



ORANIENBURGER SCHRIFTEN

Beiträge aus der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

AUSGABE 5 / Dezember 2010

AUS DEM INHALT

Polizeikontzepte für die Zukunft

Prof. Dr. Ilona Stolpe, Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg

Verunsicherte Sicherheitsexperten Die Polizei in der Konzepte-Inflation

Prof. Dr. phil. Rainer Prätorius, Universität der Bundeswehr Hamburg

Das heikle Geschäft der Modernisierung Ein Forschungsprojekt zu Chancen und Risiken von Veränderungsprozessen in der Polizei

Dr. Jochen Christe-Zeyse, Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg

Aufgaben und Organisation der Landespolizei Schleswig-Holstein – aktuelle Situation und Entwicklungsoptionen

LPD Harald Krippans, Landespolizeiamt Schleswig-Holstein

Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung

Prof. Dr. Guido Kirchhoff, Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg



- 5 Editorial**
Rainer Grieger
- 7 Polizeikonzepte für die Zukunft**
Prof. Dr. Ilona Stolpe
- 11 Verunsicherte Sicherheitsexperten
Die Polizei in der Konzepte-Inflation**
Prof. Dr. phil. Rainer Prätorius
- 21 Das heikle Geschäft der Modernisierung
Ein Forschungsprojekt zu Chancen und Risiken von
Veränderungsprozessen in der Polizei**
Dr. Jochen Christe-Zeyse,
- 37 Aufgaben und Organisation der Landespolizei Schleswig-
Holstein – aktuelle Situation und Entwicklungsoptionen**
LPD Harald Krippgans
- 47 Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung**
Prof. Dr. Guido Kirchhoff
- 59 Hochschuldidaktik an der Fachhochschule der Polizei
des Landes Brandenburg
Konzept – Umsetzung – Befunde – Ausblick**
Prof. Dr. phil. Dipl.-Volksw. Wim Nettelstroth
- 73 Landes- und Kommunal финанzen – Gestaltungsspielräume
und Grenzen für den brandenburgischen Haushalts- und
Finanzausgleichsgesetzgeber**
Prof. Dr. iur. Ihno Gebhardt, LL.M.oec.int.
- 85 Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot – polizeiliche
Krisenintervention bei Gewalt in engen sozialen
Beziehungen**
KOK Torsten Schäfer
- 91 Sicherheitsforschung in der Polizei
des Landes Brandenburg**
Dipl.-Kfm. Sebastian Krah
Dipl.-Kffr. Tanja Meyer
Dipl.-Verw. Mareen Heinecke

Editorial



Das vorliegende Heft der „Oranienburger Schriften“ zeigt wieder einmal, dass die Fachhochschule der Polizei sich den aktuellen Themen innerhalb unserer Polizei widmet und dabei die Wissenschaft und die Praxis gleichermaßen zu Wort kommen lässt. Der nunmehr vierte Tag der Wissenschaft an der FHPol beschäftigte sich am 27.04.2010 mit dem Thema „Polizeikonzepte für die Zukunft“ und begleitete damit die laufende Diskussion zur Polizei-strukturreform im Land Brandenburg. Unser Land ist ein immer weniger besiedeltes Flächenland, das das Überdenken von Polizeistrategien erfordert, die in einen einschneidenden Umstrukturierungsprozess münden werden.

Nicht nur in Brandenburg, sondern bundesweit und international werden Fragen zu Polizei-konzepten, -aufgaben und -strukturen diskutiert und Konzeptionen verändert.

Auf unserem Wissenschaftstag wurde mit namhaften Experten aus dem In- und Ausland ein reger Gedankenaustausch zu Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Polizeistrukturen und Aufgaben geführt. Finnland und die Niederlande haben ihre Polizeien neu aufgestellt. Schleswig-Holstein, ein mit Brandenburg vergleichbares Flächenland, hat im Laufe seines Umstrukturierungsprozesses Veränderungen vorgenommen. Die wichtigste Erkenntnis scheint zu sein, dass es für effektive Veränderungen der Informationen und Aussprachen mit den Polizisten und der Bevölkerung bedarf, beide müssen die Veränderungen im Wesen verstehen und mittragen.

Auch die Polizeiforschung auf europäischer Ebene beschäftigt sich mit dieser Thematik. Dr. Jochen Christe-Zeyse stellt ein Projekt vergleichender Studien zur Entwicklung von Polizeiorganisationen ebenfalls in diesem Heft vor.

Weiterhin finden Sie Referate und Beiträge zu den Themen des Wissenschaftstages und anderen an der Fachhochschule aktuell bearbeiteten Themen sowie einen Grundsatzbeitrag zum Stand der Sicherheitsforschung in unserer Region.

Rainer Grieger
Präsident

Polizeikonzepte für die Zukunft



Prof. Dr. Ilona Stolpe
Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg,
Oranienburg

120 Gäste diskutierten am 27.04.2010 auf dem 4. Tag der Wissenschaft an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg mit nationalen und internationalen Referenten über Ziele, Aufgaben und Organisationsstrukturen der Polizei der Zukunft.

Diese Thematik wurde bewusst gewählt, um die Diskussion zur Polizeireform im Land Brandenburg konstruktiv-kritisch zu begleiten. Auch andere Polizeiorganisationen stehen vor der Herausforderung, demographische und fiskalische Entwicklungen berücksichtigen zu müssen, ohne dass die Sicherheitsqualität für die Bürgerinnen und Bürger leiden darf.

Allgemeiner Tenor war, dass die Polizei in allen Ländern durch die Globalisierung von Wirtschaft, Finanzen, Wissenschaft, Kultur bis hinein in die Privatsphäre vor enormen Herausforderungen steht, denn es haben sich ganz neue Sicherheitsgefährdungen und -bedürfnisse herausgebildet; es gibt ganzheitlich vernetzte Kriminalitätsbereiche und auch die Einzeltäter haben oft durch die Globalisierung geprägte Ziele, Motive und Begehungsweisen.

Der Abteilungsleiter IV des Ministeriums des Innern Brandenburg, Jürgen Storbeck, verwies in seinem Grußwort auf die auch im Land Brandenburg erforderliche Neubewertung der Lage, die zu einer Polizei-strukturreform führen muss, deren Grundüberlegungen bereits manifest sind. Die demographischen Veränderungen mit dem allgemeinen Rückgang der Bevölkerungszahlen, vor allem in den Randgebieten des Landes und dem Wachsen des Anteils älterer Bürger gegenüber jüngeren Altersgruppen, stellt die Polizei vor die Notwen-

digkeit zu überlegen, was kann sie sich und was will sie sich hinsichtlich Polizeidienststellen in der Fläche leisten und welche inhaltlichen Veränderungen müssen vorgenommen werden, um den neuen und gewachsenen Anforderungen gerecht zu werden.

Alle Referenten und Diskutanten betonten immer wieder die Notwendigkeit bei Reformen, speziell auch in der Polizei, Akteure und Beteiligte bis hin zum betroffenen Bürger „mitzunehmen“. Ohne Verständnis und dem Willen zum Gelingen der Reform bei der Mehrheit der Betroffenen werden noch so gute theoretische Überlegungen nicht so erfolgreich sein können.

Prof. Dr. Prätorius von der Universität der Bundeswehr stellte diese These in den Mittelpunkt seines Vortrages, indem er vor der Verunsicherung der Sicherheitsexperten und einer Konzepte-Inflation bei den Polizeien warnte.

Ebenso berichtete LPD Harald Krippans, Leiter des Stabes des Landespolizeiamtes Schleswig-Holstein, von Anfängen und Verwerfungen bei der Polizeireform in seinem Land.

Beide Referate sind in diesem Heft, teilweise in überarbeiteter Form, abgedruckt, so dass sich eine weitere Erörterung der Ausführungen erübrigt.

Als Referenten aus dem Ausland konnten Johan Pawli von der Polizeifachhochschule in Finnland zum Thema „Polizeikonzepte in Finnland“ und Dr. Theo Jochoms von der Polizeiakademie der Niederlande zum Thema „Polizei in Entwicklung – die Mission der niederländischen Polizei“ begrüßt werden.

Polizeikonzepte für die Zukunft

Beide Länder waren von den Organisatoren des Tages der Wissenschaft mit Bedacht gewählt. Zum einen, weil Finnland ebenso wie Brandenburg ein Flächenland ist und der Vergleich zur erfolgreichen Polizei in Finnland zu gegebenen Anlässen immer wieder gern bemüht wird. Zum anderen, weil die Niederlande mit ihrem Anspruch an eine einheitliche, auf besonderer Spezialisierung beruhende Polizei, ebenso als mögliches Modell angesehen werden.

Beide Länder setzten in ihren Polizeireformen auf Zentralisierung und Spezialisierung.

Beide Referenten kamen den Erwartungen der Gäste nach Informationen auf sehr fundierte Weise nach. Besonders in dem am Nachmittag veranstalteten Open Space konnten die Gäste mit allen Referenten diskutieren.

Johan Pawlis derzeitige Aufgabe ist es, das „National Intelligence Model“ für die lokalen finnischen Polizeibehörden zu entwickeln. Schwerpunkte des Projektes liegen im Bereich der Managementstrukturen und Führungsfunktionen, der Ermittlungsprozesse, des Wissensmanagements sowie der Identifikation von Entscheidungsebenen und der Entwicklung von verschiedenen Steuerungs- und Analyseinstrumenten. Das Projekt wird erarbeitet, um den Informationsaustausch auf nationaler Ebene zu gewährleisten sowie die Entwicklung von nationalen Performance Management Systemen zu unterstützen.

In der Polizei Finnlands bestand 2009 eine Polizeidichte von 1:680. Die Einsatzzeiten in Notfällen liegen in 2010 vom Notruf bis zum Einsatz im ganzen Land bei 13,6 Minuten. Damit haben sich die Einsatzzeiten von 2007 bis 2010 etwas erhöht, denn 2007 lagen sie bei 12,9 Minuten. Die Erhöhung ist negative Begleiterscheinung der Zentralisierung und Verminderung von Polizeiwachen.

Mit der Zentralisierung wurde zum

01.01.2010 eine Nationale Polizeiverwaltungsbehörde mit Hauptsitz in Helsinki und vier Niederlassungen eingerichtet. Die 190 Mitarbeiter werden von einem Polizeipräsidenten geleitet.

Zu den Aufgaben der Nationalen Polizeiverwaltungsbehörde gehören:

- Polizeiarbeit zu planen, zu entwickeln, zu überwachen
- die mit Polizeiarbeit verbundenen Nebenaufgaben zu erfüllen
- für alle Bürger im Land einen gleichen Zugang zu polizeilichen Dienstleistungen in vergleichbarer Qualität zu gewährleisten
- Entscheidungsfindungen in Kooperation zwischen den Polizeieinheiten herbeizuführen
- Verantwortung für Polizeieinsätze
- andere Aufgaben, die gerichtlich übertragen werden.

Die verschiedensten Abteilungen der Polizei in Finnland sind:

- Finnisches Kriminalamt
- Sicherheitspolizei
- Hochschule für Polizei
- Polizeiliches technisches Zentrum.

Die lokalen Polizeibehörden, insgesamt 24 mit 180 Polizeistationen („Service Points“) haben u. a. Sicherheit in der Gesellschaft zu gewährleisten, Kriminalität zu verhindern und aufzuklären und den Verkehr zu überwachen.

Die Hauptziele der finnischen Polizeiverwaltungsreform in 2009-2010 waren:

- die Polizei mehr zu spezialisieren und die Strukturen nach Spezialkenntnissen auszurichten
- verlässliche Präsenz im Gebiet für Bürger über die Schutzpolizei zu gewährleisten
- übersichtliche und schlanke Strukturen einzuführen
- die Umverteilung von Finanzmitteln erfolgreich durchzuführen.

Um diese Hauptziele zu erreichen, müssen die Leistungsanforderungen an den einzelnen Polizisten einerseits erhöht und andererseits ihm eine Personalperspektive gegeben werden. Das Polizeipersonal muss mit den Aufgaben vertraut, motiviert und in die verschiedensten Aufgabenfelder integriert sein.

Dr. Theo Jochoms ist Manager, Koordinator und Leiter der Forschungsgruppe „Polizeiliche Führung“ an der Polizeiakademie der Niederlande.

Seit 2001 publiziert er über polizeispezifische Themen zur Organisation, zum Management und zu polizeilicher Führungskompetenz. 2006 leitete er mit anderen Gastforschern eine umfassende Evaluationsstudie über das Leistungsmanagement in der niederländischen Polizei. 2009 führte er zusammen mit Forschern von der Erasmus Universität Rotterdam sowie von anderen Universitäten eine internationale Vergleichsstudie über die polizeilichen Strukturen und Systeme durch. Eine Publikation zu dieser Studie erschien im November 2009. Im Dezember 2009 erarbeitete Dr. Theo Jochoms zusammen mit anderen Kollegen eine wissenschaftliche Studie über polizeiliche Führung.

In seinem Referat ging Dr. Jochoms anfangs und eingehend auf die Aufgaben der Polizeiakademie ein, die durch ihre Lehre und Ausbildung wesentlich das Bild der gegenwärtigen und künftigen Polizisten des Landes prägt.

Er zeigte in Alltagsaufnahmen, welche Wirklichkeiten Polizisten erfassen müssen, in welchen unterschiedlichen Situationen sie zum Einsatz kommen und wie die Wirklichkeiten immer globaler werden, vor allem für die Jugend.

Unter den Entwicklungen, die Einfluss auf die Polizeiarbeit haben, zählte er auf:

- Mobilität der Bevölkerung
- offene Grenzen
- stark vernetzte Gesellschaften und Gemeinschaften
- Anonymität und Individualisierung
- Fragmentierung der Polizeiarbeit auf verschiedenen Ebenen
- wachsende Anforderungen an Polizeiarbeit
- Leistungsdruck, der auch teilweise zu Überforderung führen kann.

Die niederländische Polizei hat in den Jahren 2005 und 2008 Grundsatzpapiere veröffentlicht, die sich mit der Entwicklung der Polizei, der Personalentwicklung und der Führung der Polizei befassen.

Unter dem Motto „Wachsen und der Gesellschaft dienen“ hat jede Polizeiarbeit zu stehen; also bei der Strafverfolgung, beim Gesetzesvollzug, bei der Hilfeleistung. Dabei geht es nicht nur um Polizeiarbeit als solche, sondern um das Erfüllen und Umsetzen der Polizeiarbeitsideen. Die Probleme der Bürger, der Gesellschaft sollen erkannt und in Kooperation mit anderen Behörden, Einrichtungen und Bürgern angegangen werden.

Die Organisation der Polizei soll zentralisiert und einheitlich strukturiert sein. Es gibt nur eine Polizeileitung, eine Akademie usw. Jeder Bürger kann die gleichen Zuwendungen erwarten.

Basis für ein solches Polizeiverständnis ist die Professionalisierung der Polizei.

Es kommt aber auch darauf an, dass der Polizist emotional beteiligt ist und verantwortungsvoll im Sinne der gesamten Gesellschaft handelt.

Verunsicherte Sicherheits- experten

Die Polizei in der Konzepte-Inflation

Prof. Dr. phil. Rainer Prätorius
Universität der Bundeswehr Hamburg

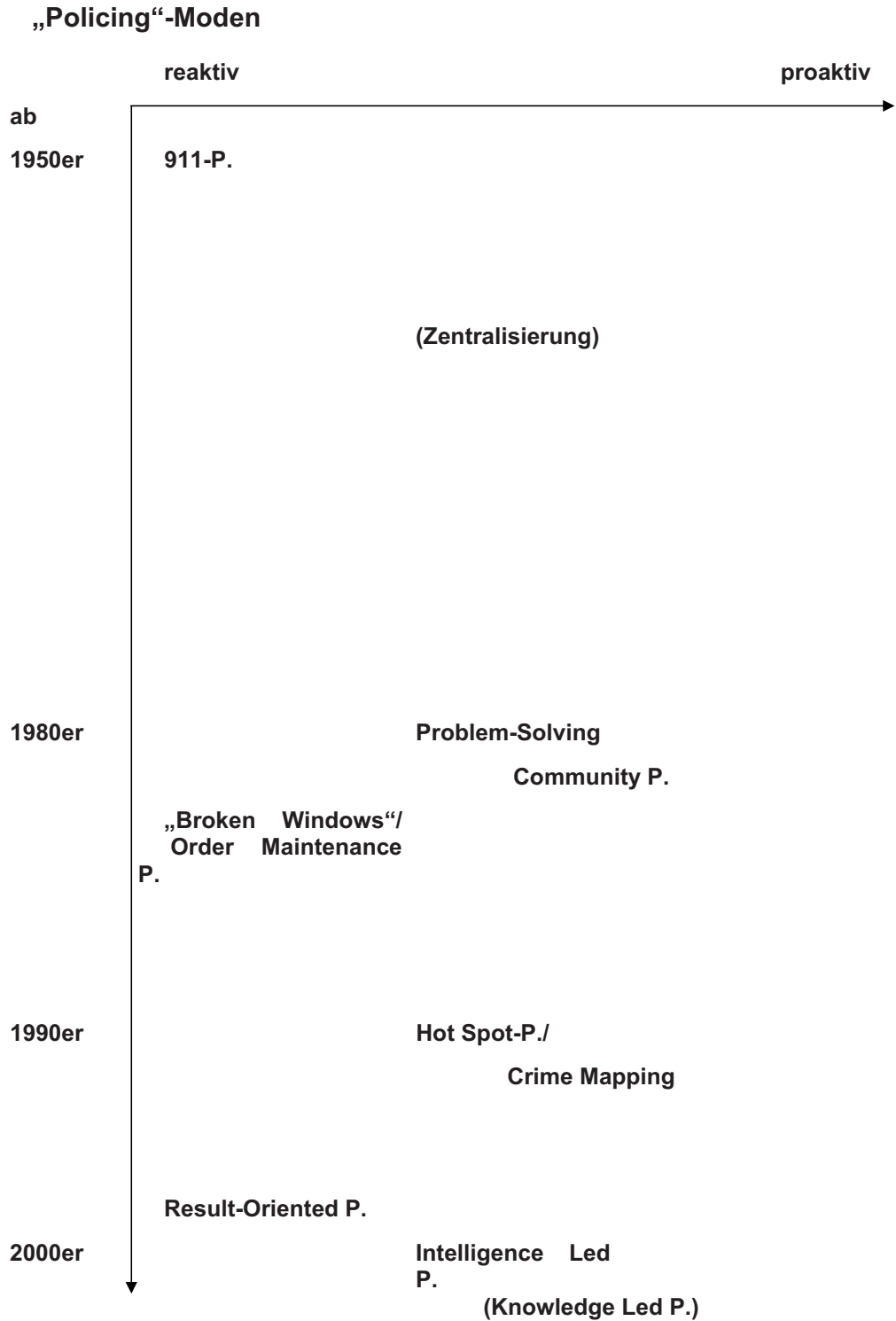


Inversionslagen sind häufig unangenehm: wenn sich eine warme Luftschicht über eine kältere schiebt, findet wenig Luftaustausch statt, es kommt zu Kopfschmerzen und Übellaunigkeit. In diesem Sinne beobachten wir in vielen „westlichen“ Demokratien eine polizeipolitische Inversionslage. Über einem konstanten, kalten Gegenwind widerfährt der Polizei ein Schwall heißer Luft auf Kopfhöhe: ersterer entstammt zumindest teilweise der Politik, letzterer weitestgehend. Kalt ist die Konfrontation mit Haushaltskürzungen, überzogenen Erwartungen der „Kriminalitätsbekämpfung“ und mit verschärften gesellschaftlichen Konflikten. Darüber hat sich eine wortreiche Produktion von Konzepten, Leitbildern, Strategieentwürfen und Tagungsmaterialien gelagert, die von vielen Polizisten als Ertrag eines Eigenlebens in der Sphäre der Politiker, Polizeiführer und Beratungsakademiker erfahren wird. Ist es nicht auch in anderen Bereichen erfahrungsgemäß billiger, den Behörden, denen man zusätzliche Planstellen verweigert, wenigstens ein paar neue Leitbilder anzudienen?

Ein solcher pauschaler und zynischer Einstieg mag wie das plumpe Einschmeicheln bei den Praktikern erscheinen. Doch man sollte dann auch überlegen, **warum** der entsprechende Beifall so leicht zu gewinnen ist. Ein Grund dafür dürfte im schieren Tempo des Konzept-

durchlaufs der letzten Jahrzehnte zu suchen sein. Beschränkt man das Spektrum auf Großkonzepte, die der Polizei eine Neuorientierung für einen breiten Aufgabenkatalog (d.h. nicht nur für spezifische Einsatzsituationen und Taktiken) verschreiben wollen, weitet man aber andererseits den Blick auf die etablierten Demokratien des nordatlantischen und pazifischen Raums aus, dann ergibt sich folgendes, schematisches Bild:

Verunsicherte Sicherheitsexperten



Dieses Bild liefert eine grobe Vereinfachung, die weitere Konzeptangebote weglässt. Die Achse „reaktiv/pro-aktiv“ wurde mit meiner subjektiven Beurteilung angelegt; folgte man nämlich der Selbstdarstellung der eingetragenen Konzeptionen, dann wäre sie wertlos, da sich fast alle als einigermaßen „pro-aktiv“ ausgeben. „Pro-aktiv“ ist aber eine Konzeption m.E. nur in dem Maße, in dem sie das vorbeugende, therapeutische Einwirken auf die Ursachen von Kriminalität und Störungen auch mit

nicht-polizeilichen Mitteln betont. Auch die Bearbeitung von **Kontexten** ist wesentlich; das sanktionierende Herausgreifen von Tätern und Störern allein genügt hier nicht als Kriterium, unbeschadet davon, wie frühzeitig dieses Sanktionieren einsetzt.

Ansonsten fällt an der Liste auf, dass die polizeilichen Großkonzepte, die in den letzten Jahren internationale Verbreitung fanden, fast ausschließlich aus dem angelsächsischen Sprach- und Kulturraum

entstammten. Bei allen sonstigen Unterschieden ist dies ein Entstehungskontext, in dem Polizei hauptsächlich aus ihren Aufgaben in der Kriminalitätskontrolle heraus bestimmt wird; die deutsche Idee der „Gefahrenabwehr“ bereitet bereits bei der Suche nach einem exakten, englischen Entsprechungswort Schwierigkeiten. Wer immer sich durch den Import angelsächsischer Reformparolen profilieren möchte, sollte sich dabei bewusst sein, dass die spezifischen Gütekriterien mit eingeführt werden: erfolgreiche Polizei erweist sich danach primär im Handlungsfeld Kriminalität. Die zweite Auffälligkeit zeigt sich entlang der Zeitachse: je näher wir an die Gegenwart rücken, umso mehr häufen sich die neu aufkommenden Konzepte. Dafür gibt es nachfrage- und angebotszentrierte Erklärungsmöglichkeiten. Sicher sind in vielen Ländern die Umwelten und Herausforderungen der Polizei komplexer und wandelbarer geworden. Aber auch die potentiellen Konzeptanbieter haben sich vermehrt. In vielen Polizeisystemen haben sich Ausbildungseinrichtungen seit den siebziger Jahren „akademisiert“; die Innenministerien förderten polizeispezifische und kriminologische Forschungen; die meisten polizeiwissenschaftlichen Journale internationalen Zuschnitts existieren erst seit ein bis zwei Jahrzehnten. Auch für Praktiker entsteht so der Eindruck, dass mit dem Eintreten für „Konzepte“ sich vielleicht Karriereprossen überspringen lassen oder externe Prominenz erlangt werden kann. Dieser Eindruck mag falsch sein, aber dass er geglaubt wird, genügt für seine Wirkung.

Die Polizei arbeitet an der Stabilisierung gesellschaftlicher Ordnungen und an der Verteidigung des Rechtssystems. Ihr Auftrag hat also etwas inhärent Konservatives. Sicherheitsexperten schätzen darum nur ein begrenztes Maß der Verunsicherung in den Rahmenvorgaben ihres Tuns. Ob die Schwelle an konzeptioneller Überfütterung überschritten ist, kann nur schwer und sowieso nur im Einzelfall entschieden werden, doch die Gefahr sollte denen bewusst sein, die bereits an neuen Angeboten stricken. Der Kern des Problems liegt darin, dass

sich die aufgelisteten Konzepte nicht etwa ablösen, sondern sich gewissermaßen „stapeln“. Community Policing etwa, in den späten achtziger Jahren international populär geworden, erwies sich als langlebiger, als Skeptiker damals erwarteten, und hat zumindest als Bestandteil „präventiver“ Strategien bis heute einen prominenten Platz in der Polizeipublizistik (vgl. Harris 2005, S. 36 ff.). Im weitesten Sinne als „problem solving“ bezeichnen sich auch fast alle Konzepte, die seit der Abkehr vom „911-policing“ Karriere machten.

„Problem Solving“ brachte eine Parole ein, die seitdem wie ein Ostinato in allen Konzepten präsent geblieben ist: „Resultate statt Prozeduren“. Die kritisierte, vorherige Praxis der schnellen und massiven Reaktion auf bereits geschehene Straftaten (benannt nach den „911“-Notrufen) diente als Gegenbild. Ihr warf u.a. der „Problem Solving“-Initiator Herman Goldstein vor, dass sie stetig wiederkehrende Rechtsbrüche in ebenso stetig wiederkehrende, reaktive Verarbeitungsprozesse umwandle (und damit das Bild einer stabilen und tätigen Rechtsordnung präsentiere), aber darüber ignoriere, was eigentlich die Quelle dieser stetigen Wiederkehr sei (Pelfrey 1998).

Die gestapelten Konzepte der Folgezeit haben die Forderung nach messbaren Erfolgen und angegangenen Problemursachen immer wieder bekräftigt, dummerweise haben sie dabei aber eher Uneinigkeit darüber erzeugt, wo die Probleme zu suchen sind und wie Erfolge sinnfällig werden.

„Problem Solving“ beispielsweise setzte auf ein systematisches Erschließen des vorhandenen Dienstwissens, um dann konzentriert z.B. problemverursachenden Milieus oder Lokalitäten polizeiliche Aufmerksamkeit, aber auch gelegentlich sozialpolitische Aktivitäten angedeihen zu lassen (Schmerler u.a. 2006, S. 25 ff.).

Das Konzept blieb also weitgehend polizeizentriert und fokussiert auf eingrenzbarere Eingriffssituationen: die Polizei schöpft aus ihrer eigenen Erkenntnisgewinnung bei der Identifikation von Problemen und systema-

Verunsicherte Sicherheitsexperten

tisiert ihre bewährten Lösungswege bei deren Bewältigung (vgl. Memory/Aragon 2001). Es ist darum auch der Verdacht aufgekommen, dass „problem solving“ keine neue Strategie sei, sondern eine „Philosophie“, mit der ein vorhandener Erfahrungsschatz geordnet werden könne – beispielsweise in das Kreislaufschema SARA (Scanning – Analysis – Response – Assessment), das hauptsächlich als Appell zu verstehen ist, nicht in vorgestanzte Routinen zu verfallen, sondern polizeiliche Antworten immer wieder an Reflexionen über die Natur der adressierten Probleme zurückzubinden. Im klassischen „problem solving“ bleibt das aber ein interner Appell, was daran erkennbar ist, dass immer wieder über eine zu schematische Anwendung dieses Analysekreislafs geklagt wird und darüber, dass mit dem Weggang von Vorgesetzten mit Reformeifer diese Orientierung am äußerlichen Schein die Oberhand gewinnt (Watson/Huneycutt 2000, S. 210).

Gerade diesen polizeilichen Selbstbezug versuchte „Community Policing“ aufzubrechen – darin sticht es bis heute unter allen genannten Konzepten hervor. Bei allen sonstigen Überschneidungen setzte sich das Konzept vom Problem Solving darin ab, dass polizeiliche Prioritätssetzung verstärkt von **externen** Eingaben – also Eingaben aus der Bevölkerung – abhängig gemacht wurde und dass die Kooperationsbemühungen auf Bürgerengagement und sicherheitstaktische Selbsthilfe ausgedehnt wurden (Moore 1992, S. 126).

Damit wurde ein grundsätzlicher Konflikt über die Wahl des Kriteriumgebers eröffnet, der die Konzepte bis in die Gegenwart hinein begleitet hat. Community Policing wollte **konkrete** Teilbevölkerungen in ihren Sicherheitsbedürfnissen ansprechen, da diese ja auch zu Aktivitäten in Unterstützung der Polizeiarbeit ermutigt werden sollten. Bezugsgröße wurde damit auch der **Raum**, in dem die Kooperation von Polizei, Kommune und Selbsthilfeorganisationen stattfinden konnte. „Resultate statt Prozess“ bedeutet in diesem Fall dann, dass die abgegrenzte Umwelteinerbenennbaren Bevölkerungsgruppe von dieser als sicherer erfahren wird.

In den meisten anderen Konzepten ist das allenfalls ein Nebenziel, da die Polizei hier einem wesentlich größeren Kollektiv gegenüber Verantwortung für „Resultate“ übernimmt. Es geht nämlich um die Gesamtheit der Steuerzahler, denen „value for money“ in der Gestalt von messbaren polizeilichen Erfolgen – Festnahmen, Ordnungsstrafen, Anklageerhebungen – versprochen wird. Damit sind alle Konzepte aus dem Geist der „Public Management“-Reformen gemeint, welche gerade angelsächsische Länder in den neunziger Jahren überspülten, die aber auch unterschiedliche Kombinationen mit anderen Ansätzen zur polizeilichen Neuorientierung eingingen.

Die typischsten Elemente dieses „Managerialismus“ waren die Übertragung gewisser Spielräume bei der Bewirtschaftung materieller und (seltener) personeller Ressourcen in Kombination mit der Stimulanz des Wettbewerbs. Polizeiinstanzen sollten sich untereinander in ihrer Leistungsfähigkeit messen lassen, sie sollten aber auch offen dafür sein, Aufgaben an nicht-staatliche Träger zu übertragen bzw. mit diesen zu kooperieren.

Diese Philosophie ließ sich durchaus mit Idealen des „Community Policing“ verbinden. Australien ging beispielsweise anfangs einen solchen Weg: „Verantwortlichkeit“ wurde hier zunächst im Kontext von polizeilichem Fehlverhalten thematisiert, indem z.B. den Bürgern Beschwerde- und Schutzmöglichkeiten durch unabhängige Kontrollinstanzen eingeräumt wurden. Solche Partizipationsangebote wurden ab ca. 1981 auch auf die inhaltliche Ausgestaltung der Managementspielräume ausgedehnt. Die für entsprechende Reformen zentrale Figur des **Kontrakts** gewann hier zentrale Bedeutung (vgl. O'Malley/Palmer 1996, S. 143-146). In Partnerschaften mit Polizeidistrikten sollten die lokalen Gemeinschaften ihre Sicherheitspräferenzen einbringen können, daraus sollten Schwerpunkte der Polizeiarbeit folgen, umgekehrt aber sollten die so aktivierten Zielgruppen in die Pflicht genommen werden, um einen präventiven Beitrag bei der Kriminalitätsminderung zu

leisten. Das klang alles sehr schön, nämlich partizipativ und gleichzeitig von modischem Effizienzdenken geprägt, geriet aber schon bald in raues Fahrwasser, denn „Management“ erwies sich als Schmuckverpackung für Stellenkürzungen. Das Resultat war ein gewisser Zynismus gerade bei jenen Mitarbeitern, die für die Verankerung der neuen Philosophie unumgebar waren: die Sergeants als Scharnier zwischen alltäglichem Außendienst und der zielgebenden Binnenorganisation. Untersuchungen zu der Umsetzung von neuen polizeilichen Ausrichtungen (Konzentration auf häusliche Gewalt) zeigten, dass diese zwar verbal angenommen wurden, dass aber auch Zuflucht zu alten Routinen gesucht wurde, die eine beharrungskräftige Subkultur auf der fraglichen Ebene wirkungsvoll abschirmte (Brunetto/Farr-Wharton 2005).

Es ist wohl kühn, aber vielleicht auch anregend, die australischen Erfahrungen zu verallgemeinern. Sie zeigen nämlich das Muster eines wechselseitigen Betrugs: wenn Managementreformen von Polizisten als Täuschung seitens der Politik erfahren werden (Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten versprochen, Spardiktate wahrgemacht), dann wird mit Täuschung geantwortet. Das neue Vokabular wird fleißig genutzt, um die Fortführung des Altbekannten darunter zu verbergen (vgl. Hough 2007, S. 74).

Solche Verständnisprobleme konnten im Fall von England und Wales gar nicht erst aufkommen. Von Beginn an war hier unverkennbar, dass „Management“ als Kampftruf einer zentralisierenden Politik diene. Selbst Community Policing kam hier als eine Regierungsinitiative von oben in Mode, als es darum ging, auf ethnische Minoritätenkonflikte in Problemstädten wie Brixton, Bradford u.a. während der achtziger Jahre integrative Antwortstrategien zu finden. Ansonsten aber waren dezentrale Instanzen in der Ära Thatcher nur ein Objekt des konservativen Misstrauens. Als selbsternannter Anwalt des britischen Gesamtsteuerzahlers wählte sich diese Regierung einen Auftraggeber, der wesentlich angenehmer für sie war als die lokalen Vertretungen und

Stadtbewohner (vgl. Loader/Mulcahy 2003, S. 280-283), die nicht nur häufig der Oppositionspartei anhängen, sondern auch die Neigung hatten, **spezifische** Wünsche zur Kriminalitätsreduktion zu äußern.

Dem gedachten Gesamtsteuerzahler hingegen konnte unterstellt werden, dass er weniger Kriminalität schlechthin wolle, ohne dafür schmerzhaft abkassiert zu werden. Das Präzisieren dessen, was dies für konkrete polizeiliche Taktiken und Prioritäten bedeuten möge, konnte sich dann die politische Führung vorbehalten – und diese nützte das weidlich aus. Die ursprüngliche, „tripartistische“ Struktur des Einflusses auf die regionalen Polizeiorganisationen (lokale Vertretungen, Innenministerium, leitende Polizeifunktionäre) wurde scheinbar zugunsten letzterer, der Chief Constables, verschoben. Doch diese gewannen dabei zwar an Status gegenüber der Kommunalpolitik und wurden in Managementspielräumen aufgewertet, dabei aber gleichzeitig immer stärker an Zielvorgaben, Standards und Erfolgsbilanzen seitens der Zentralregierung zurückgebunden (Jones 2003, S. 610 f.): diese Tendenz manifestierte sich im konservativen Police and Magistrate Courts Act von 1994, setzte sich aber auch unter Labour im Police Reform Act von 2002 fort – auch dann noch wurden die regionalen Polizeiführungen an strikte Zielvorgaben im Vokabular des „New Public Management“ ausgerichtet.

Die Unterschiede zwischen Tories und „New“ Labour lagen nicht in den zentralisierenden Ansätzen, sondern allein darin, welche Ausrichtungen dabei propagiert wurden. Während generelle Verbrechensreduktion (mit Betonung auf allgemeiner Gewaltkriminalität) das konservative Versprechen kennzeichnete, selegierte New Labour einzelne Deliktformen mit besonderer öffentlicher Aufmerksamkeit und Sensibilität (McLaughlin 2007, S. 127 u. 185). Rassistisch motivierte Gewalttaten gehörten in diesen Katalog, sexuelle Übergriffe und Kindesmissbrauch, kriminelle Jugendmilieus und international organisierte Verbrechensnetzwerke sind weitere Beispiele. Solche herausgehobene Deliktfor-

Verunsicherte Sicherheitsexperten

men treten selten in gemeinsamer, örtlicher Konzentration auf, sie zählen auch nicht alle zu jenen Phänomenen der Verwahrlosung und subjektiven Sicherheitsstörungen, auf die Community Policing gerne die Aufmerksamkeit lenkt. Ein streuender, räumlicher Ansatz empfahl sich also aus „New Labour“-Sicht nicht, vielmehr schloss man sich an einen Trend an, der schon bei den Vorgängerregierungen angelegt war. Schon in den achtziger Jahren wurden in Großbritannien massive Zweifel am Sicherheitsertrag von sichtbarer Polizeipräsenz und intensiver Bestreifung geäußert, gleichzeitig wurde die Wirksamkeit der Polizei angesichts besonders schlagzeilenträchtiger Kriminalitätsphänomene in Frage gestellt (Reiner 2007, S. 157). Ausdruck der letzteren Entwicklung waren Verschärfungen in der Kontrolle, die über das Polizeihandeln in Form von Rechnungsprüfungen und Leistungsbewertungen ausgeübt wurden, aber auch entsprechende Einflussnahmen auf die Justiz durch Richtlinien zur Strafzumessung sowie die Formierung neuer Spezialeinheiten für Schwerpunktaufgaben (Jones 2003, S. 613-615; James/Raine 1998, S. 26).

Eine Schwerpunktsetzung bedeutet nicht zwangsläufig eine gleichzeitige Verschiebung zu einer vor allem sanktionierenden, punitiven Strategie – sie wirkte aber in diesem Fall so (vgl. Hough 2007, S. 68 f.). An diesem Zusammenhang lässt sich auch die Verwobenheit der erwähnten Konzepte gut veranschaulichen. Identische oder zumindest ähnliche Schlagworte wurden jeweils neu aufgegriffen, um dabei aber strategische Akzentverschiebungen mitzutransportieren – eine Praxis, die wahrscheinlich nicht die Freude über neue Schlagworte in der Polizeipraxis steigert.

In Problem Solving-Ansätzen der 80er Jahre beispielsweise wurden räumliche Konzentrationen von Kriminalität und sozialer Zerrüttung im „hot spot“-Sinne ausgesucht, um ihnen Maßnahmbündel zu widmen, die auch den Einbezug sozialfürsorglicher Instanzen und von Selbsthilfe zuließen (Tilley 2003, S. 318 f.). Die dem New Yorker Modell zugeschriebenen Tak-

tiken hingegen erklärten eine ganze Stadt gewissermaßen zum „hot spot“ und schwörten auf die Wirkung eines frühen, polizeilichen Einschreitens auch bei Kleinkriminalität, das die Rückeroberung des öffentlichen Raumes durch den gesetzestreuen Alltag einleiten sollte.

Streuendes, punitives Vorgehen hier, konzentriertes und präventives Vorgehen dort – so könnte man zwei Strategien voneinander abgrenzen, die schon damals im angelsächsischen Raum parallel praktiziert wurden. Aber leider ist das Bild noch komplizierter. „Hot spot“-Strategien haben bis heute in **allen** Konzepten ihren Platz gefunden – und dies überwiegend unter eher punitiven Vorzeichen. Die New Yorker Strategie bestand nämlich nicht allein aus der flächendeckenden Frühsanktionierung von Störungen und Kleinkriminalität. Im berühmten Compstat-System wurde gleichzeitig eine Kombination von computergestützter, räumlicher Statistik und dezentraler Ergebnisantwortung eingeführt, das mit gestärkten Zugriffsermächtigungen und verdeckten Ermittlungsmethoden die Aufmerksamkeit vor allem auf den kategorialen „hot spot“ Drogenkriminalität konzentrierte (Karmen 2000, S. 93-106).

Nicht zufällig war es **dieser** Teil der viel publizierten New Yorker Erfahrungen, der die meiste Resonanz in Weiterempfehlungen und Preisauszeichnungen bereits im U.S.-Polizeisystem einheimste (Silverman 1999, S. 123 f.). Ein flächig ausschwärmendes Praktizieren der „Null-Toleranz“-Strategie ist personalintensiv, ob die in New York darum praktizierte Personalaufstockung positive Effekte auch bei der schweren Gewaltkriminalität erzeugte, blieb dennoch umstritten (Karmen 2000). Unumstritten hingegen war, dass die verschärfte Leistungsbewertung und Ergebnisverantwortung der Reviere gut zu sozialräumlichen Kriminalitätsanalysen passte. „Hot“ war in dieser Konsequenz nicht mehr primär, was in der Bevölkerung als gefährliche Umwelten erfahren wurde, sondern was sich durch Verdichtung von Tatverdächtigen und Tatgelegenheiten als Objekt polizeilicher Beobachtung empfahl – nicht unbedingt eine

einzelne, zusammenhängende Nachbarschaft, sondern auch kriminelle Netzwerke und Aktionsfelder. Nie offen propagiert, war die dominante Philosophie in allen Konzepten ab den neunziger Jahren: „Zielleitend ist, was Zahlen produziert“.

Die Erfahrungen der niederländischen Polizei sind exemplarisch dafür. Im „Dutch Police National Framework 2003-2006“ legte sie die Politik massiv auf einheitliche Output-Indikatoren fest, um dem von Rechtspopulisten geschürten Verdacht einer „Zahnlosigkeit“ entgegenzuwirken. Das eingeführte Punktesystem für polizeiliche Maßnahmen hatte unverkennbare Prioritätsverschiebungen zur Folge: mehr formale Ordnungsstrafen statt nicht-„buchbarer“ Ermahnungen, mehr eingeleitete Strafverfahren statt präventiver Projekte, mehr Orientierung an der nationalen Kriminalpolitik, weniger Interesse an kommunaler Bedürfnisartikulation (v. Sluis u.a. 2008, S. 423-425).

Wer sich mit „harten“ Aktivitäten an der Abarbeitung ebenso „harter“ Kriminalitätsdaten zu bewähren hat, wird kaum geneigt sein, seine Schwerpunktsetzung von so „weichen“ Kriterienebern wie lokaler Partizipation anleiten zu lassen. Dies illustriert auch die Karriere des vorerst jüngsten Großkonzeptes, des Intelligence Led Policing (ILP). Dieses erlangte Prominenz in England und Wales unter New Labour und drückte die erwähnte spezifische Abwandlung der Zentralisierungstendenz aus. Eine Komponente dabei war die große Betonung von **systematischer** Informationsgewinnung und –verarbeitung, die auch der Faszination von neuen Technologien geschuldet war: nicht zufällig entwickelte sich auf der britischen Insel das umfassendste System der Überwachung öffentlicher Räume mit Videosystemen (CCTV). Aber anders als in der „hot spot“-Variante á la Compstat lag das Interesse weniger bei Straßenkriminalität und Vandalismus, sondern bei dahinterliegenden Strukturen, die mehr Analyse als Beobachtung erforderten – bis hin zur Adaption geheimdienstlicher Arbeitsweisen. Die Tendenz „weg vom Raum“ als Hauptbezug wird dadurch noch verschärft,

auch wenn ein Teil der informationellen Rohmasse noch aus der raumbezogenen Polizeiarbeit gewonnen wird – nämlich durch dezentrale, mobile Dateneingabegeräte (vgl. Ashby u.a. 2007, S. 163), die aber als Nebenertrag der täglichen Routinearbeit zunächst nur Prozessdaten lieferten, aus denen nicht selbsttätig die gewünschten, komplexen Lagebilder entstanden. Die logische Parallelentwicklung war der Ausbau analytischer Einheiten innerhalb der regionalen Polizeibehörden (constabularies), die im vorherigen Zentralisierungsprozess größtmäßig so angewachsen waren, dass sie Raum für derartige Spezialisierung boten (Carter/Carter 2009, S. 312 f.). Damit sollten die Ermittlungsaktivitäten der regulären Kriminalpolizei an Erkenntnissen über Hintergründe, Vernetzungen und wiederkehrende Kriminalitätsursachen ausgerichtet werden. Doch auch die Ermittlung selbst wird zentralisiert. Die Selbstorganisation der regionalen Polizeichefs hat dem Vorschub geleistet, aber auch Regierungsaktivitäten zahlten sich aus: Organisationen wie das National Crime Squad und der National Criminal Intelligence Service können sich nun bei hervorgehobenen Kriminalitätsformen neben den regionalen Autoritäten einschalten (Keane/Kleiven 2009). Die Constabularies sollen nicht nur selbst mit Ermittlungsmethoden und Analysetechniken der Dienste und der zentralen Spezialpolizeien arbeiten; sie sollen auch kooperationsfähig zu beiden sein, um bei besonders herausfordernden Phänomenen dann auch im Verbund der Sicherheitsorgane agieren zu können.

Die neueren geographischen Informationssysteme, die polizeitaktische Haupttrichtungen in der Region anleiten sollen, gehen konsequenterweise sowohl vom polizeilichen Dienstwissen **und** von artikulierten Einwohnerbedürfnissen weg. Stattdessen werden objektivierte Daten über die soziale Komposition von Wohngebieten herangezogen, um diese in einen Typenkatalog einzuordnen, dem dann polizeiliche Standardstrategien zugeordnet werden. Der Hauptzweck dieses Verfahrens (vgl. Ashby 2005) besteht dennoch nicht darin, die Polizei zu informieren, sondern darin, ihre

Verunsicherte Sicherheitsexperten

Leistungen adäquat zu messen und zu vergleichen. Die lokalen Polizeidienststellen, die in Wettbewerb um Ressourcenzuweisungen und Leistungspunkte („benchmarking“) treten müssen, sollen nicht in unfairer Weise angesichts unterschiedlicher Ausgangsbedingungen bewertet werden. Ein durchaus nachvollziehbares Anliegen, das dennoch eine bemerkenswerte Verschiebung signalisiert: es geht – anders als in früheren Anläufen zum „crime mapping“ – weniger um das Wissen, das die Polizeiarbeit für ihre primäre Aufgabenerledigung braucht, als um ein Wissen, das Politik und höhere Polizeiführung an diese Arbeit bewertend herantragen, um selbige „auf Trab“ zu halten.

Letztlich entwertet diese Tendenz das einstmals so hochgehaltene „lokale Wissen“, das besonders auf den Erfahrungsschatz des patrouillierenden, mit generalisierter Sicherheitsperspektive ausgestatteten Schutzpolizisten zugeschnitten war. Der „Bobby“ verlor in der Polizeipolitik unter „New Labour“ schon viel von seiner allgemeinen Beobachtungskompetenz an die computerausgewertete CCTV-Überwachung und an die Ausgliederung an nicht-polizeiliche Schutzdienste; auch die dezentrale Dateneingabe wurde im Resultat selten als getreue Übermittlung des eigenen Erfahrungsschatzes durch den Streifendienst empfunden.

Diese rasche Durchsicht neuerer Konzeptproduktion mag in ihrer Gedrängtheit verwirrend gewirkt haben. Zu einem gewissen Maße ist dieser Effekt auch gewollt. Er entspricht nämlich einer Verwirrung, die auch der Polizeidienst durch „Überkonzeptualisierung“ erfährt. Erst wurde im „Problem Solving“ die „hot spot“-Orientierung auf konkret erfahrbare, soziale Konfliktfelder bezogen, dann wurde sie im ILP auf kriminelle Zielgruppen umgedeutet; erst wurde im Community Policing die Öffnung der Polizei gegenüber der lokalen Gemeinschaft zelebriert, dann wurden geheimdienstliche Einkapselungen in Spezialoperationen wieder gerechtfertigt; mal gelten präventive und mit Sozialagenturen abgestimmte Maßnahmen als zielführend, mal drängt

sich das Erfüllen eines „Plansolls“ im Sinne von Sistierungen und Ordnungsstrafen in den Vordergrund; hier wird das Loblied des umfassend urteilsfähigen, ortskundigen Polizisten gesungen, dort wird seine Kompetenz zugunsten von Informationssystemen ausgelaugt; mal wird Präsenz gefordert, mal belächelt...

