

*Aus: Gerhard Wolf (Hrsg.), Kriminalität im Grenzgebiet, Band 2: Wissenschaftliche Analysen, Schriftenreihe der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Berlin u.a. 1998, S. 287 ff.*

PROFESSOR DR. GERHARD WOLF

## **Kriminalität im Grenzgebiet - Ein Prüfstein für Kriminologie, Polizei und Justiz\***

### **Thesen**

- I. Der Versuch, durch eine kriminologische Analyse der Kriminalität in der Grenzregion Frankfurt(Oder)/Slubice zu einer wissenschaftlich fundierten Lösung der Probleme zu gelangen, muß scheitern: Die Kriminologie verfügt nicht über die für dieses Vorgehen benötigten Erkenntnisse. Eine empirische Analyse der Grenzkriminalität würde daher bestenfalls zu plausiblen Alltagstheorien führen, aber weder wissenschaftliche Beweise liefern noch praktisch wesentlich weiterhelfen. Für die Bekämpfung der Grenzkriminalität muß nach anderen Lösungen gesucht werden.*
- II. Polizei und Justiz in Deutschland haben sich von der gesetzmäßigen Lösung der Kriminalitätsprobleme weit entfernt: Bei zahlreichen Delikten wird seit Jahrzehnten durch polizeitaktisches „Wegschauen“ eine „Eskalation“ vermieden. Aktenkundig gewordene Kriminalität wird von der Justiz immer häufiger ohne Verurteilung „erledigt“. Seit kurzem scheint die politische Stimmung umzuschlagen. Die Forderungen lauten plötzlich: „Null Toleranz“, „Aufräumen wie in New York“!*
- III. Die Alternative zu behördlicher Untätigkeit und polizeistaatlicher Willkür ist die strikte Anwendung der geltenden Gesetze. Gleichmäßige Gesetzesanwendung ist die Grundbedingung für ein effektives und gerechtes Vorgehen von Polizei und Justiz. Für Opportunitätserwägungen ist insoweit kein Raum. Die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dem Gutdünken der Behörden zu überlassen, ist rechtsstaatlich ausgeschlossen.*
- IV. Die Erfahrungen in der Grenzregion Frankfurt(Oder)/Slubice beweisen die Richtigkeit eines streng gesetzmäßigen Verfahrens: Eingreifen ist erfolgreich, Untätigkeit führt zu einer Eskalation der Probleme. Nur wenn die Bereitschaft zu konsequentem Einschreiten besteht, lassen sich auch die besonderen Probleme in einem Grenzgebiet lösen.*

---

\* Der Beitrag ist eine erheblich erweiterte Fassung des während des Symposiums vorgetragenen Referats. Um den Rahmen nicht zu sprengen, ist der Fußnotenapparat knapp gehalten worden. Der – sich aus den Lehrbüchern mühe-los erschließende – Stand der kriminologischen, polizeirechtlichen und strafprozessualen Diskussion muß insoweit als bekannt vorausgesetzt werden.

## 1. Teil: Das Scheitern einer kriminologischen Lösung der Probleme

### A Kritische Bestandsaufnahme

Untersuchungen der Kriminalität in Grenzgebieten können auf keinerlei Vorarbeiten zurückgreifen. Der Begriff kommt in der kriminologischen Literatur soweit ersichtlich kaum vor<sup>1</sup>. Systematisch erhobenes und damit aussagekräftiges empirisches Material über die Besonderheiten von Kriminalität in Grenzregionen gibt es allenfalls für Teilbereiche, meist weithin unveröffentlicht in Einzelabteilungen der verschiedensten Behörden.

Zu Beginn unseres deutsch-polnischen Projekts vor einem Jahr haben wir daher zunächst Praktiker aus beiden Ländern angehört, zu deren Berufsalltag die Bekämpfung der Kriminalität in der Region Frankfurt(Oder)/Slubice gehört. Sie haben eine Fülle hochinteressanten Materials zusammengetragen<sup>2</sup>. Die Ergebnisse lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen<sup>3</sup>:

1. Nach Einschätzung aller Beteiligten hat die Kriminalität im Grenzgebiet seit Anfang der 90er Jahre drastisch zugenommen. Schwerpunkte bilden dabei u.a. illegale Grenzübertritte (insbesondere das Unwesen von Schleuserbanden), Menschenhandel, Zollhinterziehung, Kraftfahrzeugdiebstähle, Waffenschmuggel, illegale Kulturgüterausfuhr, illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer sowie insgesamt die Jugendkriminalität.
2. Als Ursachen für den Anstieg der Grenzkriminalität werden insbesondere das Wohlstandsgefälle, daneben Defekte in den Sozialstrukturen, die geographischen Bedingungen an der Grenze sowie Defizite in der Strafverfolgung über die Grenze hinweg genannt.
3. Chancen für eine wirksamere Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet werden vor allem in organisatorischen Umstrukturierungen bei den Strafverfolgungsbehörden, ihrer besseren personellen und sachlichen Ausstattung, veränderten bzw. zusätzlichen gesetzlichen Bestimmungen (insbesondere im Rechtshilfe- und Vollstreckungshilfeverkehr) sowie einer engeren Zusammenarbeit der zuständigen Dienststellen gesehen.

Es liegt scheinbar nahe, zu versuchen, auf der Grundlage dieses Materials sowie durch systematische Erhebungen weiterer empirischer Daten nunmehr eine kriminologische Gesamtkonzeption zu erarbeiten, die

- wissenschaftlich gesicherte Aufschlüsse über die Entstehung von Kriminalität in Grenzregionen gibt,
- theoretisch fundierte Vorschläge für die Strafverfolgung in diesem Bereich enthält und
- durch kriminologische Detailuntersuchungen zu Erkenntnissen führt, die möglicherweise Schlußfolgerungen für die allgemeine Kriminologie zulassen.

Ein solches Vorgehen erweist sich schnell als undurchführbar:

Schon der Versuch, den Gegenstand der Untersuchung („Kriminalität im Grenzgebiet“) exakt zu bestimmen, führt zu wissenschaftlich nicht lösbaren Problemen: Ist „Kriminalität im Grenzgebiet“ nur „grenzüberschreitende Kriminalität“<sup>4</sup> oder die Gesamtkriminalität in

<sup>1</sup> Beispielsweise *Eisenberg* (Kriminologie, 4. Auflage, Köln u.a. 1995), *Kaiser* (Kriminologie, 3. Auflage, Heidelberg 1996) und *Göppinger* (5. Auflage, München 1997) gehen auf das Problem nicht ein. Vgl. dagegen z.B. *Schwind*, *Kriminologie*, 8. Auflage, Heidelberg 1997, § 31, S. 607 ff.

<sup>2</sup> Vgl. *Gerhard Wolf* (Hrsg.), *Kriminalität im Grenzgebiet*, Band I: Erfahrungen aus der Praxis, Heidelberg 1999.

<sup>3</sup> Vgl. *Wrage*, in: *Wolf* (Fn. 2), S. 279 ff.; ferner *ders.*, in: *MSchrKrim* 1997, 325 ff.

<sup>4</sup> So *Pracki*, in: *Wolf* (Fn. 2), S. 1 ff.

der Grenzregion<sup>5</sup>? Es bedarf keiner näheren Darlegung, daß von der Antwort auf diese Frage die Untersuchungsergebnisse abhängen, aber keine der beiden Möglichkeiten auf Anhieb überzeugen kann: Die erste Lösung führt zu einer sachlich ungerechtfertigten Beschränkung des Themas, die zweite zwingt zu einer weitgehend willkürlichen Festlegung des „Grenzgebiets“:

- Ist das "Grenzgebiet" nur der unmittelbare grenznahe Bereich oder – etwa unter Rückgriff auf die Zuständigkeitsregelung für den Bundesgrenzschutz<sup>6</sup> – ein Grenzstreifen von bis zu 30 km ins Landesinnere? Wie breit darf dieser Streifen sein? Gelangt man damit nicht möglicherweise in Gebiete, für die sich als Einzugsgebiet von Berlin völlig andere Feststellungen als für die unmittelbare Grenzregion ergeben?
- Kann man bei der Bestimmung des Grenzgebiets von den örtlichen Zuständigkeiten der Kommunen, Strafverfolgungsbehörden und Gerichte ausgehen (obwohl diese sekundär sind und sich darüber hinaus keineswegs decken, so daß erhobene Zahlen lediglich teildentische Gebiete betreffen)?
- Ist es zulässig, den Bereich entlang der Grenze (an der deutsch-polnischen Grenze also in Nord-Süd-Richtung) einfach zusammenzufassen? Ergeben sich hier an zentralen Grenzübergangsstellen wie Frankfurt(Oder)<sup>7</sup> nicht grundlegend andere Befunde als an kleineren Grenzübergängen (z.B. Küstrin) bzw. in Grenzgebieten ohne Grenzübergang? Ändert sich die Ausgangslage nicht möglicherweise von einem Tag zum anderen, wenn ein Grenzübergang, wie beispielsweise Anfang Januar 1998 der Grenzübergang Küstrin, nicht mehr nur für PKW, sondern auch für Lkw geöffnet wird?

Die „Kriminalgeographie“ wird zwar als Teilgebiet der Kriminologie angesehen<sup>8</sup>, methodisches Handwerkszeug für eine fundierte Antwort auf diese Fragen liefert sie jedoch nicht. Wenn jedoch nicht ausgeschlossen werden kann, daß sachlich nicht vergleichbare Regionen zusammengefaßt werden, sind noch so aufwendige Detailuntersuchungen schon im Ansatz angreifbar.

Angesichts dieser Gegebenheiten müßten für eine wissenschaftlich fundierte kriminalstatistische Untersuchung der Kriminalität im Grenzgebiet Frankfurt (Oder)/Slubice in einem ersten Schritt auf ein bestimmtes Datum bezogen flächendeckend Zahlen zusammengetragen werden, aus denen sich ergibt, welche Grenzregionen statistische Gemeinsamkeiten bzw. signifikante Unterschiede aufweisen, so daß sie möglicherweise auch nach sachlichen Merkmalen zusammengefaßt bzw. voneinander unterschieden werden können. Diese Arbeit ist jedoch zum einen aufgrund des erforderlichen Aufwands mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht zu leisten. Zum anderen gibt eine solche Erhebung über die flächenmäßige Verteilung der einzelnen Delikte (also einen „Kriminalitätsatlas“) hinaus keinerlei gesicherte Aufschlüsse:

- Man gelangt bei diesem Vorgehen allenfalls für einen *begrenzten Ausschnitt* zu einer verlässlichen Feststellung von statistischen Häufigkeiten.
- Wissenschaftlich gesicherte *Erklärungen* der Kriminalität im Grenzgebiet liefern die Zahlen nicht.

<sup>5</sup> So Szudrowicz, in: Wolf (Fn. 2), S. 124 f.

<sup>6</sup> Vgl. §§ 2 Abs.2 Nr.3, § 23 Abs.1 Nr. 1 c BGSG vom 19.10.1994 (BGBl. I, 2978) in der Fassung der letzten Änderung vom 7.7.1997 (BGBl. I, 1650).

<sup>7</sup> Schon hier kann die unterschiedliche Frequentierung der Grenzübergänge Stadtbrücke und Autobahnbrücke zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen führen.

<sup>8</sup> Vgl. Günter Albrecht, in: Kaiser/Kerner/Sack/Schellhoss (Hrsg.), Kleines Kriminologisches Wörterbuch, 3. Auflage Heidelberg 1993, Stichwort: „Kriminalgeographie, Städtebau und Kriminalität“ (S. 226 ff.).

- Allgemeingültige *Methoden der Bekämpfung* der Kriminalität können aus ihnen ebenfalls nicht abgeleitet werden.

Diese Analyse führt zu der grundsätzlichen Frage, welche wissenschaftlichen Erkenntnisse die Kriminologie gegenwärtig zum Thema „Kriminalität im Grenzgebiet“ überhaupt beitragen kann, vor allem aber, über welche wissenschaftlich gesicherten Methoden sie für ein Forschungsprojekt zu diesen Fragen verfügt.

## ***B Wissenschaftstheoretische Grundlagen***

Wissenschaftliches Erkennen ist nach Gesetzen oder gesetzesähnlichen Regeln beweisendes Erkennen eines Gegenstands. Erkennen geschieht aufgrund sinnlicher Wahrnehmung, d.h. durch Erfahren von Tatsachen, aus denen das Existieren des fraglichen Gegenstands folgt. Wissenschaftliches Erkennen erfordert daher:

- die exakte Bestimmung des zu erkennenden Gegenstands,
- die Kenntnis bewiesener Tatsachen, Gesetze oder Regeln, also
  - die Bekanntheit von Tatsachen und/oder von Notwendigkeits- oder Häufigkeitszusammenhängen bestimmten Inhalts und
  - einen Beweis, d.h. die Darlegung des Grundes für die Wahrheit der Beurteilung der jeweiligen Tatsache oder des jeweiligen Zusammenhangs, sowie
- einen logischen Schluß aus den bewiesenen Tatsachen, Gesetzen oder Regeln auf den jeweiligen Gegenstand.

Die wissenschaftlichen Erkenntnismethoden hängen zwar im einzelnen vom jeweiligen Gegenstand ab (Objektivität). Sie stimmen aber darin überein, daß sie dazu geeignet sein müssen, eine Erkenntnis in einem voraussetzungslosen, widerspruchsfreien und inhaltlich folgerichtigen Beweisverfahren aus bewiesenen Gegebenheiten abzuleiten<sup>9</sup>.

## ***C Die wissenschaftliche Fragwürdigkeit der heutigen Kriminologie***

Geht man von diesem Ansatz aus, bietet die Kriminologie gegenwärtig methodisch und sachlich nicht einmal einen Ansatzpunkt, an dem sich bei einem gegenständlich beschränkten Forschungsprojekt wie der Kriminalität in Grenzgebieten oder gar bei der Erarbeitung einer wissenschaftlich abgesicherten Theorie des Verbrechens anknüpfen ließe. Vielmehr ergibt sich eine solche Fülle von methodischen und sachlichen Einwänden, daß sich die Frage stellt, ob bzw. inwieweit die heutige Kriminologie überhaupt wissenschaftlichen Ansprüchen genügt:

### ***I. Der ungeklärte Gegenstand:***

#### ***Kriminalität – Abweichendes Verhalten – Kriminalisierung?***

Schon bei der Bestimmung des Gegenstands ihres Fachs streiten die Kriminologen darüber, ob sie sich

- nur mit Straftaten (also Kriminalität),

<sup>9</sup> Kühne vertrat in der Diskussion die Ansicht, dieser Ansatz beruhe auf einem wissenschaftstheoretischen Mißverständnis: Als Teil der empirischen Sozialwissenschaft sei die Kriminologie „natürlich keine Wissenschaft, die Wahrheit ergründet, sondern die sich mit allem Respekt dem Richtigen nähert“ und die Gründe für menschliches Verhalten plausibel mache (vgl. unten, S. Fehler! Textmarke nicht definiert.). Nach hier vertretener Auffassung ist die Kriminologie dann nicht mehr als ein Forschungsgebiet, das bisher keine Ergebnisse aufweisen kann. Plausibilität reicht für eine wissenschaftliche Lehre nicht aus. Auch für die Behauptung von Häufigkeiten ist ein wissenschaftlicher Beweis erforderlich (und möglich).

- (allgemeiner) mit allen Arten „abweichenden Verhaltens“ oder aber
- mit einem nicht real existierenden, sondern lediglich durch „Zuschreibung“ („Etikettierung“, „Kriminalisierung“) künstlich geschaffenen Gegenstand beschäftigen. Wird nicht die Kriminalität als Gegenstand zugrunde gelegt, ergeben sich weitreichende Einwände:
  - „Abweichendes Verhalten“ ist, soweit es nicht kriminell ist, gerade nicht Gegenstand der „Lehre vom Verbrechen“. Außerdem scheidet es angesichts der Unbestimmtheit und der Unverbindlichkeit des „Maßstabs“, von dem abgewichen wird, als wissenschaftlicher Gegenstand aus. Die Nonkonformität eines Verhaltens ist für die Kriminologie allenfalls mittelbar von Bedeutung.
  - Die Verneinung eines realen Gegenstands der Kriminologie („Zuschreibung“, „Etikettierung“) wäre deren Ende: eine Lehre vom Verbrechen, obwohl es gar kein Verbrechen gibt. Die Probleme, um die es insoweit geht, betreffen in Wahrheit die Unterscheidung zwischen den sog. formellen und materiellen Verbrechensbegriffen. Sie liegen daher außerhalb der Kriminologie.

## II. Die Heterogenität der Einzelgegenstände

Selbst wenn man den Gegenstand der Kriminologie auf die Kriminalität beschränkt, ist dieser damit keineswegs geklärt. Vielmehr verbirgt sich hinter der „empirischen Untersuchung des Verbrechens“ eine Fülle zu unterscheidender Einzelgegenstände:

Kriminologie ("Wissenschaft vom Verbrechen") ist eine Sammelbezeichnung für alle Wissenschaften (mit Ausnahme der Rechtswissenschaft<sup>10</sup>), deren Gegenstand das Verbrechen ist. Als Teilgebiete werden üblicherweise genannt:

- *Kriminalphänomenologie* (Beschreibung des Ausmaßes, der Art und der Umstände von Straftaten),
- *Kriminalätiologie* (Lehre von den Ursachen bzw. Gründen für die Begehung einer Straftat),
- *Pönologie* (Lehre von den Wirkungen der Bestrafung: Empirische Untersuchung der Wirkungen der Verbrechensahndung auf den Täter [Resozialisierung, Rückfall usw.]),
- *Viktimologie* (Lehre von den Folgen der Tat für das Opfer),
- „*Theorie der Sozialkontrolle*“ (Analyse der polizeilichen, staatsanwaltschaftlichen, gerichtlichen und vollstreckungsrechtlichen Praxis) und
- *Kriminalprävention* (Vorbeugung von Straftaten).

Im einzelnen ist diese Aufzählung umstritten:

- Beispielsweise die Kriminalistik, also die Methoden der Ermittlung des Täters einer Straftat und der Aufklärung ihrer Umstände, wird in Deutschland heute inkonsequenterweise ganz überwiegend nicht zur Kriminologie gerechnet<sup>11</sup>.
- Dagegen wird über die genannten Teilgebiete hinaus meist auch die Kriminalpolitik in die Kriminologie einbezogen<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Die juristische Beurteilung des Verbrechens hat sich als Gegenstand der Strafrechtswissenschaft "verselbständigt".

<sup>11</sup> Dabei wird verkannt, daß auch Spurenkunde, Vernehmungsmethoden, Kriminaltaktik usw. Umstände des Verbrechens bzw. dessen Verfolgung betreffen, so daß man sich durch deren Ausklammerung eine allgemeine Definition der Kriminologie unmöglich macht. Die hier vertretene Auffassung entspricht vor allem der österreichischen Schule; aus dem deutschen Schrifttum vgl. insoweit z.B. *Herren*, Die Verbrechenswirklichkeit. Lehrbuch der Kriminologie, Band 1, 3.Auflage, Freiburg 1982, S. 20 (Diagramm 1); zum Meinungsstand z.B. *Göppinger* [Fn.1], S. 41 m.w. Nachw.).

<sup>12</sup> Damit wird die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Kriminologie im Ansatz ausgeschlossen: Politik und wissenschaftliches Erkennen sind zweierlei (vgl. meine Ausführungen „Politische Justiz“? – Rechtsstaatliche Gerichtsbarkeit oder Willkürjustiz!“ in: Justizministerium des Landes NRW (Hrsg.), Politische Strafjustiz. 1951 - 1968. Be-

Unter der Bezeichnung Kriminologie werden jedenfalls eine Vielzahl von unterschiedlichen wissenschaftlichen Fragestellungen zusammengefaßt, deren Gemeinsamkeit lediglich darin besteht, daß sie etwas mit Verbrechen zu tun haben. Die Kriminologie ist damit ein Auffangbecken für sämtliche nichtrechtlichen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Begehung von Straftaten stellen, von den kriminalbiologischen „Ursachen“ des Verbrechens bis hin zu praktischen Fragen des Strafvollzugs oder den Erfolgsaussichten von Präventionsmaßnahmen.

Die Kriminologie ist daher kein Fachgebiet, das sich aus einer systematischen Einteilung der Wissenschaften ergibt, sondern eine aus Zweckmäßigkeitsgründen gebildete Zusammenfassung sämtlicher mit dem Verbrechen zusammenhängender Fragen, mit Ausnahme der Rechtsfragen, die – ebenfalls aus Zweckmäßigkeitsgründen – Gegenstand besonderer Fachgebiete (Strafrecht, Strafprozeßrecht, Jugendstrafrecht, Strafvollstreckungsrecht usw.) sind. Die Kriminologie umfaßt damit eine Vielzahl systematisch zu unterscheidender Gegenstände, insbesondere solche der Psychologie, aber auch der Soziologie und anderer Wissenschaften (z.B. Medizin, Chemie, Physik) bzw. Technologien (z.B. Daktyloskopie, Gentechnologie). Aus diesen Einzelgegenständen einen einheitlichen Sachgegenstand der Kriminologie konstruieren zu wollen, ist wissenschaftlich verfehlt.

Die Kriminalbiologie ist systematisch ein Teilgebiet der Biologie, die Kriminalsoziologie ein Teilgebiet der Soziologie, die Kriminalpsychologie ein Teilgebiet der Psychologie, die Kriminalstatistik ein Teilgebiet der Statistik usw. Kriminologische Lehrmeinungen zu diesen Spezialgebieten sind nur insoweit haltbar, als sie dem Stand der Wissenschaft in der jeweiligen Grundlagendisziplin entsprechen. Dem wird die Kriminologie nicht nur gegenwärtig nicht gerecht, vielmehr muß sie sich die Frage stellen, ob sie diesen Anspruch als Konglomerat aus den unterschiedlichsten Disziplinen je erfüllen kann.

Niemand ist bisher auf die Idee gekommen, alle mit Bäumen zusammenhängende Fragen, also z.B. botanische, volks- und betriebswirtschaftliche, juristische, ökologische, aber auch verkehrstechnische, klimatologische, politische, nationale und internationale Probleme, zu einem wissenschaftlichen Fach „Baumkunde“ zusammenzufassen. Bei der Kriminologie ist das merkwürdigerweise anders.

Zwar mag die Verknüpfung *unterschiedlicher* wissenschaftlicher Fragestellungen für die Praxis unter Umständen vorteilhaft sein – ihre *inhaltliche* Zusammenfassung zu *einer* wissenschaftlichen Disziplin ist falsch und gefährlich: Die damit zusammengefaßten, völlig heterogenen Gegenstände können unterschiedliche Methoden bedingen. Auch die einzelnen Sachergebnisse müssen klar voneinander getrennt werden. Die Sammelbezeichnung Kriminologie erweckt den unzutreffenden Eindruck, als ließen sich alle insoweit bestehenden Probleme mit einer einheitlichen Formel lösen. Sachliche und methodische Fehler (Hypostasierungen, Methodensynkretismus u.v.a.m.) sind damit vorprogrammiert.

Die in der kriminologischen Literatur zu verzeichnende unüberschaubare Vielzahl von gegensätzlichen Lehrmeinungen und unterschiedlichen methodischen Ansätzen kann daher nicht überraschen.

---

triebsunfall oder Symptom?, Düsseldorf, 1998, S. 117 ff., insbes. S. 124). Politische Fragen lassen sich daher nicht wissenschaftlich, wissenschaftliche Fragen nicht politisch lösen. – Im kriminologischen Schrifttum werden nicht nur die Gefahren einer Vermengung von Kriminalwissenschaften und Kriminalpolitik (vgl. z.B. Zipf, Kriminalpolitik, 2. Auflage, Karlsruhe 1980, S. 13; Göppinger [Fn. 1], S. 45 f.), sondern auch die Erforderlichkeit erkannt, „theoretisch eine saubere Trennung zwischen Kriminologie und Kriminalpolitik“ durchzuführen (Göppinger [Fn. 1], S. 45). Im Widerspruch hierzu wird jedoch eine „wissenschaftliche Disziplin zwischen empirischer Kriminologie und praktischer Kriminalpolitik“ (Göppinger [Fn. 1], S. 46), eine „kriminalpolitische Wissenschaft“ (so z.B. Zipf [aaO], S. 6) bzw. eine „wissenschaftliche Kriminalpolitik“ (vgl. z.B. Amelung ZStW 92 (1980), 19 ff., S. 19 ff. (22)) für möglich gehalten.

### **III. Die Uneinigkeit bei Fragen der Kriminalphänomenologie**

Bereits bei der Beschreibung des Ausmaßes, der Art und sonstiger tatsächlicher Gegebenheiten der Kriminalität (Kriminalphänomenologie) ergeben sich in der kriminologischen Literatur unzählige grundlegende Meinungsverschiedenheiten. Dies muß deshalb überraschen, weil sich phänomenologisch ernstlich nur darüber streiten läßt, ob festgestellte Straftaten bzw. Tatumstände korrekt ermittelt worden sind. Auch die Frage, ob die Zahl der Straftaten oder einzelner Begehungsweisen im Vergleich zu einer anderen Zahl zu- oder abgenommen hat, läßt sich mit mathematischen Grundschulkenntnissen beantworten. Dennoch wird in der Kriminologie bereits über diese Fragen lebhaft gestritten.

