

DOK

## Wer regiert das Bundeskriminalamt?

**Die Wiesbadener Behoerde duempelt fuehrungslos vor sich hin, die Mitarbeiter sind demotiviert / Dieter Schenk skizziert Vorstellungen fuer eine Reform des BKA.**

### Die Entwicklung

1951 hatte das Bundeskriminalamt (BKA) 355 Mitarbeiter, 1972 waren es 1800, die bis 1980 auf 3300 anstiegen. Heute naehert man sich der Grenze 4500. In den siebziger und bis weit in die achtziger Jahre boomte das BKA in ungeahnter Weise. Die immense Ausweitung der Personal- und Sachmittel wurde mit der Notwendigkeit der Terrorismusbekaempfung begruetet; kein Haushaltspolitiker der etablierten Parteien mochte sich den Forderungen verschliessen und etwa in den Verdacht geraten, gegen die Bekaempfung von Roter Armee Fraktion (RAF) und Roten Zellen (RZ) zu sein, ein hochgepushtes Menetekel der Staatsbedrohung.

Zum Sympathisant wurde gestempelt, wer darauf hinwies, dass diese Gruppe zwar gefaehrlich, ihr Morden verbrecherisch ist und adaequate staatliche Gegenmassnahmen notwendig seien, dass aber der demokratische Staat in seinen Grundfesten genau so wenig erschuettert werde, wie diese Terroristen einen Rueckhalt in der Bevoelkerung faenden.

Als Meister im Verwischen der Grenze zwischen Extremismus und Terrorismus betaetigten sich nicht nur Politiker, sondern auch das BKA. Dies nicht nur aus Ueberzeugung durch Verlagerung der Verdachtsstrategien bis in Buergerinitiativen oder amnesty international hinein, sondern auch aus dem Kalkuel heraus, optimale Instrumente der Verbrechensbekaempfung zu fordern.

Ueberzogene gesetzliche Massnahmen, vom Radikalenerlass bis zum Kontaktsperregesetz, flaechendeckende Rasterfahndungen und die Etablierung der Informationstechnik, schadeten mehr, als dass sie nutzten. Die Haerte der Polizei, unmenschliche Isolierhaft, unfaire Gerichtsverhandlungen mit einem fragwuerdigen Gesinnungsstrafrecht, Belaestigung breiter Bevoelkerungskreise durch staatliche Ueberpruefungs- und Kontrollmassnahmen arbeiteten den Kraefte in die Haende, die es eigentlich zu bekaempfen galt, lieferten die Argumente, deren Nachwuchs zu rekrutieren. Der Staat liess es an gelassener Souveraenitaet fehlen

und missachtete den Verfassungsgrundsatz des Uebermassverbots.

Mit dem Zusammenbrechen des Ostblocks und dem Fall der Mauer fehlten nicht nur der Bundeswehr die Feinde und den Nachrichtendiensten die Schlapphuete der Gegenseite, sondern auch der Polizei die "Gefahr von links", spaetestens als die letzten RAF-Refugien in der Ex-DDR ausgehoben waren und die, die sich als gefangene Revolutionaere verstehen, ein Einlenken signalisierten. Ob die RAF wirklich am Ende ist, ein Dutzend Kaempfer der Kommandoebene im oder ausserhalb des Knastes eine Gefahr darstellen, sei dahingestellt. Fest stand jedenfalls, dass mit ihnen Politik wie bisher nicht mehr zu machen war. Wohl aber mit der Organisierten Kriminalitaet, was immer das auch ist, keiner weiss es so genau zu definieren. Um jedoch Personalabbau zu verhindern, Aufgaben und Kompetenzen nicht einzubuessen, oeffentliche Bedeutung und politisches Gewicht nicht zu verlieren, auch um eigene Pfrunde zu retten dafuer kam die Organisierte Kriminalitaet gerade recht. Ein Phaenomen, das eigentlich von der Polizei auch vom BKA in erster Linie, wenn nicht ueberhaupt, mit Rauschgiftkriminalitaet und deren Bekaempfung gleichgesetzt wird. Das zu behaupten ist deshalb berechtigt, weil die geforderten gesetzlichen Eingriffsermaechtigungen darauf zugeschnitten sind.