Die Moden folgen aufeinander, die Empfehlungen koexistieren aber auch und manche von ihnen treten zeitweise in den Hintergrund, um mit neuen Vokabeln wiederzukehren. Eine abwartende, ja zynische Haltung bei denen, die mit solchen Angeboten bedacht werden, darf darum nicht überraschen. In der Konzepte-Literatur findet sich die Klage über die Konsumunwilligkeit der Polizei als Konstante – aus Anbietersicht, versteht sich. Die letzten Jahre dürften diese Abwehrhaltung verstärkt haben, da strategische Neuausrichtungen meist im Kontext von Sparpolitiken über die Polizeien kamen. Das kann den Verdacht nähren, dass eine Politik, die Polizeiarbeit nicht durch Personal und Ressourcen erleichtern kann/will, davon ablenken will, indem sie an die Eitelkeit der Betroffenen durch verbalen Zierrat und präntiöse Selbstbeschreibungen appelliert. Motto: wir lösen unsere Problem zwar immer noch nicht, aber wir können sie jetzt immerhin „managen“.

Dies ist kein Plädoyer für Zynismus, sondern allenfalls ein Appell, dessen Ursachen zu verstehen. Die Tragikkomik der konzeptionellen Überproduktion der letzten Jahre besteht darin, dass sie auf reale Orientierungsprobleme in der Polizeiarbeit reagierte, aber dabei eine Betriebsamkeit an den Tag legte, die in dem eher ordnungsstiftenden, stabilitätserhaltenden Auftragsverständnis polizeilicher Alltagsbewältigung irritierend wirken musste.

Literaturverzeichnis

- Ashby, David I., 2005: Policing Neighborhoods: Exploring the Geographies of Crime, Policing and Performance Assessment. In: *Policing & Society*, Vol. 15, No. 4, S. 413-447.
- Ashby, David I.; Irving, Barrie L.; Longley, Paul A., 2007: Police reform and the new public management paradigm: matching technology to the rhetoric. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25, No. 2, S. 159-175.
- Brunetto, Yvonne; Farr-Wharton, Rod, 2005: The role of management post – NPM in the implementation of new policies affecting police officers practices. In: *Policing*, Vol. 28, No. 2, S. 221-241.
- Carter, David L.; Carter, Jeremy G., 2009: Intelligence-Led Policing. Conceptual and Functional Considerations for Public Policy. In: *Criminal Justice Policy Review*, Vol. 20, No. 3, S. 310-325.
- Harris, David A., 2005: *Good Cops. The Case for Preventive Policing*, New York.
- Hough, Mike, 2007: Policing, New Public Management and Legitimacy in Britain. In: Tom R. Tyler (Hg.): *Legitimacy and Criminal Justice. International Perspectives*. New York, S. 63-83.
- James, Ann, Raine, John, 1998: *The New Politics of Criminal Justice*. London and New York.
- Jones, Trevor, 2003: The governance and accountability of policing. In: Tim Newburn (Hg.): *Handbook of Policing*. Cullompton, Devon and Portland, OR, S. 603-627.
- Karmen, Andrew, 2000: *New York Murder Mystery. The True Story Behind the Crime Crash of the 1990s*. New York and London.
- Keane, Nick; Kleiven, Maren Eline, 2009: Risky Intelligence. In: *International Journal of Police Science and Management*, Vol. 11, No. 3, S. 324-333.
- Loader, Ian; Mulcahy, Aogán, 2003: Policing and the Condition of England. Memory, Politics, and Culture. Oxford/New York.
- McLaughlin, Eugene, 2007: *The New Policing*. London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Memory, John; Aragon, Randall, 2001: Importance of Proven Problem Solutions in Policing. In: dies. (Hg.): *Patrol Officer Problem Solving and Solutions*. Durham, N.C., S. 29-38.
- Moore, Mark Harrison, 1992: Problem-Solving and Community Policing. In: Michael Tonry/Norval Morris (Hg.): *Modern Policing*. (Crime and Justice, Vol. 15), Chicago and London 1992, S. 99-158.
- O'Malley, Pat; Palmer, Darren, 1996: Post-Keynesian policing. In: *Economy and Society*, Vol. 25, No. 2, S. 137-155.
- Pelfrey, William V., 1998: Precipitating Factors of Paradigmatic Shift in Policing. The Origin of the Community Policing Era. In: Geoffrey P. Alpert/Alex Piquero (Hg.): *Community Policing. Contemporary Readings*. Prospect Heights, Ill., S. 79-92.
- Reiner, Robert, 2007: *Law and Order. An Honest Citizen's Guide to Crime and Control*. Cambridge, UK/Malden, MA.
- Schmerler, Karin; Perkinst, Matt; Philipps, Scott; Rinehart, Tammy; Townsend, Meg, 2006: *Problem-Solving Tips. A Guide to Reducing Crime and Disorder Through Problem-Solving Partnerships*. Revised Version. U.S. Department of Justice-Office of Community Oriented Policing Services., Washington D.C.
- Silverman, Eli B., 1999: *NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing*. Boston.
- Sluis, Arie van; Cachet, Lex, Ringeling, Arthur, 2008: Result based agreements for the police in The Netherlands. In: *Policing*, Vol. 31, No. 3, S. 415-434.
- Tilley, Nick, 2003: Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing. In: Tim Newburn (Hg.): *Handbook of Policing*. Cullompton, Devon, S. 311-339.
- Watson, T. Steuart; Huneycutt, H. Craig, 2000: Observation and Analysis of Problem Solving in Police Departments and Schools Across the United States. In: Corina Solé Brito/Eugenia E. Gratto (Hg.): *Problem Oriented Policing. Crime-Specific Problems, Critical Issue and Making POP Work*. Vol. III, Washington D.C., S. 187-211. (Police Executive Research Forum).

Das heikle Geschäft der Modernisierung

Ein Forschungsprojekt zu Chancen und Risiken von Veränderungsprozessen in der Polizei

Dr. Jochen Christe-Zeyse
Vizepräsident der Fachhochschule der Polizei
des Landes Brandenburg, Oranienburg



Einleitung

Wer eine beliebige Gruppe deutscher Polizeibeamter bittet, die wesentlichen Veränderungen zu nennen, mit denen Polizeiorganisationen in Deutschland während der vergangenen zehn Jahre zu tun hatten, sollte etwas Zeit mitbringen und mehrere Blatt Papier. Denn unabhängig davon, um welches Bundesland oder um welche Polizeiorganisation des Bundes es sich handelt, wird der Fragende nach kurzer Bedenkzeit einen Katalog an Veränderungen genannt bekommen, der kaum einen Aspekt der polizeilichen Organisation auslässt. Eine eigene, informelle und ganz und gar unsystematische Erhebung erbrachte eine Liste, auf der u. a. die folgenden Stichworte auftauchten: Digitalfunk, Budgetierung, Schengen, blaue Uniformen, Kennzahlensysteme, Kommunale Kriminalprävention, BKA-Gesetz, automatische Kennzeichenfahndung, INPOL-neu, Abbau von Hierarchieebenen, Auslandsmissionen, Prümer Vertrag, Terrorbekämpfung, DNA-Analyse, Integration von S und K, Leasingfahrzeuge, AFIS, neue Beurteilungsrichtlinien, Kosten- und Leistungsrechnung, Bachelorstudium, zweigeteilte Laufbahn, Internetfahndung, IMP, Kriminologische Regionalanalyse, neue Regelungen zur TKÜ, Zusammenlegung von Dienststellen, Videoüberwachung, Qualitätsmanagement, ComVor, flexibles Schichtdienstmanagement, bunte Leitstellen, Prozessmanagement, SpuDok, Teamentwicklung, EUROPOL – und so weiter, und so weiter.

Diese ungeordnete und nur stichwortartige

Auflistung von Begriffen ist selbstverständlich nicht annähernd abschließend. Sie soll lediglich einen Eindruck vermitteln von der Vielfalt an Themen, mit denen sich die Organisation Polizei beschäftigt – von Themen, die auf der Tagesordnung von Konferenzen und Besprechungen stehen, zu denen Projektgruppen eingesetzt und Konzepte geschrieben werden. Alle diese Vorhaben kosten Zeit und Geld und oft genug auch Nerven, sie binden Ressourcen, die woanders fehlen, und sie sollten eigentlich nur einem einzigen Zweck dienen: die Polizei in Deutschland in die Lage zu versetzen, ihren gesetzlichen Auftrag im Rahmen des rechtlich Zulässigen besser zu erfüllen als vorher.

Doch tun sie das? Wer sich auf den Wachen und Revieren umhört, kann ins Grübeln kommen. „Wir beschäftigen uns nur noch mit uns selbst“ hört man da. Oder: „Wenn jeder Zweite in einer Projektgruppe sitzt, wer macht dann eigentlich noch die Arbeit?“ Solche Kommentare sind sicher oft einseitig, manchmal polemisch überspitzt, und mitunter bekommt man auch den Eindruck, als hätte es der eine oder andere Beamte, mit dem man spricht, ohnehin am liebsten, wenn sich überhaupt nichts ändert und alles immer so bliebe, wie es einmal (in der „guten, alten Zeit“) war.

Doch weisen solche Aussagen oft genug auch auf Phänomene hin, die durchaus ernst genommen werden sollten und die seit einigen Jahren auch verstärkt Gegenstand der organisationswissenschaftlichen Forschung geworden sind.

Das heikle Geschäft der Modernisierung

Kosten und Nebenwirkungen von Modernisierungsprozessen

„Das einzig Konstante ist der Wandel“ ist ein in der Managementwelt oft gehörter Satz, und natürlich kann man diesem Satz auch nicht so leicht widersprechen. Keine Frage: Viele Dinge um uns herum sind in Bewegung, und Organisationen, die mitten in der Gesellschaft einen Auftrag zu erfüllen haben, können nicht so tun, als ginge sie der gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische, demographische oder technologische Wandel nichts an. Doch der „Imperativ des ständigen Wandels“ wurde lange Zeit auch in der Unternehmenswelt als alternativlos dargestellt, und Manager sahen sich – unabhängig von der Branche – unter einem erheblichen Druck, ihre Firmen mit immer neuen Visionen, Strategien und Verbesserungsprozessen in Bewegung zu halten. Stillstand war Rückschritt, und Rückschritt war der Tod. So dachte man.

Bis in den achtziger Jahren immer mehr Organisationswissenschaftler skeptisch wurden und die – eigentlich recht naheliegende – Frage stellten, ob Organisationen, die sich dem Grundsatz des ständigen Wandels verschrieben haben, tatsächlich erfolgreicher sind als Organisationen, die sich weniger stark verändern. Das theoretische Fundament fanden einige dieser Forscher in einem Ansatz, der in den späten siebziger Jahren entwickelt wurde und der sich im Wesentlichen an Erkenntnissen aus der Bevölkerungsökologie (*population ecology*) orientierte. Die Bevölkerungsökologie ist eine Unterdisziplin der Biologie und beschäftigt sich mit der Frage, welche Faktoren zum Entstehen und Wachsen, aber auch zum Verschwinden von tierischen oder pflanzlichen Populationen in der Natur führen. Einen vergleichbaren Ansatz verfolgten einige Organisationswissenschaftler mit Bezug auf Organisationen, insbesondere Firmen unter den Bedingungen einer Konkurrenzwirtschaft: Firmen entstehen, einige wachsen und blühen, andere verschwinden recht schnell wieder, andere werden groß und geraten dann in eine Krise, manche schaffen den „turn around“ und arbeiten sich aus der Krise wieder heraus, andere

schaffen es nicht und verschwinden vom Markt.

Die Frage nach den Bestimmungsfaktoren, die für den Erfolg oder Misserfolg solcher Organisationsgeschichten verantwortlich sind, beschäftigt die Organisationswissenschaft seit inzwischen über 30 Jahren. Eine wichtige Rolle in der theoretischen Diskussion spielte dabei ein Artikel von Michael Hannan und John Freeman, der 1977 unter dem Titel „The Population Ecology of Organizations“ im *American Journal of Sociology* erschienen ist (Hannan / Freeman 1977). Seither hat sich auf der Basis dieser Überlegungen eine eigene theoretische Richtung etabliert, die vor allem in der angelsächsischen Welt die organisationswissenschaftliche Diskussion stark beeinflusst hat (Hannan / Pólos / Carroll 2007).

Um beantworten zu können, warum neue Branchen entstehen, woran sich Firmen orientieren müssen, um auf dem Markt erfolgreich zu sein, und welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass Firmen wieder vom Markt verschwinden, entwickelten die Bevölkerungsökologen einige zentrale Begrifflichkeiten, hinter denen jeweils recht komplexe theoretische Annahmen standen. Diese theoretischen Annahmen erlauben es, Wahrscheinlichkeiten für die Reaktion von Firmen, Märkten und vor allem auch von betroffenen „Stakeholdern“ (etwa Mitarbeitern, Führungskräften, Kunden, Lieferanten, Mitbewerbern, Aufsichtsbehörden, Medien etc.) modellhaft zu prognostizieren.

Das vielleicht wichtigste Konzept in diesem Zusammenhang ist die „Trägheit“ (*inertia*) einer Organisation, die von den Initiatoren eines Veränderungsprozesses gerne als Hauptproblem identifiziert wird, wenn es darum geht, Veränderungen gegen Widerstände durchzusetzen. Doch anders als die meisten Propheten des Wandels zu dieser Zeit sahen die Bevölkerungsökologen in einer gewissen Form von Trägheit einen wichtigen Schutzmechanismus gegen eine bestimmte Form von Veränderungsbemühungen – von Veränderungsbemühungen nämlich, die bei dem Versuch, die Schwä-

chen einer Organisation zu verringern, auch ihre Stärken in Frage stellen (Hannan / Pólos / Carroll 2004). Und zu diesen Stärken gehören häufig auch Faktoren, die gewissermaßen den „Kern“ oder die „Seele“ einer Organisation ausmachen und damit für die Mitglieder der Organisation, aber auch für weitere Stakeholder einen wesentlichen Grund darstellen, sich mit der Organisation zu identifizieren, ihr gegenüber loyal zu sein oder sie für leistungsfähig und notwendig zu halten. Doch Veränderungsprozesse, welche die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Organisation beschädigen, Veränderungsprozesse, die keine Rücksicht auf die bisherigen Vorstellungen nehmen, was das „Wesen“ einer Organisation ausmacht, oder Veränderungsprozesse, die den grundlegenden Charakter der Organisation in Frage stellen, gehen das Risiko ein, dass die Mitarbeiter, aber auch andere Akteure (Kunden, Lieferanten etc.) nachhaltig verunsichert sind und die reformierte Organisation buchstäblich nicht mehr wiedererkennen. Solche Veränderungsprozesse können eine Organisation so nachhaltig belasten, dass unter den Bedingungen der Marktkonkurrenz ihr Bestand in Gefahr gerät.

So lief in einer Zeit, in der der „Mainstream“ der Managementliteratur und der Beraterbranche nicht müde wurde, das hohe Lied der ständigen Veränderung zu singen, ein von Managern, Beratern und Bestsellerautoren nur wenig beachteter, deutlich skeptischerer Diskussionsstrang in der organisationswissenschaftlichen Fachwelt, der sich zwar nicht pauschal gegen Veränderungsprozesse wandte, wohl aber auf die teilweise erheblichen Kosten und Risiken hinwies, die insbesondere dann zu erwarten sind, wenn man versucht, Veränderungen durchzusetzen, ohne verstanden zu haben, wo die Belastungsgrenzen einer Organisation liegen und welche Faktoren für das reibungslose Funktionieren der Organisation besser unverändert bleiben sollten.

Der deutsche Organisationswissenschaftler Arndt Sorge verfasste gemeinsam mit dem niederländischen Wirtschaftswissenschaftler Arjen van Witteloostuijn im Jahre

2004 einen Aufsatz, der die unreflektierte Veränderungsbegeisterung von Managern und Beratern einer harschen Kritik unterzog und damit die Debatte weiter intensiviert (Sorge / van Witteloostuijn 2004). Die fachwissenschaftliche Debatte, die sich im Laufe der vergangenen zehn Jahre zu diesem Punkt weiter entwickelte, konnte sich u. a. auch auf einige empirische Arbeiten stützen, die gezeigt hatten, dass ein erheblicher Teil der Veränderungsbemühungen keineswegs die erwarteten Erfolge zeitigte und recht häufig sogar die Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit der untersuchten Organisationen verschlechterte, anstatt sie zu verbessern (so etwa Collins 1998; Burke 2002; Elsass / Veiga 1994; Pólos / van Witteloostuijn 2004; Sturdy / Grey 2003).

Veränderungsprozesse in der Polizei

Es ist unmittelbar einsichtig, dass die Ergebnisse der Bevölkerungsökologie nicht eins zu eins auf die Polizei übertragen werden können, denn anders als ein Unternehmen unter den Bedingungen der Marktkonkurrenz kann die Polizei nicht von Konkurrenzunternehmen aus dem Markt gedrängt werden. Doch auch eine Polizei kann durch unzureichend durchdachte und unsensibel implementierte Veränderungsprozesse in eine kritische Lage gebracht werden – in eine Lage, in der die Leistungsfähigkeit der Organisation durch die Veränderung nicht besser wird, sondern schlechter. Schlechter vor allem dann, wenn die Mitarbeiter die Veränderung nicht akzeptieren, weil sie in wesentlichen Teilen ihrer Berufsidentität verunsichert sind und dabei das Gefühl haben, dass sich ihre Organisation von dem entfernt, was sie in den Augen der Mitarbeiter sein sollte. Aussagen von Mitarbeitern, die auf eine solche Entfremdung hindeuten, sind etwa: „Das ist nicht mehr meine Polizei“ oder „Die da oben wissen überhaupt nicht, wie es bei uns an der Basis aussieht“. Solche Aussagen müssen selbstverständlich immer in den jeweiligen Kontext eingeordnet werden, denn bis zu einem gewissen Grad ist die Kritik an „denen da oben“ auch immer taktisch und gehört somit in jeder Organisation zum Alltag. Doch kann die Kritikbereitschaft der Basis

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

nicht immer mit dem lapidaren Hinweis auf eine (in der Polizei? Im öffentlichen Dienst? In Deutschland?) angeblich vorherrschende „Jammerkultur“ abgetan werden, denn nur zu oft stehen auch sehr berechnete Anliegen der Beschäftigten dahinter. Bedürfnisse nach Berechenbarkeit etwa oder nach Fairness, nach Beteiligung und Sorgfalt, Sensibilität und einem guten Gespür für die Erfordernisse der praktischen Arbeit in den Dienststellen vor Ort.

Besonders kritisch sind solche Veränderungsprozesse dann, wenn sie zum Ziel haben, die Ausrichtung, die Mission, die grundsätzliche Strategie oder das organisationale Paradigma der Organisation zu verändern (Christe-Zeyse 2006c). Typisch ist das bei Anstrengungen, die Organisation zu „modernisieren“, denn damit ist sehr häufig nicht gemeint, die Organisation durch kleinere Verbesserungen Schritt für Schritt in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben besser zu erfüllen, sondern mit dem Ziel der Modernisierung soll in der Regel die grundsätzliche Art und Weise, wie in einer Organisation gearbeitet wird, verändert werden. Unter dieser Art von Modernisierungsdruck stehen die meisten Polizeien Europas. Am grundlegendsten davon betroffen sind zweifellos die Transformationsgesellschaften Ost- und Südosteuropas, deren Polizei sich von einem mit sehr weitreichenden Befugnissen ausgestatteten und demokratisch nicht kontrollierten, bewaffneten Organ der Staatsmacht in eine bürgernahe und demokratisch kontrollierte Polizei verwandeln soll, die obendrein auch noch den Grundsätzen von Professionalität und Integrität verpflichtet zu sein hat, wie sie etwa im Europäischen Kodex der Polizeiethik niedergelegt sind.

Doch auch Polizeiorganisationen Mittel- und Westeuropas sind von Paradigmenwechseln betroffen, die den Beamtinnen und Beamten einiges an Anpassungsleistung aufbürden. So wurden etwa die niederländische Polizei im Jahr 1993 und die belgische Polizei im Jahr 2001 drastisch umorganisiert, was sich auch auf die Rolle der Polizei in der Gesellschaft, auf Abläufe,

Unterstellungsverhältnisse, Kommunikationsstrukturen, die Art und Weise der Zusammenarbeit mit anderen staatlichen und kommunalen Stellen, auf Arbeitsschwerpunkte und Strategien auswirkte. Die Einführung von Managementmethoden aus der Privatwirtschaft (Jann 2003; KGSt 1993) in die Polizei hat in anderen Ländern – so auch in Deutschland – ebenfalls Irritationen ausgelöst und Anlass zu der Befürchtung gegeben, dass einige wesentliche Werte der Polizei bzw. des öffentlichen Dienstes auf dem Altar der Effektivität und Effizienz geopfert werden sollten (Christe-Zeyse 2007).

Ziele des Forschungsprojekts COMPOSITE

Nach mehreren Jahren intensiver Forschungstätigkeit in verschiedenen Polizeiorganisationen Deutschlands (Christe-Zeyse 2005, 2006b; Jacobs / Runde / Seeberg / Christe-Zeyse / Barthel 2004; Jacobs / Keegan / Christe-Zeyse / Seeberg / Runde 2006; Jacobs / Keegan / Christe-Zeyse 2007; Jacobs / Christe-Zeyse / Keegan / Pólos 2008) entwickelte ein Forscherteam aus Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien vor rund drei Jahren ein Forschungskonzept, das mehrere Ziele verfolgte: Zum einen sollte es die Faktoren identifizieren, die Veränderungsprozesse in der Polizei zum Erfolg oder zum Misserfolg werden lassen. Zum anderen sollte es ein Modell erzeugen, mit dem die Schwierigkeiten, auf die man bei komplexeren Veränderungsprozessen fast zwangsläufig stößt, theoretisch befriedigend erklärt werden können. Drittens sollten die empirischen Arbeiten auch einen länderübergreifenden Vergleich erlauben. Und viertens sollte das Projekt konkrete Schlussfolgerungen produzieren, die es den politischen und administrativen Entscheidungsträgern, den Verantwortlichen auf den Führungsebenen, den Projektleitern und auch der mittleren Führungsebene erlauben, Veränderungsprozesse in Zukunft so zu konzipieren, zu organisieren und umzusetzen, dass die Chancen, den Veränderungsprozess erfolgreich zum Ab-

schluss zu bringen, deutlich höher sind als bisher.

Hieraus entwickelte sich ein Forschungsantrag im Rahmen des FP 7-Forschungsrahmenprogramms der Europäischen Union, der im Jahr 2009 eingereicht und im Frühsommer des Jahres 2010 von der EU bewilligt wurde. Der offizielle Name des Projekts lautet Comparative Police Studies in the EU (COMPOSITE). Konsortialführer des Projekts ist die Erasmus-Universität Rotterdam, vertreten durch das dortige Erasmus Research Institute of Management (ERIM). Neben der Erasmus-Universität Rotterdam sind an dem Forschungsprojekt noch 14 weitere Institutionen aus zehn europäischen Ländern beteiligt:

- Universität Antwerpen (B)
- Masaryk Universität, Brno (CZ)
- Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg, Oranienburg (D)
- Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik FIT, St. Augustin (D)
- Capgemini Telecom Media Defense, Paris (F)
- Centre de Recherches Sociologiques sur les Droits et Institutions Pénales, Paris (F)
- Fondazione per la Ricerca sulla Migrazione e sulla Integrazione delle Tecnologie FORMIT, Rom (I)
- Universität St. Kliment Ohridski, Skopje / Bitola (MK)
- Universität Utrecht (NL)
- Polizeiakademie, Apeldoorn (NL)
- Babeş-Bolyai Universität, Cluj (RO)
- ESADE Business School, Barcelona (SP)
- Universität Durham (UK)
- Universität Sheffield (UK)

Die Projektleitung wird von einem sechsköpfigen Projektmanagement-Team wahrgenommen, das sich aus der Projektkoordinatorin und einem FP 7-Spezialisten der Universität Rotterdam, aus zwei Vertretern der Universität Durham und jeweils einem Vertreter der Universität Antwerpen und der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg zusammensetzt.

Um die kontinuierliche Rückkoppelung mit der polizeilichen Praxis sicherzustellen, wurde ein sog. End User Board eingerichtet, in dem leitende Polizeibeamte aus den beteiligten Ländern vertreten sind. Dieses Gremium soll sich zwei Mal im Jahr treffen und gewissermaßen als die „Stimme der polizeilichen Praxis“ dienen. Die Mitglieder des End User Boards werden jeweils über die wesentlichen Schritte des Projekts, über die grundlegenden methodischen Entscheidungen und über Zwischenergebnisse zeitnah informiert und um ihre Kommentare und Verbesserungsvorschläge gebeten. Sie sollen damit verhindern helfen, dass sich die Forschungsmethodik, die Fragestellungen, die Hypothesenbildung oder die theoretischen Schlussfolgerungen zu weit von der polizeilichen Praxis entfernen.

Eine zentrale Rolle in der Projektorganisation spielt darüber hinaus das sog. Strategic Advisory Board. Diesem Gremium gehören Mitglieder der obersten Entscheidungsebenen aus den zehn europäischen Ländern an, in der Regel Abteilungsleiter aus den zuständigen Ministerien oder Behördenleiter. Dieses Gremium trifft sich einmal im Jahr und dient als hierarchisch sehr weit oben angesiedeltes Review-Organ, das dafür sorgt, dass die legitimen strategischen Interessen der nationalen Polizeiorganisationen gewahrt bleiben. Es soll zum anderen aber auch sicherstellen, dass die Forschungsergebnisse dort ankommen, wo sie nach dem Willen der Europäischen Union und der Projektverantwortlichen ankommen sollen: bei den Entscheidungsträgern, die an oberster Stelle (mit) verantwortlich sind für die optimale Ausrichtung der ihnen anvertrauten Organisationen. Und nicht zuletzt dient dieses Gremium dazu, die erhebliche strategische Bedeutung, die das Projekt COMPOSITE nach dem Willen der EU-Kommission hat, auch durch die repräsentative Besetzung dieses Organs im europäischen Kontext zu dokumentieren.

Inhaltlich gliedert sich das Forschungsprojekt in insgesamt elf Arbeitspakete (AP) oder „Work Packages“. Hiervon beschäftigen sich vier Arbeitspakete mit den folgenden Querschnittsaufgaben:

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

- Projektmanagement
- Wissenschaftlich-methodische Koordination
- Verbreitung der Forschungsergebnisse (Dissemination)
- Informationssammlung sowie der Entwicklung von Trainings- und Beratungskonzepten.

Ein wesentliches Ziel des Forschungsprojektes, dem auch von der Europäischen Kommission eine große Bedeutung beigegeben wird, ist die Vermittlung der Forschungsergebnisse auch in die polizeiliche Fachwelt und die politische und allgemeine Öffentlichkeit hinein. Da Forschungsergebnisse häufig nur in wissenschaftlichen Fachzeitschriften publiziert werden, besteht die Gefahr, dass sich der Kreis derjenigen, die von diesen Ergebnissen erfahren, auf die wenigen Wissenschaftler beschränkt, die solche Zeitschriften lesen. Und dies sind aller Erfahrung nach nicht diejenigen, die Verantwortung tragen für die untersuchten Organisationen oder für die Umsetzung von Veränderungsprozessen. Aus diesem Grund wurde die Verbreitung der Forschungsergebnisse als eigenes Arbeitspaket gestaltet und mit den entsprechenden Ressourcen versehen. Verbreitungskanäle sind in erster Linie die Internetseite des Projekts (composite-project.eu), Publikationen in wissenschaftlichen und polizeilichen Zeitschriften, aber auch in Zeitungen und Zeitschriften für ein sehr viel breiteres Publikum. Hinzu kommen Konferenzen und Symposien, Fachtagungen und Fortbildungsveranstaltungen, Referate und Vorträge in Behörden und Dienststellen, auf Seminaren der Europäischen Polizeiakademie CEPOL oder vergleichbaren nationalen oder supranationalen Institutionen. Doch die Verantwortungsträger in Politik und Polizei sollen die Forschungsergebnisse nicht nur erfahren, sondern sie sollen auch in die Lage versetzt werden, hieraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Hierzu sollen Trainings- und Beratungskonzepte entwickelt werden, die sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen (etwa über die Europäische Polizeiakademie CEPOL) angeboten werden sollen.

Neben den vier Arbeitspaketen, die Querschnittsaufgaben zum Inhalt haben, unterteilt sich das Forschungsprojekt in sieben weitere Arbeitspakete, in denen die empirischen Fragestellungen bearbeitet werden. Diese Arbeitspakete bilden den eigentlichen wissenschaftlichen Kern des Projekts und sollen deshalb im Folgenden etwas eingehender vorgestellt werden:

Die empirischen Arbeitspakete

- AP 1: Analyse der Veränderungsnotwendigkeiten für die Polizeien Europas

In Arbeitspaket 1 werden die für die Polizeiorganisationen Europas relevanten Herausforderungen und Veränderungsnotwendigkeiten, die auf politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und rechtliche Faktoren zurückgehen, einer eingehenden Analyse unterzogen. Ziel ist es dabei, die Gemeinsamkeiten, aber auch die Unterschiede in den Themen, die in den unterschiedlichen Ländern Europas auf der polizeipolitischen Agenda stehen, zu identifizieren und in einem weiteren Schritt auch Aussagen darüber zu machen, ob diese Herausforderungen auch gleich, ähnlich oder unterschiedlich definiert werden. Vorläufig ist – wie oben bereits angedeutet wurde – noch keineswegs klar, ob etwa hinter dem Erfordernis, eine Polizei zu „modernisieren“, ein gemeinsames Verständnis von moderner Polizeiarbeit steht.

Hinter diesem Arbeitspaket steht die Hypothese, dass Organisationen in einem Umfeld agieren, das bestimmte Anforderungen an sie stellt, auf die sie reagieren müssen. Organisationen befinden sich in einem ständigen Prozess des Abgleichens, ob die Art und Weise, wie sie auf Veränderungen der Umwelt reagieren, angemessen ist oder nicht, und Veränderungsprozesse sind in der Regel Versuche, die Organisation besser zu befähigen, auf diese Veränderungen zu reagieren. Formuliert etwa die Gesellschaft die Anforderung an die Polizei, sich bürgerfreundlicher und kundenorientierter zu verhalten, so wird die Polizei früher oder später anfangen, sich mit dieser Anforderung auseinander zu setzen. Dies kann sich

etwa in der Einrichtung von Revierdiensten oder Community Policing-Konzepten auswirken, aber auch in der Ausweitung von Fußstreifen-tätigkeiten gegenüber der motorisierten Streife, in Modifikationen in der Aus- und Fortbildung oder in der Einrichtung von Ansprechpunkten an bestimmten Orten. Oft werden an die Polizei aber auch Anforderungen gestellt, die sich widersprechen, etwa wenn die Forderung nach besserer Präsenz mit der Anforderung kollidiert, Stellen zu sparen, um den Staatshaushalt zu entlasten. Oder wenn die Anforderung, die subjektive Sicherheit durch vermehrte Präsenz zu erhöhen, mit dem Anspruch kollidiert, als „anständiger“ und Steuern zahlender Bürger von allzu hartnäckigen Polizeikontrollen verschont zu bleiben.

Im Sprachgebrauch der Organisationswissenschaftler bezeichnet man die Anpasstheit einer Organisation an ihre Umwelt mit dem Begriff „Fit“, der sich ins Deutsche wohl am besten mit „Passung“ übersetzen lässt (Siggelkow 2001, 2002; Burton / Lauridsen / Obel 2002; Parker / van Wittellostuijn 2010). Eine Organisation, die gut auf die Anforderungen ihrer Umwelt reagieren kann, eine Organisation, die das bringt, was die Umwelt von ihr erwartet, hat eine gute Passung. Unter Marktbedingungen gelten Unternehmen mit einem hohen Maß an Passung als konkurrenzfähig, „gut im Geschäft“ und profitabel. Außerhalb eines konkurrenzwirtschaftlich organisierten Marktes gelten Organisationen mit einem guten „Fit“ als leistungsfähig und kunden- bzw. bürgernah, als effektiv und effizient.

Kommt es zu einem „Misfit“, hat die Organisation Schwierigkeiten, den Anforderungen ihrer Umwelt gerecht zu werden. Bei Unternehmen äußert sich dies in mangelnder Akzeptanz ihrer Produkte, sinkenden Umsatzzahlen, schwindenden Marktanteilen, Zahlungsproblemen und Insolvenzrisiken. Bei Organisationen außerhalb der marktwirtschaftlichen Konkurrenz äußert sich ein „Misfit“ darin, dass Organisationen immer wieder grundsätzlich in die Kritik geraten, dass sich im öffentlichen Diskurs (in den Medien, in der Politik) Unmut über ihre

Leistungsfähigkeit laut macht, dass die Akzeptanz der Bevölkerung nachlässt, dass die Organisation als Arbeitsgeber unattraktiver wird und sich Leistungsträger weg bewerben. Solche Entwicklungen führen in der Regel auch zu einem merkbaren Rückgang von Effektivität und Effizienz – vor allem dann, wenn eine solche Organisation sowohl vom Engagement ihrer Mitarbeiter als auch von der Kooperationsbereitschaft ihrer Umwelt abhängt. Einige staatliche bzw. öffentliche Sektoren der europäischen Länder haben zumindest teilweise solche Phasen bereits durchgemacht; einige haben sie besser bewältigt, bei anderen ist die Leistungsfähigkeit bei ihren Kunden oder in Teilen der Bevölkerung nach wie vor umstritten.

■ AP 2: Analyse der Fähigkeit, auf Herausforderungen zu reagieren

Auf der Grundlage der im Arbeitspaket 1 identifizierten Herausforderungen analysiert Arbeitspaket 2 die Fähigkeiten von Polizeien, ihre „Passung“ mit der Umwelt zu verbessern. Hierbei stützen sich die Forscherteams auf ihre weitreichenden Erfahrungen bei der Analyse von Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT), wie sie mit Bezug auf andere Organisationen bereits durchgeführt wurden (Barney 1991, 1995; Maijor / van Wittelloostuijn 1996, Armstrong / Shimizu 2007; Newbert 2007).

Die Literatur bietet hierzu eine Fülle von empirischen Studien und ein mittlerweile recht ausgearbeitetes Instrumentarium, um die Fähigkeiten einer Organisation zu bewerten, auf Veränderungen ihrer Umwelt dynamisch reagieren zu können. In der Fachwelt spricht man dabei von den *dynamic capabilities* einer Organisation (Eisenhardt / Martin 2007; Teece / Pisano / Shuen 1997; Pablo / Reay / Dewald / Casebeer 2007). Variablen, die hierbei eine Rolle spielen, sind etwa die Geschwindigkeit und Konsequenz, mit der eine Organisation auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert und die entsprechenden Leitungsentscheidungen umsetzt. Relevant sind aber auch die Quantität und Qualität der personellen

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

Ressourcen, die eine Organisation in solche Veränderungsprozesse steckt, oder die Verfügbarkeit eines modernen Projektmanagements oder der erforderlichen technischen Mittel. Zu nennen wäre aber auch die Fähigkeit, externe Unterstützung zu mobilisieren oder Rahmenbedingungen (etwa gesetzliche Regelungen oder die Ausstattung mit Haushaltsmitteln) zu verändern. Teil des Arbeitspakets 2 ist auch die Identifizierung von „Best practices“ bei der Bewältigung von Herausforderungen an eine Polizeiorganisation.

- AP 3: Analyse der Kommunikationsstrukturen

Die „Passung“ einer Organisation mit ihrer Umwelt ist in der heutigen Zeit sehr viel stärker als früher eine Frage der Kommunikation. In Zeiten hochkomplexer Organisationen und hochkomplexer Aufgaben kommt der Fähigkeit, Informationen sinnvoll und effizient aufzunehmen, zu verarbeiten und an die richtigen Stellen zu leiten, eine zentrale Bedeutung zu. Dies trifft gerade auch auf die Polizei zu, in der die Informationssteuerung oft das zentrale organisatorische Problem ist. Und schaut man sich die Fälle an, in denen die Polizei in die Kritik geraten ist, sind das neben Fällen von Gewalt, Korruption oder Rechtsbruch häufig Fälle, in denen etwa in einem spektakulären Kriminalfall herauskam, dass die Polizei eine Information eigentlich bereits hatte, diese aber nicht verfügbar war, um den Fall zu lösen. „Wenn Siemens wüsste, was Siemens weiß“ ist ein mittlerweile häufig zitierter Spruch eines ehemaligen Vorstandsvorsitzenden dieses Konzerns, der jedoch auf große Polizeiorganisationen sicherlich genauso gut anzuwenden wäre.

Eine Organisation wie die Polizei empfängt von allen Seiten Informationen: von Bürgern, Kollegen, aus dem Ministerium oder der Fachaufsichtsbehörde, aus der Justiz, den Kommunen, von anderen staatlichen Stellen, aus dem Internet, aus dem Ausland, von Europol und Interpol usw. Und diese Informationen kommen nicht über eine zentrale Schleuse in die Organisation, sondern gewissermaßen durch alle „Poren“ in der Membran, welche die Grenze zur

Umwelt bildet. Organisationen müssen sich dieser Herausforderungen stellen und tun das auch. Regelungen werden erlassen und Informationswege definiert, Besprechungen werden abgehalten, Vorgänge wandern von Büro zu Büro, Mails werden verschickt und Telefonate geführt, Informationen werden in Intranets eingestellt, oder Laufwerke werden eingerichtet, auf die Einzelne, Gruppen oder alle Zugriff haben.

Diese technischen Möglichkeiten verändern die Organisation stärker, als man sich dessen oft bewusst ist. Mails ersetzen ja nicht nur den herkömmlichen Aktenvermerk oder das Telefonat, sie machen die Kommunikation über weite Strecken nicht nur konkurrenzlos schnell, billig und unabhängig von der direkten Verfügbarkeit des Gegenübers, sie schaffen auch ein Mittel, Information sehr einfach und auch noch nach langer Zeit nachvollziehbar zu machen. Auch dieser Umstand verändert die Zusammenarbeit, denn das Argument „das hat mir nie jemand erzählt“ ist leicht zu entkräften, wenn der Kollege die vor einiger Zeit versandte Mail hervorzieht.

Kommunikationsstrukturen lassen sich beobachten, analysieren und beschreiben, sie lassen sich bewerten und vergleichen. Die Forscher im Arbeitspaket Nr. 3 werden sich die Informations- und Kommunikationsstrukturen beschreiben lassen, werden an Besprechungen teilnehmen und Intranetseiten analysieren, sie werden Polizeibeamtinnen und -beamte fragen, wie oft sie an Besprechungen teilnehmen und wie viel sie telefonieren, wie viele Schriftstücke oder E-Mails sie täglich empfangen und versenden, sie werden versuchen, den Lauf einer Information oder einer Akte durch die Organisation nachzuzeichnen und vieles andere mehr. Auf dieser Grundlage wird eine Typologie von Kommunikationsstrukturen erstellt, die es erlaubt, Organisationen im Hinblick auf ihren Umgang mit Kommunikation und Information zu klassifizieren.

- AP 4: Analyse der technischen Herausforderungen und Trends, die sich auf die Polizeiarbeit auswirken

Technologische Neuerungen wirken inzwischen sehr stark auf die Polizeiarbeit. Ein erheblicher Teil bezieht sich auf die im vorigen Absatz geschilderte Kommunikationsstruktur einer Organisation, etwa mit Bezug auf die Rolle elektronischer Medien (Mails, Internet, Intranet, SMS, Mobiltelefone). Doch greift die Frage nach den technologischen Trends über den Kommunikationsaspekt hinaus. Die Möglichkeiten der Digitalisierung, der elektronischen Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Daten verändern zum einen die Polizeiarbeit, zum anderen aber auch das Verhältnis zwischen der Polizei und der Bevölkerung dramatisch. Was früher in Aktenmappen und Regalen lag, in Notizbüchern oder auf Karteikarten geschrieben war, ist heute in Datenbanken gespeichert und innerhalb kürzester Zeit zugänglich. Millionen von Datensätzen können in wenigen Sekunden durchsucht und mit anderen Datenbeständen abgeglichen werden. Einsatzleitrechner steuern die Einsätze von Streifenwagen, die wiederum zunehmend mit mobilen Computern, Navigationssystemen und Satellitenortung ausgerüstet werden. Moderne Analyseprogramme ermöglichen das Darstellen von Personenbezügen in kriminellen Organisationen; elektronische Unfalltypensteckkarten ersetzen die früher üblichen, großen Straßenkarten mit ihren unzähligen bunten Stecknadeln; die digitale erkennungsdienstliche Behandlung ermöglicht die Erfassung und Identifikation von Personenmerkmalen in Sekundenbruchteilen; die automatische Kennzeichenerkennung bietet die Möglichkeit, digital erfasste Kennzeichen mit den unterschiedlichsten Datenbeständen abzugleichen oder sogar Bewegungsbilder von Millionen von Kraftfahrzeugen zu erzeugen. Und nicht zuletzt verlässt sich die kriminalpolizeiliche Ermittlungsarbeit inzwischen sehr stark auf die Errungenschaften der modernen Kriminaltechnik, insbesondere auf deren Fähigkeit, Substanzen auch noch in mikroskopisch kleinen Mengen zu bestimmen und anderen Daten zuzuordnen.

Selbstverständlich variieren die technologischen Trends von Land zu Land. Das Aus-

maß, in dem etwa die englische Polizei von den Möglichkeiten der elektronischen Kennzeichenerfassung Gebrauch macht, ist in Deutschland (noch) undenkbar. Und von dem vielfach postulierten Ziel, jedem Polizeibeamten einen Zugang zu den polizeilichen Datenbeständen oder zur computergestützten Vorgangsbearbeitung zu verschaffen, sind einige Polizeien weiter entfernt als andere. Die Veränderungen zu untersuchen, die der Einsatz moderner Digitaltechnik in einer Organisation wie der Polizei bewirkt, trägt zweifellos zu einem deutlich besseren Verständnis von Veränderungsprozessen in dieser Organisation bei.

- AP 5: Untersuchung des Einflusses (organisations-)kultureller Faktoren auf die Veränderungsfähigkeit einer Polizeiorganisation

Dieser Teil des Forschungsprojektes ist aller Voraussicht nach der schwierigste. Es geht darum, den Einfluss kultureller und vor allem auch organisationskultureller Faktoren auf Veränderungsprozesse zu identifizieren und nach Möglichkeit auch zu messen. Zum Thema der spezifischen Organisationskultur der Polizei existiert inzwischen einiges an empirischen Studien, die es ermöglichen, einzelne Phänomene recht gut zu identifizieren und zu typisieren (Behr 2000, 2006; Chan 2003; Crank 2004; Lange / Schenck 2004; Manning 1997; Reichertz / Schroer 2003; Reuss-Ianni / Ianni 1983; Christe-Zeyse 2006b).

Eine zentrale Kategorie wird dabei das sein, was in einer Organisationskultur als selbstverständlich („taken for granted“) gilt, denn das ist gewissermaßen der „Kitt“, der die Organisationskultur – wie im Übrigen jede Kultur – zusammen hält. Soziale Gebilde, seien es Familien, Völker, Schulklassen, Kegelveereine oder Polizeiwachen funktionieren nur dadurch, dass es einen Bestand an Dingen gibt, die nicht hinterfragt werden müssen und die einfach funktionieren, ohne dass man sich etwas überlegen muss. Dazu gehören kulturelle Normen wie Tabus, moralische Werte, Höf-

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

lichkeitsregeln, ethische und religiöse Grundsätze, aber auch Vorstellungen über Qualität, Schönheit, Gerechtigkeit und vieles andere mehr. In einer Organisation wie der Polizei gibt es unzählige solcher „impliziter“ Normen, Grundsätze, Verhaltensformen, Anschauungen, Erfahrungswerte und Wahrnehmungsweisen, die den meisten Organisationsmitgliedern in der Regel nicht bewusst sind – eben gerade, weil sie selbstverständlich sind. Sie werden erst dann bewusst, wenn jemand dagegen verstößt oder wenn der Eindruck entsteht, dass etwas, das vorher nicht selbstverständlich war, mit der Zeit selbstverständlich wird. Solche Veränderungen kultureller Selbstverständlichkeiten passieren oft als Folge größerer gesellschaftlicher Veränderungsprozesse, denken wir etwa an die Rolle der Frau, an die Einstellungen zur Homosexualität, an gesellschaftliche Normen bezüglich des Zusammenlebens unverheirateter Paare oder an die zunehmende Randständigkeit des Zigarettenrauchens.

Doch mitunter kollidieren Veränderungsvorhaben, die eigentlich ein ganz anderes Ziel haben, mit organisationskulturellen Selbstverständlichkeiten und stoßen nur aus diesem Grund auf Schwierigkeiten. Oben wurden bereits die Akzeptanzprobleme angesprochen, auf die die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente gestoßen ist. Diese Schwierigkeiten lassen sich in Teilen nur dann verstehen, wenn man die Einführung von Philosophien, Grundsätzen und Instrumenten aus der Unternehmenswelt in die Polizeikultur als Verletzung organisationskultureller Selbstverständlichkeiten der Polizei versteht. Solche unternehmerischen Grundsätze sind etwa eine strikte Ergebnis- und Erfolgsorientierung mit der Zuweisung entsprechender Verantwortlichkeiten, die Konzentration auf ein sinnvolles Verhältnis von Aufwand und Ergebnis oder die Entlohnung nach Leistung. Im Kontext der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ und im Kontext der spezifischen Grundsätze, die in der Polizeiarbeit gelten, werden solche Elemente nicht nur als fremdartig empfunden, sondern als dysfunktional, unge-

recht und als eklatanter Bruch mit bisher bestehenden Selbstverständlichkeiten des Polizeiberufs (Christe-Zeyse 2006a, 2006c, 2007, Lange / Schenck 2004).

Nur wer die organisationskulturellen Selbstverständlichkeiten kennt, kann auch beurteilen, ob ein Veränderungsprozess vor allem deshalb auf Widerstand stößt, weil er – gewollt oder ungewollt – gegen solche organisationskulturellen Selbstverständlichkeiten verstößt. Und nur wer dies berücksichtigt, hat die Chance, Veränderungsprozesse so zu gestalten, dass sie ein höheres Maß an Akzeptanz erzielen. Doch ist es nach wie vor schwierig, die beobachteten Phänomene dieser typischen Polizei- oder Polizistenkultur auch zu operationalisieren und damit messbar zu machen. Das Forscherteam wird den Versuch unternehmen, Skalen zu bilden mit Ausprägungen von Merkmalen, die für Polizeiorganisationen typisch sind, und diese über Ländergrenzen hinweg zu vergleichen. Solche Merkmale wären etwa Stärke des Professionsbewusstseins, Distanz zu unternehmerischen Werten, hierarchische Ausrichtung, Gehorsamsbereitschaft, Bürgernähe, Gewaltbereitschaft, Loyalität, Teamgeist, Maskulinität usw. Die genannten Items sind lediglich Beispiele und müssen im Rahmen des Arbeitspaketes natürlich noch sorgfältig ausgewählt, beschrieben und vor allem operationalisiert werden.