Während z.B. die einen hervorheben, in New York sei aufgrund des neuen polizeitaktischen Konzepts die Zahl der Morde drastisch zurückgegangen („Die erste Woche ohne Mord in Brooklyn“<sup>13</sup>, „Die Polizei hat die Verbrecher im Griff“<sup>14</sup>) stellen andere bereits in Frage, ob „die schwere Kriminalität in New York überhaupt in dem angegebenen Umfang gesunken“ sei und wenden ein: „In New York geschahen auch 1996 ... pro Kopf mehr als doppelt so viele Morde wie in Hamburg, 6 ½ mal so viele Raubüberfälle wie in München oder fast 2 ½ mal so viele Vergewaltigungen wie in Frankfurt am Main. Selbst wenn also die Kriminalität in New York tatsächlich deutlich gesunken ist, bedeutet dies nur, daß sie sich vom ‘Bürgerkriegsniveau’ auf ein für Deutsche immer noch unvorstellbar hohes Niveau verändert hat“<sup>15</sup>.

Das Einvernehmen endet jedenfalls spätestens dann, wenn es um die Festlegung der Vergleichszahl, die „Signifikanz“ voneinander abweichender Zahlen oder gar um die Schlußfolgerungen geht, die aus einer festgestellten Abweichung zu ziehen sind.

Während z.B. die einen behaupten, die Jugendkriminalität habe zugenommen<sup>16</sup>, erklären andere, sie sei jedenfalls nicht signifikant gestiegen<sup>17</sup> oder sogar zurückgegangen<sup>18</sup>.

Die Kriminologie steht mit diesem Problem zwar keineswegs allein. Vielmehr handelt es sich um ein allgemeines Problem aller Disziplinen, die sich auf statistische Erhebungen stützen.

Ob z.B. die Arbeitslosigkeit im Juli 1998 – „saisonbereinigt“ – gesunken oder ob sie – „saisonal bedingt“ – gestiegen und ob dies ggf. eine „Aufhellung“, vielleicht sogar eine „Trendwende“, oder aber die bisherige Massenarbeitslosigkeit unverändert geblieben ist<sup>19</sup>, scheint ein Glaubensbekenntnis zu erfordern.

Man kann die Widersprüche zwar im einzelnen aufschlüsseln, wenn man auf Spekulationen über „Trends“ sowie auf Prognosen verzichtet und die Vergleichszahlen offenlegt. Das tut aber – auch in der Kriminologie – kaum jemand. Interessant erscheint nur die scheinbar aus dem „Trend“ „abgeleitete“, in Wahrheit häufig gezielt nach Zweckmäßigkeitserwägungen erfundene „Botschaft“<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> „Welt am Sonntag“ vom 29.3.1998, S. 36. Nach der dort wiedergegebenen Statistik sank die Zahl der Morde in der Amtszeit *William Brattons* von 2262 im Jahr 1990 auf 984 im Jahr 1996 und 767 im Jahr 1997.

<sup>14</sup> „Der Spiegel“ 29/1998, S. 134.

<sup>15</sup> *Scheffler* (vgl. unten, S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.** ff.), dem ich für eine Vielzahl von Hinweisen danke, die ich für den vorliegenden Beitrag nutzen konnte.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. *Schaffstein/Beulke*, Jugendstrafrecht, 13. Auflage, Stuttgart u.a. 1998, § 2, S. 109 ff.

<sup>17</sup> *Peter-Alexis Albrecht*, Jugendstrafrecht, 2. Auflage, München 1993, § 2, S. 2 ff.

<sup>18</sup> So hat beispielsweise eine Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen ergeben, daß die Bereitschaft Jugendlicher zur Gewaltanwendung rückläufig sei (vgl. „Berliner Zeitung“ vom 6.7.1998, S. 6).

<sup>19</sup> Zu diesen gegensätzlichen Einschätzungen vgl. z.B. „Süddeutsche Zeitung“ vom 7.8.1998, S. 5.

<sup>20</sup> Es ist insoweit bezeichnend, daß der Direktor des Kriminologischen Instituts für Niedersachsen, *Pfeiffer*, einer *dpa*-Meldung vom 13.8.1994 zufolge einen „Sachverständigenrat zur Bewertung von Kriminalstatistiken“ gefordert hat.

Der „Rückgang“ der Arbeitslosigkeit ist „eine klare Bestätigung für die Reformpolitik der Bundesregierung“<sup>21</sup>, ihr Anstieg der Beweis für die Erforderlichkeit eines Regierungswechsels („Gegen Tricks mit der Statistik“<sup>22</sup>; „Aufstehen für eine andere Politik“<sup>23</sup>).

Die einen leiten aus der tatsächlichen oder vermeintlichen Zunahme der Jugendkriminalität einen Anlaß für ein rigoroseres Durchgreifen her<sup>24</sup>, andere halten unter Hinweis auf andere Zahlen an der Forderung „Erziehung statt Strafe“ fest<sup>25</sup>. Wiederum andere räumen zwar einen Anstieg der Zahlen ein, bestreiten aber, daß dies ein Anlaß für einen Kurswechsel sei<sup>26</sup>.

Alle diese Feststellungen haben deshalb einen unangenehmen Beigeschmack, weil sie den Verdacht begründen, daß die empirischen „Befunde“ insoweit mindestens von einer Seite teleologisch manipuliert werden. Jedenfalls sind alle weiteren Diskussionen müßig, wenn nicht einmal über die Bestandsaufnahme der realen Gegebenheiten Einigkeit besteht bzw. die Bereitschaft fehlt, die festgestellten Tatsachen wissenschaftlich zur Kenntnis zu nehmen.

#### ***IV. Die Nutzlosigkeit einer bloßen Kriminalphänomenologie***

Ungeachtet dieser Uneinigkeit sind die kriminalphänomenologischen Lehren, also die bloße aufzählende Beschreibung von Straftaten und Tatumständen, sachlich wie methodisch noch weitgehend unproblematisch.

Beispielsweise die Feststellung, daß es von Januar bis März 1998 in Frankfurt(Oder) x Verkehrsunfälle mit anschließendem unerlaubten Entfernen vom Unfallort gegeben hat, während es von Mai bis Juni desselben Jahres y Fälle waren, ist eine wissenschaftliche, durch sinnliche Wahrnehmung bewiesene Erkenntnis (Phänomen). Die einzelnen Befunde müssen lediglich korrekt erhoben werden.

Die bloße Feststellung bestimmter Umstände im Einzelfall oder auch ihre Häufung in einer Vielzahl von Einzelfällen besagt allerdings gar nichts. Die Kriminalphänomenologie ist für sich genommen daher brotlose Kunst. Es folgt nichts aus ihr. Sie nützt nur etwas als Durchgangsstadium für die Ermittlung kriminologischer Gesetze und Regeln, also der Sachzusammenhänge zwischen Gründen, Begehung und Ahndung von Verbrechen.

Selbstverständlich läßt sich beispielsweise statistisch ermitteln, wie viele Ladendiebe blond, schwarzhaarig, rothaarig, grauhaarig, weißhaarig oder glatzköpfig sind und wie viele an Fußpilz leiden. Ein allgemeiner Zusammenhang zwischen diesen Gegebenheiten und der Tat besteht offensichtlich nicht.

Selbst soweit sich Häufigkeiten ohne Schwierigkeiten ermitteln lassen, ist damit sachlich noch nichts gewonnen.

#### ***V. Das ungelöste Grundproblem: Determinismus oder Indeterminismus?***

Spätestens bei dem Versuch, die Entstehung von Kriminalität zu erklären, führen die in den Kriminalwissenschaften heute eingeschlagenen Wege in grundlegend verschiedene Welten:

<sup>21</sup> Helmut Kohl, vgl. „Welt am Sonntag“ vom 9.8.1998, S. 1.

<sup>22</sup> So das Motto einer Kundgebung von DGB, Bündnis 90/Grüne, PDS und SPD in Frankfurt(Oder); vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 6.8.1998, S. 7.

<sup>23</sup> Vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 7.8.1998, S. 7.

<sup>24</sup> Vgl. z.B. Lothar Herrmann, „Gefahr im Verzug“, in: der kriminalist 1991, S. 414 ff., 419.

<sup>25</sup> Vgl. z. B. Ellen Schlüchter, Plädoyer für den Erziehungsgedanken, Berlin u.a. 1994, S. 140 f.

<sup>26</sup> Vgl. z.B. Albrecht (Fn. 17), § 2, S. 15; Berliner Senatsverwaltung für Inneres (Hrsg.), Endbericht der Unabhängigen Kommission zur Verhinderung von Gewalt in Berlin, 3. Auflage, Berlin 1995, S. 80; Monika Traulsen, Die Entwicklung der Jugendkriminalität, in: Kriminalistik 1994, S. 101 ff., 104.



- Kriminologie wird, „soweit sie Wissenschaft ist“, als „die Wissenschaft von den *Ursachen* der Kriminalität“ umschrieben<sup>27</sup>. „Ziel ätiologischer Forschung muß es ... sein, *Kausalzusammenhänge* bei der Kriminalitätsentstehung aufzudecken“<sup>28</sup>.
- „Nimmt man mit dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Schuldstrafrecht an, die Ursache des Verbrechens liege letztlich in der *freien Entscheidung* des Straftäters, eine Straftat zu begehen“, sind „kausale Erklärungen der Kriminalität“ ausgeschlossen. „Wenn entscheidend für eine Tat der freie Wille ist, dann können andere Umstände (etwa soziale)“ nur die Motivation, „nicht aber die Tat selbst erklären“<sup>29</sup>.
- „Unter Beachtung der kriminologischen Forschung“ ist „das heutige Strafrecht unhaltbar“<sup>30</sup>. Umgekehrt ist von den Grundlagen der traditionellen Schuldstrafrechtslehre aus die kriminologische Forschung jedenfalls weitestgehend unbrauchbar.

Mit diesem ungelösten Grundproblem kann man wissenschaftlich nicht so umgehen wie dies gegenwärtig geschieht: Kriminologen und Strafrechtswissenschaftler arbeiten jeweils von ihren Grundlagen aus und auf ihre Weise in ihrem Gebiet, als ob es die jeweilige Gegenauffassung und damit das Problem nicht gäbe<sup>31</sup>. Die Vorstellung einer Einheit der „gesamten Strafrechtswissenschaft“ bzw. der „Kriminalwissenschaften“ ist nicht zufällig im Ansatz stecken geblieben<sup>32</sup>. Man ignoriert den jeweils anderen.

Nach dem logischen Gesetz vom ausgeschlossenen Dritten muß jedoch entweder die Kriminologie oder aber die Strafrechtswissenschaft ihre bisherigen *Grundlagen* über Bord werfen:

„Eine Kriminalität, die Ursachen hat, und eine Schuldfeststellung vertragen sich nicht, wenn der Begriff Ursache einen Sinn haben soll“<sup>33</sup>.

Sachlich führt dies dazu, daß die Kriminologie von ihren bisherigen Grundlagen abrücken muß: Sie muß ihren deterministischen Ansatz wissenschaftlich schon deshalb aufgeben, weil ihr der Beweis für die angeblichen Gesetzmäßigkeiten (d.h. für die Unfreiheit des „Willens“) nicht gelungen ist. Die These von der Entschließungsfreiheit, von der die Strafrechtslehre ausgeht, ist demgegenüber unabhängig von allen Sachfragen bereits aus methodischen Gründen der richtige Ansatz: Solange man keine Gesetzmäßigkeiten kennt, muß man von Zufälligkeiten bzw. der Entschließungsfreiheit des einzelnen Menschen ausgehen.

Abgesehen von diesem methodischen Argument läßt sich auch sachlich – ungeachtet der uferlosen Diskussion über die Willensfreiheit – gerade von einem empirischen Ansatz aus nicht ernstlich bestreiten, daß jeder Mensch die Fähigkeit (und damit die Freiheit) hat, sich in einer bestimmten Situation zu einer Tätigkeit oder aber zur Untätigkeit zu entschließen. Hiervon geht in Wahrheit auch die Kriminologie aus: Sämtliche Aufklärungsprogramme, soziale Trainingskurse, Resozialisierungsprogramme usw. sind nur verständlich, wenn man sich davon Erfolg verspricht, also eine Beeinflussung der Entschließungen des Täters für

<sup>27</sup> Schmid, in: Nedelmann (Hrsg.), Kritik der Strafrechtsreform, Frankfurt am Main 1968, S. 7, S. 10.

<sup>28</sup> Scheffler, Kriminologische Kritik des Schuldstrafrechts, Frankfurt am Main u.a. 1985, S. 65.

<sup>29</sup> Kürzinger, Kriminologie, 2. Auflage, Freiburg 1995, 2.2 (Rn. 43, S. 46).

<sup>30</sup> Scheffler, Grundlegung eines kriminologisch orientierten Strafrechtssystems, Frankfurt am Main u.a. 1987, S.12 ff.

<sup>31</sup> Vgl. dazu Kaiser/Schöch, Kriminologie – Jugendstrafrecht – Strafvollzug, Juristischer Studienkurs, 4. Auflage, München 1994, Fall 3, S. 33 ff. m.w.Nachw. .

<sup>32</sup> Die Auflösungserscheinungen sind selbst innerhalb der Strafrechtswissenschaft zu verzeichnen. Vgl. Naucke GA 1998, S. 263 f.: „Was bei Feuerbach ein einheitliches, inhaltlich zusammenhängendes, gesamtes ‘Strafrechtssystem’ bildet, ist in selbständige, unzusammenhängende Teile auseinandergefallen. Allgemeiner Teil, Besonderer Teil, Nebenstrafrecht, Prozeßrecht, Gerichtsverfassungsrecht, Kriminologie usw. führen ihr Eigenleben, werden getrennt dargestellt und gelehrt, folgen unterschiedlichen Prinzipien und nehmen aufeinander wenig Rücksicht“.

<sup>33</sup> Schmid (vgl. Fn. 21), S. 10.

möglich hält. Andernfalls wären im übrigen nicht nur die gesamte Strafrechtslehre und mit ihr Pädagogik, Ethik, Theologie usw. gegenstandslos, sondern jede zweckhafte menschliche Erwägung illusorisch (Fatalismus, Kismet). Dann lohnt es auch nicht, sich mit Kriminalprävention oder irgendeinem anderen kriminologischen Thema zu beschäftigen.

#### **VI. Die vergebliche Suche nach sachlichen Erklärungen für das Verbrechen (Kriminal- ätiologie)**

Im Mittelpunkt der kriminologischen Diskussion steht unstreitig die Kriminalätiologie, also die Ermittlung und Erklärung der vermeintlichen Verbrechensursachen. Analysiert man die dabei genannten Verbrechensursachen, lassen sich im wesentlichen drei Erklärungsversuche unterscheiden (von denen allerdings anerkannt ist, daß keiner von ihnen überzeugt, und die daher lediglich in Verbindung miteinander und/oder mit anderen kriminologischen Lehrmeinungen vertreten werden):

- *Kriminalbiologie*: Kriminalbiologische Ansätze implizieren die Behauptung, das Verbrechen sei in den körperlichen Anlagen des Täters begründet, es gebe den „geborenen Verbrecher“. Die wissenschaftliche Angreifbarkeit dieser These wird schon durch die Arbeiten ihres Urhebers *Lombroso* belegt<sup>34</sup>, der seine Auffassungen später selbst weitgehend widerrufen hat.
- *Kriminalsoziologie*: Kriminalsoziologischen Lehren zufolge beruht das Verbrechen auf gesellschaftlichen Ursachen. Ihren Erfolg verdanken diese Lehren – sieht man von kollektivistischen, insbesondere marxistischen Auffassungen ab – im wesentlichen der Absurdität der Theorien der Kriminalbiologen. Sie können weder die gesellschaftlichen Einflüsse, denen der einzelne Täter unterliegt und die sich auch auf seine Bereitschaft zur Begehung von Verbrechen auswirken, exakt bestimmen, noch können sie erklären, weshalb sich einige Teile der Gesellschaft diesen Einflüssen entziehen, andere ihnen dagegen erliegen.
- *Kriminalpsychologie*: Die Kriminalpsychologen setzen – methodisch und sachlich auch dann richtig, wenn man biologische oder soziologische Faktoren mittelbar für ausschlaggebend hält – bei der Psyche des einzelnen Menschen an: Warum begeht ein einzelner Mensch in einer bestimmten Situation eine bestimmte Straftat (und wie kann man dies folglich eventuell verhindern)? Sie können diese Frage allerdings nicht beantworten. Vielmehr besteht in der empirischen Psychologie Einigkeit darüber, daß es eine wissenschaftlich gesicherte Erklärung, warum ein Mensch in einer bestimmten Situation in bestimmter Weise handelt, nicht gibt<sup>35</sup>.

Das Versagen dieser drei „Erklärungsmodelle“ läßt sich nicht – wie es die heutige Kriminologie versucht – dadurch ausräumen, daß man sie zu „multifaktorellen“ Erklärungsansätzen zusammenfaßt. Dieses Vorgehen läuft auf die These hinaus, daß – umgangssprachlich formuliert – an allen Theorien offenbar „etwas Wahres dran“ ist. Wissenschaftlich ist dagegen entscheidend, daß alle Theorien für sich genommen offenbar fehlerhaft sind. Die

<sup>34</sup> *Lombroso*, Der Verbrecher in anthropologischer, ärztlicher und juristischer Beziehung. 1. Band, 2. Auflage 1894. – Ein Beispiel (zit. nach Meurer [Einführung in die Kriminalwissenschaften, Marburg 1982], S. 59): „Diebe haben im allgemeinen sehr bewegliche Gesichtszüge und Hände; ihr Auge ist klein, unruhig, oft schielend, die Brauen gefaltet und stoßen zusammen; die Nase ist krumm oder stumpf, der Bart spärlich, das Haar seltener dicht, die Stirn fast immer klein und fliehend, das Ohr oft henkelförmig, abstehend. ... Ganz besonders aber unterscheiden sich Verbrecherinnen von normalen Frauen, namentlich aber von irren, durch ihre außerordentliche Fülle des Haupthaars“.

<sup>35</sup> Vgl. z.B. *Wegener*, Zum Aussagewert der Handlungsanalyse einer Tat – die psychologische Perspektive (in: Gerchow, Zur Handlungsanalyse einer Tat, Heidelberg 1993, S. 35 ff.): „Handlungstheorien als wissenschaftliche Grundlage für die Analyse menschlichen Verhaltens sind zwar vielerorts in der Diskussion, doch stehen sie, bei Anlegung der für empirisch-psychologischen Forschungen üblichen Maßstäbe, noch in den Anfängen“.

Fehler der dennoch in „multifaktorellen“ Ansätzen zusammengewürfelten Theorien heben sich jedoch nicht auf, sondern sie addieren sich – ganz abgesehen davon, daß in einem solchen Konglomerat der Wirkungsgrad des einzelnen Faktors unklar bleibt.

Die „multifaktorellen“ Erklärungen sind daher keine verlässliche Analyse der Kriminalitätsentstehung, sondern ein unentwirrbares Themenknäuel, aus dem sich jeder das heraus sucht, was er gerne will.

Diese Negativbilanz der Erkenntnisse der Kriminalätiologie ist keineswegs neu, sondern entspricht einer verbreiteten Einschätzung.

„Wer hat nicht als Kind oder Jugendlicher Probleme gehabt und ist trotzdem nicht kriminell geworden. Man weiß nicht, warum einigen mißlingt, was die meisten schaffen. Vielleicht findet man es eines Tages heraus“<sup>36</sup>.

Eines Tages. Vielleicht. Die skeptische Zwischenbilanz in der Fachliteratur lautet:

„Der Überblick über die letzten drei Jahrzehnte internationaler kriminologischer Theoriediskussion hat gezeigt, daß nur wenige Theorien empirisch valide und praktisch anwendbar sind“<sup>37</sup>.

Daher beherrschen zwangsläufig Alltagstheorien die Diskussion, die ebenso fragwürdig wie nutzlos sind.

„Woher kommt die Gewalt“<sup>38</sup> lautet ungefähr jedes Jahr einmal die Titelgeschichte des „Spiegel“. Die Frage „Was Menschen aggressiv macht“<sup>39</sup> beantwortet er selbst mit Hinweisen auf „das kälter werdende Klima im Land“, „Gewalt in den Medien“, „Werteverfall“, „Autoritätsverfall“, „Sozialabbau“, „die katastrophale Drogenpolitik der Bonner Regierung“, „die vernachlässigte Verbrechensverhütung“. Der erwähnte Kriminologe *Schneider* nennt „ein totales Versagen von Familie, Nachbarschaft und Schule“<sup>40</sup>. *Ignatz Bubis* führt „Ängste aus Unkenntnis“ und die im Osten nicht aufgearbeitete Nazi-Vergangenheit als Ursachen an<sup>41</sup>. – Die Liste derartiger Erklärungen ließe sich beliebig erweitern. Sie können wissenschaftlich selbst dann nicht überzeugen, wenn sie nicht aus der Luft gegriffen sind. „Die Wahrheit ist allemal komplizierter“<sup>42</sup>.

Mit den „multifaktorellen Theorien“, die aus den beispielhaft aufgezählten „kriminogenen Faktoren“ zusammengesetzt werden, werden letztlich *politische Theorien* zur Verbrechensbekämpfung entworfen. Die einzelnen Faktoren werden betont, um anschließend politische Forderungen und Ziele zu formulieren. Von *Franz von Liszt* stammt der Satz: „Sozialpolitik ist die beste Kriminalpolitik“. Mit wissenschaftlicher Analyse hat das nichts mehr zu tun. Die damit zum Ausdruck gebrachten Wunschorstellungen führen im übrigen offensichtlich nicht weiter. Wann sollen denn die auf diesen Auffassungen aufbauenden Maßnahmen wirken? Wenn die Arbeitslosigkeit beseitigt, das 3.Reich aufgearbeitet und das Klima im Land wieder wärmer geworden ist?<sup>43</sup>

Akzeptiert man die Auffassung, daß zu einer menschlichen Handlung eine (zweckhafte) freie EntschlieÙung gehört, ergibt sich für die Kriminologie wissenschaftlich die Erforder-

<sup>36</sup> *Gisela Friedrichsen*, in „Der Spiegel“ 5/1998, S. 76.

<sup>37</sup> *Schneider*, Ursachen der Kriminalität, in: Jura 1996, S.337 ff., 397 ff., 404.

<sup>38</sup> „Der Spiegel“ 9/1993 (Titel).

<sup>39</sup> „Der Spiegel“ 3/1994 (Untertitel zum Titel: „Exzesse der Gewalt“).

<sup>40</sup> Vgl. „Die Welt“ vom 15.1.1993: „Ein Kriminologe rechnet mit der Gesellschaft ab ...“

<sup>41</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 2.2.1997: „Nazi-Vergangenheit im Osten nicht aufgearbeitet“.

<sup>42</sup> *Wilfried Rasch*, in: „Die Welt“ vom 13.8.1998: „Was hinter der Kriminalstatistik steckt ...“

<sup>43</sup> Ebenso der ehemalige Regierungssprecher *Bölling (SPD)*, in: „Berliner Morgenpost“ vom 12.1.1998: „Die Alibis sind untauglich“: „Wenn aber die Ursachen weder heute noch morgen zu beseitigen sind ? Bekommen die Schläger deshalb schon Rabatt ?“.

lichkeit einer Konzentration auf die Kriminalpsychologie. Die Kriminologie kann dann ihrem Gegenstand nach nicht weiter kommen als die Psychologie, insbesondere eine empirisch begründete psychologische Verhaltenslehre. Dies mag angesichts des Standes dieser Disziplin keine erfreuliche Perspektive sein. Eine andere gibt es jedoch nicht.

Die Kriminologie muß dementsprechend die im Einzelfall zu ermittelnden Motivbündel analysieren und Motivationshäufigkeiten beweisen. Alle Tatumstände, die außerhalb des Entschlusses des Täters liegen, sind auf der Grundlage dieser Auffassung allenfalls mittelbar von Bedeutung. Beispielsweise kriminalbiologische oder kriminalsoziologische Gegebenheiten haben dann nicht mehr die Bedeutung, die jeweilige Tat kausal-notwendig zu erklären.

Dabei muß ferner die bisher weitgehend vernachlässigte Tatsache berücksichtigt werden, daß menschliche Handlungen irrationale Elemente enthalten können, die sich einer wissenschaftlichen Analyse teilweise entziehen. Es läßt sich rational nicht erklären, warum beispielsweise ein als liebevoller Familienvater bekannter Mann seine Ehefrau erschießt und seine beiden Kinder erwürgt, warum ein Hochschullehrer in einem Supermarkt einen Gegenstand im Wert von 3,98 DM stiehlt oder ein Unfallbeteiligter, der weder den Unfall verschuldet hat noch unter einem Schock steht, sich unerlaubt vom Unfallort entfernt. Selbst soweit der Täter ein rationales Motiv hat, können irrationale Elemente eine Rolle spielen. Oder wie will man rational erklären, daß ein Ehemann, der seine Frau aus wohl kalkulierter Habgier umbringt, in einem „Bluttausch“ dann 38mal<sup>44</sup> auf sie einsticht?