Mehr als sechs Millionen bekanntgewordene Straftaten im Jahr sind nicht wegzudiskutieren, besonders nicht die dramatische Steigerung der Eigentumsdelikte. Was viele aber nicht erkennen koennen oder wollen, ist der Unterschied zwischen objektiver Bedrohung durch die Alltagskriminalitaet einerseits und dem subjektiven Sicherheitsempfinden andererseits. Letzteres wird hochstilisiert zu einer massenhaften Bedrohung, naemlich durch Organisierte Kriminalitaet.

Das Schueren von Aengsten ist ein durchschaubares und trotzdem wirkungsvolles Strickmuster, nach dem starken Staat zu rufen. Als "stark" hat sich der Staat bereits erwiesen, denn die Salamtaktik, Grundrechte abzubauen, ist in der Tat ein starkes Stueck. Bereits legalisiert wurden: Verdeckter Ermittler, Kronzeuge, polizeiliche Observation, Rasterfahndung, kleiner Lauschangriff. Bei der Telefonueberwachung sind wir bereits Weltmeister.

Aber die Forderungen, verfochten vom BKA als Speerspitze, gehen darüber hinaus, anstatt erst einmal die bisherigen Ergebnisse zu analysieren und zu bilanzieren, wie es Hessens Datenschutzbeauftragter Professor Hassemer verlangte. Auf der Tagesordnung stehen weiterhin der grosse Lauschangriff, das Begehen milieubedingter Straftaten durch verdeckte Ermittler, Vorfeldermittlungen ohne konkreten Tatverdacht, Einsatz von Verfassungsschutz und BND auf dem Felde der Polizei bis hin zum Einsatz der Bundeswehr im Inneren des Staates.

Alle diese Massnahmen werden nicht dazu beitragen, die Organisierte Kriminalitaet wesentlich zu beeinflussen. Auch in den USA z.B. ist der nationale Drogenbekampfungplan trotz aehnlicher Massnahmen gescheitert, genau so wie dort auch die Verbrechensrate staendig steigt. Der Schaden, den der demokratische Rechtsstaat nimmt, wird erneut groesser als der Nutzen sein.

Das BKA hat ueber zwei Jahrzehnte Linksextremismus/-Terrorismus mit einer Abteilung von 300 Beamten bekaempft und Rechtsextremismus/-Terrorismus mit einem Referat von 30 Beamten. Das trug dem Amt zu recht den Vorwurf ein, auf dem rechten Auge blind zu sein. Die Anschuldigung, mit zweierlei Mass zu messen, ist noch immer nicht vom Tisch, was die polizeiliche Bewaeltigung des Neonazi-Problems angeht. Das kann politisch beeinflusste Gruende aber auch Ursachen haben, die sich psychologisch erklaren lassen.

Ohne alle Polizisten ueber einen Kamm scheren und damit beleidigen zu wollen, beweisen aber doch die Vorgaenge in Fulda, dass ganz grundsuetzlich vielen Ordnungshuetern Toleranzbereitschaft (umgesetzt in Polizeitermini wie pflichtgemaesses Ermessen und Verhaeltnismaessigkeitsgrundsatz) leichter faellt, wenn es sich um ein Gegenueber des rechten Spektrums handelt.

### **Die BKA-Fuehrungsstruktur**

Wer regiert zur Zeit das BKA? Vermutlich niemand, denn das Amt des Praesidenten ist beschaedigt, der Praesident angeschlagen. Der Vizepraesident wurde gefeuert, der Nachfolger ist dabei, sich einzuarbeiten. Das Amt duempelt vor sich hin, die Abteilungspraesidenten halten den Dienstbetrieb aufrecht, der Kreis der Mitarbeiter ist frustriert ob des Prestigeverlustes und verunsichert, nicht zuletzt durch seinen obersten Dienstherrn und dessen Schelte. So in etwa ist, wie man hoert, der Status quo. Deutschlands Ganoven und die, die man dafuer haelt, lachen sich ins Faeustchen.

