

Bundes-Kriminal-Polizei-Amt

Zusammenlegung von Bundeskriminalamt und Bundespolizei?

Am Beispiel der ständigen, auch verfassungswidrigen
Neuorganisationen der Polizei in NRW.

Von Robert Weihmann

Veröffentlicht in Kriminalistik 2011, Seite 32

Aktuelle Ergänzungen mit allen Quellen in Rotschrift, zuletzt Seite 10

Zunächst traut man seinen eigenen Ohren nicht, als Bundesinnenminister *Thomas de Maizière* am 9.12.2010 freudig erregt in die Kameras der Fernsehanstalten schaut und erklärt, dass die ihm unmittelbar unterstellten Behörden Bundeskriminalamt und Bundespolizei „Mängel in der Zusammenarbeit haben“, und deutet eine Fusion der beiden Behörden an.¹ Verstärkter Zweifel an der Hörfähigkeit kommt auf, als der Minister mit Husarenschneidigkeit kundtut, „eher schnell als behutsam“, die Reform durchzuführen und sich dabei auf gute Erfahrungen aus seiner Zeit als Ressortchef in Ostdeutschland unmittelbar nach der Wiedervereinigung beruft. Zu seiner Unterstützung hat er eine Expertenkommission eingesetzt, die offensichtlich seiner Meinung ist.²

Von Problemen zwischen Bundeskriminalamt und Bundespolizei, die nur die Politik beseitigen kann, war bisher nichts bekannt.³ „Erhebliche Sicherheitsmängel gibt es nicht“, wie die Expertenkommission feststellt.⁴ Doch wenn es die wirklich gibt, ist zunächst der Bundesinnenminister selbst gefordert, seine Behörden funktionsfähig zu machen, auch ohne Fusion. Jede Organisation muss stetig überprüft werden, ob die Aufgaben effektiv erledigt werden und ob sie unter Beibehaltung der Effektivität auch effizient arbeiten. Dabei ist eine Arbeitsteilung bei der Bewertung unerlässlich: Die Wirksamkeit bestimmt ein berufserfahrener Fachmann, die Wirtschaftlichkeit ein „Haushälter“; sonst wird das Rad wieder neu erfunden. Werden die Anforderungen nicht erfüllt, muss gegengesteuert werden, kontinuierlich und behutsam. Das ist ständige Führungsverantwortung, die eigentlich keiner Öffentlichkeit bedarf.⁵

Als „Neu-Organisation-Geplagter“ aus Nordrhein-Westfalen glaubt man an ein Dé-jà-vu, fühlt sich an den Anfang der 1990er Jahre versetzt und will sich nicht vorstellen, dass die derzeit gemachten Fehler wiederholt werden. Damals konnten angeblich die Abteilungen „Kriminalpolizei“ und „Schutzpolizei“ in den fünfzig Polizeibehörden nicht richtig zusammenarbeiten, sodass sie unter der Führung eines Exekutivbeamten zusammengelegt und grundlegend umorganisiert wurden.⁶ Die damals vom Innenministerium für diese Neuorganisation eingesetzte Arbeitsgruppe, unter Vorsitz des IM-Abteilungsleiters IV (Polizei), konnte die angeblichen Schwachstellen jedoch nicht belegen und die zu erwartenden Verbesserungen nur behaupten. Nach dem Motto „Frisch behauptet ist halb begründet“. Deshalb haben sich einige Mitglieder der Arbeitsgruppe

¹ FAZ vom 10.12.2010, Seite 1 und 10; Die Zeit vom 16.12.2010, Seite 8

² Bericht: „Kooperative Sicherheit“. Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat, Berlin 9.12.2010

³ CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung, 17. Wahlperiode, Zeile 4511-4532

⁴ Bericht: „Kooperative Sicherheit“, a.a.O., Zeile 263

⁵ Weihmann / Schuch, Kriminalistik, 11. Auflage, Hilden 2010, Kapitel 25; www.weihmann.info

⁶ Die notwendige Abteilung „Verwaltung“ ist nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

„mit dem Arbeitsgruppenergebnis nicht einverstanden erklärt“ und forderten in einem zwölfseitigen Sondervotum die „Beibehaltung der bewährten Behördenstruktur“. ⁷ Doch dieses Votum wurde zahlenmäßig überstimmt (6:4). Weitere seriöse Stimmen hatten ebenso die negativen Folgen aufgezeigt und auch gewarnt. ⁸ Trotzdem, es wurde umgesetzt; für Viele mit Fach- und Ortsveränderungen verbunden. Die dann gestiegene Aufklärungsquote sollte die Richtigkeit der radikalen Veränderungen beweisen. Doch das ist ein Pseudoargument, denn die Ursache dafür war eine starke Verschiebung der Deliktsarten, weil es mehr Straftaten gab, bei denen der „Täter mitgeliefert“ wird. ⁹ Doch das ist ein ganz alter Hut. ¹⁰