Ein wesentlicher Bestandteil dieses Arbeitspaketes ist zudem die Untersuchung, welche Auswirkungen solche Veränderungsprozesse auf die Leistungsfähigkeit der Organisation haben. Wie reagieren die Organisationsmitglieder, wenn Veränderungsprozesse dem zuwiderlaufen, was in der Polizei organisationskulturell als selbstverständlich gilt? Steigt die Krankheitsrate im Zuge eines Veränderungsprozesses signifikant an? Bewerben sich Beamte aus Organisation weg, die von dem Veränderungsprozess betroffen sind? Werden die Ergebnisse schlechter? Sinken die Stimmung und die Arbeits- und Berufszufriedenheit? Lassen sich Phasen in dem Veränderungsprozess identifizieren, in denen die

Stimmung wieder besser wird? Und wenn ja: Kann man diese Phasen identifizieren und diese Beobachtungen verallgemeinern? Finden sich identifizierbare Wendepunkte, also Punkte, an denen die Stimmung „kippte“ oder sich später wieder erholte?

- AP 6: Beschreibung und Analyse der Faktoren, die die spezifische Identität von Polizeibeamten ausmachen

Ähnlich komplex wie das vorherige Arbeitspaket ist Arbeitspaket Nr. 6, auf das es allerdings aufbaut. Fragen der professionellen Identität sind sehr eng mit Fragen der Organisationskultur verbunden, und die Operationalisierungen aus AP 5 können zumindest teilweise auch für dieses Arbeitspaket genutzt werden. Und so kann auch dieses Arbeitspaket auf die bereits angeführten polizeiwissenschaftlichen Arbeiten zurückgreifen, die sich in den vergangenen drei Jahrzehnten bereits eingehend mit Fragen der spezifischen Identität von Polizeibeamten beschäftigt haben (Reuss-Ianni / Ianni 1983; Manning 1997; Behr 2000; Chan 2003; Crank 2004; Christe-Zeyse 2006b). Allerdings liegen bis heute noch kaum interkulturell vergleichenden Studien vor.

Der Kern des Arbeitspaketes besteht aus einer sorgfältigen Analyse derjenigen Faktoren, die eine spezifische polizeiliche Identität ausmachen, sowie der Zusammenhänge und gegenseitigen Abhängigkeiten dieser Faktoren untereinander. Auch hier spielt wieder die Frage der richtigen Balance eine entscheidende Rolle: Die meisten Veränderungsprozesse haben zum Ziel, die Arbeit der Polizei effektiver und effizienter zu machen. Doch wenn ein solcher Veränderungsprozess die Identität von Polizeibeamten beschädigt, sie sich mit anderen Worten nicht mehr sicher sind, was genau es bedeutet, ein Polizist zu sein und ob sie noch diesem Bild entsprechen, leidet auf der anderen Seite genau die Effektivität und Effizienz, die durch den Veränderungsprozess verbessert werden sollte. Ein besonders prägnantes – und unvermeidbares – Beispiel ist die Transformation von einer

sozialistischen Diktatur in einen freiheitlichen Rechtsstaat. Polizeibeamte, die in dem vorherigen System sozialisiert wurden, stehen mit einer solchen grundlegenden Veränderung nicht nur vor der Notwendigkeit, sich an neue Rechtsgrundlagen und Verfahren zu gewöhnen, sondern sie müssen ihre Rolle als Polizist neu definieren. Dies gelingt dem einen recht gut, doch der andere sieht sich der Organisation, der er angehört, entfremdet und wird vor diesem Hintergrund die neue Rolle aller Wahrscheinlichkeit nach auch nicht sehr gut ausfüllen können.

Doch auch deutlich weniger dramatische Veränderungen können zu einer spürbaren Irritation der eigenen professionellen Identität führen. So stieß die Einführung von Ansätzen des Community Policing bei vielen Beamten auf Widerstand, weil sich die dialogorientierte Gemeinwesenarbeit nur schwer mit dem nach wie vor stark von maskulinen Rollenvorstellungen geprägten Bild des „crime fighters“ vereinbaren lässt. Ironische Bemerkungen über die Aufgaben derjenigen, die nach Ansicht „richtiger Polizisten“ den ganzen Tag „nur Omis betütern“ und „aufpassen, dass auf Spielplätzen keine Schnapsflaschen rumliegen“ (Originalzitate) zeigen, dass viele Polizeibeamte ein sehr festgefügtes Bild davon haben, was einen „richtigen Polizisten“ ausmacht und womit sich die Polizei „eigentlich“ beschäftigen sollte.

Vergleichbare Beobachtungen kann man machen, wenn man die Befindlichkeiten erforscht, die mit den Aufgabenverlagerungen zwischen Organisationen oder Teilorganisationen einhergehen. So hat etwa die seit über zehn Jahren in weiten Teilen der deutschen Polizei vollzogene Verlagerung der Sachbearbeitung einfach gelagerter Fälle von der Kriminalpolizei auf die Schutzpolizei und die zunehmende Integration der beiden Sparten zu einer nachhaltigen Irritation vieler Kriminalbeamter geführt. Der Eindruck, dass etwas, für das man selbst eine lange und gründliche Ausbildung genossen hat, nun von Schutzpolizisten gemacht wird, die möglicherweise nur eine kurze Einweisung in die entsprechende Tä-

Das heikle Geschäft der Modernisie- rung

tigkeit genossen haben, wirkt als Entwertung der eigenen Kompetenz und bei einigen fast schon wie eine narzisstische Kränkung. „Das wäre so, als dürfte jetzt eine Krankenschwester operieren“, sagte ein erfahrener Ermittler auf die Frage, wie er die Verlagerung bestimmter kriminalpolizeilicher Tätigkeiten auf die Schutzpolizei empfindet.

Selbstverständlich soll in diesem Zusammenhang nicht untersucht werden, ob diese Befindlichkeiten berechtigt sind oder nicht. Sondern in diesem Arbeitspaket geht es zuerst einmal nur um die Beschreibung, Erklärung und Analyse typischer Identitätsphänomene in der Polizei bzw. in ihren unterschiedlichen Teilorganisationen.

■ AP 7: Rolle und Ausprägung von Führung in Veränderungsprozessen

Um die in den vorangegangenen Absätzen angesprochenen Aspekte der Veränderungsbereitschaft, der Organisationskultur und der professionellen Identität im Veränderungsprozess zu berücksichtigen, bedarf es einer kompetenten, d. h. sensiblen, aber auch ergebnisorientierten Führung. Führungskräfte in Veränderungsprozessen müssen einen mitunter heiklen Balanceakt bewerkstelligen: Sie müssen zum einen das angestrebte Ziel als einen attraktiven und erreichbaren Zustand kommunizieren, sie müssen aber zum anderen auch ausreichend Stabilität und Kontinuität vermitteln, um die durch die Veränderungen induzierten Verunsicherungen in der Belegschaft aufzufangen. Doch hierzu müssen die Führungskräfte eine ausreichend präzise Vorstellung davon haben, was den „Identitätskern“ ihrer Mitarbeiter ausmacht und wo sich ihre Mitarbeiter in diesem Identitätskern bedroht fühlen (könnten). Versuchen sie, die Veränderung durchzusetzen, ohne diese Aspekte zu berücksichtigen, wird die Mitarbeiterschaft Mittel und Wege finden, die (gefühlten) Bedrohungen ihrer beruflichen Identität abzuwehren oder doch zumindest abzumildern, und die Ziele des Veränderungsprozesses sind gefährdet. Sind die Führungskräfte aber zu stark darum besorgt, Befürchtungen erst gar nicht

aufkommen zu lassen, laufen sie Gefahr, alles beim Alten zu lassen und die geplante Veränderung dem Wunsch nach Stabilität zu opfern.

Arbeitspaket Nr. 7 untersucht die je nach kulturellem bzw. organisationskulturellem Hintergrund unterschiedlichen Führungsphilosophien und -praktiken in den jeweiligen europäischen Ländern, vergleicht sie und versucht, die (organisations-)kulturell bedingten Einflussgrößen zu identifizieren, zu beschreiben und auch zu vergleichen. Dabei soll auch herausgearbeitet werden, welche Art der Personalführung in dem jeweiligen (organisations-)kulturellen Kontext als nachgewiesenermaßen gut angesehen werden kann und welche Fehler in dem jeweiligen Kontext tunlichst vermieden werden sollten. Ein solcher Befund dürfte nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der zunehmenden internationalen polizeilichen Zusammenarbeit von Interesse sein.

Ausblick

Das Forschungsprojekt COMPOSITE nimmt sich eines Gegenstandes an, der bisher noch überraschend wenig erforscht wurde. Dies ist vor allem deshalb erstaunlich, weil zum einen der Aufwand, den Veränderungsprozesse in der Polizei verursachen, außerordentlich hoch ist, und zum anderen aber auch die Risiken, die mit solchen Veränderungsprozessen verbunden sind, erheblich sein können. Polizeiorganisationen sind im Allgemeinen sehr belastbare Organisationen: Polizeibeamte sind an „Kälte, Nässe, Angst“ gewöhnt und an das fatalistische Erdulden von Entscheidungen, die sie selbst für unsinnig halten. Viele von ihnen haben berufsbedingt ein eher pessimistisches Menschenbild und wundern sich nach eigener Aussage „über nichts mehr“. Sie kompensieren ihre Frustrationen oft mit Frotzeleien und einem sarkastischen Humor, sind aber auch stolz auf ihre Fähigkeit und die ihrer Organisation, „die Dinge dann doch immer wieder irgendwie hinzubekommen“.

Doch so robust die Polizei als Organisation mitunter auch wirken mag, so birgt die-

se (vermeintliche) Robustheit auch immer die Gefahr, dass die Abnutzungserscheinungen zu spät bemerkt werden und ein sich selbst verstärkender Abwärtstrend in Gang kommt. Die Organisationswissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang von „kaskadierenden Veränderungsfolgen“ (Hannan / Pólos / Carroll 2003a; Jacobs / Christe-Zeyse / Keegan 2007; Balogun 2006; Jacobs / Keegan / Christe-Zeyse 2007): Hat sich in einer Organisation erst einmal die Ansicht festgesetzt, dass etwa bestimmte grundlegende Fairnessnormen nicht mehr gelten oder dass „die da oben“ ja doch alles falsch machen, dann verändert sich auch die Wahrnehmung: Alle Vorfälle, die diese einmal festgefügte Ansicht (vermeintlich) bestärken, werden als Bestätigung dieser Ansicht wahrgenommen, und alle Vorfälle, die diese Ansicht entkräften könnten, werden ausgeblendet. Solche sich selbst bestätigenden Wahrnehmungsfehler erkennt man leicht an typischen Formulierungen wie etwa einem „das ist ja wieder typisch!“. Eine Organisation, in der sich die Ansicht verbreitet, dass „alles schlecht“ ist, nichts so richtig funktioniert, und „die da oben“ ohnehin nicht wissen, was wirklich los ist, hat ein Problem. Denn irgendwann hat sich diese Einstellung so verfestigt, dass „die da oben“ tatsächlich machen können, was sie wollen: Es ist immer das Falsche.

Doch so weit muss es nicht kommen. Wer weiß, wie Organisationen auf Veränderungen reagieren, kann diese so planen, organisieren und umsetzen und seine Ziele so kommunizieren, dass sie den organisationskulturellen Gegebenheiten Rechnung tragen. Solche Veränderungsprozesse können tatsächlich die Polizeiarbeit besser machen und werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch akzeptiert. Und es gibt sie – die Führungskräfte, die mit viel Gespür für die „Seele“ der Organisation ihre Pläne Schritt für Schritt umsetzen. Geduldig und sensibel, aber bestimmt und mit einem langfristigen Ziel im Auge. Diesem Typus von Führungskraft sauber erhobene und wissenschaftlich plausibel begründete Erkenntnisse an die Hand zu geben, ist das Ziel von COMPOSITE.

Literatur

- Armstrong, C. E. / Shimizu, K. (2007): A Review of Approaches to Empirical Research on the Resource-Based View of the Firm. *Journal of Management*, 33 (6), S. 959-986.
- Balogun, J. (2006): Managing Change: Steering a Course Between Intended Strategies and Unanticipated Outcomes. *Long Range Planning*, 39, S. 29-49.
- Barney, J. B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17 (1), S. 99–120.
- Barney, J. B. (1995): Looking Inside for Competitive Advantage. *The Academy of Management Executive*, 9 (4), S. 49-61.
- Behr, R. (2000): Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, Opladen.
- Behr, R. (2006): Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden.
- Burke, W. (2002): *Organization Change: Theory and Practice*. London.
- Burton, R. M. / Lauridsen, J. / Obel, B. (2002): Return on Assets Loss from Situational and Contingency Misfits: *Management Science* Vol. 48 (11), S. 1461–1485
- Chan, J. B. L. (2003): *Fair Cop: Learning The Art of Policing*. Toronto u.a.
- Christe-Zeyse, J. (2005): Aus Erfahrungen lernen – Eine kritische Zwischenbilanz des Modernisierungsprozesses in der Polizei, in: Christe-Zeyse, J. (Hg.), *Modernes Management in der deutschen Polizei. Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt/M., S. 381-427.
- Christe-Zeyse, J. (2006a): Die Macht der Profession. Beobachtungen zum Selbstverständnis einer starken Kultur. In: Christe-Zeyse, Jochen (Hrsg.): *Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung – Ansichten einer Organisation im Wandel*. Frankfurt/M., S. 71-104
- Christe-Zeyse, J. (2006b): Neue Steuerung in der Krise? Ein Forschungsbeitrag zur Evaluation erfolgskritischer Faktoren in Reformprojekten der Polizei. In: Hoffmann (2006), S. 33-54.

- Christe-Zeyse, J. (2006c): Polizei und Management – Beobachtungen zu einem konfliktträchtigen Verhältnis. In: Barthel / Christe-Zeyse / Heidemann: Professionelle Führung in der Polizei. Jenseits des Führungsmythos und technokratischer Managementansätze. Frankfurt/M., S. 195-278
- Christe-Zeyse, J. (2007): Von Profis, Bürokraten und Managern. Überlegungen zu einer Theorie innerorganisatorischen Widerstandsverhaltens in der Polizei. In: Ohlemacher et. al., S. 175-202.
- Collins, D. (1998): *Organizational Change*. London.
- Crank, J. P. (2004): *Understanding Police Culture*. 2nd ed., o.O.
- Doppler, K. / Lauterburg, C. (2008): *Change Management. Den Unternehmenswandel gestalten*. 12. Aufl., Frankfurt / M., New York.
- Eisenhardt, K. M. / Martin, J. A. (2000): *Dynamic Capabilities: What are They?* *Strategic Management Journal*, 21 (10-11), S. 1105-1121.
- Elsass, P. / Veiga, J. (1994): *Acculturation in Acquired Organizations: A Force-Field Perspective*. *Human Relations*, 47/ (4), S. 431-453.
- Europäischer Kodex der Polizeiethik: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/CO-POL\(2002\)10_Code%20PoliceEthics_German.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/police_and_internal_security/documents/CO-POL(2002)10_Code%20PoliceEthics_German.asp) (rev. Nov. 16th, 2010).
- Hannan, M. T. / Freeman, J. (1977): *The Population Ecology of Organizations*. *American Journal of Sociology*, 82 (5), S. 929-964
- Hannan, M. T. / Pólos, L. / Carroll, G. R. (2003a): *Cascading Organizational Change*. *Organization Science*, 14 (5), S. 436-482.
- Hannan, M. T. / Pólos, L. / Carroll, G. R. (2003b): *The Fog of Change*. *Administrative Science Quarterly*, 4 (3), S. 399-432.
- Hannan, M. T. / Pólos, L. / Carroll, G. R. (2004): *The Evolution of Inertia*. *Industrial and Corporate Change*, 13 (1), S. 213-242.
- Hannan, M. T., Pólos, L. / Carroll, G. R. (2007): *Logics of Organization Theory: Audiences, Codes, and Ecologies*. Princeton.
- Hoffmann, R. (Hrsg.) (2006): *Empirische Polizeiforschung VII: Evaluation in der Polizei*. Frankfurt/M.
- Jacobs, G. / Christe-Zeyse, J. (2005): *Wenn's nicht fair ist, klappt's auch nicht. Gerechtigkeitspsychologische Überlegungen zur Stimmungslage in der Polizei*. *Die Polizei*, 4, S. 99-103.
- Jacobs, G. / Christe-Zeyse, J. / Keegan, A. (2007): *Der Masterplan und sein Weg durch die Organisation – Wie Verwaltungsreformen auf dem Polizeirevier ankommen. Gruppendynamik und Organisationsberatung* 3, S. 282-294.
- Jacobs, G. / Christe-Zeyse, J. / Keegan, A. / Pólos, L. (2008): *Reactions to Organizational Identity Threats in Times of Change – Illustrations From The German Police*. *Corporate Reputation Review* 11 (3), S. 245-261
- Jacobs, G. / Keegan, A. / Christe-Zeyse, J. (2007): *Eine Organisation begegnet sich selbst – Über die ungeplanten Folgen geplanter Veränderungen*. In: Ohlemacher et al., S. 203-222.
- Jacobs, G. / Keegan, A., / Christe-Zeyse, J., / Seeberg, I. / Runde, B. (2006): *The Fatal Smirk. Insider Accounts of Organizational Change Processes in a Police Organization*. *Journal of Organizational Change Management*, 19 (2) S. 173-191.
- Jacobs, G. / Runde, B. / Seeberg, I. / Christe-Zeyse, J. / Barthel, C. (2004): *Ziel erreichen ist nicht gut genug. Worin unterscheiden sich erfolgreiche von weniger erfolgreichen Projekten? Polizei und Wissenschaft*, 2, S. 34-54.
- Jann, W. (2001). *Neues Steuerungsmodell*, in: Blanke, B. / Bandemer, S. / Nullmeier, F. / Wewer, G. (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, S. 82-92.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1993): *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung – Konturen – Umsetzung*, KGSt-Bericht (5).
- Lange, H.-J. / Schenck, J. C. (2004): *Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung*, Wiesbaden.
- Maijor, S. / van Witteloostuijn, A. (1996): *An Empirical Test of the Resource-Based*

- Theory: Strategic Regulation in the Dutch Audit Industry. *Strategic Management Journal*, 17(7), S. 549-569
- Manning, P. K. (1997): *Police Work. The Social Organization of Policing*. 2nd ed., Prospect Heights.
- Manning, P. K. / Van Maanen, J. (eds.) (1978): *Policing: A View From the Street*. Santa Monica, CA.
- Newbert, S. L. (2007): Empirical Research on the Resource-based View of the Firm: An Assessment and Suggestions for Future Research. *Strategic Management Journal*, 28 (2), S. 121-146.
- Pablo, A. L. / Reay, T. / Dewald, J. R. / Casebeer, A. L. (2007): Identifying, Enabling and Managing Dynamic Capabilities in the Public Sector. *Journal of Management Studies*, 5, S. 687-708.
- Parker, S. C. / van Witteloostuijn, A. (2010): A General Framework for Estimating Multidimensional Contingency Fit. *Organization Science*, 21 (2), S. 540–553.
- Piderit, S. (2000). Rethinking Resistance and Recognizing Ambivalence. *The Academy of Management Review*, 25 (4), S. 783-795.
- Pólos, L. / van Witteloostuijn, A. (2004). Who Should Dare to Change? The Theory of Organizational Inertia. *The Netherlands Journal of Social Sciences*, 40 (3), S. 247-269.
- Ohlemacher, T. / Werner, J.-T. / Mensching, A. (Hrsg.) (2007): *Empirische Polizeiforschung VIII: Polizei im Wandel? Organisationskultur(en) und Organisationsreform in der Polizei*. Frankfurt/M.
- Reichert, J. / Schröder, N. (Hrsg.) (2003): *Hermeneutische Polizeiforschung. Studien zur Inneren Sicherheit Bd. 5*. Opladen.
- Reuss-Ianni, E. / Ianni, F. A. (1983): *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*. In: Punch, Maurice (ed.): *Control in the Police Organization*. Cambridge, S. 251-274.
- Siggelkow, N. (2001): Change in the Presence of Fit: The Rise, the Fall, and the Renaissance of Liz Claiborne. *The Academy of Management Journal*, Vol. 44, No. 4, S. 838-857.
- Siggelkow, N. (2002): Evolution toward Fit. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 47, No. 1, S. 125-159.
- Sorge, A. / van Witteloostuijn, A. (2004): The (Non)sense of Organizational Change: An Essay About Universal Management Hypes, Sick Consultant Metaphors and Healthy Organization Theories. *Organization Studies*, 25, S. 1205-1231.
- Sturdy, A. / Grey, C. (2003): Beneath and Beyond Organizational Change Management: Exploring Alternatives. *Organization*, 10 (4), S. 651-662.
- Teece, D. / Pisano, G. / Shuen, A. (1997): Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18 (7), S. 509-533.

Aufgaben und Organisation der Landespolizei Schleswig-Holstein – aktuelle Situation und Entwicklungsoptionen



LPD Harald Krippans
Landespolizeiamt Schleswig-Holstein

1. Rahmendaten zum Land Schleswig-Holstein

Angesichts einer sich permanent verändernden Gesellschaft und damit der Rahmenbedingungen für polizeiliche Arbeit stellt das Ringen um die kontinuierliche Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation der Polizei eher den Normalfall denn die Ausnahme dar. Klug ist dabei der berühmte Blick über den Zaun.

Um die Übertragbarkeit von Organisationsstrukturen sicher beurteilen zu können, steht die Befassung mit den Rahmendaten an erster Stelle.

Das Bundesland Schleswig-Holstein ist mit 15800 km² etwa halb so groß wie Brandenburg, beherbergt 2,83 Mio. Einwohner mit zunehmender Tendenz und verzeichnet eine Besiedelungsdichte von 180 Einwohner pro km² in starker Schwankung zwischen dem Ballungsraum Hamburg einerseits und den nördlichen sowie westlichen Landesteilen andererseits.

Die Geografische Struktur ist gekennzeichnet durch zwei Küsten mit insgesamt 1200 km Küstenlinie, im Norden grenzt SH an Dänemark, im Südosten an MV, im Süden an NI mit Grenzverlauf in der Elbe sowie HH. Darüber hinaus durchschneidet der Nord-Ostsee-Kanal das Land, eine der am meisten befahrenen Wasserstraßen der Welt.

SH ist regional gegliedert in vier kreisfreie Städte, davon zwei (Kiel und Lübeck) über 200 000 Einwohner, 11 Landkreise, 87 Ämter sowie 1120 Gemeinden.

Vier Landgerichtsbezirke und entsprechend organisierte Staatsanwaltschaften stellen weitere polizeilich relevante Rahmendaten dar.

2. Sicherheitslage

Polizeilich relevante Besonderheiten stellt der Tourismus mit starker saisonaler Ausprägung in den Sommermonaten dar, ferner ist SH seit jeher ein Transitland für Personen und Waren über die Landgrenzen und die Seehäfen. Die Sicherung der Seehäfen gegen terroristische Anschläge ist eine der herausragenden Aufgaben.

Zu den überregionalen Verkehrsachsen in Nord-Süd-Richtung ist seit der Wiedervereinigung die Verbindung über die A 20 und die A 24 in den Osten hinzugekommen. Die engen wirtschaftlichen Verflechtungen mit der Millionenstadt Hamburg und dem über ihr Gebiet hinausgewachsenen Ballungsraum stellen gleichzeitig Chancen und Probleme dar; im Verkehrsbereich verursacht diese Situation Pendlerströme bis weit in das Land SH hinein.

Im Land SH befinden sich drei Kernkraftwerke, die das Vorhalten von Präsenzkräften in gesetzlich vorgegebenen Reaktionsstufen erfordern.

Aufgaben und Organisation der Landespolizei Schleswig-Holstein – aktuelle Situation und Entwicklungsoptionen

Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist für 2009 insgesamt 243 000 angezeigte Straftaten mit leicht steigender Tendenz bei strukturellen Veränderungen aus, die Häufigkeitszahl (Straftaten pro 100 000 Einwohner) liegt bei 8568 und die Aufklärungsquote beträgt 49,2 %.

Im Jahr 2009 ereigneten sich 63735 Verkehrsunfälle mit leicht steigender Tendenz, es waren 139 Tote und 15427 Verletzte zu beklagen, beide Zahlen sinken kontinuierlich.

Schleswig-Holstein verfügt über 5500 Planstellen für die Schutz- und Wasserschutzpolizei, 1100 für die Kriminalpolizei und 1060 Stellen für Verwaltungspersonal, insgesamt also einen Personalkörper von 7660 ohne Auszubildende.

Die Verhältniszahl der Vollzugsstellen zur Einwohnerzahl (sog. Polizeidichte) beträgt 1 : 428, das Personal ist auf ca. 350 Dienststellen verteilt.

Mit Ausnahme einer Stellenvermehrung um 100 im Vollzugsbereich im Zusammenhang mit dem Terroranschlag in New York am 11.9.2001 und der Ausgliederung der Liegenschaftsverwaltung und anderer Verwaltungsaufgaben einschl. Personal an die GMSH (Gebäudemanagement) ist die Stellenzahl seit 1990 weitgehend unverändert.

Eine Vorgabe der Organisationsvorschrift (PDV 350) ist das Ziel, bei Soforteinsätzen möglichst eine Reaktionszeit von 10 Minuten zu erreichen. Dieses Ziel wird in insgesamt 80 % der Fälle gehalten mit einer Streubreite von 61 bis 96 % am Tag und 58 bis 95 % in der Nacht.

Aufwachsend ist in der jüngsten Zeit angesichts der Zunahme der Androhung und Anwendung von Gewalt und Leistung von Widerstand gegen Polizeibeamtinnen und -beamte auch die Frage der Reaktionszeit für Unterstützungskräfte insbesondere in den eher ländlich geprägten Gebieten thematisiert worden. Diese Komponente der Eigensicherung wird bei der Organisation des Einsatzpräsenzdienstes und der Ver-

teilung von Personal künftig berücksichtigt werden müssen.

3. Entwicklung der Organisation seit 1970

3.1 Reformkommission I

Die RK I im Jahre 1994 hatte im Wesentlichen die Integration von Schutz- und Kriminalpolizei bis zur Kreisebene (Polizeiinspektionen) zum Ziel sowie die Zusammenführung von LPS und BPA zur PD AFB (Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei).

Unterhalb des Ministeriums gab es das LKA, das PVA (Polizeiverwaltungsamt), die PD AFB und 4 Polizeidirektionen in der Fläche, deckungsgleich mit den Landgerichtsbezirken. Die Direktionen gliederten sich in insgesamt 15 Polizeiinspektionen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte.

3.2 Reformkommission II

Die RK II im Jahre 1998 widmete sich dem operativen Dienst unterhalb der Polizeiinspektionen. Sie führte zu einer Verringerung der städtischen Reviere in Kiel (von 8 auf 4) und Lübeck (von 7 auf 4) und zur Abschaffung der ländlichen Reviere, die in denjenigen Bereichen, in denen Schwerpunktdienst mit überregionalem Nachtstreifenkonzept gefahren wird, lediglich eine Führungseinheit (Leiter, Vertreter, Geschäftszimmer) zwischen der PI und den Polizeistationen darstellten. Stattdessen sollten die größeren Polizeistationen unmittelbar von der jeweiligen PI geführt werden. Sie wurden in „Polizeizentralstationen“ (PZSt) umbenannt, ihnen können Polizeistationen nachgeordnet sein. Außerhalb der kreisfreien Städte blieben Polizeireviere dort erhalten, wo Schichtdienst zu versehen war.

3.3 Reformkommission III

Die RK III wurde 2005 eingerichtet, um die Strukturen der Führung und der Administration zu verschlanken und Personal aus den Stäben zur Umsteuerung in den operativen Dienst zu gewinnen.

Sie führte zur Einrichtung eines Landespolizeiamtes (LPA) als Führungs- und Verwaltungsdienststelle, zur Auflösung der PD- und PI-Ebene und Bildung *einer* neuen Führungsebene (PD).

Die Administration wurde nach dem Prinzip der maximalen Zentralisation gestaltet, die Personalzuweisung an die Stäbe erfolgte nach Untersuchung und Beschreibung der Prozesse nach dem Minimalprinzip ohne Reserven.

Außerdem wurde die Polizeiverkehrsdirektion aufgelöst, die Polizeiautobahnreviere wurden den Flächendirektionen zugeordnet, die Wasserschutzpolizei wurde in ihrem Status als eigenständige Direktion aufgelöst und als Abteilung 4 in das LPA integriert.

LKA und PD AFB blieben erhalten, mussten aber zentralisierbare Verwaltungsaufgaben an das LPA abgeben.

Im Ergebnis wurde die Anzahl der Führungsstellen von 24 auf 11 reduziert, es gelang die Umsteuerung von 160 Planstellen und Stellen in den operativen Dienst.

Die hierarchische Struktur sieht seitdem in SH wie folgt aus:

- Innenministerium
- LPA / LKA
- 8 Polizeidirektionen in der Fläche + PD AFB
- 19 Polizeireviere mit / ohne Polizeistationen
- 57 Polizeizentralstationen mit / ohne Polizeistationen
- 187 Polizeistationen (PR oder PZSt nachgeordnet)
- 6 Polizeiautobahnreviere
- 15 Polizeibezirksreviere
- 4 Bezirkskriminalinspektionen jeweils am Sitz der StA beim LG
- 15 Kriminalpolizeistellen / 12 KP-Außenstellen (nachgeordnet)
- 6 Wasserschutzpolizeireviere
- 10 Wasserschutzpolizeistationen (nachgeordnet)
- alt 15 / neu 4 Einsatzleitstellen

3.4 Probleme der aktuellen Organisation

Um den Aufwand in der RK III handhabbar zu halten und nicht die gesamte Polizeiorganisation in einem Zuge zu erneuern, wurde die RK III auf die Führungsebene beschränkt. Daraus resultierte, dass die bevorzugte Alternative der Beibehaltung der vier Flächendirektionen und der Auflösung der Ebene der Polizeiinspektionen nicht umsetzbar war, weil die Leitungsspanne in einigen Bereichen auf nahezu 30 angewachsen wäre.

Die Entscheidung zur Einrichtung von acht neuen Polizeidirektionen nahm eine hohe Leitungsspanne von bis zu 16 in Kauf, die sich als kritisch, aber noch beherrschbar erwiesen hat, ferner entstanden Behörden mit und ohne BKI (Anzahl beliebig bei vier) und künftig auch mit und ohne Einsatzleitstellen.

Ferner ergab die Zusammenlegung von jeweils 2 PI zu einer PD (außer in Husum) die Existenz von 2 Polizeibezirksrevieren und 2 Kriminalpolizeistellen pro PD.

Die durch die RK III in 1998 verursachte Kleinteiligkeit insbesondere im ländlichen Bereich mit dem daraus folgenden hohen Koordinierungsaufwand in der Planung des Nachtstreifenkonzepts stellt sich zunehmend als nachteilig dar, ferner ist die nicht verlässliche Präsenz in Kleinstdienststellen (1- und 2-männig) zu beklagen.

4. Die Strategie 2012

Die Strategie 2012 der Landespolizei aus dem Jahr 2006 beginnt mit folgender Präambel:

„Die Landespolizei leistet für die Menschen in Schleswig-Holstein einen wesentlichen Beitrag für die objektive und subjektiv empfundene Sicherheit.

Die Anforderungen und Erwartungen an die Polizei wachsen und sind einem steten Wandel unterworfen. Demgegenüber werden die finanziellen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Landespolizei zunehmend schwieriger.

Aufgaben und Organisation der Landespolizei Schleswig-Holstein – aktuelle Situation und Entwicklungsoptionen

Die Landespolizei muss

- ihren gesetzlichen Auftrag professionell erfüllen,
- sich auf die Sicherheitsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger einstellen,
- die Motivation, Zufriedenheit, Leistungsbereitschaft und Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bewahren und fördern,
- effektiv und effizient handeln.

Nur auf der Grundlage eines gemeinsamen Aufgabenverständnisses und der gebündelten Anstrengung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist dieser hohe Anspruch zu verwirklichen. Dabei kommt einer strategisch folgerichtigen Ausrichtung der Landespolizei in den Handlungsfeldern Aufgabenentwicklung, Personalentwicklung, dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess im operativen Bereich sowie Führung und Qualitätsmanagement ein hoher Stellenwert zu.“

Die Strategie formuliert folgende Organisationsziele:

- zeitnah auf Veränderungen reagieren können
- auf Kernaufgaben konzentrieren
- effizient organisieren
- kurze Reaktionszeiten erhalten
- Eigensicherung beachten
- Ermittlungsqualität steigern
- Prävention und einsatzunabhängige Präsenz auf Ebene der örtlichen Dienststellen gewährleisten (Gemeinwesen orientierte bürgernahe Polizeiarbeit)
- geschlossene Einsatzeinheiten für besondere Lagen erhalten
- Leitungsspanne reduzieren

Darüber hinaus legt sie der weiteren Entwicklung der Organisation folgende Prinzipien zu Grunde:

- zweckmäßige Aufgaben orientierte Zentralisierung in den Bereichen Ermittlungen und Einsatzbewältigung
- abgestufte Spezialisierung in den Bereichen Ermittlungen, Verkehrssicherheitsarbeit und weiteren Aufgabenbereichen
- starke, eigenständig funktionierende Dienststellen

- primäre Ausrichtung von Standorten und Zuständigkeitsbezirken der Dienststellen an polizeigeografischen Rahmenbedingungen (Vorzug der Orientierung an Raumordnung statt an Gebietskörperschaften)
- Gewährleistung der Bürgernähe und Wahrnehmung der allgemeinen Präventionsaufgabe durch Polizeienstellen mit einer Mindestpersonalstärke von drei PVB.

5. Die AG „Aufgabenentwicklung“ 2007/2008

Die AG „Aufgabenentwicklung“ hatte im Wesentlichen den Auftrag, die in der Strategie 2012 bezeichnete „strategische Lücke“ zwischen in Quantität und Qualität permanent steigenden Aufgaben einerseits und stagnierenden personellen Ressourcen andererseits zu quantifizieren und den akuten Personalbedarf einschließlich einer Prognose bis 2012 zu erheben und Aufgaben zu benennen, die aufgegeben, abgegeben oder reduziert werden können sowie die personelle Auswirkung dieser Maßnahmen zu quantifizieren. Ziel war die Beseitigung vorhandener Vollzugsdefizite, nicht die Optimierung der Aufgabenwahrnehmung.

Im Ergebnis errechnete die AG eine strategische Lücke von akut (in 2008) 129,5 Stellen und einschließlich der Prognose bis 2012 insgesamt 236 Stellen, wobei der Bedarf im Bereich des Einsatzpräsenzdienstes sowie der Bewältigung von Großeinsätzen zwar verbal beschrieben, nicht aber quantifiziert werden konnte und hinzuzudenken ist. Dem stand ein Potential von 163 möglichen Stelleneinsparungen außerhalb der Kernbereiche gegenüber, die allerdings bereits erhebliche Einschnitte in die Prävention vorsahen. Die jeweiligen Konsequenzen und Probleme wurden beschrieben. Empfohlen wurden letztlich Einsparungen in Größenordnung von maximal 125 Stellen, wobei mit 86 der größte Teil dieser Stellen nicht *unmittelbar* aus dem Wegfall von Aufgaben entstand, sondern eine rechnerische Größe aus der Addition frei werdender Arbeitszeitanteile darstellte. Es blieb eine Lücke von 111 Stellen, die durch eigene Vor-

schläge nicht geschlossen werden konnte, weitere Aufgabenreduzierungen hätten den Kernbereich der Einsatzpräsenz und der Ermittlungen betroffen.

Seit der Erstellung des Berichtes ist beim Personalreferat zusätzlicher Personalbedarf in Größenordnung von ca. 50 Stellen angemeldet worden. Entlastung in einer Verrechnungssumme im Wert von ca. 20 Stellen ist eingetreten, weil es gelungen ist, die Ersuchen der Kommunen auf Durchführung von Zwangsentstempelungen drastisch zu reduzieren und sie zu veranlassen, diese Aufgabe als eigene Regelaufgabe selbst wahrzunehmen.

6. Das Projekt „Polizei 2012“

Das Projekt „Polizei 2012“ stellte den Versuch dar, mittels einer Neuorganisation der Polizei unterhalb der PD-Ebene zum einen die unter 3.4 beschriebenen Mängel zu beseitigen, ergänzend aber auch zu prüfen, ob die strategische Lücke durch Veränderung der Aufbauorganisation geschlossen werden kann.

In Kurzform lautete der Auftrag in der Formulierung des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags in Anlehnung an eine Empfehlung des Landesrechnungshofes, ...“eine Gesamtkonzeption der Organisationsgrundsätze der Landespolizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln, die unter Beschreibung landesweit gültiger Standards der Organisation und Aufgabenwahrnehmung regionale Spezifika berücksichtigt, den Rahmen für regionale Polizeientwicklung vorgibt und das Ziel der Reduzierung der Leitungsspanne in den Behörden erfüllt“.

In dem Projekt, dessen methodische Tiefe und Detailliertheit der Untersuchungen, Analysen und Ergebnisse auch nur annähernd auszuführen den Rahmen dieser Darstellung sprengen würde, wurden Organisationsgrundmodelle entwickelt, die den Zielen und Prinzipien der „Strategie 2012“ entsprochen.

Kennzeichnend für die Methodik war, dass der Versuchung widerstanden wurde, vorhandene Organisationseinheiten lediglich in neue Strukturen zu verschieben oder vorschnell in Organisationsstrukturen zu denken – wie die Polizei es aus der Erstellung besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung größerer Einsätze in verführender Routine beherrscht –, sondern trotz Zeitdrucks in eine sorgfältige Problem- und Schwachstellenanalyse der Aufgabenwahrnehmung einzutreten, die Aufgaben zu analysieren und zu ordnen, daraus Anforderungen an eine künftige Organisation zu beschreiben, Organisationskriterien zu formulieren, die künftigen Standards der Aufgabenwahrnehmung darzustellen, die Ermittlungsaufgaben hierarchisch in fünf Ebenen zu ordnen und erst aus dieser Gesamtschau heraus Organisationsgrundmodelle herzuleiten. Alle Arbeitsschritte wurden in ständiger Rückkopplung auf die zuvor erhobenen Problembeschreibungen, Anforderungen und angestrebten Standards evaluiert und das Ergebnis am Ende anhand von Qualitätskriterien bewertet. Abschließend wurden die Modelle exemplarisch auf zwei Referenzbehörden übertragen und die Funktionsfähigkeit der Modelle einschließlich des summarischen Personalbedarfs am praktischen Beispiel geprüft.

Kritische Fragestellungen im Projekt, die auch die anschließende Diskussion im Kreis der Behördenleiter polarisierte, waren:

- Wollen wir das Idealbild des „Allroundschutzmanns“, das in den ländlich geprägten Bereichen vorherrscht, bewahren und organisatorisch verankern, das Bild eines Kollegen, der die Aufgaben im Bereich der Einsatzpräsenz beherrscht, die aufgenommenen Vorgänge selbst zu Ende ermittelt und an die StA abgibt, zugleich Ansprechpartner im Rahmen der einsatzunabhängigen Bürgerkontakte ist und sich im Bereich der Prävention auskennt **oder** stellt dieses Polizeibild aufgrund vielfältiger und zunehmender Komplexität und Kompliziertheit der Aufgaben inzwischen eine Überforderung des

Aufgaben und Organisation der Landespolizei Schleswig-Holstein – aktuelle Situation und Entwicklungsoptionen

Einzelnen dar, der sich – wie dies bereits in den Städten erfolgt ist - besser auf ein eingeschränktes Aufgabenprofil konzentrieren sollte, womit die Konsequenz verbunden wäre, die Einsatzpräsenz auch auf dem Lande von der einsatzunabhängigen Präsenz / Prävention organisatorisch zu trennen? Die AG entschied sich für letztere Alternative und fand weitgehende Unterstützung im Kollegenkreis an der sog. Basis, die einerseits gern dem Idealbild nachhängen, für sich persönlich aber längst die Problematik erkannt haben und einräumen, dass sie die komplette Vorschriftenlage nicht mehr beherrschen und sich zunehmend zwischen den verschiedenen Aufgaben zerrissen fühlen, die sie nach einer in subjektiver Bewertung zufriedenstellenden Qualität nicht mehr leisten können, was für die Motivation von zentraler Relevanz ist. Das würde bedeuten, dass der Einsatzpräsenzdienst unter Zielsetzung der überwiegenden Realisierung der vorgegebenen Reaktionszeit einschließlich einer angemessenen Zeitspanne für Unterstützungskräfte (vgl. Nr. 2 letzter Abs.) künftig zentralisiert aus größeren Polizeidienststellen heraus wahrgenommen werden würde, während die bürgernahe Polizeiarbeit von Einsätzen weitestgehend entlastet und verlässlich vor Ort erreichbar wäre. Kritiker bewerten diesen Vorschlag als nicht realisierbar.

- Wollen wir im Bereich der Ermittlungen die stark ausgeprägte regionale Verantwortlichkeit und Verteilung der Ermittlungen auf die horizontal abgeschotteten Dienststellen der Kriminalpolizei und der Schutzpolizei fortsetzen **oder** soll das ausgeprägte Regionalmodell einem funktional ausgestalteten Modell der Kriminalitätsbekämpfung in einer Behörde unter einheitlicher Führung weichen? Angesichts der Tatsache, dass immer häufiger und kurzfristig die Schwerpunkte der Ermittlungsarbeit verschoben werden, Ermittlungsgruppen und Sonderkom-

missionen eingerichtet werden müssen und die Täter sich nicht kongruent zu unseren deliktorientierten Kompetenzabstufungen verhalten, hat die AG sich für ein funktional ausgeprägtes Modell entschieden, das mit Ausnahme der einerseits dem LKA zugewiesenen Aufgaben (Ebene 1) und andererseits der dem sozialen Nahraum zuzuordnenden Bagatelldelicten (Ebene 5) alle Ermittlungsaufgaben innerhalb einer Behörde in eine Hand gibt – selbstverständlich unter Einrichtung nachgeordneter Dienststellen in der Fläche, orientiert an polizeigeografischen Gegebenheiten (Ebenen 2 bis 4). Nur auf diese Weise lassen sich nach Überzeugung der AG eine gleichmäßige Arbeitsbelastung herstellen und vor allem ablauforganisatorische Rationalisierungsmaßnahmen in Abstimmung mit der StA konsequent durchsetzen. Kritiker haben dazu – unter Einbeziehung der nachfolgenden Fragestellung – das Schlagwort der „Drei-Säulen-Polizei“ in die Welt gesetzt und damit eher eine summarische denn analytische Beurteilung ausgelöst.

- Wollen wir den „Gemischtwarenladen Polizeibezirksrevier“ unter Vermengung der spezialisierten Verkehrsüberwachung mit anderen Aufgaben der Präsenzunterstützung, der allgemeinen Schwerpunktbildung, der Transporte von Abschiebehäftlingen und Gefangenen, teilweise auch des Betriebs eines Gewahrsams, der Aufnahme von Verkehrsunfällen, des Umweltschutzes und der Führung von Diensthunden, der Nutzung als Personalpool für Abordnungen und sonstigen Personalersatz unter fortgesetzter Problematisierung des Stellenwertes der Verkehrsüberwachung und des Wirkungsgrades von speziell ausgebildetem Personal und bereitgestelltem Gerät auch künftig akzeptieren **oder** nutzen wir die Gelegenheit, die Aufgabe der spezialisierten Verkehrsüberwachung organisatorisch herauszulösen und dafür weniger Personal mit höherem Wirkungsgrad und entsprechend höherer

Motivation einzusetzen? Unter dieser Prämisse könnte auch die Verlagerung der Aufgabe der spezialisierten VÜ auf die Polizeiautobahnreviere Sinn machen. Die AG entschied sich für eine organisatorische Ausgliederung der spezialisierten Verkehrsüberwachung und die Bildung von Polizeiverkehrsrevieren sowie die Angliederung dieser Aufgabe an Polizeiautobahnreviere, wo sie in der Region vorhanden sind. Sie erarbeitete konkrete Vorschläge für die organisatorische Anbindung der übrigen Aufgaben unter Auflösung der bisherigen Polizeibezirksreviere. Kritiker befürchten, dass bei Auflösung der Polizeibezirksreviere die Gestellung von Kräften für Alarmeinheiten erschwert würde, was nicht von der Hand zu weisen ist. Allerdings leidet darunter zuvorderst die Verkehrsüberwachung, weil sie zunehmend in die Rolle des Arbeitszeitpuffers gerät.

Das Organisationsmodell des Projektes „Polizei 2012“ ist geprägt von

- der Schaffung ausreichend starker Polizeireviere für die Wahrnehmung der Einsatzpräsenz rund um die Uhr unter Einhaltung von Mindestreaktionszeiten,
- der Wahrung der Bürgererwartungen an eine im ländlichen und städtischen Raum dislozierte und verlässlich anwesende Polizei,
- der vertikalen Zusammenführung der Führungs- und Fachverantwortung für die Kriminalitätsbekämpfung,
- einer horizontalen Integration von heute bei S und K getrennt angesiedelten Ermittlungen und des Personals
- dem Prinzip der abgestuften Spezialisierung
- der Zentralisierung der Verkehrssicherheitsarbeit auf eine, maximal zwei Dienststellen pro Polizeidirektion und ggf. Zusammenführung mit den Polizeiautobahnrevieren
- der grundsätzlichen Orientierung der Landespolizei an den Raumordnungskriterien sowie polizeigeografischen Belangen
- der Eröffnung vielfältiger übergreifender

Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der regionalen Organisationsentwicklung und

- der Möglichkeit der mittelfristigen Realisierung unter Nutzung günstiger Gelegenheiten (Mietfristen, Personalwechsel) unter Verzicht auf eine Reform in einem Zug.

Das Modell ist die Weiterentwicklung der Landespolizei nach der RK III. Die Ergebnisse stehen im Einklang mit Strategie und Auftrag sowie den organisatorischen Empfehlungen des LRH. Sie werden getragen von der Entscheidung zur grundsätzlich funktionalen Ausrichtung zum Zweck der verbesserten Steuerung durch mehr Flexibilität in organisatorischer und personeller Hinsicht, weniger Koordinierungsaufwand, besserer Schwerpunktsetzung, weniger Mischarbeitsplätze, weniger Kleinteiligkeit, mehr Selbständigkeit, mehr Standards, mehr Qualität und vielleicht mehr Motivation. Auf lange Sicht ermöglicht sie auch eine Veränderung der Behördenstruktur.

Das Organisationsmodell ist in zwei Varianten denkbar (vgl. Abb. 1 und 2).

Die beiden erarbeiteten Modellvarianten unterscheiden sich lediglich dadurch, dass bei Modell 1 die Trennung von Einsatzpräsenz und einsatzunabhängiger Präsenz (euP)/ Prävention innerhalb des Polizeireviere erfolgt, während sie bei Modell 2 unterhalb der Polizeidirektion erfolgt und damit jeweils regional deckungsgleich Polizeireviere mit unterschiedlicher Kompetenz eingerichtet würden. Aus vielerlei Gründen, insbesondere aber wegen des verbesserten Informationstransfers bevorzugt die AG das Modell 1, das Modell 2 erfüllt aber gleichwohl die vorab formulierten Anforderungen.

