch BVerfGE 96, 44, 51.
- 10 BVerfG a.a.O., *Abs.* 20.
- 11 Backes/Gusy, StV 2003, S. 249 ff., zum Richtervorbehalt bei Telefonüberwachungen.
- 12 So Backes/Gusy, a.a.O., S. 250.

Wichtiges in Kürze

Termine

Zehnter Europäischer Polizeikongress
Die Finanzierung des Terrorismus und Handlungsmöglichkeiten der europäischen Innenministerien sind ein Hauptthema des zehnten Europäischen Polizeikongresses vom 13. - 14. Februar 2007 im Berliner Congresszentrum, der vom Behördenspiegel veranstaltet wird. Einzelheiten und Anmeldung unter www.europolice.com

Internet-Links

Mit Sicherheit - Ins Internet

Dieses Ziel verfolgt Bürger CERT, ein gemeinsames Projekt des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) und Mcert Deutsche Gesellschaft für IT-Sicherheit. Der Bürger-CERT warnt interessierte Privatpersonen und kleine Unternehmen per Newsletter schnell und aktuell vor Sicherheitsrisiken und -lücken. www.buerger-cert.de

Internetportal „Graffiti“

Ein umfassendes Informationsangebot für alle am Thema „Graffiti“ Interessierten sowie zahlreiche Links zu Behörden, Institutionen und regionalen Projekten enthält das Internetportal www.graffiti-info.de, das der Münsteraner Polizeibeamte Günter Kuhr zusammengestellt hat. Weitere Links zu Graffiti-Präventions-Projekten werden gern mit aufgenommen.

Forschung und Entwicklung

Geplant:

Software gegen Flugzeugentführung
Rund 30 europäische Firmen sind an der Entwicklung einer Software unter dem Namen Safee (Security of Aircraft in the European Environment) beteiligt, die das Umleiten entführter Flugzeuge unmöglich machen soll. Sobald die Überwa-

chungskomponente erkennt, dass die Piloten die Maschine nicht mehr steuern können, soll die Software automatisch die Kontrolle übernehmen und den nächsten Flughafen ansteuern. Auch eine Fernsteuerung vom Boden aus soll möglich sein.

Schwerpunkt: Forschungsthema Zivile Sicherheit

Sicherheitsforschung ist ein neues Schwerpunktthema des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Durch den Ausbau der Sicherheitsforschung soll auch der deutsche Mitgestaltungsspielraum auf europäischer Ebene erweitert werden, sagte Forschungsministerin Annette Schawan bei einer Konferenz in Karlsruhe. Auch die EU wird von 2007 bis 2013 für die Sicherheitsforschung 1,3 bis 1,4 Milliarden Euro bereitstellen. Für die EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat Deutschlands nach Schwans Angaben die Sicherheitsforschung als zentrales Thema festgelegt. www.BMBF.de

Geschafft: Impfung gegen Biowaffe Milzbranderreger

Mit genveränderten Lactobazillen wollen europäische Forscher die Bevölkerung im Falle eines (Terror)-Angriffes mit biologischen Waffen schützen. Darüber berichtete die 3SAT-Sendung nano.

Der genveränderte Lactobacillus lasse sich schnell über das Trinkwasser verbreiten. Allerdings ließen die Wasserwerke die Forscher zur Zeit nicht an ihr Wasser heran auch die EU-Kommission habe Bedenken, da man Menschen nicht zu einer Impfung zwingen dürfe. www.3sat.de

Test: Biometrische Gesichtserkennung

Von Oktober 2006 bis Januar 2007 testet das Bundeskriminalamt (BKA) im Mainzer Hauptbahnhof, ob mit Hilfe biometrischer Gesichtserkennung gesuchte Personen zuverlässig automatisch wiedererkannt werden können. Von den (freiwilligen) Testpersonen werden nach BKA-Angaben Fotos in biometrischen Systemen gespeichert. Zusätzlich werden die Testpersonen mit einem Transponder ausgerüstet, den sie im Hauptbahnhof bei sich tragen. Alle den Überwachungsbereich durchquerenden Per-

sonen werden auf Video aufgezeichnet; zudem werden die Seriennummern der den Testpersonen zugeordneten Transponder mit aktueller Uhrzeit protokolliert. Die Daten werden ins BKA überspielt, um die Erkennungsleistung der biometrischen Testsysteme bewerten zu können.

