

Polizei in Entwicklung

~

P

## *Perspektiven der Polizeifunktion*



Originaltitel: Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie.

Übersetzung: Overtaal, Utrecht

Endredaktion: F.C. Hoogewoning, Niederländisches Polizeiinstitut, Den Haag

ISBN - 13: 978-90-76438-08-5

ISBN - 10: 90-76438-07-2

# Polizei in Entwicklung

## *Perspektiven der Polizeifunktion*

Projektgruppe Perspektiven der Polizeifunktion,  
Rat der Polizeipräsidenten  
© NPI, Den Haag, 2006

## Vorwort

“Bleiben wir bei dem stehen, was unsere Vorfahren uns weitergaben, tun wir selbst nichts, widersetzen wir uns rechtzeitiger Verbesserung, dann gibt es keinen Fortschritt, sondern völlige Umwälzung. Jede Epoche hat ihr eigenes Bewegungsprinzip; lässt man dieses auf sich beruhen, entsteht in der folgenden Epoche Verwirrung in der Bewegung”, so Thorbecke in seinen Historischen Skizzen aus dem Jahre 1872.

Mit diesem Zitat begann der Bericht *Politie in Verandering* (‘Polizei im Umbruch’) aus dem Jahre 1977. Und die Worte des großen Politikers und Denkers gelten noch ohne Einschränkung. Der Bericht der Projektgruppe Organisationsstrukturen (*Projectgroep Organisatie Structuren*) entstand auch aus der Identitätskrise der sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts heraus. Nach der Verwaltungskrise des Jahres 1993 (die Reorganisation) und der Autoritätskrise des Jahres 1995 (Van Traa), scheint es mittlerweile nötig zu sein, zu kontrollieren, ob die Eckpfeiler richtig stehen. Wenn wir das versäumen, drohen wir uns in einer Erhöhung des Leistungsdrucks, in Überforderung und in der Fragmentierung der Funktion festzufahren. Dann steuern wir, ohne es zu wollen, im Jahre 2005 geradewegs auf eine Krise zu. Darum müssen wir die Eckpfeiler neu setzen, bevor es zu spät ist. Man kann es auch positiver ausdrücken: Lasst uns einige durchgreifende Änderungen vornehmen, die Zeit ist reif dafür.

Zehn Jahre nach der Bildung der Regionen sind die gesamten Korps zu der Einsicht gelangt, dass wir den Kurs ändern müssen. Nicht, dass die Reorganisation ansonsten kein Erfolg war, im Gegenteil. Aber seit *Polizei im Umbruch* und seit der Reorganisation des Jahres 1993 hat es in der Welt so viele Veränderungen gegeben, dass eine Neubewertung von Mission, Perspektive und Strategie erforderlich ist. Damit sagen wir gleichzeitig, dass es uns nicht um das System geht. Änderungen des Systems sagen

nichts über die Polizeifunktion und das Fach aus. Und gerade dies letztere liegt uns am Herzen.

In der Perspektive von *Polizei im Umbruch* sollte die Polizei in kleinem Maßstab, integral und eigenverantwortlich auf die Bürger in den Stadtteilen ausgerichtet sein. Nicht als Ausführungsorgan, sondern selbstständig lieferte sie einen Beitrag zu Sicherheit und Lebensqualität. Die Reorganisation des Jahres 1993, die größte Behördenfusion und Operation zur Steigerung der Effizienz in der Geschichte, änderte nichts an dieser Perspektive.

Die Niederlande haben eine gesellschaftlich integrierte Polizei erhalten. Durch ihre regionale Organisationsform ist die Polizei stark auf ihre eigene Umgebung ausgerichtet, insbesondere auf die Bürger in den Dörfern und Stadtteilen. Gleichzeitig ist sie in der Lage, Großereignisse angemessen zu begleiten, bei Bedarf in Zusammenarbeit. Die Niederlande werden sicherer. Dies ist eine wichtige Feststellung.

Natürlich wurden im Laufe der Jahre am ursprünglichen Modell notwendige Änderungen vorgenommen. So wurde die Effizienz der Organisation gesteigert und die Arbeit zielgerichteter gestaltet. Die Polizeikorps arbeiten viel professioneller, mit großem Augenmerk auf der Steigerung des Erfolges. Dies lässt sich an den Ergebnissen der Korps und an den Entwicklungen im Qualitätsmodell deutlich ablesen.

Wenn alles so gut läuft, warum müssen dann die 'Eckpfeiler neu gesetzt werden'? Die Antwort auf diese Frage ist klar: weil die Umstände es erfordern!

Was will ich damit sagen? In groben Zügen Folgendes: Die Periode der Toleranz ist um die Jahrhundertwende zu Ende gegangen; der heutige Zeitgeist verlangt die Durchsetzung der Normen durch Repression. Und es kommt noch einiges andere dazu. Erstens ist die Zahl des Aufsichtspersonals und der Fahndungsbeamten außerhalb der Polizei stark angestiegen (horizontale Fragmentierung). Dann hat der private Sicherheitssektor auch Zugang zum öffentlichen Bereich erhalten, unter Umständen in Zusammenarbeit mit der Polizei (vertikale Fragmentierung). Und schließlich haben nationale und internationale Entwicklungen zur Politisierung des Sicherheitssektors geführt. Die Spannungen, die Immigration/Migration mit sich bringen, bereiten Sorgen, insbesondere in den größeren Städten. Terror und Terrorandrohungen jagen Angst ein und werfen die Frage auf, ob unsere Gesellschaft noch ausreichend geschützt ist. Es erhebt sich die Frage, ob die Gesellschaft durch die abnehmende Wehrhaftigkeit nicht zu verletzlich geworden ist. Die offenen Grenzen, die explosiv zunehmende Mobilität, die Mobilität als Massenphänomen und die mit diesen Faktoren zusammenhängende Anonymität haben sich in zunehmendem Maße als wichtige kriminogene Faktoren erwiesen. All diese Entwicklungen kommen in diesem Bericht zur Sprache und es ist wichtig, dass dies geschieht.

Die Projektgruppe betont, dass die Polizei weiter vor allem eine dominante Rolle im öffentlichen Bereich spielen muss. Schließlich ist dies der Bereich, wo sich der Rechtsstaat am ausdrücklichsten manifestiert. Dazu gehört in kleinem Maßstab, aber mit Nachdruck, die Anwesenheit der Polizei in Dörfern und Stadtteilen.

Neu ist das Konzept, dass aufmerksame Präsenz in den Hauptinfrastrukturen ein wichtiger Beitrag zu mehr Sicherheit und zum Zurückdrängen der Kriminalität sein kann. Wir müssen noch intensiver, klüger und integraler ermitteln. Die Sammlung von Informationen muss einen noch höheren Stellenwert einnehmen

und funktioneller Belange entledigt werden. Für die gesamte Polizei gilt, dass Information wie ein wertfreies 'Produktionsmittel' fungieren können muss.

Um die öffentliche Funktion der Polizei zu stärken, müssen wir eine bessere Verzahnung zwischen allen Behörden erreichen, die sich mit Normüberschreitungen und mit der Bekämpfung von Kriminalität beschäftigen. Dabei müssen wir unser Augenmerk noch stärker auf die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit richten. Die Verbesserung der Zusammenarbeit in den Infrastrukturen kann dabei ein guter Ansatz sein. Die niederländische Polizei will ihren Dienst mit der Autorität versehen, die auf ihrer Professionalität und ständigen Verfügbarkeit beruht.

Wieder machte sich die niederländische Polizei daran, Eckpfeiler neu zu setzen. Weil wir wissen, dass Thorbecke Recht hatte. Unsere Suche nach dem 'eigenen Bewegungsprinzip' ist keine unerschütterliche Wahrheit, sondern ein Prozess ständiger Interaktion zwischen der Polizei und ihrer Umgebung. Daher auch der Titel dieses Berichts: *Polizei in Entwicklung*. Das Versetzen der Eckpfeiler wird Änderungen mit sich bringen. Die beste Art, damit umzugehen, ist, diese Änderungen selbst herbeizuführen.

*Amsterdam, im Mai 2005*

*Im Namen der Projektgruppe Perspektiven der Polizeifunktion,*

**Bernard Welten**  
*Vorsitzender*

# Inhalt

	Managementzusammenfassung: Zehn Punkte am Horizont	10
<b>1</b>	<b>Zu einer neuen gemeinsamen Geschichte</b>	<b>20</b>
1.1	Sicherheit ist wesentlich	21
1.2	Polizei in Bewegung	23
1.3	Polizei und Umgebung	25
1.4	Eine neue gemeinsame Geschichte	27
1.5	Projektgruppe	28
1.6	Aufbau dieses Perspektivenberichts	29
<b>2</b>	<b>Die Mission der niederländischen Polizei</b>	<b>32</b>
2.1	Einleitung	33
2.2	Die Mission der niederländischen Polizei	34
2.3	Die Mission der niederländischen Polizei: Erläuterung	34
<b>3</b>	<b>Die Situation der Polizeifunktion</b>	<b>40</b>
3.1	Einleitung	41
3.2	Politisierung der Sicherheitsfrage	41
3.3	Überforderung	44
3.4	Die weite Aufgabenstellung	45
3.5	Neue Kernaufgabendiskussion	47
3.6	Horizontale Fragmentierung der Polizeifunktion	48
3.7	Vertikale Fragmentierung der Polizeifunktion	51
3.8	Privatisierung der Polizeifunktion	52
3.9	Leistungsdruck	53
3.10	Richtungweisende Prinzipien	55

<b>4</b>	<b>Die Perspektive der niederländischen Polizei</b>	<b>60</b>
4.1	Einleitung	61
4.2	Die Perspektive der niederländischen Polizei	61
4.3	Die Perspektive der niederländischen Polizei: Erläuterung	62
<b>5</b>	<b>Die Strategie der niederländische Polizei</b>	<b>70</b>
5.1	Einleitung	71
5.2	Effektives Funktionskonzept	71
5.3	Funktionskonzept: Erläuterung	72
5.4	Effizientes Organisationskonzept	74
5.5	Organisationskonzept: Erläuterung	74
5.6	Neu bewertetes Sicherheitskonzept	76
5.7	Neu bewertetes Sicherheitskonzept: Erläuterung	76
5.8	Operationelles Konzept	79
5.9	Operationelles Konzept: Erläuterung	80
5.10	Grundbedingungen	83
5.11	Grundbedingungen: Erläuterung	83
<b>6</b>	<b>Koordination und Zusammenarbeit</b>	<b>88</b>
6.1	Einleitung	89
6.2	Projektmanagement	90
6.3	Projektmanagement: Erläuterung	90
6.4	Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Aufsichtsorganen	93
6.5	Die Beziehung zu besonderen Fahndungsdiensten und besonderen Fahndungsbeamten	95
6.6	Die Beziehung zu den Streitkräften, zum System Bewachen und Schützen, zu den Nachrichtendiensten	96
<b>7</b>	<b>Administrative Einbettung</b>	<b>100</b>
7.1	Einleitung	101
7.2	Organisatorische Anforderungen an das Polizeisystem	101
	Schlusswort	103
	Literaturverzeichnis	104
	Zusammensetzung Projektgruppe	110

# 10

Managementzusammenfassung:

## Zehn Punkte am Horizont

Die Polizei spielt eine wichtige Rolle bei der Förderung der Sicherheit der Bürger. Um diese Rolle in einer sich stark verändernden Gesellschaft gut erfüllen zu können, ist die Polizei ständig bemüht, ihre Arbeit zu verbessern. Dazu gehört die Formulierung einer gemeinsamen, zusammenhängenden Sichtweise zu den Faktoren, die zur Förderung der Sicherheit beitragen. Der Bericht 'Polizei in Entwicklung' setzt sich zum Ziel, die Grundsätze einer solchen Sichtweise zu formulieren, und zwar nacheinander die Mission, die Perspektive und die Strategie für die kommenden Jahre.

#### **Kontext: Sicherheit ist wesentlich**

Die Polizei arbeitet in einer Umgebung, die starken Änderungen unterworfen ist. Der gesellschaftliche Prozess der Modernisierung hat das Verhältnis zwischen Staat und Bürger drastisch verändert. Dies hatte tief greifende Auswirkungen auf die objektive Entwicklung der Sicherheit und darauf, wie sie empfunden wird. Der Mord an Fortuyn, die Anschläge von Madrid, der Mord an Van Gogh und die Terrorbedrohung führten zu Polarisierung, abnehmender Toleranz und Verhärtung der Fronten. Infolge der wachsenden Mobilität von Personen und Gütern, von Geld und Informationen sind lokale, überregionale und internationale Sicherheit immer stärker miteinander verwoben. Zudem sind im Laufe des letzten Jahrzehnts neue Formen von Kriminalität entstanden. Die Sicherheitsfrage ist komplexer geworden.

Mit der gewachsenen Bedrohung durch Kriminalität und Terrorismus ist die Unsicherheit ein Bestandteil unseres Lebens geworden. Die Menschen stellen sich darauf ein und tragen der Entwicklung Rechnung oder versuchen, es zu tun. Es ist daher nicht erstaunlich, dass Kriminalität und Unsicherheit von den Bürgern am häufigsten genannt werden, wenn es um gesellschaftliche Probleme geht, denen der Staat Priorität schenken muss. Daraus ergibt sich das verstärkte Interesse von Regierung und Politik für Sicherheitsfragen und das große Interesse der Medien für alles, was die Polizei tut.

Die erlebte Unsicherheit und ihre Komplexität führten unter anderem zu immer widersprüchlicheren und höheren Anforderungen an die Polizei. Sowohl bei den Bürgern als auch in den Kreisen von Regierung, Behörden, Politikern und Sicherheitspartnern gehen Erwartungen und Ansichten darüber, wie die Polizei arbeiten soll, (immer öfter) auseinander. Das Bild, das die Gesellschaft von der Polizei hat, wird diffuser: Wofür soll die Polizei stehen und wofür nicht?

## Zielsetzung und Aufbau

Ziel des Berichts *Polizei in Entwicklung* ist es, die Richtung für künftige Entwicklungen im Bereich der Polizei anzugeben. Das Dokument muss der Umgebung und der eigenen Organisation eine deutliche Botschaft vermitteln. Darin werden sehr konkrete und dringende Probleme, die mit der Polizeifunktion und der Polizeiorganisation zu tun haben, für die Polizei selbst und für Bürger, Regierung, Behörden, Politiker und Sicherheitspartner verständlich gemacht. Dazu gehört, Ordnung in eine Fülle von Ideen und Ansichten zu Teilbereichen der Polizeiarbeit zu bringen, um auf diese Weise Zusammenhänge deutlich zu machen. Dazu gehört auch, eine Richtung für die Betriebsstruktur, die durch die Polizei entwickelt wird, anzugeben, insbesondere für das Modell für die Arbeitsabläufe in der niederländischen Polizei.

Im Zentrum dieses Berichts steht die Frage, wie die Polizeiarbeit aussehen soll. Dies heißt nicht, dass die Polizei meint, der wichtigste Spieler auf dem Feld der Sicherheitsbemühungen zu sein. Der Polizei ist es vollkommen klar, dass die Verbesserung der Sicherheit nur dann möglich ist, wenn jeder einen Beitrag dazu leistet: Politik, Regierung, Staatsanwaltschaft, öffentliche und private Organisationen und nicht zuletzt die Bürger selbst. Aktive und engagierte gesellschaftliche Organisationen und Bürger mit der Fähigkeit zur sozialen Selbsthilfe sind lebenswichtig, um unser Land sicherer zu machen. Die Rolle der Polizei im Rahmen der gesamten Sicherheitsaufgaben ist relativ bescheiden. Aber es ist sehr wichtig, dass sie diese Rolle so gut wie möglich erfüllt. Dieser Bericht will nicht mehr und nicht weniger, als richtungweisend sein für Entwicklungen, die darauf abzielen, die Umsetzung der Polizeiaufgaben so gut wie möglich auf die Anforderungen abzustimmen, die die Gesellschaft stellt.

Nach einem einleitenden Kapitel wird in Kapitel 2 die Mission der Polizei vorgestellt. Diese verdeutlicht die Identität der niederländischen Polizei und befasst sich weiter mit der Positionierung der Polizei und mit der Arbeitsweise der Organisation. Danach wird die Situation der Polizeifunktion analysiert (Kapitel 3). Schlüsselbegriffe sind dabei die Politisierung der Sicherheitsfrage, die Fragmentierung und die Privatisierung der Polizeifunktion, die Überforderung der Polizei und der Leistungsdruck. Diese Analyse bildet die Grundlage für die Perspektive, die aufzeigt, wie die Polizei heute und in der Zukunft ihrer Mission Inhalt geben will (Kapitel 4). In der Strategie werden Konzepte für Funktion, Organisation, Sicherheit und Einsatz vorgestellt und erläutert (Kapitel 5). Kapitel 6 behandelt die Lenkung und die Zusammenarbeit. Im Kapitel 7 kommen die Ausgangspunkte für die verwaltungstechnische Einbettung der Polizei zur Sprache.

## Zehn Punkte am Horizont

Die wichtigsten Elemente aus dem Perspektivenbericht werden im Folgenden als zehn Punkte am Horizont zusammengefasst. Die niederländische Polizei will sich in den kommenden Jahren in dieser Richtung entwickeln.

# 1

## Die niederländische Polizei will ihren Beitrag zur Sicherheit leisten

Im Polizeigesetz ist der Auftrag ebenso klar wie allgemein dargestellt: Gesetze und Vorschriften durchsetzen, fahnden und Hilfe leisten, wenn es notwendig ist. Die spezifische Auslegung dieser Aufgabe ist zeitgebunden und kommt in Wechselwirkung mit Regierung und Gesellschaft zustande. In Zeiten, in denen die Bedrohung von Ordnung und Sicherheit nicht als sehr bedrückend angesehen wird und in denen die Gesellschaft als relativ stabil erfahren wird, kommt der Konsens über das Verständnis von den Polizeiaufgaben gewöhnlich sehr leicht zustande. Der heutige Zeitgeist ist anders. Das spezifische Verständnis vom Polizeiauftrag steht zur Debatte, und die umfangreiche Art und Weise, in der die Polizei in Anspruch genommen wird, hat in den letzten Jahren zu einer Diskussion über die 'Kernaufgaben' der Polizei geführt.

Um ihren Beitrag zur Sicherheit zu leisten, muss sich die niederländische Polizei im Kraftfeld von Politik, Gesellschaft und sogar im operationellen Bereich klar positionieren. Sie schützt die Absprachen und Institutionen, die die Glieder der Gesellschaft binden und verbinden. Sie leistet den größtmöglichen Beitrag zur Sicherheit der Bürger, soweit es in ihrem Verantwortungsbereich, in ihren Befugnissen und in ihrer Leistungsfähigkeit liegt. Gleichzeitig verkörpert sie den Rechtsstaat. Ein doppelter Auftrag also, den die niederländische Polizei übernimmt.

Die niederländische Polizei will nicht versagen, wenn es ernst wird. Unter den vielen Kräften, die eine entscheidende Rolle spielen, wenn es um die Integrität der Gesellschaft und die Sicherheit des Bürgers geht, ist die Polizei die Instanz, auf die immer Verlass ist. Auch wenn andere Spieler aufgegeben haben. Als Autorität im öffentlichen Raum ist sie zur Stelle, wo und wann immer es notwendig ist, und wahrt den Frieden. Dass die Polizei diese Aufgabe mit ganzem Einsatz erfüllen will und auch kann, hängt mit ihrer Bedeutung als Repräsentant des demokratischen Rechtsstaats zusammen, mit ihren besonderen Befugnissen darin und mit der Tatsache, dass sie keine eigenen Interessen verfolgt und mit einer Professionalität arbeitet, die für Integrität bürgt.

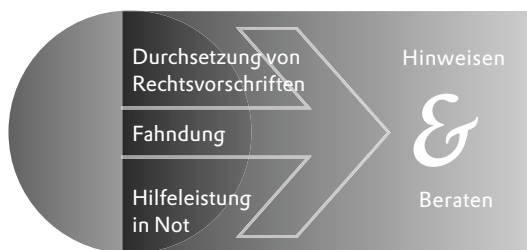
Die niederländische Polizei sieht es als ihre Verantwortung, den größtmöglichen Beitrag zur Sicherheit der Bürger zu leisten. Ihr Beitrag kommt in Wechselwirkung mit Politik und Gesellschaft zustande. Die Polizei will tun, was am meisten Erfolg bringt. Dieser Mehrwert ist die Richtschnur für die Rangordnung der Aktivitäten und für die Antwort auf die Frage, ob eine Aktivität zu einem bestimmten Zeitpunkt und an einem bestimmten Ort zu den Aufgaben der Polizei gerechnet werden muss. Außerdem möchte sie den speziellen Inhalt ihres Auftrages in Wechselwirkung mit Politik und Gesellschaft laufend weiterentwickeln. So wird die Sackgasse einer dauernden Diskussion über 'Kernaufgaben' durchbrochen.

## 2 Hinweisen und Beraten ist eine explizite Aufgabe der niederländischen Polizei

Mit Blick auf ihren gesetzlichen Auftrag nimmt die niederländische Polizei verschiedene Funktionen wahr. Sie will diese Aufgaben in ihrem Zusammenhang wahrnehmen, zugunsten von maximaler Legitimität, Effektivität und Effizienz. Innerhalb dieser breiten, zusammenhängenden Aufgabenstellung sind zu unterscheiden: Durchsetzung von Rechtsvorschriften, Fahndung, Hilfeleistung im Notfall, Hinweisen und Beratung.

Die Aufgabe, hinzuweisen und zu beraten, ergibt sich aus den drei im Polizeigesetz von 1993 genannten Aufgaben der Polizei: Durchsetzung von Rechtsvorschriften, Fahndung und Hilfeleistung. Hinweisen und Beraten bedeutet, dass die Polizei angibt, wo Politik, Staatsanwaltschaft und Partner aus ihrer Sicht einen Beitrag liefern können und müssen, um Unsicherheit zu reduzieren. Die Polizei will denn auch in ihrer Beziehung zu diesen Parteien kein passiver Spieler sein, sondern sieht sich in der Verantwortung, auf Probleme auf dem Gebiet der Unsicherheit hinzuweisen und Rat zu geben, auch im internationalen Rahmen.

### Aufgaben der Polizei



## 3 Unterordnung, aber MIT Autorität ist richtungweisend für die niederländische Polizei

Die niederländische Polizei will eine professionelle Organisation mit eigener Verantwortlichkeit sein. Sie übt ihre Tätigkeit auf sachkundige Weise und mit der Selbstständigkeit aus, die auf ihrer Professionalität beruht. Dieser professionelle Rahmen wird unter Berücksichtigung der Verantwortung der vorgesetzten Behörden mit Leben erfüllt. Dies lässt sich als *in Gebundenheit frei* charakterisieren. Auf Grund ihrer Professionalität strebt die niederländische Polizei eine Autoritätsposition gegenüber ihrer Umgebung an.

Die niederländische Polizei ist davon überzeugt, dass sie einen selbstständigen Beitrag zur Sicherheit leisten kann, in Unterordnung gegenüber der zuständigen Behörde. Diesen Beitrag kann sie auf Grund der Professionalität ihrer Mitarbeiter und ihrer Organisation und auf Grund ihrer Autorität als Frontorganisation des Staates im öffent-

lichen Bereich leisten. Dies macht die Polizei zum Bundesgenossen von Politik und Gesellschaft, wenn es um den Kampf gegen die Unsicherheit geht. Die Polizei will mit ihrem Handeln dazu beitragen, die Unsicherheit in den Grenzen des Rechtsstaates und in Erfüllung der Forderungen des Rechtsstaates zu bekämpfen. Dafür braucht die Polizeiorganisation als Ganzes einen bestimmten professionellen Spielraum. Hier liegt der Akzent nicht auf Steuerung vorab, sondern auf (horizontaler) Rechenschaft im Nachhinein über die Ergebnisse, zu denen sich die Polizei verpflichtet hat.

## 4 Die gebietsgebundene Arbeit bleibt ein Grundprinzip für die niederländische Polizei

Die niederländische Polizei möchte die Polizeiarbeit weiter nah am Bürger leisten und auf diese Weise der grundlegenden Sicherheitsaufgabe des Staates weiter gerecht werden. Effektivität geht hierbei vor Effizienz. Der Mehrwert der Polizei beruht hier auf der ständigen Anwesenheit (7 x 24 Stunden) an *vorderster Front* der Gesellschaft, wo sie Konflikte schlichten und helfen will, Sicherheitsprobleme zu lösen. Dies verlangt ein hohes Maß an Sachkenntnis von jedem einzelnen Beamten auf der Straße. Er muss aus seinem professionellen Background heraus in der Lage sein, die Situation zu beurteilen und im Prinzip selbst entscheiden, welche der möglichen Handlungsalternativen in einer gegebenen Situation die richtige ist (*discretion*). Das muss nicht per se ein streng durchgreifendes Auftreten sein. Zur Polizei in der Wohnumgebung passt die Metapher *dein bester Freund*, der Aufsicht führt, der zugleich ein *Schiedsrichter* in der öffentlichen Sphäre ist, der kennt und gekannt wird, der relativ wenig formelle Befugnisse einsetzt. Die Vielfalt an Handlungsmöglichkeiten (*freundlich wenn möglich, streng wenn nötig*) hat in dieser Position eine größere Bedeutung als in anderen Funktionen. Schließlich muss die lokale Polizei in der Lage sein, gesellschaftliche Aktion zur Förderung der Sicherheit zu organisieren und andere Parteien wenn nötig zu mobilisieren. Die gebietsgebundene Funktion ist Bestandteil der territorialen Einheiten, aus denen heraus die Polizei die ständige Verfügbarkeit für Interventionen, projektbezogene Arbeit und die Überwachung der Infrastruktur organisiert.

## 5 Innerhalb der gebietsgebundenen Arbeit bildet eine nodale Orientierung eine notwendige Ergänzung zur lokalen Orientierung

Die niederländische Polizei ist traditionell stark *ortsgebunden* (Gebiete, Territorium) orientiert. Soziale Prozesse werden jedoch immer stärker durch *Ströme* von Menschen, Gütern, Geld und vor allem Informationen bestimmt. Dies gilt auch beispielsweise für Kriminalität und Terror. Der Bereich dieser Ströme wird auch *space of flows* genannt. Dieser *space of flows* gewinnt an Bedeutung neben dem so genannten *space of places*. Unter *space of places* versteht man die gebietsgebundene, physische Lebensumgebung, mit wichtigen Örtlichkeiten, wie dem Stadtteil, der Stadt, dem 'Marktplatz' und anderen Treffpunkten. Die Wechselwirkung zwischen dem Lebensraum und dem Bereich der Ströme ist in zunehmendem Maße bestimmend

für den Charakter der Unsicherheit und bietet zugleich Anknüpfungspunkte für deren Bekämpfung.

Diesen Anknüpfungspunkt sieht die Polizei in der Infrastruktur, in der sich die Ströme bewegen. Diese Infrastruktur kann in verschiedenen Ebenen unterteilt werden:

- die innerstädtische Infrastruktur (zum Beispiel durchgehende Strecken in der Stadt);
- die Infrastruktur zwischen den Städten (Straßen-, Wasser- und Bahnverbindungen);
- die internationale Infrastruktur (das europäische Verkehrsnetz, der internationale Luftverkehr, die Häfen);
- die virtuelle Infrastruktur (zum Beispiel Computernetzwerke).

Wenn sich Menschen, Güter, Geld und Information von Ort zu Ort bewegen, nehmen sie die Infrastruktur in Anspruch. Der Angriffspunkt für die Polizei liegt dort, wo die Ströme über die Infrastruktur zusammenkommen. Das ist bei den Knotenpunkten der Infrastrukturnetzwerke der Fall, den so genannten *nodes*. An diesen Knotenpunkten kann die Polizei Menschen, Güter, Geld und Informationen kontrollieren, um potenzielle und aktuelle Bedrohungen für die Sicherheit zu identifizieren. Anders als bei der lokalen Orientierung ist das Handlungsrepertoire des Polizeibeamten hier auf mehr oder weniger routinemäßige Formen von Kontrolle beschränkt. Dazu passt ein strengeres Auftreten der Polizei und der Einsatz von Befugnissen, die im Kontext des Stadtteils nur im Ausnahmefall zulässig sind.

Die Bedeutung des Auftretens der Polizei im Bereich der Ströme liegt auch in der Verbindung mit der Sicherheit von Orten. Dort, wo die Sicherheit von Orten nur durch Kontrollen im Bereich der Ströme gewährleistet werden kann, ist die Aufmerksamkeit der Polizei für diese Ströme gerechtfertigt. Die *explizite* Aufmerksamkeit für die Ströme, mit den Knotenpunkten (*nodes*) der Infrastruktur als Angriffspunkt, ist eine neue Herangehensweise. Dafür brauchen wir einen neuen, treffenden Begriff: *nodale Orientierung*.

## 6 Die niederländische Polizei setzt auf *policing of communities*

Die niederländische Polizei will ihre Arbeit gesellschaftlich integriert leisten. Es geht nicht nur um das Durchsetzen von Regeln (aufgabenorientiert), sondern auch um die Hilfeleistung (nachfrage- oder problemorientiert). In dieser Hinsicht ist das Gedankengut von *Polizei im Umbruch* noch aktuell. Von großer Bedeutung ist die Erkenntnis, dass die Sorge für die Sicherheit nicht allein in die Verantwortung der Polizei fällt, sondern Aufgabe der ganzen Gesellschaft ist. In den achtziger und neunziger Jahren wurde ein größeres Engagement von Bürgern und öffentlichen und privaten Organisationen angestrebt, zum Beispiel in Form von sozialer Selbsthilfe oder von (Netzwerken der) Zusammenarbeit. Diese Entwicklungen dürfen nicht vergebens gewesen sein. Die Unsicherheit und die Art und Weise, wie Unsicherheit erlebt wird, sind zu einem bedeutenden Teil lokaler Natur und müssen auch gebietsgebunden angegangen werden.

