

Die **Kriminal** polizei

3/2006

Vierteljahresschrift der Gewerkschaft der Polizei



Bundespolizei



BKA



Gewerkschaft der Polizei

Menschenhandel und Zwangsprostitution

- Vernehmung traumatisierter Opfer
- Bekämpfung durch Netzwerk

**Generalbundesanwältin Monika Harms
im Interview**

Kronzeugenregelung

Sicherheitsgewerbe in Deutschland



Inhalt

	Seite
Editorial	75
Gewerberechtliche Anmeldung und Konzessionierung von Prostitutionsstätten am Beispiel: „Dortmunder Modell“ von H. Minzel, Erster Kriminalhauptkommissar, Polizeipräsidium Dortmund	76
Vernehmung traumatisierter Opfer von Dr. phil. Markos Maragos, Ludwig-Maximilians-Universität München	80
Das Trennungsgebot – Teil 1 – Politisches Schlagwort oder verfassungsrechtliche Vorgabe? von Regierungsdirektor Dr. jur. Jens Singer	85
Interview mit der Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof, Monika Harms	91
Kriminalistik-Experten treffen sich zur 3. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Kriminalistik in Oranienburg	92
Neue Kronzeugenregelung? von GStA Klaus Pflieger und OStA Armin Striewisch, beide Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart	93
Ein Plädoyer für eine gesetzliche Regelung zur Sicherstellung und Einziehung illegalen Vermögens in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder von Dr. Dr. Wolfgang Pausch, Leiter der Abteilung Verwaltung beim Polizeipräsidium Südhessen	98
Sicherheitsgewerbe in Deutschland: Bestandsaufnahme und Ausblick von Dr. Harald Olschok, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e.V. (BDWS), Bad Homburg	103
Gewerkschaftspolitische Nachrichten	107

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
Gewerkschaftspolitischer 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

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



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 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 Pfleger
Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart
Ltd. Kriminaldirektor Wolfgang Krauth
Landespolizeidirektion Karlsruhe
Ltd. Kriminaldirektor Heiner Amann
Landespolizeidirektion 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
Regierungsdirektor Hans Udo Störzer
Regierungsdirektor Dr. Peter Frodl
Prof. Heinz Leineweber
Kriminaldirektor Nikolaus Speicher

Bundespolizei

Polizeidirektor Michael Brall, Bundesministerium des Innern
Kriminaldirektor Spang, Bundespolizeidirektion Berlin
Polizeioberarzt 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
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 Rheinland-Pfalz
Ltd. Kriminaldirektor Wolfgang Hertinger
Ministerium des Innern und für Sport, Mainz
Kriminaldirektor Klaus Mohr
Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz
Ltd. Polizeidirektor Klaus Wertz,
Ministerium des Innern und für Sport, Mainz
Regierungsdirektor Dr. Rolf Meier
Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup
Ltd. Kriminaldirektor Franz Leidecker
Polizeipräsidium Rheinland-Pfalz
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 Fußballweltmeisterschaft 2006 ist beendet und damit der bislang wohl größte Polizeieinsatz in Deutschland. Angesichts der weltweit positiven Resonanz auf dieses Großereignis dürfen auch die Sicherheitsbehörden nicht ohne Stolz auf ihren Beitrag zurückblicken. Ernsthafte Probleme sind uns erspart geblieben, was sicher auch ein Verdienst der umfassenden und professionellen Vorbereitung auf alle denkbaren Szenarien war. Die entspannte und positive Stimmung bei Gästen und Bürgern hat dem Motto „Die Welt zu Gast bei Freunden“ eindrucksvoll zum Durchbruch verholfen. Das engagierte und vorbildliche Verhalten der eingesetzten Kolleginnen und Kollegen hat auf allen Ebenen eine positive Resonanz ausgelöst.

Geblieben ist der Alltag und damit auch Phänomene wie „Zwangsprostitution und Menschenhandel“. Heidemarie Rall, Kriminalhauptkommissarin beim Bundeskriminalamt hat mit ihrem Lagebeitrag in der Ausgabe 2/2006 „Menschenhandel in Deutschland“ einen Einblick in die aktuelle Lage aus der polizeilichen Perspektive vermittelt. Damit hat sie zweifellos auch zu einer Versachlichung einer teilweise überzeichneten Diskussion beitragen können, wengleich es sich nach wie vor um eine überaus ernst zu nehmende Problematik handelt.

An dieser Stelle knüpfen die Beiträge von Dr. phil. Markos Maragkos, Diplom-Psychologe an der Ludwig-Maximilians-Universität München, und Erster Kriminalhauptkommissar Heinrich Minzel, Krimi-



nalkommissariat 12 beim Polizeipräsidium Dortmund, an.

Dr. Markos Maragkos befasst sich in seinem Beitrag mit der „Vernehmung traumatisierter Opfer“. Er beschreibt die Situation des Opfers während seiner Vernehmung aus klinisch-psychologischer Sicht. Einleitend werden die Begriffe „Trauma“ und „Traumatisierung“, so wie sie in der Klinischen Psychologie und den entsprechenden Klassifikationssystemen definiert sind, dargestellt und erläutert. Dabei ist es ihm wichtig, den Begriff „traumatisches Ereignis“ nur für solche Situationen zu reservieren, die mit drohendem Tod oder ernsthafter Verletzung der eigenen oder einer fremden Person einhergehen. Der Betroffene reagiert mit intensiver Angst, Hilflosigkeit oder Entsetzen. Die Folgen bei den Opfern sind Erinnerungslücken oder fragmentarische Erinnerungen. Auch können Aussagen zerfahren und inhaltlich inkonsistent erscheinen, was nicht zwingend die Glaubwürdigkeit des Opfers in Frage stellt. Abschließend werden Möglichkeiten und Strategien dargestellt, welche die Arbeit des vernehmenden Beamten erleichtern und gleichzeitig das Opfer stabilisieren sollen.

Kollege Minzel stellt das „Dortmunder Modell“ vor, in dessen Mittelpunkt die gewerberechtliche Anmeldung und Konzessionierung von Prostitutionsstätten steht. Bereits 1995 hat man beim Polizeipräsidium Dortmund die Bekämpfung der Kriminalität rund um das „Rotlicht“, insbesondere die Delikte „Menschenhandel“ und „illegaler Aufenthalt durch Ausübung der Prostitutionstätigkeit“, als besonderes Ziel definiert.

Die entsprechende Konzeption führte nach ersten Razzien und zahlreichen Festnahmen von Prostituierten zu konkreten Hinweisen auf schweren Menschenhandel. Die „Dortmunder Mitternachtsmission“, eine Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel, wurde eingebunden. Nach kurzer Zeit entwickelte sich ein „Runder Tisch“, an dem neben Vertretern der Staatsanwaltschaft, der Polizei und der Dortmunder Mitternachtsmission auch das Ausländer-, das Ordnungs- und das Sozialamt sowie soziale bzw. beratende Einrichtungen teilnahmen. Maßnahmen gegen Bordellbetriebe, Wohnungs- und Straßenprostitution werden seither durch alle Beteiligten abgestimmt und umgesetzt. Kollege Minzel schließt mit der Feststellung, dass nur durch ständige Präsenz und Kontrollen im Milieu das „Dortmunder Modell“ erfolgreich weitergeführt werden kann.

Am 14. Dezember 2004 hat in Berlin das neue Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) seine Arbeit aufgenommen. Seither arbeiten dort Spezialisten von Polizei und Nachrichtendiensten aus Bund und Ländern eng zusammen, um den Gefahren des internationalen Terrorismus wirksamer begegnen zu können. Vor diesem Hintergrund ist zweifellos die Beantwortung der Frage von Interesse, ob es sich bei dem sogenannten Trennungsgebot von Polizei und Nachrichtendiensten lediglich um ein politisches Schlagwort oder eine verfassungsrechtliche Vorgabe handelt. Regierungsdirektor Dr. jur. Jens Singer, Bundeskanzleramt, hat sich in seinem Beitrag mit diesem Problem auseinander gesetzt.

Generalstaatsanwalt Klaus Pflieger und Oberstaatsanwalt Armin Striewisch, Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart, stellen in ihrem Beitrag „Neue Kronzeugenregelung?“ die aktuelle Rechtslage dar. Ihr Fazit: Die Wiedereinführung der Kronzeugenregelung für terroristische Delikte und Straftaten der organisierten Kriminalität ist – insbesondere zur Abwehr drohender Attentate des islamistischen Terrorismus – dringend geboten. Im Übrigen sollte sie – wie in dem Gesetzentwurf vom 13. Januar 2004 vorgesehen – zumindest auf vergleichbare Straftaten der allgemeinen Kriminalität ausgedehnt werden.

Dr. Harald Olschok, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e. V. (BDWS), Bad Homburg, informiert unter der Überschrift „Sicherheitsgewerbe in Deutschland: Bestandsaufnahme und Ausblick“ insbesondere über die Aufgaben und Entwicklungen in diesem Bereich. Von besonderem Interesse sind zweifellos Fragen der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsgewerbe, beispielsweise auch im Rahmen der WM 2006. Denn trotz einer bereits über Jahre zurück reichenden Zusammenarbeit sehen Kritiker Entwicklungen, die auch das von der Polizei ausgeübte Gewaltmonopol beeinträchtigen können.

Herbert Klein

Gewerberechtliche Anmeldung und Konzessionierung von Prostitutionsstätten am Beispiel: „Dortmunder Modell“

Von H. Minzel, Erster Kriminalhauptkommissar, Polizeipräsidium Dortmund, Kriminalkommissariat 12

SITUATIONSDARSTELLUNG DORTMUND

Allgemeines

Das Polizeipräsidium Dortmund umfasst die Städte Dortmund und Lünen.

Es verfügt über ca. 1.870 Beschäftigte, davon ca. 1.812 Polizeibeamte.

Die Stadt Dortmund hat zur Zeit ca. 600.000 Einwohner, die Stadt Lünen ca. 90.000 Einwohner.

Für die Stadt Dortmund ist ein Sperrbezirk ausgewiesen, der den Innenstadtbereich umfasst und in dem die Prostitutionsausübung untersagt ist.

Prostitution in aktuellen Zahlen

Die Anzahl der in Dortmund und Lünen tätigen Prostituierten liegt zur Zeit bei ca. 800.

Wir unterscheiden die verschiedenen Prostitutionsbereiche nach den Örtlichkeiten der Ausübung.



Heinrich Minzel

Erster Kriminalhauptkommissar
Polizeipräsidium Dortmund

Innerhalb des Stadtgebietes von Dortmund und vom Sperrbezirk ausgenommen, befindet sich eine in sich abgeschlossene Bordellstraße mit 16 Häusern, die als „gewerbliche Zimmervermietung“ betrieben werden und als Bordelle angemeldet sind.

Sie sind ähnlich der „Herbertstraße“ in Hamburg angelegt und verfügen über „Koberfenster“.

Die Kapazitätsgrenze liegt bei 300 Frauen, zur Zeit sind ca. 250 Prostituierte dort tätig.

Aktuell werden in Dortmund und Lünen zusätzlich 13 Bordelle betrieben, die als FKK-, Sauna-Clubs oder Animierbetriebe deklariert, die gewerbe- und gaststättenrechtlich jedoch als Bordelle angemeldet sind.

In diesen Betrieben sind ca. 180 Prostituierte tätig.

Im Bereich der Wohnungs-/Apartmentprostitution arbeiten ca. 200 Prostituierte.

Für den Bereich des „legalen“ Straßenstriches wurden seit 2001 insgesamt mehr als 500 Prostituierte durch die Polizei überprüft. Täglich sind durchschnittlich 30 - 50 Prostituierte anwesend.

Die Anzahl der Prostituierten, die im Bereich des Escort-/Begleitservices tätig sind, kann nur grob geschätzt werden und dürfte sich nach Recherchen im Internet für den Bereich des Polizeipräsidiums bei ca. 50 Prostituierten bewegen.

Letztlich verbleibt der Bereich der illegalen Prostitution im Stadtgebiet, wobei hier fast ausschließlich bulgarische Frauen der Prostitution nachgehen. Auch hier sind nur Schätzungen aus allgemeinen Kontrollen an Brennpunkten möglich, die Anzahl dürfte bei ca. 50 Prostituierten liegen.

DIE ENTSTEHUNG DES MODELLS

Der erste Ansatz

Im November 1995 wurde für den Bereich des Polizeipräsidiums Dortmund beschlossen, die **Bekämpfung der Kriminalität rund um das „Rotlicht“, insbesondere die Delikte Menschenhandel und illegaler Aufenthalt durch Ausübung der Prostitutionstätigkeit**, als neues Ziel kriminalpolizeilicher Sachbearbeitung in der Dienststelle Kriminalkommissariat 12 (damals zuständig für die Bearbeitung von Sexualdelikten und Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution) festzulegen.

Zunächst erfolgte eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Objekte und Örtlichkeiten, in/an denen im Stadtgebiet die Prostitutionsausübung bekannt war bzw. vermutet wurde.

Danach wurden konkrete Vorgehensweisen, z.B. Wege zur Informationsgewinnung, Zusammenarbeit mit anderen Behörden, durchzuführende Maßnahmen pp. in einer Konzeption festgeschrieben und zielorientierte Kontrollen vereinbart.

Bereits nach kurzer Zeit konnte ein aktuelles Lagebild hinsichtlich der existierenden Prostitutionsstätten erstellt werden. Es erfolgten erste polizeirechtliche Maßnahmen.

Nach kurzzeitiger Aufklärung an den Objekten kam es bei den sich anschließenden Razzien zu zahlreichen Festnahmen von Prostituierten wegen illegalen Aufenthaltes durch Aufnahme und Ausübung der Prostitutionstätigkeit.

Durch die weiteren Ermittlungen, insbesondere die Vernehmungen der Frauen, ergaben sich konkrete Hinweise auf das Delikt schwerer Menschenhandel.

Zu diesem Zeitpunkt waren durch die Erlasse des IM/NW:

„Maßnahmen gegen den Prostitutionstourismus, Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen“ (RdErl. d. Innenministeriums vom 11.04.1994 – I C 2/43.33)

„Prostitutionstourismus/Menschenhandel“ (RdErl. d. Innenministeriums vom 10.07.1995 – I C 2/43.33)

„Beantragung von Abschiebungshaft“ (RdErl. d. Innenministeriums vom 11.10.1995 – I C 2/43.33/I C 5)

Maßnahmen vorgegeben, wie Opfer von Menschenhandel zu behandeln sind.

Die „**Dortmunder Mitternachtsmission**“ war zeitgleich durch das Ministerium für die Gleichstellung von Mann und Frau NW beauftragt worden, das Modellprojekt „Schutz für Opfer von Menschenhandel“ durchzuführen.

Prostituierte, die Opfer von Menschenhandel waren, wurden der Beratungsstelle für Opfer von Menschenhandel, der „Dortmunder Mitternachtsmission“ zugeführt.

Im Rahmen der anschließenden Unterbringung und Betreuung der Opfer von Menschenhandel ergaben sich Problemverhältnisse, die ein schnelles und unkompliziertes Handeln erforderlich machten.

Aus der Verpflichtung zum Handeln entstand auf Initiative der „Dortmunder Mitternachtsmission“ der erste „Runde Tisch“, an dem bei seiner ersten Sitzung Vertreter der Staatsanwaltschaft Dortmund, der Dienststelle KK 12 des Polizeipräsidiums Dortmund und der Dortmunder Mitternachtsmission teilnahmen.

Bei der Problemerkörterung wurde schnell ersichtlich, dass das Mitwirken weiterer Behörden und Institutionen erforderlich war.

An den darauffolgenden und heute noch regelmäßig stattfindenden Sitzungen des „Runden Tisches Menschenhandel“ waren/sind nun auch Vertreter des Ausländer-, des Ordnungs- und des Sozialamtes der Stadt Dortmund sowie sozialer bzw. beratender Einrichtungen beteiligt. Je nach Problemstellung werden speziell Vertreter von Behörden oder Organisationen eingeladen.

Über die Jahre entwickelte sich eine hervorragende Zusammenarbeit zwischen Polizei, den Behörden und Beratungsstel-

len. Insbesondere ist über die Jahre die Zusammenarbeit mit den städtischen Behörden gewachsen, die für die Bekämpfung des Deliktes „Menschenhandel“ und der übrigen Delikte im Rotlichtmilieu äußerst förderlich ist.

Beispielhaft waren und sind gemeinsame Razzien, bei denen zum einen polizeiliche Interessen – Identitätsfeststellungen, Festnahmen pp. – und zum anderen ordnungsrechtliche Interessen – Schließung wegen fehlender Erlaubnisse, Anzeigen nach Lebensmittelrecht, baurechtliche Verstöße pp. – verfolgt werden.

Die veränderte Rechtslage

Durch das sogenannte „Cafehaus-Urteil“ (VG Berlin vom 01.12.2000, NJW 2001, 983 ff.) wurde eine wegweisende Entscheidung für den Bereich der Prostitutionsausübung bzw. deren Anbahnung in Gaststätten getroffen.

Galt doch bis dahin, dass dem, der „Unsitlichkeit Vorschub leistet“, eine Konzession nach dem Gaststättengesetz versagt wurde.

Ein weiterer Meilenstein zu einer klaren Regelung ist das Prostitutionsgesetz vom 20.12.2001, BGBl. I 2001, 3983, das am 01.01.2002 in Kraft getreten ist und wesentliche Änderungen im BGB und StGB beinhaltet.

Bereits vor Inkrafttreten dieses Gesetzes hatte sich der Bund-Länderausschuss „Gewerberecht“ auf seiner 90. Tagung am 22. und 23.11.2001 mit den möglichen Auswirkungen auf das Gaststätten- und Gewerberecht befasst. Eine abschließende Beurteilung wurde allerdings nicht gefunden.

Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes gibt es bis heute keine einheitliche Regelung in den Bundesländern.

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten gewerbe- und gaststättenrechtliche Auswirkungen hat.

Besondere Regelungen

Von daher wurden beispielsweise vom Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Az.: I C 3-60-0, vom 22.02.2002, „vorläufige Verfahrenshinweise“ an die Bezirksregierungen und den Städte- und Gemeindebund des Landes NW gegeben.

Danach sollte wie folgt verfahren werden:

Gewerbeanzeigen von Prostituierten sind zulässig und sollen daher bis auf weiteres entgegengenommen werden. Von den selbständigen Prostituierten soll aber bis zu einer eindeutigen rechtlichen Klärung durch den Gesetzgeber oder die Rechtsprechung keine Gewerbeanzeige eingefordert werden.

Gewerbeanzeigen für Bordelle sind grundsätzlich möglich.

Die Ausübung der Prostitution im Zusammenhang mit einer Gaststätte stellt nicht mehr für sich allein automatisch einen Versagungs- bzw. Widerrufungsgrund nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 Gaststättengesetz hinsichtlich der Gaststättenerlaubnis dar.

Im Einzelfall ist zu prüfen, ob besondere Umstände vorliegen, die gegen eine legale Ausübung der Prostitution sprechen. Insoweit kommt die weiterhin strafbare Ausbeutung von Prostituierten und die zwangsweise ausgeübte Prostitution in Betracht.

Auf der Sitzung des Bund-Länderausschusses „Gewerberecht“ vom 18. und 19.06.2002 wurde dann nachfolgender Beschluss gefasst.

Den Vollzugsbehörden wird folgendes Vorgehen empfohlen:

1. Die Prostitution ist auch nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung. Selbständige Prostituierte müssen daher weder eine Gewerbeanzeige erstatten noch einen Antrag auf Erteilung einer Reisegewerbekarte für die Ausübung sexueller Handlungen mit Dritten stellen. Entsprechende Gewerbeanzeigen und Anträge sind abzuweisen.
2. Bordellbetreiber sind als Gewerbebetreibende anzuerkennen und haben ihr Gewerbe anzuzeigen.
3. Bei Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb oder Bordellen mit gastgewerblicher Tätigkeit kann die Erlaubnis grundsätzlich nicht allein wegen des Merkmals „der Unzucht Vorschub leisten“ i.S. v. § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG versagt oder entzogen werden.
4. Versagung und Entzug der gaststättenrechtlichen Erlaubnis oder – im Fall der Ziff. 2 – eine Untersagung nach § 35 GewO sind aber insbesondere angezeigt, wenn der Betrieb dieser Gaststätten oder Bordelle die Gefahr eröffnet, dass Prostituierte ihrer Tä-

tigkeit gegen ihren Willen nachgehen müssen oder in sonstigen Abhängigkeiten verhaftet sind. Gefahren für den Jugendschutz, Belästigungen der Gäste wie auch der Anwohnerschaft können im konkreten Fall eine Versagung oder den Entzug sowie auch die Erteilung von Auflagen rechtfertigen.

Die Länder Baden-Württemberg und Thüringen teilen die Beschlusslage zu Ziffer 1 lediglich im Ergebnis. Bezüglich der Ziffern 2 bis 4 tragen sie den Beschluss aus Rechtsgründen nicht mit.

DAS DORTMUNDER MODELL

Auf der Grundlage des Prostitutionsgesetzes kam es bereits im Januar 2002 in Dortmund zu einer Gesprächsrunde mit den Beratungsstellen für Prostituierte, dem Ordnungsamt und der Polizei, um zukünftige Vorgehensweisen zu erörtern.

Bestärkt durch die Empfehlung des Bund-Länderausschusses „Gewerbe-recht“ vom 22./23.11.2001 und den Erlass des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.02.2002 wurde die in der Folge dargestellte Vorgehensweise im Konsens verabredet, sie berücksichtigt die Belange aller Beteiligten.

Der Verwaltungsvorstand der Stadt Dortmund hat diesem Vorgehen in seiner Sitzung am 19.03.2002 zugestimmt.

Konkrete Vorgehensweise

Bordelle/Anbahnungsbetriebe/Clubs

- Gewerbeanzeigen für **Bordellbetrie-be** werden ab sofort nicht nur angenommen, sondern auch eingefordert. Sofern keine allgemeinen Versagungsgründe vorliegen, werden diese – auch unter Anwendung des Gaststättenrechts – genehmigt.
- Bordellartige Betriebe werden in der Regel ab einer Größenordnung von drei Prostituierten vermutet.
- Die Clubs müssen ggf. eine entsprechende Nutzungsänderung beim Bauordnungsamt beantragen. In reinen und allgemeinen Wohngebieten wird diese jedoch grundsätzlich nicht genehmigt. Unabhängig davon ist eine entsprechende Anmeldung beim Ordnungsamt vorzunehmen.

- Bordelle mit mehr als acht Plätzen (Beherbergungsbetriebe, siehe § 1 Gaststättenbauverordnung NRW) und Betriebe (unabhängig von der vorgenannten Größenordnung), die alkoholische Getränke ausschenken, bedürfen zudem einer gaststättenrechtlichen Erlaubnis.

Wohnungsprostitution

Im Bereich der **Wohnungsprostitution** werden entsprechend lautende Gewerbeanmeldungen angenommen, behördlicherseits aber nur verlangt, wenn es sich um einen „Betrieb“ handelt. Es werden in der Regel bis zu zwei Prostituierte je Wohnung/Apartment unterstellt. Als Bordellbetriebe gelten Räumlichkeiten ab drei Prostituierte. In reinen und allgemeinen Wohngebieten wird bei Nutzungsänderungen grundsätzlich keine baurechtliche Genehmigung erteilt.

Entgegen den Empfehlungen des Bund-Länderausschusses wird Prostituierten die Möglichkeit eingeräumt, **freiwillig** eine Gewerbeanmeldung als Prostituierte zu erhalten.

Straßenprostitution

Straßenprostituierte können entgegen der Empfehlung des Bund-Länderausschusses eine Reisegewerbekarte beantragen, sofern allgemeine Versagungsgründe einer Ausstellung nicht entgegenstehen. Die Anträge würden entgegengenommen, geprüft und die Karte ggf. auch ausgehändigt für die „Tätigkeit Prostitution“.

Anträge auf Reisegewerbekarten werden aber vom Ordnungsamt keinesfalls eingefordert oder bei Kontrollen verlangt.

Prostitution im Sperrgebiet

Betriebe innerhalb des Sperrbezirkes werden – wie bisher – mit sofortigem Vollzug geschlossen.

Umsetzung der beschlossenen Vorgehensweise

Über das Ergebnis der Gesprächsrunde und die zukünftige Vorgehensweise wurde die Öffentlichkeit über die örtlichen Medien informiert.

In einem Pressegespräch wurden im Juli 2002 die Themenkreise Bordelle, Anbahnungsbetriebe, Clubs, Wohnungs- und Straßenprostitution sowie Prostitution im Sperrgebiet erörtert. Als Gesprächspartner standen die Rechtsdezer-

entin der Stadt Dortmund, die Leiterinnen der Beratungsstellen, der Leiter des Ordnungsamtes der Stadt Dortmund und der Verfasser dieses Artikels zur Verfügung.

Parallel dazu wurden bereits im Vorfeld anlässlich polizeilicher und ordnungsbehördlicher Kontrollmaßnahmen sowie aufsuchender Tätigkeiten der Beratungsstellen entsprechende Informationen an die Bordellbetreiber gegeben.

In der Folgezeit erfolgten verstärkt gemeinsame Überprüfungen der Bordellbetriebe. Die Betreiber wurden aufgefordert, ihre Betriebe als Bordelle anzumelden und ggf. eine Konzession zu beantragen.

Die Folgen

Von elf bekannten Bordellbetrieben in Dortmund erhielten zwischenzeitlich acht bereits eine gaststättenrechtliche Erlaubnis, drei Bordellbetreiber verzichteten auf den Ausschank alkoholischer Getränke und meldeten ihr Bordell als Beherbergungsbetrieb im Sinne des Gaststättengesetzes an.

Hier beschäftigte Prostituierte sind von den Betreibern angehalten, sich steuerlich anzumelden.

Bei Kontrollen zeigen diese Prostituierten zum Nachweis Schreiben der Finanzämter mit entsprechenden Steuernummern vor.

Sie stellten in diesem Zusammenhang aber auch immer wieder Fragen zur Besteuerung ihrer Tätigkeit.

Viele Prostituierte, die im Bereich des Straßenstriches, aber auch in den Wohnungsbordellen arbeiten, haben ihre Tätigkeiten als Gewerbe angemeldet.

Aufgrund dieser positiven Entwicklung erweiterte sich die eingangs erwähnte Gesprächsrunde, Vertreter der örtlichen Finanzbehörden wurden einbezogen.

Zum besseren Verständnis und zur weiteren Aufklärung wurde beschlossen, Informationsmaterial in Form von Broschüren zu erstellen und an Interessenten zu verteilen.

In Arbeitsgruppen entstanden so die Broschüren:

- Hinweise zur Ausübung der Prostitution in Dortmund (übersetzt in sieben Sprachen)
- Steuerwegweiser für Erotikdienstleistende.

Diese wurden von den Teilnehmern der Gesprächsrunden in einem Pressege-

sprach im Februar 2005 vorgestellt. Im Anschluss daran hatten Bordellbetreiber und Prostituierte – ohne Presse – die Möglichkeit, an die Podiumsteilnehmer Fragen zu stellen.

Weitere Absichten

Als nächster Schritt ist vorgesehen, im Rahmen von Kontrollen der Prostitutionsstätten auch die Inhaber/Betreiber von Bordellen (zumeist in Apartmenthäusern/Wohnungen) mit drei Prostituierten aufzufordern, ihre Prostitutionsstätten als Bordell gewerberechtlich anzumelden.

„Prostitutionsstätten“ in Wohngebieten wurden bereits in Zusammenarbeit mit dem Bauordnungsamt ihrem ursprünglichen Wohnzweck zugeführt.

Resümee

Durch die Einführung/Umsetzung des „Dortmunder Modells“ und der damit verbundenen klaren Lage für die Bordellbetreiber und Prostituierten wurde und wird auch weiterhin die Prostitution entkriminalisiert.

Das Modell hat sich bewährt.

Die rein kriminalpolizeilichen, aber auch die gemeinsam mit den Ordnungsbehörden weiterhin ständig durchgeführten Kontrollen haben gezeigt, dass aufgrund der klaren Lage ein offener Umgang miteinander festzustellen ist.

Prostituierte haben keine Angst mehr vor Kontrollen durch die Polizei, sie zeigen „stolz“ ihre steuerliche Anmeldung und suchen das Gespräch.

Bordellbetreiber fragen in Zweifelsfällen bei der Polizei nach, welche Dokumente z.B. eine ausländische Frau vorlegen muss, um als Prostituierte arbeiten zu können.

Prostituierte haben keine Scheu mehr, Straftaten zu ihrem Nachteil anzuzeigen. Ein gewisses Vertrauensverhältnis ist vorhanden, jährlich kommt es so zu ca. 400 Anzeigen.

Bordellbetreiber melden der Polizei illegal geführte Betriebe bzw. vermutlich illegal tätige Prostituierte.

Durch die jahrelang bewährte und gute Zusammenarbeit mit den Beratungsstellen und deren positives Einwirken auf Prostituierte gelingt es, schwere Straftaten wie „Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung“ zu verfolgen und aufzuklären.

Entscheidend ist dabei natürlich die Aussagebereitschaft der Prostituierten, um ein Verfahren erfolgreich abzuschließen.

Letztlich muss aber festgestellt werden, dass nur durch ständigen Kontrolldruck der Erfolg bei der Bekämpfung der Delikte im einschlägigen Milieu gewährleistet wird. Die Präsenz der Beamten der Fachdienststelle ist dazu zwingend erforderlich.

Befürchtungen

Rücknahme des Prostitutionsgesetzes

Die politische Diskussion um Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung hat nach der sogenannten „Visa-Affäre“ zugenommen.

Vor allem in den unionsregierten Bundesländern wird diese Diskussion weitergeführt.

Im Fokus steht dabei das Prostitutionsgesetz.

Viele Politiker sind der Auffassung, dass das Gesetz die Prostitution straflos fördert und fordern die Rücknahme.

Diese Meinung ist nach meiner Auffassung und aufgrund meiner Erfahrungen widerlegt.

Das Prostitutionsgesetz und die damit verbundenen Folgen für das Gewerbe- und Gaststättenrecht haben uns in Dortmund dazu bewogen, zu reagieren.

Sicherlich ist das „Dortmunder Modell“ kein Wundermittel und kann weder die Zwangsprostitution noch den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung verhindern, es ist aber ein wesentlicher Schritt zur Entkriminalisierung der Prostitution und fördert die Bereitschaft der Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden.

Beabsichtigter Wegfall des Gaststättengesetzes

Der Bundeswirtschaftsminister plant die völlige Aufhebung des Gaststättengesetzes und die Integration einiger weniger Inhalte in die Gewerbeordnung.

Es darf bei derart weitreichend beabsichtigten Gesetzesänderungen aber nicht außer Acht gelassen werden, welche möglichen Nachteile solche Deregulierungen mit sich bringen können.

Gaststättenrecht ist besonderes Gefahrenabwehrrecht. Ein Wegfall der gaststättenrechtlichen Erlaubnispflicht nimmt den zuständigen Ordnungsbehörden

den das bisher bewährte Instrumentarium zur Abwehr der in dieser Branche anzutreffenden Gefahren und Missstände für Gäste, Beschäftigte und Allgemeinheit.

Der Gesetzgeber darf in seinem Entbürokratisierungsbestreben nicht soweit gehen, die notwendigen Standards beim Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzusenken.

Es ist zu hoffen, dass die Föderalismuskommission, die sich derzeit mit dem möglichen Wegfall beschäftigt, zu einer anderen Einschätzung kommt.

