

Die Politische Meinung

KRIMINALITÄT

—
Wie sicher ist Deutschland?

ZUM SCHWERPUNKT Günter Krings, Kriminalität und Rechtsstaat;
Holger Münch, Polizeiliche Strategien für das digitale Zeitalter; Gerd Landsberg,
Intelligente Videoüberwachung; Roswitha Müller-Piepenkötter, Opferschutz geht alle an!
INTERVIEW Herbert Reul über den Kampf gegen die Kriminalität
IMPULSE Andreas Jacobs, Anmerkungen zur Zahl der Salafisten in Deutschland
ERINNERT Peter Schallenberg, Ein kritischer sozioethischer Blick auf Karl Marx
zum 200. Geburtstag

9 €, Nr. 550, Mai/Juni 2018, 63. Jahrgang, ISSN 0032-3446, www.politische-meinung.de

“

Sicherheit ist die Grundlage unseres Zusammenlebens. Ohne Sicherheit ist eine freiheitliche Gesellschaft nicht denkbar.

Günter Krings, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat

Der Staat muss sich vorwerfen lassen, seine Sicherheitsorgane vernachlässigt zu haben.

Jens Gnisa, Vorsitzender des Deutschen Richterbundes

Die Kriminalität hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten grundlegend verändert. Nationale Grenzen haben an Bedeutung verloren.

Holger Münch, Präsident des Bundeskriminalamtes

Im Verhältnis zu der sehr hohen Zahl von Zuwanderern aus Syrien, dem Irak und Afghanistan sind die Kriminalitätszahlen dieser Gruppen deutlich unterrepräsentiert.

Stephan Mayer, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat

Kriminalitätsoffer bewegen sich zwischen diesen Polen: einerseits Häme und Geringschätzung als Verlierer und Schwächlinge, andererseits Ablehnung von angeblich „zu viel“ Anerkennung.

Roswitha Müller-Piepenkötter, Bundesvorsitzende WEISSER RING e. V.

”

Editorial

Ralf Thomas Baus, Redakteur

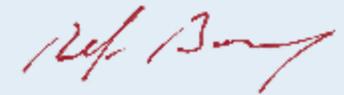
Wie sicher ist Deutschland? Kriminalität und Gewalt beunruhigen Bürgerinnen und Bürger. In den Medien wird über No-go-Areas und organisierte Bandenkriminalität berichtet. Innere Sicherheit und die Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität waren im Bundestagswahlkampf ein wichtiges Thema.

Das Ergebnis der Polizeilichen Kriminalstatistik 2017 ist auf den ersten Blick eindeutig: 5,76 Millionen Straftaten sind insgesamt registriert worden. Das ist eine Verringerung um 9,6 Prozent und die niedrigste Zahl seit 1992. Bei Delikten, die das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung beeinträchtigen, sind signifikante Rückgänge zu verzeichnen. So ist die Zahl der Diebstahlskriminalität insgesamt, auf die etwa ein Drittel aller Straftaten entfällt, um 11,8 Prozent, die der Wohnungseinbrüche um 23 Prozent und die der Taschendiebstähle um 22,7 Prozent zurückgegangen. Auch die politisch motivierte Kriminalität ist um 4,9 Prozent gesunken, mit 39.505 Straftaten jedoch immer noch auf einem hohen Niveau. Die Zahl antisemitischer Straftaten stieg dagegen um 2,5 Prozent auf 1.504 Fälle.

Wie passen diese Zahlen mit dem Gefühl der Verunsicherung in der Bevölkerung zusammen? Laut einer forsa-Umfrage fühlen sich heute 44 Prozent der Deutschen weniger sicher als noch vor wenigen Jahren. Gefühlte und reale Sicherheit klaffen auseinander. Das Unsicherheitsgefühl wird aber auch von der Statistik gestützt. So ist die Gewaltkriminalität zwar leicht rückläufig – um 2,4 Prozent. Dennoch liegt die Zahl der Gewalttaten heute über den Werten der Jahre 2013 bis 2015. Die Fälle von Mord, Totschlag, Vergewaltigungen und sexueller Übergriffe haben zugenommen. Im Jahr 2014 registrierte die Polizei 180.955 Gewalttaten, 2017 waren es 188.946 Fälle.

Bundesinnenminister Horst Seehofer hat festgestellt, dass Deutschland sicherer geworden sei, es zur Entwarnung gleichwohl keinen Anlass gebe und für Bund und Länder noch viel zu tun bleibe. Auch wenn es absolute Sicherheit nicht gibt, darf man sich mit den Ergebnissen der Polizeilichen Kriminalstatistik dennoch nicht zufriedengeben. Im Grunde genommen ist jede Straftat eine zu viel.

Das Thema Kriminalität bleibt auf der politischen Agenda. Öffentlichkeit und Politik müssen Ursachen und Lösungsmöglichkeiten auf einer sachlichen Grundlage diskutieren.



INHALT

1 EDITORIAL

SCHWERPUNKT

Kriminalität – wie sicher ist Deutschland?

14 KRIMINALITÄT UND RECHTSSTAAT

Günter Krings

Ist unser Staat in guter Verfassung?

20 WIRD'S GEFÄHRLICHER?

Thomas Petersen

Über das Unsicherheitsgefühl der Deutschen

26 STARKER STAAT

Jens Gnisa

Warum die Justiz angemessen ausgestattet werden muss

31 INTERVIEW: NULL-TOLERANZ-STRATEGIE

Herbert Reul über den Kampf gegen die Kriminalität

37 NO-GO-AREAS

Karlheinz Gaertner

Erfahrungsbericht eines Berliner Hauptkommissars

42 SELBST DAS VIEH VON DER WEIDE ...

Björn Lakenmacher

Das Lagebild zur Kriminalität in Brandenburg

47 SPOTLIGHTS KRIMINALITÄT GLOBAL

Berichte aus fünf Ländern

57 NEUE ANGRIFFSFLÄCHEN

Holger Münch

Polizeiliche Strategien für das digitale Zeitalter

63 IM ZAHLENWIRRWARR

Wolfgang Heinz

Was sagt uns die Polizeiliche Kriminalstatistik?

76 SCHLAG GEGEN DIE MAFIA?

Jörg Kinzig

Organisierte Kriminalität in Deutschland

81 KRIMINALITÄT VON ZUWANDERERN

Stephan Mayer

Konsequenzen aus einem ungeschönten Lagebild

86 OPFERSCHUTZ GEHT ALLE AN!

Roswitha Müller-Piepenkötter

Warum Kriminalitätsoffer auch in Zukunft eine Lobby brauchen

91 INTELLIGENTE VIDEOÜBERWACHUNG

Gerd Landsberg

Mehr Sicherheit aus kommunaler Perspektive

96 STEUERHINTERZIEHUNG UND STEUERMORAL

Johanna Hey

Der Unterschied zwischen illegal und illegitim

Impulse

71 BÄRTE ZÄHLEN

Andreas Jacobs

Anmerkungen zur Zahl der Salafisten in Deutschland

Gelesen

102 CHINESISCHER GESELLSCHAFTSVERTRAG

Frank Priess

Warum wir über die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen in die Zukunft intensiv nachdenken müssen

120 IRDISCHE APOKALYPSE

Jan Philipp Wölbern

Neue Bücher zum Dreißigjährigen Krieg

Erinnert

108 WARNUNG VOR PAZIFISTISCHEN BLÜENTRÄUMEN

Patrick Keller

Zum 50. Jahrestag des Atomwaffensperrvertrags

113 WAS IST DER MENSCH?

Peter Schallenberg

Ein kritischer sozialetischer Blick auf Karl Marx anlässlich seines 200. Geburtstages

Aus der Stiftung

126 NEUERSCHEINUNGEN UND PERSONALIA

128 FUNDSTÜCK



Skandalisierung versus Vertrauen

Fotografien von Satoshi Fujiwara

Der 1984 im japanischen Kobe geborene und heute in Berlin lebende Fotograf zeigt bis zur Künstlichkeit durchkomponierte Nahaufnahmen von Polizisten und ihren Ausrüstungsgegenständen.

Die Bilder führen ebenso unmittelbar wie abstrakt vor Augen, was Polizeiarbeit für den Notfall selbst in freiheitlichen Staaten wesentlich definiert: die Ausübung von „Zwangsmacht“ als Monopol in der Anwendung physischer Gewalt. Sie steht nach größeren Einsätzen regelmäßig, selbstverständlich auch zu Recht, im Brennpunkt öffentlicher Diskussionen, doch leider steigert sich die kritische Wahrnehmung schnell zur Skandalisierung.

„Unmittelbarer Zwang“ bringt keine angenehmen Bilder hervor, selbst wenn er legal angewendet wird. Umso mehr benötigen diejenigen, denen seine Ausübung zum Schutz der Bürger aufgetragen ist, eine solide gesellschaftliche Vertrauensbasis.

Fotos: © Satoshi Fujiwara

Kriminalität

—
Wie sicher ist
Deutschland?









Kriminalität und Rechtsstaat

—
Ist unser Staat in guter Verfassung?

GÜNTER KRINGS

Geboren 1969 in Rheydt, seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages, seit 2013 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat, seit 2017 Vorsitzender der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag.

„Erosion“, „No-go-Areas“ oder „Kontrollverlust“ – dies sind Schlagworte, die derzeit die öffentliche Debatte um den Zustand des Rechtsstaats in Deutschland beherrschen. Die Frage, wie es um Recht und Gesetz steht, stellen sich inzwischen nicht nur Innen- und Rechtspolitiker zunehmend und kritisch. Schlagwörter wie die zuvor genannten dienen oft dazu, die Debatte zu befeuern; sie neigen aber eben auch dazu, sie zu überspitzen und

dadurch Angst zu schüren. Von einer auf diese Weise suggerierten Unsicherheit und dem Verfall des Rechtsstaats sind wir in Deutschland weit entfernt. Dennoch bleibt es unsere Aufgabe, bestehende Probleme offenzulegen und anzugehen.

Sicherheit ist die Grundlage unseres Zusammenlebens. Ohne Sicherheit ist eine freiheitliche Gesellschaft nicht denkbar. Dies wird uns insbesondere dann bewusst, wenn Besorgnis und Angst vor Kriminalität in unser Leben treten.

Studien zeigen, dass sich fast die Hälfte der Deutschen zunehmend unsicher fühlt, auch wenn die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) belegt, dass die Zahl der im Jahr 2017 verübten Straftaten in Deutschland die niedrigste seit 1992 ist. Der Rechtsstaat steht also keineswegs vor dem Zusammenbruch, und dennoch leidet das Sicherheitsgefühl unserer Bürger. Selbst wenn der historische und der internationale Vergleich dem deutschen Rechtsstaat gute Noten ausstellen, haben wir jeden Grund, den Wunsch der Menschen nach mehr Sicherheit ernst zu nehmen. Denn dass der Anspruch der Bürger an die öffentliche Sicherheit und den Rechtsstaat gestiegen ist, ist ebenso legitim wie die Tatsache, dass wir uns heute auch nicht mehr mit dem Niveau des Sozialstaates aus den 1950er- oder 1960er-Jahren zufriedengeben würden.

Nach einer am 19. März 2018 veröffentlichten forsa-Studie fühlen sich zwar 87 Prozent der Deutschen im öffentlichen Raum sicher; allerdings sind darunter 44 Prozent, die sich unsicherer fühlen als noch vor einigen Jahren. Gleichzeitig verzeichnet die PKS nicht nur die bereits genannte deutliche Rückläufigkeit von Straftaten, sondern auch eine Aufklärungsquote von über 57 Prozent. In beinahe allen Bereichen, die für das Sicherheitsgefühl unserer Bürger direkte oder indirekte Bedeutung haben, sind sinkende Fallzahlen zu verzeichnen: bei Straftaten gegen Leben, Leib und Eigentum; bei Diebstahl oder Gewaltkriminalität und auch bei den einfachen vorsätzlichen Körperverletzungen.

Die positive Kriminalstatistik sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Rechtsstaat vor weiteren Herausforderungen steht: Die teilweise geringe Polizeipräsenz, lange Verfahrensdauern und die Überbelastung der Justiz sind wahrnehmbare Beeinträchtigungen der Sicherheit.

STÄRKERE VIDEOÜBERWACHUNG AN GEFÄHRDETEN ORTEN

In den Medien werden soziale Brennpunkte mit erhöhter Kriminalität oftmals als „No-go-Areas“ beschrieben. Es handelt sich meist um Stadtteile oder -gebiete, in denen es häufig zu kriminellen Aktivitäten kommt und in denen die öffentliche Sicherheit vermeintlich nicht mehr gewährleistet ist. Gerade in sozialen Brennpunkten, die in der Regel mit sozialen Schwierigkeiten wie hoher Arbeitslosigkeit, Armut, Bildungsmangel, geringer Integration von Bevölkerungsteilen mit Migrationshintergrund sowie Wohnraumknappheit konfrontiert sind, bestehen Probleme.

Auch wenn es sich dabei nach polizeilicher Einschätzung um ein regionales und kein bundesweites Phänomen handelt, besteht Handlungsbedarf

auch auf Bundesebene. So halte ich neben der Erhöhung von Polizeipräsenz und besserer Ausstattung der Justiz eine stärkere Videoüberwachung an gefährdeten Orten für unerlässlich.

Aber nicht nur Bund und Länder, sondern auch die Kommunen, das Quartiersmanagement, soziale Einrichtungen oder auch der Wohnungsbau sind gefordert. Durch eine kriminalitätshemmende Gestaltung bestimmter Gebiete kann der soziale Zusammenhalt gefördert und können die Gelegenheiten zu Straftaten spürbar reduziert werden.

INTERNATIONALE ERMITTLUNGSARBEIT GEGEN REISENDE TÄTER

Ein Einbruch in die eigene Wohnung ist immer auch ein Angriff auf den privaten Bereich eines Menschen. Hier darf auf keinen Fall der Eindruck entstehen, dass solche intensive Eingriffe in die Privatsphäre strafrechtlich ungeahnt bleiben und der Staat über keine rechtsstaatliche Durchsetzungskraft verfügt. Daher sind 2017 die Strafen für den Einbruchdiebstahl in Privatwohnungen spürbar verschärft worden. Gepaart mit einer deutlichen Schwerpunktsetzung auf Bund-Länder-übergreifende Ermittlungsansätze ist eine deutliche Verbesserung der Situation zu verzeichnen: Noch im Jahr 2015 wurden über 167.000 Wohnungseinbrüche in der PKS erfasst. Innerhalb von nur zwei Jahren ist diese Fallzahl um etwa 50.000 gesunken; das entspricht einem Rückgang von über dreißig Prozent.

Nicht selten wird Wohnungseinbruchdiebstahl durch europaweit agierende Banden begangen. Hier ist die Arbeit von Bund und Ländern noch nicht am Ende angelangt. Der „traditionelle“ Wohnungseinbruchdiebstahl mit ortsansässigen Tätern muss in erster Linie von den Polizeien der Länder bekämpft werden. Außerdem fällt den Ländern im Bereich der reisenden Täter eine besondere Verantwortung bei der Erhebung, Auswertung und Eingabe von Tatortspuren in die polizeilichen Informationssysteme zu, ohne welche die Tatzusammenhänge nicht erkannt werden können. Hingegen steht der Bund in der Verantwortung bei der Erarbeitung von Ermittlungsansätzen gegen die Strukturen reisender Täter. Dies schließt insbesondere die internationale Ermittlungsarbeit in Zusammenarbeit mit Europol, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und den Herkunftsstaaten der Täter ein.

Der Kampf gegen Wohnungseinbruchdiebstahl setzt jedoch deutlich früher an: Prävention, vor allem durch Einbruchsicherungen, hat in den vergangenen Jahren eine deutliche Wirkung gezeigt. Das durch das Bundesinnenministerium und das Deutsche Forum für Kriminalprävention initiierte Förderprogramm „Kriminalprävention durch Einbruchsicherung“ der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wird von der Bevölkerung in starkem

Maße angenommen. Der jährlich steigende Anteil von Wohnungseinbrüchen, die nicht über das Versuchsstadium hinausgehen (1993: 28,3 Prozent – 2017: 45,0 Prozent), belegt die Wirksamkeit eingebauter Sicherheitstechnik und anderer Maßnahmen für einen verbesserten Einbruchschutz.

RÜCKFÜHRUNGEN UND RÜCKKEHR VON ZUWANDERERN

Im Kontext der Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16 ist ein jahrzehntealtes Kernproblem des Rechtsstaates mehr denn je in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt: Menschen finden in Deutschland Schutz vor Verfolgung und Krieg nach den Regeln des Grundgesetzes, des Europäischen Rechts und der Genfer Flüchtlingskonvention. Diese Schutz- und Bleiberechte haben jedoch – wie alle Normen – klare Tatbestandsvoraussetzungen. Das heißt, dass all diejenigen, die nicht unter diese Voraussetzungen fallen, Deutschland wieder verlassen müssen – und zwar nicht irgendwann, sondern unverzüglich. Wenn bestehende Regeln zur Rückführung in Hunderttausenden von Fällen nicht durchgesetzt werden können, stellt dies ein ernstes Problem für den Rechtsstaat dar. Die Gründe für fehlende Rückführungen können – verschuldet oder unverschuldet – in der Person des Ausreisepflichtigen liegen, aber auch in einer mangelnden Aufnahmebereitschaft der Heimatländer; oft kommen auch beide Aspekte zusammen.

Insgesamt führt der daraus resultierende Rückstau zu einem gefährlichen Verlust des Vertrauens in den Staat. Es reicht nicht aus, einen gesellschaftlichen Konsens zu etablieren, dass Gefährder und Straftäter konsequent abzuschieben sind. Zutreffend ist: Durch ihr Verhalten haben solche Personen gezeigt, dass ihr Aufenthalt eine Gefahr für die Sicherheit unseres Landes bedeutet, und nach geltendem Recht haben sie aufgrund dieser Gefährlichkeit auch keine Perspektive auf eine Legalisierung ihres Aufenthalts. Aber genauso wenig, wie eine bestehende Integrationsbereitschaft ein fehlendes Bleiberecht ersetzen kann, lässt sich die Ausreisepflicht auf Straftäter beschränken. Der Rechtsstaat muss sich daher nicht kritische Fragen gefallen lassen, warum er Abschiebungen vornimmt, sondern rechtfertigen, warum er die Ausreisepflicht nicht in allen Fällen durchzusetzen vermag.

Die Zahl der zwangsweisen Rückführungen aus Deutschland ist von 2015 auf 2016 immerhin von über 22.000 auf mehr als 26.000 gestiegen. Im Jahr 2017 ist sie zwar weitgehend konstant geblieben, im Gegenzug sind aber die Asylbewerberzahlen deutlich gesunken, sodass im Verhältnis eine verstärkte Abschiebungspraxis erkennbar wird. Das liegt vor allem an der erfolgreichen Kooperation mit einigen Herkunftsländern, mit dem Ergebnis, dass diese Staaten die zur Rückführung notwendigen Identitätsausweise nun erheblich zügiger ausstellen. Darüber hinaus zeigen die Bemühungen um die

freiwillige Rückkehr von rechtskräftig abgelehnten Asylbewerbern Erfolge: Die Zahlen lagen seit 2015 bei über 118.000 Personen. Gleichwohl stehen den Rückführungen und freiwilligen Ausreisen 228.859 ausreisepflichtige Ausländer gegenüber (wobei davon circa 170.000 Personen aus verschiedenen Gründen geduldet sind). Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung verpflichtet, die Zahl der Ausreisepflichtigen, die Deutschland verlassen müssen, deutlich zu erhöhen.

„PAKT FÜR DEN RECHTSSTAAT“

Um das Problem der mangelnden Rechtsdurchsetzung anzugehen, ist im Koalitionsvertrag der „Pakt für den Rechtsstaat“ vereinbart worden – für mich das Herzstück der anstehenden Regierungsarbeit.

Zum einen bedarf es dringend neuer Stellen für die Sicherheitsbehörden. Der Koalitionsvertrag sieht einen kräftigen Zuwachs an Sicherheitskräften mit 7.500 zusätzlichen Stellen für den Bund und 7.500 Stellen bei den Ländern vor. Darüber hinaus sollen für die Justiz 2.000 Stellen im Bereich der Richter und Staatsanwälte sowie jeweils in gleicher Größenordnung für Justizangestellte und Justizvollzugsbeamte geschaffen werden. Diese etwa 6.000 zusätzlichen Stellen werden einen ganz wesentlichen Beitrag leisten, um Justiz und Polizei den Rücken zu stärken.

Zum anderen sind gesetzliche Reformvorhaben mindestens ebenso wichtig. Insbesondere möchte ich die überfällige praxisgerechte Überarbeitung der Strafprozessordnung – zuständig hierfür ist die Bundesjustizministerin – zum Zwecke der Beschleunigung von Strafverfahren nennen. Das Ziel sind effizientere Verfahren, die zu einer schnelleren Verurteilung führen. Zudem sollen die Befugnisnormen der Ermittlungsbehörden reformiert werden, sodass gleichwertige Befugnisse außerhalb und innerhalb des Internet bestehen, das heißt eine Gleichstellung von klassischer Telefonie und SMS mit Internet- und Messenger-Diensten. Auch die Regelungen zur Weiterverarbeitung von Daten in anderen Strafverfahren oder zur Gefahrenabwehr werden modernisiert.

Das Bundesinnenministerium hat bereits mit dem Programm „Polizei 2020“ begonnen. Dadurch soll die teilweise veraltete „Dateienlandschaft“ der Polizei von Bund und Ländern, die zu Ineffizienz und Beschränkungen der Polizeiarbeit führt, durch eine moderne Informationstechnologie revolutioniert werden. Darüber hinaus ist das Ziel des „Pakts für den Rechtsstaat“, Grundlagen dafür zu schaffen, dass auch die Schnittstelle des Datentransfers von den Polizeibehörden, insbesondere zur Strafjustiz, modernisiert wird.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, für den sich die Bundesregierung einsetzen wird, ist die Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen. Dies führt in präventiver Hinsicht zu einer Abschreckung und bei strafrechtlicher Verfolgung zu einer deutlich erhöhten Erfolgsquote.

MUSTERPOLIZEIGESETZ ZUR HARMONISIERUNG DER RECHTSLAGE

Zur Harmonisierung der Rechtslage in Deutschland erarbeiten die Länder derzeit ein gemeinsames Musterpolizeigesetz. Der Bund wirkt an diesem Vorhaben aktiv mit und setzt sich dafür ein, dass für Bund und Länder einheitliche Befugnisse allein nach fachlichen und rechtlichen Erfordernissen geschaffen werden.

Im Hinblick auf Abschiebungen wurden bereits Hemmnisse beseitigt, die den praktischen Vollzug bisher erschwert haben. Für die Kooperation mit Herkunftsstaaten hat die Bundesregierung Maßnahmen eingeleitet, wie zum Beispiel über die EU-Kommission den Einsatz der Visapolitik als Hebel zur Erhöhung der Rücknahmebereitschaft zu nutzen. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist durch die Errichtung des Gemeinsamen Zentrums zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) gestärkt worden. Zudem wird die im Koalitionsvertrag vereinbarte Einrichtung von Anker-Zentren (*Ankunft, Entscheidung, Rückkehr*) die Dauer und Qualität von Asylverfahren deutlich verbessern. In diesen Zentren sollen die Asylverfahren komplett abgewickelt werden, um dann gegebenenfalls direkt in eine Abschiebung zu münden.

Die Frage der Sicherheit ist entscheidend für den Zusammenhalt in Deutschland. Der Blick auf den Ist-Zustand zeigt: Es liegen viele Herausforderungen vor Bund und Ländern, um den berechtigten Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden und ihnen ein starkes Sicherheitsgefühl zurückzugeben. Das genaue Hinsehen zeigt allerdings auch, dass die rechtsstaatliche Entwicklung in Deutschland viele positive Tendenzen aufweist. Es bleiben bestimmte Schwerpunktbereiche, in denen Handlungsbedarf besteht; allerdings nennt der Koalitionsvertrag die Probleme beim Namen. Entscheidend wird sein, dass Bund und Länder noch enger und pragmatischer zusammenarbeiten und dabei Eifersüchteleien und Egoismen im Interesse der Sicherheit zurückstellen. Wenn dies gelingt, kann die föderale Sicherheitsarchitektur Deutschlands sogar einen Vorzug darstellen.

Wird's gefährlicher?

Über das Unsicherheitsgefühl der Deutschen

THOMAS PETERSEN

Geboren 1968 in Hamburg,
Kommunikationswissenschaftler
und Meinungsforscher,
Projektleiter beim Institut für
Demoskopie Allensbach (IfD).

Einer der am besten gesicherten, auch international immer wieder bestätigten Befunde der Umfrageforschung ist, dass das Ausmaß der Angst der Bürger vor Verbrechen nur wenig zu tun hat mit der tatsächlichen Entwicklung der Kriminalität im Land. In Deutschland nahm

in den 1970er-Jahren die Zahl der polizeilich registrierten Gewaltdelikte deutlich zu, erreichte in den frühen 1990er-Jahren einen Höhepunkt und ist seitdem tendenziell etwas rückläufig. Die Einwanderungswelle in den letzten Jahren hat, wie von vielen befürchtet, tatsächlich zu einem leichten Anstieg der Gewalttaten in Deutschland geführt: von rund 181.000 im Jahr 2015 auf

194.000 im Jahr 2016. Doch auch diese Zahl liegt noch deutlich unter der vom vorangegangenen Jahrzehnt: 2006 waren 216.000 Gewalttaten in Deutschland registriert worden.

In den Umfrageergebnissen des Instituts für Demoskopie Allensbach spiegelt sich diese Entwicklung nicht wider. Zwar schwankt die Zahl der Befragten, die sich Sorgen aufgrund der Kriminalität machen, durchaus im Zeitverlauf, doch ein Zusammenhang mit der Kriminalstatistik ist kaum zu erkennen. Hierfür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: *Erstens* sind die meisten Menschen den Umgang mit statistischen Daten nicht gewohnt. Dementsprechend sind Informationen über die Entwicklung der Zahl der Straftaten für die meisten Menschen auch nicht besonders beeindruckend. Offensichtlich fällt es vielen Menschen außerordentlich schwer, die abstrakten Proportionen der Statistik zu erfassen. Wer mit redlichen Mitteln versucht, eine aufgeheizte politische Debatte durch die Darstellung von Zahlen und Fakten zu beruhigen, steht nicht selten auf verlorenem Posten. Der Mainzer Publizistikwissenschaftler Gregor Daschmann hat mit einer eindrucksvollen Serie von Experimenten gezeigt, dass, wenn sich veröffentlichte Umfrageergebnisse und die ihnen zur Seite gestellten Straßeninterviews gegenseitig widersprechen, die Mediennutzer den Straßeninterviews glauben und nicht den eigentlich viel verlässlicheren Repräsentativumfragen. So ist das Bild der Bürger von der Kriminalität auch eher von spektakulären Einzelfällen geprägt, die eine umfangreiche Berichterstattung nach sich ziehen, als von den statistischen Fakten.

Zweitens rührt das Thema Kriminalität an tiefe Ängste vieler Menschen. Das Gefühl, selbst bedroht zu sein, hat sich, wie die Repräsentativumfragen des Instituts für Demoskopie Allensbach zeigen, in den letzten Jahren nicht verändert. Auf die Frage „Machen Sie sich manchmal Sorgen, dass Sie selbst gewalttätig angegriffen werden könnten, dass Sie Opfer einer Gewalttat werden?“ antworteten im August 2017 31 Prozent der Befragten, sie machten sich darüber sehr große oder große Sorgen, im Dezember 2010 waren es mit 29 Prozent praktisch gleich viele. Auch die Zahl derjenigen, die angeben, selbst schon einmal das Opfer einer Gewalttat geworden zu sein, ist in der gleichen Zeit praktisch unverändert geblieben. 2017 lag sie bei 7 Prozent. Schlagzeilen machten in den letzten Jahren Umfrageergebnisse, wonach sich große Teile der Bevölkerung aus Angst vor Kriminalität nicht mehr in bestimmte Stadtviertel trauen. Dies bestätigen auch die Allensbacher Daten. Im November 2016 wurde gefragt: „Gibt es hier in der Nähe eigentlich ein Gebiet, durch das Sie nachts nicht alleine gehen wollen?“ Immerhin 43 Prozent der Befragten antworteten daraufhin, es gebe ein solches Gebiet. Was in der Berichterstattung über solche Ergebnisse meist übersehen wurde, ist aber die Tatsache, dass dieser Wert nicht höher liegt als vor zwanzig Jahren. 1998 hatten 46 Prozent der vom Allensbacher Institut Befragten gesagt, es gebe in ihrer Nachbarschaft eine Gegend, die sie nachts mieden.

Während sich also die eigenen Erfahrungen und Beobachtungen der Bürger nicht verändert haben, ist dennoch eine klare Mehrheit der Ansicht, dass das Leben in Deutschland immer gefährlicher werde. Auf die Frage „Wie ist Ihr Eindruck: Gibt es in Deutschland in den letzten Jahren eher mehr Gewalttaten oder eher weniger, oder hat sich da nicht viel verändert?“ antworteten im August 2017 78 Prozent, ihrer Ansicht nach gebe es eher mehr Gewalttaten. Und bei der Nachfrage „Sind die Gewalttaten Ihrem Eindruck nach heute brutaler als früher oder weniger brutal, oder hat sich da nicht viel verändert?“ zeigten sich 84 Prozent davon überzeugt, dass die Gewalttaten heute brutaler seien als früher.

WAHRNEHMUNG DER KRIMINALITÄT IST TEILWEISE VERZERRT

Zum Teil mag man in solchen Reaktionen das erkennen, was man in der Literaturwissenschaft „Topos“ nennen würde: eine Art feststehende Erzählung, die immer wieder wiederholt wird. Im August 2016 stellte das Allensbacher Institut die Frage: „Ob unser Leben in der heutigen Zeit gefährlicher ist als noch vor 20, 30 Jahren, darüber kann man verschiedener Ansicht sein. Was meinen Sie, halten Sie das Leben jetzt in unserer Zeit alles in allem für gefährlicher, als es noch vor 20, 30 Jahren war, oder für weniger gefährlich als damals, oder hat sich da nicht viel verändert?“ 58 Prozent der Befragten antworteten auf die Frage, sie hielten das Leben zum Zeitpunkt der Befragung für gefährlicher als zwei, drei Jahrzehnte vorher. Dass das Leben weniger gefährlich geworden sei, meinten nur 7 Prozent, obwohl einiges dafür spricht, dass dies tatsächlich die richtige Antwort ist. Man denke nur an die Entwicklung der Lebenserwartung und die sinkende Zahl der Unfallopfer.

Bemerkenswert ist nun, dass auch die Menschen im Jahr 1991, also in der Zeit, die nach Ansicht der Deutschen weniger gefährlich gewesen sein soll als die Gegenwart, ebenfalls der Ansicht waren, zwei, drei Jahrzehnte zuvor sei das Leben sicherer gewesen: 62 Prozent gaben damals die entsprechende Antwort. Wenn man also nicht die offensichtlich unplausible These akzeptieren will, dass das Leben der Menschen bereits seit sechzig Jahren immer gefährlicher geworden ist, bleibt als Erklärung nur eine gewisse Neigung übrig, generell die Gegenwart für gefährlicher zu halten als die Vergangenheit, wobei vermutlich eine Rolle spielt, dass die Vergangenheit rückblickend übersichtlicher erscheint, als sie von den Zeitgenossen empfunden wurde. Ganz ähnliche Ergebnisse erhält man übrigens, wenn man fragt, ob das Leben heute einfacher oder komplizierter sei als früher.

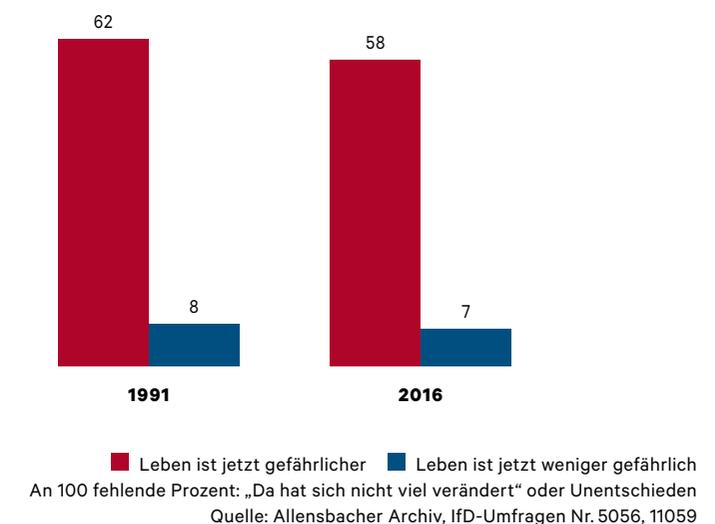
Neben einer solchen – verständlichen – menschlichen Disposition wird man jedoch auch die Berichterstattung der Massenmedien für die zumindest in Teilen verzerrte Wahrnehmung der Kriminalität durch die Bürger

verantwortlich machen müssen. Das Muster, wonach das eigene Erleben, die eigene Beobachtung, im Widerspruch steht zur Einschätzung der Lage im Land allgemein, ist typisch bei Themen, bei denen die Meinungsbildung wesentlich über die Massenmedien stattfindet. Es ist beispielsweise auch bei der Einstellung gegenüber Politikern und bei Fragen zur Einschätzung des Zustandes der Umwelt zu beobachten.

Der amerikanische Kommunikationswissenschaftler George Gerbner zeigte bereits Anfang der 1970er-Jahre mit seiner sogenannten Kultivierungstheorie, dass die Weltsicht der Menschen umso mehr von der Realität abwich, je mehr sie fernsahen, weil das Fernsehen – unvermeidlicherweise – eine verzerrte Darstellung der Wirklichkeit bot. Dies hatte gerade beim Thema Kriminalität Folgen: Vielfernseher neigten dazu, die Wirklichkeit für viel brutaler zu halten, als sie tatsächlich war. Es spricht einiges dafür, dass Gerbners Beobachtung im Kern auch heute noch Bestand hat.

DAS LEBEN ERSCHIEN AUCH SCHON IM JAHR 1991 GEFÄHRLICHER ALS ZWANZIG JAHRE ZUVOR

Frage: „Ob unser Leben in der heutigen Zeit gefährlicher ist als noch vor 20, 30 Jahren, darüber kann man verschiedener Ansicht sein. Was meinen Sie, halten Sie das Leben jetzt in unserer Zeit alles in allem für gefährlicher, als es noch vor 20 bis 30 Jahren war, oder für weniger gefährlich als damals, oder hat sich da nicht viel verändert?“ (Angaben in Prozent)



Schließlich wird der Blick der Deutschen auf das Thema Kriminalität noch von einem weiteren Faktor wesentlich mitbestimmt, von dem man annehmen kann, dass er in Zukunft an Bedeutung gewinnen wird: der außerordentlich ausgeprägten Sicherheitsorientierung der Deutschen.

LIEBER SICHER ALS FREI

Das Institut für Demoskopie Allensbach blickt auf eine lange Tradition der Werteforschung zurück. Seit den 1950er-Jahren wurde immer wieder in Grundlagenuntersuchungen das Spannungsfeld zwischen den gesellschaftlichen Grundwerten Freiheit, Gleichheit und Sicherheit untersucht. Der Fokus lag dabei meist auf dem Konflikt zwischen Freiheit und Gleichheit, doch tatsächlich ist in Deutschland die Sicherheit das stärkste dieser drei Ziele, und zwar unerheblich, ob die innere oder die soziale Sicherheit im Fokus der Aufmerksamkeit steht. Für das Versprechen der Sicherheit sind viele Bürger bereit, auch grundlegende Freiheitsrechte infrage zu stellen.

Bei einer zum ersten Mal im Juli 2006 gestellten Frage lasen die Interviewer nacheinander verschiedene mögliche Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung vor mit der Bitte an die Befragten, jeweils anzugeben, ob sie diese Maßnahme befürworten würden oder nicht. Darunter waren auch eindeutig verfassungswidrige Dinge wie der verstärkte Einsatz der Bundeswehr im Inneren, die Idee, von allen Bürgern den genetischen Fingerabdruck zu speichern, damit man Verbrecher sofort identifizieren könne, oder das vorsorgliche Abschieben von Asylbewerbern auf den bloßen Verdacht hin, sie könnten an einem Verbrechen beteiligt sein. Alle drei Maßnahmen fanden die Billigung einer Mehrheit der Befragten, der letzte Punkt sogar von 80 Prozent. Als die Frage 2016 wiederholt wurde, waren die Ergebnisse praktisch die gleichen wie ein Jahrzehnt zuvor.

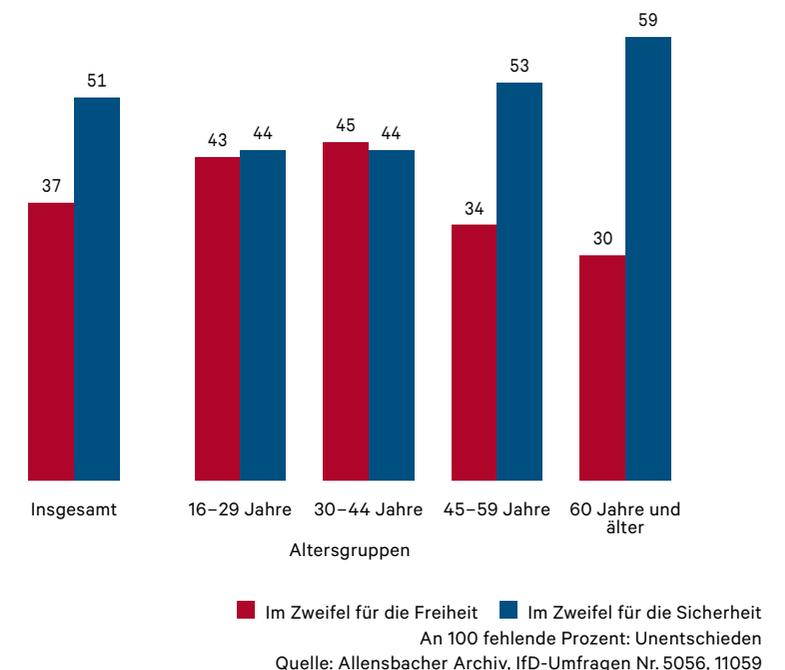
Man muss annehmen, dass die Neigung, die Freiheit, aber auch andere gesellschaftliche Werte und Ziele wie Innovations- und Leistungsbereitschaft der Sicherheit unterzuordnen, in den kommenden Jahrzehnten zunehmen wird. Man kann das beispielhaft illustrieren an den Antworten auf eine Dialogfrage vom Januar 2016. Die Interviewer überreichten ein Bildblatt, auf dem zwei Personen im Schattenriss zu sehen waren. Jeder Figur war wie in einem Comic eine Sprechblase zugeordnet. Die erste Figur sagte: „Ich finde Freiheit und möglichst große Sicherheit eigentlich beide wichtig. Aber wenn ich mich für eines davon entscheiden müsste, wäre mir die persönliche Freiheit am liebsten, dass also jeder in Freiheit leben und sich ungehindert entfalten kann.“ Die Gegenposition dazu lautete: „Sicher sind Freiheit und möglichst große Sicherheit wichtig. Aber wenn ich mich für eines davon entscheiden müsste, fände ich eine möglichst große Sicherheit am wichtigsten, dass man also sicher leben kann und vor Verbrechen wirklich geschützt ist.“ Die Frage

zu diesem Bildblatt lautete: „Welcher von beiden sagt eher das, was auch Sie denken?“ 37 Prozent der Befragten insgesamt entschieden sich für die erste Position, 51 Prozent, also eine klare absolute Mehrheit, für die zweite.