Bei der gebietsgebundenen Arbeit als Form von *community policing* lag bisher der Nachdruck vor allem auf geographischen Einheiten (Stadtteile und Siedlungen) und auf den lokalen Behörden. Die Polizei will den Begriff der gesellschaftlichen Umgebung weiter fassen und ihre Aufmerksamkeit auch auf andere Gemeinschaften (*communities*) richten. Dies betrifft zum Beispiel die (organisierte) gewerbliche Wirtschaft (Vereinigungen von Ladenbesitzern, Gewerbezentren, Branchenorganisationen), soziale Gruppierungen und gesellschaftliche Organisationen (zum Beispiel Gesundheitseinrichtungen, Schulen, kulturelle Einrichtungen, Amnesty International, Automobilclub ANWB und Verbraucherverband). *Kennen und gekannt werden neuen Stils* ist auch hier anwendbar. Die Polizei hat mit verschiedenen Zielgruppen zu tun und dies verlangt eine differenzierte Herangehensweise (Vergleich: Anpassung des Produkts an den Markt). Natürlich ist es nicht gesagt, dass alle Kontakte mit der Gesellschaft über den Stadtteilpolizisten oder den Nachbarschaftsbeamten am erfolgreichsten verlaufen.

## 7

### Die niederländische Polizei will informationsgesteuert arbeiten

Polizeiarbeit ist in hohem Maße kenntnisgesteuert. Kenntnisse über Personen, Situationen, Normen und Prozesse bestimmen, was geschieht. Die Polizei strebt an, dass Informationen und Kenntnisse eine größere Rolle spielen. Wahrnehmungen und die Sammlung von Informationen bilden nicht nur die Grundlage für die tägliche Arbeit der Polizei auf lokaler Ebene, sondern auch für die Analyse und Verarbeitung von Informationen für andere Sicherheitsziele. Auf diese Weise bilden die alltäglichen Polizeitätigkeiten die äußerst wichtige Grundlage für die Erfüllung der gesamten Polizeifunktion. Das Konzept *Informationsgesteuerte Fahndung* (IGO) verknüpft den Fahndungsprozess eng mit dem Informationsprozess. Daten und Informationen müssen auf strategischer Ebene die Formulierung der Strategie bei der Verbrechensbekämpfung steuern und auf taktischer Ebene die konkrete Stoßrichtung bei Untersuchungen. Die Analyse von Daten und Informationen bildet den Kern dieses Entscheidungsprozesses. Die Quantität und Qualität der Informationsverwertung bestimmen in hohem Maße ihre Effektivität und Effizienz. Die Entwicklung von der informationsgesteuerten *Fahndung* zur informationsgesteuerten *Polizeiarbeit* (IGP) wird weiter ausgebaut.

## 8

### Die niederländische Polizei sieht das Projektmanagement als adäquates Mittel der Zusammenarbeit

Die Polizei bildet in der Sicherheitspolitik ein wesentliches Bindeglied auf Grund ihres Mehrwertes für den Kampf gegen die Unsicherheit. Aber auch andere Parteien übernehmen Teile der Polizeifunktion. Soweit dies eine (bedrohliche) Überlappung von Arbeitsgebieten zur Folge hat, führt das zur Frage der Abgrenzung oder zur Frage, wie eine Verbindung zwischen diesen Parteien hergestellt werden kann. Zusammenarbeit entsteht nicht von alleine, sondern muss organisiert werden. Eine

solche Zusammenarbeit muss darum nach Meinung der niederländischen Polizei durch gemeinsame Projekte Form und Inhalt erhalten. Die Polizei sieht das Projektmanagement als adäquates Mittel, um in der Sicherheitspolitik den Zusammenhang zwischen der Polizei und den verschiedenen Partnern der Polizei zu organisieren. Projektmanagement wirkt horizontal, ohne dass von Hierarchie zwischen den Parteien die Rede ist. Projektmanagement ist nur effektiv, wenn die Projekte von zuständiger Stelle so organisiert sind, dass die Zielsetzungen und der Beitrag jedes Teilnehmers dazu festgelegt sind. Dies schließt an den Gedanken an, dass alle Parteien ihren Beitrag zum Kampf gegen die Unsicherheit leisten müssen. Jede Partei tut dies aus eigener Verantwortlichkeit, wobei sich die übergeordnete Behörde in letzter Instanz verantwortlich fühlt und Regie führt.

Die Polizei will sich an einer breiten programmatischen Bekämpfung der Sicherheitsprobleme beteiligen, die sich auf folgenden Ausgangspunkten gründet:

- **Verantwortung der Politik.** Die zuständigen politischen Stellen tragen die Verantwortung für die Sicherheitspolitik. Dies betrifft sowohl die integrale Sicherheitspolitik auf lokaler Ebene in der Verantwortlichkeit der Gemeinde wie die Sicherheitspolitik auf nationaler Ebene.
- **Sicherheitsprogramme.** Die Regierung setzt diese Verantwortung um, indem sie ein Sicherheitsaktionsprogramm aufstellt, in das alle relevanten Parteien einbezogen werden.
- **Zielabsprachen.** In einem solchen Programm werden messbare Ziele für jede der betroffenen Parteien formuliert. Die Summe der Aktivitäten und Ergebnisse aller Partner sorgt dafür, dass das von der Politik anvisierte Ziel erreicht wird.
- **Zusammenarbeit und Informationsaustausch.** Aus Gründen der Effektivität und Effizienz arbeiten die Parteien eng zusammen und tauschen optimal die Informationen aus. Jeder Partner sorgt in seinem Bereich für eine dafür geeignete Organisationskultur.

## 9 Die niederländische Polizei bildet einen Konzern

In den vergangenen Jahren hat die Polizei erkennen lassen, dass eine Zusammenarbeit zwischen den Polizeikörpern in zunehmendem Maße stattfindet. Die gesamten Körper haben eine Entwicklung eingeleitet in Richtung zu einem 'Konzern' *Polizei der Niederlande*. Dabei wird immer stärker interregional und überregional zusammengearbeitet, wo dies unter dem Gesichtspunkt von Effektivität und/oder Effizienz sinnvoll ist. Die niederländische Polizei ist sich klar des Nutzens und der Notwendigkeit bewusst, deutlich 'konzernweite' Angelegenheiten zu koordinieren. Dies bedeutet, dass dort, wo Größenvorteile erzielt werden können, diese tatkräftig genutzt werden sollen.

Die niederländische Polizei bildet darum eine als Einheit erkennbare Organisation, sowohl intern als auch für ihre Umgebung. Darum hat sie:

- Eine einheitliche Mission, Perspektive und Strategie, wie in diesem Perspektivenbericht dargestellt, als gemeinsame Inspirationsquelle und als gemeinschaftlichen Bezugsrahmen für die gesamte niederländische Polizei, über die Einverständnis besteht;
- Einen einheitlichen Tarifvertrag, eine einheitliche Uniform, eine einheitliche Ausbildung, ein einheitliches Funktionsschema;
- Eine einheitliche Betriebsarchitektur und eine einheitliche Struktur (professionelle Standards, Vorgehensweisen):

Der Charakter der Polizei als Frontorganisation erfordert Flexibilität und selbständige Entscheidungsbefugnis für Profis, doch wird diese stärker diszipliniert durch die Standardisierung primärer Prozesse und durch professionellere Steuerungs- und Verantwortungsmechanismen.

- Ein einheitliches erkennbares Entscheidungsorgan:  
Ein erkennbares Entscheidungsorgan der Polizei, das für alle Korps bindende Beschlüsse fasst. Dies fördert bei der Regierung auf nationaler Ebene, aber auch in der internationalen Zusammenarbeit die Wahrnehmung der niederländischen Polizei als ein aufgeschlossener und zuverlässiger Partner. Dezentrale Beschlussfassung ist nur möglich, wenn es sich erweist, dass ein Mehrwert erzielt wird in Bezug auf Effizienz, Effektivität und Legitimität, wenn es um die Reduzierung der Unsicherheit geht.

## Die niederländische Polizei sieht die intensive europäische Polizeizusammenarbeit als selbstverständlichen Bestandteil der gemeinsamen EU-Sicherheitspolitik

10

Die niederländische Polizei übernimmt die Mitverantwortung für die Sicherheit im europäischen Raum im Bewusstsein, dass die Polizei bei Angelegenheiten von gemeinschaftlichem Interesse einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Europäischen Union leisten muss. Mit der Unterzeichnung des *Vertrags von Amsterdam* im Jahre 1997 haben die Niederlande die Zielsetzungen der Europäischen Union unterschrieben. Die Maßnahmen, die notwendig sind, um die polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb des europäischen Raums effektiver zu gestalten, wurden danach in den Beschlüssen von *Tampere* dargelegt. Fünf Jahre später wurden diese Maßnahmen während des niederländischen Vorsitzes im *Haager Programm* (2004) noch einmal unterstrichen und verschärft.

Die niederländische Polizei erkennt, dass die internationale Zusammenarbeit von Polizei und Justiz keinen unverbindlichen Charakter hat. Sie bemüht sich, die Werte, die die niederländische Polizei entwickelt hat, nach Europa hinauszutragen und sie zu verbreiten. Die Einführung des europäischen Grundgesetzes wird zu einer weitergehenden Integration der nationalen Rechtsordnungen führen. Die niederländische Polizei will dazu ihren Beitrag leisten.



Zu einer neuen  
gemeinsamen Geschichte

Die Polizei ist in einen Strudel von Entwicklungen geraten. Die Bürger sind empfindlicher geworden für Probleme von Kriminalität und Sicherheit<sup>1</sup>. Der gesellschaftliche Prozess von Modernisierung und zunehmender Bewegungsfreiheit (Individualisierung, Demokratisierung, Privatisierung und Internationalisierung)<sup>2</sup> hat das Verhältnis zwischen Staat und Bürger tief greifend verändert. Der Mord an Fortuyn, die Anschläge von Madrid, der Mord an Van Gogh und die Terrorbedrohung haben zu Polarisierung, abnehmender Toleranz und zur Verhärtung in der Gesellschaft geführt.

Für die Polizei ist es in den letzten Jahren nicht einfacher geworden, eine klare und eindeutige Strategie für ihre Funktion zu formulieren. Die Polizei steht unter Druck, ihre Arbeitsweise und Organisation anzupassen. Dies betrifft sowohl die interne Organisation wie die Zusammenarbeit mit anderen Parteien. Die erlebte Unsicherheit und deren Komplexität haben unter anderem zu immer widersprüchlicheren und höheren Anforderungen an der Polizei geführt. Sowohl bei den Bürgern als auch in den Kreisen von Regierung, Behörden, Politikern und Sicherheitspartnern gehen Erwartungen und Ansichten darüber, wie die Polizei arbeiten soll, immer öfter auseinander. Das Bild, das die Gesellschaft von der Polizei hat, wird diffuser: Wofür soll die Polizei stehen und wofür nicht? Gleichzeitig herrscht das Gefühl vor, dass die Polizei bessere Leistung bringen muss. Wo Erwartungen und Leistungen schwer zu vereinbaren sind, führt das zu Unzufriedenheit bei den Bürgern, zu nachlassendem Vertrauen in der Polizei und zu Legitimitätsverlust bei der Polizei.

Die Polizei ist bemüht, ihre Arbeit und in Verbindung damit ihr Bild in der Öffentlichkeit ständig zu verbessern. Dazu gehört die Formulierung eines detaillierten, zusammenhängenden professionellen Konzepts, wie die Sicherheit verbessert werden kann. Das vorliegende Dokument enthält die richtungweisenden Grundsätze eines solchen Konzepts gegliedert in die Mission, die Perspektive und die Strategie für die kommenden Jahre.

## 1.1 Sicherheit ist wesentlich

Die Sicherheitsfrage ist komplexer geworden. Die Kriminalität hat sich in verschiedener Hinsicht verändert. Geringere soziale Kontrolle, größere Anonymität als Folge des Individualisierungsprozesses und steigender Wohlstand (Besitz) in der Gesellschaft haben zu einer gewaltigen Zunahme der traditionellen Kriminalität

geführt<sup>3</sup>. Daneben hat sich auch die Erscheinungsform vieler Verbrechenarten verändert. In Folge der signifikanten Zunahme der Mobilität von Personen, Gütern und Informationen sind die lokale, überregionale und internationale Sicherheit immer stärker miteinander verflochten. Denn die offenen Grenzen, die ungehinderte Mobilität und die Informationstechnologie bieten nicht nur Unternehmen und Bürgern neue Möglichkeiten, sondern auch kriminellen Individuen, Organisationen oder Netzwerken: internationaler Terrorismus, Menschenschmuggel, Drogenhandel und die finanziellen Ströme, die damit zusammenhängen. Kriminalität wird dadurch in zunehmendem Maße eine internationale Angelegenheit, die sich nicht auf einen einzigen Staat oder eine einzige Jurisdiktion reduzieren lässt<sup>4</sup>. Das macht die Fahndungsarbeit komplexer und zeitaufwendiger. Darüber hinaus entstehen neue Formen von Kriminalität, wie Betrug mit EU-Subventionen, Geldwäsche und Computerkriminalität (*cybercrime*).

Durch all diese Entwicklungen werden eine Anzahl bewährter Konzepte in Frage gestellt, die zu den Grundlagen der heutigen Arbeitsweise und Organisation der niederländischen Polizei gehören. Konzepte wie Krieg und Frieden haben inzwischen ihre Selbstverständlichkeit verloren. Die klassische Abgrenzung von Polizei und Streitkräften durch ihre Zuständigkeit innerhalb beziehungsweise außerhalb des nationalen Territoriums wird den Anforderungen auch nicht mehr gerecht<sup>5</sup>. Das Sicherheitskonzept des Staates basiert jedoch immer noch auf der Fiktion des Zusammenfallens von Territorialität (Bindung an das Staatsgebiet), Souveränität (auf Basis der Gesetze des Staates) und der demokratischen Gemeinschaft, die Kontrolle ausübt und Verantwortung übernimmt<sup>6</sup>.

Territorialität und Souveränität werden jedoch durch den Prozess der Internationalisierung (Globalisierung) ausgehöhlt. Das europäische Territorium gewinnt an Bedeutung, und auf politischer oder Regierungsebene werden Befugnisse an zwischenstaatliche oder überstaatliche Organisationen übertragen, wie die NATO und vor allem die Europäische Union<sup>7</sup>. Mit der Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam im Jahre 1997 haben die Niederlande die Zielsetzungen der Europäischen Union unterschrieben. Die Maßnahmen, die notwendig sind, um die Zusammenarbeit der Polizei innerhalb des europäischen Raums effektiver zu gestalten und so zur Verwirklichung eines der wichtigsten Ziele der EU beizutragen, nämlich "...allen Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu garantieren ..." (Artikel 29 EUV) wurden danach in den Beschlüssen von Tampere formuliert. Fünf Jahre später wurden diese Maßnahmen während des niederländischen Vorsitzes im Haager Programm im Jahre 2004 noch einmal unterstrichen und verschärft<sup>8</sup>. Diese Internationalisierung bringt es auch mit sich mit, dass die Verantwortung für die Sicherheit nicht an den Landesgrenzen aufhört, sondern sich auf das Gebiet der EU und sogar darüber hinaus erstreckt<sup>9</sup>. Die Einführung des europäischen Grundgesetzes, ein weiterer Schritt auf dem Weg der europäischen Einigung, wird in diesem Prozess von großer Bedeutung sein. Damit erfolgt auch eine weitergehende Integration der nationalen Rechtsordnungen, die zum Entstehen einer europäischen konstitutionellen Ordnung führen soll.

Die Veränderung von Konzepten wie Territorialität und Souveränität hat zum Beispiel zur Folge, dass das bis heute vorherrschende Einsatzkonzept der gebietsgebundenen Polizeiarbeit auf dem Prüfstand steht. Gebietsgebundene Polizeiarbeit (Revierteams, *community policing*) hat sich in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt. Unterbleibt die Neubewertung und wenn nötig die Anpassung oder Veränderung der Konzepte, dann wächst das Risiko, dass sie zu einem bestimmten Zeitpunkt vollkommen überholt sind. Genauso wie die Neue Holländische Wasserlinie im Mai 1940<sup>10</sup>. Es gibt denn auch von Seiten der Polizei ein großes Bedürfnis, die Richtung neu zu bestimmen. Dieses Dokument liefert dazu eine Anzahl richtungweisende Grundsätze, die innerhalb der Polizeiorganisation selbst und im Dialog mit der Umgebung weiter ausgearbeitet werden müssen.

## 1.2 Polizei in Bewegung

Was die Polizei betrifft, werden die achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts häufig mit Polizei im Umbruch assoziiert, dem mittlerweile berühmten Bericht der Projektgruppe Organisationsstrukturen (POS) aus dem Jahr 1977. Darin wurde zum ersten Mal von Seiten der Polizei selbst eine Perspektive für ihre Funktion niedergelegt. Damit war ein erster Schritt getan in eine Richtung, die man als Emanzipationsprozess des Berufes ansehen kann: ein Prozess, in dem sich die Polizei aus ihrer Rolle als reines Instrument der Obrigkeit löst und in dem sie eine eigenständige Auffassung über ihre Funktion in der Gesellschaft entwickelt.

In den neunziger Jahren machte die Polizei eine Entwicklung durch, wo sie sich organisatorisch und professionell stärker veränderte als in den fünfzig Jahren davor<sup>11</sup>.

Nach der Regionalisierung am Anfang der neunziger Jahre, bei der 148 Gemeindekorps und 17 Bezirke der staatlichen Polizei in 25 regionalen Korps und im Korps nationale Polizeidienste (KLPD) aufgehen, setzen die Korpsdirektionen ihren Auftrag um, regionale Korps zu schmieden. Ziel der Polizeiminister und der Zweiten Kammer ist eine Polizei, die bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe gesellschaftlich und verwaltungsmäßig integriert ist, die engmaschig arbeitet, Teil der lokalen Sicherheitspolitik und darüber hinaus flexibel ist und die Vorteile der Zusammenlegung nutzt. Unter dem Einfluss von Polizei im Umbruch wird viel Bürokratie abgebaut. Die (teil-)selbständige Position der 26 neuen Korps bietet Raum für Experimente und Innovationen. Die Polizeikorps investieren in Führungskompetenz, Arbeitsprozesse, Organisation, Weiterbildung im eigenen Kreis, Unterricht, Informationsmanagement, in Menschen und Mittel. Auf dem Gebiet der Führungskompetenz ist die Professionalisierung erkennbar an der Entwicklung von Lehrgängen, die sich an die verschiedenen Führungsebenen der Korps richten. Auf der höchsten Ebene sorgt die Polizei-Führungsschule (SPL) für die ständige Weiterentwicklung und Schärfung der strategischen Führungskader. So erreichte das nationale *management development* (MD) ein höheres Niveau.

Die Professionalisierung in der Betriebsführung kommt in der Standardisierung primärer Arbeitsprozesse zum Ausdruck, die auf größere Effizienz abzielen. Als ein

Beispiel für viele nennen wir das Projekt *Effektive Ermittlungsarbeit - Informationsmanagement und Ausbildung* (ABRIO). Darin werden eine Anzahl von nationalen Standards für den Fahndungsprozess formuliert. Andere Beispiele sind die Einführung eines Bezugsrahmens für eine Anzahl primärer Arbeitsprozesse, wie der Bezugsrahmen *Krisen- und Konfliktbeherrschung* aus dem Jahre 2002, und die Standardisierung der Ausbildung<sup>12</sup>. Die Investitionen der Korps werden über das im Jahre 1993 eingeführte Qualitätssystem *Model Nederlandse Kwaliteit* (INK-model) kritisch verfolgt. Dieses Qualitätssystem arbeitet mit Selbstevaluationen, Audits und Inspektionen (*peer control*). Es macht Problemereiche in Organisation und Arbeitsweise sichtbar und bietet eine Grundlage für die ständige Verbesserung der eigenen Organisation. Die Polizei nimmt damit innerhalb der staatlichen Behörden eine klare Vorreiterrolle ein. Der Bericht *Der erste Zyklus ist abgeschlossen - eine Bewertung von vier Jahren Qualitätskontrolle* (2001) der Aufsichtsbehörde für der Polizei (Abteilung des Ministeriums für Inneres und Königreichsbeziehungen (BZK)) stellt fest, dass die regionalen Polizeikorps, das Korps Nationale Polizeidienste und die Polizeiakademie<sup>13</sup> bei der Einführung des Niederländischen Qualitätssystems energisch, ambitioniert und sorgfältig zu Werk gegangen sind. Das Ergebnis ist eine schlagkräftigere, effizientere und professionellere Polizei, die eine qualitativ bessere Arbeit leistet als vor der Reorganisation.

Die Polizei trägt mit professionellen Strategien zur Sicherheit bei. Beispiele sind die einheitlichen Behandlungsprofile (EM 2000, Euro-Einführung), Informationsgesteuerte Fahndung (IGO), das Konzept Eindämmen (*Tegenhouden*), neue Methoden wie DNA-Analyse, das Polizeigütezeichen *Sicher Wohnen* (*politiekeurmerk Veilig Wonen*) und der Umgang mit hartnäckigen Wiederholungstätern (*veelplegersaanpak*)<sup>14</sup>. Was den letzten Punkt angeht, hat die Ergebnisorientierung der Polizei auch die Staatsanwaltschaft und die richterliche Gewalt dazu bewogen, von einer sachorientierten auf eine täterorientierte Herangehensweise umzustellen. Weiter wird daran gearbeitet, dass Polizeileistungen immer transparenter und unter einander vergleichbar gemacht werden (*Referenzrahmen Ergebnisse Polizeiarbeit*<sup>15</sup>, der in das GIDS mündet). All dies hat zu einer Polizei geführt, die tatkräftig arbeitet und selbst Verantwortung übernimmt, die Rechenschaft ablegt, und die aufmerksam und adäquat auf Probleme reagiert, sowohl durch präventives als auch durch repressives Vorgehen.

In den letzten Jahren hat die Polizei erkennen lassen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Polizeikorps in zunehmendem Maß stattfindet. Die gesamten Korps haben eine Entwicklung eingeleitet in Richtung zu einem 'Konzern' *Polizei der Niederlande*. Dabei wird immer stärker interregional und überregional zusammengearbeitet, wo dies unter dem Gesichtspunkt von Effektivität und/oder Effizienz sinnvoll ist. Die Nationale Kriminalpolizei und die überregionalen Ermittlungsteams (BRTs), aber auch das Informationsnetz der Polizei *Politie Kennisnet* (PKN) sind sprechende Beispiele. In Teilen der Polizeiverwaltung ist immer öfter die Rede von gemeinsamen Lösungen oder *shared services*<sup>16</sup>. Zusammen mit dem Ausbau von *facility management* ist auch dies ein Aspekt der zunehmenden Professionalisierung der Betriebsführung. Die Zusammenarbeit kommt einerseits auf der Grundlage von

lokalen Absprachen zustande, zum Beispiel im Bereich des Vorgehens gegen Wiederholungstäter, und andererseits auf der Grundlage von nationalen Entwicklungen, zum Beispiel in Form der Bildung der *Arrondissements Justitieel Beraad* (gerichtliche Beratung bei den Landgerichten). Die Professionalisierung ist auch sichtbar in der Art und Weise, wie die Polizei ihrer Umgebung gegenübertritt. So wird in Strafrechtsverfahren in zunehmendem Maße mit anderen Instanzen zusammengearbeitet, um Arbeitsprozesse zu straffen. Der Staatsanwaltssekretär im Polizeirevier ist ein Beispiel dafür. Auch das Vorgehen gegen Wiederholungstäter gilt als Versuch, innerhalb der Verfahrensabläufe Tätigkeiten effektiver und effizienter zu organisieren.

Auch im internationalen Zusammenhang spielt die Zusammenarbeit eine immer größere Rolle. Neue Kooperationsverträge mit den Nachbarländern Belgien, Luxemburg und Deutschland innerhalb der schon bestehenden Möglichkeiten (zum Beispiel des Schengener Abkommens) bilden dafür die juristische Grundlage.

Kurz und gut, die Polizei ist in Bewegung, und diese Bewegung ist bestimmt noch nicht zu Ende. Die sich wandelnde Gesellschaft stellt weiterhin hohe Anforderungen an die Polizei, vor allem im Bereich des Informationsmanagements, der Koordinierung und der Zusammenarbeit. Dies verlangt die Weiterentwicklung von Konzepten auf zahlreichen Gebieten, wie Führung, Management, Ergebnisorientierung, Informationsaustausch und Einsatz von Technologie.

### 1.3 Polizei und Umgebung

Mit der Zunahme der Kriminalität und der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus ist die Unsicherheit ein Teil unseres Lebens geworden. Die Menschen stellen sich darauf ein und tragen der Entwicklung Rechnung oder versuchen, es zu tun. Es ist daher nicht erstaunlich, dass Kriminalität und Unsicherheit von den Bürgern am häufigsten genannt werden, wenn es um gesellschaftliche Probleme geht, denen der Staat Priorität schenken muss. Die Erwartungen haben sich jedoch geändert, die Bürger stellen höhere Anforderungen als früher. Die Bürger glauben, als 'Verbraucher' ein 'Recht' auf die Lieferung von Sicherheit durch die Obrigkeit zu haben. Gegenüber Regierung und Politik treten die Bürger als anspruchsvolle Verbraucher auf. Sie verlangen immer nachdrücklicher, dass Rechenschaft abgelegt wird und dass ihre Wünsche und Bedürfnisse erfüllt werden. Das Handeln des Staates ist nicht mehr von vornherein legitimiert. Der Staat muss Qualität liefern, um seine Position zu erhalten<sup>17</sup>, auch wenn es um Sicherheit geht. Dabei muss man am Rande bemerken, dass der Bürger vor allem verlangt, dass die Polizei gegen andere vorgeht<sup>18</sup>. Der Kriminologe Boutellier stellt ein utopisches Verlangen der Menschen nach maximaler Sicherheit und gleichzeitig nach maximaler Freiheit (Vitalität) fest<sup>19</sup>. Auch der Historiker Von der Dunk weist auf das Paradox von mehr Freiheit (darunter Privatsphäre) und gleichzeitig mehr Sicherheit hin<sup>20</sup>. Konsumentenverhalten spielt also eine Rolle, aber auch die Tatsache, dass die Unsicherheitsproblematik heute anders als früher gesehen wird. Während subjektive Unsicherheit viele Jahrzehnte keine bedeutende Rolle spielte, ist es heute erforderlich, dass die Polizei

die subjektive Unsicherheit in ihre konzeptionellen Überlegungen mit einbezieht. Auch die Autorität und die Anerkennung der Legitimität haben sich geändert. Während in den sechziger Jahren das zu häufige und zu strenge Einschreiten des Staates Ursache für Legitimitätsprobleme war, ist jetzt genau das Gegenteil der Fall. Effizienz und Effektivität sind inzwischen wichtige Pfeiler der Legitimität der Polizeifunktion<sup>21</sup>. Mit den Entwicklungen und Verschiebungen der 'Erwartungen' werden offenkundig andere Aspekte der Polizeifunktion zu relevanten Diskussionsthemen.

Die Unsicherheit erfreut sich nicht nur bei den Bürgern eines wachsenden Interesses. Auch in den Medien, in der Politik und bei der Regierung ist Unsicherheit inzwischen ein Thema, das große Aufmerksamkeit genießt. Soweit dieses verstärkte Interesse zu einer konsistenten Sicherheitspolitik führt, ist das eine positive Entwicklung. Wir sehen aber, dass es sich bei dem verstärkten Interesse für Sicherheit in den Medien meistens um Effekthascherei handelt. Dies führt in der Politik und bei der Regierung zu einer Ereignisbezogenheit und immer wieder neuen Prioritäten, ohne dass gleichzeitig Vorgänge, die eine geringere Priorität haben, die nachrangigen Aufgaben, benannt werden. Eine solche Politisierung der Sicherheit hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Die zuständigen Behörden, die Regierung und die Politik wollen Aufmerksamkeit für unterschiedliche Dinge, die manchmal im Widerspruch zueinander stehen und nicht alle gleichzeitig verwirklicht werden können. Dabei sieht es so aus, als ob man denkt, zu jedem Zeitpunkt über die Kapazität der Polizei frei verfügen zu können, während der Spielraum der Polizei in Wirklichkeit sehr klein ist<sup>22</sup>. Dieses Bedürfnis, ungehindert auf die Kapazität der Polizei zugreifen zu können, verstärkt die Tendenz zur Zentralisierung. In der Politik gegenüber der Polizei ist die Rede von einer Tendenz zur Verstärkung des Einflusses der Ministerien. Dies geht einher mit Bürokratisierung<sup>23</sup>: detailliertere Vorschriften, eine hierarchische und ins Detail gehende Überwachung und Kontrolle, mit zunehmender Bürokratisierung als unmittelbare Folge. Dies wirkt sich sehr negativ auf die Professionalität und den Kräfteinsatz der Polizei aus.

Durch externe Einflüsse wie Politisierung und Zentralisierung verändert sich die Art der Professionalität der Polizei. So hat neben der seit jeher vorhandenen Professionalität in der Wahrung des Rechtes im letzten Jahrzehnt auch die kundenorientierte Professionalität zugenommen. Dazu kommt, dass die Polizei auch auf effektives und effizientes Arbeiten nach den Methoden des so genannten *new managerialism* orientiert wird. Dieses Denkschema nimmt den privaten Sektor zum Vorbild für den öffentlichen Sektor, mit dem dazugehörigen betriebswirtschaftlichen Jargon. Staatliche Institutionen, darunter die Polizei, sollen 'Service bieten' oder ihren 'Kunden' ein 'Produkt liefern' und sie werden nach ihren 'Leistungen' beurteilt (Effizienz und Effektivität). Und darüber hinaus gibt es noch die Diskussionen um die so genannten Kernaufgaben, die in einer Reihe von Fragen wieder zu andere Auffassungen über die Aufgaben der Polizei führen.