Politik

Vorbildlich: GASIM international beachtet

Wie der „Behördenspiegel“ berichtet, findet das 2006 von Staatssekretär August Hannig (BMI) vorgestellte Gemeinsame Strategie- und Analysezentrum illegale Migration (GASIM) internationales Interesse. Alle mit der Aufklärung und Bekämpfung illegaler Migration befassten Behörden sind bei GASIM vertreten. Mit der Errichtung des Zentrums hatte die Bundesregierung auf Erkenntnisse des VISA-Untersuchungsausschusses reagiert. www.bmi.bund.de

Überfällig: Erste Islam-Konferenz in Berlin

Von „freiheitlich-demokratischer Streitkultur geprägt“ war nach Einschätzung eines Teilnehmers die erste Islamkonferenz, zu der Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble im September Repräsentanten von fünf in Deutschland vertretenen muslimischen Organisationen sowie Vertreter des nicht organisierten Islam eingeladen hatte. Die Deutsche Islam-Konferenz will sich in Zukunft regelmäßig treffen. Unter anderem wurde nach Angaben des Innenministeriums verabredet, dass in einem beigeordneten Gesprächskreis „Fragen der inneren Sicherheit, islamischer Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung sowie der Prävention islamistischer Gewalttaten erörtert“ werden sollen.

Chance: Deutsche EU-Ratspräsidentschaft

Vom 1. Januar 2007 bis zum 30. Juni 2007 wird Deutschland die EU-Ratspräsidentschaft innehaben. Sicherheitsfragen, unter anderem der Kampf gegen internationalen Terrorismus und Krimi-

nalität, gehören zum Schwerpunktprogramm der Bundesregierung. Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble hat sich mit seinen Kollegen Antonio Costa (Portugal) und Dragodin Mate (Slowenien) auf ein gemeinsames Präsidenschaftsprogramm verständigt; deren Länder übernehmen nach Deutschland die Ratspräsidentschaft. Dabei soll das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) hohe Priorität haben. Auch Maßnahmen zur Abwehr terroristischer Bedrohungen, die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration stehen auf der Agenda.

Ausgerechnet: Nachhilfe von Scientology

Mit verlockenden Angeboten für Nachhilfe will Scientology (SO) bei Jugendlichen und Eltern für sich werben und so letztlich neue Mitglieder gewinnen. Davor warnte Innenminister Günter Beckstein bei der Vorstellung des Halbjahresberichtes 2006 des Bayerischen Verfassungsschutzes. Mehr unter www.stmi.bayern.de

Wirtschaft

Deutsche: Keine Weltmeister im Schmiergeld

Beim Zahlen von Schmiergeldern liegt Deutschland auf einer Rankingliste von 30 Ländern auf einem erfreulichen siebten Platz. Das lobte der Vorsitzende von Transparency Deutschland, Hansjörg Elshorst, bei der Vorlage des Bribe Pa-

yers-Index (BPI) in Berlin. Transparency Deutschland erneuerte in diesem Zusammenhang die Forderung nach der Berufung von Ombudsleuten oder der Einrichtung von dialogfähigen Hotlines. www.transparency.de

Kriminalprävention

Überblick: Präventionslandschaft erfassen

Das Bundesjustizministerium will kriminalpräventive Projekte erfassen, die zur Zeit in dem elektronischen Dokumentationssystem 'PrävIS' noch nicht aufgenommen werden.

Ziel ist es, den Datenbestand von 'PrävIS' zu erweitern und zusätzliche im Bereich Prävention aktive Organisationen auch ohne formelle Beteiligung zur Mitarbeit zu gewinnen.

www.kriminalpraevention.de

Erfolgreich:

KUNO schützt vor Geldverlust

Um die Sicherheit des elektronischen Lastschriftverfahrens zu erhöhen, hat sich das System „KUNO“ bewährt. Nach Informationen der Polizeilichen Kriminalprävention wurde KUNO Anfang dieses Jahres gestartet, um zu erreichen, dass gesperrte EC-Karten (Debit-Karten) auch beim Bezahlen mit Karte und Unterschrift als gesperrt erkannt werden. In Kooperation mit dem Einzelhandel wurde dafür eine zentrale Meldestelle für gestohlene oder abhanden gekommene Karten eingerichtet, die die

aktuellen Sperrmeldungen auch an Einzelhandelsgeschäfte übermittelt. Darum sollte der Verlust von Karten nicht nur der Bank, sondern auch der Polizei gemeldet werden.