Wie befürchtet, gab es durch die Zusammenlegung von Kriminal- und Schutzpolizei große Probleme, sodass sich sogar die Staatsanwaltschaften und das Justizministerium über die Qualität der polizeilichen Kriminalitätsbearbeitung beschwerten. ¹¹ Der dann zuständige Innenminister machte daraufhin die Verbesserung der „Kriminalitätsbearbeitung zur Chefsache“ der Behördenleiter. ¹² Gleichwohl blieb es bei gravierenden Fehlern, sodass sogar zwei Oberlandesgerichte öffentlich die [kriminalistische] **Aus- und Fortbildung** der Polizei beklagten. Dabei ging es **nicht** um einzelne Beamte, die sich falsch verhalten hatten, sondern um „**Fehler im System**“ und um „**grobe Verstöße der Dienstvorgesetzten**“ der Polizei. ¹³

Inzwischen ist durch mehrere „neue Neuorganisationen“ alles rückgängig gemacht worden und aus den vormals zwei Abteilungen sind sogar drei geworden. (Kriminalpolizei, Schutzpolizei und Verkehrspolizei; und immer unter neuen Organisationsnamen; warum?) Wieso die besser zusammenarbeiten können als zwei, ist nicht bekannt und leider auch nicht ersichtlich, auch nicht während der Versuchsphase. Insofern ist zu vermuten, dass es andere Gründe für die Neuorganisationen gab. Auch zu der letzten Änderung wurde ein Gutachten ¹⁴ erstellt, das den Zielen der Auftraggeber entsprach.

Die jetzt eingeführten drei Abteilungen gab es zwar schon in sehr alter Zeit bis in die 1960er Jahre hinein, sodass Erfahrungen damit vorlagen. ¹⁵ Deshalb wurden sie auch damals auf zwei Abteilungen reduziert, sodass es dreißig Jahre lang die Abteilungen „Kriminalpolizei“ und „Schutzpolizei“ gab. ¹⁶ Dies findet sich leider nicht im „Weibler-Gutachten“. Die Wahrnehmung von „Kernaufgaben“ ¹⁷ war in der Zeit ebenso selbstver-

⁷ Bericht der Arbeitsgruppe des Innenministeriums NRW vom 10.4.1991 mit Sondervotum

⁸ Z.B. Bericht der Arbeitsgruppe Kriminal- und Schutzpolizei des Polizeipräsidiums Recklinghausen vom 21.4.1986, Ziffer 4; Stellungnahmen der Bezirksregierung Münster zum Bericht der Arbeitsgruppe des IM/NRW vom 2.2.1990 – 25.3 und vom 10.6.1991 – 25.3

⁹ Weihmann, Zehn Jahre Polizeiliche Kriminalstatistik nach der Wiedervereinigung, in: Kriminalistik 2005, Seite 14

¹⁰ Wiebke Steffen, Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1976, Seite 313; Sinngemäß auch: Friedrich Avé-Lallemant, [Polizeipräsident in Lübeck] Das deutsche Gaunertum, Leipzig 1858, II, Seite 270 ff.

¹¹ „Allhorn-Bericht“, März 2001

¹² Innenministerium NRW, Streife 10/2001, Seite 16

¹³ OLG Oldenburg, NJW 2009, 3591 [3592]; OLG Hamm, NStZ-RR 2009, 243; Weihmann, Kriminalistische Vernehmung, in: Kriminalistik 2010, Seite 82

¹⁴ Weibler, Andere Führungsstrukturen in Polizeipräsidien, Hemer, im März 2006, Ziffer 7.2, Seite 126

¹⁵ Weihmann, Kriminalistische Vernehmung, in: Kriminalistik 2010, Seite 82 [84, ab 3. Spalte]; Ausführlich und aktuell zur Verkehrsunfallaufnahme: Internetseite - Terminologie - „Verkehrsunfälle und Kriminalistik“

¹⁶ Bericht der Arbeitsgruppe des Innenministeriums NRW vom 10.4.1991 mit Sondervotum, Seite 12

¹⁷ Erlass, Ministerium für Inneres und Kommunales, vom 21.12.2010 – 43.1-58.08.01

ständig wie erfolgreich. Darüber hinaus wurden während dieser Zeit viele behutsam durchgeführte Organisationsanpassungen vollzogen. Die Initiativen dazu kamen in der Regel von den fünfzig Abteilungsleitern der Kriminalpolizei „vor Ort“ oder bei deren regelmäßigen Dienstbesprechung beim Landeskriminalamt. Der Landeskriminaldirektor und die Kriminalpolizei-Dezernenten bei den fünf Bezirksregierungen (als Aufsichtsbehörden) koordinierten und begleiteten die lokalen, regionalen oder landesweiten Veränderungen.

Bei den seit den 1990er Jahren durchgeführten Neuorganisationen wurden stets dieselben drei Schlagwörter gebraucht, die die Notwendigkeit zum Handeln nicht nur begründen sollten, sondern den Eindruck erwecken, dass dies zwingend notwendig sei: „**Professionalität**“, „**Synergieeffekt**“ und „**Effizienz**“.

Leider haben die Benutzer dieser Schlagwörter nie erklärt, was sie selbst unter diesen Worten verstehen und warum dieselben Begriffe bei ihren Vorgängern nie den gewünschten Erfolg in der Praxis erbrachten. „Ross und Reiter“ wurden nie genannt. Auch *de Maizière* verlangt Professionalität von der Polizei, ohne zu sagen, was er damit meint.¹⁸ Die forsche Art seiner Forderung könnte allerdings den falschen Eindruck vermitteln, als verstehe er darunter nicht die Verfassungsmäßigkeit.