Jede dieser Herangehensweisen an die Polizei erfordert ein eigenes Organisationskonzept, mit eigenen Lenkungsmodellen, Informationssystemen, Ausbildungen

und so weiter. Die Polizei empfängt jedoch aus ihrer Umgebung widersprüchliche Signale über Art und Umfang der Unsicherheitsproblematik und über die beste Art und Weise, dagegen vorzugehen. Darum ist es Aufgabe der Polizei selbst, richtungweisende Aussagen darüber zu machen, wie sie ihren Beitrag zur Reduzierung der Unsicherheit sieht und was dies für die Polizeiorganisation selbst und für die Beziehungen der Polizei zu ihrer Umgebung bedeutet.

#### 1.4 Eine neue gemeinsame Geschichte

Die Polizeiführung steht vor der Aufgabe, eine neue Geschichte zu schreiben, wie eine der Schlussfolgerungen in *Blauwe Bazen*<sup>24</sup> (Chefs in Blau) lautet. Dabei drängt sich der Vergleich mit *Polizei im Umbruch* auf, aber zu Unrecht. Angesichts der oben beschriebenen positiven Entwicklungen bei der Polizei ist die Ausgangssituation von heute nicht mit der von damals zu vergleichen. Die heutige Zeit der Polarisierung und Intoleranz verlangt insbesondere Nüchternheit und Pragmatismus. Eine Geschichte von heute muss vor allem praktische und strategische Ansatzpunkte bieten, die dazu beitragen, dass die konkretesten und dringendsten Probleme der heutigen Zeit gelöst werden können. Es muss eine Geschichte sein, die sowohl der eigenen Basis als der Umgebung mit Autorität verkündet werden kann.

Was die eigene Basis angeht: Führen heißt, die Organisation auf gemeinschaftliche Ziele auszurichten. Im Fall der Polizei bedeutet dies, Pläne aufzustellen und vor allem, Profis mit einem gehörigen Maße an Handlungsspielraum (*discretion*) zu inspirieren, zu motivieren und anzuleiten. Die Polizeimitarbeiter müssen daher von ihren 'Chefs in Blau' eine eindeutige Botschaft erhalten. Das heißt nicht, dass das Rad neu erfunden werden muss, aber andererseits müssen die gültigen Konzepte an den geänderten Gegebenheiten gemessen und wenn nötig angepasst werden: Was ist wichtig, was ist jetzt eigentlich Unfug, was führt in die Sackgasse, was haben wir falsch gemacht? Dies erfordert in erster Linie ein klares Konzept (die grundlegenden Polizeiaufgaben), nach dem gearbeitet wird und das deutlich macht, worauf sich die Polizei im Wesentlichen ausrichten will. Das ist die Mission der Polizei. Dazu gehört auch ein klares Motto auf dem Abzeichen, in dem die Mission der Polizei zum Ausdruck kommt. Ein *Vigilat ut quiescant*<sup>25</sup> (die Polizei ist wachsam, damit die Bürger beruhigt sein können), angepasst an die heutige Zeit.

Auch gegenüber ihrer Umgebung muss die Polizei eine professionelle Perspektive für ihre eigene Entwicklung formulieren. Eine Perspektive, die sich aus der Kenntnis der heutigen Situation in den Niederlanden und in anderen Ländern herleitet. Eine Perspektive, die dann Grundlage für Diskussionen unter anderem mit der Politik, Staatsanwaltschaft und anderen gesellschaftlichen Organisationen wird. So können Erwartungen und Leistungen wieder in Einklang miteinander gebracht werden und entsteht Klarheit darüber, was man von der Polizei erwarten kann und was nicht.

## 1.5 Projektgruppe

Ende 2003 gab der Rat der Polizeipräsidenten (RHC) grünes Licht für das Projekt *Perspektiven der Polizeifunktion*. Der Rat beauftragte eine Projektgruppe, eine professionelle Perspektive für die Zukunft der Polizei zu entwickeln. Diese Projektgruppe, die sich aus Polizeichefs und externen Beratern<sup>26</sup> zusammensetzt, begann ihre Arbeit im Januar 2004 unter dem Vorsitz des Polizeipräsidenten Bernard Welten.

Die Aktivitäten der Projektgruppe Welten schließen an und hängen zusammen mit Initiativen neueren Datums, die an verschiedenen Stellen innerhalb der Polizeiorganisation ergriffen wurden. So wurden vor allem in den letzten drei Jahren Perspektiven für Teilbereiche entwickelt, wie Dienstleistungen und Kriminalitätsbekämpfung. Für einige Teilbereiche ist die Ausarbeitung von Perspektiven im Gange<sup>27</sup>.

Auch wurde eine Entwicklung in Gang gesetzt, um zu einer einheitlichen Betriebsarchitektur für die ganze niederländische Polizei zu kommen. Eine Betriebsarchitektur beschreibt so einfach wie möglich die wesentlichen Variablen bei der Lenkung eines Betriebs wie Strategie, Struktur und Kultur, Personal und Mittel. Eine Betriebsarchitektur bildet so ein strategisches Instrument für Manager zur Planung und Lenkung komplexer Betriebe. Wesentlicher Teil einer solchen Architektur für die Polizei ist eine Perspektive für die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Polizei. Diese bildet die Grundlage, von der aus Perspektiven für einzelne Hauptprozesse abgeleitet werden können. Eine solche übergreifende Perspektive, die innerhalb der Polizeiorganisation auf breite Zustimmung stößt, fehlt bis heute für einige elementare Aspekte der Polizeifunktion.

Eine dritte Entwicklung, die mit der Entwicklung von Perspektiven zusammenhängt, ist das Verfassen einer *corporate story* für eine gemeinsame Kommunikationsstrategie und die Förderung des Rufs der Polizei. In dem von Van Riel<sup>28</sup> dafür entwickelten Modell ist dies neben einer ausgeglichenen Mischung aus Verhalten, Kommunikation und Symbolen und selbstverständlich einer gut arbeitenden Organisation einer der notwendigen Bausteine für eine effektive Politik auf diesem Gebiet.

Eine neue gemeinsame Geschichte, die die niederländische Polizei für sich schreibt, muss also:

- für künftige Entwicklungen innerhalb der Polizei die Richtung angeben;
- der eigenen Organisation und der Umgebung eine deutliche Botschaft vermitteln;
- eine Vielfalt von Ideen und Perspektiven in Teilbereichen ordnen und Zusammenhänge deutlich machen;
- der Betriebsarchitektur Richtung geben, insbesondere dem Modell für die Arbeitsabläufe der niederländischen Polizei;
- die konkretesten und dringendsten Probleme in Bezug auf Polizeiorganisation und Polizeifunktion verständlich machen.

## 1.6 Aufbau dieses Perspektivenberichts

In Kapitel 2 stellen wir die Mission der niederländischen Polizei vor. Die Mission gibt Antwort auf die Frage nach der Daseinsberechtigung der niederländischen Polizei: Was für eine Polizei wollen wir sein und warum? Die Kapitel 3 und 4 befassen sich mit den Perspektiven der niederländischen Polizei. Dies ist ein klarer Ausblick auf die Art und Weise, wie die niederländische Polizei ihrer Mission Inhalt verleiht. Dieser Ausblick besteht aus verschiedenen Komponenten:

- Entwicklungen, die die Art und Weise, wie die Polizei ihrer Mission Form und Inhalt gibt, beeinflussen (Kapitel 3).
- Mit welchen richtungweisenden Grundsätzen stellt sich die niederländische Polizei den Herausforderungen, vor denen sie heute und in Zukunft steht (Kapitel 4).

Kapitel 5 behandelt die Strategie bzw. die Art und Weise, wie die Polizei Mission und Perspektiven Form und Inhalt gibt. In diesem Kapitel gehen wir darauf ein, welche Konsequenzen die Polizei mit den angesprochenen Problemen, z.B. immer offeneren Grenzen, Mobilität und Anonymität, verbindet. In Kapitel 6 geht es um Management und Zusammenarbeit. Die Einbettung in die Verwaltungsstrukturen kommt in Kapitel 7 kurz zur Sprache. Danach folgt eine Übersicht über die verwendete Literatur und die Zusammensetzung der Projektgruppe.

## Anmerkingen Kapitel 1

- <sup>1</sup> SCP (2004), In het zicht van de toekomst : Sociaal en Cultureel Rapport 2004, Sociaal en Cultureel Planbureau, Oktober 2004.
- <sup>2</sup> Gabriël van den Brink (2004), Schets van een beschavingsoffensief: over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland, Amsterdam: Amsterdam University Press. Siehe auch: Job Cohen (2002), "Vreemden". Cleveringa-Lesung, gehalten am Dienstag, 26. November 2002 in Leiden.
- <sup>3</sup> Auf der Basis von Polizeiregistrierungen ist von einer Verzehnfachung der Kriminalität in den Niederlanden zwischen 1960 und 2001 die Rede. Aus Opferstudien geht hervor, dass die Viktimisierung bis zur Mitte der achtziger Jahre stieg, dann abnahm und sich danach stabilisierte.
- <sup>4</sup> Zum Beispiel: Spanische Geldfälscher stellen in Frankreich falsche Euroscheine her, die über belgische Mittelsmänner in den Niederlanden in Umlauf gebracht werden.
- <sup>5</sup> Siehe zum Beispiel: B. Welten (2000), Interne veiligheid vereist een bundeling van krachten. Een verkenning van de vervlechting tussen politie en krijgsmacht. Dissertation in Politikwissenschaft, VU, Amsterdam; und SMVP (2002), Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst, Dordrecht: SMVP und SMVP (2003), Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht, Dordrecht: SMVP.
- <sup>6</sup> Die Verwischung der Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit ist inzwischen ein Thema der nationalen Strategieagenda (*Strategische agenda van BZK 2003-2004*, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen, Dezember 2003). Für eine Erörterung des Problems, dass die traditionellen Grundlagen für die Organisation der Sicherheit unter Druck stehen, siehe: Auke J. van Dijk (Mai 2001) *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*. Publikation einer überarbeiteten Version in E.R. Muller red. (2004) *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*.
- <sup>7</sup> Inzwischen stammen 60 bis 70% der niederländischen Gesetzgebung aus Brüssel, und die Mitgliedstaaten müssen das nationale Recht mit dem europäischen Recht harmonisieren (*Strategische agenda van BZK 2003-2004*, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen, Dezember 2003, S. 130). Weitere Schritte in Zusammenhang mit Polizei und Justiz sind im Rahmen des Haager Programms für die Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union vorgesehen (2004).
- <sup>8</sup> Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Version (2002), Publicatieblad Nr. C 325 24 Dezember 2002; Haags Programma voor de versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2004).
- <sup>9</sup> Siehe hierfür: J. Wiarda (2004), *Operationeel, professioneel, bindend. Advies over internationale politieversterking*, Den Haag.
- <sup>10</sup> Wo 30 cm Wasser auf dem Land Jahrhunderte lang zu viel war für die Infanterie und zu wenig für Wasserfahrzeuge, machten die Luftlandungen der deutschen Truppen hinter der Linie auf peinliche Weise deutlich, dass das Konzept seine defensive militärische Bedeutung verloren hatte.
- <sup>11</sup> J. Kuiper (2004), *De organisatie van veiligheid*. In: *Jaarverslag 2003*, Politiekorps Amsterdam-Amstelland.
- <sup>12</sup> Bob Hoogenboom (2004), *Bedrijfsvoering*. In: Frits Vlek u.a. (Hg.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, S. 121-145.
- <sup>13</sup> Damals noch genannt: Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP).
- <sup>14</sup> Siehe zum Beispiel: Projectgroep Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2001), *Misdaad laat zich tegenhouden*, November 2001 / Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), *Tegenhouden troef; een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*, November 2003.

- <sup>15</sup> A.W. Jansonius, J. Kuiper (1997), Referentiekader resultaten politiewerk, Inspectie Politie, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen, Oktober 1997.
- <sup>16</sup> Wir gebrauchen diesen Begriff hier in der allgemeinen Bedeutung für gemeinsame Aktivitäten von Polizeikörpers. Im engeren Sinn bezieht sich *shared services* auf Formen der Zusammenarbeit, bei denen es um die Beziehung zwischen Kunden und Dienstleistern geht, als eine der möglichen Formen gemeinsamen Auftretens, um Synergieeffekte zu realisieren.
- <sup>17</sup> Handvest Publieke Verantwoording, November 2000 ([www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl)).
- <sup>18</sup> Ben van Eeuwijk (2002), Het verhaal achter de cijfers. Acteren van de politie en onveiligheidsgevoelens van burgers. Schriftliche Arbeit, VU Amsterdam.
- <sup>19</sup> Hans Boutellier (2002), De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- <sup>20</sup> Thomas von der Dunk (2002), Tussen vrijheid en veiligheid. Vortrag, gehalten am 3. Dezember 2002 in Leeuwarden.
- <sup>21</sup> E.J. van der Torre und E.R. Muller (2004), Het recherchevak; Een institutionele benadering. In: *Justitiële verkenningen*, Jhrg. 30, Nr. 4, 2004, S. 18-34; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), De toekomst van de nationale rechtsstaat, November 2002; Vijver, C.D. van der (2005). De legitimiteit van politieoptreden. Een exploratief onderzoek naar de hedendaagse betekenis van het legitimiteitsbegrip. Apeldoorn: Politie en Wetenschap (Erscheint noch 2005).
- <sup>22</sup> David Garland (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- <sup>23</sup> B. Hoogenboom (2004), Zeven toezicht- en handhavingsplagen. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65. Jahrgang, Nummer 5 (Mai 2004), S. 5.
- <sup>24</sup> R.A. Boin, E.J. van der Torre und P. 't Hart (2003), *Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpsschefs, Politie en Wetenschap*, Apeldoorn 2003, S. 252.
- <sup>25</sup> Dies war bis zur Einführung des Polizeigesetzes 1993 das Motto der Ortspolizei.
- <sup>26</sup> Für die Zusammensetzung der Projektgruppe verweisen wir auf die letzte Seite dieser Broschüre.
- <sup>27</sup> Zum Beispiel: Visiedocument "Misdaad laat zich tegenhouden" (2001), Visie op dienstverlening (2003), Tegenhouden troef (2003), Visie en beleidsplan HRM 2005-2010 (2004), Visiedocument Forensische Opsporing (2004), Visie op Publiek-Private-Samenwerking (erscheint noch 2005); Referentiekader Politie en Gemeenschappelijke Veiligheidszorg (erscheint noch 2005).
- <sup>28</sup> C.B.M. van Riel (2003), *Identiteit en imago. Een inleiding in de corporate communication*, 2. Aufl. Schoonhoven: Academic Service.



Die Mission der  
niederländischen Polizei

## 2.1 Einleitung

Die Mission ist die Antwort auf die Frage nach der Existenzberechtigung der niederländischen Polizei. Die Existenzberechtigung der niederländischen Polizei ist zum Teil ein Faktum und im gesetzlichen Auftrag enthalten. Der Auftrag der niederländischen Polizei lautet gemäß Artikel 2 des Polizeigesetzes von 1993: *Die Polizei hat die Aufgabe, unter Leitung der zuständigen Behörde und im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften für die tatsächliche Wahrung der Rechtsordnung zu sorgen und denen Hilfe zu leisten, die ihrer bedürfen.*

Heute ist die Art und Weise, wie die niederländische Polizei ihrem gesetzlichen Auftrag Inhalt gibt, nicht selbstverständlich. Es ist notwendig, die Mission in aller Deutlichkeit neu zu formulieren.

Die Mission gibt eine überzeugende Antwort auf die Frage, wofür die niederländische Polizei da ist und wofür sie stehen will. Die Mission spricht sowohl die Angehörigen der Polizeiorganisation als auch die Umgebung an und ist für sie erkennbar. Die Mission ist sowohl für die Polizeibeamten wie auch für die Bürger und Kooperationspartner von Bedeutung.

Die Mission erläutert die Identität der niederländischen Polizei und hat Auswirkungen auf die Positionierung und Arbeitsweise der Organisation. Die Mission wird durch eine Reihe von Werten unterstützt. Interne Werte bilden den ethischen Kompass der Polizeiorganisation und ihrer Mitarbeiter. Sie geben an, woran die Mitarbeiter der Organisation glauben und was sie inspiriert. Interne Werte unterstreichen die Eigenart der Polizeiorganisation und bilden die innerliche Motivation, der Mission Inhalt zu geben. Externe Werte sind Werte, die aus der Sicht der Umgebung (Bürger, Politik, zuständigen Behörden, Kooperationspartner) wesentlich sind.

Die Bedeutung von Werten wird innerhalb der Polizeiorganisation schon seit geraumer Zeit erkannt. Mehrere Werte, die als Grundwerte oder Schwellenwerte für das Funktionieren der Polizei gelten können, haben ihren Niederschlag in Dokumenten<sup>29</sup>, gefunden, die ihrerseits wieder in Instrumente der Personalpolitik und Integritätspolitik umgesetzt wurden. Die motivierenden Werte der niederländischen Polizei sind die Werte, die mit der Mission der Polizei zusammenhängen. Es geht hierbei um die Polizei in ihrer Beziehung zum demokratischen Rechtsstaat und in ihrer Beziehung zu den Bürgern und zur Gesellschaft. Die Werte haben Bezug zu den Anforderungen, die in diesen Beziehungen an die Polizei gestellt werden können, und die die Polizei vor allem auch an sich selbst stellen will.

## 2.2 Die Mission der niederländischen Polizei

Die Mission der niederländischen Polizei ist:

Wachsam und dienstbereit steht die Polizei für die Werte des Rechtsstaates

Das Motto jedes Polizeimitarbeiters ist:

Wachsam und dienstbereit

## 2.3 Die Mission der niederländischen Polizei: Erläuterung

*Wachsam und dienstbereit steht die Polizei für die Werte des Rechtsstaates*

Im Rechtsstaat ist das Gesetz die Grundlage für das Handeln der staatlichen Organe. Der Staat ist die Partei, die – in letzter Instanz – Konflikte zwischen den Bürgern schlichtet. Die Polizei gibt den gesellschaftlichen Akteuren Rückendeckung. Dabei nimmt die Polizei eine dienstbereite Haltung ein. Die gesellschaftlichen Akteure können in vollem Vertrauen darauf rechnen, dass die Polizei ein offenes Ohr hat, wann immer jemand sie in Anspruch nehmen will. Dienstbereitschaft bezieht sich auf eine Vielzahl von Aktivitäten, wie das Wahren der Rechtsstaatlichkeit, das Nachdenken über die Sicherheit und was dazu beiträgt und das Durchsetzen der Normen durch korrigierendes Auftreten. Dienstbereitschaft bedeutet, dass die Polizei dem demokratischen Rechtsstaat und der Sicherheit seiner Bürger zu Diensten steht.

Die Polizei ist wachsam gegenüber dem Einfluss derjenigen, die sich außerhalb der gesellschaftlichen Ordnung stellen. Wo Bürger und ihre gemeinsamen Einrichtungen dem gewünschten Zusammenleben Form und Inhalt geben, verhindert die Polizei, dass dies unterminiert wird. Die Polizei gibt der gesellschaftlichen Entwicklung keine Richtung an, ist aber wachsam gegenüber allem, was die demokratisch vereinbarten gesellschaftlichen Absprachen unterminiert. Das Wesen der Rolle der Polizei in einem demokratischen Rechtsstaat ist, dass sie da ist, wenn Vereinbarungen unverhofft marginalisiert oder verletzt werden. Vereinbarungen haben nur moralische Bedeutung, wenn Menschen frei sind, und sicherer gesellschaftlicher Verkehr ist eine Voraussetzung dafür. Die Polizei verhindert die unzulässige Verletzung der Sicherheit der Bürger.

*Die niederländische Polizei steht für das Fortbestehen, die Integrität und die Handlungsfreiheit der demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen*

Demokratie wird verkörpert durch Institutionen, die das Spannungsverhältnis zwischen individuellen Vorlieben und dem Wohl der Gemeinschaft durch machtbefugte Durchsetzung von Werten auf legitime Weise gestalten. Die niederländische Polizei verkörpert diese machtbefugte Durchsetzung von Werten und setzt sie,

wenn nötig, auf Grund ihres Hoheitsmonopols auf legitimen Einsatz von Gewalt durch. Die besonderen Befugnisse der Polizei finden ihre Rechtfertigung im demokratischen Rechtsstaat. Zugleich kann die Ausübung der Befugnisse nicht unterbleiben, wenn die demokratischen rechtsstaatlichen Institutionen in Gefahr sind. Die Polizei bildet die über jeden Zweifel erhabene Rückendeckung der Regierung. Daneben stellt der demokratische Rechtsstaat unmittelbar – für ein erträgliches Zusammenleben notwendige – Anforderungen an die Mitglieder der Gemeinschaft.

### **Die Polizei bewahrt den Frieden im gesellschaftlichen Verkehr**

Eine demokratische Regierungsform ist darauf gerichtet, die Menschen frei zu machen, und unterscheidet sich darin von anderen Wegen, die in jeder Gesellschaft unvermeidlichen Interessengegensätze zu überwinden. Ein sicherer gesellschaftlicher Verkehr ist dafür eine notwendige Voraussetzung. Die niederländische Polizei unterstützt den sicheren gesellschaftlichen Verkehr und erzwingt ihn, wenn nötig.

Die Polizei strebt dabei in ihrem Handeln nach *Gerechtigkeit*. Angesichts der Vielfalt der Aufgaben und Rollen müssen Polizeibeamte in der Lage sein, ihr Verhalten an die Situation anzupassen. Es gehört zur Professionalität der Polizei zu beurteilen, ob sie gesellschaftliche Probleme mit *rule of law* oder mit *rule of engagement* angeht. *Rule of law* (unter anderem im Strafrecht niedergelegt) ist die Grundlage beim Angehen von Problemen. *Rule of engagement* geht bei Konflikten auf der einen Seite von Selbstachtung, Selbstvertrauen und sozialer Fähigkeit zur Selbsthilfe aus, und auf der anderen Seite vom (Wieder-) Erkennen der Werte und Belange anderer Menschen, an die sich dann die allgemeinen Werte und Normen anschließen. Bei einigen Problemen überwiegt unmittelbar *rule of law* (bei schwerer Kriminalität zum Beispiel), aber bei anderen Problemen lohnt ein Herangehen mit *rule of engagement*, wobei *rule of law* natürlich in der Hinterhand bleibt und dafür sorgt, dass die Polizei angemessenen Druck und Zwang jederzeit ausüben kann<sup>30</sup>.

### **Die Polizei schützt Leben, Freiheit und Eigentum**

Soziale Sicherheit betrifft den geregelten Gang der Dinge im öffentlichen Raum und den Schutz der Menschen vor (vermeintlicher) Bedrohung von Leben und Eigentum<sup>31</sup>. Soziale Sicherheit bedeutet, dass Menschen ohne Angst über die Straße gehen, ihre Kinder ruhigen Herzens in die Schule schicken, ein Geschäft beginnen können, und dabei geschützt sind vor Kriminalität und störender Belästigung.

Die niederländische Polizei schützt Leben, Freiheit und Eigentum, indem sie Böses verhindert. Polizisten zeigen *Tatkraft* und reagieren *tatkräftig*, wenn sie gebraucht werden, auch wenn das bedeutet, dass ihre eigene Sicherheit in Gefahr gerät. Von der Polizeiorganisation und von Polizisten kann erwartet werden, dass sie in allen Situationen, die das verlangen, handelnd einschreiten und nicht abwarten.

### **Die Polizei verhindert Selbstjustiz**

Von der Polizei kann erwartet werden, dass sie gegen Normverletzungen einschreitet und bei Auseinandersetzungen interveniert. Das ist ihre Aufgabe. Wenn die Polizei

diese Funktion angemessen erfüllt, gibt es keinen Grund für die Bürger, ständig bereit zu sein, sich selber zu verteidigen. Der Bürger muss dann auch nicht selber gegen einen Täter vorgehen, sondern kann darauf vertrauen, dass die Obrigkeit, in diesem Fall die Polizei, sich darum kümmert.

### *Die Polizei liefert den größtmöglichen Beitrag zur Reduzierung der sozialen Unsicherheit zugunsten der Gesellschaft*

Die niederländische Polizei will einen größtmöglichen Beitrag im Kampf gegen die Unsicherheit leisten. Die Struktur, in der die Polizei arbeitet, und das Handeln der niederländischen Polizei sind darauf gerichtet, die Unsicherheit zu verringern. Die Polizei ist nicht für sich selbst da, sondern für den Bürger. Das Handeln von Polizisten zeichnet sich durch *Engagement* aus. Es ist auf die Belange der Bürger und der Gesellschaft ausgerichtet. Pflichten haben dabei Vorrang vor Rechten. Das Bild der niederländischen Polizei ist denn auch nicht das des Herrn über den Bürger, sondern das des Schiedsrichters im öffentlichen Raum zugunsten aller Bürger.

### *Die Polizei ist für alle Einwohner der Niederlande da und bewertet die Belange von bestimmten (Gruppen von) Bürgern nicht höher als die von anderen*

Polizeifürsorge ist ein öffentliches Gut, das für jeden Bürger in gleichem Maße bereit stehen muss. Gerechtigkeit, Gleichheit, Unparteilichkeit und Qualität der Dienstleistung müssen gewährleistet sein. Die Zugänglichkeit der Organisation für alle Gruppen und Kulturen in der Gesellschaft ist von Bedeutung für die Einbettung, gesellschaftliche Legitimierung und Effektivität der Polizei. In einem demokratischen Rechtsstaat dient der Staat dem Wohlbefinden und den Belangen des Bürgers im Allgemeinen und ohne Ansehen der Person. Dies ist auch sichtbar in der Polizeiorganisation und in den einzelnen Polizeibeamten als Vertretern des Rechtsstaates. Sie sind *unparteiisch*.

### *Die Polizei ist die Autorität im öffentlichen Raum*

Der öffentliche Bereich gehört dem Bürger und damit letztlich auch der Obrigkeit. Die Obrigkeit hat die dominierende Kraft im öffentlichen Raum zu sein, wenn es um Sicherheit und Lebensqualität geht. Die Polizei ist die Autorität im öffentlichen Raum. Sie ist der Herr auf der Straße, der Schiedsrichter<sup>32</sup>, der den Respekt vor seiner Autorität wenn nötig erzwingt. Sie erfüllt diese Rollen auf Grund ihres Mehrwertes gegenüber anderen Parteien, der sich aus der einzigartigen Kombination spezieller Merkmale ergibt. Dies sind: die Möglichkeit zu legitimer Gewaltanwendung (Zwangsmittel)<sup>33</sup>, das Verfügen über Ermittlungsbefugnisse, die ständige Anwesenheit an der Front und die darauf zugespitzte Professionalität, der damit zusammenhängende Zugang zu Informationen und die gesellschaftliche Verankerung.

Auch in Anbetracht der Zuerkennung des Gewaltmonopols und der entscheidenden Stimme in der Rechtspflege können der Rechtsstaat und der Bürger gerade von der Polizei als Vertreterin und Verteidigerin des demokratischen Rechtsstaates erwarten, dass sie *integer* ist. Integer handeln ist Handeln in Übereinstimmung mit den Werten und Normen, wie sie in Pflichten und Regeln festgelegt sind. Polizeili-

che Integrität bedeutet die Ausübung der Polizeifunktion in Übereinstimmung mit den dafür geltenden Normen und Werten, Pflichten und Regeln.

#### **Die Polizei ist da, wo und wann es nötig ist**

Bei der Frage, ob die Polizei einschreiten muss, spielen Kostenabwägungen keine Rolle. Die (gesellschaftliche) Notwendigkeit des Einschreitens steht immer im Vordergrund. Das heißt nicht, dass das Auftreten der Polizei nicht effizient organisiert sein muss, innerhalb der Grundbedingungen, die dafür durch Politik und Regierung gesetzt wurden (Menschen versus Mittel). Wenn es um den Beitrag der Polizei zur Verringerung der Unsicherheit geht, sind die zentralen Kriterien Legitimität, Effektivität und Effizienz.

#### **Die Polizei legt gegenüber den zuständigen Behörden und der (lokalen) Gemeinschaft aktiv Rechenschaft ab**

Es ist entscheidend, dass für alle Parteien klar ist, wofür die niederländische Polizei verantwortlich ist und sein will, wie und wem sie darüber Rechenschaft ablegt. Die Notwendigkeit, öffentlich Rechenschaft abzulegen, hat in den letzten Jahren zugenommen. Die Polizei muss, wie andere Behörden auch, zeigen, dass man etwas für sein Geld bekommt. Die niederländische Polizei legt gegenüber den zuständigen Behörden und gegenüber der Gemeinschaft Rechenschaft über Effektivität und Effizienz ab und sieht dies als eine notwendige Bedingung für die Legitimität ihres Handelns. Neben der vertikalen Rechenschaft gegenüber den zuständigen Behörden will die niederländische Polizei auch aktiv Rechenschaft ablegen gegenüber der (lokalen) Gemeinschaft (horizontal), gegenüber Bürgern in wechselnden Konstellationen und Kontexten<sup>34</sup>.

Die niederländische Polizei ist auf allen Ebenen ein vertrauenswürdiger Partner. Sie kommt gemachten Absprachen nach und legt Rechenschaft ab über den mit den Kooperationspartnern vereinbarten Beitrag der Polizei im Kampf gegen Unsicherheit.

## Anmerkungen Kapitel 2

- <sup>29</sup> Darunter: Beroepscode voor de politie in Nederland (2004).
- <sup>30</sup> Hidde de Blouw (2005), *Herstelbemiddeling een politietaak? Het belang van respectvol optreden*. In: B. van Stokkom und L. Gunther Moor (Hgg.), *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties, S. 25-36.
- <sup>31</sup> F.C. Hoogewoning (1993), *Van driehoeksoverleg tot wijkagent. De politie in overleg over sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam und Den Haag*. Arnhem: Gouda Quint.
- <sup>32</sup> Siehe in Bezug auf Metaphern für die Identität der Polizei: Gerben Bruins (2005), *Beelden van Blauw. Een onderzoek naar de visies van de korpschefs van de Nederlandse politie op de identiteit van het Nederlandse politieapparaat*. Diplomarbeit im Rahmen des Studiums der Allgemeinen Sozialwissenschaften (ASW) an der Universität Utrecht. Erscheint noch 2005.
- <sup>33</sup> Die Möglichkeit von Gewaltanwendung und Freiheitsentzug erweist sich als wichtiger als der tatsächliche Gebrauch davon. Darum spricht man auch von latenter Machtausübung. Siehe: Bittner, E. (1980), *The functions of the police in modern society*. Cambridge: Oegeschlager.
- <sup>34</sup> Für die Auflösung möglicher Spannungen zwischen vertikaler und horizontaler Rechenschaft, siehe: Raad voor het openbaar bestuur (april 2002), *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoording*.