7. Bewertung

Letztendlich konnte mit dem Projekt „Polizei 2012“ nicht erwiesen werden, dass die strategische Lücke durch organisatorische Veränderungen geschlossen werden kann. Die Prüfung der Referenzbehörden führte zum Ergebnis, dass die vorgeschlagene

Aufgaben und Organisation der Landespolizei Schleswig-Holstein – aktuelle Situation und Entwicklungsoptionen

Abbildung 1

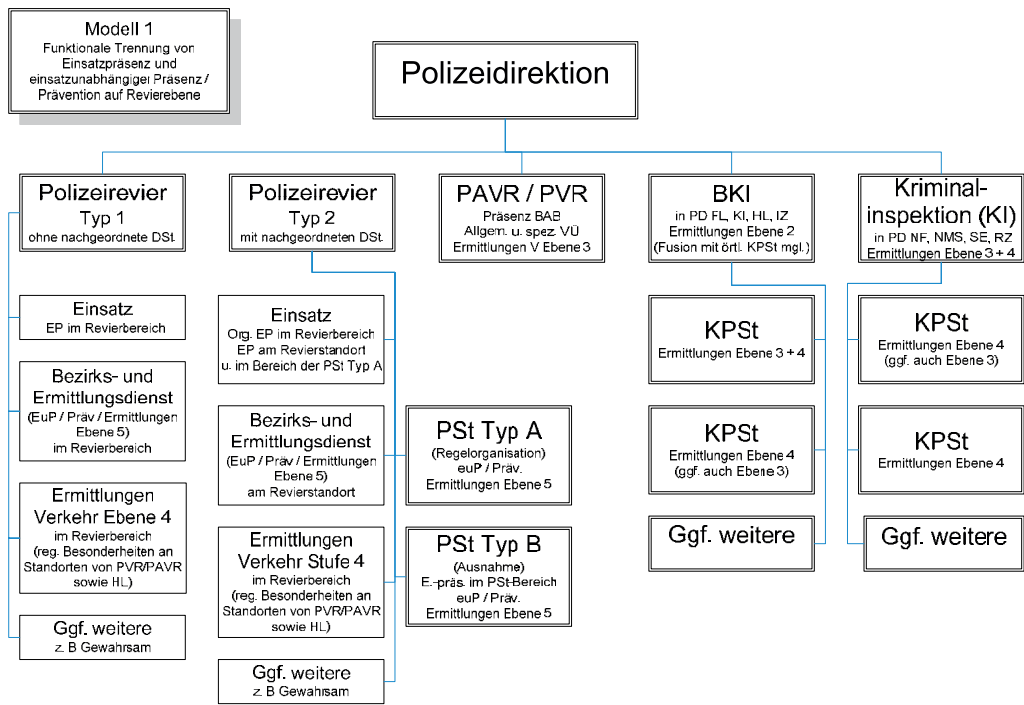
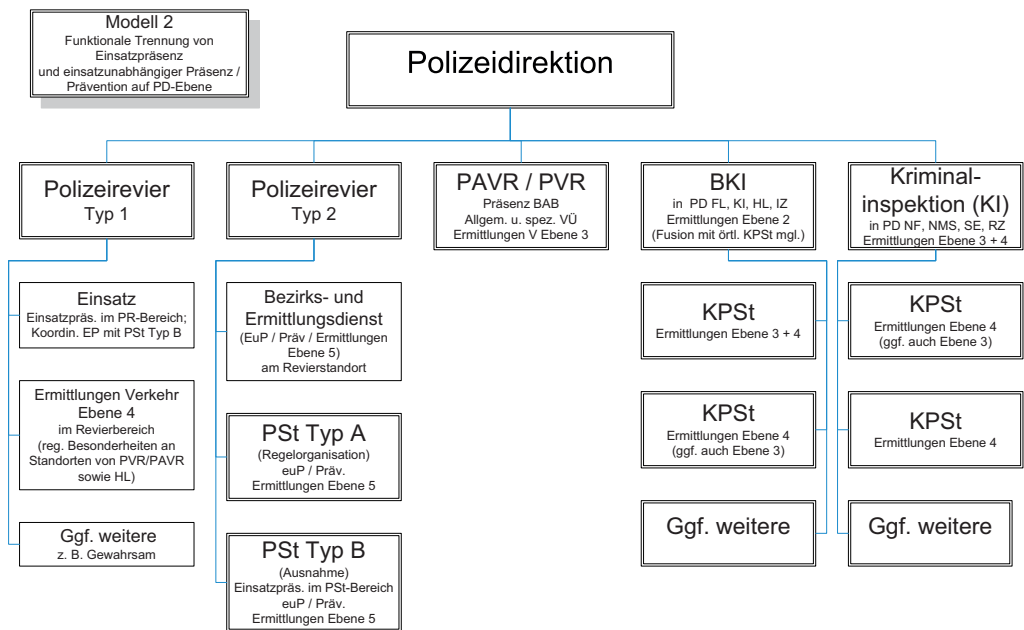


Abbildung 2



Organisation funktionsfähig wäre und effektiver sowie effizienter arbeiten würde; dieser Umstand käme allerdings einer Optimierung des Aufgabenvollzugs zugute, Personaleinsparungen sind nicht offenkundig erzielbar. Damit lagen Lösungen für die aus der RK III verbliebenen Organisationsprobleme vor, im Hinblick auf die Schließung der strategischen Lücke war jedoch lediglich eine Option geprüft, das Problem nicht bewältigt.

8. Die Entscheidung

Die streitige Bewertung des vom Projekt vorgelegten Vorschlages innerhalb der Gruppe der Behördenleiter ist bereits angerissen worden. Darüber hinaus konnte – und sollte – das Projekt in der verfügbaren Zeit nicht alle Auswirkungen insbesondere hinsichtlich der Liegenschaften und auf das Personal darstellen. Eine Aussage, ob der mit der Realisierung des Modells verbundene Aufwand letztendlich

durch ihren Ertrag an Effektivität und Effizienz gerechtfertigt sei, konnte in dieser Phase des Projektes nicht belastbar getroffen werden.

Die beabsichtigte „Phase 2“ zur Übertragung des Modells auf die Behörden und Beschreibung der Konsequenzen im Detail ist nicht beauftragt worden.

Der Innenminister entschied mit seinen Leitsätzen zur Organisationsentwicklung:

- grundsätzlicher Bestand der aktuellen Organisation
- im Einzelfall ist die örtliche Zuständigkeit abweichend von Kreisgrenzen zulässig
- die Führungsspanne kann reduziert werden
- kein „Drei-Säulen-Modell“, das heißt
 - keine funktionale Ausrichtung
 - keine Trennung Einsatzpräsenz von einsatzunabhängiger. Präsenz / Prävention
 - keine vertikale Zuständigkeit für Ermittlungen
 - keine reinen Verkehrsreviere
- die Zusammenlegung von KP-Stellen ist möglich
- die Zusammenlegung von PBR ist möglich, optional auch mit PAR
- keine flächendeckende Auflösung von Kleinstdienststellen
- landesweite Standards sind weiterzuentwickeln.

9. Aktuelle Situation

Angesichts der Diskussion konkreter Vor-

gaben für Personaleinsparungen in der Landesregierung und der Verankerung sowohl im Koalitionsvertrag als auch im Haushaltsaufstellungserlass für die Jahre 2011/12 ist die Polizei von Personaleinsparungen nicht grundsätzlich ausgenommen, kann Personalgewinne, die durch Umstrukturierungsmaßnahmen entstehen, jedoch zunächst für die Schließung der strategischen Lücke verwenden.

Die aufgabenbezogene Diskussion ist daher auf der Grundlage der Ergebnisse der AG „Aufgabenentwicklung“ fortzusetzen. Dazu sind zunächst die Erhebungen über die strategische Lücke zu aktualisieren.

Der Innenminister traf u. a. folgende Entscheidungen zu Personaleinsparungen mit dem Ziel der Umsteuerung der Stellen:

- Auflösung der Big Band
 - Abgabe der Begleitung der Großraum- und Schwertransporte an Private
 - Auflösung der Unfallaufnahmeinheiten in Kiel und Lübeck
- und erteilte Prüfaufträge, u. a.
- Zentralisierung der Ausbildung / Verzicht auf „Doppelausbildung“
 - Outsourcing im Bereich IT
 - Beschreibung des Kernbereichs der polizeilichen Prävention
 - Reduzierung des polizeiärztlichen Dienstes.

Darüber hinaus werden in Konkretisierung der Ministerentscheidung von 2009 die künftigen für alle Behörden verbindlichen Standards der Organisationsentwicklung beschrieben.

Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung¹

Warum eine akademische Ausbildung von Polizisten verfassungsrechtlich erforderlich ist

Prof. Dr. Guido Kirchhoff²



Das Grundgesetz sichert die Grundrechte in mehrfacher Hinsicht ab. Anerkannt ist, dass sie auch schon vor einer staatlichen Entscheidung durch „Organisation und Verfahren“ zu schützen sind. Wo aber beginnt dieser Schutz? Da die Grundrechte nur dann wirksam geschützt werden können, wenn alle Polizisten den Schutzzumfang und die Beschränkungsmöglichkeiten der Grundrechte sehr gut kennen und schon in der Ausbildung daran gewöhnt wurden, auch und gerade in Alltagsfällen die Vorgaben der Bundes- und Landesverfassungen nicht aus den Augen zu verlieren, verlangen die Grundrechte eine Ausbildung, die nicht zu einer Rechtsanwendung nach „Schema F“ führt und die zudem darauf vorbereitet, seltene und neue Probleme verfassungskonform lösen zu können.

I. Einführung

Wie jeder andere Mensch auch, macht ein Beamter mal mehr, mal weniger Fehler. Diese belasten die vom fehlerhaften Handeln Betroffenen aber nicht in gleicher Weise.

Unterläuft etwa dem Dozenten an einer Verwaltungshochschule in einer Vorlesung ein Fehler, dann hat das meistens keine schwerwiegenden Folgen: Eindeutige Fehler, wie zum Beispiel eine falsch genannte Rechtsgrundlage, erkennen die mindestens durchschnittlichen Studierenden sofort oder bei der Nachbereitung der Vorlesung. Die anderen vergessen sowieso das Meiste und damit auch das, was in den Vorlesungen fehlerhaft war. Aber wichtiger ist, dass all das, was unplausibel oder fehlerhaft ist, in der Regel in den folgenden Veranstaltungen wieder zur Sprache kommt und da lässt sich dann fast alles wieder richtig stellen. Jeder Dozent hat im Laufe des Studiums genügend Möglichkeiten, etwas zu ergänzen, zu verbessern oder zu korrigieren. Zudem haben auch die Studierenden noch viele Gelegenheiten, ihr Wissen zu verbessern und missverständliche oder gar fehlerhafte Informationen des Dozenten im Selbststudium auszugleichen.

Viele Beamte arbeiten dagegen anders als der Dozent, von dem in einer Vorlesung auch Antworten auf überraschende Fragen erwartet werden. So handelt beispielsweise ein Inspektor in einer Stadtverwaltung in aller Regel vom Schreibtisch aus und kann sich die Zeit nehmen, die er benötigt, um seine Maßnahme gegenüber dem Bürger vorzubereiten. Er kann insbesondere auf – hoffentlich vorhandene – Literatur zurückgreifen, in Gerichtsentscheidungen nachlesen oder sich mit Experten beraten. Hält der Bürger den dann ergangenen Verwaltungsakt für rechtswidrig, wird er Widerspruch und Klage erheben. Denn auch er kann sich die Sache zunächst gut überle-

¹ Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor auf der Tagung „Empirische Polizeiforschung XIII“ am 2. Juli 2010 in Oranienburg gehalten hat. Er erscheint in: *Groß, Hermann* (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung XIII – Polizei: Job, Beruf oder Profession?* (Verlag für Polizeiwissenschaft). Der Abdruck in den Oranienburger Schriften erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers des Tagungsbandes.

² Der Autor ist Professor für Staats-, Verfassungs- und Europarecht an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg.

Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung

gen, die Rechtslage recherchieren und so Fehler erkennen. Der Widerspruch hat dann im Regelfall aufschiebende Wirkung. Der Verwaltungsbeamte kann seine Maßnahme deshalb bis zum Abschluss des Rechtsstreites in der Regel gar nicht durchsetzen, so dass der Bürger zunächst keine ernsthaften Nachteile erleidet.

Der Polizist hat es da ungleich schwerer: In einer sich ihm stellenden Sachlage muss er meistens sehr schnell etwas tun, ohne dabei auf Handbücher, Internet oder Kollegen mit Expertenwissen zurückgreifen zu können. Zugleich ist das Handeln der Polizei für den Bürger viel einschneidender als das anderer Behörden. Denn selbst wenn er vor Ort schon förmlich Widerspruch erheben würde, hätte dieser in der Regel keine aufschiebende Wirkung, so dass die Polizei ihre Anordnungen sogar sofort zwangsweise durchsetzen kann, wenn sie nicht befolgt werden. Anders als bei einem Bußgeld, das zurück gezahlt wird, wenn es rechtswidrig eingenommen wurde, kann der Betroffene bei polizeilichen Ge- und Verboten zwar später auch gerichtlich feststellen lassen, dass die Anordnung des Polizisten rechtswidrig war. Vielleicht bekommt er sogar eine Geldsumme als Schadensersatz. Das was er damals tun wollte, lässt sich rückwirkend jedoch nicht ausüben. Der Bürger wurde also verfassungswidrig in seinen Grundrechten beschränkt, er kann seine Handlung aber oft nicht einfach nachholen und die Polizei kann ihre Handlung nicht mehr zurücknehmen, weil sich die Sache inzwischen erledigt hat.

Beispiele

Der Polizist spricht einen rechtswidrigen Platzverweis aus, den der betroffene Bürger sofort befolgt. Die Anordnung hat sich damit erledigt. Der Bürger bekommt dann später zwar gerichtlich bestätigt, dass es sein gutes Recht war, sich an diesem Ort aufzuhalten. Er kann das aber in der Vergangenheit nicht wieder tun. Er hat sich damals aus einem ganz bestimmten Grund an diesem Ort aufhalten wollen. Eine vergleichbare Situation wird es zukünftig möglicherweise nicht geben.

Oder: Eine Versammlung wird rechts-

widrig aufgelöst, die Demonstranten gehen nach Hause. Auch diese Sache hat sich dann zunächst erledigt. Die Versammlung durfte zwar nicht aufgelöst werden, sie lässt sich aber nach einer entsprechenden gerichtlichen Feststellung in der Vergangenheit ebenfalls nicht wiederholen. Dies ist insbesondere dann für die Betroffenen besonders enttäuschend, wenn sie sich aus einem ganz bestimmten aktuellen Anlass versammelt haben. Dieser Anlass ist inzwischen ein alter Hut und eine erneute Versammlung deshalb für sie ohne Wert. Das die Rechtswidrigkeit bestätigende Gerichtsurteil kann daher den Grundrechtsverstoß nicht vollständig beseitigen.

In den Beispielen ging es um Bürger, die sich gerichtlich wehren. Was ist aber, wenn die Polizei rechtswidrig handelt, der Bürger dies erkennt, er aber dennoch keinen Widerspruch und keine Klage erhebt? Vielleicht ist ihm die Zeit, die er dafür aufwenden müsste, zu schade oder es handelt sich, wie es bei Platzverweisen oft der Fall ist, nur um eine Kleinigkeit und er möchte nicht als „Erbsenzähler“ gelten. Sind solche Fälle nicht viel realistischer? Es wird doch nicht jeden Tag gegen die Polizei geklagt. Die Polizei handelt aber täglich in tausenden von Fällen und – wie in jedem anderen Beruf auch – wird es dabei Fehler geben. Alles andere wäre unrealistisch. Hier bleibt es dann in solchen Fällen bei einem Verfassungsverstoß, der nur nie gerichtlich festgestellt wird. Ist das weniger schlimm? Nein, in einem Rechtsstaat darf es gar keinen Verfassungsverstoß geben, und zwar unabhängig davon, ob sich der betroffene Bürger gegen das staatliche Handeln wehren will oder – ein weiterer Aspekt – ihm die Rechtswidrigkeit überhaupt auffällt. Helmut Schmidt soll gesagt haben: „Der Rechtsstaat hat nicht zu siegen, er hat auch nicht zu verlieren, sondern er hat zu existieren!“³ Genau das ist richtig: Alle Staatsorgane müssen immer rechtmäßig handeln, auch wenn es gar nicht zu einen „Kampf ums Recht“ kommt, weil der Betroffene den

³ Die Zeit v. 30.12.2009, S. 12.

Rechtsverstoß gar nicht bemerkt oder er sich nicht gerichtlich wehren will oder kann.

Das ist auch aus polizeipraktischen Erwägungen wichtig. Denn aus der Tatsache, dass sich der Bürger nicht gerichtlich gegen ein rechtswidriges Polizeihandeln wehrt, wird man sicher nicht den Schluss ziehen können, dass er mit der Maßnahme einverstanden ist. Er verliert – jedenfalls bei wiederholten Fällen – den Glauben an den Rechtsstaat oder zumindest die Rechtsstaatlichkeit der Polizei. Er wird im schlimmsten Fall bei anderen Gelegenheiten versuchen, der Polizei Steine in den Weg zu legen (oder gar, solche auf sie zu werfen). Jedenfalls wird er ihr nie mit Informationen helfen, wenn dies für die Polizei gut wäre. So werden Polizeifeinde gemacht⁴. Und das rächt sich irgendwann.

Die folgenden Ausführungen sollen nachweisen, dass es in unserem Rechtsstaat nicht genügt, die Exekutive an die Verfassung und die Gesetze zu binden und dies durch Gerichte überprüfbar zu machen. Um die Grundrechte der Bürger wirksam zu schützen, müssen die Bediensteten in den Behörden vielmehr sehr zuverlässig in die Lage versetzt werden, Grundrechtsverstöße gar nicht erst zu begehen. Mehr noch als bei anderen Beamten gilt dies für Polizisten, deren Anordnungen sich oft nach wenigen Augenblicken dadurch erledigen, dass sie vom Bürger befolgt oder mit Zwang durchgesetzt werden. Dies gilt erst Recht bei sehr komplexen Einsatzsachverhalten, die wegen der regelmäßig sehr schwierigen Rahmenbedingungen (z.B. unvollständige Sachverhaltsinformationen, schnelles Handeln erforderlich, schwer vorhersehbare Reaktionen der Betroffenen) viele Möglichkeiten für fehlerhaftes Handeln bieten. Im Hinblick auf Grundrechte stellen Polizisten – berufs-, nicht personenbedingt – daher eine größere „Gefahrenquelle“ dar als an-

dere Beamte. Denn eine Verletzung von Grundrechten bleibt eine Verletzung von Grundrechten, auch wenn der Polizist den Verstoß nur versehentlich oder mangels besseren Wissens begangen hat, auch wenn der Verstoß gerichtlich festgestellt wurde, auch wenn der Staat Schadensersatz gezahlt hat. Eine akademische Ausbildung wirkt dem entgegen, weil sie besser geeignet ist, Grundrechtsverletzungen durch Polizisten zu verhindern.

II. Der Schutz der Grundrechte

Da Grundrechte nur dann einen Wert haben, wenn es einen funktionierenden Mechanismus gibt, der die Einhaltung der Grundrechte sichert⁵, stellt sich zunächst die Frage, wie das Grundgesetz überhaupt gewährleistet, dass die Grundrechte der Bürger beachtet werden.

1. Der Grundrechtsschutz im Rechtsstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Rechtsstaat. Das Grundgesetz enthält eine ganze Reihe von Regelungen, die das Rechtsstaatsprinzip konkretisieren⁶ und damit zugleich die Grundrechte der Bürger absichern.

Ausgangspunkt sind dabei die Grundrechte selbst, indem sie nicht nur Rechte gewähren, sondern sie durch ihre subjektive Ausrichtung auch wehrfähig machen⁷. Sie legen insbesondere die Voraussetzungen fest, unter denen der Staat überhaupt nur in diese Rechte eingreifen darf. Geschieht dies, hat er zudem den aus den Grundrechten⁸ und dem Rechtsstaatsprinzip⁹ folgen-

4 Dies soll selbstverständlich nicht heißen, dass alle „Polizeifeinde“ wegen fehlerhaften Verhaltens der Polizei zu solchen geworden sind. Der sicher mit Abstand größte Teil dieser Menschen wird seine ablehnende Haltung gegenüber der Polizei aus anderen Gründen haben, etwa weil er als Straftäter die Nähe der Polizei fürchtet oder aus politischen Gründen ein distanzierteres Verhältnis zu ihr hat.

5 Gusy, ZRP 2008, S. 36 ff., 38.

6 Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 9.

7 Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 11; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 2.

8 S. z.B. BVerfGE 65, S. 1 ff., 44 (1 BvR 209/83 u.a.).

9 S. z.B. BVerfGE 30, S. 1 ff., 20 u. 24 f. (2 BvF 1/69 u.a.); Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 55; v. Mangoldt/Klein/Starck-Sommermann, GG, 2005, Art. 20 Rdnr. 308; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 84.

Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung

den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, der seine Eingriffsmöglichkeiten weiter beschränkt.

Die Staatsorgane sind konsequenterweise bei allen Handlungen an das geltende Recht gebunden. Sie müssen bestehende Gesetze anwenden und dürfen nicht gegen Rechtsnormen verstoßen (Vorrang des Gesetzes)¹⁰. Dies ist generell in Art. 20 Abs. 3 GG und in Art. 1 Abs. 3 GG festgelegt, der Legislative, Exekutive und Judikative unmittelbar an die Grundrechte bindet. In der Regel stellt ein Verstoß gegen Gesetze zugleich ein Verstoß gegen Grundrechte dar. Der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts, der aus Art. 20 Abs. 3 GG¹¹ sowie dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet wird¹², besagt zudem, dass die Exekutive nur dann in (Grund-) Rechte eingreifen darf, wenn sie durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes dazu ermächtigt worden ist¹³. Gibt es zu einem Gegenstand eine gesetzliche Regelung, dann verlangt der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Grundsatz der Rechtssicherheit, dass die Rechtsnormen inhaltlich bestimmt genug sein müssen und der Bürger auf den Bestand der Rechtsnormen vertrauen darf, weshalb etwa rückwirkende gesetzliche Belastungen nur unter engen Voraussetzungen zulässig sind¹⁴.

Was ist aber, wenn eine Behörde trotz allem rechtswidrig in Grundrechte eingreift? Handelt der Staat rechtswidrig oder meint der Bürger, der Staat habe dies getan, gewährt ihm Art. 19 Abs. 4 GG (auch in Verbindung mit den übrigen Grundrechten¹⁵)

10 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 38; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 19; v. Mangoldt/Klein/Starck-Sommerrmann, GG, 2005, Art. 20 Rdnr. 271.

11 S. z.B. BVerfGE 49, S. 89 ff., 126 (2 BvL 8/77).

12 Pieroth, JuS 2010, S. 473 ff., 474; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 20; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 39.

13 Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 19; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 39.

14 Stein/Frank, Staatsrecht, 2004, S. 153 u. 155 f.; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 62 ff.; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 46 ff.

15 S. z.B. BVerfGE 46, S. 325 ff., 334 (1 BvR 734/77).

einen Anspruch auf umfassenden und effektiven¹⁶ Rechtsschutz durch die Gerichte. Auch dies ist eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips, denn von einem Rechtsstaat kann nur die Rede sein, wenn der Bürger seine Rechte auch durchsetzen kann¹⁷. Damit beugt sich der Rechtsstaat nicht nur dem Recht, sondern auch dem Richter, vor den ihn jeder Bürger als gleichberechtigte Prozesspartei ziehen kann¹⁸.

Unterstützt wird dies durch den Grundsatz der Gewaltenteilung, der zu den „tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes“¹⁹ zählt. Dieser ist ebenfalls eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips²⁰ und folgt aus Art. 1 Abs. 3 GG i.V.m. 20 Abs. 2 Satz 2 GG²¹, der die Ausübung der vom Volke ausgehende Staatsgewalt den voneinander zu trennenden Organen²² der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung anvertraut. Ziel der Gewaltenteilung ist es, die Staatsgewalt durch die wechselseitige Begrenzung und

16 BVerfG, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2007, S. 2464 ff., 2472; Stein/Frank, Staatsrecht, 2004, S. 431; v. Mangoldt/Klein/Starck-Huber, GG, 2005, Art. 19 Rdnr. 453; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 28.

17 V. Mangoldt/Klein/Starck-Huber, GG, 2005, Art. 19 Rdnr. 353; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 93; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 23 f.

18 Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 25.

19 BVerfGE 67, S. 100 ff., 130 (2 BvE 11, 15/83); Degenhart, Staatsrecht I, 2009, Rdnr. 265.

20 V. Mangoldt/Klein/Starck-Sommerrmann, GG, 2005, Art. 20 Rdnr. 197; Pieroth, JuS 2010, S. 473 ff., 474; Degenhart, Staatsrecht I, 2009, Rdnr. 259; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 12; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 2009, Art. 20 Rdnr. 30a; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 14; Gröpl, Staatsrecht I, 2008, Rdnr. 237, 444 u. 451.

21 BVerfGE 98, S. 218 ff., 251 f. (1 BvR 1640/97); BVerfGE 96, S. 375 ff., 394 (1 BvR 479/92 und 307/94); BVerfGE 30, S. 1 ff., 27 f. (2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 und 308/69); Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 14; Sodan-Leisner, GG, 2009, Art. 20 Rdnr. 28; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 2009, Art. 20 Rdnr. 23; Hömig-Silberkuhl, GG, 2007, vor Art. 38 Rdnr. 1.

22 Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 2009, Art. 20 Rdnr. 24.

Kontrolle der drei Gewalten zu mäßigen²³, um dadurch die Freiheit der Bürger zu schützen²⁴. Die Entscheidungen des Staates sollen möglichst richtig sein, indem sie von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen²⁵. Wenn ein Gericht feststellt, dass eine Handlung rechtswidrig war, wird dies weder dem Staat noch dem handelnden Beamten egal sein. Denn der Staat kann, wie sich insbesondere aus Art. 34 GG (Haftung bei Amtspflichtverletzung) ergibt²⁶, sogar auf Schadensersatz in Anspruch genommen werden und sich diesen unter bestimmten Voraussetzungen vom Beamten erstatten lassen. Spätestens deshalb hat ein Beamter kein Interesse daran, rechtswidrig zu handeln. Das würde ihm einfach zu teuer. Daneben darf nicht vergessen werden, dass bestimmte Rechtsverstöße mit Strafe bedroht sind, die für Beamte sogar höher ausfallen können. Diese Bestrafung kann aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sogar zum Schutz der Grundrechte geboten sein²⁷.

Beispiel

Für Polizeibeamte bedeutet dies, dass sie sich bei einem Verstoß gegen die gesetzlichen Regelungen über die Anwendung unmittelbaren Zwangs nicht nur wegen einfacher Körperverletzung,

sondern sogar wegen Körperverletzung im Amt (§ 340 StGB) strafbar machen können.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgen ferner einige Straf- und Strafprozessrechtsgrundsätze, die die Grundrechte bei der Strafverfolgung absichern. Diese sind teils direkt im Grundgesetz geregelt (wie z.B. die in Art. 103 GG genannten grundrechtsgleichen Rechte). Teilweise werden sie aber auch über den Wortlaut des Grundgesetzes hinaus aus dem Rechtsstaatsprinzip gefolgert (wie die Unschuldsvermutung²⁸ oder das Recht auf ein faires Verfahren²⁹).

Zusammenfassend lässt sich soweit sagen: Unser Rechtsstaat gewährt den Bürgern Grundrechte, in die der Staat nur unter bestimmten Voraussetzungen eingreifen darf. Hält sich ein Staatsorgan nicht an diese Spielregeln, dann erhält der Bürger Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte, die die Rechtmäßigkeit der staatlichen Maßnahme prüfen, in bestimmten Fällen sogar Schadensersatz zusprechen oder die handelnden Beamten bestrafen können.

2. Der Grundrechtsschutz in besonderen Fällen

Was ist aber, wenn sich Staatsorgane trotz dieser rechtsstaatlichen Vorgaben und der damit verbundenen persönlichen Risiken

23 BVerfGE 67, S. 100 ff., 130 (2 BvE 11, 15/83); BVerfGE 30, S. 1 ff., 28 (2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68 und 308/69); *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 2007, § 7 Rdnr. 5; *Degenhart*, Staatsrecht I, 2009, Rdnr. 265; *Gröpl*, Staatsrecht I, 2008, Rdnr. 924; *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 15.

24 *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 15 u. § 47 Rdnr. 5; *Gröpl*, Staatsrecht I, 2008, Rdnr. 922 f.

25 BVerfGE 98, S. 218 ff., 251 f. (1 BvR 1640/97); v. Mangoldt/Klein/Starck-Sommermann, GG, 2005, Art. 20 Rdnr. 208; *Gröpl*, Staatsrecht I, 2008, Rdnr. 926; *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 2007, § 7 Rdnr. 5.

26 Hierzu sowie zu Rechtsgrundlagen für eine verschuldensunabhängige Haftung des Staates s. *Maurer*, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 36.

27 *Stern*, DÖV 2010, S. 241 ff., 244; *Maurer*, Staatsrecht I, 2007, § 9 Rdnr. 26.

28 Anders als das Grundgesetz regeln einige Landesverfassungen die Unschuldsvermutung ausdrücklich, wie z.B. Art. 53 Abs. 2 der Brandenburgischen Landesverfassung. Zur Herleitung der Unschuldsvermutung aus dem Grundgesetz s. BVerfG, 2 BvR 2540/04, NJW 2009, S. 3569 f., 3569; BVerfGE 82, S. 106 ff., 114 (2 BvR 254, 1343/88); v. Mangoldt/Klein/Starck-Sommermann, GG, 2005, Art. 20 Abs. 3 Rdnr. 324; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 2009, Art. 20 Rdnr. 108; *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 13 u. § 21 Rdnr. 15.

29 S. BVerfG, 2 BvR 547/08, NJW 2010, S. 925 ff., 925; BVerfG, 2 BvR 2438/08, NJW 2010, S. 287 f., 287; BVerfG, 2 BvR 1317/05, NJW 2007, S. 204 ff., 205; BGH, 4 StR 170/09, NJW 2009, S. 3589 ff., 3590; BGH, 1 StR 701/08, NJW 2009, S. 2463 ff., 2465; *Voßkuhle/Kaufhold*, JuS 2010, S. 116 ff., 117; *Gröpl*, Staatsrecht I, 2008, Rdnr. 1598; *Hartmann/Apfel*, Jura 2008, S. 495 ff., 496 ff.; v. Mangoldt/Klein/Starck-Sommermann, GG, 2005, Art. 20 Abs. 3 Rdnr. 324; Jarass/Pieroth-Jarass, GG, 2009, Art. 20 Rdnr. 98.

nicht an die Grundrechte oder andere Gesetze halten? Weniger problematisch und selten ist dabei der Beamte, der Gesetze bewusst missachtet. Dies wird meistens schnell erkannt und er kann im schlimmsten Fall aus dem Verkehr gezogen werden. Schwieriger und realistischer sind die Fälle, in denen die handelnden Beamten gar nicht erkennen, dass sie rechtswidrig handeln.

a. Eilrechtsschutz

Der in einem Rechtsstaat zwingend erforderliche Rechtsschutz durch unabhängige Gerichte kann in solchen Fällen mitunter ungenügend sein, weil er nicht rechtzeitig kommt. Kommt ein Urteil zu spät, weil inzwischen nicht mehr reparable Fakten geschaffen worden sind, ist die gerichtliche Entscheidung für den Bürger wertlos³⁰. Daher wird dem Art. 19 Abs. 4 GG völlig zu Recht der Grundsatz entnommen, dass der Rechtsschutz effektiv sein muss, dass der Bürger also möglichst rasch, unkompliziert und in zumutbarer Weise zu seinem Recht kommen soll³¹. Das hat zur Folge, dass ihm in Eilfällen vorläufiger, vorbeugender Rechtsschutz zu gewähren ist³². Es dürfen keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden, die nach einem erfolgreichen Hauptsacheverfahren nicht mehr rückgängig gemacht werden können und damit die Gewährung von Rechtsschutz entwerfen³³. Der Betroffene muss also den Eingriff in seine Rechte nicht erst abwarten, sondern kann den ihm konkret drohenden

30 Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 28.

31 BVerfGE 35, S. 263 ff., 274 (1 BvL 39/69 u.a.); Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 95 f. u. 101; v. Mangoldt/Klein/Starck-Huber, GG, 2005, Art. 19 Rdnr. 453; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 28.

32 BVerfG, 1 BvR 2395/09, NJW 2010, S. 1871 f., 1872; BVerfGE 35, S. 263 ff., 274 (1 BvL 39/69 u.a.); Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 97; Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 8 Rdnr. 28; v. Mangoldt/Klein/Starck-Huber, GG, 2005, Art. 19 Rdnr. 460.

33 BVerfGE 37, S. 150 ff., 153 (2 BvR 236/74 u.a.); Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 97; v. Mangoldt/Klein/Starck-Huber, GG, 2005, Art. 19 Rdnr. 474 ff.; Stein/Frank, Staatsrecht, 2004, S. 431.

Eingriff grundsätzlich schon im Vorfeld gerichtlich prüfen lassen.

In der Theorie ist das richtig und gegenüber vielen Behörden auch gut machbar. In polizeilichen Zusammenhängen ist der Eilrechtsschutz aber ein weitgehend untaugliches Mittel.

Beispiele

Der Eilrechtsschutz mag im Versammlungsrecht noch häufig nützlich sein, wenn die Versammlung schon vor dem Versammlungstermin verboten wird. Anders ist es bei den meisten anderen Handlungen der Polizei, wie zum Beispiel Gefahrenabwehrmaßnahmen, die die Polizei selbst überhaupt nur in Eilfällen vornehmen darf (sonst sind die Ordnungsbehörden zuständig), oder strafprozessuale Handlungen, wie eine Wohnungsdurchsuchung, Festnahme oder Telekommunikationsüberwachung, die dem Betroffenen vor ihrer Ausführung gar nicht bekannt werden (sonst funktionieren sie nicht).

Da der Betroffene das polizeiliche Handeln im Regelfall gar nicht vorhersehen kann, kann er sich auch nicht vorher um einen gerichtlichen Eilrechtsschutz kümmern.

b. Richtervorbehalte

Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben diese Problematik erkannt und für bestimmte Fälle Richtervorbehalte vorgesehen. Diese schreiben die Mitwirkung eines Richters an einem Grundrechtseingriff vor³⁴.

Beispiele

Solche Vorbehalte sind in Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 GG enthalten, wonach Durchsuchungen und Freiheitsentziehungen grundsätzlich nur durch den Richter angeordnet werden dürfen.

Die Richtervorbehalte sollen die Grundrechte der Bürger schützen, indem der Richter als unabhängige und neutrale Instanz die beabsichtigte Maßnahme vorbe-

34 Michael/Morlok, Grundrechte, 2008, Rdnr. 592.

gend kontrolliert³⁵. Aufgrund ihrer persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit und ihrer ausschließlichen Bindung an das Gesetz können Richter die Rechte des von einem Grundrechtseingriff Betroffenen nach zutreffender Auffassung des Bundesverfassungsgerichts am besten und sichersten wahren³⁶.

Das Grundgesetz enthält aber nur wenige Richtervorbehalte. Es gibt sie nur in den Fällen, in denen sich dem Verfassungsgeber aufdrängte, dass hier massiv in Grundrechte eingegriffen wird, der nachträgliche gerichtliche Rechtsschutz den Eingriff nur unzureichend wieder gut machen kann und ein Eilrechtsschutz mangels Vorhersehbarkeit für den Betroffenen in aller Regel ausscheidet. Um die Grundrechte der betroffenen Bürger zu schützen, hat der Gesetzgeber in vergleichbaren Fallgestaltungen weitere „einfachgesetzliche“, also nicht durch das Grundgesetz ausdrücklich angeordnete, Richtervorbehalte geschaffen.

Beispiele

So darf etwa das BKA Rasterfahndungen (§ 20j Abs. 4 BKAG), verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme (§ 20k Abs. 5 BKAG) oder Telekommunikationsüberwachungen (§ 20l Abs. 3 BKAG) nur aufgrund einer gerichtlichen Anordnung durchführen. Strafverfolgungsbehörden dürfen beispielsweise körperliche Untersuchungen (§ 81a Abs. 2 StPO) oder die in den §§ 100a ff. StPO genannten verdeckten Maßnahmen nur aufgrund einer gerichtlichen Anordnung durchführen.

Das Bundesverfassungsgericht hält Richtervorbehalte oder Überprüfungen durch andere unabhängige und weisungsfreie Organe in bestimmten Fällen sogar für zwingend erforderlich, um Grundrechte zu schützen. Dies ist insbesondere bei schwer-

wiegenden Grundrechtseingriffen der Fall, die heimlich erfolgen und für den Betroffenen unmittelbar nicht wahrnehmbar sind³⁷, so dass er seine Interessen nicht im Voraus oder zumindest während der Maßnahme wahrnehmen kann.

Beispiele

So gebietet nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise Art. 10 GG eine Kontrolle durch „unabhängige und an keine Weisung gebundene staatliche Organe und Hilfsorgane“, um Rechtsschutzlücken durch unbemerkbare Eingriffe in das Fernmeldegeheimnis und der sich daran anschließenden Verarbeitung der gewonnenen Daten auszugleichen³⁸. Dabei steht es dem Gesetzgeber frei, eine hinreichend wirksame Kontrollform auszuwählen, die insbesondere auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorkehrungen zum Schutz des Fernmeldegeheimnisses gerichtet sein muss³⁹. Bei einer Speicherung von Telekommunikationsdaten auf Vorrat ist der Eingriff in Art. 10 GG noch schwerer, so dass eine Datenabfrage grundsätzlich unter einen Richtervorbehalt zu stellen ist⁴⁰. Das Gleiche gilt beim heimlichen Zugriff auf informationstechnische Systeme⁴¹.

Es liegt auf der Hand, dass Richtervorbehalte auf die wirklich einschneidenden Sachverhalte beschränkt sein müssen. Bei polizeilichen Alltagshandlungen sind sie nicht praxistauglich. Alles andere würde be-

35 S. z.B. BVerfG, 1 BvR 370/07 u.a., NJW 2008, S. 822 ff., 832; BVerfG, 2 BvR 299/06, NJW 2007, S. 1804 ff., 1804; Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 100.

36 BVerfG, 1 BvR 256/08 u.a., NJW 2010, S. 833 ff., 844; BVerfG, 1 BvR 370/07 u.a., NJW 2008, S. 822 ff., 832.

37 S. z.B. BVerfG, 1 BvR 256/08 u.a., NJW 2010, S. 833 ff., 844; BVerfG, 1 BvR 370/07 u.a., NJW 2008, S. 822 ff., 832; BVerfGE 100, S. 313 ff., 361 (1 BvR 2226/94 u.a.). Solche „bundesverfassungsgerichtlichen Richtervorbehalte“ werden teilweise für verfassungswidrig gehalten, weil sie ungeschriebenes über das geschriebene Verfassungsrecht setzen, so etwa Wolff, NVwZ 2010, S. 751 ff., 752.

38 BVerfGE 100, S. 313 ff., 361 (1 BvR 2226/94 u.a.).

39 BVerfGE 100, S. 313 ff., 361 f. (1 BvR 2226/94 u.a.).

40 BVerfG, 1 BvR 256/08 u.a., NJW 2010, S. 833 ff., 843 f.

41 BVerfG, 1 BvR 370/07 u.a., NJW 2008, S. 822 ff., 832.

deuten, die Gewaltenteilung aufzuheben. Grundsätzlich muss es dabei bleiben, dass die Exekutive handelt und die Gerichte auf Antrag des Bürgers das Handeln überprüfen. Die Rechtsprechung darf nicht generell in Maßnahmen der Exekutive einbezogen werden.

c. Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren

Die Bedeutung einiger Grundrechte und grundrechtsgleicher Rechte besteht darin, organisations- und verfahrensrechtliche Anforderungen zum Schutz anderer Grundrechte aufzustellen. Hierzu gehören beispielsweise der Art. 19 Abs. 4 GG und die Justizgrundrechte⁴² aber auch andere der oben bereits erwähnten Vorgaben des Grundgesetzes, wie die Gewaltenteilung oder die dem Handeln der Behörde vorgeschalteten Richtervorbehalte⁴³.

Das Grundgesetz enthält aber darüber hinaus weitere Anforderungen an die Organisation und das Verfahren bei Grundrechtseingriffen. Die Schutzfunktion⁴⁴ der Grundrechte kann den Gesetzgeber verpflichten, Gesetze durch eine effektive Organisations- und Verfahrensgestaltung so auszugestalten, dass die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eingedämmt bleibt⁴⁵ und die Verwirklichung der Grundrechte verstärkt wird⁴⁶. Es gehört daher seit vielen Jahren zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Grundrechte

auch durch eine angemessene Verfahrensgestaltung zu schützen sind⁴⁷. Dieser Aspekt des Grundrechtsschutzes ist insbesondere dann geboten, wenn die Exekutive ein hohes Maß an Verfahrensverantwortung bei Entscheidungen erhält, die Leben und Gesundheit oder andere für die Grundrechtsausübung bedeutende Fragen betreffen⁴⁸. Die verfahrens- und organisationsrechtliche Schutzfunktion können darüber hinaus aber auch bei allen anderen Grundrechten auftreten⁴⁹.

Wichtig ist ein schon im Verfahren vorgesehener Grundrechtsschutz vor allem dann, wenn eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle zu spät käme, weil etwaige Grundrechtsverletzungen nicht mehr korrigierbar sind⁵⁰. In solchen Fällen muss der Gesetzgeber den Grundrechtsschutz in den Prozess der Entscheidungsfindung vorverlagern und eine rechtliche Struktur bereitstellen, die schon bei den Gefahrenquellen ansetzt⁵¹. Dies bedeutet insbesondere, dass ein staatliches Verfahren so auszugestalten ist, dass die im Einzelfall sachlich und rechtlich einwandfreie Entscheidung gewährleistet ist⁵². Zuständigkeits- und andere Organisationsregelungen müssen ermöglichen, dass die staatliche Aufgabe von der sachlich und fachlich kompetenten Instanz erledigt wird⁵³. Auf entsprechende Verfahrens- und Organisationsregelungen hat der Bürger einen Anspruch, allerdings hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung solcher Regeln

42 V. Mangoldt/Klein/Starck-Starck, GG, 2005, Art. 1 Rdnr. 199.

43 BVerfG, 1 BvR 370/07 u.a., NJW 2008, S. 822 ff., 832; BVerfGE 112, S. 304 ff., 319 (2 BvR 581/01); *Gurlit*, NJW 2010, S. 1035 ff., 1039.

44 Hierzu s. z.B. *Stern*, DÖV 2010, S. 241 ff., 243 ff.

45 BVerfGE 49, S. 89 ff., 142 (2 BvL 8/77).

46 BVerfGE 69, S. 315 ff., 355 (1 BvR 233/81 u.a.); *Stern/Becker-Stern*, Grundrechte-Kommentar, 2010, Einl. Rdnr. 68; *Maurer*, Staatsrecht I, 2007, § 9 Rdnr. 27; *Jarass/Pierothe-Jarass*, GG, 2009, Vorb. vor Art. 1 Rdnr. 11 f.; *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 17 Rdnr. 42 f.; *Schoch*, Jura 2008, S. 352 ff., 358; s. z.B. BVerfGE 83, S. 130 ff., 152 (1 BvR 402/87); BVerfGE 53, S. 30 ff., 65 (1 BvR 385/77); BVerfGE 46, S. 325 ff., 335 (1 BvR 734/77).

47 S. z.B. BVerfG, 2 BvR 902/06, NJW 2009, S. 2431 ff., 2437; BVerfGE 113, S. 29 ff., 57 (2 BvR 1027/02); BVerfGE 84, S. 59 ff., 72 (1 BvR 1529/84 u.a.); BVerfGE 82, S. 209 ff., 227 (1 BvR 355/86); BVerfGE 73, S. 280 ff., 296 (1 BvR 787/80); BVerfGE 65, S. 76 ff., 94 (1 BvR 1470/82); BVerfGE 63, S. 131 ff., 143 (1 BvL 20/81); BVerfGE 52, S. 380 ff., 389 (1 BvR 1022/78).

48 *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 17 Rdnr. 43.

49 *Stern/Becker-Stern*, Grundrechte-Kommentar, 2010, Einl. Rdnr. 74 m.w.N.; *Jarass/Pierothe-Jarass*, GG, 2009, Vorb. vor Art. 1 Rdnr. 11 f.; *Maurer*, Staatsrecht I, 2007, § 9 Rdnr. 27.

50 Vgl. BVerfGE 90, S. 60 ff., 96 (1 BvL 30/88).

51 BVerfGE 90, S. 60 ff., 96 (1 BvL 30/88).

52 *Maurer*, Staatsrecht I, 2007, § 9 Rdnr. 27.

53 *Maurer*, Staatsrecht I, 2007, § 9 Rdnr. 27.

einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum⁵⁴.

Beispiele

Der Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren kann etwa Anhörungs-, Informations-, Begründungs- oder Akteneinsichtsrechte erfordern⁵⁵. Denn dies zwingt die Behörde, das Vorliegen der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der gesetzlichen Eingriffsgrundlagen nachzuweisen⁵⁶, was zu einer Selbstkontrolle führt und willkürliche Entscheidungen verhindert⁵⁷.

Der Gesetzgeber ist verpflichtet, Rechtsgrundlagen, die der Exekutive Datenerhebungen und damit Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) ermöglichen, mit organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen zu verbinden, die der Gefahr einer Verletzung dieses Grundrechts entgegenwirken⁵⁸. Hier kommt insbesondere „im Interesse eines vorgezogenen Rechtsschutzes durch rechtzeitige Vorkehrungen“ die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter in Betracht⁵⁹.

Ein effektiver Grundrechtsschutz erfordert ferner beispielsweise im Schutzbereich des Art. 10 GG, nach einer heimlichen Fernmeldeüberwachung die Betroffenen hierüber grundsätzlich zu informieren, denn sonst können diese weder die Unrechtmäßigkeit der Über-

wachung noch etwaige Rechte auf Löschung oder Berichtigung der erhobenen Daten geltend machen⁶⁰. Zudem sind bei der Fernmeldeüberwachung erhobene Daten zu löschen, wenn sie für den gesetzlichen Zweck nicht mehr erforderlich sind⁶¹. Wiederum aus Schutzgründen darf die Löschung aber nicht so früh erfolgen, dass eine von den Betroffenen veranlasste gerichtliche Kontrolle vereitelt würde⁶².