### ***VII. Die Unklarheiten über die Wirkungen verhängter Strafen oder anderer Maßnahmen (Pönologie)***

Für die Pönologie lassen sich keine günstigeren Feststellungen treffen: Beispielsweise Rückfallquoten ergeben allenfalls statistischen Aufschluß, wie viele Maßnahmen bestimmter Art getroffen worden sind, und wieviele derjenigen Personen, gegen die sie verhängt worden sind, anschließend Straftaten begangen haben. Ob durch die jeweilige Maßnahme ein früherer Rückfall verhindert worden ist, ob sie im Gegenteil den Rückfall beschleunigt hat oder schlicht wirkungslos war, läßt sich nicht einmal im Einzelfall verläßlich feststellen. Wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse liefert demnach auch die Pönologie gegenwärtig nicht.

### ***VIII. Das Fehlen jeglicher wissenschaftlich bewiesener kriminologischer Gesetzmäßigkeiten***

Die heutige Kriminologie ist außerstande, *irgendeinen Tatbestand* zu benennen, bei dessen Vorliegen es zu einer Straftat kommt oder eine Strafverfolgungsmaßnahme eine bestimmte Wirkung hat. *Sie ist damit außerstande, auch nur ein einziges kriminologisches Gesetz zu formulieren.*

Selbst wenn bei 100 individuell ermittelten Tätern das Vorkommen bestimmter „kriminogener Faktoren“ exakt belegt wäre, ließe sich daraus daher nicht ableiten, daß 100 andere Täter, bei denen dieselben „Faktoren“ vorliegen, entsprechende Taten begehen. Vielmehr finden sich zu sämtlichen Theorien Gegenbeispiele, also Fälle, in denen ein Mensch trotz Vorliegens sämtlicher angeführter Bedingungen *keine* Straftat begangen hat.

Die Kriminologen müßten derartige Gesetzmäßigkeiten jedoch anführen können, wenn sie ihren deterministischen Grundansatz aufrechterhalten wollen. Die Behauptung eines allgemeinen Ursachenzusammenhangs ohne Nennung auch nur einer einzigen Ursache ist nicht einmal als Arbeitshypothese geeignet.

---

<sup>44</sup> Vgl. BGHSt 23, 133 f.

### **IX. Die Fragwürdigkeit der ermittelten Häufigkeiten**

Die heutige Kriminologie beschränkt sich in dieser Situation – im Widerspruch zu ihren Grundlagen – notgedrungen darauf, anstelle von *Gesetzmäßigkeiten* bestimmte *Häufigkeiten* festzustellen und zur Grundlage ihrer Theorien zu machen. Selbst insoweit sind jedoch die aufgestellten Hypothesen, die zur ihrer empirischen Absicherung getroffenen tatsächlichen Feststellungen und die aus ihnen hergeleiteten Folgerungen äußerst angreifbar.

#### **a) Die Angreifbarkeit der untersuchten Hypothesen**

Am Anfang einer wissenschaftlichen Arbeit kann zwar nur eine Hypothese stehen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sich wissenschaftlich jede beliebige Hypothese aufstellen ließe. Eine wissenschaftliche Hypothese erfordert vielmehr, daß – als Ergebnis einer wissenschaftlichen Analyse von Einzelbefunden – *bestimmte* Umstände auf die Möglichkeit eines *bestimmten* allgemeinen Zusammenhangs hindeuten, so daß dessen Erforschung lohnt. Bloße Vermutungen oder reine Spekulationen scheiden aus.

Gegen diese Erfordernisse wird in der Kriminologie seit ihren Anfängen verstoßen.

Beispielsweise die Lehren *Lombrosos* genügen schon diesen Anforderungen nicht: Für die Behauptung, daß zwischen dem Abstand der Augenbrauen und der Anfälligkeit für bestimmte Straftaten ein Zusammenhang bestehe, gibt es nicht den geringsten Anhaltspunkt. Die Häufigkeit bestimmter Körperabmessungen besagt insoweit sachlich nicht das Geringste. Mit der „Unmöglichkeit eines einheitlichen anthropologischen Verbrechertypus ... fällt die Lehre *Lombrosos* und seiner Anhänger in sich zusammen“<sup>45</sup>.

Derartige Absurditäten gehören nicht etwa der Historie an, sondern finden sich bis auf den heutigen Tag.

Beispielsweise die sog. Phosphat-Theorie versucht, einen Zusammenhang zwischen Kriminalität und der Belastung von Lebensmitteln mit Konservierungsstoffen herzuleiten<sup>46</sup>.

Offenbar aufgrund ähnlicher Überlegungen glaubt *de Boor*, den Ladendiebstahl mit einer Pille bekämpfen zu können.<sup>47</sup>

Derartige Hypothesen bergen angesichts des Fehlens der erforderlichen sachlichen Anhaltspunkte die Gefahr in sich, daß die wissenschaftlichen Bemühungen der Kriminologie insgesamt als Scharlatanerie abgetan werden.

#### **b) Die Fragwürdigkeit der erhobenen empirischen Daten**

Die Kriminologie erhebt – dem methodischen Ansatz nach richtig – den Anspruch, eine *empirische* Wissenschaft zu sein, kann diesen Anspruch aber nicht einlösen. Schon über die Methoden der Tatsachenermittlung besteht keine Einigkeit. Von ihr hängen aber weitgehend die Ergebnisse ab.

##### **1. Statistische Erhebungen**

Die generelle Fragwürdigkeit von Statistiken ist hinlänglich bekannt und bereits in der Einleitung sowie bei der Beschreibung des Diskussionsstandes in der Kriminalphänomenologie angedeutet worden. Hinzu kommen ebenfalls bekannte und nicht auszusräumende Zweifel an der Aussagekraft speziell des kriminologischen Zahlenmaterials.

<sup>45</sup> *Franz von Liszt*, Deutsches Strafrecht, 7. Auflage, Berlin 1896, § 13, S. 58.

<sup>46</sup> *Hafer*, Die heimliche Droge, 4. Auflage 1986, insbesondere S. 78 ff. – Die Konsequenz liegt auf der Hand: Im Rahmen der von ihr empfohlenen (teilweise medikamentös zu unterstützenden) phosphatarmen Diät warnt *Hafer* beispielsweise vor dem Genuß von Knäckebrot, Fischstäbchen und Yoghurt: „Vorsicht! Nicht essen! Rückfallgefahr!“ (aaO, S. 95 ff.).

<sup>47</sup> So *de Boor* im Jahr 1966, vgl. Kuratorium zur Bekämpfung der Wohlstandskriminalität (Hrsg.), Dritte Aktion gegen Wohlstandskriminalität, o.J. (Nachweis bei *Meurer*, Die Bekämpfung des Ladendiebstahls, Berlin u.a. 1976, S. 43).

aa) *Die mangelnde Verfügbarkeit von Statistiken*

Während sich beispielsweise in den Wirtschaftswissenschaften statistische Erhebungen mittlerweile seit Jahrhunderten als Standard etabliert und dementsprechend zum brauchbaren Handwerkszeug entwickelt haben, stecken die kriminologischen Arbeiten insoweit vergleichsweise in den Kinderschuhen.

Beispielsweise in der Wirtschaftstheorie läßt sich aus statistischen Erhebungen über die Angebotslage und Nachfrage in einem Gebiet die sog. Preiselastizität des Angebots und der Nachfrage errechnen, also ermitteln, welchen Einfluß Preisänderungen auf die Angebotsmenge bzw. die nachgefragte Menge eines Wirtschaftsgutes haben. In der Kriminologie ist eine derartige wissenschaftliche Ableitung von Erkenntnissen – aufgrund des Fehlens der dafür benötigten gesicherten allgemeinen Grundlagen – jedenfalls bisher ein Wunschtraum.

Es gibt dementsprechend zahllose Wirtschaftsforschungsinstitute mit umfangreichen Erhebungsapparaten, aber nur wenige Kriminologische Institute. Das in Behörden teilweise erhobene Material wird allenfalls in überregionalen Behörden zusammengetragen, aber weder vollständig publiziert noch koordiniert ausgewertet. Ein Hauptproblem der Kriminologie besteht daher darin, das für erforderlich gehaltene Zahlenmaterial zu beschaffen.

bb) *Statistische Fehler der heutigen Kriminologie*

Einige Mängel der heutigen Kriminologie lassen sich mit Hilfe eines Lehrbuchs der Statistik auf schlichte *Fehler* zurückführen:

- Die Erhebungsmethoden genügen häufig nicht den zu stellenden Anforderungen (Erhebungsfehler).

Für die Kriminalätiologie mag der Hinweis auf die häufig äußerst begrenzte empirische Grundlage einschlägiger Untersuchungen genügen<sup>48</sup>.

Schon der dürre Umfang und die fehlende Sorgfalt bei der Erhebung der verfügbaren Daten schließen daher gegenwärtig weitgehend aus, zu wissenschaftlich akzeptablen Ergebnissen zu gelangen.

- Aus Kriminalstatistiken werden häufig Schlüsse gezogen, die sich aus ihnen nicht ziehen lassen. Einzelne Theorien beruhen daher auf zumindest spekulativen Interpretationen des Zahlenmaterials (Interpretationsfehler)

Ist beispielsweise der zu beobachtende Rückgang der Kraftfahrzeugdiebstähle im Bereich des Polizeipräsidiums Frankfurt(Oder) ein Erfolg der Arbeit von Polizei und Justiz, ist er auf die zunehmende Verbreitung elektronischer Wegfahrsperren zurückzuführen, sind veränderte (wirtschaftliche, rechtliche oder sonstige) Bedingungen in Polen hierfür maßgeblich oder spielen alle diese Faktoren eine Rolle?

Ergibt beispielsweise die Kriminalstatistik für das Land Brandenburg im Jahr 1998 bei einem bestimmten Delikt für die 18-21Jährigen eine bestimmte Kriminalitätsbelastungsziffer, läßt sich daraus nichts schließen. Ein Vergleich mit einem anderen Delikt oder einer anderen Altersgruppe läßt lediglich die Feststellung zu, daß das eine Delikt in der einen Gruppe häufiger vorkommt als das andere – mehr nicht. Der „Schluß“, daß das unterschiedliche Alter auch der *Grund* für die unterschiedliche Häufigkeit sei, ist unhaltbar. So läßt sich z.B. die Häufigkeit von Mofa-Unfällen unter Jugendlichen nicht einfach durch altersbedingt mangelnde Erfahrung o.ä. erklären. Sie dürfte weitestgehend

<sup>48</sup> Vgl. z.B. *Siegfried Fuchs* (Der Verteidiger im Jugendstrafverfahren, Frankfurt am Main u.a. 1992), der seine Thesen auf die Befragen von 134 Jugendlichen *einer* JVA stützt. Die Befragung der Probanden in Vierer- und Fünfergruppen enthält eine zusätzliche Fehlerquelle.

darauf beruhen, daß die Zahl der Mofa-Fahrer unter den Volljährigen vergleichsweise gering ist.

Selbst soweit ein Schluß gerechtfertigt erscheint, bleibt er strukturell angreifbar: Da Massenerscheinungen „unter bestimmten Bedingungen stets eintreten können, aber nicht notwendigerweise eintreten müssen“, ist „jede statistische Aussage ... mit einer zwar abschätzbaren, aber prinzipiell unvermeidlichen Unsicherheit behaftet, die nicht zu beseitigen ist“<sup>49</sup>. Es ist daher auffallend, daß die kriminologischen Lehrmeinungen nicht mit einem Vorbehalt versehen sind, aus dem sich die Fehlerquote ergibt, die für die jeweilige Theorie gilt. Die Kriminologie läßt insoweit „Fundamentalregeln“<sup>50</sup> der Statistik außer acht.

- Ein weiterer Mangel ist schließlich ein *Fehlgebrauch* der Statistik, nämlich eine Heranziehung für Fragen, bei denen die bloße Häufigkeit bestimmter Tatumstände keinen Aufschluß geben kann. „Statistische Aussagen beziehen sich nie auf ein Einzelereignis, sondern immer auf Gesamtheiten vieler Ereignisse oder Beobachtungen; die Anwendung statistischer Resultate auf einen Einzelfall ist unzulässig“<sup>51</sup>.

Beispielsweise der Versuch, im Jugendstrafrecht mit Hilfe von „Gutpunkten“, „Schlechtpunkten“ und „Prognosetafeln“ die im Einzelfall zu verhängende Strafe oder Maßnahme zu ermitteln<sup>52</sup>, ist schon aufgrund des darin enthaltenen statistischen Fehlers unzulässig.

### cc) Die strukturelle Lückenhaftigkeit der heutigen Statistiken

Selbst wenn die erwähnten Mängel behoben würden, wäre das zur Verfügung stehende umfangreichere statistische Material allenfalls zu Einzelfragen aussagekräftig. Die Feststellung der Häufigkeit des Zusammentreffens bestimmter Delikte mit bestimmten Tatumständen läßt die übrigen, nicht erhobenen Tatumstände notwendig offen. Die damit verbleibenden strukturellen Lücken sind nicht zu vermeiden, weil die Zahl der möglichen „kriminogenen Faktoren“ theoretisch unbegrenzt ist, man aber für jeden in Betracht kommenden Faktor statistisches Material bräuchte.

Lediglich wenn statistisch nach einer begrenzten Zahl von Umständen unterschieden werden könnte, *von denen man weiß, daß sie – im Unterschied zu den anderen Tatumständen – relevant sind*, ließen sich die Zusammenhänge im einzelnen analysieren. Dazu ist die Kriminologie jedoch nicht in der Lage. Die Kriminalstatistik dient vielmehr erst dazu, die Relevanz einzelner Faktoren für die Verbrechensbegehung plausibel zu machen.

Aufgrund des Fehlens jeder bekannten Gesetzmäßigkeit oder Häufigkeit stehen die Kriminalstatistiker vor der unlösbaren Frage, welche Daten sie überhaupt ermitteln sollen: Die körperlichen Merkmale des Täters, seine Herkunft, seine berufliche Stellung oder seine Vermögensverhältnisse; das Verhalten des Opfers, der Polizei oder der Justizbehörden gegenüber dem Täter; das Verhältnis zwischen ihm und seiner Ehefrau; das Wetter; seine Blutalkoholkonzentration im Zeitpunkt der Tat; ...? Die Tatumstände, die in der Kriminologie gegenwärtig auf ihre Gesetzmäßigkeit bzw. Häufigkeit hin untersucht werden, sind weitgehend willkürlich herausgegriffen. Die Kriminologen kommen gar nicht umhin, sich einfach diejenigen Faktoren auszusuchen, die man als wissenschaftliche Erklärung finden oder aber verwerfen will.

<sup>49</sup> Meyers Großes Taschenlexikon, Mannheim u.a. 1983, Bd. 21, S. 74, Stichwort: Statistik.

<sup>50</sup> Meyers Großes Taschenlexikon (Fn. 43).

<sup>51</sup> Meyers Großes Taschenlexikon (Fn. 43).

<sup>52</sup> Vgl. *Wolfgang Frisch*, Prognoseentscheidungen im Strafrecht, Heidelberg u.a. 1983, S. 27; *Göppinger* (Fn.1), Kapitel 10, 3.5.3., S. 197 ff.

Beispielsweise Untersuchungen zur Ausländerkriminalität sind weit verbreitet, obwohl sie überwiegend zu dem Ergebnis kommen, daß die fremde Nationalität *kein* kriminogener Faktor ist.

Andere Umstände werden jedenfalls weitestgehend ignoriert, obwohl sie für die Entstehung von Kriminalität offensichtlich von Bedeutung sind:

80 Prozent aller Straftäter sind männlich. Demnach müßte einer der eindeutigsten kriminogenen Faktoren das Y-Chromosom sein.

Circa ein Viertel aller Gewaltdelikte<sup>53</sup> werden unter Alkoholeinfluß begangen. Dennoch wird diese Tatsache meist nur (fragwürdigerweise mildernd) bei der Strafzumessung berücksichtigt.

Eine kriminologische Begründung, weshalb man die einen Zusammenhänge ignoriert, während man die anderen für bedeutsam hält, kann niemand geben. Die „multifaktorelle“ Erklärung deckt alle diese Probleme scheinbar zu. Die wissenschaftliche Absurdität der Ausrede: „Multifaktorell!“ liegt aber auf der Hand, wenn man sie ernst nimmt und die für bedeutsam gehaltenen Einzelfaktoren in ihrem Zusammenwirken tatsächlich empirisch prüft: Ob man „Die Kriminalität von betrunkenen Ausländerinnen, die geschieden und arbeitslos sind“ oder „Die Kriminalität von rothaarigen Heranwachsenden, die ein humanistisches Gymnasium besucht haben und rauchen“ untersucht, erscheint beliebig: Man weiß in keinem Fall, von welchen Sachzusammenhängen man gesichert ausgehen kann (so daß sich durch weitere Forschungen neue Erkenntnisse ermitteln ließen). Es kann daher nicht verwundern, daß trotz aller „Multifaktoralität“ letztlich immer nur *ein* Faktor untersucht und hervorgehoben wird, so daß der Hinweis auf eine Vielzahl anderer Faktoren nur eine Schutzbehauptung gegen naheliegende Einwände ist.

#### *dd) Die notwendige Verzerrung der Kriminalität in der Kriminalstatistik*

Sämtliche Kriminalstatistiken beziehen sich von vornherein zwangsläufig nur auf den erfaßten Teil der Kriminalität. Zum einen ist diese aber nur ein Bruchteil der Gesamtkriminalität. Zum anderen besteht in der Kriminologie Einigkeit darüber, daß die bekannten Daten nicht repräsentativ sind:

- Die Zahlen werden teilweise durch die Anzeigebereitschaft bestimmt: Beispielsweise bei Raub ist diese vermutlich höher als bei Vergewaltigung.
- Die Verfolgungsintensität beeinflusst die Zahlen: Wird für Geschwindigkeitskontrollen die Zahl der Meßgeräte verdoppelt, kann sich auch die Zahl der Verkehrssünder selbst dann erhöhen, wenn die Geschwindigkeitsüberschreitungen aufgrund der verschärften Kontrollen insgesamt zurückgehen.
- Einfältige Taten und Täter werden leichter ermittelt als raffinierte.
- Eine geänderte Verfolgungsstrategie kann sich auswirken.
- usw.

#### *ee) Die Gefahren der gegenwärtigen Handhabung der Kriminalstatistik*

Die Kriminalstatistik ist gegenwärtig zu Recht dem Einwand ausgesetzt, daß selbst gesichert erscheinendes Zahlenmaterial beliebig deutbar, jede Deutung folglich beliebig angreifbar ist. Vorgelegte Statistiken scheinen zwar die jeweilige Theorie oder jedenfalls die Einzelbefunde, für die sie angeführt werden, in der Tat nahezulegen. Für die gegenteiligen Auffassungen werden jedoch ebenfalls – andere – Statistiken (oder zumindest andere,

<sup>53</sup> Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 1995, Wiesbaden 1996, S. 134 (23,7 %); Polizeiliche Kriminalstatistik 1994, Wiesbaden 1995, S. 132 (25,2 %).



ebenso plausible Interpretationen) vorgelegt, so daß die sachlichen Gegensätze auf diese Weise nicht ausgeräumt werden können.

Aufgrund der genannten Einwände besteht die Gefahr, daß die Kriminalstatistik zur Propagierung eigener Glaubenssätze herangezogen wird.

So läßt sich eine absolute Zahl bestimmter Straftaten aufgrund eines Rückgangs oder auch nur einer geringeren Steigerungsrate im Vergleich zum Vorjahr als Erfolg, aufgrund ihrer Dimension jedoch ebenso gut als Mißerfolg „interpretieren“. Sie kann in der Tat trotz eines gewaltigen Anstiegs ein großer Erfolg sein: Je besser die Arbeit der Polizei, desto höher die Zahl der ermittelten Straftaten.

Die Gefahr eines Mißbrauchs der Kriminalstatistik als demagogisches Instrument ist damit vorprogrammiert:

Der Ministerpräsident des Landes Niedersachsen, *Gerhard Schröder*, hat zu Beginn des letztjährigen Sommerlochs erklärt: „Man muß das mal sagen, selbst wenn es manche nicht gern hören: Beim organisierten Autodiebstahl sind Polen nun mal besonders aktiv, das Geschäft mit der Prostitution wird dominiert von der Russen-Mafia, Drogenkriminelle kommen besonders häufig aus Südosteuropa und Schwarzafrika“<sup>54</sup>. Diese Feststellung ist selbst dann nutzlos, wenn sie auf statistisch begründete Feststellungen gestützt werden kann. Es folgt weder im Einzelfall noch allgemein etwas daraus. Soll man polnische, russische, rumänische oder schwarzafrikanische Staatsangehörige deshalb anders behandeln?

Der Direktor des Kriminologischen Instituts für Niedersachsen, *Pfeiffer*, hat vor einigen Jahren zur Begründung seiner Forderung nach einem „Sachverständigenrat zur Bewertung von Kriminalstatistiken“ festgestellt: „Es sei offenkundig, daß Politiker die Kriminalstatistik zu politischen Zwecken mißbrauchten“<sup>55</sup>. Die von ihm kritisierte, scheinbar beliebige Deutung der Statistik findet sich allerdings auch innerhalb der Kriminologie.

#### *ff) Fazit*

Mit den damit – keineswegs erschöpfend – aufgezählten Einwänden werden nicht etwa generell die Statistik und mit ihr die empirischen Sozialwissenschaften verworfen: „Statistik ist ein Teilgebiet der angewandten Mathematik, das sich mit der Erfassung und Auswertung von Massenerscheinungen befaßt. Statistische Methoden beruhen auf der Erfahrung, daß bei gewissen Massenerscheinungen Gesetzmäßigkeiten nachweisbar sind, die für Einzelereignisse nicht formuliert werden können“. Die statistisch nachzuweisenden Gesetze (oder Regeln) kann aber nicht die Statistik selbst liefern. Sie müssen vielmehr aus einer speziellen Sachwissenschaft hergeleitet werden. Auf diese Sachwissenschaft, also z.B. die Kriminologie, aber auch die Wirtschaftswissenschaften und andere Sachwissenschaften bezogen, ist die Statistik danach eine methodische Hilfswissenschaft: Sie ist ein geeignetes Instrument zur Feststellung von Häufigkeiten, nicht mehr und nicht weniger.

Selbst diese mögliche Feststellung von Häufigkeiten leistet die Kriminologie nach dem Gesagten heute jedoch nur unzureichend. In der kriminologischen Literatur wird aus diesem Grund die Auffassung vertreten, die Kriminalstatistik sei nicht mehr als ein Tätigkeitsnachweis der Verfolgungsbehörden, der über die Kriminalität nichts aussage<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> „Bild am Sonntag“ vom 20.7.1997, S. 4.

<sup>55</sup> *dpa*-Meldung vom 13.8.1994.

<sup>56</sup> Vgl. *Kürzinger* (Fn. 23) 2.4 (Rn. 68, S. 64): „Die Kriminologie sollte sich darüber im Klaren sein, daß durch Statistik keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden können“.

## 2. *Andere Methoden der Datenerhebung*

Neben kriminalstatistischen Erhebungen werden in der kriminologischen Literatur zahlreiche weitere Methoden der Datenerhebung („empirisch-kriminologische Forschungstechniken“) angewandt. Genannt werden vor allem: Andere komparative Methoden (insbesondere Individualanalyse, Aktenuntersuchung), Biographische Methode, Kasuistik, Dokumenteninhaltsanalyse, Befragung, Beobachtung, Experiment<sup>57</sup>.

Der Einsatz dieser Methoden scheidet jedoch, soweit es um den Nachweis von Häufigkeitszusammenhängen geht, weitgehend aus. Im übrigen sind auch diese Methoden zahlreichen Einwänden ausgesetzt:

- Unsystematische Beobachtungen können auf Zufall beruhen.
- Von einer Beobachtung kann nur bei unmittelbarer sinnlicher Wahrnehmung die Rede sein.
- Bei der persönlichen Befragung einzelner Täter, Opfer oder anderer Beteiligter durch einen individuellen Befrager beeinflussen die Auswahl der befragten Personen, die Formulierung der Fragestellung, Interessen von Fragesteller und Befragten u.v.a.m. die Ergebnisse.
- Bei der „Biographischen Methode“ bzw. der „Kasuistik“ handelt es sich in Wahrheit nicht um eine besondere Methode, sondern um besondere Daten (nämlich der Biographie des Täters bzw. anderer Beteiligter, sonstige Einzelfallkonstellationen), bei deren Analyse man vor denselben Problemen steht wie bei anderen Gegenständen.
- Ein Experiment dürfte nur in seltenen Fällen möglich sein.

Der Haupteinwand gegen die genannten Methoden besteht darin, daß sie weitestgehend Zufälligkeiten zugrunde legen: Die Auswahl von Einzelfällen (Kasuistik) oder Schriftstücken (Aktenuntersuchung, Dokumentenanalysen) ist letztlich willkürlich. Sie wird häufig von praktischen Erwägungen bestimmt (Verfügbarkeit des Materials). Eine allgemeine Erforschung des Gegenstands können sie aber nur dann gewährleisten, wenn sie systematisch, ausschließlich nach den Erfordernissen des Gegenstands und unter Ausschluß der teilweise vorprogrammierten Fehler angewandt werden, oder wenn das zufällige Resultat als Beweis (z.B. für die *Möglichkeit* eines bestimmten Verlaufs) ausreicht.