Betrachtet man die verschiedenen Altersgruppen getrennt, dann erkennt man, dass sich von den unter 45-Jährigen jeweils gleich viele für die Freiheit und die Sicherheit entschieden. Von den 60-jährigen und älteren Befragten wählten dagegen nur 30 Prozent die Freiheit und 59 Prozent die Sicherheit. Da aber die heute ältere Generation, wie Allensbacher Langzeitrends zeigen, in ihrer Jugend nicht weniger freiheitsorientiert war als die heutige junge Generation, bedeutet dies, dass mit dem Alter das Sicherheitsbedürfnis zunimmt. Und dies bedeutet wiederum, dass es in einer alternden Gesellschaft immer schwerer werden wird, Freiheitsrechte gegen den wachsenden Drang nach Sicherheit und die mit ihm verbundenen Forderungen nach immer kompromissloserer Bekämpfung der Kriminalität wie auch anderer Bedrohungen des Sicherheitsgefühls durchzusetzen.

DER WUNSCH NACH SICHERHEIT WÄCHST MIT DEM ALTER

Frage: „Hier unterhalten sich zwei, was letzten Endes wohl wichtiger ist, Freiheit oder möglichst große Sicherheit – wenn Sie das bitte einmal lesen. Welcher von beiden sagt eher das, was auch Sie denken?“
(Vorlage eines Dialogbildblattes, Angaben in Prozent)



Starker Staat

Warum die Justiz angemessen ausgestattet werden muss

JENS GNISA

Geboren 1963 in Bielefeld, Richter, seit 2012 Direktor des Amtsgerichts Bielefeld, seit 2016 Vorsitzender des Deutschen Richterbundes (DRB).

Kriminalität und Sicherheit sind in das Zentrum der gesellschaftlichen Debatte gerückt. Terroranschläge und die Übergriffe an Silvester 2015 in Köln haben ebenso ihre Spuren hinterlassen wie die Alltagskriminalität: Wohn-

einbrüche, zunehmende Gewalt, Stalking im Internet. Die Sorge, Opfer eines Verbrechens zu werden, ist bei den Bürgern angekommen.

Nach einer Umfrage des *ROLAND Rechtsreport 2017* haben etwa 65 Prozent der Befragten Angst, Opfer eines Anschlags zu werden – im Jahr 2006 waren es nur 39 Prozent. Akut bedroht fühlen sich 10 Prozent, 45 Prozent sind verunsichert, wenn sie an Orten sind, wo sich viele Menschen aufhalten, und 60 Prozent, die sich akut bedroht fühlen, meiden gefährliche Orte. Das Gefühl, nicht ausreichend geschützt zu werden, wirkt sich im Leben der Bürger aus. Es droht eine Vertrauenskrise.

Der Staat muss sich vorwerfen lassen, seine Sicherheitsorgane vernachlässigt zu haben. Stellen sind abgebaut worden, und die Justiz weist in den Landeshaushalten lediglich einen Anteil zwischen 1,5 und 4,5 Prozent aus. Das ist erkennbar zu wenig. Auch ist festzustellen, dass sich die Justiz immer häufiger Kritik aus der Gesellschaft stellen muss. Die Vorwürfe lauten, Richter seien zu lasch gewesen oder wieder einmal habe ein Richter einen von der

Polizei gefassten Täter laufen lassen. Dass der Strafbereich in das Zentrum der gesellschaftlichen Debatte geraten ist, ist zugleich jedoch eine große Chance. Denn Aufmerksamkeit ist die erste Voraussetzung für Änderungen. Was also ist zu tun?

Zunächst sollten wir das, was gut ist, bewahren und nicht zerreden. Unser liberaler Rechtsstaat hat auch bei der Kriminalitätsbekämpfung Erfolg. Vergleiche mit Staaten, in denen viel härter bestraft wird – etwa den USA –, machen deutlich, dass die Gleichung „Höhere Strafen gleich weniger Kriminalität“ nicht aufgeht. Es ist wichtig, weiterhin bei der Kriminalitätsvermeidung auch auf einen starken Sozialstaat zu setzen, der verhindert, dass Menschen durchs Rost fallen und daher nichts mehr zu verlieren haben. Bestehende Gesetze müssen jedoch konsequent umgesetzt werden. Wir haben zugelassen, dass Graubereiche entstehen. Wir müssen wieder lernen, dass wir diese Bereiche auch klar benennen können, wie etwa das Ausländerrecht. Im Zuge der Flüchtlingsbewegungen sind viele Menschen ohne Bleibeperspektive zu uns gekommen. Der Kriminologe Christian Pfeiffer hat im Januar 2018 nachgewiesen, dass gerade diese Personen für den Anstieg der Gewaltkriminalität verantwortlich sind. Eine lückenlose Sicherung der Außengrenze und eine konsequente Integration der Ausländer mit Bleibeperspektive dienen der Kriminalitätsvermeidung.

NEUE INITIATIVE BEI DER VORRATSDATENSPEICHERUNG

Neben der Prophylaxe ist es für den Staat wichtig, eine konsequente Strafverfolgung zu gewährleisten. Spätestens der Fall Anis Amri hat gezeigt, dass in Zeiten grenzüberschreitender Kriminalität die Zusammenarbeit zwischen den Behörden von entscheidender Bedeutung ist. Sechzehn Bundesländer und der Bund selbst haben völlig unterschiedliche Strukturen entwickelt, was unnötige Reibungsverluste verursacht. Anfänge verbesserter Zusammenarbeit – etwa im Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) – sind gemacht.

Weiterhin müssen die Ermittlungsmöglichkeiten des Staates auf die Höhe der Zeit gebracht werden. Polizei und Justiz müssen mit den Methoden Krimineller mithalten können. Mit Vorschriften, die sich noch mit der Beschlagnahme von Telegrammen beschäftigen – dies ist in Paragraph 99 der Strafprozessordnung tatsächlich der Fall –, kommen wir nicht mehr weiter. Ein neues Grundkonzept zur Überwachung der Kommunikation zwischen Kriminellen muss erarbeitet werden. Bisher sind die Vorschriften an der Form der Nachricht ausgerichtet. Dies hat dazu geführt, dass bei jeder neuen technischen Entwicklung eine Rechtslücke entsteht. Wir müssen zu einem anderen Ansatz kommen, der nicht auf die Form der Nachricht abstellt, sondern Inhalte abgrenzt. Nachrichten an Familienangehörige oder Anwälte dürfen

im Zweifel nicht überwacht werden – andere schon, und zwar unabhängig von der technischen Form der Übermittlung.

Unbedingt wieder aufgegriffen werden muss das Thema „Vorratsdatenspeicherung“. Nachdem der Gesetzgeber seine Arbeit getan hatte, war es der Europäische Gerichtshof (EuGH), der neue Hürden errichtete. Die Umsetzung des Rechts zur Vorratsdatenspeicherung ist deshalb zurzeit ausgesetzt. Die Bedenken dagegen halte ich für übertrieben. In der Sache geht es nicht darum, zu wissen, was die Beteiligten in einem Telefonat miteinander besprochen haben, sondern wer wann wen von welchem Telefon aus angerufen hat. Früher haben wir zur Abrechnung von der Telefongesellschaft den Nachweis der Verbindungsdaten gefordert. Es ist unverständlich, warum einige Bürger nunmehr gegen diese Speicherung Sturm laufen, die sie früher selbst verlangt haben. Wichtig ist dieser Ermittlungsansatz beispielsweise bei den Enkeltrickbetrügern. Es bedarf deshalb einer neuen Initiative, um die Vorgaben des EuGH umzusetzen.

STRAFTATBESTAND SCHWARZFAHREN

Wir benötigen auch die technischen Mittel, um Kriminalität im Netz, wie Kinderpornographie, Drogenhandel oder Identitätsdiebstahl, einzugrenzen. Mit der Gründung von Zentralstellen für Cybercrime – etwa in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bayern – hat es deutliche Fortschritte gegeben. Wir stehen aber noch am Anfang. Dieser Weg muss so ausgebaut werden, dass die Justiz in der Lage ist, flächendeckend Kriminalität im Netz aufzuklären. Dabei wird auch das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) helfen. Dieses Gesetz nimmt die Online-Plattformen in die Pflicht und sorgt dafür, dass der Bürger seine Persönlichkeitsrechte im Internet schneller durchsetzen kann. Die Anbieter sind verpflichtet, strafbare Inhalte zu löschen. Dies ist aus meiner Sicht kein unzulässiger Eingriff in die Meinungsfreiheit – wie einige Kritiker meinen –, sondern ein völlig normaler Vorgang. Wer etwa eine Einkaufspassage eröffnet, in der Hehlerware verkauft wird, kann sich auch nicht darauf zurückziehen, er vermiete nur Ladenflächen.

Sind Beschuldigte ermittelt, müssen sie einer schnellen und konsequenten Verurteilung zugeführt werden. Daran hapert es. Vor allem an den Landgerichten dauern die Verfahren immer länger, und die Staatsanwaltschaften müssen immer öfter Verfahren einstellen. Mittlerweile werden mehr Strafverfahren nach Ermessensüberlegungen eingestellt, als dass die Täter angeklagt werden. Das war vor zehn Jahren noch anders, und diese Praxis führt auch zu Gerechtigkeitsproblemen. Denn der Bürger versteht nicht, warum seine Ordnungswidrigkeit wegen Falschparken konsequent verfolgt, ein Verfahren wegen Diebstahl aus seinem Laden jedoch aufgrund von Geringfügigkeit eingestellt wird.

Der Justiz muss ermöglicht werden, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Stattdessen wird sie von immer mehr Gesetzen belastet. Natürlich muss der Gesetzgeber auf Missstände reagieren können. Die Angriffe auf Sanitäter zu Silvester 2017 in Berlin haben verdeutlicht, dass das Gesetz zum verbesserten Schutz von Vollstreckungsbeamten aus dem Jahr 2017 notwendig war. Gleichwohl ist es nicht richtig, jedes gesellschaftliche Phänomen mit neuen Gesetzen zu verfolgen – etwa bei Sportwettenbetrug oder Doping im Profisport.

Die vorhandenen Strafgesetze müssen auf Überflüssiges durchforstet werden. So trete ich der Initiative des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen, Peter Biesenbach, bei, den Straftatbestand des Schwarzfahrens zu überdenken. Verkehrsbetriebe können sich durch technische Einrichtungen selbst sehr gut gegen Schwarzfahren wappnen. Wenn sie dies aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen heraus nicht tun, dann darf nicht der Steuerzahler als Lückenbüßer herhalten. In Berlin muss die Justiz 40.000 Fälle von Schwarzfahren im Jahr bearbeiten – gleichzeitig haben aber nahezu alle Kammern des Landgerichts Berlin Überlastung angezeigt. Nach meiner persönlichen Auffassung sollten wir uns auch über die Ordnungswidrigkeiten Gedanken machen. An vielen Gerichten werden mehr Bußgeld- als Strafverfahren geführt. Es müssen deshalb Ideen entwickelt werden, wie die Belastung der Gerichte mit Ordnungswidrigkeitsprozessen minimiert werden kann.

REFORM DER STRAFPROZESSORDNUNG

Die Strafe muss auf dem Fuße folgen – eine Forderung, die in jeder Hinsicht berechtigt ist. Die Strafprozessordnung hält dafür auch ein Instrument bereit, das die Justiz vermehrt nutzen sollte: das beschleunigte Verfahren. Form-erfordernisse sind in diesem Verfahren herabgesetzt, und es kann gegen einen Angeklagten bis zu einer Woche Hauptverhandlungshaft angeordnet werden, um die Verhandlung zu sichern. Diese Verfahrensform hat sich bewährt. So werden etwa in Köln über 1.000 Strafverfahren jährlich in dieser Prozessart bearbeitet. Es müssen jedoch die Voraussetzungen geschaffen werden, um das beschleunigte Verfahren in die Fläche zu bringen. Es geht um Kapazitäten für das zwar schnellere, aber personalaufwendigere Verfahren. Erwogen werden könnte auch, die Haftzeit maßvoll von einer Woche auf zehn Tage auszuweiten.

Die Strafprozessordnung ist für Richter und Staatsanwälte immer weniger praktikabel. Nicht selten platzt ein Prozess nach Jahren – so in Koblenz, wo ein Strafverfahren vor dem Landgericht nach über fünf Jahren aufgrund von mehr als 1.000 Prozessanträgen der Verteidigung nicht zu Ende geführt werden konnte. Die Strafprozessordnung muss mehr Möglichkeiten für die Gerichte vorsehen, sich gegen Prozessverschleppung zu wehren. Dabei geht es in erster Linie um das sogenannte Beweisantragsrecht der Verteidigung,

das notwendig ist, aber in der gegenwärtigen Form eben auch zu Missbrauch einlädt. Befangenheitsanträge sollten einfacher zurückgewiesen werden können. Der Gesetzgeber hat zwar im letzten Jahr diesbezüglich nachgearbeitet, die Reformen reichen aber nicht aus. Vorschläge sind im Jahr 2017 vom Strafkammertag unterbreitet worden. Dass es auch anders geht, zeigt der Blick ins Ausland: Bei dem Verfahren gegen den rechtsradikalen norwegischen Massenmörder Anders Breivik benötigte das Gericht nur vier Monate bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung.

RICHTER UND STAATSANWÄLTE FEHLEN

Auch das Recht der Nebenklage führt zu Behinderungen im Strafverfahren. Das NSU-Verfahren mit seinen 65 Nebenklagevertretern verdeutlicht, dass die Gerichte an der Grenze des Praktikablen arbeiten. Das Recht der Nebenklage soll verhindern, dass das Opfer einer Straftat im Prozess zum zweiten Mal Opfer wird. Zu Recht werden deshalb umfangreiche Beteiligungsrechte gewährt. Wenn diese Rechte aber dazu genutzt werden, verfahrensfremde Zwecke durchzusetzen – etwa eine umfassende Aufklärung des Sachverhalts durch das Gericht im Sinn einer Wahrheitskommission –, dann muss der Gesetzgeber Änderungen prüfen.

All diese Maßnahmen setzen voraus, dass die Justiz mit Personal und Sachmitteln angemessen ausgestattet ist. Bundesweit fehlen rund 2.000 Richter und Staatsanwälte. Vor deutschen Gerichten geht es heute um Völkermord im Kongo, um Steuerhinterziehung international tätiger Konzerne oder grenzüberschreitende Bandenkriminalität. Es liegt auf der Hand, dass diese Prozesse immer personalintensiver werden. Gerade hat der Gesetzgeber die Vermögensabschöpfung neu geregelt, um die Organisierte Kriminalität (OK) zu bekämpfen. Nunmehr gibt es viel mehr Möglichkeiten, Vermögen, das aus einer Straftat generiert wurde, einzuziehen. Das ist zwar richtig, kostet aber wieder Personal und macht noch einmal deutlich: Wer eine starke Justiz möchte, der muss sie auch angemessen ausstatten, technisch und personell. Dies erwartet der Bürger in seinem Anspruch, vom Staat geschützt zu werden, zu Recht.

Immerhin: In der Koalitionsvereinbarung ist in Berlin ein erster wichtiger Schritt angekündigt worden: Man will einen Rechtsstaatspakt zwischen dem Bund und den Ländern schließen. Das weckt Hoffnung. Richter erhoffen sich aber auch von der Gesellschaft manchmal mehr Rückendeckung. Lassen wir es nicht zu, dass der Rechtsstaat Schaden nimmt. In einer immer bunter werdenden Gesellschaft gibt es zum Recht keine Alternative.

INTERVIEW

Null-Toleranz-Strategie

Innenminister Herbert Reul über den Kampf gegen die Kriminalität

HERBERT REUL

Geboren 1952 in Langenfeld (Rheinland), 1985 bis 2004 Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen, 1991 bis 2003 Generalsekretär der CDU Nordrhein-Westfalen, 2004 bis 2017 Mitglied des Europäischen Parlaments, 2012 bis 2017 Vorsitzender der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, seit 2017 Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

Sie sind seit dem 30. Juni 2017 im Amt des Innenministers. Eine Ihrer ersten Entscheidungen war die Aufhebung der Kennzeichnungspflicht für die Polizei. Warum?

Herbert Reul: Die rot-grüne Kennzeichnungspflicht hat die Polizisten unserer Hundertschaften unter Generalverdacht gestellt. Das war staatlich verordnetes Misstrauen. Damit musste Schluss sein. Wir haben eine andere Botschaft an die Beamtinnen und Beamten, nämlich: Ihr habt unser Vertrauen und unsere Unterstützung.

Wertschätzung und Anerkennung der Polizei spielen in Ihrer Arbeit eine wichtige Rolle?

Herbert Reul: Unsere Polizistinnen und Polizisten halten Tag und Nacht für unsere Sicherheit den Kopf hin. Sieben Tage



© dpa, Foto: Rainer Jensen

die Woche, 365 Tage im Jahr. Da ist es nur recht und billig, dass sie dafür Anerkennung bekommen, finde ich. Umso mehr ärgert mich, dass Polizeibeamte immer häufiger selbst Opfer von Gewalt werden. Das darf nicht sein, da müssen wir gegensteuern. Wertschätzung und Anerkennung sind da ein guter Anfang.

Das Thema „Innere Sicherheit“ ist seit Monaten in den Schlagzeilen. Wie beurteilen Sie die Sicherheitslage in Nordrhein-Westfalen?

Herbert Reul: Wenn Sie auf die Polizeiliche Kriminalstatistik schauen, ist NRW so sicher wie lange nicht mehr. Die Zahl der Wohnungseinbrüche zum Beispiel ist im vergangenen Jahr um ein Viertel ge-

sunken – der stärkste Rückgang der letzten dreißig Jahre. Trotzdem gibt es natürlich noch viele offene Baustellen. Da steht an erster Stelle der Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Die Gefahr eines Anschlags ist auch in Deutschland unverändert hoch.

Viel zu tun gibt es auch in den Bereichen reisende Banden und kriminelle Clans. Mir ist wichtig, dass wir den Menschen keine leeren Versprechungen machen, sondern Schritt für Schritt daran arbeiten, dass die Bürgerinnen und Bürger das Vertrauen in den Rechtsstaat zurückgewinnen.

In einigen Medien ist die Rede von einem Staatsversagen und rechtsfreien Räumen, Stichwort „No-go-Areas“.

Kann man davon sprechen oder ist das Ihrer Ansicht nach überzogen?

Herbert Reul: Manches ist sicher übertrieben. Aber am Ende ist es eine Frage der individuellen Wahrnehmung. Und: Wenn manche Menschen das so empfinden, dann müssen wir das ernst nehmen. Das war für mich übrigens einer der wesentlichen Gründe dafür, warum ich das Angebot unseres Ministerpräsidenten Armin Laschet, mich zum Innenminister zu berufen, angenommen habe. Das Vertrauen in den Staat sinkt, wenn die Menschen glauben, wir könnten ihre Sicherheit nicht mehr garantieren. Das gilt im Großen wie im Kleinen. Es ist deshalb extrem wichtig, dass der Staat seine Handlungsfähigkeit unter Beweis stellt. Da braucht man keine großen Reden und Programme, sondern praktisches Handeln.

Verbinden Sie damit die Hoffnung, dass die Alternative für Deutschland (AfD) von der politischen Bühne verschwindet?

Herbert Reul: Die AfD ist keine programmatische Partei, sondern eine Protestpartei. Deshalb müssen wir bei den Gründen für diesen Protest ansetzen. Ich bin davon überzeugt: Wenn wir es schaffen, dass die Menschen wieder darauf vertrauen, dass der Staat für ihre Sicherheit sorgt, dann hat sich dieser Protest ganz schnell erledigt.

Sie haben das Sicherheitspaket I auf den Weg gebracht. Es richtet sich gegen den Terrorismus, aber auch gegen die Alltagskriminalität. Welche wichtigen Maßnahmen sind in diesem Paket enthalten?

Herbert Reul: Unser Plan lautet: Wir geben der Polizei Gesetze und Ermittlungsinstrumente an die Hand, die ihre Arbeit erleichtern und nicht behindern. Das nordrhein-westfälische Polizeigesetz hatte angesichts der aktuellen Sicherheitslage schon lange ein Update nötig. Unser Sicherheitspaket I befasst sich mit der Bekämpfung terroristischer Gefahren, mit gefährlicher Kriminalität, mit Mord und Totschlag ebenso wie mit bandenmäßig organisierter Alltagskriminalität wie Taschendiebstahl. Wir haben mit dem Sicherheitspaket verschiedene Antworten auf unterschiedliche Herausforderungen entwickelt. Konkret heißt das beispielsweise, die Videobeobachtung auszubauen. Wir brauchen mehr Möglichkeiten, Kriminalitätsschwerpunkte im öffentlichen Raum zu beobachten. Es heißt aber auch, dass wir Fußfesseln einführen werden – insbesondere im Bereich des Terrorismus, aber auch bei Sexualstraftätern. Beides erleichtert der Polizei ihre Arbeit. Diese Maßnahmen sind keine Allheilmittel, es sind einzelne Instrumente und Teile einer Gesamtlösung. Wir werden darüber hinaus die sogenannte Strategische Fahndung einführen. Dabei wird die Polizei bei uns aber nur dann tätig, wenn es einen konkreten polizeilichen Anlass gibt. Das ist der kleine, aber bedeutsame Unterschied zu anderen Bundesländern. Dieser Anlass kann eine terroristische Bedrohung sein, aber auch eine Häufung von Wohnungseinbrüchen in einer bestimmten Gegend. Wir erhoffen uns damit auch Erfolge im Bereich der Rauschgiftkriminalität. Oder gegen internationale Banden, die sich auf Geldautomatensprengungen spezialisiert haben. Dieses Phänomen bereitet uns in Nordrhein-Westfalen momentan besondere Sorge.

Was gehört sonst noch zum Sicherheitspaket I?

Herbert Reul: Ein wichtiger Teil des Paketes sind die Telekommunikationsüberwachung (TKÜ) und die Quellen-Telekommunikationsüberwachung. Bei der Quellen-TKÜ können die Behörden mit einer Überwachungssoftware die laufende Kommunikation eines Verdächtigen bei Messenger-Diensten wie WhatsApp mitlesen. Wir benötigen Informationen, um bestimmte Formen der Kriminalität zu verhindern oder aufzudecken. Und diese bekommen Sie nicht dadurch, dass Sie sich auf die Straße stellen und hoffen, dass Ihnen einer etwas erzählt. Wir müssen Terroristen oder Kriminelle, von denen wir wissen, dass sie schwere Straftaten planen, rechtzeitig abhören können – natürlich nur nach vorheriger richterlicher Anordnung. Diese Instrumente hatten wir bislang nicht. Im Vergleich zu anderen Bundesländern holen wir hier auf.

Auf die kriminellen Milieus wird mehr Druck ausgeübt. Wie wichtig ist auf der anderen Seite die Prävention?

Herbert Reul: Prävention ist eine wichtige Maßnahme, um Kriminalität zu verhindern, wobei Polizei und Verfassungsschutz nur eine Teilaufgabe erfüllen können. Ganz wichtig ist, dass wir auch das Elternhaus erreichen. Wir haben gelernt, dass bei jugendlichen Mehrfachstraftätern das Elternhaus eher mitwirkt, wenn die Polizei gezielte Präventionsmaßnahmen durchführt. Aber auch Sozialpädagogen und die entsprechenden Einrichtungen vor Ort müssen sich im Anschluss um die Jugendlichen kümmern.

Die Polizei ist nicht nur in ihrer Alltagsarbeit stark gefordert, sondern auch bei Großeinsätzen, wie zum Beispiel beim G20-Gipfel in Hamburg, bei Demonstrationen und Fußballspielen. Bleibt da noch genügend Raum für die Anliegen des Bürgers vor Ort?

Herbert Reul: Die Polizei muss immer nach Dringlichkeit entscheiden. Ein Mordfall wird etwa einem Bagatelldelikt vorgezogen. Es ist leider so, dass wir nie überall gleichzeitig sein können. Wir müssen die verfügbaren Polizisten also richtig und klug einsetzen. Damit wir künftig eine noch bessere Abdeckung erzielen, haben wir im vergangenen Jahr angekündigt, bis 2022 jährlich 2.300 neue Polizisten und Polizistinnen einzustellen. Und wir haben 2017 schon damit angefangen. Wir haben immer öfter Großveranstaltungen und Gefahrensituationen. Hierfür werden speziell ausgebildete Polizisten benötigt. Wir werden jetzt spezielle Beweissicherungs- und Festnahmehundertschaften einrichten. Andere Bundesländer haben das bereits. Wir müssen auch bei Großdemonstrationen in der Lage sein, einzugreifen und den harten Kern von den restlichen Teilnehmern zu trennen.

Beunruhigend ist die Gewalt gegen Rettungskräfte, sowohl gegen Polizei als auch Feuerwehr und Technisches Hilfswerk. Wie kann man diese Gewalt erklären, wie ihr begegnen?

Herbert Reul: Im vergangenen Jahr gab es in Nordrhein-Westfalen mehr als 9.000 Straftaten gegen Polizistinnen und Polizisten. Diese Zahl hat mich erschreckt und beunruhigt. Und da fragt man sich, wie das kommt. Ich persönlich glaube,

dass in Teilen unserer Gesellschaft die Gewaltbereitschaft leider zunimmt. Auf dem Schulhof wird heute manchmal nicht mehr nur geschubst, sondern leider immer öfter auch geschlagen, da geht es auch gelegentlich mit aller Härte zu – das heißt, wir haben eine zunehmende Brutalisierung. Da müssen wir gegensteuern. Der Staat und die Gesellschaft müssen bei gewalttätigen Übergriffen konsequent eingreifen. Die Menschen müssen wissen, dass die Polizei da ist und die Einhaltung von Regeln und Gesetzen überwacht – im Großen wie im Kleinen. Klar ist aber auch: Das Problem zunehmender Gewalt in der Gesellschaft kann nicht von der Polizei allein gelöst werden. Es ist maßgeblich auch eine Aufgabe von Familien, Schulen und Jugendeinrichtungen, dafür zu sorgen, dass Gewalt erst gar kein Thema wird. Weiterhin müssen wir Polizisten, Rettungskräfte und Feuerwehrleute besser ausstatten. Während bei den Polizisten Schutzwesten helfen, ist dies bei Rettungskräften fraglich, da sie dann möglicherweise im Rettungseinsatz nicht mehr arbeitsfähig sind. Vor allem aber wünsche ich mir, dass Polizisten, Feuerwehrleute und Rettungskräfte Vorfälle konsequent melden. Da sind auch die Vorgesetzten gefragt. Sie müssen sich um die Anliegen der betroffenen Mitarbeiter kümmern, sie ernst nehmen, eingreifen und auch aufklären. Und wir müssen auch einmal darüber nachdenken, ob die Ausbildung von Feuerwehrleuten und Rettungskräften in diesen Aspekten verbessert werden muss.

Nach der neuesten Kriminalstatistik sind die Zahlen bei Wohnungseinbrüchen um ungefähr ein Viertel zurückgegangen. Dennoch sind die Zahlen noch hoch, und die Aufklärungsquote

ist niedrig. Wie können beim Wohnungseinbruch dauerhafte Erfolge erzielt werden?

Herbert Reul: Achtzig bis neunzig Prozent der Einbrüche erfolgen durch die Fenster. Einen großen Beitrag können die Bürger leisten, indem sie ihre Häuser und Wohnungen bestmöglich sichern. Die Polizei kann zudem dadurch effektiver werden, dass sie die Daten, die sie bei Einbrüchen erfasst, noch besser miteinander abgleicht. Mit dem sogenannten *Predictive Policing* können wir Einbruchschwerpunkte besser und frühzeitiger erkennen und dann rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergreifen. Ich habe gerade entschieden, die Prognosesoftware SKALA („System zur Kriminalitätsanalyse und Lageantizipation“) landesweit in allen sechzehn Kriminalhauptstellen einzuführen. Und das Dritte ist natürlich die schon erwähnte Strategische Fahndung. Wenn die Polizei auf Autobahnen Kontrollen durchführt, hat sie die Chance, auch die Diebe zu erwischen, die eben nicht aus der Nachbarschaft kommen, sondern zu organisierten Banden gehören, die über die Staatsgrenzen hinweg operieren.

Sind Sie enttäuscht, wenn Sie teilweise sehen müssen, dass Täter nach langen Ermittlungen gefasst werden, dann aber mit geringsten Strafen davonkommen?

Herbert Reul: Wir haben aus guten Gründen die Gewaltenteilung. Deshalb will ich hier keine Noten für Gerichtsurteile verteilen. Trotzdem: Wenn wir beklagen, dass immer mehr Menschen das Vertrauen in die staatlichen Institutionen verlieren, dann ist das nicht allein ein

Problem der Polizei. Die Justiz ist da genauso gefordert.

Soll man Schwarzfahren als Ordnungswidrigkeit oder Bagatelldelikt einordnen?

Herbert Reul: Die Null-Toleranz-Strategie sieht vor, dass auch kleine Delikte bestraft werden. Wer das wie macht, ist dann noch einmal eine andere Frage. Aber es laufen zu lassen, ist für mich der Beginn eines schleichenden Prozesses, der dazu führen kann, auch größere Straftaten künftig mit einem Achselzucken zu beantworten.

Es gibt in Nordrhein-Westfalen eine Regierungskommission für mehr Sicherheit im Land. Welche Ergebnisse erwarten Sie sich von dieser Kommission?

Herbert Reul: Die Regierungskommission soll losgelöst vom politischen Alltag evaluieren, wie sich die Sicherheitsarchitektur in den nächsten zehn, zwanzig Jahren entwickeln könnte – etwa die Zusammenarbeit von Polizei, kommunalen Ordnungsbehörden oder sogar der Bundeswehr. Wie ist die internationale Zusammenarbeit aufgestellt? Welche Aufgaben muss zwingend hoheitlich die Polizei wahrnehmen? Und welche können auch von privaten Sicherheitsdiensten wahrgenommen werden? Antworten auf diese Fragen würden uns helfen. Der zeitliche Rahmen ist allerdings längerfristig angelegt, insofern gibt es bisher noch keine Ergebnisse.

Werden Sie in diesem Jahr noch weitere Sicherheitspakete auf den Weg bringen?

Herbert Reul: Das zweite Sicherheitspaket haben wir bereits auf den Weg gebracht. Bei dieser Novelle geht es vor allem um die Umsetzung der neuen europäischen Datenschutzvorgaben. In der zweiten Jahreshälfte wollen wir mit dem Sicherheitspaket III unser Verfassungsschutzgesetz an die veränderte Bedrohungslage anpassen.

Welche Erwartungen haben Sie an den neuen Bundesinnenminister?

Herbert Reul: Wir müssen dringend den Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden optimieren. Das gilt für Deutschland genauso wie für Europa. Da geht es um Technik, aber auch um Vertrauen. Ich glaube, Interoperabilität ist eine der ganz großen Herausforderungen der nächsten Jahre. Aber Horst Seehofer bringt mit seiner breiten Erfahrung in der Bundes- und Landespolitik ideale Voraussetzungen mit, um die bisherige Kleinstaaterei im Bereich der Inneren Sicherheit zu beenden.

Wo steht Nordrhein-Westfalen bei der Kriminalitätsbekämpfung am Ende der Legislaturperiode?

Herbert Reul: Eine solche Prognose wäre nicht seriös. Dafür ist die Innere Sicherheit zu sehr von äußeren Faktoren abhängig. Aber ich will, dass die Bürgerinnen und Bürger am Ende dieser fünf Jahre sagen: Die Situation hat sich nachhaltig verbessert, Nordrhein-Westfalen ist spürbar sicherer geworden. Das ist meine Mission.

Das Gespräch führte Ralf Thomas Baus am 27. März 2018.

No-go-Areas

Erfahrungsbericht eines Berliner Hauptkommissars

KARLHEINZ GAERTNER

Geboren 1952 in Berlin,
Polizeihauptkommissar a. D.,
Sachbuchautor.

Immer häufiger berichten Medien in Deutschland über sogenannte No-go-Areas. Auch große Teile der Bevölkerung sind davon überzeugt, dass es Bezirke, Straßenzüge und öffentliche

Verkehrsmittel gibt, die man besser meidet, um nicht Opfer einer Straftat zu werden. Diese Empfindungen werden durch eigene Negativerfahrungen und Berichte anderer Betroffener verstärkt.

Dass es tatsächlich „No-go-Areas“, also rechtsfreie Räume, gibt, kann ich aus meiner dienstlichen Erfahrung nicht bestätigen. Zwar versuchen einzelne Gruppierungen, bestimmte Gebiete für sich zu beanspruchen oder zu kontrollieren, es ist ihnen jedoch zumindest bisher nicht gelungen, die Ordnungsbehörden gänzlich zu verdrängen. Fakt ist jedoch, dass besonders drei Gruppen in diesem Zusammenhang negativ auffallen.

Zur ersten Gruppe zählen Linksextreme, zumeist Angehörige der sogenannten Antifa. Sie titulieren Bezirke und Straßenzüge als „bullenfrei“, besetzen Häuser und Grundstücke oft unter Anwendung massiver Gewalt, zünden Autos von angeblichen „Kapitalisten“ an und begehen zahlreiche Sachbeschädigungen, die enorme Schadenssummen verursachen. Ihre Begründung liegt meist in der Durchsetzung ihrer vermeintlich hehren politischen Absichten. Eigentliches Ziel ist jedoch die Abschaffung des verhassten

Staatsapparates. Dies verkünden sie nicht nur lautstark, sondern verdeutlichen es auch dadurch, dass sie wiederholt Angriffe auf die Polizei als Vertreter dieses Staates verüben.

Aus unverständlichen Gründen führen Vorgaben aus der Politik vielfach dazu, dass sich die Polizei aus diesen Arealen zurückziehen muss und ihr staatliches Gewaltmonopol nicht ausüben kann, sodass tatsächlich zumindest zeitweise rechtsfreie Räume bleiben. Nicht in gleichem Maße problematisch sieht es bei Auswüchsen von Rechtsextremen aus. Auch sie terrorisieren die Bevölkerung oft massiv, erhalten aber erfreulicherweise, bis auf wenige Ausnahmen, keine Unterstützung durch die Politik. So gelingt es der Polizei meist, diesen „Spuk“ schnell und entschieden zu beenden.

RAUSCHGIFTHANDEL IN PARKANLAGEN

Bei der zweiten Gruppe handelt es sich um Gesetzesbrecher, die öffentliche Räume in Beschlag nehmen, um lukrativen Rauschgifthandel zu betreiben. In Berlin sind davon annähernd alle größeren Parkanlagen im Innenstadtbereich betroffen. Nach meinen konkreten Erfahrungen im Jahnpark in Neukölln und im Görlitzer Park in Kreuzberg ist der Handel mit sogenannten weichen Drogen wie Haschisch und Marihuana dort fest in der Hand von Schwarzafrikanern. Es handelt sich in der Regel um abgelehnte Asylbewerber mit Bleiberecht, auf den Bescheid ihres Asylantrags Wartende oder sich hier illegal Aufhaltende. Hinzu kommen einige arabischstämmige Dealer, die harte Drogen wie Heroin und Kokain verkaufen. Alle polizeilichen Maßnahmen, die ich teilweise über Jahrzehnte mit ausführen beziehungsweise leiten durfte, liefen ins Leere und waren bis auf kurzfristige Verdrängungseffekte erfolglos.

Gründe dafür sind die enorme Nachfrage und die fast unbegrenzte Verfügbarkeit durch einen kaum zu kontrollierenden Drogenschmuggel. Zudem ist es den politisch Verantwortlichen bisher nicht gelungen, die sich illegal Aufhaltenden oder bereits abgelehnte Asylbewerber, die wiederholt als Drogendealer festgenommen werden, konsequent in ihre Heimatländer abzuschicken. Aktuell zeichnet sich aber eine Wende, zumindest im Auslieferungsverfahren mit dem Libanon, ab. Die Presse berichtet über ein gemeinsames Kommuniqué mit dem Land. Erste Abschiebungen sollen bereits organisiert sein.

Diese Art des Rauschgifthandels ist Organisierte Kriminalität, die mit einfachen polizeilichen Maßnahmen nicht effektiv bekämpft werden kann. So sind die Hintermänner, die meist aus Südostasien oder Südamerika stammen und von dort aus agieren, schwer zu ermitteln, geschweige denn zu überführen. Schon das Vorgehen der Kleinsthändler in den Parks ist äußerst konspirativ, um polizeiliche Fahndungserfolge zu verhindern. Somit ist eine Beweisführung, die eine nachhaltige Verurteilung ermöglichen würde, enorm schwierig.

SPÄHER, ANSPRECHER, GELD- UND BUNKERHALTER

Ein Beispiel: Zunächst werden in der Nacht Rauschgiftdepots im Park angelegt. In den Morgenstunden übernehmen mehrere Trupps von zumeist rund zehn Männern das Tagesgeschäft und teilen sich folgende Aufgaben: Zwei Personen dienen als Späher und fahren mit Fahrrädern die Grenzen des Parks ab, um vor Polizeikontrollen zu warnen. Zwei weitere dienen als sogenannte Ansprecher. Sie fragen die Parkbesucher, ob sie Rauschmittel erwerben wollen. Die Interessierten werden zum Geldhalter geschickt, der ihnen Angebot und Preis nennt, das Geld in Empfang nimmt und sie sodann zum Bunkerhalter weitervermittelt. Dieser hat zuvor aus unzähligen, in Erdgruben vergrabenen Kleinstdepots die verlangte Rauschgiftmenge entnommen und übergibt sie dem Käufer. Parallel dazu hat auch der Geldhalter eilig den Verkaufserlös in nahegelegenen Gebüsch versteckt. Das Geschäft ist abgeschlossen.

Die Täter prägten die Art und Weise des Aufteilens einzelner Aufgaben innerhalb dieser Strukturen durch die Erkenntnisse aus Gerichtsprozessen und verfeinern sie stetig. Die Dealer wissen, dass sie nur dann längere Gefängnisstrafen fürchten müssen, wenn bewiesen werden kann, dass sie gemeinschaftlich handeln oder ein Einzelner mit einer nicht unerheblichen Rauschgiftmenge festgenommen wird. Natürlich gäbe es Mittel und Wege, diesen Rauschgifthandel effektiver zu bekämpfen – etwa durch Videoüberwachung der bekannten Verkaufsplätze und eine dementsprechend gute Beweisführung, wie sie uns die Politik für einige Wochen genehmigte. Aber eben nur kurzfristig; dann wurde sie aus Datenschutzgründen wieder verboten. Dass diese gesetzwidrigen Handelstätigkeiten in den Parks und darüber hinaus in den anliegenden Straßen bei vielen Bürgern den Eindruck erwecken, dass dort „No-go-Areas“ entstanden sind, ist aufgrund der Masse der dort agierenden Dealer, ihres aggressiven Auftretens und begleitender Straftaten, wie Raub- und Körperverletzungsdelikten, nicht verwunderlich.

KURDISCH-LIBANESISCHE CLANS

Wie in meinem Buch *Sie kennen keine Grenzen mehr* beschrieben, lautet das Motto und der Antrieb dieser dritten Gruppe: „Immer frecher, skrupelloser, gewalttätiger und gieriger!“ Aufgrund ihrer nach außen nahezu völlig abgeschotteten Clanstrukturen, ihres Zusammenhalts, ihrer Mannstärken, die häufig mehrere Hundert Personen umfassen, und ihrer Brutalität halten diese Großfamilien in vielen Städten mittlerweile Teile der Organisierten Kriminalität fest in ihren Händen. Unmittelbar nach ihrer Ankunft in Deutschland fanden sie ideale Voraussetzungen, um einheimische Kriminelle zu verdrängen und deren lukrative Geschäftsfelder wie Rauschgift-, Medikamenten- und

Menschenhandel, Zuhälterei, Schutzgelderpressung, Raubüberfälle sowie schwere Einbruch- und Bandendiebstähle zu übernehmen.