Nachdem bereits in der Pilotphase im Frühjahr über 1000 Karten gesperrt wurden, waren es im September bereits 10.000 Meldungen.

www.kuno-sperrdienst.de

Buntes

Gesucht: Polizisten als Autoren

„Die erste Leiche vergisst man nicht“ ist der Titel des (sehr erfolgreichen) ersten Bandes, in dem Polizisten erzählen. Für den geplanten Band zwei und überhaupt sind erfahrene Autoren, aber auch Neulinge zum Mitmachen eingeladen.

www.polizei-poeten.de

Wahlfreiheit: Gepflegte Langhaarige ok

Sofern sie gepflegt sind und nicht überspannt wirken, sind längere Haare bei Polizeibeamten akzeptabel. Zu diesem Ergebnis kommt das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil 2 C 3.05. Genau nachzulesen unter

www.bverwg.de

Geburtstag: Ein Klassiker ist 100

In den vergangenen Jahren rettete das vor 100 Jahren als internationaler Notruf vereinbarte Seenotrufzeichen S-O-S ungezählte Menschenleben. Inzwischen hat es wegen neuer technischer Kommunikationsmöglichkeiten seine Bedeutung weitgehend verloren. Aber sicher ist sicher: ...—..

BUCHBESPRECHUNG

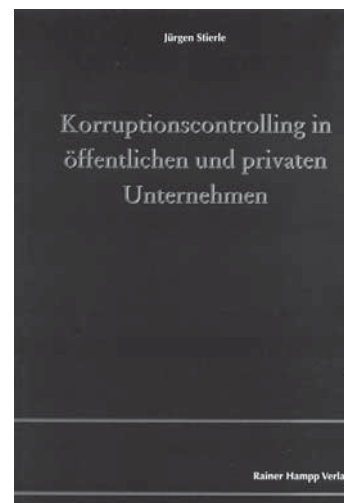
Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen

Korruption ist ein Teil der Wirtschaftskriminalität. Angesichts teilweise erheblicher Schäden, müssen die Bemühungen ständig darauf ausgerichtet sein, sie zu verhindern bzw. möglichst früh zu entdecken. Dies stellt eine Herausforderung für Staat und Wirtschaft dar. Mit seinem Buch „Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen“ bearbeitet Dr. Jürgen Stierle diese Thematik, um in erster Linie präventive Ansätze aufzuzeigen. Über die Beschreibung von Erscheinungsformen der Korruption, Ursachen, Prüf- und Steuerungsgänge der Korruptionsbekämpfung

stellt er auch eine Wirkungsanalyse bestehender Konzepte des Korruptionscontrollings in öffentlichen Unternehmen dar.

Das Buch wendet sich an Studierende und Dozenten der Wirtschafts- und Rechtswissenschaft sowie der Politikwissenschaft, an Richter, Staatsanwälte, Polizeibeamte, Revisionsleiter, Vorstände und Geschäftsführer von öffentlichen und privaten Unternehmen.

Dr. Jürgen Stierle, Diplom-Kaufmann, Recklinghausen
2006, Kartoniert
Hampp, Mering ISBN 3866180101
Preis 24,80 Euro



GdP begrüßt Innenminister-Einigung auf Anti-Terror-Datei

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) begrüßt die Einigung der Innenminister des Bundes und der Länder auf eine gemeinsame Anti-Terror-Datei der Sicherheitsbehörden. Die Anti-Terror-Datei werde ein zentraler Bestandteil einer wirksamen Terrorbekämpfung sein. Das Zusammenführen von Informationsträngen sei von enormer präventiver Bedeutung. Bedauerlich sei aber, dass sich die politisch Verantwortlichen für diese Entscheidung so lange Zeit gelassen hätten. Es sei bezeichnend, dass erst die konkrete terroristische Bedrohungslage durch die in zwei Regionalzügen platzierten Kofferbomben die Innenminister zum Einlenken gebracht habe. Die Innenminister sollten nicht glauben, dass die zukünftige Anti-Terror-Datei das Allheilmittel gegen terroristische Gewalttäter darstelle. Schließlich kämpft die Polizei nicht nur gegen die stetig wachsende Terrorbedrohung, sondern auch mit den sich deutlich verschlechternden Rahmenbedingungen der polizeilichen Arbeit. Besonders hart treffe die Polizei dabei der massive Personalabbau der letzten Jahre.