### *c) Das Eingeständnis der Ungenauigkeit: Die sog. Dunkelfeldforschung*

Die skizzierten Probleme lassen sich durch eine Verfeinerung der Erhebungsmethoden zumindest nicht vollständig beseitigen. Dies hat dazu geführt, daß man sich in der heutigen Kriminologie mit diesem Mißstand notgedrungen abgefunden und ein eigenes Forschungsgebiet, die sog. Dunkelfeldforschung, geschaffen hat, die sich mit diesen Ungenauigkeiten auseinandersetzt. Dabei handelt es sich jedoch um eine Scheinlösung des Problems. Das sog. Dunkelfeld gibt nicht nur mehr Rätsel auf als es löst, sondern ist bereits logisch ein Unding: Läßt sich über ein „Dunkelfeld“ irgend etwas aussagen? Ist es noch ein „Dunkelfeld“, wenn es sich kriminologisch erforschen läßt? Die sog. Dunkelfeldforschung ist nicht mehr als das terminologisch verbrämte Eingeständnis, daß das verfügbare empirische Material unzureichend ist.

## **X. Die Erforderlichkeit eines Nachweises des sachlichen Grundes für Häufigkeiten**

Der Rückzug der Kriminologie von angeblichen Gesetzmäßigkeiten auf weitgehend kriminalstatistisch ermittelte Häufigkeiten ist zwar eine notwendige Konsequenz aus der erforderlichen Korrektur der bisherigen deterministischen Auffassungen, entbindet aber nicht von der Notwendigkeit, die sachlichen Gründe für die festgestellten Häufigkeiten zu ermit-

<sup>57</sup> Vgl. z.B. die Zusammenstellung bei *Kaiser* (Fn. 1), § 6, S. 49 ff., insbes. S. 52 ff., Rn. 7 und 8.

teln, für erkannte inhaltliche Begründungszusammenhänge Beweis anzutreten und auf diese Weise zu wissenschaftlich bewiesenen allgemeinen Regeln zu gelangen, die sich auf künftige Fälle anwenden lassen. Solche Sachzusammenhänge sind mit der bloßen Feststellung von Häufigkeiten *noch nicht* erkannt. Der erforderliche Beweis für sie kann ebenfalls *nicht* mit Hilfe der Kriminalstatistik selbst, sondern nur mit Hilfe eines sachlichen Beweisverfahrens geführt werden:

**a) *Die erforderliche Unterscheidung zwischen bloßen Häufigkeiten und Sachzusammenhängen***

Empirisch ermittelte Daten sind nur dann aussagekräftig, wenn sie als Beleg für einen bestimmten Sachzusammenhang angeführt werden können. Der statistische Befund ist – wie bei der Analyse der Kriminalphänomenologie bereits angedeutet – noch kein wissenschaftliches Ergebnis. Mit einer Statistik können lediglich Häufigkeiten, mit einer Kriminalstatistik also nur ein bestimmtes Aufkommen von Straftaten, Tätereigenschaften, Motiven und Tatumständen belegt werden. Empirische Wissenschaft ist jedoch nicht etwa Tatsachenfeststellung unter Verzicht auf die Feststellung von Gesetzmäßigkeiten und/oder Häufigkeitzusammenhängen. Ohne beweisbare Erklärung der Zusammenhänge bleibt selbst bei Verfügbarkeit sämtlicher gewünschter Daten offen, was aus ihnen folgt.

**b) *Die methodische und sachliche Schlüsselrolle der Sachzusammenhänge***

Die bloße Häufigkeit des Zusammentreffens bestimmter Umstände besagt deshalb noch nichts, weil zwar jede hinreichend analysierte Häufung auf einem sachlichen Grund beruhen kann, dieser sachliche Grund aber nicht in den zusammentreffenden Umständen selbst liegt.

Beispielsweise läßt sich unschwer beobachten, daß während bestimmter Monate im Sommer die Zuschauerzahl in Fußballstadien plötzlich drastisch nach unten geht. Der naheliegende Schluß, daß dies an der sommerlichen Hitze liege, greift zu kurz, weil in bestimmten Wintermonaten dasselbe Phänomen zu beobachten ist. Die etwas allgemeinere Feststellung, daß ein Zusammenhang zwischen extremen Temperaturen und Zuschauerzahlen bestehe, ist zwar plausibel, aber Unfug: Der Grund für die genannte Zahlenverschiebung liegt darin, daß die Fußball-Ligen in dieser Zeit Pause haben.

Der Sachzusammenhang kann ein äußerst mittelbarer Zusammenhang sein.

Soweit der sachliche Grund für signifikante Häufigkeiten unbekannt ist, helfen selbst akribische statistische Untersuchungen nicht weiter. Man kann nur die Häufigkeit gesichert feststellen, nicht aber, worauf sie beruht. Nur wenn bereits bekannt ist, welcher Sachzusammenhang besteht, läßt sich mit Hilfe der Kriminalstatistik ermitteln, wie häufig er ist.

Aus der Kriminalstatistik lassen sich daher keine kriminologischen Sachergebnisse herleiten. Die unmittelbare sinnliche Wahrnehmung scheidet als Erkenntnismethode ebenfalls aus, soweit es um *Zusammenhänge* geht, also um Bedingungen und Bedingtes, Ursachen und Wirkungen, sei es in der Kriminalätiologie, sei es in der Pönologie. Die einzelnen Zusammenhänge können also, wenn überhaupt, nur *mittelbar* erschlossen werden. Ein solcher Schluß setzt voraus, daß man bereits über gesicherte Tatsachen verfügt, aus denen sich die Folgerung herleiten läßt.

**c) *Der entscheidende Mangel: Die Unbekanntheit der kriminologischen Sachzusammenhänge***

Die *Sachzusammenhänge*, auf denen die kriminalstatistisch ermittelten Häufigkeiten *beruhen*, liegen in der heutigen Kriminologie völlig im Dunkeln. Der Grund dafür, daß die

„Kriminologie am Scheideweg“<sup>58</sup> steht, ist nicht nur das (sachbedingte) Fehlen von Gesetzmäßigkeiten, sondern vor allem die Unbekanntheit jeglicher kriminologischer Zusammenhänge zwischen einzelnen Handlungen, ihren Gründen und ihren Folgen.

Während beispielsweise in der Medizin – bei allen Meinungsverschiedenheiten über Diagnose und Therapie – die Funktion einzelner Organe (durch EKG, EEG und andere Verfahren meßbar), die Zusammenhänge zwischen Bluthochdruck und Herzerkrankungen, die Ursache einer bestimmten Krankheit und die Wirkungsweise eines Medikaments außerhalb jeder Diskussion liegen, steht die Kriminologie insoweit mit leeren Händen da: Der Zusammenhang zwischen einer Straftat und den biologischen Merkmalen des Täters ist ebenso möglich und unbewiesen wie der Zusammenhang zu anderen „Faktoren“. Welche Wirkung eine bestimmte Ahndung der Tat auf den Täter haben wird, steht in den Sternen.

Schon die terminologische Üblichkeit, von („kriminogenen“ oder anderen) „Faktoren“ zu sprechen, ist verräterisch: Es wird nicht etwa behauptet, daß der jeweilige „Faktor“ der Grund für eine bestimmte Folge ist. Die vermeintlichen „Faktoren“ sind nicht einmal Bedingungen (*conditio sine qua non*), geschweige denn Gründe oder Ursachen. Deshalb greift man auf einen bildhaften Ausdruck zurück: Der „Faktor“ ist signifikant, auf welche Weise auch immer.

Die für jede Wissenschaft benötigten Gesetzmäßigkeiten oder Regeln sind in der Kriminologie weder für die Entstehung von Kriminalität noch für die Wirksamkeit ihrer Bekämpfung noch für die übrigen kriminologischen Arbeitsgebiete vorhanden. Welche körperlichen, gesellschaftlichen und/oder seelischen Gegebenheiten dazu führen, daß ein Mensch ein Verbrechen begeht, und unter welchen körperlichen, gesellschaftlichen und/oder seelischen Gegebenheiten eine bestimmte Maßnahme künftige Straftaten dieses Menschen verhindert, ist wie erwähnt unbekannt. Damit kann die Kriminologie das, was sie anstrebt, gegenwärtig nicht leisten:

- Selbst bei einem ermittelten individuellen Straftäter und im einzelnen vollständig aufgeklärten Tatumständen läßt sich nicht erklären, warum dieser Täter sich zu der jeweiligen Straftat entschlossen hat und wie dies zu verhindern gewesen wäre.
- Erst recht läßt sich nicht feststellen, wie eine zu treffende Maßnahme in Zukunft auf diesen Täter wirken wird (so daß sich wissenschaftlich ermitteln ließe, welche Maßnahme zu treffen ist, um künftige Straftaten dieses Täters zu verhindern).

Für Verallgemeinerungen gilt (zwangsläufig) dasselbe: Selbst soweit das Zahlenmaterial über längere Vergleichszeiträume signifikante Unterschiede erkennen läßt, gewährleistet dies keine wissenschaftlich gesicherten Erklärungen:

- Bei veränderten Zahlen kann man über den Grund der Veränderung nur spekulieren.
- Bei gleichbleibenden Zahlen kann nicht gesichert festgestellt werden, ob die ihnen zugrunde liegenden Gegebenheiten tatsächlich unverändert geblieben ist oder aber eingetretene Veränderungen durch neue, gegenläufige Entwicklungen ausgeglichen worden sind.

### ***XI. Die fehlerhafte Präsentation von Hypothesen als Erkenntnisse***

Der skizzierte Sachstand müßte dazu führen, daß die in der Kriminologie vertretenen Auffassungen jedenfalls deutlich als Hypothesen gekennzeichnet und nach Möglichkeit die (statistischen) Fehlerquoten bestimmt werden. Beides ist gegenwärtig nur selten gewährleistet, jedoch Grundbedingung für eine wissenschaftliche Weiterentwicklung. Auf bestimmte Fragen keine wissenschaftlich gesicherten Antworten geben zu können, ist nicht

<sup>58</sup> So der Titel der Abschiedsvorlesung von Hans Göppinger (vgl. Göppinger [Fn. 1], S. VII).

ehrenrührig. Fehlende wissenschaftliche Sicherheit muß jedoch offen eingeräumt und eine Meinung, die trotz dieser Unsicherheit vertreten wird, aus dem Bereich der Kriminologie, also der wissenschaftlichen Untersuchung des Verbrechens, *ausgeklammert* werden. Für die Kriminologie ist eine strenge Beschränkung auf wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse bzw. eine Kenntlichmachung von bloßen Hypothesen unabdingbar.

## ***XII. Die Folge: Endlose, unlösbare Streitigkeiten über unanwendbare Theorien zu Einzelphänomenen***

Der hier vorgebrachten Kritik kann nicht entgegengehalten werden, daß unterschiedliche Lehrmeinungen in allen Wissenschaften an der Tagesordnung sind, damit aber nicht die Wissenschaftlichkeit der jeweiligen Disziplin in Frage gestellt werden könne. Zwar käme in der Tat niemand auf den Gedanken, beispielsweise die Wissenschaftlichkeit der Medizin zu verneinen, weil die medizinische Forschung bisher bei der Bekämpfung von AIDS und Krebs keine durchschlagenden Erfolge vorweisen kann. Es geht jedoch nicht darum, daß die Kriminologie einzelne Zusammenhänge nicht erklären kann, sondern um das Fehlen *jeglicher* wissenschaftlich bewiesener Gesetze und Regeln, von denen dennoch unbekümmert behauptet wird, daß es sie gebe. Es wird nicht *um die Richtigkeit unterschiedlicher Lehrmeinungen auf der Grundlage gesicherter empirischer Befunde gestritten*, sondern spekuliert (und die Spekulation als Erkenntnis ausgegeben). Das für eine wissenschaftliche Diskussion unabdingbare Zusammenspiel von Beweis und Widerlegung funktioniert nicht. Die wissenschaftlichen Mängel der einzelnen Lehrmeinungen werden durch angeblich empirische Scheinargumente kaschiert.

Zu einer Anwendung der angeblich bestehenden Gesetze bzw. von (Häufigkeits-)Regeln auf einen Einzelfall ist die Kriminologie heute außerstande. Eine Subsumtion unter kriminologische Gesetze oder Regeln ist nach dem heutigen Stand dieser Wissenschaft eine utopische Wunschvorstellung. Angewandte Kriminologie bleibt einstweilen science fiction. In Betracht kommt gegenwärtig allenfalls, kriminalstatistische Befunde etwa bei rechtspolitischen oder kriminalistischen Fragestellungen als Argument (nicht etwa als Beweis) anzuführen.

Die Fragwürdigkeit der heutigen Kriminologie wird nicht zuletzt dadurch belegt, daß die behaupteten kriminalätiologischen oder pönologischen Befunde nicht in entsprechende Prognosen umgesetzt werden können. Die Befunde werden lediglich ex post ermittelt, eine daraus abgeleitete Regel versagt aber, wenn sie für prognostische Feststellungen herangezogen wird.

Selbst in der insoweit meist verspotteten Meteorologie lassen sich inzwischen weitgehend verlässliche Prognosen erstellen – in der Kriminologie nicht. Um im Bild zu bleiben: Die Kriminologie kann vergleichsweise nur feststellen: „Häufig regnet es“, „manchmal scheint die Sonne“, „im Winter kann es schneien“ usw. Sie kann über (durchschnittliche) Niederschlagsmengen berichten – mehr nicht.

Kriminologische Lehren gelten danach heute allenfalls für einen bestimmten örtlichen, zeitlichen und personellen Zusammenhang.

Ergibt eine Statistik, daß von 100 einzelnen Jugendlichen, gegen die 1998 in Brandenburg eine Jugendstrafe verhängt wurde, 83 bereits 1997 zu einem Zuchtmittel verurteilt worden waren, läßt sich diese Häufigkeit weder verallgemeinern noch wiederholen noch umkehren.

An anderen Orten, zu anderen Zeiten oder bei anderen Beteiligten kann sich aufgrund des Hinzutretens oder Fehlens anderer – *kriminologisch nicht erfaßter* – „Faktoren“ ein völlig anderer Befund ergeben.

Im Saarland oder für die Jahre 1996 und 1999 können sich völlig andere Zahlen als in Brandenburg ergeben. Auch für Brandenburg läßt sich nicht etwa nachweisen, daß auch in der nächsten Gruppe von 100 Jugendlichen wiederum +/- 83 bereits mit einem Zuchtmittel bedacht worden sind. Es mögen in dieser Gruppe nur 70, vielleicht aber auch 96 sein. Auf die Frage nach dem „Warum“ hat die Kriminologie keine Antwort. Nach ihren bisherigen Methoden könnte allenfalls eine zusätzliche statistische Erhebung zusätzlicher relevanter Daten Aufschluß geben. Die Erklärung mit „statistischen Schwankungen“ oder gar als „Zufall“ ist der heutigen Kriminologie verwehrt, wenn sie ihre Grundlagen ernst nimmt.

Was aus den statistischen Erhebungen für die Bekämpfung der Kriminalität folgt, muß notwendig offen bleiben. Ein Patentrezept mit dem Inhalt: „Hier liegen die *Ursachen* der Kriminalität, folglich müssen wir folgende Maßnahmen ergreifen, um diese Bedingungen zu ändern und damit die Kriminalität zu beseitigen“ kann es nicht geben. Geht man – im Gegensatz zu den kriminologischen Lehrmeinungen, mit der Strafrechtswissenschaft – von der Entschließungsfreiheit des einzelnen Menschen aus, ist vielmehr jede weitere Suche nach einem solchen Patentrezept illusorisch.

#### ***D Folgerung für die Kriminologie***

Aus den bisherigen Mißerfolgen folgt nicht etwa, daß auf kriminologische Forschungen künftig verzichtet werden kann. Vielmehr müssen die methodischen und sachlichen Konsequenzen aus diesen Mißerfolgen gezogen werden. Für die Kriminologie ergibt sich daraus die Notwendigkeit, ihre Grundlagen und Methoden einer Totalrevision zu unterziehen.

Kriminalätiologie und Pönologie lassen sich auf die Fragen reduzieren: Warum entschließt sich ein Mensch in einer bestimmten Situation, ein Verbrechen zu begehen? Wie kann man einen Menschen dazu veranlassen, künftig keine Verbrechen zu begehen?

Die Antwort auf diese Fragen macht sich die Kriminologie unmöglich, indem sie nicht auf die (letztlich freie, wenn auch möglicherweise beeinflusste) Motivation der Beteiligten, sondern auf angebliche Ursachen, also Notwendigkeiten abstellt.

Das Ziel der Kriminologie ist nicht die Anhäufung statistischen Materials, sondern die Zusammenführung wissenschaftlich gesicherter Regeln und/oder Einzelbefunde zu einer systematischen wissenschaftlichen Gesamtkonzeption, auf die bei der Verbrechensbekämpfung zurückgegriffen werden kann. Ob bzw. wann dies gelingt, ist offen.

#### ***E Zwischenergebnis für die Untersuchung der Grenzkriminalität***

Die Antwort auf die Frage, auf welche wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden der Kriminologie bei der Erforschung der Kriminalität in einer Grenzregion zurückgegriffen werden kann, fällt ernüchternd aus: Die Kriminologie verfügt zwar über eine unüberschaubare Fülle von Detailmaterial. Eine wissenschaftliche Gesamtkonzeption liegt dem jedoch nicht zugrunde – und kann dem nicht zugrunde liegen:

Nach dem gegenwärtigen Stand der Kriminologie bieten lediglich die Methoden und Erkenntnisse der Kriminalistik einen Ansatzpunkt für eine wirksame Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet. Darüber hinaus haben wir *wissenschaftlich* letztlich *nichts* in der Hand.

Zu Beginn des Projekts hatten wir uns vorgenommen, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden eine umfassende und verlässliche Zusammenstellung der verfügbaren empirischen Daten im Grenzgebiet zu erstellen sowie die weitere, detaillierte Zahlen zusammenzutragen, die eine gesicherte Grundlage für die weitere Projektarbeit zu erhalten.

Um aus diesen statistischen Daten verwertbare Aussagen ableiten zu können, sollten darüber hinaus die parallelen Daten aus anderen Städten bzw. Regionen zusammengetragen werden,

- mit der Stadt Flensburg, die aufgrund ihrer Größe und ihrer Grenznähe zu Dänemark eine ähnliche Ausgangssituation wie Frankfurt (Oder) aufweist,
- mit der polnischen Stadt Bialystok an der Grenze zu Weißrußland,
- mit der Stadt Marburg, die von der Größe her mit Frankfurt (Oder) vergleichbar ist, bei der aber aufgrund der zentralen Lage alle Besonderheiten, die sich aus einer Grenzlage ergeben, entfallen,
- ggf. mit weiteren vergleichbaren Städten bzw. Regionen, z.B. an der deutsch-französischen Grenze oder in einem Drei-Länder-Eck.

Die nunmehr vorgetragene Auffassung führt zu der Notwendigkeit, insoweit vollständig umzudenken. Dies bedeutet keineswegs einen Fehlschlag: Auch ein negatives Resultat ist ein Ergebnis, auch, wenn es sich durch bloßes Nachdenken ergibt, so daß man die Frage stellen kann, warum man nicht schon früher zu diesem Ergebnis gelangt ist. Dieses Ergebnis lautet:

Der Versuch, die Probleme der Kriminalität im Grenzgebiet mit Hilfe der Kriminologie zu lösen, ist auf absehbare Zeit nicht aussichtsreich.

## **2. Teil: Die Gegensätzlichkeit der politischen Konzepte: „Wegschauen“ oder „Aufräumen“?**

Das Fehlen gesicherter kriminologischer Erkenntnisse führt dazu, daß auch in der politischen Diskussion über Fragen der Verbrechensbekämpfung jede Orientierung fehlt. Jeder Standpunkt erscheint daher ebensogut vertretbar wie der Gegenstandspunkt, die Verbrechensbekämpfung ist ein unüberschaubares Diskussions- und Experimentierfeld. Über die Fragen, ob die Kriminalität steige oder abnehme und wie man ihr am besten beikomme, wird vor allem im sog. Sommerloch, zu Wahlkampfzeiten und nach spektakulären Einzelfällen heftig gestritten. Die einen beschwichtigen, die anderen fordern ein hartes Durchgreifen, wiederum andere hoffen auf „runde Tische“ oder kurzfristig erstellte Aktionsprogramme. Ungeachtet der Differenzen bei nahezu jeder Einzelfrage lassen sich zwei Grundkonzeptionen unterscheiden:

- „Wegschauen“, „Deeskalation“, „Bekämpfung der „Kriminalitätsfurcht“.
- „Aufräumen wie in New York“.

### ***A Überblick über die bisherige Praxis: Einschreiten oder Nichteinschreiten nach Ermessen***

Bei einer Vielzahl von Delikten hat sich in Deutschland in der polizeilichen Praxis in den letzten Jahrzehnten ein „flexibles“ Konzept von Einschreiten und Nichteinschreiten herausgebildet: Nach Deliktsart und Tat Umständen abgestuft ist es danach möglich, daß die Polizeibehörden – sei es zur „Deeskalation“, sei es aus „Kapitulation“ – auf ein Eingreifen bewußt verzichten. Im Bereich der Justiz entspricht dem die seit 1975 drastisch erweiterte Möglichkeit der Verfahrenseinstellung aus Opportunitätsgründen.

Die Beispiele für derartige „zurückhaltende“ Reaktionen bzw. eine „flexibel response“ bei der Bekämpfung der Kriminalität sind weitgehend bekannt:

### ***I. Delikte nach dem BTMG***

Insbesondere in Großstädten gehören polizeilich teilweise observierte, aber geduldete Drogenszenen zum Alltag.

„Am Hamburger Jungfernstieg müssen Reisende sich zwischen Dealern und Drogenabhängigen hindurchzwängen. Auf Treppen kochen Junkies Heroin. Ein Polizist erklärt: ‘Einschreiten können wir nicht’ – das verbiete die ‘Hamburger Linie’ der von den Grünen gelenkten Drogenpolitik“<sup>59</sup>.

Der Drogenkonsum auf offener Straße unter den Augen der Polizei erregt allenfalls noch dann Aufsehen, wenn er in teuren Wohngebieten oder in der Nähe von Kindergärten oder Schulen stattfindet. Soweit Proteste aus der Bevölkerung Erfolg haben, führen sie dazu, daß die Szene an einen anderen Platz in der Stadt verlagert wird.

### ***II. Krawalle in Fußballstadien***

Ausschreitungen überwiegend alkoholisierter Fußball-„Fans“ vor und nach Großveranstaltungen werden so weit wie möglich toleriert, „um nicht noch Öl ins Feuer zu gießen“. Die potentiellen Randalierer werden unter Polizeiaufsicht ins Stadion und anschließend zurück zum Bahnhof geleitet. Ergänzt wird diese „Deeskalationsstrategie“<sup>60</sup> durch umfangreiche Programme zur „Fanbetreuung“. Beamte des Bundeskriminalamtes beklagen öffentlich, daß sich auf diese Weise ein Krawalltourismus einer zahlenmäßig überschaubaren Gruppe von „Fans“ entwickelt habe, der durch die Polizei von Spiel zu Spiel begleitet werde.

### ***III. Verstöße gegen das Vermummungsverbot***

Nach § 27 Abs.2 Nr.2 i.V.m. § 17a Abs.2 Nr.1 VersammlungsgG ist das Tragen von Vermummungen bei öffentlichen Versammlungen untersagt. Dennoch greifen die Polizeibehörden bei Verstößen gegen das Vermummungsverbot nicht ein, weil abzusehen ist, daß dies der Auslöser zu den von den Vermummten angestrebten gewalttätigen Auseinandersetzungen wäre.

### ***IV. Keine Ermittlungen bzw. Routineeinstellungen bei „Bagatelldelikten“***

Bei Delikten wie Sachbeschädigungen („Graffiti“), Verkehrsordnungswidrigkeiten, unerlaubtem Entfernen vom Unfallort u.ä. werden Ermittlungen häufig von vornherein für zu aufwendig oder aussichtslos gehalten. Aber auch Verfahren wegen Delikten, bei denen die Täter aufgrund von Anzeigen bekannt sind (z.B. Ladendiebstähle, Schwarzfahren) führen häufig zu Routineeinstellungen. Das BVerfG<sup>61</sup> hat diesen Weg beispielsweise bei BTM-Delikten empfohlen: Zwar müsse ein Strafverfahren eingeleitet werden, dieses könne jedoch umgehend nach § 153 StPO wieder eingestellt werden.

### ***V. Beispiele aus der Grenzregion***

In Frankfurt(Oder) ist das bekannteste Beispiel für die polizeiliche Duldung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten der Zigarettenverkauf auf dem Platz der Republik.

<sup>59</sup> „Welt am Sonntag“ vom 9.8.1998, S. 9; vgl. auch „Der Spiegel“, 28/1997, S. 12 (Leserbrief): „Verkehrte Welt. Verängstigte Anwohner und verunsicherte Polizisten müssen durch Dealer-Spalier Spießbruten laufen“.