FALSCH VERSTANDENE TOLERANZ

Die Aufzählung ist mit Sicherheit nicht vollständig und benennt nur die Delikte und Personengruppen, mit denen ich es in meinem Berufsleben zu tun hatte. Da sie Parallelstrukturen zu unserem Staat aufbauten und eine Identifikation mit selbigem strikt ablehnen, akzeptieren sie auch unser Rechts- und Wertesystem nicht! Leicht gemacht wurde es ihnen durch eine von den politischen Entscheidungsträgern über Jahre praktizierte, falsch verstandene Toleranz gegenüber diesen angeblichen Bürgerkriegsflüchtlingen. Rechtzeitige Warnungen über ihre verbrecherischen Aktivitäten, die wir regelmäßig in Richtung Politik sandten, wurden überhört, als rassistisch abgestempelt oder als übertrieben dargestellt.

So stellten meine Mitarbeiter und ich als ehemaliger Leiter einer Polizeieinheit zur Verbrechensbekämpfung fest, dass wir bis in die dritte Generation hinein die gleichen gesetzwidrigen Verhaltensmuster in diesen Großfamilien miterleben mussten. Bereits dreizehnjährige Teenager raubten ihren Mitschülern Handys, Jacken und Turnschuhe und fielen oft schon im Grundschulalter als gewaltbereit auf. Als Jugendliche gingen sie dann dazu über, massive Einbrüche zu begehen.

Diese liefen unter anderem so ab: Zunächst beschafften sie sich leistungsstarke Autos, die meist von den älteren Brüdern angemietet wurden. Anschließend entfernten sie gusseiserne Gullydeckel von Fahrbahnrandern und warfen sie in die Schaufenster von Bekleidungsgeschäften oder Elektroläden. Binnen Minuten verstaute sie hochwertige Waren in mitgebrachte Bettlaken, stiegen in die Autos, fuhren zu ihren Hehlern und machten die Ware zu Bargeld. Nun begann der „eigentliche Spaß“, wie sie uns bei nachträglichen Festnahmen kraftstrotzend und rotzfroh widersprachen: „Was wollt ihr Bullen denn, wir haben ein tolles Leben! Wir fahren mit super Schlitten durch die Gegend, haben Kohle, mieten uns polnische Nutten, besorgen uns Viagra und bumsen die ganze Nacht in den schönsten Hotelbetten Berlins!“

Tatsächlich waren das, wie unsere Ermittlungen unzählige Male ergaben, nicht nur dumme Sprüche. Leider blieben die Strafen immer am untersten Level, und so setzten die Clanmitglieder die zweifelhaften Karrieren als Straftäter fort. Sie plünderten nun Geschäfte vollständig aus und schafften das Diebesgut in Lastwagen weg. Wir erlebten, dass Läden mit Hochzeitsartikeln und Elektrowaren komplett leergeäumt wurden und die Besitzer in Konkurs gehen mussten. Konnten wir die Täter auf frischer Tat festnehmen, zog die Justiz aus meiner Sicht oft nicht mit. Merkbare Haftstrafen waren eine Seltenheit, und so steigerten sich die kriminellen Energien erneut. Jetzt

fuhren die Täter rücksichtslos mit gestohlenen Autos in die Schaufenster von Elektrogroßmärkten und Juwelieren. Ohne den geringsten Skrupel überfielen Mitglieder dieser Clans das Kaufhaus des Westens, gruben sich in die Tresorkeller einiger Banken und raubten die 100 Kilo schwere „Big Maple Leaf“-Goldmünze aus dem Bode-Museum.

„IM KNAST WIRD MAN ERST ZUM RICHTIGEN MANN“

Die Clans haben sich längst auf die Arbeitsweisen der Ermittler eingestellt, kennen die Strafprozessordnung genau und durchschauen, wie man nennenswerte Haftstrafen vermeidet. Beispielsweise setzen sie für den Straßenhandel mit Rauschgiften wie Heroin und Kokain Kinder beziehungsweise Jugendliche, die sich als Kinder ausgeben, ein. In dem Wissen, dass diese nicht strafmündig sind oder nur mit einer geringen Jugendstrafe zu rechnen haben, fälschen sie deren Altersangaben in den Pässen. Die Clanchefs als eigentliche Drahtzieher bleiben im Hintergrund und werden selten belangt, denn Aussagen gibt es so gut wie keine! Ein beliebter Spruch unter diesen Familienoberhäuptern lautet: „Im Knast wird man erst zum richtigen Mann!“

Abschließend möchte ich aufzeigen, wie unverschämt sich einzelne dieser Sippenmitglieder in ihren Wohngebieten verhalten. Ein drei Zentner schweres und über 1,90 Meter großes Clan-Familienoberhaupt brüllte bei einer normalen Ahndung seiner Verkehrsordnungswidrigkeit, nämlich des Parkens auf dem Gehweg, die einschreitenden Kollegen mit den Worten an: „Ich bin Achmed, wisst ihr nicht, wer ich bin? Mir gehört der Kiez, macht, dass ihr wegkommt!“ Diese Worte wiederholte er im Brustton der Überzeugung dreimal. Jene Art der eigenen Überzeugung, über dem Gesetz zu stehen, ist in diesen kriminellen Clans mittlerweile von Jung bis Alt verinnerlicht. Polizeiliche Anordnungen werden infrage gestellt, missachtet oder gewaltsam verhindert. Es treten sogar ganz offen sogenannte Friedensrichter auf, die erkennbar eine Paralleljustiz vertreten.

Zur Sprengung dieser kriminellen Clanstrukturen müssen Spezialisten der Polizei und der Justiz kleinste Vergehen rigoros ahnden, merkbare Strafen verhängen, mögliche Abschiebungen konsequent durchführen und eine Beweislastumkehr bei der Vermögensabschöpfung entschieden betreiben. Selbstverständlich gehören auch modernste technische sowie angemessene personelle Ausstattungen dazu.

Mein Fazit: Wenn Recht und Gesetz nicht für jedermann gleichermaßen gelten, ist unsere Demokratie gefährdet, und „No-go-Areas“ werden für unser Land dann wirklich zum Alltag gehören!

Selbst das Vieh von der Weide ...

Das Lagebild zur Kriminalität in Brandenburg

BJÖRN LAKENMACHER

Geboren 1975 in der Lutherstadt Wittenberg, Kriminalbeamter beim Bundeskriminalamt (BKA), Mitglied des Landtages Brandenburg, Innenpolitischer Sprecher der CDU-Landtagsfraktion.

Das Land Brandenburg ist geografisch mit rund 29.650 Quadratkilometern das fünftgrößte Flächenland der Bundesrepublik Deutschland. Es ist geprägt durch seine ländlichen Regionen sowie die vielen Klein- und Mittelstädte. Die kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam bilden Anker

im ländlichen Raum. Einen starken Einfluss auf das gesellschaftliche Leben und ebenso auf die Kriminalität haben die Metropole Berlin sowie die über 250 Kilometer lange Binnen- und Wohlstandsgrenze der Europäischen Union (EU) zur Republik Polen.

Brandenburg ist eines der Flächenländer mit der höchsten Kriminalitätsbelastung auf 100.000 Einwohner. Im Jahr 2016 lag es hinter den Flächenländern Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Sachsen auf dem vierten Platz. In den 24 brandenburgischen Grenzgemeinden überstieg die Kriminalitätsbelastung deutlich den Landesdurchschnitt. Diese Rahmenbedingungen weist in der Summe kein anderes Bundesland auf.

Die seit Jahren hohe Gesamtkriminalitätsbelastung in Brandenburg wird wesentlich von der Eigentumskriminalität bestimmt. Der Schwerpunkt

GRENZÜBERSCHREITENDE EIGENTUMSKRIMINALITÄT

liegt auf den Einbruchs- und Diebstahlsdelikten. Von 2010 bis 2016 war beispielsweise die Anzahl der Wohnungseinbruchdiebstähle um rund 30 Prozent auf 4.180 Fälle gestiegen. Gleichzeitig fiel die Aufklärungsquote der Polizei von 27,5 auf 19,7 Prozent. Der Diebstahl von landwirtschaftlichen Geräten und Maschinen befindet sich seit Jahren auf einem hohen Niveau, während die Aufklärungsquote um 7 Prozent auf 11,6 Prozent zurückging. Ein mittlerweile akut werdendes Kriminalitätsphänomen ist der Viehdiebstahl. 2016 und 2017 wurden mehrere Hundert Rinder im Land entwendet. Betroffen sind Landwirte und Agrargemeinschaften, wie in Baruth im Landkreis Teltow-Fläming und in Freivalde im Landkreis Dahme-Spreewald.

Die Eigentumskriminalität wird von einheimischen Tätern, aber auch von nicht in Deutschland beheimateten, oft transnational organisierten Tätergruppierungen grenzüberschreitend begangen. Dabei ist Brandenburg sowohl Zielland als auch eines der Transitländer nach Osteuropa. Im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalität gab es 2016 rund 4.000 Straftaten, von denen die überwiegende Mehrzahl der Diebstahlskriminalität zuzuordnen ist. Dreißig Prozent der Fälle betreffen den Diebstahl von Kraftfahrzeugen. Von den 1.490 Tatverdächtigen stammen 1.410 aus dem Ausland, vorwiegend aus Polen, Rumänien, Litauen, Weißrussland, der Ukraine, der Russischen Föderation, Moldawien und Serbien.

Die politisch motivierte Kriminalität ist von 2010 bis 2016 um rund 47,5 Prozent angestiegen. Für 2016 sind insgesamt 2.163 Fälle registriert. Den Schwerpunkt bildet die politisch motivierte Kriminalität von rechts mit 1.664 Fällen. Brandenburg hatte im Jahr 2016 mit 167 Straftaten eine hohe Zahl rechtsextremistischer Gewalttaten erfasst – sie wurde nur noch in Nordrhein-Westfalen überschritten.

Hinzu kommt die erhöhte Gefahrenlage durch Islamismus und Terrorismus. 2013 waren dreißig Personen dem islamistischen Personenpotenzial zuzuordnen. Mitte 2017 belief sich dieses Potenzial bereits auf etwa 130 Personen, überwiegend aus Tschetschenien und Syrien. Die Tendenz ist weiter steigend. Die Zahl der islamistischen „Gefährder“ liegt gegenwärtig im unteren zweistelligen Bereich.

Seit 2010 ist eine Landesregierung aus SPD und DIE LINKE für die innere Sicherheit des Landes Brandenburg verantwortlich. So wurde im Jahr 2011 eine Polizeireform durchgesetzt, die zuvorderst an fiskalischen Gesichtspunkten und nicht an den Maßstäben der inneren Sicherheit ausgerichtet war. Die Führungsstrukturen der Polizei wurden faktisch redundant, und die operative Schlagkraft vor Ort ging mit dem neuen Reviersystem verloren.

Ein Grund dafür ist der enorme Personalabbau bei steigender Aufgabenbelastung. Die Landesregierung hat mittlerweile nach langem Zögern und hohem politischen Druck ihre ursprüngliche Personalzielzahl schrittweise von 7.000 auf 8.250 Stellen korrigiert. Im Jahr 2010 beschäftigte die Polizei in Brandenburg noch über 9.000 Bedienstete. 2017 waren es gerade einmal 7.930; dies war der niedrigste Stand seit Bestehen des Landes. Außerdem schieden von den Abschlussjahrgängen 2016 und 2017 an der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg 97 Polizeianwärter, also rund 25 Prozent, seit Beginn der Ausbildung beziehungsweise des Studiums aus. Selbst bei Einstellung von jetzt 400 Anwärtern pro Jahr können die fast ebenso hohen Abgänge aus dem Polizeidienst kaum aufgefangen und die geplante Aufstockung der Personalstellen kurz- und mittelfristig nicht erreicht werden. Die hohen Altersabgänge bedeuten zudem einen enormen Verlust an Erfahrungswissen.

Diese Entwicklungen schlagen sich in den unterschiedlichen Bereichen der Polizeiarbeit nieder, sodass die meisten Zielvorgaben der Polizeireform bisher nicht erreicht werden konnten: Statt 120 Streifenwagen im ganzen Land wird nur noch eine Mindeststärke von unter 100 Streifenwagen erreicht. Die durchschnittliche Interventionszeit hat sich verschlechtert. Die Sprechstunden in den Polizeirevieren können nicht mehr vollumfänglich durchgeführt werden. Die Revierpolizistinnen und -polizisten müssen beispielsweise den Wach- und Wechseldienst – eine spezielle Form des Schichtdienstes, bei der der ständige Wechsel von Früh-, Spät- und Nachtschicht zum Berufsalltag gehört – unterstützen. Der Anteil der Verkehrsüberwachung ist zudem aufgrund der Einsatzbelastungen, der Einhaltung der Mindeststärken sowie der Fokussierung auf die Interventionszeiten in nahezu allen Aktionsfeldern zurückgegangen. Viele Organisationseinheiten der Kriminalpolizei sind hinsichtlich der Kriminalitätsentwicklung personell nicht hinreichend ausgestattet. Es fehlt an Ermittlern und Kriminaltechnikern. Der Bedarf an operativer Fahndung kann durch die bestehenden Fahndungseinheiten nicht mehr vollständig abgedeckt werden. Der polizeiliche Staatsschutz wurde erheblich geschwächt.

NEUAUSRICHTUNG DER SICHERHEITSPOLITIK

Brandenburg braucht eine Neuausrichtung seiner Sicherheitspolitik. Mittelfristig muss das Personal bei der Polizei erheblich aufgestockt werden. Dafür ist die Erweiterung der Kapazitäten der Fachhochschule der Polizei notwendig. Um den Verlust an Fachwissen und -kompetenz bei der Kriminalpolizei zu minimieren, sollte ein spezialisierter kriminalistischer Ausbildungsgang an der Fachhochschule eingeführt werden. Ein Paket für größere Ausbildungsattraktivität muss auch günstige Unterkünfte für die Polizeianwärter umfassen.

Um die Motivation der Polizistinnen und Polizisten zu erhöhen, sollte endlich ein umfassendes Personalentwicklungskonzept eingeführt werden, einschließlich vorausschauender Nachwuchs- und Verwendungsplanung auf allen Ebenen der Organisation sowie eines leistungsorientierten Lohnentwicklungs- und Beförderungskonzepts. Im Hinblick auf die hohen Krankenstände benötigt die Polizei Brandenburg ein professionelles und ganzheitliches Gesundheitsmanagement. Dieses muss die strikte Durchsetzung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die Ursachenforschung der Krankenstände und darauf basierende Maßnahmen zu ihrer Senkung beinhalten. Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Entwicklung eines mitarbeiterbewussten Führungsverhaltens sollten noch stärker Berücksichtigung finden.

Die Ausstattung der Polizei mit moderner Ausrüstung muss vorangetrieben werden. Derzeit fehlt es noch an ballistischen Helmen und Überziehschutzwesten (Schutzklasse 4). Diese müssen als Poolausrüstung auf dem Funkstreifenwagen und bei der Bereitschaftspolizei vorgehalten werden und können dann von den jeweiligen diensthabenden Polizistinnen und Polizisten genutzt werden. Die Nachrüstung der Schießstände ist eine weitere dringende Maßnahme. Die digitale Neuausrichtung der Sicherheitsbehörden erfordert eine ausreichende Ausstattung mit mobiler und variabel nutzbarer Technik, die zurzeit nur unzureichend vorhanden ist. Bei der Anschaffung ist es erforderlich, die Nutzeranforderungen eindeutig festzulegen und die Bedarfsbeschreibung zu konkretisieren. Zur Verbesserung der Kommunikation müssen das Digitalfunknetz ausgebaut und „weiße Flecken“ beseitigt werden. Die technischen Probleme beim Einsatz von Analysesoftware, wie der Software zur Kriminalitätsprognose PRECOBS (*Pre Crime Observation System*), sind endlich zu beseitigen.

KONSEQUENTE SCHLEIERFAHDUNG

Darüber hinaus ist es notwendig, die Präsenz der Polizei in der Fläche sowie den Kontroll- und Maßnahmendruck gegen kriminelle Strukturen wieder zu verstärken. In der Grenzregion zur Republik Polen sollte hierfür sowohl die Landes- als auch die Bundespolizei erheblich aufgestockt werden. Der polizeiliche Druck auf Täter muss durch eine konsequente Schleierfahndung erhöht werden, die gesetzgeberisch auf das gesamte Land ausgeweitet werden soll. Zur wirksamen Verfolgung von Diebstählen und Einbrüchen sollten zudem spezialisierte Kriminalkommissariate eingerichtet werden. Spezielle Kriminalitätsphänomene wie der Landmaschinen- und Viehdiebstahl bedürfen präventiver Handlungskonzepte. Der Einsatz intelligenter Videoüberwachung mit automatisierter Auswertung und der Erfassung biometrischer Daten sowie eine Nutzung der Drohnentechnik im Grenzgebiet können die Polizei bei der Kriminalitätsbekämpfung unterstützen.

Die Ministerien des Innern und der Justiz sollten auf der Grundlage eines Konzeptes der vernetzten Sicherheit stärker bei der frühzeitigeren Zusammenführung des kriminalistischen und ermittlungstaktischen Erfahrungswissens der Polizei und des juristischen Fachwissens der Staatsanwälte kooperieren. Dadurch können überflüssige Arbeitsabläufe in der Vorgangsbearbeitung vermieden sowie Personal- und Ermittlungsressourcen der Strafverfolgungsbehörden gezielter eingesetzt werden. So ist der verstärkte Einsatz integrierter Ermittlungseinheiten aus Polizeibeamten und Staatsanwälten nötig, die nicht nur bei Delikten der schweren, sondern auch bei mittelschweren Kriminalität und besonderen Kriminalitätsphänomenen in einem vernetzten Austausch stehen. Dieser Kommunikationsprozess kann durch eine gemeinsame elektronische Akte mit abgestimmten einheitlichen Aktenstandards und durch ein integriertes digitales Informations-, Kommunikations- und Managementsystem verbessert werden.

KOMPETENZZENTRUM ZUR GRENZÜBERSCHREITENDEN SICHERHEIT

Die nationale und europäische Sicherheitszusammenarbeit – insbesondere mit den Partnern aus Berlin, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, dem Bund und der Republik Polen – im Gemeinsamen Zentrum der deutsch-polnischen Polizei- und Zollzusammenarbeit bei Świecko in der Woiwodschaft Lebus sollte durch den Aufbau eines Gemeinsamen Kompetenzzentrums zur grenzüberschreitenden Sicherheit gestärkt werden. So können in diesem Zentrum gemeinsame Polizeikräfte mit einer länderübergreifenden Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung von Grenz- und grenzüberschreitender Kriminalität zusammengeführt werden. Neben einem optimierten Informationsaustausch sowie sprachlicher und juristischer Expertise besteht dadurch die Möglichkeit, einheitliche Gesamtlagebilder zu erstellen, ein gemeinsames Experten- und Ermittlungsnetzwerk zu errichten und die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden der Europäischen Union (Europol, Eurojust, Frontex), ihrer Mitgliedstaaten und osteuropäischer Nachbarstaaten besser zu koordinieren.

Literatur

Danny Eichelbaum (CDU) und Björn Lakenmacher (CDU): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Bekämpfung des Islamismus und Terrorismus in Brandenburg“, Landtag Brandenburg, Drucksache 6/7677.

Björn Lakenmacher (CDU): Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage „Polizei im Land Brandenburg“, Landtag Brandenburg, Drucksache 6/7677.

Polizei Brandenburg: Kriminalitätslage im Jahr 2016 im Land Brandenburg, <https://polizei.brandenburg.de/liste/kriminalitaetslage-im-jahr-2016-im-land-/502009> (abgerufen am 26.02.2018).

Kriminalität global

Berichte aus fünf Ländern

DAS SICHERSTE LAND DER WELT

Gesellschaftliche Aspekte von Kriminalität und Verbrechen in Japan

Wie kann es sein, Japan eines der sichersten Länder der Welt? Die Ausgangslage war eine ganz andere: Nach der Niederlage im Zweiten Weltkrieg war Nippon alles andere als sicher: In den 1950er-Jahren zählte es noch 4.000 Mordfälle pro Jahr, die Polizei registrierte weit über 150.000 gewaltbereite Gangster. Das waren die sogenannten Yakuza, betitelt nach der wertlosen Zahlenkombination eines traditionellen, dem Black Jack vergleichbaren

japanischen Kartenspiels, die, straff organisiert in unterschiedlichen polizeibekanntenen Gruppen, ihren weitverzweigten illegalen Geschäften wie Schutzgelderpressung, Drogenhandel, Geldwäsche, Wett-einnahmen und Börsenspekulationen nachgingen. In einer Art staatlich geduldeter Parallelwelt folgten sie eigenen Gesetzen und Ritualen. Die von den Yakuza beherrschte Vergnügungsindustrie, deren Casinos allein über 250 Milliarden Euro

Reingewinn jährlich einspielen, ist nur ein Teilbereich der florierenden Geschäfte.

Das soziale Phänomen dieser mal im Untergrund, mal im Halbschatten, dann wieder öffentlich operierenden japatypischen Hierarchie- und Bandenkriminalität, der sich zunehmend auch Angehörige der verachteten koreanischen Minderheit im Lande angeschlossen haben, ist bis in unsere Zeit erhalten geblieben. Mitgliederzahlen der japanischen Gangsterkonzerne mögen sich mittlerweile stark verringert, die Herkunftsmilieus verschoben und die *Yakuza* ihre engmaschigen Beziehungen auch auf ultranationalistische innen- und parteipolitische Kanäle sowie die erneut boomende Immobilienwirtschaft ausgedehnt haben. Am allgegenwärtigen, geradezu faszinierend gesellschaftsprägenden Einfluss der etablierten Syndikate hat sich wenig geändert, vielen Klischees über Japans harmonisch befriedete Sozialstruktur zum Trotz.

Wie keine zweite hoch entwickelte Industrienation wird das Land quasi doppelt regiert und von einer einheimischen Mafia durchsetzt und beherrscht, die sich nicht um geltende Strafgesetze zu scheren scheint, wohl aber sklavisch an ihre eigenen überlieferten Regeln hält. Wer diese bricht oder nicht verstanden hat, verliert zuerst die Fingerkuppen, später durchaus mehr.

Heute wird kaum ein Kultur- oder Reiseführer über Japan müde, die beruhigende Ungefährlichkeit des Landes für Touristen und andere Normalbürger inklusive des riesigen Großraums Tokio mit seinen über dreißig Millionen Menschen als besonderes Merkmal der japanischen Gesellschaft hervorzuheben: ein scheinbar überwiegend verbrechensfreier Hort des Schutzes und der Sicherheit.

Woran liegt das? Neben technischen Instrumenten, wie Tausenden von Überwachungskameras nach Londoner Vorbild, einer hohen Dichte polizeiinstitutioneller Dienststellen an praktisch jeder Straßenecke kommen spezifisch kulturelle Aspekte: Überalterung der Bevölkerung, damit einhergehend wenig Eigentumsdelikte, enge soziale Verflechtung in der Gesellschaft und ausgeprägt denunzierende Nachbarschaftskontrolle. Auch die drakonischen Gesetze des Staates dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Japan kennt noch immer die Vollstreckung der Todesstrafe. Seit Kriegsende wurden über 700 Menschen gehängt.

Die allgemeinen Tendenzen bei der Kriminalität sind rückläufig: Im Jahr 2017 gab es erstmalig unter eine Million Delikte, die meisten davon Diebstähle. Die Mordrate blieb unterhalb der Schwelle von 1.000; auch dies bei immerhin 127 Millionen Einwohnern eine verschwindend geringe Zahl. Strengste Waffengesetze, an die sich im Allgemeinen auch die *Yakuza* halten, und eine rigide xenophobische Immigrations- und Zuwanderungspolitik begrenzen die Straftaten. Hinzu kommt eine statistisch frappierend hohe Aufklärungsquote aller Verbrechen, die jedoch mit angeblich 99 Prozent etwas geschönt erscheint. Zum Vergleich: In Deutschland liegt sie bei 85 Prozent, in den USA bei 60 Prozent.

In der Tat beweisen etliche Wiedernahmeverfahren, dass nicht wenige Tötungsdelikte in Japan vorschnell als Suizid eingestuft und für erledigt gehalten werden. Alle fünfzehn Minuten bringt sich ein Mensch um. Japan hält damit den traurigen Rekord als Land mit der höchsten Selbstmordrate der Welt.

Die sprichwörtliche Höflichkeit der Japaner wird von manchem Ausländer oft mit empathischer Freundlichkeit verwechselt, deren anfangs euphorisch vermutete Tiefe allerdings nicht selten enttäuscht zu der Erkenntnis führt, dass hinter Konvention und Ritus ein ausgeklügeltes, jedoch fassadenhaft starres Regelwerk erfahrbar wird, das die erwartete echte Zuneigung nicht immer wiedergibt.

Gleichzeitig aber steuern ein stets präsenteres Wissen um unerbittliche soziale Sanktionen und der vorgeformte Verhaltenskodex die rechtschaffene Gestaltung menschlicher Beziehungen im japani-

schen Gemeinwesen. Moralische Richtschnur ist das Schamgefühl, das heißt die stete Sorge, in der als maßgebend verinnerlichten Gesellschaft nicht Aufsehen zu erregen oder ihr zur Last zu fallen. Bevor man sich aufgrund eines gegen diese Gesellschaft gerichteten Vergehens schämen muss – der westliche Schuldbegriff funktioniert hier nicht –, lässt man es zur Sicherheit meistens bleiben.

Thomas Awe

Leiter des Auslandsbüros Japan und des Regionalprogramms Soziale Ordnungspolitik in Asien (SOPAS) der Konrad-Adenauer-Stiftung

TRADITION DER GEWALT

Kriminalität in Zentralamerika

Guatemala, Honduras und El Salvador bilden das „Nördliche Dreieck“ in Zentralamerika. Dieser Begriff, der einst für ein Wirtschaftsprogramm zugunsten der regionalen Integration der drei Länder stand, ist heute aus der Perspektive der Kriminalität ein Synonym für ein Dreieck von Gewalt, Verbrechen und Staatsversagen geworden. Nirgendwo sonst auf der Welt ist die Mordrate außerhalb von Kriegsgebieten so hoch wie in den drei mittelamerikanischen Staaten. Laut einer Statistik der Vereinten Nationen liegt die höchste Mordrate mit neunzig Opfern pro 100.000 Einwohner in Honduras. Auf Platz zwei und drei folgen El Salvador mit 41 und Guatemala mit vierzig Mordopfern

pro 100.000 Einwohner. Der globale Durchschnitt liegt bei 6,2 Morden.

Diese Zahlen bilden eine grausame Realität ab, mit der die rund dreißig Millionen Menschen, die in den drei Ländern leben, täglich konfrontiert sind. Das Zahlenwerk erklärt jedoch weder die Ursachen dieser Gewaltspirale, noch lassen sich daraus die bisherigen Erfolge der Justiz und Politik sowie das vielfältige Engagement kirchlicher und zivilgesellschaftlicher Initiativen ablesen.

Die Anfänge der von Soziologen so bezeichneten „Gewalttradition“ und des daraus resultierenden Netzes aus Bandenkriminalität, Korruption, fehlendem Gewaltmonopol und Drogenhandel liegen in

den Bürgerkriegen Guatemalas (1960–1996) und El Salvadors (1980–1991). In den Bürgerkriegen, die über 100.000 Todesopfer forderten, wurden viele Gräueltaten besonders gegen die indigene Bevölkerung der Region verübt. Honduras teilt die Bürgerkriegsgeschichte nicht, war aber in eine Vielzahl der regionalen Konflikte verwickelt.

Die Unterzeichnung der Friedensverträge und die Installation demokratischer Institutionen beendeten zwar die Bürgerkriege in den 1990er-Jahren, jedoch nicht die Migrationswellen in das US-amerikanische Ausland, wo sich Parallelgesellschaften der Bürgerkriegsflüchtlinge bildeten. Eine ganze Generation, traumatisiert von den Gewalterfahrungen, glaubte, den Verbrechen und der wirtschaftlichen Ausweglosigkeit ihrer Heimatländer entflohen zu sein, sah sich aber nunmehr als neues Schlusslicht in einer Gesellschaft, in die sie sich kaum integrieren konnte. Arbeitslosigkeit, Analphabetismus und Drogenabhängigkeit waren der Nährboden für das Entstehen der sogenannten *Maras*. Die Banden, anfänglich Jugendgangs in den Vororten von Los Angeles, wurden zu kriminellen Organisationen, die Geschäften im Drogenhandel, Prostitution, Erpressung und Auftragsmord nachgingen. Bald hatte dies Auswirkungen auf ihre Ursprungsländer.

Gleichzeitig bildeten Drogentransitkartelle in den bürgerkriegsgeschwächten Heimatländern Parallelstrukturen zu den schwachen staatlichen Institutionen. Die Kartelle kontrollieren ganze Regionen, von denen sie fast ungehindert die in den Andenländern produzierten Drogen in die USA bringen. So wuchsen sie zur einflussreichsten Macht im Staat, organisierten die öffentliche Ordnung, fungierten sogar

als „soziale Institution“, um die Bevölkerung gewogen zu halten.

Als nach einem Beschluss des US-Kongresses zwischen den Jahren 2000 und 2004 rund 20.000 zuvor inhaftierte beziehungsweise vorbestrafte Mitglieder von *Maras* in ihre mittelamerikanischen Länder abgeschoben wurden, bildete sich eine neue explosive Mischung von Kriminalitätserfahrenen Gruppierungen. Der daraus zwangsläufig entstehende Konkurrenzkampf zwischen *Maras* und Kartellen war der Beginn einer neuen Spirale der Gewalt, die nicht nur durch eine hohe soziale Ungleichheit und Perspektivlosigkeit, sondern auch durch das Versagen eines korrupten Staatsapparats immer stärker zunahm.

Dennoch gelingt es Teilen der Öffentlichkeit, die Zugang zu einer wertebasierten Bildung haben, der weit verbreiteten Kultur des Misstrauens neue Impulse eines gesellschaftlichen Miteinanders entgegenzusetzen. So entstehen immer mehr zivilgesellschaftliche Gruppen und eine kritische Öffentlichkeit, die ein Gemeinwesen der Abschottung und des Wegschauens nicht mehr akzeptieren. Als 2015 der frühere guatemaltekeische Präsident Pérez Molina wegen Korruption und krimineller Geschäfte verhaftet wurde, erreichte die Empörungswelle ihren Höhepunkt. Dies zeigt, dass eine kulturelle Veränderung hin zu Zivilcourage, Korruptionsächtung und Akzeptanz der Justiz nur aus der Mitte der Gesellschaft heraus entstehen kann – ein Lösungsansatz, der für die ganze Region des „Nördlichen Dreiecks“ von Bedeutung ist und die Verantwortung der westlichen Staatengemeinschaft unterstreicht, neben Regierungen auch die Akteure der Zivilgesellschaft zu stärken. Eine effektive

Ursachenbekämpfung wird langfristig jedoch nur durch eine Stärkung der Wirtschaft und die damit verbundene Schaffung neuer Arbeitsplätze erfolgen können. Staaten, deren Bruttoinlandsprodukt zwischen zehn und zwanzig Prozent durch Auslandsüberweisungen von Millionen meist illegal in den USA lebenden Landsleuten gestützt wird, brauchen dringend eigene Beschäftigungsperspektiven. Sollte es zu einer zweiten Abschiebungswelle

aus den USA kommen, zum Beispiel durch die Aufkündigung des temporären Schutzprogrammes TPS (*Temporary Protected Status*), wären die Folgen nicht nur für die Sicherheit im „Nördlichen Dreieck“ fatal.

Ruben Alexander Schuster

Leiter des Auslandsbüros Guatemala/Honduras der Konrad-Adenauer-Stiftung

EIN PROBLEMFALL MIT HOFFNUNG?

Die Brüsseler Gemeinde Molenbeek

Nach den Terroranschlägen in Paris vom November 2015 richtete sich die Aufmerksamkeit schnell auf Brüssel und dort auf die Gemeinde Molenbeek, die kaum einen Kilometer vom historischen Stadtzentrum entfernt liegt. Drei der Attentäter von Paris stammten von dort, in Molenbeek wurde die Tat geplant. Bereits in der Vergangenheit hatte die Gemeinde in direktem Bezug zu Gewalt und Terrorismus gestanden. Nun geschah es, dass der einzige überlebende Terrorist der Pariser Anschläge, Salah Abdeslam, sich trotz intensiver Fahndung mehr als vier Monate lang dort verstecken konnte.

Molenbeek, mit rund 100.000 Einwohnern auf knapp sechs Quadratkilometern eines der besonders dicht bewohnten

Viertel der Stadt, ist durch einen außerordentlich hohen Anteil an Menschen geprägt, die einen nicht-belgischen Hintergrund haben. Die Gemeinde selbst wird durch eine Bahnlinie getrennt: Dabei liegt der Anteil der Bewohner mit Migrationshintergrund im östlichen Teil bei über neunzig Prozent. Mit einem jährlichen Nettoeinkommen von durchschnittlich rund 7.000 Euro gehört er zu den ärmsten des Landes. Die Jugendarbeitslosigkeit beträgt rund vierzig Prozent.

Angesichts dieser Zahlen ist bemerkenswert, dass ein großer Teil der *molenbeekois* bereits seit langer Zeit, viele bereits ihr ganzes Leben, dort wohnen. So ist in Molenbeek eine Parallelgesellschaft entstanden, deren Mitglieder wenig Kontakt

zu anderen Bevölkerungsteilen haben. Von großer Bedeutung für diese Entwicklung ist die innere Homogenität verschiedener Gruppen in Molenbeek, insbesondere der Bewohner marokkanischen Ursprungs, die rund vierzig Prozent der Bevölkerung stellen.

Nach den Anschlägen von Paris geriet zunehmend der Zusammenhang von Terrorismus und existierenden kriminellen Strukturen sowie Alltagskriminalität in den Fokus. Alle drei Terroristen, die aus Molenbeek stammten, hatten eine kriminelle Vorgeschichte. Die ungünstigen sozioökonomischen Bedingungen in Molenbeek, das mangelhafte Bildungsniveau der Bewohner und ein schwieriges Verhältnis der Gemeinschaft zur Polizei begünstigen kleinkriminelle Strukturen und ermöglichen der Organisierten Kriminalität und Terrorgruppen, ihre Netzwerke auszubreiten.

Im Rahmen des sogenannten „Kanal-Plans“ haben die Behörden die Polizeipräsenz in Molenbeek und anderen Gemeinden deutlich verstärkt. Die Bewohner von rund 11.000 Gebäuden und 1.600 Nichtregierungsorganisationen wurden inzwischen überprüft, 1.500 Personen erhielten eine administrative Verwarnung. Der verstärkte Einsatz zeigt Wirkung: In der ersten Jahreshälfte 2017 wurden vierzehn Prozent weniger Kriminalitätsfälle registriert als im gleichen Vorjahreszeitraum.

Molenbeek reiht sich in den landesweiten Trend sinkender Kriminalitätsraten ein. Seit 2011 ging die Kriminalität in Belgien um rund siebzehn Prozent zurück. 2011 wurden insgesamt 1,06 Millionen Straftaten registriert, 2016 war die Gesamtzahl bereits auf 885.000 zurückgegangen. Diebstähle und Erpressungen stellen mit vierzig Prozent den Hauptteil

der Delikte dar. Zurückzuführen ist das sinkende Kriminalitätsniveau auf eine landesweit verstärkte Polizeipräsenz.

Dass die desolate Situation Molenbeeks keine Naturgegebenheit ist, sondern auch auf einer jahrzehntelangen Vernachlässigung beruht, zeigt das positive Beispiel der flämischen Stadt Mechelen. Die 90.000 Einwohner große Stadt zwischen Brüssel und Antwerpen hat eine ähnliche Bevölkerungsstruktur wie Molenbeek und galt noch Anfang der 2000er-Jahre als „dreckigste Stadt in Flandern“. Die dortige Kriminalitätsrate war damals die höchste Belgiens. 2001 wurde mit Bart Somers ein Mann Bürgermeister Mechelens, der die Stadt einem radikalen Programm unterzog, das eine Null-Toleranzpolitik in Sachen Kriminalität mit einem multikulturellen Ansatz von Prävention und Inklusion kombinierte. Neben mehr Polizisten und einer umfassenden Videoüberwachung setzte Somers auf eine starke Einbindung der familiären Strukturen und eine Aufwertung der individuellen Lebensbedingungen.

Die Ergebnisse in Mechelen sprechen für sich: Von 2000 bis 2015 ging die Straßenkriminalität um 75 Prozent zurück, Wohnungseinbrüche um 55 Prozent – der beste Wert in ganz Belgien. Für seine Leistung erhielt Bart Somers 2016 eine Auszeichnung als weltbesten Bürgermeister. Für die Behörden in Brüssel, aber auch darüber hinaus könnte dies ein weiterer Ansporn sein, seinem Vorbild zu folgen.

Hardy Ostry

Leiter des Europabüros Brüssel der Konrad-Adenauer-Stiftung

Mathias Koch

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europabüro Brüssel der Konrad-Adenauer-Stiftung

EINE ROLEX FÜR DEN GANGSTER

Weniger Morde, mehr Raub in Südafrika

Alles ging schnell: Vier Männer in einem VW Polo folgten dem deutschen Urlauberpaar auf das Gelände der Pension im verkehrsberuhigten Villenviertel in Dunkeld, Johannesburg. „Das ist eine Entführung!“, rief einer der Männer mit einer Waffe in der Hand, erkannte aber schnell den Wert der Rolex am Handgelenk des Urlaubers. Damit gaben sich die Täter zufrieden und flüchteten, noch bevor der private Sicherheitsdienst eintraf, der rund um die Uhr im Viertel Patrouille fährt. Nicht länger als zwei Minuten dauerte der Überfall, der in unmittelbarer Nähe des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung stattfand und schlimmer hätte enden können.

Während auswärtige Touristen überwiegend verschont bleiben, haben die Südafrikaner gelernt, mit der Unsicherheit umzugehen. Entsprechend hat man sich auf ein Leben mit der Kriminalität eingerichtet: Mauern, Zäune, Stacheldraht, Gitter, Wachdienste, Hunde, Bewegungsmelder, Alarmanlagen, Warnschilder, extra gesicherte Räume in den eigenen vier Wänden oder der Notruf per Knopfdruck gehören zu den gängigen Sicherheitsmaßnahmen. Die Nichtregierungsorganisation #MakeSASafe hat sogar

die App *Namola* entwickelt, damit Bürger mithelfen, das Land sicherer zu machen.

Laut des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNDOC) zählt Südafrika mit rund 31 Morden pro 100.000 Einwohner zu den gefährlichsten Ländern der Welt. Mitte der 1990er-Jahre betrug die Mordrate sogar das Doppelte, konnte jedoch dank einer strengeren Kontrolle und Eindämmung von Handfeuerwaffen reduziert werden. Auch in Johannesburg hat sich die Situation in den letzten Jahren leicht entspannt. Die größte Stadt des Landes befindet sich nicht mehr in der Statistik der fünfzig gefährlichsten Städte der Welt, zählt aber nach wie vor zur „Einbruchshauptstadt“ des Landes. Kapstadt und Port Elizabeth hingegen haben weiterhin mit hohen Mordraten zu kämpfen, sie stehen in der Liste der gefährlichsten Städte der Welt auf dem 17. beziehungsweise 46. Platz (vgl. Jahresranking der mexikanischen Nichtregierungsorganisation *Seguridad, Justicia y Paz* 2017 oder Ranking des brasilianischen Igarapé-Instituts).