Schlusswort

Nicht verschweigen möchte ich jedoch im Zusammenhang mit meinen Ausführungen, dass nur durch ständige Präsenz und Kontrollen im Milieu das „Dortmunder Modell“ erfolgreich weitergeführt werden kann. Durch Personalabbau und Stellenkürzungen im Polizeibereich, von denen natürlich auch das Polizeipräsidium Dortmund nicht verschont bleibt, sind Personalressourcen knapp. Die **„Bekämpfung der Rotlichtkriminalität ist Kür“**, und wir leisten sie uns noch.

Vernehmung traumatisierter Opfer

Von Dr. phil. Markos Maragkos, Dipl.-Psych., Department Psychologie
Lehrstuhl Klinische Psychologie und Psychotherapie, Ludwig-Maximilians-Universität München

Abstract

Polizeibeamte sind im Rahmen ihrer Tätigkeit mit der Situation konfrontiert, Menschen zu vernehmen, die Opfer eines extremen Ereignisses (bspw. bewaffneter Raubüberfall, Vergewaltigung, etc.) geworden sind. Um die Situation der traumatisierten Opfer besser verstehen zu können, werden einleitend die Begriffe „Trauma“ und „Traumatisierung“ besprochen, sowie die häufigste psychische Folgeerkrankung nach extremen Erfahrungen: die Posttraumatische Belastungsstörung. Zudem wird auf das Phänomen der Dissoziation eingegangen, das sich als schweres Hindernis bei der Vernehmung des Opfers erweisen kann. Anschließend werden die Situation des Opfers und die des Vernehmers dargestellt, wobei sich herausstellt, dass sich diese diametral entgegen stehen: Während der Vernehmer eine möglichst vollständige, wahrheitsgemäße und detaillierte Aussage erwartet, versucht das Opfer entweder Gedanken und Erinnerungen an das Ereignis zu vermeiden, weil diese zu massiven Angstzuständen führen oder kann – bedingt durch die traumatische Verarbeitung im Gedächtnis – nur fragmentierte und teilweise sich widersprechende Aussagen machen. Abschließend werden Hinweise gegeben, wie der Vernehmer die Ver-

nehmungssituation angemessener gestalten kann, um zu brauchbaren Aussagen zu kommen, ohne dabei seine Neutralität zu verlieren.

1. Einleitung – Was ist eine psychische Traumatisierung?

Die Begriffe „Trauma“ (aus dem Griechischen für „Verletzung“) und „Traumatisierung“ haben mittlerweile Einzug in die Alltagssprache gefunden und werden zum Teil inflationär verwendet. So kommt es nicht selten vor, dass Menschen sich auch dann als „traumatisiert“ bezeichnen, wenn sie mit Ereignissen konfrontiert waren, die zwar eine psychische Belastung darstellen, jedoch nicht als traumatisch i.S. der Klinischen Psychologie einzustufen sind. Das folgende Fallbeispiel soll die mit dem Begriff „Traumatisierung“ verbundenen Schwierigkeiten verdeutlichen.

Fallbeispiel:

Ein allein stehender, älterer Herr, bereits seit einigen Jahren berentet, sucht die Angst- und Traumaambulanz auf und berichtet im ersten Gespräch folgende Begebenheit: Er habe sich vor einiger Zeit dazu entschlossen, wieder mal in Urlaub zu fahren, was er seit dem Tod seiner Frau, der bereits einige Jahre zurücklag, nicht gemacht habe. Seinen Hund habe er nicht mitnehmen wollen, weshalb er seinen Nachbarn, seines Zeichens Arzt, gefragt habe, ob er sich um das Tier während seiner Abwesenheit kümmern könne. Dieser habe ohne Zögern eingewilligt. Von seinem Urlaub zurückgekehrt, sei er als Erstes zu seinem Nachbarn gegangen, um seinen Hund abzuholen. Dort musste er mit Erschrecken erfahren, dass dieser seinen Hund habe einschlafen lassen, da er – wahrscheinlich, weil er sein Herrchen vermisst habe – andauernd gebellt habe. Als letzten Satz fügte er hinzu: „Ich bin traumatisiert!“.

Bedenkt man die Situation des älteren Herren (allein stehend ohne Bezugspersonen), so muss der Verlust seines Tie-

res sehr wohl als „psychisch belastend“ eingestuft werden. Zieht man jedoch die Definition eines traumatischen Ereignisses in Betracht, wie sie in den offiziellen klinisch-psychologischen Klassifikationssystemen (DSM-IV; APA, 2003 und ICD-10; WHO, 1993) aufgeführt wird, dann handelt es sich bei diesem Beispiel um keine Traumatisierung i.e.S. Das DSM-IV, welches im Vergleich zur ICD-10 genauer ist, definiert eine traumatische Erfahrung als Ereignis, das mit „...tatsächlichen oder drohenden Tod oder ernsthafte Verletzung oder eine Gefahr der körperlichen Unversehrtheit der eigenen Person oder anderer Personen...“ (S. 491) verbunden war.

Solch ein Ereignis kann von der betroffenen Person direkt erlebt werden (gleichsam als „Opfer“), aber auch indirekt als Beobachter (Zeuge). Es ist auch möglich, unter den Folgen eines Ereignisses zu leiden, von dem der Betroffene nur gehört hat (bspw. in Form einer sehr plastischen Erzählung oder eines Berichts). Während bisher nur das Ereignis in Quantität und Qualität beschrieben wurde (objektives Kriterium), gibt das DSM-IV dann auch vor, wie die Person, welche dieses Ereignis erlebt hat, darauf reagieren „muss“ (subjektives Kriterium), damit von einer psychischen Traumatisierung ausgegangen werden kann, nämlich mit intensiver Angst, Hilflosigkeit oder Entsetzen.

Betrachtet man das Fallbeispiel vor dem Hintergrund dieser Definition, wird deutlich, dass der Betroffene zwar sehr wohl unter dem Verlust seines Tieres leiden kann, jedoch treffen auf das Ereignis keine der in der Definition beschriebenen Kriterien zu. D.h. es ist für den Rentner zweifelsohne belastend, jedoch nicht als traumatisches Ereignis i.e.S. zu definieren. Es ist deshalb notwendig, den Begriff „Traumatisierung“ nur für Ereignisse zu reservieren, welche die o.a. Kriterien erfüllen.

Liegt eine psychische Belastung vor, ohne dass von einem traumatischen Er-



Dr. phil. Markos Maragkos
Dipl.-Psych.
Department Psychologie

eignis, wie eben beschrieben, ausgegangen werden kann, so muss auf andere klinisch-psychologische Diagnosen zurückgegriffen werden, wie bspw. die so genannte „Anpassungsstörung“.

Info-Box:

Die Begriffe „Trauma“ und „Traumatisierung“ haben Einzug in die Alltagssprache gefunden und werden z.T. inflationär benutzt. Die Klinische Psychologie und Psychotherapie definiert ein traumatisches Ereignis relativ genau, nämlich als Ereignis, das mit drohendem Tod oder ernsthafter Verletzung der eigenen oder einer fremden Person verbunden ist und auf das die betroffene Person mit intensiver Angst, Hilflosigkeit oder Entsetzen reagiert hat.

1.1 Mögliche psychische Folgen einer extremen Erfahrung: Die Posttraumatische Belastungsstörung

Menschen, die ein extrem belastendes, traumatisches Ereignis erlebt haben, können im Gefolge psychische Erkrankungen entwickeln, die sich bspw. in Form von Angststörungen, Depressionen, Somatoformen Störungen oder Substanzmissbrauch (Alkohol und/oder Drogen) äußern können (s. Maercker, 2003; Maercker & Rosner, 2006). Die häufigste klinisch-psychologische Folgeerkrankung ist die so genannte „Posttraumatische Belastungsstörung“ (PTBS; Kessler et al., 1995; s.a. Butollo & Hagl, 2003 für einen Überblick). Sie soll im Folgenden näher beschrieben werden.¹

Das erste Element, welches eine PTBS konstituiert, ist die Definition eines traumatischen Ereignisses, wie sie im vorherigen Abschnitt bereits beschrieben wurde. Zudem werden Symptome aus drei verschiedenen Kategorien (so genannten „Clustern“) unterschieden, die im Gefolge einer Traumatisierung auftreten können:

- a) **Wiedererleben**² von Teilen oder Aspekten des traumatischen Ereignisses, z.B. als:
- wiederkehrende (Alb-)Träume vom Ereignis oder damit verbundenen Themen,
 - eindringliche und belastende Erinnerungen (Intrusionen), die so stark und plastisch sein können, dass die Betroffenen den Eindruck haben, als würden sie das Ereignis im aktuellen Moment wieder erleben (Flashbacks),
 - Gerüche oder körperliche Empfindungen, die, während das Ereignis

andauerte, auftraten (bspw. Schweiß, Parfüm, Schmerzen und weitere Empfindungen an bestimmten Körperstellen etc.).

- b) **Vermeidung** von Gedanken, Gefühlen oder Situationen, die direkt oder indirekt mit dem traumatischen Ereignis verbunden sind, bspw. Versuche,
- nicht an das Ereignis zu denken,
 - nicht über das Ereignis zu sprechen,
 - den Ort des Geschehens zu meiden, bzw.
 - das Gefühl der Gefühllosigkeit (Numbing).

- c) **andauernde Übererregung**, die sich äußern kann in:
- Reizbarkeit,
 - überhöhter Wachsamkeit (Hypervigilanz),
 - Schreckhaftigkeit,
 - Schlafstörungen und
 - Konzentrationsschwierigkeiten.

Führt ein extremes Ereignis zu psychischen Beschwerden, so treten diese in den meisten Fällen kurz danach auf. Trotzdem ist es auch möglich, dass sich bei den Betroffenen die Symptome mit einer zeitlichen Verzögerung zeigen („Posttraumatische Belastungsstörung mit verzögertem Beginn“). Dies ist nicht unbedingt als Zeichen zu werten, dass die Betroffenen anfangs die Unwahrheit gesagt haben oder gar die Beschwerden simulieren, sondern – in den meisten Fällen – als Folge des psychischen Störungsbildes zu verstehen.

1.2 Zum Phänomen der Dissoziation

In ihrem normalen Alltagsleben haben Menschen in der Regel ein Gefühl für sich selbst, d.h. für ihre eigene Identität. Sie erleben sich und ihr Leben nicht zerteilt, sondern in einem Kontinuum und entsprechend kontinuierlich ist die Wahrnehmung der inneren (bspw. Gefühle und Gedanken) und der äußeren Welt. Neue Erfahrungen werden mit bereits gemachten verbunden und auf eine persönliche Zeitachse eingeordnet, so dass ein Gefühl für die eigene Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft entsteht, was letztlich die persönliche Identität des Menschen ausmacht.

Das Gefühl für sich selbst und die eigene Identität, wie auch die Kontinuität der eigenen inneren und äußeren Wahrnehmung, können sich nach Konfrontation mit einem extremen Ereignis mehr oder

minder stark verändern. So kann es bspw. während einer Vergewaltigung dazu kommen, dass die betroffene Person das Gefühl für sich selbst verliert. Sie trennt sich gleichsam von ihrer eigenen Identität, wobei der Eindruck entsteht, sich selbst von außen beobachten zu können. Zudem kann es zu Erinnerungslücken kommen, d.h. die Person kann sich an Einzelheiten oder ganze Teile des Erlebten nicht mehr erinnern. Diese Phänomene werden als **dissoziative Phänomene** bezeichnet. Folgende dieser Phänomene können unterschieden werden (s.a. Fiedler, 2002):

- **Depersonalisation:** Der Eindruck, während oder nach einer traumatischen Erfahrung sich selbst von außen zu beobachten.
- **Derealisation:** Der Eindruck, während oder nach einer traumatischen Erfahrung, die Umgebung wie durch einen Schleier oder durch eine Nebelwand wahrzunehmen.
- **Dissoziative Amnesie:** Unfähigkeit, sich an bestimmte Aspekte oder ganze Teile eines traumatischen Ereignisses zu erinnern.

Auch nach dem traumatischen Ereignis können solche Phänomene bestehen bleiben. Wird ein betroffener Mensch mit einem Reiz konfrontiert, der ihn an die Situation bewusst oder vorbewusst erinnert, kann es zu dissoziativen Phänomenen kommen, die nicht von den Betroffenen selbst kontrolliert werden können. Befindet sich ein Mensch in einem dissoziierten Zustand, wirkt er abwesend und nicht Herr seiner Äußerungen und Empfindungen. Mimik und Gestik können sich in Extremfällen ebenso verändern wie der Tonus und der Inhalt seiner Sprache.

Fallbeispiel:

Eine Patientin mit wiederholten und lang andauernden Misshandlungserfahrungen berichtet, während eines Friseurbesuchs in einen dissoziativen Zustand gefallen zu sein, nachdem der Friseur spaßeshalber gesagt hat: „...Na, das hat doch gar nicht weh getan...“. In dem Moment fühlte sie sich in die Zeit des Missbrauchs zurückversetzt, da dieser Satz auch vom Täter gesagt wurde.

Die Ursache für diese Veränderungen ist, nach aktueller Forschungslage, in der Verarbeitung (Abspeicherung) von traumatischen Ereignissen durch das Gedächtnis zu finden. Grundsätzlich kann das Gedächtnis in ein explizites (autobiographisches, verbalisierbares) und ein

implizites (prozedurales) unterteilt werden. Während im expliziten Gedächtnis Situationen abgespeichert werden, die mit wichtigen Lebensereignissen zu tun haben (bspw. der gestrige Streit, der erste Urlaub mit dem geliebten Menschen, etc.), beinhaltet das implizite Gedächtnis Wissen um Fertigkeiten und Routinen, die der Mensch irgendwann einmal in seinem Leben gelernt hat und seit dem gleichsam „automatisch“ ausführt, ohne „darüber zu wissen“ (bspw. Autofahren, ein Musikinstrument spielen, etc.).

Ein traumatisches Ereignis wird, so der aktuelle Forschungskanon, im impliziten Gedächtnis besonders gut abgespeichert, jedoch weniger gut ins explizite, verbalisierbare Gedächtnis übertragen. Zwischen diesen beiden Gedächtnissystemen wird eine Trennung (Dissoziation) angenommen, die letztlich zu den traumatypischen Symptomen (Intrusionen, Alpträume, Flashbacks, etc.) führt (s.a. Grawe, 2004). Durch diese mangelhafte Einbettung (Elaboration) in das autobiographische Gedächtnis ist das traumatische Ereignis nur mangelhaft verbalisierbar, d.h. die Betroffenen können es schlecht bis gar nicht als vollständiges Ereignis mit einem Anfang, einer Mitte und einem Ende beschreiben. Die einzelnen Elemente schweben gleichsam im Gedächtnisraum, wodurch sie sehr leicht durch zahlreiche äußere (Gerüche, Szenen, etc.) oder innere (bspw. bestimmte körperliche Zustände) Reize reaktiviert werden können. Da diese Auslösereize dem Betroffenen nicht unbedingt bewusst sein müssen, erlebt er die Szenen als „wie aus dem Nichts“ erscheinend.

Der vernehmende Beamte steht nun genau vor diesem Problem: Er verlangt vom Opfer eine möglichst präzise und vollständige Aussage, während das Opfer nur Fragmente, die nicht adäquat in einer Zeitlinie eingeordnet sind, zu bieten hat und/oder unter starken Ängsten leidet, das Ereignis in seinem Gedächtnis zu reaktivieren.

Info-Box:

Die häufigste klinisch-psychologische Diagnose, die einem extremen Ereignis folgen kann, ist die Posttraumatische Belastungsstörung. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass der Betroffene wiederholt an das Ereignis denken muss (!), Situationen, die direkt oder indirekt mit dem Ereignis assoziiert sind, vermeidet und unter starker Reizbarkeit, Konzentrationsstörungen und übertriebener Wachsamkeit (Schreckhaftigkeit, Hypervigilanz) leidet. Von besonderer Bedeutung zum

Verständnis einer psychischen Traumatisierung und für die Vernehmungssituation sind dissoziative Phänomene, die dazu führen können, dass die vernehmende Person das Ereignis nicht kohärent, sondern vielmehr bruchstückhaft berichten kann. Ätiologisch hierfür scheint zu sein, dass traumatische Erinnerungen nicht genügend in das autobiographische Gedächtnis eingebettet (elaboriert) sind.

2. Die Vernehmung

2.1 Die Situation der Opfer

Aus den bisherigen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, dass die Vernehmung von traumatisierten Menschen – unabhängig davon, ob ihnen die Täter- oder Opfer-Rolle zugewiesen wird – mehrere, ihr immanente Schwierigkeiten aufweist:

a) Vernehmungssituation als „Trigger-Reiz“: Trigger-Reize sind Reize, die direkt oder indirekt mit dem traumatischen Ereignis gekoppelt sind und die Erinnerung daran aktivieren können. Typische Trigger-Reize von Gewalt- oder Unfall-Opfern sind bspw. Personen, die an den Täter erinnern, Gerüche (bei Vergewaltigungsoffern häufig Schweiß oder Parfüm), Räumlichkeiten (bspw. kann der Vernehmungsraum an den Raum, in dem das Ereignis passierte erinnern), bestimmte Tageszeiten, bestimmte Witterungsbedingungen, körperliche Empfindungen, bestimmte Wortfolgen, Lichtbildervorlagen etc.

Auch die Vernehmungssituation, die ja durch ein „Machtgefälle“ gekennzeichnet ist (der vernehmende Beamte fragt, das Opfer muss antworten), kann zu einem Trigger-Reiz werden, weil sich der Betroffene u.U. wieder entmachtet, im weitesten Sinne, fühlt. Geschieht dies, dann können Erinnerungen an die Traumatisierung reaktiviert werden, die mit den damit verbundenen Gefühlen und Empfindungen (bspw. massive Angst, Macht- und Hilflosigkeit, Scham, etc.) einhergehen. In diesen Situationen wird es dem Opfer i.d.R. kaum möglich sein, adäquat auf die ihm gestellten Fragen zu antworten. Alternativ können die Antworten zusammenhangslos und inkohärent wirken. Solche Reaktionen sind also primär nicht dem Opfer selbst anzulasten, sondern können auf seine psychische Verfassung zurückzuführen sein.

b) Fragmentarisches Erinnern: Traumatisierte Opfer sollen während der

Vernehmung einen möglichst präzisen Bericht des Geschehens darlegen. Dies kann aufgrund der speziellen Art und Weise, wie solche Ereignisse im Gehirn abgespeichert werden (nämlich als Fragmente und nicht als in sich abgeschlossene, kohärente Geschichte), nicht oder nur schwer möglich sein. So kann es bspw. sein, dass das Opfer sich nur an lose Einzelheiten des Ereignisses erinnert, die mal mit einer, mal mit einer anderen Situation in Verbindung gebracht werden. Ebenso ist es möglich, dass mehrere Aussagen von ein und derselben traumatisierten Person widersprüchlich sind. Hier sollte also in Erwägung gezogen werden, dass es sich möglicherweise um die Folgen einer psychischen Traumatisierung handelt und nicht um die Glaubwürdigkeit des Opfers.

c) Kulturelle Bedingungen: Der kulturelle Hintergrund traumatisierter Opfer kann in einem hohen Maße die Vernehmungssituation, das Aussageverhalten und die Aussagebereitschaft beeinflussen.

Fallbeispiel:

Eine aus einem anderen Kulturkreis stammende Patientin berichtet, von ihrem Schwager (Bruder des Ehemanns) vergewaltigt worden zu sein. Sie sei schwanger geworden und habe den Ehemann im Glauben gelassen, das Kind sei das gemeinsame Kind. Die Wahrheit könne sie ihm nicht sagen, denn der Mann wäre dann – aufgrund der kulturellen Gegebenheiten – gezwungen, sie und anschließend den Täter (seinen Bruder) umzubringen, um seine Ehre zu retten.

In manchen Kulturen kann es zudem als unsittlich gelten, peinliche oder erniedrigende Details von bestimmten Situationen zu berichten oder gar über das eigene (schlechte) psychische Empfinden zu erzählen, weil der Betroffene damit sein Gesicht verlieren würde.

d) Peinlichkeit: Traumatische Erfahrungen sind häufig mit stark ausgeprägter Scham, Schuld und Peinlichkeit auf Seiten des Opfers verbunden. Durch die Vernehmungssituation kann sich das Opfer „gezwungen“ fühlen, sich mit den Erinnerungen und der damit verbundenen Peinlichkeit und Scham zu konfrontieren. Lückenhafte Erinnerungen können mit solchen Gefühlen assoziiert sein und sind nicht, gleichsam automa-

tisch, als Zeichen der Unwahrheit zu deuten.

- e) **Erstkontakt mit der Polizei bzw. Polizeizugriff als potentiell traumatisierendes Ereignis:** Ein Polizeizugriff kann – aufgrund seiner Vehemenz und der damit verbundenen Szenen – ebenfalls traumatisierend sein. Von der Polizei „gefasst“ zu werden (möglicherweise zum ersten Mal) kann entweder an sich ein belastendes Ereignis darstellen oder vorhergehende belastende Ereignisse reaktivieren. Möglich ist auch, dass die Polizei, im Bestreben die Ermittlungen möglichst genau und akkurat durchzuführen, die Opfer oder Zeugen psychisch belastet.

Fallbeispiel:

Eine Patientin berichtet folgende Begebenheit: Sie sei mit ihrem Hund im Wald spazieren gewesen, als dieser „etwas“ im Laub entdeckt habe. Bei näherem Hinsehen habe sich herausgestellt, dass es sich um einen Leichnam gehandelt habe. Die Patientin habe daraufhin über ihr Mobiltelefon die Polizei angerufen, die ihr gesagt habe, sie würde gleich kommen und bis dahin solle sie sich „nicht vom Fleck“ rühren. Die Patientin habe sich anschließend auf einem Baumstumpf gesetzt und ca. 30 Minuten auf die Polizei gewartet. Während dieser Zeit habe sie ständig den Leichnam vor sich gehabt (der Geruch sei „bestialisch“ gewesen), habe sich aber nicht getraut, den Ort zu verlassen, weil ihr das der Beamte am Telefon „verboten“ habe.

Aus diesem Beispiel wird deutlich, dass bestimmte polizeiliche Handlungsabläufe und -vorgaben (so sinnvoll und richtig sie aus kriminalistischer Sicht auch sein können) zu potentiell belastenden Ereignissen für das Opfer werden können. Selbstverständlich ist es sehr wichtig, aus kriminalistischer Sicht alles zu unternehmen, was dazu führt, den oder die Täter zu überführen. Auf der anderen Seite ist es aber auch wichtig abzuwägen, in welche – psychisch belastenden – Situationen u.U. das Opfer dadurch gebracht wird.

- f) **Konfrontation mit dem Täter:** Zu den belastendsten Situationen, die Opfer von Gewalttaten ausgesetzt sein können, gehört die Konfrontation mit dem Täter (bspw. in Form einer Gegenüberstellung oder während der Gerichtsverhandlung). Der Täter ist für

das Opfer der stärkste Trigger-Reiz und die Konfrontation mit ihm kann in Extremfällen zu einer so genannten „Re-Traumatisierung“ führen, d.h. möglicherweise in der Zwischenzeit gewonnene innerpsychische Stabilität wird wieder verloren und bereits genesene Symptome kehren wieder zurück. Da es in Situationen, in denen der Täter gefasst wurde und in denen es zu einer Gerichtsverhandlung kommt, nicht abzuwenden ist, dass sich Täter und Opfer wieder begegnen, ist es notwendig, das Opfer von entsprechend geschultem Personal auf diese Situation ausreichend lange vorher vorzubereiten.

Andernfalls kann es vorkommen, dass das Opfer mit massiven Ängsten reagiert und die Qualität seiner Aussage mehr oder minder stark darunter leidet. Vor allem sollte darauf geachtet werden, dass das Opfer und der Zeuge keinen direkten Vier-Augen-Kontakt miteinander haben, denn es hat sich gezeigt, dass viele Täter solche Situationen ausnützen, um bei dem Opfer massive Angst auszulösen, um die Aussage in eine für sie günstige Richtung zu beeinflussen.³

Info-Box:

Die innerpsychische Verarbeitung einer traumatisierenden Situation kann sich in der Vernehmungssituation als Erschweren erweisen. Fragmentierte Erinnerungen (Erinnerungslücken), Schuld-, Scham- und Peinlichkeitsgefühle können ebenso die Qualität der Aussage negativ beeinflussen, wie kulturelle Bedingungen. Besonderes Augenmerk sollte auf die Vernehmungssituation an sich und auf eine mögliche Konfrontation mit dem Täter gelegt werden, da beide zu einer Re-Traumatisierung führen können.

2.2 Die Situation des Vernehmers

Nach dem bisher Gesagten kann die Situation des Opfers und die Situation des Vernehmers diametral entgegenstehen: Ziel des Vernehmers ist es, so viele Informationen wie möglich vom Opfer zu bekommen und diese auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen, um sich ein möglichst vollständiges Bild vom Tathergang machen zu können. Das Opfer hingegen kann bestrebt sein, Erinnerungen an und Erzählungen vom traumatischen Ereignis zu vermeiden, weil es dadurch versucht, seinen Angstpegel entsprechend niedrig zu halten. Im Folgenden werden Hinweise gegeben, die für den Vernehmer wichtig sein können:

- a) Der Vernehmer sollte zwar auf der einen Seite seine Neutralität aufrecht erhalten, auf der anderen Seite jedoch Sicherheit vermitteln und sich der zu vernehmenden Person gegenüber respektvoll verhalten. Hier gilt es, eine wichtige Unterscheidung zu treffen: Der vernehmende Beamte muss auf keinen Fall der Aussage des Opfers Glauben schenken, jedoch sollte er sich gleichzeitig so benehmen, dass das Opfer in seiner Situation gewürdigt wird. Dies stellt er sicher, in dem er sich

- bspw. korrekt und vollständig vorstellt
- fragt, ob es jetzt möglich ist, über das Ereignis zu sprechen und das Einverständnis abwartet
- über das Prozedere aufklärt, d.h. das Prozedere transparent macht
- sich engagiert zeigt (bspw. ein Getränk anbietet)
- das, was er tut, auch kommentiert (bspw. „Ich mache mir ein paar Notizen, während Sie sprechen...“, etc.)
- wenn er nachfragen muss, dabei vorsichtig ist (bspw. „Sie haben eben gesagt, dass... Ich habe das nicht genau verstanden. Könnten Sie bitte noch einmal wiederholen, was Sie gesagt haben?“)
- dem Opfer – nach Möglichkeit – Unterstützung anbietet (bspw. Adressen bestimmter Anlaufstellen, den Polizeipsychologischen Dienst, etc.).

Sollte es sich um eine Vergewaltigungssituation mit einem männlichen Täter handeln, so sollte die Vernehmung von einer Polizeibeamtin durchgeführt werden (zumindest sollte dafür Sorge getragen werden, dass auch eine Polizeibeamtin zugegen ist). Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, ob der vernehmende Beamte zufällig dem Täter in der äußeren Erscheinung ähnlich ist. Ist dies der Fall, dann sollte nach Möglichkeit ein anderer Beamter die Vernehmung durchführen, da damit zu rechnen ist, dass die zu vernehmende Person unter massiven Stressreaktionen leiden wird.

- b) Über mögliche dissoziative Phänomene informiert, sollte der Vernehmer darauf achten, ob das Opfer mit seiner Aufmerksamkeit im Hier und Jetzt bleiben kann oder ob es abschweift – möglicherweise in Mini-Dissoziationen. Dies kann sich durch einen starren Blick, durch fehlende Antworten, themenirrelevante Ant-

worten, etc. äußern. Kommt es zu dissoziativen Phänomenen, so können folgende Strategien gewählt werden, um die Dissoziation zu stoppen:

- die Person auffordern, persönliche Daten zu berichten, d.h. Daten, welche die persönliche Identität des Opfers ausmachen (bspw. Geburtsdatum, Geburtsort, Name der Kinder, Name des Vaters/der Mutter, etc.)
 - die Person auffordern die Füße auf den Boden zu setzen, diesen zu spüren, einen festen (!) Punkt im Raum (bspw. einen Nagel oder Fleck an der Wand) zu fixieren und dabei deutlich ein- und auszuatmen
 - die Person auffordern (wenn möglich) im Raum umher zu gehen und zu beschreiben, was sie gerade wahrnimmt (Sehen, Hören, Schmecken, etc.)
 - der Person einen so genannten „Coldpack“ auf den Nacken legen.
- c) Der Vernehmer sollte sich von Zeit zu Zeit nach dem Befinden des Opfers erkundigen. Hat er den Eindruck, dissoziative Phänomene beobachtet zu haben, ist es erlaubt, das Opfer danach zu fragen.
- d) Sobald der Vernehmer das Opfer anspricht, sollte er dies mit seinem Namen tun. Diese Strategie wirkt nicht nur stabilisierend (der Name ist gleichsam das „Etikett“ des Menschen), sondern gibt ihm auch Würde und Anerkennung.
- e) Der Vernehmer sollte dem Opfer auch dann noch Hilfestellung anbieten, wenn die Vernehmung abgeschlossen ist. Andernfalls kann das Opfer den Eindruck gewinnen, „ausgenutzt“ worden zu sein, was ebenfalls retraumatisierend wirken kann.

Info-Box:

Das Ziel des Vernehmers kann in einem diametralen Gegensatz zu dem des Opfers stehen. Während Ersterer bestrebt ist, eine möglichst vollständige und detaillierte Aussage zu bekommen, kann Letzterer damit beschäftigt sein, alles zu vermeiden, was direkt oder indirekt mit dem

Ereignis verbunden ist. Das Verhalten des Vernehmers kann jedoch ein starker Sicherheit und Stabilität gebender Faktor werden, wodurch es nicht nur zu einer Beruhigung des Opfers kommen kann, sondern auch zu einer Verbesserung der Qualität der erhaltenen Aussage.

3. Zusammenfassung

Ziel dieses Beitrages war es, die Situation des Opfers während seiner Vernehmung aus klinisch-psychologischer Sicht darzustellen. Einleitend wurden die Begriffe „Trauma“ und „Traumatisierung“, so wie sie in der Klinischen Psychologie und den entsprechenden Klassifikationssystemen definiert sind, dargestellt und erläutert. Es ist notwendig, den Begriff „traumatisches Ereignis“ nur für solche Situationen zu reservieren, die mit drohendem Tod oder ernsthafter Verletzung der eigenen oder einer fremden Person einhergehen und wobei der Betroffene mit intensiver Angst, Hilflosigkeit oder Entsetzen reagiert.

Zu den Phänomenen, die im Rahmen einer psychischen Traumatisierung auftreten können und die sowohl für den betroffenen Menschen, als auch für den Vernehmer belastend werden können, gehört die so genannte „Dissoziation“. Diese zeichnet sich durch eine Trennung der integrativen Funktionen von Bewusstsein, Identität und Wahrnehmung aus und kann bereits während des Ereignisses auftreten, was letztlich zu Erinnerungslücken und fragmentarischen Erinnerungen führen kann. Grundlegender Mechanismus dissoziativer Prozesse ist eine Trennung zwischen dem impliziten und expliziten Gedächtnis, wobei die traumabezogenen Inhalte nicht genügend in letzterem elaboriert sind. Dadurch können Aussagen von Opfern zerfahren und inhaltlich inkonsistent erscheinen – ein Aspekt, der nicht unbedingt mit der Glaubwürdigkeit des Opfers assoziiert sein muss.