Nach GdP-Auswertungen sind zwischen 1998 und 2004 rund 7.000 Vollzugs-Stellen der Sparwut der Politiker zum Opfer gefallen, bis 2010 sollen noch einmal über 7.000 dazu kommen.

Den dringendsten Bedarf habe die Polizei nach wie vor an Personal, weniger an neuen Begriffen, wie „Rail-Marshals“. Wer mehr Sicherheit bei der Bahn wolle, brauche mehr Bundespolizei. Ohne geschulte Beamte, die für Sicherheit sorgten, ein wachsames Auge hätten und mit ihren Beobachtungen etwas anzufangen wüssten, komme eine Gesellschaft, die sich schützen will, nicht aus, so die GdP in ihrer Presseverlautbarung.

Die größte Sicherheitslücke zur Verhinderung von terroristischen Anschlägen sieht die GdP weder in den Gesetzen, noch bei Polizei und Nachrichtendiensten, sondern darin, dass zu wenig darüber bekannt sei, wie sich junge Muslime aus Einwandererfamilien zu Selbstmordattentätern entwickeln und wie wir das verhindern können. Das sei die brisanteste Erkenntnis aus den bisher vorliegenden Informationen über

die Festnahmen mutmaßlicher Attentäter in England.

Die Ermittlungsergebnisse über den Fund der Kofferbomben beweise, dass die Terrorgefahr auch in Deutschland konkret geworden sei. Man könne nicht mehr von einer abstrakten Bedrohungslage ausgehen, sondern müsse jederzeit mit Anschlägen rechnen. Nur durch unvorstellbares Glück sei ein ernsthafter terroristischer Anschlag mit den zwei Kofferbomben misslungen. Hohe Anerkennung zollt der GdP-Vorsitzende den bisherigen Ermittlungsleistungen. Freiberg: „Es gibt viele technische Möglichkeiten, dem Täter nach einer Tat auf die Spur zu kommen, wie zum Beispiel durch Auswertung von Videoaufzeichnungen. Es ist aber notwendig, mehr Augen und Ohren auf den Straßen und in den Hinterhöfen zu haben, um Anschlagspannungen aufzudecken und zu verhindern. Die Polizeipräsenz muss erhöht und der Personalabbau gestoppt werden. Die Polizei stellt immer wieder unter Beweis, dass sie gut arbeitet, also sollte man sie arbeiten lassen und nicht entlassen.“ ■

Länder sparen weiter bei der Polizei: „Politikern kein Wort mehr glauben“

Mit einer Großdemonstration am 13. September 2006 haben Schleswig-Holsteins Polizeibeamtinnen und -beamte gegen die Ankündigung von Ministerpräsident Peter Harry Carstensen protestiert, das Urlaubs- und Weihnachtsgeld komplett zu streichen. Gut 13.000 Demonstranten des Öffentlichen Dienstes, vor allem Polizisten und Lehrer, haben einen imposanten Protestzug vom Rathausplatz durch die Innenstadt hin zum Landtag gebildet und ihrem Zorn über die beabsichtigten Sparpläne mit gellendem Pfeifkonzert und wütenden

Buh-Rufen Luft gemacht. „Auf unserem Delegiertentag hat er noch versprochen, dass es bei einer Stunde Mehrarbeit bleibe und Urlaubs- wie Weihnachtsgeld nicht gekürzt werden“, sagte Landesvorsitzender Oliver Malchow vor laufender Kamera „und dann hat er Wortbruch begangen. Jetzt ist das Maß voll.“ Die Ordnungshüter sind ausnahmslos „stinkesauer über den Rollgriff der Carstensen-Regierung in die Taschen der Beamten“. Und damit sind sie sich nicht nur mit Lehrern, Staatsanwälten und Richtern einig. Die Politik de-

monstriere „die Arroganz der Macht und degradiere die Beamten zum Stimmvieh“, lautete der Vorwurf von Oliver Malchow. Den Abgeordneten im Landeshaus sei es völlig egal, wie viel Geld wir demnächst weniger im Portemonnaie haben. Durch die teilweise Streichung des Weihnachts- und des Urlaubsgeldes werde das Beamtentum im Land von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt.