Während die Mordraten in den letzten zwanzig Jahren gesunken sind, steigen die Zahlen für Raubüberfälle an. Die Polizei ist trotz einiger Erfolge seit vielen

Jahren nicht imstande, Herr der Lage zu werden. Das bezeugen auch die florierenden Geschäfte des privaten Sicherheitsgewerbes. Die Gründe für die ungenügende Effizienz der Polizei sind vielschichtig. Neben unzureichender Personal- und Materialausstattung gehören eine mangelhafte Qualifikation und Unterbezahlung zu den immer wieder angeführten Ursachen. Korruption im Polizeikorps ist die Folge und ein sich selbst verfestigendes Problem, wenn sich Korruption als gängiges Sozialverhalten etabliert hat.

In einer qualitativen Studie fand Rudolph Zinn, Professor an der Universität von Südafrika, heraus, dass sich Einbrecher vor allem auf die Mittelschicht konzentrieren. Hautfarbe spielt bei der Auswahl der Opfer keine Rolle. Das hohe Maß an Gewaltbereitschaft der Täter, dazu zählt auch Folter bis hin zum Mord, war ein weiteres erschreckendes Ergebnis der Untersuchung, die auch auf den sozialen Hintergrund der Täter einging. Demnach haben die meisten Täter ein kriminelles „Vorbild“ im sozialen Umfeld, dessen üppiger Lebensstil anziehend wirkt. Einnahmen aus Beutezügen werden für Autos, Markenkleidung, Drogen und Alkohol verwendet. Nur ein Drittel der befragten Täter gab an, auch zum Überleben Notwendiges wie Essen oder Strom aus den „Erträgen“ der Raubzüge zu bezahlen. Vier Fünftel der Befragten bekundeten, dass der Familien- und Freundeskreis von den kriminellen Aktivitäten wüsste. Zwar ist die Studie „nur“ qualitativer Natur und nicht repräsentativ, allerdings offenbart sie, dass es in Südafrika in bestimmten gesellschaftlichen Milieus eine Kultur der Kriminalität gibt.

Das *Centre for the Study of Violence and Reconciliation* nennt Faktoren, die ebenso

auf eine tiefe gesellschaftliche Verwurzelung der Kriminalität hindeuten. Die staatliche Strafverfolgung ist ineffizient, das Justizsystem korrupt. Darüber hinaus verstärken Armut, (Jugend-)Arbeitslosigkeit und Marginalisierung die ökonomische Ungleichheit in der Gesellschaft und bilden den Nährboden für kriminelle „Karrieren“. Es stellt sich eine „Normalisierung der Gewalt“ ein, das heißt, Gewalt im Alltag wird besonders in sozial schwachen Milieus als nichts Ungewöhnliches wahrgenommen. Nicht nur Raub, sondern auch Vergewaltigung ist infolgedessen weit verbreitet, unter der vor allem Frauen aus den unteren, vulnerablen Bevölkerungsschichten leiden.

Dass Südafrika in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Mordrate signifikant senken konnte, ist als Erfolg zu werten. Dennoch sind deutlich größere Anstrengungen seitens der Regierung notwendig, um die Kriminalität einzudämmen. Das betrifft sowohl die akute Kriminalitätsbekämpfung als auch die Beseitigung sozialer Missstände, die für die ausufernde Kriminalität ursächlich sind.

Quellen

Centre for the Study of Violence and Reconciliation, www.csvr.org.za

Safer Spaces: The State of Urban Safety in South Africa Report 2017, www.saferspaces.org.za/resources/entry/the-state-of-urban-safety-in-south-africa-report-2017

South African Police Service (SAPS), Department of Police, www.saps.gov.za/services/crimestats

United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC): Global Study on Homocides, www.unodc.org/gsh/

Rudolph Zinn: Home Invasion: Robbers disclose what you should know, Tafelberg 2010

Henning Suhr

Leiter des Auslandsbüros Südafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung

ALLGEGENWÄRTIGER ÜBERWACHUNGSSTAAT?

Das Sozialpunktesystem in China

Gegenseitiges Vertrauen gilt als Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer Gesellschaft. Mithilfe eines Sozialpunktesystems, das in China flächendeckend bis zum Jahr 2020 eingeführt wird, sollen dieses gesellschaftliche Vertrauen gestärkt und noch dazu Gesetzesverstöße eingedämmt werden. Neue technische Möglichkeiten, wie die massenhafte Sammlung und Speicherung von Daten, die umfassende Vernetzung und Auswertung von Datenbanken, die Weiterentwicklung von Software zur Gesichtserkennung und die Verbreitung von mobilen Internetanwendungen bieten ungeahnte neue Möglichkeiten zur Kontrolle und Steuerung des Verhaltens in nahezu allen Lebensbereichen – weit über die Bekämpfung von Kriminalität hinaus.

Nach aktuellen Plänen der chinesischen Regierung soll im Rahmen der Einführung des Sozialpunktesystems aus der Zusammenführung aller gewonnenen Daten pro Einwohner eine aggregierte Gesamtpunktzahl errechnet werden, die über Rechtstreue und Vertrauenswürdigkeit der jeweiligen Person offen und transparent Auskunft gibt. In verschiedenen chinesischen Städten laufen bereits Pilotprojekte.

Mit dem Sozialpunktesystem würde ein umfassendes staatliches Überwachungssystem unter Nutzung neuester Technologien für ein Land mit knapp 1,4 Milliarden Einwohnern geschaffen werden. Algorithmen werden darin die Generierung der Sozialpunkte und somit die Verhängung möglicher Sanktionen oder die Gewährung von Vorteilen errechnen. Neben der Sanktionierung von Gesetzesbrüchen soll auch unerwünschtes Verhalten zu einem Abzug von Sozialpunkten führen. Durch erwünschtes Verhalten soll es hingegen möglich sein, Pluspunkte zu sammeln und den Punktestand zu verbessern. Ist einmal ein solches System geschaffen, etabliert und gesellschaftlich akzeptiert, ist weiterhin ein Ausbau des Systems in verschiedene Richtungen möglich.

Das Sozialpunktesystem lässt sich nicht nur zur Steuerung des sozialen Verhaltens nutzen, sondern es wäre eine weitgehende politische Steuerung und Kontrolle der betroffenen Personen möglich. So könnten beispielsweise Meinungsäußerungen in sozialen Netzwerken erfasst, bewertet und sanktioniert oder belohnt werden.

Es ist davon auszugehen, dass das Sozialpunktesystem nach der flächendeckenden Einführung in China weiterentwickelt und als Komplettsystem mitsamt Konzeption und dahinterstehender Technologie auch in andere Länder exportiert werden wird. Durch die in diesem Bereich bereits aufgebaute Expertise wird China eine Vorreiterstellung haben und globale Standards setzen können. Insbesondere Schwellenländer mit noch schwachen (rechts)staatlichen Strukturen sowie autoritäre Regime dürften ein besonderes Interesse an solchen neuen und umfassenden Kontroll- und Sanktionssystemen haben.

Die Einführung des Sozialpunktesystems in China wird nicht nur neue technologische Möglichkeiten der sozialen Kontrolle mit sich bringen. Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass sich insbesondere das Verhältnis zwischen Bürger und Staat gravierend ändern wird. Das Bild vom allgegenwärtigen Überwachungsstaat wird in einigen Teilen der Welt künftig möglicherweise nicht mehr nur negativ konnotiert sein, sondern sich teilweise über eine verbesserte Umsetzung von Regeln und Standards sowie über eine verbesserte Bekämpfung der Kriminalität legitimieren können. Der Schutz der Privatsphäre und der individuellen Freiheiten wird insbesondere in der Europäischen Union als hohes Gut angesehen, was schlussendlich als Basis für ein demokratisches Staatssystem und eine innovative Wirtschaft und Wissenschaft wichtig

ist. Ein Sozialpunktesystem hingegen kann, wenn es entsprechend ausgebaut wird, auch in persönliche Lebensbereiche eingreifen und einen Konformitätsdruck erzeugen, der Individualität und persönliche Freiheit einschränkt.

Im Zentrum des Sozialpunktesystems steht ein Staat, der durch umfassende Kontrolle und Sanktion oder Belohnung über die Einhaltung von Regeln und erwünschtem Sozialverhalten wacht. Dies unterscheidet sich grundlegend von der Idee, wonach ein konfliktfreies Zusammenleben, gegenseitiges Vertrauen und ein gesellschaftlicher Konsens in erster Linie über gemeinsame Werte zustande kommen. Die daraus resultierende intrinsische Motivation, Regeln einzuhalten, etwas für die Gemeinschaft zu leisten und sich sozial zu engagieren, ist demnach der gesellschaftliche Kitt, der eine Gesellschaft und einen Staat zusammenhält – und nicht in erster Linie ein System von Kontrolle und Sanktion.

Die derzeit zum Sozialpunktesystem laufenden Pilotprojekte lassen erahnen, dass eine Entwicklung von globaler Relevanz angestoßen wird. Neben möglichen positiven Effekten wie mehr Gesetzes-treue und weniger Kriminalität hat dieses System zahlreiche Nebenwirkungen. Die Standards für diese Entwicklung werden in China gesetzt.

Michael Winzer

*Leiter des Auslandsbüros China
der Konrad-Adenauer-Stiftung*

Neue Angriffsflächen

—
Polizeiliche Strategien für das digitale Zeitalter

HOLGER MÜNCH

Geboren 1961 in Bremen, 2009 bis 2011 Polizeipräsident von Bremen, 2011 bis 2014 Staatsrat beim Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen, seit 2014 Präsident des Bundeskriminalamtes (BKA).

Die Kriminalität hat sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten grundlegend verändert. Nationale Grenzen haben an Bedeutung verloren. Dadurch sind Straftäter mobiler geworden. Sie sind international vernetzt und agieren immer häufiger über Landesgrenzen hinweg. Durch die weltweit zunehmende digitale Vernetzung sind darüber hinaus neue

Angriffsflächen und Möglichkeiten krimineller Taten entstanden, die Straftäter für ihre Zwecke zu nutzen wissen. Um Kriminalität weiterhin wirksam bekämpfen zu können, muss die Polizei mit dieser Dynamik Schritt halten. Das stellt sie in den Strukturen, wie sie bislang organisiert ist, zunehmend vor Probleme. Deshalb bedarf es neuer Ansätze polizeilicher Zusammenarbeit!

Eine der größten Herausforderungen für die Strafverfolgungsbehörden in Deutschland und weltweit ist nach wie vor der islamistische Terrorismus. Die Bedrohungslage wird unter anderem angesichts des Ausmaßes und der Dynamik des islamistischen Personenpotenzials deutlich: Wir zählen

derzeit mehr als 750 islamistische „Gefährder“ – Personen, von denen wir aufgrund verschiedener Erkenntnisse annehmen müssen, dass sie einen Anschlag ausführen oder sich an einem Anschlag beteiligen werden. Diese Zahl hat sich in den vergangenen fünf Jahren mehr als verfünffacht. Darüber hinaus sind über 970 Personen aus Deutschland nach Syrien und in den Irak ausgereist, um dort aufseiten des sogenannten Islamischen Staates (IS) oder anderer terroristischer Gruppierungen zu kämpfen oder sie in sonstiger Weise zu unterstützen.

Trotz der militärischen Zurückdrängung des IS in diesen Gebieten zeichnet sich bislang noch keine verstärkte Rückreisetendenz dieser Personen nach Deutschland ab. Man muss jedoch davon ausgehen, dass durch den gemeinsamen Aufenthalt Tausender Dschihadisten aus aller Welt in den Kampfgebieten im Nahen Osten internationale dschihadistische Netzwerke entstanden sind, die die Sicherheitsbehörden weltweit auf lange Sicht vor erhebliche Herausforderungen stellen werden. Über diverse Chaträume und Foren im Internet und speziell in den Sozialen Medien hat der IS darüber hinaus eine Art „virtuelles Kalifat“ geschaffen, das seine Anhänger untereinander vernetzt, radikalisiert und anschlagsbereite Personen bis zur Tatbegehung unterstützt und begleitet.

Deutschland und Europa stehen nach wie vor im Zielspektrum terroristischer Gruppierungen. Mit islamistisch motivierten Gewalttaten muss weiterhin gerechnet werden – sowohl mit mehr oder minder spontan begangenen Taten unter Nutzung von Alltagsgegenständen, wie Messern, Äxten und Fahrzeugen, als auch mit gezielten und koordinierten Anschlägen wie in Paris im November 2015 oder in Brüssel im März 2016, geplant und begangen von internationalen Netzwerken aus „homegrown terrorists“, „Dschihad-Rückkehrern“ und vom IS zu diesem Zweck entsandten Dschihadisten aus dem Nahen Osten.

KRIMINALITÄT IM CYBERRAUM

In anderen Kriminalitätsbereichen spielen international organisierte Täternetzwerke ebenfalls eine Rolle: Im Bereich der Organisierten Kriminalität (OK) weisen rund achtzig Prozent der Ermittlungsverfahren Bezüge zum Ausland auf. Wir haben weiterhin mit klassischen OK-Gruppierungen wie Rockern oder der Mafia zu tun. Darüber hinaus stellen wir ebenfalls bei Delikten wie Ladendiebstählen oder Wohnungseinbrüchen, die häufig als Klein- und Massenkriminalität wahrgenommen werden, zunehmend organisierte Strukturen fest, so zum Beispiel reisende Tätergruppierungen, überwiegend aus Osteuropa, die sich für einen bestimmten Zeitraum in Deutschland aufhalten, im Akkord Einbrüche begehen und sich schließlich mit der Beute wieder ins Ausland absetzen.

Gruppierungen der OK sind in sämtlichen Bereichen aktiv, in denen Profite zu erzielen sind – von Menschen-, Waffen- und Drogenhandel über Betrugs- maschen am Telefon bis hin zur Wirtschaftskriminalität. Die Aufdeckung ihrer hochkonspirativen Geschäftsmodelle erfordert intensive polizeiliche Ermittlungen, die ausschließlich durch eine Bündelung der Ressourcen und Kompetenzen aus Bund und Ländern sowie eine enge Abstimmung aller Akteure auf nationaler und internationaler Ebene erfolgreich zu bewältigen sind.

Ein weiteres Phänomen, das die Strafverfolgungsbehörden zunehmend beschäftigt, ist die Kriminalität im Cyberraum – Straftaten, die im beziehungsweise mittels des Internet begangen werden. Straftäter nutzen modernste digitale Technologien, eignen sich das Know-how entweder selbst an oder geben Straftaten in Auftrag. Dadurch verlagern sich klassische Deliktsbereiche zunehmend ins Internet; zudem entstehen neue Kriminalitätsphänomene. Straftaten reichen vom Diebstahl von Kreditkartendaten durch „Phishing“ oder digitale Erpressung mittels „Ransomware“ über Kinderpornographie im Internet bis hin zu Spionage, Sabotage und Angriffen auf Kritische Infrastrukturen. Wie weitreichend die Folgen von Cyberangriffen sein können, hat im vergangenen Jahr die „WannaCry“-Attacke verdeutlicht, von der Computersysteme in rund 150 Staaten betroffen waren und die in Großbritannien beispielsweise zahlreiche Krankenhäuser lahmlegte.

Für die polizeiliche Ermittlungsarbeit bedeutet die zunehmende Digitalisierung von Kriminalität, dass Spuren und Beweise häufiger im digitalen Raum anfallen und dort auch gesichert werden müssen.

GEMEINSAMES „DATENHAUS“

Derartigen internationalen und digitalen Kriminalitätsphänomenen kann die Polizei nicht in alleiniger Zuständigkeit eines einzelnen Staates oder eines einzelnen Bundeslandes begegnen. Auch die Strafverfolgungsbehörden in Deutschland und Europa müssen sich vernetzen und Strukturen schaffen, innerhalb derer sie effektiv und effizient zusammenarbeiten können.

Das betrifft zum einen den polizeilichen Informationsaustausch: Das Zusammenführen und Verarbeiten von Informationen ist die Grundlage jeglicher polizeilicher Ermittlungsarbeit. Deshalb muss gewährleistet sein, dass Daten zu Tätern, Taten und Tatmitteln an der richtigen Stelle und zum richtigen Zeitpunkt abrufbar sind – bundesweit wie auch in Europa.

In Deutschland ist dieser Datenaustausch bislang mit einigen bürokratischen und technischen Hürden und daher mit Qualitäts- und Effizienz- einbußen behaftet, die in Zeiten dynamischer Kriminalitätsentwicklung und mobiler Straftäter nicht länger hinnehmbar sind. Die deutsche Polizei schafft sich mit dem „Programm 2020“ daher nun ein neues Informationssystem, das auf Basis moderner Technologien und technischer Strukturen einen deutlich

schnelleren und effizienteren Datenaustausch ermöglicht: Statt verschiedenster unterschiedlicher Datentöpfe, die für neue Kriminalitätsphänomene jeweils neu geschaffen werden, sowie neunzehn unterschiedlicher Teilsysteme der Polizeien im Bund und in den Ländern werden wir künftig ein gemeinsames „Datenhaus“ haben, in dem Daten in kürzester Zeit miteinander geteilt werden können; durch das Setzen eines „Häkchens“, anstatt sie wie bislang aufwendig und langwierig von einem System in ein anderes transferieren zu müssen. Genauso einfach können Berechtigungen zur Dateneinsicht auch widerrufen werden – das neue System ermöglicht somit neben allen anderen Vorteilen auch einen wesentlich effektiveren Datenschutz!

ZUGRIFF AUF MILLIONEN FAHNDUNGSDATEN

Auch auf europäischer Ebene geht es voran: In unserem zentralen europäischen Fahndungssystem, dem Schengener Informationssystem (SIS), können Polizeibeamte aus dreißig Staaten auf derzeit rund 77 Millionen Fahndungsdaten zugreifen. Anders als im deutschen Fahndungssystem können im SIS allerdings Fingerabdrücke bislang nicht automatisiert abgefragt werden. Das bedeutet: Wenn ein Straftäter Alias-Personalien nutzt oder unterschiedliche Schreibweisen eines Namens bestehen, werden im System keine Treffer erzielt. Diese Fälle sind nicht selten: Bei einem Abgleich des SIS mit dem deutschen Fingerabdruckbestand trat zutage, dass sich bei mehr als der Hälfte der Personen, die in beiden Systemen gespeichert sind, die hinterlegten Personalien unterscheiden – das heißt, bei einer üblichen Personenüberprüfung und erkennungsdienstlichen Behandlung hätte die Fahndung im SIS nicht festgestellt werden können! Daher hat sich das Bundeskriminalamt stets dafür eingesetzt, dass auch im Schengener Informationssystem die Voraussetzungen für eine automatisierte Recherche biometrischer Daten geschaffen werden, sprich für eine Verknüpfung des SIS mit einem Automatischen Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS). Im März dieses Jahres ging eine solche Komponente nun in den Pilotbetrieb.

Die Polizei benötigt darüber hinaus eine gemeinsam getragene Technikoffensive: Für Kriminalität, die mittels technischer Neuheiten begangen wird, müssen entsprechende Abwehrmaßnahmen erforscht und entwickelt werden. Genauso müssen wir die Digitalisierung nutzen, um unsere Ermittlungsarbeit auf gemeinsamen technischen Plattformen zu organisieren und damit effizienter zu machen.

Hierzu ein Beispiel: 2017 ist es gelungen, mit „crimenetwork.biz“ die größte deutschsprachige *Underground-Economy*-Plattform, auf der zum Beispiel Betäubungsmittel, Waffen, Hacker-Tools und Falschgeld gehandelt wurden, auszuheben. Gemeinsam mit zehn Landeskriminalämtern hat das BKA über vier Monate hinweg erfolgreich die Administratoren und „Power-User“

dieser Plattform identifiziert. Dieser gemeinsame Ansatz hat sich bewährt, war allerdings mit großem Aufwand für die Ermittler aus den verschiedenen Bundesländern verbunden, die dafür vier Monate lang in Wiesbaden tätig sein mussten. Solche gemeinsamen Ermittlungsverfahren, die künftig eher die Norm als die Ausnahme sein werden, müssen effizienter und flexibler zu organisieren sein! Im BKA haben wir deshalb ein Tool entwickelt und im vergangenen Jahr in den Pilotbetrieb gebracht, mit dem Auswerter und Forensiker nun parallel wie untereinander mit dem gleichen Datenbestand arbeiten können. Der Weg zu einer bundesweiten Lösung ist zwar noch weit, aber möglich. Angesichts der Dynamik der Technikentwicklung sowie begrenzter Ressourcen können wir diese Herausforderungen nur gemeinsam bewältigen und finanzieren.

FÖDERALISMUS IM EINHEITLICHEN GEFAHRENRAUM

Damit eine so enge Zusammenarbeit gelingt, brauchen wir, auch für die operative Arbeit, bundesweit einheitliche Standards und einen einheitlichen Rechtsrahmen.

Ein Beispiel hierfür ist der Umgang mit islamistischen Gefährdern in Deutschland. Bislang wurden die Risikoeinschätzung von Gefährdern und die Entscheidung über adäquate Maßnahmen der Gefahrenabwehr in den Ländern vorgenommen – ohne gemeinsame Abstimmungsmechanismen. Mit dem Instrument „Radar-iTE“ hat das BKA im vergangenen Jahr bundesweit ein einheitliches Verfahren eingeführt, mit dem Personen des militant-salafistischen Spektrums aufgrund festgelegter Kriterien hinsichtlich ihres Risikopotenzials bewertet und in eine dreistufige Skala eingeordnet werden. Zudem sind das Ergebnis dieser Bewertung und die Abstimmung entsprechender Maßnahmen seit dem vergangenen Jahr Gegenstand von Sitzungen im Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum, so wie es bei Gefährdungssachverhalten schon seit Langem der Fall ist.

Nun sollte grundsätzlich gewährleistet sein, dass Personen, von denen ein hohes Risiko ausgeht, entsprechenden polizeilichen Maßnahmen wie einer Telekommunikationsüberwachung unterzogen werden können, und zwar unabhängig davon, in welchem Bundesland sie leben. Derzeit ist dies allerdings nicht der Fall, da in einigen Bundesländern die nötigen Rechtsgrundlagen fehlen. Das muss sich ändern! Deutschland ist ein einheitlicher Gefahrenraum, in dem die Bürgerinnen und Bürger einen berechtigten Anspruch auf gleiche Schutzstandards haben. Sicherheit darf nicht vom Wohnort abhängig sein! Daher ist es zu begrüßen, dass die Innenministerkonferenz beschlossen hat, an einem neuen Musterpolizeigesetz zu arbeiten, mit dem die wesentlichen polizeilichen Befugnisse vereinheitlicht werden.

Schließlich muss Polizei im Zeitalter digitaler Kriminalität digital auch so ermitteln dürfen, wie sie es analog schon lange darf! Das erfordert beispielsweise eine funktionierende Speicherung von Standort- und Verbindungsdaten sowie verbindliche Regelungen zur Quellen-Telekommunikationsüberwachung, um auch verschlüsselte Kommunikation von Straftätern, beispielsweise über Messenger- und internetbasierte Kommunikationsdienste wie WhatsApp oder Skype, auswerten zu können. In der vergangenen Legislaturperiode hat sich in dieser Hinsicht viel getan. Es ist zu hoffen, dass auch die neue Regierung diesem Leitsatz weiter folgt.

Eine Polizei, die in starren föderalen Strukturen denkt und handelt, ist nicht mehr zeitgemäß. Das heißt nicht, dass wir den Föderalismus abschaffen wollen! Im Gegenteil: Der Bezug zum Lokalen und der direkte Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern sind für die polizeiliche Arbeit unabdingbar. Diese Stärken der föderalen Struktur gilt es zu bewahren. Wir müssen sie aber mit den Stärken zentraler Organisationen verbinden: einheitlichen rechtlichen Grundlagen und Standards und einem konzertierten Vorgehen bei der Entwicklung neuer, gemeinsamer Systeme. Als Zentralstelle der deutschen Polizei wird sich das Bundeskriminalamt auch weiterhin engagiert in diese notwendigen Veränderungsprozesse einbringen.

Im Zahlenwirrwarr

Was sagt uns die Polizeiliche Kriminalstatistik?

WOLFGANG HEINZ

Geboren 1942 in Pforzheim, 1981 bis 2007 Inhaber des Lehrstuhls für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Konstanz.

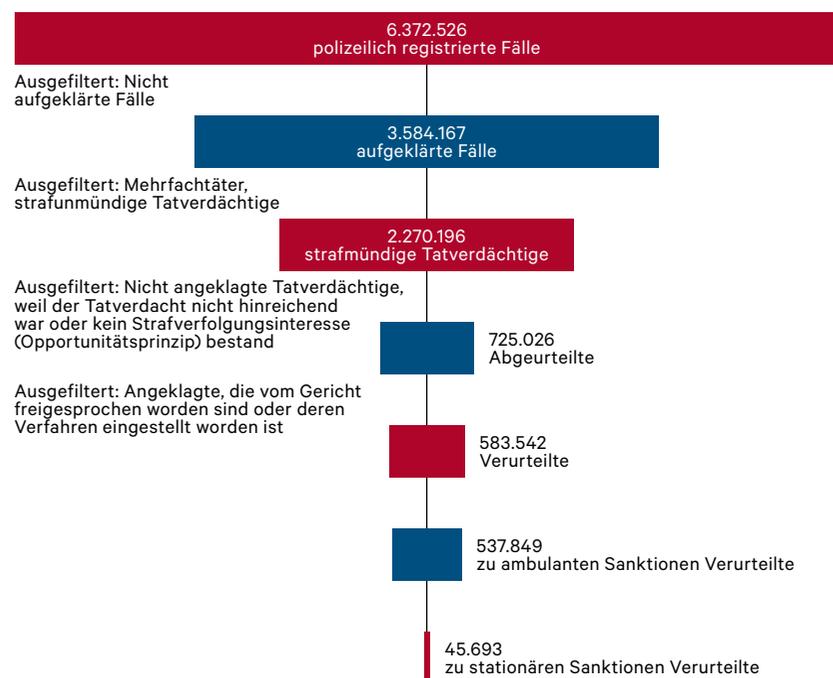
Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) wurden 2016 in Deutschland von der Polizei 6.372.526 Straftaten (ohne Straßenverkehrsdelikte) registriert. Gut die Hälfte (56 Prozent) wurde aufgeklärt; ermittelt wurden insgesamt

2.270.196 strafmündige Tatverdächtige im Alter von mindestens vierzehn Jahren. Diese Ermittlungsarbeit unternimmt die Polizei zumeist von sich aus, nur bei schwerer Kriminalität wird sie auf Weisung der Staatsanwaltschaft tätig. Sie nimmt Anzeigen auf, führt Kontrollen durch, vernimmt Zeugen und Tatverdächtige, erhebt und sichert Beweise. Die PKS bildet ab, wie die Polizei nach Abschluss ihrer Ermittlungen den Sachverhalt strafrechtlich bewertet.

Der Tatverdacht wird von der Staatsanwaltschaft daraufhin geprüft, ob überhaupt eine Straftat vorliegt, insbesondere ob die Beweislage für eine Anklageerhebung hinreichend ist. Verneint sie den hinreichenden Tatverdacht, stellt sie das Ermittlungsverfahren ein. Auch bei Bagatelldelikten kann

sie das Verfahren einstellen, gegebenenfalls unter Auflagen, wie etwa einer Geldzahlung. In den schwerer bewerteten Fällen erhebt die Staatsanwaltschaft Anklage oder beantragt den Erlass eines Strafbefehls, also eine Verurteilung in einem schriftlichen Verfahren. Nach der Staatsanwaltschaftsstatistik hat die Staatsanwaltschaft 2016 in fast 40 Prozent der so erledigten Verfahren mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt, in einem knappen Drittel hat sie wegen geringer Schwere eingestellt, in 28 Prozent hat sie eine Verurteilung beantragt.

Polizeilich registrierte Straftaten, ermittelte Tatverdächtige, Abgeurteilte und Verurteilte im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle (Trichtermodell), Verbrechen und Vergehen insgesamt (ohne Vergehen im Straßenverkehr), Deutschland 2016



Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Strafverfolgungsstatistik

Das Strafgericht prüft, ob der von der Staatsanwaltschaft angenommene hinreichende Tatverdacht besteht, und lässt erst dann die Anklage zur Hauptverhandlung zu. Ist das Gericht nach Aktenlage (Strafbefehlsverfahren) oder nach der Beweisaufnahme in der Hauptverhandlung davon überzeugt, dass

der Angeklagte die ihm zur Last gelegte Straftat schuldhaft begangen hat, verurteilt es, ansonsten erfolgt Freispruch oder auch Einstellung, zum Beispiel bei Bagatelldelikten. Nach der Strafverfolgungsstatistik wurden 2016 583.542 Personen verurteilt (ohne Vergehen im Straßenverkehr), 22.047 wurden freigesprochen, bei weiteren 118.564 wurde das Verfahren eingestellt, bei 873 wurden sonstige Entscheidungen getroffen, zum Beispiel auf Maßregeln der Besserung und Sicherung erkannt.

Die einzelnen Abschnitte der Strafverfolgung werden in je eigenen Statistiken der zuständigen Instanzen abgebildet, die deren jährliche Geschäftstätigkeit widerspiegeln. Diese Statistiken weisen unterschiedliche Erfassungskonzepte auf und folgen zeitlich nicht exakt aufeinander, weil zum Beispiel der Ende des Jahres 2016 ermittelte Tatverdächtige erst 2017 verurteilt werden. Die Statistiken können deshalb nicht exakt aufeinander bezogen werden, sie geben aber die Größenordnung wieder, in der eine Ausfilterung erfolgt.

OBJEKTIVE KRIMINALITÄTSWIRKLICHKEIT GIBT ES NICHT

Die Polizeiliche Kriminalstatistik ist also nur eine unter mehreren Statistiken. Sie beschreibt die erste Stufe, die Situation des Anfangsverdachts. Ob und inwieweit dieser Verdacht erhärtet und verdichtet werden kann, zeigen die Statistiken auf den weiteren Stufen. Den Gegenpol zur Polizeilichen Kriminalstatistik bildet die Strafverfolgungsstatistik, die die rechtskräftig Verurteilten ausweist. Mehr als fünfzig Jahre lang, zwischen 1882 und 1936, gab es in Deutschland keine Polizeiliche Kriminalstatistik, sondern nur eine Strafverfolgungsstatistik, unter anderem, weil die Statistiker vormals überwiegend der Auffassung waren, in der Phase der Anzeige herrschten noch zu große Unsicherheiten über das Vorhandensein und den Rechtscharakter der strafbaren Handlung. Nur die Strafverfolgungsstatistik gebe ein zuverlässiges Bild. Diese Auffassung wird heute nicht mehr vertreten. Denn die Tatsache, dass ein Täter nicht ermittelt oder mangels Beweises nicht verurteilt wird, ändert nichts daran, dass ein Einbruch verübt oder ein Mensch getötet worden ist.

Die Frage, ob in größerem Maße auf Vollständigkeit oder auf Zuverlässigkeit abgestellt werden sollte, ist in Wirklichkeit ein Scheinproblem. Denn eine „objektive Kriminalitätswirklichkeit“ gibt es nicht; es handelt sich vielmehr um Bewertungen auf nicht immer sicherer Tatsachengrundlage. Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken sind nichts anderes als Tätigkeitsberichte der Instanzen strafrechtlicher Sozialkontrolle, die die Ergebnisse der Entscheidungen und Bewertungen dieser Instanzen widerspiegeln. Dementsprechend gibt es auch nicht *die* Kriminalität und *das* Messinstrument von Kriminalität. Die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken messen jeweils „richtig“, wenngleich Verschiedenes.

Zum Alltagswissen gehört, dass nicht jeder Ladendieb, nicht jeder Schwarzfahrer und nicht jeder Dealer entdeckt werden. Nicht jeder Sachverhalt wird zutreffend als „Straftat“ bewertet. Manches „Schnäppchen“ eines Gutgläubigen ist ein Betrug, mancher als verloren geglaubte Gegenstand wurde tatsächlich gestohlen. Im Extremfall war es auch kein „natürlicher“ Tod, in Wirklichkeit ein Mord. Deutlich wird, dass Kriminalität die Wahrnehmung einer Handlung und deren Bewertung als strafbar voraussetzt, und zwar zunächst durch das Opfer. Wenn entweder Wahrnehmung oder Bewertung fehlen, dann bleibt die Straftat im Dunkelfeld, wird also der Polizei mangels Anzeige nicht bekannt.

DAS DUNKELFELD DER KRIMINALITÄT

Wie groß das Dunkelfeld ist, insbesondere im Verhältnis zum Hellfeld der in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfassten Kriminalität, ist unbekannt. Mit Bevölkerungsumfragen über Opferwerdung, selbstberichtete Delinquenz und Anzeigeverhalten kann versucht werden, zumindest für einige Deliktgruppen das Ausmaß des Dunkelfeldes sowie Veränderungen des Anzeigeverhaltens zumindest annäherungsweise festzustellen. Mit solchen Befragungen lässt sich indes nur ein Teil des Dunkelfeldes erforschen, weil es eine Reihe von Fall- und Tätergruppen gibt, die sich mit dieser Methode entweder nicht oder nur mit großem Aufwand untersuchen lassen. Und selbst in diesen gegenständlich beschränkten Dunkelfeldforschungen wird nicht „Kriminalitätswirklichkeit“ gemessen, sondern immer nur die Selbstbeurteilung und Selbstauskunft der Befragten.

Wahrnehmung einer Handlung und deren Bewertung als Straftat sind eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür, dass die Polizei von ihr erfährt. Aus Befragungen ist bekannt, dass das Anzeigeverhalten abhängt von der Schwere des Delikts, von ökonomischen Rahmenbedingungen, etwa ob Schäden durch Versicherungen abgedeckt sind, von Täter-Opfer-Beziehungen (vom Täter abhängige Opfer zeigen zum Beispiel die Tat seltener an, da Schamgefühle einer Anzeige entgegenstehen), von der Sensibilisierung für bestimmte Verhaltensweisen, von Einschätzungen der polizeilichen Aufklärungswahrscheinlichkeit und anderen Faktoren. Institutionen können ihre Kontrolltätigkeit intensivieren, zum Beispiel durch zusätzliche Kontrollen im öffentlichen Nahverkehr oder durch mehr Ladendetektive, und ihr Anzeigeverhalten damit verändern.

Ebenfalls im Dunkelfeld bleiben häufig die sogenannten opferlosen Delikte, wie Verkauf und Konsum von Rauschmitteln, verbotene Prostitution, Korruption, Umweltkriminalität, bestimmte Formen der Wirtschaftskriminalität – Delikte also, bei denen die Beteiligten freiwillig „zusammenwirken“ und kein Interesse an einer Anzeige haben.

Was in der Polizeilichen Kriminalstatistik, also im Hellfeld, registriert wird, geht zu gut 80 Prozent auf Anzeigen zurück. Eigene Kontrolltätigkeit der Polizei, die gezielt der Entdeckung von Straftaten dient, gibt es in der Regel nur in bestimmten Bereichen (etwa bei Rauschgiftkriminalität). Die PKS ist also praktisch eine Anzeigenstatistik, das heißt, Ausmaß und Struktur der registrierten Kriminalität werden von der Anzeigerstattung bestimmt.

Das Anzeigeverhalten ist nicht nur delikts-, sondern auch täterspezifisch unterschiedlich hoch. Der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger ist mehr als doppelt so hoch wie ihr Anteil an der Wohnbevölkerung. Hieraus wird vielfach auf eine entsprechend höhere Kriminalität geschlossen. Die bundesweit repräsentative Schülerbefragung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) 2007/2008 ergab, dass deutsche Opfer einen Gewaltübergriff eines deutschen Jugendlichen zu 19,5 Prozent anzeigen, den eines nichtdeutschen Täters hingegen zu 29,3 Prozent. Die Registrierungswahrscheinlichkeit wäre deshalb, die Verallgemeinerungsfähigkeit dieser Befunde einmal angenommen, deutlich unterschiedlich.

ANZEIGEVERHALTEN VERÄNDERT DAS HELLFELD

Das Verhältnis von Hell- und Dunkelfeld der Kriminalität ist nicht konstant. Infolge eines geänderten Anzeigeverhaltens kann es zu Kriminalitätsveränderungen im Hellfeld kommen, ohne dass sich die Kriminalitätswirklichkeit ändert. In einer im Abstand von jeweils zehn Jahren durchgeführten repräsentativen Befragung in Bochum wurde beispielsweise festgestellt, dass bei Körperverletzungen die Anzeigebereitschaft von 12 Prozent im Jahr 1975 auf 23 Prozent im Jahr 1998 angestiegen war, rund zwei Drittel der zwischen 1975 und 1988 erfolgten Zunahmen der polizeilich registrierten Körperverletzungsdelikte beruhten auf dieser Änderung der Anzeigebereitschaft. Für die letzten beiden Jahrzehnte bestätigten sämtliche Schülerbefragungen eine Zunahme der Anzeigebereitschaft bei Gewaltdelikten, was den Anstieg der polizeilichen Gewaltkriminalität zumindest zu einem erheblichen Teil erklären könnte.

Eine weitere Einflussgröße auf die Zahl registrierter Straftaten bildet das Registrierverhalten der Polizei. Gelegentlich kommt es zum „Abwimmeln“ oder zu einer unterschiedlichen Auslegung der Erfassungsregeln.

Vor allem aber bestimmen Strafgesetze den Bereich strafrechtlicher Sozialkontrolle. 1975 wurde die Strafbarkeit des Versuchs der gefährlichen, 1998 auch die des Versuchs der einfachen Körperverletzung eingeführt. 2016 waren 7,5 Prozent der polizeilich registrierten Fälle von einfacher und gefährlicher Körperverletzung Folge dieser Strafbarkeitserweiterung. Nicht selten verstärken sich mehrere Randbedingungen. So hat die Bundesregierung in

ihrem Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht (PSB) darauf hingewiesen, die „Aussagekraft polizeilicher und justizieller Daten zur Entwicklung der Gewalt im Zeitverlauf [sei] zurückhaltend zu bewerten“ (2. PSB 2006, S. 62), weil wegen Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (Gewaltenschutzgesetz von 2011), der polizeilichen Taktik in Fällen häuslicher Gewalt sowie aufgrund der proaktiven Tätigkeit entsprechender Beratungsstellen vermehrt Anzeigen erfolgt sein dürften.

TENDENZ ZUR ÜBERBEWERTUNG

Die Polizei bewertet den Sachverhalt entsprechend den Strafrechtsnormen. Nicht selten bleibt das Ziel einer Handlung unklar – sind die Beschädigungen am Auto eine Sachbeschädigung oder war es der Versuch, das Auto aufzubrechen und daraus zu stehlen? Vor allem bei schweren Straftaten besteht eine Tendenz zur Überbewertung, jedenfalls im Lichte der Bewertung (auch der Beweislage) durch die nachfolgenden Instanzen. Der polizeilich bejahte vorsätzliche Totschlag kann beispielsweise nur zur Verurteilung wegen Körperverletzung mit Todesfolge führen. Noch ausgeprägter sind die Überbewertungstendenzen bei sexueller Nötigung und Vergewaltigung. Wenn es auf späteren Stufen zu Bewertungsänderungen kommt, bleibt dies ohne Einfluss auf die Erfassung in der Polizeilichen Kriminalstatistik; es bleibt also bei der Überbewertung.