Die Vernehmungssituation kann durch eine Diskrepanz zwischen den Zielen, die das Opfer verfolgt, und denen, die vom Vernehmer verfolgt werden, gekennzeichnet sein. Während der Vernehmungsbeamte eine möglichst vollständige und detaillierte Aussage erwartet und darauf hinarbeitet, kann die zu verneh-

mende Person mehr oder minder stark von ihrem Impuls eingenommen sein, alles zu vermeiden, was mit dem traumatischen Ereignis in Verbindung steht. Abschließend wurden Möglichkeiten und Strategien dargestellt, welche die Arbeit des vernehmenden Beamten erleichtern und gleichzeitig das Opfer stabilisieren sollen.

Literatur

- American Psychiatric Association (APA) (2003). Diagnostisches und statistisches Manual psychischer Störungen – Textrevision (DSM-IV TR). Göttingen: Hogrefe.
- Butollo, W. & Hagl, M. (2003). Trauma, Selbst und Therapie. Bern: Huber.
- Fiedler, P. (2002). Dissoziative Störungen. Göttingen: Hogrefe.
- Grawe, K. (2004). Neuropsychotherapie. Göttingen: Hogrefe.
- Kessler, R. C., Sonnega, A., Bromet, E., Hughes, M. & Nelson, C. B. (1995). Posttraumatic Stress Disorder in the National Comorbidity Survey. Archives of General Psychiatry, 52, 1048-1060.
- Maercker, A. & Rosner, R. (2006). Psychotherapie der Posttraumatischen Belastungsstörungen. Stuttgart: Thieme.
- Maercker, A. (2003). Therapie der Posttraumatischen Belastungsstörung. Berlin: Springer (2. Aufl.).
- World Health Organization (WHO) (1993). Internationale Klassifikation psychischer Störungen. ICD-10 Kapitel V. Bern: Huber.

Fußnoten:

- 1 Zur Erläuterung: Die PTBS kann erst 4 Wochen nach dem Ereignis als Diagnose vergeben werden. Innerhalb der ersten 4 Wochen nach dem Ereignis wird die so genannte „Akute Belastungsstörung“ als Diagnose vergeben, deren Kriterien der einer PTBS sehr ähnlich sind.
- 2 Zur Erläuterung: Das Wiedererleben ist nicht von der Person intendiert, d.h. absichtlich herbeigeführt. M.a.W., es ist nicht so, dass der traumatisierte Mensch absichtlich und von sich aus an das Ereignis denken will, sondern vielmehr daran denken muss. Die Erinnerungen drängen sich quasi auf, während der Betroffene ständig bestrebt ist, genau das zu vermeiden.
- 3 An dieser Stelle sei noch darauf hingewiesen, dass Anwälte und Richter durch vehementes und bohrendes Fragen, bzw. durch die Aufforderung, die gesamte traumatische Situation minutiös und detailreich wieder zu erzählen, die selbe Reaktion beim Opfer auslösen können.

Das Trennungsgebot – Teil 1

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. Unerslässlich 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, insbeson-



Regierungsdirektor
Dr. jur. Jens Singer¹

dere 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. Vorstel-

lungen von der Bedeutung und dem Inhalt dieses Trennungsgebotes sind höchst unterschiedlich⁶. Der nachfolgende Aufsatz soll nach einer kurzen Darstellung von Ursprung und Inhalt des Trennungsgebotes die rechtliche Qualität beurteilen und dient damit hoffentlich der Verantwortung der Rechtspolitik für die Freiheit in Sicherheit.

1. Der Ursprung des Trennungsgebotes

Der historische Ursprung des Trennungsgebotes findet sich in der Zeit zwischen dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Gründung der Bundesrepublik Deutschland⁷. Nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches am 8. Mai 1945 galt in Deutschland zunächst Besatzungsrecht. Befugnisse wurden deutschen Polizeikräften zunächst nur sehr zurückhaltend übertragen. Explizit verboten wurden am 1. Juli 1946 durch das Kontrollratsgesetz Nr. 31 alle deutschen Polizeibüros und -agenturen, die die Überwachung und Kontrolle der politischen Betätigung von Personen zum Zweck hatten. Auch ihre Neueinrichtung wurde untersagt⁸.

Dr. jur. utr. Jens Singer

Regierungsdirektor im Bundeskanzleramt
Geburtsdatum: 02.01.1968
Geburtsort: Leverkusen
Familienstand: ledig

Ausbildung

1978 - 1988 Städt. Freiherr-von-Stein-Gymnasium, Leverkusen
1988 - 1990 Wehrdienst
1991 - 1995 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität zu Köln
13.01.1995 Erstes juristisches Staatsexamen in Köln
1995 - 1997 Referendariat: Stagen bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und der Geschäftsstelle des Deutschen und Nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebundes in Düsseldorf, Kämmererei der Stadt Leverkusen (etc.)
16.10.1997 Zweites juristisches Staatsexamen
14.10.2002 Promotion an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, Dissertationsthema: Die rechtlichen Vorgaben für die Beobachtung der Organi-

sierten Kriminalität durch die Nachrichtendienste der Bundesrepublik Deutschland

Tätigkeiten und beruflicher Werdegang

1986, 1988, 1990, 1992, 1993
Chemiarbeiter bei der AGFA-Gevaert AG in Leverkusen
Nov. 1997 - Feb. 1998 Referent der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Bonn
März 1998 - Juli 1998 Tätigkeit für die Rechtsanwälte Dr. Kunz pp. in Leverkusen
Aug. 1998 - Feb. 2000 Jurist im Fachbereich Recht und Ordnung der Stadt Leverkusen
Feb. 2000 - Dez. 2001
Bundeskriminalamt in Wiesbaden und Berlin (Treptow)
Jan. 2002 - Dez. 2003 Bundesministerium des Innern, P II (Bekämpfung des Terrorismus und der politisch motivierten Gewalt) in Berlin
seit Jan. 2004 Bundeskanzleramt, Abteilung 6 (Fach- und Dienstaufsicht über den BND)

Noch am 22. November 1948 teilten die alliierten Militärgouverneure in einem „Aide Mémoire“ dem Parlamentarischen Rat mit, dass die Befugnisse der noch zu bildenden Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei auf die von den Militärgouverneuren während der Besatzungszeit ausdrücklich genehmigten und danach auf die durch internationale Vereinbarung bestimmten Befugnisse beschränkt sein sollten⁹.

Inmitten der Schlussberatungen zum Grundgesetz ging dann ein Schreiben der drei westlichen alliierten Militärgouverneure beim Präsidenten des Parlamentarischen Rates ein¹⁰. Dieses Schreiben vom 14. April 1949 wurde bekannt unter der Bezeichnung „Polizeibrief“¹¹. Er lautet in der Übersetzung wie folgt:

„Wie wir Ihnen in unserem „Aide Mémoire“ vom 22. November 1948 mitgeteilt haben, sollen die Befugnisse der Bundesregierung auf dem Gebiet der Polizei auf die von den Militärgouverneuren während der Zeit der Besetzung ausdrücklich genehmigten und nach diesem Zeitpunkt auf die durch internationale Vereinbarungen bestimmte Befugnisse beschränkt sein. Die Militärgouverneure sind nun wie folgt übereingekommen:

1. Der Bundesregierung ist es gestattet, unverzüglich Bundesorgane zur Verfolgung von Gesetzesübertretungen und Bundespolizeibehörden auf folgenden Gebieten zu errichten: Überwachung des Personen- und Güterverkehrs bei der Überschreitung der Bundesgrenzen; Sammlung und Verbreitung von polizeilichen Auskünften und Statistiken; Koordinierung bei der Untersuchung von Verletzungen der Bundesgesetze und die Erfüllung internationaler Verpflichtungen hinsichtlich der Rauschgiftkontrolle, des internationalen Reiseverkehrs und von Staatsverträgen über Verbrechenverfolgung.
2. Der Bundesregierung wird es ebenfalls gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Auskünften über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten. Diese Stelle soll keine Polizeibefugnisse haben.
3. Die Befugnisse, Zuständigkeiten und Aufgaben des Bundesorgans zur Verfolgung von Grenzübertretungen oder jeder Polizeibehörde sind durch ein der Ablehnung durch die Militärgouverneure unterliegendes Bundesgesetz zu bestimmen. Keine Bundespolizeibehörde darf Befehlsgewalt über Landes- oder Ortspolizeibehörden besitzen.

4. Jede Bundespolizeibehörde unterliegt, insbesondere hinsichtlich ihrer Kopfstärke, einschlägigen Bestimmungen, die die Militärgouverneure aufgrund der den Besatzungsbehörden nach dem Besatzungsstatut vorbehaltenen Befugnisse erlassen.
5. Falls der Parlamentarische Rat oder die Bundesregierung Bundesorgane zur Verfolgung von Grenzübertretungen oder Bundespolizeibehörden auf anderen Gebieten in Vorschlag bringen sollte, so sind, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Absätzen 3 und 4, Vorschläge dieser Art den Militärgouverneuren zur Genehmigung vorzulegen.“

Dieser Brief gilt als die Geburtsstunde des Trennungsgebotes, obwohl sich im gesamten Brief kein englisches Äquivalent für den Begriff Trennungsgebot findet. Der relevante Absatz 2 des Briefes enthält folgenden englischen Wortlaut:

„The federal government will also be permitted to establish an agency to collect and disseminate information concerning subversive activities directed against the federal government. This agency shall have no police authority“.

Der Bundesregierung wurde mit dem Polizeibrief gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Informationen über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten¹². Nach Satz 2 sollte diese Stelle über keine „police authority“ verfügen, was wohl am zutreffendsten mit „polizeiliche Befugnisse“ übersetzt wird. Im Verfassungsschutzgesetz vom 28. September 1950 wurden diese Vorgaben zum ersten Mal berücksichtigt¹³. Mittlerweile finden sich in allen Gesetzen über die Nachrichtendienste Regelungen, die in ihrem Ursprung auf diese Vorgaben zurückgehen¹⁴.

Der Begriff „Trennungsgebot“ findet sich bis heute in keiner einzigen gesetzlichen Regelung. Auch seine Herkunft lässt sich nicht mehr eruieren¹⁵. Sicher ist jedoch, dass er weder auf die Alliierten noch den Gesetzgeber der Bundesrepublik Deutschland zurückgeht. Da er sich erst ab den achtziger Jahren in der Literatur findet¹⁶, kann man davon ausgehen, dass es sich um eine Begriffsschöpfung der siebziger Jahre und ein Resultat der politischen Auseinandersetzung um den Datenschutz handelt.

Was die alliierten Militärgouverneure mit dem Polizeibrief bezweckten, ist bis heute nicht abschließend geklärt, da sie

ihre Motive als Besatzer rollengerecht nicht erläuterten. Roewer ist der Ansicht, dass vornehmlich massive Eigeninteressen der Siegermächte zum Polizeibrief führten. Die Alliierten seien bestrebt gewesen, keine zongrenzenübergreifende Zentralgewalt zuzulassen. Eine solche mit Exekutivbefugnissen ausgestattete Zentralgewalt wäre von ihnen nur mangelhaft zu kontrollieren gewesen¹⁷.

Nicht abwegig erscheint auch die Vermutung, dass sich die Alliierten auf Drängen der Vertreter Großbritanniens bei ihren Vorgaben an britischen Vorbildern orientierten, etwa an dem dortigen Secret Service bzw. dem Nachrichtendienst MI 5, die weder Polizei- noch sonstige Kontrollbefugnisse hatten¹⁸. Die damalige Labour-Regierung unter Clement R. Attlee hatte entsprechend ihrer eigenen Programmatik auch ein sehr starkes Interesse an der Entwicklung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in den Westzonen.

Am wahrscheinlichsten ist jedoch, dass die in Rede stehenden Regelungen des Polizeibriefes vornehmlich eine Reaktion der Alliierten auf die bitteren Erfahrungen mit der Gestapo des Dritten Reiches waren¹⁹. Es ging darum, in der jungen Bundesrepublik Deutschland eine Wiederholung des von Gestapo und Reichssicherheitshauptamt ausgehenden nationalsozialistischen Staatsterrors auszuschließen. Die Nationalsozialisten hatten unmittelbar nach ihrer Machtübernahme durch Gesetz vom 26.4.1933 zunächst in Preußen ein „Geheimes Staatspolizeiamt“ errichtet und 1936 auf die übrigen Länder des Reiches ausgedehnt. Organisatorisch wurden die zentralen Ämter der Gestapo, der Sicherheitspolizei und des Sicherheitsdienstes der NSDAP durch Befehl des Reichsführers der SS und der deutschen Polizei vom 27.9.1939 im sogenannten Reichssicherheitshauptamt zusammengefasst. Das Ergebnis war eine Form von politischer Polizei, die jede Äußerung im Volk erfasste und über unbeschränkte Befugnisse verfügte²⁰. Kennzeichnend für die Gestapo war neben der rechtlichen Unbeschränktheit ihrer Mittel die Zusammenfassung und Zentralisierung von Exekutiv- und Überwachungsfunktionen²¹. So wurde die Gestapo nicht nur zum Synonym für die unbeschränkte und unkontrollierbare Willkürherrschaft einer politischen Polizei, sondern auch zum Inbegriff des totalen Überwachungs- und Polizeistaates. Es erscheint nahe liegend, dass die Alliierten mit den Regelungen des Polizeibriefes die erneu-

te Entstehung ähnlicher Organisationen verhindern wollten²². Beim Aufbau der neuen Sicherheitsorgane mussten sich die Alliierten mangels sachkundiger personeller Auswahl zumindest teilweise der ehemaligen Angehörigen der Sicherheitsbehörden des Dritten Reichs bedienen. Diese erfahrenen Kräfte waren im Nationalsozialismus fast ausnahmslos nicht als rechtsstaatlich orientierte Demokraten hervorgetreten. Eine strukturelle Sicherung über Einschränkungen der Befugnisse dieser Beamten machte damit durchaus Sinn. Gerade unter diesen Umständen war es verständlich, dass die Alliierten nur sehr zögerlich bereit waren, der jungen Bundesrepublik Deutschland und ihren Polizeibeamten auf dem Gebiet der Einrichtung einer Art von politischer Polizei Kompetenzen zuzugestehen. In dem Recht zur Einrichtung einer Stelle zur Sammlung von Informationen über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten, lag bereits ein Zugeständnis der Alliierten²³.

2. Der Inhalt des Trennungsgebotes

Der rechtliche Inhalt des Trennungsgebotes war wie auch sein etwaiger Verfassungsrang bereits Ende der siebziger Jahre stark umstritten²⁴. Ob man darunter eine Zusammenfassung von mehreren Geboten oder ein einheitliches Gebot mit verschiedenen Elementen versteht, wofür die Formulierung des Polizeibriefes spricht, kann dahinstehen. Die zwei wesentlichen Bestandteile sind die Befugnis- und die Organisationstrennung.

2.1 Die Befugnistrennung

Der Kern des Trennungsgebotes ist die Befugnistrennung zwischen nachrichtendienstlichem Verfassungsschutz und Polizei. Zurück geht sie unmittelbar auf den Wortlaut des Polizeibriefes („no police authority“, s.o.)²⁵. Es gilt das Verbot der Ausübung polizeilicher Befugnisse oder Weisungsrechte durch den nachrichtendienstlichen Verfassungsschutz²⁶. Die im Polizeibrief getroffene Regelung, dass die polizeilichen Befugnisse nicht der mit Informationssammlung über subversive Aktivitäten betrauten Behörde zustehen sollen, ist mithin die Essenz des Trennungsprinzips. Bis heute ist diese Trennung das wichtigste Abgrenzungskriterium von Polizei und Nachrichtendiensten. Einfachgesetzlich ist die Befugnistrennung in der Weise negativ gefasst, dass den Nachrichtendiensten polizeiliche Befugnisse nicht zustehen sollen²⁷. Dabei ist unter polizeilichen Befugnissen nicht etwa jedwe-

de normativ zugestandene Tätigkeit der Polizei zu verstehen²⁸, sondern nur bestimmte traditionelle Zwangsmaßnahmen. Im Einzelnen handelt es sich bei den polizeilichen Befugnissen um Zwangsmaßnahmen wie Festnahmen, Durchsuchungen, Personenüberprüfungen, Anhalterrechte und Beschlagnahmungen etc.²⁹. Da die polizeilichen Befugnisse zur Informationsgewinnung ausgeschlossen sind, müssen die Dienste sich zur Informationsgewinnung auf allgemein zugängliche Quellen oder die Nutzung ihres originären Instrumentariums, der so genannten Nachrichtendienstlichen Mittel, stützen. Dem Trennungsgebot widerspricht mithin die Gewinnung von Informationen unter Vorspiegelung des Polizistenstatus (Polizeilegende)³⁰. Hierbei würde der Eindruck vermittelt, ein Verfassungsschutzbeamter hätte polizeiliche Zwangsbefugnisse³¹.

Der Polizei steht demgegenüber in Ermangelung entsprechender Befugnisnormen grundsätzlich nicht die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel zu³². Dies gilt, obwohl der Gesetzgeber in den letzten Jahren entsprechende Befugnisse stark ausgedehnt und die Polizei mit ihnen zunehmend operiert hat, was zum Schlagwort der „Vernachrichtendienstlichung der Polizei“ führte³³. Dies ergibt sich aus dem Gesetzesvorbehalt und dem Gebot der Offenheit staatlichen Handelns³⁴. Die Polizei soll dem Bürger grundsätzlich offen gegenüberstehen, da es eine aus dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsgedanken abzuleitende und als subjektives Individualrecht auszugestaltende Möglichkeit wirksamer Kontrolle ihrer Maßnahmen geben muss³⁵.

Insbesondere aus der Gegenüberstellung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse und der nachrichtendienstlichen Mittel wird der Inhalt der Befugnistrennung deutlich. Nachrichtendienstliche Mittel (ND-Mittel) sind die speziellen konspirativen Methoden, die eine Aufgabenerfüllung unbemerkt vom Betroffenen und von außenstehenden Dritten ermöglichen³⁶. Charakteristisch für dieses Instrument der Informationsbeschaffung ist die „Heimlichkeit“ der Anwendung. Selbst wenn die Polizeigesetze seit den siebziger Jahren zunehmend Befugnisse für klandestine Mittel normieren, bleiben sie das genuine und originäre Instrumentarium der Dienste und werden dadurch nicht etwa zu polizeilichen Befugnissen³⁷. Die klassischen polizeilichen Mittel bilden den Gegensatz zu den ND-Mitteln. Sie zeichnen sich durch die

compulsio, ihren Zwangscharakter, aus³⁸. Zwar geschieht die heimliche Beobachtung in der Regel gegen oder zumindest unabhängig vom Willen des Betroffenen – Unfreiwilligkeit qua Heimlichkeit – sie stellt jedoch keinen Zwang dar. Denn wesentliches Merkmal eines Zwanges ist seine subjektive psychische oder physische Fühlbarkeit, die ein „Bemerken“ voraussetzt. Wer sich keine oder nur abstrakte Vorstellungen macht, dessen Wille kann auch nicht überwunden oder gebrochen werden. Der abstrakte Wunsch, unbeobachtet zu bleiben, ist kein durch Zwang zu überwindender Wille³⁹. Der Befugnistrennung liegt der Gedanke zugrunde, dass derjenige, der fast alles weiß, nicht alles dürfen soll und derjenige, der fast alles darf, nicht alles wissen soll⁴⁰.

2.2 Die organisatorische Trennung

Aus den unterschiedlichen Befugnissen von Polizei und Nachrichtendiensten ergibt sich eine organisationsrechtliche Konsequenz: Keiner der Nachrichtendienste darf einer polizeilichen Dienststelle angegliedert werden, und umgekehrt darf keine polizeiliche Dienststelle einer Nachrichtendienstbehörde unter- bzw. nachgeordnet sein⁴¹. Denn wenn einer Stelle bestimmte Befugnisse zukommen sollen, einer anderen hingegen nicht, so haben die Stellen zwingend verschieden zu sein⁴².

Damit ist der Betrieb von Nachrichtendiensten und Polizei unter einem Behördendach wie auch ihre personelle Verflechtung ausgeschlossen⁴³. Abordnungen von Mitarbeitern sind nur insoweit zulässig, als ihr Umfang das Trennungsgebot nicht unterläuft.

Betroffen sind von dem Gebot alle Ausführungsebenen, was jedoch nicht heißt, dass die dienst- und fachaufsichtsführenden Behörden nicht zusammengelegt werden können⁴⁴. So ist die organisatorische Eingliederung des Verfassungsschutzes in die Innenministerien, wie in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, grundsätzlich möglich⁴⁵.

Die organisatorische Trennung der Nachrichtendienste von den Polizei- und allgemeinen Sicherheitsbehörden ist einfachgesetzlich ausdrücklich festgeschrieben⁴⁶. Aus dem Polizeibrief ergibt sie sich als Konsequenz der fehlenden Polizeibefugnisse des Verfassungsschutzes. Hätte der Verfassungsschutz entsprechende Befugnisse, so würde es sich im

Ergebnis um eine Form von Polizeibehörde handeln, die nur nicht als Polizei bezeichnet wird, faktisch aber eine Polizeibehörde darstellen würde. Die organisatorische Trennung steht folglich in engem Zusammenhang mit der Befugnistrennung.

Das zweite Element des Trennungsgebotes hat aktuell unmittelbare Konsequenzen für die bereits angesprochenen neuen Kooperationsformen der Sicherheitsbehörden. In sogenannten Informations- und Analyseboards arbeiten Mitarbeiter der Kriminalpolizei (BKA) und der Nachrichtendienste (BND und BfV), tauschen sicherheitsrelevante Informationen zu einem bestimmten Kriminalitätsphänomen wie beispielsweise den „Non aligned-Mudjahedin“ aus. Diese Kooperationsform stellt zwar eine enge räumliche Zusammenarbeit dar. Es wird jedoch kein neues staatliches Organ mit eigenen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben und Befugnissen gebildet. Die Mitarbeiter bleiben Angehörige ihrer jeweiligen Sicherheitsbehörde und behalten ihre polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Befugnisse. Institutionalisiert – und damit optimiert – wird lediglich die informelle Zusammenarbeit der beteiligten Behörden, für die bereits seit 1990 umfangreiche klar bestimmte Rechtsgrundlagen existieren⁴⁷. Die Informations- und Analyseboards sind mithin nicht als eine organisatorische Zusammenlegung von Polizei und Nachrichtendiensten zu verstehen. Das Trennungsgebot bleibt mithin unberührt.

2.3 Aufgabentrennung

Das Trennungsgebot soll sich auch für die Aufgaben von Polizei und Nachrichtendiensten auswirken⁴⁸. Angeblich setzt es voraus, dass beide Organisationen unterschiedliche Aufgaben haben. Für *Gusy* ist es ein zentraler Bestandteil des Trennungsgebotes, dass die Polizei nicht im Vorfeld einer Gefahr oder eines Verdachts tätig werden darf⁴⁹. Für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Überlegungen zu einer neuen Sicherheitsarchitektur hätte dies erhebliche Konsequenzen⁵⁰.

Im Polizeibrief findet sich die Aufgabe Verfassungsschutz genauso wenig wie die Auslandsaufklärung. Der Bundesregierung wurde lediglich gestattet, eine Stelle zur Sammlung und Verbreitung von Informationen über umstürzlerische, gegen die Bundesregierung gerichtete Tätigkeiten einzurichten.

Dort, wo Elemente des Trennungsgebotes gesetzlich normiert sind, findet sich

nichts über die Trennung von Aufgaben, sondern nur von Befugnissen. Dennoch hat das Trennungsgebot eine schwache aufgabenbezogene Komponente, denn die Trennung von staatlichen Institutionen macht keinen Sinn, wenn sie dieselben Aufgaben wahrnehmen. Hätten die Verfassungsschutzämter und die Polizei dieselben Zuständigkeiten, wäre ihr institutionelles Auseinanderhalten künstlich und ohne Sinn und Zweck. Der Verfassungsschutz wäre letztlich nur eine Polizei mit stark beschränktem Instrumentarium. Im Ergebnis ist somit davon auszugehen, dass das Trennungsgebot auch für die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Verfassungsschutz und Polizei Relevanz hat, wobei die Zuständigkeiten möglichst deutlich voneinander abzugrenzen sind.

Polizei und Nachrichtendienste nehmen traditionell unterschiedliche Aufgaben wahr. Im Wesentlichen besteht die herkömmliche Aufgabenverteilung auch heute noch. So beschränkt sich die Polizei auf die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung. Voraussetzung für ihr Tätigwerden ist das Vorliegen einer Gefahr für die Sicherheit und Ordnung oder ein Anfangsverdacht.

Nachrichtendienste befassen sich hingegen mit der Aufklärung von existenziellen Staatsgefährdungen und vergleichbaren Sachverhalten⁵¹. Die Aufklärung des so genannten Vorfeldes und entfernter Bedrohungsszenarien ist Aufgabe des Verfassungsschutzes⁵². Im Gegensatz zur Polizei klären die Dienste nur auf. Abwehren können sie selbst nicht, da ihnen die polizeilichen Zwangsbefugnisse fehlen. Auch endet die Zuständigkeit der Dienste nicht in dem Augenblick, in dem Straftaten begangen werden. Die strafrechtliche Relevanz eines Verhaltens ist für den Verfassungsschutz weder zuständigkeitsbegründendes noch -hinderndes Merkmal. Polizei und Verfassungsschutz arbeiten somit zwangsläufig immer wieder am selben „Fall“.

Durch die Ausweitungen der polizeilichen Tätigkeit auf das Vorfeld von polizeilicher Gefahr und Anfangsverdacht unter der Bezeichnung „Initiativermittlung“ oder „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ wird eine scharfe Abgrenzung noch schwieriger⁵³. Es gibt eine Vielzahl von Überschneidungen bei den Aufgabenfeldern „religiöser und politischer Extremismus“, so dass nicht immer eindeutig ist, von wem welche Aufgabe gerade wahrgenommen wird.

Im Ergebnis lässt sich vertreten, dass im Gegensatz zur organisatorischen Tren-

nung die funktionelle Trennung partiell verschwunden ist⁵⁴. Das Trennungsgebot ist in seiner schwachen aufgabenbezogenen Komponente damit zumindest berührt.

2.4 Die informationelle Trennung

Als das Trennungsgebot zum ersten Mal Ende der siebziger Jahre Gegenstand intensiver juristischer Erörterungen wurde, ging es vornehmlich um die „informationelle Trennung“⁵⁵. Inhaltlicher Aufhänger war die Frage nach der Zulässigkeit einer informationellen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz vor dem Hintergrund des Grundrechts auf „informationelle Selbstbestimmung“ und der damit zusammenhängenden Datenschutzdiskussion⁵⁶. Konkret ging es um die Frage, ob der Verfassungsschutz im Wege der Amtshilfe durch die Polizei zu Informationen kommen kann, zu deren Beschaffung ihm selbst die polizeilichen Befugnisse fehlen, und ob es generellen Informationsaustausch zwischen den Behörden geben dürfe. Der Wortlaut des Polizeibriefes, wie auch die damaligen Verfassungsschutzgesetze, waren insoweit unergiebig⁵⁷.

Laut dem BayVGh wird das Recht der Informationserhebung und -übermittlung vom Trennungsgebot nicht berührt⁵⁸. Dennoch hat das Trennungsgebot aus der Befugnistrennung resultierende Rechtsfolgen für die informationelle Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz⁵⁹.

Mit dem Trennungsgebot unvereinbar ist ein Informationstransfer, der lediglich eine Umgehung der oben beschriebenen Befugnisrestriktionen zur Folge hat. Die Verfassungsschutzbehörden dürfen durch eine Übermittlung von Daten keine polizeilichen Kontrollbefugnisse erhalten⁶⁰. Dies wäre der Fall, wenn Polizeibehörden auf Veranlassung der Nachrichtendienste Informationen durch Zwangsmittel erlangen und diese sodann an die Dienste weiterzuleiten hätten⁶¹. In solchen Konstellationen wäre der jeweilige Nachrichtendienst Herr des Verfahrens und die Polizei bloßes Instrument. Eine solche Instrumentalisierung der Polizeibehörden widerspräche der Befugnistrennung. Andererseits ist es nicht Sinn und Zweck des Gebotes, jeglichen Datenaustausch zwischen den Behörden auszuschließen⁶². Wurden z.B. aufgrund polizeilicher Initiative Informationen mit Zwangsmitteln rechtmäßig erlangt, so ist deren Übermittlung zulässig⁶³. Dem steht auch eine etwaige

Zweckbindung der Informationserhebung nicht entgegen, da sich diese nicht aus dem Trennungsgebot, sondern nur aus dem Gesetzesvorbehalt ergibt⁶⁴. Eine informelle Zusammenarbeit zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ist innerhalb dieser beschriebenen Grenzen zulässig und zur Aufgabenerfüllung notwendig⁶⁵.

Im Ergebnis handelt es sich bei der informationellen Trennung nicht um ein eigenständiges Trennungsgebot, sondern nur um einen Reflex aus der Befugnistrennung. Mittlerweile enthalten BVerfSchG, BNDG und MADG das ausdrückliche, an die Nachrichtendienste gerichtete Verbot, die Polizei im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen zu ersuchen, zu denen sie selbst nicht befugt sind⁶⁶. Damit wird weitgehend eine informationelle Trennung sichergestellt. Wo ein Informationsaustausch aus sicherheitspolitischen Gründen für erforderlich gehalten wurde, hat der Gesetzgeber entsprechende Übermittlungsvorschriften in die o.g. Gesetze aufgenommen⁶⁷. Ein Verbot für den Verfassungsschutz, im Zuständigkeitsbereich der Polizei Informationen zu sammeln, ist genauso wenig Gegenstand des Trennungsgebotes wie ein generelles Verbot der informellen Zusammenarbeit⁶⁸.

3. Die rechtliche Qualität des Trennungsgebotes

So alt wie die Diskussion um die informationelle Trennung ist auch der Streit um die rechtliche Qualität des Trennungsgebotes, insbesondere über einen etwaigen Verfassungsrang⁶⁹. Mittlerweile enthalten alle Gesetze, die Aufgaben und Befugnisse eines deutschen Nachrichtendienstes regeln, Bestimmungen, die ihren Grund im Trennungsgebot finden⁷⁰. So ähneln sich die Formulierungen:

Das Bundesamt für Verfassungsschutz darf einer polizeilichen Dienststelle nicht angegliedert werden (§ 2 Abs. 1 Satz 3 BVerfSchG). Polizeiliche Befugnisse oder Weisungsbefugnisse stehen dem Bundesamt für Verfassungsschutz nicht zu; es darf die Polizei auch nicht im Wege der Amtshilfe um Maßnahmen ersuchen, zu denen es selbst nicht befugt ist (§ 8 Abs. 3 BVerfSchG).

Da für alle Dienste in der Bundesrepublik solche einfachgesetzlichen Regelungen zu finden sind, könnte es dahinstehen, ob das Trennungsgebot den Rang von fortbestehendem Verfassungsrecht in oder außerhalb der Formulierungen

des Grundgesetzes besitzt. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit zum intensivierte Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden hat sich die Verfassungsfrage aktualisiert.