<sup>60</sup> Vgl. dazu z.B. Northoff, Rechtspsychologie, Bonn 1996, S. 519: „Bei Störungen einzelner, die ... strafbare Handlungen ... darstellen (können), den Störer beiseite nehmen und, ohne ihn menschlich zu demütigen, das störende Verhalten thematisieren und auf die Konsequenzen für die Opfer und für ihn selbst (bei polizeilichem Eingreifen) hinweisen ... Bei Störungen aus Gruppen kann es sich empfehlen, nach dem mutmaßlichen Gruppenführer zu fragen oder sonst einzelne Personen ... anzusprechen und an ihre Mitverantwortung für die anderen Gruppenmitglieder zu appellieren“. Ferner Schmalzl, „Deeskalation - Entstehungsgeschichte, Irrungen und Versuch einer Klärung eines schwierigen Begriffs“, in: Die Polizei 1996, 254 ff.

<sup>61</sup> BVerfGE 90, S. 145 ff. (189 ff.).



Tagtäglich werden hier un versteuerte polnische Zigaretten auf offener Straße zum Kauf angeboten. Während des Oder-Hochwassers und der dadurch bedingten Sperrung der Grenzübergänge führten die dadurch freigewordenen Einsatzkräfte im Rahmen der Aktion „Flagge zeigen“ vierzehn Tage lang konsequente Kontrollen durch, worauf der Verkauf eingestellt wurde<sup>62</sup>. Inzwischen ist wieder weitgehend der alte Zustand erreicht<sup>63</sup>.

Aber auch bei anderen Delikten wird dieses Konzept praktiziert.

## ***B Die zu beobachtende Gegenbewegung: Die Forderung nach konsequentem Einschreiten wegen aller Straftaten und Ordnungswidrigkeiten***

In der öffentlichen Diskussion stößt die skizzierte Praxis in letzter Zeit zunehmend auf Widerspruch. Als Vorbild für ein Gegenkonzept dienen vor allem die seit etwas über drei Jahren praktizierten Methoden der New Yorker Polizei. Die Frage lautet, weshalb diese – offenbar wirksamen – Methoden nicht auch in der Bundesrepublik angewendet werden.

### ***I. Das New Yorker Konzept***

Das Konzept der New Yorker Polizei wird mit dem Schlagwort „Null Toleranz“ zusammengefaßt: Die Polizeibehörden wurden auf 45000 Beamte aufgestockt (so daß nunmehr statistisch auf weniger als 200 Einwohner ein Polizist entfällt) und grundlegend neu organisiert. Die neuen Devisen lauteten:

„Wehret den Anfängen der Unordnung. Handelt, bevor etwas passiert“. „Mit Ordnung in geringen Dingen bekommt man das Große und Ganze wieder auf die Reihe“. „Wer auf den Boden spuckte, Alkohol trank, in der Ecke urinierte, bekam Ärger. Festnahme, mal eine Nacht in Haft, mal einfach eine Durchsuchung, strenge Befragung, alle Daten registriert, Bahnverweis“. „Jede noch so entfernte Rechtsgrundlage war gut genug, den Bettlern, Störern, Krachmachern, Saufbolden das Leben schwer zu machen“. „Eine geöffnete Dose Bier in der Hand reichte aus für erkennungsdienstliche Maßnahmen, für Durchsuchung, Registrierung im Polizeicomputer“<sup>64</sup>.

Den Schwerpunkt der Polizeiarbeit bildeten systematische Aktionen gegen Schwarzfahrer, Sprayer, Drogen-Dealer, Schulschwänzer, Hütchenspieler, Prostituierte und deren Kunden usw. Ergänzt wird das Konzept durch umfassende, per Computer verfügbare Polizeiregister, ständige Polizeipräsenz im Straßenbild, in Schnellverfahren verhängte Bußgelder und Arbeitsauflagen sowie eine drastische Zunahme von Verhaftungen:

„Verbrechen beugt man am besten vor, indem man die Leute, die Verbrechen verüben, von den Straßen entfernt“, führt der NYPD-Boß aus. Es handele sich dabei um eine mehr oder weniger begrenzte Gruppe, und die muß man verfolgen, verhaften und so lange wegsperrn wie möglich“<sup>65</sup>.

Das Ziel ist dabei nicht die Repression, sondern die Prävention:

„Wir wollen nicht bestrafen, sondern Verhalten korrigieren“. „Doch, es geht. Das ist ja das Wundervolle. Es ist die Revolution der Polizeiarbeit. Sogar Dealer ändern sich“<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 14.11.1997, S.9: Zoll will auf Hortenvorplatz ab Montag Flagge zeigen ... Härtere Gangart angekündigt“; 18.11.1997, S.1: „Trotz Zollstreife arbeiten die Schieber weiter“; S. 9: „Zöllner und Schieber teilen sich friedlich den Marktplatz“; der Zoll sei „nicht darauf aus, Schmuggel-Stangen zu beschlagnahmen, Schieber festzunehmen und neue Strafverfahren einzuleiten, ‘sondern wir wollen dort Flagge zeigen’; 22.11.1997, S. 11: “Erste Erfolge nach Zoll-Präsenz in der City / Schmuggler sind fast überall verschwunden“.

<sup>63</sup> Vgl. aber z.B. „Märkische Oderzeitung“ vom 28.8.1998, S. 7: „Zigarettschmuggler wurden gefaßt ... Polizeiaktion am Hortenvorplatz“.

<sup>64</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 49, 53.

<sup>65</sup> „Der Spiegel“, 29/1997, S. 126 ff., 129.

<sup>66</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 54.

Die Auswirkungen dieses Konzepts sind relativ unstrittig: Die Kriminalität in der 7,5-Millionen-Metropole ist drastisch zurückgegangen. Die Zahl der Schwarzfahrer ist um 80 Prozent gesunken, die Zahl der Morde ging um fast die Hälfte zurück. In den Parks der Stadt kann man sich wieder gefahrlos aufhalten, die Benutzung der U-Bahn ist ebenfalls kein Risiko mehr. New York ist heute, so der Bürgermeister, eine der sichersten Städte der Welt<sup>67</sup>.

„Die Frankfurter Schule wundert sich: ‘Keiner mag glauben, was da in New York passiert ist’, sagt der Sozialpädagoge Henner Hess, ‘alle sagen, das kann nicht sein’. Hess sagt: ‘Es ist aber so. Ich war da’“<sup>68</sup>.

## **II. Die Diskussion dieser Konzeption in der Bundesrepublik**

Die Situation in den Großstädten der Bundesrepublik ist der New Yorker Situation vor drei Jahren durchaus ähnlich:

„Die stille Bitte um ein bißchen mehr Obrigkeit erfüllt mittlerweile die Bürger, die durch die S-Bahn-Stationen Hamburg-Sternschanze, Frankfurt-Griesheim oder Köln-Chorweiler hasten. Da riecht es nach Gewalt. Graffiti, Müll, Exkrememente sind Signale für Randalen: Hier kümmert sich keiner, egal was passiert. Es kümmerte sich keiner, als in einem Hamburger S-Bahn-Wagen eine junge Frau vergewaltigt wurde. Es kümmerte sich keiner, als auch einem Frankfurter Bahnsteig ein junger Mann niedergestochen wurde, weil seine Lederjacke Neid erregt hatte. In der S-Bahn kann man dealen, fixen, randalieren, oder auch ein Feuer legen – in der S-Bahn ist alles möglich“<sup>69</sup>.

„1993 hieß das Quartier in der Kleinbürgervorstadt Griesheim die „Frankfurter Bronx“. Autos brannten, Polizeiwagen wurden mit einem Hagel von Steinen begrüßt. „Die Beamten haben sich da zum Schluß nicht mehr hingetraut“<sup>70</sup>.

Es kann daher nicht verwundern, daß zahlreiche Polizisten und Politiker die Forderung erhoben haben, die New Yorker Konzeption zu übernehmen:

- „Die Polizei muß ganz neu über ihre Aufgaben nachdenken“, sagt der Inspekteur der Hamburger Polizei, *Wolfgang Sielaff*<sup>71</sup>.
- „Nun muß man mal die harte Seite der Zange anziehen“ erklärte der ehemalige Hamburger Bürgermeister, *Henning Voscherau*<sup>72</sup>.
- „Natürlich kann man etwas dagegen tun – man kann doch nicht einfach sagen, es geht nicht“, erklärt der Berliner Innensenator *Schönbohm*<sup>73</sup>.

*Gerhard Schröder*, inzwischen Kanzlerkandidat der SPD, erklärte in dem bereits erwähnten Interview auf die Frage „Von New York lernen?“:

„Man kann was lernen, was nicht heißt, daß man alles übernehmen soll. Lernen kann man, daß eine verstärkte Präsenz der Polizei auf den Straßen vorbeugend wirkt. Auch in Deutschland gehören die Polizisten wieder auf die Straße, die Bürger müssen sie sehen. Lernen von New York kann man, daß wegsehen nichts mit Liberalität zu tun hat, lernen kann man, daß man Verbrechensbekämpfung nicht Sozialarbeitern überlassen kann. Wir

<sup>67</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 48, 49.

<sup>68</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 56.

<sup>69</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 53.

<sup>70</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 59.

<sup>71</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 50.

<sup>72</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 50.

<sup>73</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48.

... haben lange über die Ursachen von Kriminalität diskutiert und zu wenig über deren Bekämpfung<sup>74</sup>.

Diese Äußerungen erregten vor allem deshalb Aufsehen, weil *Schröder* die Ausländerkriminalität in den Zusammenhang einbezog (Überschrift: „Kriminelle Ausländer raus!“). Ein Kernsatz lautete: „Wegsehen“ hat „nichts mit Liberalität zu tun“. *Schröder* stürzte mit diesen Feststellungen „Freund und Feind in Verwirrung“. Die CDU/CSU reagierte verärgert über das „geklaute Wahlkampfthema“, Parteifreunde und Grüne waren empört<sup>75</sup>. Ein Jahr später, im gegenwärtig andauernden Bundestagswahlkampf, hat sich die „New Yorker“ Linie *publizistisch* weitgehend durchgesetzt:

Die CSU wirbt in einem Zeitungsinsert mit dem Slogan „Null Toleranz gegen Verbrechen. Starker Staat zum Schutz der Menschen. Wir schützen die Bürger, nicht die Verbrecher“<sup>76</sup>. Die SPD „verschärft Kurs gegen Kriminalität“<sup>77</sup>, „beim Kampf gegen Verbrechen ziehen Union und SPD an einem Strang / Programm-Unterschiede nur im Detail“<sup>78</sup>. Dagegen lehnen vor allem die Grünen diese „Große Koalition bei der inneren Sicherheit“<sup>79</sup> ab und warnen vor einer „Allianz der schwarzen Sheriffs und der Roten Rächer“<sup>80</sup>.

### III. Der Hintergrund der Diskussion

Die Forderung nach „Aufräumen wie in New York“ schlägt nicht zuletzt deshalb nach wie vor hohe Wellen, weil diese Konzeption das Gegenteil dessen ist, was in der Bundesrepublik in den letzten fast 30 Jahren weitgehend anerkannt war:

„Die Idee, den Frieden in den Städten zur polizeilichen Angelegenheit zu machen, zerstört ... ein Dogma, das die moderne Kriminalpolitik der neuen wie der Alten Welt bisher bestimmt hat: Kriminalität, so die Lehre von Rechten und von Linken, lasse sich nur bekämpfen, wenn man deren tiefere Ursachen bekämpft. Der Unterschied zwischen dem linken und dem rechten Weltbild bestand allein in der Antwort auf die Frage, was wohl die ‘tieferen’ Ursachen seien. Die sozialen Ungerechtigkeiten, sagen die einen; der Verfall von Moral und Erziehung sagen die anderen“<sup>81</sup>.

Beide Deutungen liefen darauf hinaus, auf Repression bei der Kriminalitätsbekämpfung mehr oder weniger zu verzichten (und statt dessen die Ursachen zu beseitigen).

So wurde (und wird) beispielsweise die Auffassung vertreten, Forschungen über jugendliche Gewalttäter hätten ergeben, daß die Mittel der Justiz generell ungeeignet seien, die

<sup>74</sup> „Bild am Sonntag“ vom 20.7.1997, S. 4. – Vgl. auch *Bölling* (Fn. 44): „Kriminologen und Soziologen, die sich selber als ungemein progressiv verstehen und die sich uns schlichten Zeitgenossen an Einsicht weit überlegen vorkommen, wollen uns weismachen, daß die noch immer wachsende Gewalt von Jugendlichen nur im Zusammenhang mit dem sozialen Umfeld zu verstehen ist. Als ob Arbeitslosigkeit grundsätzlich ein Freibrief für kriminelles Verhalten ist. Wir müssen uns von diesen naseweisen Professoren nicht darüber belehren lassen, daß die Bekämpfung von Verbrechen auf Dauer nur erfolgreich ist, wenn der Staat den Ursachen nachgeht“.

<sup>75</sup> Einige Schlagzeilen: „Der Sozi für den Stammtisch“ („Die Zeit“ vom 25.7.1997), „Gerhard Schröder – Die ‘Abrißbirne der SPD’“ („taz“ vom 22. Juli 1997), „Schröder mit Handschellen“ („Süddeutsche Zeitung“ vom 21.7.1997, S. 4), „Politik in Wild-West-Manier“ („Süddeutsche Zeitung“ vom 22.7.1997, S. 7), „Populismus pur“ („Braunschweiger Zeitung“ vom 22.7.1997), „Wer ist der schärfste im ganzen Land“ („Süddeutsche Zeitung“ vom 22.7.1997), „Und jetzt der Law-and-order-Mann“ („Hannoversche Allgemeine Zeitung“ vom 22.7.1997).

<sup>76</sup> Vgl. z.B. „Süddeutsche Zeitung“ vom 25.7.1998, S. 7.

<sup>77</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 28. Juli 1998, S. 1.

<sup>78</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 28. Juli 1998, S. 5.

<sup>79</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 28. Juli 1998, S. 5. Vgl. bereits „Süddeutsche Zeitung“ vom 24.7.1997, S. 4: „Das geklaute Wahlkampfthema“; ferner dieselbe Zeitung ein Jahr später, 29.7.1998, S.4: „Der Unterschied, der keiner ist“

<sup>80</sup> „Süddeutsche Zeitung“ vom 30.7.1998, S. 5.

<sup>81</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 56.

Nachwuchskriminellen zu bessern: „Nichts tun“, so der Tübinger Kriminologe *Hans-Jürgen Kerner*, sei möglicherweise „die adäquate Reaktion auf Jugendkriminalität“<sup>82</sup>.

Insbesondere bei „Bagatelldelikten“ ist ein polizeiliches Einschreiten danach fehl am Platze.

„Lange Zeit“, so die New Yorker Einschätzung, „habe die Polizei, wenn Beschwerden über Autowracks auf der Straße, heruntergekommene Häuser, aggressive Bettler, Schlägereien oder Motorradrennen in der Nachbarschaft gekommen seien, gesagt: „Kommt uns doch nicht mit so was“. Es war wie mit den Graffiti: Nichts dagegen zu tun war anfangs der Ausdruck von Liberalität, multikultureller Toleranz, dann wurde es zur Gleichgültigkeit, dann war es zu spät“<sup>83</sup>.

Genau in der als gesichert geltenden These „Keine Kriminalitätsbekämpfung ohne Kenntnis der Ursachen von Kriminalität“ liegt dem New Yorker Konzept zufolge der Fehlschluß:

„Vielleicht gibt es ein Mittel gegen Kriminalität, das nicht bei den Ursachen ansetzt, und trotzdem hilft. Es muß ja nicht immer gleich die Welt verbessert werden, es wäre ja schon was, wenn es weniger Gewalt gäbe. Vielleicht braucht es die Skrupellosigkeit eines Bill Bratton, der mit seinen Polizisten einfach mal die Symptome bekämpfte. Vielleicht reicht aber auch schon der pragmatische Hinweis, daß es ja offensichtlich nicht mehr habe so weitergehen können“<sup>84</sup>.

### **C Folgerungen**

Die New Yorker Erfahrungen sind ein Beleg für die Unrichtigkeit der These der Kriminologie, daß das Verbrechen „Ursachen“ habe (so daß es sich nur durch deren Beseitigung bekämpfen lasse). Sie bestätigen damit die Richtigkeit des Schuldstrafrechts:

Wenn man die Kriminalität erfolgreich bekämpfen kann, ohne deren „Ursachen“ zu verändern, läßt dies nur den Schluß zu, daß es insoweit gar nicht um Verursachungszusammenhänge, sondern um freie Entschlüsse von Menschen geht, die man sehr wohl beeinflussen kann:

„Die Polizei kann das Verhalten von Menschen ändern. Denn alles Verhalten ist erlernbar – und wir bestimmen die Lernbedingungen“<sup>85</sup>.

Die Zweifel an den New Yorker Erfolgen unter Hinweis auf andere mögliche Ursachen des (ebenfalls bezweifelten) Rückgangs der Kriminalitätsziffern implizieren die These, daß der Rückgang auch ohne alle diese polizeilichen Maßnahmen, insoweit also „von selbst“ eingetreten wäre – eine seltsame Koinzidenz.

Festzustellen sind einschneidende Veränderungen nach *darauf abzielenden* Maßnahmen. Bei *im übrigen gleichbleibenden* Bedingungen lassen sie nur den Schluß zu, daß diese Maßnahmen den gewünschten Effekt hatten.

Wenn das Verbrechen keine Ursachen hat, sondern auf dem Entschluß des Täters beruht, kann es dadurch bekämpft werden, daß dieser Entschluß beeinflußt wird. Anreiz und Abschreckung sind fördernde bzw. hinderliche Bedingungen in der Rechnung des Täters. Bei im Affekt oder unter ähnlichen Umständen begangenen Taten mögen die Abwägung des Täters zwischen Pro und Contra der Tat wenig durchdacht und die Beeinflussungsmög-

<sup>82</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 53.

<sup>83</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 54.

<sup>84</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 56.

<sup>85</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 54.

lichkeiten daher Einfluß gering sein. Sie sind jedoch selbst in diesen Fällen – bei einem schuldfähigen Täter – gegeben. Darauf beruht das Schuldstrafrecht.

Die gerade infolge der Ratlosigkeit der Kriminologen aufgekommene These: „Man kann nichts tun“<sup>86</sup> ist falsch. „Natürlich kann man etwas dagegen tun“<sup>87</sup>. Die wissenschaftliche Ungeklärtheit der kriminologischen Probleme bei der Erklärung der Ursachen von Verbrechen führt daher nicht dazu, daß man bei der Bekämpfung von Straftaten die Hände in den Schoß zu legen hätte. Hierfür ist New York ein eindrucksvoller Beleg.

Die von der „New York Times“ zutreffend gezogene Schlußfolgerung lautet:

„Wir wissen nicht warum es funktioniert, aber es funktioniert“<sup>88</sup>.

Das bedeutet nicht, die wissenschaftliche Suche nach Erklärungen aufzugeben. Aber es wäre absurd, die Arbeit von Polizei und Justiz einzustellen, bis man wissenschaftliche Beweise gefunden hat.

Der Leiter des Grenzschutzkommandos Ost, *Wache*, erklärte während unserer Expertenanhörung im vergangenen Jahr:

„Polizeilich gibt es kaum Probleme, gegen die man nicht halbwegs erfolgreich vorgehen könnte“<sup>89</sup>.

Inwieweit ein solches erfolgreiches Durchgreifen rechtmäßig ist, ist eine *andere*, sich daran anschließende Frage.

### 3. Teil: Gesetzmäßige Gefahrenabwehr und Strafverfolgung

#### A *Methodischer Ansatz*

Die in der Diskussion weitgehend vernachlässigte juristische Frage lautet, wie die skizzierten gegensätzlichen Konzeptionen nach geltendem deutschen Recht zu beurteilen sind. Dazu muß analysiert werden, inwieweit Polizei und Justiz verpflichtet sind, zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung tätig zu werden, und welche Rechte sie dabei haben<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48.

<sup>87</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48.

<sup>88</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 55. Vgl. auch „Der Spiegel“ 29/1997, 126 ff., 134: „Niemand weiß wirklich, warum das Verbrechen zurückgeht“.

<sup>89</sup> *Wache*, in: Wolf (Fn. 2), S. 216.

<sup>90</sup> Welche Unklarheiten insoweit bestehen, zeigt die Diskussion über das erwähnte Interview *Gerhard Schröders*: Seiner Forderung nach Abschiebung ausländischer Täter wurde vom Bundesinnenminister entgegengehalten, daß dies in die Kompetenz der Länder falle und niemand Herrn *Schröder* daran hindere, Ausländer aus Niedersachsen abzuschleppen (vgl. z.B. „Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 22.7.1997: „Schröder macht nur Kraftsprüche“). Der Vorsitzende der Polizeigewerkschaft vertrat demgegenüber die Auffassung, die Abschiebung sei durch internationale Abkommen rechtlich ausgeschlossen (vgl. „Süddeutsche Zeitung“ vom 22.7.1997: „Politik in Wild-West-Manier“). – Die CSU stellte dem Konzept *Schröders* zwölf Thesen entgegen, in denen u.a. schärfere gesetzliche Regelungen gefordert wurden. Tags darauf mußte sie einräumen, daß einige der CSU-Vorschläge bereits Gesetzesinhalt waren (vgl. „Süddeutsche Zeitung“ vom 31.7.1997, S. 5: „CSU stiftet in Bonn Verwirrung. Einige der zwölf Forderungen sind bereits Gesetz“).

## **B Die Gesetzesstruktur**

### **I Die gesetzliche Verpflichtung zum Einschreiten**

#### **a) bei Verdacht einer Straftat**

##### *1. Staatsanwaltschaften*

Die Staatsanwaltschaften sind gemäß § 152 Abs.2 StPO verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Bei Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts sind sie verpflichtet, Anklage zu erheben. Sie haben insoweit kein Ermessen<sup>91</sup>.

Ein Ermessen besteht vielmehr nur bei Vorliegen eines gesetzlichen Ausnahmetatbestands:

- Nach § 153 Abs.1 S. 1 StPO kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des für die Eröffnung zuständigen Gerichts von der Verfolgung einer Straftat absehen, wenn die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht.
- Mit Zustimmung des für die Eröffnung zuständigen Gerichts und des Beschuldigten kann die Staatsanwaltschaft das Verfahren wegen eines Vergehens gegen bestimmte Auflagen und Weisungen einstellen, wenn diese geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht (§ 153 a Abs.1 StPO).
- Weitere Tatbestände, die eine Verfahrenseinstellung aus Opportunitätsgründen ermöglichen, sind in den §§ 154 ff. StPO enthalten.

Schreitet ein Staatsanwalt trotz Vorliegens eines Tatverdachts und Nichtvorliegens eines Ausnahmetatbestands vorsätzlich nicht ein, vereitelt er als Amtsträger, daß ein anderer dem Strafgesetz gemäß verurteilt wird, und macht sich daher nach § 258a StGB strafbar.

##### *2. Beamte des Polizeidienstes*

Beamte des Polizeidienstes, die Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft sind, sind gemäß § 152 Abs.2 GVG verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft Folge zu leisten.

Alle Behörden und Beamten des Polizeidienstes haben darüber hinaus nach § 163 Abs.1 StPO Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Insoweit wird die (Kriminal-)Polizei tätig, „ohne Aufträge der Staatsanwaltschaft abzuwarten“<sup>92</sup>. „In diesem Rahmen ist ihr gesetzlicher Auftrag gleich dem der Staatsanwaltschaft (§ 160 I)“<sup>93</sup>. Verletzt ein Beamter des Polizeidienstes durch Untätigbleiben vorsätzlich diese Pflicht, macht er sich ebenso wie ein Staatsanwalt nach § 258a StGB strafbar<sup>94</sup>.

##### *3. Gerichte*

Die Gerichte haben auf eine entsprechende Anklage hin zu erkennen, ob eine Straftat vorliegt. Das Gericht hat dabei zur Erforschung der Wahrheit die Beweisaufnahme von Amts wegen auf alle Taten und Beweismittel zu erstrecken, die für die Entscheidung von Bedeu-

<sup>91</sup> So zutreffend BGH NJW 1970, 1543 f., der allerdings die Gesetzesgebundenheit, die sich daraus ergibt, durch den Hinweis auf angeblich „unbestimmte Rechtsbegriffe“ bzw. „Beurteilungsspielräume“ fehlerhaft verneint.

<sup>92</sup> Kleinknecht/Meyer-Goßner, StPO, 43. Auflage, München 1997, § 163 Rn. 1.

<sup>93</sup> Kleinknecht/Meyer-Goßner (Fn. 92), § 163 Rn. 1.

<sup>94</sup> Ferner kommt Strafbarkeit wegen Teilnahme an dem jeweiligen Delikt (Beihilfe durch Unterlassen) in Betracht.

tung sind (§ 244 Abs.2 StPO). Ein Richter, der eine Straftat ungeahndet läßt, macht sich nach §§ 258a, 339 StGB wegen Strafvereitelung im Amt und Rechtsbeugung strafbar.

**b) bei Verdacht einer Ordnungswidrigkeit**

Gemäß § 53 Abs.1 S.1 und 2 OWiG haben die Behörden und Beamten des Polizeidienstes neben Straftaten „nach pflichtgemäßem Ermessen“ auch Ordnungswidrigkeiten zu erforschen und dabei alle unaufschiebbaren Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten. Sie haben dabei grundsätzlich dieselben Rechte und Pflichten wie bei der Verfolgung von Straftaten.