Das Bundeskriminalamt führt alljährlich in den Vorbemerkungen zur Polizeilichen Kriminalstatistik zutreffend aus: „Die PKS bietet also kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktsart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität“ (PKS 2016, Bd. 1, S. 7). Das in der Statistik erfasste Hellfeld ist, bedingt sowohl durch das Anzeigeverhalten als auch durch Überbewertungstendenzen, zu den schweren Straftaten hin verschoben. Es ist deshalb auch kein verkleinertes Abbild der Kriminalitätswirklichkeit und weist kein konstantes Verhältnis zum Dunkelfeld auf. Änderungen des Anzeigeverhaltens verschieben die Grenze zwischen Dunkel- und Hellfeld.

„PROZESSÖKONOMISCHE“ ERMITTLUNGSTÄTIGKEIT

Die Alltagspraxis der Polizei nimmt ihren Ausgang zumeist von der (angezeigten) Tat, für die sie einen Tatverdächtigen zu ermitteln sucht. Hierbei steht die Polizei nicht nur vor unterschiedlichen deliktsspezifischen Eigenheiten, sondern wegen beschränkter personeller und sächlicher Mittel auch vor der Aufgabe der Schwerpunktbildung. Bei ihren Ermittlungen geht die

Polizei nicht jedem Tatverdacht gleichermaßen intensiv nach. Umfang und Intensität der polizeilichen Ermittlungstätigkeit sind vielmehr „prozessökonomisch“ bestimmt, das heißt, Ermittlungsaufwand und zu erwartender Ertrag werden in ein „angemessenes“ Verhältnis gebracht, die Ermittlungsintensität orientiert sich vor allem an der Tatschwere, der „Sichtbarkeit des Delikts“, der Aufklärungswahrscheinlichkeit, der Beweisschwierigkeit, der deliktischen Bedeutung, der Anzeigemacht des Opfers und so weiter.

Die Wahrscheinlichkeit, einen Tatverdächtigen zu ermitteln, ist deliktsspezifisch unterschiedlich hoch. Bei Ladendiebstahl wird der Fall selten entdeckt, wenn er aber entdeckt wird, dann wird der ertappte Dieb in der Regel mit der Anzeige gleich „mitgeliefert“; dasselbe gilt für das „Schwarzfahren“. Der Fall ist aufgeklärt, auch ohne polizeiliches Zutun. Die Aufklärungsrate betrug 2016 91 Prozent (Ladendiebstahl) beziehungsweise 99 Prozent bei Beförderungserschleichung. Beim Einbruchsdiebstahl wird zwar der Fall rasch entdeckt, die Aufklärung gelingt aber eher selten. Die Aufklärungsrate betrug 2016 bei Wohnungseinbruch 17 Prozent.

Die Aufklärungswahrscheinlichkeit ist darüber hinaus von der Handlungskompetenz und der Verteidigungsmacht des Verdächtigen beeinflusst. So sind zum Beispiel Jugendliche im Allgemeinen eher zu einem Geständnis zu bewegen als Erwachsene; sie haben zu den schwer aufklärbaren Delikten der Betrugs- und Wirtschaftskriminalität kaum Zugang; sie verüben dagegen Delikte häufiger in Cliques und im öffentlichen Raum (was ihre Taten „sichtbarer“ macht), sie agieren unprofessioneller und verüben vor allem einfache, unkomplizierte Delikte.

Polizeilich ermittelte Tatverdächtige sind demnach eine delikt- und täterspezifisch unterschiedlich große Auslese aus einem doppelten Dunkelfeld, dem Dunkelfeld der nicht polizeilich bekannt gewordenen Taten sowie dem Dunkelfeld der nicht erfolgten Aufklärung.

SYSTEM IST OPTIMIERUNGSBEDÜRFTIG

Obwohl sie nur einen Ausschnitt abbilden, sind die Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken dennoch das wichtigste Erkenntnismittel für die Kriminalität im sogenannten Hellfeld. Nur durch sie wird erkennbar, durch welche Ereignisse sich die Bürgerinnen und Bürger belastet oder gefährdet fühlen und derentwegen sie deshalb Anzeige erstattet haben. Die zeitnahe und räumlich differenzierte Aufbereitung dieser Daten gibt wichtige Anhaltspunkte ebenso für die örtliche wie die überörtliche Planung präventiver und repressiver Maßnahmen und für die Erfassung von Entwicklungen, die für die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung relevant sind.

Die Zahlen sprechen freilich nicht für sich. Sie bedürfen der sachgerechten Interpretation, die sich der Möglichkeiten und Grenzen der

Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik bewusst ist. Die Bedeutung einer differenzierten und aussagekräftigen Polizeilichen Kriminalstatistik sowohl für praktische als auch für wissenschaftliche Zwecke ist unbestritten, ihre Fortentwicklung ist wünschenswert. Freilich ist das System optimierungsbedürftig. Es bedarf bundesweit repräsentativer, kontinuierlich durchgeführter statistikbegleitender Dunkelfeldforschung, um abschätzen zu können, ob die Veränderungen in Ausmaß und Struktur registrierter Kriminalität eine Entsprechung in der Realität haben oder Folge eines veränderten Anzeigeverhaltens sind. Ferner sollten die verschiedenen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken in Zähl- und Aufbereitungsweise einander angenähert werden.

Schließlich sollte ein kriminalstatistisches Verbund- und Datenbanksystem geschaffen werden, das verlaufsstatistische Analysen ermöglicht. Denn derzeit zeigt die Gegenüberstellung von Polizeilicher Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik nur, dass auf 100 wegen eines vorsätzlichen Tötungsdeliktes ermittelte Tatverdächtige nur 18 wegen eines solchen Delikts Verurteilte kommen. Niemand kann derzeit anhand der verfügbaren Statistiken sagen, was mit den fehlenden 82 Prozent der Tatverdächtigen geschieht, die nicht wegen dieser Delikte verurteilt werden.

Bärte zählen

—
Anmerkungen zur Zahl der Salafisten in Deutschland

ANDREAS JACOBS

Geboren 1969 in Kleve, Koordinator Islam und Politik, Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Nach einer Meldung des Berliner *Tagespiegel* Anfang April unter Berufung auf die Landesbehörden für Verfassungsschutz sollen 11.000 Personen dem Spektrum des Salafismus zuzurechnen sein. Damit habe sich die Zahl der Salafisten seit 2013 ver-

doppelt. Die neue Zahl ist besorgniserregend – und sie ist mit ziemlicher Sicherheit falsch.

Obwohl der Salafismus auch hierzulande längst zu den wissenschaftlichen Modethemen zählt, gibt es keine einheitliche Vorstellung darüber, welchen Personenkreis er genau umfasst, welche Bedrohungen von ihm ausgehen und wie er sich von Islamismus und Dschihadismus abgrenzt. Der Wiener Islamwissenschaftler

Rüdiger Lohlker spricht in seinem kürzlich erschienenen Buch *Die Salafisten. Der Aufstand der Frommen, Saudi-Arabien und der Islam* deshalb von einem „irritierenden Phänomen“. Er weist darauf hin, wie breit das salafistische Spektrum im islamischen Raum ist und dass er in der islamischen Geschichte durchgängig präsent war. Die oft zu hörende Marginalisierung des Salafismus als extremistische Randerscheinung ohne Bezüge zum theologischen Mainstream ist vor diesem Hintergrund fraglich. Tatsächlich griffen und greifen salafistische Vordenker und Ideengeber immer wieder auf islamische Traditionslinien zurück und setzen sich konstruktiv und destruktiv mit ihnen auseinander. Auf der Grundlage dieser Auseinandersetzungen entwickelte sich in der Neuzeit eine populäre Protestkultur, die mit Charakterisierungen wie „radikal-islamistisch“ oder „ultraorthodox“ kaum zu fassen ist.

ANTISCHIISMUS, ANTISUFISMUS UND ANTISEMITISMUS

In den meisten islamischen Ländern ist der Salafismus in der einen oder anderen Ausprägung längst Teil des politischen, religiösen und gesellschaftlichen Alltags. In Saudi-Arabien wurde eine seiner Spielarten Staatsideologie. Von Mauretanien bis Indonesien betreibt er Fernsehkanäle, Unternehmen, Schulen und Universitäten. In Ägypten erreichte er mit einer neu gegründeten Partei bei den ersten freien Wahlen nach dem Sturz Husni Mubaraks aus dem Stand fast dreißig Prozent. Und in Syrien und Irak betrieb er unter dem Namen „Islamischer Staat“ zwischen 2014

und 2017 ein terroristisches Staatswesen. Kurz, der Salafismus ist in der Region alles andere als ein Randphänomen.

Dass er oft nicht als ideologisch weitgehend einheitliches Gebäude gesehen wird, liegt an seinen sehr unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Ausformungen. Einige Salafisten predigen und praktizieren im Namen des Dschihad Terror und Gewalt. Andere konzentrieren sich auf die gewaltfreie Mission. Schließlich gibt es aber auch sogenannte quietistische Strömungen, die sich vom politischen Islam distanzieren oder komplett aus der Politik heraushalten. Jedoch selbst diese, auf innere Frömmigkeit ausgerichtete Ausprägung der *Salafiyya*-Bewegung ist keineswegs unpolitisch und erst recht nicht demokratisch. Auch sie teilt mit den übrigen Gruppen das gemeinsame ideologische Fundament.

Dieses Fundament beruht auf der extremen Betonung der Einheit und Einzigkeit Gottes, auf dem ausschließlichen Bezug auf den Koran und die Propheten-tradition sowie auf der Ablehnung aller sonstigen Einflüsse und Innovationen. Kennzeichnend sind außerdem ein ausgeprägter Antischiismus, Antisufismus und Antisemitismus sowie Verschwörungsgedanken und die Ablehnung des Westens. Für alle Salafisten befinden sich die europäischen Staaten und Gesellschaften in einer tiefgreifenden sozialen, kulturellen und politischen Krise, aus der sie nur der (salafistische) Islam herausführen könne. Die Forderung einer vollständigen Umsetzung und Anwendung der Scharia, die Überwindung demokratischer Verfassungsordnungen und die Ablehnung anderer Islam-Interpretationen und Lebensweisen sind für sie selbstverständlich. In der alltäglichen Praxis etablieren salafistische

Strömungen oft eine eigenständige Symbolik und Lebensführung, die von Kleidervorstellungen und Hygieneregeln über soziale Etikette bis hin zu sprachlichen Formeln reichen.

FEHLENDE KRITERIEN FÜR DIE ERFASSUNG DES SALAFISMUS

Was heißt das für die Zahl und Bedeutung der Salafisten in Deutschland? Allein der Gang durch die Fußgängerzone einer größeren deutschen Stadt kann den Eindruck vermitteln, dass mittlerweile deutlich mehr Anhänger und Sympathisanten unterschiedlicher salafistischer Bewegungen in Deutschland leben, als die Zahl 11.000 nahelegt. Zwei Überlegungen stützen diesen Eindruck. Zum einen beobachten Verfassungsschutzbehörden vor allem dschihadistische und politische Salafisten, die als Rekrutierungspool von Terroristen eine besondere Rolle spielen. Die Gruppe quietistischer Salafisten und die optisch nicht als Salafisten erkennbaren Sympathisantenkreise werden hier kaum erfasst. Zum anderen ist weiterhin unklar, wie viele Salafisten im Zuge der Flüchtlingskrise nach Deutschland kamen. Dass unter den mindestens eine Million in jüngerer Zeit zugewanderten Muslimen nur wenige Tausend Salafisten gewesen sein sollen, wäre angesichts der Verbreitung

und der Popularität des Salafismus in den Herkunftsländern der Geflüchteten ein frommer Wunsch.

Die Sicherheitsbehörden erfassen zu Recht nur Personen, von denen aktuell oder potenziell verfassungsfeindliche Bestrebungen ausgehen. Das ist ihre Aufgabe. Für die notwendige Debatte über die politische Bedeutung und gesellschaftliche Wirkung des Salafismus in Deutschland müssen jedoch andere Kriterien herangezogen werden. Solche Kriterien gibt es bislang nicht. Das Zählen ungestutzter Bärte, gekürzter Hosenbeine und schwarzer Gesichtsschleier bietet allenfalls äußerliche und daher schwache Anhaltspunkte. Ähnliches trifft auf die Spendenaufrufe an Imbissbuden und die Klickzahlen bestimmter Predigervideos zu.

Sinnvoller wäre es, den Blick stärker auf die salafistische Ideologie in ihrer gesamten Bandbreite zu richten und Maßstäbe für die Identifizierung von salafistischen Netzwerken und Moscheen zu entwickeln. Wer in solchen Moscheen das Freitagsgebet besucht, muss zumindest zur salafistischen Sympathisantenzone gezählt werden. Wirklich belastbar ist das alles aber bisher nicht. Die Zahl 11.000 suggeriert daher eine Gewissheit, die es nicht gibt. Bis auf Weiteres gilt daher auch für die Zahl der Salafisten in Deutschland das, was mittelalterliche Korankommentatoren gerne über ihre Werke schrieben: *Allahu Alam* – Gott weiß es besser.



Schlag gegen die Mafia?

—
Organisierte Kriminalität in Deutschland

JÖRG KINZIG

Geboren 1962 in Mannheim, Direktor des Instituts für Kriminologie der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Anfang Januar war es wieder soweit: Die Organisierte Kriminalität (OK) geriet für kurze Zeit in das Blickfeld einer aufgeschreckten bundesrepublikanischen Öffentlichkeit. „Gemeinsamer

Polizeieinsatz gegen die Organisierte Kriminalität – Mutmaßliche Mitglieder der italienischen kriminellen Organisation 'Ndrangheta in Deutschland und Italien festgenommen“, titelte eine Pressemitteilung des Bundeskriminalamts (BKA). Inhalt war die Verhaftung von elf mutmaßlichen Angehörigen dieser kriminellen Gruppierung in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Die Festgenommenen, allesamt Männer, stünden im Verdacht, als Mitglieder einer kriminellen Vereinigung schwere Straftaten, wie Erpressung und Geldwäsche, begangen zu haben. Die Maßnahmen in Deutschland seien Teil einer Ermittlung der italienischen Strafverfolgungsbehörden gewesen, die zu über 160 Festnahmen in Kalabrien und sieben weiteren Regionen Italiens geführt habe.

Dieses Ereignis lenkt den Blick auf die Frage, wie es eigentlich um die Organisierte Kriminalität in Deutschland bestellt ist. Was wissen wir über Umfang, Tätigkeitsfelder und Akteure dieser speziellen Kriminalitätsform?

Über Organisierte Kriminalität wird in Deutschland seit den 1970er-Jahren diskutiert. Dennoch fehlt es auch ein halbes Jahrhundert später an einer gesetzlichen Definition der Organisierten Kriminalität: Weder im Strafgesetzbuch (StGB) noch im Bundeskriminalamtgesetz (BKAG), das insbesondere die Zuständigkeiten des BKA bei der Verbrechensbekämpfung festlegt, ist eine solche Definition enthalten.

Die Verständigung über das, was OK ausmacht, findet aufgrund gemeinsamer Richtlinien statt, die die Innen- und Justizminister der Länder 1990 verabschiedet haben. Aufgrund einer nicht leicht zu verstehenden Definition ist Organisierte Kriminalität danach „die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig [...] zusammenwirken“. Dies muss zudem entweder „unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen“ oder „unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel“ oder „unter Einflußnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft“ geschehen.

Die Problematik und das Spezifikum dieser Beschreibung liegen auf der Hand: Ein Erfordernis einer hierarchisch gegliederten Organisation im Sinne einer Institution, das herkömmlich vor allem mit Begriffen wie „mafia“ und „organized crime“ verbunden war und ist, existiert in dieser Definition nicht. Stattdessen dominiert als Alternative eine Geschäftsmäßigkeit des strafrechtlichen Handelns, also eine organisierte Tätigkeit. Festzuhalten bleibt auch, dass die Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft nach dieser Definition gerade keinen zwingenden Bestandteil der OK in der Bundesrepublik bildet. Diese umfassend angelegte Definition Organisierter Kriminalität führte dazu, dass in den 1990er-Jahren die Debatte um das Spezifikum Organisierter Kriminalität merklich abflaute.

BUNDESLAGEBILD ORGANISIERTE KRIMINALITÄT

Die zentrale Quelle zu Informationen über Ausmaß und Charakteristika Organisierter Kriminalität in Deutschland bildet das vom BKA jährlich herausgegebene „Bundeslagebild Organisierte Kriminalität“. Es erschien zuletzt im August 2017 mit den Verfahrensdaten aus dem Jahr 2016. Bevor man einen Blick in diesen Bericht wirft, sollte man sich jedoch im Klaren darüber sein, dass in ihm nur die sogenannten Hellfelddaten erfasst sind, also kriminelle Geschehnisse, die zur Kenntnis der Polizeibehörden gelangt sind. Über das sogenannte Dunkelfeld Auskunft zu geben, ist wissenschaftlich seriös kaum

möglich. Umso mehr bleibt hier für Spekulationen Raum, der häufig von Journalisten durch die Aufbereitung mehr oder minder spektakulärer Einzelfälle gefüllt wird. In diesen Veröffentlichungen wird der Beweis zu führen versucht, dass uns die Organisierte Kriminalität aufkaufe oder Deutschland ein Verbrecherland sei, in dem das organisierte Verbrechen die Republik wie eine Krake im Griff halte.

Zurück zum Hellfeld, den einigermaßen gesicherten Erkenntnissen, und damit zum Bundeslagebild: Betrachtet man die Anzahl der jährlichen sogenannten OK-Ermittlungsverfahren, lassen sich verschiedene Phasen ausmachen. Wurden in den 1990er-Jahren jährlich rund 800 bis 850 solcher Verfahren bundesweit bearbeitet, sank diese Zahl nach einer Spitze im Jahr 2000 (854 OK-Verfahren) fast stetig, um im Jahr 2008 mit 575 einen vorläufigen Tiefststand zu erreichen. Danach pendelte sich die Zahl zwischen 565 und 610 OK-Verfahren jährlich ein, um zuletzt (2016) mit 563 ein absolutes Minimum zu erreichen.

Entsprechend dem Rückgang der OK-Ermittlungsverfahren hat sich seit dem Jahr 2000 auch die Anzahl der Gesamttatverdächtigen annähernd halbiert. Waren damals noch 16.264 Tatverdächtige ausgewiesen, waren es 2016 nur noch 8.655. Zum Vergleich: In der Polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2016 wurden zuletzt über zwei Millionen Tatverdächtige (2.360.806) registriert. Demgegenüber nehmen sich die nicht einmal 10.000 OK-Tatverdächtigen vergleichsweise bescheiden aus.

VERÄNDERTE POLIZEILICHE SCHWERPUNKTSETZUNG

Aus dem Rückgang der genannten Zahlen pauschal einen Rückgang der OK zu folgern, erscheint jedoch zu kurz gegriffen. Verantwortlich für das zurückgehende OK-Aufkommen in der ersten Dekade der 2000er-Jahre dürfte in nicht unerheblichem Maße eine veränderte polizeiliche Schwerpunktsetzung sein. So brachten die Terroranschläge in den USA im September 2001 eine deutliche Verlagerung der polizeilichen Arbeit auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit sich; demgegenüber ist die Beschäftigung mit der OK nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich in den Hintergrund getreten.

Listet man die Tatverdächtigen nach den erfassten Nationalitäten auf, entfällt auf deutsche Staatsangehörige ein Anteil von 32 Prozent (2.809), auf Litauer 12 Prozent (1.061), auf Türken 10 Prozent (846), auf Polen 6 Prozent (494), auf Rumänen 3 Prozent (282) und auf Italiener ebenfalls 3 Prozent (218).

Speziell zur Italienischen Organisierten Kriminalität (IOK) vermerkt das Lagebild für 2016 insgesamt dreizehn Verfahren gegen „italienische Mafia-Gruppierungen“, die sich regional auf die kalabrische 'Ndrangheta (7), die sizilianische Cosa Nostra (2), die neapolitanische Camorra (1), die ebenfalls

sizilianische Stidda (1) sowie die Apulische OK (1) verteilen. In einem Verfahren wurde gegen eine Gruppierung der IOK ermittelt, deren Zuordnung zum Erfassungszeitpunkt nicht zweifelsfrei möglich war. Diese (freilich auf das Hellfeld beschränkten) Zahlen geben keinerlei Anlass zu Befürchtungen, Deutschland befinde sich in der Hand der Mafia.

VERBRECHEN DÜRFEN SICH NICHT LOHNEN

Interessant ist darüber hinaus ein Blick auf die Kriminalitätsbereiche, in denen sich die im Jahr 2016 erfassten OK-Gruppierungen mehrheitlich betätigten. Seit Jahren dominiert dabei der Rauschgifthandel. Er stand auch zuletzt mit 204 Verfahren (36 Prozent) im Mittelpunkt, vor der Eigentums kriminalität in 98 Verfahren (17 Prozent), den Steuer- und Zolldelikten (57; 10 Prozent), der Kriminalität in Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben (53; 9 Prozent), der Schleuserkriminalität (38; 7 Prozent) sowie der Gewaltkriminalität in 31 Verfahren (6 Prozent).

Eine wesentliche Antriebsfeder Organisierter Kriminalität ist das Streben nach finanziellen Profiten. Dem versuchen die Ermittlungsbehörden mit Maßnahmen der Gewinnabschöpfung entgegenzuwirken. Verbrechen dürfen sich nicht lohnen, lautet die Devise. Der von den OK-Gruppierungen erzielte kriminelle Ertrag belief sich im Jahr 2016 auf geschätzte 840 Millionen Euro. Davon konnten nur rund 61 Millionen Euro durch den Staat gesichert werden.

Vor allem in den 1990er-Jahren wurde das Strafgesetzbuch im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität aufgerüstet. Eine ganze Reihe von Straftatbeständen wurde dadurch erweitert, dass seitdem bei einer gewerbsmäßigen, einer bandenmäßigen oder einer banden- und gewerbsmäßigen Begehungsweise empfindliche Strafverschärfungen ausgesprochen werden können. Dies gilt etwa im Bereich der Betäubungsmittel-, aber auch der Schleusungskriminalität.

Zudem wurden verschiedene mehr oder weniger erfolgreiche Maßnahmen der Gewinnabschöpfung in das StGB aufgenommen. Prominentestes Beispiel ist die Einführung eines Straftatbestandes gegen Geldwäsche, die seit einigen Jahren in einer komplizierten eigenen Vorschrift (Paragraph 261 StGB) geregelt ist.

Darüber hinaus kann seit Langem die „Bildung krimineller Vereinigungen“ bestraft werden (Paragraph 129 StGB). Jedoch interpretierte die Rechtsprechung die Voraussetzungen für diesen Straftatbestand bis vor Kurzem sehr eng und orientierte ihn vor allem an der Verfolgung politisch motivierter Zusammenschlüsse. Daher erfasste Paragraph 129 StGB solche hierarchisch organisierten Gruppierungen nicht, die auf der Durchsetzung eines autoritären Anführerwillens beruhten. Eine solche Struktur dürfte aber bei Organisierter Kriminalität nicht selten der Fall sein. Demzufolge wurden jährlich

nur wenige Personen wegen einer Straftat nach Paragraph 129 StGB verurteilt. Im Jahr 2016 waren es nur deren zehn.

Erst im Juli 2017 wurde der Tatbestand der Bildung krimineller Vereinigungen neugefasst und dort die Vereinigung in einem erweiterten Sinn definiert. Eine Vereinigung ist nunmehr „ein auf längere Dauer angelegter, von einer Festlegung von Rollen der Mitglieder, der Kontinuität der Mitgliedschaft und der Ausprägung der Struktur unabhängiger organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen zur Verfolgung eines übergeordneten gemeinsamen Interesses.“ Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers, der insoweit einem EU-Rahmenbeschluss gefolgt ist, können nunmehr auch Tätergruppierungen aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität unter den Begriff der kriminellen Vereinigung fallen.

OPFERLOSE DELIKTE

Aufgrund der Eigenart des Phänomens hat es auch die Kriminologie bei der Erforschung Organisierter Kriminalität nicht leicht. Dennoch hat sich der Verfasser um die Jahrtausendwende in einem umfassenden empirischen Forschungsprojekt mehrere Jahre ausführlich mit der OK beschäftigt. Dazu wurden unter anderem die Lagebilder Organisierte Kriminalität intensiv analysiert. Darüber hinaus wurden Akten ausgewertet, die 52 OK-Komplexe im Land Baden-Württemberg betrafen. Schließlich wurden an bisweilen geheimen Orten auf Vermittlung der Polizei Interviews mit Straftätern geführt, die der Organisierten Kriminalität zugerechnet werden.

Ergebnis war, dass Fälle von Organisierter Kriminalität häufig sogenannte opferlose Delikte enthalten. Als opferlos werden Straftaten bezeichnet, von denen, wie bei der Betäubungsmittel- oder Schleusungskriminalität, alle Beteiligten zu profitieren scheinen. Auch deswegen besteht eine geringe Anzeigebereitschaft. Dazu kommen ein hoher Ausländeranteil und die Internationalität der Tatbegehung. Idealtypisch lassen sich eine gewisse Arbeitssteiligkeit und Dauerhaftigkeit sowie Planmäßigkeit, Professionalität und Konspirativität bei den verübten Straftaten beobachten.

Daneben verraten die seit Jahrzehnten vom BKA in seinen Lagebildern gelieferten Daten zweierlei: Einerseits gibt es keine Anzeichen dafür, dass das Ausmaß Organisierter Kriminalität wächst; andererseits spricht auch alles dafür, dass wir auf geraume Zeit mit diesem Phänomen werden leben müssen.

Doch sollte man nicht in Resignation verfallen. Als Schlüssel für eine gelingende Bekämpfung der OK erscheint in erster Linie eine gut und idealiter immer besser funktionierende internationale Zusammenarbeit. Vor diesem Hintergrund könnte der Anfang des Jahres erfolgte „Schlag gegen die Mafia“ ein kleiner, aber ermutigender Schritt in die richtige Richtung gewesen sein.

Kriminalität von Zuwanderern

—
Konsequenzen aus einem ungeschönten Lagebild

STEPHAN MAYER

Geboren 1973 in Burghausen, seit 2002 Mitglied des Deutschen Bundestages (CSU), 2013 bis 2018 Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Innen und Innenpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, seit 2018 Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat.

Sind Zuwanderer krimineller als der Rest der Bevölkerung? Als Politiker wird mir diese Frage seit 2015 oft gestellt, und ich nehme die dahinterstehende Sorge sehr ernst. Um die Frage nach den kriminalpolitischen Folgen der Migration kommt man nicht herum. Der Fall des terroristischen Attentäters Anis Amri, der auf dem Berliner Weihnachtsmarkt zwölf Menschen tötete und viele verletzte, ist das erschreckendste Beispiel; ebenso aufwühlend

sind die Ereignisse um die Kölner Silvesternacht 2015/16 oder die Untat des Hussein K., der in Freiburg eine Studentin vergewaltigt und getötet hat. Diese medial vielfach rezipierten Fälle werfen die Frage auf, ob die hohe Zahl ankommender Flüchtlinge zu steigender Kriminalität in Deutschland führt. Sie erschüttern zu Recht die Aufnahmebereitschaft und Gastfreundschaft der einheimischen Bevölkerung. Besonders problematisch ist es, wenn aus falsch verstandener politischer Korrektheit Fakten nicht benannt werden. Will man sich diesem komplexen und multikausalen Thema mit dem notwendigen Ernst annehmen, so darf man die Sorgen und Ängste der Bevölkerung nicht außer Acht lassen.

Für die Interpretation der Statistik ist es unabdingbar, den betrachteten Personenkreis eindeutig zu definieren. Die deutschen Sicherheitsbehörden, viele wissenschaftliche Studien und seit 2017 auch die Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundes (PKS) nehmen bei ihren Analysen folgende Personenkategorien in den Blick: nichtdeutsche tatverdächtige Personen aus Nicht-EU-Staaten mit Aufenthaltsanlass, „international/national Schutz- und Asylberechtigte“, „Asylbewerber“, „Duldung“, „Kontingentflüchtling“ und „unerlaubt“. Das Bundeskriminalamt bezeichnet diesen Personenkreis als „Zuwanderer“. Ausländer ohne einen der oben genannten Aufenthaltsanlässe und solche aus Staaten der Europäischen Union (EU) gehören *nicht* zu dem betrachteten Personenkreis.

Bevor wertende Rückschlüsse aus der Polizeilichen Kriminalstatistik gezogen werden können, ist zu beachten, dass sie nur das sogenannte Hellfeld – die der Polizei bekannt gewordenen Straftaten – erfasst, sich hier also das Anzeigeverhalten auswirkt. Außerdem führt die Kriminalstatistik Tatverdächtige auf, die nicht immer notwendigerweise auch als Täter verurteilt werden. So kann das Ermittlungsverfahren gegen Tatverdächtige eingestellt werden oder im Gerichtsverfahren ein Freispruch erfolgen. Aus diesen Gründen kann die Polizeiliche Kriminalstatistik nicht mit einem getreuen Spiegelbild der tatsächlichen Kriminalitätswirklichkeit und -belastung gleichgesetzt werden. Sie liefert dennoch hinreichende Anhaltspunkte, um im Jahresvergleich Trends zu beobachten und daraus erste Schlussfolgerungen zu ziehen.

ANSTIEG DER ZUWANDERERKRIMINALITÄT

Von Januar 2015 bis zum Dezember 2017 reisten etwa 1,36 Millionen Asylsuchende nach Deutschland ein. Durch diese Einreisen hat sich der zu betrachtende Personenkreis erheblich vergrößert.

Die PKS 2017 weist aus, dass 167.268 Tatverdächtige Zuwanderer im Sinne der erläuterten Definition waren, also 8,5 Prozent aller bei Straftaten ohne ausländerrechtliche Verstöße erfassten Tatverdächtigen. Strafbewehrte

Verstöße gegen das Ausländerrecht möchte ich freilich nicht relativieren – dazu gehört zum Beispiel auch die Schleusung –, sie würden jedoch an dieser Stelle das Bild verzerren.

Der Anteil der Zuwanderer war besonders hoch bei Urkundenfälschung (28,2 Prozent), Beförderungerschleichung (16,4 Prozent), Gewaltkriminalität (15,1 Prozent), Diebstahl (11,4 Prozent) und Sozialleistungsbetrug (13,7 Prozent). Besonders beunruhigend muss der Anstieg der Gewaltkriminalität. Während es 2015 rund 14.175 tatverdächtige Zuwanderer gab, so ist diese Zahl 2016 fast um das Doppelte auf 26.810 gestiegen und verbleibt auch 2017 auf ähnlich hohem Niveau (26.920). Auch bei den Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung ist die Anzahl tatverdächtiger Zuwanderer 2017 im Vergleich zu 2016 weiter gestiegen und lag bei 4.852 Fällen. Bedauerlicherweise belegt die Statistik also durchaus die Sorgen und Vorbehalte, wie sie insbesondere seit den Vorfällen der Kölner Silvesternacht vermehrt vorgetragen werden.

SIND ZUWANDERER KRIMINELLER ALS DEUTSCHE?

Im Verhältnis zu der sehr hohen Zahl von Zuwanderern aus Syrien, dem Irak und Afghanistan sind die Kriminalitätszahlen dieser Gruppen deutlich unterrepräsentiert. Der Anteil der Fälle mit Tatverdächtigen aus den Maghrebstaaten sowie aus Georgien lag hingegen deutlich höher als der Anteil dieser Nationalitäten an der Gruppe der Zuwanderer, obgleich sich eine leichte Entspannung abzeichnet. Vor diesem Hintergrund plädiere ich für die längst überfällige Einstufung dieser Staaten als sichere Herkunftsstaaten! Die Grünen haben ihre moralischen Vorbehalte gegen diese Einstufung im Zuge der Jamaika-Sondierungen deutlich relativiert; jetzt müssen Taten folgen! Dasselbe Bild zeigte sich bei Staatsangehörigen aus Gambia, Nigeria und Somalia: Auch aus diesen Staaten war der Anteil der Tatverdächtigen weiterhin höher als der Anteil an der Gruppe der Zuwanderer.

2017 wurden 16.195 Asylbewerber/Flüchtlinge Opfer von Gewaltkriminalität. 10.572 von ihnen wurden Opfer einer Gewalttat, bei welcher der Tatverdächtige ebenfalls Zuwanderer war. Gewaltkriminalität durch Zuwanderer richtet sich demnach sehr häufig gegen andere Zuwanderer.

Ein seriöser Vergleich zwischen deutschen Tatverdächtigen mit tatverdächtigen Zuwanderern fällt aufgrund statistischer Unwägbarkeiten schwer. Auch Alter und Geschlecht sind beispielsweise soziodemografische Merkmale, die mit Kriminalität eng zusammenhängen. Klar ist jedoch, dass die Zuwanderung in den besonders kriminalitätsbelasteten Gruppen – Stichwort: junge Männer – besonders hoch war. Unter den Zuwanderern gibt es deutlich mehr jüngere Männer als im Bevölkerungsdurchschnitt: 2017 lag der Anteil der männlichen Asylantragsteller bei 61,1 Prozent, der Anteil der männlichen Asylantragsteller unter 30 Jahren bei 77,1 Prozent.

Letztlich weichen auch die Lebensumstände von Zuwanderern teils erheblich von denen der Durchschnittsbevölkerung ab. Sie sind im Durchschnitt weniger gebildet und weniger sozial integriert, sodass weitere kriminalitätsbegünstigende Faktoren zu erkennen sind. Ein Verzerrungsfaktor ist der Wohnort: Zuwanderer leben häufiger in Großstädten, in denen generell eine höhere Kriminalitätsbelastung festgestellt wird. Ich bin daher der festen Überzeugung, dass wir – im Sinne der Integrationsfähigkeit unseres Landes – die Wohnortzuweisung von Schutzberechtigten fortführen und ausbauen müssen. Man darf nicht zulassen, dass ein Großteil der Zuwanderer in die Ballungsräume mit ohnehin knappem Wohnungsangebot und höherer Kriminalität zieht, während in ländlichen Regionen Wohnungen und Ausbildungsplätze vorhanden sind. Letztendlich ist auch der Männlichkeitskult, der in einigen Herkunftsländern gepflegt wird, mitverantwortlich für die Delinquenz von Zuwanderern. Das gilt insbesondere bei den Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung.

VERSCHÄRFUNG DES AUSWEISUNGS- UND ABSCHIEBERECHTS

Zunächst einmal muss der Rechtsstaat mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln gegen die Zuwandererkriminalität vorgehen. Gesetze müssen konsequent angewendet und von den Behörden durchgesetzt werden. Eine wichtige Maßnahme aus dem Koalitionsvertrag ist daher die Stärkung der Sicherheitsbehörden. Allein die Zahl der Polizistinnen und Polizisten in Bund und Ländern wird in der laufenden Legislaturperiode noch einmal um 15.000 erhöht werden.

Um die Integrationsfähigkeit des Landes nicht zu gefährden, benötigen wir eine gerechte Verteilung der Zuwanderer zwischen Stadt und Land. Die verpflichtende Wohnsitzzuweisung ist dazu der Schlüssel. Ich ermuntere die Bundesländer, dieses Instrument auch als Zuzugsverbot für besonders belastete Kommunen anzuwenden.

Wie in vielen Kulturen wird es als besonders anstößig erachtet, wenn ein Gast die Regeln missachtet. Tut er dies in gravierendem Maße, verwirkt er das ihm verliehene Gastrecht. Dies gilt erst recht, wenn der Ausländer in Deutschland Asyl begehrt. Im Koalitionsvertrag ist daher festgelegt, dass jeder, der sein Aufenthaltsrecht dazu missbraucht, um Straftaten zu begehen, das Land verlassen muss. Die praxisgerechte Schärfung des Ausweisungs- und Abschiebungsrechts hat für mich daher Priorität.

Das A und O ist die konsequente Rückführung von ausreisepflichtigen Ausländern. Dies gilt umso mehr, wenn die Ausreisepflichtigen in Deutschland Straftaten verüben. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird deshalb einen Masterplan zur Migrationspolitik vorlegen. Wir

müssen wissen, wer zu uns kommt. Wir müssen aber vor allem auch sicherstellen, dass diejenigen Zuwanderer Deutschland wieder verlassen, die ihren Aufenthalt hier für Straftaten missbrauchen. In diesen Kontext gehört die erwähnte Einstufung (mindestens) der Maghrebstaaten und Georgiens als sichere Herkunftsstaaten.

PRÄVENTIVE MASSNAHMEN

Die Bearbeitung der Asylverfahren sowie Verteilung und Rückführung erfolgen künftig durch zentrale Einrichtungen, in denen die zuständigen Ämter Hand in Hand arbeiten. Mit diesen sogenannten Anker-Zentren – die Abkürzung steht für „Ankunft, Entscheidung, Rückführung“ – gewährleisten wir schnellere rechtsstaatliche Verfahren und verteilen die Menschen erst dann auf die Gemeinden in Deutschland, wenn Klarheit über ihren Aufenthaltsstatus besteht. Damit entfällt zudem ein wichtiger *Pull*-Faktor für Kriminelle, die das Asylverfahren in Deutschland nutzen wollen, um Straftaten zu begehen.

Natürlich sind neben repressiven auch präventive Maßnahmen erforderlich. Beispielsweise ist „gewaltlegitimierenden Männlichkeitsnormen“, wie sie gerade bei den vielen jungen muslimischen Zuwanderern verinnerlicht sind, in Integrationskursen deutlich entgegenzutreten.

Auch die Maßnahmen des bundesweiten Programms „Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes“ spielen eine wichtige Rolle. Es hat für unterschiedliche Zielgruppen bundesweit abgestimmte Maßnahmen entwickelt, um die Kriminalität von und zum Nachteil von Zuwanderern zu verhindern und zu reduzieren.

Bei allen Präventionsbemühungen dürfen wir nicht die sozialromantische Brille aufsetzen: Zuwanderer aus extrem männlich geprägten Kulturen, mit schlechter Bildung und im kriminalitätsgeneigten Alter können wir nicht massenhaft mit ein paar Kursen „bekehren“. In diesen Fällen gilt es, das geltende Recht mit aller Konsequenz durchzusetzen und die schnellstmögliche Abschiebung zu gewährleisten. Alles andere wäre weder der deutschen Bevölkerung noch den Zuwanderern, die sich rechtstreu verhalten, zuzumuten.

Opferschutz geht alle an!

Warum Kriminalitätsoffer auch in Zukunft eine Lobby brauchen

ROSWITHA MÜLLER-PIEPENKÖTTER

Geboren 1950 in Waltrop, 1976 bis 2005 Richterin, zuletzt am Oberlandesgericht Düsseldorf, 2005 bis 2010 Justizministerin in Nordrhein-Westfalen, seit 2010 Bundesvorsitzende WEISSER RING e.V.

„Du bist ein Opfer, kein Player, kein Rapper, kein Mann“, höhnt ein Berliner Rapper,¹ und prominente Kriminalitätsoffer wie Richard Oetker oder die Kölner Oberbürgermeisterin Henriette Reker müssen sich überwinden, über

ihre Erfahrungen zu berichten, andere verweigern sich aus Angst, „auf ihre Opferrolle reduziert zu werden“, wie sie es ausdrücken. Andererseits meinen einige Rechtspraktiker und Wissenschaftler, einen Siegeszug des Opfers in der Strafrechtstheorie feststellen zu können, sie diagnostizieren eine „viktimiäre Gesellschaft“, in der „überzogene Opferzuwendung“ herrsche.²

Zwischen diesen Polen bewegen sich Kriminalitätsoffer in unserer Gesellschaft: einerseits Häme und Geringschätzung als Verlierer und Schwächlinge, andererseits Ablehnung von angeblich „zu viel“ Anerkennung.