Mit größter Skepsis ist dem darüber hinaus gern benutzten und besonders verschleiern den Begriff „**Modern**“ entgegen zu treten und zu hinterfragen. Unter dem „modernen“ Vorwand wurde mit Erlass des Innenministers NRW vom 17.2.1984 der im Landeswappen abgebildete Hengst von *Heinrich dem Löwen* zur Stute gemacht. Dieses Wappen wurde vom Innenministerium auch auf der Briefpost und auf Ernennungsurkunden benutzt.¹⁹

Mehrere Untersuchungen in den 1990er Jahren ergaben, dass es tatsächlich in einzelnen Behörden eine schlechte oder gar keine Zusammenarbeit gab.²⁰ Das lag überwiegend an den dort amtierenden unwilligen oder unfähigen Behördenleitern, die ihrer Führungsverantwortung nicht nachkamen. Das waren somit keine systembedingten, sondern personenbedingten Unzulänglichkeiten. Die „Verwaltungsbeamten“ in den Aufsichtsbehörden waren jedoch nicht willens, diese wenigen Einzelfälle zu ändern. Den Landeskriminaldirektor und die Dezernenten bei den Bezirksregierungen hatte man inzwischen von Personalentscheidungen „befreit“, sodass sie nicht mehr eingreifen konnten.²¹ Die Dezernentenstellen wurden schließlich ganz abgeschafft. Das Innenministerium wollten nur eine Generallösung nach dem Motto „Ein Einzelfall gibt Veranlassung, grundlegend zu ändern“, um Konflikte im Einzelfall zu vermeiden oder um nicht allgemein anerkannte Ziele zu verwirklichen.²² Doch die offizielle Begründung konnte nicht überzeugen, sodass andere Gründe vermutet werden dürfen.

Die **Defizite bei der Führung** gibt es weiterhin. Das vom Innenministerium NRW in Auftrag gegebene „*Weibler-Gutachten*“ weist ausdrücklich darauf hin: „Darüber hinaus hat die Evaluation **erneut** die besondere Bedeutung der Personalführung für eine erfolg-

¹⁸ Der Spiegel vom 20.12.2010, Seite 26 [28]

¹⁹ Ausführlich in: *Weihmann*, Frauen und Männer – Auch in der Polizei, Seite 12, www.weihmann.info – Veröffentlichungen

²⁰ Z.B. *Weihmann*, Die Zusammenarbeit zwischen Kriminal- und Schutzpolizei, in: Der Kriminalist 1990, Seite 209, www.weihmann.info / Veröffentlichungen

²¹ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.6.2

²² *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.6.1; 25.6.2 und 25.9

reiche Personalarbeit herausgearbeitet. [...] Führung heißt immer auch Wege weisen, aber vor allem auch, Sinn für das Eingeschlagene eines bestimmten Weges zu vermitteln. Der **obersten Behördenspitze** kommt hierbei eine Schlüsselposition zu, die nicht delegierbar ist. In den Modellbehörden ist dies **nur bedingt geglückt**. Führungskräfte müssen eine bessere Möglichkeit als bisher erhalten, ihren fördernden wie manchmal auch **hemmenden Einfluss** auf die Mitarbeiter gespiegelt zu bekommen. Deshalb empfehle ich, wie in vielen anderen Leistungsorganisationen auch, kontinuierlich **Kritik einzuholen**. Die **geeignete Form hierfür** ist eine periodisch durchgeführte **Vorgesetztenbeurteilung**“ [...].²³

Es wundert, dass die Beurteilung der Vorgesetzten weiterhin hartnäckig unterbleibt, obwohl das bereits 1992 erfolgreich getestet wurde.²⁴

Bei dem aktuellen Vorhaben mit dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei ist es besonders wichtig, dass der Bundesinnenminister die Verfassungsmäßigkeit der Polizei wahren muss. Das ist nach den Erfahrungen mit der NS-Zeit und der DDR eine besonders wichtige und sensible Angelegenheit, weil es in beiden Diktaturen zentralisierte Einrichtungen gab, die den Missbrauch der Macht ermöglichten, insbesondere unter der personellen Zusammenfassung eines gemeinsamen Führers (*Himmler* und *Mielke*).²⁵ Weil dem Minister und den von ihm eingesetzten Experten diese Besonderheiten bekannt sind, stellt sich die Frage, will der Minister den Willen der Mütter und Väter und damit den Sinn des Grundgesetzes unterlaufen? Das wundert, denn gute Politiker richten sich nach Sinn und Zweck unseres Grundgesetzes und sehen die „Verfassung als Grundlage für das politische Handeln und nicht für das Tagesgeschäft“.²⁶ Eine andere Sichtweise könnte zum Rechtspositivismus führen.