Die Wendung „nach pflichtgemäßem Ermessen“ bedeutet nicht etwa, daß die Beamten und Behörden des Polizeidienstes nach Belieben darüber entscheiden könnten, *ob* sie eine Ordnungswidrigkeit verfolgen oder nicht. Das Ermessen darf nicht in einer Weise ausgelegt werden, die die gesetzlich vorgesehene Pflicht zur Erforschung von Ordnungswidrigkeiten verneint<sup>95</sup>. Das Ermessen kann sich daher nur auf die *Art und Weise* beziehen, in der der Verpflichtete seiner Verpflichtung nachkommt. Letztlich gilt insoweit nichts anderes wie für die Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Straftaten: Auch diese hat ein Ermessen, ob sie bestimmte Zwangsmittel einsetzt oder nicht, den Beschuldigten frühzeitig oder erst am Ende der Ermittlungen vernimmt usw.

Ein Ermessen, ob eine bestimmte Tat verfolgt wird, besteht nicht bei der Sachverhaltserforschung, sondern ausschließlich bei der verfahrensabschließenden Entscheidung durch die *Verwaltungsbehörde*: Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist nach § 35 OWiG die gesetzlich im einzelnen bestimmte Verwaltungsbehörde zuständig. Diese Verwaltungsbehörde<sup>96</sup> kann das Verfahren wegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 47 Abs.1 S.2 OWiG einstellen, solange es bei ihr anhängig ist. Wird der Polizei schon bei der Erforschung des Sachverhalts fehlerhaft ein Ermessen eingeräumt, wird damit die sachwidrige Möglichkeit eröffnet, ein Einschreiten abzulehnen, obwohl der Sachverhalt noch unklar ist. Soweit für die verfahrensabschließende Entscheidung eine andere Verwaltungsbehörde zuständig ist, wird unzulässig in deren Ermessen eingegriffen, da diese gar nicht mehr vor die Entscheidung gestellt wird, ob sie das Verfahren weiterführt. Statt ihrer entscheidet bereits die Polizei.

Die Einstellung liegt nach § 35 OWiG „im pflichtgemäßen Ermessen“ der Verwaltungsbehörde. Auch die Verwaltungsbehörde ist daher an einer willkürlichen Nichtverfolgung gehindert. Es ist danach beispielsweise ausgeschlossen, daß die Verwaltungsbehörde bestimmte Ordnungswidrigkeiten überhaupt nicht verfolgt. Das Ermessen ist notwendig auf den Einzelfall beschränkt. Insoweit gelten die allgemeinen Regeln über die Ermessensfehler. Aus dem Umstand, daß eine Tat „nur“ eine Ordnungswidrigkeit ist, kann daher nicht geschlossen werden, daß die Behörden nicht einzuschreiten bräuchten.

Die Strafdrohung wegen Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) bezieht sich zwar dem eindeutigen Gesetzeswortlaut (§ 11 Abs.1 Nr.5 StGB) zufolge nur auf strafatbestandmäßige Taten, also nicht auf Ordnungswidrigkeiten. Die vorsätzliche Nichtverfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist aber eine Dienstpflichtverletzung.

<sup>95</sup> A.A. z.B. *Mitsch*, Recht der Ordnungswidrigkeiten, Heidelberg 1995, § 3, S. 153 ff. Rn. 4 ff.; unklar z.B. *Wache*, in: *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, München 1989, § 53 Rn. 9.

<sup>96</sup> Daß diese Behörde auch die Polizei sein kann, ändert nichts daran, daß die Erforschung des Sachverhalts und die verfahrensabschließenden Entscheidung streng voneinander zu trennen sind. Vgl. dazu *BT-Drucks. V/1269*, S. 81: „Soweit die Polizeibehörde nicht selbst Bußgeldbehörde ist ..., liegt es nicht in ihrem Ermessen von der Einleitung eines Bußgeldverfahrens abzusehen. Hierzu ist nur die Verwaltungsbehörde befugt ... Dies gilt selbst dann, wenn nur eine bedeutungslose Ordnungswidrigkeit festgestellt wird“.

**c) bei einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung**

Nach den sog. Generalklauseln der Landespolizeigesetze (vgl. z.B. § 1 Abs.1 PolG Bbg<sup>97</sup>) hat die Polizei außer den strafprozessualen Verpflichtungen vor allem die präventive Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr).

Auch insoweit steht es in konkreten Gefahrensituationen nicht im Belieben der Polizei, ob sie einschreitet. Beispielsweise nach § 4 PolG Bbg trifft die Polizei ihre Maßnahmen zwar ebenfalls nach pflichtgemäßem Ermessen. Wie bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten bedeutet dies jedoch nur, daß sie sich bei der Erfüllung ihrer Pflicht zum Einschreiten der zweckmäßigsten Maßnahme bedienen kann. Das Ermessen der Polizei hat lediglich den Inhalt, daß sie Zweckmäßigkeitsentscheidungen hinsichtlich *der Art und Weise*, nicht aber hinsichtlich des *Ob* ihres Vorgehens zu treffen hat<sup>98</sup>.

Die Polizei kann z.B. bei Vorliegen der besonderen Voraussetzungen unmittelbaren Zwang anwenden, einen Nichtstörer heranziehen oder die Ersatzvornahme veranlassen. Sie hat jedoch nicht das Recht, Entscheidungen zu treffen, die darauf hinauslaufen, daß die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung weiterbesteht.

Das polizeiliche Ermessen ist daher keine Ausnahme vom sog. Legalitätsprinzip. Die Gegenauffassung läuft darauf hinaus, das Einschreiten davon abhängig zu machen, ob der Polizei dies zweckmäßig erscheint<sup>99</sup>. Dies ist mit einer rechtsstaatlichen Polizei unvereinbar (Polizei- bzw. Willkürstaat), vor allem aber schon deshalb widersinnig, weil dann der Verpflichtete selbst zu entscheiden hätte, ob er es für zweckmäßig hält, sich pflichtgemäß zu verhalten oder nicht<sup>100</sup>.

**d) zur Vorbeugung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten**

„Im Rahmen der Gefahrenabwehr“ hat die Polizei auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, vgl. z.B. § 1 Abs.1 PolG Bbg). Auch insoweit gilt, daß die Polizei ein Ermessen hat, auf welche Weise sie dieser Verpflichtung nachkommt, nicht aber in der Entscheidung frei ist, ob sie zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten tätig wird oder nicht.

**II. Die Beschränkung auf gesetzliche Eingriffe**

**a) Grundsätze**

Polizei und Justiz greifen bei einem Einschreiten gegen eine bestimmte Person zwangsläufig in deren Rechte ein.

So beeinträchtigen beispielsweise Untersuchungshaft, vorläufige Festnahme und einstweilige Unterbringung das Recht auf Freiheit der Person, die körperliche Untersuchung das Recht auf körperliche Unversehrtheit, die Durchsuchung und Beschlagnahme das Eigentumsrecht usw.

<sup>97</sup> Gesetz vom 19.3.1996 (GVBl. I, 74). – Die Polizeigesetze der anderen Länder enthalten entsprechende Bestimmungen.

<sup>98</sup> Vgl. z.B. *Brandt/Smeddinck*, in: Jura 1994, 225 ff., 231: „Das Opportunitätsprinzip berechtigt ... nicht zu Untätigkeit und Reaktionslosigkeit“. – A.A. z.B. *Götz*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage, Göttingen 1995, § 13, S. 129 Rn. 349: „Das Ermessen umschließt das Ob, Wann und Wie des behördlichen Handelns als eine Einheit“. – Wie hier z.B. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 7.Auflage, München 1998, § 13, S. 70 ff., Rn. 91 ff., insbes. S. 73 f. Rn. 93.

<sup>99</sup> So ausdrücklich *Tettinger*, Besonderes Verwaltungsrecht / 1, 4. Auflage, Heidelberg 1995, § 16, S. 153 ff., insbes. Rn. 240: „An Zweckmäßigkeitskriterien orientierte Entscheidung über das ‘Ob’ eines Einschreitens“.

<sup>100</sup> Ob der Bürger einen *Anspruch* auf Einschreiten bzw. ermessensfehlerfreie Verwaltungsentscheidung hat, ist eine davon streng zu unterscheidende andere Frage.



Ein solcher Eingriff ist nur rechtmäßig, wenn der Betroffene einverstanden ist oder die Voraussetzungen eines (rechtfertigenden) *gesetzlichen* Eingriffstatbestands vorliegen.

Eine gesetzliche Grundlage ist (mittelbar) auch dann erforderlich, wenn der Eingriff auf eine richterliche Anordnung oder einen Verwaltungsakt gestützt ist: Gerichte und Verwaltungen können insoweit keine Entscheidungen ex nihilo treffen.

Die Rechtmäßigkeit des Eingriffs hängt im einzelnen von den Erfordernissen des jeweiligen Eingriffstatbestands ab. Die Eingriffstatbestände unterscheiden sich nach der Art des beeinträchtigten Rechts sowie nach der Art des Eingriffs.

So ist beispielsweise eine nächtliche Hausdurchsuchung grundsätzlich nur auf richterliche Anordnung bei Verfolgung auf frischer Tat, bei Gefahr im Verzug oder zur Wiederergriffung eines entwichenen Gefangenen zulässig (§§ 104 Abs.1, 105 Abs.1 S.1 StPO). Eine vorläufige Festnahme nach § 127 Abs.2 StPO ist dagegen bei Gefahr im Verzug jederzeit zulässig, wenn die Voraussetzungen eines Haftbefehls oder eines Unterbringungsbefehls vorliegen.

Polizei und Justiz sind demnach bei ihrem pflichtgemäßen Einschreiten auf die ihnen insoweit gesetzlich eingeräumten Rechte beschränkt. Die Pflicht zum Einschreiten ist m.a.W. kein Freibrief für die zu ergreifenden Maßnahmen<sup>101</sup>.

**b) *Allgemeine Voraussetzung eines Eingriffs aufgrund eines strafprozessualen Eingriffstatbestands***

Nach § 152 Abs.2 StPO sind die Staatsanwaltschaften nur dann zu einem Einschreiten berechtigt (und verpflichtet), wenn zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß eine Straftat begangen worden ist. Der tatbestandsmäßig erforderliche sog. Anfangsverdacht setzt voraus, daß objektiv ein Anlaß zu Ermittlungen besteht. Strafprozessuale Maßnahmen, die vorsätzlich ohne jeden Verdachtsgrund vorgenommen werden, erfüllen den Straftatbestand der Verfolgung Unschuldiger (§ 344 StGB).

Für die Behörden und Beamten des Polizeidienstes ergibt sich, auch soweit sie nicht Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft sind, aus § 163 Abs.1 StPO dasselbe Erfordernis.

**c) *Allgemeine Voraussetzung eines Eingriffs aufgrund eines polizeirechtlichen Eingriffstatbestands***

Nach § 1 PolG Bbg (bzw. den entsprechenden Bestimmungen der Polizeigesetze der anderen Länder) erfordert das präventive Tätigwerden der Polizei objektiv das Vorliegen einer sog. polizeilichen Gefahr.

Der Verdacht einer solchen Gefahr oder eine künftige Gefahr reichen hierfür entgegen einer in der neueren polizeirechtlichen Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassung nicht aus<sup>102</sup>.

Erforderlich ist insoweit eine gegenwärtige Gefahr<sup>103</sup>.

Dem steht nicht entgegen, daß nach dem BGG, dem Zollgesetz und den Landespolizeigesetzen die Möglichkeit sog. verdachtsunabhängiger Kontrollen besteht. Diese Maßnahmen sind keine polizeilichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr; sie richten sich nicht gegen einen (bestimmten) Störer, sondern betreffen (wie z.B. allgemeine Verkehrskontrollen)

<sup>101</sup> Aus der Aufgabenzuweisung kann nicht etwa auf die Wahl der Mittel geschlossen werden, deren sich Polizei und Justiz zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen dürfen.

<sup>102</sup> Das skizzierte gesetzliche System beruht auf der Freiheit des Bürgers, in die von Staats wegen grundsätzlich nur dann eingegriffen werden darf, wenn er sich objektiv rechtswidrig verhält. Im einzelnen würde die Begründung hierfür den Rahmen des Beitrags sprengen. Zum Meinungsstand vgl. z.B. *Knemeyer* (Fn. 98), § 10 Ziff. 3: „Anscheinsgefahr, Gefahrenverdacht, Putativgefahr“, S. 53 ff.

<sup>103</sup> Zu den im polizeirechtlichen Schrifttum insoweit getroffenen Unterscheidungen vgl. z.B. *Knemeyer* (Fn. 98), S. 53 ff., insbes. Rn. 68.

eine Vielzahl von Personen. Die Zulässigkeit dieser Maßnahmen (z.B. aufgrund von Betretungs-, Nachschau- und Probenahmerechten im Umwelt- und Gewerbe-recht) bedarf einer außerpolizeirechtlichen (umweltrechtlichen bzw. gewerberechtlichen) Begründung.

#### **d) Die einzelnen Eingriffsrechte**

1. Bei Verdacht einer Straftat kommen beispielsweise eine vorläufige Festnahme (§ 127 StPO) und Verhaftung (§§ 112 ff. StPO), Durchsuchungen (§§ 102 ff. StPO), sämtliche erforderliche Vernehmungen von Beschuldigten und Zeugen (vgl. insbes. §§ 133 ff. StPO), oder die Sicherstellung von Urkunden und anderen Beweismitteln (§§ 94 ff. StPO) in Betracht. Zulässig ist die Anwendung aller gesetzlich vorgesehenen prozessualen Zwangsmittel, sofern deren besondere Tatbestandserfordernisse vorliegen. In den Grenzen dieser speziellen Erfordernisse haben Staatsanwaltschaft und Polizei beim Verdacht einer Straftat das Recht (und die Pflicht), alle zu deren Verfolgung und Ahndung gesetzlich vorgesehenen Maßnahmen zu ergreifen.

2. Bei der Erforschung von Ordnungswidrigkeiten haben die Behörden und Beamten des Polizeidienstes nach § 53 OWiG grundsätzlich dieselben Rechte wie bei der Verfolgung von Straftaten.

3. Bei einem Eingreifen aufgrund der Landespolizeigesetze stehen den Polizeibehörden nur die dort gesetzlich im einzelnen vorgesehenen Maßnahmen (vgl. z.B. §§ 5 ff. PolG Bbg) zur Verfügung. Sie beziehen sich ausschließlich auf die Abwendung der Gefahr. Polizeiliche Eingriffe sind danach nur zulässig, soweit sie zur Beendigung der Gefahr erforderlich sind. Auch Maßnahmen der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten dürfen nur getroffen werden, wenn dies aufgrund der Polizeigesetze oder anderer Gesetze zulässig ist (vgl. z.B. § 1 Abs. 5 PolG Bbg).

4. Hinzu kommen ggf. spezialgesetzliche (z.B. straßenverkehrsrechtliche oder baurechtliche) Ermächtigungsgrundlagen.

### **III. Verfassungsrechtliche Einschränkungen?**

Eingriffe durch Polizei und Justiz sind danach rechtmäßig, soweit sie von der jeweiligen Eingriffsermächtigung gedeckt sind.

Die gesetzlich zulässigen Eingriffe stehen nicht etwa pauschal „unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit“:

- Im Polizeirecht reduziert sich dieser Grundsatz sachlich auf die Erforderlichkeit des Eingriffs (also das Nichtexistieren eines mildereren Mittels)<sup>104</sup>: Was sich im Verlauf der Ermittlungstätigkeit nach dem Stand der Dinge als „angebracht“ herausstellt, ist im Begriff Erforderlichkeit enthalten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit kann nicht etwa dazu führen, daß der gefährdete Bürger die Bedrohung hinzunehmen habe.
- Ist ein Eingriff gesetzmäßig und erforderlich, kann sich die „Unverhältnismäßigkeit“ im übrigen nur auf die Verfassungsmäßigkeit der Eingriffsermächtigung beziehen (und damit nur mittelbar auf die Rechtmäßigkeit des einzelnen Eingriffs auswirken). Der inhaltlich unbestimmte „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ darf nicht als Vorwand dienen, gesetzlich nicht vorgesehene Tatbestandserfordernisse hinzuzudichten und damit Eingriffsrechte über den Gesetzesinhalt hinaus einzuschränken.

Gegen ein konsequentes Durchgreifen insbesondere der Polizei *im Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlagen* werden demgegenüber häufig prinzipielle juristische Bedenken angeführt:

<sup>104</sup> Vgl. z.B. *Pieroth/Schlink*, Grundrechte. Staatsrecht II. 11. Auflage, Heidelberg 1995, Rn. 310 ff., insb. Rn. 314.

„Erfolgversprechende Rezepte, Strategien und im einzelnen auch Taktiken finden in unserem Rechtsstaat ihre Grenzen im Grundgesetz“<sup>105</sup>.

Im Ergebnis werden bei dieser Argumentation die Handlungsmöglichkeiten der Polizei trotz anfänglicher Hervorhebung in Frage gestellt:

„Ein autoritäres Staatssystem, eine Diktatur könnte je nach Willen jegliches Grenzproblem teilweise oder auch ganz beseitigen, indem es keine Rücksicht nimmt auf Menschenrechte, die heute in den meisten Staaten der Welt gewährleistet sind. Diese Möglichkeit hat der demokratische Rechtsstaat nicht. Die Mittel, die er zur Verfügung hat, sind nicht groß, angesichts der feinsinnigen und menschenrechtswahrenden Beschränkungen, die er sich auferlegt“<sup>106</sup>.

Darüber hinaus wird damit der Inhalt der geltenden Gesetze ins Gegenteil verkehrt: Durch die Hinweise auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Grundgesetz wird der juristisch verfehlte Eindruck erweckt, es sei jeweils im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die gesetzmäßigen, nach kriminalistischer Erfahrung wirksamen polizeilichen Maßnahmen der Europäischen Menschenrechtskonvention und dem Grundgesetz entsprechen. Es wird verkannt, daß die Entscheidung zwischen Einschreiten und Untätigkeit bereits im Gesetz gefallen ist und im Einzelfall nur in Gebundenheit an das Gesetz getroffen werden kann. Zu prüfen ist lediglich, ob Maßnahmen *nach den geltenden sog. einfachgesetzlichen Regelungen* rechtlich zulässig sind. Ob die insoweit getroffenen Bestimmungen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten, ist eine andere Frage, die zudem kaum juristisches Kopfzerbrechen bereitet, wenn sie wie erforderlich auf den Inhalt der geltenden Gesetze beschränkt (und nicht auf politische Strategien und Taktiken bezogen) wird.

Der allgemeine verfassungsrechtliche Ansatzpunkt für die hier zu klärenden Fragen ist der Wortlaut des Art. 20 Abs.3 GG:

„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“.

Eine unmittelbare Argumentation mit der „verfassungsmäßigen Ordnung“ ist daher Polizei und Justiz verwehrt.

Eine verfassungsrechtliche Analyse führt im übrigen zu einer *Bestätigung* der hier vertretenen Auffassung, daß Polizei und Justiz zu einem konsequenten Eingreifen verpflichtet sind: Aus den Grundrechten der Bürger wird im verfassungsrechtlichen Schrifttum teilweise die Verpflichtung abgeleitet, die Grundrechte entsprechend zu schützen<sup>107</sup>. Allgemeine Konzeptionen für das polizeiliche Eingreifen müssen dem Rechnung tragen. Ferner ist Art.3 GG zu beachten. Ein willkürliches Nichteingreifen im Einzelfall ist also auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen.

#### **IV. Besonderheiten im Grenzgebiet?**

Alle getroffenen Feststellungen gelten auch für Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Grenzgebiet. An der Verpflichtung von Polizei und Justiz, konsequent einzuschreiten, ändert sich nichts.

Es kommen lediglich besondere Verpflichtungen und Rechte hinzu.

Beispielsweise nach Art. 9 des Schengener Übereinkommens<sup>108</sup> sind die Polizei- und Zollbehörden im Kampf gegen Kriminalität zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit den

<sup>105</sup> *Wache*, in: Wolf (Fn. 2), S. 216.

<sup>106</sup> *Dönitz*, in: Wolf (Fn. 2), S. 96.

<sup>107</sup> Zum Meinungsstand vgl. z.B. *Isensee*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, Heidelberg 1992, § 111, S. 143 ff.

<sup>108</sup> Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, vom 14.6.1985, veröffentlicht m. Bek. des BMI vom 29.1.1986 (GMBL., S. 79).

Behörden der anderen vertragschließenden Staaten verpflichtet, vor allem gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und Waffen, gegen die unerlaubte Einreise und den unerlaubten Aufenthalt von Personen, gegen Steuer- und Zollhinterziehung sowie gegen Schmuggel. Nach Art 3 Abs.2, 6 Abs.1 bis 4 des Übereinkommens zur Durchführung<sup>109</sup> des Schengener Abkommens ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, Maßnahmen gegen das unbefugte Überschreiten der Außengrenzen der Schengen-Staaten (also auch der Grenze zu Polen) zu treffen.

### ***C Konsequenzen für die Beurteilung der heute diskutierten politischen Konzepte***

#### ***I. Die Gesetzeswidrigkeit polizeitaktischen „Wegschauens“***

Soweit die Polizei bei Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht eingreift, handelt sie gesetzeswidrig.

Für derartiges „Wegschauens“ gibt es gerade in der Grenzregion Frankfurt(Oder) eine Fülle von Beispielen.

So trieb beispielsweise im Herbst vergangenen Jahres eine vom Bürgermeister der Stadt Frankfurt(Oder) öffentlich beschriebene Gruppe von 25 bis 30 Glatzköpfen mit Bomberjacken und Springerstiefeln bekanntermaßen seit Monaten am Oderturm und in der Bahnhofsgegend ihr Unwesen, ohne daß Veranlassung zu einem polizeilichen Einschreiten gesehen wurde. Das Problem wurde erst zur Kenntnis genommen, nachdem es zu einem Überfall auf einen polnischen Studenten gekommen war<sup>110</sup>.

Bei einer Demonstration „gegen rechts“ im November 1997 hatten sich einige Teilnehmer verummmt, wie bereits erwähnt eine Straftat. Die Aufforderung der Polizei, die Verummung abzunehmen, wurde mit dem höhnischen Satz kommentiert: „Bullen, es ist schweinekalt“. Nach der Demonstration plünderten Teilnehmer einen Supermarkt<sup>111</sup>. Ein Sprecher der Polizei erklärte nachher, man habe die Demonstration erst beginnen lassen, nachdem die Verummung abgenommen worden sei. Am Vorliegen einer vollendeten Straftat ändert das nichts. Daß die Täter verfolgt worden wären, ist auch von Seiten der Polizei nicht behauptet worden.

Im brandenburgischen Angermünde kam es im Februar 1998 innerhalb einer Woche zu zwei Brandanschlägen gegen ein Alternatives Literaturcafé und die Wohnung eines Ausländerbeauftragten. Über die Vorgeschichte wurde berichtet: „Seit Monaten schon mehren sich Gewalttätigkeiten gegenüber unschuldigen Bürgern. Ausgangspunkt ist häufig der Angermünder Bahnhof. Dort konnte sich seit mehreren Wochen eine zehn bis 20 Mann starke Gruppe etablieren, die nach kräftigem Alkoholgenuß ohne Vorwarnung zuschlägt. Vornehmlich freitags und sonnabends, so weiß der Leiter der Angemünder Wache ..., kommt es zu derartigen Vorfällen. ... Allein vier Körperverletzungen gehen seit Jahresbeginn auf das Konto dieser Gang. ‘Dort treffen sich gewaltbereite Jugendliche, die sich der rechten Szene zugehörig fühlen’, bestätigt Polizeisprecher ... Besonders hohe Wellen schlägt in Angermünde die Tatsache, daß auf dem städtischen Sportplatz in einer Baracke ein illegaler rechter Jugendklub seine Aktivitäten entfalten konnte. Wer dahinter steht, ist der Polizei offenbar noch ein Rätsel. ‘Wir ermitteln’, heißt es dazu, wie auch zu allen anderen Vorfällen in den letzten Tagen“<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> BGBl. 1993 II, S. 1013 ff.

<sup>110</sup> Vgl. z.B. „Märkische Oderzeitung“ vom 4.11.1997.

<sup>111</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 8.12.1997, S. 7.

<sup>112</sup> Vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 3.2.1998.

Bei Vorliegen einer Straftat machen sich die für das Nichteingreifen Verantwortlichen möglicherweise selbst wegen Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) strafbar. Soweit es um Ordnungswidrigkeiten oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung geht, verletzen untätig bleibende Polizeibeamte ihre Dienstpflichten. Sie verhindern (wenn auch in nicht strafbarer Weise), daß die Gerichte oder Verwaltungsbehörden pflichtgemäß tätig werden können.

Die Duldung von Drogenschauplätzen, von Vermummungen, von Gewalttätigkeiten durch „Hooligans“ oder von Steuerstraftaten ist danach ebenfalls ein strafbares Verhalten. Daß die Staatsanwaltschaften deswegen in der Vergangenheit keine Strafverfolgungsmaßnahmen eingeleitet haben, steht dem nicht entgegen, sondern begründet u.U. die Strafbarkeit der hierfür verantwortlichen Staatsanwälte.

Die Erwägung, beispielsweise gegen Zigarettenschmuggler nicht einschreiten zu können, weil die dafür benötigten Beamten anderweitig benötigt würden<sup>113</sup>, ist verfehlt. Der damit begründete generelle Verzicht auf ein Einschreiten führt zu „rechtsfreien Räumen“, d.h. zu staatlich eröffneten Gelegenheiten zur Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten<sup>114</sup>.