3.1. Besatzungsrechtliche Vorgabe

Das Trennungsgebot war, wie dargestellt, im alliierten Polizeibrief implizit enthalten. Es galt damit zunächst als Besatzungsrecht unmittelbar, und zwar auch noch nach der Verabschiedung des Grundgesetzes. Dies ergibt sich aus Nr. 3 des Genehmigungsschreibens der Alliierten zum Grundgesetz, wonach die Polizeifunktion des Bundes nur in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Polizeibriefes ausgeübt werden können sollte. Die Militärgouverneure nahmen in dem Genehmigungsschreiben noch einmal ausdrücklich Bezug auf die Vorgaben ihres Polizeibriefes (Punkt Nr. 3) und machten sie damit zum Vorbehalt bzw. zur Genehmigungsvoraussetzung für das Grundgesetz⁷¹:

„Zweitens versteht es sich, dass die Polizeibefugnisse, die in Art. 91 Abs. 2 enthalten sind, nicht ausgeübt werden dürfen, bis sie von den Besatzungsbehörden ausdrücklich gebilligt sind. In gleicher Weise sollen die übrigen Polizeifunktionen des Bundes im Einklang mit dem in dieser Frage an Sie gerichteten Schreiben vom 14.04.1949 ausgeübt werden.“

Dieses Besatzungsrecht überlagerte das Recht der Bundesrepublik und damit auch das Grundgesetz, zumindest bis zum 5. Mai 1955, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Deutschlandvertrages⁷². Zu diesem Zeitpunkt erlangte die Bundesrepublik weitgehende völkerrechtliche Souveränität; das Besatzungsregime für die Westzonen wurde im Wesentlichen beendet⁷³. Vertreten lässt sich auch, dass die Vorbehalte des Genehmigungsschreibens und damit die Vorgaben des Polizeibriefes erst mit der Drei-Mächte-Erklärung vom 27.5.1968 erloschen sind⁷⁴. Spätestens jedoch mit der Wiedervereinigung ist die unbeschränkte Souveränität Deutschlands wiederhergestellt, da die Alliierten im Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12.09.1990, in Kraft getreten am 15.03.1991, ihre „Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes für beendet“ erklärten⁷⁵. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich auch nicht völkerrechtlich gegenüber den Siegermächten verpflichtet, bei der Regelung seines Polizei- und Nachrichtendienstrechtes auch zukünftig das

Trennungsgebot zu beachten. Dies würde auch ihrer Rechtsstellung als souveräner Staat widersprechen. Das Polizei- und Nachrichtendienstrecht ist eine klassische Regelungsmaterie innerstaatlichen Rechts. Insbesondere die Organisation der Sicherheitsverwaltung obliegt jedem souveränen Staat autonom. Mit Blick auf die Trennung von Polizei und Verfassungsschutz ist zudem ein Auslandsbezug auch nicht erkennbar. So fehlen völkerrechtliche vertragliche Bindungen, die an die Stelle des Besatzungsstatus getreten sein könnten. Sie entstanden weder in der Besatzungszeit, da die Anordnungen der Alliierten nicht als vertragliche Regelung mit einem deutschen Staat gewertet werden können, noch zu einem späteren Zeitpunkt, da keine expliziten vertraglichen Vereinbarungen abgeschlossen wurden⁷⁶. Damit handelt es sich bei dem Trennungsgebot allenfalls um innerstaatliches Recht, das zumindest zur Disposition der verfassungsgebenden Gewalt (pouvoir constituant) steht.

(Fortsetzung folgt)

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 Umfangreiche Darstellung bei Dorn, Das Trennungsgebot aus verfassungshistorischer Perspektive, Diss. 2004.
- 8 ABl., S. 163.
- 9 Vgl. Roewer, § 3 BVerfSchG Rn. 189
- 10 Zur historischen Entwicklung: Imle, Historische Studie zur Entstehung des nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes, S. 126 ff.; Roewer, DVBl 1988, 666 ff.
- 11 Der vollständige Wortlaut findet sich auch abgedruckt in AK-GG-Bull, Art. 87 Rn. 77; Schneider, PolizeiR, Anhang 3 b, S. 203; Roewer, DVBl 1986, 206 (Fn. 11); ders. § 3 BVerfSchG Rn. 189 (Fn. 197); Gusy, ZRP 1987, S. 45 Rn. 6.
- 12 Der Titel erfasst damit explizit Bestrebungen gegen die Bundesregierung, nicht etwa die Verfassung oder die durch letztere normierte freiheitliche Grundordnung.

- 13 § 3 Abs. 2 Satz 1 u. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes – BVerfSchG – vom 28.9.1950. Auch hier schalteten sich die Alliierten ein.
- 14 Für den Bund gilt: § 2 Abs. 1, Satz 3, § 8 Abs. 3 BVerfSchG; § 1 Abs. 4, § 4 Abs. 2 MADG; § 1 Abs. 1 Satz 2, § 2 Abs. 3 BNDG; in den Ländern gibt es vergleichbare Regelungen z.B.: § 2 Abs. 3, § 5 Abs. 3 LVfSchG (Baden-Württemberg); Art. 1 Abs. 4, Satz 2 u. 3. BayVerfSchG (Bayern); § 2 Abs. 1 S. 2, § 8 Abs. 7 LVfSchG (Berlin); § 2 Abs. 2, § 6 Abs. 4 Bdg-VerfSchG (Brandenburg); § 2 Abs. 3, § 4 Abs. 3 BremVfSG (Bremen); § 2 Abs. 2 HHVfSG (Hamburg); § 1 Abs. 1 S. 2, § 3 Abs. 5 LVfSchG (Hessen); § 5 Abs. 4, § 2 Abs. 2 NVfSchG (Niedersachsen); § 2 Abs. 1 Satz 2, § 5 Abs. 5 Satz 2 u. 3 VSG NRW (Nordrhein-Westfalen); § 2 Abs. 2, § 8 LVfSchG (Mecklenburg-Vorpommern); § 2 Abs. 2, § 8 Abs. 3 RPfVfSG (Rheinland-Pfalz); § 2 Abs. 2 u. 3 LVfSchG (Saarland); § 1 Abs. 4, § 4 Abs. 3 SächsVfSG (Sachsen); § 2 Abs. 2, § 7 Abs. 5 LVfSchG (Sachsen-Anhalt); § 3 Abs. 1 Satz 3 SHVfSG (Schleswig-Holstein); § 1 Abs. 1 Satz 3, § 5 Abs. 3 ThürVfSchG (Thüringen).
- 15 Roewer spricht in diesem Zusammenhang von einem „Schlagwort“, § 3 BVerfSchG, Rn. 186.
- 16 Denninger, Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 36 ff.; ders. ZRP 1981, 231 f.; Bull, Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 149 f.
- 17 Roewer, § 3 BVerfSchG, Rn. 191; ebenso DVBl 1986, 205 (206 f.); DVBl 1988, 666 (669 f.).
- 18 So Roewer, DVBl 1988, 666 (668), Evers, Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, S. 65 u. 81 Fn. 63; Borgs, in: Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 134.
- 19 So auch: Liskén, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, C 11; Kalkbrenner, in: FS Samper, S. 69, 77 ff.; Bull, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 133, (149); ders. AK-GG Art. 87. Rn. 95; Denninger, VVDStRL 37 (1979), S. 38 f.; ders. ZRP 1981, 231 f.; ders. in: Handb. d. VerfR, S. 1291, (1324); ders. in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat S. 19, 37 f.; v. Denkowski, Kriminalistik 2003, S. 212 (215); Seifert, in: Innere Sicherheit, 1994, 103 (107 f.); Gusy, ZRP 1987, 45 f.; ders. Jura 1986, 296 f.; ders. BayVBl 1982, 201; Katscha, ZRP 1986, 194 ff. Albert, ZRP 1995, 105; Koch, ZRP 1995, 24; Weßlau, Vorfeldermitteilungen, S. 221 f.
- 20 Evers, Bonner Kommentar, GG, (Vorauslage), Art. 73 Nr. 10 Rn. 5; Katscha, ZRP 1986, 194; Roewer, DVBl 1988, 666 (669 f.).
- 21 Zum Geheimen Staatspolizeihauptamt und Reichssicherheitshauptamt: Gröpl, Nachrichtendienste, S. 52; Roewer, DVBl 1988, 666 (669 f.); Katscha, ZRP 1986, 194; Umfangreiche Darstellung bei: Kogon, Der SS-Staat, 1974, 20 ff.
- 22 Dorn, a.a.O., S. 188
- 23 Ob ihr Motiv hierfür die sich abzeichnende Blockkonfrontation und die damals bereits gegenwärtige Bedrohung durch kommunistische Bestrebungen oder auch die Abwehr nationalsozialistischer Bestrebungen war, muss an dieser Stelle nicht diskutiert werden und bleibt den Historikern vorbehalten.
- 24 Denninger, ZPR 1981, 231; Bull, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, 1981, 133, (149); Liskén, NJW 1982, 1481 (1482); Katscha, ZRP 1986, 194 (195); Gusy, ZRP 1987, 45 m.w.N.
- 25 Götz, HStR, Bd. III, § 79, Rn. 43.
- 26 vgl. Roewer, Nachrichtendienstrecht, § 3 BVerfSchG Rn. 199; Borgs, in: Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 135 ff.; Gusy ZRP 1987, 45; Schapper, DRiZ 1987, 221, (223).
- 27 § 8 Abs. 3, 1. Halbsatz BVerfSchG, § 2 Abs. 3 Satz 1 BNDG; § 4 Abs. 2, 1. Halbsatz MADG.
- 28 Dies ist zu weit, denn Befugnis ist nur für Tätigkeiten mit Eingriffscharakter erforderlich, vgl. Borgs, in: Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 137; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 407 f.; Im Polizeibrief (s.o.), dem Ursprung des Begriffes, waren nur die traditionellen Zwangsbefugnisse wie z.B. Festnahmen gemeint, vgl. Roewer, Nachrichtendienstrecht, § 3 VerfSchG Rn. 200; ders. DVBl 1988, 666, (668); Gröpl, Nachrichtendienstrecht, S. 311; Evers, Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 69; wohl auch MDHS-Lerche, GG Art. 87 Rn. 143.
- 29 Irrelevant ist dabei, ob die Befugnisse aufgrund der polizeilichen Generalklausel oder einer Spezialermächtigung ausgeübt werden. Nach Roewer wollten die Alliierten dem Inlandsnachrichtendienst nur das Recht zur Festnahme versagen, in: Nachrichtendienstrecht, § 3 BVerfSchG Rn. 200.
- 30 Forster, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (328).
- 31 Ein solches Verhalten wäre zudem als Amtsanmaßung i.S.d. §§ 132, 132a StGB strafbar.
- 32 Evers, Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 65.
- 33 v. Denkowski, Kriminalistik 2003, 212 (214) m.w.N.; vgl. auch Albert, ZRP 1995, 105 (106)
- 34 Weßlau, Vorfeldermitteilungen, S. 221.
- 35 Hetzer, StV 1999, 165 (168).
- 36 Gröpl, Nachrichtendienste, S. 310 f.; Borgs, in: Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 140 ff.; Schimpff, S. 64 ff.; Roewer, Nachrichtendienstrecht, § 3 BVerfSchG, Rn. 136 ff. Es werden vier Arten von nachrichtendienstlichen Mitteln (sehr weiter Begriff nach Riegel, NJW 1979, 953) unterschieden:
- verdeckte Beobachtungen oder Befragungen, ggf. unter einer Legende
- heimliche optische Mittel, wie Video-, Film- und Fotoaufnahmen
- heimliche akustische Mittel, z.B. Abhöranlagen
- V-Leute
Daneben gibt es die sog. Tarnhilfen als nachrichtendienstliche Hilfsmittel. Die Abgrenzung zu den ND-Mitteln ist im Einzelnen problematisch. Siehe dazu: Roewer, Nachrichtendienstrecht, BVerfSchG, § 3 Rn. 137.
- 37 a.A. Riegel, NJW 1979, 952 (953).
- 38 Borgs, in: Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 137; Evers, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat 1981, S. 65, 68 f.; ders. BK, GG, (Vorauslage), Art. 73 Nr. 10 Rn. 51.
- 39 a.A. Riegel, NJW 1979, 952 (953).
- 40 Gusy bezeichnet dies auch als den rechtsstaatlichen Kern des Trennungsgabotes, in: Nachrichtendienst, Polizei und Verbrechensbekämpfung, S. 91, (93); ders., KritV 1994, 242 (243).
- 41 Albert, ZRP 1995, 105; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 83; Forster, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (327); Götz, in: HStR III, § 79 Rn. 43; Gröpl, Nachrichtendienste, S. 301; Gusy, Die Verwaltung Bd. 24, S. 467, (483); Kalkbrenner, Amtshilfe im Verhältnis Polizei – Verfassungsschutz, in FS Samper S. 69 (77); Rupprecht, in: Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung, S. 71 f.; Schapper, DRiZ 1987, 221 (223).
- 42 Gusy, ZRP 1987, 45 (46).
- 43 Roewer, DVBl 1986, 205 (207).
- 44 Gusy, Die Verwaltung Bd. 24, S. 467 (484).
- 45 Götz, HStR III, § 79 Rn. 43.
- 46 §§ 2 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG, 1 Abs. 1 Satz 2 BNDG, 1 Abs. 4 MADG.
- 47 §§ 19 Abs. 1, 20 Abs. 1 BVerfSchG; § 9 Abs. 1 u. 3 BNDG; § 11 Abs. 1 u. 2 MADG, § 10 Abs. 2 BKAG; § 4 Abs. 4 Nr. 1 u. 2 Art. 10-Gesetz.
- 48 Werthebach, in: Politische Studien 3/1993, S. 68; Gusy, KritV 1994, 242 (243); Forster, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (327).
- 49 Gusy, Jura 1986, 296 (300).
- 50 v. Denkowski, Kriminalistik 2003, 212 (216)
- 51 Liskén, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, C Rn. 126.
- 52 Gusy, KritV 1994, 242 (243).
- 53 Auch das nach 1990 erwachte Interesse der Nachrichtendienste an dem Kriminalitätsphänomen „Organisierte Kriminalität“ hat die Abgrenzung der Aufgaben erschwert.
- 54 Gusy, in: Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung, S. 91 (94).
- 55 Bis Ende der achtziger Jahre wurde das Trennungsgabot vornehmlich unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten diskutiert. Siehe dazu: Schmidt, ZRP 1979, 185 ff.; Riegel, NJW 1979, 952; Denninger, VVDStRL 37 (1979), S. 38 f.; ders. ZRP 1981, 231 ff.; Klein, VVDStRL 37 (1979), S. 93; Ganßer, BayVBl 1983, 711 ff.; Roewer, DVBl 1988, 666 ff.; Anlass waren drei spektakuläre Fälle der Tätigkeit der Nachrichtendienste („Dr. Traube“, „Grenzschutzlisten“, „Kontrolle des Ostbriefverkehrs“, dazu Katscha, ZRP 1986, 194.
- 56 vgl. Riegel, DVBl 1988, 121 ff.; Gusy, CR 1989, 628.
- 57 Werthebach/Droste-Lehnen sind der Ansicht, dass die Alliierten einen intensiven Informationsaustausch zwischen Polizei, Justiz, ausländischen Nachrichtendiensten und dem Verfassungsschutz befürworteten, in: DÖV 1992, 514 (515).
- 58 BayVBl. 1998, 142, 177 (178).
- 59 Denninger, ZRP 1981, 233; Katscha, ZRP 1986, 194 (197); Gusy, Die Verwaltung, Bd. 24 (1991), S. 467 (489).
- 60 Gusy, Die Verwaltung, Bd. 24 (1991), S. 467 (489).
- 61 Riegel, NJW 1979, 952 (954).
- 62 Borgs, in: Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 135; Gröpl, Nachrichtendienste, S. 315 f.; Krüger, in: Verfassungsschutz in der Demokratie S. 143 (149).
- 63 Götz, HStR III, § 79 Rn. 43.
- 64 Vgl. BVerfGE 65, 1, 46 wonach ein amtshilfefester Schutz gegen Zweckentfremdung durch Weitergabe und Verwertungsverbote erforderlich ist.
- 65 Dies war auch im Interesse der Alliierten, so Roewer, DVBl 1988, 666 (669).
- 66 § 8 Abs. 3, 2. Halbsatz BVerfSchG, § 2 Abs. 3, Satz 2 BNDG; § 4 Abs. 2, 2. Halbsatz MADG; Liskén hält das Verbot dieser Art von Amtshilfe für deklaratorisch, NJW 1982, 1481, 1482 (zu § 4 IV 2. Halbsatz VSG NW von 1979).
- 67 Vgl. § 17 ff. BVerfSchG.
- 68 Forster, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (328).
- 69 Dazu bejahend: Evers, BK, GG, (Vorauslage) Art. 73 Nr. 10 Rn. 51; Riegel, DVBl 1985, 765, (769); ders. DVBl 1988, 121, (122); Gusy, ZRP 1987, 45 ff.; ders., Jura 1986, 296, 300 (Fn. 40); Schapper, DRiZ 1987, 221; Albert, ZRP 1995, 108; Bull, in: Verfassungsschutz und Rechtsstaat, S. 133, (149); ders. AK-GG, Art. 87 Rn. 95; Denninger, VVDStRL 37 (1979), S. 38 f.; ders. ZRP 1981, 231 f.; ders., in: Handbuch des Verfassungsrechts, S. 1291 (1324); ders. KritV 1994, 232 (236); Däubler-Gmelin, Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung, S. 19, (27); Kalkbrenner, in: FS Samper, 1984, S. 69 (77 ff.); Weßlau, Vorfeldermitteilungen, S. 222; Götz, HStR III, Rn. 43; Liskén, NJW 1982, 1481 f.; ders. in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, C Rn. 109 f.; Koch, ZRP 1995, 24, a.A. BayVerfGH, BayVBl. 1998, 142 (178); Borgs, in: Borgs/Ebert, Das Recht der Geheimdienste, § 3 BVerfSchG Rn. 126, 136; Roewer, Nachrichtendienstrecht, § 3 BVerfSchG, Rn. 136 ff.; ders. DVBl 1986, 205 ff.; ders. DVBl 1988, 666 ff.; Werthebach/Droste-Lehnen, ZRP 1994, 57 (63); Werthebach, in: Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung, S. 81, (83); ders. in: Politische Studien 3/1993, S. 59 (68); Schuster, in: Nachrichtendienste, Polizei und Verbrechensbekämpfung, S. 65; Rupprecht, ebenda, S. 71; ders., Zukunft des Verfassungsschutzes, S. 410 (413 f.); Offengelassen in BVerfGE 97, 198 (217); BVerfGE 100, 313 (369 f.); MDHS-Lerche, Art. 87 Rn. 142.
- 70 S. 71.
- 71 Roewer, DVBl 1986, 205 (206). Der genaue Wortlaut des Genehmigungsschreibens vom 12.5.1949 findet sich im Verordnungsblatt für die Britische Besatzungszone 1949, S. 416 in der Übersetzung des Parlamentarischen Rates. Forster weist zutreffend darauf hin, dass der Polizeibrief selbst keine Verfassungsquelle ist; in: Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (326).
- 72 Werthebach/Droste-Lehnen, BK, GG, Art. 73 Nr. 10, Rn. 242.
- 73 Die Bonner Verträge vom 26.05.1952 in der Fassung der Pariser Verträge vom 23.10.1954 traten am 5.5.1955 in Kraft. BGBl. 1955 II, S. 305 ff.
- 74 Gusy, ZRP 1987, 45 (46); vgl. auch Forster, Beobachtungsauftrag der Verfassungsschutzbehörden? S. 325 (326), Dorn, a.a.O. S. 190.
- 75 BGBl. 1990 II, S. 1318 ff.; zur Entstehungsgeschichte und zum Inhalt des Vertrages: Stern, BayVBl. 1991, 523 ff.; Fiedler, JZ 1991, 685 ff.; Werthebach/Droste-Lehnen, BK, GG, Art. 73 Nr. 10 Rn. 242.
- 76 Es ist zudem zweifelhaft, ob die Alliierten ein Interesse an der Fortgeltung des Trennungsgabotes in der demokratisch gefestigten Bundesrepublik gehabt hätten, da sie selbst nicht eine solch stringente Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten wahren.



Monika Harms
geboren am 29. September 1946
in Berlin,
aufgewachsen seit 1950 in
Frankfurt am Main,
dort Abitur am 15. Februar 1966,
verheiratet

Beruflicher Werdegang:

Studium der Rechtswissenschaften

1966/67

Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg

1968 - 1971 Universität Hamburg

April 1971

Erstes Juristisches Staatsexamen in Hamburg

Mai 1971 - März 1974

Referendarausbildung in Hamburg

März 1974

Zweites Juristisches Staatsexamen in Hamburg

Mai 1974 - April 1980

Staatsanwaltschaft Hamburg
Schwerpunkt Wirtschaftsstrafsachen

April 1980 - Oktober 1983

Landgericht Hamburg
Große Jugendstrafkammer, daneben
Zivilkammer

Oktober 1983 - Dezember 1987

Finanzgericht Hamburg
Richterin am Finanzgericht
(Ertragsteuern, Zoll- und Verbrauchsteuern/EG-Recht)

Ende Dezember 1987

Ernennung zur Richterin am Bundesgerichtshof, 3. Strafsenat des Bundesgerichtshofs (u. a. Staatsschutzsachen und seinerzeit Steuer- und Zollstrafsachen), Karlsruhe

1. Oktober 1990

Wechsel zum 5. (Berliner) Strafsenat (insbesondere wegen Steuer- und Zollstrafsachen); seitdem auch Mitglied des Senats für Steuerberater- und Steuerbevollmächtigtensachen sowie des Senats für Wirtschaftsprüfersachen

Interview mit der Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof Monika Harms

Frage: Sehr geehrte Frau Harms, Sie sind ab 1. Juni 2006 die erste Generalbundesanwältin der Bundesrepublik Deutschland. Welche Gründe waren ausschlaggebend dafür, Ihre ausgezeichnete erfolgreiche Richterkarriere beim Bundesgerichtshof zu beenden und dieses mit hoher persönlicher Gefährdung verbundene Amt zu übernehmen?

Das Amt der Generalbundesanwältin ist sicher eines der anspruchsvollsten und schwierigsten in der deutschen Justiz. Es ist die wohl bedeutendste Schalt- und Schnittstelle zwischen den Gerichten, der Politik und den Sicherheitsbehörden in unserer Republik. Diese exponierte Funktion bringt es gewissermaßen zwangsläufig und von Berufs wegen mit

sich, „zwischen allen Stühlen zu sitzen“. Eine solch permanente persönliche Herausforderung und die damit verbundene Verantwortung für unser Gemeinwesen mögen viele als Bürde empfinden, für mich ist es eine Ehre gewesen, mich für dieses Amt entscheiden zu dürfen. Die persönliche Gefährdung und die aus den Schutzvorkehrungen resultierenden Einschränkungen sind Begleiterscheinungen und hinzunehmen. Ohnehin bleibt angesichts der tagtäglichen Arbeitsbelastung keine Zeit darüber zu sinnieren, und im Übrigen gehöre ich zu der eher unerschrockenen Sorte Mensch.

Frage: Wird es eine speziell frauliche Ausrichtung ihrer Amtsführung geben?

Natürlich „ja“, weil ich nun mal eine Frau bin und gleichzeitig natürlich „nein“, weil die Aufgabenerfüllung nicht nach dem Geschlecht der Behördenleitung fragt. Angesichts der bedeutenden Zahl von Justizministerinnen in Bund und Ländern habe ich allerdings den Eindruck, dass gerade die Justiz schon seit geraumer Zeit Spitzenpositionen an Frauen vergibt und das mit großer Selbstverständlichkeit und mit viel Erfolg. Ich bin die erste Frau, die eine Behörde leitet, deren gesetzliche Bezeichnung „Der Generalbundesanwalt“ lautet, ohne dass mir das Kopfzerbrechen bereiten würde, zumal sich im täglichen Sprachgebrauch der Begriff „Bundesanwaltschaft“ zunehmend durchsetzt.

Frage: Wo sehen Sie die Schwerpunkte Ihrer Arbeit?

Ich bitte um Verständnis, wenn ich Ihnen jetzt nicht eine Art Regierungsprogramm präsentiere. Als Beamtin wie schon als Richterin steht für mich die Aufgaben- und Pflichterfüllung im Vordergrund. Diese ergibt sich aus der gesetzlichen Zuständigkeitszuweisung, ohne dass innerhalb dieser breiten Aufgabenpalette eine Priorisierung besteht. Die Öffentlichkeit nimmt regelmäßig nur die spektakulären Ausschnitte un-

1996

Stellvertretende Vorsitzende der vorstehend genannten Senate

Sommer 1997

Umzug des 5. Strafsenats des Bundesgerichtshofs nach Leipzig

Mai 1999

Ernennung zur Vorsitzenden Richterin am Bundesgerichtshof; seitdem Vorsitzende des 5. (Leipziger) Strafsenats, des Senats für Steuerberater- und Steuerbevollmächtigtensachen sowie des Senats für Wirtschaftsprüfersachen

seit 1. Juni 2006

Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof
Dozentin an der Bundesfinanzakademie in Brühl seit 1990;
Lehraufträge an den Universitäten TU Dresden und Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg;
Mitherausgeberin der Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerstrafrecht wistra und der Zeitschrift Praxis Steuerstrafrecht;
Vortragstätigkeit im Bereich Steuer- und Zollstrafrecht;

serer Tätigkeit wahr - Terrorismus-, Spionage- und Proliferationssachverhalte oder publikumswirksame Strafverfahren wie den Fall Mannesmann in jüngster Zeit. Darüber hinaus habe ich mich aber auch um das nicht minder wichtige Alltagsgeschäft zu kümmern. Die Arbeit meiner Revisionsabteilung ist für die fünf Strafsenate des Bundesgerichtshofes von unverzichtbarer Bedeutung. Meine Dienststelle Bundeszentralregister in Bonn mit etwa 400 Mitarbeitern gewährleistet einen technisch hochmodernen Servicebetrieb, ohne den Justiz und allgemeine Verwaltung in Deutschland nicht auskämen. Dieser Bereich, der über die Zuständigkeiten für internationale Kindesentführungen, Adoptionen und Unterhaltssachen zunehmend grenzüberschreitende Dimensionen aufweist, wird aktuell auf völlig neue organisatorische Füße gestellt und in ein Bundesamt für Justiz überführt. Die damit verbundenen personellen und haushalterischen Fragen bedürfen meiner intensiven Aufmerksamkeit. Gleichzeitig bin ich mir bewusst, dass Fragen der inneren und äußeren Sicher-

heit, die sich zunehmend überschneiden, stets im besonderen Fokus der Öffentlichkeit stehen werden. Hier gilt es, immer am Ball zu bleiben, gleich ob die Bedrohung von rechten oder linken Extremisten ausgeht oder ob sie von internationalen, insbesondere islamistischen Terroristen herrührt. Ein Nachlassen des Verfolgungsdruckes wird es nicht geben, in keinem Bereich.

Frage: Wie beurteilen Sie das Verhältnis Justiz und Polizei?

Ausgesprochen positiv. Die Leistungen der deutschen Polizei sind beeindruckend. Besonders augenfällig ist das bei der hinter uns liegenden Fußballweltmeisterschaft geworden. Die Strategie, die Konzepte, deren praktische Umsetzung und der tausendfache persönliche Einsatz der Beamtinnen und Beamten verdienen höchste Anerkennung. Die Zusammenarbeit der Bundesanwaltschaft mit dem Bundeskriminalamt und den Polizeien der Länder, insbesondere den Landeskriminalämtern gründet sich auf jahrzehntelange Erfahrung und gegenseitige Wertschätzung und sie ver-

läuft so wie unsere Bevölkerung es erwarten darf, nämlich geräuschlos und effektiv. Ganz besonders begrüße und unterstütze ich Einrichtungen neuer Form und gemeinsamer Art überall da, wo die Gegebenheiten es erfordern. Ich denke hier z.B. an das gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum in Berlin-Treptow, das alle Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder unter Beteiligung des Generalbundesanwalts verknüpft, um der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus wirksam entgegen zu treten. Hier werden die rechtlichen und tatsächlichen Handlungsspielräume des Staates höchst sinnvoll genutzt und effektiv gebündelt mit dem Ziel, Terroranschläge zu verhindern. Es gehört durchaus Mut zur Verwirklichung solch neuartiger Ansätze und Modelle, weil wir uns unter Umständen auch von hergebrachten Denkmustern verabschieden müssen. Sie werden mich immer an der Seite derjenigen finden, die bereit sind, neue Wege zu gehen, wenn dies auch aus Sicht der Strafverfolgung erforderlich ist.

PRÄVENTION

Kriminalistik-Experten treffen sich zur 3. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Kriminalistik in Oranienburg

Vom 24. bis 26. Oktober 2006 führt die Deutsche Gesellschaft für Kriminalistik e.V. (DGfK) ihre dritte Jahrestagung durch. Tagungsort wird die Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg in Oranienburg sein. Die Tagung steht unter dem Thema: Kriminalität gemeinsam bekämpfen im wachsenden Europa. Experten aus dem europäischen Ausland und Deutschland beraten über Möglichkeiten und Grenzen der internationalen Kriminalitätsbekämpfung. Das Programm wird abgerundet durch Workshops u.a. zu praktischen Ansätzen der Kriminalitätskontrolle in Europa, zur europäischen Forschung auf dem Gebiet der Kriminalistik und zur kriminalistischen Ausbildung in Europa. Als Referenten konnten Wissenschaftler, Praktiker aus Polizeibehörden, Juristen und Hochschullehrer gewonnen werden. Im Rahmen der Jahrestagung wird erstmals der „Preis der Deutschen Gesellschaft für Kriminalistik“ verliehen. Nähere Informationen können Sie auf der Homepage der DGfK unter: www.kriminalistik.info finden. Für Auskünfte steht Ihnen unser Tagungsbüro zur Verfügung:

Europa-Zentrum-Brandenburg-Berlin des RFV e.V.
Technologie und Gemeindezentrum 8b
16278 Pinnow
Tel.: 033335/30409
FAX: 033335/30451
Email: EZBB-pinnow@t-online.de
Ansprechpartner werden sein Frau Edith Eichstädt und Herr Harry Golm.

DGfK
Deutsche Gesellschaft für Kriminalistik

Ausschreibung Preis der Deutschen Gesellschaft für Kriminalistik

Die Deutsche Gesellschaft für Kriminalistik e.V. hat sich zum Ziel gesetzt, die Kriminalistik als Wissenschaft und praktisches Instrument der Kriminalitätskontrolle zu pflegen und zu fördern. Aus diesem Grunde wird für das Jahr 2006 ein Preis ausgelobt, der auf der Jahrestagung im Jahr 2007 vergeben wird.

Mit dem Preis sollen herausragende wissenschaftliche Leistungen auf dem Gebiet der Kriminalistik gewürdigt werden. Es können alle im Jahr 2006 bis zum Ablauf der Einsendefrist veröffentlichten oder noch nicht veröffentlichten Arbeiten eingereicht werden, die sich mit der Kriminalistik oder einem ihrer Teilgebiete befassen und die einen Fortschritt für die Kriminalistik erkennen lassen. Teilnahmeberechtigt ist jedermann mit Ausnahme der Mitglieder des Vorstandes der DGfK. Der Preis der DGfK ist dotiert mit

1000,- €

Über die Preisvergabe entscheidet eine Gutachterkommission, die durch den Vorstand der DGfK eingesetzt wird. Der Rechtsweg ist ausgeschlossen. Einsendeschluss ist der 31.12.2006.