Schwieriger ist mitunter die Verpflichtung der Strafverfolgungsbehörden umzusetzen, beim Einsatz mehrerer, insbesondere dem Betroffenen verborgener Ermittlungsmethoden darauf zu achten, dass sich nicht von verschiedenen Behörden angeordnete Maßnahmen zu einem insgesamt nicht mehr zu rechtfertigenden Grundrechtseingriff addieren. Dies kann organisatorisch etwa dadurch verhindert werden, dass Informationen über alle Ermittlungsmaßnahmen bei einer Stelle zusammengeführt werden oder dass unkoordinierte Ermittlungsmaßnahmen verschiedener Behörden dadurch unterbleiben, dass die Maßnahmen in ein länderübergreifendes staatsanwaltliches Verfahrensregister (§§ 492 ff. StPO) eingetragen werden, so dass verschiedene Staatsanwaltschaften nicht ohne Wissen voneinander in Grundrechte eingreifen⁶³.

Zudem hat der Gesetzgeber den Grundrechtsschutz dadurch zu sichern, dass er insbesondere technische Entwicklungen, die die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden erleichtern, aufmerksam beobachtet. Bei Fehlentwicklungen hinsichtlich der konkreten Ausfüllung offener Gesetzesbegriffe durch die Strafverfolgungsbehörden und die Strafgerichte muss er durch ergänzende Rechtssetzung korrigierend eingreifen, wenn Grundrechtsein-

54 Maurer, Staatsrecht I, 2007, § 9 Rdnr. 27.

55 BVerfG, 2 BvR 902/06, NJW 2009, S. 2431 ff., 2437; Stern/Becker-Stern, Grundrechte-Kommentar, 2010, Einl. Rdnr. 74; Hufen, Staatsrecht II, 2009, § 5 Rdnr. 11.

56 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 116.

57 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 12 Rdnr. 117.

58 BVerfGE 113, S. 29 ff., 57 f. (2 BvR 1027/02); BVerfGE 65, S. 1 ff., 44 (1 BvR 209/83 u.a.); Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 17 Rdnr. 44.

59 BVerfGE 65, S. 1 ff., 46 (1 BvR 209/83 u.a.); BVerfG, 1 BvR 1550/03 u.a., NJW 2007, S. 2464 ff., 2472; Schoch, Jura 2008, S. 352 ff., 358.

60 BVerfGE 100, S. 313 ff., 361 (1 BvR 2226/94 u.a.).

61 BVerfGE 100, S. 313 ff., 362 (1 BvR 2226/94 u.a.).

62 BVerfGE 100, S. 313 ff., 365 (1 BvR 2226/94 u.a.).

63 BVerfGE 112, S. 304 ff., 319 f. (2 BvR 581/01).

Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung

griffe andernfalls wegen der neuen Mittel unverhältnismäßig sind⁶⁴.

Durch geeignete organisatorische Regelungen sind ferner in bestimmten Bereichen die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung von Grundrechten zu schaffen⁶⁵. Dies gilt insbesondere dann, wenn Grundrechte einen kollektiven Zusammenschluss gewährleisten⁶⁶. Insoweit geht es nicht um einen Grundrechtsschutz gegen den Staat, sondern um einen Schutz durch den Staat, weil nur dieser die Grundrechte verfahrens- oder organisationsrechtlich sichern kann⁶⁷.

Beispiel

Die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) bedarf jedenfalls für Demonstrationen in der Öffentlichkeit organisatorischer Regelungen⁶⁸, um sie überhaupt erst gefahrlos zu ermöglichen. Die in Art. 9 Abs. 1 GG geregelte Vereinigungsfreiheit bedarf eines Vereins- und Gesellschaftsrechts, die die Willensbildung eines Vereins oder einer Gesellschaft rechtsverbindlich ermöglichen⁶⁹.

Der Sache nach geht es beim Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren damit

- teilweise um eine Vorverlagerung des Grundrechtsschutzes⁷⁰ (z.B. bei Richtervorhalten, Datenschutzbeauftragten und rechtlichem Gehör),
- teilweise um einen verbesserten oder überhaupt erst ermöglichten nachträglichen Rechtsschutz (z.B. bei den

Informationspflichten bei Datenerhebungen),

- um eine Beendigung von Eingriffen (z.B. durch Datenlöschungspflichten),
- sowie um die Schaffung von Voraussetzungen, ohne die ein Grundrecht nicht ausgeübt werden kann.

d. Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung

Wo aber beginnt der vor den Eingriff verlagerte Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren? Lassen sich diese Fälle hinsichtlich der Polizei auf Richtervorhalte, die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter oder andere Schutzmechanismen reduzieren? Nein – diese Verfahren verstellen geradezu den Blick auf etwas Selbstverständliches: Solche Schutzvorkehrungen dürfen nicht so verstanden werden, dass

- die handelnden Staatsorgane weitgehend ahnungslos agieren dürften und sich darauf verlassen könnten, dass etwa ein Datenschutzbeauftragter oder Richter die Sache schon auf inhaltliche Richtigkeit prüfen und damit sogar die Mitverantwortung übernehmen wird.
- Der Staat darf sich auch nicht darauf verlassen, dass die Bürger sich schon äußern werden, wenn sie eine staatliche Maßnahme für rechtswidrig halten. Gerade von polizeilichen Handlungen ist der Bürger in der Regel überrascht und kann sich daher oft gar nicht qualifiziert äußern. Zudem gibt es bei vielen polizeilichen Lagen meistens gar keine Möglichkeit zu einem Austausch zwischen der Polizei und dem Bürger. Deshalb kann in solchen Fällen eine Anhörung des Bürgers vor der Maßnahme gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG auch unterbleiben.

Wie die eingangs geschilderten Beispiele gezeigt haben, kommen die typischen Instrumente des Rechtsstaates zum Schutz der Grundrechte der Bürger vor polizeilichem Handeln oft zu spät. Oder sie sind, wie der Richtervorbehalt, nur bei besonders schweren Eingriffen vorgesehen und bei der großen Masse der Alltagsfälle praktisch

64 BVerfGE 112, S. 304 ff., 316 f. (2 BvR 581/01).

65 Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 17 Rdnr. 45.

66 V. Mangoldt/Klein/Starck-Starck, GG, 2005, Art. 1 Rdnr. 200.

67 Stern/Becker-Stern, Grundrechte-Kommentar, 2010, Einl. Rdnr. 74.

68 Vgl. Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 2008, § 17 Rdnr. 45.

69 V. Mangoldt/Klein/Starck-Starck, GG, 2005, Art. 1 Rdnr. 200; Bethge, NJW 1982, S. 1 ff., 3.

70 Vgl. BVerfGE 65, S. 1 ff., 46 (1 BvR 209/83 u.a.); v. Mangoldt/Klein/Starck-Huber, GG, 2005, Art. 19 Rdnr. 483.

nicht umsetzbar. Auch die übrigen Mittel des Grundrechtsschutzes durch Organisation und Verfahren, wie etwa die Anhörung der Betroffenen, wirken in der Praxis nur in einigen Fällen grundrechtsschützend. Dabei ist zu beachten, dass die Polizisten zu den Beamten in Deutschland gehören, die über die weitestgehenden Machtbefugnisse verfügen. Dies ist schon daran erkennbar, dass ein Widerspruch gegen ihr Handeln grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung hat (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO), die Anordnung also sofort zu befolgen ist und von den Polizisten selbst mit Zwang umgesetzt werden kann. Es ist daher erforderlich, dass die Polizeibeamten im Umgang mit dieser Macht sorgfältig geschult werden, um sie in die Lage zu versetzen, diese Macht im Einzelfall angemessen auszuüben⁷¹.

Damit liegt auf der Hand, was man schon lange so gemacht aber unter diesem Aspekt bisher kaum betrachtet hat: Der Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren beginnt schon an den Hochschulen der Polizei. Hier werden die zukünftigen Polizisten gezielt ausgebildet, um in Grundrechte der Bürger einzugreifen, ohne dabei die von der Verfassung gesetzten Grenzen zu überschreiten. Die anderen rechtsstaatlichen Schutzmechanismen erfassen dann nur noch die Fälle, die dennoch „schiefliegen“. Die Hochschulen der Polizei haben dabei die Aufgabe, den Bürger durch eine gute Ausbildung vor Polizisten zu schützen, die gar nicht erkennen, dass sie Fehler begehen. Sie schützen den Bürger vor Polizisten, die alle Fälle über einen Kamm scheren und damit in Kauf nehmen, teilweise rechtswidrig zu handeln.

Konkret bedeutet das, dass alle Polizeianwärter befähigt werden müssen, Grundrechtseingriffe zu erkennen und deren Rechtfertigung entscheidungsfreudig prüfen zu können. Aus der Tatsache, dass der Polizeialltag sehr komplex ist und nahezu jeden Tag festgestellt wird, dass sogar alltägliche polizeiliche Handlungen mitunter rechtlich sehr schwer zu beurteilen sind und durch kleine Unterschiede in den zu-

grunde liegenden Sachverhalten immer wieder deutlich wird, dass es *den* polizeilichen Standardfall mit immer richtiger Standardlösung nur selten gibt, folgt – mit Knappe⁷², der das zu Recht auch für die Einsatzlehre fordert –, dass zumindest ein großer Teil der Polizisten wissenschaftlich ausgebildet sein muss. Für eine mechanisch-gedankenlose, schablonenhafte Prüfung von polizeilichen Sachverhalten („Schema F-Prüfung“) sind selbst die „kleinen Alltagsfälle“ meistens viel zu anspruchsvoll. Zudem ist zu beachten, dass es die Polizisten oft mit sehr komplexen, sich während des Einsatzes verändernden und häufig neuen Problemen zu tun haben, die in dieser Form noch nicht Gegenstand der Ausbildung waren.

Über das Erlernen der jeweiligen Grundlagen in den einzelnen Fachdisziplinen hinaus ist eine vertiefende fächerübergreifende Betrachtung aller relevanten Zusammenhänge erforderlich⁷³. Dabei dürfen weder die Vorgaben des Grundgesetzes noch die Inhalte anderer Grundlagenfächer als lästige Formalie betrachtet werden⁷⁴. Denn nur eine solche vertiefte Befassung mit dem polizeirelevanten Stoff führt dazu, dass in einfachen wie in schwierigen oder völlig neuen Fällen verschiedene Handlungsalternativen erkannt und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile abgewogen werden können⁷⁵. Nur so werden die Polizisten die feinen Unterschiede der Sachverhalte erkennen und eine rechtlich gut vertretbare Handlung vornehmen und diese dann dem Bürger gegenüber auch nachvollziehbar und im Idealfall überzeugend begründen.

Aus diesem Grund gibt es über die erste Ausbildung hinaus eine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates, für eine ausreichende Fortbildung sowie eine Motivation für ein lebenslanges Lernen zu sorgen. Mittelbar folgt daraus zudem auch eine Verpflichtung zu einer „guten Führung“, denn

72 Knappe, Die Polizei 2008, S. 315 ff., 316.

73 Knappe, Die Polizei 2008, S. 315 ff., 316.

74 Vgl. Brenneisen/Hahn/Martins, Die Polizei 2008, S. 285 ff., 288.

75 Vgl. Knappe, Die Polizei 2008, S. 315 ff., 317.

71 Knappe, Die Polizei 2008, S. 315 ff., 316.

Grundrechtsschutz durch gute Ausbildung

die Beamten, die innerlich bereits gekündigt haben, werden an einer zukunftsgerichteten, gewinnbringenden Fortbildung kein Interesse haben und so irgendwann ihre Sensibilität für die Grundrechte der Bürger verlieren.

Dies wird durch Art. 33 Abs. 4 GG bestätigt, nach dem die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse – wozu die Aufgaben der Polizei zweifelsfrei gehören⁷⁶ – in der Regel Beamten⁷⁷ zu übertragen ist. Diese Garantie des Berufsbeamtentums soll insbesondere gewährleisten, dass der handelnde Bedienstete durch seine rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit eine rechtsstaatliche, gesetzestreue Verwaltung sichern kann⁷⁸ und zwar selbst und gerade dann, wenn eine rechtsstaatsfeindliche Regierung gewählt würde⁷⁹. Diese Organisation der öffentlichen Verwaltung schützt zwar auch die Rechtsstaatlichkeit und damit die Grundrechte⁸⁰, denn der unkündbare Lebenszeitbeamte kann das Recht im Hinblick auf seine berufliche und finanzielle Existenzgrundlage relativ gefahrlos auch dann durchsetzen, wenn sein Dienstherr anderer Meinung ist. Allerdings muss er dazu das Recht kennen. Daher hätte Art. 33 Abs. 4 GG keinen Sinn, wenn die für den Staat handelnden Beamten nicht zugleich für ihre Aufgaben angemessen ausgebildet werden. Dass dies der Fall ist, setzt Art. 33 Abs. 4 GG als selbstverständlich voraus.

III. Ergebnis und Folgen

Der Schutz der Grundrechte, der im Grundgesetz schon durch mehrere Instrumente

des Rechtsstaates ausdrücklich verankert ist, hat weitere Aspekte: Auf der Grundlage des bereits anerkannten Grundrechtsschutzes durch Organisation und Verfahren hat sich gezeigt, dass der Grundrechtsschutz schon sehr früh ansetzen muss: Bei einer soliden Ausbildung der Beamten. Hier ist in der Regel eine akademische Ausbildung erforderlich, weil selbst die vermeintlichen Alltagsfälle nicht nach „Schema F“ gelöst werden können und die Polizei häufig mit sehr komplexen, sich während des Einsatzes verändernden und oft neuartigen Problemen zu tun hat. Abgesehen von Polizeibeamten, die besonders enger Führung unterliegen oder lediglich Hilfstätigkeiten erledigen, verlangt der Schutz der Grundrechte daher, auch im polizeilichen Alltag akademisch ausgebildete Beamte einzusetzen oder zumindest maßgeblich zu beteiligen.

Das bedeutet nicht, dass die Polizisten des mittleren Dienstes keine hervorragende Arbeit leisten und ein sehr erfahrener Kollege einem jungen Absolventen der Polizeihochschule zunächst überlegen sein kann. Das sollte aber nicht dazu führen, dass die wissenschaftlich ausgebildeten Beamten ihren bestimmenden Einfluss verlieren. Denn die Beamten des mittleren Dienstes sind beispielsweise nicht durchweg dazu ausgebildet, sich bei neuen Problemen selbstständig rechtmäßige Lösungen zu erarbeiten, sie sind nicht darauf vorbereitet, Rechtsprechung und Fachdiskussionen in allen polizeirelevanten Fächern fortlaufend daraufhin zu verfolgen, ob sich hieraus ein Änderungs- oder anderer Handlungsbedarf für bisherige Vorgehensmuster ergibt. Sie sind zudem seltener in der Lage, auch kritische und über ihre Rechte gut informierte Bürger mit überzeugenden Argumenten von der Zulässigkeit einer polizeilichen Handlung zu überzeugen.

Aus der Schutzfunktion der Grundrechte folgt daher: Die Akademisierung des Polizeiberufes wird man nicht mehr abschaffen können, sie ist vielmehr weiter auszubauen!

76 Hömig-Bergmann, GG, 2007, Art. 33 Rdnr. 10.

77 Sodan-Leisner, GG, 2009, Art. 33 Rdnr. 17 f.; Hömig-Bergmann, GG, 2007, Art. 33 Rdnr. 9; Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 2009, Art. 33 Rdnr. 40.

78 S. m.w.N. Jarass/Pieroth-Pieroth, GG, 2009, Art. 33 Rdnr. 43; Sodan-Leisner, GG, 2009, Art. 33 Rdnr. 19; Hömig-Bergmann, GG, 2007, Art. 33 Rdnr. 10.

79 Vgl. Bull, Die Polizei 2010, S. 153 ff., 155.

80 Sodan-Leisner, GG, 2009, Art. 33 Rdnr. 17.

Hochschuldidaktik an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg



Konzept – Umsetzung – Befunde – Ausblick

Prof. Dr. phil. Dipl.-Volksw. Wim Nettelstroth¹

Zusammenfassung

In dem Beitrag *Hochschuldidaktik an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg* wird das Konzept derselben an der FHPolBB mit Bezug zu theoretischen Grundlagen und weiteren Überlegungen vorgestellt. Der besondere Kontext innerhalb der Polizei wird anhand der spezifischen Zielsetzungen beleuchtet. Über das Konzeptionelle hinaus wird dargelegt, wie die Hochschuldidaktik an der FHPolBB implementiert wird. Dazu gehören u.a. die Bedarfsanalyse, der Abgleich mit bestehenden Programmen etablierter Institutionen und eine erste Bilanz mit empirischen Ergebnissen. Es wird gezeigt, dass es ein breites Angebot über die Palette hochschuldidaktischer Veranstaltungen gegeben hat, das in Zukunft noch intensiver genutzt werden sollte. Anhand der Zufriedenheit mit den einzelnen Veranstaltungen sowie des deutlichen Lernzuwachses seitens der Teilnehmer sind die Aktivitäten positiv zu bewerten. Ein Ausblick auf zukünftige Vorhaben beendet den Artikel.

1 Einleitung

Hochschuldidaktik hat in der aktuellen hochschulpolitischen Diskussion eine erhebliche Bedeutung. Die zuständigen Gre-

mien beschäftigen sich mit diesem Thema gegenwärtig intensiv.

So wurde auf Initiative der Kultusministerkonferenz und des Stifterverbands für die deutsche Wissenschaft (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2008) ein *Wettbewerb exzellente Lehre* ausgerufen, dessen Auswahlkriterien u.a. (1) die bisherige Qualität und Qualitätsentwicklung der Lehre in verschiedenen akademischen Disziplinen, (2) Maßnahmen zur systematischen Personalentwicklung des Lehrpersonals und (3) ein Qualitätsmanagement für Studium und Lehre unter Einbeziehung der Studierenden sind (http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_...

[12.11.2010]).

Der Wissenschaftsrat (2008) hat sich bereits mehrfach mit Strukturproblemen und Rahmenbedingungen von Lehre und Studium befasst und wendet sich erneut ihrer Qualität und Organisation zu. In seinen *Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium* wird postuliert, dass im Rahmen eines umfassenden Qualitätsmanagements die Hochschule eine systematische Personalentwicklung in der Lehre betreiben sollte. Dazu gehören die Qualifizierung des Lehrpersonals sowie eine kontinuierliche Weiterbildung im Verlauf der beruflichen Tätigkeit, indem hochschulische Fortbildungseinrichtungen etabliert werden (<http://www.exzellente-lehre.de/...> [12.11.2010])

In ihrer Mitgliederversammlung vom 22.04.2008 spricht sich die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) für eine Reform der Lehre in den Hochschulen aus. Mit Bezug

¹ Der Autor ist Professor für Psychologie und Pädagogik mit den Schwerpunkten Hochschuldidaktik und Verhaltenstraining/Kommunikation an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg.

auf didaktische Inhalte wird die Sicherstellung der individuellen Lehrkompetenz angemahnt ([http://www.hrk.de/bologna/download/dateien/rlehre ...](http://www.hrk.de/bologna/download/dateien/rlehre...) [12.11.2010]). Diese manifestiert sich u.a. in Qualifizierungswegen, Berufungsverfahren, Feedback von Studierenden, Diskussion über Lehrerfahrungen im Kollegium sowie die Wahrnehmung regelmäßiger Weiterbildungs- und Coachingangebote.

Ebenfalls auf die Bedeutung der Didaktik im Rahmen der aktuellen Hochschulreform verweisen Hölscher und Kreckel (2006). Sie plädieren allerdings zusätzlich dafür, sich in den Überlegungen zur Hochschuldidaktik nicht zu stark an der aktuellen Reformrhetorik zu orientieren, sondern betonen einen Aspekt, der für die Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg (FHPolBB) wichtig ist: Es sollten die Konzepte für verschiedene Hochschularten an deren je spezifischen originären Aufgaben ausgerichtet sein.

Im Widerspruch zu oder gerade wegen der allgemein anerkannten Bedeutung des Themas Didaktik für Hochschulen zeigen sich in der Realität der Lehre bestimmte Problemfelder:

„Die didaktische Ausbildung der Lehrenden an deutschsprachigen Hochschulen bleibt bislang weitgehend dem Zufall überlassen. (...) Von einer systematischen und professionell durchgeführten Aus- und Weiterbildung der Lehrenden zum Themenbereich Lehren und Lernen an der Hochschule kann bislang nicht die Rede sein“ (Winteler, 2005, S. 9).

Ein weiteres Problem neben der mangelnden hochschuldidaktischen Verankerung besteht darin, dass die „Hochschuldidaktik (...) mittlerweile einen so komplexen Entwicklungsstand erreicht [hat], dass Darstellungen der Hochschuldidaktik eher dazu geeignet sind, (angehende) Lehrende zu verunsichern statt zu unterstützen“ (Wörner, 2006, S. 7).

Im Zuge dieser Diskussion hat sich die Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg (FHPolBB) in Zusammenarbeit mit dem Ministerium des Innern zur Schaffung einer Professur für Psychologie und Pädagogik mit einem Schwer-

punkt auf Hochschuldidaktik entschlossen.

In diesem Beitrag sollen die zentralen Aufgaben dieser Professur dargelegt werden. Entlang der Chronologie soll zunächst die Entwicklung des Konzepts beschrieben werden, bevor dessen Umsetzung erläutert wird. Aus dem ersten Jahr mit einem hochschuldidaktischen Veranstaltungsprogramm sollen Erfahrungen und Befunde berichtet werden, die mit einem Ausblick auf die weiteren Aktivitäten abgerundet werden.

Um der Absicht des Beitrags gerecht zu werden, werden zunächst prinzipielle hochschuldidaktische Zielsetzungen und Ziele der FHPolBB (Kap. 2) reflektiert. Der Beschreibung hochschuldidaktischer Adressaten und Handlungsfelder an der FHPolBB (Kap. 3) folgen Hinweise zur Integration von Hochschuldidaktik und Evaluation (Kap. 4). Bevor das Konzept der Hochschuldidaktik an der FHPolBB ab 2010 vorgestellt wird und erste Befunde zur Wirksamkeit diskutiert werden, wird die Ermittlung der Bedarfe von Lehrenden und Verantwortlichen vorgestellt (Kap. 5). Beendet wird der Beitrag mit einem Ausblick auf die zukünftigen Aktivitäten wie zum Beispiel die Einführung des Blended Learning (Kap. 6).

2 Hochschuldidaktische Zielsetzung(en)

Aus den einleitenden Ausführungen ist bereits deutlich geworden, dass es konkrete Anforderungen an eine qualifizierte Hochschuldidaktik geben muss. Deshalb wird im Folgenden die grundsätzliche Zielstellung der Hochschuldidaktik erläutert, um diese anschließend in den Kontext der Ziele der Fachhochschule der Polizei zu integrieren.

2.1 Grundsätzliche Zielstellung der Hochschuldidaktik: Gute Lehre und gute Studienqualität

Das Netzwerk Studienqualität Brandenburg (sqb) formuliert in seinem Online-Auftritt übergreifende Anforderungen an gute Lehre und gute Studienqualität. Beim sqb handelt es sich um einen Zusammenschluss von neun brandenburgischen Hochschulen. Es hat sich das Ziel gesetzt, durch ver-

schiedene Maßnahmen die (Studien-) Qualität der Hochschulen in Brandenburg zu verbessern. Aus Sicht des sqb ist gute Lehre unter anderem studierendenzentriert, interaktiv und berufsorientiert. Gute Studienqualität zeichnet sich vor allem durch folgende Aspekte aus: Eine lehr- und lernförderliche Hochschulkultur, die Lehrleistung fördert und anerkennt; systematisch integrierte Praxisphasen, qualifizierte Studieneingangsphasen, Qualitätssicherung und Beratungsmöglichkeiten, Evaluations-

konzepte auf den Ebenen Lehrveranstaltung, Modul und Studiengang und eine lehrbezogene Hochschulforschung.

In seinen Ausführungen zu Merkmalen guter Lehre differenziert Paetzmann (2006) die Bereiche *Merkmale guter Lehrender* und *Merkmale guter Lehrveranstaltungen* (s. Tabelle 1) und bezieht sich dabei auf eine empirische Befragung von 58 Studenten und 58 Dozenten verschiedener Fächer und Hochschulen (Rindermann, 1999, zitiert nach Paetzmann, 2006).

Tabelle 1: Merkmale guter Lehrender bzw. Lehrveranstaltungen (vgl. Paetzmann, 2006)

Merkmale guter Lehrender	Merkmale guter Lehrveranstaltungen
Didaktische Fertigkeiten	= gutes Handeln des Lehrenden
Strukturierung	<ul style="list-style-type: none"> • Themenauswahl
Adäquate Themenauswahl und Anforderungsanpassung	<ul style="list-style-type: none"> • Anforderungsniveau
Persönlichkeitsmerkmale (Freundlichkeit, Kooperativität, Motivierung)	<ul style="list-style-type: none"> • Interaktion

Anhand der gleichen Unterteilung konnten in einer Studie die wichtigsten Faktoren der Dozierenden- bzw. Veranstaltungszufriedenheit ermittelt werden: Struktur, Lehrkompetenz, Lehrengagement, Klima, Interessantheit, Lernen und Interessenförderung.

Shifting from teaching to learning

Im Zuge des Bologna-Prozesses mit seinen drei Hauptzielen Förderung von Mobilität, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsfähigkeit wird eindringlich ein Perspektivwechsel in Lehre unter dem Motto *Shifting from teaching to learning* (vgl. Wildt, 2003) gefordert.

Dieser beinhaltet eine veränderte Sicht auf Lehren und Lernen (s. Tabelle 2), indem die Lehr- bzw. Lernkultur grundlegend verändert wird. Das zentrale Element ist dabei die Abkehr von einer Input-Steuerung des Hochschulsystems (Content-Orientierung) hin zur Output-Orientierung. Erreicht werden soll dieser Wechsel dadurch, dass die Studierenden und ihre Lernprozesse im Mittelpunkt stehen (Studierendenzentrierung) und gleichzeitig Lehrende eher für

das Arrangement von Lernumgebungen bzw. -situationen und Lernberatung zuständig sind als für die bloße Instruktion von Inhalten (Veränderung der Lehrendenrolle). Weitere Gesichtspunkte des neuen Paradigmas sind die stärkere Förderung von selbstorganisiertem und aktivem Lernen, die Beachtung motivationaler und sozialer Aspekte des Lernens und die Verbindung von Wissenserwerb und Erwerb von Lernstrategien.

Passend zu dieser neuen Ausrichtung des Lehrens und Lernens wird eine lernpsychologische Fundierung der Hochschuldidaktik gefordert. Um entsprechend lehren zu können, gilt es, Lehrende darauf vorzubereiten. Dozenten sollen im Sinne des *Learning* in der Lage sein, Lernsituationen zu kreieren, die komplexe Problemstellungen unter möglichst authentischen Bedingungen beinhalten. Des Weiteren sollen Lernende angeregt werden, verschiedene Perspektiven in der Problembearbeitung einzunehmen und zur Reflexion in artikulierter Form und in sozialem Austausch.

Tabelle 2: Veränderte Sicht auf Lehren und Lernen (vgl. Kraler & Schratz, 2005)

Traditionell	Shifting from teaching to learning
Unterweisung durch Lehrenden	selbstgesteuertes Lernen
Bildungseinrichtung = Belehrungsanstalt	Bildungseinrichtung = Lernwerkstatt
isoliertes Faktenwissen	handlungs-/kompetenzorientierte Wissensaneignung
Lehrer = Instruktor	Lehrer = Lerncoach
Inputmodell	Lern-Lehrkommunikationen

Zur Umsetzung der modernen Herangehensweise sind neben den angeführten Prinzipien auch konkrete Methoden notwendig. Um das selbstgesteuerte Lernen durch handlungs- bzw. kompetenzorientierte Wissensaneignungen zu unterstützen,

können beispielsweise das Lerngespräch, Arbeitsgruppen, die Lernkonferenz, Rollenspiele oder das Online-Tutoring eingesetzt werden. Eine noch konkretere Ebene zur Förderung des eigenverantwortlichen Arbeitens wird in Tabelle 3 dargelegt.

Tabelle 3: Förderung des eigenverantwortlichen Arbeitens (vgl. Klippert, 2000, zitiert nach Kraler & Schratz, 2005)

Lernarbeiten	↔	Organisationsformen
Arbeitsblätter bearbeiten	↔	Materialgeleitete Freiarbeit
Lernprodukte herstellen	↔	Stationenlernen
Experimentieren	↔	Gruppenpuzzle
Präsentieren	↔	Lernen durch Lehren
Debattieren	↔	Cooperative Learning
Erkunden und Befragen	↔	Projektarbeit

Zusammenfassend ist festzuhalten: „Die Lernkultur an Hochschulen ist stärker durch rezeptives als durch aktives Lernen geprägt. Zwar wird man auch in Zukunft nicht auf rezeptives Lernen verzichten können. Der ‚Shift from Teaching to Learning‘ zielt jedoch darauf, aktivem Lernen mehr Raum zu verschaffen“ (Wildt, 2003, S. 18). Aus dieser veränderten Lage heraus ergeben sich Anforderungen an die Hochschulen und ihre hochschuldidaktischen Aktivitäten.

2.2 Ziele der FHPoIBB mit Bezug zur Hochschuldidaktik

Nachdem die grundsätzliche Zielstellung einer modernen Hochschuldidaktik betrachtet wurde, ist es zusätzlich notwendig, das konkrete Umfeld der hochschuldidaktischen Aktivitäten zu beleuchten, um dafür passende Maßnahmen abzuleiten.

In der Grundordnung der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg wird übergeordnet gefordert, dass sich Bildungsziele, -inhalte, -methoden und Arbeitsprozesse an den *Organisationszielen der Polizei* des Landes Brandenburg zu orientieren

haben. Ebenfalls auf einem hohen Abstraktionsniveau werden Effektivität, Effizienz, Bürger- bzw. Kundenorientierung und Mitarbeiterorientierung genannt. Auf einer konkreteren Ebene werden Aussagen über Ziele und wissenschaftliche Grundlagen getroffen. Dazu gehören:

- der Kompetenzerwerb für fachlich fundierte, professionelle und flexible Aktions-/Reaktionsfähigkeit
- der Erwerb von sozialer Kompetenz und geschichtsbewusster Reflexionsfähigkeit
- die wissenschaftsbasierte Gestaltung von Studium, Aus- und Fortbildung auf aktuellem *hochschuldidaktischem Niveau*
- die konsequente Verbindung von Theorie und Praxis
- die Ausrichtung an nationalen, internationalen, insbesondere europäischen Standards unter Einbeziehung internationaler Kontakte

Für eine gelungene Hochschuldidaktik an der FHPolBB gilt es, sämtliche diesbezügliche Maßnahmen in Einklang mit den Zielen der Fachhochschule der Polizei zu gestalten. So sollten neben den in Kap. 2.1 dargelegten allgemeinen Anforderungen an didaktische Aktivitäten die Ziele der FHPolBB eine Basis für die hiesige Hochschuldidaktik sein.

3 Hochschuldidaktische Zielgruppen und Handlungsfelder

Neben der Ausrichtung an den grundlegenden Zielen der FHPolBB ist es zur Ableitung zielgerichteter Maßnahmen notwendig, die Adressaten und Handlungsfelder zu identifizieren.

Die relevanten Zielgruppen für hochschuldidaktische Aktivitäten an der FHPolBB sind im Bereich der Lehre und Forschung anzusiedeln (s. Abbildung 1) und in vier Bereiche gegliedert (Stand: Mai 2010).

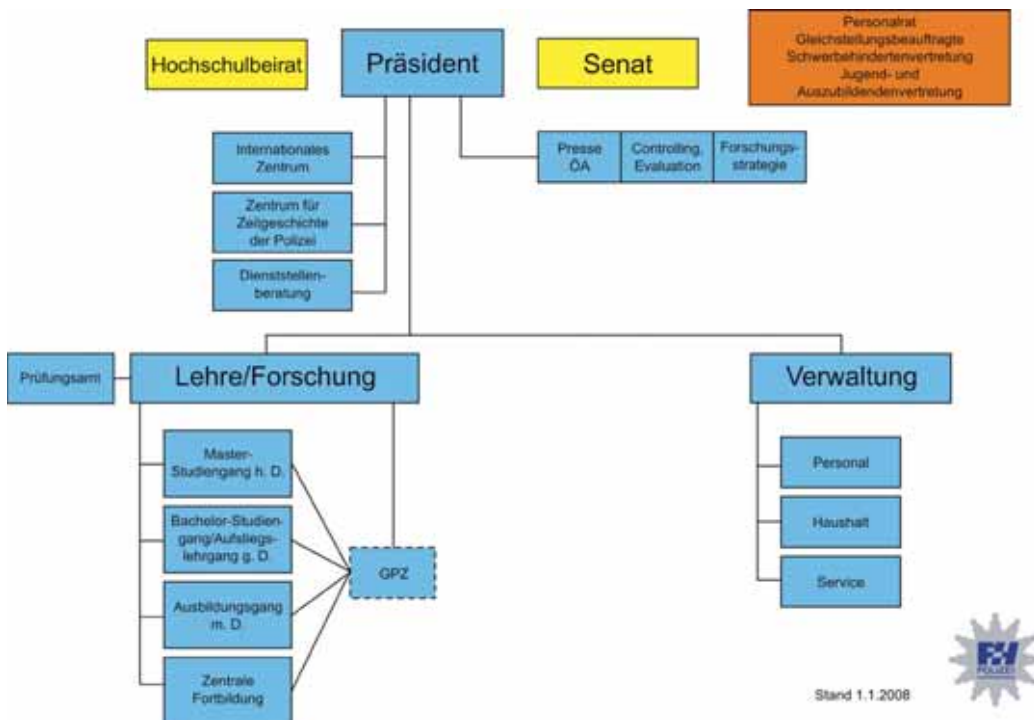


Abbildung 1: Organigramm der FHPolBB (http://www.internetwache.brandenburg.de/fhpol?_cookie=set [13.11.2010])

Hochschuldidaktik an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

Der *Bachelor-Studiengang*, in dem vier Fachdisziplinen vertreten sind, ist in sechs Semestern durch das Bestehen von 18 Modulen zu absolvieren. Ihm sind ca. 15 Dozenten zugeordnet, von denen sechs Professoren sind. Viele der Lehrenden sind gleichzeitig im Aufstiegslehrgang zum gehobenen Dienst aktiv.

Im *Ausbildungsgang zum mittleren Dienst* sind ebenfalls vier Fachdisziplinen vertreten, die sich auf sechs Leitthemen verteilen. Hier sind 12 Dozenten in der Lehre tätig.

Das größte Kontingent an Lehrenden weist die *Zentrale Fortbildung* auf, in der insgesamt ca. 40 Lehrkräfte in den Bereichen Verhaltenstraining/Kommunikation (ca. 6 Trainer), Einsatztraining (ca. 8 Trainer), IT-Training (ca. 7 Trainer), Gesundheitsmanagement/Sport (ca. 9 Trainer), Fahrsicherheitstraining (ca. 7 Trainer) und mehrere Planer von Fortbildungsveranstaltungen in Aus- und Fortbildung agieren (Stand: Mai 2010).

In dem *Masterstudiengang* für den höheren Dienst, der im ersten Studienjahr eine Kooperation zwischen Brandenburg und Berlin ist, sind zahlreiche Dozenten von der FHPolBB und der HWR Berlin vertreten.

Weitere Zielgruppen didaktischer Maßnahmen sind Lehrbeauftragte sowie Praktikumsbetreuer.

Für eine gelungene Implementierung einer erfolgreichen Hochschuldidaktik an der FH-

PolBB erscheint es nicht nur notwendig, die Adressaten der Maßnahmen zu identifizieren und zu charakterisieren, sondern im Sinne begleitender Organisationsentwicklungsmaßnahmen die betroffenen Lehrkräfte daran zu beteiligen. Die Einbeziehung sämtlicher Beteiligten erhöht die Akzeptanz von Maßnahmen, generiert unterschiedliche Vorschläge zur Ausgestaltung und erhöht damit die Qualität des hochschuldidaktischen Konzepts und seiner Umsetzung. Eine oktroyierte Hochschuldidaktik als reiner Top-Down-Prozess erscheint von vorn herein zum Scheitern verurteilt.

Bei den Begriffen Lehre bzw. Lehrveranstaltung handelt es sich um übergeordnete Kategorien, die der Differenziertheit der zu leistenden Aktivitäten kaum gerecht werden können. Zusätzlich gibt es von Hochschule zu Hochschule sehr verschiedenartige Lehraktivitäten, die mit der jeweiligen Ausrichtung und den dahinter liegenden Zielen der Ausbildung zu erklären sind.

In Bezug auf die FHPolBB sollen die unterschiedlichen hochschuldidaktischen Handlungsfelder am Beispiel des Bachelor-Studienganges dargelegt werden (s. Abbildung 2). Allein im Bereich der Lehre werden sieben Arten von Veranstaltungen unterschieden, die jeweils verschiedenartige didaktische Vorgehensweisen erfordern. Darüber hinaus gibt es fünf weitere Handlungsfelder mit einem engen Bezug zu didaktischem Handeln.

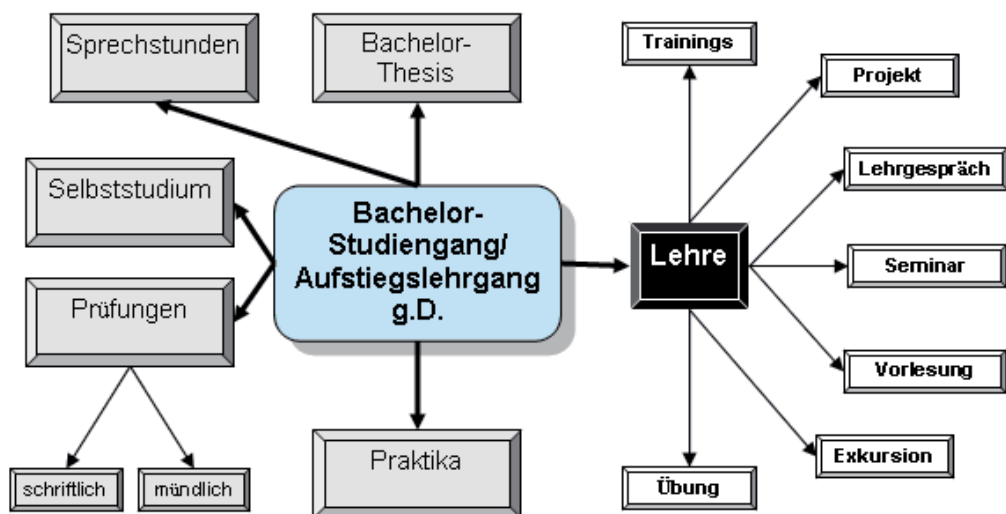


Abbildung 2: Hochschuldidaktische Handlungsfelder im Bachelor-Studiengang

4 Integration von Hochschuldidaktik und Evaluation

In die Erwägungen um die konkrete Ausgestaltung des hochschuldidaktischen Programms wurden bisher verschiedene Zielsetzungen (allgemeine hochschuldidaktische Ziele, Organisationsziele), relevante Zielgruppen und unterschiedliche Handlungsfelder einbezogen. Im Folgenden wird das Zusammenwirken von Evaluation und Hochschuldidaktik als Chance für die Verbesserung der Lehrqualität dargelegt.

In seinem Abschlussvortrag *Anmerkungen zum Stand der Qualitätssicherung im Hochschulsystem* auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung verweist Uwe Schmidt vom Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung unter anderem auf den Zusammenhang zwischen verschiedenen Evaluationsinstrumenten und hochschuldidaktischen Maßnahmen (s. Abbildung 3).

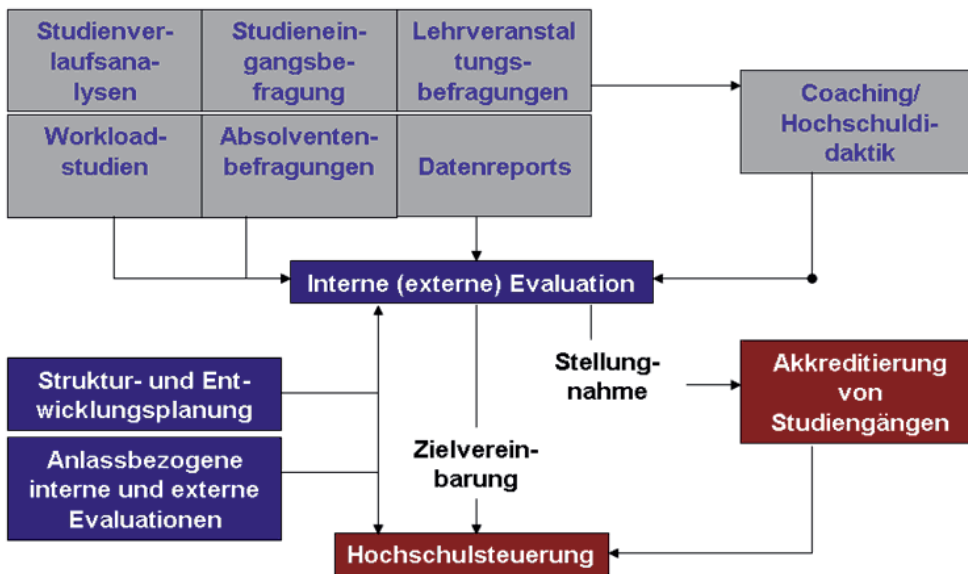


Abbildung 3: Evaluation, Akkreditierung und Hochschulsteuerung (U. Schmidt, 2009)

Zahlreiche empirische Studien unterstützen die Auffassung, dass eine positive Qualitätsentwicklung an einer Hochschule dann erreicht werden kann, wenn es ein Zusammenspiel zwischen den Elementen Evaluation und Hochschuldidaktik im Sinne einer funktionalen Verknüpfung gibt (B. Schmidt, 2009). In seinem Vortrag *Qualitätsentwicklung = Evaluation + Hochschuldidaktik? Von einer Rechnung, die nicht aufgeht* geht Boris Schmidt darauf ein, dass eine Abhängigkeit zwischen Evaluation im Sinne von Diagnose, Reflexion und Sensibilisierung auf der einen Seite und Hochschuldidaktik im Sinne von Training, Beratung und Konzepten auf der anderen Seite besteht. Die Steigerung der (Lehr-)Qualität an Hochschulen ist auch davon abhängig, wie gut Evaluation und Hochschuldidaktik aufeinander abgestimmt sind. Hier stehen empiri-

sche Ergebnisse im Widerspruch zu weit verbreiteten Annahmen von Dozenten über die Wirkungsweise bzw. den Erfolg von Interventionen auf Basis von Lehrveranstaltungsevaluationen (B. Schmidt, 2009, Tinsner, 2009). Unabhängig voneinander zeigen die Studien, dass - entgegen der Dozentenenerwartungen - keine Verbesserung der Lehrqualität durch Sensibilisierung, Feedback der Evaluationsergebnisse oder sogar durch den Diskurs über diese Maßnahmen erreicht wird. Erst durch nachfolgende Beratung und Training im Sinne einer Kompetenzentwicklung auf Basis der Evaluationsresultate lässt sich eine Steigerung der Lehrqualität nachweisen (B. Schmidt, 2009; Menges & Brinko, 1986, Rindermann, 2001, Rindermann & Kohler, 2003, Penny & Coe, 2004, Dresel & Rindermann, 2006, zitiert nach Tinsner, 2009).

Die beschriebenen entwicklungshinderlichen Annahmen über die Wirkungsweise von Lehrveranstaltungsevaluationen finden ihren Ausdruck in der mangelnden praktischen Verknüpfung von Lehrveranstaltungsevaluationen und adäquaten Anschlussmaßnahmen (B. Schmidt, 2009). So gibt es an deutschen Hochschulen durchaus die Tendenz, dass sich Dozenten erkennbar mit Evaluationsergebnissen auseinandersetzen (Sensibilisierung, Feedback). Diejenigen Maßnahmen, die wirklich zu einer Verbesserung der Lehrqualität führen würden, wie Beratung oder Workshops werden jedoch fast überhaupt nicht durchgeführt.

Aus diesen Überlegungen zum Zusammenhang von Evaluation und Hochschuldidaktik ergeben sich für die Ausgestaltung an der FHPolBB folgende Schlussfolgerungen:

1. Die Leistung(en) der FHPolBB haben Abnehmer bzw. Betroffene und sind dort zu messen.
2. Ausgangspunkt für hochschuldidaktische Maßnahmen sollten konkret messbare Informationen (Quellen) sein, die erhoben werden müssen: Aktivitäten sollten auf Basis von Daten initiiert werden (Bedarfsorientierung). Deshalb sollten diese Daten eine hohe, überprüfbare Güte haben und aus mehr als einer Quelle stammen.
3. Lehrveranstaltungsevaluation ohne anschließende Beratung führt nicht zu einer Verbesserung der Lehrqualität.

5 Implementierung der Hochschuldidaktik an der FHPolBB

Zusätzlich zu den bisher dargelegten Grundlagen sind weitere Voraussetzungen zu schaffen, um hochschuldidaktische Aktivitäten an der FHPolBB entfalten zu können. Dazu gehört eine Bedarfsanalyse in Bezug auf die Beteiligten (Adressaten, Verantwortungsträger) und der Abgleich mit bestehenden Programmen etablierter Institutionen auf dem Gebiet der hochschuldidaktischen Weiterbildung.

5.1 Bedarfsanalyse: Bedarfe der Lehrenden und Verantwortlichen

Im Rahmen der Dekanatsklausur des Bachelorstudiengangs (2009) wurde unter Mitwirkung von Vertretern des Ausbildungsgangs und des für alle hochschuldidaktisch relevanten Bereiche zuständigen Vize-Präsidenten (s. Kap. 3, Abbildung 1) ein ganztägiger Workshop durchgeführt. Dieser verfolgte das Ziel, die Bedarfe der Lehrenden und der Verantwortlichen in Bezug auf die Hochschuldidaktik zu ermitteln. Die im Rahmen der Veranstaltung zu bearbeitenden Fragestellungen waren:

- Wie soll die Hochschuldidaktik in den einzelnen Bereichen bzw. Zielgruppen der FHPolBB konkret ausgestaltet sein?
- Welche Bedarfe haben die betroffenen Lehrenden?
- Welche Rolle kommt der für den Bereich der Hochschuldidaktik geschaffenen Professur zu?

Diese Themen wurden in Arbeitsgruppen erörtert und anschließend im Plenum diskutiert.

Zusammengefasst lauten die Ergebnisse des Workshops wie folgt:

Es besteht die von allen geteilte Grundannahme, dass Hochschuldidaktik für alle Bildungsgänge der FHPolBB gleichermaßen notwendig ist.

Die Arbeitsgruppen konnten drei Ziele herausarbeiten:

1. Entwicklung von Lehrkompetenz
2. dauerhafte/institutionalisierte Ein- und Durchführung der Zusatzqualifikation Didaktik/Pädagogik
3. zielgruppenorientierte Gestaltung der Angebote.

Für die konkrete Umsetzung dieser Anforderungen soll ein individualisierbares bzw. gestuftes Angebot geschaffen werden. Es wurde empfohlen, dass sich Teilnahme aus der Verantwortung der Lehrkraft heraus ergeben sollte. Gewünscht wurde eine langfristige terminliche Planung für Maßnahmen und zuletzt wurde es als sinnvoll erachtet, das Instrumentarium mit der Personalgewinnung zu vernetzen.