Dabei betrifft Kriminalität sehr viele Menschen: 2016 verzeichnete die Polizeiliche Kriminalstatistik allein bei Gewalt- und Freiheitsdelikten

1.017.602 Opfer.³ Die betroffenen Menschen müssen neben Schäden an Eigentum und Vermögen Störungen in ihrem sozialen Leben bis hin zu Beeinträchtigungen ihrer physischen und psychischen Gesundheit und ihrer Arbeitsfähigkeit aushalten. Bei der Bewältigung haben sie mit zahlreichen Schwierigkeiten zu kämpfen.

Das Strafverfahren spielt dabei eine zentrale Rolle. Einerseits konfrontiert es die Betroffenen im Zuge der Ermittlungen und in der oft mehrtägigen Hauptverhandlung immer wieder mit der erfahrenen Aggression, andererseits bedeutet es für viele Opfer die Möglichkeit, diese leidvolle Lebensphase abschließen und im Idealfall die Anerkennung der Verletzung ihrer Rechte erleben zu können. Der Strafprozess dient nicht dem Opfer: In ihm realisiert die Rechtsgemeinschaft ihren Sanktionsanspruch, der „der Aufrechterhaltung des inneren Friedens und damit dem öffentlichen Interesse“⁴ dient. Das bedeutet, dass die Stellung des Kriminalitätsoffers im Strafprozess im Wesentlichen die eines Beweismittels ist. Als Zeuge und Spurenläger, der Untersuchungen am Körper und an seinem Eigentum dulden muss, hat es zur Wahrheitsfindung im Prozess beizutragen. Das ist gut und richtig und wird sich nicht ändern lassen, denn an der zentralen Aufgabe des Strafprozesses, der Wahrheitsfindung, darf nicht gerüttelt werden.

Diese Ambivalenz,⁵ die sich aus der Stellung des Kriminalitätsoffers als objektiv zu betrachtendes Beweismittel und seiner Betroffenheit durch die Tat ergibt, ist keine neue Erkenntnis; sie wurde bald nach Erlass der Strafprozessordnung von 1877 deutlich, und schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts begann die Debatte um den Opferschutz im Strafverfahren. Was aber die Mitwirkungspflicht im Strafprozess für das Opfer bedeutet, kann nur nachvollziehen, wer sich klarmacht, welche psychischen und psychotraumatischen Dimensionen die Straftat für das Opfer hatte. Opfer von Gewalttaten, aber auch Opfer von Wohnungseinbrüchen erleben mindestens für einen Moment den Verlust der Kontrolle über ihr Leben, ihre Freiheit, ihre persönliche Sphäre. Ohnmacht und Hilflosigkeit sind die größten Beeinträchtigungen, die Kriminalitätsoffer empfinden – stärker noch als Körper- und Vermögensschäden.

WAHRUNG DER RECHTE, SCHUTZ DER PERSÖNLICHKEIT

Und was passiert im Strafverfahren? Wieder bestimmen fremde Personen – Polizisten, Staatsanwälte, Richter, Gutachter stellen Fragen, treffen Entscheidungen. Erneut geschieht etwas, was das Opfer nicht kontrollieren kann, ja worüber es oft nicht einmal umfassend und verständlich informiert wird.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1974 betont,⁶ dass der Zeuge nicht zum bloßen Objekt des Verfahrens gemacht werden darf, und verlangt, „als Verfassungsgebot“, dass der Zeuge auf den Gang und das Ergebnis des Teils des Verfahrens, der seine Vernehmung umfasst, Einfluss nehmen

kann. Trotzdem bedurfte es eines langen und zähen Kampfes, bis wenigstens für die am schwersten betroffenen Opfer die Rechte als Nebenkläger ausgeweitet, der Opferanwalt eingeführt und Hinweis- und Belehrungspflichten kodifiziert wurden.

Aktuell mehren sich die Widerstände wieder. Die bei der Bielefelder Fachtagung von Kriminologen, Strafrechtlern, Rechtsanwälten und Richtern 2011 in den Raum gestellte „Instrumentalisierung des Opferschutzes, um freiheitlich-rechtsstaatliches Strafrecht zurückzuschneiden“⁷, ist nur ein Beispiel. Ein nächster Anlass, Opferrechte infrage zu stellen, war der NSU-Prozess in München – mit der zugegebenermaßen großen Zahl an Nebenklägern und Nebenklägervetretern. Die Strafverteidigervereinigung NRW forderte zu Beginn des Prozesses die Beschränkung der Nebenklägerrechte,⁸ und auch der Strafkammertag hat sich jüngst für eine Beschneidung des Rechts von Nebenklägern auf freie Anwaltswahl ausgesprochen,⁹ wenn eine Vielzahl von unmittelbar und mittelbar Geschädigten nebenklageberechtigt ist.

Es geht im Strafprozess nicht darum, ein hilfloses Opfer zu schützen, sondern darum, das vom Bundesverfassungsgericht beschriebene Verfassungsgebot zu verwirklichen. Da gibt es noch immer erhebliche Lücken. So ist Deutschland eines von wenigen Ländern, in denen gegen eine Einstellungsentscheidung im Ermittlungsverfahren aus Opportunitätsgründen kein gerichtlicher Rechtsbehelf gegeben ist. Das führt dazu, dass Einstellungsbescheide bei Opportunitätseinstellungen öfter nur formelhaft, schwer verständlich und weniger auf das Vorbringen des Anzeigerstatters bezogen begründet werden, als Einstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts.¹⁰ Noch immer gibt es keine überprüfbare Verpflichtung, bei Verständigungen in der Hauptverhandlung die Opferbelange zu berücksichtigen. Verletzungen der Informations- und Beteiligungsrechte von Opferzeugen bleiben von Gesetzes wegen folgenlos, während Verletzungen der Rechte des Angeklagten in der Regel zur Aufhebung des Urteils in der Revision führen. Die berechtigten Interessen der Kriminalitätsoffer an der Überwindung der Ohnmacht, an Information und Einflussmöglichkeiten könnten in Deutschland in allen Stadien des Strafverfahrens verbessert werden, ohne die Grundprinzipien des Strafprozesses zu beeinträchtigen. Die Verwirklichung der Forderungen des WEISSEN RINGS unter anderem nach ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung, dass die Opferbelange bei Opportunitätseinstellungen mit zu berücksichtigen sind, nach Einführung der sofortigen Beschwerde gegen die Verneinung der Berechtigung zum Anschluss als Nebenkläger, Verpflichtung zur förmlichen Ladung des anwaltlichen Beistands des Nebenklägers zur Hauptverhandlung, Beschwerderecht des Nebenklägers gegen die Versagung der Prozesskostenhilfe und Eröffnung der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gegen die Versäumung von Fristen infolge Verstoßes gegen die Informationspflichten der Strafverfolgungsorgane würde weder die Unschuldvermutung beeinträchtigen noch der Wahrheitsfindung im Wege stehen.

UNTERSTÜTZUNG UND HILFE IM SOZIALRECHT

Kriminalitätsoffer haben es rechtlich jedoch nicht nur mit dem Strafrecht zu tun. Schäden an Körper und Gesundheit erfordern auch Unterstützung nach dem Sozialrecht.

Die Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) in Verbindung mit dem Bundesversorgungsgesetz (BVG) stellen eine Absicherung für Opfer von körperlicher Gewalt dar, insbesondere durch den Anspruch auf Heilbehandlung und Rentenzahlungen, die in Fällen einer andauernden gesundheitlichen Einschränkung oftmals das Abgleiten in die Sozialhilfe verhindern.

Eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen auf die Fälle psychischer Gewalt ist erforderlich, denn wir wissen heute, dass psychische Verletzungen zu ebenso gravierenden und langwierigen gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen können wie körperliche Schädigungen. Das reicht von Schlafstörungen, Angst und Übererregbarkeit über Herz-Kreislauf- und Magen-Darm-Erkrankungen bis hin zu Depressionen, Sucht und Suizidgefahr.

Für die Menschen, die als missbrauchte Kinder, aber auch als Opfer von Menschenhandel und Stalking psychische Gewalt erlitten haben, ist es von entscheidender Bedeutung, dass den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und Entwicklungen im Bereich psychischer Gewalt und den Erfahrungen bei der Verhütung von posttraumatischen psychischen Erkrankungen durch Akutversorgung in Trauma-Ambulanzen endlich Rechnung getragen wird. Das haben die damaligen Regierungsparteien bereits in den Koalitionsverhandlungen 2013 anerkannt,¹¹ allerdings hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales den damals erteilten Reformauftrag nicht nur nicht ausgeführt, sondern hat gegen Ende der Legislaturperiode einen Arbeitsentwurf vorgelegt, der sogar der Aussage des Koalitionsvertrages, dass „mit der Gesetzesreform keine Leistungsver schlechterungen einhergehen“ sollen, entgegensteht.

Der Entwurf¹² schränkt die Leistungen bei Heilbehandlung und Rente gerade für schwerstgeschädigte Opfer entscheidend ein, ebenso die zur Verarbeitung der Tat auch schon vor Abschluss eines Strafverfahrens unbedingt erforderlichen vorläufigen Leistungen; die Verfahrensregelungen und Beweisregeln erschweren Kriminalitätsoffern die Geltendmachung von Ansprüchen im Vergleich zu bisherigem Recht deutlich. Dabei wird so getan, als ob insgesamt Kürzungen nicht vorgenommen würden, indem die bereits in Paragraph 14 Sozialgesetzbuch I als Verwaltungshandeln zwingend vorgeschriebene Begleitung und Beratung der Berechtigten durch das Antrags- und Leistungsverfahren unter dem Namen Fallmanagement in eine nach Ermessen zu gewährende „Leistung“ umdeklariert und die Finanzierung von Beratungsstellen als Leistung an die Berechtigten ausgegeben werden.

MITMENSCHLICHES EINTRETEN DER GESELLSCHAFT

Staat und Recht können nicht alles lösen. Nach den Ergebnissen der Traumaforschung brauchen Traumatisierte vor allem eine stabile Bezugsperson,¹³ jemanden, der ihnen Ruhe und Sicherheit gibt. Zeit, Zuwendung, Emotionen und Wissen über Hilfsmöglichkeiten – das ist für Kriminalitätsoffer wichtig, und deshalb sind neben Rechten und gesetzlichen Ansprüchen Menschen, die das zur Verfügung stellen, notwendig.

Kleinfamilien, berufstätige Partner und anonyme Nachbarschaften können diese Unterstützung vielfach nicht erbringen, Freunde und Arbeitskollegen sind dazu nur begrenzt bereit. Ehrenamtliche Helfer, die im WEISSEN RING organisiert und ausgebildet sind, springen hier ein. Das wird deutlich in dem Bericht einer jungen Frau, die unter jahrelanger Gewalt ihres Ex-Ehemannes und den Folgen litt. Sie stellt fest, „die normalen Leute, die verstehen das einfach nicht“ und „für mich ist der WEISSE RING eine Gemeinschaft, die wie ein Weggefährte ist durch eine Zeit von ganz viel Verwirrung, ganz viel Unsicherheit“.¹⁴

Deshalb geht Opferschutz alle an. Damit Menschen nach dem Erleben einer Gewalttat wieder Vertrauen fassen können, bedarf es auch in Zukunft und selbst dann, wenn alle Forderungen erfüllt werden sollten, der Unterstützung durch von keinen bürokratischen Anforderungen eingeschränkte, jederzeit zum Zuhören bereite und mit Informationen zur Verfügung stehende Mitmenschen.

¹ Fler: „Du Opfer“, www.songtexte.fm.

² Stephan Barton, in: Stephan Barton/Ralf Kölbel (Hrsg.): *Ambivalenzen der Opferzuwendung des Strafrechts*, Tagungsbericht 2011, S. 111

³ Quelle: IMK-Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2016 (die Einbruchsoffer und die indirekten Opfer, wie Angehörige, sind dabei noch nicht mitgezählt).

⁴ Rieß: Gutachten zum 45. Deutschen Juristentag 1985.

⁵ Barton/Kölbel, a. a. O., En. 2.

⁶ BVerfGE 38, 105.

⁷ Barton/Kölbel, a. a. O., En. 2, S. 15.

⁸ Kölner Stadtanzeiger, 04.06.2013.

⁹ Pressemitteilung des OLG Bamberg Nr. 15/2017 v. 26.09.2017.

¹⁰ Karin Werner: *Der Einfluss des Verletzten auf Verfahreinstellungen der Staatsanwaltschaft*, Dissertation, Göttingen 1986.

¹¹ Koalitionsvertrag 2013, S. 53.

¹² Vgl. Roswitha Müller-Piepenkötter, in: *SozialRecht aktuell 2017, Sonderheft*, S. 16 ff.

¹³ Ursula Nuber: „Resilienz: Immun gegen das Schicksal?“, in: *Psychologie heute*, 9/2005.

¹⁴ BR2, *Evangelische Perspektiven*, 29.01.2017.

SCHWERPUNKT

Intelligente Videoüberwachung

—
Mehr Sicherheit aus kommunaler Perspektive

GERD LANDSBERG

Seit 1996 Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB). Zuvor war er unter anderem als Richter am Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf tätig.

Die „Innere Sicherheit“ gehörte zu den zentralen Themen des Bundestagswahlkampfes im Jahr 2017. Das Sicherheitsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger ist aufgrund der erhöhten Terrorgefahr, von Anschlägen, Gewalttaten sowie der steigenden Alltags- und Hasskriminalität deutlich gestiegen. Zugleich steigt die Erwartungshaltung gegenüber dem Staat, ausreichend Schutz und Sicherheit zu gewährleisten.

Im Koalitionsvertrag ist festgeschrieben, dass für die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern je 7.500 zusätzliche Stellen geschaffen werden sollen, zudem 2.000 neue Stellen bei der Justiz. Das ist ein wichtiges und richtiges Signal. Die Polizeipräsenz in Bund und Ländern muss weiter erhöht werden. Folgt man den Schätzungen der Gewerkschaft der Polizei (GdP), sind allerdings bis 2021 insgesamt 20.000 Polizisten zusätzlich erforderlich. Dementsprechend muss weiter nachgebessert und es müssen ambitioniertere Ziele formuliert werden.

Allein die Stellen zu schaffen, wird nicht ausreichen. Sie müssen auch adäquat besetzt werden, was aufgrund eines steigenden Fachkräftemangels in nahezu allen Bereichen nicht einfach sein wird. Bei der Gewinnung von Nachwuchskräften steht der öffentliche Dienst in Konkurrenz mit der Wirtschaft. Es ist unumgänglich, nicht nur über mehr Stellen nachzudenken, sondern auch über Entlastungsmöglichkeiten bei dem bereits vorhandenen Personal, damit die Polizei sich stärker auf die Kernaufgaben der Strafverfolgung und Straftatenverhinderung konzentrieren kann. Zuvorderst ist eine mögliche Entlastung der Polizei bei bürokratischen Aufgaben zu nennen, etwa der Begleitung von Schwertransporten, der Aufnahme von Verkehrsunfällen oder der Geschwindigkeitsmessungen. Eine Übertragung bürokratischer Aufgaben von der Polizei auf Kooperationspartner ist möglich und aufgrund der aktuellen Überlastung der Polizei auch angebracht.

Eine weitere Möglichkeit zur Entlastung ist im Ausbau der Videoüberwachung sowie der Einbindung Künstlicher Intelligenz zu sehen. Die sich bietenden Chancen der Digitalisierung in diesem Bereich zu nutzen, bedeutet nicht nur geringeren Arbeitsaufwand, sondern vor allem die Optimierung von Strafverfolgung und der Verhinderung von Straftaten. Der Koalitionsvertrag nimmt die Forderung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) auf, die Videoüberwachung an Brennpunkten verhältnismäßig und mit Augenmaß effektiv auszubauen und dabei auch technisch weiterzuentwickeln.

PRÄVENTION GEGEN ANSCHLÄGE, SCHUTZ VOR STRAFTATEN

Die Videoüberwachung in Innenstädten, im öffentlichen Nahverkehr und an zentralen Orten der Städte und Gemeinden, wie Bahnhöfen und öffentlichen Plätzen, ist ein richtiges Instrument, um das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Kameras können allein aufgrund ihrer Präsenz eine abschreckende Wirkung erzeugen. Ebenfalls ausschlaggebend für die Aufklärung von Straftaten sind die Aufzeichnungen der Kameras, um Täter zu ermitteln und ihre Straftaten verfolgen zu können. Immer wieder können Straftäter aufgrund von Videoaufzeichnungen ermittelt und überführt werden. Im Gegenzug gibt es zahlreiche Fälle, bei denen aufgrund des Mangels an Videomaterial oder aufgrund frühzeitiger Löschpflichten vorhandener Aufzeichnungen kein Täter ermittelt werden konnte.

Gerade im Bereich der kameragestützten Überwachung des öffentlichen Raums bieten die technologischen Innovationen neue Chancen. Mittels intelligenter Systeme ist es zielgenau möglich, Verdächtige zu identifizieren sowie Straftaten zu verhindern und zu ahnden, ohne dass Komplettaufzeichnungen notwendig wären. Intelligente Videobeobachtung bedeutet vor allem Prävention gegen Anschläge und besseren Schutz vor Straftaten. Notwendig

ist eine zielgenauere Videoüberwachung in den Innenstädten, an besonderen Kriminalitätsschwerpunkten, an Bahnhöfen und im öffentlichen Nahverkehr. Die Mehrheit der Bürger wünscht sich eine Ausweitung an zentralen Plätzen. Gerade wurden in Berlin mehr als 20.000 Unterschriften für eine Erweiterung der Videoüberwachung in der Stadt gesammelt und damit die Voraussetzungen für die Einleitung eines Volksbegehrens geschaffen. Eine Umfrage der landeseigenen Verkehrsbetriebe in Niedersachsen hat gezeigt, dass sich mehr als neunzig Prozent der Fahrgäste für eine Videoüberwachung auch im öffentlichen Nahverkehr aussprechen.

Die gesetzlichen Regelungen des Bundes und der Länder lassen eine Ausweitung der Videoüberwachung jedoch nur sehr eingeschränkt zu. Durch eine Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes sind mit Blick auf private Betreiber von öffentlich zugänglichen Anlagen wie Sportplätzen und Einkaufszentren sowie in Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Nahverkehrs mittlerweile mehr Möglichkeiten der Videoüberwachung geschaffen worden. Soweit es jedoch um die Videoüberwachung kommunaler Plätze, Straßen und Innenstädte geht, gelten weiterhin die gesetzlichen Beschränkungen. Derzeit wird in Deutschland vieles, was möglich wäre, mit Hinweis auf den Datenschutz verhindert. Die strengen Datenschutzregelungen müssen dringend den neuen Sicherheitsanforderungen angepasst werden. Dem Schutz der Allgemeinheit ist Vorrang vor dem Schutz der informationellen Selbstbestimmungsfreiheit einzuräumen. Man muss aufpassen, dass aus berechtigtem Datenschutz kein unbeabsichtigter Täterschutz wird.

ANGEMESSENE LÖSCHFRISTEN

Zugleich müssen die Speicherfristen für Videoaufzeichnungen ausgeweitet und vereinheitlicht werden, um belastbares Material zur Verfolgung der Täter besitzen und verwerten zu können. Eine 24-Stunden- oder 48-Stunden-Frist, nach der die mit der Videoüberwachung aufgezeichneten Bilder wieder gelöscht werden müssen, reicht nicht aus, um angemessen reagieren zu können. Die Löschfristen sollten mindestens zwei Monate betragen. Dies ist bislang nur in Sachsen möglich. Die Aufbewahrungsfristen in anderen Ländern fallen sehr unterschiedlich aus: So betragen sie in Rheinland-Pfalz 48 Stunden, in Bayern drei Wochen und in Sachsen-Anhalt wiederum einen Monat.

Videoüberwachung gehört bereits in vielen Sicherheitskonzepten von Kommunen zum Standard. An welchen Orten die Videoüberwachung eingeführt wird, sollte zwischen Kommune und Polizei abgestimmt und durch Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Die Videoüberwachung muss für jedermann erkennbar sein. Bereits das Wissen um ihr Vorhandensein kann insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr, aber auch in öffentlichen Einrichtungen vorbeugend wirken. Dort fühlen sich die Betroffenen nach vielen

Gewaltvorfällen durch die Videoüberwachung sicherer. Durch den Videotechnikausbau im Bahnbereich kann mit zusätzlichem Einsatz von Bundespolizisten und Fahndern in Zivil insbesondere Trick- und Taschendiebstählen stärker entgegengetreten werden. Hierbei sollten sich die Bundespolizei und die Deutsche Bahn AG eng mit den Kommunen abstimmen.

ALGORITHMUS ERKENNT STRASSENKRIMINALITÄT

Eine Videoüberwachung kann aber nur dann objektiv mehr Sicherheit herstellen, wenn die videoüberwachten Brennpunkte permanent beobachtet, die Bilder ausgewertet werden und dort polizeiliche Kräfte rasch eingreifen können. Dafür ist auch eine adäquate finanzielle Ausstattung erforderlich. Wenn ein Bedarf – wie etwa in Köln – an Panoramakameras festgestellt wird, müssen Mittel und Wege der Finanzierung gefunden sowie geeignete Schulungsmöglichkeiten für die damit agierenden Polizisten bereitgestellt werden.

Pilotprojekte mit künstlicher Intelligenz, wie sie aktuell etwa in Mannheim geplant werden, sind mit Nachdruck zu unterstützen und zu fördern. Die Stadt wird demnächst ein Computerprogramm nutzen, das die Bildströme von 71 Kameras an 28 Standorten auswertet und mithilfe eines Algorithmus eigenständig Straßenkriminalität erkennt. Stellt das Programm untypische Bewegungen fest, die auf „Schlagen, Rennen oder Stürzen“ hindeuten, erfolgt eine Meldung an das Lagezentrum der Polizei. Hier kommt nun wieder der Mensch zum Einsatz, analysiert den Vorfall, und im Ernstfall ist innerhalb von zwei Minuten eine Polizeistreife am Einsatzort. Die Polizei macht sich die Künstliche Intelligenz zunutze; die Sichtung des gesamten Bildmaterials der 71 Kameras durch Polizisten entfällt. Dadurch wird Zeit gespart, die für andere Aufgaben dringend gebraucht wird.

AKZEPTANZ IN DER BEVÖLKERUNG

Die Rufe nach einer Ausweitung der Videoüberwachung werden immer lauter. Im Hinblick auf die Schaffung von Akzeptanz in der Bevölkerung besteht dennoch Nachbesserungsbedarf. Auch wenn ein Großteil der Bevölkerung sich für mehr Überwachung ausspricht, so bemühen dennoch viele hartnäckige Gegner den Datenschutz und zeichnen Negativszenarien einer komplett überwachten Bevölkerung nach George-Orwell-Manier. Ihr Vorwurf lautet, dass auch alle im Sinne des Strafrechts „unschuldigen“ Bürgerinnen und Bürger erfasst werden. Die automatisierte Gesichtserkennung, wie sie zurzeit am Bahnhof Südkreuz in Berlin pilotiert wird, stößt bei zahlreichen Datenschützern und Anwälten auf Kritik: Ein massenhaftes Scannen von Gesichtern

unbescholtener Bürger sei ein schwerwiegender Eingriff des Staates in die Grundrechte der Bürger. Diese Bedenken dürfen nicht ignoriert werden.

Die Videoüberwachung hat diesbezüglich bisweilen ein Kommunikationsproblem. Wichtig ist, die Akzeptanz in der Bevölkerung zu schaffen und transparent über die Verfahren aufzuklären. Ein gesellschaftlicher Konsens muss hergestellt werden. So muss etwa klar sein, dass die Daten der genannten „unbescholtene Bürger“ nicht gespeichert oder in personalisierten Bewegungsmustern erfasst werden.

PRÄVENTIVE WIRKUNG DES SYSTEMS

Zugleich muss sichergestellt werden, dass Künstliche Intelligenz die menschliche Intelligenz nicht vollständig ersetzen wird, sondern Entlastung und Hilfestellung für eine bessere Polizeiarbeit ist. Dass Kameras auf besondere Situationen reagieren, etwa wenn „Schlagen, Rennen oder Stürzen“ im Bild wahrgenommen werden, ist gut und richtig, wenn es sich um einen Überfall handelt. Ein ärztlicher Notfall zum Beispiel ist davon eben nur durch ein menschliches Auge abzugrenzen.

Wer für die Videoüberwachung eintritt und für eine breite Akzeptanz sorgen will, muss auch die Möglichkeiten und die Grenzen der Einsatzmöglichkeiten transparent darlegen. Dazu gehört es auch, darzulegen, dass der Einsatz von Videoüberwachung sogar geeignet ist, die Privatsphäre des Einzelnen besser zu schützen und kriminelles oder gefährliches Verhalten schneller festzustellen. Gerade weil intelligente Analysesysteme nur Auffälligkeiten ins Visier nehmen, ist die Mehrheit der Betroffenen in ihrem Alltag weniger erfasst und zugleich – aufgrund der präventiven Wirkung des Systems – deutlich sicherer.

Steuerhinterziehung und Steuermoral

Der Unterschied zwischen illegal und illegitim

JOHANNA HEY

Geboren 1970 in Hamburg, seit 2006 Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln.

Lux Leaks, Panama und *Paradise Papers* – Google, Apple, Amazon – Goldfinger- und Cum-Ex-Geschäfte – all diese Namen schwirren durch die öffentliche Debatte. Sie stehen für unterschiedliche, aber dennoch verwandte Probleme. Es geht um

Steuerhinterziehung und Steuermoral, um staatliches Fehlverhalten durch unfairen Steuerwettbewerb und um „aggressive“ Steuergestaltung privater Akteure, legal, aber möglicherweise illegitim, jedenfalls unerwünscht.

Personalisierung und international kooperierende Journalistennetzwerke haben diesen Themen in den letzten Jahren erhebliche Medienaufmerksamkeit verschafft und setzen damit auch die Politik unter Zugzwang. Lösbar sind die dahinterstehenden Probleme nur im Wege internationaler

Kooperation. Dies macht die Europäische Union (EU), die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Gruppe der Zwanzig (G20) zu wichtigen Akteuren. Freilich liegen die Antworten bei näherer Betrachtung auf sehr unterschiedlichen Ebenen.

Juristisch ist zunächst die Kategorie der Steuerhinterziehung zu differenzieren. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass den Finanzbehörden Tatsachen nicht erklärt oder falsche Tatsachen vorgespiegelt werden. Damit handelt es sich um ein Problem der Kontrolle des Vollzugs bestehender Gesetze. Von Steuerflucht wird in diesem Kontext gesprochen, wenn sich der Steuerpflichtige durch Grenzüberschreitung dem Besteuerungsanspruch entzieht, indem er sich zunutze macht, dass die Ermittlungsmöglichkeiten der Finanzbehörden traditionell territorial begrenzt sind. Steuerflucht ist aber keineswegs nur auf illegale Praktiken beschränkt.

Steuern lassen sich auch auf ganz legale Weise minimieren. Steuersysteme sind nicht gestaltungsneutral. Je nach rechtlicher Einkleidung ergeben sich ganz unterschiedliche Steuerlasten. Zum Teil wird das vom Gesetzgeber hingenommen, zum Teil ist es unerwünscht; dann spricht man auch von Gesetzeslücken. Das Zusammentreffen unabgestimmter nationaler Steuersysteme erweitert die Möglichkeiten. Wer etwa seinen Wohnsitz von Deutschland nach Österreich verlagert, um der Erbschaftsteuer zu entgehen, mag als Steuerflüchtling bezeichnet werden, obwohl sein Verhalten ganz legal ist.

TAX-COMPLIANCE-SYSTEME

In einem Graubereich ist der steuerliche Missbrauch angesiedelt. Hierbei handelt es sich um legale Gestaltungen, die dem wirtschaftlichen Sachverhalt unangemessen sind und den Gesetzeszweck zu unterlaufen versuchen. Sie haben außer der Steuerersparnis keine relevanten wirtschaftlichen Gründe und werden, obwohl es sich nicht um Steuerhinterziehung handelt, steuerlich nicht anerkannt. Die Grenzziehung zwischen (noch) legalem Steuermissbrauch und illegaler Steuerhinterziehung ist aber fließend, weil die hinter dem Konstrukt stehenden wahren Intentionen, der trickreiche Gesamtplan, oft nicht offengelegt werden, was es der Finanzverwaltung erschwert, den steuerlichen Missbrauch zu erkennen. Auf dieser Ebene sind etwa die Cum-Ex-Modelle der mehrfachen Kapitalertragsteuererstattung bei nur einmaliger Abführung angesiedelt.

In der Regel sind diese Grenzfälle äußerst umstritten. Betont man das Prinzip des Gesetzesvorbehalts – kein Steuereingriff ohne Gesetz –, wird man nur in Extremfällen steuerlichen Gestaltungsmissbrauch annehmen und erst recht eine Strafbarkeit wegen Steuerhinterziehung ablehnen. Allerdings widerspricht die Mehrfacherstattung von Kapitalertragsteuer, mag sie auch zeitweilig den Buchstaben des Gesetzes entsprochen haben, so offensichtlich dem

erkennbaren Willen des Gesetzes, dass es eben missbräuchlich ist, sich auf diesen Wortlaut zu berufen, denn Gesetzesbindung und Wortlautgrenze haben vor allem die Aufgabe, den Bürger vor unvorhersehbaren Eingriffen zu schützen. Haben die Akteure kollusiv, also unerlaubt zum Nachteil eines Dritten, zusammengewirkt und dies gegenüber dem Finanzamt verschleiert, dann spricht vieles darüber hinaus auch für die Strafbarkeit.

Steuerkriminalität für sich betrachtet ist wiederum ein äußerst vielschichtiges Phänomen. Zu besonders großen Steuerschäden führen Fälle Organisierter Kriminalität (OK) – zum Beispiel die Umsatzsteuerhinterziehung international operierender Banden durch sogenannte Karussellgeschäfte. Überhaupt sind Drogenhandel, Geldwäsche und Steuerhinterziehung eng assoziiert, weshalb Maßnahmen zur Aufdeckung von Geldwäsche und Steuerhinterziehung koordiniert sein müssen.

Der normale Unternehmensalltag ist dagegen nicht auf Steuerhinterziehung angelegt. Im Gegenteil, Unternehmen achten in der Regel peinlich genau darauf, mit ihren Steuergestaltungen keine Straftatbestände zu erfüllen. *Tax-Compliance*-Systeme sollen sicherstellen, dass auch auf nachgeordneten Ebenen alle Gesetze erfüllt werden.

Fragwürdig ist vor diesem Hintergrund, dass in Betriebsprüfungen immer häufiger die Steuerfahndung mit am Tisch sitzt, um als Druckmittel die Verhandlungsposition der Finanzbehörde zu stärken.

TRANSPARENZ GEGEN STEUERKRIMINALITÄT

Nicht verschwiegen werden sollte die Steuer- und Abgabenhinterziehung im Kleinen, die Schwarzarbeit im Privathaushalt, die bewusst unsaubere Abgrenzung zwischen privaten und betrieblichen Ausgaben. Vieles davon, wie etwa falsche Angaben bei den Wegen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, wird mittlerweile durch digitalen Abgleich im Rahmen des Risikomanagements relativ zuverlässig aufgedeckt. Im Übrigen versucht der Gesetzgeber, mit den Mitteln des materiellen Steuerrechts entgegenzuwirken. So ist zur Rechtfertigung der ermäßigten Besteuerung von Kapitaleinkünften durch die Abgeltungsteuer der Ausspruch des damaligen Finanzministers Peer Steinbrück in Erinnerung geblieben: Besser 25 Prozent von x als 40 Prozent von nix. Dahinter verbarg sich die Hoffnung, dass mit der Reduktion des Steuersatzes der Anreiz für Steuerhinterziehung sinke. Das war eine Illusion, denn erst die Erhöhung des Entdeckungsrisikos wirkte abschreckend und führte zu einer Flut von Selbstanzeigen.

Die Zauberworte heißen Transparenz und Informationsaustausch. Mittlerweile haben sich rund 100 Staaten verpflichtet, automatisch Finanzkontodaten auszutauschen. Diese Entwicklung ist 2010 von der sogenannten FATCA-Gesetzgebung (*Foreign Account Tax Compliance Act*) der USA

angestoßen worden, die ausländische Banken verpflichtete, Kundendaten an die US-Finanzbehörden zu melden. Schwarzkonten im Ausland, bisher die gängigste Form der Steuerhinterziehung, dürften damit weitgehend der Vergangenheit angehören. Dabei geht es – ähnlich wie bei dem rechtsstaatlich allerdings sehr problematischen routinemäßigen Ankauf von Steuerdaten-CDs – in erster Linie um Abschreckung.

Möglich wird dies durch die erstarkte Bereitschaft zur internationalen Zusammenarbeit. Nicht kooperative Staaten werden auf Schwarzen oder Grauen Listen geführt, wie sie Ende 2017 von der EU veröffentlicht wurden. Diese enthalten nicht Steueroasen an sich, sondern nicht kooperationsbereite Staaten, was eine der Erklärungen dafür sein dürfte, dass die Anzahl der gelisteten Staaten weit hinter den Erwartungen zurückblieb.

Für Transparenz sorgen nicht nur staatliche Maßnahmen, sondern auch die spektakulären Ermittlungserfolge der Presse, wobei der Inhalt der diversen *Leaks* und *Papers* sehr heterogen ist. Zum Teil werden tatsächlich unbekannte Steuerfälle aufgedeckt, dann geht es um Steuerhinterziehung. Soweit Unternehmen Gegenstand der Enthüllungen sind, stehen dagegen in der Regel legale, aber als ungerecht empfundene Praktiken am Pranger.

Internationale Kooperation und Transparenz haben seit Beginn dieses Jahrzehnts für einen echten Durchbruch gesorgt, den man zuvor kaum für möglich gehalten hätte. Es wird immer kriminelle Praktiken geben, aber dank der höheren Entdeckungswahrscheinlichkeit bedarf es dafür erheblicher Risikobereitschaft. Das verdrängt Steuerhinterziehung aus der Zone des Kavaliersdelikts. Aber es gibt auch Grenzen der Transparenz, insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit. Um Steuerhinterziehung wirksam einzudämmen, reicht es, wenn die Finanzbehörden informiert werden. Ein darüber hinausgehendes *naming and shaming* birgt einerseits in einer so komplexen Materie wie dem Steuerrecht ein hohes Risiko unberechtigter Rufschädigung. Andererseits reagiert der Konsument ohnehin kaum. Er kauft weiterhin Produkte der für ihre internationalen Steuervermeidungspraktiken angefeindeten Unternehmen, selbst dann, wenn sich die Presse nicht die Mühe macht, sauber zwischen Legalität und Illegalität zu unterscheiden.

INTERNATIONALE GEWINNVERLAGERUNG

Schnell stellt sich zudem die Frage, was überhaupt illegitime Praktiken sind. Die von den Steuerminderungsstrategien großer Konzerne aufgeworfenen Fragen sind extrem komplex. Auch hier verläuft die Entwicklung sehr dynamisch. Es ist kaum fünf Jahre her, dass G20, OECD und EU der internationalen Gewinnverlagerung, dem sogenannten *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), den Kampf angesagt haben. Dahinter steht die sehr abstrakte Gerechtigkeitsfrage, welchem Land welche Gewinne als Besteuerungssubstrat zustehen.

Der verbesserte Informationsaustausch ist nur begrenzt hilfreich. Möglichkeiten internationaler Gewinnverlagerung entstehen zum einen aus der Unabgestimmtheit der nationalen Steuersysteme, zum anderen aufgrund staatlicher Lockangebote. Staaten betreiben zum Teil einen sehr aggressiven Steuerwettbewerb. Kleine Staaten sind dabei oft besonders wendig, weil sie niedrige Steuersätze anbieten können. Eine Sonderrolle spielen sogenannte Steuer-oasen. Aber auch dort, wo die regulären Steuersätze hoch sind, finden sich vielfach präferenzielle Sonderregime wie die sogenannten Patentboxen vieler EU-Staaten, mittels derer versucht wird, anderen Staaten besonders mobile Gewinne abzuluchsen. Man spricht von *beggar my neighbor policy*. Hierzu eignen sich neben Finanzinstrumenten immaterielle Wirtschaftsgüter besonders gut.

Zwar hat die OECD in ihrem BEPS-Projekt auch den unfairen Steuerwettbewerb der Staaten adressiert. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme sind jedoch gering. Zudem ist die Abgrenzung zwischen unfaiem und faiem Steuerwettbewerb schwierig. Ein allgemeingültiger niedriger Körperschaftsteuersatz wie in Irland ist nicht per se unfair, trotzdem führt er zu Verzerrungen und zu steuerinduzierten Investitionsentscheidungen. Dass die OECD-Initiative untauglich war, die eigentliche Ursache des Problems zu lösen, verdeutlicht die im Dezember beschlossene Steuerreform in den USA, einem traditionellen Hochsteuerland. Neben der Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 35 auf 21 Prozent erhöhen Sofortabschreibungen für Neuinvestitionen und eine Vergünstigung für im Ausland erzielte Gewinne aus immateriellen Wirtschaftsgütern die Attraktivität des Standortes. Damit ist eine neue Runde im internationalen Steuerwettbewerb eingeläutet.

FIGUR DER „AGGRESSIVEN“ GESTALTUNG

Wenn die Staaten also das Steuerrecht unvermindert als Instrument der Wettbewerbspolitik einsetzen und damit Steuererminderungsmöglichkeiten schaffen, was ist dann die Rolle der Unternehmen? Sollen sie irgendeinen ethischen Kodex befolgen? Den rechtlichen Rahmen nicht voll ausschöpfen? Mehr Steuern bezahlen, als es rechtlich zulässig wäre?

Als Gradmesser dient der OECD und der EU die Figur der „aggressiven“ Gestaltung; das sind vor allem Gestaltungen ohne wirtschaftliche Substanz. Unternehmen müssen steuerlich relevante Daten der internationalen Gewinnaufteilung im sogenannten *Country by Country Reporting* melden, um derartige Gewinnverlagerungen schneller aufdecken zu können. Wann eine Gewinnverlagerung „aggressiv“ ist, bleibt indes vage, zumal die von der OECD erarbeiteten Maßnahmen über die Abwehr des erörterten Steuermissbrauchs hinausgehen. Zum Teil geht es darum, die Umgehung der international in Doppelbesteuerungsabkommen ausgehandelten Steuerverteilung zu

verhindern, zum Teil werden in diesem Prozess aber auch die bisherigen Regeln der Steuerverteilung infrage gestellt. Wenn zum Beispiel ein Unternehmen der Digitalwirtschaft in Deutschland nur einen Server unterhält und damit nach herkömmlichem Verständnis keine Betriebsstätte und also auch keinen steuerlichen Anknüpfungspunkt begründet, lässt sich schwerlich von missbräuchlichem Verhalten sprechen.

UNKLARE WERTSCHÖPFUNGSFAKTOREN

Im Rahmen der OECD-BEPS-Initiative wird dieses Ergebnis dennoch infrage gestellt. Besteuert werden soll dort, wo die tatsächliche wirtschaftliche Aktivität zu Wertschöpfung führt. Unklar ist aber zum einen, welche Wertschöpfungsfaktoren herangezogen werden sollen – so beanspruchen vor allem die Schwellenländer als große Absatzmärkte einen größeren Anteil am Kuchen –, zum anderen, wie die Wertschöpfung wertmäßig aufgeteilt werden soll.

Fatal wäre es angesichts dieser Unschärfen, die Frage nach der Legitimität mit der nach der Legalität zu vertauschen. Auch international operierende Unternehmen benötigen ein rechtssicheres Umfeld. Erst dann lassen sich die Grenzen zur strafbaren Steuerhinterziehung klar definieren.