# Die Situation der Polizeifunktion

### 3.1 Einleitung

Die Polizei wird von gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst und muss sich daher ständig an ein verändertes Umfeld anpassen. Wie die Polizei ihrer Mission Inhalt verleiht, ist abhängig von dem Bild, das sie von der Gesellschaft hat, in der sie agiert, und von den gesetzlichen und gesellschaftlichen Grundbedingungen, die an ihre Arbeit gestellt werden. In der Perspektive der niederländischen Polizei kommt zum Ausdruck, auf welche Weise die Polizei ihre Mission erfüllt, heute und in der näheren Zukunft. Zur Untermauerung der Stellungnahme (Kapitel 4) behandeln wir in diesem Kapitel die Situation der Polizeifunktion, wie sie heute von der Polizei erfahren wird. Die folgenden Elemente kommen dabei nacheinander zur Sprache: Die Politisierung der Sicherheitsfrage, die Überforderung, die Kernaufgabendiskussion, die horizontale Fragmentierung, die vertikale Fragmentierung und die Privatisierung der Polizeifunktion sowie der Leistungsdruck. In Kapitel 4 zeigen wir, welche Bedeutung diese Analyse für die Art und Weise hat, wie die Polizei ihrer Umgebung gegenübertritt.

### 3.2 Politisierung der Sicherheitsfrage

Im ersten Kapitel sind wir kurz auf die Tatsache eingegangen, dass die Sicherheitsfrage in zunehmendem Maße politisiert wird. Zuständige Behörden, Regierung und Politik wollen – zuweilen auch unter dem Druck der Medien und der öffentlichen Meinung – Aufmerksamkeit für diverse Themen, die gelegentlich im Widerspruch zueinander stehen und praktisch nicht alle zugleich verwirklicht werden können. Positiv ist, dass diese Politisierung zu größerer Aufmerksamkeit für die Politik rund um die Sicherheit führt. Negativ ist, dass sie bei den zuständigen Behörden, der Regierung und Politik auch eine Ereignisbezogenheit zur Folge hat. Außerdem scheint diese Politisierung die bereits vorhandene Tendenz zur Zentralisierung im Polizeisystem zu verstärken. Wir erläutern diese Punkte.

Das politische Interesse für die Sicherheit ist relativ neu. Bis zum Beginn der achtziger Jahre ist das politische Interesse für Polizei, Justiz oder Probleme der Unsicherheit begrenzt. Die Regierung überlässt wichtige Entscheidungen dem 'sachkundigen' Urteil der betreffenden Profis. Die Professionalität der Polizei ist denn auch darauf zugespitzt, die Anforderungen der zuständigen Behörden erfüllen zu können. Diese Behörden denken, die Polizei handelt. Was die Polizei tut, ist allerdings viel mehr als diese Behörden verlangen. In den achtziger Jahren kommt es zu einer Wende mit der allmählichen Institutionalisierung eines neuen Politikfeldes. 1984 erscheint der Bericht der Roethof-Kommission mit Empfehlungen für ein administrati-

veres Herangehen an die häufig auftretende ('kleine') Kriminalität. Im gleichen Jahr setzt der Justizminister die erste Kommission ein, die ein politisches Konzept vorschlagen soll, die *Adviescommissie Beleidsplanning Politie* ('Beratungskommission Politikplanung für die Polizei') (Peper-Kommission). Die Kommission legt 1986 ihren Bericht vor: *Plannen met de politie* ('Planung für die Polizei'). Dabei sind die Grenzen dafür, was Sicherheitsaufgaben sein sollen, weiter gezogen als die traditionelle Domäne von Polizei, Justiz oder Strafrecht. Es entwickelt sich eine deutlichere Rolle für die (lokalen) Behörden und für viele (andere) öffentliche und private Parteien. Diese *integrale Sicherheitspolitik* geht davon aus, dass die Sorge für die Sicherheit im öffentlichen Bereich nicht nur eine Sache des Staates ist oder sein soll, sondern dass auch andere Parteien (Bürger, Unternehmen oder gesellschaftliche Organisationen) auf ihre Verantwortung angesprochen werden müssen. Dazu steht im Gegensatz, dass man in der Sicherheitspolitik von Toleranz Abstand nimmt und dass man sich seit der Jahrhundertwende stark von der Vorstellung leiten lässt, dass das Vorgehen gegen die Unsicherheit vor allem von einer starken, tatkräftigen und eventuell auch harten Obrigkeit ausgehen muss<sup>35</sup>. Zwischen diesen beiden Entwicklungen besteht eine deutliche Spannung. Diese Spannung sehen wir wieder im Sicherheitsprogramm *Naar een veiliger samenleving*<sup>36</sup> ('Zu einer sichereren Gesellschaft') aus dem Jahr 2002. Darin setzt die Regierung einerseits auf die Intensivierung der Überwachung und Fahndung durch die Polizei (Repression) und es werden Vorschläge zur Erweiterung der gesetzlichen Befugnisse der Polizei gemacht (Ausweisungspflicht, erweiterter Einsatz von DNA-Material zu Fahndungszwecken, präventive Durchsuchung). Andererseits erhält die integrale Sicherheitspolitik auf lokaler Ebene neue Impulse und wird die Regierolle der Gemeinde darin unterstrichen.

Die Sicherheitspolitik der Regierung ist auch gekennzeichnet durch die Spannung zwischen der Bedeutung, die einerseits maßgeschneiderter lokaler Polizeiarbeit und dezentral entwickelten Programmen beigemessen wird und andererseits der (schleichenden) Tendenz zur Zentralisierung, die einhergeht mit Uniformierung, Standardisierung und Erweiterung des Aufgabengebietes. Im *Aktionsprogramm Andere Overheid* ('Ein anderer Staat') aus dem Jahr 2003 hält das Kabinett ein Plädoyer für die Modernisierung des Staates und für neue Konzepte für die Gestaltung des Verhältnisses zwischen der Regierung und den Ausführungsorganen. Das bedeutet, dass der Staat flexibler werden muss, dass die *civil society* gestärkt werden muss, dass die Bürger weniger durch Eingriffe des Staates belastet werden und dass sie bessere öffentliche Dienstleistungen erwarten können. Dies steht in scharfem Kontrast beispielsweise zu der jüngsten Zentralisierung auf dem Gebiet der Terrorbekämpfung mit dem Risiko, dass unentbehrliche Kenntnisse aus den Verästelungen der Gesellschaft verloren gehen. Für die Polizei ist dieses letztere außerordentlich Besorgnis erregend, da der Mehrwert der Polizei in Bezug auf die Sicherheit vor allem auf der Verbindung verschiedener Ebenen und Funktionalitäten beruht<sup>37</sup>.

Die Tendenz zur Zentralisierung in der Sicherheitspolitik wird schon früher erkennbar in mehreren Änderungen des Polizeigesetzes im Jahre 1993. Zunächst noch unter Beibehaltung der fundamentalen Ausgangspunkte wie Dualität der

Gewalt, dezentral, es sei denn und Verwaltung folgt Macht. Ein Beispiel ist die Gesetzesänderung zur Konzentration von Verwaltungszuständigkeiten auf Landesebene aus dem Jahre 1999<sup>38</sup>, die den Verwaltungseinfluss des Ministers für Inneres und Königreichsbeziehungen (BZK) auf die regionale Polizeiverwaltung vergrößert, mit Zustimmung des Polizeifeldes. Darüber hinaus erhalten die beiden Polizeiminister dann die Möglichkeit, landesweite Politik- und Verwaltungsthemen für die Polizei festzulegen und umzusetzen. Dies findet seinen Ausdruck im Programm für die niederländische Polizei (BNP). Der im Jahre 2000 an das BNP gekoppelte Politik- und Verwaltungszyklus zeugt vom wachsenden Bedarf der Polizeiminister an (untereinander vergleichbaren) Informationen von den 26 Korps über Leitung und Rechenschaftslegung. Der bürokratische Aufwand, den das mit sich bringt<sup>39</sup>, ist im Jahre 2002 Veranlassung, diese Systematik zu ersetzen durch den *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006* ('Überregionaler Rahmen niederländische Polizei') und regionale Vereinbarungen mit Ergebnisabsprachen pro Korps.

Mit dem Gesetzentwurf *Versterking bevoegdheden op rijksniveau*<sup>40</sup> ('Stärkung der Zuständigkeiten auf Landesebene') von Ende 2004 scheint das Kabinett de facto von der dezentralen Grundstruktur des Polizeisystems Abschied nehmen zu wollen<sup>41</sup>. Bemerkenswert ist, dass das Kabinett hier die Ergebnisse der Evaluation des Polizeisystems vom Juni 2005 vorwegnimmt. Der Gesetzentwurf stärkt die Position der Polizeiminister gegenüber der Polizei, wenn es um Politik, Autorität und Verwaltung geht<sup>42</sup>. Dies geschieht unter anderem durch die Ernennung und Entlassung der Leiter der Verwaltung der Regionalkorps ('korpsbeheerder') durch die Minister, durch das Aufstellen landesweiter Zielsetzungen durch die Minister und auch durch das Aufstellen von Zielsetzungen für einzelne Korps durch die Polizeiminister. Der Gesetzentwurf verschafft dem Minister für Inneres und Königreichsbeziehungen (BZK), was man 'Durchsetzungsvermögen' gegenüber den Polizeikorps nennt. Der Minister erhält größere Befugnisse, als er auf Grund des Polizeigesetzes von 1993 hat.

Eine negative Folge der Politisierung und Zentralisierung ist, dass die Polizei mit immer neuen Prioritäten konfrontiert wird. Der Einsatz von Kapazitäten für diese vorrangigen Zielsetzungen geht auf Kosten der Kontinuität in der Erfüllung der allgemeinen Aufgaben. Vor allem, wenn bei neuen Prioritäten keine anderen Aufgaben als nachrangig benannt werden, tastet dies die Vertrauenswürdigkeit der Polizei in den Augen der Bürger an und führt zur Aushöhlung der Legitimität der Polizei. Dazu kommt, dass das starke Augenmerk auf der Sicherheit von Seiten der Politik und der Medien die Neigung der Staatsanwaltschaft verstärkt, Fahndungskapazitäten im Voraus bestimmten Formen von Kriminalität zuzuweisen (Umwelt, Verkehr, Betrug), unter Koordination ihrer funktionellen Abteilung. Hierdurch entstehen immer mehr vertikale Trennlinien innerhalb der Polizei. Dies ist eine Form von Fragmentierung innerhalb der Polizeifunktion. Wir kommen später in diesem Kapitel darauf zurück.

### 3.3 Überforderung

Die Erwartungen, die von verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft an die Polizeifunktion gestellt werden, sind oft höher als Fähigkeit, die Erwartungen zu erfüllen. Das liegt in der Tatsache begründet, dass die Polizei durch die zunehmende Unsicherheit und durch die Komplexität der Sicherheitsfrage mit einem größeren Arbeitsanfall zu tun hat. Dies wiederum ist auf die zunehmende Durchlässigkeit der Grenzen, die Mobilität und die Anonymität sozialer – und damit auch krimineller – Entwicklungen zurückzuführen. Ein anderer Grund ist die Tendenz zur Politisierung der Sicherheitsfrage und zur Zentralisierung der Koordination der Polizei durch die Landesregierung.

Wenn Erwartungen und Leistungen schwer zu vereinbaren sind, führt das im Allgemeinen zu Unzufriedenheit, nachlassendem Vertrauen und einer Einbuße an Legitimität. Dieses Legitimitätsproblem ist nicht spezifisch für die Niederlande und außerdem beschränkt es sich nicht auf die Polizei. Es tritt auch in anderen Ländern und in Bezug auf andere Teile der Staatsmacht auf. Aus Untersuchungen über die Legitimität von Behörden in einem internationalen Vergleich ergibt sich, dass Polizei und Armee innerhalb des staatlichen Sektors am wenigsten schlecht abschneiden. Die Polizei kann im Allgemeinen mit mehr Vertrauen der Bürger rechnen als beispielsweise Parlamente und politische Parteien<sup>43</sup>.

Was die Polizei tun muss, ist Thema einer ausgedehnten Debatte, der so genannten Kernaufgabendiskussion. Diese Diskussion ist nicht auf die Niederlande beschränkt. Auch anderswo wird diese Diskussion geführt in Reaktion auf die Überforderung und die Kapazitätsprobleme<sup>44</sup>. Die niederländische Kernaufgabendiskussion ist teilweise darauf zurückzuführen, dass der gesetzliche Auftrag der niederländischen Polizei (Art. 2 Polizeigesetz 1993) auf Hauptlinien beschränkt ist: aktive Wahrung der Rechtsordnung und Hilfe für diejenigen, die ihrer bedürfen. Doch kann aus der Verteilung der Verantwortlichkeiten für die Polizei zwischen staatlichen Behörden abgeleitet werden, dass die Wahrung der Rechtsordnung in die Wahrung der öffentlichen Ordnung (*maintaining order*) und die strafrechtliche Durchsetzung der Rechtsordnung (*enforcing the law*) aufgliedert werden kann.

Die Wahrung der öffentlichen Ordnung und die Hilfeleistung liegen in der Verantwortung des Bürgermeisters. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass dem Begriff der öffentlichen Ordnung auf lokaler Ebene Inhalt verliehen wird, beispielsweise durch Gemeindeverordnungen. Dazu passen eine verwaltungsmäßig orientierte Polizei und die Machtbefugnis des Bürgermeisters als Vertreter der lokalen Verwaltung. Dies passt zum Charakter des niederländischen Staates. Im dezentralisierten niederländischen Einheitsstaat haben seit jeher sowohl die Regierung als auch die Gemeinde ihre Rolle auf dem Gebiet der Sicherheit, während die Provinz in dieser Hinsicht kaum Bedeutung hat. Die lokale Verwaltung (Gemeinderat) besitzt innerhalb des festgelegten nationalen Rahmens eine große Entscheidungsfreiheit. Die Verantwortung für die allgemeine Sicherheitspolitik, für Prävention, öffentliche Ordnung und Hilfeleistung im Notfall liegt primär bei der Gemeinde. Sicherheit

und Lebensqualität gelten als Zuständigkeit der lokalen Verwaltung. Was die strafrechtliche Durchsetzung der Rechtsordnung betrifft, steht die Polizei unter der Leitung des Staatsanwaltes, als Teil der nationalen Staatsanwaltschaft. Die Verantwortung für die repressiv orientierte Fahndung und Verfolgung liegt also auf Landesebene. Diese Verteilung der Verantwortlichkeiten führt zu einer gewissen Spannung in der Polizeifunktion.

### 3.4 Die weite Aufgabenstellung

Dass die Aufgabenstellung im Polizeigesetz auf Hauptlinien beschränkt ist, hat einen Vorteil, aber auch einen Nachteil. Der Vorteil ist, dass es der Polizei Spielraum gibt, das Handlungsrepertoire zu variieren und je nach dem Zeitgeist Akzente zu setzen. Im souveränen demokratischen Rechtsstaat ist die Polizei ursprünglich ein Ausführungsorgan zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Fahndung nach Straftätern, also zur Durchsetzung der Normen. In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts kam dazu die gesellschaftliche Rolle der Polizei. In *Polizei im Umbruch* wird davon ausgegangen, dass es zu den Aufgaben der Polizei gehört, das Wohl von Individuum und Gesellschaft zu fördern. Die Autoren des Berichtes plädieren für die Integration der Polizei in die Gesellschaft, für die Intensivierung und qualitative Verbesserung des Kontakts zwischen Polizei und Bürgern und für eine Tätigkeit auf der Basis von *Kennen und gekannt werden*. Dafür muss die Ausführung der Polizeiaufgaben in die Hände von Teams gelegt werden, die an ein Revier oder eine Region gebunden sind: *Revierteams* (*wijkteampolitie*). Diese Teams müssen einen engen inneren Zusammenhalt aufweisen und sich für die gesamte Polizeiaufgabe verantwortlich fühlen (*allgemeine Aufgabenstellung*)<sup>45</sup>. Verschiedene (Gemeinde-) Korps führten in den achtziger Jahren Formen von Revierteams ein<sup>46</sup>. Damit liegt der Akzent stärker auf dem Polizeibeamten als Helfer und Partner in lokalen Sicherheitsfragen, und weniger als Aufseher und Wahrer der Rechtsordnung. Das bedeutet, dass nicht mehr ausschließlich die Durchsetzung der Normen kennzeichnend für die Polizeiaufgabe ist. Es geht nicht mehr nur um Normsetzung und angemessene Durchsetzung, sondern vor allem auch um das Lösen gesellschaftlicher Probleme. Informationen und Wissen spielen hierbei eine wesentliche Rolle.

Die gesellschaftliche Rolle der Polizei erhält allmählich eine größere Bedeutung. Ende der achtziger Jahre hält das Konzept der integralen Sicherheit seinen Einzug. Das administrative Herangehen an häufig vorkommende Formen der Kriminalität aus *Gesellschaft und Kriminalität* wird dadurch ausgeweitet auf das integrale Angehen von Problemen der Sicherheit und Lebensqualität. Die soziale Sicherheit wird in diesem Zusammenhang als Verantwortung verschiedener Parteien gesehen: lokale Behörden, Polizei, Staatsanwaltschaft, gesellschaftliches Mittelfeld, Bürger und Betriebe, wobei der Gemeinde die Rolle des Regisseurs in den lokalen Sicherheitsfragen zugewiesen wird. Die gesellschaftliche Integration der niederländischen Polizei führt also nicht nur zu einer Diversifizierung von Rollen, sondern auch zur Ausweitung des Aufgabenbereichs der Polizei. Revierteams und integrale Sicherheitspolitik führen dazu, dass die Polizei auf lokaler Ebene (Basispolizeiaufgaben,

gebietsgebundenes Arbeiten) eine Vielzahl von Aufgaben und Rollen erfüllen muss. Die Polizei ist nicht länger nur der starke Arm der Obrigkeit, sondern sie muss darüber hinaus auf lokaler Ebene mit Verwaltung und Bürgern zusammenarbeiten und den Wünschen von Verwaltung und Bürgern entgegenkommen. Dies bedeutet einen größeren Arbeitsanfall, während Erfolg und Wirkung der Anstrengungen der Polizei für den Bürger immer weniger erkennbar sind.

Seit dem Ende der neunziger Jahre erklingt der Ruf nach einer machtvoller auftretenden Obrigkeit, besonders in Form einer Polizei, die stärker als Wahrer der Normen auftritt. Die Tatsache, dass Vieles wegen Kapazitätsmangel nicht bearbeitet werden kann (das so genannte Durchsetzungsdefizit aus der *Nota Criminaliteitsbeheersing*<sup>47</sup> ('Memorandum zur Kriminalitätskontrolle')) einerseits und andererseits der erneute Glaube an das Strafrecht als Mittel, um eine sicherere Gesellschaft zu erreichen, führen zu Druck auf die Polizei, stärker Norm wahlend aufzutreten und die Aufklärung strafbarer Handlungen zu intensivieren. Darüber hinaus wird die gesellschaftliche Integration der Polizei allmählich immer mehr mit einem *soften* Auftreten assoziiert. Danach ist die Polizei bei ihrer Orientierung auf den Bürger zu weit über das Ziel hinausgeschossen und hat die Würde ihrer Rolle vernachlässigt. In einer Atmosphäre der Verhärtung des gesellschaftlichen Klimas, mit dem Mord an dem Politiker Fortuyn als Tiefpunkt, erscheint im Jahre 2002 das Sicherheitsprogramm des ersten Kabinetts Balkenende. Die Intensivierung von Überwachung und Fahndung durch die Polizei (in Zusammenhang mit den Maßnahmen anderer Organisationen im Sicherheitsnetzwerk) müssen laut dem Kabinett als zusätzlichen Effekt haben, dass die Kriminalität in den Niederlanden bis 2006 um 20 bis 25% gegenüber 2002 abnimmt. Dies wird dann wieder, so die Argumentation, zu einem größeren Sicherheitsgefühl der Bürger führen.

Der gemeinsame Effekt der gesellschaftlichen Legitimierung der Polizei und des Konzeptes der integralen Sicherheit ist, dass die Unterschiede zwischen Sicherheitsaufgaben und Polizeiaufgaben verfließen. Die Grenzen zwischen der allgemeinen staatlichen Aufgabe der Sorge für die Sicherheit und dem spezifischen Auftrag an die Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zur strafrechtlichen Durchsetzung der Rechtsordnung sind immer diffuser geworden. Das hat dazu geführt, dass sowohl bei der Polizei selbst als auch bei ihrer Umgebung Unklarheit über die Funktion und die Verantwortlichkeit der Polizei entstanden ist, und damit über die Frage, was denn berechnigte Ansprüche der Bürger gegenüber der Polizei sind. Dies bringt uns zu dem Nachteil der weiten Formulierung der Polizeiaufgabe, nämlich, dass sie nicht eingegrenzt ist.

Eine ungenügend klare Definition der Polizeiaufgabe bietet Raum für ungezügelter Ansprüche von Seiten der Politik und der Bürgerschaft. Dies führt fast automatisch zu Erwartungen aus der Umgebung, die nicht erfüllt werden können. Dies wird von der Polizei als ein Zustand der Überforderung erfahren: Sie wird mit ständig stärker auseinanderstrebenden und immer höheren Anforderungen konfrontiert, von Seiten der Bevölkerung, der Vorgesetzten, der Regierungsorgane, der Politik

und der 'Partner für Sicherheit'. Diese Situation wird noch verstärkt durch die Position, die die Polizei selbst gewählt hat. Viele Korps sehen (oder sahen) es als ihre Mission, die Sicherheit und die Lebensqualität in ihrem Einsatzgebiet zu gewährleisten. Auch die Polizei ist also dem Trend zur *Responsibilisierung* der Gesellschaft gefolgt. Mit der Folge, dass sie auch auf ausführender Ebene Mitverantwortung für die Sicherheitsaufgabe übernommen hat, gerade da, wo andere Organisationen, aus welchen Gründen auch immer, ihre Verantwortung nicht übernehmen.

### 3.5 Neue Kernaufgabendiskussion

Im Rahmen des Programms für die niederländische Polizei 1998–2002 (BNP) werden die Kernaufgaben der Polizei erneut zur Diskussion gestellt<sup>48</sup> mit dem Ziel, größere Klarheit in der Frage zu erlangen, was die Polizei zu leisten hat und was nicht. Eine Schlussfolgerung aus dieser Diskussion ist, dass es schwer ist, zu beschreiben, welche Aufgaben die Polizei konkret hat. Die Beschreibung der Aufgaben im Gesetz ist dafür jedenfalls zu global. Eine Unterscheidung in *exklusive, funktionelle* und *uneigentliche* Polizeiaufgaben hat sich als zu unscharf erwiesen, um die Aufgaben der Polizei von denen anderer abzugrenzen<sup>49</sup>. Darüber hinaus besteht in den letzten Jahren die Neigung, Polizeiaufgaben nicht allein aus dem Gesetz abzuleiten, sondern auch aus verwaltungsmäßigen und gesellschaftlichen Zielsetzungen. Das bedeutet, dass man, statt der Polizei eine Aufgabe zu übertragen (wie die Fahndung nach dem Täter eines Wohnungseinbruchs), erwartet, dass die Polizei durch ihr Auftreten etwas erreicht, zum Beispiel die Verminderung der Anzahl von Wohnungseinbrüchen<sup>50</sup> oder sogar die Verminderung der Kriminalität oder Unsicherheit (siehe *Zu einer sichereren Gesellschaft*). Ein anscheinend gangbarer Weg könnte noch sein, die Aktivitäten zu definieren, die die Polizei auf jeden Fall nicht (mehr) erledigen muss.

Im Juli 2004 haben die Minister für Inneres und für Justiz ein Schreiben über die Kernaufgaben der Polizei an die Zweite Kammer geschickt. In diesem Schreiben wird tatsächlich ein Versuch unternommen, die zwei Betrachtungsweisen in der Kernaufgabenfrage miteinander zu versöhnen. Die erste Betrachtungsweise ist eine eher deduktive Darlegung dessen, was die Polizei angesichts ihrer Funktion im Rechtsstaat tun muss. Die zweite Betrachtungsweise ist eine eher pragmatische Auflistung, was die Polizei anderen überlassen muss. In dem Schreiben äußern sich die Minister letzten Endes nicht zu der Frage, welche konkreten Aufgaben die Polizei nicht mehr ausführen muss, weil diese Frage nach ihrer Ansicht nur in einem spezifischen Kontext beantwortet werden kann<sup>51</sup>. In dem Schreiben wird anschließend auf den Begriff 'exklusive Polizeiaufgabe' zurückgegriffen. Die Polizei soll sich gemäß dem Schreiben der Minister vor allem auf die Aufgaben ausrichten, die einen (möglichen) Einsatz von Gewalt oder die Anwendung von Zwangsmitteln mit sich bringen. Aber auch Aufsichtspersonal (das mit Gewaltmitteln und/oder mit der Befugnis, Zwangsmittel anzuwenden, ausgestattet ist) und alle besonderen Fahndungsdienste (BOD) fallen dann unter die Definition aus dem Schreiben der Minister. In diesem Sinne hat das Schreiben der Minister denn auch nicht die

erwartete Klarheit gebracht. Mehr noch, wenn man dieser Argumentation folgt, dann bedeutet dies, dass Aufsichtsorgane und besondere Fahndungsdienste etc. Abteilungen der regulären Polizei werden und dass unter den Begriff 'die Polizei' in Zukunft neben den regulären Korps auch die besonderen Fahndungsdienste und alle Aufsichtsorgane fallen. In den folgenden Abschnitten gehen wir auf die Beziehung zwischen solchen Instanzen und der Polizei ein.

### 3.6 Horizontale Fragmentierung der Polizeifunktion

Polizeifunktion und Polizeiorganisation sind keine Synonyme. Die Polizeifunktion ist die Aktivität, die auf die Wahrung gemeinsamer Normen und Regeln und auf den Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum gerichtet ist. Diese Funktion wird von verschiedenen Organisationen ausgeübt, öffentlichen und privaten. Die Weisungsbefugnis für die Ausübung dieser Funktion ist ebenfalls verteilt. Regierung und Staatsanwaltschaft üben die Weisungsbefugnis über die Polizeifunktion aus, soweit diese durch staatliche Organe ausgeübt wird. Daneben können anderweitige Organisationen eine Weisungsbefugnis über Teile der Polizeifunktion haben. Bei der Ausübung der Polizeifunktion ist der Polizeiorganisation eine prominente Rolle vorbehalten. Als Teil der Polizeifunktion liefert die Polizei ihren spezifischen Beitrag zur Sicherheitsversorgung.

Kennzeichnend für den Zustand der Polizeifunktion in den Niederlanden ist, dass diese stark horizontal fragmentiert ist. Damit meinen wir, dass verschiedene Parteien nebeneinander Teile der Polizeifunktion ausüben. Dies sind nicht nur die klassischen Inhaber der Polizeifunktion, wie die reguläre Polizei und der Justizapparat, sondern in zunehmendem Maß auch (halb)öffentliche und private Organisationen, die auf dem Gebiet der Kontrolle, Überwachung (und Durchsetzung) und Fahndung Aufgaben übernehmen. Dennoch fallen diese nicht unter den Begriff *Polizeisystem*<sup>52</sup>.

Bei den staatlichen Organisationen geht es in der niederländischen Situation in erster Linie um Teile der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene der Gemeinden und Provinzen und auf nationaler Ebene, die mit der Überwachung und administrativen Durchsetzung der Ordnungsgesetzgebung (z.B. Bau- und Wohnungsaufsicht, Umweltbehörde, soziale Dienste) betraut sind. Sie verfügen über spezifische Befugnisse, wie die Durchführung administrativer Untersuchungen und die Verhängung administrativer Bußgelder. Manche dieser Aufsichtspersonen sind auch als außerordentliche Fahndungsbeamte (BOA) angestellt. Dieses administrative Aufsichtspersonal operiert in Gemeinden unter der Verantwortlichkeit verschiedener Beigeordneter, für die das lokale Machtdreieck (Bürgermeister, Staatsanwalt, Polizeichef) gewöhnlich keine Weisungsbefugnis hat<sup>53</sup>.

Auf nationaler Ebene geht es um die besonderen Fahndungsdienste (BOD), das heißt den Allgemeinen Inspektionsdienst (AID - Ministerium für Landwirtschaft, Natur und Lebensmittelqualität), die Steuerfahndung (FIOD/ECD - Ministerien der

Finanzen und für Wirtschaft), den Sozialen Informations- und Fahndungsdienst (SIOD – Ministerium für Soziales) und den Informations- und Fahndungsdienst des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt (VROM-IOD). Die heutigen vier besonderen Fahndungsdienste sind das Ergebnis der Fusion von 21 besonderen Fahndungsdiensten, die sieben Ministerien unterstellt waren<sup>54</sup>. Dazu waren die Zuständigkeiten der bei diesen Diensten arbeitenden außerordentlichen Fahndungsbeamten (BOA) schon früher nivelliert<sup>55</sup>. Auf europäischer Ebene wird (Subventions-)Betrug vom Europäischen Anti-Betrugsamt (OLAF) bekämpft.

Die Existenzberechtigung der besonderen Fahndungsdienste wird aus der 'Kettenverantwortlichkeit' von Ministerien auf bestimmten Gebieten hergeleitet: Die Minister sind politisch für die gesamte Politik des Sektors verantwortlich, von der Gesetzgebung bis zur strafrechtlichen Durchsetzung. Daneben spielt die Komplexität der Gesetzgebung und der dafür benötigten Sachkenntnis eine Rolle. Die besonderen Fahndungsdienste operieren traditionell aus einer anderen Systematik heraus als die reguläre Polizei: eng am betreffenden Politikfeld und unter der Verantwortlichkeit eines Fachministers. In den letzten Jahren haben sich die besonderen Fahndungsdienste in zunehmendem Maße auf ein Terrain begeben, das von jeher vor allem von der regulären Polizei bearbeitet wurde: das der organisierten Kriminalität. Manchmal aus einer anderen Sicht heraus: so ist die Steuerfahndung vor allem an organisierten Verbrechen interessiert, die dem Staat großen finanziellen Schaden zufügen. Dies wirft Fragen auf. Einerseits über die Gebiets- und Aufgabenabgrenzung zwischen den besonderen Fahndungsdiensten und der regulären Polizei und die dabei maßgeblichen Kriterien. Andererseits darüber, welche Form die Zusammenarbeit zwischen beiden annehmen soll. Aus diesen Gründen wurde schon Mitte der achtziger Jahre eine Diskussion darüber geführt, ob die besonderen Fahndungsdienste ganz oder teilweise in die neu zu bildenden regionalen Polizeikorps oder das KLPD (Korps nationale Polizeidienste) zu integrieren sind<sup>56</sup>. Das Ergebnis war damals die Beibehaltung des *status quo*, wonach neben der regulären Polizei bei Fachministerien Dienste mit Fahndungsbefugnis bestehen bleiben, die, wo nötig, mit der Polizei zusammenarbeiten<sup>57</sup>.

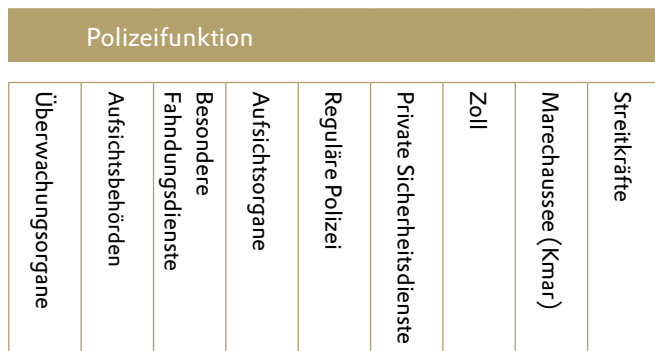
Neben den besonderen Fahndungsdiensten kennen wir auf nationaler Ebene die ministeriellen Aufsichtsbehörden, wie die Aufsichtsbehörde des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt (VROM), die niederländische Börsenaufsicht (AFM), die Unabhängige Post- und Telekommunikationsbehörde (Opta), das niederländische Kartellamt (NMa), die niederländische Datenschutzbehörde (CBP) und die niederländische Lebensmittelbehörde<sup>58</sup>. Aus der Gesellschaft ertönt sogar regelmäßig der Ruf nach Einführung neuer Aufsichtsbehörden auf allerlei Gebieten<sup>59</sup>. Die Aufsichtsbehörden führen eine Vielzahl an kontrollierenden und oft auch durchsetzenden Aufgaben aus, allerdings ohne Anwendung des Strafrechtes.

Weiter kennen wir in den Niederlanden öffentliche Aufsichtsorgane in verschiedener Gestalt<sup>60</sup> (Stadtwächter, Nachbarschaftswächter, usw.), die seit dem Ende der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts eingesetzt wurden, um den Verlust an

sozialer Kontrolle zu kompensieren, und auch im Rahmen der Beschäftigungspolitik. Der Verlust an informeller sozialer Kontrolle gilt als eine Folge der Prozesse der ‘Entsäulung’ (Auflösung politisch-/religiöser gesellschaftlicher Gefüge) und der Individualisierung und Demokratisierung, die in den sechziger Jahren einsetzten<sup>61</sup>. In Verbindung mit dem zunehmenden Wohlstand wird der Wegfall von sozialer Kontrolle auch als Ursache für die massive Zunahme von Vermögensdelikten gesehen, der so genannten kleinen oder häufig vorkommenden Kriminalität. Aufbauend auf den Gedanken der Roethof-Kommission setzt das Kabinett in seinem politischen Konzept *Gesellschaft und Kriminalität*<sup>62</sup> zur Bekämpfung der ‘kleinen’ Kriminalität nicht auf strafrechtliche Maßnahmen, sondern auf administrative Prävention und institutionalisierte Formen von sozialer Kontrolle. Strafrechtliche Maßnahmen werden vor allem als Mittel im Kampf gegen die organisierte Kriminalität angesehen<sup>63</sup>. Was Überwachung angeht, führt dieses Konzept zur Beschäftigung von Stadtteilbetreuern, Stadtwächtern, Dorfwächtern, Parkwächtern, Wohnblockwächtern, Nachbarschaftsverwaltern, Pförtnern usw. So entsteht neben der traditionellen Rolle der regulären Polizei und der außerordentlichen Fahndungsbeamten ein Flickenteppich aus Aufsichtsformen im öffentlichen Bereich. Dazu kommen noch die privaten Instanzen, die eine Polizeifunktion ausüben, mehr darüber im nächsten Absatz.

Schließlich, wie schon in Kapitel 1 kurz erwähnt, wird die klassische Abgrenzung zwischen Polizei und Streitkräften durch ihre Zuständigkeit innerhalb beziehungsweise außerhalb des nationalen Territoriums den Anforderungen nicht mehr gerecht. Vor allem bei der Bekämpfung des Terrorismus und beim Einsatz in *failed states* (Staaten mit wenig bis keiner effektiven staatlichen Autorität) wird es deutlich, dass die Polizeifunktion (*peace keeping*), die Nachrichtendienstfunktion und die Streitkräftefunktion (*peace making*) nicht mehr ohne weiteres zu unterscheiden sind. Auch nationale Entwicklungen setzen die Trennungslinie zwischen Polizeifunktion und Wehrfunktion unter Druck. Es geht einerseits um Entwicklungen wie das verstärkte Verlangen nach Aufsicht und Kontrolle, Bewachung und angemessenem Auftreten bei Ordnungsstörungen großen Ausmaßes, und andererseits beispielsweise um Entwicklungen auf dem Gebiet von Personal und verfügbaren Mitteln angesichts der gestiegenen Erwartungen<sup>64</sup>.

Abbildung 1. Horizontale Fragmentierung der Polizeifunktion



Die fortschreitende horizontale Fragmentierung hat zur Folge, dass hinsichtlich der Polizeifunktion von struktureller *Machtzersplitterung* die Rede ist: Die Anzahl der ‘Chefs’ nimmt zu und damit auch die Koordinierungs- und Abstimmungsproblematik. Es entsteht auch Unklarheit über die Frage, welche Instanz in welchem Fall verantwortlich ist, wodurch sich die Verwaltungsorgane ihrer Verantwortung in einzelnen Bereichen entziehen können. Es ist ein Vorteil, dass bestimmten Aspekte der Sicherheit durch die Zuweisung von Bereichen an gesonderte Instanzen, wie Fahndungsdienste und Inspektionen, laufend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dem gegenüber steht der Verlust an Flexibilität und der Möglichkeit, problemlos Kapazitätsverschiebungen vorzunehmen. Auch besteht die Gefahr, dass Teile der staatlichen Verantwortlichkeiten auf dem Gebiet der Sicherheit aus dem Blickfeld verschwinden, wodurch neue Entwicklungen unbemerkt bleiben. Ein weiterer Nachteil ist die *Informationsasymmetrie*: Die ungenügende Analyse von Informationen und die ungenügende Bereitschaft, Informationen zwischen den verschiedenen Instanzen auszutauschen. Diese Situation wird durch die Zusammenarbeit mit Schwesterorganisationen im europäischen Rahmen (bi- und multilateral) noch verschärft.

### 3.7 Vertikale Fragmentierung der Polizeifunktion

Unter vertikaler Fragmentierung der Polizeifunktion versteht man, dass die Weisungsbefugnis (Autorität) über die Polizeifunktion einerseits und die Ausübung der Polizeifunktion andererseits von einander getrennt werden. In einer Studie weist das Polizeiberatungsunternehmen Bayley & Shearing<sup>65</sup> darauf hin, dass es sich um eine Entwicklung handelt, die sich weltweit abzeichnet. In Abbildung 2 sind auf der Basis der Unterscheidung zwischen öffentlich und privat die vier logischen Möglichkeiten<sup>66</sup> wiedergegeben.

Abbildung 2. Vertikale Fragmentierung der Polizeifunktion

Polizeifunktion	Autorität	öffentlich	öffentlich	privat	privat
	Ausübung	öffentlich	privat	privat	öffentlich

Weltweit waren in den letzten 100 Jahren staatliche Behörden sowohl die wichtigste Autorität über als auch die Inhaber der Polizeifunktion. Diese staatlichen Behörden haben jedoch selber zur Erodierung ihrer Monopolstellung bezüglich der Weisungsbefugnis beigetragen, und zwar durch folgende Entwicklungen:

- **Responsabilisierungsstrategien:** die Berufung gesellschaftlicher Akteure, sowohl zur Ausübung der Autorität als auch zur tatsächlichen Übernahme von Teilen der Polizeifunktion; dies betrifft zum Beispiel die Anregung von Bürgerinitiativen und Bürgerberatungen zur Verbesserung der Sicherheit oder die integrale Sicherheitspolitik der Niederlande;
- Zuzulassen, dass (Gruppen von) Bürger(n) sich mit Waffen selbst verteidigen, wie in den Vereinigten Staaten;

- Die Abgabe von (einfachen) Aufgaben an private Organisationen (zum Beispiel Parkraumüberwachung) oder die Beschäftigung privater Sicherheitsdienste für die Durchführung von Polizeiaufgaben (zum Beispiel Auslandsvertretungen der USA);
- Öffentlich-private Zusammenarbeit, zum Beispiel zwischen staatlichen Behörden und Banken oder staatlichen Behörden und Luftfahrtgesellschaften, wobei privaten Parteien gestattet wird, bestimmte Kontrollen durchzuführen;
- Der Rückgriff auf private Parteien für Aufgaben wie Objektbewachung oder Häftlingstransport;
- Der Rückgriff seitens der Polizei auf private Sachverständige und die Übertragung einfacher Polizeitätigkeiten auf Zivilpersonal.

Angesichts der Tatsache, dass einige staatliche Instanzen Privatpersonen im öffentlichen Bereich einsetzen, während es Polizeikorps gibt, die für Polizeiaufgaben auf Privatpersonen zurückgreifen<sup>67</sup>, sind die privaten Aufsichtsorgane nicht länger auf den privaten Bereich beschränkt, ebenso wenig, wie die öffentlichen Aufsichtsorgane ausschließlich im öffentlichen Bereich wirken. Es ist ein vielschichtiges Bild mit vielen Mischformen zwischen öffentlich und privat entstanden, wobei auch Autorität und Verwaltung der Aufsichtsorgane fragmentiert sind. Die Tatsache, dass öffentliche und private Parteien nebeneinander und in verschiedenen Rollen (als Autorität und/oder Ausführungsorgan) auftreten können, lässt es nicht immer auf dem ersten Blick erkennen, ob Polizeiarbeit geleistet wird:

- von vereidigten öffentlichen Polizeibeamten;
- von einer staatlichen Behörde, die auf private Sicherheitsdienste zurückgreift;
- von einer privaten Sicherheitsfirma, die privates Wachpersonal einsetzt;
- von einer Firma, die öffentliche Polizeibeamte einsetzt oder
- von einer staatlichen Behörde, die öffentlichen Beamten Polizeiaufgaben übertragen hat.

Dies ist problematisch unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit, der Führung, der Kontrolle und Rechenschaft und der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

### 3.8 Privatisierung der Polizeifunktion

Neben der weltweit zunehmenden Fragmentierung sehen Bayley & Shearing auch eine zunehmende Privatisierung der Polizeifunktion. International ist eine Verschiebung von Autorität, Verwaltung und Ausübung vom öffentlichen zum privaten Sektor zu erkennen. Privatisierung heißt in diesem Zusammenhang, dass sowohl die Weisungsbefugnis wie auch die Ausübung der Polizeifunktion privaten Parteien anvertraut werden. Diese Entwicklung ist auch in den Niederlanden sichtbar. Im privaten Sektor zeichnet sich ein starkes Wachstum privater Sicherheitsorganisationen und anderer privater Inhaber der Polizeifunktion<sup>68</sup> ab, die Kontroll-, Aufsichts- und Fahndungsaufgaben ausführen, nicht selten im Auftrag des Staates<sup>69</sup>. Anfang der achtziger Jahre gab es in den Niederlanden beispielsweise gut 10.000 private Wachmänner gegenüber beinahe 27.000 Polizeibeamten<sup>70</sup>. Inzwischen zählt

die private Sicherheitsbranche gut 30.000 Arbeitnehmer und hat einen Umfang von beinahe zwei Dritteln der regulären Polizei<sup>71</sup>. Der Anteil des privaten Sicherheitspersonals gegenüber der regulären Polizei steigt kontinuierlich.

Private Dienstleister haben einen strategischen Vorteil gegenüber den öffentlichen Dienstleistern: Sie können einen Auftrag ablehnen und bei der Ausführung von Polizeiaufgaben zum größten Teil selbst entscheiden, was sie tun und was nicht: Zugang verweigern, Teilnahme beschränken und ausschließen, ohne all zu viel Behinderung durch rechtsstaatliche Gesichtspunkte zu erfahren. In der Praxis bedeutet dies, dass in einem privaten Kontext die Abwicklung meistens *sub rosa* (vertraulich) stattfindet, wodurch sie sich der Kontrolle entzieht und keine Garantien für die Rechte des 'Verdächtigen' bietet. Die öffentliche Polizei jedoch muss im Prinzip alle Wünschen und Anforderungen sowohl staatlicher Stellen als auch der Öffentlichkeit erfüllen. Dies heißt sich manchmal mit der gewünschten Effektivität und Effizienz.

Die öffentliche Polizei hat als Ausgangspunkt, dass Polizeileistungen für jeden Bürger im gleichen Maße verfügbar sind. Weltweit gibt es jedoch immer mehr Beispiele von öffentlicher Polizei, die fast wie ein privater Lieferant von Sicherheit auftritt und ihre Dienste auf dem Markt anbietet. Dies ist in den Niederlanden noch nicht der Fall. Es geht hier zum Beispiel um die Weitergabe von Polizeikosten an die Organisatoren von Veranstaltungen oder die Berechnung von Alarmverfolgungen. Dies birgt die Gefahr, dass finanzielle Überlegungen bei der Zuweisung von Polizeikapazität eine Rolle spielen. Dies würde bedeuten, dass Polizeileistungen nicht länger ausschließlich ein öffentliches Gut sind, sondern auch ein 'Produkt', das unter Marktbedingungen verkauft werden kann.

### 3.9 Leistungsdruck

Die Polizeifunktion hat nicht nur mit horizontaler und vertikaler Fragmentierung und mit Privatisierung zu tun. Es ist auch die Sprache von zunehmendem Druck, effektiv und effizient zu arbeiten. Der Druck, beim Kampf gegen die Unsicherheit zu sichtbaren und messbaren Leistungen zu kommen, ist für alle Parteien sehr hoch. Auch der Wissenschaftliche Rat für die Regierungspolitik (WRR) weist darauf hin. Staatliche Einrichtungen, die angemessene Leistungen bringen, das ist eine der fünf Bedingungen für einen funktionsfähigen Rechtsstaat, die der WRR in seinem Bericht *Die Zukunft des nationalen Rechtsstaats* nennt<sup>72</sup>. Eine Behörde wird heutzutage, genauso wie andere Organisationen, nach Effektivität, Effizienz, Flexibilität, Schnelligkeit der Reaktion, Kundenfreundlichkeit und dem Fehlen bürokratischer Hindernisse beurteilt. Der WRR verweist auf die Spannung zwischen den Leistungen, die vom Staat erwartet werden, und dem Ausmaß, in dem der Staat durch rechtsstaatliche Einschränkungen gebunden ist. Obwohl diese Spannung an sich nicht neu ist, hat sie in der heutigen Zeit (man denke an: Terrorbedrohung und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung) doch eine ausgeprägtere Bedeutung. Das gilt also auch für die Polizei.

Der Leistungsdruck auf die Polizei kommt von verschiedenen Seiten: von Regierung, Behörden, Ministerien, politischen Parteien, Medien und vor allem auch von Seiten der Bürger. Wie die Polizei arbeitet und welches Ergebnis die Polizei mit ihrer Arbeit erzielt, ist eine wichtige Frage in der gesellschaftlichen und politischen Debatte. Das letztere zeigt sich zum Beispiel an den immer wiederkehrenden Fragen, die in der Zweiten Kammer an die Polizeiminister wegen des Auftretens (Versagens) von Polizei und Justiz gestellt werden. Dies verstärkt dann auch wieder die Tendenz zur Zentralisierung der Kontrolle über die Polizei bei den Ministerien.

Der Leistungsdruck, der auf der Polizeifunktion lastet, kommt in der betriebswirtschaftlichen Herangehensweise an die Polizeiorganisation zum Ausdruck. Dabei liegt der Nachdruck auf der Verbesserung von Leistungen, größerer Effizienz, wirksamer Kostenüberwachung und auf der Rechenschaftslegung auf der Grundlage messbarer Indikatoren. Ein Beispiel dafür ist die 2001 eingeführte (partielle) Finanzierung nach Leistung, der zu Folge die Korps einen Teil ihres Budgets (5%) auf der Basis der erreichten Ergebnisse zugewiesen bekommen. Das Programm für die niederländische Polizei "Beleidsplan Nederlandse Politie" mit seinem Politik- und Verwaltungszyklus geht auch in diese Richtung. Die neueste Form ist der 'Überregionale Rahmen niederländische Polizei' (*Landelijke Kader Politie*) mit den damit verbundenen Vereinbarungen mit den regionalen Polizeikorps, dem Korps nationale Polizeidienste (KLPD) und der Polizeiakademie<sup>73</sup>. Darin sind Ergebnisvorgaben für die gesamte niederländische Polizei und für die einzelnen Korps enthalten mit den entsprechenden Indikatoren. Die Finanzierung nach Leistung ist inzwischen Teil dieser so genannten Leistungsverträge.

Diese Leistungsverträge haben sowohl positive als auch negative Seiten und sind deshalb nicht unumstritten<sup>74</sup>. Zu den positiven Effekten gehört auf jeden Fall die größere Transparenz. Zumindest ein Teil des durch die Polizei realisierten Outputs wird sichtbar und messbar, auch gegenüber anderen Gliedern in den Strafrechtsketten. Der Beitrag der Polizei zu den Zielen des Kabinetts wird besser sichtbar, und zwar zur Intensivierung von Überwachung und Fahndung, mit dem Ziel der Verbesserung der Sicherheit als Ausgangspunkt. Als negative Effekte werden genannt: die einseitige Ausrichtung auf den festgelegten Output (auf Kosten der individuellen Freiheit der Polizeibeamten und auf Kosten der regional angepassten Maßarbeit<sup>75</sup>), der Schwerpunkt auf der messbaren, also der repressiven Seite der Polizeiarbeit (Miniaturisierung des Strafrechts<sup>76</sup>), und die Gefahr von bürokratischer Verzettelung bei der Registrierung, Messung, Berichterstattung und Rechenschaftslegung (*Zahlenfetischismus*)<sup>77</sup>.

Der Leistungsdruck in Bezug auf die Polizei ist aus der Tatsache zu erklären, dass die Polizei als Folge von Politisierung, Fragmentierung, Privatisierung und Überforderung auf vielen Feldern gleichzeitig und mit einer großen Anzahl von Spielern agieren muss. Tatsächlich geht es um eine Diversifizierung der Rollen von Staat und Polizei. In einer solchen Situation ist es logisch, dass der Ruf nach Transparenz

laut wird und dass Nachdruck auf Leistung gelegt wird. Leistungen sind ja eine Art von verpackter Durchführbarkeit. Die veränderte Beziehung Staat – Gesellschaft wird damit aber – zu Unrecht – als ein Problem der internen Arbeit aufgefasst. Darauf folgen dann die klassischen Reaktionen in Wellenbewegungen: repressiv – präventiv, Zentralisierung – Dezentralisierung oder Integration in die Gesellschaft – Arm des Staates. Solche Wellenbewegungen führen zu hohen Kosten und Energieverlust und schaffen nicht die erwünschte Transparenz. Außerdem folgen sie immer schneller aufeinander, so dass nur die Kosten steigen.

In diesem Licht besehen kann man von der laufenden Evaluierung des Polizeisystems und den Diskussionen über die Stärkung seiner zentralen Komponente wenig Gutes erwarten. Einerseits, weil die Grenzen des heutigen Systems – ungeachtet des Bildes, das man davon hat – noch nicht erreicht sind. Und andererseits, weil ausländische Erfahrungen zeigen, dass die Legitimität in Ländern mit einer differenzierten Polizei größer ist als bei einer zentralen Polizei und dass Zentralisierung bei den Bürgern zu größerer Unzufriedenheit mit der Polizei führt<sup>78</sup>.

### 3.10 Richtungweisende Prinzipien

In dieser Situation von vielen Spielfeldern und vielen Spielern ist die Polizei die einzige Instanz, auf die man sich immer verlassen kann, auch wenn andere Spieler versagt haben. Als Autorität im öffentlichen Raum ist sie immer da, wo und wann es nötig ist, und wahrt den Frieden im gesellschaftlichen Verkehr. Dass die Polizei als einzige diese Rolle erfüllen kann, hängt zusammen mit ihrer Bedeutung als Vertreterin des Rechtsstaats, mit ihren besonderen Befugnissen darin, mit der Tatsache, dass sie ohne eigene Interessen arbeitet und für die Integrität des Ganzen steht. Diese einzigartige Kombination von Eigenschaften bildet die Basis für den Mehrwert der Polizei in Bezug auf die Reduzierung der Unsicherheit. Dies führt jedoch dazu, dass Überforderung unvermeidlich ist und dies ist eigentlich ein Charakteristikum der Polizei. Diese Überforderung wird dadurch verstärkt, dass die Polizei eine Position nah am Bürger gefunden hat. Diese Überforderung scheint aber Überhand zu nehmen, einerseits als Folge von Entwicklungen in den Unsicherheitsmustern (offene Grenzen, Mobilität, Anonymisierung) und andererseits durch Politisierung und Zentralisierung. Eine überarbeitete Perspektive und Strategie der niederländischen Polizei sind daher darauf gerichtet, eine solche Situation handhabbar zu machen.

Die Polizei strebt danach, den Mehrwert ihrer Tätigkeit einzubringen, wenn es darum geht, die Unsicherheit zu reduzieren. Der Mehrwert erhält seinen Inhalt in Interaktion mit anderen und unterscheidet sich je nach Kontext. Die Polizei macht, was die besten Ergebnisse bringt. So ist der Mehrwert auch richtungweisend für die Frage, ob eine bestimmte Aktivität zu den Polizeiaufgaben gerechnet werden muss oder nicht. Die Situation von Politisierung, starker Überforderung, Fragmentierung, Privatisierung und Leistungsdruck kann so bewältigt werden. Die Polizei wendet dabei vier richtungweisende Prinzipien oder Inspirationsquellen an, die die

Bausteine ihrer Perspektive bilden und die wiederum von einer Reihe von Werten getragen werden. Diese Bausteine sind:

- eine breite, zusammenhängende Ausführung der Aufgaben;
- optimale Ausrichtung auf die Zusammenarbeit;
- das Erreichen von überzeugenden Ergebnissen;
- eine Autoritätsposition gegenüber ihrer Umgebung, die auf ihrer Professionalität in Bezug auf die Problematik der Sicherheit und, wie damit umzugehen ist, beruht.

Im folgenden Kapitel werden diese vier richtungweisenden Prinzipien in ihrem Zusammenhang behandelt.

## Anmerkungen Kapitel 3

- <sup>35</sup> Für einen Überblick über die Hintergründe und den Inhalt dieser beiden Herangehensweisen, siehe: Vijver, C.D. van der (1998), *De tranen van Foucault* (Rede), Enschede: Universität Twente.
- <sup>36</sup> Zweite Kammer (2002-2003), *Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving*, Sitzungsjahr 2002-2003, 28684, Nr. 1.
- <sup>37</sup> In dem Bericht *AIVD in verandering* heißt es, dass in der Zusammenarbeit zwischen dem Nachrichtendienst AIVD und der Polizei noch viel verbessert werden kann, und sicher auch in der Organisation und der Arbeit der regionalen Nachrichtendienste (RID), und dass die primäre Aufgabe des nationalen Koordinators für die Terrorismusbekämpfung (NCTB) sein müsste, die verschiedenen (Informations-)ebenen und -dienste zusammenzubringen (Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (2004) *De AIVD in verandering*, November 2004).
- <sup>38</sup> Gesetzentwurf *Concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau*, Zweite Kammer, Sitzungsjahr 1998-1999, 26813.
- <sup>39</sup> R.J. in 't Veld u.a. (2002), *Vooruitgang of regendans? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie*. Bestad i.Z.m. Berenschot Procesmanagement.
- <sup>40</sup> Gesetzentwurf *Versterking bevoegdheden op rijksniveau*, Zweite Kammer, Sitzungsjahr 2004-2005, 29704.
- <sup>41</sup> Dem wird übrigens in der Begründung des Gesetzentwurfes widersprochen.
- <sup>42</sup> Der Gesetzentwurf unterscheidet zwischen Politik, Autorität und Verwaltung, während das Polizeigesetz von 1993 nur die Begriffe Autorität und Verwaltung kennt. Wir gehen hier nicht weiter auf diesen Aspekt ein.
- <sup>43</sup> Jüngste europäische Erhebungen (Eurobarometer 2003) unter niederländischen Bürgern zeigen, dass 70% der Bevölkerung Vertrauen in die Polizei hat – das ist mehr als in manche vergleichbare Institution.
- <sup>44</sup> David H. Bayley und Clifford D. Shearing (2001), *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Research Report, US National Institute of Justice, Juli 2001.
- <sup>45</sup> Siehe auch: Straver, R. (1998), *Politie in Verandering; een actuele boodschap*. In: Cachet, A., E.J. van der Torre und W. van Natijne, *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier.
- <sup>46</sup> Jo Horn (1989). *Veranderingen bij de politie. Een onderzoek naar de invoering van het wijkteampolitiemodel bij de politiekorpsen van Amsterdam en Haarlem*. Alphen: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- <sup>47</sup> *Nota Criminaliteitsbeheersing* (Zweite Kammer, Sitzungsjahr 2001-2002, 27 834, Nr. 1 und 2).
- <sup>48</sup> Zum Beispiel: *Strategieconferentie Kerntaken van de politie*, 7. Februar 2001.
- <sup>49</sup> Siehe auch: Kees van der Vijver (2004), *Kerntaken, sturing en professionaliteit*. In: B. van Stokkom und L. Gunther Moor (Hgg.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- <sup>50</sup> C.D. van der Vijver u.a. (2001), *Kerntaken van de politie, een inventarisatie van heersende opvattingen*, Enschede, 2001.
- <sup>51</sup> Zweite Kammer, Sitzungsjahr 2003-2004, 29628, Nr. 4.
- <sup>52</sup> Wie im Polizeigesetz definiert.
- <sup>53</sup> Darum auch abfällig *Beigeordnetenpolizei* (*wethouderpolitie*) genannt.
- <sup>54</sup> *Kabinettsstandpunkt zur Zukunft der besonderen Fahndungsdienste (BOD)*, Zweite Kammer, Sitzungsjahr 1999-2000, 26955, Nr. 1. Andere Zählungen gehen von höheren Zahlen aus.
- <sup>55</sup> Siehe hierzu: H. van de Bunt und J. Nelen (Hgg.) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, *Onderzoek & Beleid* 184, Den Haag.
- <sup>56</sup> C.J.C.F. Fijnaut und H. van de Bunt (2000), *De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een 'goede politiezorg'*. In: H. van de Bunt und J. Nelen

- (Hgg.) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, Onderzoek & Beleid 184, Den Haag.
- <sup>57</sup> C.J.C. F. Fijnaut und H. van de Bunt (2000), op. cit.
- <sup>58</sup> Siehe: Paul Ponsaers und Bob Hoogenboom (2004), *Het moeilijke spel van wortel en stok – organisatiecriminaliteit en handhavingstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten*, *Tijdschrift voor Criminologie* 165.
- <sup>59</sup> Zum Beispiel auf dem Gebiet von Verbraucherangelegenheiten, Lebensmittelsicherheit und “ehrlichen Geschäftspraktiken”.
- <sup>60</sup> Siehe hierzu zum Beispiel: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP), *Toezichthouders in publieke ruimten. Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*, Dordrecht, 1998.
- <sup>61</sup> Gabriël van den Brink (2004), *Schets van een beschavingsoffensief: over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Siehe auch: Job Cohen (2002), “Vreemden”. Cleveringa-Lesung, gehalten am 26. November 2002 in Leiden.
- <sup>62</sup> *Samenleving en criminaliteit (1985). Een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- <sup>63</sup> Zweite Kammer, Sitzungsjahr 1984-1985, Beilagen, 18995, Nr. 2.
- <sup>64</sup> SMVP (2002), *Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst*, Dordrecht: SMVP en SMVP (2003), *Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht*, Dordrecht: SMVP.; E.R. Muller, D. Starink, u.a. (Hgg.) (2004), *Krijgsmacht: Studies over organisatie en het optreden*, Kluwer.
- <sup>65</sup> David H. Bayley und Clifford D. Shearing, op. cit.
- <sup>66</sup> Für die Niederlande gibt es bisher noch keine Beispiele für private Weisungsbefugnis für eine öffentlich ausgeführte Polizeifunktion.
- <sup>67</sup> J. Kuiper (2000), *Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 61. Jahrgang, Nr. 3 (März 2000).
- <sup>68</sup> Siehe: A.B. Hoogenboom (1999), *Privatisering van de politiefunctie*. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (Hgg.) (1999), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, 549-575, Alphen a/d Rijn: Samson. Siehe auch: Van Dijk und de Waard (2000), *Juridische infrastructuur in internationaal perspectief; criminaliteitsbeheersing*. Den Haag: Ministerie van Justitie, directie Algemene Justitiële strategie.
- <sup>69</sup> Nach Bayley & Shearing (2001) op. cit. betrifft das etwa 60% der Aufträge an private Parteien.
- <sup>70</sup> C.A. Maas-de Waal und A. van der Torre (2000), *Veiligheid*, In: *Trends, dilemma's en beleid: Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. CPB en SCP, Den Haag: SDU.
- <sup>71</sup> NRC Handelsblad 28. Juli 2004, *Particuliere veiligheid*.
- <sup>72</sup> *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), De toekomst van de nationale rechtsstaat*, November 2002.
- <sup>73</sup> Damals: LSOP.
- <sup>74</sup> Siehe: H.H. Burger, F.C. Hoogewoning und R. Merten (2004), *Telt wat we turven of turven we wat telt?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 66. Jahrgang, Nr. 10 (Oktober 2004).
- <sup>75</sup> Jan Terpstra (2004), *Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht*. Frits Vlek u.a. (Hgg.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, S. 59-74.
- <sup>76</sup> Ybo Buruma (2004), *Onoprechte handhaving*. In: B. van Stokkom und L. Gunther Moor (Hgg.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- <sup>77</sup> Siehe zu diesem Thema: *Raad voor het openbaar bestuur (Oktober 2002) Presteren door leren. Benchmarken in het binnenlands bestuur*.
- <sup>78</sup> Aus einer Untersuchung über das öffentliche Vertrauen in die Polizei, die in den Jahren 1990-1993 in 39 Ländern aus allen Kontinenten durchgeführt wurde, geht zum Beispiel hervor, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei in Ländern, die ein zentralisiertes Polizeisystem besitzen, niedriger ist als in Ländern, die mehrere zentralisierte Polizeisysteme kennen. 53% bzw. 62% der Befragten gibt an, (großes) Vertrauen in die Polizei zu haben.

In Ländern mit einer gegliederten und dezentralisierten Polizei geben 68% der Befragten an, (großes) Vertrauen in die Polizei zu haben. Andere Aspekte, die für ein großes Vertrauen in die Polizei maßgebend sind, sind unter anderem: eine konsistente Gesetzesanwendung, das Vorhandensein von *due process rights*, das Rechtssystem (*common law* schneidet besser ab als *civil law*) und der Stand der ökonomischen Entwicklung. Siehe hierzu: Peter G. Sinden (1999), *Cross-national public confidence in police: comparisons across legal systems, police structures and due process rights*; Beitrag vorgestellt bei der American Society of Criminology Conference, Buffalo.



Die Perspektive der  
niederländischen Polizei

## 4.1 Einleitung

Die Sicherheit fällt in den Verantwortungsbereich der Regierung. Die niederländische Polizei bildet aufgrund ihres Mehrwerts ein wesentliches Kettenglied in der Sicherheitspolitik, wenn es darum geht, die Unsicherheit zu reduzieren. Dieser Mehrwert anderen Parteien gegenüber beruht auf einer einzigartigen Kombination von besonderen Merkmalen. Dies sind:

- die Möglichkeit zu legitimer Gewaltausübung;
- die Verfügung über Fahndungsbefugnisse;
- die ständige Anwesenheit an vorderster Front der Gesellschaft und die darauf zugespitzte Professionalität;
- die damit zusammenhängende Informationsposition und
- die gesellschaftliche Verankerung.

Die polizeiliche Arbeit ist jedoch umso erfolgreicher, je größer der Wille der Regierung ist, gesellschaftliche Probleme zu lösen. Fragmentierung und die damit zusammenhängende Vervielfältigung der übergeordneten Stellen wirken in Bezug auf die Sicherheit kontraproduktiv.

Wo gemeinsame Ziele bestehen, nimmt die Effektivität der integralen Sicherheitspolitik zu. Als Verantwortliche für die Sicherheit muss die Regierung in der integralen Sicherheitspolitik die Regie führen. Um einen optimalen Beitrag zur Reduzierung der Unsicherheit zu leisten, tritt die niederländische Polizei ihrer Umgebung auf der Grundlage folgender richtungweisender Prinzipien und Werte, auf die sich diese Prinzipien stützen, gegenüber. Dies sind: die breite, zusammenhängende Aufgabenerfüllung, die optimale Ausrichtung auf die Zusammenarbeit in der Strafrechtskette und gegenüber den Sicherheitspartnern, die optimale Ergebnisorientierung und die Unterordnung mit Autorität. Dies sind die Bausteine der Perspektive der Polizei, die in diesem Kapitel zur Sprache kommen.

## 4.2 Die Perspektive der niederländischen Polizei

Die Perspektive der niederländischen Polizei gibt an, was die niederländische Polizei sein will, unter Berücksichtigung ihrer Existenzberechtigung und ihres ständigen Auftrags, wie er in der Mission formuliert wurde, und unter Berücksichtigung der Analyse ihrer Umgebung.

Die niederländische Polizei gibt heute und in Zukunft ihrer Mission Inhalt durch:

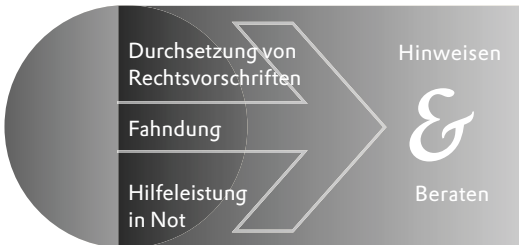
- **Eine breite, zusammenhängende Aufgabenerfüllung.** Mit Blick auf ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt die niederländische Polizei verschiedene Funktionen und will diese in ihrem Zusammenhang zugunsten maximaler Legitimität, Effektivität und Effizienz wahrnehmen.

- **Orientierung auf die Zusammenarbeit.** Ausgehend von ihrer dominierenden Stellung bei den Sicherheitsaufgaben strebt die Polizei eine optimale Zusammenarbeit mit anderen am Wirken für die Sicherheit beteiligten Parteien an.
- **Ergebnisorientierung.** Die niederländische Polizei ist darauf orientiert, überzeugende Ergebnisse zu erzielen und spricht sich für eine direktere Lenkung bei der Durchführung ihrer Aufgaben aus. Effektivität geht vor Effizienz.
- **Unterordnung, aber MIT Autorität.** Die niederländische Polizei ist davon überzeugt, dass sie, in Unterordnung unter die zuständige Behörde, einen eigenständigen Beitrag zur Sicherheit leisten kann, durch die Professionalität der Menschen und der Organisation und durch ihre Autorität als Frontorganisation des Staates im öffentlichen Raum.

### 4.3 Die Perspektive der niederländischen Polizei: Erläuterung Breite, zusammenhängende Aufgabenerfüllung

Die niederländische Polizei erfüllt mit Blick auf ihren gesetzlichen Auftrag unterschiedliche Funktionen und Rollen und gibt ihnen in ihrem Zusammenhang Inhalt. In *Tegenhouden troef* ('Eindämmen ist Trumpf')<sup>79</sup> hat die Polizei dies wie folgt ausgedrückt. Aus dem Auftrag im Polizeigesetz 1993 lassen sich drei Aufgaben ableiten. Dies sind die Wahrung der öffentlichen Ordnung, die Verfolgung strafbarer Taten und die Hilfeleistung in Notsituationen. Aus diesen drei Aufgaben lässt sich eine vierte ableiten, nämlich Hinweisen und Beraten. In Abbildung 3 ist dies schematisch wiedergegeben.

Abbildung 3. Aufgaben der Polizei



Die ersten drei Aufgaben hängen vor allem mit der Funktion der Polizei als Ausführungsorgan des Staates oder, mit anderen Worten, als starker Arm des Staates zusammen. Für diese drei Aufgaben gilt die Beschreibung in *Unterordnung unter die zuständige Behörde* und in *Übereinstimmung mit den geltenden Rechtsnormen* aus Artikel 2 des Polizeigesetzes von 1993. Das betrifft die Aufgaben der Polizei, für die die Polizeibeamten mit einer allgemeinen Fahndungskompetenz und der Möglichkeit zur Anwendung von Gewaltmitteln ausgestattet wurde. Dies betrifft den Polizeibeamten in der Rolle als Aufsichtsorgan, Gesetzeshüter, Fahnder und Helfer in Not. Die Aufgabe Hinweisen und Beraten hat ihre Grundlage nicht in der Aufgabenbeschreibung des Polizeigesetzes, sondern ergibt sich aus den drei eben genannten Aufgaben.

Dabei geht es darum, dass die Polizei aus ihrer operationellen Erfahrung, ihrer damit zusammenhängenden Informationsposition und ihrer Professionalität auf Probleme auf dem Gebiet der Sicherheit hinweist und, wo es möglich ist, anderen Akteuren Ratschläge gibt, besonders, wo es um die Verantwortung dieser Parteien für ihren Beitrag zur Sicherheit geht<sup>80</sup>. Dies betrifft die Polizei in der Rolle des erfahrenen Lehrmeisters und Schrittmachers (Motor).

Die Polizei hat viele Gründe, für die Fortführung einer breiten, zusammenhängenden Aufgabenerfüllung einzutreten.

- Zunächst gilt: *Das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile*. Die Effektivität der einen Aufgabe ist stark vom Anteil und vom Beitrag anderer Aufgaben abhängig. Der gesamte Output aller funktionellen und gebietsgebundenen Gliederungen der Polizei unterstützt die Arbeit jeder einzelnen dieser Gliederungen und trägt damit zum Ergebnis der gesamten Organisation bei. *Schurkenfangen* geschieht nicht nur in Ermittlungsstrukturen. Hilferufe von Bürgern führen zum Beispiel oft zu Festnahmen auf frischer Tat und bilden in diesem Fall das erste Stadium der Ermittlungsarbeit. Die Legitimität der Polizei beruht in bedeutendem Maße auf der zusammenhängenden Aufgabenerfüllung. Ferner ist es so, dass Straftaten und Gesetzesübertretungen oft gleichzeitig eine Störung der öffentlichen Ordnung bedeuten und umgekehrt. Wo Aufrechterhaltung der Ordnung, Fahndung und Hilfe in Not einander berühren, ist der Polizei eine besonders wichtige und einzigartige Rolle vorbehalten, weil die Polizei als einziges staatliches Organ im öffentlichen Raum das Verhalten direkt und effektiv beeinflussen kann.
- Probleme sozialer Unsicherheit äußern sich auf verschiedenen Ebenen, auf örtlicher Ebene anders als auf Weltniveau. Jede Ebene hat ihre eigenen Merkmale, und ein Problem auf einer Ebene ist nicht *per definitionem* wichtiger als ein Problem auf einer anderen Ebene. Ordnungsprobleme (Belästigung) und Kriminalität in einem Stadtteil verdienen die Aufmerksamkeit der Polizei genauso wie die international organisierte Kriminalität. Zwischen den verschiedenen Ebenen besteht ein Zusammenhang. Kriminalität 'wohnt' irgendwo, und auch die ersten Anzeichen einer terroristischen Bedrohung können sich im Wohn- und Lebensumfeld bemerkbar machen. Das Thema Terrorbekämpfung zeigt, dass bei einem weltweiten Problem lokale Aktivitäten eine ausschlaggebende Rolle spielen. Es geht hier vor allem um die hinweisende Funktion der lokal orientierten Gliederungen der Polizeiorganisation. Die Polizei übt ihre Funktionen daher in Verbindung miteinander aus. Voraussetzung ist natürlich, dass die Kapazitäten so verteilt sind, dass die verschiedenen Funktionen adäquat ausgeübt werden können und dass deren Kontinuität gewährleistet ist.
- Eine breite zusammenhängende Aufgabenerfüllung bietet die Möglichkeit, Kapazitäten relativ einfach zu verschieben, also ohne neue Dienstabteilungen einzurichten. So kann sich die Polizei flexibel auf neue Erkenntnisse und gesellschaftliche Strömungen einstellen. Andererseits führt dies dazu, dass die Polizei in den Augen anderer manchmal unzuverlässig erscheint. Zum Beispiel, wenn eine Absprache mit einem Beigeordneten oder einem Minister durch eine Katastrophe oder eine dringendere Priorität durchkreuzt wird. Die Polizei muss sich

darüber im Klaren sein, dass die Umgebung (die Politik) nichts mit der Mitteilung anfangen kann, dass es ungefähr fünf Jahre dauern wird, bevor eine Erweiterung der Polizeikapazität tatsächlich zu *mehr Blau auf der Straße* führt. Andererseits müssen die Politiker einsehen, dass das Aufstocken von Personal nicht von heute bis morgen zum Erfolg führt. *Polizisten aus dem Ärmel schütteln* ist kein realistisches Bild. Strukturell neue Aufgaben (man denke an Maßnahmen im Bereich der Terrorbekämpfung) erfordern eine Ausweitung der Kapazitäten. Wenn diese (noch) nicht umgesetzt werden können, dann muss die Politik festlegen, was die Polizei zugunsten der neuen strukturellen Aufgaben zurückstellen muss.

- Eine zusammenhängende Aufgabenerfüllung bietet dennoch größere Erfolgchancen, als wenn man vertikale Barrieren anbringt und im Voraus Kapazitäten für allerlei verschiedene Prioritäten bereitstellt, wie Umwelt und Betrug. Eine solche funktionellere Herangehensweise hat den Vorteil, dass ein bestimmtes Problem ständige Aufmerksamkeit genießt. Andererseits geraten auf diese Weise Teilbereiche der staatlichen Verantwortung auf dem Gebiet der Sicherheit aus dem Blickfeld. Dadurch werden neue Entwicklungen nicht erkannt und können nicht in breitem Rahmen aufgegriffen werden, und die Frage, ob es nicht nützlich ist, die funktionelle Einheit zu bewahren, wird nicht kritisch genug betrachtet. Aus diesen Gründen ist die Polizei bestimmt kein Befürworter einer weiteren Verstärkung der funktionellen Abteilung innerhalb der Staatsanwaltschaft.

Die Polizei setzt sich nicht nur für eine breite, zusammenhängende Aufgabenerfüllung ein, sondern auch für eine ausgewogene Bewertung der Komponenten dieser weiten Aufgabenstellung<sup>81</sup>. Das bedeutet, dass die niederländische Polizei ihre Aufmerksamkeit nicht einseitig auf den Fahndungsprozess und den Einsatz repräsentativer Mittel des Strafrechts richten will. Sie nimmt denn auch Stellung gegen die Schlusspassage im Schreiben der Minister über die Kernaufgaben der Polizei vom 15. Juli 2004<sup>82</sup>. Der Passus, in dem es heißt, dass der Polizei “die Aufgabe zukommt, die wir ihr primär zugeordnet haben, nämlich die Bekämpfung der Kriminalität” scheint jedenfalls zu suggerieren, dass die Minister die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Hilfe im Notfall der Fahndung unterordnen. Der Schlussabsatz widerspricht früheren Kabinettsstandpunkten, die von einer Gleichrangigkeit von Aufgaben ausgingen, und dem Rest des Schreibens. Auch der Bericht des Wissenschaftlichen Rats für die Regierungspolitik (WRR) über den Rechtsstaat, der im November 2003 vom Kabinett unterzeichnet wurde, benennt die effektive Rechtspflege, vor allem im strafrechtlichen Bereich, als nur eine der Bedingungen für die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates<sup>83</sup>. Bei der Zwischenbeurteilung des Sicherheitsprogramms *Naar een veiliger samenleving* (“Zu einer sichereren Gesellschaft”) geht das Kabinett übrigens durchaus von einer Gleichrangigkeit zwischen der Aufrechterhaltung der Ordnung, der Hilfe in Not und der Fahndung aus<sup>84</sup>.

### *Orientierung auf die Zusammenarbeit*

Die Polizei bildet einen Bestandteil eines größeren ‘Sicherheitssystems’, in dem andere Organisationen ihre eigene Verantwortung haben und wahrnehmen müssen oder auf andere Marktparteien zurückgreifen müssen<sup>85</sup>. Mit diesen Partnern in

Ketten oder Netzwerken sucht die Polizei nachdrücklich die Zusammenarbeit. Denn die Polizei ist davon überzeugt, dass Sicherheit organisiert werden muss, dass jeder aus eigener Verantwortlichkeit heraus einen Beitrag dazu leisten muss und dass ein Gleichgewicht zwischen Prävention und Repression bestehen muss. Dabei ist es wohl eine Voraussetzung, dass die betreffenden Parteien selbst wissen, was ihre Aufgaben sind, und dass darüber auch bei den anderen Parteien Klarheit herrscht. Dies ermöglicht es, dass die Parteien einander auf ihre Verantwortlichkeiten ansprechen und dass zwischen den Parteien bindende Absprachen getroffen werden. Die Polizei glaubt also an das Konzept der integralen Sicherheit, obwohl es Veranlassung gibt, der Art und Weise, wie es bis heute umgesetzt wurde, sehr kritisch gegenüber zu stehen. Dies betrifft insbesondere die Zuständigkeiten, die der Staat den lokalen Behörden (Gemeinden) übertragen hat. In der Praxis scheinen die Gemeinden diese Rolle nur ungenügend zu erfüllen (erfüllen zu können)<sup>86</sup>.

Die Polizei weiß aus Erfahrung, dass die Effektivität der Polizeiarbeit und die Aufrechterhaltung ihrer Erfolge nur mit Hilfe von anderen erreicht werden kann. Aus ihrer dominierenden Stellung heraus strebt die Polizei darum eine optimale Zusammenarbeit mit anderen Parteien an, die an der Erhaltung der Sicherheit beteiligt sind.

Die Polizei bildet das erste und sichtbarste Glied der so genannten Strafrechtskette. Ihre Rolle darin muss klar formuliert werden. Das Bild der Kette suggeriert zu Unrecht, dass es sich um eine Aneinanderreihung von Organisationen mit einer gemeinsamen Zielsetzung handelt. Die Polizei wird in zunehmendem Maße auf die Leistungen anderer 'Glieder in der Kette' angesprochen. Es ist deshalb wichtig, dass die Abstimmung mit den anderen Spielern in der Strafrechtskette (Verfolgen und Aufrechterhalten) in solcher Weise erfolgt, dass Effektivität, Effizienz und Legitimität der Polizei nicht zur Diskussion stehen.

Die niederländische Polizei will gesellschaftlich integriert arbeiten. Es geht nicht nur um das Durchsetzen von Regeln (aufgabenorientiert), sondern auch um die Hilfeleistung (nachfrage- oder problemorientiert). In dieser Hinsicht ist das Gedankengut von Polizei im Umbruch noch aktuell: Es geht um *kennen und gekannt werden*. Diese Strategie ist jedoch nicht mehr unverbindlich, sondern sie beinhaltet das Eingehen von Informationsbeziehungen: Dienststellen und Instanzen tauschen gegenseitig Informationen aus (*Kennen und gekannt werden neuen Stils*).

In der Perspektive der niederländischen Polizei ist eine aktive Beteiligung gesellschaftlicher Akteure von großer Bedeutung. Das Engagement der Bürger und ihre Fähigkeit zur Selbsthilfe auf sozialem Gebiet, sowohl individuell wie gemeinsam in (lokalen) Netzwerken, stellen einen wesentlichen Faktor bei der Förderung der Sicherheit in ihrer Wohnumgebung dar<sup>87</sup>. Eine schnelle Problembewältigung in kleinem Maßstab erleichtert die Lösung und beugt der Eskalation vor. Diese Bürgerbeteiligung scheint jedoch schwerer in Gang zu kommen (oder fortbestehen zu können), wenn die Polizei sie nicht sichtbar unterstützt<sup>88</sup>. Nähe, Verfügbarkeit,

Anwesenheit, Erreichbarkeit, Bekanntheit und auch die persönliche Bekanntheit der Polizei sind dabei von großer Bedeutung. Das Angehen von Sicherheitsproblemen bringt einige Risiken mit sich. Für diesen Fall verfügt die Polizei nicht umsonst über das Gewaltmonopol, sie hat die Funktion einer 'Rückendeckung', wenn es unverhofft schief zu gehen droht. Auch als Katalysator für die Selbsthilfe im sozialen Bereich ist die Polizei notwendig. Sie kann die Bürger mobilisieren und sie bei der Umsetzung ihrer Ideen unterstützen. Wenn die Polizei dies nicht tut, bremst dies das Engagement von Bürgern und gesellschaftlichen Organisationen. Außerdem birgt es die Gefahr, dass die Bürger sich von der Polizei nicht ernst genommen fühlen. Die genaue Gestaltung der Rolle der Polizei als Rückendeckung und Katalysator ist von Ort zu Ort unterschiedlich. Die Probleme, die angegangen werden müssen, sind je nach Kontext unterschiedlich, ebenso wie die Frage, was Bürger selbst leisten können und wo sie Unterstützung brauchen. Der Mehrwert der Polizei liegt in ihrer Fähigkeit, Lösungen zu entwickeln, die in verschiedenem Kontext greifen<sup>89</sup>. Gerade in dieser Fähigkeit liegt die Stärke der Polizei, wenn es darum geht, die Fähigkeit zur Selbsthilfe im sozialen Bereich zu fördern. Fähigkeit zur sozialen Selbsthilfe fällt nicht vom Himmel, sie muss organisiert werden.

Das größte Problem im heutigen Kontext der Sicherheitsaufgaben, in dem die Messbarkeit des Erfolges eine zentrale Rolle spielt, ist, dass die präventive Wirkung dieser Vorgehensweise schwer festzustellen ist. Die Polizei bleibt jedoch bei der Überzeugung, dass ein Herangehen in kleinem Maßstab von größter Bedeutung ist. Neueste ausländische Erfahrungen unterstützen diese Auffassung. Als die Polizei in Großbritannien mehrere Jahre lang ein vor allem repressives Vorgehen praktiziert hatte (in Form von informationsgesteuerter Fahndung), machte sich schnell wieder der Bedarf an Polizeileistungen bemerkbar, die auf die Unterstützung der Bürger gerichtet sind (*reassurance policing*). Frankreich begann am Ende der neunziger Jahre, inspiriert unter anderem durch die niederländische gebietsgebundene Polizeiarbeit, mit der *police de proximité* oder 'Nachbarschaftspolizei'. Als einige Jahre später Innenminister Sarkozy diese Form der Polizeiarbeit einschränken wollte, da dies keine Kernaufgabe sei, geriet er in einen heftigen Konflikt mit den Bürgermeistern einiger Großstädte mit Problemvierteln (unter anderem Toulouse, Marseille und Straßburg). Sie hatten gerade festgestellt, dass eine Arbeit nahe am Bürger einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit lieferte. Diese Erfahrungen müssen die niederländische Polizei ermutigen, auf dem Weg der lokal verbundenen Polizeiarbeit in kleinem Maßstab weiterzugehen.

In der gebietsgebundenen Arbeit als Form von *community policing* lag bisher der Nachdruck vor allem auf den geographischen Einheiten (Stadtteile und Nachbarschaften) und auf der lokalen Verwaltung. Heute will die Polizei den Begriff der gesellschaftlichen Umgebung in einem weiteren Sinne auffassen, als es bisher üblich ist, und ihre Aufmerksamkeit nachdrücklich auch auf andere Gemeinschaften richten (*communities*). Dies betrifft zum Beispiel die (organisierte) gewerbliche Wirtschaft (Vereinigungen von Geschäftsbesitzern, Gewerbezentren, Branchenorganisationen), soziale Gruppierungen und gesellschaftliche Organisationen (zum Beispiel

Gesundheitseinrichtungen, Schulen, kulturelle Einrichtungen, Amnesty International, den Automobilclub ANWB und den Verbraucherverband). *Kennen und gekannt werden neuen Stils* ist auch hier anwendbar. Die Polizei hat mit verschiedenen Zielgruppen zu tun und dies verlangt eine differenzierte Vorgehensweise (Vergleich: Anpassung des Produkts an den Markt). Natürlich ist es nicht gesagt, dass alle Kontakte mit der Gesellschaft über den Stadtteilpolizisten oder den Nachbarschaftsbeamten am erfolgreichsten verlaufen.

### Ergebnisorientierung

Die Polizei ist sich der Tatsache bewusst, dass Ergebnisse von ihr erwartet werden, und sie will diese auch liefern. Nicht nur, wenn es um repressives Auftreten geht, sondern ausdrücklich auch bei Prävention, Vorfelddarbeit und Eindämmung. Das sind keine unverbindlichen Aktivitäten<sup>90</sup>. Wichtig ist dabei die Frage, wie die letztendlich gewünschten Ergebnisse definiert werden. Sozialer Friede, Sicherheit und Verfügbarkeit sind schwer in Zahlen zu fassen. Angesichts der Tatsache, dass sozialer Friede und Sicherheit mit Kriminalität und ungebührlichem Verhalten zusammenhängen, darf von der Polizei erwartet werden, dass sie dazu beiträgt, den Umfang von Kriminalität und ungebührlichem Verhalten in übersichtlichen Grenzen zu halten. Ein gut anwendbares Messsystem ist dann die Anzahl von Anzeigen im Verhältnis zu der (gemessenen) Anzeigebereitschaft.

In der grundlegenden Polizeiarbeit gehen Legitimität und Effektivität vor Effizienz. Die Schwere des Problems und die Effektivität des Auftretens bestimmen die Prioritäten. Das gilt sowohl für die Verfügbarkeit (Aufmerksamkeit, Bereitschaft) als auch für Aufsicht und Fahndung. Selbstverständlich müssen diese Aufgaben effizient durchgeführt werden.

Zu ergebnisorientiertem Arbeiten gehört auch eine Ausrichtung auf Brennpunkte. Während früher in der Fahndung das Ergebnis vor allem in Begriffen von Volumen (Anzahl der Fälle) und von Anteilen verschiedener Verbrechensarten definiert wurde, kämpft die Polizei heutzutage für die Eindämmung. Dies kommt in einer tätergerichteten an Stelle einer deliktgerichteten Herangehensweise zum Ausdruck (zum Beispiel das Vorgehen gegen Wiederholungstäter). Angesichts einer Entwicklung von zunehmender Mobilität, Entterritorialisierung und Anonymisierung bietet eine persönlichere Herangehensweise, die auf *Entanonymisierung* gerichtet ist, mehr Abhilfe.

Um überzeugende Ergebnisse zu erreichen, entwickelt die Polizei neue Lenkungskonzepte. So tritt sie für eine direktere Lenkung der Durchführung ein. Dies bedeutet unter anderem die Standardisierung von Arbeitsprozessen als Teil einer gemeinsamen Betriebsarchitektur und weniger Unverbindlichkeit in der Durchführung bei gleichzeitiger Wahrung eines professionellen Ermessensspielraumes. Das bedeutet auch, dass sich die Polizei für eine betriebswirtschaftlichere Herangehensweise an die operationelle Arbeit einsetzt, für mehr Gefühl für die Durchführung bei den vorgesetzten Stellen und für eine direktere und diszipliniertere Führungskultur.

### *Unterordnung, aber MIT Autorität*

Die niederländische Polizei ist eine professionelle Organisation mit eigener Verantwortung. Sie übt ihren Beruf auf professionelle Weise aus, mit einem professionellen Spielraum, der auf dieser Professionalität beruht. Dieses professionelle Ermessen berücksichtigt die Verantwortung der Regierung. Dies kann man charakterisieren als: *in Gebundenheit frei*. Aufgrund ihrer Professionalität hat die niederländische Polizei eine machtbefugte Position gegenüber ihrer Umgebung. Die Polizei ist also kein passiver Spieler, sondern hält es für ihre Verantwortung, auf Probleme auf dem Gebiet der Unsicherheit hinzuweisen und die Regierung dabei zu beraten.

Die niederländische Polizei ist davon überzeugt, dass sie, in Unterordnung unter die zuständigen Behörden, durch die Professionalität ihrer Mitarbeiter und ihrer Organisation und durch ihre Autorität als Frontorganisation des Staates im öffentlichen Raum einen eigenständigen Beitrag zur Sicherheit leisten kann. Dies macht die Polizei zum Bundesgenossen von Regierung und Gesellschaft, wenn es um den Kampf gegen die Unsicherheit geht. Die Polizei stellt ihre eigene Arbeit selbstbewusst dar, im Wissen, dass sie angesichts der ihr zur Verfügung stehenden Kenntnisse und Mittel das Maximum tut. Es geht der Polizei dabei nicht um eine legalistische Gesetzesanwendung, sondern um die Reduzierung der Unsicherheit. Dies bedeutet nicht nur *blau* (Uniform) (Überwachung, Fahndung), sondern vor allem *blau getönt*<sup>91</sup>: Handeln, wie es die Situation erfordert, und ein differenziertes Handlungsrepertoire (Hinweisen, Beraten, Anspornen/Aktivieren/Mobilisieren, Eindämmen). Dies macht es in zunehmendem Maße problematisch, die Polizeiarbeit durch Regelungen oder durch die Politik, also vorab, zu steuern. Darum ist es notwendig, dass die Polizeiorganisation als Ganzes mehr Spielraum erhält, wobei der Nachdruck nicht auf der Steuerung vorab liegt, sondern auf (horizontaler) Rechenschaftslegung danach über die Ergebnisse, zu denen sich die Polizei verpflichtet hat.

Dieser Ausgangspunkt bedeutet einerseits, dass die Polizei imstande sein muss, aufzuzeigen, was unter welchen Umständen möglich ist. Wenn die Polizei der Regierung ein näher zu quantifizierendes Basisniveau an Polizeileistungen (ein Basispaket) für den öffentlichen Raum garantieren kann, wird damit der Tendenz entgegengewirkt, Teile des (halb-)öffentlichen Raums, wie Einkaufszentren und Wohnviertel, abzuschirmen, wie es im Ausland schon häufig der Fall ist (*gated communities*). Andererseits bedeutet dies, dass, wenn die Politik und/oder die zuständigen Behörden zusätzliche Prioritäten setzen, ohne zusätzliche Mittel freizugeben oder ohne festzulegen, was die Polizei eventuell zurückstellen muss (Posterioritäten), die Polizei klarstellt, mit welchen Konsequenzen die Verfolgung der neuen Prioritäten verbunden ist. Dies gilt zum Beispiel für die Forderung von Bürgermeistern nach Kapazitäten, die das vereinbarte Basisniveau der Polizeileistungen übersteigt, oder für die Forderung der Staatsanwaltschaft, bestimmten Deliktgruppen Vorrang zu geben.

## Anmerkungen Kapitel 4

- <sup>79</sup> Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), Tegenhouden troef; op. cit.
- <sup>80</sup> Siehe dafür auch das Schreiben des Ministers für Inneres und Königreichsbeziehungen und des Ministers für Justiz vom 15. Juli 2004, Zweite Kammer, Sitzungsjahr 2003-2004, 29628, Nr. 4.
- <sup>81</sup> Siehe auch: Martin Lamboo (2004), "Politietak niet verengen tot repressie", Interview Bob Visser. In: Justitie Magazine, Ministerium für Justiz, Den Haag, Oktober 2004.
- <sup>82</sup> Schreiben des Ministers für Inneres und Königreichsbeziehungen und des Ministers für Justiz vom 15. Juli 2004, Zweite Kammer, Sitzungsjahr 2003-2004, 29628, Nr. 4.
- <sup>83</sup> Der Wissenschaftliche Rat für die Regierungspolitik (WRR) nennt eine effektive Rechtspflege neben anderen Voraussetzungen, wie ein angemessen arbeitender Staat, eine gut funktionierende Gerichtsbarkeit, eine lebendige civil society als Grundlage und genügend Vertrauen der Bevölkerung in die Gerechtigkeit.
- <sup>84</sup> Zweite Kammer (2004-2005), Naar een veiliger samenleving, midterm review, Sitzungsjahr 2004-2005, 28684, Nr. 44.
- <sup>85</sup> Siehe: Erwin Muller (2004), De politie in het veiligheidsbestel. In: Frits Vlek u.a. (Hgg.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, S. 15-34.
- <sup>86</sup> Monique Kieverink, Ron Smits (2002), *Integraal Veiligheidsbeleid: de regierol van de gemeente*, Een onderzoek naar de inhoud van het integraal veiligheidsbeleid, Diplomarbeit Universität Twente, Enschede Juni 2002; Michel Dückers (2005), *Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- <sup>87</sup> Commissie sociale zelfredzaamheid van de Stichting Maatschappij en Politie (1990), *Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*, Arnhem: Gouda Quint; F.A.C.M. Denkers (1993), *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*, Lelystad: Koninklijke Vermande (Band 8 der Publikationen der Stichting Maatschappij en Politie).
- <sup>88</sup> Siehe J. Terpstra und R. Kouwenhoven (2005), *Burgers als deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken*. In: *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, Jhrg. 4, Nr. 1, S. 4-16.
- <sup>89</sup> Stichting Maatschappij en Politie (1996), *Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie*, Dordrecht.
- <sup>90</sup> Siehe: F.C. Hoogewoning (2004), *Tegenhouden nader verkend*. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65. Jahrgang, Nummer 3 (März 2004).
- <sup>91</sup> Klootwijk, R., (2005). *Gekleurd blauw, Small changes, large issues. Eindverslag van een analyse- en interventietraject Organisatie, Cultuur en Management*, Universität Utrecht. Politie Rotterdam-Rijnmond.



# Die Strategie der niederländischen Polizei

## 5.1 Einleitung

Die niederländische Polizei möchte einen maximalen Beitrag zur Reduzierung der Unsicherheit leisten. Dies ändert nichts an der Tatsache, dass die Bürger, aber auch andere Parteien, wie die gewerbliche Wirtschaft, gesellschaftliche Organisationen und die Regierung eine eigene Verantwortung haben, Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit von Leben und Eigentum zu treffen. Die Polizeiarbeit ist jedenfalls umso erfolgreicher, je größer der Wille des Staates ist, gesellschaftliche Probleme zu lösen. Wenn es um die Förderung der Sicherheit geht, beschränkt sich das Auftreten der Polizei auf den öffentlichen Raum. Selbstverständlich gilt dies nicht für die Fahndung nach Straftätern. Diese erstreckt sich auch auf den privaten Bereich. Wie wir im Kapitel 3 ausführlich dargestellt haben, übernehmen auch andere Parteien Teile der Polizeifunktion. Soweit dies eine (bedrohliche) Überlappung von Arbeitsgebieten zur Folge hat, führt das zu Fragen von Abgrenzung oder Verbindung, oder, anders ausgedrückt, zu der Frage, wie mit dieser Überlappung umzugehen ist. Wir widmen uns dieser Frage später in diesem Dokument (Kapitel 6).

Die Strategie gibt an, welcher Vorgehensweise die niederländische Polizei folgen will oder, mit anderen Worten, auf welche Weise sie ihrer Mission und Perspektive Inhalt gibt. Dabei geht es auf jeden Fall um folgende Elemente:

1. Ein auf Effektivität ausgerichtetes Funktionskonzept;
2. Ein auf Effizienz ausgerichtetes Organisationskonzept;
3. Ein neu bewertetes Sicherheitskonzept;
4. Ein operationelles Konzept;
5. Die Erfüllung von notwendigen Grundbedingungen.

Im operationellen Konzept laufen Funktionskonzept, Organisationskonzept und Sicherheitskonzept zusammen. Das operationelle Konzept bildet den Kern des Herangehens der niederländischen Polizei an die aktuelle, durch Anonymität, Mobilität und offene Grenzen gekennzeichnete Sicherheitsproblematik.

## 5.2 Effektives Funktionskonzept

Im Funktionskonzept ist angegeben, welche Funktionen die Polizeiorganisation als Ganzes wahrnehmen können muss, wenn sie bei der Ausführung ihrer in Absatz 4.3. erwähnten Aufgaben effektiv sein will.

Eine adäquate Polizeiorganisation ist für den wechselnden Einsatz folgender Funktionen gerüstet:

- **Stabilisieren und mobilisieren.** Die Polizei bewahrt den Frieden auf der Straße. Sie sorgt für Ruhe, Ordnung und Sicherheit. Sie bietet den Bürgern Unterstützung, Anwesenheit, Nähe, Sichtbarkeit und wo nötig (schnelle) Erreichbarkeit. Daneben sorgt die Polizei wo nötig für die Aktivierung und Mobilisierung anderer Parteien.
- **Schutz von Leben und Eigentum.** Die Polizei sorgt für den angemessenen Schutz von Personen und Besitz.

- **Kontrollieren.** Die gezielte Aufsicht im öffentlichen Bereich und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung.
- **Eingreifen.** Dies betrifft Aktivitäten im Zusammenhang mit der Hilfe im Notfall, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bei Störungen (größeren Ausmaßes) und der Krisenbewältigung. Das gemeinsame Merkmal dieser Aktivitäten ist 'dort, wo es nötig ist, und in dem Moment, wo es notwendig ist'. Ausgangspunkt ist die permanente Verfügbarkeit oder Bereitschaft der Polizei.
- **Fahnden.** Die Fahndung nach Straftätern ist der Beitrag der Polizei zur Rechtspflege durch den Staat, damit die Bürger weiter Vertrauen in den Rechtsstaat haben können.
- **Hinweisen und beraten.** Die Polizei gibt an, wo ihre Partner aus ihrer Sicht einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Unsicherheit leisten können und müssen.

## 5.3 Funktionskonzept: Erläuterung

### Stabilisieren und mobilisieren

Unterstützung, Anwesenheit, Nähe, Sichtbarkeit und wo nötig (schnelle) Erreichbarkeit sind, wie Untersuchungen<sup>92</sup> zeigen, die Elemente, die die Bürger insbesondere von staatlichen Organisationen und von Hilfe leistenden Einrichtungen erwarten. Damit unterstützt die niederländische Polizei die Bereitschaft der Bürger zur Selbsthilfe (*reassurance*<sup>93</sup>). Diese Unterstützung ist notwendig, um die Bürger auf Ideen zu bringen (die Polizei als Pädagoge, Schrittmacher, Motor oder Katalysator) und um die Sicherheit der Bürger zu gewährleisten<sup>94</sup> (die Polizei als letzter Verteidiger, als Rückendeckung). Daneben kümmert sich die Polizei darum, die Parteien zu aktivieren und zu mobilisieren.

### Schutz von Leben und Eigentum

Die niederländische Polizei sorgt für den angemessenen Schutz von Personen und Besitz, wo und wann auch immer von akuter Bedrohung die Rede ist und soweit es mit ihrer im Kapitel Mission dargestellten Rolle als Hüter des Rechtsstaats zusammenhängt und ihr Einschreiten zur Reduzierung der Unsicherheit beiträgt. Für das (statische) Bewachen von Objekten sollte nicht länger auf die knappen Polizeikapazitäten zurückgegriffen werden.

### Kontrollieren

Kontrollieren betrifft hier die gezielte Aufsicht im öffentlichen Raum und die Wahrung der öffentlichen Ordnung, auch als Aufsicht zur Durchsetzung von Rechtsvorschriften bezeichnet. Um die Kriminalität eindämmen zu können, sind Vorfeldarbeit, Prävention und Kontrollbefugnisse effizienter als Fahndung.

### Eingreifen

Diese Funktion betrifft alle Formen von akuter Krisenbewältigung auf jeder Ebene, auf der das Problem auftritt. Konkret betrifft das verschiedene Aktivitäten von der Hilfe im Notfall über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bei Störungen (größeren Maßstabs) bis zur Krisenbewältigung im Sinne des Bezugsrahmens

Konflikt- und Krisenbewältigung. Die Polizei ist dort, wo es nötig ist, und in dem Moment, wo es notwendig ist. Ausgangspunkt ist die permanente Verfügbarkeit oder Bereitschaft (Vorbereitung) der Polizei. Durch rechtzeitiges und angemessenes Eingreifen schafft die Polizei Sicherheit und Vertrauen und gibt sie der Regierung, den gesellschaftlichen Akteuren und den individuellen Bürgern Rückendeckung. Angemessenes Eingreifen erfordert die entsprechenden Kompetenzen, um auf das Unerwartete effektiv reagieren zu können.

### Fahnden

Die strafrechtliche Durchsetzung von Rechtsvorschriften bildet einen Teil einer Gesamtheit von Interventionstrategien, zu denen die Prävention, die Aufsicht und die Eindämmung gehören, die vor allem eingesetzt werden, um die Wahrscheinlichkeit von Kriminalität zu verringern. Fahndung und Verfolgung sind die Antwort des Staates auf die verübte Kriminalität. Die Fahndung nach Straftätern ist der Beitrag der Polizei zur Rechtspflege des Staates, damit die Bürger dem Rechtsstaat weiter vertrauen.

Kriminalität und Störungen der öffentlichen Ordnung sind komplexe gesellschaftliche Phänomene. Die Polizei hat keinen oder nur wenig Einfluss auf ihre tieferen Ursachen. Zum Beispiel durch Verschiebungseffekte (bezüglich Zeitpunkt und Art des Verbrechens) hat die Fahndung allein nur einen begrenzten Einfluss auf die Kriminalitätsrate in einer Gesellschaft. Ein zu großer Nachdruck auf der strafrechtlichen Durchsetzung in der Polizeiarbeit verkennt das Problem und schiebt der Polizei eine zu große Verantwortung für die Lösung komplexer gesellschaftlicher Fragen zu. Dennoch scheint in der politisch-gesellschaftlichen Debatte die Rolle des Strafrechts bei der Reduzierung der Unsicherheit immer noch überschätzt zu werden. Als Gegenstück zu dieser Ansicht hat die Polizei das Konzept Eindämmen<sup>95</sup> entwickelt. Darin wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die strafrechtliche Durchsetzung ein wesentlicher, jedoch begrenzter Teil eines Ganzen ist, in dem die eigene Verantwortlichkeit von Regierung, Bürgern, gesellschaftlichem Mittelfeld und gewerblicher Wirtschaft große Bedeutung hat. Schließlich ist die Begrenzung des Umfangs der Kriminalität effektiver und effizienter, als sich im Nachhinein um eine hohe Aufklärungsrate zu bemühen. In diesem Zusammenhang muss die Verantwortung der Sicherheitspartner noch stärker betont werden. Die Polizei spielt dabei aufgrund ihrer hinweisenden und beratenden Aufgabe die Rolle eines Motors (Katalysators).

Der Mehrwert der strafrechtlichen Durchsetzung von Rechtsvorschriften bei der Reduzierung der sozialen Unsicherheit liegt nicht so sehr im tatsächlichen Einfluss der Fahndung auf das Ausmaß von Kriminalität und Unsicherheit, sondern vor allem in ihrer Symbolfunktion. Diese Symbolfunktion besteht darin, dass die Polizei der Gesellschaft durch die rechtzeitige und angemessene Reaktion auf Übertretungen und Verbrechen das Signal gibt, dass sich Verbrechen nicht lohnt und dass es gut ist, sich an das Gesetz zu halten. Die strafrechtliche Durchsetzung der Rechtsordnung (Fahndung) ist aus diesem Grund eine Voraussetzung für einen gut

regierten (nationalen) Staat und in diesem Sinne die *conditio sine qua non* für die Sicherheit. Unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung der sozialen Unsicherheit ist die strafrechtliche Durchsetzung für die Polizei ein *ultimum remedium*. Das bedeutet, dass – soweit keine ernsthaften Verbrechen begangen worden sind – zuerst andere Lösungen aus einem vorab definierten Handlungsrepertoire gesucht werden.

### *Hinweisen und beraten*

Die Polizei gibt an, wo ihre Partner aus ihrer Sicht einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Unsicherheit leisten können und müssen. Die Polizei ist auch in ihrer Beziehung zur Regierung kein passiver Spieler, sondern zählt es zu ihrer Verantwortung, auf Probleme auf dem Gebiet der Unsicherheit hinzuweisen und die Regierung in diesen Fragen zu beraten, auch im internationalen Kontext<sup>96</sup>.

## 5.4 Effizientes Organisationskonzept

Das Organisationskonzept der niederländischen Polizei hat folgende zentralen Grundsätze:

- **Einheit in Verschiedenheit.** Die Polizeiorganisation ist – nach außen und nach innen – eine als Einheit erkennbare Organisation, darum hat sie:
  - einen einheitlichen Tarifvertrag;
  - eine einheitliche Uniform;
  - eine einheitliche Ausbildung;
  - ein einheitliches Funktionsschema;
  - eine einheitliche Betriebsarchitektur;
  - eine einheitliche Struktur (professionelle Standards, Vorgehensweisen);
  - ein einheitliches erkennbares Entscheidungsorgan.
- **Territorial und funktionell.** Die Polizeiorganisation ist sowohl territorial als auch funktionell organisiert.
- **Stabil und flexibel.** Die Polizeiorganisation ist eine stabile Struktur, die problemlos Kompetenzen in beträchtlichem Umfang umverteilen kann, wenn die Situation es verlangt; die breite, zusammenhängende Aufgabenerfüllung ist eine Grundbedingung für die Flexibilität.

## 5.5 Organisationskonzept: Erläuterung

### *Einheit in Verschiedenheit*

Die niederländische Polizei ist sich des Nutzens und der Notwendigkeit klar bewusst, eindeutig 'konzernweite' Angelegenheiten sinnvoll zu regeln. Das bedeutet, dass dort, wo Größenvorteile erzielt werden können, diese tatkräftig genutzt werden sollen. Dies gilt für eine große Anzahl von Grundbedingungen. Was die 'konzernweiten' betriebswirtschaftlichen Projekte angeht, sind verschiedene Modelle denkbar, um die Schlagkraft weiter zu erhöhen. *Shared services* und *facility management* sind Formen gemeinsamen Auftretens zur Erzielung von Größenvorteilen. Zum Beispiel wurden für Energie, Fahrzeuge, Reinigungsdienste und Versicherungen schon auf nationaler Ebene Vereinbarungen getroffen und Leistungen gemeinsam

europaweit ausgeschrieben. Im Februar 2004 stimmte das Beratungsgremium der Korpsverwalter einem Dokument Projekt-Initiierung zu, in dem der Begriff *shared services* eine zentrale Rolle spielt. Dieser Begriff wird weiter definiert werden und ihm wird ein *quick scan* bestehender und potenzieller Projekte folgen, die gemeinsam ausgeführt werden können.

Die niederländische Polizei bildet daher eine als Einheit erkennbare Organisation, sowohl intern als auch für ihre Umgebung. Darum hat sie:

- Einen einheitlichen Tarifvertrag, eine einheitliche Uniform, eine einheitliche Ausbildung, ein einheitliches Funktionsschema;
- Eine einheitliche Betriebsarchitektur und eine einheitliche Struktur (professionelle Standards, Vorgehensweisen):

Der Charakter der Polizei als Organisation an vorderster Front erfordert Flexibilität und selbstständige Entscheidungsbefugnis für Profis. Diese wird durch die Standardisierung primärer Prozesse und durch professionellere Lenkungs- und Verantwortungsmechanismen stärker diszipliniert.

- Ein einheitliches erkennbares Entscheidungsorgan:  
Ein erkennbares Entscheidungsorgan der Polizei, das für alle Korps bindende Beschlüsse fasst, fördert bei der Regierung auf nationaler Ebene, aber auch in der internationalen Zusammenarbeit die Wahrnehmung der niederländischen Polizei als ein aufgeschlossener und zuverlässiger Partner. Dezentrale Beschlussfassung ist nur möglich, wenn es sich erweist, dass in Bezug auf Effizienz, Effektivität und Legitimität ein Mehrwert erzielt wird, wenn es um die Reduzierung der Unsicherheit geht. So gibt es keine Argumente für dezentrale Entscheidungen über die Informationsarchitektur, wohl aber Argumente für dezentrale Entscheidungen über beispielsweise die Anzahl und die Standorte von Polizeirevieren.

### **Territorial und funktionell**

Im Lichte der breiten, zusammenhängenden Aufgabenerfüllung und der Ambition, einen maximalen Beitrag im Kampf gegen die Unsicherheit zu leisten, erfordert die Organisation der Polizei notgedrungen eine Kombination von funktioneller und territorialer Organisation. Angesichts des Strebens nach optimaler Zusammenarbeit mit Partnern im Bereich der Sicherheit ist die Verbindung mit der Organisation der Behörden und der Organisation anderer Partner in der Sicherheitspolitik (wie Staatsanwaltschaft, Gemeinden, Teilgemeinden oder Stadtteile, Feuerwehr, Medizinische Hilfe bei Unfällen und Katastrophen (GHOR) usw.) mitentscheidend für die Gliederung der Polizeiorganisation zum Beispiel in Stadtteile, Bezirke und Regionen<sup>97</sup>. Die Suche nach einer Verbindung mit den funktionellen und/oder territorialen Gliederungen von Partnern auf dem Gebiet der Sicherheit bedeutet womöglich, dass eine Lösung gewählt wird, die unter dem Gesichtspunkt der internen Betriebsführung der Polizei nicht ganz optimal ist. Effektivität geht hier also vor Effizienz. Hinsichtlich der (nationalen) Aufgaben, die sich auf die ordentliche Staatsführung beziehen, ist natürlich Spezialisierung nötig. Die niederländische Polizei hat denn auch eine nationale Kriminalpolizei und spricht sich für die nationale Koordinierung des Kampfes gegen den Terror aus.

### Stabil und flexibel

Die Polizeiorganisation ist eine stabile Struktur, die problemlos Kompetenzen in beträchtlichem Umfang umverteilen (aufstocken und reduzieren) kann, wenn die Situation es verlangt. Die breite, zusammenhängende Aufgabenerfüllung ist eine Grundbedingung für die Flexibilität, denn schließlich schafft dies den Spielraum, um einen Teil der Gesamtkapazität vorrangig für verschiedene Aufgaben einzusetzen, wobei die Kontinuität der Basispolizeiarbeit gewährleistet bleibt. Grob geschätzt geht es um 80% feste Aufgaben und 20% Spielraum.

## 5.6 Neu bewertetes Sicherheitskonzept

Im neu bewerteten Sicherheitskonzept ist der geographische Raum unterteilt in:

- **Wohngebiete:** Dörfer und Stadtteile;
- den **offenen Raum** dazwischen und die **Infrastruktur**.

Die **Infrastruktur** kann weiter in verschiedenen Ebenen unterteilt werden:

- die innerstädtische Infrastruktur (zum Beispiel durchgehende Strecken in der Stadt);
- die Infrastruktur zwischen den Städten (zum Beispiel das nationale Straßennetz);
- die internationale Infrastruktur (das europäische Straßennetz, der internationale Luftverkehr);
- die virtuelle Infrastruktur (zum Beispiel Computernetzwerke).

**Kontrollen**, die auf die Entanonymisierung und Identifizierung von strafbaren Handlungen zielen, finden an den **Knotenpunkten** der Infrastruktur statt. Die **Intensität** dieser Kontrolle nimmt zu, je höher die Ebene der Infrastruktur ist.

## 5.7 Neu bewertetes Sicherheitskonzept: Erläuterung

Wie weiter oben umrissen, hat sich unter anderem durch den Einfluss technologischer und gesellschaftlicher Entwicklungen eine Verschiebung bei den wichtigsten kriminogenen Faktoren ergeben. Offene Grenzen, Mobilität und Anonymität spielen dabei eine zentrale Rolle. Es ist leicht zu erkennen, dass diese drei Begriffe miteinander zusammenhängen. Die Entwicklungen werfen - neben praktischen Problemen - auch grundlegendere Probleme auf. Die traditionelle Organisation von Sicherheit beruhte jedenfalls auf Eingrenzung, beginnend beim Schlossgraben bis zu den nationalen Grenzen, in Verbindung mit der Koppelung von (Wohn-)Ort und Identität. Durch die Verallgemeinerung der Beziehung zwischen Wohnsitz und Identität wusste die Obrigkeit auch, mit wem sie es zu tun hatte, wenn Menschen sich bewegten. Dabei war der Grad der Mobilität meistens relativ gering<sup>98</sup>.

Der Wegfall verschiedener Grenzen und der damit verbundenen Kontrollmöglichkeiten und Kontrollbefugnisse ist eine Entwicklung, die sich nicht zurückdrehen lässt. Die früher üblichen Barrieren gegen die Unsicherheit wie Stadtmauern, bewachte Zugangstore und besetzte Grenzposten zwischen Ländern verschwinden

allmählich aus Europa. So entsteht eine riesige, unkontrollierte Innenwelt. Was bleibt, ist die so genannte Außengrenze der Europäischen Union, doch diese ist nur zum Teil angemessen gesichert. Unter dem Druck des Kampfes gegen den Terrorismus auf der einen Seite und andererseits, um Kriminalität und Belästigung zurückzudrängen, werden Versuche unternommen, das einst selbstverständliche Sicherheitskonzept der ummauerten Festung tatsächlich wieder herzustellen. Dies führt zum Beispiel zum Abschirmen (halb-) öffentlicher Bereiche wie Einkaufszentren und Wohnviertel durch private Parteien (*gated communities*). Dies ist nicht notwendig, wenn die Polizei ihre Position als Autorität im öffentlichen Raum wahrnehmen kann.

Die Erkenntnis, dass offene Grenzen, Mobilität und Anonymität einen anderen Ansatz in der Sicherheitspolitik erfordern, beginnt langsam aber sicher auch zu den politischen Entscheidungsträgern durchzudringen. Dabei liegt der Nachdruck meistens auf neuen Befugnissen des Staats, die für notwendig erachtet werden. Das Budget des Ministeriums für Inneres und Königreichsbeziehungen im Jahr 2005 zeigt, dass die Spannung zwischen Grundrechten und Sicherheit ein zentraler Ausgangspunkt für die Politik ist<sup>99</sup>. Einige Zitate zur Illustration:

*“Das Dilemma, mit dem wir uns konfrontiert sehen, ist, dass die Absichten und Handlungen von international operierenden Terroristen darauf gerichtet sind, diese Freiheiten [die fundamentalen individuellen Freiheitsrechte] maximal auszunutzen, um unseren Rechtsstaat ins Herz zu treffen und so die Grundrechte unserer Bürger zu verletzen. So droht der Schutz der Grundrechte, die der Rechtsstaat seinen Bürgern garantiert und garantieren muss, gleichzeitig den Rechtsstaat ohnmächtig zu machen, wenn es darum geht, die sichere Ausübung dieser Grundrechte gewährleisten zu können.”*

*“Unsere offene und mobile Gesellschaft wird also ein neues Gleichgewicht finden müssen zwischen der garantierten Ausübung der Freiheitsrechte und dem aktiven Schutz gegen Anschläge auf Demokratie und Rechtsstaat. Der Staat wird mehr Bewegungsfreiheit brauchen, um präventiv und wenn nötig auch repressiv handeln zu können. Diese staatlichen Eingriffe werden stärker als früher die individuellen Freiheiten von Menschen antasten, bei denen es Hinweise gibt, dass sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen. [...] Der Schutz unserer Demokratie und unserer Gesellschaft erfordert denn auch nachdrücklich eine Neubewertung dieser Möglichkeiten und in jedem Fall eine Ausweitung der Gründe, aus denen Erkundigungen über Bürger eingeholt oder Kontrollen durchgeführt werden dürfen. Auch werden die administrativen Eingriffsmöglichkeiten erweitert werden müssen.”*

Neben der eben dargestellten Diskussion über die Handlungsmöglichkeiten des Staates gegenüber mobilen und anonymen Bürgern findet der Informationsaustausch als möglicher Lösungsansatz viel Interesse. Die niederländische Polizei unterstützt diese Linie, will aber daneben auf die Konsequenzen für die Organisation der Polizeifunktion eingehen<sup>100</sup>. Um dies untermauern zu können, ist ein Exkurs über die Theorie der Informationsgesellschaft notwendig.

In der Theoriebildung über die Informationsgesellschaft liegt der Nachdruck auf dem Übergang zur Netzwerkgesellschaft. Dies bedeutet selbstverständlich viel für die Wichtigkeit von Informationen (bzw. den Informationsaustausch), hat aber

auch Konsequenzen für die Bedeutung des Raums. In der Organisation der Basispolizeiarbeit lag in den Niederlanden immer der Nachdruck auf der gebietsgebundenen Arbeit und dem damit verbundenen Prinzip von *Kennen und gekannt werden*. Dies hat unter dem Einfluss der neuesten Entwicklungen nichts an Bedeutung verloren, wohl aber ist eine neue Dimension dazugekommen. Castells beschreibt schon 1996, dass sich die dominanten Prozesse in unserer Gesellschaft immer mehr in dem, was er den *space of flows* nennt, abspielen: dem Bereich der Ströme<sup>101</sup>. Soziale Prozesse werden immer mehr durch Ströme von Menschen, Gütern, Geld und vor allem Informationen bestimmt. Dies gilt ebenso für unerwünschte Prozesse, wie Kriminalität und Terror. Castells stellt dem Bereich der Ströme den *space of places* gegenüber: die gebietsgebundene (physische) Lebensumgebung, mit wichtigen Örtlichkeiten wie dem Stadtteil, der Stadt, dem 'Marktplatz' und anderen Treffpunkten. Dieser Lebensraum wird zunehmend durch den Bereich der Ströme beeinflusst. Die Wechselwirkung zwischen dem Lebensraum und dem Bereich der Ströme ist in zunehmendem Maße bestimmend für den Charakter der Unsicherheit und bietet zugleich Anknüpfungspunkte für deren Bekämpfung.

Die niederländische Polizei ist traditionell stark auf *Orte* orientiert und viel weniger auf *Ströme*. Die oben genannten kriminogenen Faktoren unterstreichen jedoch die Bedeutung einer größeren Aufmerksamkeit für die *Ströme* und für die *Orte*, wo die *Ströme* zusammenfließen, die so genannten Knotenpunkte. Dies geht weiter, als den Nachdruck auf die Organisation der Informationsfunktion zu legen. Die zunehmende Bedeutung der *Ströme* hat auch organisatorische Konsequenzen. Dort, wo die Ortsgebundenheit alleine unzureichend ist, muss sich die Organisation der Sicherheit mehr auf die *Ströme* ausrichten. Die niederländische Polizei spricht sich für das *Kennen und gekannt werden neuen Stils* aus, wobei der Wegfall der traditionellen Grenzen und die größere Mobilität den Ausgangspunkt bilden. Das Ziel ist, durch die Organisation der Polizeifunktion die Anonymität dort zu reduzieren, wo es notwendig ist, ausgehend von offenen Grenzen und einer großen Mobilität. Durch die Anwesenheit nicht nur an den *Orten*, sondern auch in den *Strömen*, kann der Verlust staatlicher Handlungsfähigkeit aufgrund der Entwicklung der Informationsgesellschaft kompensiert werden. Wo dieser Verlust an Handlungsfähigkeit zum Teil mit der technologischen Entwicklung zusammenhängt, muss auch in der Reaktion darauf die Technologie eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt für die Kontrolle von physischen *Strömen* (Infrastruktur und Knotenpunkte) und sicher auch für (virtuelle) *Ströme* von Informationen. Es ist klar, dass dabei der Schutz vor dem Staat (Privatsphäre) ein wichtiges Thema ist. Es liegt auf der Hand, dass die Legitimation für das Auftreten der Polizei im Bereich der *Ströme* in der Verbindung mit der Sicherheit der '*Orte*' gesucht wird. Wenn die Sicherheit der *Orte* nur durch Kontrollen im Bereich der *Ströme* gewährleistet werden kann, scheint die Aufmerksamkeit der Polizei für die *Ströme* gerechtfertigt. Zum Beispiel: Ein gebietsgebundenes Vorgehen gegen Ladeneinbrüche durch osteuropäische kriminelle Organisationen ist ohne zusätzliche Aufmerksamkeit für die Infrastruktur zum Scheitern verurteilt. Ein anderes aktuelles Beispiel: Ein erfolgreiches Vorgehen gegen den Terrorismus ist undenkbar ohne die Verbindung von ortsgebundenem

Handeln (Hinweise aus Wohnbezirken) mit relevanten, manchmal weltweiten Strömen von Menschen, Gütern, Geld und Informationen.