Als Handlungsfelder für hochschuldidaktische Veranstaltungen wurden die Lehre (Didaktik, Methodik, Hospitation/individuel-

le Beratung, Erfahrungsaustausch), das Selbststudium, Prüfungen/Prüfen, die Evaluation, die Bachelor-Thesis und die Vorbereitung, Betreuung und Auswertung der Praktika identifiziert.

In Bezug auf das Rollenverständnis der Professur wurde erarbeitet, dass neben Einzelrollen wie Motivator, Dienstleister, Berater, Ansprechpartner und Vermittler für neue Kollegen auch eine darüber hinausgehende Aufgabenerfüllung erwartet wird. Dazu gehört die didaktische Begleitung der curricularen Weiterentwicklung, die Rolle als Mittler zwischen Lehrenden und Hochschulleitung auf dem Gebiet der Lehre und vor allem, geeignete Rahmenbedingungen für die Hochschuldidaktik zu schaffen.

Über die im Sinne eines Auftakts vorgenommene einmalige Bedarfserhebung hinaus ist es wünschenswert, eine dauerhafte, institutionalisierte und begleitende Analyse der Bedarfe auf dem Gebiet der Didaktik an der FHPolBB vorzunehmen. Dieser Aspekt wird in Kap. 5.2 im Rahmen der Evaluation der Hochschuldidaktik vorgestellt.

5.2 Programme auf dem Gebiet der hochschuldidaktischen Weiterbildung

Werden fachliche und regionale Gesichtspunkte zur Gestaltung des hochschuldidaktischen Programms der FHPolBB herangezogen, erscheint es sinnvoll, sich an dem Programm der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) und an dem Weiterbildungskatalog des sqb zu orientieren.

Das Netzwerk Studienqualität Brandenburg (sqb) hat einen sehr breit angelegten Ansatz zur Verbesserung der Qualität an den brandenburgischen Hochschulen mit den drei übergeordneten Rubriken Hochschuldidaktische Kompetenzentwicklung, Personal- und Organisationsentwicklung und Qualitätsentwicklung in Studium und Lehre.

Im für die Belange der FHPolBB besonders wichtigen Aspekt Hochschuldidaktische Kompetenzentwicklung werden drei Bereiche unterschieden.

Zum Bereich **Lehren und Lernen** gehören folgende Veranstaltungen:

1. Allgemeine Hochschuldidaktik: Gestaltung von Anfangs- bzw. Abschlusssituationen, Didaktik und Betreuung des

wissenschaftlichen Schreibens, Schwierige Lernsituationen, Studentische Lernwiderstände als Herausforderung.

2. Arbeitstechniken/Methoden: Aktivierende Methoden, Vorlesungen spannend strukturieren, Open space & co: Arbeit mit Großgruppenmethoden
3. Weitere Veranstaltungen: e-Teaching, Lehr-Evaluation, Spezielle Didaktiken, Lehrhospitation

Für den Bereich **Prüfen** gibt es die beiden Angebote *Prüfungskompetenz entwickeln* und *Alternative Prüfungskonzepte*.

Dem Bereich **Beraten** werden folgende Veranstaltungen zugeordnet:

1. Gesprächs- und Beratungskompetenz für Sprechstunden
2. Bessere Seminar- und Abschlussarbeiten durch systematische Beratung
3. Lernberatung - Methodisches Handeln in der Hochschuldidaktik

Ebenso wie das sqb legt die DHPol ihr hochschuldidaktisches Fortbildungsprogramm jährlich auf. Das Motto der insgesamt neun bzw. zehn Veranstaltungen der Jahre 2009 und 2010 lautet *Kompetenzorientiert Lehren und Lernen in gestuften Studiengängen*.

5.3 Hochschuldidaktik an der FHPolBB ab 2010: Das Konzept

Als Resultat der Überlegungen, die in den vorangegangenen Kapiteln dargelegt wurden, entstand das eigenständige Konzept an der FHPolBB.

Dieses Konzept hat keineswegs den Anspruch, im ersten Jahr seiner Umsetzung schon sämtliche aufgeführten Kriterien für eine hochwertige Hochschuldidaktik erfüllen zu können. So ist beispielsweise die Verzahnung zwischen Evaluation und Hochschuldidaktik ein Feld, welches in Zukunft beackert werden muss.

In seiner aktuellen Fassung gliedert es sich in vier Handlungsfelder: (1) Eigene Veranstaltungen an der FHPolBB, (2) Begleitende Evaluation der hochschuldidaktischen Maßnahmen an der FHPolBB, (3) Entwicklung geeigneter Instrumente als Quelle von hochschuldidaktischen Maßnahmen und zur Messung seines Erfolges und (4) Wis-

senschaftlicher Austausch durch Teilnahme an Fachtagungen und durch Kontakte.

(1) Eigene Veranstaltungen an der FHPolBB: Der Veranstaltungskatalog

Der Veranstaltungskatalog für die hochschuldidaktische Qualifizierung lässt sich in die vier Bereiche Grundlagen, Anwen-

dungsfelder, Kompetenzerweiterung und Sondermaßnahmen unterteilen (s. Tabelle 4). Insgesamt werden über das Jahr 2010 verteilt mehr als 15 verschiedene Maßnahmen angeboten, die sich in ihren Zielgruppen und damit einhergehend auch in der Art der Veranstaltung (Workshop, Lehrgespräch) unterscheiden.

Tabelle 4: Der hochschuldidaktische Veranstaltungskatalog an der FHPolBB 2010

Grundlagen	Anwendungsfelder	Kompetenzerweite-	Sondermaßnahmen
Pädagogische Grundlagen	Sprechstunden gestalten	Präsentation Vortrag	Vermittlung von Maßnahmen
	Bewerten, Benoten, Prüfen	Gruppenarbeit I Grundlagen	Individuelle Beratung
Didaktische Grundlagen	Selbststudium anleiten	Gruppenarbeit II Moderation	Hospitation
	Pädagogik II Das Lehrgespräch	Gruppenarbeit III Kreativitätsmethoden	Workshop Blended Learning
Wissenschaftlich Arbeiten	spannungsreichere Gestaltung von Vorlesungen	Verbesserung der Lehre durch formative Evaluation	Abschlussveranstaltung 2010
	Workshop Bachelor-Thesis	Arbeits- und Zeitmanagement	

(2) Begleitende Evaluation der hochschuldidaktischen Maßnahmen

Um bewerten zu können, inwieweit die durchgeführten Maßnahmen einen kurz- und mittelfristigen Effekt haben, werden begleitende Evaluationen eingesetzt, die auf den ersten drei Stufen des Vier-Ebenen-Modells von Evaluationskriterien (Kirkpatrick, 1960, zitiert nach Holling & Liepmann, 1995) *Reaktion*, *Lernen* und *Transfer* ansetzen.

Auf der Ebene *Reaktion* wird am Ende der jeweiligen Veranstaltung ein Evaluationsbogen platziert, der zusätzlich Items zum subjektiven Lernergebnis beinhaltet (*Lernen*) und sich an dem Berliner Evaluationsinstrument für selbsteingeschätzte studentische Kompetenzen (BEvaKomp; Braun, 2008) anlehnt.

Zur Messung von Kompetenzveränderungen wird ein dreistufiges Design gewählt, welches sich in einen Prätest (vor der Veranstaltung), einen Posttest (nach der Veranstaltung) und eine Transferevaluation (nach ca. drei Monaten) gliedert.

(3) Sichtung und Entwicklung geeigneter Instrumente

Wie in Kapitel 4 gefordert, sollten konkrete Informationen, z.B. Ergebnisse der Lehrvaluation, die Quelle von hochschuldidaktischen Maßnahmen sein. Zusätzlich ist es geboten, Daten zu erheben, die den langfristigen Erfolg der Hochschuldidaktik messen und ebenfalls weitere Bedarfe signalisieren. So könnten Indikatoren für die Lehrleistung an der FHPolBB die Entwicklung der Noten (z.B. Abschlussnoten im Jahrgangvergleich) sein. Auf dieser abschließenden Ebene des Stufenmodells von Kirkpatrick (*Resultate*) ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass es weitere Abnehmer der Leistungen der FHPolBB gibt. So sind in eine ganzheitliche Betrachtung die einzelnen Polizeibehörden und -einrichtungen anhand berufspraktischer Leistungen von Praktikanten oder Absolventen einzubeziehen. Des Weiteren sind die Staatsanwaltschaft und Gerichte ebenfalls abhängig von der polizeilichen Leistungsfähigkeit, welche mittel- oder unmittelbar dem Bürger als einem weiteren Betroffenen zu gute kommen sollte.

Aus diesen Überlegungen heraus gilt es, vorhandene Erhebungsmethoden und zur Verfügung stehende Daten zu sichten (z.B. Bürgerbefragungen), für den beschriebenen Zweck zu überprüfen und etwaige Lücken durch die eigene Entwicklung geeigneter Instrumente zu schließen.

(4)Wissenschaftlicher Austausch

Ein viertes Aufgabefeld, welches sich die Professur für Hochschuldidaktik an der FHPolBB gesetzt hat, besteht in dem im Prinzip selbstverständlichen wissenschaftlichen Austausch auf dem Gebiet der Hochschuldidaktik und verwandter Felder.

Das den Aktivitäten an der FHPolBB zugrunde liegende Konzept ist zum Teil maßgeblich durch die Aktivitäten der DHPol, des Netzwerks Studienqualität Brandenburg (sqb), einzelne Beiträge auf der Tagung *Polizei & Psychologie 2009* und vor allem durch die eingehende Beschäftigung mit den aktuellen wissenschaftlichen Ergebnissen der *10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung* beeinflusst worden.

Um das Thema weiter zu vertiefen, ist eine Teilnahme an der Tagung *Der Bologna-Prozess aus Sicht der Hochschulforschung - Analysen und Impulse* vorgesehen, welche unter anderem folgende Beiträge beinhaltet:

- Kompetenzentwicklung und -messung bei Studierenden
- Institutionelle Rahmenbedingungen für gutes Lehren und Lernen
- Die Bologna-Reform und ihre Folgen für Studierende
- Entwicklung von Lehrkompetenz
- Qualitätssicherung und Steuerung guter Lehre

Darüber hinaus ist es geplant, Teil des Netzwerks Studienqualität Brandenburg (sqb) zu werden. Dazu ist es notwendig, einen Koordinator seitens der FHPolBB zu benennen, der mit den KoordinatorInnen der anderen beteiligten Hochschulen folgenden Aufgaben nachgeht:

- Ermittlung und Entwicklung des Weiterbildungsbedarfs
- Informieren und Beraten über das Weiterbildungsprogramm.

- Organisation der Veranstaltungen am eigenen Standort
- Abhalten regelmäßiger Treffen, um sich hochschulübergreifend über Erfahrungen auszutauschen, abgestimmte Vorgehensweisen zu entwickeln und sich wechselseitig zu unterstützen

5.4 Hochschuldidaktik an der FHPolBB im Jahr 2010: Eine erste Bilanz

Bis zum heutigen Tag (Stand: 15. November) haben im Jahr 2010 an der FHPolBB 17 hochschuldidaktische Maßnahmen stattgefunden. Dazu gehört die Auftaktveranstaltung im Rahmen der Dozentenkonferenz zur Vorstellung des Angebots und Erhebung weiterer Bedarfe. Des Weiteren gab es vier Angebote, die auf spezielle Zielgruppen zugeschnitten waren: (1) *Gruppendynamik* und (2) *Vorbereitung und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen* für die Gruppenführer der Landeseinsatzeinheit [LESE] mit insgesamt 20 Teilnehmern, (3) *Pädagogische und didaktisch-methodische Grundlagen* für das Fortbildungsmanagement mit insgesamt sechs Teilnehmern und (4) einen Workshop für die Betreuer von Bachelor-Arbeiten mit insgesamt ca. 12 Teilnehmern.

Die verbleibenden 12 bisher durchgeführten Veranstaltungen (s. Tabelle 5) waren für sämtliche Lehrkräfte der FHPolBB konzipiert und hatten insgesamt 57 Teilnehmer. Diese verteilten sich gleichmäßig über die drei Bereiche *Bachelor-Studiengang*, *Ausbildungsgang zum mittleren Dienst* und *Zentrale Fortbildung*.

Tabelle 5: Durchgeführte allgemeine hochschuldidaktische Maßnahmen im Jahr 2010

Titel	Teilnehmer
Pädagogische Grundlagen	5
Didaktische Grundlagen	5
Pädagogik II: Das Lehrgespräch	8
Workshop Blended Learning	8
Präsentation - Vortrag	3
Pädagogische Grundlagen	4
Wissenschaftlich Arbeiten I	11
Didaktische Grundlagen	4
Wissenschaftlich Arbeiten II	1
Arbeits- /Zeitmanagement	4
Gruppenarbeit: Grundlagen, Moderation, Kleingruppenarbeit	2
Verbesserung der Lehre durch formative Evaluation	2
	57

Mit Bezug auf die 12 bisher durchgeführten Veranstaltungen liegen erste Evaluations-ergebnisse vor.

Voraussetzungen auf Seiten des Dozenten (Zufriedenheit)

Über alle Veranstaltungen und über alle 14 Kriterien des Evaluationsbogens hin-

weg (z.B. roter Faden, Materialien, Vortragsstil, geeignete Lehrmethoden, Klima) wird auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend) ein Durchschnittswert von **1,49** erreicht (s. Abbildung 4). Es ist festzustellen, dass die Teilnehmer mit den Veranstaltungen gut bis sehr gut zufrieden sind.

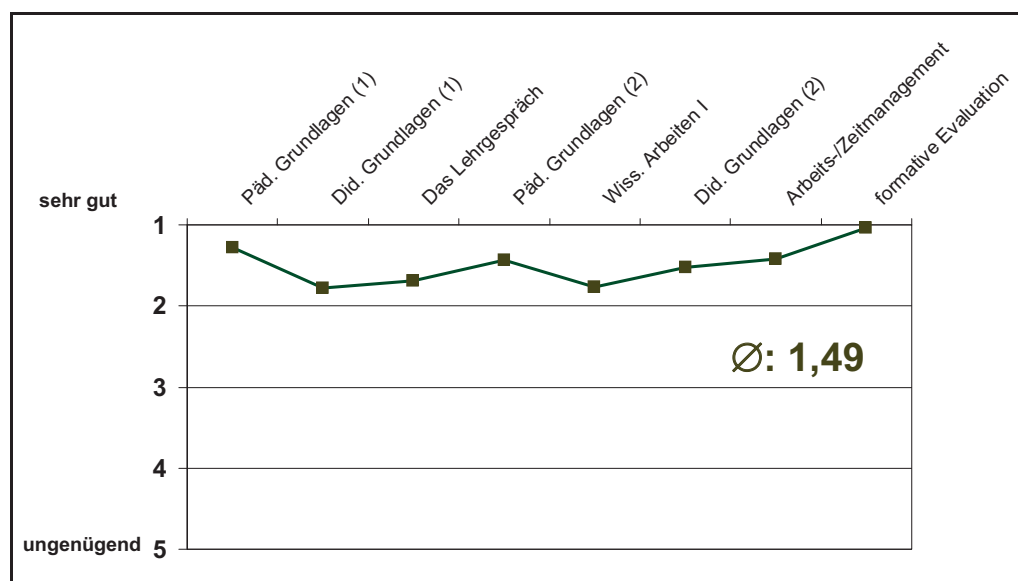


Abbildung 4: Voraussetzungen auf Seiten des Dozenten (Zufriedenheit)

Messung von Kompetenzveränderungen
Die Kriterien zur Messung der selbst-
geschätzten Kompetenz orientieren sich
unmittelbar an den jeweiligen Lernzielen
und unterscheiden sich damit von Ver-
anstaltung zu Veranstaltung. Über alle Ver-
anstaltungen und über alle Kriterien des
entsprechenden Evaluationsbogens hin-
weg wird auf einer Skala von 1 (trifft zu)

bis 5 (trifft nicht zu) ein durchschnittlicher
Kompetenzgewinn von mehr als einer
Note (**1,05**) erreicht (s. Abbildung 5). Da-
bei schwanken die Zuwächse zwischen
0,77 für *Das Lehrgespräch* bis 1,63 für
*Verbesserung der Lehre durch formative
Evaluation*.

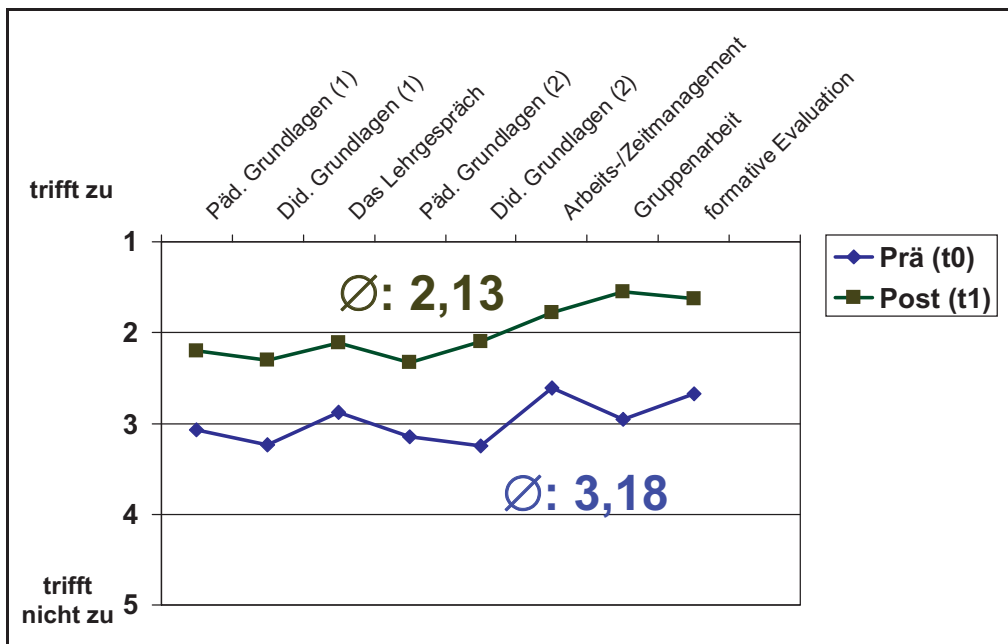


Abbildung 5: Kompetenzveränderungen der Teilnehmer (subjektiven Lernergebnis)

Es wäre erfreulich, wenn sich der Kompetenzgewinn von Prä- zu Post-Messung bei der nachfolgenden Transfermessung über einen längeren Zeitraum bestätigen würde. Hierzu liegen noch keine Resultate vor.

5.5 Fazit

Alles in allem lässt sich für das erste Jahr ein positives Fazit für die Didaktik an der FHPolBB ziehen. Neben der Tatsache, dass das Konzept vollendet wurde, sind erste Schritte vollzogen worden, um es mit Leben zu erfüllen. Neben der hohen Zufriedenheit der Teilnehmer ist insbesondere der konstatierte Kompetenzzuwachs erfreulich. Die Anzahl der freien Plätze in den allgemein zugänglichen Veranstaltungen lassen allerdings durchaus noch Potential für eine stärkere Beteiligung seitens der Dozenten erkennen. Hinsichtlich einer verpflichtenden Teilnahme werden zwei Effekte diskutiert. Eine positive Konsequenz könnte darin bestehen, dass bei einmaligem Überschreiten der Schwelle zur Teilnahme weitere folgen könnten. Dem steht die Gefahr der Reaktanz gegenüber, was zu einer unbefriedigenden Atmosphäre in Bezug auf die Hochschuldidaktik führen könnte. Meines Erachtens muss bei aller Bedeutung des Themas auch eine Bescheidenheit der Hochschuldidaktik angemahnt

werden, denn „Dozenten haben auch anderes zu tun“ (U. Schmidt, 2009).

6 Ausblick

Wenn man sich das Konzept der Hochschuldidaktik an der FHPolBB vergegenwärtigt, wird deutlich, dass diese Aufgabe am Anfang einer langfristigen Entwicklung steht. Zunächst ist das jährliche Programm mit den eigenen Veranstaltungen aufrechtzuerhalten (Veranstaltungsprogramm 2011) und begleitend zu evaluieren sowie der wissenschaftliche Austausch zu pflegen. Neue Aufgabenbereiche bestehen darin, geeignete Instrumente als Quelle von hochschuldidaktischen Maßnahmen und zur Messung seines Erfolgs zu sichten und zu entwickeln. Auch sollten Hochschuldidaktik und Evaluation weiter miteinander verzahnt werden.

Nach den guten Erfahrungen in der Lehre im Bachelor-Studiengang ist es geplant, in Zusammenarbeit mit den Kollegen vom IT-Bereich die Organisation und inhaltliche Gestaltung der hochschuldidaktischen Aktivitäten über eine Lernplattform im Sinne des Blended Learning durchzuführen.

Literaturverzeichnis

- Braun, E. (2008). *Berliner Evaluationsinstrument für selbsteingeschätzte studentische Kompetenzen (BEvaKomp)*. Göttingen: V & R unipress.
- Hochschulrektorenkonferenz (3. Mitglieder-
versammlung der HRK vom 22.04.2008). *Für eine Reform der Lehre in den Hochschulen*. Verfügbar unter: <http://www.hrk.de/bologna/de/download/dateien/rlehre-beschluss2008.pdf> [12.11.2010].
- Kraler, C. & Schratz, M. (2005). *Vom Lehren zum Lernen*. 1. Innsbrucker Bildungstage „Bildung schafft Zukunft“ am 17./18. November 2005. Verfügbar unter: <http://homepage.uibk.ac.at/~c62552/papers/bildungstage2005.pdf> [15.11.2010].
- Holling, H. & Liepmann, D. (1995). Personalentwicklung. In H. Schuler (Hrsg.), *Lehrbuch Organisationspsychologie* (2., korrigierte Aufl.). Bern: Huber.
- Hölscher, M. & Kreckel, R. (2006). Zur Rolle der Hochschuldidaktik im Zuge der aktuellen Hochschulreformen. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 1 (1) 62-81.
- Kultusministerkonferenz (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2008). *Wettbewerb exzellente Lehre. Eine gemeinsame Initiative der Kultusministerkonferenz und des Stifterverbands für die deutsche Wissenschaft*. Verfügbar unter: http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_03_06-Wettbewerb-exzellente-Lehre.pdf [12.11.2010].
- Langfeldt, H.-P. & Tent, L. (1999). *Pädagogisch-psychologische Diagnostik* (Bd. 2: Anwendungsbereiche und Praxisfelder). Göttingen: Hogrefe.
- Paetzmann, K. (2006). Feedback & Feedforward – Veranstaltungsevaluation in der betriebswirtschaftlichen Controllinglehre. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung*, 1 (2), 148-163.
- Schmidt, U. (März 2009). *Anmerkungen zum Stand der Qualitätssicherung im Hochschulsystem*. Abschlussvortrag auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung „Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?“ in Potsdam.
- Schmidt, B. (März 2009). *Qualitätsentwicklung = Evaluation + Hochschuldidaktik? Von einer Rechnung, die nicht aufgeht*. Vortrag auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung „Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?“ in Potsdam.
- Tinsner, K. (März 2009). *Zusammenwirken von Evaluation und Hochschuldidaktik. Chance für die Verbesserung der Lehrqualität*. Vortrag auf der 10. Jahrestagung des Arbeitskreises Evaluation und Qualitätssicherung „Lehre und Studium professionell evaluieren: Wie viel Wissenschaft braucht die Evaluation?“ in Potsdam.
- Wildt, J. (2003). „*The Shift from Teaching to Learning*“ - *Thesen zum Wandel der Lernkultur in modularisierten Studienstrukturen*. Verfügbar unter: <http://www.u-asta.uni-freiburg.de/politik/bologna/texte/thesen-zum-wandel.pdf> [15.11.2010].
- Winteler, A. (2005). *Professionell lehren und lernen* (2. durchgesehene Aufl.). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Wissenschaftsrat (2008). *Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung von Lehre und Studium*. Verfügbar unter: http://www.exzellente-lehre.de/pdf/empfehlungen_zur_qualitaetsverbesserung_von_lehre_und_studium_2008.pdf [12.11.2010].
- Wörner, A. (2006). *Lehren an der Hochschule. Eine praxisbezogene Anleitung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Landes- und Kommunal- finanzen – Gestaltungsspiel- räume und Grenzen für den brandenburgischen Haus- halts- und Finanzausgleichs- gesetzgeber



Prof. Dr. iur. Ihno Gebhardt, LL.M.oec.int.

(Professor für Rechts- und Einsatzwissenschaften mit einem Schwerpunkt im Verkehrsrecht / Verkehrslehre an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg; Leiter der Stabsstelle III des brandenburgischen Innenministeriums a.D. [Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform, kommunales Steuer- und Abgabenrecht, Glücksspielaufsicht u.a.]; Lehrbeauftragter an der Universität Potsdam)

I. Einnahmen und Ausgaben der Länder, Landkreise, Städte und Gemeinden – die rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen

1. Rechtlicher Rahmen

Kommunen – Landkreise, Städte und Gemeinden – sind staatsorganisationsrechtlich Teile der Länder. Die Länder der Bundesrepublik Deutschland bilden demgegenüber im Verhältnis zum Bundesstaat eine eigenständige zweite staatliche Ebene. Hieraus folgt, dass die Länder über sämtliche zur Eigenstaatlichkeit erforderlichen Merkmale verfügen (müssen). Insbesondere gründet sich die Landesstaatgewalt ebenso wie beim Bundesstaat auf Parlamentswahlen durch das Staatsvolk. Die staatlichen Ebenen, Bund und sechzehn Länder, sind mit Parlamenten ausgestattet. Die Gesetzgebungsbefugnisse werden durch das Grundgesetz (Art. 70 ff. GG) auf die Parlamente der beiden staatlichen Ebenen verteilt. Die Steuergesetzgebungskompetenzen sind ebenso wie die Steuerverteilung im zehnten Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 104a ff.

GG) geregelt. Nach Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder lediglich die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern, solange und soweit diese nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Hierunter fallen zum Beispiel die insgesamt kaum ins Gewicht fallenden Getränke-, Hunde- und Jagdsteuer sowie die Spielgeräte- und Vergnügungssteuern. Zudem haben die Länder die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbssteuer. Die Steuergesetzgebung ist demnach im Wesentlichen ein Reservat des Bundesgesetzgebers. Die Kommunen als Teile der Länder besitzen als eine von den Ländern abgeleitete Kompetenz lediglich das Recht zum Erlass von Steuersatzungen in klar definierten Regelungsbereichen. Wichtiger ist das durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG gewährleistete gemeindliche Hebesatzrecht, von dem bei der Festsetzung der Gewerbesteuersätze Gebrauch gemacht wird.

Die Aufteilung der Steuerquellen und der Steuerertragskompetenzen durch das Grundgesetz lässt sich als *Steuerverbund-*

Landes- und Kommunal- finanzen – Gestaltungsspiel- räume und Grenzen für den branden- burgischen Haushalts- und Finanz- ausgleichs- gesetzgeber

system (im Unterschied zum *Trennsystem*) qualifizieren, da die Erträge der wichtigsten Steuern auf Bund, Länder und Kommunen verteilt werden (Art. 106 Abs. 3 GG; Steuerertragshoheit). In der Reichsverfassung von 1871 wurde demgegenüber das Reich zum Kostgänger der Länder mit sämtlichen Ertragskompetenzen gemacht, wohingegen die Weimarer Reichsverfassung die Länder zu Bittstellern des Reiches herabstufte. In einem *Trennsystem* werden demnach nicht nur die Steuergesetzgebungsbefugnisse zwischen den staatlichen Ebenen verteilt; das Prinzip erstreckt sich auch auf die Steuerertragskompetenzen. Das Verbundsystem kennt mit anderen Worten *Gemeinschaftssteuern*, das Trennsystem demgegenüber nicht. Aktuell, im Jahr 2010, stellt sich im größeren Kontext die Frage, ob auch der Europäischen Union künftig eigene Steuergesetzgebungs- und Steuerertragskompetenzen zugestanden werden sollen, oder ob sie wie bisher auf Zuweisungen durch die Mitgliedstaaten angewiesen bleibt.

Nach Abschaffung der den Ländern ursprünglich zufließenden Vermögenssteuer lässt sich die Verteilung der ertragreichsten Steuern folgendermaßen zusammenfassen: Das Aufkommen der Mineralölsteuer steht als Verbrauchssteuer ausschließlich dem Bund zu (Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG), die Erträge der Einkommen- und Körperschaftsteuer Bund und Ländern zu jeweils gleichen Teilen (Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG). Mangels grundgesetzlicher Vorgabe eines festen Verteilungsschlüssels (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG) erfolgt die Verteilung der Umsatzsteuererträge zwischen Bund und Ländern durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz (Art. 106 Abs. 3 Satz 3 GG). Die Finanzmasse der Umsatzsteuer wird damit zum „beweglichen Puffer“, mit dem wesentliche Veränderungen im Steueraufkommen und/oder in der Aufgabenverteilung und Aufgabenstruktur kompensiert werden können. Die Gemeinschaftssteuern machen mehr als zwei Drittel des Gesamtsteueraufkommens aus. Eine besonders wichtige partielle Ertragskompetenz für die Kommunen besteht in Bezug auf die Gewerbesteuer.

Die bundesverfassungsrechtliche Verankerung originärer und derivativer Ertragshoheiten der Kommunen wurde bereits von einigen Mitgliedern der das Grundgesetz erarbeitenden *Herrenchiemsee-Konferenz* als Aufgabe von zentral-politischer Bedeutung qualifiziert.¹ Zunächst – im Jahre 1949 – erfolgte allerdings lediglich eine Regelung über die Beteiligung der Kommunen am Ertrag der Realsteuern und der Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis *nach Maßgabe der Landesgesetzgebung*. Erst seit der „Großen Finanzreform“ im Jahre 1969 besteht zugunsten der Gemeinden eine bundesverfassungsrechtliche Mit-Ertragshoheit am Einkommensteueraufkommen. Damit sind die Gemeinden in die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Bundesstaates einbezogen, zumal sich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer² neben den Einnahmen aus der Gewerbesteuer zur ertragreichsten Finanzquelle innerhalb der gemeindlichen Steuereinnahmen entwickelt hat. Der inzwischen im Einzelnen durch das Gemeindefinanzreformgesetz vom 6. Februar 1995³ geregelte kommunale Einkommensteueranteil nach Art. 106 Abs. 5 GG bildet seither eine eigenständige Säule der gemeindlichen Finanzausstattung. Der Gesetzgeber hat allerdings von der ihm durch Art. 105 Abs. 5 Satz 3 GG eingeräumten Möglichkeit, die Gemeinden zur autonomen Hebesatzfestsetzung für ihren Einkommensteueranteil zu ermächtigen, bislang keinen Gebrauch gemacht.

Der einfachgesetzlich auf 2,2 Prozent festgelegte und bundesverfassungsrechtlich durch Art. 106 Abs. 5a GG dem Grunde nach garantierte gemeindliche Umsatzsteueranteil stellt eine Kompensation für die den Gemeinden früher zufließende Gewerbesteuer (im alten Bundesgebiet) dar. Die

1 So der Staatsrechtler *Fischer-Menshausen* im Jahr 1948.

2 Nach den Regelungen des Gemeindefinanzreformgesetzes erhalten die Gemeinden seit dem 1. 1. 1980 15 Prozent des Gesamtaufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer und seit dem 1. 1. 1993 12 Prozent des Aufkommens aus dem Zinsabschlag.

3 BGBl. I S. 189; Bek. d. Neufassung v. 14. 12. 1993; BGBl. I S. 2086.

mit Wirkung zum 1. Januar 1998 abgeschaffte Gewerkekapitalsteuer⁴ war der vermögensbezogene, die Substanz des Gewerbebetriebs unabhängig von den erzielten Unternehmensgewinnen besteuern- de Teil der Gewerbesteuer. Auch nach dessen Extraktion fordern Unternehmerverbände die gänzliche Abschaffung der Gewerbesteuer, die Kommunen demgegenüber deren Stärkung durch die Ausweitung ertragsunabhängiger Komponenten und/oder durch die Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auch auf Freiberufler und Vermieter.

Durch Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG wird zudem seit der Großen Finanzreform die Notwendigkeit des kommunalen Finanzausgleichs und dessen Funktion zur Aufstockung der kommunalen Finanzmasse verfassungskräftig anerkannt und festgeschrieben. Der durch das Landesverfassungsrecht und die Finanzausgleichsgesetze der Länder im Einzelnen ausgestaltete kommunale Finanzausgleich ist demnach in den obligatorischen Steuerverbund von Bund und Ländern eingebettet.

Wegen der Zweigliedrigkeit des Staatsaufbaus und der staatsorganisatorischen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern trifft den Bund keine Finanzausstattungs- oder –Ausgleichspflicht unmittelbar gegenüber den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Nach der Neufassung des Art. 84 GG (über die Ausführung von Bundesgesetzen) im Rahmen der Föderalismusreform II des Jahres 2006 darf der Bundesgesetzgeber Gemeinden und Gemeindeverbänden allerdings auch keine weiteren Aufgaben übertragen.

2. Bedeutung und Konjunkturreaktivität von Gewerbesteuererträgen

Wie bereits angedeutet, sind die Gemeinden auf der Grundlage des Art. 106 Abs. 6 GG berechtigt, eine Gewerbesteuer als Gemeindesteuer zu erheben. Das Gewerbesteuerrecht des Bundes legt die Bemessungsgrundlage und den ersten von zwei

Faktoren des Steuersatzes fest. Der von den Gemeinden autonom erhobene Hebesatz bildet das zweite Steuersatzelement. Da die übrigen originär gemeindlichen Steuerquellen (wie z. B. die Grundsteuern) im Vergleich zur Gewerbesteuer weniger wichtig sind, hängt das gemeindliche Wohlergehen in starkem Maße von der Ansiedlung erfolgreich wirtschaftender Gewerbeunternehmen und damit zugleich von der konjunkturellen Gesamtentwicklung in der Bundesrepublik ab. Die starke Konjunkturreaktivität der Gewerbesteuer wiederum bildet eine nicht unwesentliche Ursache für negative Konjunkturreaktionen. Dies ist schon deshalb ohne weiteres einleuchtend, weil die Kommunen etwa zwei Drittel der öffentlichen Sachinvestitionen vornehmen, die als besonders konjunkturwirksam anzusehen sind. Infolge der Interdependenzen von konjunktureller Entwicklung und Gewerbesteueraufkommen ist die Gewerbesteuer auch kein geeignetes Instrument antizyklischer Ausgabenpolitik.

3. Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Aufgaben und Ausgabenstruktur der Länder am Beispiel des Landes Brandenburg – tatsächliche Rahmenbedingungen

Die Beschreibung der Finanzsituation der Länder und Kommunen (am Beispiel Brandenburgs) erfolgt nur dann in sachgerechter und nachvollziehbarer Weise, wenn sie mit wesentlichen weiteren Faktoren wie der Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftskraft sowie der Einnahmen- und Ausgabenstruktur dieser Gebietskörperschaften verwoben wird. Die südlichen Länder Bayern und Baden-Württemberg, gefolgt vom „reichen“ Stadtstaat Hamburg, belegen mit Punktwerten von über 60 Punkten (bei einem Mittelwert von 50 Punkten) vordere Plätze in Statistiken zur Wirtschaftskraft, denen der Arbeitsmarkt, Wohlstand, Standort und Struktur als Parameter zugrundegelegt werden.⁵ Das Land Brandenburg liegt auf dieser Skala bei einem Wert von ca. 40 Punk-

⁴ Gesetz zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29. 10. 1997, BGBl. I S. 2590.

⁵ Untersuchung des IW Consult, Statista 2010, Balkendiagramm, abrufbar unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/72903/umfrage/>

Landes- und Kommunal- finanzen – Gestal- tungsspiel- räume und Grenzen für den branden- burgischen Haushalts- und Finanz- ausgleichs- gesetzgeber

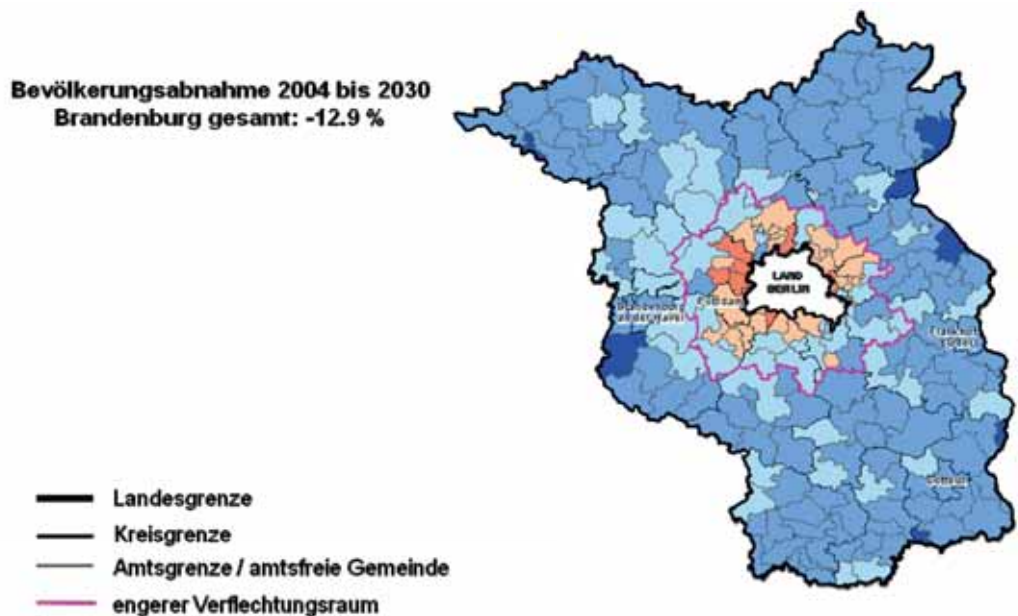
ten. Das Ranking zur wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen Länder im Zeitraum von 2005 bis 2008 ergibt demgegenüber Spitzenplätze für die neuen Länder. Hier werden die auch 15 Jahre nach der Wiedervereinigung bestehenden Entwicklungspotentiale deutlich. Im selben Zeitraum ist die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger in den neuen Ländern leicht rückläufig; sie bewegt sich allerdings im Vergleich zu den alten Bundesländern auf einem insgesamt noch hohen Niveau von über 10 Prozent.⁶

Zur Bevölkerungsdichte und Wirtschaftskraft der Länder Berlin und Brandenburg – und damit zugleich zu der dicht besiedelten Bundeshauptstadt einerseits und zu dem in der Peripherie äußerst schwach und unter einem massiven Bevölkerungsrückgang leidenden brandenburgischen Hinterland andererseits – lassen sich nach allem pointiert die folgenden Zahlenwerte festhalten (Übersicht 1):

	Brandenburg	Berlin	Deutschland	Anteil Bbg/D
Fläche km ²	29.478	892	357.046	8,3%
Bevölkerung 30.6.2007	2.541.950	3.405.342	82.260.693	3,1%
BIP 2007 Mrd. €	52,5	83,4	2.423	2,2%
BIP-Wachstum real 2007 ggü. 2006	2,0%	2,0%	2,5%	

Während im Umland der Hauptstadt ein Bevölkerungszuwachs feststellbar ist (Abbildung 1: hell- und dunkelrot, mehr als 20%), leiden die übrigen – vom engen Verflechtungsraum entfernten – Landesteile

unter erheblichen Bevölkerungsverlusten, so dass bis zum Jahr 2030 eine Bevölkerungsabnahme von bis zu 30% (und mehr, hell- und dunkelblau) prognostiziert werden muss (Abbildung 1):



6 Ebda, Dynamikranking.

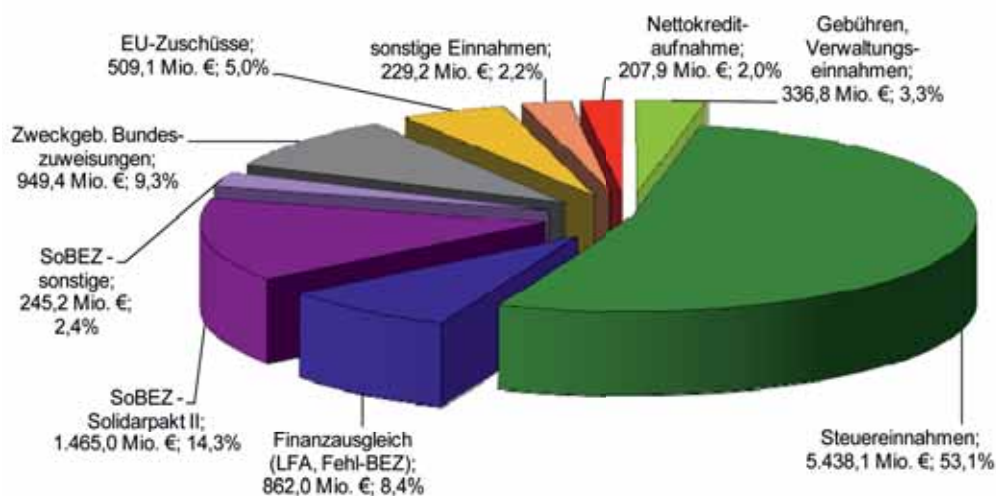
II. Die Einnahmen des Flächenbundeslandes am Beispiel Brandenburgs

Die Einnahmestruktur des brandenburgischen Landeshaushaltes (2008) ist durch einen Anteil der Steuereinnahmen am Gesamtvolumen von lediglich 53 Prozent gekennzeichnet. Über die Mechanismen des Länderfinanzausgleichs fließen den Nehmerländern – zu denen das Land Brandenburg gehört – von den leistungsstärkeren Ländern (derzeit nur 5 Geberländer) weitere Milliardenbeträge zu. Das Volumen der Steuern und steuerähnlichen Abgaben zum Beispiel des Freistaates Bayern (mit ca. 12,5 Mio. Einwohnern) beläuft sich demgegenüber auf knapp 31 Mrd. Euro und damit auf knapp drei Viertel des Gesamthaus-

haltungsvolumens von 41.22 Mrd. Euro (2009). Die Steuereinnahmen des Freistaates sind im Zeitraum von 1999 bis 2008 um 31 Prozent – nach den Korrekturen durch den Länderfinanzausgleich: um 26 Prozent –, die der bayerischen Kommunen (im selben Zeitraum: von 9,04 Mrd. Euro auf 13.145 Mrd. Euro) um 45 Prozent angestiegen.⁷

Die mit dem vereinbarten Auslaufen der Solidarpaktmittel (Abb. 2: SoBEZ, Solidarpakt II) bis 2020 stetig sinkenden Zuweisungen der Geber- an die Nehmerländer verschärfen die Finanzsituation der neuen Länder in dramatischer Weise, zumal eine (Teil-)Kompensation durch weitere Nettokreditaufnahmen rechtlich und tatsächlich nahezu ausgeschlossen ist.

Abbildung 2: Finanzlage des Landes Brandenburg (2008) – Einnahmen⁸:

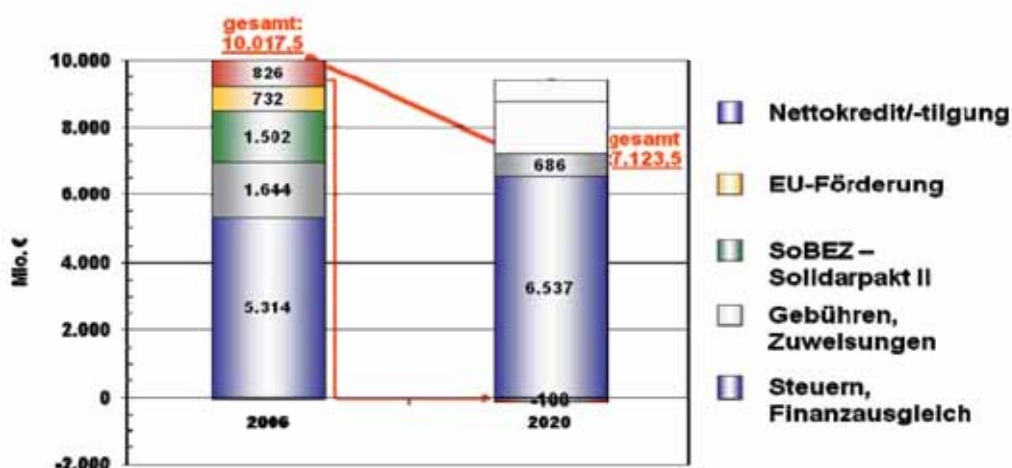


7 Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, www.stmf.bayern.de/kommunaler_finanzausgleich

8 Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, Handreichung; PP-Folie, Vortrag Universität Ivanovo.

Abbildung 3⁹:

Verfügbare (bereinigte) Einnahmen 2006 - 2020



Gemessen am Einnahmenvolumen 2006 fehlen dem Land Brandenburg durch das Auslaufen der wiedervereinigungsbedingten Förderzuweisungen im Jahr 2020 Einnahmen iHv ca. 2.9 Mrd. Euro (jährlich). Hiervon abgesehen, wird in allen Ländern zeitweise eine Erosion der Einnahmehasis seit den 90ziger Jahren beklagt. Bei derartigen Einschätzungen handelt es sich aber, wie bereits angedeutet, um ein zu grobes Zerrbild der realen Einnahmeverhältnisse: Betrachtet man die Entwicklung der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen der letzten Dekade, so ist ein starker Einbruch in den Jahren 2000 bis 2004 feststellbar; von 2004 bis zur weltweiten Finanzkrise sind die Steuereinnahmen (in €/Einw.) demgegenüber wieder stark angestiegen. Mit den ausbleibenden Steuereinnahmen korrespondiert eine um 9 Prozentpunkte erhöhte Schuldenstandsquote von 2001 bis 2005¹⁰; die Ursache für den dramatischen Schuldenanstieg war mit anderen Worten, im Unterschied zu den 90ziger Jahren, nicht in stark steigenden Staatsausgaben zu sehen. Gleichwohl ist – bei allen bisherigen Sparanstrengungen – als Fazit unvermeidbar, dass der Haushalt des Landes Brandenburg (und anderer Nehmerländer) auch weiterhin in einem deutlich zu großen

Umfang von den Zuweisungen Dritter und einer permanenten Neuverschuldung abhängig ist, sofern das Ausgabevolumen nicht drastisch reduziert wird.