Bei den Beratungen zum Entwurf unseres Grundgesetzes vor gut sechzig Jahren wurde für die Polizei eine besondere Regelung getroffen, um Gefahren für die Zukunft dauerhaft zu verhindern, die von zentral geführten Machtorganisationen ausgehen. Damit wurde auch den Auflagen der Siegermächte (Jalta und Potsdam) entsprochen, nämlich: „Das deutsche Polizeiwesen soll entnazifiziert, entmilitarisiert, demokratisiert und dezentralisiert werden“.²⁷

Durch die vollständige Dezentralisierung wäre aber die notwendige polizeiliche Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Kriminalitätsbekämpfung unmöglich geworden. Das wären wieder „Weimarer Zeiten“ gewesen, die allerdings seit dem „Deutschen Bund“ herrschten.²⁸ Deshalb hat der Parlamentarische Rat, im Einvernehmen mit den Siegermächten, dafür eine Lösung gefunden und diese in das Grundgesetz aufgenommen. Danach darf sich die „Zusammenarbeit [der Polizeien] nicht auf das gesamte Polizeiwesen erstrecken, sondern nur auf die Kriminalpolizei“.²⁹ So soll ein Missbrauch von zentraler Macht verhindert werden.

²³ Weibler, Andere Führungsstrukturen in Polizeipräsidien, Hemer, im März 2006

²⁴ Erlass IM NRW, Der Staatssekretär, 26.2.1993; Weihmann / Schuch, Kriminalistik, 11. Auflage, Hilden 2010, Seite 721, Beurteilungsvordruck auf Seite 743 ff

²⁵ Weihmann / Schuch, a.a.O., Kapitel 1.4.3.3 und 1.4.3.5

²⁶ Grimm, FAZ vom 29.12.2010, Seite 6

²⁷ Weihmann / Schuch, Kapitel 1.4.3.4

²⁸ Avé-Lallemant, Das deutsche Gaunertum, Leipzig 1858

²⁹ Maunz / Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 73, Rn 157

Neben dem Begriff „Kriminalpolizei“ hat der Parlamentarische Rat auch deren Aufgabe bestimmt, nämlich: „Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung wichtiger Straftaten“³⁰, was traditionell „Kriminalitätsbekämpfung“ genannt wird.³¹ Auf dieser Grundlage konnte das Bundeskriminalamt geschaffen werden.³²

Die Bundespolizei ist aber eine andere Polizei, nämlich eine Sonderpolizei, was die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich festgestellt hat, die völlig andere, aber unveränderte Aufgaben wahrnimmt.³³ Das ist auch durch die Namensänderung (vormals Bundesgrenzschutz) nicht anders geworden.³⁴ Deshalb dürfte eine Fusion mit dem Bundeskriminalamt ausgeschlossen sein. Nun gilt es, Bundeskriminalamt und Bundespolizei verfassungsrechtlich abzugrenzen und deren Zusammenarbeit auf das notwendige rechtsstaatliche Maß zu bringen.

Leider erleben wir seit Jahren, dass viele Politiker nicht an einem ideologiefreien Gestaltungswillen unserer Gesellschaft interessiert sind, sondern die politische Verantwortung den Verfassungsgerichten zuschieben, damit sie niemandem wehtun und so für alle wählbar bleiben.³⁵

Es werden aber auch rechtsstaatliche Unkorrektheiten von den Politikern begangen. Das Präsidium des Deutschen Bundestages, unter Vorsitz des Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert*, beklagt, dass die Regierung die geltende Rechtslage nicht ernst nehmen. Ohne entsprechende Beschlüsse des Parlaments werden Gesetze außer Kraft gesetzt oder nicht in ihrem eigentlichen Sinne angewendet. *Lammert* hält das für „**grob rechts- und verfassungswidrig**“.³⁶ Der akute Streit um die Sperrung von Kinderporno-Seiten im Internet und die Verlängerung der Laufzeiten von Atomkraftwerken machen das besonders deutlich; auch das Nichtstun bei der Vorratsdatenspeicherung.³⁷

Ebenso ist keine Verantwortung zu sehen, wenn sich Politiker hinter dem Föderalismus verstecken, z. B. bei den sich ständig wiederholenden Lebensmittelskandalen. Seit Jahren, insbesondere nach dem „Gammelfleischskandal“ von 2006, wird versprochen, wirksame Strafen und Haftungen für die skrupellos handelnden Täter zu schaffen, um unsere Gesundheit zu schützen. Doch, was ist bisher geschehen?

Für *de Maizière* scheint hingegen der Föderalismus im Bereich der Polizei weniger hemmend zu sein. Vorbilder wie *Helmut Schmidt* und *Richard von Weizsäcker* sind derzeit in Führungsfunktionen weit und breit nicht erkennbar.³⁸

Ganz aktuell hat der Verfassungsgerichtshof NRW am 18.1.2011 den Nachtragshaushalt der Landesregierung mit einer einstweiligen Anordnung gestoppt, weil festgestellt werden soll, ob die extrem hohe Kreditaufnahme, mit der die Wahlversprechen finanziert

³⁰ *Maunz / Dürig*, a.a.O., Art. 87, Rn 139

³¹ *Avé-Lallemant*, Das deutsche Gaunertum, Leipzig 1858, und Physiologie der deutschen Polizei, Leipzig 1882; *Groß / [Geerds]*, Handbuch für Untersuchungsführer [der Kriminalistik], 1. Auflage, Berlin 1893; 10. Auflage, Berlin 1977; *Mergen / Lenz*, Kriminologische Schriftenreihe, Band 1, Hamburg 1961, Zum Geleit [Vorwort]; Art. 73 I 10. c GG