Keine Rechtfertigung für das skizzierte Untätigbleiben der Polizeibehörden ist ferner der Umstand, daß in den meisten derartigen Fällen die Täter nachträglich ermittelt werden konnten. Die geschilderte Gesetzesstruktur schließt gerade aus, daß sich die Polizei auf die strafprozessuale Verfolgung beschränkt und ihre präventive Tätigkeit vernachlässigt. Die Alternative läuft darauf hinaus, daß sich die von Gewalttaten betroffenen Bürger bzw. die von Plünderungen betroffenen Inhaber von Supermärkten erst einmal als Opfer zur Verfügung stellen müssen.

Ein zentrales Problem besteht insoweit darin, daß das Nichteinschreiten weitgehend auf dienstlicher Weisung beruht, also nicht auf eine Entscheidung des Beamten vor Ort, sondern auf eine allgemeine Anordnung der vorgesetzten Behörden zurückgeht. Die insoweit bestehenden Verantwortlichkeiten sind nach den allgemeinen Grundsätzen von Täterschaft und Teilnahme zu beurteilen:

- An der Rechtswidrigkeit der Duldung auch durch den einzelnen Polizeibeamten vor Ort ändert sich durch die Weisung nichts. Sein Verschulden ist individuell zu prüfen.
- Durch die dienstliche Weisung kann sich zusätzlich eine Verantwortlichkeit des die Weisung erteilenden Vorgesetzten ergeben.

## ***II. Die Gesetzwidrigkeit flächendeckender Einstellungen aus Opportunitätsgründen***

Die Praxis der Staatsanwaltschaften, bestimmte Delikte routinemäßig nach §§ 153, 153a StPO einzustellen, ist ungeachtet der weitgehenden Unbestimmtheit der Merkmale „öffentliches Interesse“ und „geringe Schuld“ deshalb gesetzwidrig, weil beide gesetzlichen Wendungen auf die individuelle Tat bezogen sind, so daß als Opportunitätserwägungen notwendig nur individuelle Umstände in Betracht kommen. Beispielsweise generell bei einer geringen Schadenshöhe oder bei Ersttätern einzustellen ist mit der Gewaltenteilung unvereinbar, weil auf diese Weise entgegen dem vom Gesetzgeber festgelegten Wortlaut der jeweiligen Straftatbestände ein zusätzliches Tatbestandserfordernis (hoher Schaden, Wiederholungstat usw.) konstruiert wird.

Im Ergebnis führt die genannte staatsanwaltschaftliche Praxis dazu, daß jeder beispielsweise einen Ladendiebstahl oder eine Tat nach § 265a StGB („Schwarzfahren“)

<sup>113</sup> Vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 14.11.1997, S. 9.

<sup>114</sup> Vgl. „Der Spiegel“, 28/1997, S. 12 (Leserbrief): „Wenn der Staat nicht vermag, seine Bürger umfassend vor Bedrohung durch offen auftretende kriminelle Gestalten zu schützen, dann sind die Opfer letztlich auch Opfer des Staates geworden“.

„frei“ hat. Dies ist das Gegenteil des Inhalts dieser Bestimmungen. Rechtsprechung und Schrifttum gehen daher weit über den Gesetzeswortlaut hinaus:

Die §§ 152 Abs.2, 153 ff. StPO lassen sich dahin zusammenfassen, daß die Staatsanwaltschaft zum Einschreiten verpflichtet ist, wenn nicht die Merkmale eines gesetzlichen Ausnahmetatbestands erfüllt sind. Eine Einstellung nach §§ 153 ff. StPO setzt daher voraus, daß das Vorliegen dieser Tatbestandserfordernisse individuell geprüft und begründet wird. Dieser Zusammenhang wird in Rechtsprechung und Schrifttum schon dadurch verdeckt, daß statt von den einzelnen Tatbestandserfordernissen vom „Opportunitätsprinzip“ als rechtmäßigem Abweichen vom „Legalitätsprinzip“ die Rede ist. Schon durch die Verwendung des Wortes „Prinzip“ wird damit eine Freiheit behauptet, die Staatsanwaltschaft und Gerichte dem Gesetz zufolge nicht haben. Die Gegenüberstellung von „Legalitäts-“ und „Opportunitätsprinzip“ besagt darüber hinaus sprachlich, daß die Justiz das Recht habe, aus Gründen der Zweckmäßigkeit (Opportunität) von der Legalität abzuweichen, also aufgrund eigener Nützlichkeitsabwägungen illegal zu handeln. Die verfehlte Terminologie negiert außerdem schon im Ansatz das strenge gesetzliche Grundsatz-Ausnahme-Verhältnis („soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“, § 152 Abs.2 StPO). Sie führt zu einer verfehlten „Abwägung“ zwischen beiden „Prinzipien“ und damit zu einer Aushöhlung des Gesetzes<sup>115</sup>.

### **III. Die Rechtmäßigkeit konsequenten polizeilichen Eingreifens**

Eine Überprüfung der in New York praktizierten Methoden ergibt, daß die meisten Maßnahmen, über die berichtet wird, auch nach deutschem Recht zulässig sind:

- Zahlreiche Maßnahmen (Vorläufige Festnahme, Untersuchungshaft, Durchsuchung usw.) entsprechen den in der StPO vorgesehenen prozessualen Zwangsmitteln.
- Die geforderte Möglichkeit einer raschen Aburteilung ist durch die Bestimmungen über das beschleunigte Verfahren (§§ 417 ff. StPO), aber auch das Strafbefehlsverfahren (§§ 407 ff. StPO) eröffnet.
- Die Speicherung von Daten über Tat und Täter, ein Kernstück der New Yorker Konzeption, wird durch das BZRG sowie durch die Landespolizeigesetze ermöglicht.
- Die Anfertigung von Lichtbildern und Fingerabdrücken gegen den Willen des Beschuldigten ist nach § 81b StPO zulässig, „soweit es für die Zwecke des Erkennungsdienstes notwendig“ ist. Die Bestimmung schafft damit nicht nur für strafrechtliche Ermittlungshandlungen, sondern auch für polizeirechtliche Präventionsmaßnahmen eine Rechtsgrundlage<sup>116</sup>. Dies ist vom BVerfG für unbedenklich erklärt worden<sup>117</sup>.

Materiellrechtlich stellen die in New York mit „Null Toleranz“ verfolgten Delikte ganz überwiegend auch nach deutschem Recht Ordnungswidrigkeiten dar:

- Nach § 117 Abs.1 OWiG handelt ordnungswidrig, wer ohne berechtigten Anlaß oder in einem unzulässigen oder nach den Umständen vermeidbaren Ausmaß Lärm erregt, der geeignet ist, die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft erheblich zu belästigen oder die Gesundheit eines anderen zu schädigen.
- Nach § 118 Abs. 1 OWiG handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen.

<sup>115</sup> Diese Gefahr besteht auch bei anderen pauschalen, plakativen Formeln (z.B. „Lauschangriff“, „Beschleunigtes Verfahren“, „Organisierte Kriminalität“ usw.), die an die Stelle methodischer Gesetzesauslegung treten.

<sup>116</sup> Vgl. Pfeiffer/Fischer, StPO, München 1995, § 81b Rn. 1.

<sup>117</sup> BVerfGE 66, 192, 202.

- Darüber hinaus enthalten kommunale Satzungen häufig ein Verbot, in der Öffentlichkeit Alkohol zu trinken, bzw. die Möglichkeit, ein solches Verbot anzuordnen und eine Zuwiderhandlung als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.

#### **IV. Die Gesetzwidrigkeit polizeilichen „Aufräumens“**

Nicht jede Maßnahme, die sich als polizeilich wirksam erweist, ist rechtmäßig. Die Polizei ist vielmehr auf die ihr gesetzlich eingeräumten Eingriffsrechte beschränkt.

Einzelne der in New York praktizierten Methoden sind dementsprechend nach deutschem Recht wegen Fehlens eines entsprechenden Eingriffstatbestands ausgeschlossen. Dabei ist von folgendem auszugehen:

- Strafprozessuale Zwangsmaßnahmen kommen von vornherein nur insoweit in Betracht, als sie zur Ermittlung sowie zur Sicherstellung des Verfahrens erforderlich sind. Die entsprechenden gesetzlichen Eingriffsrechte berechtigen also – schon aufgrund der sog. Unschuldsvermutung nach Art. 6 Abs. 2 MRK – weder zu einer Ahndung der Tat noch zu polizeitaktisch motivierten Maßnahmen, die über den jeweiligen Fall hinausgehen.
- Durch ein Strafurteil können nach dem StGB als Hauptstrafen nur Geld- oder Freiheitsstrafe verhängt werden. Maßnahmen wie Arbeitsauflagen usw. kommen daher *als Strafe* nicht in Betracht. Ein Großteil der New Yorker Maßnahmen dürften zwar weitgehend als Bewährungsaufgaben bzw. -weisungen (§§ 56b, 56c StGB) möglich sein, bei Einverständnis des Beschuldigten auch im Rahmen einer Einstellung nach § 153a StPO. Durch die Abschaffung der kurzzeitigen Freiheitsstrafe (und damit auch einer zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe) ist jedoch für die Taten, um deren Aburteilung es bei dem New Yorker Konzept geht, regelmäßig die Geldstrafe vorgesehen.

Jugendlichen und Heranwachsenden kann der Richter zwar nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 und 4 JGG als Zuchtmittel auferlegen, Arbeitsleistungen zu erbringen oder einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung zu zahlen. Als Erziehungsmaßregeln kommen ferner nach § 10 JGG Weisungen in Betracht. Beide Maßnahmen dürfen aber nicht als Strafe verhängt, sondern nur getroffen werden, soweit dies aus Gründen der Erziehung oder Prävention notwendig ist<sup>118</sup>. Ein Einsatz dieser „Reaktionsmittel“<sup>119</sup> wie in New York scheidet daher aus.

- Ordnungswidrigkeiten können nach deutschem Recht ausschließlich mit einer Geldbuße geahndet werden. Freiheitsentziehung ist nicht ersatzweise, sondern nur als Erzwingungshaft vorgesehen.
- Aufgrund der Erforderlichkeit eines speziellen Eingriffsrechts können auch die polizeirechtlichen Bestimmungen nicht als allgemeine Ermächtigungsgrundlage für die in New York praktizierten Maßnahmen dienen.

Rechtswidrig wäre in Deutschland daher beispielsweise

- die Praxis der New Yorker Polizei, Festgenommene als Informanten auszuhorchen. Zwar besteht – unabhängig von der Festnahme und damit vom Gegenstand der Beschuldigung – die Möglichkeit, eine Person als Zeugen zu vernehmen, aber nur zu einem bestimmten Beweisthema. Vor allem darf die Vernehmung nicht an die Ahndung der Tat gekoppelt werden, die dem Beschuldigten zur Last gelegt wird (§ 136a Abs.1 StPO).
- die Beschlagnahme des Autos eines Freiers für zwei Tage mit dem Ziel, seine Ehefrau auf den Vorfall aufmerksam zu machen<sup>120</sup>.

<sup>118</sup> Vgl. meine Ausführungen in: Strafe und Erziehung nach dem Jugendgerichtsgesetz, Marburg 1984.

<sup>119</sup> So die irreführende Zusammenfassung der Maßnahmen im jugendstrafrechtlichen Schrifttum. Vgl. z.B. Brunner, JGG, 10. Auflage, Berlin u.a. 1996, § 5 Rn. 1 ff. m.w.Nachw.

<sup>120</sup> Vgl. „Der Spiegel“, 29/1997, S. 126 ff., 128.

- die Ahndung der Tat mit der Verpflichtung zu Arbeitsleistungen.

### **V. Zusammenfassung**

Polizei und Justiz, aber auch Grenzschutz und Zoll sind nach der geltenden deutschen Gesetzeslage bei Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung umfassend zum Einschreiten verpflichtet. Das New Yorker Konzept ist *insoweit* bei uns Gesetz. Das bisher in Deutschland praktizierte Konzept des Nichteinschreitens gegen bestimmte Delikte mit dem Ziel einer „Deeskalation“, also ein Nichteinschreiten nach dem Ermessen der Behörden, ist daher gesetzwidrig. Eine „Toleranz“ gegenüber Straftaten und Ordnungswidrigkeiten entspricht nicht der Gesetzeslage. Bei ihrem pflichtgemäßen Einschreiten sind die Beamten auf die ihnen gesetzlich eingeräumten Rechte beschränkt.

Soweit es um die Verfolgung von Straftaten geht, sind die Verantwortlichen in den Behörden selbst strafbar, wenn sie vorsätzlich nicht einschreiten. Aber auch gegen Ordnungswidrigkeiten müssen die Behörden und Beamten des Polizeidienstes einschreiten, ob sie wollen oder nicht, also unabhängig davon, ob sie die gesetzliche Regelung, zu deren Einhaltung sie ihre Gesetzesgebundenheit zwingt, politisch befürworten oder ablehnen.

## **D Die Gefahren eines Nichteinschreitens nach Ermessen**

### **I. Die Gefährdung der Bürger**

Das in der Vergangenheit praktizierte „Wegschauen“ führt dazu, daß die Bürger zahllosen *vermeidbaren* Gefahren ausgesetzt werden.

Beispielsweise die geduldeten Drogenszenen in Großstädten sind nicht nur eine Belästigung der Bürger, sondern eine massive Gefährdung von Kindern und Jugendlichen, von sog. Beschaffungskriminalität ganz abgesehen.

Daß es insoweit um „zumutbare“ „Bagatellen“ gehe läßt sich ernstlich nicht behaupten.

Zu welchen Auswüchsen die bisher nicht ernstlich verfolgte Gewalt von Fußball-„Fans“ führen kann, ist spätestens durch die Vorgänge während der Fußball-Weltmeisterschaft 1998 in Frankreich, insbesondere durch den Mordversuch an dem französischen Polizeibeamten in Lens<sup>121</sup> unter Beweis gestellt worden. Einer der deutschen Täter war der Polizei „als Hooligan bekannt, er fällt in die Kategorie C: Das sind die, die stets auf Krawall aus sind“<sup>122</sup>.

### **II. Die Gefahr der Selbsthilfe**

Der Ausschluß der Selbsthilfe (vgl. § 229 BGB) ist nur dadurch und folglich auch nur so lange gerechtfertigt, wie der Staat seine Aufgaben erfüllt. Tut er dies nicht, ist die Rückkehr zur Selbsthilfe nicht nur die wahrscheinliche Konsequenz, sondern man muß, wenn man wissenschaftlich redlich ist, bereit sein, die Rechtmäßigkeit der Selbsthilfe in einer solchen Situation unvoreingenommen zu prüfen.

Einige Beispiele für diese Entwicklung aus Brandenburg: „600 Brandenburger sorgen als Freizeitpolizisten mit Kontrollgängen für Sicherheit in ihren Heimatorten. ... Solidaritätsgemeinschaft zum Schutz vor Kriminalität (SSK) ... Seitdem die Sicherheitspartner ihre Runden drehen, ist die Einbruchquote drastisch zurückgegangen“<sup>123</sup>. „Kleingärtner an der Neiße haben aufgerüstet. Mit Schreckschußpistolen, Handschellen, Nachtsichtgeräten

<sup>121</sup> Vgl. z.B. „Süddeutsche Zeitung vom 6.8.1998, S. 10: „Aufwachen aus sechs Wochen Tiefschlaf“. „Märkische Oderzeitung“ vom 5.8.1998, S.1: „Französischer Polizist aus dem Koma erwacht“.

<sup>122</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 5.8.1998, S. 3: „Die kriminelle Karriere des Woltersdorfer Hooligans“.

<sup>123</sup> „Welt am Sonntag“ vom 19.7.1998, S. 70.



und Handys patrouillieren Bürgerwehren an der deutsch-polnischen Grenze. ‘Seit wir hier Wache schieben, sind wir einbruchsfrei’<sup>124</sup>. „Ein Wachdienst gegen Baustellendiebe. Am östlichen Oder-Ufer patrouillieren sie – ‘Schwarze Sheriffs’ mit Schlagstock und Gaspistole“<sup>125</sup>.

Von dem Frankfurter Boxer Axel Schulz wurde öffentlich berichtet, er habe nach Anschaffung eines neuen Autos den einschlägig bekannten Autoschiebern einen Besuch abgestattet und Prügel von ihm persönlich angedroht, falls der Wagen wegkomme. Seitdem parke er unbesorgt in den dunkelsten Hinterhöfen ...

Diese Drohung mit Selbstjustiz ist nicht die rechtsstaatliche Lösung. Es besteht die Gefahr, daß sie sich weiter durchsetzen wird, wenn der Rechtsstaat versagt.

### **III. Zerstörung der Achtung von Gesetz und Recht**

Die Nichtanwendung von Gesetzen durch Polizei und Justiz führt auf Dauer unvermeidlich auch bei den Bürgern zu einer veränderten Einstellung gegenüber den Gesetzen. Wenn die geltenden Gesetze eher geringere Bedeutung haben als taktische Konzepte in Polizeibehörden und zuständigen Ministerien, und über bestimmte Delikte hinweggesehen wird, muß der Eindruck entstehen, daß dies so schlimm ja wohl nicht sein könne.

Wenn man über die „Ursachen“ der Kriminalität spekuliert, darf diese Strategie von Polizei und Justiz als möglicher Grund für eine Zunahme bestimmter Delikte nicht ausgeklammert werden: Die Täter können insoweit damit rechnen, daß man sie nicht faßt, und daß ihnen selbst dann nicht viel passiert, wenn man sie faßt. Für diesen Zusammenhang zwischen Verfolgungsintensität und Kriminalitätsrate sind die legendären Polizistenstreiks in Liverpool und Montreal immerhin ein ernst zu nehmender Beleg<sup>126</sup>.

Nicht zuletzt leidet darunter die staatliche Glaubwürdigkeit.

Mit großem publizistischen Aufwand geförderte Programme wie „Keine Macht den Drogen“ sind illusorisch und unverständlich, wenn man an stadtbekanntem Stellen beobachten kann, wie problemlos Drogenbeschaffung und -konsum sein können.

Der Satz „Verbrechen lohnt sich nicht“ wird in Frage gestellt.

Durch den Zigarettschmuggel im Grenzgebiet erleiden die örtlichen Händler erhebliche Umsatzeinbußen. Zwar lassen sich die drastischen Umsatzsteigerungen während der hochwasserbedingten Sperrung der Grenzübergänge nicht zu 100% auf das Ausbleiben der illegalen Einfuhr zurückführen. Jedenfalls liegt aber die Reaktion nahe, die polnischen Zigarettschmuggler für die Geschäftseinbußen verantwortlich zu machen. Welche Stimmung dies in der Bevölkerung (nicht nur bei den Händlern) erzeugt, liegt auf der Hand.

Langfristig wird sich jedenfalls das „Wegschauen“ gegen den Willen der Bevölkerung nicht halten lassen. Das bereits erwähnte jahrelange Nichteinschreiten gegen Zigarettenverkäufer hat zum einen dazu geführt, daß der Zorn in der Bevölkerung wächst<sup>127</sup>. Zum anderen hat der Berliner Senat soeben eine Bundesratsinitiative auf den Weg gebracht, nach der der Besitz von unverzollten Zigaretten im Wiederholungsfall eine Straftat werden soll<sup>128</sup>. Aus der angeblichen „Deeskalation“ wird damit das Gegenteil.

<sup>124</sup> „Süddeutsche Zeitung“ vom 27. März 1998, S. 10.

<sup>125</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 16.4.1998, S. 9.

<sup>126</sup> Vgl. aus jüngster Zeit z.B. „Süddeutsche Zeitung“ vom 22.7.1997: „Kriminelle in Brasilien nutzen Polizeistreik aus. Welle von Straftaten in mehreren Städten“.

<sup>127</sup> Vgl. z.B. „Märkische Oderzeitung“ vom 30.9.1997, S. 11: „Leser fragt: ‘Was tun die Ämter gegen den Schmuggel?’“.

<sup>128</sup> Vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 9.7.1998.

#### **IV. Die Explosion der Einstellungszahlen**

Es liegt nahe, daß die Eröffnung der Möglichkeit, ein Verfahren nach reinen Zweckmäßigkeitserwägungen einzustellen und auf diese Weisen den Justizbehörden Arbeit zu ersparen, in immer stärkerem Maße genutzt wird. Ungeachtet ihres Ausnahmecharakters haben Einstellungen nach § 153a StPO dementsprechend in der Vergangenheit explosionsartig zugenommen.

Diese Entwicklung kann schon deshalb nicht überraschen, weil Staatsanwälte und Richter, die in der Praxis vor der Alternative stehen, entweder ein Verfahren einzustellen oder eine Anklageschrift bzw. ein Urteil schreiben zu müssen, dazu neigen werden, dann doch lieber einzustellen. Hinzu kommt die weitgehende Unbestimmtheit der in §§ 153, 153a StPO enthaltenen Erfordernisse der „geringen Schuld“ und des „öffentlichen Interesses“. Wie es logisch aufgehen soll, ein gegebenes „öffentliche Interesse“ durch Zahlung einer Geldbuße „zu beseitigen“, ist ohnehin unerfindlich: Die Wendung zeigt, daß es nicht um das Interesse der Öffentlichkeit an einer Tat geht, sondern von Richtern und Staatsanwälten die subjektive Einschätzung erwartet wird, ob sie es mit der Erfüllung der Auflage „gut sein lassen“ wollen. Die Bereitschaft hierzu ist in der Vergangenheit immer mehr gestiegen.

„Die Einstellung des Verfahrens gegen Auflagen war ursprünglich für kleine Vermögens- und Verkehrsdelikte gedacht: Es war einmal ... In der Praxis wird dieses Instrument jetzt häufig benutzt, wenn es sich um Wirtschafts- und Steuerdelikte handelt, bei denen der Schaden so umfangreich ist wie das Verfahren ...“ 129.

Die justitielle Praxis hat alle Befürchtungen, die bei Einführung der Einstellungsmöglichkeit nach § 153a StPO geäußert wurden, weit übertroffen.

„Lopez kommt mit 400.000 DM Bußgeld davon. ... Im größten Fall mutmaßlicher Industriespionage in Deutschland wird es ... keinen Strafprozeß geben. ... Die Vorwürfe (sein) vom ‘kriminellen Gehalt’ her nicht außergewöhnlich schwerwiegend“<sup>130</sup>. „Das Landgericht will das Verfahren einstellen, weil bei dem juristisch schwierigen Sachverhalt mit einem unverhältnismäßig langen Prozeß zu rechnen sei“<sup>131</sup>. – In der „Süddeutschen Zeitung“ hieß es dazu: „Die Justiz kneift im Fall Lopez und im Streit VW contra GM/Opel. ... Die Verfahrenskosten (ohne Anwaltshonorare) trägt die Staatskasse – also die verblüffte Allgemeinheit“<sup>132</sup>.

„Ermittlungsverfahren gegen Prinz Ernst August von Hannover ... eingestellt. 90.000 DM Geldbuße für Prügelei ... mit einem TV-Reporter ... Der Kameramann erlitt einen Nasenbeinbruch sowie zahlreiche Prellungen und mußte anschließend operiert werden“ 133.

„Schreinemakers schließt Frieden mit den Fahndern. TV-Moderatorin zahlt ‘namhaften Betrag’ für Einstellung des Verfahrens wegen Steuerhinterziehung“. „Daß es sich bei dem Betrag um eine Million Mark handelt, wollten Schreinemakers und ihr Ehemann nicht bestätigen“ 134.

„Weniger Betuchte haben nicht die Möglichkeit, sich auf diese Weise freizukaufen ...“ 135.

129 „Süddeutsche Zeitung“ vom 28.7.1998, S. 4.

130 „Märkische Oderzeitung“ vom 27.7.1998. – Damit wird das gesetzliche Erfordernis „gering“ in „nicht außergewöhnlich schwerwiegend“ verdreht.

131 „Der Spiegel“, 31/1998, S. 20.

132 „Süddeutsche Zeitung“ vom 28.7.1998, S. 17

133 „Süddeutsche Zeitung“ vom 6.8.1998, S. 15.

134 „Süddeutsche Zeitung“ vom 6.8.1998, S. 10.

135 „Süddeutsche Zeitung“ vom 28.7.1998, S. 4.

### **V. Die Gefahr eines konjunkturellen Auf und Ab in der Strafverfolgung**

Die Nichtbeachtung der streng gesetzmäßigen Vorgehensweise hat darüber hinaus zwangsläufig zur Folge, daß die Arbeit von Polizei und Justiz konjunkturellen Schwankungen unterworfen wird. In einer Zeitungsmeldung<sup>136</sup> war vor kurzem beispielsweise folgendes zu lesen:

„Das Zeitalter der lauen Richtersprüche ist vorbei – Beamter des Justizministeriums beobachtet wieder strengere Strafpraxis in deuten Gerichtssälen“:

„In diesen Zeiten ... , in denen immer lauter nach härteren Strafen gerufen wird ... – erregt die harte Gangart des Hamburger Amtsrichters *Schill* ... Aufmerksamkeit ... : Ist das, so fragen Beobachter, womöglich ein Symptom für eine ‘neue Unerbittlichkeit’ in der deutschen Justiz? ... *Horst Viehmann* ... , Ministerialrat im Bundesjustizministerium ... beobachtet im Jugendstrafrecht eine *Tendenz* bei Richtern, *sich dem Zeitgeist zu beugen*. Die Forderungen nach härteren Sanktionen wie auch die intensive Berichterstattung der Medien über Kriminalität zeigten in der Justiz Wirkung, schrieb er vor kurzem ... Jüngere wie ältere Juristen *verabschiedeten sich von der ‘weichen Welle’* – zugunsten einer strikteren Strafpraxis. Auch die Geschäftsführerin der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen ... spricht vorsichtig von einer ‘*Klimaveränderung*’ hin zu strengeren Sanktionen. Fragt man indes Kriminologen nach einer wissenschaftlichen Grundlage für diese These, so winken sie zuerst einmal ab. ... Ein geschickter Richter verbirgt seine Ansichten hinter plausibel klingenden Begründungen. Andererseits läßt kaum jemand Zweifel daran: ... Eine Klimaveränderung hat stattgefunden. Das Strafverhalten ist härter geworden“.