Einsendungen sind zu richten an:

Geschäftsstelle der Deutschen Gesellschaft für Kriminalistik

Anika Schütz, Joseph-Herzfeld-Str. 9, 18059 Rostock

Nähere Informationen erhalten Sie unter: www.kriminalistik.info



Neue Kronzeugenregelung?

Von GStA Klaus Pflieger und OStA Armin Striewisch,
beide Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart

Die Bundesregierung hat in ihrem **Koalitionsvertrag** vom 11. November 2005¹ in Bezug auf eine Kronzeugenregelung² folgendes vereinbart:

„Wir schaffen im Strafgesetzbuch eine allgemeine Strafzumessungsregelung, die die Möglichkeit einer Strafmilderung oder -befreiung für ‚Kronzeugen‘ vorsieht und sicherstellt, dass begangene Straftaten wirksam verfolgt und drohende Straftaten effektiv verhindert werden können. Die Anwendung einer solchen Regelung wird nur bis zum Beginn der Hauptverhandlung möglich sein.“

Entsprechend einer Verlautbarung von Bundesjustizministerin Zypries vom 11.04.2006³ wurde inzwischen ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt.

I. Die frühere Regelung

Eine solche Kronzeugenregelung würde kein Novum in der deutschen Rechtsgeschichte darstellen, da bereits mehrere „kleine Kronzeugenbestimmungen“⁴ bestehen und vom 9. Juni 1989 bis 31. Dezember 1999 ein sog. Kronzeugengesetz⁵ galt; dessen wichtigste Passagen hatten folgenden Wortlaut:



Klaus Pflieger
Generalstaatsanwalt
Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart

„Art. 4 Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten

§ 1. Offenbart der Täter oder Teilnehmer einer Straftat nach § 129a des Strafgesetzbuches oder einer mit dieser Tat zusammenhängenden Straftat selbst oder durch Vermittlung eines Dritten gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde sein Wissen über Tatsachen, deren Kenntnis geeignet ist,

1. die Begehung einer solchen Straftat zu verhindern,
2. die Aufklärung einer solchen Straftat, falls er daran beteiligt war, über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus zu fördern oder
3. zur Ergreifung eines Täters oder Teilnehmers einer solchen Straftat zu führen, so kann der Generalbundesanwalt mit Zustimmung eines Strafsenats des Bundesgerichtshofes von der Verfolgung absehen, wenn die Bedeutung dessen, was der Täter oder Teilnehmer offenbart hat, insbesondere im Hinblick auf die Verhinderung künftiger Straftaten, dies im Verhältnis zu der eigenen Tat rechtfertigt.

§ 2. In den Fällen des § 1 kann das Gericht im Urteil von Strafe absehen oder die Strafe nach seinem Ermessen mildern; dabei kann es bis zum gesetzlichen Mindestmaß der angedrohten Strafe herabgehen oder statt auf Freiheitsstrafe auf Geldstrafe erkennen. Beabsichtigt das Gericht, das Verfahren nach § 153b Abs. 2 der Strafprozessordnung einzustellen, so ist die nach dieser Vorschrift erforderliche Zustimmung der Staatsanwaltschaft vom Generalbundesanwalt zu erteilen.

§ 3. Die §§ 1 und 2 sind auf Straftaten nach § 220a des Strafgesetzbuches nicht anzuwenden. Bei Straftaten nach den §§ 211, 212 des Strafgesetzbuches ist ein Absehen von Verfolgung und Strafe nicht und eine Strafmilderung nach § 2 Satz 1 nur bis zu einer Mindeststrafe von drei Jahren zulässig; die Möglichkeit, von Verfolgung und Strafe wegen anderer, mit einer solchen Tat zusammenhängender Straftaten nach den §§ 1 und 2 abzusehen oder die Strafe nach § 2 zu mildern, bleibt unberührt. Satz 2 findet in den Fällen des Versuchs, der Anstiftung und der Beihilfe keine Anwendung.“

Dieses Gesetz wurde mit Wirkung ab 1. Dezember 1994 auf „organisiert begangene Straftaten“ ausgedehnt⁶.

Anlass für die Kronzeugenregelung, die bereits ab 1972 diskutiert wurde⁷, war in erster Linie, dass es den Ermittlungsbehörden ab Mitte der 80-er Jahre mangels kriminaltechnisch verwertbarer Spuren nicht mehr möglich war, terroristische Attentate der Roten Armee Fraktion (RAF) bestimmten Bandenmitgliedern zuzuordnen – etwa die Mordanschläge auf Dr. Ernst Zimmermann am 1. Februar 1985, auf Prof. Dr. Karl-Heinz Beckurts und seinen Fahrer Eckhard Groppler am 9. Juli 1986 oder auf Dr. Gerold von Braunmühl am 10. Oktober 1986⁸. Dies hatte seine Ursache darin, dass aufgrund früherer Terroristenprozesse bekannt geworden war, wie Tatbeteiligungen bestimmter Personen mittels Fingerabdrücken, Handschriften, Stimmzeichnungen, Maschinenschriften etc. nachgewiesen werden können. Solche Spuren wurden deshalb von den Tätern in der Folgezeit vermieden.

Ziel der Kronzeugenregelung⁹ war es, einerseits durch Insideraussagen Hinweise zu erhalten, welche Terroranschläge von welchen RAF-Attentätern verübt



Armin Striewisch
Oberstaatsanwalt
Generalstaatsanwaltschaft Stuttgart

worden waren; andererseits sollten durch die Angaben von Mitgliedern der RAF künftige Anschläge verhindert werden. Außerdem sollte durch „die Schaffung von Verrätern“¹⁰ eine Verunsicherung innerhalb der terroristischen Vereinigung herbeigeführt werden. Hoffnung machte, dass man in anderen Ländern mit der Strafmilderung für Kronzeugen im Hinblick auf das Aussageverhalten von Terroristen gute Erfahrungen gemacht hatte. Als höchst erfolgreich erwies sich beispielsweise die italienische Kronzeugenregelung aus dem Jahr 1982. Diese trug maßgeblich zu der Zerschlagung des Terrorismus in Italien bei¹¹. Den angeführten Zielen entsprechend wurde die Kronzeugenregelung des Jahres 1989 wie folgt ausgestaltet: Ist ein Terrorist dazu bereit, als Kronzeuge auszusagen, so kann – je nach Qualität seiner Aussage und je nach Schwere der von ihm begangenen Tat – die sonst zu verhängende Strafe erheblich gemildert werden. Insbesondere kann anstelle der bei Mord vorgeschriebenen lebenslangen Freiheitsstrafe auf eine Strafe zwischen drei Jahren und „lebenslänglich“ erkannt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Kronzeuge durch seine Angaben dazu beiträgt, dass

- künftige terroristische Straftaten verhindert,
- bereits begangene Straftaten dieser Art (über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus) aufgeklärt oder
- Täter bzw. Teilnehmer einer solchen Straftat ergriffen werden.

Nicht ausreichend ist also, dass der Täter nur eigene, von ihm selbst begangene Straftaten zugibt. Er muss vielmehr in Bezug auf andere Personen oder andere Straftaten zur Aufklärung beitragen. Die Kronzeugenregelung wurde deshalb teilweise und nicht völlig zu Unrecht als „Aufforderung zum Verrat“¹² bezeichnet.

II. Anwendungsfälle

Diese „Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“ kam zum ersten Mal zur Anwendung, als ein ehemaliger Führer der türkischen Arbeiterpartei PKK, **Ali Cetiner**, am 26. März 1990 wegen Mordes an einem Parteiabtrünnigen nicht zu einer lebenslangen, sondern zu einer Freiheitsstrafe von 5 Jahren verurteilt wurde. Er hatte umfassende Angaben über die PKK gemacht und damit wesentlich zur Inhaftierung und Verurteilung von PKK-Angehörigen beigetragen¹³.

Hauptsächlich angewendet wurde die Kronzeugenregelung aber im Bereich der **RAF**, und zwar bei den sog. DDR-Aussteigern, die sich Anfang der 80-er Jahre von der RAF getrennt hatten, anschließend mit Unterstützung der SED-Regierung in der DDR untergetaucht waren und nach dem Fall der Mauer im Juni 1990 festgenommen werden konnten¹⁴.

Der erste RAF-Angehörige, der in diesem Zusammenhang als Kronzeuge behandelt wurde, war **Werner Lotze**¹⁵. Gegen ihn bestand bei seiner freiwilligen Überstellung in die Bundesrepublik lediglich ein Haftbefehl wegen des Verdachts, 1979 an zwei Banküberfällen der RAF mitgewirkt zu haben. Bei seiner ersten Vernehmung gab er vor allem zu, am 24. September 1978 den Polizeibeamten Hans-Wilhelm Hansen bei einem Schusswechsel in einem Wald bei Dortmund erschossen zu haben und am 25. Juni 1979 in Belgien an einem Sprengstoffattentat beteiligt gewesen zu sein, das NATO-General Alexander Haig nur mit Glück überlebte. Außerdem machte Lotze umfassende Angaben zu den Tatbeteiligungen anderer RAF-Mitglieder, die dementsprechend verurteilt wurden. Nicht nur in seinem Strafprozess, sondern auch in einer Brennpunkt-Fernsehsendung und in einem ZEIT-Interview¹⁶ forderte Werner Lotze seine früheren RAF-Genossen zur Beendigung ihres „bewaffneten Kampfes“ auf. Als Kronzeuge wurde er trotz vollendeten und versuchten Mordes sowie sonstiger Straftaten nicht zu der nach § 211 StGB obligatorischen lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt, sondern zu einer Freiheitsstrafe von 11 Jahren¹⁷, ohne dass hiergegen verfassungsrechtliche Bedenken bestanden hätten¹⁸.

Dem Beispiel Lotzes folgend waren anschließend sieben weitere der in der DDR festgenommenen RAF-Aussteiger bereit auszusagen, nämlich Susanne Albrecht, Henning Beer, Ralf Baptist Friedrich, Monika Helbing, Silke Maier-Witt, Sigrid Sternebeck und Inge Viett¹⁹. Aufgrund ihrer Angaben wurden zahlreiche Straftaten der RAF aufgeklärt und die daran beteiligten Terroristen verurteilt. Vor allem wurde auch eines der „größten Geheimnisse der RAF“ aufgedeckt, nämlich dass es sich bei den Todesfällen vom 18. Oktober 1977 im Gefängnis von Stammheim, als Andreas Baader, Gudrun Ensslin und Jan-Carl Raspe tot bzw. tödlich verletzt aufgefunden wurden, nicht – wie von manchen behauptet – um staatliche Tötungen, sondern um gezielte Selbstmorde handelte, die in der RAF als „suicide action“ bezeichnet

wurden²⁰. Unter Anwendung der Kronzeugenregelung wurden diese ehemaligen RAF-Mitglieder zu folgenden Freiheitsstrafen verurteilt:

- **Susanne Albrecht** u.a. wegen ihrer Beteiligung an der Ermordung Jürgen Pontos zu 12 Jahren²¹;
- **Henning Beer** u.a. wegen seiner Beteiligung an einem Bankraub, in dessen Folge eine Passantin erschossen wurde, zu 6 ½ Jahren (Jugendstrafe)²²;
- **Sigrid Sternebeck** u.a. sowie **Ralph Baptist Friedrich** allein wegen Beteiligung am Haig-Attentat zu 8 ½ bzw. zu 6 ½ Jahren²³;
- **Monika Helbing**²⁴ und **Silke Maier-Witt**²⁵ wegen Beteiligung an der Schleyer-Entführung zu 7 bzw. 10 Jahren;
- **Inge Viett**²⁶ wegen versuchten Mordes an einem französischen Polizeibeamten zu 13 Jahren.

Bei **Souhaila Andrawes**, die während der Schleyer-Entführung am 13. Oktober 1977 gemeinsam mit drei weiteren Palästinensern die Lufthansamaschine „Landshut“ entführt und am 18. Oktober 1977 als einzige der Luftpiraten die Befreiungsaktion von Mogadischu überlebt hatte, kam die Kronzeugenregelung ebenfalls zur Anwendung. Andrawes war in Somalia wegen der Flugzeugentführung zu einer Freiheitsstrafe von 20 Jahren verurteilt, aber nach etwa einjähriger Haft freigelassen worden. Nach ihrer erneuten Verhaftung im Herbst 1994 in Oslo und ihrer anschließenden Auslieferung an die Bundesrepublik wurde sie zu einer Freiheitsstrafe von 12 Jahren verurteilt²⁷. Sie hatte durch ihre Angaben u.a. dazu beigetragen, dass Monika Haas, die den Luftpiraten die Waffen geliefert hatte, verurteilt werden konnte²⁸.

Auch der Terrorist **Hans-Joachim Klein** kam in den Genuss der Kronzeugenregelung, weil er mit einem Brief an den SPIEGEL sowie mit seinem Buch „Rückkehr in die Menschlichkeit“ u.a. einen Anschlag verhindert hatte. Er hatte am 21. Dezember 1975 gemeinsam mit „Carlos“ (alias Illich Ramirez Sanchez) und weiteren vier Mittätern die OPEC-Konferenz in Wien überfallen, wobei drei Menschen getötet und Klein lebensgefährlich verletzt worden war. Wegen dieser Tat wurde Klein zu 9 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt²⁹.

Das bislang letzte Kronzeugenverfahren betraf **Tarek Mousli**, der 1999 mit seinen Aussagen mehrere Personen aus dem Bereich der Berliner Revolutionären Zellen (RZ) belastete und deshalb wegen der von ihm begangenen Taten zu einer Freiheitsstrafe von 2 Jahren mit Bewährung verurteilt wurde.

Soweit die vorgenannten Kronzeugen zu Haftstrafen verurteilt worden waren, wurden sie grundsätzlich gemäß § 57 Abs. 2 StGB nach Verbüßung der Hälfte der gegen sie verhängten Strafen auf Bewährung aus der Haft entlassen. Mehrere der RAF-Kronzeugen haben in ihren Prozessen oder in öffentlichen Erklärungen zum Ausdruck gebracht, dass die Aktionen der RAF falsch waren. Sie haben die noch aktiven RAF-Mitglieder dazu aufgefordert, ihren „bewaffneten Kampf“ zu beenden. So hat beispielsweise Silke Maier-Witt folgendes erklärt:

„Ich bin zu der Überzeugung gelangt, dass die Politik der RAF sinnlos war und ist, dass gesellschaftliche Veränderungen durch perfektioniertes Töten Einzelner nie zu erreichen sind, dass im Gegenteil nur eine Eskalation der Gewalt erreicht wird. Gewalt kann nicht dazu beitragen, Probleme zu lösen. Durch Unmenschlichkeit ist Menschlichkeit nicht zu erreichen. Aus meiner heutigen Sicht ist und war es nicht zu rechtfertigen, dass sich die Gruppe anmaßte, über Leben und Tod zu entscheiden.“

III. Das Ende der Regelung

Die Kronzeugenregelung des Jahres 1989, die ursprünglich bis Ende 1992 befristet war und dann zwei Mal verlängert wurde³⁰, lief zum 31. Dezember 1999 aus. Die Gründe für ihr Ende waren mannigfaltig:

Einzelne Professoren, Rechtsanwälte, Politiker sowie Medienvertreter hatten die Regelung als „Sündenfall des Rechtsstaates“³¹ bezeichnet, u.a. weil sie „eine gesetzliche Anstiftung zur Falschaussage“ bzw. ein unberechtigtes „Denunziantenprivileg“ darstelle³². Diese Behauptung trifft nicht zu. Richtig ist vielmehr, dass nach unserer Rechtsordnung generell ein positives Verhalten des Täters nach der Tat gemäß § 46 Abs. 2 StGB strafmildernd berücksichtigt wird. Zu diesem positiven Nachtatverhalten gehören Schadenswiedergutmachungen, Geständnisse oder das Zeigen von Reue bzw. Schuldeinsicht; dazu zählt grundsätzlich auch, wenn der Täter über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus zur Aufklärung

von Straftaten beiträgt oder künftige Taten verhindert³³. Dieser Gedanke findet sich auch in § 129 Abs. 6, § 129a Abs. 7 und § 261 Abs. 10 StGB sowie in § 31 BtMG. Deshalb kann in der Kronzeugenregelung allenfalls eine – von der allgemeinen Strafzumessungsregelung des § 46 StGB bezweckte – „Aufforderung zum Verrat“³⁴ gesehen werden.

Die Kronzeugenregelung wurde außerdem als überflüssig bezeichnet, weil deren Ziele weitestgehend mit anderen Rechtsinstituten (etwa mit der generellen Regelung des § 46 StGB oder über die Ermessungsvorschriften der §§ 153 ff. StPO) verwirklicht werden könne³⁵. Diese Ansicht verkennt, dass das eigentliche Ziel der Kronzeugenregelung, nämlich mordverdächtigen Terroristen einen Weg zu eröffnen, durch ein bestimmtes Aussageverhalten die sonst unvermeidliche lebenslange Freiheitsstrafe zu verhindern, auf anderem Weg nicht zu erreichen ist, solange – zu Recht – an dem „Lebenslänglich“ für Mord festgehalten wird³⁶.

Auch die von manchen geäußerte Sorge, die Kronzeugenregelung führe zu Falschaussagen, welche die Gerichte überfordern würden, ist unbegründet, weil es das tagtägliche Geschäft unserer Richter ist, die Glaubwürdigkeit von Angaben zu bewerten. Gerade der Umgang der Gerichte mit Parallelregelungen – insbesondere mit der häufig zu diskutierenden Vorschrift des § 31 BtMG³⁷ – zeigt, dass solche Kronzeugenregelungen praktikabel sind.

Geltend gemacht wurde vor allem, die „Kronzeugenregelung verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 I GG), das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 I GG) und das Legalitätsprinzip“³⁸. Behauptet wurde auch, die Regelung habe „keine praktische Bedeutung erlangt“³⁹. All dies ist genauso unzutreffend wie die Kritik, gegen die Kronzeugen werde keine schuldangemessene Strafe⁴⁰ verhängt.

Außer Frage steht sicher, dass es (etwa im Fall Lotze) schwer fällt, bei einem vollendeten Mord – nämlich an einem Polizeibeamten – eine 11-jährige Freiheitsstrafe noch als schuldangemessen zu akzeptieren, insbesondere wenn der Täter bereits nach der Hälfte der gegen ihn verhängten Strafe auf Bewährung aus der Haft entlassen wird. Dabei muss aber bedacht werden, dass mit der Kronzeugenregelung über die Bestrafung des Einzelfalles hinaus der RAF-Terrorismus in Deutschland bekämpft werden sollte. Der Abschreckungseffekt einer Strafmilderung für Kronzeugen besteht nämlich darin, dass Tätergruppen befürchten

müssen, dass ihre Strukturen durch Insideraussagen aufgeklärt werden⁴¹.

Betrachtet man allein das Ergebnis, so hat die RAF zum Beginn der Kronzeugenregelung noch existiert, zum Zeitpunkt des Auslaufens der Kronzeugenregelung aber nicht mehr. Die RAF hat nämlich am 20. April 1998 mit einem mehrseitigen Schreiben ihre Auflösung erklärt⁴². Insider haben keine Zweifel, dass die Kronzeugenregelung zu diesem Ende der RAF beigetragen hat⁴³. Es sprechen nämlich manche Argumente dafür, dass die RAF nicht allein durch äußere Umstände (etwa den Fall der Mauer oder den Niedergang des Kommunismus), sondern vor allem durch einen Gesinnungswandel innerhalb der Terrorgruppe zu der Überzeugung gelangt ist, dass ihr „bewaffneter Kampf“ sinnlos ist⁴⁴. Dies bestätigt etwa folgender Satz in der Auflösungserklärung: „Das Ende dieses Projekts zeigt, dass wir auf diesem Weg nicht durchkommen konnten.“ Bei diesem Gesinnungswandel spielte nach Ansicht von Experten⁴⁵ nicht nur das Aussageverhalten von RAF-Kronzeugen eine Rolle, sondern auch der Umstand, dass es den Staatsschutzbehörden Anfang der 90-er Jahre gelungen war, den V-Mann Steinmetz in das RAF-Umfeld einzuschleusen. Beides hat die RAF verunsichert und in ihrem Kern getroffen.

Wer sich den knapp drei Jahrzehnte dauernden Terrorismus der RAF mit 37 Mordopfern⁴⁶, mit Sachschäden in Milliardenhöhe sowie mit einem „Deutschen Herbst 1977“, der an die Substanz der Bundesrepublik ging, vergegenwärtigt, der kann nur dankbar sein, dass die „Hydra RAF“, der immer wieder neue Generationen nachgewachsen waren, heute nicht mehr existiert. Deshalb hat sich die frühere Kronzeugenregelung gelohnt, selbst wenn sie nur ein Mosaikstein dafür war, dass der RAF-Spuk ein Ende gefunden hat⁴⁷.

IV. Neue Kronzeugenregelung?

Die Gründe, die 1989 zur Einführung einer „Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten“ geführt haben, gelten heute mehr denn je. Zwar ist vom Linksterrorismus nach dem Ende der RAF weniger als früher zu spüren. Dafür sind rechtsextremistische und rechtsterroristische Gruppierungen⁴⁸ und vor allem ausländische terroristische Vereinigungen – etwa die islamistische Al Kaida – auf einem beängstigenden Vormarsch⁴⁹.

Vor allem die Mordanschläge der Terrorgruppe Al Kaida, die z.B. bei den Flugzeugattentaten vom 11. September

2001 in New York und Washington auf einen Schlag fast 3000 Tote und bei den Zugattentaten bei Madrid am 11. April 2004 knapp 200 Tote zur Folge hatten, zeigen, dass wir es heute mit einer qualitativ und quantitativ völlig neuen Form des Terrorismus zu tun haben. Dies belegen die jeweils hohen Zahlen an Mordopfern sowie der Umstand, dass sich die Attentate nicht mehr gegen prominente Opfer, sondern gegen jedermann richten. Vor allem die Tatsache, dass solche Anschläge verstärkt von Selbstmordkommandos verübt werden, macht deutlich, dass es den Sicherheitsbehörden gelingen muss, solche Mordanschläge zu verhindern, also „vor die Lage zu kommen“ – wie es im polizeilichen Sprachgebrauch heißt. Zu diesem Zweck müssen alle denkbaren Register unseres Rechtsstaates gezogen werden; zu ihnen zählt die Kronzeugenregelung.

Bereits in der zurückliegenden Legislaturperiode wurde mit einem Gesetzentwurf vom 13. Januar 2004⁵⁰, der am 30. Mai 2005 Gegenstand einer öffentlichen Expertenanhörung im Rechtsausschuss des Bundestags war⁵¹, ein erster Anlauf für eine neue Kronzeugenregelung gemacht. Fraglos sind manche **Anderungen** gegenüber der früheren Kronzeugenregelung diskussionswürdig:

Begrüßenswert wäre, wenn – wie im Gesetzentwurf vom 13. Januar 2004 vorgesehen⁵² – der Anwendungsbereich der Kronzeugenregelung nicht auf Terrorismus und organisierte Kriminalität beschränkt, sondern auf **weitere Deliktsbereiche** ausgedehnt würde, nämlich zumindest auf bestimmte Fälle

- der Geld- und Wertzeichenfälschung,
- des schweren Menschenhandels und der Zuhälterei,
- der Verbreitung pornographischer Schriften,
- des qualifizierten Diebstahls (§§ 244 und 244 a StGB),
- der (räuberischen) Erpressung, der schweren Hehlerei (§§ 260 und 260 a StGB) und des Betrugs,
- von Fälschungen (§§ 267, 268 und 275 StGB),
- der unerlaubten Veranstaltung von Glücksspielen,
- der Korruption (§§ 299, 300, 331 bis 336 StGB),
- der Ausländer- und Asylantenkriminalität sowie
- von Verstößen gegen das Chemiewaffenübereinkommen, das Kriegswaffenkontrollgesetz, die Abgabenordnung, das Waffengesetz und das Außenwirtschaftsgesetz.

In all diesen Kriminalitätsfeldern, die insbesondere bei Korruptionsdelikten durch eine besonders heimliche Begehungsweise geprägt sind, ist zu erwarten, dass durch die Angaben von Insidern das bisherige Dunkelfeld erhellt und die Strafverfolgung effektiver gestaltet werden kann.

Der Vorschlag von Bundesjustizministerin Zypries⁵³ geht sogar dahin, dass die neue Kronzeugenregelung in allen Fällen einer „nicht nur der leichten Kriminalität zuzurechnenden Straftat“ zur Anwendung kommen kann, sofern die Bedeutung dessen, was der Kronzeuge zur Aufklärung oder Verhinderung von Straftaten beiträgt, dies im Verhältnis zu seiner eigenen Tat rechtfertigt. Die Tat des Kronzeugen und die Tat, auf die sich seine Präventions- oder Aufklärungshilfe bezieht, müssen nicht derselben Deliktgruppe zuzuordnen sein. Schließlich wird kein konkreter Ermittlungserfolg verlangt; es soll – wie bei der früheren Regelung – ausreichen, dass die Angaben des Kronzeugen zur Präventions- und Aufklärungshilfe „geeignet“ sind.

Bedenklich (und unter Entlastungsaspekten „*eher anstößig*“⁵⁴) erscheint es, die neue Regelung auf Aussagen zu beschränken, die bis zur Eröffnung des Hauptverfahrens gegen den Kronzeugen gemacht worden sind – im Koalitionsvertrag ist eine Beschränkung auf Angaben bis zum Beginn der Hauptverhandlung vorgesehen⁵⁵ – weil dies den Anwendungsbereich der Kronzeugenregelung ganz erheblich einschränken würde. Der mit einer solchen **Beschränkung** angestrebte Zweck, möglichst frühzeitige Angaben zu erhalten, wird bereits durch die jetzige, auf § 46 StGB gestützte Handhabung erreicht, dass frühzeitige Aussagen in stärkerem Maß strafmildernd Berücksichtigung finden⁵⁶. Anstelle der beabsichtigten Einschränkung sollte eine zeitliche Ausdehnung überlegt werden, und zwar dahingehend, dass die Kronzeugenregelung – wie im italienischen Recht – auch während der Strafvollstreckung Anwendung findet⁵⁷.

Neu und begrüßenswert wären folgende **strafprozessuale Neuerungen**, die im Gesetzentwurf vom 13. Januar 2004 vorgesehen waren⁵⁸ und sich ergänzen:

- Zum einen sollte die Wiederaufnahme einer rechtskräftigen Verurteilung des Kronzeugen unter vereinfachten Voraussetzungen möglich sein – etwa falls er einen Dritten zu Unrecht belastet hat.

- Zum anderen sollte im Urteil gegen einen Kronzeugen festgehalten werden, welche Strafe gegen ihn ohne Anwendung der Kronzeugenregelung verhängt worden wäre und im Falle einer erfolgreichen Wiederaufnahme automatisch als verhängt gilt.

Mit einer solchen Wiederaufnahmeregelung könnte der Sorge begegnet werden, dass sich Beschuldigte durch Lügen die Strafmilderung für einen Kronzeugen verschaffen.

Bundesjustizministerin Zypries⁵⁹ will Missbrauch – neben der zeitlichen Begrenzung des Anwendungsbereichs – dadurch begegnen, dass die Strafrahmen für Vergehen des Vortäuschens einer Straftat (§ 145 d StGB) und der falschen Verdächtigung (§ 164 StGB) für falsche Angaben eines Kronzeugen, welche dieser in der Absicht macht, sich eine Vergünstigung zu erschleichen, erhöht werden.

V. Ein kurzes Fazit:

Die Wiedereinführung der Kronzeugenregelung für terroristische Delikte und Straftaten der organisierten Kriminalität ist – insbesondere zur Abwehr drohender Attentate des islamistischen Terrorismus – dringend geboten. Eine Beschränkung auf Aussagen des Kronzeugen bis zu Eröffnung des Hauptverfahrens würde aber im Vergleich zu der bis 31. Dezember 1999 geltenden Regelung eine bedauerliche Einschränkung des Anwendungsbereichs darstellen. Die Kronzeugenregelung sollte – wie in dem Gesetzentwurf vom 13. Januar 2004 vorgesehen – zumindest auf vergleichbare Straftaten der allgemeinen Kriminalität ausgedehnt werden. Schließlich wäre es sachgerecht, die rechtskräftige Verurteilung eines Kronzeugen einer vereinfachten Wiederaufnahme zu unterwerfen, um zu vermeiden, dass sich ein Beschuldiger durch falsche Angaben die Vorteile der Kronzeugenregelung zu Unrecht erschleicht.