Die Soll-Vorstellung: Die Amtsleitung besteht aus

dem Praesidenten, Vizepraesidenten und einem Dutzend Abteilungspraesidenten. Ein Fuehrungsgremium, das sich regelmaessig trifft, in dem die grundsuetzliche Politik des Hauses gemacht wird. Die hat der Praesident intern und extern zu vertreten, nicht als Primus inter pares, sondern als der Topmanager des BKA.

In Realitaet hat das nicht funktioniert, weil man offensichtlich 4500 Mitarbeiter so nicht fuehren kann. Der Unterschied zu einem Industrieunternehmen duerfte in der Aufgabenkomplexitaet liegen, die im Sicherheitsbereich weitgehend unberechenbar ist. Waehrend vereinfacht gesehen in Handel und Industrie, zum Beispiel bei Herstellung und Vermarktung eines Produktes, die internen Planungen ueberschaubar ablaufen und die externen Einfluesse in der Regel die Ausnahme bilden, unterliegt das "Sicherheitsgeschaeft" permanent und kurzfristig veraenderten Beurteilungskriterien, die zudem so gut wie immer Oeffentlichkeitswirkung haben, auf Fehler der Entscheidungstraeger durch die Massenmedien ueberprueft und durch politisch kontroverse Meinungen beeinflusst werden.

In konjunkturell schwierigen Zeiten haeuften sich im uebrigen, wie man derzeit erleben kann, auch die Managerprobleme grosser Unternehmen, weil sie ebenfalls unberechenbaren Imponderabilien ausgesetzt sind, was dort die Ausnahme und im Sicherheitsbereich eher die Regel ist. Die Fehlerquote von Entscheidungstraegern ist trotz datenverarbeitender Hilfsmitteln um so groesser, je kurzfristiger die Informationen wechseln, die eine Entscheidung beeinflussen, je hoeher der oeffentliche Druck ist und das gilt fuer den Sicherheitsbereich je weitreichender die Konsequenz einer fehlerhaften Entscheidung auf unterer Ebene sich nach oben auswirken kann (z.B. die Nichtfestnahme von Christian Klar u. a. im Odenwald aufgrund der kriminaltaktisch falschen Entscheidung eines Observationsbeamten, was ein mittleres Erdbeben im politischen Bereich ausloeste). Die Vorfaelle in und um Bad Kleinen liefern eine Reihe weiterer Beispiele.

Eine *Conditio sine qua non* guten Managements ist die Informationspolitik. Gerade die hat im BKA weder vertikal noch horizontal funktioniert, was zum einen an der Groesse des Amtes liegt. Die Amtsleitung erfahrt nicht zuverlaessig, welches die Beduerfnisse der Basis sind und kann selbst ihre Entscheidungen nicht ausreichend verstaendlich machen.

Auf dem langen Weg der Informationen sitzen zu viele Filter. Das kann dann die Konsequenz haben, dass ein Sachverhalt auf diesem Weg andere

Akzentuierungen erfährt, und die Entscheidung der Spitze bei dem Sachbearbeiter Unverständnis verursacht, weil seine Priorität eine ganz andere gewesen war. Ueberhaupt fühlt sich die Sachbearbeiterebene mit ihrem Know-how zu selten gefragt, kommt sich uebergangen vor und resigniert irgendwann.

Das liegt an dem recht strengen hierarchischen Aufbau, der mit Beginn des sogenannten hoeheren Dienstes eine Art Schallmauer errichtet, welche das Amt in Arbeitsbienen und Drohnen aufteilt, letztere kopflastig als Akademiker. Die Mehrheit des Amtes, die "Unterschicht", gehoert dem gehobenen Dienst an, dessen Berufszufriedenheit zu wuenschen uebrig laesst, wie eine interne Untersuchung bereits vor Jahren aufzeigte.

Dass Informationsfluesse und Entscheidungswege zu lang sind, auch durch nicht kontrollierbare informelle Kanäle beeinflusst werden und oft die Praxisorientiertheit vermissen lassen, ist die eine Seite. Ein anderer Mangel besteht im Verhalten von Vorgesetzten der sechs (!) Ebenen zwischen Sachbearbeiter und Praesident, die ihr Herrschaftswissen nach dem Grundsatz "Wissen ist Macht" fuer sich behalten.

Das wiederum ist typisches Merkmal eines autoritaeren Fuehrungsstils, den der Praesident auch schon mal oeffentlich eingeraeumt und bedauert hat, das Problem allerdings dadurch geloest sieht, dass es sich um eine aeltere Vorgesetztergeneration handelt, die nach und nach durch Pensionierung ausscheidet. Ob die Art der Auswahl des BKA-Nachwuchses, dessen Ausbildung fern der Freiheit von Wissenschaft und Lehre (besonders in der Polizeifuehrungsakademie) und das strikte Beurteilungssystem als wesentlicher Gradmesser einer Befoerderung einen anderen, besseren Typ Vorgesetzter hervorbringt, ist die Frage. Ganz zu schweigen von den beschaemend schlechten Aufstiegschancen von Frauen in von der Maennerriege konsequent besetzt gehaltene oberste Fuehrungspositionen, obwohl gerade Frauen mit ihrem Gespueer vielleicht das starre Hierarchiegefuege aufbrechen koennten.

Ein weiteres Charakteristikum des BKA sind maechtige Abteilungen, die teilweise von ihrer Bedeutung und von ihrer Beamtenzahl her ein Eigenleben fuehren, quasi Staat im Staate sind. Die Abteilungsleiter sind Abteilungspraesidenten, das kommt nicht von ungefaehr, manche praesidieren nicht unter, sondern neben oder ueber dem BKA-Praesidenten. Das im Griff zu behalten, beduerfte es eines von persoenlicher und fachlicher Autoritaet gepraeagten Praesidenten und Abteilungsleitern, die dem kooperativen Fuehrungsstil verpflichtet sind. Kollegial gepraeagte Fuehrung Bundesinnenminister

Kanther stellt sich vor, dem Praesidenten drei Hauptabteilungsleiter als Fuehrungsgremium an die Seite zu geben, was vordergruendig demokratisch klingt. Die Aufgabe des Praesidenten will er auf den repraesentativen Bereich im In- und Ausland beschaenken. Zudem will er die zwolff Abteilungen auf neun reduzieren, so dass je ein Hauptabteilungsleiter drei Abteilungen vorsteht. Zunaechst einmal ist das alter Wein in neuen Schlaechen, die Hauptabteilungsleiter gab es naemlich schon einmal und haben sich nicht bewaehrt. Einfach deswegen nicht, weil sie keine Arbeit fanden, denn die potenten Abteilungsleiter regierten an ihnen vorbei. In Wiesbaden wurde diese Organisationsform wieder eingestellt. Wenn Kanther die Zahl der Abteilungen reduzieren will, dann sicher nicht den Personalbestand, denn den hat er mit neuen Kompetenzen vor, zu vergroessern. Also entstehen aufgeblaechte Abteilungen mit den bereits geschilderten Nachteilen.

Die Entmachtung des Praesidenten degradiert diesen zum Fruehstuecksdirektor. Das kann sich nur ein schlecht beratener Minister wuenschen. Denn ein starker Praesident waere optimal fuer seinen Minister, einer der rechtsstaatlich denkt und handelt und sich gegen extreme Forderungen der Politik zur Wehr setzt, auch um Schaden von der Politik abzuhalten.

Es muesste ein Praesident sein, der Stroemungen in seinem Haus, wie Law-and-order-Denken und angepassten Kriminalperfektionismus, was eine brisante Mischung sein kann, neutralisiert. Es spricht nicht fuer das Demokratieverstaendnis des Innenministers, wenn er sich getreue Vasallen seines Ministeriums als bestmoegliche Amtsleitung des BKA vorstellt und nicht den Vorteil realisiert, weittragende Entscheidungen im Sicherheitsbereich aus kontraer diskutierten Meinungen erwachsen zu lassen.

Kanther hat die Vision, dass dieses Gremium vorstandsaehnliche Zuege besitzen soll. Bei dieser Metapher draengt sich auf zu fragen, wer denn dann der Aufsichtsrat dieses Vorstandes waere? Das Bundesinnenministerium (BMI) als Vorstand und Aufsichtsrat in einer Institution?!

### **Politisierung des BKA**

Das leitet ueber zum Kernpunkt Kanthers Forderungen und was er eigentlich will, naemlich seinen Einfluss im BKA omnipraesent werden zu lassen. Wohlgermerkt ist er Politiker und kein Kriminalist. Der Primat der Politik ist nicht in Zweifel zu ziehen. Die Politik muss die Rahmenbedingungen setzen und die notwendigen Gesetze veranlassen, nach denen Sicherheitsbehoerden zu arbeiten haben. Auch

obliegt dem BMI richtigerweise eine Fachaufsicht ueber das BKA, waehrend die Dienstaufsicht Sache des BKA-Praesidenten ist. Kanthers Intentionen gehen darueber hinaus. Dagegen draengen sich rechtsstaatliche und polizeifachliche Bedenken auf: Wollte man den Polizeifuehrer durch den politischen Fuehrer ersetzen, hiesse das, vom Primat der Politik zur Dominanz der Politik zu wechseln. Das liesse Entscheidungen im Sicherheitsbereich mit allen politischen Abhaengigkeiten und Ruecksichtnahmen erwarten. Ausserdem legt uns die NS-Vergangenheit eine gewisse Zurueckhaltung in solchen Fragen auf. Hinzu kaeme die Gefahr des Missbrauchs, denn noch ist z. B. nicht vergessen, dass ein BMI-Staatssekretaer Dossiers ueber anders gesinnte Bundestagsabgeordnete anlegen liess. Polizeifachlich ist anzumerken, dass sich die Ministerialbuerokratie nicht eine Fachkompetenz anmassen sollte, die sie nicht besitzt.

Im uebrigen ging das schon einmal schief. Der letzte BKA-Vizepraesident kam aus dem BMI. Er blieb im BKA ein Fremdkoerper und wurde desavouiert. Die ueberwiegende Mehrheit im BKA will fachgerechte Polizeiarbeit leisten und hat eine Aversion gegen zu starken politischen Einfluss aus Bonn. Um die Gefahr des Unterlaufens sollte Herr Kanther wissen und sich darueber vom ehemaligen BKA-Vize unterrichten lassen.

### **Personal reduzieren - Zustaendigkeiten aendern**

Ob man das Bundesgesundheitsamt aufloesen darf, entzieht sich meiner Beurteilung. Das BKA jedenfalls kann man nicht beseitigen. Es ist notwendig, so lange Kriminalitaet ein Teil der Gesellschaft ist und man ihren Auswuechsen, wenn auch nicht um jeden Preis, Herr werden muss, selbst wenn die Ansaetze hierzu oft ausserhalb der Polizei liegen. Das BKA erfuehrt wichtige und rechtsstaatliche Aufgaben, zum Beispiel in der kriminalwissenschaftlichen Unterstuetzung der Beweisfuehrung und anderen Fachdiensten. Andererseits ist diese Mammutbehoerde nicht mehr ueberschaubar und so auch nicht regierbar.

Man sollte den Gigantismus stoppen und das BKA abspecken nach der Devise, dass alles dort nicht bearbeitet gehoert, was in den Laendern erledigt werden kann, denn nach wie vor steht im Grundgesetz, dass Polizei Laendersache ist. Absurd erscheint es, noch weitere Kompetenzerweiterungen und Personalerhoehungen zu planen. Wenn das BKA 30 Prozent des weltweiten Interpolschriftverkehrs bestreitet, dann stimmt irgend etwas nicht, denn Deutschland ist nicht Nabelschnur globaler Delinquenz.

Das haengt aber mit dem im BKA praktizierten

Perfektionismus zusammen, nur die aufwendigsten, teuersten und optimalsten Loesungen anzustreben. Berufskollegen in Nachbarstaaten, die auch internationale Kriminalitaet erfolgreich bekaempfen, ruempfen darueber die Nase. Ueberhaupt sollte die Interpol-Zusammenarbeit mit mehr Fingerspitzengefuehl betrieben werden. Haushaltsmittel und Personal koennten im Bereich der Polizeientwicklungshilfe eingespart werden, um endlich die Kooperation mit rechten Diktaturen, also mit Folterregimen, zu beenden. Auch sollte man mit Europol, einer vom BKA gezeugten und vehement forcierten Institution, kuerzer treten, von der niemand weiss, wer sie wirksam kontrolliert und die ohne Rauschgiftbekaempfung ohnehin ihre Daseinsberechtigung verliert.

Personaleinsparung durch Aufgabenverringering koennte einhergehen mit einer solchen durch Beendigung von Zustaendigkeiten. In der Rauschgiftbekaempfung hat das BKA in Europa eine Schrittmacherfunktion uebernommen. Das bindet weite Bereiche der Kapazitaet des Amtes. Aus dieser Aufgabe sollte man sich Zug um Zug "herausschleichen", denn laengst ist klar, dass nur eine Entkriminalisierung den schwarzen Markt austrocknet und die Polizei keine geeignete Instanz mehr ist, das Problem zu loesen. Dass ein Umdenken im BKA begonnen hat, ist Gewerkschaftszeitungen zu entnehmen und laesst hoffen.

Im BKA besteht ein Referat "Umweltkriminalitaet", das mal gerade zehn Beamte beschaeftigt, die wohl nicht viel mehr als zwei mittelgrosse Ermittlungsverfahren pro Jahr bearbeiten koennen. 0,2 Prozent seines Personals auf einem Sektor zu investieren, der mit hoher Wahrscheinlichkeit die Existenz jedes einzelnen weit mehr gefaehrdet als Organisierte Kriminalitaet, kann sich nur erlauben, wer die Macht dazu besitzt.

Vielleicht waere es also an der Zeit, Zustaendigkeiten zu veraendern und der Verfassungswirklichkeit anzupassen, zum Beispiel zur angemessenen Bekaempfung des Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus und durch Reformen besonders auf dem Gebiete der Wirtschaftsverbrechen. So durch Freisetzen der notwendigen Kapazitaeten zur Bekaempfung der kriminellen Kapitalbeschaffung (wie Subventions-, Kredit-, Anlagen-Betrug etc.), der kriminellen Kapitalverwertung (wie Umwelt-, Nuklear-, Giftmuell- Waffenexportkriminalitaet etc.) und der kriminellen Kapitalsicherung (z.B. Korruption), wie es der Position von BCC Business Crime Control entspricht.

Wuerde das BKA solche neuen Felder erfolgreich abdecken und dem Buerger vermitteln, dass nicht

nur die "Kleinen" gefangen werden, koennten Pluspunkte fuer das angeschlagene eigene Image verbucht, aber auch das Vertrauen in den Rechtsstaat gestaerkt werden. In dem Zusammenhang zeigen die justizielle Protektion fuer einen Lappas oder einen Imhausen oder die politische Protektion fuer einen Schalck-Golodkowski, dass man es nicht bei der Reform der obersten Sicherheitsbehoerde bewenden lassen darf. Dringend geboten waere auch, dass das BKA sich im Bereich der Praevention oeffnet und eine Zusammenarbeit mit solchen Gruppierungen foerdert, die im Sinne einer sozialen Praevention Vorfeldarbeit und Grundlagenforschung leisten nicht gegen die Polizei, sondern in sinnvoller Datenbank FR

Dokumentenummer: 03104152

Ergaenzung zu ihr, wie z. B. amnesty international, Greenpeace oder BCC Business Crime Control. Abschliessend sei festgestellt, dass das BKA seit den Vorgaengen in Bad Kleinen erstmals gezwungen ist, seine Monopolstellung in Frage stellen und sich in die Karten schauen zu lassen. Darin liegt eine grosse Chance, die selbst im Super-Wahljahr nicht verschenkt werden darf. Ein Resultat ist kaum zu finden, wenn man auf die BKA-Mitarbeiter einpruegelt und das Heil in der Politik sucht. Ein Innenminister als Oberpraesident des BKA, egal von welcher Partei, waere jedenfalls die schlechteste aller Loesungen.

NAC

**Fuer geaenderte Zustaendigkeiten und Verringerung des  
Personals beim Bundeskriminalamt (BKA)**

hat sich der ehemalige BKA- Kriminaldirektor  
Dieter Schenk ausgesprochen. Dokumentation Seite  
Datenbank FR  
Dokumentnummer: 03117905

12