Chinesischer Gesellschaftsvertrag

Warum wir über die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen in die Zukunft intensiv nachdenken müssen

FRANK PRIESS

Geboren 1957 in Wolfsburg, Stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Stefan Baron, Guangyan Yin-Baron: *Die Chinesen – Psychogramm einer Weltmacht*, Econ Verlag, Berlin 2018, 448 Seiten, 25,00 Euro.

China steht mehr denn je im Fokus. Längst geht es nicht mehr nur um einen großen Absatzmarkt und Wachstumsmöglichkei-

ten für deutsche Firmen. Mit China ist ein veritabler Akteur auf die Weltbühne zurückgekehrt, noch dazu einer, den politisch völlig andere Werte leiten als die westlichen Demokratien. Der Begriff „Systemkonkurrenz“ ist nicht zu hoch gegriffen, zumal das Land die unter Deng Xiaoping verordnete Bescheidenheit abgelegt hat und sich offensiv als autoritäre Alternative empfiehlt. Grund genug also, sich intensiv mit China zu beschäftigen, wie es Stefan Baron und Guangyan Yin-Baron in ihrem gerade erschienenen Band *Die Chinesen – Psychogramm einer Weltmacht*

auf eine so grundsätzliche Weise tun, dass sowohl Chinaeinsteiger wie China-kenner in gleicher Weise davon profitieren dürften.

Interessante Ausgangspunkte der Betrachtung sind die Veränderungen, die das Bild von China in Europa im Lauf der Zeit erfahren hat. Lange war es, nicht zuletzt kulturgetrieben, positiv besetzt; in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts verkehrte sich dies aber ins Gegenteil. Den entscheidenden intellektuellen Beitrag dazu lieferte, so die Autoren, der berühmte Staatstheoretiker Charles-Louis de Secondat, bekannt unter dem Namen Baron de Montesquieu, der in seinem 1748 erschienenen Hauptwerk *De l'esprit des lois (Vom Geist der Gesetze)* China als „orientalische Despotie“ charakterisierte. Der Westen setzte nicht nur seine Interessen in einem schwächer werdenden China robust durch. Mit zunehmender Herausbildung von Demokratie und Rechtsstaat sei zeitgleich ein geistig-moralisches Überlegenheitsgefühl entstanden, das bis auf den heutigen Tag spürbar sei.

Zu verstehen ist dies auch als Aufruf zur Fairness bei der Betrachtung Chinas und zum Anlegen gleicher Maßstäbe, etwa im Vergleich zu den USA. In vielem verhält sich China wie eine klassische Großmacht, die ihren Willen zunehmend auch gegen widerstreitende Interessen durchsetzen kann. Was den Chinesen etwa „ihr“ Südchinesisches Meer ist, war den Amerikanern in Zeiten der Monroe-Doktrin Anfang des 19. Jahrhunderts die Karibik, aus der sie europäische Konkurrenten fernhielten. Großinvestitionen und Entwicklungshilfe an politisches Wohlergehen zu binden: Auch damit steht China nicht allein, ebenso wenig wie mit dem Versuch, im eigenen geografischen Umfeld domi-

nieren zu wollen. Je stärker die internationale Verflechtung, desto naheliegender die Schutzanstrengungen für eigene Handelswege oder die eigene Bevölkerung einer weit verzweigten Diaspora. Für die USA ist der unipolare Moment nach dem Ende des Kalten Krieges vorbei, die Transition zu einer neuen Welt(un)ordnung löst bei den Status-quo-Mächten andere Gefühle aus als bei den Aufsteigern, denen – nicht nur im Falle Chinas – große Freude darüber anzumerken ist, dem erhobenen Zeigefinger des Westens endlich etwas entgegensetzen zu können.

DAS „GROSSE ICH“ IM MITTELPUNKT

Stefan Baron und Guangyan Yin-Baron gehen intensiv der Frage nach, auf welchen geistigen Fundamenten der aktuelle Erfolg und der rapide Aufstieg Chinas beruhen. Sie stoßen dabei – nicht verwunderlich – auf Konfuzianismus und Taoismus, die sie nach wie vor als prägend und in gewisser Weise als Gegenentwürfe zum westlichen Individualismus betrachten. „Das Leben eines Konfuzianers“, so die Barons, „ist korrekt, sittenstreng, anständig, realistisch und vernunftgesteuert. Für das Spielerische, Romantische, Phantasie- und Genussvolle lässt es wenig Platz. Hier sorgt der Taoismus für Ausgleich. Zudem bietet er auch eine gute Methode, Problemen aus dem Weg zu gehen. Deswegen hat er vor allem in Krisenzeiten Zulauf. Mit Konfuzianismus und Taoismus wohnen zwei Seelen in der Brust eines Chinesen. Wie mit Yin und Yang ist einmal die eine stärker, mal die andere, mal das Individualistische, mal die Gemeinschaftsorientierung.

Während das öffentliche Leben der Chinesen zwischen Konfuzianismus und Legalismus schwankt, pendelt das private zwischen den beiden Polen des Konfuzianismus und Taoismus“ (S. 74).

Zu Kollektivismus führe dies entgegen verbreiteter Annahmen im Westen nicht; vielmehr stehe die Familie als großer Familienverband der Sippe im Zentrum chinesischen Denkens – nicht zuletzt als Rückzugsort, auf den man sich in Krisenzeiten allein verlassen könne. Die wechselvolle und oft von Gewalt geprägte Geschichte habe die Chinesen gelehrt, Harmonie – schon für Konfuzius von „höchster Bedeutung“ – über alles zu schätzen, Rücksichtnahme und Hilfsbereitschaft aber vor allem auf einen engeren Kreis, das „große Ich“ zu beschränken: „In diesem Sinne sind Chinesen jenseits der Familie (und guten Freunden) Egoisten par excellence, wettbewerbsorientiert, ehrgeizig, ja rücksichtslos wie kaum ein anderes Volk“ (S. 113). Daraus resultiere auch ein besonderer Gleichheitsbegriff: „In den Augen von Konfuzianern sorgt nicht (Ergebnis-)Gleichheit für gesellschaftliche Harmonie, sondern das Anerkennen von natürlicher Ungleichheit der Talente und Leistungsfähigkeiten auf der Basis prinzipieller Chancengleichheit und der Möglichkeit des Aufstiegs verbunden mit Ordnung und gegenseitigem Respekt“ (S. 121) – „Chancengerechtigkeit“ würde man das wohl bei uns nennen.

Aus all dem konturiert sich ein vorherrschendes Menschenbild der Chinesen, das nicht ohne Auswirkungen auf die Frage nach den Chancen von Demokratie bleibt und selbst spezifische Aspekte wie etwa den individuellen Datenschutz in den Zeiten aufkommender Künstlicher Intelligenz massiv beeinflusst. „Die Chinesen

[...] sehen im Menschen kein autonomes Gotteskind mit natürlichen individuellen Rechten, sondern ein interdependentes, in ein Netzwerk eingebundenes Wesen. Freiheit ist für sie nicht zuletzt die Einsicht in die Notwendigkeit zwischenmenschlicher Verpflichtungen. In einer Gesellschaft aus independenten Individuen haben die subjektiven Rechte des Einzelnen ein größeres Gewicht als in einer Gesellschaft aus interdependenten Individuen. Hier hat im Zweifel die gesellschaftliche Harmonie Vorrang“, heißt es bei den Barons (S. 315). Bequem für die Herrschenden, möchte man denken, zumal, wenn ein gewisser Paternalismus – wieder einmal und eingedenk der Konsequenzen in den Zeiten Maos – gut zur aktuellen Machtkonzentration bei einer zentralen Führungsfigur im Lande zu passen scheint. Allemal liegt hier eine Infragestellung der Erwartung der Modernisierungstheorie, nach der sich mit steigendem Wohlstand und der Herausbildung einer Mittelschicht quasi von selbst die Forderung nach größerer gesellschaftlicher Teilhabe und schlussendlich Demokratie einstellen würde.

„HERRSCHAFT FÜR DAS VOLK“

Die Autoren stellen sich dieser Frage: „Obwohl China in punkto immaterielle Menschenrechte nach wie vor schlecht abschneidet, weiß das Regime die eindeutige Mehrheit des Volkes hinter sich, auch die Mittelschicht des Landes, die materiell aus dem Größten inzwischen heraus ist. Praktisch und konkret, wie sie sind, ziehen Chinesen den Spatz in der Hand der Taube auf dem Dach vor. Stabilität und

Wohlstand sind ihnen im Zweifel wichtiger als allgemeines Wahlrecht oder gleiches Recht für alle“ (S. 316). Kein Wunder, dass dies bei den Autokraten in aller Welt auf offene Ohren stößt, denen allerdings oft die Legitimation durch wirtschaftlichen Erfolg deutlich weniger gut gelingt als der Kommunistischen Partei Chinas: „Die chinesische Staatstradition lässt sich [...] am besten als ‚Herrschaft für das Volk‘ charakterisieren – im Unterschied zum westlichen Demokratieverständnis als einer ‚Herrschaft durch das Volk‘. Sie ist die politische Entsprechung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Paternalismus“ (S. 312). Und: „Die Bereitschaft der Chinesen zu politischem Gehorsam ist traditionell stets an eine Bedingung geknüpft: Als Gegenleistung muss die Regierung für Ordnung, Stabilität und Wohlstand sorgen. Oben kümmert sich um unten, unten ist dafür gegenüber oben loyal, das ist der klassische chinesische Gesellschaftsvertrag“ (S. 304).

Eine solche Legitimationsgrundlage ist zwangsläufig brüchig: Was, wenn die Staatsführung dieses Wohlstandsversprechen einmal nicht mehr einhalten kann, wenn es wirtschaftlich nicht mehr besser wird, wenn junge Menschen ihre Aufstiegschancen begrenzt sehen? Welche Ventile hat ein autoritäres System dann? Dass diese Sorge die chinesischen Kommunisten umtreibt, lässt sich an der Verschärfung der innenpolitischen Repression in den zurückliegenden Jahren ablesen, an der umfassenden Kontrolle auch mit den modernsten technischen Mitteln. Vielleicht sollten dies auch westliche Unternehmenslenker bedenken, die das heutige China weiterhin kurzerhand zum Vorbild verklären und staunen, wie schnell dort etwa Flughäfen entstehen. Die Konsequenz ist,

dass individuelle Bedürfnisse und Schutzinteressen gnadenlos und brutal dem angenommenen Gemeinwohl untergeordnet werden. Einspruch mittels einer unabhängigen Justiz ist ausgeschlossen.

Dabei scheint das aktuelle Modell der Volksrepublik China nicht das einzige zu sein, das sich mit Konfuzianismus und Taoismus verbinden lässt: Demokratische Erfolgsbeispiele wie Taiwan, Südkorea und Japan beweisen eindrucksvoll, dass es auch anders geht. Ein Argument übrigens, das die Autoren zwar nennen, allerdings eher etwas verschämt und auf kleinstem Raum. Ihre Zwischenbilanz: „Modernisierung, Marktwirtschaft und Globalisierung haben [...] nicht zwangsläufig Demokratie zur Folge – obwohl mehr Bildung, Weltoffenheit, Informationsmöglichkeiten, vertiefte internationale Arbeitsteilung, wachsender Wohlstand und zunehmende Interessenpluralität in diese Richtung drängen. Außer den Ölststaaten gibt es in der Welt bisher kein Land mit hohem Pro-Kopf-Einkommen, das autokratisch regiert wird. Aber es gibt keine Teleologie der Demokratie“ (S. 411).

MERKANTILISMUS UND KÜNSTLICHE INTELLIGENZ

Der Erfolg des chinesischen Wirtschaftsmodells ist, das machen die Autoren sehr deutlich, nach wie vor auf Merkantilismus aufgebaut – der Vergleich mit früheren Zeiten und nachholender Entwicklung in Europa drängt sich auf. Man schützt den Aufstieg eigener Zukunftsindustrien, gerade solcher, die von der Führung als strategisch bewertet werden. Mit Fragen des geistigen Eigentums wird eher großzügig

umgegangen, ausländische Konkurrenten werden in Joint Ventures gezwungen, undurchsichtige Staatsbeteiligungen verhindern faire Wettbewerbsbedingungen nicht selten auch auf Drittmärkten. In diesem Punkt ist die aktuelle Suche nach Gegenstrategien in den USA und der Europäischen Union (EU) durchaus sinnvoll: „Die Chinesen wissen längst, dass eine merkantilistische Wirtschaftspolitik gerade in Bezug auf Fortschritte im Hightech-Bereich mehr bringt als bloßer Ideenklau durch Wirtschaftsspionage oder Plagiate. Dennoch gehören diese weiter zu ihrem Instrumentenkasten. Unzählige im Ausland lebende Chinesen, darunter auch Journalisten, sammeln systematisch nützliche Technologieinformationen, ein Heer von Hackern bricht in fremde Computer ein und fischt gefragtes technisches Wissen ab. Das Nationale Sicherheitsamt DNI in Washington schätzt, dass den USA infolge des Klaus geistigen Eigentums durch China ein Schaden von jährlich 400 Milliarden Dollar entsteht“ (S. 274).

Mittlerweile hat China die Ressourcen, um im Wettbewerb um Technologieführerschaft der Zukunft ein Wort mitzusprechen – nicht zuletzt auf dem Feld der Künstlichen Intelligenz. Die Barons zitieren etwa den bekannten Venture-Capital-Investor Lee Kai Fu, der Start-ups fördert und dabei nicht zuletzt auf eine gewaltige Zahl exzellent ausgebildeter chinesischer Rückkehrer aus dem Ausland zählen kann, die gern ihr eigener Chef werden möchten und vom chinesischen Staat mit großzügigsten Bedingungen gelockt werden. China habe nicht nur „die Daten, den Markt und das Talent“, so Lee, „sondern auch die besten politischen Rahmenbedingungen: geringe Auflagen beim Handel mit persönlichen Daten und

eine hohe Geschwindigkeit bei der Umsetzung“ (S. 268).

Künstliche Intelligenz ist nur ein Beispiel für die „Startvorteile“ Chinas im Bereich Innovationen: „Hilft die im Vergleich zum individualistisch geprägten Westen geringere Empfindlichkeit der Chinesen hinsichtlich Eingriffen in die Privatsphäre dem Land bei KI, so verschaffen geringere ethische Bedenken gegen den Eingriff in menschliches Erbgut als im christlich geprägten Westen China auch beste Voraussetzungen, die globale Führungsrolle in der Gentechnik zu erobern“ (S. 270). Ausreichender Anlass also, über die eigene Wettbewerbsfähigkeit und Investitionen in die Zukunft intensiv nachzudenken, statt sich zu sehr auf das Verteilen von Wohltaten zu konzentrieren und damit das Bild des „dekadenten Westens“ in den „Aufsteignationen“ zu verstetigen.

CHINESISCHER ANSATZ ZUR LÖSUNG DER MENSCHHEITS-PROBLEME

Die Frage nach dem Umgang mit dem „neuen China“ dürfte für den Westen eine der zentralen Zukunftsfragen sein. Beantwortet werden muss sie auf der Grundlage einer möglichst realistischen Einschätzung darüber, was China will. Die Buchautoren haben dazu eine klare Meinung: „Neben der grundsätzlich defensiven Einstellung der Chinesen und ihrem geringen Sendungsbewusstsein sprechen eine Reihe weiterer gewichtiger Umstände dafür, dass Peking es mit dem ‚friedlichen Aufstieg‘ ernst meint. Der beste Schutz für die enormen Investitionen, die das Land im Ausland bereits getätigt hat und

etwa im Rahmen seiner Seidenstraßen-Initiative noch tätigen will, ist eine prosperierende und friedliche Welt.“ China stehe vor enormen Reform- sowie Entwicklungsaufgaben und sei von globalen Herausforderungen – von Klimawandel bis Terrorismus – betroffen. Ein internationaler Systemwettbewerb oder sogar konfrontativer Konkurrenzkampf um Einflusszonen und geopolitische Dominanz ist zudem teuer und könnte Mittel vom weiteren wirtschaftlichen Wachstum abziehen, die für Legitimationen, etwa von Infrastrukturprojekten, im Land dringend gebraucht werden. Schon jetzt fragt sich mancher Beobachter, ob China nicht in der Gefahr stehe, sich etwa entlang der neuen Seidenstraßen zu überdehnen und Erwartungen zu wecken, die es nicht erfüllen kann und die möglicherweise von einer ausufernden Verschuldung finanziert werden.

In jedem Fall nimmt China die Chancen wahr, ein Vakuum zu füllen, das die USA hinterlassen. Die irrlichternde Politik des amerikanischen Präsidenten, etwa in Sachen *Trans-Pacific Partnership* oder im Klimabereich, sind eindrucksvolle Beispiele. Auch setzt China darauf, eigene *Soft Power* massiv auszubauen. China, so Xi Jinping auf dem Parteitag der Kommunistischen Partei Ende 2017, offeriere der Welt seine „Weisheit und einen chinesischen Ansatz zur Lösung der Menschheitsprobleme“.

„Während die USA“, so die Autoren, „sich innenpolitisch zerfleischen sowie außenpolitisch zunehmend an Glaubwürdigkeit einbüßen und gleichzeitig die EU zerbröckelt, arbeitet die chinesische Führung gemeinsam mit dem Kreml systematisch an einer neuen Weltordnung“ und inszeniere sich als „verantwortungsbewusste globale Führungsmacht (S. 386).

KEIN ANLASS ZU DEFÄTISMUS

Das kann man so sehen, zu Defätismus aber und der Erwartung eines unausweichlichen Niedergangs des Westens besteht kein Anlass. Er muss allerdings an seinen Stärken arbeiten, wo immer möglich Reziprozität im gegenseitigen Umgang einfordern und eine abgestimmte Strategie entwickeln, die China differenziert, kenntnisreich, realistisch und illusionslos betrachtet. Vieles spricht für ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen, zumindest im Rahmen der Europäischen Union. Keines ihrer Länder wird bilateral bessere Deals erreichen als gemeinsam. Vielleicht sollte man auch hierzulande Sunzu ähnlich intensiv rezipieren wie in China: Die angemessene Einschätzung des Gegenübers ist allemal die Grundlage für Erfolg.

Warnung vor pazifistischen Blüenträumen

Zum 50. Jahrestag des Atomwaffensperrvertrags

PATRICK KELLER

Geboren 1978 in Bonn, Koordinator für Außen- und Sicherheitspolitik, Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Am 12. Juni 1968 nahm die Vollversammlung der Vereinten Nationen den Text des Atomwaffensperrvertrags, des bis heute wichtigsten internationalen Vertrags zur Rüstungskontrolle, an. Am 1. Juli 1968 unterzeichneten die Vereinigten Staaten von Amerika, die Sowjetunion und Großbritannien den „Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons“, kurz: *Non-Proliferation Treaty* (NPT). Zu diesem Zeitpunkt fehlten vierzig weitere Staaten, um den Vertrag in Kraft treten zu lassen – das wurde am 5. März 1970 erreicht. Ur-

sprünglich auf 25 Jahre befristet, wurde der NPT 1995 mit offenem Zeithorizont verlängert.

Der Abschluss dieses Vertrags war ein Meisterstück internationaler Diplomatie, weil er einen Beitrag zur Einhegung der zerstörerischsten Waffe, die die Menschheit jemals entwickelt hat, leistete – der Atombombe. Die Entstehung des NPT markierte den Endpunkt einer Bedrohungslage, die im Erschrecken der Welt über den Einsatz amerikanischer Atomwaffen gegen Japan ihren Anfang nahm. Nachdem erste diplomatische Initiativen zur Begrenzung nuklearer Rüstung 1946 an den Interessengegensätzen der Supermächte gescheitert waren, nahm die Bewegung 1953 mit der Idee von US-Präsident Dwight D. Eisenhower, „Atoms for

Peace“, neuen Schwung auf: 1957 wurde die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) gegründet, die die Nutzung der Nukleartechnologie für ausschließlich zivile Zwecke bewerben und überwachen soll. 1962 verdeutlichte die Kubakrise die Gefahren nuklearer Bewaffnung und zeigte, wie unübersichtlich die Eskalationsdynamik der Abschreckung bereits zwischen zwei Nuklearwaffenstaaten ist und wie groß die Risiken eines Unfalls oder Missverständnisses sind. Dem setzte die internationale Staatengemeinschaft den NPT entgegen.

Im Kern verbietet der NPT einen Handel zwischen den Nuklearwaffenstaaten (NWS) – also Staaten, die bis zum 1. Januar 1967 eine Nuklearwaffe gebaut und getestet haben: USA, Sowjetunion, Großbritannien, Frankreich, China – und den Nicht-Nuklearwaffenstaaten. Die Nicht-NWS erklären, weiterhin auf eine nukleare Bewaffnung zu verzichten, dürfen aber die Atomenergie für zivile Zwecke nutzen und müssen dabei von den NWS unterstützt werden. Zugleich verpflichten sich die NWS, auf die Beendigung nuklearer Rüstungswettläufe und die Abrüstung ihrer Atomwaffen hinzuwirken.

ERFOLGREICHE NICHTVERBREITUNG

Heute haben 191 Staaten diesen Vertrag unterzeichnet, seit 1992 auch die Atommächte China und Frankreich. Mit dem Ende des Kalten Krieges und des Apartheidregimes in Südafrika kam es zur letzten großen Beitrittswelle. Südafrika verzichtete auf sein (kleines) Nukleararsenal, und frühere Staaten der Sowjetunion wie

die Ukraine gaben im Gegenzug für die Sicherheitsgarantien des Budapester Memorandums die auf ihrem Territorium stationierten Nuklearwaffen an die Sowjetunion beziehungsweise Russland ab. So haben heute nur vier Staaten den NPT nicht unterzeichnet: Indien, Pakistan, Israel und Südsudan. Nordkorea, das 1985 beigetreten war, machte 2003 von der Ausstiegsklausel Gebrauch.

Mit Ausnahme des nicht-nuklearen Südsudan sind dies die einzigen Staaten, die sich seit Beginn des NPT-Regimes nuklear bewaffnet haben – Indien 1974, Pakistan 1984 und Nordkorea 2006. (Israel, das vermutlich seit 1963 über Nuklearwaffen verfügt, hat sich nie offiziell zu diesen bekannt.) Gemessen daran, dass beispielsweise John F. Kennedy 1963 noch öffentlich die Meinung vertrat, dass sich im Laufe der 1970er-Jahre bis zu 25 Staaten Nuklearwaffen beschaffen und damit die internationale Stabilität in Gefahr bringen würden, war die nukleare Nichtverbreitung erstaunlich erfolgreich.

Unter Fachleuten ist umstritten, ob dieser Erfolg dem NPT oder nicht vielmehr den Sicherheitsgarantien der USA für ihre Verbündeten in der NATO und der Asien-Pazifik-Region zuzuschreiben ist, die deren kostspielige nukleare Bewaffnung überflüssig machten. Sicher ist jedoch, dass der NPT die völkerrechtliche Grundlage für Inspektions- und Sanktionsregime bildet, die beispielsweise die Nuklearwaffenprogramme Irans und Libyens verlangsamt beziehungsweise beendet haben.

Zudem haben der NPT und seine im Fünf-Jahres-Rhythmus stattfindenden Review-Konferenzen internationale Aufmerksamkeit auf die nukleare Nichtverbreitung fokussiert und weitere, diesbezügliche Instrumente wie den Vertrag

über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (seit 1996 in der Ratifizierung) und das Zusatzprotokoll der IAEO (1997) ermöglicht.

FORTWÄHRENDE SCHWÄCHEN

Die Schwachstellen des NPT bieten dennoch immer wieder Anlass zur Kritik. Insbesondere der Fall Nordkorea zeigt die beschränkte Wirksamkeit des Vertrages: Diesem Staat ist es gelungen, die Voraussetzungen für seinen Nuklearmachtstatus zu erwerben, während er dem Vertrag noch verpflichtet war. Als die Ermahnungen und legalistischen Bedenken lästig wurden, trat Nordkorea aus dem Vertrag aus. Heute ist Pjöngjang im Besitz von Nuklearwaffen, die es regelmäßig testet und mit deren Einsatz es droht. Auch andere Staaten entwickelten sich während ihrer Mitgliedschaft im NPT zu Nuklearmächten und konnten, wie zum Beispiel Irak und Syrien, nur durch militärische Präventivschläge außerhalb des NPT-Regimes von der nuklearen Bewaffnung abgehalten werden. Jeder Vertrag kann verletzt werden; aber der NPT begünstigt verschleierte Aktivitäten, die seinem Geist zuwiderlaufen, weil er explizit für die zivile Nutzung der Nuklearenergie wirbt und zu wenige Kontrollmechanismen vorhält, die den Sprung zur militärischen Nutzung rechtzeitig anzeigen und verhindern.

Eine andere, oft geäußerte Kritik am NPT betrifft die unzureichende Einwirkung auf die NWS, ihren im Vertrag festgehaltenen Abrüstungsverpflichtungen stärker nachzukommen. Dazu gehört auch der häufig gehörte Vorwurf, dass die USA

mit ihrer Politik der nuklearen Teilhabe – also der Stationierung eigener Atomwaffen auf dem Territorium verbündeter Staaten, die im Gegenzug im Ernstfall dabei helfen, diese Waffen ins Ziel zu bringen – gegen das NPT-Prinzip der Nichtweitergabe nuklearer Waffen verstoßen. Dem setzen die USA entgegen, dass sie – wie auch die Sowjetunion und später Russland – seit dem Ende des Kalten Krieges mehr als achtzig Prozent ihres nuklearen Arsenal abgebaut haben und die nukleare Teilhabe keine Weitergabe von Atomwaffen bedeutet, da die Waffen (bis zu einem etwaigen Kriegsfall, in dem die Bedingungen des NPT ohnehin hinfällig wären) unter amerikanischer Kontrolle stehen. Während der NPT-Review-Konferenzen sind es derartige, oft ideologisch gefärbte Streitigkeiten, die einstimmige Schlussdokumente und konsequente Schritte zur Bekämpfung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und entsprechender Technologie verhindern und damit die Wirksamkeit des NPT weiter einschränken.

Die Grundprobleme der Nuklearpolitik kann der NPT nicht lösen. So bleiben Nuklearwaffen für viele Staaten beziehungsweise ihre Machthaber attraktiv, weil sie einer Überlebensversicherung gleichkommen. Zumindest haben sie eine hohe abschreckende Wirkung auf Interventionen von außen und insbesondere auf Aggressionen, die lediglich vom Wunsch nach *regime change* getrieben sind. Atomwaffen helfen zudem, den Machtanspruch und den Selbstbehauptungswillen eines Staates zu unterstreichen.

Der NPT kann ebenfalls nichts daran ändern, dass das Wissen um nukleare Waffen in der Welt ist. Das bedeutet, dass jederzeit unter Aufwendung ausreichender

Ressourcen neue Nuklearwaffen gebaut werden könnten. Die völlige, weltweite Überwachung zur Verhinderung solcher Rüstung, gerade unter der Bedingung der legalen zivilen Nutzung der Kernenergie, ist unmöglich.

„RENAISSANCE“ DER NUKLEARWAFFEN

Aktuell befinden wir uns in einer Zeitphase sich verschärfender zwischenstaatlicher Konflikte. Die Beispiele reichen von Russlands völkerrechtswidriger Annexion der Krim über Chinas Muskelspiele im Südchinesischen Meer bis zum metastasierenden Krieg in Syrien. Die Ursachen dieser neuen Konfliktfreudigkeit liegen in langfristigen Machtverschiebungen im internationalen System sowie in den Folgen technologischer Entwicklungen für die Globalisierung sowie für gesellschaftliche und internationale Ordnungsfragen. So unterschiedlich die einzelnen Konflikte in ihren Ausprägungen sind, tragen sie dennoch insgesamt zu einer „Renaissance“ der Nuklearwaffen bei. Das zeigt sich etwa in der umfassenden russischen Modernisierung und in den strategischen Überlegungen der *Nuclear Posture Review* der USA aus dem Februar 2018.

Es ist verführerisch, auf diese neue Komplexität einfache Antworten zu geben, die zudem einen beglückend moralischen Beigeschmack haben. Das kündigte sich mit Barack Obamas „Global Zero“-Initiative zur Abschaffung aller Atomwaffen weltweit an, die zwar an den politischen Realitäten zerschellte, dem amerikanischen Präsidenten jedoch allein für die bloße Ankündigung einen Friedens-

nobelpreis eintrug. Noch einen Schritt weiter ging die ebenfalls mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnete Kampagne zum weltweiten Nuklearwaffenverbot (*International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*, ICAN), auf deren Betreiben die Vollversammlung der Vereinten Nationen im Juli 2017 den Vertrag zum Verbot von Nuklearwaffen in Kraft setzte.

Das Ziel der Abschaffung aller Nuklearwaffen ist ehrwürdig, und dass es nun auf so plakativem Wege angestrebt wird, zeigt die Unzufriedenheit mit den Unzulänglichkeiten des NPT. Allerdings wird das angestrebte Nuklearwaffenverbot keinen Beitrag zur weiteren Abrüstung leisten – im Gegenteil. Alle Nuklearwaffenstaaten haben sich der Beteiligung am Verbotsvertrag verweigert, ebenso alle NATO-Staaten – mit Ausnahme der Niederlande, die sich enthalten haben. Denn das Verbot ignoriert nicht nur die machtpolitischen und nuklearstrategischen Realitäten, sondern es verschiebt den Fokus von der dringend nötigen Nichtverbreitung von Nuklearwaffen an gefährliche Regime auf die Abrüstungsverpflichtung gerade der zuverlässigen und demokratisch regierten NWS.

NUKLEARE ABSCHRECKUNG MUSS NEU GEDACHT WERDEN

Es ist daher kein Wunder, dass auch die Bundesregierung gerade aufgrund ihres traditionellen Eintretens für (nukleare) Abrüstung nicht zu den Unterstützern des Verbots zählt: Dieses nimmt den Druck von den tatsächlichen Gefährdern und richtet ihn auf die Arrangements, die Stabilität und Freiheit schützen. Dadurch

verfehlt der Verbotvertrag die Abschaffung der Nuklearwaffen und vertieft die Spaltung zwischen NWS und nuklearen Habenichtsen. Erschwert werden damit die pragmatischen Fortschritte, die im NPT zumindest angelegt sind.

In der gegenwärtigen Situation sind jedoch pragmatische Schritte anstelle der ideologischen Verschärfung, wie sie ICAN betreibt, notwendig. Dazu gehören weitere, wechselseitige Einschnitte in die Nuklearwaffenarsenale insbesondere Russlands und der USA, eine verbesserte Transparenz über die tatsächlichen nuklearen Fähigkeiten sowie wechselseitige Maßnahmen zur Vertrauensbildung und Verhinderung von Unfällen. Mindestens ebenso wichtig wäre ein gemeinsames Vorgehen der NWS zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen an andere Staaten oder gar Terrororganisationen. Beides wären wichtige Vorhaben für die nächste NPT-Review-Konferenz im Jahr 2020.

Allerdings sind derartige pragmatische Schritte nicht wahrscheinlich, solange zwischen führenden Nuklearstaaten wie den USA, Russland und China eine intensive Konkurrenz besteht. Die Dynamik dieser Konkurrenz wurzelt nicht nur in innenpolitisch-systemischen Gegensätzen, sondern auch in einer internationalen machtpolitischen Ordnung, in der immer unklarer wird, für welche Interessen und Überzeugungen welche Akteure welche Risiken zu tragen bereit sind. Das ermuntert vor allem die russische Führung, ihr nukleares Blatt auszureizen und ihre Nuklearwaffen nicht nur zu modernisieren, sondern auch offensivere Strategien zu ihrer Stationierung und ihrem Einsatz zu entwickeln. Ein Beispiel dafür ist Russ-

lands kaum noch bestreitbare Verletzung des russisch-amerikanischen INF-Vertrages zur Abschaffung aller nuklearen Kurz- und Mittelstreckenwaffen.

Der Westen wäre daher gut beraten, weniger Kraft auf die Blüenträume einer nuklearwaffenfreien Welt zu verwenden und stattdessen über eine zeitgemäße nukleare Abschreckung nachzudenken. Das betrifft, durch NATO-Mitgliedschaft und nukleare Teilhabe, auch Deutschland. Welche nuklearen Waffen braucht das Bündnis? Wie sind sie zu stationieren? Unter welchen Umständen wäre mit ihrem Einsatz nicht nur zu drohen? Und wie wäre es im Ernstfall möglich, die nukleare Eskalationsleiter auch wieder hinabzuklettern, ohne sich einem rücksichtslosen Aggressor zu ergeben?

Das sind unbequeme Fragen, die strategisches Denken und besonderes Fachwissen erfordern, das in Deutschland weitgehend verloren gegangen ist – nicht zuletzt, weil dies seit Ende des Kalten Krieges an den Universitäten kaum noch gelehrt wird. Der Preis dafür ist hoch, weil damit Hysterie und gefährlichem Unsinn (vom nuklearen Pazifismus bis zu Vorschlägen zur nuklearen Bewaffnung Deutschlands) der Weg geebnet wird.

Es wäre ein wichtiger Beitrag zur oft beschworenen strategischen Kultur des Landes, wenn die Bundesregierung das öffentliche Nachdenken über die Rolle des Nuklearen in der internationalen Sicherheitspolitik vorantreiben würde. Der NPT, mit seinen vielschichtigen Impulsen aus Nichtverbreitung, Abrüstung, ziviler Nutzung und Anerkennung der Existenz der Nuklearwaffenstaaten, bietet dafür auch nach fünfzig Jahren mehr als einen Ausgangspunkt.

Was ist der Mensch?

Ein kritischer sozialetischer Blick auf Karl Marx
anlässlich seines 200. Geburtstages

PETER SCHALLENBERG

Geboren 1963 in Oberhausen, Direktor der Katholisch-Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach, seit 2008 Inhaber des Lehrstuhls für Moraltheologie und Ethik an der Theologischen Fakultät Paderborn.

Die aktuelle politische Diskussion dreht sich verstärkt um den uralten Begriff der Gerechtigkeit; der etwas jüngere Begriff der Solidarität folgt auf dem Fuß. Diskutiert wird wachsende Ungleichheit in den westlichen Ländern, nicht zuletzt auch in Deutschland, konkreter: wachsender

Reichtum bei wenigen und das Anwachsen der relativen Armut bei vielen. Muss man Gerechtigkeit und Solidarität neu definieren oder sogar als vermeintlich gestrige Romantik in den Giftschrank des Gutmenschentums verbannen? Der 200. Geburtstag von Karl Marx¹ in diesem Jahr bietet dazu Anlass: Was bleibt von Karl Marx in Zeiten hoch entwickelter Sozialstaaten?

1848 treten gleich zwei Revolutionen mit dem Willen zur realisierten Utopie auf: Die Frankfurter Paulskirche wagt den revolutionären Schritt hin zur Demokratie – und erstarrt doch im kleindeutschen

Nationalstaat. Das *Kommunistische Manifest* will die neuzeitliche Klassengesellschaft überwinden – und erstarrt bald im Totalitarismus. Beide Bewegungen sind ein spätes Echo auf die Realität des Westfälischen Friedens von 1648, der Frieden im Herzen Europas herstellen wollte. Der Friede war jedoch erkaufte um den Preis der Festschreibung der sozialen Verhältnisse. Eruptiv entledigt sich die Französische Revolution ein Menschenalter vor Karl Marx dieser sozialen Fesseln, um dann doch im Wiener Kongress wieder der Restauration in die gewohnten Arme zu sinken. Erst das Elend der massiven Industrialisierung lässt den revolutionären Schwung der Utopie von Gerechtigkeit und Solidarität, die in der Hoffnung des Christentums auf ein besseres Jenseits nur geschlummert hatte, neu aufleben. An die Stelle restaurativer oder bourgeoiser, teuer erkaufte Friedhofsruhe soll von Neuem die Utopie einer befreienden Revolution treten. Karl Marx wählt den radikaleren Weg einer Neubestimmung von Mensch und Gesellschaft.

„Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte von Klassenkämpfen.“² Schon in diesem programmatischen Satz wird der Anschluss an den Frühkommunismus eines Henri de Saint-Simon in der Französischen Revolution deutlich: Menschliche Gattung und menschliches Individuum werden in ihrer Entwicklung parallel gesehen. Die Menschheit als Kollektivwesen entwickelt sich über Generationen so, wie das Individuum durch seine Lebensstadien. Dabei werden in der durch Revolution herbeigeführten realisierten Utopie die unterschiedlichen Klassen ersetzt durch die eine einzige industrielle Klasse. Es ist bei Saint-Simon die Gemeinschaft aller in

planender oder ausführender Funktion produktiv Tätigen, und dies ist ein Kampfbegriff gegen die feudale Reaktion und zugleich die realutopische Konzeption einer verwalteten Industriegesellschaft. So bleibt nach Beseitigung aller „parasitärer“ Widerstände und der Abschaffung des Erbrechts eine Gemeinschaft gleichberechtigter Produzenten, die nach Funktionen und Leistungen differenziert ist.

HOMO HOMINI LUPUS EST

Dieses strikt funktionale Geschichts- und Menschenbild wird bei Karl Marx schärfer gefasst: Alle Geschichte ist Klassenkampf³ und zugleich Kampf der Individuen untereinander. Deutlich schimmert die Deutung *homo homini lupus est*, die von Augustinus inspirierte Überzeugung des Thomas Hobbes, durch, der Mensch nach Kain und Abel sei dem Mitmenschen Wolf. Hobbes' Menschenbild freilich steht auch Pate bei der zeitgleichen Entstehung des politischen Liberalismus.⁴ Freilich ist die Folgerung bei Karl Marx entgegengesetzt: Nicht die Entfesselung der freien Kräfte und Interessen des Individuums, sondern die Fesselung durch einen revolutionär produzierten, radikal neuen Gesellschaftsvertrag im Zeichen absoluter Gleichheit aller Menschen ist das Ziel. Damit wird die klassische Spannung von Gleichheit und Freiheit aufgelöst zuungunsten der von der Bourgeoisie missbrauchten Freiheit. Zugleich aber wird in schwacher Erinnerung an das augustinish geprägte Christentum eines Fortschrittes von Mensch und Menschheit in der Zeit diese religiöse Eschatologie verwandelt in eine säkulare Utopie der diesseitigen Gleichheit als

Gerechtigkeit. Indem die Unterschiedlichkeit der Individuen als skandalöser Gegensatz der Individuen begriffen wird, ist der Mensch als reduktives Klassenwesen nur heilbar – erlösbar – durch die Aufhebung aller Klassen in der realisierten Utopie der neuen, klassenlosen Gesellschaft. Der Mensch ist rettungslos Wolf und muss gebändigt werden durch die Gesellschaft.