Fußnoten

- 1 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit“, S. 140/141
- 2 Der Kronzeuge (englisch: „king’s evidence“) ist ein Zeuge der Anklage im Strafprozess. Im Unterschied zum normalen Zeugen ist er aber entweder selbst Mittäter der angeklagten Straftat oder beschuldigt, ähnliche Straftaten verübt zu haben.
- 3 Pressemitteilung vom 11.04.2006
- 4 §§ 129 Abs. 6, 129 a Abs. 7 und 261 Abs. 10 StGB sowie § 31 BtMG

- 5 Eingeführt durch Art. 4 und 5 des Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und des Versammlungsgesetzes und zur Einführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten vom 9.6.1989 – Kronzeugengesetz (BGBl. I S. 1059), zuletzt verlängert bis 31.12.1999 durch das Kronzeugen-Verlängerungsgesetz vom 19.1.1996 (BGBl. I S. 58).
- 6 Diese Regelung in Art. 5 lautete: „*Artikel 4 ... gilt sinngemäß für die Offenbarung durch einen Täter oder Teilnehmer einer Straftat nach § 129 des Strafgesetzbuches oder einer mit dieser Tat zusammenhängenden, mit zeitiger Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedrohten Tat, wenn die Zwecke oder die Tätigkeit der Vereinigung auf die Begehung von Taten gerichtet sind, bei denen der Erweiterte Verfall (§ 73d des Strafgesetzbuches) angeordnet werden kann. Gemäß Artikel 4 §§ 1 und 2 Satz 2 zuständig sind die Staatsanwaltschaft und das Gericht, das für die Hauptverhandlung zuständig wäre.*“
- 7 Breucker/Engberding, Die Kronzeugenregelung, S. 11 ff.
- 8 Später galt gleiches für die Morde an Dr. Alfred Herrhausen am 30.11.1989 und an Dr. Detlev Alfred Rohwedder am 1.4.1991 sowie für den Sprengstoffanschlag auf den Gefängnisneubau in Weiterstadt am 27.3.1993.
- 9 Breucker/Engberding, aaO S. 15 f.
- 10 Prantl, SZ vom 8.12.2003; Zypries: „*Es geht darum, Täter zu animieren, andere im wahrsten Sinne des Wortes zu verpfeifen*“, Neues Deutschland vom 31.1.2006
- 11 vgl. Breucker/Engberding, aaO S. 140 ff.
- 12 Zypries: „*Wer einen anderen verpfeift, kommt besser weg*“, AnwBl 2/2006
- 13 Schulz, Protokoll Nr. 81 des Rechtsausschusses des Bundestags vom 30.5.2005, S. 20
- 14 Pflieger, Die Rote Armee Fraktion – RAF – 14.5.1970 bis 20.4.1998, S. 168
- 15 Breucker/Engberding, aaO S. 27 ff.
- 16 NDR-Sendung vom 21.11.1990 sowie DIE ZEIT vom 23.11.1980
- 17 Urteil des Bayerischen Obersten Landesgerichts vom 10. März 1992 (6 St 1/91)
- 18 Beschluss des 2. Senats des BVerfG vom 7.2.1992 (2 BvR 1853/91; NJW 1993, 190); a.A. v. Denkowski, Kritische Aspekte einer Neufassung der Kronzeugenregelung, S. 16 ff.
- 19 Schulz, aaO S. 19
- 20 Pflieger, aaO S. 105; Breucker/Engberding, aaO S. 52 f.
- 21 Urteil des Oberlandesgerichts (OLG) Stuttgart vom 3.6.1991 (JZ 1992, 537); Breucker/Engberding, aaO S. 46 ff.
- 22 Urteil des OLG Koblenz vom 3.7.1991 (2 StE 2/91)
- 23 Urteil des OLG Stuttgart vom 22.6.1992 (5-2 StE 6/91)
- 24 Urteil des OLG Stuttgart vom 24.2.1992 (2-2 StE 4/91)
- 25 Urteil des OLG Stuttgart vom 8.10.1991 (2-2 StE 1/91)
- 26 Urteil des OLG Koblenz vom 26.8.1992 (2 StE 3/91)
- 27 Urteil des Hanseatischen OLG vom 19.11.1996 (2 StE 2/96); Breucker/Engberding, aaO S. 61 ff.
- 28 Urteil des OLG Frankfurt/Main zu einer Freiheitsstrafe von 5 Jahren (5-2 StE 4/95-8/95); Schulz, aaO S. 19
- 29 Urteil des Landgerichts Frankfurt/Main vom 15.2.2001; Schulz, aaO S. 19
- 30 Gesetze vom 16.2.1993 (BGBl. I S. 238) und vom 19.1.1996 (BGBl. I S. 58)
- 31 Paeffgen, Strafverteidiger 1999, 625 ff.; Prantl, SZ vom 13.11.1999; Leicht, DIE ZEIT vom 18.11.1999; Müller, FAZ vom 17.1.2001; Stellungnahme von Strafrechtslehrern vom 14.11.1986 (Breucker/Engberding, aaO S. 159)
- 32 vgl. Fn. 10
- 33 BGH NStZ/T 88, 304; Schönke-Schröder-Stree, 26. Auflage, § 46 StGB, Rn. 39
- 34 vgl. Fn. 12
- 35 Mühlhoff/Pfeiffer, Der Kronzeuge – Sündenfall des Rechtsstaats oder unverzichtbares Mittel der Strafverfolgung, ZRP 2000, S. 121 ff., 122
- 36 A.A. der DeutschenAnwaltVerein (DAV), der die Abschaffung der absoluten lebenslangen Freiheitsstrafe bei Mord fordert.
- 37 Nach § 31 BtMG kann die Strafe gemildert oder von Strafe abgesehen werden, „*wenn der Täter 1. durch freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus aufgedeckt werden konnte, oder 2. freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer Dienststelle offenbart, dass Straftaten ..., von deren Planung er weiß, noch verhindert werden können.*“
- 38 Mühlhoff/Pfeiffer, aaO S. 122; Reinhard Müller, FAZ vom 17.1.2001; Erklärung der Strafverteidigervereinigungen zur vorgesehenen Neuaufgabe der Kronzeugenregelung vom 25.10.2001
- 39 Tröndle/Fischer, 53. Auflage, § 129 a StGB, Rn. 33
- 40 vgl. v. Denkowski, aaO S. 8, Fn. 34
- 41 Jeßberg, Kooperation und Strafzumessung, S. 93
- 42 Dieses Auflösungs-schreiben der RAF hat einleitend folgenden Wortlaut: „*Vor fast 28 Jahren am 14. Mai 1970 entstand in einer Befreiungsaktion die RAF. Heute beenden wir dieses Projekt. Die Stadtguerilla in Form der RAF ist nun Geschichte.*“
- 43 Vgl. Breucker/Engberding, aaO Vorwort von Generalbundesanwalt a.D. Rebmann, S. 7
- 44 Vgl. Urteil des Bayerischen Obersten Landesgerichts gegen Lotze, S. 89 ff.
- 45 Schulz, aaO S. 20 f.
- 46 Pflieger, aaO S. 183 f.
- 47 vgl. Breucker/Engberding, aaO S. 112 ff., 154 f.
- 48 Z.B. der geplante Anschlag auf die im Bau befindliche Synagoge in München durch die Gruppe um den Rechtsextremisten Wiese – vgl. v. Denkowski, aaO S. 12
- 49 „*Deutsche Sicherheitsbehörden sehen eine erhöhte Terrorgefahr für Deutschland*“ – DER SPIEGEL 7/2006, S. 24
- 50 Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der Kronzeugenregelungen im Strafrecht und zur Wiedereinführung einer Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten (KrzErgG) – Drucksache 15/2333 der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestags
- 51 vgl. Protokoll Nr. 81 des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags vom 30.5.2005
- 52 Drucksache 15/2333, S. 3 bis 6
- 53 Vgl. Fn.3
- 54 Stellungnahme des DAV Nr. 7/2001 vom März 2001, S. 13
- 55 Koalitionsvertrag, S. 141
- 56 vgl. Mühlhoff/Pfeiffer, aaO S. 126 f. und Fn. 50
- 57 vgl. Mühlhoff/Pfeiffer, aaO S. 126
- 58 Drucksache 15/2333, aaO S. 7
- 59 Vgl. Fn. 3

BUCHBESPRECHUNG

Verkehrsstraftaten

Leitfaden für Ausbildung, Fortbildung und Praxis

Von Bernd Brutscher und Carsten Baum.

6. Auflage 2006, 496 Seiten,

DIN A5, Broschur,

22,90 Euro, 40,20,- sFR.

ISBN 3-8011-0521-0

VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb

Forststraße 3a, 40721 Hilden,

Telefon (0211) 7104 212,

Telefax (0211) 7104-270,

E-Mail: vdp.buchvertrieb@vdpolizei.de

<http://www.vdpolizei.de>

Mit allen einschlägigen Gesetzestexten nebst eingehenden Erläuterungen, Schaubildern und Fahrerlaubnistabellen, Checklisten, zahlreichen Fallbeispielen und mehr als 1.500 Quellenangaben bietet das Werk eine instruktive Anleitung und einen reichen Fundus für die Aus- und Fortbildung sowie die Alltagsarbeit der Polizei im Zusammenwirken mit den Verwaltungsbehörden und der Justiz.

Hier wird fündig, wer umfassende, didaktisch geschickt aufbereitete Informationen benötigt zur Definition des öffentlichen Verkehrsraums und zum Führen von Fahrzeugen, zum Thema Alkohol und Drogen im Straßenverkehr, zum Fahrerlaubnisrecht, Fahrverbot und Fahrerlaubnisentzug oder den einzelnen Verkehrsstraftaten aus StGB, StVG, KraftStG und PflVersG. Darüber hinaus sind die ordnungswidrigkeitsrechtlichen Tatbestände und die Rechtsfolgen der alkohol- und Drogenfahrten nach § 24 a StVG eingehend erläutert, ebenso die maßgeblichen Indikatoren der Rauschmittelbeeinflussung und alle Grenzwerte für Atem- und Blutalkoholkonzentrationen.

Schwerpunkte der überarbeiteten Neuaufgabe waren u.a. die aktuellen Entwicklungen in der Gesetzgebung und Rechtsprechung;

Im Fahrerlaubnisrecht hat der Gesetzgeber aufgrund von EuGH-Entscheidungen Anpassungen des nationalen Rechts vorgenommen. Dies führte zur Einführung der neuen Fahrerlaubnisklasse S und zur

Streichung der vormalig in § 29 FeV geltenden Registrierungspflicht für bestimmte in EU-/EWR-Staaten erworbene Fahrerlaubnisse nach Wohnsitzbegründung des Inhabers in Deutschland. Weitere fahrerlaubnisrechtliche Änderungen ermöglichen nun das „Begleitete Fahren von Pkws ab 17 Jahren“ sowie eine Probezeitverkürzung auf ein Jahr für Fahranfänger, die in einer zweiten Stufe der Fahrausbildung an einem freiwilligen Fortbildungsseminar teilnehmen.

Die Verkehrsgefahren durch Alkohol weiter reduziert werden soll die Ausweitung der bereits bisher bei der gewerblichen Personenbeförderung geltende und nun auch auf die Fahrer von Gefahrgutfahrzeugen ausgeweitete Null-Promille-Grenze.

Eine weitere Veränderung hat der Gesetzgeber mit § 22 b StVG geschaffen, mit dem er jetzt die Fälle sog. Tachofälschung, d.h. des Missbrauchs von Wegstreckenzählern und Geschwindigkeitsbegrenzern, unter Vergehenstrafe stellt.

Auf diese und weitere Neuerungen geht das Autorenteam ausführlich ein.

Ein Plädoyer für eine gesetzliche Regelung zur Sicherstellung und Einziehung illegalen Vermögens in den Polizeigesetzen des Bundes und der Länder

Von Dr. Dr. Wolfgang Pausch, Leiter der Abteilung Verwaltung beim Polizeipräsidium Südhessen

Die zunehmend organisierte Begehung von schweren Straftaten hat zu einer Gefahrenlage geführt, die wegen ihrer Eigenheiten die öffentliche Sicherheit und Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in einer qualitativ neuen und besorgniserregenden Weise beeinträchtigen kann. Professionell und grenzüberschreitend aktive Straftäter streben nach Einfluss in Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Medien. Dies hat unter Umständen auch Auswirkungen auf Justiz und Politik. In ihrem rücksichtslosen **Gewinnstreben** häuft die Organisierte Kriminalität nicht selten große Kapitalmengen und Vermögensmassen an. **Geld ist der Lebensnerv** der Organisierten Kriminalität. Es ist gleichzeitig ihr wirkungsvollstes Mittel, um die Grundlagen unseres rechtsstaatlichen Gemeinwesens zu unterminieren. Organisierte Kriminalität verursacht auch durch Gewaltbereitschaft und Abschottungstechniken ernste Bedrohungen für den Bestand unseres gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems insgesamt.

Dieser Strukturen bedienen sich auch terroristische Gruppierungen, so dass die Übergänge zwischen der Organisierten Kriminalität und dem Terrorismus oftmals fließend

sind und die Aktivitäten beider Bereiche zueinander in Verbindung stehen.

Diese von organisiert vorgehenden Straftätern ausgehenden Gefährdungen sind mit den **herkömmlichen Mitteln** des Polizei- oder Strafrechts **nicht mehr angemessen** zu bewältigen.

Das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und andere Erscheinungsformen in der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15.07.1992 hat zwar eine Reihe rechtlicher Möglichkeiten eröffnet, um gegen die Organisierte Kriminalität vorzugehen, es ist aber erkennbar, dass insbesondere in den Bereichen der Vermögensbeschlagnahme bzw. -einziehung die gesetzgeberischen Anstrengungen nicht zu den notwendigen Ergebnissen geführt haben.

Mit dem strafrechtlichen Instrumentarium der §§ 73 ff StGB ist es im Rahmen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bislang nicht wirksam gelungen, der Organisierten Kriminalität sowie dem Terrorismus Kapitalmengen und Vermögenswerte in einem Umfang zu entziehen, dass hierdurch auch nur im Ansatz deren Lebensnerv tangiert worden wäre.

Hauptursächlich für diese Situation ist die Ausgestaltung des Verfallsrechts als personenbezogenes Verfahren. Nach wie vor muss dem Vermögensinhaber eine konkrete rechtswidrige, der Organisierten Kriminalität oder dem Terrorismus zuzurechnende Tat zweifelsfrei nachgewiesen worden sein, bevor eine Verfallsanordnung gemäß der §§ 73 ff StGB in Betracht kommt.

Das bedeutet, dass der Staat die volle Beweislast dafür trägt, dass der in Anspruch genommene Vermögensinhaber gegen eine strafrechtliche Norm zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität oder des Terrorismus verstoßen hat.

Dadurch ist es gerade in den für die in der Organisierten Kriminalität typischen Berei-

che häufig nicht möglich, Gewinne abzuschöpfen und so den kriminellen Organisationen deren wirtschaftliche Grundlage zu entziehen.

Die insbesondere im Zusammenhang mit der Aufklärung der Vorfälle am 11. September 2001 in New York gewonnenen Erkenntnisse sowie zahlreiche Ermittlungsergebnisse im Rahmen der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des Terrorismus belegen, wie wichtig es ist, Geldtransfers, die z.B. **im Vorfeld von strafbaren Handlungen** durchgeführt werden und letztlich deren Vorbereitung dienen sollen, zu unterbrechen und abzuschneiden.

Aus diesem Grund ist es notwendig, die aufgezeigte Lücke zu schließen, indem in bestimmten, eng umgrenzten und der für die Organisierte Kriminalität (Wirtschaftskriminalität) sowie dem Terrorismus typischen Fällen im Rahmen einer Darlegungsumkehr die Pflicht bestehen muss, **den legalen Erwerb des vorgefundenen Vermögens nachzuweisen**.

Die Lösung wäre die Einführung von Regelungen über die Einziehungsmöglichkeit von Vermögen, das aus schweren Straftaten herrührt, in die **Polizeigesetze** des Bundes und der Länder. Bereits 1993 hat die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (Bundestagsdrucksache 12/6784), einen Versuch unternommen, diesen Problembereich zu lösen. Dieser Gesetzesentwurf scheiterte damals an den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag. Seit dieser Zeit wurde – aus nicht nachvollziehbaren Gründen – kein weiterer Vorstoß zu einer entsprechenden Regelung unternommen.

Anhand der Regelungen des Hessischen Gesetzes über die Öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) wird dargestellt, wie eine entsprechende landesgesetzliche Regelung aussehen könnte. Ähnliche Rechtsgrundlagen finden sich in allen Polizeigesetzen des



Dr. Dr. Wolfgang Pausch
Leiter der Abteilung
Verwaltung beim
Polizeipräsidium Südhessen

Bundes und der Länder, so dass der folgende Entwurf auch auf den Bund und alle anderen Bundesländer **übertragbar** wäre.

Gesetzesvorschlag:

„Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 26. Juni 1990 (GVBl. I S. 197, 534), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. Januar 2005 (GVBl. I S. 14) wird wie folgt geändert:

Ziffer 1: § 40 wird wie folgt geändert:

a) Die bisherigen Ziffern 1 bis 4 werden zu Absatz 1.

b) Es wird folgender Absatz 2 neu angefügt:

„(2) Das Vermögen einer natürlichen oder juristischen Person oder ein Vermögensgegenstand, der einer natürlichen oder juristischen Person nicht zugeordnet werden kann, kann von der Gefahrenabwehr- oder Polizeibehörde sichergestellt werden, wenn aufgrund **tatsächlicher Anhaltspunkte** die **Vermutung** besteht, dass Vermögenswerte aus schweren Straftaten herrühren oder dafür verwendet werden sollen.“

Ziffer 2: Es werden folgende §§ 40 a – 40 h neu eingefügt:

„§ 40 a

Sicherstellung von Vermögenswerten

(1) Vermögen rührt dann aus schweren Straftaten her, wenn sein Erwerb innerhalb von 10 Jahren vor dem Zeitpunkt der Sicherstellung durch eine Straftat im Sinne des Abs. 2 begründet worden ist.

(2) Schwere Straftaten im Sinne des Abs. 1 sind die in § 100 a Nr. 1 – 5 StPO genannten Delikte sowie die Straftaten nach § 127 StGB.

(3) Die Sicherstellung kann auf das gesamte einer Zwangsvollstreckung unterliegende Vermögen erstreckt werden. Von der Sicherstellung ist Vermögen auszunehmen, von dem der zuständige Behörde zum Zeitpunkt der Sicherstellung bekannt ist, dass es nachweislich nicht aus schweren Straftaten herrührt. Mit der Bekanntgabe der Sicherstellungsanordnung verliert der von der Sicherstellungsanordnung Betroffene die Befugnis, das sichergestellte Vermögen zu verwalten und über dasselbe zu verfügen.

§ 40 b

Anordnung und Beendigung der Sicherstellung

(1) Die Anordnung der Sicherstellung nach § 40 Abs. 2 treffen im Rahmen ihrer jewei-

ligen Zuständigkeiten das Hessische Landeskriminalamt sowie die Polizeipräsidien.

(2) Einer vorherigen Anhörung des Sicherstellungsbetroffenen bedarf es nicht. Für die Sicherstellung gelten die §§ 111 b und c StPO entsprechend. Für die Verwaltung des sichergestellten Vermögens finden die Vorschriften der Insolvenzordnung sinngemäß Anwendung.

(3) Für die Bekanntgabe der Sicherstellung gilt § 9 Insolvenzordnung entsprechend. Die Sicherstellungsbehörde kann von der öffentlichen Bekanntmachung absehen, wenn sich die Sicherstellung auf eigene Vermögensgegenstände beschränkt und der Vermögensinhaber glaubhaft macht, dass die Veröffentlichung hindernde Rechte Dritter nicht bestehen.

(4) Die Sicherstellung verliert 6 Monate nach der Bekanntgabe ihre Wirksamkeit, wenn nicht vor Ablauf dieser Frist die **Vermögenseinziehung** angeordnet worden ist.

§ 40 c

Widerspruch gegen die Sicherstellung

(1) Gegen die Sicherstellung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch hat **keine** aufschiebende Wirkung. Innerhalb der Widerspruchsfrist sind die Gründe darzulegen und glaubhaft zu machen, die für die Aufhebung der Sicherstellung geltend gemacht werden.

(2) Dem Widerspruchsführer obliegt es, die Vermutung nach § 40 Abs. 2 zu widerlegen.

§ 40 d

Vermögenseinziehung

(1) Sichergestelltes Vermögen, bei dem aufgrund hinreichender tatsächlicher Anhaltspunkte die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass es aus schweren Straftaten im Sinne des § 40 a Abs. 1 und 2 herrührt oder hierfür verwendet werden soll, kann **entschädigungslos** eingezogen werden.

(2) Die Anordnung der Vermögenseinziehung nach § 40 d Abs. 1 treffen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten die in § 40 b Abs. 1 genannten Polizeibehörden.

§ 40 e

Klageverfahren gegen die Einziehung

(1) Wendet der von der Vermögenseinziehung Betroffene ein, dass das eingezogene Vermögen **nicht** aus schweren Straftaten im Sinne des § 40 Abs. 1 und 2 herrührt oder für solche nicht verwendet werden sollte, kann er gegen die Vermögenseinziehung in-

nerhalb eines Monats ab Zustellung der Vermögenseinziehungsanordnung Klage vor dem zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Die Klage hat **keine** aufschiebende Wirkung.

(2) **Dem Kläger obliegt es, die Vermutung nach § 40 d Abs. 1 zu widerlegen.**

§ 40 f

Eigentumsübertragung

Nach Rechtskraft der Einziehungsanordnung geht das Vermögen in das Eigentum des Landes Hessen über.

§ 40 g

Aufhebung der Einziehung

Widerlegt der Kläger die Vermutung nach § 40 d Abs. 1, ordnet das Gericht durch Urteil die Aufhebung der Anordnung der Vermögenseinziehung an, die mit Rechtskraft des Urteils wirksam wird.

§ 40 h

Schadensausgleich

(1) Hat der Kläger aufgrund der vom Gericht aufgehobenen Einziehungsanordnung einen Schaden erlitten, so ist ihm ein angemessener Ausgleich zu gewähren. Dies gilt auch für den Fall eines erfolgreichen Widerspruchs gegen die Sicherstellung.

(2) Der Ausgleich wird nur für Vermögensschaden gewährt. § 252 BGB findet keine Anwendung.

(3) Haben Umstände, die der Geschädigte zu vertreten hat, auf die Entstehung oder Ausweitung des Schadens eingewirkt, so hängt die Verpflichtung zum Ausgleich sowie der Umfang des Ausgleichs insbesondere davon ab, inwieweit der Schaden vorwiegend vom Geschädigten oder durch die Polizeibehörden verursacht worden ist.

(4) Zuständig für die Schadenersatzklage ist ausschließlich das Landgericht, in dessen Bezirk die Vermögenseinziehung angeordnet worden ist.“

Begründung:

Eine solche, polizeirechtliche Regelung ist **verfassungsrechtlich zulässig**.

Die mit diesem Gesetzentwurf angestrebte Vermögenseinziehungsmöglichkeit verstößt nicht gegen den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG, da bereits das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass lediglich **rechtmäßig erworbene Rechtspositionen** schutzwürdig sind (BVerfG NVwZ 1993, S. 878, 881) und damit die entschädigungslose

Abschöpfung rechtswidrig erlangter Vermögenspositionen mit Art. 14 GG vereinbar ist. Zudem ist der Verfall rechtswidrig erlangter Vermögensvorteile nach herrschender Meinung ebenfalls keine entschädigungspflichtige Enteignung, sondern eine entschädigungslose zulässige Bestimmung des Inhalts unter Schranken des Instituts „Eigentum“ (vgl. BVerfGE 22, S. 387, 422).

Diese Rechtsprechung, die bereits bei der Sicherstellung von Gegenständen Anwendung gefunden hat und diese auch für zulässig erklärt, wenn die vorliegenden Beweisanzeichen gegen das Eigentum des Besitzers sprechen und der Nachweis des behaupteten Eigentums nicht erbracht werden kann (vgl. Verwaltungsgericht Karlsruhe in NPA Nr. 779, Bl. 22) ist daher auch auf Vermögenswerte anzuwenden. Daraus folgt, dass auch die Abschöpfung mutmaßlich rechtswidrig erlangter Vermögensvorteile unter **Umkehr der Darlegungslast** zulässig ist, wenn hinreichende Anhaltspunkte für deren Ursprung aus schweren Straftaten oder deren Verwendung für schwere Straftaten vorliegen.

Mit dieser Eröffnung des Zugriffs auf mutmaßlich rechtswidrig erlangtes Vermögen **konkretisiert der vorliegende Entwurf die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums**. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es auch bei dieser Regelung dabei bleiben wird, dass jede rechtmäßig erworbene Vermögensposition dem Eigentumsschutz unterfällt, **jede rechtswidrig erworbene Vermögensposition** dagegen vom Eigentumsschutz **ausgeklammert** bleibt (vg. BVerfG in NVwZ 1993, a.a.O.). Damit liegt die vorliegende Regelung im Rahmen der verfassungsrechtlichen zulässigen Konkretisierung der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.

Des Weiteren steht der angestrebten Vermögensentziehung ebenfalls nicht die aus dem Rechtsstaatsprinzip und Art. 6 Abs. 2 der Menschenrechtskonvention folgende **Unschuldsvermutung** entgegen. Die Vermögensentziehung ist **keine** strafrechtliche Maßregel bzw. Sanktion, wie beispielsweise der Verfall und die Einziehung nach den Vorschriften des Strafgesetzbuches, sondern ein **Präventionsinstrument**. Die für die strafrechtliche Verfolgung geltende Unschuldsvermutung wird durch eine sachbezogene Vermögenskonfiskation nicht berührt, so dass dem Vermögensinhaber bei entsprechenden Verdachtsmomenten seinerseits die **Beweislast** für einen rechtmäßigen Erwerb seines Vermögens aufgebürdet werden kann.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Ziffer 1:

Der Entwurf zielt darauf ab, neben das bereits existente personenbezogene Verfallsrecht (Verfahren „ad personam“) ein sachbezogenes Vermögensentziehungsverfahren (Verfahren „ad rem“) zu stellen, wie es beispielsweise im amerikanischen Recht zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität seit 1970 gilt („civil forfeiture“ neben „criminal forfeiture“).

Der Entwurf geht von einem **zweistufigen Verfahren** aus. Die Sicherstellung von Vermögen, das möglicherweise aus schweren Straftaten herrührt oder dafür verwendet werden soll, soll der Einziehungsbehörde eine sorgfältige Prüfung ermöglichen, ob der schwerwiegende Eingriff der endgültigen Vermögensentziehung tatbestandlich gerechtfertigt und verhältnismäßig ist. Eine von **erleichterten** Voraussetzungen abhängige Sicherstellung **verhindert**, dass **im Zuge dieser Ermittlungen** Vermögenswerte dem Zugriff der Einziehungsbehörden **endgültig entzogen** oder Maßnahmen zur **Ver Verschleierung** der Vermögensauskunft getroffen werden. Dies rechtfertigt, für die Sicherstellung als vorläufige Maßnahme bereits ausreichen zu lassen, dass **tatsächliche Anhaltspunkte** für die Vermutung einer Herkunft aus oder einer Verwendung für schwere Straftaten bestehen. Die Sicherstellung dient dabei nicht nur der Klärung der Frage, ob dem Grunde nach die höheren Voraussetzungen der Vermögensentziehung nach § 40 d vorliegen. Im Sicherstellungsverfahren soll auch genauer geklärt werden können, in welchem Umfang das Vermögen einer natürlichen oder juristischen Person mit hinreichender Wahrscheinlichkeit aus schweren Straftaten herrührt oder dafür verwendet werden soll. Damit trägt die Regelung dem Umstand Rechnung, dass bei einer Vermischung legaler oder illegaler Herkunft für den endgültigen Vermögensentzug geklärt werden muss, welche Vermögensteile letztlich der Einziehung unterliegen.

§ 40 Abs. 2 stellt klar, dass die Sicherstellung an den sachbezogenen Verdacht der Herkunft aus schweren Straftaten anknüpft und nicht den Verdacht voraussetzt, dass der jeweilige Vermögensinhaber diese Straftat selbst – als Täter oder Teilnehmer – begangen hat. Vermögensgegenstände unterliegen jedoch unabhängig davon, ob sie einer natürlichen oder juristischen Person zugeordnet werden können oder nicht, der Sicherstellung. **Sicherstellungsvoraussetzung** ist eine durch tatsächliche Anhaltspunkte gestützte Vermutung, dass bestimmte Vermögenswerte aus schweren Straftaten herrühren oder dafür verwendet werden sol-

len. Die Vermutung ist dann gegeben, wenn dies aufgrund **eines bestimmten Sachverhaltes** und **bestimmter Indizien** möglich erscheint. Sie kann also nicht allein auf die allgemeine Lebenserfahrung oder fallübergreifende Kenntnisse der fachkundigen Stellen gestützt werden. Insbesondere reicht das bloße Vorhandensein von Vermögenswerten ohne das Hinzutreten konkretisierender tatsächlicher Anhaltspunkte nicht für die Sicherstellung aus. Eine wesentliche Einschränkung bedeutet, dass sich die Vermutung auf die Herkunft aus oder die Verwendung für schwere Straftaten beziehen muss.

Die unbezifferte Einbeziehung aller Vermögenswerte, die aus schweren Straftaten im Sinne des § 100 a Nr. 1 – 5 StPO und des § 127 StGB herrühren oder für solche Straftaten verwandt werden sollen, ermöglicht nicht nur die Abschöpfung von größeren der Organisierten Kriminalität (Wirtschaftskriminalität) oder dem Terrorismus dienenden Vermögenswerten, die auf Einzeltäter verteilt und/oder von diesen transferiert werden, sondern es ist hierdurch ebenfalls möglich, z.B. auch dem Rauschgifthandel auf der Straße die finanziellen Grundlagen zu entziehen, indem bei den Dealern aufgefundene Vermögenswerte zunächst sicher gestellt und später eingezogen werden können. In jedem Fall werden hierdurch Finanzströme unterbrochen und Refinanzierungsquellen verhindert, wenn in Bezug auf die **aufgefundenen Vermögenswerte** im Rahmen einer einzelfallbezogenen Abwägung aller Für und Wider der Verdacht eines illegalen Erwerbs oder einer künftigen illegalen Verwendung im Sinne dieses Gesetzes begründet wird.

Zu Ziffer 2:

§ 40 a Abs. 1 unterstreicht, dass es sich um eine sachbezogene Vermögensentziehung handelt. Entscheidend ist allein, dass das Vermögen dem Verdacht der Herkunft aus **schweren Straftaten** unterliegt. Nicht erforderlich ist der Verdacht, dass gerade auch der jeweilige Vermögensinhaber als Täter oder Teilnehmer im Zusammenhang mit einer der genannten schweren Straftaten das Vermögen erworben hat. **Hinreichend** ist, dass einer der Rechtsvorgänger des derzeitigen Vermögensinhabers das Vermögen auf diese Weise erworben hat. Die Herkunft aus den bezeichneten schweren Straftaten schließt solches Vermögen ein, das durch Veräußerung eines durch eine schwere Straftat erlangten Vermögensgegenstandes oder als Ersatz für dessen Zerstörung, Beschädigung oder Entziehung erworben worden ist, Surrogate eines hiernach erlangten Vermögensvorteils sowie Vermögen, das auf die Nutzung solchen Vermögens zurückzuführen ist, das aus schweren Straftaten herrührt. Der Entwurf stellt auch deswegen nicht auf

den unmittelbaren Erwerbsvorgang ab, weil **im Einzelfall nur schwer nachzuweisen ist**, ob ein Gegenstand dem jeweiligen Vermögensinhaber möglicherweise deshalb nicht zum Eigentum gehört oder zusteht, weil er den Gegenstand für eine rechtswidrige Tat oder aus ihr erlangt hat.

Erfasst werden sollen gerade auch solche Vermögenswerte, die aus schweren Straftaten der Organisierten Kriminalität oder des Terrorismus herrühren, die bereits erste „Waschgänge“ der Geldwäsche durchlaufen haben. Der zur Sicherstellung hinreichende Verdacht kann daher nicht allein dadurch ausgeräumt werden, dass das Vermögen selbst oder der Erwerbsvorgang ordnungsgemäß versteuert worden sind oder dass der Erwerb selbst – etwa der Erwerb durch Schenkung oder im Erbfolge – eindeutig nicht strafbar oder bürgerlichrechtlich rechtmäßig ist. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit und die mit zeitlicher Dauer zunehmenden Beweisschwierigkeiten gebieten es aber, hier eine **zeitliche Grenze** zu ziehen.

§ 40 a Abs. 2 enthält eine Legaldefinition für den Begriff der „Schweren Straftaten“. Sie erfasst die wesentlichen Straftaten, die für die Organisierte Kriminalität und den Bereich des Terrorismus typisch sind. Dieser Straftatenkatalog entspricht den in §§ 100 a Nr. 1 – 5 StPO, 127 StGB, genannten Straftaten. Damit wird das Anliegen unterstrichen, dass nicht alle Formen illegalen Vermögenserwerbs dem sachbezogenen Sicherstellungs- und Einziehungsverfahren unterliegen.

Erst wenn der Verdacht besteht, dass das Vermögen gerade aus Organisierter Kriminalität oder dem Terrorismus herrührt, liegt auch eine **gesteigerte Wahrscheinlichkeit** dafür vor, dass das Vermögen in die Organisierte Kriminalität oder den Terrorismus **reinvestiert** zu werden droht.