III. Die Ausgaben des Flächenbundeslandes am Beispiel Brandenburgs

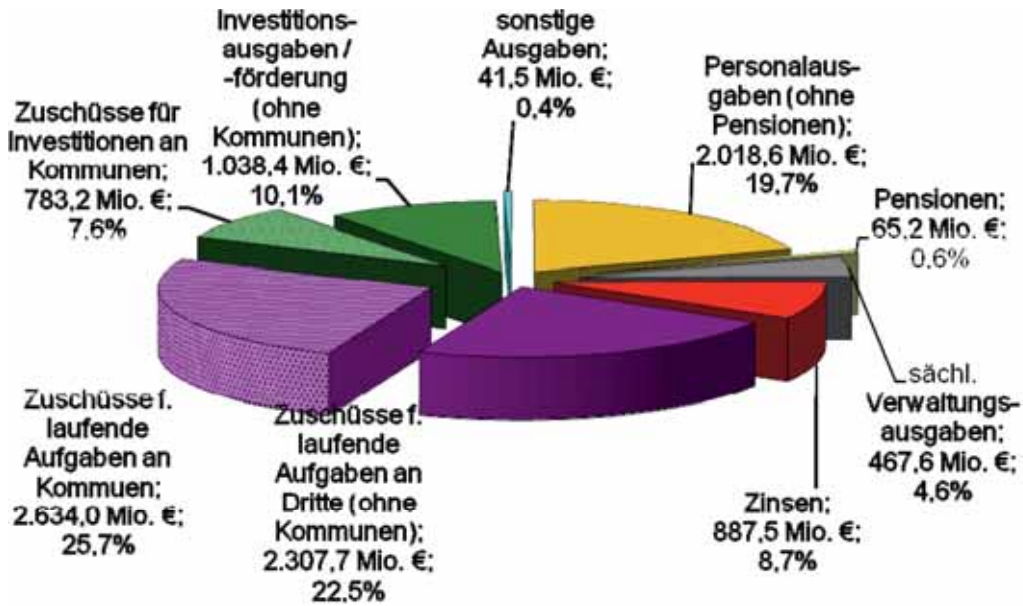
Die Länder haben, wie bereits angedeutet, in der Phase von 2001 bis 2010 Sparanstrengungen unternommen. Ihre Ausgaben nahmen durchschnittlich lediglich um 0,3 Prozent zu, während das Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum bis zur Finanzkrise um etwa 1,5 Prozent wuchs. Während die öffentlichen Ausgaben in Berlin-Brandenburg von 1991 bis 1998 noch um durchschnittlich 3,2 Prozent pro Jahr zunahmen, kann für den Zeitraum von 2001 bis 2005 ein Rückgang von -1,0 Prozent festgestellt werden.¹¹ Etwa ein Drittel der – für das Haushaltsjahr 2008 abgebildeten – Ausgaben kommen als Zuschüsse für Investitionen und zweckungebundene Mittel den Kommunen zugute. Ein Hauptaugenmerk des brandenburgischen Haushaltsgesetzgebers ist darauf gerichtet, die Personalausgaben bis 2020 deutlich zu verringern.

9 Ebda.

10 Bofinger, Lenk, Schneider, Zukunftsfähige Finanzpolitik, 2008, S. 52.

11 Ebda.

Abbildung 4: Ausgaben des Landes Brandenburg (2008)

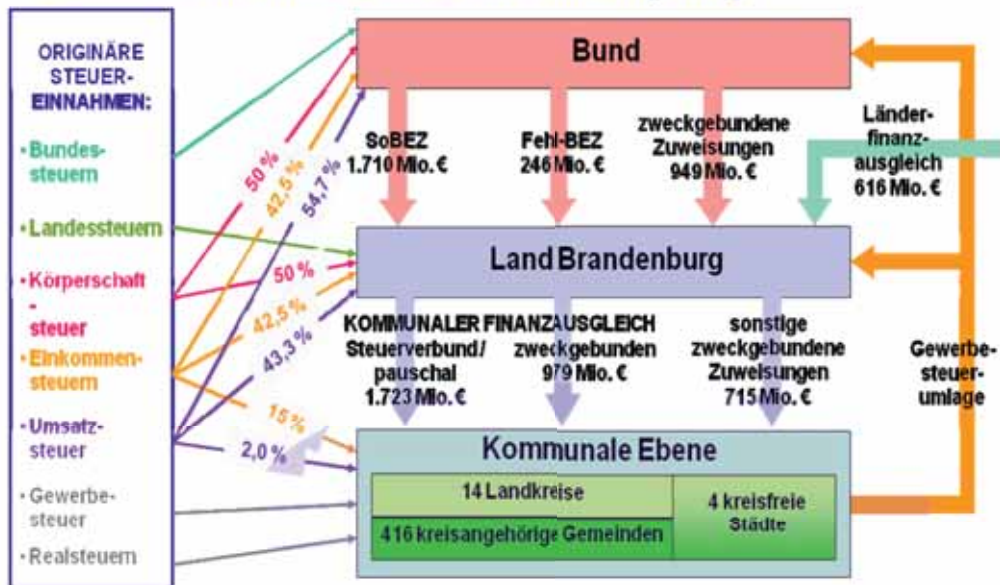


So werden z. B. im Polizeibereich, immerhin eine der wesentlichen Legitimationsgrundlagen des Staates, von derzeit ca. 9.000 Stellen (2010) 1.900 bis zum Jahr 2020 gestrichen. In demselben Zeitraum wird der Haushaltsgesetzgeber mit einem deutlichen aufwachsenden Volumen von Pensionsansprüchen umgehen müssen.

IV. Finanzstruktur von Bund, Land und Kommunen

Die Finanzen von Bund, Ländern und Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände) sind verfassungsrechtlich und tatsächlich miteinander verwoben; insbesondere werden – wie bereits beschrieben – die Steuerträge zwischen Bund, Ländern und Kommunen verteilt (Abbildung 5¹²):

Finanzstruktur Bund - Land - Kommunen (2008)



12 Fn 8.

Landes- und Kommunal- finanzen – Gestaltungsspiel- räume und Grenzen für den branden- burgischen Haushalts- und Finanz- ausgleichs- gesetzgeber

Gemeinden und Gemeindeverbände sind bundesverfassungsrechtlich durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG abgesichert. Die Selbstverwaltungsgarantie schließt bereits nach der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (und seit der Einfügung eines Satzes 3 in Art. 28 Abs. 2 GG¹³ ganz deutlich) die Finanzhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften ein. Die Finanzhoheit umfasst die Befugnis zu einer *eigenverantwortlichen Einnahme- und Ausgabewirtschaft* im Rahmen des gesetzlich geordneten Haushaltswesens.

Überwiegend wird angenommen, dass die Selbstverwaltungsgarantie auch den gemeindlichen Anspruch auf eine aufgabenangemessene, d. h. aufgabengerechte Finanzausstattung oder wenigstens eine finanzielle Mindestausstattung beinhaltet. Da die von den Gemeinden und Gemeindeverbänden erzielten „eigenen“ Einnahmen aus originären Steuern, Gebühren und sonstigen Abgaben vielerorts nicht ausreichen, um eine geordnete Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu gewährleisten, erfolgt eine Komplementärfinanzierung durch den kommunalen Finanzausgleich. Neben der Sicherung einer finanziellen Grundausstattung hat dieser Finanzverteilungsmechanismus ebenso wie der Länderfinanzausgleich auch einen Abschmelzeffekt im Hinblick auf zu große regionale Disparitäten.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Brandenburg erhalten demnach im Haushaltsjahr 2008 über die Mechanismen des kommunalen Finanzausgleichs Finanzmittel in der Größenordnung von 2,7 Mrd. Euro und zusätzlich zweckgebundene Zuweisungen in Höhe von 715 Mio Euro. Weitere Einnahmen werden durch wirtschaftliche Tätigkeiten der Eigenbetriebe (z. B. Strom- und Gasversorgung, Verkehrsbe-

triebe) und notfalls Kredite vom Kapitalmarkt erzielt. Im Hinblick auf Kommalkredite bestehen allerdings deutliche Restriktionen des Kommunalverfassungsrechts.¹⁴

V. Fonds Deutsche Einheit und Solidaritätszuschlag

Der Länderfinanzausgleich dient seit Januar 1995 auch dem zuvor durch den Fonds „Deutsche Einheit“ angestrebtem Zweck, nämlich der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im erweiterten Bundesgebiet (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG). Der zuvor im Mai 1990 als Finanzierungsinstrument für Leistungen an die DDR und später an die neuen Länder errichtete Fonds ist seither auf die Abwicklungsaufgabe der früher entstandenen Verbindlichkeiten beschränkt. Bei gleichzeitiger Erhöhung des dem Bund zustehenden Umsatzsteueranteils und Reduzierung der Bundesleistungen im Länderfinanzausgleich hat der Bund am 1. Januar 2005 sämtliche Schulden des Fonds (in Höhe von ca. 38,9 Mrd. Euro) übernommen. Die sich aus dem beschriebenen Kompensationsgeschäft für die alten Bundesländer ergebende Belastung ist bis zum Jahr 2019 mit ca. 2,6 Mrd. Euro jährlich beziffert. Die Gemeinden der alten Länder wiederum werden an diesen Belastungen durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage (zugunsten des jeweiligen Landes, siehe Abbildung 5) mit etwa 1,03 Mrd. Euro jährlich beteiligt. Die pauschalierende gesetzliche Regelung hat zur Folge, dass auch westdeutsche Gemeinden belastet werden, die im unmittelbaren Finanz- und Wirtschaftskraftvergleich zu abundanten ostdeutschen Gemeinden schlecht abschneiden. Die Lastenverteilung innerhalb des jeweiligen Landes entspricht dann dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung, wenn Gemeinden mit vergleichsweise hohem Gewerbesteueraufkommen – bezogen

13 Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG vom 4. 8. 1997 lautet: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden zustehende wirtschaftskraftbezogene und mit Hebesatzrecht ausgestattete Steuerquelle.“

14 § 64 Abs. 3 BbgKVerf bestimmt, dass „die Gemeinde ... Kredite nur aufnehmen [darf], wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.“ § 74 Abs. 1 ergänzt, dass Kapitalmarktdarlehen nur für Investitionen und Umschuldungen zulässig sind.

auf die jeweilige Steuerkraft – eine höhere Umlage pro Einwohner zu stemmen haben als finanzschwächere Gemeinden.

VI. Der landes(verfassungs)rechtliche Rahmen der Kommunalfinanzen

Die bundesverfassungsrechtliche Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG ist nicht an die Gemeinden und Gemeindeverbände als – unmittelbare – Adressaten gerichtet. Vielmehr bestimmt das Grundgesetz in Kenntnis der staatorganisatorischen Zuordnung der Gemeinden zu den Ländern, dass den Gemeinden (von diesen: den Ländern) das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet sein muss. Kommunalrecht ist demnach einschließlich der Regelung der Kommunalfinanzen im föderativen System der Bundesrepublik Landesrecht. Die Länderverfassungen enthalten aus diesem Grund zum Teil materiellrechtlich deutlich verstärkte Ausprägungen des bundesverfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsrechts. Darüber hinaus regeln die Kommunalverfassungsgesetze der Länder die unterschiedlichen Gemeindetypen und deren Organe sowie die Grundlagen.

Art. 97 der Brandenburgischen Landesverfassung (LV) verstärkt das bundesverfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG geregelte Selbstverwaltungsrecht durch die Regelung einer sog. strikten Konnexitätsregel (Mehrbelastungsausgleich): Für die durch Aufgabenübertragungen den Kommunen entstehenden finanziellen Mehrbelastungen hat der Gesetzgeber einen vollständigen Ausgleich zu schaffen.¹⁵ Durch Art. 99 LV wird der Landesgesetzgeber zur Regelung eines kommunalen Finanzausgleichs verpflichtet, durch den eine sachgerechte gemeindliche und gemeindeverbandliche Aufgabenerfüllung gewährleistet wird. Das Finanzausgleichsgesetz bildet nach Art. 99 Satz 3 LV auch den Rahmen für eine angemessene Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den Steuereinnahmen des Landes. Eine aus Sicht von Gemeinden oder Gemeindeverbänden bestehende unzureichende Finanz-

ausstattung (durch den Finanzausgleichsgesetzgeber) bildet einen zentralen Gegenstand landesverfassungsgerichtlicher Verfahren (sog. kommunale Verfassungsbeschwerde).

Die kommunale Haushaltswirtschaft, gemeindliche Sonder- und Treuhandvermögen und die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen werden wie auch in den anderen Flächenbundesländern einfachgesetzlich durch Bestimmungen des sog. Kommunalverfassungsrechts (in Brandenburg: der Brandenburgischen Kommunalverfassung, BbgKVerf) geregelt. Dabei gibt es Regelungen zu den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen, den Erträgen und Krediten, zum Erlass einer Haushaltssatzung, zu Rücklagen, (Sonder-) Vermögen, Veräußerung von Vermögensgegenständen und allen weiteren üblichen Themen einer geordneten Haushaltswirtschaft bis hin zu kommunalen Stiftungen (§§ 63 bis 90 BbgKVerf). Für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen bestehen enge Grenzen, zum einen, damit sie sich nicht ohne Not den erheblichen Risiken der Privatwirtschaft aussetzen, zum anderen auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen: Anders als der private Unternehmer besteht für die Gemeinde als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts nicht das Risiko einer *rechtlichen* Insolvenz; es gibt keine Gesamtvollstreckung in alle Vermögenswerte einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes. Die *faktische* Insolvenz der Gemeinde ist demgegenüber ohne weiteres möglich, sofern die Finanzierung des Kernaufgabenbestandes nicht mehr gewährleistet ist. In diesem Fall stellt sich die Frage nach der Einstandspflicht des Landes für die faktisch insolvente Kommune. Mit den finanziellen Zuweisungen in der „Haushaltsnotstandslage“ der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes ist regelmäßig die Ausschöpfung des gesamten, ebenfalls in der Kommunalverfassung geregelten, aufsichtsrechtlichen Instrumentariums verbunden. Im äußersten Fall verliert die Gemeinde bzw. der Gemeindeverband ihre/seine Finanzhoheit, so dass alle Finanzgeschäfte von einem Beauftragten des Landes wahrgenommen werden. Für den

¹⁵ Einzelheiten sogleich, VII. 1. am Ende.

faktischen Konkurs eines Landes gilt prinzipiell nichts anderes.

VII. Das System des kommunalen Finanzausgleichs

1. Grundlegende Anforderungen

Die von den Gemeinden im Rahmen ihrer Haushaltswirtschaft erzielten Einnahmen aus der Erhebung öffentlicher Abgaben (Steuern etc.), aus Verwaltungseinnahmen (Gebühren etc.), aus der Aufnahme von Krediten und wirtschaftlicher Betätigung werden durch die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergänzt. Dieser wird in den Flächenbundesländern überwiegend durch sog. kommunale Finanzausgleichsgesetze geregelt, wobei für diesen *kommunalen* Finanzausgleich – mit deutlichen Parallelen zum *Länder*finanzausgleich – einige unstrittige verfassungsrechtliche Maßstäbe bestehen:

Die Finanzhoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung beinhaltet gleichermaßen ein vom Finanzausgleichsgesetzgeber zu beachtendes Ausgleichsgebot und ein (Über-) Nivellierungsverbot. Ferner unterliegt der Landesgesetzgeber bei Normierung des kommunalen Finanzausgleichs einer Motiv-, Ziel- und Prognosekontrolle. Er muss nach allgemeiner Auffassung das Willkürverbot, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Prinzip der Systemgerechtigkeit beachten. Ferner scheint die Verfassungsrechtsprechung auch für den Bereich der Finanzausgleichsgesetzgebung dem Transparenzgebot zunehmend Bedeutung beilegen zu wollen. Das diesen allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäben genügende Finanzausgleichssystem lässt sich folgendermaßen beschreiben:

Der überwiegende Teil der Finanzausgleichsmasse wird den Kommunen in Form der allgemeinen und investiven sog. Schlüsselzuweisungen als ungebundene Deckungsmittel zugeführt (siehe Abbildung 5: 1,723 Mrd. Euro in Brandenburg im Jahr 2008). Der pauschalisierte „Schlüssel“, der eine wesentliche Berechnungsgrundlage

für die konkreten Zuweisungen bildet, wird aus dem normierten Finanzbedarf der Kommunen und deren Steuer- und Umlagekraft gebildet. Der festgestellte Fehlbetrag einer Gemeinde wird zu 75 Prozent und der eines Landkreises zu 90 Prozent durch die Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (Ausgleichsquote). Die Steuerkraft einer Gemeinde wird durch die sog. Steuerkraftmesszahl ausgedrückt, der wiederum das durch die Grundsteuern, die Gewerbesteuer und den Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer erzielte Einnahmenvolumen sowie Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich zugrunde gelegt werden. Soweit der Hebesatz bei dieser Berechnung eine Rolle spielt, wird von einem Durchschnittshebesatz aller Kommunen des Landes ausgegangen. Der Bedarfsansatz der Gemeinde wird aus der Anzahl ihrer Einwohner (sog. Hauptansatzstaffel) und weiteren Berechnungsansätzen ermittelt (z. B. ein Soziallasten- oder Schullastenansatz dort, wo konzentriert Sozial- bzw. Schulinfrastrukturleistungen zu erbringen sind). Dabei werden – bereits seit den 30ziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts – die Einwohner größerer Gemeinden „veredelt“: Die Einwohner der Stadt mit 150.000 Einwohnern sind danach „mehr wert“ – sie werden mit einem erhöhten Prozentsatz berechnet – als die Einwohner der Gemeinde mit 6.000 Einwohnern. Begründet wird diese Veredelung mit den vielfältigen zentralörtlichen Funktionen, die von der Kernstadt auch gegenüber der Bevölkerung im ländlichen Raum wahrgenommen werden (z. B. Kultur- und Sporteinrichtungen), mit denen die Umlandgemeinden aber nicht, auch nicht anteilig, belastet werden. Bei den kreisfreien Städten, jenen Gemeinden also, die neben den städtischen Aufgaben auch die eines Landkreises wahrzunehmen haben und deren Finanzlage daher potentiell besonders angespannt ist, erreicht die Einwohnerveredelung in Brandenburg einen Spitzenwert von 150 Prozent. Die besondere Belastung der kreisfreien Städte lässt sich durch die Saldierung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben brandenburgischer kreisfreier und kreisangehöriger Städte (hier für den Zeitraum von 2007 bis 2009) darstellen:

Saldo der bereinigten Einnahmen und Ausgaben (in Mio Euro)

Jahr	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden
2007	+ 4,8	308,1
2008	+ 128,3	287,3
2009	+ 27,0	61,3

Das vertikale Verteilungsmuster wird auch beim kommunalen Finanzausgleich ergänzt durch horizontale Ausgleichsmechanismen, insbesondere eine interkommunale Ausgleichsumlage, die ihre Grundlage u. a. in einem Solidaritätsgedanken haben soll: Die beispielsweise durch Hauptstadt- und/oder Autobahnnähe oder andere Standortvorteile privilegierte Kommunalkörperschaft leistet einen Ausgleich in Richtung der Kommunen mit geringen Ansiedlungschancen für Wirtschaftsbetriebe, die zudem regelmäßig unter einer Abwanderung gerade der leistungsfähigen Bevölkerungsteile zu leiden hat.

Eine landesverfassungsrechtliche Ergänzung findet dieser allgemeine kommunale Finanzausgleich in den bereits angesprochenen Regelungen über den sog. Mehrbelastungsausgleich.¹⁶ Diese, je nach ihrem konkreten Inhalt auch als striktes oder relatives Konnexitätsprinzip bezeichneten Verfassungsrechtssätze verpflichten den Aufgaben übertragenden Gesetzgeber, zeitgleich mit dem Übertragungsakt einen Kostenausgleich vorzunehmen. Dieser darf zwar pauschaliert und an einer sparsam wirtschaftenden Gemeinde orientiert erfolgen, muss aber auf realistische Größenordnungen für die Erfüllung der übertragenen Aufgabe gestützt sein. Der Mehrbelastungsausgleich ist im Verhältnis zum allgemeinen kommunalen Finanzausgleich als „Vorab“-Zahlung konzipiert und kommt daher (zunächst) auch abundanten Kommunen zugute. Die Interpretation der Ausgleichspflicht erfolgt allerdings mit unterschiedlicher landesverfassungsgerichtlicher Strenge. Das Brandenburgische Verfassungsgericht verpflichtet den Gesetzgeber wegen der immanenten Verkürzung des kommunalen Entscheidungsspielraums auch dort zu Ausgleichsleistungen, wo er freiwillige Selbstverwaltungsaufga-

ben zu pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben umformt.¹⁷

2. Verteilungssymmetrie und Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Die Landes- und Kommunal финанzen sind zudem über das Prinzip der Verteilungssymmetrie miteinander verknüpft. Dieser Grundsatz soll den Kommunen nach allgemeinem Verständnis in Literatur und Rechtsprechung eine Einnahmeentwicklung parallel zu den Landesfinanzen sichern. Dabei handelt es sich um einen *aufgabenbezogenen* Ansatz, der eine überschlägige Gewichtung der kommunalen und der Landesaufgaben unter Beachtung ihrer prinzipiellen Gleichwertigkeit erfordert. Das ursprünglich in der niedersächsischen Verfassung verankerte Prinzip kann allerdings auch als Lastenverteilungsgrundsatz verstanden werden, durch den die erforderlichen Einschnitte in Landes- und Kommunalhaushalte in Krisenzeiten gerechtfertigt werden. Dogmatisch nicht befriedigend gelöst scheint am Ende die Frage zu sein, ob in der Haushaltsnotstandslage des Landes der kommunale Finanzausgleichsgesetzgeber die Zuweisungen auf die Kommunen auf ein Maß absenken darf, das nicht mehr einer Mindestfinanzausstattung zur Erfüllung eines unabweisbaren Kernbestandes kommunaler Aufgaben entspricht.

Anders als der aufgabenbezogene Verteilungsansatz „Verteilungssymmetrie“ regelte der inzwischen aufgegebenen Gleichmäßigkeitsgrundsatz eine *einnahmensorientierte* Ermittlungspflicht des Finanzausgleichsgesetzgebers. Die auf die Einnahmeseite reduzierte Berechnung wurde aber als eine unzulässige Problemverkürzung angesehen. Am Ende sind derartige Verteilungsprinzipien Ausdruck der Sorge, dass die Kommunalfinanzen in Zeiten von Haus-

16 In Brandenburg: Artikel 97 Abs. 3 LV.

17 VerfGBbg, LKV 2002, 323 ff.

Landes- und Kommunal- finanzen – Gestaltungsspiel- räume und Grenzen für den branden- burgischen Haushalts- und Finanz- ausgleichs- gesetzgeber

haltseingpässen als Reservekassen der Länder dienen könnten.

VIII. Kommunalfinanzen in Zeiten der Finanzkrise und danach

Die weltweite Rezession hat auch in Deutschland zu einem starken Einbruch der Steuereinnahmen geführt. Während die Kommunen in den Jahren 2007 und 2008 die höchsten Überschüsse ihrer Geschichte realisieren konnten, haben sie seit Ausbruch der Finanzkrise dramatische Defizite angehäuft. Ablesbar ist die Entwicklung der Kommunalfinanzen an der statistischen Erfassung der Kassenkredite: Nur durch kurzfristige Kreditaufnahme waren viele Gemeinden überhaupt noch in der Lage, ihre Haushaltslöcher zu stopfen. Das Volumen der Kassenkredite ist bis zum September 2009 auf 33,8 Mrd. Euro angewachsen, eine Steigerung von 15 Prozent gegenüber dem Vorjahreswert. Die hierdurch und durch weitere langfristige Kreditaufnahme steigende Zinslast

kann auch bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt (September 2010) kaum durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Vielmehr sind die kommunalen Ausgaben im ersten Halbjahr 2010 um 4,3 Prozentpunkte auf 84,7 Mrd. Euro angewachsen. Ausschlaggebend hierfür waren die durch die Umsetzung der (im Zuge der Finanzkrise von Bund und Ländern beschlossenen) Konjunkturpakete bewirkten Mehrausgaben im Bauwesen in Höhe von bundesweit 6,8 Mrd. Euro (eine Zunahme um 20,4 Prozent) ebenso wie ein weiterer Anstieg der Sozialausgaben um 8,1 Prozent auf 21,2 Mrd. Euro. Im selben Zeitraum sind bei der Gewerbesteuer Mindereinnahmen von ca. 1 Mrd. Euro feststellbar. Das Defizit der Kommunen hat sich demnach trotz des bereits feststellbaren Aufschwungs und trotz eines erstmaligen Anstiegs der Gewerbesteuereinnahmen nach der Finanzkrise im dritten Quartal 2010 um 34 Prozent (gegenüber dem Vorjahr, nach einem Minus von 6,8 Prozent in der ersten Jahreshälfte) weiter verschärft.

Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot – polizeiliche Krisenintervention bei Gewalt in engen sozialen Beziehungen



KOK Torsten Schäfer¹

1. Historie

Gewalt in engen sozialen Beziehungen – die so genannte häusliche Gewalt – war bis zum Jahre 1975 in der Bundesrepublik Deutschland ein weitgehendes Tabuthema. Erst seit dem internationalen Jahr der Frau (1975) wurde dieses Thema enttabuisiert. Ein markanter Slogan der Frauenbewegung hieß damals: „Das Private ist politisch!“

Bis zum Inkrafttreten eines effektiven „Gewaltschutzgesetzes“² in der BRD dauerte es jedoch noch bis zum Jahr 2002. Bis zu dieser Zeit waren es die Opfer – zumeist Frauen –, die die gemeinsame Wohnung und somit ihren gewohnten Lebensraum verlassen haben. Der Täter blieb von präventiven Maßnahmen seitens der Polizei weitgehend verschont.

Die polizeilich-präventiven Maßnahmen der Wohnungsverweisung und des Rückkehrverbotes zum Schutz vor häuslicher Gewalt gem. § 16a Abs. 1 BbgPolG fußen im Wesentlichen auf § 2 Abs. 1 GewSchG.

Dort heißt es: „*Hat die verletzte Person zum Zeitpunkt einer Tat nach § 1 Abs. 1 Satz 1,*

auch in Verbindung mit Abs. 3, mit dem Täter einen auf Dauer angelegten gemeinsamen Haushalt geführt, so kann sie von diesem verlangen, ihr die gemeinsam genutzte Wohnung zur alleinigen Benutzung zu überlassen.“

§ 16a BbgPolG befindet sich seit 2004 im Gesetz über die Aufgaben, Befugnisse, Organisation und Zuständigkeiten der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgisches Polizeigesetz – BbgPolG).

Der Gesetzgeber machte in seiner Gesetzesbegründung deutlich, dass die Schaffung einer klaren Rechtsgrundlage für Schutzanordnungen des Zivilgerichts bei widerrechtlichen und vorsätzlichen Verletzungen von Körper, Gesundheit und Freiheit einer Person einschließlich der Drohung mit solchen Handlungen unabdingbar ist. Im Bewusstsein, dass gerichtlicher Schutz nach dem Gewaltschutzgesetz in aller Regel auch im Eilverfahren nicht unmittelbar nach einer Gewalttat im häuslichen Bereich erreicht werden kann, wollte der Gesetzgeber im Interesse des Opferschutzes die polizeilichen Möglichkeiten so ausgestalten, dass für die Betroffenen bis zur zivilrechtlichen Entscheidung eine ausreichende Sicherheit gewährleistet werden kann. Logische Konsequenz war die Schaffung einer Spezialbefugnis, namentlich die der Wohnungsverweisung und des Rückkehrverbotes zum Schutz vor häuslicher Gewalt. Die Anwendung des § 16 Abs. 1 BbgPolG in Fällen der häuslichen Gewalt hielt der Ge-

¹ Der Verfasser ist Dozent für Eingriffsrecht und Staats- und Verfassungsrecht an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg.

² Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehwohnung bei Trennung (GewSchG) vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513).

Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot – polizeiliche Krisenintervention bei Gewalt in engen sozialen Beziehungen

setzgeber für nicht ausreichend, da § 16 Abs. 1 BbgPolG zeitlich eng begrenzt ist.

2. Begriffsbestimmung und Phänomenologie

Gewalt in engen sozialen Beziehungen bedeutet:

- eine Handlung oder zusammenhängende, fortgesetzte und wiederholte Handlungen,
- in einer ehemaligen oder gegenwärtigen ehelichen oder nicht ehelichen Lebensgemeinschaft,
- in einer ehemaligen oder gegenwärtigen nicht auf eine Lebensgemeinschaft angelegten sonstigen engen partnerschaftlichen Beziehung,
- die eine strafrechtlich sanktionierte Verletzung der physischen oder psychischen Integrität der Partnerin oder des Partners, insbesondere von Leib, Leben, körperlicher Unversehrtheit, Freiheit und sexueller Selbstbestimmung, bewirkt oder zu bewirken droht.³

Erfasst wird der innere Kreis von Lebenspartnerschaften, dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um Beziehungen zwischen Mann und Frau, Frau und Frau oder Mann und Mann handelt. Die ausgeübte Gewalt kann sowohl physischer als auch psychischer Natur sein.

Der häufig verwandte Begriff „Familienstreitigkeit“ ist in diesem Zusammenhang unscharf. Er täuscht schnell über das tatsächlich vorhandene Gewaltpotential hinweg und verharmlost die Situation.

Gewalt in engen sozialen Beziehungen entwickelt sich in der Regel langfristig aus der Beziehung heraus und nicht wie bei anderen Gewaltdelikten aus einer konkreten Situation. Die Beteiligten kennen sich und führen eine Lebensgemeinschaft.

Oftmals gibt es verschiedene begünstigende Faktoren, z. B. unterschiedliche Wertvorstellungen, falsche Rollenverständnisse,

wirtschaftliche Abhängigkeiten, unangemessene Konfliktbewältigungsstrategien, Alkohol- und Drogenmissbrauch, Armut und Arbeitslosigkeit, existenzielle Not, interkulturelle Spannungen sowie Gewalterfahrungen in der Kindheit.

Das bekannteste Erklärungsbeispiel für Gewalt in engen sozialen Beziehungen ist die Gewaltspirale, sie verdeutlicht die sich stetig steigenden Gewaltablaufe.

Folgende Grafik soll einen Überblick zur Gewaltspirale geben.



Nach dem Erreichen der Latenzphase kommt es zumeist erneut zur Gewalt, diese potenziert sich dann häufig, die körperlichen Schäden und psychischen Folgen beim Opfer werden immer deutlicher.

3. Warum flüchten die Opfer nicht aus solchen Beziehungen?

Oftmals erleben und ertragen die Opfer die Gewalt über mehrere Jahre. Durch eine falsch verstandene Verantwortung gegenüber ihren Familien fügen sie sich nicht selten ihrem Schicksal. Hilflosigkeit, Scham- und Schuldgefühle rufen verstärkt Minderwertigkeitsgefühle hervor und führen neben dem Zerfall des Selbstbewusstseins häufig zur Handlungsunfähigkeit. In nicht wenigen Fällen kommt es gar zu einer Solidarisierung mit dem Täter, also zum so genannten Stockholm-Syndrom.

Um aus dem Gewaltkreislauf ausbrechen zu können, benötigt das Opfer in der Regel professionelle Hilfe.

³ Die Definition wurde von der Fachgruppe „Polizeiliche Intervention“ vorgeschlagen und für die Polizei als verbindlich beschlossen.

4. Die Polizei als Ansprechpartner und ihr Rollenverständnis

Da die Polizei ständig erreichbar ist, ist sie in den meisten Fällen der erste Ansprechpartner. Entweder das Opfer wendet sich direkt an die Polizei oder aber besorgte Nachbarn rufen sie in akuten Gefahrensituationen.

Der Polizei kommt im gesamten Interventionsprozess eine entscheidende Rolle zu. Sie steht mit ihren Maßnahmen zu Beginn einer Hilfekette und stellt die Weichen für eine nachhaltige und somit erfolgreiche Intervention.

Über viele Jahrzehnte hinweg trat die Polizei eher als „Schlichter“ auf. Einerseits mangelte es der Polizei an präventiv-rechtlichen Möglichkeiten, andererseits wollte und sollte sich die Polizei nicht zu sehr in das private Familienleben einmischen. Dabei verkannte nicht nur die Polizei, sondern auch der überwiegende Teil der Gesellschaft, dass die enge soziale Beziehung – ausgelebt in einer gemeinsamen Wohnung – kein rechtsfreier Raum ist.

Mit dem Wandel der gesellschaftlichen Betrachtungsweise ging auch das geänderte Rollenverständnis der Polizei einher. Seit Einführung des GewSchG und in der Folge der präventiv-polizeilichen Maßnahmen der Wohnungsweisung und des Rückkehrverbotes zum Schutz vor häuslicher Gewalt handelt die Polizei verstärkt nach der Prämisse: „Ermitteln und helfen, statt nur zu schlichten“.

5. Verfassungsrechtlicher und einfachgesetzlicher Auftrag

Die Polizei als ausführendes Exekutivorgan des Staates ist gem. Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Dazu zählt auch der Schutz der in der Verfassung (GG) enthaltenen Individualrechtsgüter. Grundrechte wie Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), Recht auf körperliche Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) und das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung als Unterfall des Allgemeinen Persönlichkeitsrechtes (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) sind

nicht reine Abwehrrechte – sie entfalten gegenüber der Staatsgewalt eine Schutzwirkung, d. h. der Staat muss die Grundrechtsverwirklichung aktiv unterstützen, sei es durch Gesetzgebung, durch Rechtsprechung oder aber durch polizeiliche Verfügungen.

Die Polizei hat gem. § 1 Abs. 1 BbgPolG die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Im Rahmen dieser Aufgabe hat sie Straftaten zu verhüten.

Kommt es zu Verletzungen von Individualrechtsgütern und / oder der objektiv gültigen Rechtsordnung, so liegt regelmäßig eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor.

Sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aufgrund des einfachgesetzlichen Auftrages obliegt der Polizei eine Handlungspflicht in Fällen von Gewalt in engen sozialen Beziehungen.

6. (Rechtliches) Handeln der Polizei in der Gemengelage

Wird die Polizei zu Fällen von Gewalt in engen sozialen Beziehungen gerufen, so geht es ihr in erster Linie darum, akute Gefahrenlagen zu beseitigen. Wird die Gewalt noch beim Eintreffen der Beamten ausgeübt, ist diese in angemessener Form unverzüglich zu unterbinden.

Den Beamten stehen hierzu Unterlassungsverfügungen gem. § 10 Abs. 1 BbgPolG zur Verfügung, aber auch die Anwendung des unmittelbaren Zwanges im Rahmen des Verwaltungszwanges gem. §§ 53 ff. BbgPolG kommt bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen in Betracht.

Ist die Lage stabil, gilt es herauszufinden, was konkret geschehen ist. Da in aller Regel bereits der Anfangsverdacht einer Straftat gegeben sein dürfte, kommt hier insbesondere zunächst eine Befragung gem. § 163 Abs. 1 StPO in Betracht, um einen Überblick über die Geschehensabläufe zu erhalten. Erhärtet sich der Verdacht einer Straftat, so sind weitere strafprozessuale Maßnahmen durchzuführen. Insbesondere sind die Iden-

Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot – polizeiliche Krisenintervention bei Gewalt in engen sozialen Beziehungen

titäten der Beteiligten festzustellen sowie Spuren und andere Beweismittel jeglicher Art zu sichern.

Im Rahmen der Befragung erhält die Polizei – sofern sie nicht bereits selbst davon Kenntnis hat – wichtige Hinweise darauf, ob es sich um eine wiederholte Sachlage oder um einen ersten Fall von Gewalt in der Beziehung handelt.

Je nach konkreter Sachlage müssen die Polizeivollzugsbeamten vor Ort entscheiden, welche Sofortmaßnahmen zu treffen sind.

7. Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot zum Schutz vor häuslicher Gewalt

Zentrale Maßnahmen bei Gewalt in engen sozialen Beziehungen sind die Wohnungsverweisung und das Aussprechen des Rückkehrverbotes gem. § 16a Abs. 1 BbgPolG.

7.1. Grundrechtseingriffe

Diese polizeilichen Anordnungen greifen gravierend in die Grundrechte des Betroffenen ein. Insbesondere wird in das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) eingegriffen. Durch die Wohnungsverweisung bzw. die ausgesprochene Dauer des Rückkehrverbotes kann der Betroffene nicht mehr selbständig über seine freie Wohnsitznahme entscheiden.

Weiterhin kommt es zu einem Eingriff in das Grundrecht auf Eigentum (Art. 14 GG). Der Betroffene kann für die Dauer der Maßnahme nicht wie gewohnt über sein (Mit-) Eigentum verfügen.

7.2. Zulässigkeitsvoraussetzungen

§ 16a Abs. 1 BbgPolG findet nur dann Anwendung, wenn der Betroffene der polizeilichen Maßnahme und das Opfer der häuslichen Gewalt in einer Wohnung leben.

Darüber hinaus wird eine vom Betroffenen ausgehende gegenwärtige Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit für eine andere Person verlangt.

Unter der gegenwärtigen Gefahr werden

Sachlagen erfasst, bei denen der Schadenseintritt zeitlich unmittelbar bevorsteht oder bereits begonnen hat, aber noch nicht vollständig eingetreten ist.

In Bezug auf § 16a BbgPolG ist der Begriff „gegenwärtige Gefahr“ weit auszulegen.

Es kommt nicht darauf an, dass ein schädigendes Ereignis unmittelbar bevorsteht, es muss lediglich prognostiziert werden können, dass es erneut zu Gewalttätigkeiten kommen wird. Diese weite Auslegung resultiert im Wesentlichen aus der spezifischen Sachlage, die sich mit der o. a. Gewaltspirale gut erklären lässt.

Das VG Potsdam hat im Jahre 2004 zutreffend in einer Entscheidung die weite Auslegung der gegenwärtigen Gefahr bei § 16a BbgPolG hervorgehoben. Es führte in seiner Entscheidung⁴ aus:

„Bei der für die Entscheidung nach § 16a Abs. 1 Satz 1 BbgPolG erforderlichen Prognose des zukünftigen hypothetischen Geschehensablaufs bei Fällen der so genannten häuslichen Gewalt müssen ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte, Erfahrungen des täglichen Lebens, das Erfahrungswissen der Polizei oder wissenschaftliche und technische Erkenntnisse zu Grunde gelegt werden, ohne dass die Anforderungen an die Ermittlungstiefe – insbesondere bei gegenläufigen Schilderungen des Geschehensablaufs durch die Beteiligten – überspannt werden. Hierbei ist insbesondere darauf abzustellen, ob, wie oft, mit welchem zeitlichen Abstand und aus welchen Anlässen es in der Vergangenheit bereits zu Gewalttätigkeiten gekommen ist, welche Intensität die Gewalttätigkeiten hatten und ob der Täter ernst zu nehmende Drohungen gegen das Opfer ausgesprochen hat.“

Die Polizeibeamten vor Ort haben also die schwierige Aufgabe, eine Gefahrenprognose zu erstellen.

Um eine möglichst realistische Gefahrenprognose erstellen zu können, bedarf es personenbezogener Informationen. Diese

⁴ VG Potsdam, 3 L 847/04.

können beispielsweise aus den einschlägigen polizeilichen Informationssystemen heraus gewonnen werden. Gesunde Menschenkenntnis und eine gezielte Befragung des Opfers vor Ort sind ebenfalls hilfreich.

7.3. Zulässige Rechtsfolgen

In § 16a Abs. 1 BbgPolG sind im Wesentlichen zwei Rechtsfolgen normiert. Zum einen kann der Betroffene aus der entsprechenden Wohnung und der näheren Umgebung der Wohnung verwiesen werden. Andererseits kann ihm ein Rückkehrverbot für diese Bereiche auferlegt werden.

Sowohl die Wegweisung als auch das Rückkehrverbot sind unaufschiebbare Anordnungen der Polizei i. S. d. § 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO. Rechtsmittel haben demnach keine aufschiebende Wirkung.

§ 16a Abs. 1 BbgPolG sieht ein Näherungsverbot für sonstige „Aufenthaltsorte“ des Opfers, wie z. B. der Arbeitsstelle, nicht vor⁵. Eine solche Verfügung muss in Brandenburg auf der Grundlage des § 16 Abs. 1 BbgPolG⁶ getroffen werden. Es handelt sich dann um ergänzende Maßnahmen zu § 16a Abs. 1 BbgPolG⁷. Weitere ergänzende Maßnahmen wie z. B. die Sicherstellung des Wohnungsschlüssels gem. § 25 Nr. 1 BbgPolG sind ebenfalls in Erwägung zu ziehen.

Die Maximaldauer der Wegweisung bzw. des Rückkehrverbotes beträgt 10 Tage (§ 16a Abs. 5 Satz 1 BbgPolG). Diese Maximaldauer ist regelmäßig anzusetzen, nur in Einzelfällen kann eine kürzere Geltungsdauer festgelegt werden.

Der Gesetzgeber führte in seiner Gesetzesbegründung⁸ bzgl. der 10-Tagesfrist wie folgt aus:

„Die Bestimmung einer Frist von 10 Tagen soll es den Opfern ermöglichen, sich Klarheit über die persönliche Lebenssituation

und das weitere Vorgehen zu verschaffen und hierzu anwaltliche Beratung sowie Unterstützung sonstiger Beratungsstellen, Hilfsorganisationen oder Behörden in Anspruch zu nehmen.“

Eine kürzere Zeitdauer kann die Polizei nur dann festlegen, wenn dies aufgrund der Umstände des Einzelfalls geboten erscheint und gleichwohl ausreichender Schutz und eine angemessene Bedenkzeit für die gefährdete Person gewährleistet werden kann.

Eine kürzere Frist ist z. B. dann denkbar, wenn die gefährdete Person erklärt, die Wohnung auf Dauer zu verlassen, jedoch noch zwei Tage benötigt, um ihre Sachen zu packen.

In Einzelfällen können Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot auch auf Wohn- und Nebenräume beschränkt werden⁹. Der Begriff der Wohnung im BbgPolG erfasst auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume sowie anderes befriedetes Besitztum¹⁰. Dieser spezielle Normzweck hat eine enge funktionale Bedeutung im Zusammenhang mit der Grundrechtsverwirklichung bzgl. der Berufsfreiheit (Art. 12 GG). Ist in der Wohnung oder einem Nebengebäude gleichzeitig ein Arbeitsraum für den Betroffenen und ist seine Anwesenheit dort von existenzieller Bedeutung, so muss versucht werden, diesem Umstand Rechnung zu tragen. Voraussetzung ist allerdings, dass der Schutz der gefährdeten Person auch durch eine auf den reinen Wohnraum beschränkte Verweisung der betroffenen Person gewährleistet ist.

7.4. Rechtsnatur, Form- und Verfahrensvorschriften

Wohnungsverweisungen und Rückkehrverbote stellen Verwaltungsakte i. S. d. § 35 VwVfG dar. Nach dem BbgPolG ist dafür grundsätzlich keine Schriftform vorgeschrieben. Diese wird für die Brandenburger Polizei jedoch flächendeckend durch Erlasse

5 Anders beispielsweise § 29a ASOG Berlin.

6 Alternativ könnte auch § 10 Abs. 1 BbgPolG als Rechtsgrundlage in Betracht kommen.

7 Vgl. § 16a Abs. 1 S. 3 BbgPolG.

8 Drucksache 3/7213.

9 Vgl. § 16a Abs. 1 S. 2 BbgPolG.

10 Vgl. § 23 Abs. 1 S. 2 BbgPolG.

Wohnungsverweisung und Rückkehrverbot – polizeiliche Krisenintervention bei Gewalt in engen sozialen Beziehungen

festgelegt. Aus dem VwVfG gelten die allgemeinen Form- und Verfahrensvorschriften der §§ 28 (Anhörung), 37 (Bestimmtheitsgebot), 39 (Begründung¹¹) sowie 41 (Bekanntgabe).

Aus § 16a Abs. 2-5 BbgPolG ergeben sich spezielle Form- und Verfahrensvorschriften für die Polizei.

Dem Betroffenen ist gem. Abs. 2 die Gelegenheit zu geben, dringend benötigte Gegenstände des persönlichen Bedarfs mitzunehmen. Solche Gegenstände können z. B. Kleidungsstücke, Hygieneartikel und persönliche Dokumente sein. Seitens der Polizei sollte darauf geachtet werden, dass der Betroffene bereits beim Verlassen der Wohnung diese Gegenstände mitnimmt.

Aus Abs. 3 ergibt sich eine Verpflichtung für die Polizei. Die betroffene Person ist zur Angabe einer Anschrift oder einer zustellungsbevollmächtigten Person zum Zwecke von Zustellungen behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen aufzufordern. Die Angaben sind der gefährdeten Person zu übermitteln. Dieser Vorschrift liegen zwei Aspekte zu Grunde. Zunächst soll sichergestellt werden, dass die betroffene Person – ohne erneute direkte Kontaktaufnahme mit der gefährdeten Person – umgehend von allen behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen Kenntnis erhält. Zudem soll die betroffene Person aber auch unverzüglich informiert werden können, wenn die Maßnahmen gegen sie seitens der Polizei oder des Zivilgerichts aufgehoben worden sind.

Eine polizeiliche Informationspflicht gegenüber der gefährdeten Person über die Möglichkeiten der Beantragung zivilrechtlichen Schutzes und der Unterstützung durch geeignete Beratungsstellen ergibt sich aus Abs. 4. Diese Regelung zielt auf die dauerhafte Beseitigung der Gewaltanwendung ab

und baut auf die notwendige, aber kaum ausreichende zehntägige Wohnungsverweisung auf. Neben dem Gespräch vor Ort ist die Übergabe des Merkblattes „Opfer häuslicher Gewalt“ ein probates Mittel.

Aus Abs. 5 ergeben sich im Wesentlichen die Angaben zur Dauer der Wohnungsverweisung und des Rückkehrverbotes. Wie bereits erwähnt, beträgt die Maximaldauer 10 Tage, soweit nicht die Polizei im Einzelfall eine kürzere Geltungsdauer bestimmt hat.

Stellt die gefährdete Person innerhalb der jeweiligen Geltungsdauer einen Antrag auf zivilrechtlichen Schutz vor Gewalt oder Nachstellungen mit dem Ziel des Erlasses einer einstweiligen Anordnung, so enden die polizeilichen Maßnahmen mit dem Tag der gerichtlichen Entscheidung. Hierdurch wird der vorläufige Charakter der Maßnahmen nach § 16a Abs. 1 BbgPolG deutlich.

Durch § 16a Abs. 6 BbgPolG werden die Zivilgerichte verpflichtet, die Polizei unverzüglich von der Antragstellung sowie der gerichtlichen Entscheidung in Kenntnis zu setzen. Diese Informationen benötigt die Polizei, um entscheiden zu können, ob ggf. weitere begleitende Maßnahmen für den von der Polizei festgelegten Zeitraum erforderlich sind.

8. Fazit

Gewalt in engen sozialen Beziehungen ist kein Kavaliersdelikt und hat oft erhebliche Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Opfer.

Der Polizei kommt eine entscheidende und zentrale Rolle bei der Durchbrechung der Gewaltspirale zu. Daher ist besonnenes, aber auch entschlossenes Handeln gefragt. Mit der Möglichkeit, den Aggressor aus der entsprechenden Wohnung zu verweisen und ihm die Rückkehr für einen Zeitraum von bis zu zehn Tagen zu untersagen, hat die Polizei des Landes Brandenburg eine Spezialbefugnis, welche die rechtliche Grundlage für eine erfolgreiche Krisenintervention seitens der Polizei darstellt.

¹¹ Die Begründung muss auf den jeweiligen Einzelfall bezogen sein und darf nicht aus Textbausteinen bestehen.

Sicherheitsforschung in der Polizei des Landes Brandenburg

Dipl.-Kfm. Sebastian Krah, PR
Dipl.-Kffr. Tanja Meyer, KK'in
Dipl.-Verw. (FH) Mareen Heinecke, POK'in
Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg,
Oranienburg

1. Einleitung

Noch vor ca. zehn Jahren war die Sicherheitsforschungslandschaft in Deutschland und in Europa fast ausschließlich von Forschungsvorhaben zur militärischen Sicherheit geprägt.