³² *Maunz / Dürig*, a.a.O., Art. 87, Rn 29, „Polizeibrief“

³³ Bundestagsdrucksache Nr. 15/5217, 26 [34, Ziffer 3; 35, Zu Ziffer 2]; BVerfGE 97, 198 [218]

³⁴ BGBI. 2005, 1818

³⁵ *Grimm*, FAZ vom 29.12.2010, Seite 6

³⁶ FAZ vom 12.3.2011, Seite 7

³⁷ FAZ vom 11.3.11, Seite 37

³⁸ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.7

werden sollen, gegen die Verfassung verstößt. Die Anordnung war erforderlich, weil der Finanzminister der Bitte des Gerichts, bis zur Entscheidung vorläufig keine weiteren Schulden aufzunehmen, verweigerte. Die Entscheidung soll im April 2011 fallen.³⁹ Es macht keinen guten Eindruck, wenn Regierungsmitglieder als Reaktion auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes nur mit den Schultern zucken und davon nicht beeindruckt sind, dass sie gegen unsere Verfassung verstoßen haben könnten. Hätten sie als Angestellte ein Brötchen gestohlen oder die Geschwindigkeitsgrenzen im Straßenverkehr im gleichen Verhältnis, wie die Überverschuldung missachtet, wären sie spürbar bestraft worden. Im Wahlkampf taten sie so, als läge ihnen stets die „Sorge um die künftige Generation“ am Herzen. Man wünscht sich von den Regierenden mehr Respekt vor dem Verfassungsgericht und die gleiche Zurückhaltung bei den Wahlversprechen, wie bei Gehaltserhöhungen im öffentlichen Dienst. Auch hier stellt sich die Frage der Glaubwürdigkeit.

Am 15.3.2011 hat der Verfassungsgerichtshof NRW festgestellt, dass der Nachtragshaushalt NRW **verfassungswidrig** ist. Dabei ging es nicht um juristische Spitzfindigkeiten, sondern um „Nichts als Selbstverständlichkeiten. [...] Diesen Anforderungen hat der Gesetzgeber nicht genügt. [...] Doch die Ministerpräsidentin bleibt uneinsichtig“.⁴⁰ Es muss leider daran erinnert werden, dass unser Rechtsstaat in erster Linie von allen die Einhaltung des Rechts fordert, ganz besonders von der Regierung.

Auch das derzeitige Verhalten von Bundesfinanzminister *Wolfgang Schäuble* ist merkwürdig, weil er nicht über Strukturen der dringend notwendigen Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Zoll und Bundespolizei mit *de Maizière* verhandeln will.⁴¹ *Schäuble* selbst hat das gefordert, als er noch Bundesinnenminister war.⁴² Die von *de Maizière* eingesetzte Expertenkommission sieht auf diesem Feld „erhebliche Reduzierungsmöglichkeiten von nicht abgestimmtem Nebeneinander“.⁴³ Hier stellt sich die Frage nach der Zusammenarbeit von zwei Bundesministern.

Die am 9.6.1998 durch Organisationserlass⁴⁴ durchgeführte Zusammenlegung von Innen- und Justizministerium in Nordrhein-Westfalen unter einem Minister zeigt das Werteverständnis der daran beteiligten Politiker und politischen Beamten über Gewaltenteilung, Rechtsstaat und Demokratie.⁴⁵ Die Aufhebung der Zusammenlegung der beiden Ministerien musste sogar vor dem Verfassungsgerichtshof NRW erstritten werden.⁴⁶ Man wundert sich, dass damals der **Rat** der Polizeivollzugsbeamten des Höheren Dienstes, von dem Vorhaben abzusehen, nicht beachtet wurde. Doch das dürfte auch an der „**mangelnden Wertschätzung**“ durch das Ministerium liegen, wie die Gewerkschaft feststellt.⁴⁷ Das wirft ein schlechtes Bild auf alle anderen Politiker, politischen Beamten sowie Ministerialbeamten und hat zur Folge, ihnen misstrauisch gegenüberzustehen, denn woran kann man die wirklich ehrlichen und verantwortungsbewussten erkennen?

³⁹ FAZ vom 19.1.2011, Seite 1

⁴⁰ *Stefan Dietrich*, FAZ vom 16.3.2011, Seite 1

⁴¹ CDU/CSU/FDP-Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung, 17. Wahlperiode, Zeile 4.493-4.497

⁴² SZ vom 30.12.2010, Seite 5; FAZ vom 31.12.2010, Seite 4

⁴³ Bericht: „Kooperative Sicherheit“, Zeile 2798

⁴⁴ GVBl. NRW 1998, 544

⁴⁵ Art. 20 II GG

⁴⁶ VerfGH/NRW 11/98, vom 9.2.1999

⁴⁷ Die Polizei, Januar 2012, Seite 4

Pikanterweise hat während der Zusammenlegung beider Ministerien der dann einzige Minister mit sich selbst vor dem Bundesgerichtshof darüber gestritten, ob der Justiz- oder der Innenminister für die Sperrerklärung im Strafverfahren bei der Zusage der Vertraulichkeit zuständig sei.⁴⁸

Ebenso wurde in dieser Zeit der „Allhorn-Bericht“ verfasst.⁴⁹ Eine bessere Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft war auch im zusammengelegten Ministerium nicht erkennbar.

Demzufolge ist es nur konsequent, wenn das Bundesverfassungsgericht dem „**Berufsbeamtentum als Element des Rechtsstaates**“ eine besondere Wächterrolle zuspricht. Darüber hinaus stellt es fest, dass „diese Beamten gegenüber der Politik unabhängig“ sind.⁵⁰ Ihre „Aufgabe war und ist es, Verfassung und Gesetz im Interesse des Bürgers **auch und gerade gegen die politische Führung** zu behaupten“.⁵¹ Deshalb haben Berufsbeamte eine „innere Neutralität“ und sind Garanten der Kontinuität und des Fortschritts.⁵² Sie brauchen sich auch nicht in der Öffentlichkeit zu profilieren.

An der Schnittstelle zwischen Politik und Berufsbeamten ist diese Wächterfunktion von besonderer Bedeutung. Das dort hin und wieder gehörte Sprichwort „Wess’ Brot ich ess’, dess’ Lied ich sing“ zeigt, dass sich einige die loyale Unabhängigkeit nicht bewahrt haben. Sie sollten sich aber bewusst sein, dass sie „Volkes-Brot“ essen und der Verfassung verpflichtet sind.⁵³ Diese „Verpolitisierung“ von Berufsbeamten hemmt deren dringend notwendige „Entschlusskraft bei der Amtsausübung, die sonst in für die öffentlichen Belange unheilvoller Weise gelähmt würde“.⁵⁴ An dieser Schnittstelle gibt es aber auch Einzelne, die Bücher für völlig überflüssig halten und dazu raten, sie „gestrost wegzuworfen“.⁵⁵ Reichen ihnen Befehl und Gehorsam?⁵⁶

Andere erscheinen **mit** und **ohne Anmeldung** während eines laufenden Einsatzes im Führungsstab, um „**nach dem Rechten zu sehen**“ oder sie lassen sich vom Polizeiführer telefonisch jedes kleine Detail seiner Absichten erklären. Damit haben sie die Gesamtverantwortung für den weiteren Verlauf dieses Einsatzes an sich gezogen und den Polizeiführer erheblich in seiner **Entschlusskraft behindert** (BGHSt 4, 161 [164]). Es stellt sich die Frage, sind die Fehler bei der „Geiselnahme Gladbeck“⁵⁷ (1988) und beim „Fall Daschner“ (2002, siehe aktualisierten Aufsatz „Das Daschner-Urteil“) total vergessen und warum führen die „Kontrollure“ den Einsatz dann nicht selbst? Es sind sehr oft dieselben „Ministerialen“, die auch für die falschen Inhalte von Polizeidienstvorschriften⁵⁸ verantwortlich sind. Einer äußerte sogar, für andere Personen hörbar, seinen Unmut über Teile des Einsatzkonzeptes. Damit wollte er die **Autorität**⁵⁹ des Einsatzlei-

⁴⁸ § 96 StPO; BGHSt 41, 36; *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 14.5.2

⁴⁹ Mängel bei der polizeilichen Kriminalitätsbearbeitung, März 2001; Staatsanwaltschaft contra Polizei

⁵⁰ BVerfG in NVwZ 2008, 873, Abs. 70 und 71 [Mit dieser Entscheidung hat das BVerfG festgestellt, dass § 25b NWBG, GVBl. 2006, 278 (Leitende Funktion auf Zeit) mit den **hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums** nach Art. 33 V GG **unvereinbar und nichtig** ist]; *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.6.2.2

⁵¹ NVwZ 2008, 873 [874]; BVerfG, NVwZ 2007, 1396

⁵² BVerfGE 7, 155 [162+163]

⁵³ Art 20 II und III GG; § 33 BeamtStG

⁵⁴ BGHSt 4, 161 [164]

⁵⁵ FAZ vom 5.11.2010, Seite 10

⁵⁶ BVerfG, NVwZ 2005, Seite 913

⁵⁷ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.6.2.2

⁵⁸ *Weihmann*, PDV 100 im Licht der Kriminalistik, in: *Kriminalistik 2005*, Seite 764

⁵⁹ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.7

ters **untergraben**, denn seine Meinung (als Ratschlag) war an diesem Ort und zu dieser Zeit nicht gefragt. Er hätte allenfalls bei groben Verstößen des Polizeiführers dessen Ablösung beim örtlichen Behördenleiter beantragen können. Doch das machte er nicht. Erfreulich war, dass sich der Einsatzleiter das Verhalten nicht gefallen ließ.

Einen besonderen Status haben die politischen Beamten. Sie nehmen sogenannte „Transformationsämter“ wahr, indem sie in „fortwährender Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen müssen“.⁶⁰ Insofern dürften sie im vorgenannten Sinne der Politik zuzurechnen sein.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass Berufsbeamte zur rechtsstaatlichen Loyalität gegenüber der politischen Führung verpflichtet sind. Ihre persönliche Verantwortung für ihr Handeln und für ihr Unterlassen bleibt jedoch bestehen und hat Vorrang.⁶¹ Erfreulich klar hat sich Ministerpräsident *Stefan Mappus* vor dem Untersuchungsausschuss des Landtags in Baden-Württemberg geäußert: „Die Politik hat sich nicht in die operative Arbeit der Polizei einzumischen. [...] Die Entscheidung über Zeit, Taktik und Einsatzmitteln obliegt [...] ausschließlich der Polizei“.⁶²

Politiker haben sich zum Wohle des Volkes eindeutig zu entscheiden, Mehrheiten zu schaffen und mit demokratischen Mitteln verfassungskonforme, rechtsstaatliche und strategische Ziele festzulegen, insbesondere durch Gesetzgebung.⁶³ Die fachliche und taktische Umsetzung übernehmen die Berufsbeamten. Detailreiche und voluminöse Polizeidienstvorschriften sind dafür entbehrlich.⁶⁴ Einige halten die Dienstvorschriften jedoch für so bedeutend, sodass sie diese liebevoll „Mutter“ nennen und damit vergleichen.⁶⁵ Dabei sollten wir bedenken, dass Mütter in ihrer selbstlosen Liebe auch blinde Flecken im Auge haben, dann kritiklos sind und alle eigenen Kinder für gut gelungen halten, egal wie die Wirklichkeit aussieht. Es wäre schon viel erreicht, wenn wir die Grundtugenden pflegen, die uns unsere Eltern vorgelebt haben. Überzogene Dienstvorschriften behindern die Kreativität und die Entschlusskraft der Polizeiführer und stellen die Frage nach der Notwendigkeit einer akademischen Ausbildung.⁶⁶

Lassen sich Politiker durch Fachleute beraten, so bleibt die Verantwortung bei den Politikern und kann nicht auf die Berater oder Gutachter abgewälzt werden.⁶⁷

Insofern stellen sich zum Thema Zusammenarbeit zwischen Bundeskriminalamt und Bundespolizei **zwei Fragen**: Erstens, warum beruft man eine Expertengruppe, in der die wichtigsten Experten fehlen, nämlich die Leiter der beiden Behörden? Welches Signal will der Minister damit geben? Ist den Entscheidern bewusst, dass sie damit die Autorität der beiden Behördenleiter untergraben?⁶⁸ Und zweitens, warum können die Leiter der beiden Behörden nicht selbst die angeblichen Mängel beheben?

⁶⁰ BVerfG, NVwZ 2008, 873 [875], Abs. 76

⁶¹ § 36 BeamtStG; *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.5.2

⁶² FAZ vom 23.12.2010, Seite 4

⁶³ Art. 20 II und 21 GG

⁶⁴ *Weihmann*, PDV 100 im Licht der Kriminalistik, in: *Kriminalistik 2005*, Seite 764

⁶⁵ *Die Polizei* 2008, 315 [316], Fn 9

⁶⁶ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.6.2

⁶⁷ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.6.2 und 25.10

⁶⁸ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.7

Jetzt warnt *de Maizière* davor, „Widerstand gegen das Reformvorhaben zu leisten, wie es ihn in der Amtszeit des Innenministers *Otto Schily* (1998-2005) gegeben hatte“.⁶⁹ Auch heute wird der Minister durch seine Warnung nicht davon befreit, dass er nur an der **Überzeugungskraft seiner Argumente** gemessen wird; woran sonst?

Christian Denso beklagt, dass „Veränderungen bei Kriminalbeamten nur schwer durchgesetzt werden können“.⁷⁰ Sein Hinweis, „Soldaten sind Umzüge gewohnt, Polizisten nicht“, zeigt günstigenfalls völlige Unkenntnis über die tatsächlichen Belastungen durch den Umzug von Polizeibeamten und Soldaten mit ihren Familien. Deshalb stehen alle unter der Fürsorge des Dienstherrn.⁷¹ Eingriffe in die sozialen Belange der Ehepartner und der Kinder sind nur gerechtfertigt, wenn diese unabdingbar notwendig ist. Der Dienstherr hat hier eine sorgfältige Güterabwägung vorzunehmen.⁷²

Doch die Zurückhaltung der Kriminalbeamten bei Veränderungen hat überwiegend andere Gründe. Auch sie gehören zu der Beamtengruppe, die es gewohnt ist, Gesetze und Rechtsprechung sehr genau zu beachten und korrekt zu arbeiten, weil das Ergebnis ihrer Arbeit nicht nur intern geprüft wird, sondern auch der ständigen externen Kontrolle durch Verteidiger, Staatsanwalt und Richter unterliegt.⁷³ Selbst kleinste Fehler werden gesucht, sofort erkannt und offenbart, mit entsprechenden Konsequenzen. Deshalb wird diese Korrektheit und Sorgfalt ebenso vom eigenen Umfeld erwartet, privat und dienstlich. Kriminalbeamte nennen das „**Intellektuelle Redlichkeit**“.⁷⁴

Als Zeitzeugen haben Kriminalbeamte schon viele dienstliche Veränderungen erlebt und hingenommen. Auch solche, die ihr berufliches Leben und das ihrer Familien nachhaltig veränderte. Wenn sich aber im Nachhinein herausstellt, dass die veröffentlichten Gründe für Änderungen mit den wahren Gründen nicht übereinstimmen und/oder die Notwendigkeit der Veränderung nicht erkennbar ist, liegt ein schwerer Verstoß gegen das **Fairnessgebot** vor, wodurch die Autorität der Vorgesetzten dauerhaft beschädigt ist.⁷⁵ Dadurch geht das Vertrauen gegenüber der Führung verloren und die Berufszufriedenheit schwindet.⁷⁶ Weil man das nicht wiederholt erleben will, verstärkt sich die kritische Betrachtungsweise.

Durch die seit Jahren verbreitete kurzzeitige **Rotation von Führungskräften** wird der Effekt des Vertrauensverlustes verstärkt. Die Versetzungen erfolgen oft schneller, als sich spezielles fachliches, organisatorisches und personelles Wissen in der neuen Aufgabe angeeignet werden kann. Somit sind nicht alle Vorgesetzten in der Lage zu erkennen, ob Mängel systembedingte oder personenbedingte Ursachen haben.⁷⁷ Die Rechtfertigung für Rotation, in der Privatwirtschaft werde das erfolgreich praktiziert, verkennt, dass es sich dort um Management und nicht um Führung handelt.⁷⁸ Das gilt ebenso für Vorgesetzte in den Ministerien.

⁶⁹ FAZ vom 5.2.2011, Seite 7

⁷⁰ Die Zeit vom 16.12.2010, Seite 8

⁷¹ § 45 BeamtStG; Soldatengesetz

⁷² Art. 6 GG; Art. 19 II GG

⁷³ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 1.3; 1.3.3; 1.3.4; 11.8 und 19

⁷⁴ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 1.3.7

⁷⁵ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.7

⁷⁶ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.5; 25.6.2 und 25.8

⁷⁷ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.5.1

⁷⁸ *Weihmann / Schuch*, a.a.O., Kapitel 25.6.1

Doch die Behauptung, in der Privatwirtschaft funktioniere es, ist nur halb richtig. Vorstandssprecher *Norbert Winkeljohann* von PWC (Price+Waterhouse+Coopers), der größten deutschen Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft, stellt klar, dass **Zwangsrotationen** von Fachleuten zum **Verlust von Wissen** führen. In den ersten **drei Jahren** der Tätigkeit werden die meisten Fehler begangen. Erst dann wird die Führungsperson zu einem stabilisierenden Element.⁷⁹ So ist das auch in der Polizei.

Thomas de Maizière ist am 4.3.2011 Nachfolger des zurückgetretenen Verteidigungsministers geworden. Neuer Innenminister ist *Hans-Peter Friedrich*.⁸⁰

Bundesinnenminister *Friedrich* erklärte auf der 60-Jahr-Feier der Bundespolizei: „Bundespolizei und Bundeskriminalamt **bleiben zwei Säulen** der Polizei des Bundes“.⁸¹ Damit wird eine Fusion nicht mehr angestrebt. Es wird geprüft, ob die Zusammenarbeit verbessert werden kann.

Thomas de Maizière hat als neuer Verteidigungsminister die schwierige Aufgabe übernommen, den „Umbau der Bundeswehr“ durchzuführen. Die FAZ vom 19.5.2011, Seite 1, schreibt dazu: „Augenscheinlich neu ist der [Führungs-] Stil, in dem das Vorhaben verfolgt wird. [...] So setzt *de Maizière* auf **bedächtiges Verwaltungshandeln**. Das war bislang kaum für Schlagzeilen gut. [...] Nicht nur er selbst hat sich zurückgekommen, [...] auch der Apparat hat dichtgehalten. Ein Punkt für *de Maizière*.“

Bundesinnenminister *Friedrich* hat die **Zusammenlegung** von Bundeskriminalamt und Bundespolizei **endgültig verworfen**.⁸² Das gilt auch für etwaige Zwischenstufen, die die Expertenkommission vorgeschlagen hatte. Verbessert werden soll u. a. die Aus- und Fortbildung durch eine gemeinsame Bundespolizeiakademie.

Thomas de Maizière hat die **Delegation von Verantwortung** in der Bundeswehr umgesetzt.⁸³ Der Generalinspekteur ist jetzt truppendienstlicher Vorgesetzter aller Soldaten. Die Macht wird weiter dezentralisiert, damit es nicht wieder zu der „Katastrophe des Nationalsozialismus“ kommen kann. Der bisher entscheidungsbefugte „Militärische Führungsrat“, der kollektiv entschied und so keine persönliche Verantwortung begründete, ist folgerichtig jetzt nur noch Beratungsgremium. „Das **Ministerium** konzentriert sich auf ministerielle Aufgaben. Der **Primat der Politik** manifestiert sich in der Ausrichtung der Bundeswehr auf das Gemeinwohl hin“.

⁷⁹ FAZ v. 28.9.2011, Seite 14

⁸⁰ FAZ vom 3.3.2011, Seite 1 und 10

⁸¹ FAZ vom 16.3.2011, Seite 7

⁸² FAZ vom 29.6.2011, Seite 4

⁸³ FAZ vom 22.3.2012, Seite 4