§ 40 a Abs. 3 dehnt die Sicherstellungsbefugnis im Bereich jener Vermögensgegenstände aus, auf die sich der durch Tatsachen gestützte Verdacht der Herkunft aus schweren Straftaten bezieht. Dies berücksichtigt, dass bei der für die Organisierte Kriminalität sowie den Terrorismus gerade typischen Vermengung illegaler und legaler Geschäfte zu Beginn der Ermittlungen vielfach **nicht exakt** bezeichnet werden kann, in **welcher Höhe genau** welche Vermögensgegenstände auf die Begehung schwerer Straftaten zurückzuführen sind. Die Vermögensinziehungsbehörde hat schon bei der Sicherstellung den aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** im weiteren Sinne zu beachten. Bei der Ermessensentscheidung über den Umfang der Sicherstellung wird sie daher Vermö-

gensteile und -gegenstände nicht einbeziehen, wegen derer die Voraussetzung des § 40 Abs. 2 ersichtlich nicht vorliegen oder die hinreichend klar von den der Sicherstellung unterliegenden Vermögenswerten abgrenzbar sind. Die Beschränkung auf ein der Pfändung unterliegendes Vermögen gewährleistet, dass eine angemessene persönliche Lebensführung der Sicherstellungsbetroffenen nicht gefährdet wird. Der Sicherungszweck fordert, dass mit der Sicherstellung die Befugnisse der Verwaltung und der Verfügung über das sichergestellte Vermögen nicht beim bisherigen Vermögensinhaber verbleiben. Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis der Vermögensinziehungsbehörde sind durch den Zweck der Maßnahme auf eine treuhänderische Verwaltung, die anderen berechtigten Vermögensinteressen des Sicherstellungsbetroffenen orientiert ist, beschränkt.

Die Vorschrift des **§ 40 b** regelt das Verfahren sowie die Durchführung der Sicherstellung und ihre Beendigung. Zuständig für die Anordnung der Sicherstellung nach § 40 Abs. 2 sind – im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten – das Landeskriminalamt sowie die Polizeipräsidien.

Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeitsverteilung sind nicht die Strafverfolgungszuständigkeiten, sondern die jeweils korrespondierenden Zuständigkeiten im Bereich der Straftatenprävention. Das Landeskriminalamt und die Polizeipräsidien haben bereits jetzt zentrale Zuständigkeiten für Bearbeitung der verschiedenen Formen organisierter Kriminalität und des Terrorismus. Die Konzentration bei dem Landeskriminalamt gewährleistet als verfahrensrechtliche Sicherung eine hohe Sachkunde der einschreitenden Stelle und erleichtert zugleich eine gezielte Kontrolle der Sicherstellungs- und Einziehungspraxis.

§ 40 b Abs. 2 stellt klar, dass es für die vorläufige Sicherungsmaßnahme der vorherigen Anhörung des Sicherstellungsbetroffenen **nicht** bedarf. Dies entspricht dem Rechtsgedanken des § 28 Abs. 2 Nr. 1 und Abs 3 VwVfG. Die technische Durchführung der Sicherstellung richtet sich nach den §§ 111 b und c StPO. Die Anordnungsbefugnis selbst verbleibt indes in allen Fällen bei der Vermögensinziehungsbehörde; § 111 e StPO findet keine Anwendung.

Für die weitere Verwaltung des sichergestellten Vermögens verweist die Bestimmung auf die Vorschriften der Insolvenzordnung. Der Sicherstellung werden wohl nicht nur einzelne Vermögensgegenstände oder Bankguthaben, sondern gegebenenfalls auch **Vermögenskomplexe** und **Firmen** unterliegen. Im Gegensatz zu den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen des Bundes und der Länder

oder der Strafprozessordnung enthält die Insolvenzordnung ein hierauf ausgerichtetes Regelungswerk. An die Stelle des Konkursverwalters tritt entweder die Sicherstellungsbehörde selbst oder eine von ihr beauftragte Person. Der Bezug auf die Insolvenzordnung stellt so einerseits die Sicherstellungs- und Ermittlungsinteressen der Vermögensinziehungsbehörde sicher, gewährleistet zugleich aber auch eine **fachkundige Fortführung** der von der Sicherstellung betroffenen Geschäftsbetriebe. Die Regelungen der Insolvenzordnung sind auch hinreichend flexibel, um den Sicherstellungsbetroffenen unter Aufsicht in die weitere Verwaltung einzubeziehen und um je nach Ermittlungsstand einzelne Vermögensgegenstände frei zu geben.

Die in **§ 40 b Abs. 3** vorgesehene Bekanntgabe der Sicherstellung soll gewährleisten, dass etwaige Dritte, denen Rechte am beschlagnahmten Vermögen zustehen, von der Beschlagnahme Kenntnis nehmen können und so die Gelegenheit erhalten, ihre Rechte im Rahmen des weiteren Verfahrens wahrzunehmen. Dies entspricht auch dem Rechtsgedanken des § 291 StPO. Die nur entsprechende Anwendung des § 9 Insolvenzordnung erlaubt der Vermögensinziehungsbehörde, von der öffentlichen Bekanntmachung dann abzusehen, wenn sich die Sicherstellung nur auf einzelne Vermögensgegenstände bezieht und – etwa durch Glaubhaftmachung des Inhabers der tatsächlichen Gewalt – hinreichend ausgeschlossen werden kann, dass die Veräußerung hindernde Rechte Dritter bestehen. Dies formt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus.

Als Sicherungsmaßnahme wird nach **§ 40 b Abs. 4** die Sicherstellung auf einen Zeitraum von höchstens 6 Monaten begrenzt. Binnen dieser Frist muss die Vermögensinziehungsbehörde ihre weitergehenden Ermittlungen abgeschlossen und eine endgültige Entscheidung getroffen haben, ob und in welchem Umfang sie die Vermögensinziehung anordnen will.

Die Frist kann nicht verlängert werden. Mit Fristablauf verliert die Sicherstellung Kraft Gesetzes ihre Wirksamkeit; einer Aufhebungsentscheidung bedarf es nicht. Die Frist ist eine Höchstfrist. Als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes folgt aus der Schwere des Sicherstellungseingriffs, dass die Vermögensinziehungsbehörde die Ermittlungen mit Nachdruck zu betreiben hat und die Frist nur ausschöpfen darf, wenn die besondere Schwierigkeit oder der besondere Umfang der Ermittlungen dies gebietet.

Die Bestimmung des § 40 c regelt den Rechtsschutz im Widerspruchsverfahren.

Eröffnet ist der fristabhängige Rechtsbehelf des Widerspruchs. Diese Bezeichnung stellt

klar, dass es sich um das Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 ff VwGO handelt. Der Ausschluss der aufschiebenden Wirkung entspricht dem Sicherstellungszweck.

Widerspruchsbefugt sind neben dem Vermögensinhaber und dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt eines Vermögensgegenstandes alle Dritten, die Rechte an dem Vermögensgegenstand geltend machen. Die Möglichkeit hierzu eröffnet die in § 40 b Abs. 3 vorgesehene Bekanntgabe.

Das Widerspruchsverfahren holt in der Sache die regelmäßige vor Anordnung der Sicherstellung **unterbliebene Anhörung** nach. Im Interesse der Verfahrensbeschleunigung, aber auch einer frühzeitigen Klärung der Verdachtsumstände ist der Widerspruch fristgebunden. Die Widerspruchsfrist beginnt mit der Zustellung der Sicherstellungsanordnung an einzelne Vermögensinhaber oder, erfolgt dies nicht, mit der öffentlichen Bekanntgabe zu laufen. Der Widerspruch eröffnet ein kontradiktorisches Verfahren, in welchem neben dem Antragsteller die Vermögenseinziehungsbehörde notwendig Beteiligter ist. Der Zweck des Verfahrens, eine zügige Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Sicherstellung herbeizuführen, rechtfertigt, dass nach Abs. 1 Satz 3 innerhalb der Widerspruchsfrist die Gründe dargelegt und glaubhaft gemacht werden, die für die Aufhebung der Sicherstellung gemacht werden sollen. Präklusionswirkung für ein etwa nachfolgendes Vermögenseinziehungsverfahren haben weder der Verzicht auf Widerspruch gegen die Sicherstellung noch eine verspätete Geltendmachung von Gründen gegen die Sicherstellung.

Im Widerspruchsverfahren **obliegt es dem Widerspruchsführer**, den Nachweis zu führen, dass die Voraussetzungen einer Sicherstellung nicht vorliegen. Streitgegenstand des Verfahrens und Prüfungsmaßstab ist dabei nicht, ob die tatsächlichen Anhaltspunkte bereits ein solches Gewicht erreicht haben, dass sie voraussichtlich die Vermögenseinziehung selbst rechtfertigen werden. Im Zuge des Widerspruchsverfahrens kann der Widerspruchsführer insbesondere geltend machen, dass die zur Begründung der Sicherstellung herangezogenen Tatsachen – das Vorliegen dieser Anknüpfungstatsachen hat allerdings die Vermögenseinziehungsbehörde zu beweisen – nicht ausreichen, um den in § 40 Abs. 2 bezeichneten Verdacht zu begründen. Dies kann insbesondere dadurch erfolgen, dass der **Nachweis der rechtmäßigen Herkunft** des Vermögens geführt wird. Der Widerspruchsführer kann allerdings durch den Einwand geltend machen, dass beschlagnahmtes Vermögen zwar nicht legal erworben worden ist, aber **nicht** aus schweren Straftaten im Sinne des § 40 a

Abs. 2 herrührt. Der Widerspruch kann auf einzelne Teile des sichergestellten Vermögens beschränkt werden. Dies wird namentlich in den Fällen in Betracht kommen, in denen ein Dritter einen Anspruch auf den sichergestellten Vermögensgegenstand geltend macht. In diesen Fällen hat das Gericht die Freigabe des Vermögensteiles oder des Vermögensgegenstandes durch Teilaufhebung der Sicherstellungsanordnung zu bewirken, soweit nicht die Vermögenseinziehungsbehörde dem in Wahrnehmung ihrer Pflicht zur verfahrens- und ermittlungsbegleitenden Selbstkontrolle durch behördliche Teilaufhebung zuvorkommt.

§ 40 d macht die Einziehung vom Vorliegen hinreichender tatsächlicher Anhaltspunkte für die Vermutung, dass das Vermögen aus schweren Straftaten herrührt oder hierfür verwendet werden soll, abhängig. Hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte sind dann gegeben, wenn im Hinblick auf ihr Vorliegen eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist. Dies ist dann der Fall, wenn aufgrund der angetroffenen Sachlage unter Berücksichtigung der allgemeinen Lebenserfahrung die zureichende Gewissheit besteht, dass die angetroffenen Vermögenswerte nicht legal erworben worden sein können, sondern aus schweren Straftaten stammen müssen oder hierfür verwendet werden sollen.

Insoweit wird hinsichtlich der die Vermutung auslösenden Tatsachen der Verdachtsgrad, der für die Eröffnung des Hauptverfahrens nach § 203 StPO vorliegen muss, gefordert.

Die Vorschrift ordnet ausdrücklich an, dass nur sichergestelltes Vermögen Gegenstand der Einziehung sein kann. Damit wird sichergestellt, dass auch bei Vorliegen ihrer Voraussetzungen nicht sofort die Einziehung erfolgen kann.

In Bezug auf § 40 d Abs. 2 wird auf die Begründung zu § 40 b Abs. 1 verwiesen.

§ 40 e beschreibt lediglich den Klageweg und die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die Klage gegen die erfolgte Einziehung.

Auch in diesem Verfahren hat der Kläger gemäß § 40 e Abs. 2 die Beweislast dafür zu tragen, dass es sich bei dem eingezogenen Vermögen nicht um Werte handelt, die aus einer schweren Straftat herrühren oder hierfür verwendet werden sollen. Insoweit wird auf die Begründung zu § 40 c Abs. 2 verwiesen.

§ 40 f stellt fest, dass nach Rechtskraft der Einziehungsanordnung das Land Hessen Eigentümer der betroffenen Vermögenswerte wird.

§ 40 g beschreibt die Rechtsfolge der Aufhebung der Einziehung durch Urteil.

Hat der Kläger den die Einziehungsanordnung tragenden Verdacht widerlegt oder jedenfalls soweit ausgeräumt, dass dieser nicht mehr gerechtfertigt erscheint, ist die Anordnung der Vermögenseinziehung durch das Gericht aufzuheben und das eingezogene Vermögen an den Kläger herauszugeben.

§ 40 h bestimmt Art, Inhalt und Umfang der **Schadensersatzleistung**. Bei dieser Regelung handelt es sich um die Gewährung eines Ausgleichs für **zu Unrecht** sichergestelltes oder entzogenes Vermögen. Sie regelt **abschließend** alle Schadensersatzansprüche, die sich aus der Anwendung dieses Gesetzes ergeben.

Schadensersatzpflichtig ist das Land Hessen.

Aus § 40 h Abs. 1 folgt, dass für den Fall, dass das zuständige Gericht die Aufhebung der Anordnung der Vermögensentziehung oder der Sicherstellung anordnet und dem Betroffenen durch die aufgehobenen Maßnahmen ein Schaden entstanden ist, diesem ein Schadensersatzanspruch zusteht. Schaden ist dabei jeder Nachteil, den der Betroffene aufgrund der rechtswidrigen Sicherstellung oder Einziehung an seinem Vermögen erleidet.

Aus der Regelung des § 40 h Abs. 2 folgt, dass ein Schadensausgleich nur für Vermögensschaden gewährt wird. Nicht-Vermögensschäden werden von dieser Regelung daher nicht erfasst. Der Ersatz **entgangenen Gewinns** ist ausgeschlossen.

Die Vorschrift des § 40 h Abs. 3 entspricht dem § 254 BGB. Haben danach vom Betroffenen zu vertretende Umstände auf die Entstehung oder Ausweitung des Schadens eingewirkt, so sind die zu § 254 Abs. 1 BGB entwickelten Grundsätze entsprechend anwendbar. Die Verpflichtung zum Schadensersatz sowie dessen Höhe hängen in einem solchen Fall insbesondere davon ab, wer den Schaden vorwiegend verursacht hat, d.h. wessen Sphäre oder Risikobereich die wesentlichen Schadensursachen zuzurechnen sind.

Durch § 40 h Abs. 4 wird festgeschrieben, dass für eine solche Schadensersatzklage **ausschließlich** die Zivilkammer des Landgerichts zuständig sind. Hierdurch soll verhindert werden, dass je nach Streitwert unterschiedliche Gerichte mit der Entscheidung befasst werden.

Sicherheitsgewerbe in Deutschland: Bestandsaufnahme und Ausblick

Von Dr. Harald Olschok, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e. V. (BDWS), Bad Homburg

Vorbemerkungen

Seit über einem Jahrhundert schützen sich Wirtschaft, Bürger und auch der Staat im Rahmen eigener Vorsorge gegen unterschiedlichste Risiken und bedienen sich dabei privater Wach- und Sicherheitsunternehmen. In der ersten Hälfte des Jahres 1901 wurden zeitgleich in Kopenhagen und Hannover die ersten Sicherheitsunternehmen Europas gegründet. Bis vor wenigen Jahren waren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sicherheitsgewerbes für die breite Öffentlichkeit jedoch weitgehend „unsichtbar“, weil sie weitgehend im Hausrechtsbereich der Auftraggeber eingesetzt waren. Das hat sich verändert. Der Schutz von Veranstaltungen oder von Wohngebieten, der Einsatz von „City-Streifen“ im Auftrag des Einzelhandels bzw. von Kommunen oder die Begleitung des Öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) haben zu einer verstärkten öffentlichen Wahrnehmung des Sicherheitsgewerbes geführt. Obwohl die angesprochenen Aufgaben nur von einem verhältnismäßig kleinen Teil der 180.000 Beschäftigten ausgeübt werden, hatte dies zu einer teilweise kritischen politischen und juristischen Diskussion geführt. Die Novellierung des § 34a der Gewerbeordnung mit der Einführung einer Sachkundeprüfung für Kontrolltätigkeiten im öffentlichen Raum im Jahre 2002 hat erfreulicherweise zu einer Beendigung dieser Diskussion geführt.



Dr. Harald Olschok
Hauptgeschäftsführer des
Bundesverbandes Deutscher Wach-
und Sicherheitsunternehmen e. V.
(BDWS), Bad Homburg

Aufgabengebiete

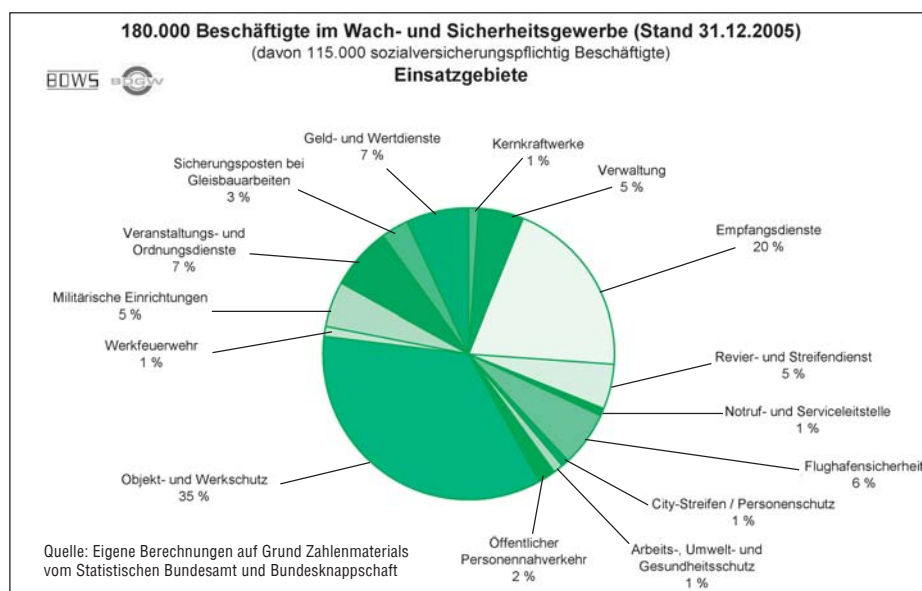
Eine moderne Industriegesellschaft zeichnet sich durch eine hoch spezialisierte, arbeitsteilige und vernetzte Wirtschaft aus. Um die Risiken einer kostenträchtigen Unterbrechung von Produktion und Dienstleistungserstellung zu minimieren, sind vielfältige Maßnahmen zur Gefahrenabwehr notwendig. Gesetzliche Auflagen verpflichten Unternehmen und Behörden, Mensch, Tier und Natur zu schützen. Gefahren in einer „Risikogesellschaft“ lauern u. a. von Feuer, Wasser, Wetter und Kriminalität. Der Wert der zu bewachenden Objekte, das Anspruchs-niveau der Auftraggeber, die eingesetzte Technik, die großen Herausforderungen durch die gestiegenen Risiken, aber auch die immer komplexer werdende Rechtsordnung haben die Anforderungen an die Unternehmen und ihre Mitarbeiter kontinuierlich erhöht und zu einer zunehmenden Fremdvergabe von Sicherheitsaufgaben an spezialisierte Dienstleister geführt. Das Sicherheitsgewerbe hat sich weltweit zu einem umfassenden „All-round-Sicherheitsdienstleister“ mit „Generalfunktion zur Risikominimierung“ entwickelt. Das reicht – wie die nachfolgende Abbildung zeigt – vom Pforten- und Empfangsdienst über den Werkschutz bis hin zur Werksfeuerwehr.

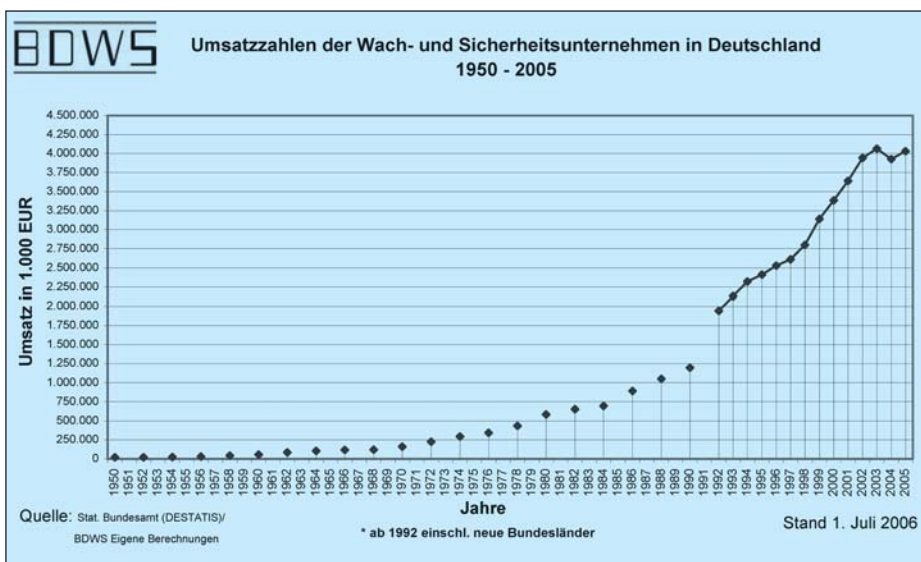
Wirtschaftliche Entwicklung

Das Sicherheitsgewerbe hat seine Umsätze seit 1950 kontinuierlich gesteigert. Allein von 1992 bis 2003 kam es zu einer Verdoppelung des Umsatzes. Als Folge der Globali-

sierung hat der Wettbewerbsdruck weltweit zugenommen. Die Wirtschaft konzentriert sich auf ihre Kernaufgaben und vergibt Tätigkeiten fremd, die nicht mit der eigentlichen Wertschöpfung zusammenhängen. Die Vorteile liegen vor allem in der Kosteneinsparung. Bislang anfallende Fixkosten werden durch „Outsourcing“ zu variablen Kosten. Unternehmen können dadurch schneller und flexibler auf Marktveränderungen reagieren. Das Wach- und Sicherheitsgewerbe gehört neben dem Kantinenbetrieb und der Gebäudereinigung zu den vom „Outsourcing“ begünstigten Branchen. Umso überraschender ist es, dass es erstmals in der Nachkriegsgeschichte im Jahr 2004 zu einem Umsatzrückgang um 3,2 % gekommen ist.

Verantwortlich für den Umsatzrückgang ist vor allem die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und der Preisverfall. Viele Unternehmen, vor allem mittelständische, verzichten in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation gänzlich auf Ausgaben für die Sicherheit bzw. reduzieren die Budgets für die Sicherheit, da diese im Sinne der betrieblichen Wertschöpfung als nicht produktiv gelten. Dieser Kostendruck wird an die Sicherheitsunternehmen weitergegeben. Bei insgesamt rund 3.000 Sicherheitsunternehmen in Deutschland gibt es genügend Wettbewerber die bereit sind, für geringere Preise die Sicherheitsdienstleistung anzubieten. Bei einer Reihe von Unternehmen kommt es auch zu einer Rückgängigmachung der Fremdvergabe („Insourcing“). Kommt es





beispielsweise in der Produktion zu einem Personalüberhang, und sollen aus betrieblichen Gründen Entlassungen vermieden werden, so werden häufig diese Mitarbeiter in den Objekt- bzw. Werkschutz versetzt. Die Folge ist die Kündigung des Auftrags für den Sicherheitsdienstleister. Schließlich führt auch die zunehmende Leistungsfähigkeit elektronischer Sicherheitsanlagen (Video- bzw. Fernüberwachung etc.) zu einer Weg-rationalisierung von Personal für einfache Überwachungstätigkeiten. Diese Tendenz begünstigt Unternehmen mit einer qualitativ hochwertigen Notruf- und Serviceleitstelle. Die zunehmenden Umsätze in diesem Bereich können die aus diesem Grund wegfallenden Umsätze im Bereich der personellen Dienstleistung nicht kompensieren.

75% der Aufträge der privaten Sicherheitsdienste stammen aus der gewerblichen Wirtschaft. Der staatliche Anteil an den Gesamtumsätzen des Gewerbes liegt heute bei einem Viertel. Quantitativ unbedeutend und statistisch kaum messbar sind Privatpersonen als Auftraggeber. Zunehmende Bedeutung haben private Haushalte allerdings bei der Aufschaltung einer Alarmanlage auf Notrufzentralen bei privaten Sicherheitsdiensten.

Ausbildung der Beschäftigten

Die vielschichtigen Tätigkeiten der privaten Sicherheitsdienste lassen eine für alle Bedürfnisse zugeschnittene Ausbildung nicht zu. Die Beschäftigten werden aus den verschiedensten Berufszweigen, mit unterschiedlichen Erfahrungen und unterschiedlichstem Qualifikationsniveau rekrutiert. In der Regel erfolgt eine aufgaben- und tätigkeitsbezogene Ausbildung durch das Unternehmen. In den vergangenen Jahrzehnten haben die Verbände für Sicherheit in der Wirtschaft und die vom BDWS anerkannten und empfohlenen Sicherheits- und Werkschutzfachschulen verschiedene modulare, aufgabenbezogene Lehrgänge entwickelt. Das Unterrichtsverfahren nach § 34a der Gewerbeordnung ist keine Grundausbildung, sondern stellt eine Berufszugangsregelung dar und soll den Beschäftigten die rechtlichen Dimensionen ihrer Tätigkeit verdeutlichen.

Ein deutlicher Schritt darüber hinaus ist die ab 1. Januar 2003 gesetzlich geforderte Sachkundeprüfung für Tätigkeiten im öffentlichen Raum.

Die Einführung des Ausbildungsberufes „Fachkraft für Schutz und Sicherheit“ im Jahr 2002 ist ein Meilenstein für unser Gewerbe. Inzwischen werden über 1.700 junge Menschen in dem 2002 neu eingeführten Beruf ausgebildet. Dieser ist die Reaktion auf immer komplexer und anspruchsvoller werdende Sicherheitsaufgaben. Die Fachkraft ist auch Ausdruck der Professionalisierung des Sicherheitsgewerbes und vermittelt erstmals ein konsistentes Berufsbild für die gesamte Sicherheitsbranche. Sie ist damit auch ein Instrument, um künftig geeignetes Personal für immer schwieriger und komplexer werdende Sicherheitsaufgaben zu gewinnen. Damit ist das Gewerbe auch für die Übernahme neuer Aufgaben nicht nur aus dem staatlichen Bereich bestens gerüstet. Ebenfalls im Rahmen der dualen Berufsausbildung ist z. Zt. ein 2-jähriger Ausbildungsberuf mit dem Arbeitstitel „Objektschutzfachkraft“ in Planung. Er ist inhaltlich eng mit der Fachkraft für Schutz und Sicherheit verknüpft, ohne jedoch die sehr umfangreichen kaufmännischen Themenkreise zu behandeln. Für Quereinsteiger in die Sicherheitswirtschaft gibt es als Nachfolge zur IHK-Geprüften Werkschutzfachkraft seit 1. Januar 2006 die „Geprüfte Schutz- und Sicherheitskraft IHK“. Diese Fortbildungsprüfung wurde bereits in ca. 20 Industrie- und Handelskammern, die bisher Werkschutzfachkraft-Prüfungen durchgeführt haben, eingeführt. Eine auf diesen Prüfungen basierende bundesweite Fortbildungsverordnung ist in Planung.

Führungskräfteausbildung

Im Unterschied zu vielen anderen Branchen bieten Sicherheitsunternehmen für Arbeitnehmer/innen, die über keine Hochschulbildung verfügen, (noch) interessante und attraktive Führungspositionen. Wenn künftig neue Märkte systematisch bearbeitet und erschlossen werden und höhere Gewinne und bessere Umsätze realisiert werden sollen, dann ist verstärktes Augenmerk auf die

Ausbildung eines qualifizierten Führungskräfte-nachwuchses zu richten. Führungskräfte-nachwuchs, der um die Besonderheiten und Stärken der eigenen Branche weiß und der gleichzeitig in der Lage ist, diese im Rahmen der gesamten Marktentwicklung zu beurteilen.

Der zukünftige Bedarf von Führungskräften vor dem Hintergrund sich verändernder Aufgaben für das private Sicherheitsgewerbe wurde vor einem Jahrzehnt bereits von Vertretern der Hochschule für öffentliche Verwaltung Bremen erkannt. Zum Wintersemester 1997/98 sollte ein achtsemestriger Studiengang „Öffentliches und privates Sicherheitsmanagement“ als Modellversuch gestartet werden. An der öffentlichen Hochschule, an der normalerweise Polizisten für den gehobenen Dienst ausgebildet werden, sollten auch Angehörige des privaten Sicherheitsgewerbes studieren können. Dieser Modellversuch scheiterte jedoch auf Grund politischer Widerstände. Erfolgreicher war die Fachhochschule Verwaltung und Dienstleistung (FHVD) in Kiel/Altenholz. Auch diese ist Ausbildungsstätte für den gehobenen Dienst der Landespolizei in Schleswig-Holstein. Seit 1999 wird im Fachbereich Polizei der Fachhochschule das „Kontaktstudium Sicherheitsmanagement“ mit dem Abschluss Sicherheitsfachwirt (FHVD) innerhalb einer 18-monatigen Regelstudienzeit angeboten.

Die Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung in Berlin hat im Wintersemester 2005/2006 mit der Einführung des Studiengangs „Sicherheitsmanagement“ für das Sicherheitsgewerbe begonnen. Die vor ihrer Gründung stehende Hochschule der Polizei in Hamburg wird 2007 ebenfalls mit einem Studiengang für Führungskräfte der Sicherheitswirtschaft beginnen. Dieses Projekt zeichnet sich durch ein gemeinsames Grundstudium für die Studenten der Polizei und der Sicherheitswirtschaft aus. Diese Studiengänge sind der richtige Schritt in die richtige Richtung. Um der zunehmenden Bedeutung der privaten Sicherheit gerecht zu werden, sind entsprechende Angebote für die Ausbildung des Führungsnachwuchses notwendig.

Qualität der Auftragsvergabe

Die eingeleiteten Maßnahmen des Sicherheitsgewerbes und des BDWS zur Verbesserung der Qualität der Ausbildung und damit zur Qualität der Dienstleistung können nur dann erfolgreich sein, wenn sie vom Auftraggeber auch honoriert werden. Deshalb hat der BDWS in den vergangenen Jahren einige Anstrengungen zur Information für die Kunden seiner Mitgliedsunternehmen unternommen. Das „Handbuch für die Vergabe von Aufträgen an Wach- und Sicherheitsdienste“ wendet sich an diejenigen Auftraggeber, die sicherstellen möchten, dass sie ein Unternehmen auswählen, das sowohl Qualität als auch einen günstigen Preis anbietet, anstatt nur auf das billigste Preisangebot zu setzen. Das Handbuch beinhaltet ein übersichtliches System für die Bewertung der Angebote, das an die jeweiligen Anforderungen des Auftraggebers und Sicherheitsauftrages angepasst werden kann.

Dieses sog. „Bestbieter-Konzept“ ist auch die Grundlage für die Entwicklung der DIN 77200 „Anforderungen an Sicherheitsdienstleistungen“. Diese Norm wurde in einer fast vierjährigen Arbeit von einem Arbeitskreis beim Deutschen Institut für Normung in Berlin entwickelt und im Jahr 2002 vorgestellt. Die DIN 77200 enthält transparente und nachprüfbar Qualitätskriterien für Sicherheitsdienstleistungen. Sie hat ca. 4 Jahre nach ihrer Fertigstellung leider noch nicht die Bedeutung, die sich die Branche gewünscht hat. Die DIN 77200 muss mehr als bisher in das Bewusstsein der Auftraggeber gebracht werden. Dies ist Voraussetzung für eine künftige Entwicklung, die sich künftig nicht nur am Preis, sondern auch an der Qualität der Dienstleistung orientiert. Um den Normgedanken auf eine breitere Basis zu stellen, setzt sich der BDWS für die Entwicklung einer europäischen CEN-Norm „Security Services“ ein. Ein erstes Teilprojekt wurde im Sommer 2006 verabschiedet und durchläuft nun das Abstimmungsverfahren in den 29 Mitgliedsstaaten des europäischen Normungsinstituts CEN.