Mittlerweile belaufen sich die Einbußen nach Schätzung der GdP Schleswig-Holstein auf ca. 25 Prozent. ■

GdP-Chef weist Thierse-Kritik an Polizei zurück: „Sind oft die einzigen, die sich mit dem braunen Pack herumschlagen“

Mit Entrüstung hat die Gewerkschaft der Polizei die Äußerungen des Bundestags-Vizepräsidenten Wolfgang Thierse (SPD) zurückgewiesen, die Polizei ginge nicht eindeutig und entschlossen genug gegen rechtsradikale Umtriebe in Deutschland vor. Thierse wisse scheinbar nicht, wovon er rede. Polizisten seien oft die einzigen,

die sich mit dem braunen Pack herumschlagen müssten, während die demokratischen Parteien ganze Landstriche den Rechten überließen. Die Berliner Polizei treffe in dem von Thierse zitierten Fall schon gar kein Vorwurf. Wenn rechtsstaatliche Prinzipien, wonach ein Täter mit festem Wohnsitz und ohne Flucht- und Ver-

dunkelungsgefahr auf freien Fuß gesetzt werden muss – was im Übrigen nicht die Polizei, sondern der Haftrichter entscheide – für rechte Gewalttäter nicht gelten sollten, müsse Thierse das sagen oder die einschlägigen Gesetze ändern. ■

Schutz der inneren Sicherheit muss allein Aufgabe der Polizei bleiben

Jetzt also auch der Verteidigungsminister! Scharf zurückgewiesen hat die GdP in einer Pressemeldung den nun auch vom Bundesverteidigungsminister Jung geforderten Einsatz der Bundeswehr zur Wahrnehmung von Polizeiaufgaben.

Der Schutz der inneren Sicherheit Deutschlands sei und bleibe ganz allein Aufgabe der Polizei. Mit seinen pauschalen Äußerungen habe der Bundesverteidigungsminister zur Verwirrung beigetragen. Für die Gewerkschaft der Polizei sei eindeutig, dass die Bundeswehr auch zukünftig keine originären Aufgaben der Polizei

zum Schutz der inneren Sicherheit übernehmen werde. Das von Minister Jung geschilderte Szenario „denkbarer Gefährdungen – beispielsweise terroristischer Art“ kann sich insbesondere nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz ausschließlich auf den Bereich der Amtshilfe beziehen, da, wo die Polizei mit ihren Einsatzmitteln Gefahrenlagen, sei es aus der Luft oder von See her, nicht bekämpfen könne. Die GdP forderte Verteidigungsminister Jung auf, zur bewährten Aufgaben-Trennung des Schutzes der inneren und äußeren Sicher-

heit durch Polizei und Bundeswehr eindeutige Stellung zu beziehen und einen sensibleren Umgang mit Begrifflichkeiten zu pflegen.

Die GdP warnte davor, gegen das eindeutige Votum des Bundesverfassungsgerichts erneut die Diskussion über eine Wahrnehmung von Polizeiaufgaben durch Bundeswehrangehörige im Innern zu entfachen. Bundeswehrsoldaten, darunter auch Wehrpflichtige, seien nicht geeignet, Lücken bei der Polizei zu stopfen, die durch einen rigorosen Personalabbau verursacht würden. ■

Maut-Daten zur Aufklärung schwerster Straftaten nutzen

Der Plan der Bundesregierung, Mautdaten zur Bekämpfung der Schwerstkriminalität heranzuziehen, findet die Unterstützung der Gewerkschaft der Polizei (GdP). Es sei aus polizeilicher Sicht geradezu fahrlässig, auf die Prüfung der Effektivität und Effizienz solcher Datenerhebungssysteme für die polizeiliche Fahndung so lange zu verzichten. Bei besonders schweren Straftaten und in den Fällen, wo die Polizei für die