Am Gesetzesinhalt ändert sich kein Iota – dennoch unterscheiden sich die angeblich auf der Grundlage der geltenden Gesetze ergangenen Urteile (je nach Belieben und historischer Epoche) diametral.

*Henning Voscherau* (SPD) nannte die Gerichtsbarkeit im zurückliegenden Hamburger Bürgerschaftswahlkampf Presseberichten zufolge „zu gutwillig, zu lau, zu langsam“<sup>137</sup>. Der Ministerpräsident des Landes Niedersachsen, *Gerhard Schröder* (SPD), hatte zuvor unter der Schlagzeile „Kriminelle Ausländer raus!“<sup>138</sup> mit Sätzen wie „Wir dürfen nicht mehr so zaghaft sein bei ertappten ausländischen Straftätern“ für Aufsehen gesorgt. Diese Sätze – beide von gelehrten Juristen geäußert – sind abgrundtief falsch. Die Täter sind *gesetzmäßig* abzuurteilen. Die Wendung „nicht mehr so zaghaft“ impliziert dagegen genau die Beliebigkeit, die nach dem Gesetz nicht gegeben ist. *Voscherau*: "Nun mal ... die harte Seite der Zunge“. Es steht jedoch nicht im Belieben der Behörden, ob die Täter mal unbehelligt bleiben (und die Bürger ihrem Schicksal überlassen werden) oder mal „hart angepackt“ werden (bis das Thema nach dem Wahltag wieder ad acta gelegt werden kann).

### **VI. Die Gefahr einer falschen Emotionalisierung**

In Frankfurt(Oder) haben sich in den vergangenen Jahren eine Reihe von gewalttätigen Übergriffen, insbesondere gegen Ausländer ereignet. Die Vorfälle haben in der Stadt jeweils Betroffenheit und Empörung hervorgerufen.

Die Studenten der Europa-Universität haben daraufhin zusammen mit den Bürgern der Stadt Frankfurt über die deutsch-polnische Grenze hinweg eine Lichterkette gebildet, um gegen diese ausländerfeindlichen Übergriffe zu demonstrieren. Der Rektor der Universität

<sup>136</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 19.9.1997.

<sup>137</sup> „Der Spiegel“, 28/1997, S. 48 ff., 52. Vgl. auch „Märkische Oderzeitung“ vom 13.10.1997: „Für viele steht fest: Die Strafen sind zu lasch“. Ferner z.B. *Wassermann*, in: „Welt am Sonntag“ vom 19.10.1997: „Lesekurs, Grillen, Segeln und Surfen – die milden Urteile deutscher Richter“.

<sup>138</sup> „Bild am Sonntag“ vom 20. Juli 1997 (vgl. oben Fn. 54).

und der Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt haben ihre Sorgen in einem gemeinsamen offenen Brief zum Ausdruck gebracht<sup>139</sup>.

Das Aufsehen, das die ausführliche bundesweite Berichterstattung über diese Aktion hervorgerufen hat, ist in der Stadt bemerkenswerterweise zum Teil auf klare Ablehnung gestoßen: „So schlimm“ seien die Verhältnisse in Frankfurt (Oder) nun auch wieder nicht. Und: „In Slubice, in Berlin oder in Hamburg gibt es auch Plätze, an denen man in Gefahr ist, in die Hand von Schlägern zu fallen“.

Beide emotionalen Reaktionen mögen verständlich sein, bei nüchterner Analyse sind sie falsch: Ausländerfeindliche Übergriffe kann man nicht durch Appelle und Demonstrationen verhindern. Und das persönliche Gefühl der Sicherheit, das bei den Frankfurtern trotz der Übergriffe offenbar nach wie vor gegeben ist, ändert nichts an der Richtigkeit der Berichterstattung über stattfindende Demonstrationen und ihren Anlaß.

Es kommt nicht darauf an, wie die deutschen und ausländischen Bewohner der Stadt, Besucher, von den Übergriffen Betroffene und Nichtbetroffene oder auswärtige Beobachter auf die Übergriffe reagieren, es geht vielmehr um den Gegenstand selbst, nämlich die strafbaren Übergriffe und die Möglichkeit, sie zu verhindern bzw. kriminalistisch aufzuklären und strafrechtlich zu ahnden.

„Betroffenheitsorgien“, „Alibiaktionen“, „Panikmache“ – alles das ist unausweichlich, wenn die gesetzmäßigen Abläufe nicht gewährleistet sind.

### ***VII. Die Gefahr einer Verdeckung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten***

Eine Grundvoraussetzung für eine wirksame Bekämpfung der Kriminalität sind klare behördlichen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Zu dem Konzept der „Deeskalation“ gehört es, diese Verantwortlichkeiten zu verwischen und die Bürger einzubeziehen:

- Der Ministerpräsident des Landes Brandenburg hat insbesondere die Universitäten aufgefordert, sich gegen Ausländerfeindlichkeit zu engagieren<sup>140</sup>. Damit werden ausgerechnet diejenigen, die dieses Engagement zeigen, potentiell verantwortlich gemacht: Sind die Universitäten nicht engagiert genug gewesen, wenn es auch künftig zu ausländerfeindlichen Straftaten kommt?
- Der Brandenburger Innenminister hat vorgeschlagen, einen „Bürger-Rat gegen Kriminalität“ zu bilden, durch den Bürger stärker in die Vorbeugung und Bekämpfung von Kriminalität einbezogen werden sollen. Dazu sollen bis Ende 1998 im gesamten Land ausgewählte Experten vor Ort befragt werden<sup>141</sup>. In der Presse ist derartige „Aktionsismus“ zutreffend als ein „Feigenblatt“ kritisiert worden<sup>142</sup>.

In der öffentlichen Diskussion wird häufig geäußert, die Kriminalität sei kein Problem von Polizei und Justiz, sondern ein „gesamtgesellschaftliches Problem“. Für dieses Problem ist folglich jeder bzw. niemand zuständig oder gar verantwortlich: „Wenn Rechtsextremismus ein polizeiliches Problem wird, ist es schon zu spät“<sup>143</sup>.

Der falsche Versuch einer politischen „Deeskalation“ gipfelt in Aktionen, die das subjektive „Sicherheitsgefühl“ der Bürger stärken sollen<sup>144</sup>. Damit wird – in der kriminologi-

<sup>139</sup> Vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 4.11.1997.

<sup>140</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 14.11.1997.

<sup>141</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 25.11.1997, S.1.

<sup>142</sup> „Märkische Oderzeitung“ vom 25.11.1997, S.3.

<sup>143</sup> So z.B. der Stellvertretende Polizeipräsident von Frankfurt (Oder), vgl. „Märkische Oderzeitung“ vom 2.2.1998.

<sup>144</sup> Vgl. z.B. „Märkische Oderzeitung“ vom 7.3.1998, S. 9: „Sicherheits-Gefühl durch noch mehr Präsenz in Uniform“; 17.7.1998: „Der Bürgermeister geht auch abends durch die Stadt ... 25 Prozent der Befragten fühlen sich in der Stadt ‘sicher’, 43, 3 Prozent ‘eher sicher’, 29,7 Prozent ‘eher unsicher’“. – Teilweise wird mit der verstärkten Polizeipräsenz allerdings ein anderes Ziel verfolgt; vgl. z.B. „Süddeutsche Zeitung“ vom 20.11.1997: „Die Trennung

schen Literatur teilweise *expressis verbis* – die These, verbunden, die „Kriminalitätsfurcht“ sei nach der Sicherheitslage objektiv unbegründet<sup>145</sup>. Auf diese Weise wird nicht nur versucht, den Bürgern die (angesichts einer Zahl von über 6 Millionen Straftaten pro Jahr ernstlich nicht bestreitbare) Gefährdung auszureden, sondern sie werden letztlich dafür verantwortlich gemacht, daß die ganze Diskussion entstanden ist: Sie sind übertrieben ängstlich. Juristisch kommt es weder darauf an, wie sicher sich die Bürger fühlen (sie können sich zu Unrecht oder zu Recht sicher oder unsicher fühlen), noch darauf, wie „groß“ die Gefahr ist. Es ist unabhängig davon Aufgabe von Polizei und Justiz, die bestehenden Gefahren abzuwehren.

### ***E Die Erforderlichkeit einer Rückkehr zur ursprünglichen Gesetzeslage***

Die strikte Verpflichtung von Polizei und Justiz zum Einschreiten gegen Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist keine zur Disposition stehende Konzeption aus dem vorigen Jahrhundert, sondern ein Grunderfordernis eines Rechtsstaats. Die Entscheidung der Polizeibehörden über Eingreifen und Nichteingreifen nach Zweckmäßigkeitserwägungen ist demgegenüber das wesentliche Merkmal eines Polizeistaates. Ein Gesetzesstaat ist demgegenüber – logisch zwingend – auf der strengen Beachtung der Gesetze aufgebaut, und zwar aller Gesetze. Gesetzesgebundenheit und Opportunität bzw. Rechtsstaatlichkeit und Willkür schließen einander aus<sup>146</sup>.

Diese Feststellungen waren bei Inkrafttreten der Strafprozeßordnung unstrittig. Eine Einstellung nach Opportunitätsgründen war in der RStPO nicht vorgesehen. Die durch die Emmingersche Notverordnung von 1924 erstmals geschaffene Einstellungsmöglichkeit nach § 153 StPO war zwar bereits ein Sündenfall, bezog sich aber ausschließlich auf die damaligen Übertretungen, also die heutigen Ordnungswidrigkeiten. Die heutige Gesetzeslage ist erst 1975 geschaffen worden. Mit dieser als Arbeitserleichterung für die Justiz ausgegebenen Neuregelung wird in Wahrheit das ganze System aus den Angeln gehoben: Wer zu einer gesetzlich vorgesehenen Maßnahme nicht bereit ist, mag dafür eintreten, daß das Gesetz geändert wird. Es im Einzelfall aus Zweckmäßigkeitsgründen einfach nicht anzuwenden, ist juristisch kein gangbarer Weg.

Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ausnahmslos zu verfolgen ist schon deshalb unausweichlich, weil in der strafrechtlichen Literatur niemand in der Lage ist, zu definieren, was ein (vermeintliches) Bagatelldelikt ist<sup>147</sup>. Auch bei diesen angeblichen „Minima“ handelt sich der geltenden gesetzlichen Regelung zufolge um staatlich zu ahndende kriminelle Delikte.

Von *Francis Bacon* stammt die Feststellung: „Justiz, die schont, nährt die Ungerechtigkeit“. Damit fordert er nicht etwa „schonungslose Härte“, sondern konsequente Gesetzesanwendung, ohne Ansehen der Person, ohne Opportunitätserwägungen. Was im einzelnen zu geschehen hat, muß in einem Rechtsstaat im Gesetz stehen (was nur Sinn hat, wenn das Gesetz ausnahmslos angewandt wird).

---

zwischen staatlicher Polizei und kommunalen Ordnungsbehörden in den sechziger Jahren habe dazu geführt, daß sich die Polizei langsam von der Straße zurückgezogen habe und die Sorgen der Bürger nicht mehr wahrnehme“ (so der Vizepräsident des BKA): „Die Polizei hat ihre Fühler eingezogen“.

<sup>145</sup> Vgl. z.B. *Pfeiffer*, in: „Die Woche“ vom 1.8.1997, S. 6: „Politiker besetzen das Thema Kriminalität, die Medien ziehen nach, und wir alle werden dann Opfer dieser Spirale“.

<sup>146</sup> Soweit kraft Gesetzes ein Ermessen eingeräumt wird, besteht gerade keine Gebundenheit durch das Gesetz.

<sup>147</sup> Vgl. z.B. *Samson*, „Kausalitäts- und Zurechnungsprobleme im Umweltstrafrecht“, in: *ZStW* 99 (1987), S. 617 ff., 624 f.; dazu *Perron*, aaO, S. 637 ff., insbes. 657 ff.

Es ist daher dringend geboten, insoweit zu der Gesetzeslage vor 1924 und 1975 zurückzukehren und die Nichtverfolgung von kriminellen Taten aus Zweckmäßigkeitsgründen auszuschließen.

#### **4. Teil: Konsequenzen für die Bekämpfung der Kriminalität in der Grenzregion Frankfurt(Oder)/Slubice**

##### ***A Grundsatz***

Für die Bekämpfung der Kriminalität in Grenzregionen gelten – abgesehen von ergänzenden spezialgesetzlichen Regelungen – keine Besonderheiten: Es ist zu gewährleisten, daß das Gesetz respektiert wird, sowohl auf der Seite der Bürger als auch auf Seiten von Polizei und Justiz. Die zentrale Frage ist nicht die nach den Vor- und Nachteilen grundlegender kriminologischer Konzeptionen oder die Einschätzung der deutsch-polnischen Beziehungen im Grenzgebiet. Auch insoweit stellt sich schlicht die Frage nach dem Gesetzesinhalt und den im Einzelfall bestehenden gesetzmäßigen Handlungsmöglichkeiten.

##### ***B Kein Abschotten der EU-Außengrenze***

Die geltende gesetzliche Regelung führt nicht etwa dazu, daß Polizei, Grenzschutz und Zoll gezwungen wären, schärfere Grenzkontrollen durchzuführen. Das Gegenteil trifft zu: Soweit weder der Verdacht einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit noch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht, ist für ein Einschreiten kein Raum. Die allgemeinen Grenz- und Verkehrskontrollen sind hiervon zu unterscheiden. Welche Kontrollmaßnahmen bei der Ein- und Ausreise im übrigen zu treffen sind, ergibt sich aus den im Schengener Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen.

##### ***C Nutzung der beiderseitigen kriminalistischen Erfahrungen***

Vor allem die Erfolge von Bundesgrenzschutz und Zoll bei der Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet beruhen auf der konsequenten Nutzung kriminalistischer Erfahrungen. Sie sind eine eindrucksvolle Bestätigung dafür, welche guten Ergebnisse sich bei gezieltem polizeilichem Vorgehen selbst unter schwierigen Bedingungen erreichen lassen. Die Erfolge beruhen nicht zuletzt darauf, daß inzwischen – wenn auch weitgehend informell – enge Kontakte zwischen den zuständigen Dienststellen beiderseits der Grenze bestehen<sup>148</sup>.

Es besteht allgemein zu Recht Einvernehmen darüber, daß ein Ziel bei der Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet die Weiterentwicklung dieser kriminalistischen Bemühungen sein muß.

##### ***D Konsequente Datenerhebung***

Kriminalistische Erfahrungen lassen sich erfolversprechend nur anwenden, wenn die hierfür benötigten Informationen vorliegen. Aus der Pflicht zur gesetzmäßigen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr ergibt sich daher die Erforderlichkeit einer konsequenten Datenerhe-

<sup>148</sup> Vgl. die Experten-Berichte bei *Wolf* (Fn. 2).

<sup>149</sup> Vgl. *Lüdders* in: *Wolf* (Fn. 2), S. 74 f.; *Wrage*, *ibid.*, S. 294.

bung. Diese ist nicht zufällig eines der Kernstücke des New Yorker Konzepts. Soweit sich hierbei datenschutzrechtliche Hindernisse ergeben, bedarf der Datenschutz der Überprüfung<sup>150</sup>.

Bezogen auf die Kriminalistik hat die Kriminalstatistik einen grundlegend anderen Ausgewert als in der übrigen Kriminologie: Es geht insoweit nicht um wissenschaftliche Analysen oder Erklärungen des Verbrechens, sondern um Daten, die sich kriminalistisch und kriminaltaktisch verwerten lassen. Detailliertes Zahlenmaterial kann beispielsweise Aufschluß über Transportwege geben oder in anderer Weise für die praktische Polizeiarbeit hilfreich sein. Daß sie für eine wissenschaftliche kriminologische Untersuchung der Grenzkriminalität nicht aussagekräftig sind, darf nicht dazu führen, ihre kriminalistische Bedeutung zu unterschätzen.

### ***E Rechtliche Absicherung, Verstärkung und Effektivierung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit***

Weder die ausgezeichneten informellen Kontakte zwischen den polnischen und deutschen Behörden noch die feierlichen Würdigungen der Zusammenarbeit bei offiziellen Anlässen dürfen darüber hinweg täuschen, daß insoweit eine Fülle von Alltagsproblemen besteht. Schon die Tatsache, daß es sich weitgehend um inoffizielle Drähte handelt („old boys connection“), zeigt, daß man sich insoweit mit den vorhandenen Ansätze nicht zufrieden geben kann. Die Schwierigkeiten liegen nicht nur in noch fehlenden Vereinbarungen, sondern vor allem in ungelösten praktischen Alltagsproblemen:

- Auf dem Gelände des Zollhofs Svietzko II gibt es eine Waage für LKW, die folgende einfache Kontrolle ermöglichen soll: Das aus dem KFZ-Schein zu entnehmende Leergewicht des Fahrzeugs und die aus den Frachtbriefen zu entnehmenden Angaben zur Ladung können addiert und mit dem tatsächlichen Gewicht des Fahrzeugs verglichen werden. Auf diese Weise läßt sich auf einfachste Weise prüfen, ob die Angaben korrekt sind. – Die vor einem Jahr (auf welche geheimnisvolle Weise auch immer) total beschädigte Waage ist zwar zwischenzeitlich einmal repariert worden, gegenwärtig aber wieder kaputt. – Das in der Zwischenzeit in Rekordzeit gebaute Collegium Polonicum hat der polnischen Seite zu Recht viel Anerkennung gebracht – woran liegt es, daß es nicht gelungen ist, die Waage für die LKW-Abfertigung wiederherzurichten?
- Auf demselben Zollhof ist ein Gebäude errichtet worden, in dem eine hochmoderne Anlage für Lkw installiert ist, die die Durchleuchtung von Lkw und deren Ladung ermöglicht. Bisher ist kein Lkw durchleuchtet worden. Einfacher Grund: Die Toreinfahrt ist so schmal, daß bei einem Lkw üblicher Breite selbst bei angelegten Außenspiegeln rechts und links jeweils nur ein Zentimeter Zwischenraum verbleibt, so daß die Durchfahrt Künste erfordert, mit denen man bei „Wetten, daß ...“ auftreten könnte. Die als Alternativlösung vorgeschlagene Röntgenanlage ist bis heute nicht beschafft. – Soll man dies wirklich – zumal in Verbindung mit der nicht reparierten Waage – für Zufall halten?
- Ein Symbol für die Unzulänglichkeiten bei der Bekämpfung der Kriminalität im Grenzgebiet sind die Netze gegen den Zigarettschmuggel auf der Stadtbrücke in Frankfurt (Oder) („Affenkäfig“). Fachleute legen überzeugend dar, welche im Grunde einfachen

<sup>150</sup> Die Erörterung der datenschutzrechtlichen Fragen würde den Rahmen des Beitrags sprengen. Im Bereich von Polizei und Justiz ergeben sich aus dem vom BVerfG angenommenen „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ grundlegende Probleme, die jedenfalls nicht in der Weise gelöst werden können, daß die Sammlung personenbezogener Daten in diesem Bereich unterbunden wird bzw. die gespeicherten Daten uneingeschränkt offengelegt werden müssen.

Alternativen es zu dieser „Käfiglösung“ gibt, beispielsweise die gegenwärtig durch Baumaßnahmen unumgänglich gewordene Zollkontrolle in der Mitte der Brücke. Nach den vorliegenden Informationen wird nach Abschluß der Neubaumaßnahmen der verfehlt alte Zustand wiederhergestellt.

- Daß deutsche Beamte bei der Verfolgung von Straftätern auf der Mitte der Stadtbrücke halt machen und sich von ihnen eine „lange Nase machen lassen“ müssen, wenn diese die Grenzmarkierung erreicht haben, ist kein möglicher Dauerzustand.

Für alle diese Schwierigkeiten mag es im Detail Erklärungen geben, z.B. die komplizierten polnischen Behördenzuständigkeiten für den Zollhof Svietzko II oder die völkerrechtlichen Probleme der sog. Nacheile. Die zentrale Frage ist aber auch hier letztlich die nach der Bereitschaft, funktionierende Lösungen umzusetzen. Politische Rücksichtnahmen auf die Probleme der anderen Seite oder Formelkompromisse helfen nicht weiter.

### ***F Beseitigung von deutsch-polnischen Hemmnissen auf dem Gebiet des Strafprozeß- und Strafvollstreckungsrechts***

Eine Vielzahl von Hemmnissen und Komplikationen, die beseitigt werden müssen, ergeben sich schließlich im Strafprozeß- und -vollstreckungsrecht<sup>151</sup>. Insoweit muß vor allem durch individuelle Aktenauswertung in Problemfällen geklärt werden, wie sich die zusätzlichen Schwierigkeiten ausräumen lassen, die mit Verfahren gegen polnische Staatsangehörige vor deutschen Gerichten bzw. gegen deutsche Staatsangehörige vor polnischen Gerichten verbunden sind<sup>152</sup>. Wichtige Bereiche, in denen sich bei beiderseitiger Bereitschaft wesentliche Verbesserungen erreichen lassen, sind insoweit insbesondere der Rechtshilfeverkehr, aber auch die Übernahme von Strafverfolgung und Strafvollstreckung.

### **Schlußbemerkungen**

Bei der Bekämpfung der Kriminalität geht es nicht um den Entwurf großer kriminologischer Theoriegebäude, sondern um die erforderliche Sicherstellung einer wirksamen gesetzmäßigen Arbeit von Polizei- und Justizbehörden im Einzelfall.

Eine effektive rechtsstaatliche Verbrechensbekämpfung läßt sich weder – wie bisher versucht – durch ein „flexibles“ Einschreiten oder Nichteinschreiten nach Gutdünken der Behörden noch durch ein „Aufräumen wie in New York“ erreichen. Die Grundvoraussetzung für eine Lösung der Probleme ist die Rückkehr zu einer konsequenten Anwendung der geltenden Gesetze: Die Behörden sind gesetzlich verpflichtet, die ihnen zur Bekämpfung der Kriminalität eingeräumten Kompetenzen wahrzunehmen. Dieses Rezept ist nicht in New York erfunden worden, sondern ist in Deutschland seit dem vorigen Jahrhundert Inhalt der Strafprozeßordnung und der Polizeigesetze. Die aktuelle Diskussion bestätigt die Richtigkeit dieser Straf- und Staatsrechtslehre.

Die konsequente Anwendung der geltenden Gesetze wird häufig bemerkenswerterweise als „Law and order“-Standpunkt zu diskreditieren versucht. „Law and order“ heißt Gesetz und Ordnung, ist also nichts anderes als die englische Übersetzung der in den Polizeigesetzen zugrunde gelegten „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“. Diese ist bei Straftaten wie

<sup>151</sup> Vgl. hierzu z.B. *Scheffler*, oben S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.** ff.

<sup>152</sup> Zu diesen Fragen finden im Rahmen des Projekts „Kriminalität im Grenzgebiet“ im Herbst 1998 in Frankfurt (Oder) („Ausländer vor deutschen Gerichten“) und im Frühjahr 1999 in Poznan („Ausländer vor polnischen Gerichten“) weitere Tagungen statt.



bei Ordnungswidrigkeiten gestört, so daß die staatlichen Behörden zu einem Einschreiten gezwungen sind, wenn sie nicht das Recht zu Lasten der Bürger preisgeben wollen<sup>153</sup>.

Die New Yorker Erfahrungen sind ungeachtet ihrer unterschiedlichen Einschätzung unbestreitbar ein Indiz dafür, daß ein konsequentes gesetzmäßiges Eingreifen der zuständigen Behörden das bewirkt, was man anstrebt: einen Rückgang der Zahl der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Dies ist nicht überraschend, sondern es liegt nahe, daß dieser Effekt – innerhalb wie außerhalb von Grenzgebieten – auch in Deutschland eintreten würde“.

*Copyright ©: Prof. Dr. Gerhard Wolf, Frankfurt (Oder)  
Alle Rechte vorbehalten*

---

<sup>153</sup> Vgl. dazu *Otto Schily*, der kürzlich bemerkt hat („Der Spiegel“, 34/1998, S.12): „Wer die entschiedene Bekämpfung von Kriminalität als ‘reaktionär’ zu diffamieren sucht, beweist leider nur, daß er noch nicht begriffen hat, daß die Verpflichtung des Staates, die Menschen vor Verbrechen zu schützen, einem durchaus fortschrittlichen Staatsverständnis entspricht“: Man muß „erkennen, daß ... gegen Kriminalität ... freundliche Ermahnungen nicht ausreichen ...“.