Erst im Zusammenhang mit den Terroranschlägen des 11. September 2001 und den damit deutlich gewordenen neuen, asymmetrischen Bedrohungen¹ der zivilen Gesellschaft hat auch der Bereich der Forschung für die Innere Sicherheit eine erhebliche Aufwertung erfahren.

Vorreiter auf diesem Gebiet waren die USA, die ihre Aktivitäten in der zivilen Sicherheitsforschung und im Bereich „Homeland Security“ stark ausbauten.²

Die seitdem sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene aufgestellten strategischen Überlegungen zur Förderung von Forschungsprojekten auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit sollen vorrangig dem Ziel dienen, den Schutz von Personen, Gesellschaften, Organisationen, Gütern und Infrastrukturen zu verbessern³ und somit Innovationen befördern, die zu mehr Sicherheit führen, ohne

die Freiheit der Bürger zu beeinträchtigen.⁴

Um entsprechende Forschungsvorhaben zu unterstützen, wurden seit dem Jahr 2004 durch die Europäische Union (EU) Forschungsprogramme entwickelt, die mit erheblichen Förderquoten dazu beitragen, dass heutzutage eine beachtenswerte zivile Sicherheitsforschung betrieben werden kann. Diese europäische Forschungsförderung wird durch nationale Forschungsprogramme der Mitgliedsstaaten der EU, wie z. B. in Deutschland, ergänzt.

Seit geraumer Zeit wird teils offiziell darüber diskutiert, ob die bestehende Trennung zwischen ziviler und militärischer Sicherheitsforschung aus heutiger Sicht noch sinnvoll ist. Da sich die für die zivile Sicherheit benötigten technischen Lösungen oftmals wenig von denen unterscheiden, die auch von Streitkräften benötigt werden, bestehen beim „Dual use“ von Forschungsergebnissen erhebliche Synergiepotenziale.⁵

In Deutschland finden bereits ein Austausch und eine Koordinierung zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und dem Bundesministerium der Verteidigung statt. Allerdings wird hier eine



1 Eine asymmetrische Bedrohung bezeichnet in der Politik einen potenziell militärischen Konflikt zwischen ungleichen Gegnern.

2 Vgl. Kuhrt (2008), S. 1.

3 Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2009), S. 70.

4 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009).

5 Vgl. u. a. Rede von Paul Weissenberg auf der Sicherheitsforschungskonferenz 2010, im Internet unter: http://www.belspo.be/EU2010/end/SRC10/presentatons/DAY1_PLEN2%20_Speech%20HZourek.pdf, Abruf: 27.11.10.

pragmatische Abgrenzung der zivilen Sicherheitsforschung⁶ weiter befürwortet.⁷

Ungeachtet des Anlasses ihres Entstehens sind Sicherheitsforschungsprogramme aber nicht ausschließlich auf die Verhinderung bzw. die Bewältigung der Folgen von Terroranschlägen, sondern auch auf Naturkatastrophen, Unfälle o. ä. als Ursachen für Großschadensereignisse orientiert.

Die aus der Vielzahl der bereits durchgeführten nationalen und internationalen Forschungsprojekte zur zivilen Sicherheit resultierenden Erkenntnisse gilt es, soweit diese zugänglich sind, auch für die Polizei des Landes Brandenburg zu nutzen.

Zudem sollten die durch die EU und die Bundesregierung zur Verfügung gestellten Fördermittel selbstverständlich auch zur Realisierung eigener Forschungsinteressen der Brandenburger Polizei genutzt werden.

Bereits jetzt kann mit der Förderung von zwei Forschungsvorhaben durch die EU bzw. die Bundesregierung, an denen die Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg (FHPol BB) als Partner beteiligt ist, ein beachtlicher Erfolg in der externen Forschungsförderung, d. h. der Finanzierung von Forschung über Drittmittel, verzeichnet werden.⁸

Mit den zum 1. Mai 2010 vom Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (MI BB) an die FHPol BB übertragenen Aufgaben der Informationserhebung, -sammmlung und -steuerung im Bereich Sicherheitsforschung wurde zudem eine Bündelung der Tätigkeiten für die Polizei des Landes Brandenburg auf diesem Gebiet erreicht.

Damit ist es der FHPol BB möglich, neben der Durchführung eigener Forschungsprojekte auch als zentraler Ansprechpartner für die administrative Unterstützung von Sicherheitsforschungsvorhaben der Brandenburger Polizei aktiv zu werden.

2. Zielsetzung im Bereich Sicherheitsforschung

Da der Sicherheitsforschung somit an der FHPol BB zukünftig eine umfassendere Bedeutung zukommen wird, erscheint es zunächst sinnvoll, eine Klärung des Begriffs vorzunehmen, da dieser einigen Spielraum für Interpretationen lässt.

Eine Definition des auf EU-Ebene geprägten Begriffs wurde durch den Europäischen Beirat für Sicherheitsforschung (ESRAB⁹), der Empfehlungen für ein europäisches Sicherheitsforschungsprogramm erarbeitete, aufgestellt.

Der ESRAB verstand unter Sicherheitsforschung das

„... Erforschen von Aktivitäten, die auf die Identifizierung, Verhinderung, Abschreckung, Vorbereitung und den Schutz gegen Straftaten, die auf die europäischen Gesellschaften, Menschen, Organisationen oder Strukturen, materielle und immaterielle Güter und Infrastrukturen abzielen, einschließlich der Milderung der Schäden und Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit von Systemen nach einem derartigen Angriff (anwendbar auch auf Natur- oder Industriekatastrophen)“.¹⁰

In dieser einerseits sehr weit gefassten Definition wird die vorrangige Zielsetzung der Sicherheitsforschung deutlich, einen Zuge-

6 Im Folgenden nur als Sicherheitsforschung bezeichnet.

7 Vgl. Wissenschaftlicher Programmausschuss zum nationalen Sicherheitsforschungsprogramm (2010), S. 7.

8 Hierbei handelt es sich um die Forschungsvorhaben „COMPOSITE“ und „NETWASS“, s. Kapitel 4.1 und 4.3.

9 European Security Research Advisory Board.

10 „...research activities that aim at identifying, preventing, deterring, preparing and protecting against unlawful or intentional malicious acts harming European societies; human beings, organisations or structures, material and immaterial goods and infrastructures, including mitigation and operational continuity after such an attack (also applicable after natural/industrial disasters)“, European Security Research Advisory Board (2006), S. 18.

winn an Sicherheit für die zivilen Gesellschaften zu erreichen. Andererseits beschränkt sich die Definition auf eine technologisch orientierte Forschung. Diese muss jedoch in Verbindung mit organisationsinternen Prozessen, menschlichen Einflüssen, kulturellen Hintergründen und politischen Rahmenbedingungen gesehen werden.

Die europäische und nationale Sicherheitsforschung berücksichtigt daher auch gesellschaftliche Aspekte.¹¹ Für die Tätigkeiten der FHPol BB wird daher die obige Definition um diese Aspekte erweitert. Zugleich erfolgt aufgrund der außerordentlichen Themenbreite eine Einschränkung auf Forschung mit Bezug zur Polizei, die zudem für das Land Brandenburg von Relevanz ist.

Für die Sicherheitsbehörden und somit für die FHPol BB kann die Zielsetzung des Forschens auf dem Gebiet der Sicherheit im Ergebnis nur in der Erhöhung der zivilen Sicherheit liegen.

Während Endnutzer im Sicherheitsbereich, wie z. B. Polizeien, Feuerwehren, Deutsches Rotes Kreuz, insbesondere ein hohes Interesse an der Anwendung konkreter Sicherheitstechnologien haben und sich Forschungseinrichtungen auf wissenschaftliche Aspekte fokussieren, liegt das Hauptaugenmerk seitens der Sicherheitswirtschaft auf der Entwicklung neuer Produkte und der Erschließung weiterer Absatzpotenziale.

Eine Zusammenarbeit zwischen Endanwendern, Forschung und Wirtschaft ist jedoch trotz dieser unterschiedlichen Zielsetzungen zur erfolgreichen Durchführung von Sicherheitsforschungsprojekten geradezu unerlässlich, da nur im Zusammenwirken dieser Akteure die notwendigen Voraussetzungen für eine ergebnisorientierte Forschung geschaffen werden können.

3. Politische und wirtschaftliche Bedeutung der Sicherheitsforschung

3.1. Länderübergreifende Koordination in Deutschland

Die beschriebene gewachsene Bedeutung der Sicherheitsforschung wird auch dadurch verdeutlicht, dass diese einen festen Platz in den Gremien der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) erhalten hat.

So wurde bspw. am 18. und 19. November 2004 auf der 175. Sitzung der IMK das Thema „7. EU-Forschungsrahmenprogramm“ behandelt, die Wichtigkeit der Beteiligung an Forschungsprojekten hervorgehoben und jede Aktivität auf diesem Sektor begrüßt. Der Bundesminister des Innern wurde ersucht, unter seiner Federführung Maßnahmen der Länder und des Bundes aufzunehmen, anzustoßen und zu koordinieren.¹² In der darauf folgenden weiteren Gremienbefassung wurde Sicherheitsforschung ab dem 16. November 2007 ständiges Thema im Unterausschuss Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung des Arbeitskreises II Innere Sicherheit.

Im Rahmen dieser politischen Beschlussfassung wurde die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) gebeten, als Koordinierungsstelle für polizeiliche Sicherheitsforschung in Deutschland zu fungieren, in einem ersten Schritt konkrete Projektbedarfe aus Sicht der Polizeien zu erheben sowie Umsetzungsüberlegungen zu deren Realisierung anzustellen und Vorschläge zu erarbeiten, wie das Thema darüber hinaus längerfristig sachgerecht behandelt werden kann.

Als ein wichtiges Ergebnis der Koordination der Sicherheitsforschung kann die im Jahr 2010 abgeschlossene Priorisierung der von der DHPol erhobenen Bedarfe an Forschungsthemen angesehen werden, die dem BMBF zur Berücksichtigung bei der Fortschreibung des nationalen Sicherheits-

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Programmausschuss zum nationalen Sicherheitsforschungsprogramm (2010), S. 5.

¹² Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2004), S. 3.

forschungsprogramms übermittelt wurde. Auch dadurch, dass bei der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit 2008/2009 unter der thematischen Zuständigkeit des Landes Brandenburg Sicherheitsforschung erstmalig als eigenes Kapitel aufgenommen wurde, wird die gewachsene politische Bedeutung erkennbar.

Zu den Aufgaben und Schwerpunkten der Sicherheitsforschung wurden in diesem Zusammenhang folgende Kernaussagen aufgestellt:¹³

- Sicherheit braucht Forschung,
- Zivile Sicherheitsforschung ist ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor,
- Innovative Lösungen bedingen eine innovationsfreudige Verwaltung, die Forschung und auch ein kalkuliertes Restrisiko zulässt.

Zudem wurde die Notwendigkeit der Bündelung der vorhandenen Kapazitäten bei Ländern und Bund unterstrichen und die Bedeutung der Kooperation mit allen Trägern der Forschung sowie der Wirtschaft aufgrund der Spezialität und Komplexität der Anforderungen hervorgehoben.

3.2. Sicherheitsforschung als Wirtschaftsförderung

Berücksichtigt man, dass Sicherheitsaspekte ein immanenter Bestandteil technischer Lösungen sein müssen und Sicherheitslösungen hohes Innovationspotenzial besitzen, kann auch die Möglichkeit der Wirtschaftsförderung durch Sicherheitsforschung nicht unerwähnt bleiben.

Gerade in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, in der die Segmente Sicherheitstechnik, IT-Sicherheit sowie Sicherheitsdienstleistungen stark vertreten sind, ist die wirtschaftliche Bedeutung des Wachstumsmarktes Sicherheit immens.

Mit dem vom Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg, der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und

Frauen des Landes Berlin sowie der Zukunftsagentur des Landes Brandenburg verfassten Masterplan „Sicherheitswirtschaft und -forschung Berlin-Brandenburg“ wurde ein Leitfaden geschaffen, der den Wirtschaftsressorts der Hauptstadtregion aufzeigen soll, an welchen Stellen Mittel und Ressourcen konzentriert und politische Schwerpunkte gesetzt werden sollten.¹⁴

Zudem ist es explizites Ziel sowohl des nationalen als auch des europäischen Sicherheitsforschungsprogramms, mit der wirtschaftlichen Verwertbarkeit von Forschungsergebnissen zur Stärkung der Wirtschaft beizutragen.

So ist das Sicherheitsforschungsprogramm der Bundesregierung auch Bestandteil der nationalen Hightech-Strategie.¹⁵

4. Förderung der Sicherheitsforschung

4.1. Das 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union

Um sich auf das komplexe Themenfeld einer europäischen Sicherheitsforschung vorzubereiten, leitete die Europäische Kommission im Jahre 2004 die „Vorbereitenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung“ (PASR¹⁶) ein, unter deren Dach bereits erste, kleinere Projekte durchgeführt werden konnten.

Auf diesem Weg machte sich die Kommission mit den Erfordernissen dieses Themenbereiches vertraut und legte die späteren entsprechenden Forschungsschwerpunkte fest. Die PASR-Maßnahmen waren auf drei Jahre ausgelegt und mit einem Fördervolumen von 45 Mio. € ausgestattet.

Mit dem im Jahre 2007 eröffneten 7. Forschungsrahmenprogramm (7. FRP) der EU

¹⁴ Vgl. Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg / Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (2008).

¹⁵ Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007), S. 7.

¹⁶ Preparatory Action for Security Research.

¹³ Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2009), S. 70-71.

wurde Sicherheitsforschung erstmals als eigener Themenschwerpunkt verankert. Das Forschungsrahmenprogramm ist ein Instrument der Union, mit dem wichtige Forschungsvorhaben in den Mitgliedsstaaten finanziell unterstützt und befördert werden.

Die gezielte Förderung der Sicherheitsforschung in der EU leistet einen Beitrag für den Aufbau und den Erhalt eines Raumes der Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit. Der Themenschwerpunkt Sicherheit innerhalb des 7. FRP, kurz des Europäische Sicherheitsforschungsprogramms, trägt mit seiner Struktur auch zu anderen Politikbereichen wie Transport, Gesundheit, Energieversorgung und Umweltschutz bei.

Das Ziel des Europäischen Sicherheitsforschungsprogramms, das bis zum Jahr 2013 laufen wird, besteht darin, Technologien zu entwickeln und Wissensgrundlagen zu schaffen, die dazu beitragen sollen, die europäische Gesellschaft und ihre Bürger vor Bedrohungen durch Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Naturkatastrophen und Industrieunfälle zu schützen. Bei der Umsetzung der geplanten Aktivitäten stehen die Respektierung der Privatsphäre sowie die Bürgerrechte als Grundprinzipien stets im Vordergrund.

Zahlreiche nationale und internationale Akteure der Sicherheitsforschung zusammen zu bringen und deren Kooperationen zu stimulieren ist ein weiteres Ziel des Europäischen Sicherheitsforschungsprogramms. Mittels dieses Programms werden zudem die resultierenden gemeinsamen Forschungsaktivitäten koordiniert, um Synergien zu nutzen und Doppelförderungen zu vermeiden.

Diese Koordinierungsfunktion wird durch Nationale Kontaktstellen (NKS) in den Mitgliedsstaaten der EU wahrgenommen. Die deutsche NKS befindet sich bei der VDI Technologiezentrum GmbH in Düsseldorf und dient als wichtiger Ansprechpartner für potenzielle Projektantragsteller. Die Kontaktstelle informiert und berät Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Universitäten,

Unternehmen und öffentliche Einrichtungen im Auftrag des BMBF kostenlos über die Möglichkeiten einer EU-Forschungsförderung. Ziel der Beratung ist eine Optimierung der Erfolgchancen von Projektanträgen auf eine finanzielle Forschungsförderung. Die Kontaktstelle informiert dabei über relevante Entwicklungen und gibt Hinweise zu Verbesserungspotenzialen von Projektentwürfen.

Die Grundstruktur der Arbeitsprogramme, die für die jährlichen Aufrufe zur Einreichung von Projektvorschlägen konzipiert werden, besteht aus vier Missionen:

- Sicherheit der Bürger,
- Sicherheit von Infrastrukturen und Versorgung,
- Intelligente Überwachung und Grenzsicherheit,
- Wiederherstellung der Sicherheit im Krisenfall

sowie drei Querschnittsaktivitäten:

- Integration, Zusammenschaltung und Interoperabilität von Sicherheitssystemen,
- Sicherheit und Gesellschaft,
- Koordinierung und Strukturierung der Sicherheitsforschung.

Bis zum Ablauf des 7. FRP im Jahre 2013 wird es innerhalb des Themenbereiches Sicherheit insgesamt sechs Aufrufe zur Einreichung von Projektvorschlägen geben, für die insgesamt 1,4 Mrd. € an Fördermitteln zur Verfügung stehen.

Eine Bewilligung einer Förderung eröffnet Unternehmen die Möglichkeit, Forschungsprojekte bis zu 50 % durch die EU finanzieren zu lassen. Kleine und mittlere Unternehmen, Universitäten, Forschungsinstitute und öffentliche Einrichtungen können bis zu 75 % finanzielle Förderung beantragen.

Finanziert wird anwendungsorientierte Forschung, die deutlich über den Stand bestehender Lösungen hinausgeht und am Kriterium der wissenschaftlichen und technologischen Exzellenz gemessen wird. Dabei ist die Einbeziehung von mindestens drei voneinander unabhängigen europäischen Partnern notwendig.

Sicherheitsforschung in der Polizei des Landes Brandenburg

Es werden Themen gefördert, die am Bedarf sicherheitsverantwortlicher Endnutzer wie der Polizei orientiert sind. Dazu ist es selbstverständlich, dass die Endnutzer in das Projekt mit einbezogen werden. Zudem ist es notwendig, dass darüber hinaus an einem einzureichenden Projekt Forschungsinstitute, Universitäten und Unternehmen zusammenarbeiten.

Trotz der hohen Gesamtsumme der Fördermittel ist festzustellen, dass angesichts der starken Konkurrenz eine Zusage einer Förderung nicht einfach zu erreichen ist. So ergab eine Auswertung des 1. Aufrufs für den Bereich Sicherheitsforschung im 7. FRP, dass bereits ein Fördervolumen von ca. 1,481 Mrd. € beantragt wurde, jedoch nur 160 Mio. € zur Verfügung standen.¹⁷

Für den im Jahr 2010 erfolgten 4. Aufruf im Themenbereich Sicherheit des 7. FRP stellte die EU 220 Mio. € an Fördergeldern bereit. Die noch zu erwartenden Aufrufe sollen nach derzeitigem Stand im Juli 2011 mit einem erweiterten Förderbudget von 280 Mio. € sowie im Juli 2012 mit einem Budget von 300 Mio. € ausgeschrieben werden.

Die Erarbeitung von Empfehlungen für eine inhaltliche Schwerpunktsetzung des 8. FRP, welches ab dem Jahre 2014 beginnen soll, war Aufgabe des Europäischen Forums für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIF¹⁸), ein durch die Europäische Kommission im September 2007 einberufenes Gremium. Es setzte sich aus national benannten Vertretern der Mitglieds- und assoziierten Staaten zusammen, die die Wirtschaft, die Forschung sowie die öffentlichen und privaten Endnutzer vertraten. Das Europäische Parlament war am ESRIF in Form von Beobachtern beteiligt.

Das ESRIF entwickelte in seinem im Dezember 2009 vorgelegten Abschlussbericht

17 Vgl. Nationale Kontaktstelle Sicherheitsforschung (2007), S. 2.

18 European Security Research & Innovation Forum.

eine europäische Agenda für Sicherheitsforschung und Innovation (ESRIA¹⁹). Diese Strategie ist mittel- und langfristig angelegt und bis zu 20 Jahre in die Zukunft gerichtet.²⁰

Die Europäische Kommission sieht vor diesem Hintergrund insbesondere die Notwendigkeit der Einbeziehung der Endnutzer, die Koordinierung des Informationsaustauschs, die Verbreitung von Forschungsergebnissen sowie die forschungsbezogene Aus- und Fortbildung als die prioritären Schwerpunkte des zukünftigen Forschungsrahmenprogramms an.²¹

Auch die Polizei des Landes Brandenburg wurde bereits erfolgreich aktiv, ihre sicherheitsforschungsbezogenen Interessen in europäische Projekte einfließen zu lassen.

Mit dem Projekt „COMparative POLice Studies In The EU (COMPOSITE)“ – eingereicht im 2. Aufruf im Bereich Sicherheit im 7. FRP – wurde erstmalig ein Projekt unter Beteiligung der Brandenburger Polizei in diesem Programm gefördert.

Ziel des Forschungsprojektes ist es, die organisationskulturell bedingten Variablen zu identifizieren, die Veränderungsprozesse in der Polizei behindern. Die Forschungsergebnisse des Projektes sollen helfen, Entscheidungsträger und Verantwortliche Chancen und Risiken von Reformprozessen besser einschätzen lassen und entsprechend agieren zu können.²²

Neben der Erasmus-Universität Rotterdam (Konsortialführer) und der FHPol BB besteht das Konsortium aus weiteren 13 Institutionen aus insgesamt zehn Ländern Europas. Das Projekt startete am 1. August 2010 und wird für einen Zeitraum von vier Jahren gefördert.

19 European Security Research And Innovation Agenda.

20 Vgl. European Security Research & Innovation Forum (2009), S. 17-38.

21 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009).

22 Vgl. ausführlich dazu Christe-Zeyse (2010).

4.2. Weitere europäische Forschungsförderprogramme

Neben dem 7. FRP existiert eine Vielzahl von Forschungsförderprogrammen auf europäischer Ebene.

So wurde in den Jahren 2008 bis 2009 durch das Programm „Prävention, Abwehrebereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“²³ der EU das Projekt „EUKRITIS – Wandlungsfähige Schutzstrukturen und Folgenabschätzung zur Prävention, Abwehr und Folgenbewältigung bei Katastrophen“ gefördert.

Ziel des vom MI BB geführten Vorhabens war die Entwicklung einer Methode zur Identifizierung der Anpassungsfähigkeit einer Infrastruktur in Krisenfällen und Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit für eine erkennbare Vorhersage von Versorgungsausfällen.²⁴

Das Nachfolgeprojekt „EUKRITIS II“ wird seit Beginn des Jahres 2010 durch die EU mit Geldern aus dem „Civil Protection Financial Instrument“ gefördert.

Das Forschungsvorhaben hat zum Gegenstand, das Zusammenwirken von öffentlicher Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft beim Schutz kritischer Infrastrukturen – unter Einbeziehung der Anforderungen an den grenzüberschreitenden Schutz – zu untersuchen und Konzeptionen für ein nachhaltiges und effektives Wissensmanagement zu entwickeln.

4.3. Nationales Sicherheitsforschungsprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“

In sieben EU-Mitgliedsstaaten,²⁵ u. a. in

23 Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks.

24 Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (2010).

25 Dabei handelt es sich um Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Finnland, Österreich und Deutschland.

Deutschland, existieren eigene Sicherheitsforschungsprogramme, die das 7. FRP jeweils nationalspezifisch ergänzen.

Das 2007 durch die Bundesregierung geschaffene Programm „Forschung für die zivile Sicherheit“ will durch Entwicklung innovativer Lösungen die zivile Sicherheit der Bürger erhöhen und dazu beitragen, „... die Ursachen der Gefahren für die zivile Sicherheit frühzeitig zu erkennen und diesen wirksam zu begegnen, effiziente Organisationsformen und technische Mittel zur Prävention von Gefahren sowie zur Abwehr und Bewältigung von Anschlägen und Katastrophen zu entwickeln ...“.²⁶

Ziel des Programms ist es, gesellschaftlichen Bedrohungen durch Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Naturkatastrophen oder technische Großunfälle entgegenzuwirken.²⁷

In der ersten Förderperiode (2007 bis 2010) stellte das BMBF bereits über 123 Mio. € zur Verfügung. Eine bis zum Jahr 2014 ausgerichtete Fortschreibung befindet sich in der Vorbereitungsphase.

Die Bundesregierung konzentriert ihre Forschungsförderungspolitik bezüglich der „Forschung für die zivile Sicherheit“ in zwei Programmlinien:

Der Fokus der ersten Programmlinie „Szenariorientierte Sicherheitsforschung“ liegt auf der Förderung von Lösungen für komplexe Sicherheitsszenarien, wie bspw. der Krisenbewältigung bei Großveranstaltungen oder Hochwassersituationen.

Die Betreiber und Anbieter von Sicherheitstechnik sowohl auf behördlicher als auch privatwirtschaftlicher Seite sollen über die Fördermechanismen und -instrumente dazu animiert werden, bei der Entwicklung innovativer Lösungen im Rahmen von Ver-

26 Vgl. Mitteilung des BMBF zum Forschungsprogramm für die zivile Sicherheit. <http://www.bmbf.de/de/11773.php>, Abruf: 18.11.10.

27 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (2009), S. 3.

bundprojekten zusammenzuwirken – Konzeptionen zu Einzelfragen oder Einzellösungen treten demgegenüber zurück.

Kernelemente dieser Programmlinie sind

- Schutz und Rettung von Menschen,
- Schutz von Verkehrsinfrastrukturen,
- Schutz vor Ausfall von Versorgungsinfrastrukturen,
- Sicherung von Warenketten.

Bis November 2010 konnten dabei in der Programmlinie „Szenariorientierte Sicherheitsforschung“ 43 Verbundprojekte mit einem Volumen von 108,8 Mio. € zur Förderung ausgewählt werden.

In der zweiten Programmlinie „Technologieverbünde“ konzentriert sich die Förderung auf die Erforschung von Querschnittstechnologien, die in vielen Szenarien benötigt werden. Beispielhaft seien hier Ortungs- und Navigationssysteme oder maschinelle Übersetzungs- und Spracherkennungstechnologien genannt.

Folgende Themen wurden bisher zur Förderung ausgeschrieben:

- Integrierte Schutzsysteme für Rettungs- und Sicherheitskräfte,
- Multi-Sensorsysteme für CBRNE²⁸-Gefahren,
- Mustererkennung,
- Biometrie.

Aus dem Bereich dieser szenarienübergreifenden Technologiesysteme wurden bisher 35 Projekte mit einem Volumen in Höhe von 80,5 Mio. € zur Förderung ausgewählt.

Ein durch das BMBF im Themenfeld „Schutz vor Ausfall von Versorgungsinfrastrukturen“ gefördertes Projekt ist „TankNotStrom“. Mit diesem Forschungsvorhaben ist die Erstellung eines Management- und Logistiksystems beabsichtigt, das bei Stromausfall in der Lage ist, die Kraftstoffversorgung kritischer Infrastrukturen, wie beispielsweise von Krankenhäusern, und die Einsatzfähig-

keit der beteiligten Rettungskräfte zu gewährleisten.²⁹ Das Forschungsvorhaben wird durch das MI BB unterstützt.

Aus einer darüber hinaus im Themenfeld „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ angesiedelten Bekanntmachung des nationalen Sicherheitsforschungsprogramms wurden bislang zwölf Forschungsvorhaben mit einer Fördersumme von 12,2 Mio. € bewilligt.³⁰

In diesem Förderfeld werden grundlegende Fragen der Sicherheitsforschung in eigenständigen gesellschaftswissenschaftlichen Projekten untersucht, um über die bloße technologische Machbarkeit hinaus ethisch verantwortbare Lösungen zu entwickeln.

Auch unter Beteiligung der Polizei des Landes Brandenburg erfolgten bereits Bewerbungen um Fördermittel mit verschiedenen Forschungsvorhaben in den Themenfeldern „Schutz von Verkehrsinfrastrukturen“, „Schutz vor Ausfall von Versorgungsinfrastrukturen“ sowie „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“. Diese wurden jedoch nur z. T. zur Förderung ausgewählt.³¹

Unabhängig von Themenfeld oder Programmlinie lässt sich feststellen, dass vorrangig Verbundprojekte gefördert werden, die praxisnahe Lösungsansätze unter Einbeziehung gesellschaftlicher Ziele und Wirkungen anstreben und dabei endnutzer- oder industriegeführt die notwendigen Forschungsdisziplinen einbeziehen.

Als Ansprechpartner für Interessierte und potenzielle Antragsteller fungiert auch für das nationale Sicherheitsforschungsprogramm die bereits erwähnte NKS in Düsseldorf.

29 Weitere Informationen zum Forschungsvorhaben „TankNotStrom“ im Internet unter: http://www.bmbf.de/pub/Projektinformationen_TankNotStrom.pdf, Abruf: 28.11.10.

30 Der aktuelle Stand der Förderung im Internet unter: <http://www.bmbf.de/de/11770.php>, Abruf: 28.11.10.

31 Zum Forschungsprojekt „NETWASS“ s. Kapitel 5.3.

28 Chemische, biologische, radiologische, nukleare oder explosive Schad- und Gefahrstoffe.

4.4. Weitere nationale Forschungsprogramme im Bereich Sicherheit

Neben dem nationalen Sicherheitsforschungsprogramm existiert unter dem Dach des BMBF-Programms „IKT³² 2020 – Forschung für Innovationen“ ein durch das Bundesministerium des Inneren zusammen mit dem BMBF geschaffenes „Arbeitsprogramm IT-Sicherheitsforschung“.

Das Programm zielt darauf ab, die Schaffung von Grundlagen für die Entwicklung überprüfbar und durchgehend sicherer IT-Systeme sowie die Erforschung neuer Ansätze bei der Analyse und Absicherung von IKT-Systemen zu fördern.

Für eine Laufzeit von fünf Jahren ab dem Jahr 2008 werden Fördermittel von insgesamt 30 Mio. € bereitgestellt.³³

Das BMBF fördert zudem im Rahmen des Programms „Forschung an Fachhochschulen“ gezielt die Forschung an Fachhochschulen in Ingenieur-, Natur- und Wirtschaftswissenschaften.

Aufgrund der thematischen Schwerpunkte ist hierbei insbesondere die Förderlinie ProfilINT von Interesse. Mit dieser Förderlinie soll eine höhere Beteiligung von Fachhochschulen an Fachprogrammen des BMBF, wie u. a. der Sicherheitsforschung, Mikrosystemtechnik, Informations- und Kommunikationstechnologien unterstützt und Fachhochschulen die Möglichkeit gegeben werden, ihre im Rahmen der BMBF-Fachprogramme eingebrachte Forschungsleistung ergänzend zur Stärkung des Forschungsprofils nachhaltig zu nutzen.³⁴

5. Andere Aktivitäten im Bereich der Sicherheitsforschung

32 Informations- und Kommunikationstechnologien.

33 Weiterführende Informationen dazu im Internet unter: <http://www.bmbf.de/de/73.php>, Abruf: 28.11.10.

34 Vgl. Förderlinie ProfilINT, im Internet unter: <http://www.bmbf.de/de/1956.php>, Abruf: 28.11.10.

5.1. German European Security Association e. V.

Im Zuge der Aufstellung der nationalen und europäischen Forschungsprogramme zur zivilen Sicherheit wurde im Jahre 2007 von Abgeordneten des Europäischen Parlaments und des Deutschen Bundestages die German European Security Association e. V. (GESA) gegründet.³⁵

Die GESA ist ein überparteilicher Verein und versteht sich als Förderer des Dialogs zwischen Anbietern und Nachfragern im Bereich der Sicherheitswirtschaft. Ihr Anliegen ist es, deutsche Interessen in den europäischen Dialog einzubringen sowie die deutsche Seite über europäische Prozesse frühzeitig in Kenntnis zu setzen.

Sie setzt sich aus Vertretern der Bedarfsträger, der Forschung, der Wirtschaft und der Politik zusammen. Das MI BB ist korrespondierendes Mitglied.

Die GESA sieht sich als eine nationale und europäische Informations- und Kooperationsplattform. Zur Förderung des Dialoges und der Meinungsbildung werden durch den Verein regelmäßige Konferenzen in Berlin und Brüssel, aber auch Workshops zu aktuellen Schwerpunktthemen durchgeführt.

5.2. Gründung des Brandenburgischen Instituts für Gesellschaft und Sicherheit

Neben der Beteiligung an Forschungsprojekten erfolgten im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Profilierung der Region Berlin-Brandenburg zu einem Kompetenzzentrum für Sicherheit im Sinne des o. g. Masterplans „Sicherheitswirtschaft und -forschung Berlin-Brandenburg“ auch Überlegungen zur Ansiedlung eines auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung tätigen wissenschaftlichen Instituts.

Im Jahr 2007 wurden erste Vorstellungen

35 Weiterführende Informationen zur GESA im Internet unter: <https://gesa-network.de>, Abruf: 28.11.10.

zur Gründung eines Instituts im Bereich Sicherheit und Forschung durch die European Aeronautic Defence and Space Company (EADS Deutschland) gegenüber dem Land Brandenburg geäußert, die auf entsprechendes Interesse stießen. Auf Basis einer interministeriellen Zusammenarbeit wurde in der Folge am 2. September 2009 das Brandenburgische Institut für Gesellschaft und Sicherheit (BIGS) gegründet und am 1. Juli 2010 durch Ministerpräsident Platzeck offiziell eröffnet.

Das BIGS ist eine gemeinnützige Tochtergesellschaft der UP Transfer GmbH, einer Gesellschaft der Universität Potsdam. Damit soll eine enge inhaltliche Anbindung an die Forschungsschwerpunkte dieser Universität erreicht werden. Weitere Gesellschafter sind EADS Deutschland, die Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (IABG) sowie Rolls Royce Deutschland.

Zweck des BIGS ist die Förderung und Durchführung von Wissenschaft und Forschung, insbesondere auf dem Gebiet der nationalen und internationalen Sicherheit. Forschungsschwerpunkte des Instituts sind Ökonomie der Sicherheit, Management von Sicherheit, Governance von Sicherheit sowie Gesellschaft und Sicherheit.³⁶

Um die erwünschte möglichst enge Anbindung an die Universität Potsdam zu erreichen, wird angestrebt, dass das BIGS zukünftig als An-Institut der Universität Potsdam anerkannt wird.

Während der auf ca. fünf Jahre angelegten Aufbauphase des BIGS ist vorgesehen, dass das Institut durch das Land Brandenburg finanziell unterstützt wird.³⁷

5.3. Institut für angewandte Sicherheitsforschung

Im Oktober 2009 wurde zur Förderung der

³⁶ Zu Zieldefinition und Forschungsbereichen des BIGS vgl. Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit (2010).

³⁷ Vgl. Pressemitteilung der StK BB vom 02.09.09, im Internet unter: <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php?id=401944>, Abruf: 28.11.10.

Sicherheitsforschung an der FHPol BB ein Institut für angewandte Sicherheitsforschung (InaS) – getragen durch den Förderverein der FHPol BB – gegründet.

Am 23. Oktober 2009 erfolgte zwischen der FHPol BB und dem InaS der Abschluss eines Kooperationsvertrags, der das Institut formal als An-Institut der Fachhochschule anerkennt.

Zweck der Zusammenarbeit ist entsprechend des Kooperationsvertrags die gegenseitige Unterstützung bei dem Bestreben, die Innere Sicherheit durch eine anwendungsbezogene, qualitativ hochwertige und den Grundsätzen wissenschaftlicher Exzellenz verpflichteten Forschung zu verbessern, die Entwicklung einer zukunftsgerichteten und den Grundwerten der Freiheit und Demokratie verpflichteten Polizeiwissenschaft voranzutreiben und die Ergebnisse einer an solchen Zielen ausgerichteten Forschung der Aus- und Fortbildung in der Polizei des Landes Brandenburg zugute kommen zu lassen.

Erstmals treten die FHPol BB und das InaS bei dem im Themenfeld „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ des im nationalen Sicherheitsforschungsprogramm durch das BMBF geförderten Projekt „NETWorks Against School Shootings (NETWASS)“ als Kooperationspartner auf.

Ziel dieses Forschungsvorhabens ist die Entwicklung und Evaluation sozialer und professioneller Netzwerke und Frühwarnsysteme zur Prävention so genannter School Shootings und anderen zielgerichteten Gewalttaten an deutschen Schulen.³⁸ Bei einer beabsichtigten Beteiligung der Brandenburger Polizei an zukünftigen Forschungs- und Entwicklungsprojekten könnte sich angesichts der mit dem InaS bestehenden Erfahrungen eine Einbeziehung dieses An-Instituts als sinnvoll erweisen.

³⁸ Weiterführende Informationen dazu im Internet unter: <http://www.ewi-psy.fu-berlin.de/einrichtungen/arbeitsbereiche/entwicklungswissenschaft/NETWASS/>, Abruf: 28.11.10.

5.4. Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit

Seit März 2007 besteht im Innenausschuss des Deutschen Bundestages eine überfraktionelle Initiative der Berichterstatter für Bevölkerungsschutz und öffentliche Sicherheit mit dem Titel „Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit“. Es bietet für Akteure aus Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft einen Kommunikationsraum für den Transfer von Wissen in den Feldern Bevölkerungsschutz- bzw. Katastrophenschutz und Öffentlicher Sicherheit. Das Forum erstellte im Jahr 2008 ein „Grünbuch“ zur umfassenden Problembeschreibung der Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und der Potenziale zur Gefahrenabwehr.³⁹

Zudem existiert seit März 2010 ein an der FU Berlin angesiedeltes Projekt „Forschungsforum Öffentliche Sicherheit“, das vom BMBF für drei Jahre finanziert wird. Es hat das Ziel, Forschungsarbeiten und -vorhaben verschiedener Disziplinen zusammenzuführen und interdisziplinäre Einschätzungen des Themenfeldes zu erarbeiten, um Handlungsempfehlungen für Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zu generieren.⁴⁰

6. Tätigkeitsschwerpunkte im Bereich Sicherheitsforschung

6.1. Bisherige Handlungsfelder

Das Brandenburger Engagement auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung seit dem Jahr 2007 war gekennzeichnet durch Aktivitäten in unterschiedlichen Bereichen mit einer Vielfalt von Akteuren, die die Vielschichtigkeit des Tätigkeitsfeldes widerspiegeln.

Exemplarisch können als bisherige Handlungsfelder des Bereichs Sicherheitsfor-

schung des MI BB bzw. der FHPol BB genannt werden:

- Mitarbeit bei landespolitisch bedeutenden Vorhaben der Sicherheitsforschung bzw. der Förderung der Sicherheitswirtschaft,
- Funktion als Ansprechpartner für politische Akteure auf dem Gebiet der Sicherheitsforschung sowie für Institutionen und Vereine,
- Funktion als Projektpartner bei Forschungsprojekten mit Relevanz für die Polizei Brandenburgs,
- Durchführung von Workshops zur Bedarfsermittlung,
- Mitwirkung bei der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit 2008/2009 zum Thema Sicherheitsforschung,
- Inhaltliche Vorbereitung der Entscheidung des MI BB zur Gewährung einer Zuwendung an das BIGS im Jahr 2010.

6.2. Zukünftige Aufgabenschwerpunkte

Mit der Bündelung der Aufgaben der Sicherheitsforschung an der FHPol BB kann nunmehr gezielt auch das wissenschaftliche Lehrpersonal seine Handlungsbedarfe an den Bereich Sicherheitsforschung heranzutragen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Vielfalt der bisherigen Tätigkeiten erscheint dabei eine Fokussierung auf einzelne Handlungsfelder geboten.

Eine maßgebliche Aufgabe wird es sein, für – an den Bedarfen der Polizei des Landes Brandenburg orientierte – Nachfragen hinsichtlich möglicher Förderungen im Bereich Sicherheitsforschung von Seiten des Bundes oder der EU realisierbare Lösungen zu finden.

Ziel sollte dabei sein, für die Sicherheitsforschung erfolgreich Mittel aus Förderprogrammen sowie von Drittmittelgebern aus der freien Wirtschaft abzuschöpfen. Dazu bedarf es zunächst einer regelmäßigen Überprüfung der geäußerten Bedarfe der Brandenburger Polizei auf aktuelle Fördermöglichkeiten, um dann in der Folge in Fra-

³⁹ Vgl. Reichenbach/Göbel/Wolff/Stokar von Neuforn (2008).

⁴⁰ Zu Herausforderungen für die Zukunft der Sicherheitsforschung vgl. Gerhold (2010), S. 21-27.

Sicherheitsforschung in der Polizei des Landes Brandenburg

ge kommende Förderprogramme zu identifizieren und zu bewerben.

Daneben will sich der Bereich Sicherheitsforschung der FHPol BB als Servicestelle verstehen, die relevante Forschungsprogramme – insbesondere das 7. FRP und das nationale Sicherheitsforschungsprogramm – beobachtet und aktuelle Ausschreibungen auf Relevanz für die Polizei des Landes Brandenburg prüft.

Weitere potenzielle Drittmittelgeber, wie Stiftungen und Verbände, sollten hinsichtlich ihrer Förderaktivitäten analysiert werden. Diese Informationen können dann an mögliche Bedarfsträger kommuniziert werden.

In diesem Zusammenhang wird derzeit eine „Konzeption Forschung und Forschungsförderung an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg“ erstellt.

Diese Konzeption soll unter Einbeziehung des wissenschaftlichen Lehrpersonals, dem Vorbehalt einer Diskussion im Senat der FHPol BB sowie einer abschließenden Zustimmung folgende Eckpunkte der zukünftigen Tätigkeit umfassen:

- Service für Wissenschaftler einschließlich der Prüfung von Fördermöglichkeiten, der Beratung und Unterstützung bei Antragsverfahren sowie der administrativen Begleitung und Koordination geförderter Projekte,
- Service für Behörden und Einrichtungen einschließlich der Analyse von Bedarfen und der Beratung beim Stellen von Anträgen auf Fördermittel,
- Servicefunktion für das MI BB.

Um einen vollständigen Überblick über die unter Mitwirkung der Polizei des Landes Brandenburg beantragten Sicherheitsforschungsprojekte zu gewährleisten und dauerhaft aufrecht zu erhalten, ist des Weiteren basierend auf dieser Konzeption vorgesehen, dass die FHPol BB bei Beteiligung an derartigen Projekten zumindest in Kenntnis zu setzen ist.

Mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird

eine Möglichkeit geschaffen, Forschungsgelder Dritter für die Belange der Sicherheitsforschung der Polizei des Landes Brandenburg besser als dies bisher möglich war zu erschließen, den Forschenden administrative Unterstützungsmöglichkeiten zu bieten und Forschungsergebnisse für die polizeiliche Praxis zur Verfügung zu stellen.

7. Fazit

Aufgrund der Beteiligung an Forschungsprojekten im Bereich der zivilen Sicherheit, der Federführung für das Thema „Sicherheitsforschung“ bei der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit 2008/2009 und der Förderung des BIGS hat sich das Land Brandenburg eine deutschlandweit beachtete Position erarbeitet, die es zu halten und weiter auszubauen gilt.

Durch die FHPol BB wurden im Bereich der Durchführung und Finanzierung von Sicherheitsforschungsvorhaben aus Drittmitteln mit der Förderung der Projekte „COMPOSITE“ und „NETWASS“ ebenfalls beachtliche Erfolge erzielt.

Zukünftig gilt es, die FHPol BB als die Serviceeinrichtung für die Behörden und Einrichtungen der Brandenburger Polizei in Fragen der Forschungsförderung und -administration zu etablieren. Mit der Bündelung der Aufgaben der Sicherheitsforschung an der Fachhochschule ist die dafür notwendige Grundbedingung geschaffen worden.

Es kommt daher jetzt darauf an, die notwendigen konzeptionellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die FHPol BB die dargestellten zukünftigen Aufgabenschwerpunkte wahrnehmen kann.

Ziel des Handels muss es sein, den Wissenschaftlern der Fachhochschule sowie den Endanwendern in der Polizei des Landes Brandenburg eine Möglichkeit zu bieten, den Zugang zu Forschung zu vereinfachen und den Anteil der Finanzierung von Forschungsvorhaben über Drittmittel zu erhöhen.

Literatur

- Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit: Institutskonzept, Potsdam, 2010. <http://www.bigs-potsdam.org/files/BIGS%20Konzept.pdf>; Abruf: 22.11.10.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2007): Forschung für die zivile Sicherheit: Programm der Bundesregierung, Bonn, Berlin, 2007.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): Forschung für die zivile Sicherheit: Schutz und Rettung von Menschen, Veränderter Nachdruck 2010, Bonn, Berlin, 2009.
- Christe-Zeyse, Jochen (2010): Das heikle Geschäft der Modernisierung, in: Oranienburger Schriften, Heft 5, Oranienburg, 2010, S. 21-35.
- European Security Research Advisory Board: Meeting the Challenge – the European research agenda, Brüssel, 2006.
- European Security Research & Innovation Forum: ESRIF Final Report, Brüssel, Dezember 2009. www.esrif.eu/documents/esrif_final_report.pdf, Abruf: 28.11.10.
- Gerhold, Lars: Sicherheit in Zukunft, Explorationsstudie zu zukünftigen Anforderungen an die Sicherheitsforschung, in: Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (Hrsg.): Schriftenreihe Sicherheit, Heft 1, Berlin, 2010.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine europäische Agenda für Sicherheitsforschung und Innovation – eine erste Bilanz der Kommission über die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen des ESRIF (KOM(2009)691), Brüssel, 2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0691:FIN:DE:PDF>, Abruf: 28.11.10.
- Kurth, Nicola: Sicherheitsforschung – Militärische Geschichte, in: Zeit Online, 03.12.08. <http://www.zeit.de/online/2008/49/sicherheitsforschung-historie>, Abruf: 27.11.10.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.): Wandlungsfähige Schutzstrukturen und Folgenabschätzung – theoretische Grundlagen und praktische Anwendungen – Handlungsleitfaden, Potsdam, 2010.
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg / Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, Land Berlin: Masterplan Sicherheitswirtschaft und -forschung Berlin-Brandenburg, Potsdam, Berlin, 2008.
- Nationale Kontaktstelle Sicherheitsforschung: 5. Informationsbrief, Düsseldorf, 2007. http://www.nks-security.de/files/5_Infobrief.pdf, Abruf: 27.11.10.
- Reichenbach, Gerold / Göbel, Ralf / Wolff, Hartfrid / Stokar von Neuforn, Silke : Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland, Szenarien und Leitfragen, Grünbuch des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit, Berlin, 2008.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2004): Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 175. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 19. November 2004 in Lübeck, Berlin, 2004.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2009): Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008/2009, Potsdam, 2009.
- Wissenschaftlicher Programmausschuss zum nationalen Sicherheitsforschungsprogramm: Positionspapier, Freiburg, 2010. http://www.bmbf.de/pub/WPA_Positionspapier_2010.pdf, Abruf: 28.11.10.

Impressum

Herausgeber: Rainer Grieger,
Präsident der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

Beirat: Prof. Dr. Ilona Stolpe (Vorsitzende), LPD Norbert Bury,
Prof. Dr. Guido Kirchhoff, KDin Cerstin Petersen-Schäfer,
Prof. Dr. Ingo Wirth

Redaktion: Prof. Dr. Ingo Wirth

Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg,
Bernauer Straße 146, 16515 Oranienburg,
Tel. 03301-850-2401 oder 2501
Fax 03301-850-2409
E-Mail fachhochschule@polizei.brandenburg.de

ISSN 1865-1062

Druck: Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg

Redaktionsschluss: 14. Dezember 2010