Strafverfolgung persönliche Daten über die Telekommunikationsüberwachung ermitteln dürfe, müsse es möglich sein, Zugriff auf Maut-Daten zu haben. Dies könne die Ermittlungen erheblich beschleunigen. Für normale Straftaten und Ordnungswidrigkeiten solle das natürlich nicht gelten. Allgemeine Überwachungsraster dürften mit dem Mautsystem nicht verbunden sein. Die Nutzung eines solchen In-

struments dürfe nicht den Weg in den Polizeistaat ebnen, da die Polizei für ihre Maßnahmen auch das Vertrauen der Bevölkerung brauche. Die GdP warnte aber davor, sich von der Faszination moderner, technischer Möglichkeiten blenden zu lassen. Immer noch werde Personal bei der Polizei abgebaut. Deren Arbeit könnten Maschinen und Software-Systeme beileibe nicht übernehmen. ■

Digitalfunk-Projekt für Polizei auf der Kippe

Als „katastrophal für die Arbeit der Polizei und die Sicherheitslage Deutschlands“ bezeichnet die GdP, das nach Presseberichten drohende Scheitern der Einführung des Digitalfunks für die Polizei und andere Behörden mit Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben (BOS). Die Serie der Pannen und Peinlichkeiten bei Großprojekten unter Regierungsaufsicht reiße nicht ab. Nach langem Hickhack um den BOS-Digitalfunk und dem durch die Haushälter durchgedrückten permanenten Abspecken der technischen Ausgestaltung des Digitalfunks gefährde nun das Versäumnis, sich nicht rechtzeitig um die Kosten des Betriebs des Funknetzes gekümmert zu haben, die Einführung des modernen Kommunikationssystems. Eine weitere Verzögerung der Einführung des polizeilichen Digitalfunks sei sicherheitspolitisch nicht hinnehmbar. Schon bei der Einführung des polizeilichen Informationssystems „inpolneu“ und des LKW-Mautsystems habe die Regierung durch wenig systematisches Arbeiten die Großprojekte unnötig verzögert. ■

Verzögerungen bei der Einführung des SIS II wäre katastrophal

Angesichts möglicher Verzögerungen bei der Einführung der neuen Generation des Schengener Informations-Systems (SIS II) warnte EUROCOOP-Präsident Heinz Kiefer gleichzeitig stellvertretender GdP-Bundesvorsitzender in einer Pressemitteilung der Europäischen Interessenvertretung von Polizistinnen und Polizisten, vor den negativen Auswirkungen, die eine Verspätung auf den Wegfall der Grenzkontrollen zu den neuen EU-Mitgliedsstaaten haben könnte. Kiefer fordert die Justiz- und Innenminister im Vorfeld des Ratstreffens am 20. und 21. September 2006 daher nachdrücklich dazu auf, schnellstmöglich für die Beseitigung der bestehenden technischen Schwierigkeiten zu sorgen.

Kiefer: „Es wäre gegenüber den neuen Mitgliedsstaaten, die sich seit 2004 intensiv auf den Wegfall der Binnengrenzen vorbereitet haben, mehr als peinlich, wenn es zu einer Verschiebung kommen müsste, weil die EU ihre Hausaufgaben bei der Anpassung des wichtigsten Instruments zum Austausch personenbezogener Daten zwischen den Schengener-Mitgliedsstaaten nicht rechtzeitig erledigt hat. Das gegenwärtige SIS ist auf eine Zahl von maximal 15 Mitgliedsstaaten ausgelegt und kann auf keinen Fall weiter verwendet werden. Zuletzt hat der Rat der Justiz- und Innenminister sich auf seinem Treffen am 1. und 2. Juni 2006 mit der Problematik befasst. ■

Bundespolizisten nicht in militärische Konflikte verwickeln

Die Gewerkschaft der Polizei GdP hat einen Einsatz der Bundespolizei im Nahen Osten entschieden abgelehnt. Die jüngsten Ereignisse, wie z.B. die Besuchsabsage des Bundesaußenministers nach Syrien zeigten, dass es sich dort um ein Pulverfass handelt. Es herrscht eine fra-

gile Waffenruhe, aber kein Frieden. Polizisten sind keine Soldaten und die GdP hält es für abenteuerlich, Polizisten in mögliche militärische Konflikte zu verwickeln. Zum Glück wurde die Absicht einiger Politiker nicht in die Tat umgesetzt. ■