Zunehmende Bedeutung von Europa

Die Entwicklung dieses europäischen Normungsvorhabens ist auch eine Reaktion auf die zunehmende Bedeutung von Europa für unsere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Dies gilt auch in besonderem Maße für das Wach- und Sicherheitsgewerbe. Die EU-Luftsicherheitsverordnung aus dem Jahr 2004 hat neue Vorgaben für die Personenkontrolle auf Flughäfen eingeführt. Als Folge sind mehrere hundert Arbeitsplätze für das Sicherheitsgewerbe geschaffen worden. Die EU-Verordnung zur maritimen Sicherheit aus dem Februar 2004 hat ebenfalls neue Anforderungen für diesen Bereich geschaffen. Dadurch wurde das Sicherheitsgewerbe begünstigt. Urteile des europäischen Gerichtshofes zur Arbeitsbereitschaft bzw. zum Betriebsübergang sowie die europäische Arbeitszeitrichtlinie zeigen die Bedeutung von Europa für die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.

In den vergangenen drei Jahren hat sich sowohl der BDWS als auch der europäische Dachverband – CoESS – intensiv mit dem Entwurf der Kommission für eine EU-Dienstleistungsrichtlinie auseinandergesetzt. Kernstück der Dienstleistungsrichtlinie ist das Herkunftslandprinzip. Erfreulicherweise ist es uns gelungen, das Sicherheitsgewerbe aus dem Geltungsbereich des Herkunftslandprinzips auszunehmen. Ansonsten hätten Sicherheitsunternehmen aus allen 24 EU-Staaten die Möglichkeit gehabt, ihre Dienste in Deutschland anzubieten ohne eine weitere Zulassungs- und Zuverlässigkeitsprüfung zu durchlaufen.

Die EU-Kommission sieht nun vor, dass drei Jahre nach in Kraft Setzung der Dienstleistungsrichtlinie geprüft wird, ob eine eigenständige Richtlinie für das Sicherheitsgewerbe und auch für die Geld- und Wertdienste eingeführt werden soll. In den 25 Mitgliedsstaaten der EU sind insgesamt rund 27.000 Sicherheitsunternehmen tätig. Sie beschäfti-

gen über 1,1 Mio. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Künftig wird es zu einer stärkeren Internationalisierung im Bereich der Dienstleistungsmärkte kommen. Die EU fördert diesen Dienstleistungsaustausch. Dabei müssen jedoch die deutschen Interessen ausreichend berücksichtigt werden. Für die Entlohnung besteht Einigkeit mit den Gewerkschaften, dass tarifvertraglich oder gesetzlich die Löhne am Einsatzort vorzuschreiben sind (tariflicher Mindestlohn). Ansonsten gerät unser in vielen Jahrzehnten erfolgreich entwickeltes Tarifgefüge in große Schwierigkeiten. Für die Tätigkeit der Sicherheitsunternehmen in einem immer enger werdenden europäischen Dienstleistungsmarkt ist eine Harmonisierung folgender Mindestbedingungen zu diskutieren:

- ➔ Zulassung für Unternehmen und Arbeitnehmer
- ➔ Grundausbildung
- ➔ Befugnisse
- ➔ Waffen, Hunde, Uniform
- ➔ öffentliche Auftragsvergabe.

Informelle Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsgewerbe: Kooperationsverträge

Erstmals wurde am 17. Juni 1999 in Frankfurt am Main ein Kooperationsvertrag zwischen der Polizei und dem BDWS unterzeichnet. Wenig später folgten Düsseldorf und die hessische Landeshauptstadt Wiesbaden sowie Essen. Am 3. Juni 2000 haben in Schwerin Mecklenburgs Innenminister und der Vorsitzende der BDWS-Landesgruppe Mecklenburg-Vorpommern Leit motive der Zusammenarbeit zwischen Landespolizei und privaten Sicherheitsdiensten vereinbart. Damit wurde ein neues Kapitel in der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsdiensten in Deutschland aufgeschlagen. Weitere Verträge gibt es inzwischen in Sachsen (März 2002 und Januar 2006), Hamburg (November 2002), Schleswig-Holstein (Januar 2006) und Berlin (März 2006). Auch wenn die Kooperationsverträge in den einzelnen vertraglichen Regelungen von einander abweichen, so sind sie hinsichtlich der Grundaussagen identisch:

- ➔ die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit ist Aufgabe des Staates.
- ➔ die Tätigkeit des privaten Sicherheitsgewerbes ist eine sinnvolle Ergänzung der polizeilichen Arbeit.
- ➔ private Sicherheitsdienste und Polizei arbeiten auf der Grundlage bestimmter Voraussetzungen im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zusammen.

Als Grundsatz dieser Zusammenarbeit gilt das Motto „Beobachten, Erkennen, Melden“. Besonders wichtig ist aus Sicht des BDWS die Forderung nach Einhaltung von anforderungsgerechten Qualitätskriterien bei den beteiligten Unternehmen. Die Bewährung am Markt, das Vorhandensein einer anerkannten Notruf- und Serviceleitstelle nach den Richtlinien der VdS Schadenverhütung GmbH, eine Zertifizierung gemäß der ISO 9001, eine anforderungsgerechte technische

Ausstattung sowie insbesondere eine tarifgerechte Entlohnung sind aus Sicht des Verbandes unabdingbare Voraussetzungen. Die Erwartungshaltungen an die abgeschlossenen Kooperationsverträge sind zum Teil überzogen. Die Auswertung der bisherigen Erfahrungen zeigt auch große regionale Unterschiede. Eine besonders aktive Zusammenarbeit gibt es im Freistaat Sachsen. Hier trifft sich regelmäßig die Polizeiführung mit Vertretern des Sicherheitsgewerbes. Alle Beteiligten sind sich aber einig, dass die abgeschlossenen Kooperationsverträge den Informations- und Meinungs austausch gefördert haben. Sie sind eine gute Grundlage für eine künftige Intensivierung der Zusammenarbeit.

Das sieht inzwischen auch die GdP. In ihren Grundsatzfragen führt die GdP unter dem Kapitel Verhältnis Polizei – private Sicherheitsdienste u. a. aus: „Kooperationsabkommen zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, möglicherweise ergänzt durch kommunale Dienststellen, können geeignet sein, das bisherige ungeordnete Nebeneinander in eine geordnete Struktur zu bringen. Hierbei müssen bestehende Rechtsgrundlagen insbesondere hinsichtlich der Befugnisse und des Datenschutzes beachtet werden.“ Diese Einschätzung wird vom BDWS uneingeschränkt geteilt.

WM 2006 als Musterbeispiel einer „Police-Private-Partnership“

Deutschland hat im Sommer eine phantastische WM 2006 erleben dürfen. Sie war das Ergebnis jahrelanger Planung und einer hervorragenden Zusammenarbeit staatlicher und privater Sicherheitsakteure. Neben zehntausenden von Polizisten waren auch 20.000 Beschäftigte des privaten Sicherheitsgewerbes im Einsatz, um den organisatorischen und sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Der Schutz von Veranstaltungen gehört mittlerweile zu den wichtigsten Aufgaben des Sicherheitsgewerbes. Circa 7 % der Beschäftigten sind in diesem Marktsegment tätig. Die privaten Sicherheitsdienste sind in der Lage, im Rahmen des Veranstaltungsschutzes alle von den Auftraggebern übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Der Veranstaltungsschutz beinhaltet die Sicherung des ungestörten Ablaufs einer Veranstaltung einschließlich notwendiger Vorfeldaktivitäten und Nachsorgemaßnahmen. Die Aufgaben im Veranstaltungsschutz umfassen u. a. die Parkraumbewirtschaftung, Kartenverkauf, „Cash-Management“, Einlasskontrolle, Garderobebewirtschaftung, Platzanweisung, Ordnungs- und Aufsichtsdienste, Sanitäts-, Rettungs- und Hilfsdienste, Brandschutzkontrollen sowie Personen- und VIP-Betreuung.

Die Bedeutung der privaten Sicherheitsdienste für die WM 2006 hatte der damalige Bundesinnenminister Otto Schily bereits vorher erkannt. In einer Rede am 29. Oktober 2004 in Köln wies er darauf hin, dass die privaten Sicherheitsdienste im Jahr 2006 eine besondere Aufgabe erwartete. Immer mehr würden sie für den ordnungsgemäßen Ablauf einer Großveranstaltung sorgen und damit eine wertvolle Ergänzung zur polizeilichen Ar-

beit leisten. Die Polizeien der Länder und des Bundes würden für ein weltoffenes und lebendiges Deutschland ebenso ihren Beitrag leisten wie die privaten Sicherheitsunternehmen. Diese Einschätzung wurde voll bestätigt.

„Neue Sicherheitsarchitektur“

Die überaus enge und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Polizei und privatem Sicherheitsgewerbe wird auch nach der WM immer wichtiger werden. Die allgemeine Kriminalitätslage, das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und die Herausforderungen durch neue Erscheinungsformen der Kriminalität erfordern eine – permanente – Neuorientierung des polizeilichen Ressourceneinsatzes. Die Situation der öffentlichen Haushalte lässt eine von vielen gewünschte personelle Aufstockung der Polizei kaum zu. Eine umfassende staatliche Daseinsvorsorge wird künftig nicht mehr möglich sein. Die Eigen- und Mitverantwortung der Bürger/innen und der Wirtschaft muss gestärkt und das Subsidiaritätsprinzip auch in Fragen der Inneren Sicherheit stärker als bisher beachtet werden. Die Gewährleistungsfunktion des Staates für die Innere Sicherheit muss nicht in jedem Falle und ausschließlich durch staatliche Bedienstete erfüllt werden. Beispielhaft sei auf die Personen- und Gepäckkontrollen im Rahmen des Luftsicherheitsgesetzes hingewiesen. Im Auftrag der Bundespolizei sind ca. 4.000 private Sicherheitskräfte – so genannte Luftsicherheitsassistenten – tätig, die einem qualifizierten Überprüfungs- und Ausbildungsverfahren unterzogen werden.

Neue Konzepte sind im Bereich der Inneren Sicherheit gefordert. Zwar gibt es seit geraumer Zeit in Deutschland eine intensive Diskussion über eine „neue Sicherheitsarchitektur“. Diese Diskussion stellt fast ausschließlich auf staatliche Sicherheitsorgane, deren künftige Aufgaben, Kompetenzen und Zusammenarbeit ab. Das private Sicherheitsgewerbe bleibt hierbei weitgehend ausgeblendet. Diese Diskussion vernachlässigt bereits heute vorhandene konzeptionelle Vorüberlegungen und Erfahrungen und wird ihrem Anspruch einer „neuen Sicherheitsarchitektur“ nicht gerecht.

Kommission „Staatsaufgabenkritik“

Der Berliner Senat hatte am 14. März 2001 eine Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ einberufen und ihr den Auftrag erteilt, vor dem Hintergrund notwendiger struktureller Veränderungen zur Erhöhung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Verwaltung zu untersuchen. Der Abschlussbericht wurde am 23. November 2001 in Berlin vorgestellt (www.berlin.de/senfin/Presse/Alt/231101.html). Die Kommission schlägt für den Bereich der Polizei vor, den arbeitsteiligen Verbund zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten zu verbessern. In dem Abschlussbericht wird auch auf die Ausführungen des AK II der Innenministerkonferenz hingewiesen, wonach private Sicherheitsdienste professionelle Polizeiarbeit nicht ersetzen, aber außerhalb

des hoheitlichen Bereichs einen wirksamen Beitrag zur Kriminalprävention leisten können. Das gilt insbesondere für den Schutz von Wirtschaftsunternehmen und Veranstaltungen sowie Sicherheitsmaßnahmen im Öffentlichen Personenverkehr. Damit wird nach Auffassung der Expertenkommission die Grundlage dafür gelegt, künftig private Sicherheitsdienste mit öffentlichen Aufgaben zu betrauen. Bezug nehmend auf die seit vielen Jahren erbrachten Sicherheitsdienstleistungen sieht die Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ folgende Ansatzpunkte für eine verstärkte Heranziehung privater Sicherheitsdienste für Unterstützungsleistungen bei der Gewährleistung bzw. Verbesserung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung:

- ➔ Unterstützung bei Präventionsmaßnahmen
- ➔ Bekämpfung der Alltags- und Straßensicherheit, beispielsweise die regelmäßige und flächendeckende Präsenz von uniformierten Sicherheitskräften, indem private Sicherheitsdienste im erweiterten Verbund mit der Polizei unterstützende Dienste im öffentlichen Raum leisten.
- ➔ Überwachung von Ordnungsrecht, da die Polizei nicht in der Lage sei, die öffentliche Sicherheit und Ordnung in diesem Bereich zufrieden stellend zu gewährleisten, sei der Rückgriff auf private Sicherheitsdienste unausweichlich, die als Verwaltungshelfer oder beliebige Hoheitsträger Unterstützungsleistungen für Polizei und Ordnungsbehörden leisten können. Voraussetzung für die Aufgabe seien jedoch einschlägige landesgesetzliche Regelungen.
- ➔ Entlastung bei Verkehrsaufgaben.
- ➔ Veranstaltungen und Versammlungen.

Vor dem Hintergrund dieser möglichen Ansatzpunkte wurde der Senat aufgefordert, ein integriertes Gesamtkonzept „Verbund Polizei und private Sicherheitsdienste“ auf der Grundlage der vorgenannten Leitlinien vorzulegen. In dieses Gesamtkonzept sollten auch verbindliche Maßstäbe hinsichtlich der Aus- und Fortbildung und Qualitätsanforderungen bzw. Leistungsstandards an private Sicherheitsdienste festgelegt werden. Die Aus- und Fortbildung der privaten Sicherheitsdienste sollte auch in enger Abstimmung und Kooperation mit der Polizei erfolgen. Ein weiterer konkreter Vorschlag war die Durchführung eines Pilotprojektes zur Privatisierung des polizeilichen Objektschutzdienstes. Heute, fast 5 Jahre nach Vorlage des Abschlussberichtes, ist weder in Berlin noch in anderen Bundesländern ein politischer Wille zur Umsetzung dieser Vorschläge erkennbar.

Ausblick

Wir sind auf dem Weg zu einer „neuen Sicherheitsarchitektur“. Die Gewährleistungsfunktion des Staates für die Innere Sicherheit bleibt grundsätzlich bestehen. Der wirtschaftlich notwendige und politisch gewollte Rückzug des Staates – z. B. beim Schutz von Objekten und Veranstaltungen – wird dazu führen, dass es bei einem

Teil der heute von staatlich Beschäftigten wahrgenommenen Sicherheitsaufgaben zu einer (weiteren) Fremdvergabe an das Sicherheitsgewerbe kommen wird. Durch die Festlegung gesetzlicher Rahmenbedingungen und deren wirksame Kontrolle, wie dies heute z. B. in der Personen- und Gepäckkontrolle nach dem Luftsicherheitsgesetz der Fall ist, könnte dem Rechnung getragen und gleichzeitig Spielraum für unternehmerische Betätigung durch private Sicherheitsunternehmen geschaffen werden.

Der „schlanke“ oder „aktivierende Staat“ erfordert mehr Eigenverantwortung des Bürgers und der Wirtschaft auch in Sicherheitsfragen. Die Zukunft des Sicherheitsgewerbes wird entscheidend beeinflusst von der Fremdvergabe von Sicherheitsdienstleistungen durch private und öffentliche Auftraggeber. Die Kriminalitätsentwicklung und das subjektive Sicherheitsempfinden haben im Vergleich zur Fremdvergabe eine untergeordnete Bedeutung.

Die Marktentwicklung hängt aber auch vom Angebot und damit von der Leistungsfähigkeit privater Sicherheitsunternehmen ab. Im Bereich der „klassischen“ Bewachung wird der Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck auch in Zukunft weiter zunehmen. Ein weiterer Preisverfall wird die Folge sein. Um so mehr werden qualifizierte Unternehmen versuchen, in neue Geschäftsfelder vorzudringen. Die Entwicklung des Sicherheitsgewerbes zu einem modernen Dienstleistungssektor für Sicherheits- und Serviceaufgaben wird weitergehen.

Eine zunehmende Bedeutung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Sicherheitsgewerbes hat Europa. Dies zeigt sich an einigen Verordnungen und Gesetzen. Von Seiten des BDWS ist zu wünschen aber auch zu fordern, dass die Bedeutung des Sicherheitsgewerbes von der Politik stärker anerkannt und gewürdigt wird. Eine Studie des Holländischen Justizministeriums über das private Sicherheitsgewerbe kam bereits im Jahr 2001 zu folgenden Ergebnissen:

1. Durch die zu erwartende Zunahme der Beschäftigten im Sicherheitsgewerbe nehmen die gesamtstaatlichen Sicherheitskapazitäten zu. Dies reduziert tendenziell die Kriminalität.
2. Der Informationsaustausch zwischen Polizei und privatem Sicherheitsgewerbe begünstigt „Bench-Marking“ und „Best-Practice-Lösungen“. Die Effizienz des staatlichen Mitteleinsatzes wird dadurch verbessert.
3. Durch einen gezielten Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen kann die Kriminalität in kriminogen besonders belasteten Gebieten reduziert und eine „Gleichverteilung der Kriminalität“ erzielt werden.

Im Interesse der Inneren Sicherheit ist es dringend erforderlich, dass diese Überlegungen auch in Deutschland Eingang in die politische und wissenschaftliche Diskussion finden. Ein „Paradigmen-Wechsel“ ist notwendig!

Polizeiliche Kriminalstatistik 2005 Kriminalitätsrückgang kein Freibrief für Personalabbau

„Durch den Rückgang der Gesamtkriminalität im letzten Jahr ist das Leben in Deutschland keinesfalls sicherer geworden“, sagte der Bundesvorsitzende der Gewerkschaft der Polizei (GdP), Konrad Freiberg anlässlich der Vorstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik 2005 (PKS) durch Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble in Berlin. Deutlich werde dies vor allem am drastischen Anstieg der gefährlichen und schweren Körperverletzungen um über fünf Prozent. Freiberg: „Es gibt einen Trend der zunehmenden Verrohung und Gewaltbereitschaft innerhalb unserer Gesellschaft. Auch die Polizei bekommt dies im alltäglichen Dienst auf der Straße zu spüren.“ So sähen sich Polizeibe-

amtinnen und -beamte bei Festnahmen von Tätern immer häufiger Angriffen von gewaltbereiten Gruppen ausgesetzt, die den Festgenommen befreien wollen. Dabei würden die Einsatzkräfte geschlagen und mit Flaschen und Steinen beworfen. Oftmals müsste Unterstützung angefordert werden. Der GdP-Vorsitzende: „Es ist zwangsläufig, dass die Summe aller Straftaten sinkt, wenn bei Deliktsefeldern wie der Rauschgiftkriminalität und der Organisierten Kriminalität die Polizei nicht mehr die personellen Ressourcen hat, um den notwendigen, hohen Ermittlungsaufwand dauerhaft aufrechtzuerhalten.“ Der fortschreitende Personalabbau bei der Polizei Sorge vor allem dafür, dass

sich das Dunkelfeld vergrößere. „Die Polizei hat erstklassig gearbeitet. Hinzu kommt, dass Deliktsebereiche mit klassisch niedriger Aufklärungsquote massiv zurückgegangen sind. Der technische Fortschritt und die Verbreitung von Sicherheitseinrichtungen haben erfreulicherweise auch beim Diebstahl von Kfz und beim Wohnungseinbruch zu einem Rückgang geführt. Auch die fortschreitende Überalterung der Gesellschaft schlägt sich zunächst positiv in der Kriminalstatistik nieder, da die männlichen Jahrgänge im auch für die Kriminalität aktiven Alter deutlich kleiner werden. Das sagt aber nichts darüber aus, wie sicher die Bürger in unserem Land leben.“ ■

Kronzeugenregelung zur verbesserten Verbrechensbekämpfung längst überfällig

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) begrüßt die von Bundesjustizministerin Brigitte Zypries geplante Wiedereinführung und Erweiterung der Kronzeugenregelung. Seit vielen Jahren habe sich die Gewerkschaft der Polizei vehement für dieses wirksame Instrument der Verbrechensaufklärung eingesetzt. Mit Genugtuung beobachte die GdP jetzt, dass das Kronzeugenprinzip aus seiner früheren starren, eingegrenzten Form in ein praktikables Recht umgeschmiedet werde. Die Vernet-

zung innerhalb der kriminellen Szenen wachse. Es gebe Deliktsefelder wie den islamistischen Terrorismus und die organisierte Kriminalität, in denen es nur aufgrund von Insidern möglich sei, die Strukturen aufzudecken und die Täter zu verurteilen. Andere Ermittlungsansätze scheiterten sehr oft an den in diesen Deliktsefeldern meist abgeschlossenen ethnischen Gruppierungen. Die GdP wertete es als zweckmäßig, alle Straftaten einzubeziehen und Straferlass oder

Strafminderung vorzusehen, auch wenn die Strafandrohung mindestens ein Jahr Freiheitsentzug beträgt. Auch, wenn ein Handel mit einem Straftäter dem deutschen Rechtsverständnis fremd sei, habe die GdP nie nachvollziehen können, dass angesichts der wachsenden Bedrohungslage für unseren Rechtsstaat auf die Kronzeugenregelung als effektives Instrument zur Verbrechensbekämpfung lange Zeit verzichtet wurde. ■

Weltmeisterliche Leistung der Polizei muss belohnt werden

Die Polizei hat das ausgewogene WM-Einsatzkonzept hundertprozentig umgesetzt und dem Motto der Weltmeisterschaft „Die Welt zu Gast bei Freunden“ Taten folgen lassen. Der bis auf wenige Ausnahmen friedliche Verlauf der WM ist ein klarer Erfolg der Polizei. Dazu kann man den Einsatzkräften nur höchste Anerkennung aussprechen“, sagte der Bundesvorsitzende der Gewerkschaft der Polizei (GdP), Konrad Freiberg, am Morgen nach dem Endspiel der Fußballweltmeisterschaft 2006. Freiberg forderte die Dienstherrn in Bund und Ländern auf, den Einsatzkräften nun mindestens einen Tag Dienstfrei zu geben: „Diese weltmeisterliche Leistung muss belohnt werden!“ Mit großem Engagement, Enthusiasmus und Geduld hätten die Einsatzkräfte einen Einsatz zu Ende geführt, der seines gleichen suche. Trotz al-

ler Beschwerden wie der großen Hitze und anderer Härten sei er überzeugt davon, dass für die überwiegende Mehrheit der Polizeibeamtinnen und -beamten der WM-Einsatz ein Highlight ihrer beruflichen Karriere darstellen werde. Ein Lob, so der GdP-Vorsitzende, gebühre auch der Arbeit der rund 500 ausländischen Kolleginnen und Kollegen, die Probleme und Irritationen von Gast-Fans schon im Vorfeld auflösten und auf für deutsche Beamte schwer zu erkennende Straftaten hinwiesen. Die intensive Zusammenarbeit mit den Polizeibeamten der Teilnehmerländer habe sich bewährt und sollte im Rahmen internationaler Veranstaltungen fortgeführt werden. Auch die hinter dem Einsatz für die Logistik und Verpflegung verantwortlichen Polizeibeschäftigten würdigte Freiberg. Es sei

rund um den WM-Einsatz eine riesige Organisationsmaschine aufgebaut worden, die fast reibungslos lief. Ohne die Zuarbeit dieser meist im Schatten des Einsatzgeschehens stehenden Kolleginnen und Kollegen wäre ein Einsatz dieser Größenordnung nicht durchzuführen gewesen. Sehr zufrieden zeigte sich Konrad Freiberg mit dem Verlauf des GdP-WM-Betreuungskonzepts: „Wir waren da, wo wir gebraucht wurden. Die Polizistinnen und Polizisten vor Ort haben unseren WM-Betreuern Eis oder kühle Getränke manchmal aus den Händen gerissen.“ Manches Einsatz-Problem konnte nach direktem Gespräch mit den GdP-Betreuern, von denen viele nach ihrem regulären Dienst ehrenamtlich mitgeholfen haben, geklärt werden. Freiberg: „Dafür gebührt ihnen unser Dank.“ ■

Nach dem WM-Schlusspfiff geht die Polizei mit Großeinsätzen in die Verlängerung

Auch nach der Fußballweltmeisterschaft konnte die Bevölkerung nicht damit rechnen, dass die Polizei in Deutschland wieder uneingeschränkt für sie da ist. Tausende Polizeibeamtinnen und -beamte waren nach der Fußballweltmeisterschaft in Großeinsätzen verplant. Für die Einsatzkräfte werden sich durch das Fußball-Großereignis, für das eine bundesweite Dienstfrei- und Urlaubssperre besteht, Millionen von Überstunden und aufgeschobene Jahresurlaube ergeben. Bereits

kurz danach wurden für die Sicherung des Besuchs des amerikanischen Präsidenten in Mecklenburg-Vorpommern am 13./14. Juli rund 15.000 Einsatzkräfte benötigt. Ebenfalls nach der WM hat in Berlin die Love-Parade stattgefunden, obwohl die Polizei in der Stadt personell ausgezehrt ist. Im Herbst sind wieder Castor-Transporte zu sichern, der Papst besucht im September Bayern, Sachsen bereitet sich auf ein riesiges Volksfest vor, und Thüringen erwartet das so genannte Fest der

Völker. Von den üblichen Wochenendeinsätzen bei Neo-Nazi-Demonstrationen und problematischen Fußballbegegnungen ganz zu schweigen. Darüber hinaus laufen bereits die Sicherheitsplanungen für den G-8-Gipfel im nächsten Jahr, ebenfalls in Mecklenburg-Vorpommern. Während Politiker in Gemeinden, Städten, Land und Bund mit Großveranstaltungen punkten wollen, bauten deren Landesregierungen unverhohlen den Personalbestand der Polizei weiter ab, so die GdP. Der Bürger, der die Polizei mit seinen Steuergeldern finanziert, hatte das Nachsehen. Kriminalitätsbekämpfung, Verkehrsüberwachung und Präsenz auf den Straßen geraten ins Hintertreffen. ■

Entsolidarisierung schreitet durch Föderalismusreform voran

Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) hat die Bundesländer aufgefordert, die durch die am 7. Juli 2006 vom Bundesrat verabschiedete Föderalismusreform voranschreitende Entsolidarisierung zu stoppen. Die Übertragung der Kompetenzen für Bezahlung und Versorgung sowie für die Laufbahnstruktur der Polizeibeamtinnen und -beamten sollte nicht als Aufforderung aus Berlin missverstanden werden, mit einem unüberblickbaren Wirrwarr von 17 verschiedenen Regelungen zur Kleinstaaterei im öffentlichen Dienstrecht zurückzukehren. Der Bürger würde die Ze-

che hoher Mehrkosten für den Bürokratieaufbau in den Ländern bezahlen müssen. Jetzt dürfe kein Wettbewerbsföderalismus im Besoldungs- und Versorgungsrecht ausbrechen. Eine unterschiedliche Besoldung der Polizei in Deutschland führt nach Ansicht der GdP dazu, dass sich diejenigen Länder die qualifiziertesten Bewerber für den Polizeiberuf aussuchen können, die die besten Besoldungsstrukturen und Berufsperspektiven anbieten. Bewerber für den Polizeidienst würden das unterschiedliche Besoldungsniveau zur Entscheidungsgrund-

lage darüber machen, in welchem Land sie ihren Dienst verrichten wollen. Damit würde das bisher unterschiedslos hohe Niveau der inneren Sicherheit in Deutschland gefährdet. Auch in der polizeilichen Arbeit dürfen bewährte bundeseinheitliche Regeln nicht angetastet werden, die Polizeigesetze der Länder müssen im Gegenteil weiter angepasst werden. Es ist Bürgern und Polizeibeamten nicht zuzumuten, erst ein Jurastudium zu absolvieren, wenn sie eine Landesgrenze überschreiten wollen. Das gilt insbesondere für das Versammlungsrecht. ■

Überlegungen des Verkehrsministers zu erhöhten Bußgeldern für Raser und Drängler laufen ins Leere

Die Überlegungen von Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee, Bußgelder für Raser, Drängler, das Überladen von Fahrzeugen und für das Fahren unter Alkohol- und Drogeneinfluss drakonisch zu erhöhen, laufen nach Auffassung der Gewerkschaft der Polizei (GdP) ins Leere. Drastische Bußgeld-erhöhungen sind nur ein weiterer hilfloser Versuch, dem zunehmend asozialen Verhalten auf Deutschlands Straßen Herr zu werden. Der durch den permanenten personellen Aderlass bei den Verkehrspolizeien stetig sinkende Überwachungsdruck wider-

spricht der von Verkehrsminister Tiefensee erwarteten Wirkung einer Bußgelderhöhung auf die Verkehrssicherheit. Höhere Strafen nützen nichts, wenn die Gefahr erwischt zu werden, immer kleiner wird. Statt die Verkehrsminister der Länder nun auf einen härteren Bußgeldkatalog einzuschwören, wäre Minister Tiefensee gut beraten, die Länderfinanzminister und ihre Kollegen aus den Innenressorts auf die knappe Personalsituation ihrer Polizeien hinzuweisen. Darüber hinaus liegen die Ursachen des Drängelns und Rasens nicht

alleine im Verhalten der Autofahrer, sondern seien auch das Ergebnis des gestiegenen sozialen und wirtschaftlichen Leistungsdrucks, der Verkehrsüberlastung auf Deutschlands Straßen durch permanent steigende Zulassungszahlen, der Verlagerung der Speditionslager auf die Autobahnen und einer durch den Arbeitsmarkt geforderten hohen Mobilität der Beschäftigten. In Anbetracht dieser Entwicklung, so kritisierte Freiberg, sei es widersinnig, den Stellenabbau bei der Polizei unvermindert voranzutreiben. ■

Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Rasterfahndung:

Wieder ein Instrument der Terrorismusbekämpfung der Polizei aus der Hand geschlagen

„Mit der Einschränkung der polizeilichen Rasterfahndung durch das Bundesverfassungsgericht hat dieses Instrument für die Terrorismusbekämpfung an Bedeutung verloren“, bewertet der Bundesvorsitzende der Gewerkschaft der Polizei (GdP), Konrad Freiberg, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.05.2006, Rasterfahndungen nur noch dann zu erlauben, wenn bereits eine konkrete Gefahr vorhanden ist. Freiberg: „Damit ist uns wieder eine Möglichkeit verwehrt, terroristische Vorbereitungen bereits

im frühesten Stadium zu erkennen. Gerade die Verhinderung terroristischer Anschläge ist ein unarmherziger Wettlauf mit der Zeit. Wir können nicht verstehen, dass die Gerichte den Handlungsspielraum der Sicherheitsbehörden, die Bevölkerung vor katastrophalen Anschlägen zu schützen, immer wieder einschränken.“ Begrüßenswert ist dagegen das Minderheitenvotum der Bundesverfassungsrichterin Prof. Dr. Evelyn Haas. Sie stellte heraus, dass es auch eine Form der Garantie von Grundrechten vieler Bürgerinnen und

Bürger ist, wenn die Polizei mit einem „minder intensiven“ Instrument wie der Rasterfahndung die Sicherheit vieler gewährleisten kann. Zudem würden durch die Polizei nur Daten abgeglichen, „die bereits vom Betroffenen offenbart und in Dateien mit seiner Kenntnis gespeichert worden“ seien. Freiberg: „Angesichts der immer noch akuten weltweiten terroristischen Bedrohungslage erscheint es fahrlässig, das persönliche Recht der informellen Selbstbestimmung so deutlich über die Sicherheitsinteressen der Bevölkerung zu stellen. ■