Der Mensch ist aber in dieser Analyse nicht nur Wolf, sondern auch Arbeitsbiene: „Die Bourgeoisie hat kein anderes Band zwischen Mensch und Mensch übriggelassen als das nackte Interesse, als die gefühllose ‚bare Zahlung‘. Sie hat die heiligen Schauer der frommen Schwärmerei, der ritterlichen Begeisterung, der spießbürgerlichen Wehmut in dem eiskalten Wasser egoistischer Berechnung ertränkt. Sie hat die persönliche Würde in den Tauschwert aufgelöst.“⁵ Dies hat Karl Marx fein beobachtet: Die Neuzeit führt unmerklich zu einer radikalen Umwertung der Werte. Staat und Gesellschaft werden nicht mehr, wie von Augustinus bis zum Ende der Renaissance, als Abbild der Gesellschaft Gottes, der Civitas Dei, der Gemeinschaft der Liebe gesehen, sondern als friedlicher Freiheitsraum miteinander konkurrierender Individuen. „Die Neuzeit verabschiedet sich zunächst von der Aussicht auf sinnerfüllte Praxis, um an die Stelle eines unfassbar gewordenen guten Lebens das sicher feststellbare Minimum der Selbsterhaltung zu setzen.“⁶

Diese kopernikanische Wende innerhalb der sich schnell entwickelnden bürgerlichen Ethik der Selbsterhaltung und der Überlebensstrategien steht auch Pate bei der Geburt des modernen Kapitalismus, der zunächst so scheinbar unschuldig aus dem Frühkapitalismus der franziskanischen Bußprediger vom Schläge

eines Bernhardin von Siena hervorzugehen scheint. Es entsteht eine utilitaristisch verkürzte Sicht auf den Menschen, der nicht mehr als Verkörperung eines unsichtbaren Ideals oder des Gottesebenbildes, sondern als Funktionär im Überlebensprozess erscheint. Karl Marx sieht diese Entwicklung, verbleibt aber auf dem Boden dieses Menschenbildes: Nach Abschaffung der Ausbeutung verbleibt nur die Arbeit als Sinn und Form des Menschen. Die „bare Zahlung“ ist durch die Utopie gleicher und gerechter Bedürfnisbefriedigung ersetzt, ohne dass deutlich würde, ob es mehr als das Bedürfnis nach langem und gesundem Überleben geben könnte. Die Arbeit ist dem Menschen der endgültige Wolf, als Form technisch diktiert Selbstverwirklichung, aber ein hinreichend handzahmer Wolf.

„LEVIATHAN“ DER NEUEN GESELLSCHAFT?

Schließlich ist der Mensch auch ein ständiger Konkurrent, und das ist zuletzt das Erbe des Bruderzwistes von Kain und Abel. Der klassische Gegensatz von Gemeinschaft und Freiheit soll in der revolutionär herbeigeführten Utopie einer klassenlosen Gesellschaft neu zueinandergeordnet werden. Der alte Antagonismus scheint versöhnbar zu sein, und die Lösung erblickt Karl Marx in der Abschaffung des Privateigentums und der Umwälzung der Produktionsweise. Aber es bleibt dann nur der hypostasierte „Leviathan“ der neuen Gesellschaft: „An die Stelle der alten bürgerlichen Gesellschaft mit ihren Klassen und Klassengegensätzen tritt eine Assoziation, worin die freie

Entwicklung eines jeden die Bedingung für die freie Entwicklung aller ist.“⁷ Da der Mensch wesentlich als Konkurrent des Mitmenschen verstanden wird, bleibt nach dem Scheitern aufklärerisch-individualistischer Friedenskonzepte nur mehr die revolutionäre Befriedung vermittels „despotischer Eingriffe in das Eigentumsrecht und in die bürgerlichen Produktionsverhältnisse“.⁸

REVOLUTIONÄRE FLUCHT ZUR UTOPIE

Übrig bleibt der nicht mehr private, sondern der beraubte Mensch: beraubt der Ideale und der individuell höchst unterschiedlichen und ungleichen Selbstentfaltung, der auf die Grundbedürfnisse reduzierte Mensch.⁹ Wiederum sieht Karl Marx die Folgen des Abschieds von der Idealität, ohne jedoch eine echte Idealität und Metaphysik des Menschen als Person wiedergewinnen zu können. Als Ausweg bleibt nur die revolutionäre Flucht zur säkularen Schwester der Idealität: zur Utopie, und dies durchaus in Anlehnung an Frühformen humanistischer Utopien seit der Renaissance.¹⁰

Auch 200 Jahre nach der Geburt von Karl Marx und 170 Jahre nach dem „Manifest der Kommunistischen Partei“ bleibt die alte Menschheitsfrage nach der Zuordnung von Paradies und Utopie, nach dem machbaren Glück und der nur erhofften Glückseligkeit. Alles entscheidet sich am Menschenbild: Der Mensch erfährt sich als Mängelwesen und darin zugleich als Wesen der Sehnsucht nach dem verlorenen Ursprung und dem Wiedergewinn des gegliückten und doch verlorenen An-

fangs. Der christliche Name für den Inhalt dieses Glücks heißt schlicht und einfach Gott; sozialetisch übersetzt wird er zur Gerechtigkeit. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit steht im Zentrum der Katholischen Soziallehre; er steht auch im Zentrum der theologisch-ethischen Diskussionen um eine gerechte globale Wirtschaftsordnung; er wird aber eng verbunden mit Solidarität: eine etwas spröde Übersetzung der ursprünglich gemeinten Nächstenliebe. Diese Solidarität wird aufgeschlüsselt mit dem zumeist rätselhaft bleibenden Begriff der Subsidiarität.

Was genau ist gemeint, und wie begründet sich ein theologischer Begriff von sozialer Gerechtigkeit und Subsidiarität? Diese Frage lässt sich zunächst wiederum mit einer Frage aus dem Neuen Testament beantworten: „Wer ist denn mein Nächster?“ (Lk 10,29) So spitzt es das im Lukas-Evangelium erzählte Gleichnis vom barmherzigen Samariter, gleichsam die Magna Charta der christlichen Ethik, zu: Niemand darf im Straßengraben liegen gelassen werden, niemand darf auf dem Weg der globalen Menschheitsfamilie ausgeschlossen bleiben, niemand – und dies ist die explizit theologische Sinnspitze – darf auf dem Weg zum ewigen Leben vergessen werden. Mehr noch: Der Weg zu Gott führt entweder zum Mitmenschen oder aber er führt ins Leere. Gott ist Mensch geworden und hat sein Ebenbild, den Menschen, jedem Menschen zur Sorge und Verantwortung anvertraut.

Wer also ist mein Nächster? Angesichts dieser Frage des Schriftgelehrten an Jesus im Evangelium kann es keine Haltung der Gleichgültigkeit geben. Solche Gleichgültigkeit wäre verantwortungslos. Dies gilt umso mehr, als im Hintergrund der erwähnten Frage im Neuen Testament

eine andere entscheidende und ursprünglich jüdische Frage nach der grundlegenden Gerechtigkeit steht, nämlich die Frage des Kain an Gott im Alten Testament: „Bin ich der Hüter meines Bruders?“ (Gen 4,9) Es gehört zur ältesten Tradition der Menschheitsgeschichte wie auch zugleich zum jüdisch-christlichen Erbe, sich Rechenschaft zu geben in Form ethischer Reflexion: Rechenschaft über ein gutes und gerechtes Zusammenleben, Rechenschaft zumal über Wege und Institutionen von Solidarität und Gemeinwohl, Rechenschaft über ein gutes Wirtschaften mit knappen Ressourcen und über einen guten Staat. Ethik heißt kurz und knapp: sich Rechenschaft geben, Verantwortung übernehmen, Antwort geben auf die Stimme im Gewissen: Bist Du der Hüter Deines Mitmenschen?

MORALISCHE DNA DES SOZIALSTAATES

Dies gilt aber in universaler und globaler Perspektive: Jeder Mensch wird befragt, nicht einfach ein Mitglied der Großfamilie oder der Sippe. Das Ziel der Frage ist das Recht und die Gerechtigkeit. Mit anderen Worten: Gefragt wird in sozialetischer und theologischer Perspektive nach dem, was das Recht eines jeden Menschen als Person ist, was der Person also gerecht wird und was ihr zusteht. Hier wird das Prinzip der Subsidiarität sichtbar: Es geht um das, was die lateinische Sprache *subsidium* nennt, also Hilfe: Der Staat und die größere Gemeinschaft haben die Aufgabe, der menschlichen Person, dem Individuum, zu helfen, sich als soziales Lebewesen betätigen und entfalten zu können.

Dieses Recht auf Hilfe zur Selbsthilfe ist ein elementares Grundrecht der Person und führt erst zur sozialen Gerechtigkeit. Im modernen Sozialstaat heißt das übersetzt: fördern und fordern!

Zugleich kommt damit in den Blick, was über ein solches Recht hinaus wünschbar ist und einforderbar sein muss: Dass nämlich die menschliche Person nicht nur Recht und Gerechtigkeit erfährt, sondern Liebe und Barmherzigkeit. Dafür freilich sind der Staat und die Wirtschaftsordnung mit Recht nicht zuständig. Der Staat, so könnte man sagen, erzwingt das Recht und er erhofft die Liebe. Weswegen wir sagen: Ehe und Familie, die Orte der ersten Liebe, sind Keimzellen des Staates. Und nicht etwa umgekehrt, wie uns der Kommunismus glauben machen wollte. Das hindert aber nicht, dass auch diese letzte Perspektive von Liebe und Vergabung einer personalen Ethik im Blick bleibt und jede Gestaltung einer gerechten Wirtschaftsordnung inspiriert: Auf Dauer kann es keine kalte Gerechtigkeit geben. Jede Form von Gerechtigkeit muss den Glutkern einer ursprünglich jedem Menschen zustehenden bedingungslosen Liebe spüren lassen; das ist gleichsam die moralische DNA des Sozialstaates.

AUSBILDUNG ETHISCHER TRADITIONEN

Die menschliche Person verwirklicht sich nach europäischer Tradition im Raum gesellschaftlicher und staatlicher Ordnung und Zivilisation, durch die jene benötigte Freiheit gewährt wird, die es dem Individuum erlaubt, sich mit seinen Talenten zu entfalten. Es bilden sich ethische

Traditionen aus, die Wege zu gelungenem und geglücktem Leben erhoffen lassen und Offenheit gegenüber individuellen Lebenskonzepten versprechen. Insofern stehen Kultur und Politik im Dienst einer nach vollkommener Vollendung strebenden menschlichen Person, die ihrerseits nur schwach vorgezeichnete Wege zu dieser Vollendung in den Instinkten findet. Hier wird wiederum die Idee der inhärenten Freiheit eines jeden Individuums deutlich. Jede Form höherer Kultur entsteht durch ein Vernunftrecht, das sich als eine Art kritisches Naturrecht ausweist: Was denkt jeder Mensch von Natur aus und mit seiner Vernunft als gut und vollkommen?

UNIVERSALISIERUNG VON PERSONALITÄT

Genau hier wird der Begriff der Menschenwürde einzutragen sein, verbürgt er doch in einzigartiger Schärfe Selbstzweck und Universalisierung von Personalität, die für jeden Menschen den Ausgangspunkt geglückten Menschseins darstellt. Das Zueinander von Natur und Kultur zu bestimmen und zugleich die Grenze zwischen einer Ausbildung und einer Zerstörung der ursprünglichen Natur immer neu in den Blick zu nehmen, ist eine der wichtigsten Aufgaben der Ethik und der Sozialethik. Kultur bildet die notwendige Ergänzung und Überformung einer in sich gebrochenen Natur; der Name dieser Kultur in unserem Land seit 1949 ist „Soziale Marktwirtschaft“, weit präziser als Kapitalismus.¹¹

Die menschliche Natur trägt zwar noch eine schwache Erinnerung an das

Beste (an das ursprüngliche Paradies des geglückten Lebens) in sich, ist aber aus sich heraus nicht in der Lage, dieses Glück zu erreichen. Das Paradies ist auf Erden nicht zu konstruieren; das war noch der Irrtum der neomarxistischen Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg und auch etwa der von Jean-Jacques Rousseau inspirierten deutschen Reformpädagogik. Aber auch Thomas Hobbes mit seinem berühmten-berühmten Wort *homo homini lupus est* ist aus christlicher Sicht zu widersprechen, wenn er die Natur des Menschen einfach für böse und verderbt hält und nur durch den staatlichen Leviathan zu bändigen glaubt. Das Paradies ist auf Erden, im Geist des Menschen nämlich und im Gewissen und in guten Gedanken, bruchstückhaft zu erkennen und auch durch Anreize zum Guten in Umrissen und wenigstens skizzenhaft zu erstellen.

VARIANTE DES KATEGORISCHEN IMPERATIVS

Das Streben jedes Menschen nach Glückseligkeit führt, kantianisch gesprochen, zu der Variante des Kategorischen Imperativs, wonach zu tun ist, wodurch der Mensch würdig ist, glücklich zu sein: in Übereinstimmung mit sich als dem Wesen der Sittlichkeit zu leben. Kultur speichert solche menschenwürdigen Mittel der Glücksgewinnung. Gedacht sei etwa an den Begriff der unveräußerlichen Menschenwürde, die der Staat zu garantieren hat: Es gibt das unveräußerliche Recht des Individuums auf ein würdiges, seiner Vernunft und seinen Neigungen angemessenes Streben nach Glück. Und wiederum zeigt sich der enge Zusammenhang von

Gerechtigkeit und Liebe: Es gibt nach der festen Überzeugung sowohl der Katholischen Soziallehre als auch unseres Grundgesetzes nicht nur das Recht des Menschen auf die Grundrechte, es gibt darüber hinaus das Recht des Menschen auf Liebe – das freilich kein Staat der Welt einlösen kann, womit in wünschenswerter Präzision die letzte Grenze des Staates aufgezeigt wird.

Für das Menschenbild von Staat und Wirtschaft, für ein Menschenbild in der christlich grundgelegten Demokratie heißt das aus Sicht der christlichen Sozialethik und einer personalistischen Wirtschaftsethik: Dem Individuum und seiner gebrochenen Freiheit zum Guten gebührt der ständige Vorrang vor dem Kollektiv, der Person gebührt das Primat vor der Gesellschaft.

¹ Vgl. Gareth Stedman Jones: Karl Marx. Die Biographie, Frankfurt a. M. 2017.

² Karl Marx: Manifest der Kommunistischen Partei, Berlin 1958, S. 6.

³ Vgl. zum Hintergrund Heinz Dieter Kittsteiner: „Geschichtsphilosophie und politische Ökonomie. Zur Konstruktion der historischen Zeit bei Karl Marx“, in: ders.: Listen der Vernunft. Motive geschichtsphilosophischen Denkens, Frankfurt a. M. 1998, S. 110–131.

⁴ Vgl. Otfried Höffe: Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs, Frankfurt a. M. 1996, S. 161: „Der Liberalismus geht davon aus, daß im Zusammenleben der Menschen Konkurrenz und Konflikt vorkommen.“

⁵ Karl Marx: Manifest, a. a. O., S. 9.

⁶ Rüdiger Bubner: Welche Rationalität bekommt die Gesellschaft? Vier Kapitel aus dem Naturrecht, Frankfurt a. M. 1996, S. 16.

⁷ Karl Marx: Manifest, a. a. O., S. 35.

⁸ Ebd., S. 32.

⁹ Vgl. Erich Fromm: Das Menschenbild bei Marx, Frankfurt a. M. 1963; Thieß Petersen: Anthropologie und Ökonomie. Das Menschenbild bei Marx und dessen Bedeutung für seine Kritik an der politischen Ökonomie, Frankfurt a. M. 1997.

¹⁰ Vgl. Beate Gabriele Lüsse: Formen der humanistischen Utopie. Vorstellungen vom idealen Staat im englischen und kontinentalen Schrifttum des Humanismus 1526–1669, Paderborn 1998.

¹¹ Vgl. Cyrus Achouri: Ist Kapitalismus gerecht? Die menschliche Natur in Kapitalismus, Sozialismus und Evolution, Stuttgart 2017.

Irdische Apokalypse

Neue Bücher zum Dreißigjährigen Krieg

JAN PHILIPP WÖLBERN

Geboren 1980 in Marburg, Wissenschaftlicher Referent, Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste / Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Herfried Münkler: *Der Dreißigjährige Krieg. Europäische Katastrophe, deutsches Trauma 1618–1648*, Rowohlt, Berlin 2017, 976 Seiten, 39,95 Euro.

Christian Pantle: *Der Dreißigjährige Krieg. Als Deutschland in Flammen stand, Propyläen*, Berlin 2017, 368 Seiten, 18,00 Euro.

Georg Schmidt: *Die Reiter der Apokalypse. Geschichte des Dreißigjährigen Krieges*, C. H. Beck, München 2018, 810 Seiten, 32,00 Euro.

Auf die Historikerzunft ist Verlass: Pünktlich zum 400. Jahrestag des Beginns des Dreißigjährigen Krieges haben zahlreiche Autoren teils voluminöse Veröffentlichungen zur Geschichte des Krieges vorgelegt. Weitere sind für das laufende Jahr angekündigt. Ein Grund für diese Publikationswelle ist zweifellos, dass seit nunmehr sieben Jahren ein nicht enden wollender Krieg in Syrien tobt, der wegen seiner Brutalität, der Überlagerung religiöser und machtpolitischer Konflikte und des Eingreifens auswärtiger Mächte bereits des Öfteren mit dem Dreißigjährigen Krieg in Deutschland verglichen wurde.

Bahnbrechend neue und kontroverse Thesen über die Ursachen des Dreißigjährigen Krieges, seine Hauptkonfliktlinien, seine Verlaufs- und Kulturgeschichte oder die Bedeutung seiner Hauptprotagonisten

scheinen die Neuveröffentlichungen nicht vorzubringen. Blickt man ausschließlich auf die Buchtitel, herrscht im Hinblick auf die Bewertung Einigkeit: „Deutschland in Flammen“, „Europa in Flammen“, „Apokalypse“, „Tragödie“, „Katastrophe“ und „Trauma“ lauten die Schlagworte. Unterschiede finden sich vielmehr mit Blick auf die Frage, was uns dieser ferne Krieg heute (noch) zu sagen hat und welche historischen Einordnungen sinnvoll erscheinen. Aus der Fülle der Publikationen sollen hier drei näher vorgestellt werden, die im Hinblick auf das Zielpublikum und ihren Ansatz eine Orientierung bieten können.

HINTERGRÜNDE DER KONFLIKTLINIEN

Christian Pantle, Chefredakteur des Magazins *G/Geschichte*, schreibt erkennbar für ein historisch interessiertes Publikum. Man benötigt keine speziellen Vorkenntnisse, um seiner Darstellung folgen zu können. Pantle geht es darum, das Ereignis für die heutige Leserschaft verständlich zu machen. Vertiefende Ausführungen über die Hintergründe der Konfliktlinien, wie etwa Erläuterungen über die Verfasstheit des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, den Gegensatz zwischen Kaiser und Reichsständen, den konfessionellen Streit oder die Interessen der europäischen Mächte, liefert Pantle nicht. Für den Einstieg ins Thema, den das Buch bieten soll, ist das aber auch nicht notwendig. Insgesamt gelingt es Pantle überzeugend, Interesse zu wecken. In flüssigem Stil und ohne allzu stark zu vereinfachen, schildert er in fünf

Hauptkapiteln die wesentlichen Entwicklungsphasen des Krieges, die Motive der Handelnden, das Hin- und Herwogen des Kriegsglücks, die letzte Kriegsphase, die durch die marodierende Soldateska gekennzeichnet war, sowie den Weg zum Friedensschluss von Münster und Osnabrück.

GESCHICHTE „VON UNTEN“

Besonders eindrücklich wird Pantles Buch dadurch, dass er durchgehend die Perspektive „von unten“, das heißt den Alltag der Menschen, die den Krieg „hautnah in all seinen Facetten miterlebten“, mit einbezieht (S. 13). Dafür stellt Pantle die Erinnerungen des Söldners Peter Hagendorf den Aufzeichnungen des Mönchs Maurus Friesenegger aus dem Kloster Andechs gegenüber.

Peter Hagendorf schrieb gegen Ende des Krieges ein Tagebuch seiner Erlebnisse, das der Historiker Jan Peters 1988 in der Staatsbibliothek Berlin aufgefunden, ediert und kommentiert hat. Es ist ein Manuskript von unschätzbarem Wert, denn es dokumentiert die Sicht eines Soldaten, der mehr als 22.000 Kilometer quer durch das damalige Deutschland, Italien und Frankreich zurücklegte. Hagendorf schilderte darin unter anderem die Entbehrungen, familiären Tragödien – acht seiner Kinder erlebten das Erwachsenenalter nicht – sowie die Gefahren und die alltägliche Brutalität des Krieges.

Maurus Friesenegger, Benediktinermönch und zuletzt Abt im bayerischen Kloster Andechs, hingegen repräsentiert die Perspektive der Zivilbevölkerung, die in der zweiten Kriegshälfte besonders zu

leiden hatte. Aus seinen Schilderungen wird deutlich, dass die Unterschiede zwischen „Freund“ und „Feind“ verwischten, je länger der Krieg andauerte. Der Krieg an sich und die Soldateska selbst waren zum Gegner geworden. Insgesamt ist das Buch als Einstieg für interessierte Laien ausdrücklich zu empfehlen.

BLAUPAUSE FÜR HEUTIGE KRIEGE

Herfried Münkler, Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin, nähert sich dem Krieg in seinem rund 980-seitigen Werk mit dem Untertitel „Europäische Katastrophe, deutsches Trauma“ mit einem politikwissenschaftlichen Erkenntnisinteresse. Münkler will den Krieg, der heute nur noch von „antiquarischem“ Interesse sei, für die Analyse der Gegenwart nutzbar machen und fragt, ob er nicht „womöglich so etwas wie eine ‚Blaupause‘ für die Kriege des 21. Jahrhunderts“ sei. Damit greift er einen Ansatz auf, den er in seinem 2002 erschienenen Buch *Die neuen Kriege* im Unterkapitel „Der Dreißigjährige Krieg als Analyserahmen und Vergleichsfolie der neuen Kriege“ vorgestellt hat. Während er dort vor allem die „Kriegsunternehmer“ à la Wallenstein mit den „Warlords“ der Neuen Kriege verglich sowie die Einbindung beider Kriege in eine weltweite Kriegsökonomie in den Mittelpunkt stellte, geht er hier deutlich darüber hinaus. Der Dreißigjährige Krieg müsse auf Motive, Strukturen, Verlauf, Kriegseintritte und die „Faktoren seiner Beendigung“ hin untersucht werden. Diese Informationen könnten als Grundlage für heutige Anwendungsmöglichkeiten die-

nen: „Wie lassen sich diese Kriege analytisch fassen, um der Politik Handreichungen für deren Vermeidung oder Beendigung zu geben?“ (S. 37).

Das ist ein interessanter Ansatz, doch fragt man sich als Leser, warum er dann keinen breiteren Raum in der Darstellung einnimmt. Lediglich auf 27 Seiten des Schlussteils stellt Münkler Struktur analogien heraus. So sei etwa die damalige Schwäche der Habsburger mit dem heutigen Niedergang Ägyptens als Hegemonialmacht vergleichbar. Eine weitere Parallele sieht Münkler darin, dass sich der Westen heute in einer ähnlichen Rolle wie Kardinal Richelieu befinde, damals wie heute mit dem Risiko, dass die indirekt mit Geld oder Waffen unterstützten Schweden beziehungsweise Kurden im Nordirak diese Ressourcen anders als gewünscht einsetzen würden. Doch braucht es für diese Erkenntnisse 750 Seiten, in denen der Verlauf des Dreißigjährigen Krieges minutiös geschildert wird? Spannender wäre es gewesen, nicht nur Analogien zwischen damals und heute zu identifizieren, sondern – wie eingangs angekündigt – Überlegungen darüber anzustellen, wie Szenarien für die Beendigung des Syrienkriegs im Licht der historischen Erfahrungen womöglich aussehen könnten. Das hätte einen systematischen Vergleich anhand von Kriterien wie Konfliktlinien, Kriegsursachen und -ziele, Interessen der Konfliktbeteiligten und Friedensvorstellungen und -initiativen notwendig gemacht.

Vielleicht wäre dadurch aber deutlich geworden, dass die Unterschiede zwischen damals und heute überwiegen. Schon die religiöse Konfliktdimension zeigt, dass der gegenwärtige Konflikt noch komplexer ist: Während im Dreißigjährigen

Krieg der Konflikt zwischen zwei beziehungsweise drei Bekenntnissen derselben Religion ausgetragen wurde, ist es im heutigen Nahostkonflikt nicht nur ein innerislamischer Kampf zwischen den „Konfessionen“ Sunniten und Schiiten, sondern auch eine Auseinandersetzung zwischen der islamischen und der jüdischen Religion sowie – wenn man die westlichen Staaten als Akteure hinzurechnet – auch des Christentums in Gestalt der „christlichen“ Staaten des Westens, also mindestens dreier Religionen, die bereits eine weit über 1000-jährige (Konflikt-)Geschichte haben.

NACHZEICHNUNG MILITÄRSTRATEGISCHER ÜBERLEGUNGEN

Die Schilderung des Dreißigjährigen Krieges selbst ist flüssig geschrieben und souverän analysiert. Insofern löst Münkler den zweiten von ihm formulierten Anspruch ein: Das Buch solle „auch eine Übung in strategischem Denken und eine Betrachtung von Erfolg und Scheitern“ (S. 39) sein und diene „der Schulung der politischen Urteilskraft“ (S. 120). Das gelingt ihm insbesondere dann, wenn er die militärstrategischen Überlegungen der großen Kriegsherren wie des schwedischen Königs Gustav Adolf und seines Gegners Albrecht von Wallenstein nachzeichnet, ihre Charakterzüge, Urteilskraft und Fehleinschätzungen analysiert. Dabei spart Münkler nicht aus, dass die Qualität ihrer Entscheidungen allzu oft von ihrer erbarmungswürdigen körperlichen Verfassung sowie bruchstückhaften und teils falschen Informationen abhing. Allein das

macht das Buch lesenswert, auch wenn es im Kern eher eine konventionelle, politikgeschichtliche Darstellung ist.

„VOM TEUFEL VERFÜHRTE MENSCHEN“

Demgegenüber wählt Georg Schmidt, bis zu seiner Emeritierung Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Jena, einen historisch-erklärenden Ansatz. Ihm geht es darum, den Krieg aus der nach wie vor bestehenden Rahmenerzählung zu lösen, dass der Krieg einen „Opfermythos“ begründet und ein kollektives deutsches „Trauma“ verursacht habe. Beide Narrative seien im 19. Jahrhundert zur Legitimation für die Gründung eines starken deutschen Nationalstaates konstruiert worden. Schmidt korrigiert in seiner ausgewogenen und detailreichen Darstellung manche Verzerrungen und Pauschalisierungen, beispielsweise die These, dass sich Soldaten und Bauern stets feindlich gegenübergestanden hätten. Vielmehr hätten beide Gruppen „meist zu einem erträglichen Miteinander“ (S. 402) gefunden, da sie aufeinander angewiesen waren. Ähnliches gilt für die These einer Art „Stunde Null“ im Jahr 1648, dass das Reich ein vom Krieg völlig zerstörtes und demoralisiertes Land gewesen sei. Dies treffe in dieser Ausschließlichkeit nicht zu, in einigen Regionen habe eher Kontinuität geherrscht.

Stattdessen ordnet Schmidt den Krieg in zwei andere Rahmenerzählungen ein. Zum einen beschreibt er ihn in seinem zeitgenössischen, biblisch-endzeitlichen Deutungsrahmen, der in den ersten Kriegsjahren dominierte. So sei beispielsweise der

Komet aus dem Jahr 1618 als Menetekel für ein bevorstehendes großes Unheil und als Ankündigung einer göttlichen Strafe für die Sünden der Menschen gedeutet worden. Außerdem hätten alle Parteien den Krieg zunächst als Teil eines göttlichen Plans verstanden: „Aus dem böhmischen Aufstand wurde so ein gottgewollter Krieg, den alle Menschen wegen ihrer Sünden zu verantworten hatten. Irdische Schuldige mussten nicht gesucht und nach dem Krieg auch nicht bestraft werden“ (S. 172). Geißeln wie die Hyperinflation der 1620er-Jahre waren demnach von Geiz, Habsucht und Gier verursacht, durch „vom Teufel verführte Menschen“ (S. 207). Überzeugend weist Schmidt darauf hin, dass sich diese Deutung umso mehr abschwächte, je länger der Krieg andauerte. Es mehrten sich die Stimmen, die den Krieg nicht mehr als „biblischen Endkampf“ verstanden, sondern die Verantwortung der im Diesseits Handelnden hervorhoben, besonders in der zweiten Hälfte des Krieges, als das fortdauernde Töten mehr und mehr „zur irdischen Apokalypse“ wurde (S. 506).

Zum anderen stellt Schmidt den Krieg in einen freiheitlich-konstitutionellen Deutungsrahmen. Der Westfälische Frieden habe das irdisch „Machbare“ ungeachtet aller jenseitigen Wahrheitsfragen angestrebt. Mit dem konfessionellen Frieden habe schließlich „die Emanzipation der politischen Macht aus den Fängen kirch-

licher Bevormundung“ (S. 615) begonnen, was den allmählichen Abschied von einer fundamental-religiös begründeten Politik ohne Kompromisse einläutete. Außerdem habe der Friedensschluss den beiden Prinzipien der Staatsräson und der Souveränität den Weg geebnet, wodurch ein „Säkularisierungsschub“ (S. 645) den Beginn des Zeitalters der Aufklärung einläutete.

DÜNNE ANALOGIEN

Anders als Münkler sieht Schmidt wenige bis keine Analogien zur Gegenwart und im Westfälischen Frieden kein Lösungsmodell für den Krieg im Nahen Osten: „Während jedoch in den 1640er-Jahren die Menschen nur noch Gottes Beistand für ihren irdischen Frieden erbat, scheint im Nahen Osten der Krieg als solcher Gottes Wille. Darüber hinaus sind die Analogien dünn“ (S. 694). Will man dennoch ein Fazit aus seinem Buch für die Gegenwart ziehen, dann könnte es lauten, dass der Krieg im Nahen Osten erst dann ein Ende finden wird, wenn die maßgeblichen Akteure zu der Einsicht gelangen, dass Kompromisse unabdingbar sind und es allein in ihrer Hand liegt, einen Frieden zu schließen. Das ist freilich eine ebenso einfache wie schwierige Erkenntnis.

AUSBLICK

Die nächste Ausgabe erscheint im August 2018
zum Thema

Geschichte

Was lehrt sie noch?

Mit Beiträgen unter anderen von Deidre Berger, Włodzimierz Borodziej,
Norbert Lammert, Herfried Münkler und Marie-Luise Recker.

IMPRESSUM

Nr. 550, Mai/Juni 2018, 63. Jahrgang, ISSN 0032-3446

DIE POLITISCHE MEINUNG



Konrad
Adenauer
Stiftung

Herausgegeben für die Konrad-Adenauer-Stiftung von

Wolfgang Bergsdorf, Hans-Gert Pöttering
und Bernhard Vogel

Begründet 1956 von Otto Lenz und Erich Peter Neumann

Redaktion
Bernd Löhmann (Chefredakteur)
Ralf Thomas Baus (Redakteur)
Marcel Serr (Redaktionsmitarbeiter)
Cornelia Wurm (Redaktionsassistentin)

Anschrift
Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin
Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin
Telefonnummer: (0 22 41) 2 46 25 92
Faxnummer: (0 22 41) 2 46 26 10
ralf.baus@kas.de
cornelia.wurm@kas.de
www.politische-meinung.de

Redaktionsbeirat
Alexander Brakel, Ulrike Hospes,
Paul Linnarz, Matthias Schäfer

Verlag und Anzeigenverwaltung

Verlag A. Fromm,
Postfach 19 48, 49009 Osnabrück
Telefonnummer: (05 41) 31 03 34
Faxnummer: (05 41) 31 04 11
C.Brinkmann@fromm-os.de

Herstellung

Druck- und Verlagshaus FROMM GmbH & Co. KG
Breiter Gang 10–16, 49074 Osnabrück

Konzeption und Gestaltung

Stan Hema GmbH
Agentur für Markenentwicklung, Berlin
www.stanhema.com

Bezugsbedingungen

Die Politische Meinung erscheint sechsmal im Jahr. Der Bezugspreis für sechs Hefte beträgt 50,00 € zzgl. Porto. Einzelheft 9,00 €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt (25 Prozent). Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird. Bestellungen über den Verlag oder durch den Buchhandel.

Das Copyright für die Beiträge liegt bei der Politischen Meinung. Nicht in allen Fällen konnten die Inhaber der Bildrechte ermittelt werden. Noch bestehende Ansprüche werden ggf. nachträglich abgegolten. Die Zeitschrift wird mitfinanziert durch Zuwendungen der Bundesrepublik Deutschland.

NEUERSCHEINUNGEN

Hoffmann, Elisabeth (Hrsg.): Jugendmobilität innerhalb Deutschlands fördern. Policy Paper III, Sankt Augustin/Berlin, März 2018, broschiert, 10 Seiten. *Bundesweit existieren auf dem Ausbildungsmarkt große Unterschiede zwischen Angebot und Nachfrage, mit divergierenden regionalen Ausprägungen. Das Policy Paper gibt fünf konkrete Empfehlungen, die auf eine erhöhte Mobilität der Jugendlichen abzielen, um die sogenannten Passungsprobleme zu verringern.*

Cunningham, Thomas/Hedberg, Annika/Nazakat, Syed/Yao, Lixia: Zwischenbilanz Energiewende. Ein internationaler Expertenblick, Sankt Augustin/Berlin, März 2018, Online-Publikation. *Die deutsche Energiewende als ein Erfolgsmodell? Vier internationale Expertinnen und Experten analysieren den bisherigen Verlauf, decken Defizite auf und geben Handlungsempfehlungen.*

Arnold, Norbert/Köhler, Thomas (Hrsg.): Digitale Gesellschaft. Gestaltungsräume. Sankt Augustin/Berlin, Januar 2018, broschiert, 173 Seiten. *Die digitale Gesellschaft ist keine Zukunftsvision mehr. Doch die Möglichkeiten, wie das Leben in einer digitalisierten Welt aussehen soll, sind ungemein vielfältig. Der vorliegende Band gibt zu den Themenfeldern Bildung, Arbeit, Transparenz und Ethik eine Orientierung.*

Abmeier, Karlies (Hrsg.): Monitor Religion und Politik. Ausgewählte Beiträge 2017, Sankt Augustin/Berlin, Januar 2018, broschiert, 122 Seiten. *Anknüpfend an die Diskussionen des Reformationjubiläums 2017 fragt der Monitor nach der Rolle der Reformation für die Politik heute. Ein weiterer Fokus liegt auf religiösen Erneuerungsbewegungen, die aus dem reformatorischen Gedanken entstanden sind. So stellen unter anderem Vertreter der Baptisten, der Methodisten und der Mennoniten ihre Gemeinschaften vor.*

Neuberger, Christoph: Was erwartet die Gesellschaft vom Internet – und was erhält sie? Ein normativer Kompass für Gestaltung und Regulierung, Sankt Augustin/Berlin, April 2018, broschiert, 120 Seiten. *Seit zwei Jahrzehnten prägt das Internet unser Leben. Doch welche Erfahrungen haben wir damit gemacht? Was hat der Einzelne, was hat die Gesellschaft über die Chancen und Risiken gelernt? Die vorliegende Studie zieht eine Zwischenbilanz und entwickelt einen normativen Orientierungsrahmen zur Ausgestaltung des Internets.*

Fezer, Karl-Heinz: Repräsentatives Dateneigentum. Ein zivilgesellschaftliches Bürgerrecht. Herausgegeben von Pencho Kuzev, Tobias Wangermann, Sankt Augustin/Berlin, April 2018, broschiert, 94 Seiten. *Die Debatten um die Verwendung digitaler Daten werden kontrovers geführt. Im Fokus steht das volkswirtschaftliche Potenzial*

digitaler Daten, das jedoch erst in einem klaren Rechtsrahmen erschlossen werden kann. Die vorliegende Studie stellt Vorschläge zu einem Datenrecht zur Diskussion, das im Einklang mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft steht.

Gouardo, Christophe/Aussilloux, Vincent: Notwendige Maßnahmen für die künftige Finanzarchitektur der Eurozone. Eine Perspektive aus Frankreich. In: Arbeitspapiere zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (II), Sankt Augustin/Berlin, April 2018, broschiert, 7 Seiten. *Bei der aktuellen Diskussion um eine Reform des Euroraums fehlt bisweilen das grundlegende Verständnis für die Position anderer Mitgliedstaaten. Das vorliegende Dokument präsentiert Überlegungen zur Reform der Eurozone aus französischer Sicht.*

Callies, Christian: Stabilität – Solidarität – Konditionalität: Bausteine eines Package Deals zur Reform des Euroraums. In: Arbeitspapiere zur Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (I), Sankt Augustin/Berlin, April 2018, broschiert, 18 Seiten. *Trotz aller Fortschritte ist der Euroraum noch nicht auf „stürmische“ Zeiten vorbereitet. Der vorliegende Beitrag formuliert aus christdemokratischer Perspektive Elemente einer umfassenden Reform der Eurozone bis 2025.*

Zusammengestellt von Marianne Graumann, Teamleiterin Publikationen, Print und Qualitätssicherung

PERSONALIA

Ronny Heine, bisher Leiter des Vorstandsbüros, wechselte zum 1. März 2018 in die Hauptabteilung Politik und Beratung (PuB) und wird dort das Team Innenpolitik leiten. Seine Nachfolge hat Michael Rimmel angetreten.

Elke Erlecke, bisher Auslandsmitarbeiterin in der Elfenbeinküste, hat zum 1. Februar 2018 die Leitung des Teams Bildungsmanagement in der Hauptabteilung Politische Bildung (PB) übernommen.

Zum 1. April 2018 wurde Sandra Busch-Janser als Abteilungsleiterin Politische Kommunikation in der Hauptabteilung Politische Bildung (PB) eingestellt.

Andrea Ostheimer, Leiterin Team Afrika Subsahara, werden zum 1. August 2018 die Aufgaben der Auslandsmitarbeiterin Vereinte Nationen, New York, übertragen. Sie tauscht die Stelle mit Stefan Friedrich, der ihre Aufgaben im Inland übernehmen wird.

Daniel Schmücking leitet seit dem 1. März 2018 das Auslandsbüro in Kambodscha. Seit dem 1. April 2018 ist Hans-Hartwig Blomeier Leiter des Auslandsbüros in Mexiko. Florian Karner ist seit dem 1. April 2018 Leiter des Regionalprogrammes Politischer Dialog Westafrika mit Sitz in Abidjan (Elfenbeinküste).



Der Verein „Keine Gewalt gegen Polizisten e.V.“ verfolgt das Ziel, über das Ausmaß der Gewalt gegen Polizeibeamte aufzuklären. Er wurde am 3. September 2011 gegründet. Die meisten Vereinsmitglieder arbeiten nicht bei der Polizei. Weitere Informationen unter: www.kggp.de/verein/index.html.

HELMUT KOHL – FÜR DEUTSCHLAND. FÜR EUROPA

SONDERAUSGABE DER POLITISCHEN MEINUNG

MIT BEITRÄGEN U. A. VON

**GEORGE H. W. BUSH, ALFRED GROSSER, JEAN-CLAUDE JUNCKER,
KLAUS KINKEL, JULIA KLÖCKNER, CHARLOTTE KNOBLOCH,
NORBERT LAMMERT, SIR CHRISTOPHER MALLABY, ANGELA MERKEL,
WOLFGANG SCHÄUBLE, BERNHARD VOGEL**

ERHÄLTlich
IM ZEITSCHRIFTEN-
HANDEL, PER E-MAIL
ODER PER POST *



Helmut Kohl hat deutsche und europäische Geschichte geschrieben. Zu seinem ersten Todestag hat „Die Politische Meinung“ vor allem Weggefährten und nahe-stehende Beobachter befragt, für die Helmut Kohl längst nicht Geschichte geworden ist. Ihnen stehen seine „Lebendigkeit und Mission“ (Martin Walser) vor Augen. Sie neu zu entdecken, kann in einer Zeit, in der erneut vieles in Bewegung gerät, nur hilfreich sein – für Deutschland, für Europa!

Juni 2018
5 Euro

* Bestellung per Mail: politische-meinung@kas.de

Bestellung per Post: Redaktion Politische Meinung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin