

Hartmut Aden

# Polizeipolitik in Europa

*Eine interdisziplinäre Studie  
über die Polizeiarbeit in Europa  
am Beispiel Deutschlands, Frankreichs  
und der Niederlande*

Westdeutscher Verlag

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	12
<b>Einleitung</b> .....	<b>21</b>
I. Konzeption der Untersuchung und Stand der Forschung.....	23
1. Untersuchungsschritte.....	23
2. Stand der Forschung.....	25
II. Untersuchungsmethoden und notwendige Beschränkungen des Untersuchungsgegenstandes.....	26
1. Interdisziplinarität: Verknüpfung einer sozial- und rechtswissenschaftlichen Analyse der Polizeiorganisationen.....	26
2. Internationaler Vergleich und seine Grenzen.....	28
<b>1. Teil: Europäisierung der Polizeiarbeit und ihr Wandel in den Nationalstaaten</b> .....	<b>30</b>
<b>A. Vorklärung: Funktionswandel der Polizeibegriffe und der     Polizeiorganisationen</b> .....	<b>30</b>
I. Polizei(en) und öffentliche Sicherheit.....	31
1. "Innere Sicherheit" und öffentliche Sicherheit.....	31
2. Polizei(en), Polizeistrukturen, Polizeiorganisationen und Polizeiinstitutionen.....	33
3. Polizeiorganisationen und Polizeibegriffe.....	34
II. Polizeibegriffe und der historische Wandel der Sicherheitsvorsorge.....	35
III. Verwaltungsorganisatorische und juristische Polizeibegriffe - Relikte und ihre Bedeutung.....	38
1. Prävention und Repression - Police administrative und Police judiciaire.....	38
2. Materieller, formeller und institutioneller Polizeibegriff.....	39
3. Polizeibegriffe und rechtliche Steuerung der Polizeiarbeit.....	40
IV. Die Vergleichbarkeit der Polizeiorganisationen.....	40
<b>B. Europäisierung und Zentralisierung der Polizeiarbeit</b> .....	<b>41</b>
I. Europäisierung der Polizeiarbeit als antizipierte Schaffung von zentralen Institutionen eines europäischen Staates.....	42
II. Kriterien der Zentralisierung und die Relativität der Zentralisierungsebenen.....	46

III. Zentralisierungstendenzen der Polizeistrukturen in den Nationalstaaten	48
1. Deutschland	48
2. Frankreich	56
3. Niederlande	61
IV. Die Entwicklung der internationalen Polizeikooperation als Zentralisierungsprozeß	65
1. Die Vorläufer der institutionellen Polizeikooperation	67
2. Interpol - die erste internationale Polizeiinstitution	69
3. Polizeikooperation in den Grenzregionen und weltweite "Polizeihilfe"	74
4. TREVI und andere "informelle" Formen der Polizeikooperation in Europa	76
5. Schengen - eine „Beschleunigungsebene“ mit Hindernissen	84
6. Weitere Kooperationsstrukturen zwischen Unübersichtlichkeit und Koordination	92
7. Europol - das zentrale europäische Kriminalamt	96
V. Weitere Zentralisierung in den Nationalstaaten aufgrund der Europäisierung	101
VI. Technisierung als Zentralisierungsfaktor	105
VII. Dezentralisierungsansätze als gegenläufige Tendenz	111
VIII. Zentralisierung und Strukturvielfalt	114
IX. Wachstumstendenzen der Polizeiorganisationen	117
X. Zentralisierung als Charakteristikum der Polizeientwicklung in Europa	119
<b>C. Weitere Merkmale der Polizeientwicklung</b>	122
I. Veränderung der Polizeiaufgaben zwischen gesellschaftlichem Wandel und polizeilicher Konstruktion der Wirklichkeit	122
1. Polizeiorganisationen zwischen Sicherheitsdienstleistung und Herrschaftssicherung	123
2. Entmilitarisierung der Polizeiarbeit	126
3. Konstruktion der Wirklichkeit durch polizeiliche Kriminalstatistiken	131
4. Konstruktion von Bedrohungsszenarien: "Organisierte Kriminalität"	136
II. Verselbständigung der Polizeiorganisationen gegenüber der Justiz	146
III. Professionalisierung der Polizeiarbeit	149
1. Geteilte Personalstruktur und Reformansätze	151
2. Veränderung der Ausbildungs- und Führungskonzepte und die soziale Situation der Bediensteten	154
3. Auswirkungen der Europäisierungstendenzen auf die Polizeibediensteten	157
IV. (Re-)Privatisierungstendenzen	160

<b>D. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen</b> .....	164
I. Konvergierende Entwicklungen der Polizeiorganisationen in Europa.....	164
II. Internationalisierung der Polizeiarbeit und Veränderung der polizeilichen Sozialkontrolle.....	166
III. "Polizeimodelle" als "Modellpolizeien" für Europa?.....	168
<b>2. Teil: Polizeipolitik in Europa - Einflüsse und Reformpotentiale</b> .....	170
<b>A. Akteure und Interessengruppen innerhalb der Polizeiorganisationen</b> ...172	
I. Organisierte Interessengruppen der Polizeibediensteten: Einfluß der Polizeigewerkschaften .....	175
1. Gewerkschaftliche Interessenartikulation in den Nationalstaaten.....	176
2. Gewerkschaftsstrukturen und Politikbeeinflussung - vergleichende Aspekte.....	180
3. Internationale Gewerkschaftsstrukturen und der gewerkschaftliche Einfluß auf die Polizeikooperation .....	182
II. Einflußstrukturen der Polizeiführung und der Polizeibasis.....	184
1. Einflußstrukturen der Polizeiführung am Beispiel der Weichenstellungen für die europäische Polizeikooperation .....	185
2. Einflußstrukturen der Polizeibasis.....	195
III. Individuelle Determinanten für den Einfluß der Polizeibediensteten.....	197
IV. Konservative Dominanz oder Spiegelbild der Gesellschaft? .....	198
<b>B. Einflüsse von außerhalb der Polizeiorganisationen</b> .....	201
I. Organisierte (partei-)politische Interessen.....	201
1. Der Einfluß von Law-and-Order-Positionen .....	202
2. Die Bandbreite herrschaftskritischer Positionen in der Polizeipolitik.....	209
3. Sozialdemokratische Polizeipolitik in der "etatistischen Zwickmühle".....	213
II. "Bevölkerung" und "Öffentlichkeit" als polizeipolitische Einflußfaktoren.....	219
1. Unsicherheitsgefühle und Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung .....	220
2. Medienöffentlichkeit, Kriminalitätsfurcht und polizeipolitische Strategien.....	222
III. Skandale und spektakuläre Ereignisse als "zufällige" Einflußfaktoren der Polizeipolitik .....	225
<b>C. Das Zusammenwirken von inneren und äußeren Einflüssen</b> .....	229

<b>D. Schlußfolgerungen: Die Reformierbarkeit der Polizeiorganisationen</b> .....	232
I. Veränderungsdynamik, Reformpotentiale und Reformblockaden .....	233
II. Europäisierung als Reformchance?.....	236
<b>E. Zusammenfassung</b> .....	237
<b>3. Teil: Funktionen und Grenzen rechtlicher Steuerung der Polizeiarbeit und ihrer Europäisierung</b> .....	239
<b>A. Steuerung der Polizeiarbeit und Verrechtlichung</b> .....	241
<b>B. Grundkonzeption der rechtlichen Steuerung von Polizeiarbeit und Rechtsstaatstraditionen</b> .....	244
I. Rechtliche Steuerung der Polizeiarbeit in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden .....	244
1. Konzeption der Normenhierarchie.....	245
2. Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip.....	251
II. Rechtsstaatskonzeptionen und rechtliche Steuerung der Polizeiarbeit .....	253
1. Rechtsstaatsargumente im (polizei-)politischen Diskurs .....	254
2. Rechtsstaatsargumente und Rechtsstaatsdogmatik der nationalen Verfassungssysteme .....	255
<b>C. Funktionen und Wirkungen der Verrechtlichung von Polizeiarbeit</b> .....	260
I. Steuerungsfunktionen von Verrechtlichung und ihre Nebenwirkungen .....	261
1. Begrenzend-regulative Funktionen .....	261
2. Erweiterung der polizeilichen Kompetenzen durch Scheinregulierung .....	264
3. Administrativ-organisatorische Funktionen und hierarchische Steuerung der Polizeiarbeit .....	270
II. Einflußfaktoren jenseits von Steuerungsententionen.....	274
1. Kompromißhaftigkeit von Verrechtlichung der Polizeitätigkeit .....	274
2. Symbolische Funktionen von Verrechtlichung der Polizeitätigkeit.....	275
III. Legitimierung polizeilichen Handelns als übergreifende Funktion von Verrechtlichung.....	282
<b>D. Gesetzgebungsschübe in der Polizeipolitik seit den 1970er Jahren</b> .....	283
I. Polizeipolitische Gesetzgebungsschübe in der Bundesrepublik Deutschland .....	284
1. 1970er Jahre: Von der Reformpolitik zur Anti-Terror-Gesetzgebung... ..	284
2. 1980er Jahre: Formalverrechtlichung der informationellen Selbstbestimmung und Erweiterung der polizeilichen Kompetenzen ... ..	287

3. 1990er Jahre: Wechsel zum Legitimationsmuster "Organisierte Kriminalität" .....	292
4. Funktionen und Auswirkungen der Gesetzgebungsschübe .....	294
II. Polizeipolitische Gesetzgebungsschübe in Frankreich .....	295
1. Von "Liberté et Sécurité" zur symbolischen Verrechtlichung der Polizeimodernisierung .....	295
2. Von der bürgerlich-konservativen Anti-Terrorismus- zur Anti-Einwanderungs-Gesetzgebung .....	297
3. Sozialistische und bürgerlich-konservative Verrechtlichung - konvergierende Tendenz .....	300
III. Konsensorientierte Gesetzgebung in den Niederlanden .....	302
IV. Gesetzgebungsschübe - Parallelen und Unterschiede .....	304
<b>E. Europäisierung der rechtlichen Steuerung von Polizeiarbeit .....</b>	<b>306</b>
I. Wachsende Bedeutung rechtlicher Regelungen für die Polizeikooperation .....	306
II. Erste Verrechtlichungsform: Organisationsstatuten .....	311
III. Zweite Verrechtlichungsform: Polizeiliche Kooperationsinstrumente .....	315
1. Verpflichtung zur Mitwirkung, Hilfeleistung und Kommunikation .....	315
2. Duldung von Polizeiaktionen anderer Mitgliedstaaten auf dem eigenen Hoheitsgebiet .....	318
3. Informationstechnik und Datenbanken .....	324
4. Verbindungsbeamte .....	331
5. Rechtshilfe und Auslieferung .....	332
IV. Dritte Verrechtlichungsform: (Straf-)Rechtsharmonisierung .....	334
V. Vierte Regelungsform: Rechtsschutz gegen Maßnahmen der internationalen Polizeikooperation .....	339
VI. Wechselwirkungen zwischen der Verrechtlichung auf der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene .....	340
1. Nationalstaatliche Einflüsse auf die Gestaltung von Polizeikooperationsabkommen .....	341
2. Rückwirkungen europäischer Verrechtlichung auf das nationalstaatliche Recht .....	343
VII. Grenzen der rechtlichen Steuerung durch internationale Polizeiabkommen .....	347
<b>F. Kontrolle der Polizeiarbeit als alternative Steuerungsform .....</b>	<b>349</b>
I. Hierarchisch-administrative Binnenkontrolle .....	350
II. Kontrolle der Polizeiorganisationen von außen .....	353
1. Kontrolle durch die Justiz .....	353

2. Kontrolle durch die Parlamente.....	355
3. Unabhängige externe Institutionen der Polizeikontrolle.....	356
4. Kontrolle durch eine kritische Öffentlichkeit.....	357

III. Perspektiven für eine unabhängige Polizeikontrolle in Europa .....	360
---	-----

<b>G. Zusammenfassung: Funktionen und Grenzen der rechtlichen Steuerung von Polizeiarbeit zwischen nationalstaatlichen Traditionen, Europäisierungstendenzen und symbolischer Politik.....</b>	<b>361</b>
--	------------

<b>4. Teil: Krisenerscheinungen der Polizeiarbeit, europäische Politikkonzepte und Verrechtlichung.....</b>	<b>363</b>
---	------------

<b>A. Erstes Krisenfeld: "Bekämpfung" schwerer Kriminalität und heimliche Informationsbeschaffung.....</b>	<b>364</b>
--	------------

I. Konstellationen der politischen Auseinandersetzungen über die "Bekämpfung" schwerer Kriminalität.....	365
--	-----

II. "Operative" Ermittlungsmethoden und internationale Kooperation als polizeiliche "Bekämpfungsstrategien".....	367
--	-----

III. "Operative" Ermittlungsmethoden, Krise der Strafverfolgung und Verrechtlichungsstrategien in der politischen Auseinandersetzung .....	368
--	-----

1. Heimliche Informationsbeschaffung durch Personen .....	370
---	-----

2. Heimliche Informationsgewinnung durch technische Mittel .....	379
--	-----

3. Observation an der Schnittstelle zwischen der heimlichen Informationsgewinnung durch Personen und durch technische Mittel.....	392
---	-----

IV. Verrechtlichung von Ermittlungsbefugnissen als symbolischer Ersatz für politische Problemlösungen.....	393
--	-----

<b>B. Zweites Krisenfeld: Häufig vorkommende Kriminalität.....</b>	<b>395</b>
--	------------

I. Krisenphänomene und Konstellationen der polizeipolitischen Auseinandersetzungen.....	396
---	-----

II. Prävention als Krisenbewältigungsstrategie.....	398
---	-----

1. Präventionsbegriffe und Präventionskonzepte.....	398
---	-----

2. Sozialpolitische Präventionskonzepte und Krise der Polizeiarbeit.....	400
--	-----

III. Entkriminalisierung - Gegentendenz oder Ergänzung zur sozialpolitischen Prävention?.....	405
---	-----

IV. Residuen polizeilich-repressiver Strategien und ihre Verrechtlichung .....	406
--	-----

V. Perspektiven der Krisenbewältigung.....	407
--	-----

<b>C. Drogenpolitik - Schnittstelle zwischen den Krisenfeldern der Polizeiarbeit</b> .....	407
I. Drogenkonsum, Kriminalpolitik und Reaktion auf Krisenerscheinungen der Polizeiarbeit .....	408
1. Drogenprohibition und Effizienz Krisen der Polizeiarbeit .....	408
2. Drogenprohibition als Leitmotiv der internationalen Polizeikooperation .....	410
II. Rechtliche Instrumente der Drogenprohibition als Ursache und Folge von Krisenerscheinungen .....	411
1. Internationale Abkommen als Ausgangspunkt der Drogenprohibition .....	411
2. Nationalstaatliche Verrechtlichungskonzepte zwischen Repression und Toleranz .....	412
3. Drogenprohibition als Katalysator für den Ausbau von Polizeikompetenzen .....	415
4. Perpetuierung der repressiven Linie durch Polizeikooperationsabkommen .....	416
III. Abhilfe für Krisenerscheinungen der Polizeiarbeit durch eine Aufhebung der Prohibitions politik? .....	417
<b>Zusammenfassung</b> .....	418
I. Zentralisierungs- und Modernisierungstendenzen in den Nationalstaaten und in Europa.....	418
II. Polizeipolitische Strategien und Krise der Steuerung durch Recht .....	419
<b>Résumé français</b> .....	421
<b>English Abstract</b> .....	423
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	426
<b>Sach- und Personenregister</b> .....	463