*Kennen und gekannt werden* ist im Bereich der Ströme weiter vom persönlichen Lebensbereich der Bürger entfernt. Es wird erwartet, dass die Befugnisse im Bereich der Ströme, wenn notwendig und genügend begründet, weiter gehen können als in der Lebensumgebung, ohne dass dadurch die gesellschaftliche Legitimierung der Polizei angetastet wird. Die Befugnisse in der Infrastruktur sind dann die Zugeständnisse im sozialen Vertrag, wobei der enormen Zunahme der Freiheit der Bürger einige andere zentrale Befugnisse ihres gemeinsamen Staates gegenüberstehen. Das Einschreiten der Polizei im Bereich der Ströme beugt dem überproportionalen Eindringen in den persönlichen Lebensbereich vor, zum Beispiel bei der Terrorbekämpfung.

Die niederländische Polizei spricht sich in ihrem Sicherheitskonzept dafür aus, Grenzen nicht tatsächlich, aber doch im materiellen oder virtuellen Sinne wieder herzustellen, indem sie die Infrastruktur (Straßennetz, Wasserwege, Flughäfen und Kommunikationsnetzwerke) als neuen Ansatzpunkt verwendet. Menschen, Güter, Geld und Informationen bewegen sich von Ort zu Ort, indem sie die Infrastruktur in Anspruch nehmen. Der Ansatzpunkt für die Polizei liegt da, wo die Ströme über die Infrastruktur greifbar werden. Dies ist bei den Knotenpunkten der infrastrukturellen Netzwerke der Fall. Im nächsten Absatz werden das Funktionskonzept, das Organisationskonzept und das Sicherheitskonzept im operationellen Konzept miteinander verbunden.

## 5.8 Operationelles Konzept

Die Kombination einer adäquaten Polizeifunktion, der Organisationsprinzipien und des neu bewerteten Sicherheitskonzepts führt zu zwei einander ergänzenden Orientierungen in der gebietsgebundenen Polizei, die gemeinsam alle vorher unterschiedenen Funktionen umfassen:

**1. Lokale Orientierung.** Für die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und die Reduzierung der Unsicherheit ist die (lokale) Umgebung der Ausgangspunkt und die Organisation also territorial. Die niederländische Polizei spricht sich dafür aus, die Funktion der Polizei als bedeutenden Repräsentanten des Staates nahe am Bürger weiterzuführen und auf diese Art und Weise die grundlegende Sicherheitsaufgabe des Staates weiter umzusetzen.

**2. Nodale Orientierung.** Der geographische Raum außerhalb der Wohngebiete wird als offener Raum und Infrastruktur aufgefasst. Die Knotenpunkte (*nodes*) der Infrastruktur bilden die Ansatzpunkte der Polizeiarbeit. An diesen Knotenpunkten kann die Polizei die Ströme von Menschen, Gütern, Geld und Informationen kontrollieren, um potenzielle und aktuelle Bedrohungen der sozialen Sicherheit zu identifizieren. Die Intensität der Kontrolle hängt von der Größe des Netzwerks ab.

## 5.9 Operationelles Konzept: Erläuterung

Das operationelle Konzept der Polizei trägt der im Sicherheitskonzept vorgenommenen Einteilung des geographischen Raumes in Dörfer und Stadtteile (Wohnviertel), den offenen Raum außerhalb der Orte und die Infrastruktur auf den verschiedenen Ebenen Rechnung. Unter dem Einfluss des Gedankenguts von *Polizei im Umbruch* hat die Polizei in den letzten 20 Jahren mit den Revierteams und später über die gebietsgebundene Arbeit kräftig in die Wohngebiete investiert. Damit hat die gesellschaftliche Verankerung der Polizei als bedeutende Grundlage der Legitimität der niederländischen Polizei Form und Inhalt erhalten. Hier liegt faktisch das Ziel der Polizeiarbeit: Die Wahrung des Friedens, beziehungsweise eine Situation des Gleichgewichts zwischen Interessen auf dem Gebiet der Sicherheit, der Lebensqualität, der gesellschaftlichen Integrität und der öffentlichen Ordnung<sup>102</sup>. Die Kehrseite ist jedoch, dass sich die Polizei mit großem Engagement in den Stadtteilen etablierte und dabei dem Raum außerhalb der Wohngebiete sowie ihrer Fahndungsfunktion zu wenig Aufmerksamkeit schenkte. Bei der Fahndung gab es schon früher Korrekturen; was die Bereiche außerhalb der Wohngebiete und die Infrastruktur betrifft, müssen jetzt Schritte unternommen werden. Die Polizei spricht sich nachdrücklich dafür aus, die bestehende Form des Auftretens in den Wohngebieten beizubehalten. Daneben wird sie ihre Aufmerksamkeit nachdrücklich auch der Infrastruktur als virtueller Grenze der Wohngebiete widmen. Die gebietsgebundene Arbeit ist dann nicht mehr überwiegend auf Nachbarschaft und Stadtteil gerichtet, sondern nachdrücklich auch auf die Kreuzungen und Knotenpunkte der Infrastruktur. Die explizite Aufmerksamkeit der Polizei für die Ströme, mit den Knotenpunkten (*nodes*) der Infrastruktur als Ansatzpunkt, ist eine neue Art der Herangehensweise, die einen passenden, neuen Begriff erfordert. Wir nennen sie *nodale Orientierung*. Wohlgemerkt ist dies keine funktionelle, sondern eine territoriale Form von Polizei, die in Zusammenhang mit der lokalen Orientierung organisiert wird.

### Lokale Orientierung

Bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und der Bekämpfung der Unsicherheit ist der (lokale) Lebensraum der Ausgangspunkt und die Organisation folglich territorial. Die lokale Orientierung ist Teil der territorialen Einheiten, aus denen heraus die Polizei die permanente Verfügbarkeit für Interventionen, projektbezogene Arbeit und auch die Aufsicht über die Infrastruktur organisiert. Die niederländische Polizei als Repräsentant des Staates spricht sich dafür aus, die Polizeifunktion bürgernah weiterzuführen und auf diese Weise die Sicherheitsaufgabe des Staates unter dem Gesichtspunkt von Effektivität und Effizienz umzusetzen. Hier geht es vor allem um oben bereits genannte Funktionen wie Stabilisieren (die Nachfrage nach Polizeileistungen befriedigen, *'reassurance'*) und Mobilisieren (*Motor, Schrittmacher sein*). Eine kritische Untergrenze für diese gebietsgebundenen Funktion ist (in Anlehnung an das Niederlassungsmodell für Hausärzte) 1:5000 Einwohner<sup>103</sup>.

Der Mehrwert der Polizei beruht hier auf der ständigen Anwesenheit (7 x 24 Stunden) an *vorderster Front* der Gesellschaft. Dadurch wird die Polizei zum Schlichter und

Beherrscher von Konflikten und damit zum *real time* Manager. Dies verlangt ein großes Maß an Professionalität von jedem einzelnen Beamten auf der Straße. Aus seinem professionellen Background heraus muss er eine Situation beurteilen können und im Prinzip selbst bestimmen, welche der verfügbaren Handlungsalternativen in einer gegebenen Situation die richtige ist (*discretion*). Das muss nicht per se ein streng durchgreifendes Auftreten sein. Zur Polizei in der Wohnumgebung passt die Metapher *dein bester Freund*, der Aufseher, der zugleich ein *Schiedsrichter* in der öffentlichen Sphäre ist, der kennt und gekannt wird, der relativ wenig formelle Befugnisse einsetzt. Die Vielfalt an Handlungsmöglichkeiten (*freundlich wenn möglich, streng wenn nötig*) hat in dieser Position eine größere Bedeutung als in anderen Funktionen.

Die Möglichkeit, ein vielfältiges Handlungsrepertoire einzusetzen, bedeutet, dass die Polizei über einen Personalbestand aus hochqualifizierten Mitarbeitern verfügen muss, die unterschiedlichste Probleme in einer stets vielgestaltiger werdenden Gesellschaft lösen können. Ein vielschichtiger Personalbestand bietet die Garantie, dass die dafür erforderlichen Kompetenzen auch in der Organisation vorhanden sind<sup>104</sup>.

### Nodale Orientierung

Im Sicherheitskonzept wird der geographische Raum außerhalb der Wohngebiete als einerseits offener Raum und andererseits Infrastruktur beschrieben. Wir haben oben schon darauf hingewiesen, dass der Infrastruktur, abgesehen von der Arbeit der Verkehrspolizei, bis heute nicht ausreichend Augenmerk gewidmet wurde, obwohl die Infrastruktur, insbesondere die Knotenpunkte der infrastrukturellen Netzwerke (*nodes*), neue Ansatzpunkte für den Einsatz der Polizeifunktion darstellen. Die niederländische Polizei spricht sich deshalb dafür aus, die Kontrolle über die (Haupt-) Infrastrukturen zu intensivieren, um die Mobilität des 'Bösen' zu begrenzen und es rechtzeitig zu erkennen. Durch die Einrichtung virtueller Zugangstore in der Infrastruktur wird die Sicherheit der Bürger in den Wohngebieten erhöht.

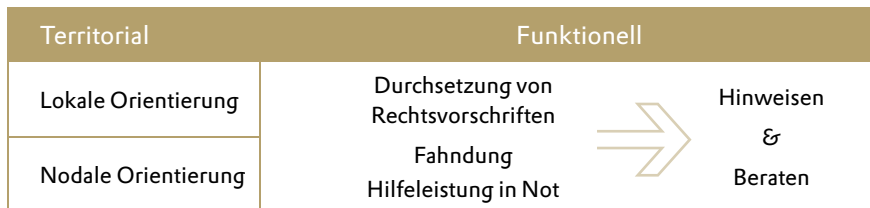
Die nodale Orientierung ('Infrastrukturpolizei') führt zur Aufsicht über die Infrastruktur, oder besser, über die Ströme von Menschen, Gütern, Geld und Informationen, die sich über die Infrastruktur bewegen. Dafür kontrolliert die Polizei die Knotenpunkte der Netzwerke (Ringstraßen um die Städte herum, Umschlagpunkte, Häfen, Flughäfen) unterschiedlicher geographischer Ebenen und unterschiedlicher Art (städtisch, zwischen den Städten, zwischenstaatlich, virtuell). Die Kontrollfunktion ist darauf gerichtet, die Anonymität und Unsichtbarkeit aufzuheben und das 'Böse' in der Form von potenziellen und aktuellen Bedrohungen für die Sicherheit zu identifizieren. Die Kontrollfunktion ist mehr auf Personen oder Gruppen als auf strafbare Handlungen ausgerichtet. Dies bedeutet, dass die Aufteilung in Spezialgebiete (zum Beispiel Fahrzeugsicherheit, Alkohol im Verkehr, Verkehrsübertretungen) zurücktritt gegenüber Kontrollen, die auf die gesamte Breite des Fachgebiets ausgerichtet sind. Voraussichtlich wird die Technologie dabei eine immer wichtigere Rolle spielen. Dies betrifft vor allem *High-tech*-Anwendungen wie *Catch-scan*-Techniken, bei denen Wahrnehmungen und Registrierungen von Personen und

Fahrzeugen mit unterschiedlichen Datenbeständen (zum Beispiel unbezahlte Bußgelder, gestohlene Fahrzeuge, vermisste Nummernschilder, bekannte Verdächtige) abgeglichen werden. So wird es möglich, ‘Böses’ zu identifizieren und einzudämmen. So wird auch vermieden, dass die Privatsphäre unverdächtigter Personen unnötig angetastet wird.

Beim Themenbereich Infrastruktur geht es nicht um *Kennen und gekannt werden*, während dies bei der lokalen Orientierung von wesentlicher Bedeutung ist. Wenn es um die Infrastruktur geht, richtet sich der Einsatz auf die Entanonymisierung, das Abfangen des ‘Bösen’ und die Eindämmung der Kriminalität. Anders als bei der lokalen Orientierung ist das Handlungsrepertoire des Polizeibeamten hier sehr begrenzt. Es geht hier um mehr oder weniger routinemäßige Formen von Kontrolle, für die selbstverständlich professionelle Standards und Vorgehensweisen gelten. Dazu passen ein strengeres Auftreten der Polizei und ein Einsatz von Befugnissen, die im Kontext des Stadtteils nur im Ausnahmefall in Frage kommen, weil sie in die Privatsphäre der Menschen eingreifen. Die Intensität der Kontrolle ist je nach Umfang des Netzwerks unterschiedlich. Auf der niedrigen Größenebene (innerhalb der Stadt) ist die Anonymität nicht so groß und die Befugnisse der Polizei werden in begrenztem Umfang einzusetzen sein, bei einem weitgehenden Schutz der Privatsphäre. Je größer der Umfang wird und die Anonymität zunimmt, kann die Polizei weitergehende Befugnisse und Mittel einsetzen, und der Schutz der Privatsphäre wird in geringerem Maße gewährleistet, ohne dass dies zu großem Widerstand führt. Am Flughafen Schiphol wundert sich niemand, wenn er bei der Kontrolle Jacke und Schuhe ausziehen muss. Die Orientierung auf die Infrastruktur bietet große Möglichkeiten für eine überregionale und internationale Zusammenarbeit der Polizei und für eine Zusammenarbeit der Polizei beispielsweise mit den besonderen Fahndungsdiensten.

In Abbildung 4 ist die Kombination von territorialer und funktioneller Organisation dargestellt. Hier wird verdeutlicht, dass in der territorialen Form der Polizei lokale und nodale Orientierung die Grundlage bilden, von der aus alle oben unterschiedenen Funktionen ausgeübt werden.

Abbildung 4. Operationelles Konzept der Polizei



## 5.10 Grundbedingungen

Bei der Umsetzung des Organisationskonzepts spielen Kenntnisse und Informationen eine ausschlaggebende Rolle. Die Polizeiorganisation entwickelt sich zu einem kenntnisintensiven Ausführungsorgan. Das bedeutet, dass folgende Grundbedingungen erfüllt werden müssen:

- **Informationsgesteuerte Arbeit.** Die Polizeiorganisation sammelt, verarbeitet, veredelt und analysiert Informationen. Informationen sind entscheidend für die Lenkung der Polizeiarbeit.
- **Informationsaustausch.** Die Polizeiorganisation teilt Kenntnisse und Informationen mit anderen Partnern mit einer Sicherheitsfunktion im gesamten Bereich der Sicherheit. Dabei geht es sowohl um die Weitergabe als auch um die Einholung von Informationen.
- **Klarheit in den Verantwortlichkeiten.** Es muss Klarheit über die Verteilung der Verantwortlichkeiten und Befugnisse zwischen den verschiedenen Partnern mit einer Sicherheitsfunktion im gesamten Bereich der Sicherheit herrschen.
- **Gemeinsames Sicherheitskonzept.** Die Beziehung zu den Kooperationspartnern sieht im Idealfall so aus, dass die Partner zu einer gemeinsamen Auffassung über die Organisation, zu Klarheit über die Zielsetzung und zu einer gemeinsamen Vorstellung von einem angemessenen Auftreten gelangen.

## 5.11 Grundbedingungen: Erläuterung

Informationen sind faktisch der Grundstoff des Polizeibetriebs. Die gesetzlichen Polizeiaufgaben können nur dann effizient und effektiv ausgeführt werden, wenn die Polizei über eine adäquate Informationsposition verfügt. Auf dieser Grundlage kann die Steuerung auf operationeller, taktischer und strategischer Ebene stattfinden. Die Quantität und Qualität des Informationsmanagements bestimmen in bedeutendem Maße Effektivität und Effizienz. Angesichts des Nachdrucks auf Effektivität und Effizienz und der zentralen Bedeutung der Verantwortung für die Legitimität entwickelt sich die niederländische Polizei zunehmend zu einem kenntnisintensiven Ausführungsorgan.

### *Informationsgesteuerte Arbeit*

Die Polizei ist eine Kenntnisse und Informationen verarbeitende Organisation und verfügt über eine einzigartige Informationsposition, nicht unbedingt faktisch, aber doch potenziell. Diese ist das Ergebnis ihrer Fahndungsbefugnis und der damit verbundenen Befugnis zur Speicherung von Informationen sowie ihrer Anwesenheit im öffentlichen Raum rund um die Uhr. Weil die Polizei rund um die Uhr auf der Straße anwesend ist, ist sie wie keine andere Organisation imstande, in ihren Arbeitsbereichen Informationen zu sammeln, auf der Grundlage von Wahrnehmungen vor Ort, von Kontakten mit den Bürgern und über die Netzwerke, an denen die Polizei beteiligt ist. Die Wahrnehmungen und die Sammlung von Informationen bilden nicht nur die Grundlage für die tägliche Arbeit der Polizei auf lokaler Ebene, sondern auch für die Analyse und Auswertung von Informationen für ver-

schiedene Sicherheitsziele. Auf diese Weise bildet die tagtägliche Polizeiarbeit die äußerst bedeutsame Grundlage für die Ausführung der gesamten Polizeifunktion.

Für den operationellen Prozess der Fahndung (im weiten Sinne: inklusive Vorfeldarbeit und präventiver Aktivitäten) ist vor einigen Jahren das Konzept *Informationsgesteuerte Fahndung* (IGO) entwickelt worden. Kern dieses Konzepts ist eine enge Verknüpfung zwischen dem Fahndungsprozess und dem Informationsprozess. Die informationsgesteuerte Fahndung bietet alternative Möglichkeiten bei der Fahndung, wodurch ein optimales Ergebnis erreicht wird und eine transparente und haltbare Rechenschaftslegung über den Polizeieinsatz gegenüber der Staatsanwaltschaft möglich wird. Daten und Informationen müssen auf strategischer Ebene die Formulierung der Politik auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung steuern und auf taktischer Ebene die konkrete Stoßrichtung bei Untersuchungen. Die Analyse von Daten und Informationen bildet den Kern dieses Entscheidungsprozesses. Die Quantität und Qualität des Informationsmanagements bestimmen in bedeutendem Maße die Effektivität und Effizienz.

Das Steuerungsmodell IGO ist auch für andere Arbeitsprozesse der Polizei anwendbar, wie Wahrung der öffentlichen Ordnung, Hilfe im Notfall, Aufnahme und Nachsorge. Die Entwicklung von der informationsgesteuerten *Fahndung* zur informationsgesteuerten *Polizeiarbeit* (IGP) wird weiter ausgebaut, jedoch ohne dass dies auf Kosten der Unterstützung, Anwesenheit, Nähe, Sichtbarkeit und (schnellen) Erreichbarkeit zur Unterstützung der Bürger geht<sup>105</sup>. Das Konzept der informationsgesteuerten *Polizeiarbeit* nimmt auch in der europäischen Polizeizusammenarbeit einen immer größeren Stellenwert ein. Es ist zu erwarten, dass es in weiter zunehmendem Maße eingesetzt werden wird.

Die neue informationsgesteuerte Strategie hat folgende Merkmale<sup>106</sup>:

1. Die informationsgesteuerte Polizeiarbeit überwindet traditionelle Grenzen wie Abstand (GPS, integrale Informationssysteme und hochentwickelte Abhörtechniken), Dunkelheit (ultraviolettes Licht für Nachtbläser) und physische Barrieren (Sensoren zur Feststellung von Gas, Explosivstoffen, Waffen, Drogen und nuklearem Material durch Containerwände und durch andere Verpackungen).
2. Die informationsgesteuerte Polizeiarbeit überwindet traditionelle Grenzen der Zeit. Informationen werden routinemäßig gespeichert, sie können wieder aktiviert werden und sie werden kombiniert, analysiert und innerhalb der Strafrechtskette kommuniziert.
3. Informationsgesteuerte Polizeiarbeit ist eher kapitalintensiv als arbeitsintensiv. Technologische Entwicklungen (Miniaturisierung, drahtlose Kommunikation, Kapazitätsvergrößerung, Breitband, Verknüpfung von Systemen und Beständen) haben zu großer Effizienz und zu Verbesserungen geführt.
4. Informationsgesteuerte Polizeiarbeit ist immer stärker auf die Beobachtung von Gruppen potenzieller Verdächtiger ausgerichtet (zum Beispiel Wiederholungstäter, organisierte Kriminalität und Terroristen) und nicht so sehr auf individuelle Verdächtige.

5. Informationsgesteuerte Polizeiarbeit ist in erster Linie auf Prävention gerichtet. Neben der Steigerung von Geldbußen und Anzeigen (die Durchsetzung des Gesetzes wurde stark intensiviert) wird von der Polizei eine große Anzahl innovativer, nicht strafrechtlicher Durchsetzungsstrategien angewandt, von regelmäßigen Kontrollaktionen (Kontrollpolizei) an Knotenpunkten der Infrastruktur in den Großstädten, über gezielte Kontrollen von Hotspots und Zielgruppen (Nachtleben) bis beispielsweise zu eher struktureller Information und Beratung von Behörden und von anderen Instanzen der Rechtsdurchsetzung.
6. Die informationsgesteuerte Polizeiarbeit stellt die Verbindung zwischen vorher getrennten Informationsquellen und Entscheidungslinien her.

### Informationsaustausch

Die Polizeiorganisation tauscht Kenntnisse und Informationen in der eigenen Organisation zwischen allen Gliederungen, wie regionalen Korps und nationalen Diensten, sowie im internationalen Rahmen aus. Information muss in der eigenen Organisation ein möglichst neutrales Produktionsmittel werden, im Sinne der Effektivität des gesamten primären Prozesses. Die Informationssysteme der Polizei, wie HKS, müssen darauf zugeschnitten werden. Weiter tauscht die Polizei Informationen mit anderen Partnern mit einer Sicherheitsfunktion im gesamten Bereich der Sicherheit aus, wie Gemeinden, zuständigen Behörden, besonderen Fahndungsdiensten und Bürgern. Dabei geht es sowohl um die Weitergabe als auch um die Einholung von Informationen. Dies betrifft den horizontalen Informationsaustausch, also den Austausch zwischen Funktionen. Dies erfordert ein Umdenken, damit vertikal/funktionell gesammelte Informationen nicht mehr als Eigentum betrachtet und abgeschirmt werden, sondern den Partnern zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden (von *need to know* zu *need to share* und *need to show*).

Die Informationsposition der Polizei auf der Basis von Territorialität hat sich, trotz der oben skizzierten Entwicklungen wie Globalisierung und Informatisierung, nicht wesentlich geändert. Was sich jedoch verändert hat, ist die Reichweite oder Ebene, auf die sich die Informationen auswirken. Die Polizei sammelt zum Beispiel lokal Informationen für Fahndungsdienste im Ausland und/oder für den Kampf gegen den (internationalen) Terrorismus. Welche Informationen gesammelt werden und um welche Art von Information es sich handelt, kann also von dem Ziel, das man vor Augen hat, abhängen.

Wie weiter oben angesprochen, bedeutet 'vom Stadtteil zur Welt' vor allem auch, dass es eine Beziehung zwischen den verschiedenen Ebenen gibt, auf denen die Sicherheit organisiert werden kann. Für den Polizeibeamten und für die Polizeiorganisation bedeutet dies praktisch, dass dort, wo nationale Zielsetzungen bestehen (wie die Bekämpfung des Terrorismus), die lokalen Aktivitäten nachdrücklich in den Kontext dieser weiteren Sicherheitszielsetzungen gestellt werden. Durch das integrale lokale Herangehen kann die Polizei diese hinweisende Funktion 'von unten' umsetzen. Genau für Themen dieser Art ist nationale Priorität und Steuerung erwünscht. Durch die angemessene Erschließung oder Bereitstellung der lokal ein-

gebetteten Informationsfunktion liefert die Polizeiorganisation hierzu einen optimalen Beitrag. Hierbei ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass die Informationsfunktion gut organisiert ist, und die Polizeiorganisation setzt sich für eine nationale Informationsarchitektur mit 'regionalen Niederlassungen' ein.

#### *Klarheit in den Verantwortlichkeiten*

Über die Verteilung der Verantwortlichkeiten und Befugnisse zwischen den verschiedenen Partnern mit einer Sicherheitsfunktion im gesamten Bereich der Sicherheit muss Klarheit herrschen. Dabei geht es unter anderem um die Behörden auf lokaler und nationaler Ebene, besonders die Fahndungsdienste, die Marechaussee, die Armee und den Zoll.

#### *Gemeinsames Sicherheitskonzept*

Die Beziehung zu den Kooperationspartnern sieht im Idealfall so aus, dass die Partner zu einer gemeinsamen Auffassung über die Organisation, zu Klarheit über die Zielsetzung und zu einer gemeinsamen Vorstellung darüber kommen, was zur Reduzierung der Unsicherheit beiträgt.

## Anmerkungen Kapitel 5

- <sup>92</sup> N. Toenders, N. R. Meijer, L. Gunther Moor, W. van de Leur und K. van der Vijver (1999), *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht: SMVP.
- <sup>93</sup> Ian Blair (2003), *Leading towards the future*. Ein Vortrag für die Konferenz "The Future of Policing", 10. Oktober 2003.
- <sup>94</sup> Siehe L. Gunther Moor und J. Peters (1996), *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en sluiting van politiebureaus*, Dordrecht: SMVP, 1996.
- <sup>95</sup> Projectgroep Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2001) / Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), op. cit.
- <sup>96</sup> Siehe dazu: Walter van Kleef, Rinus de Regt, Teun Visscher (2005), *Paard van Troje? Versterking van de politieprofessie in Brussel*, Leerprogramma Internationale Politie Oriëntatie (LIPO 3), März 2005.
- <sup>97</sup> Für die Verbindung von funktioneller und territorialer Organisation, siehe: Advies Rob en RVZ (Juli 2004) *De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio*.
- <sup>98</sup> Siehe die klassische Beschreibung der Organisierung der Sicherheit in M. Foucault (1979), *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*, NY: Vintage Books.
- <sup>99</sup> *Beschluss zur Erweiterung*, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen 2005. Begründung. Zweite Kammer, Sitzungsjahr 2004-2005, Nr. 29800 Kapitel VII, Nr. 2.
- <sup>100</sup> Siehe für die Polizei in Zusammenhang mit der Rolle der Information: W. Ph. Stol (1999), *Informatie en communicatie*. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (Hgg.) (1999), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, 549-575, Alphen a/d Rijn: Samson, S. 215-237.
- <sup>101</sup> M. Castells (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge MA. Oxford UK: Blackwell, S. 376-428.
- <sup>102</sup> J. Kuiper (2000), *Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 61. Jahrgang, Nr. 3 (März 2000).
- <sup>103</sup> Dies bedeutet ungefähr 3500 Polizeibeamte für die ganzen Niederlande. Abhängig von Art und Umfang der Problematik in den einzelnen Gebieten wird von der durchschnittlichen Norm abgewichen.
- <sup>104</sup> *Board Personeel*, Raad van Hoofdcommissarissen, *Visie en beleidsplan HRM 2005-2010*. Version vom 18. Okt. 2004.
- <sup>105</sup> Siehe dafür: Peter Versteegh (2005), *Informatiegestuurde veiligheidszorg*, Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- <sup>106</sup> Projectgroep Forensische Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2004), *Spelverdeler in de opsporing. Een visie op Forensische Opsporing*. Dezember 2004, S. 22.



Koordination &  
Zusammenarbeit

## 6.1 Einleitung

Die niederländische Polizei bildet auf Grund ihres Mehrwertes für den Kampf gegen die Unsicherheit ein wesentliches Bindeglied in der Sicherheitspolitik. Aber auch andere Parteien übernehmen Teile der Polizeifunktion. Soweit dies eine (bedrohliche) Überlappung von Arbeitsgebieten zur Folge hat, führt das zu Fragen der Abgrenzung oder zu der Frage, wie eine Verbindung zwischen diesen Parteien hergestellt werden kann.

In diesem Kapitel werden wir uns damit befassen, wie die niederländische Polizei ihrer Beziehung zu ihrer Umgebung Form und Inhalt geben will, in Übereinstimmung mit den oben erwähnten richtungweisenden Prinzipien: der breiten, zusammenhängenden Aufgabenerfüllung, der Ausrichtung auf die Zusammenarbeit, der Ergebnisorientierung und der Unterordnung mit Autorität. Dazu widmet sich die Polizei den Aufgaben auf dem Gebiet der Sicherheit, die ihr auf Grund der geltenden Auffassung über ihre Aufgaben zukommen. Die Polizei strebt dabei nicht die Ausweitung ihrer Zuständigkeiten oder die Weisungsbefugnis über andere Institutionen an. Dies bedeutet, dass Informationsbeziehungen eingegangen werden (Informationen teilen, gegenseitige Information von Dienststellen und Instanzen, Kennen und gekannt werden neuen Stils), und dass bei Bedarf operationell zusammengearbeitet wird (gemeinsame Aktionen). Dies bedeutet auch, dass die Polizei im öffentlichen Raum die operationelle Regie über die öffentliche, aber auch über die private Überwachung der Ordnung führt.

Zusammenarbeit entsteht nicht von alleine, sondern muss organisiert werden. Vor allem, wenn es um die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen geht. Eine solche Zusammenarbeit sollte nach Auffassung der niederländischen Polizei in gemeinsamen Programmen Form und Inhalt erhalten. Die Polizei sieht das Projektmanagement als ein adäquates Mittel an, um in der Sicherheitspolitik die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und ihren verschiedenen Partnern zu organisieren. Projektmanagement wirkt horizontal, ohne dass von Hierarchie zwischen den Parteien die Rede ist. Projektmanagement ist nur effektiv, wenn die Projekte von zuständiger Stelle so organisiert werden, dass die Zielsetzungen und der Beitrag jedes Teilnehmers dazu festgelegt sind. Dies schließt an den Gedanken an, dass alle Parteien, jede aus ihrer eigenen Verantwortlichkeit heraus, ihren Beitrag zum Kampf gegen die Unsicherheit leisten müssen. Die übergeordnete Behörde fühlt sich dabei in letzter Instanz verantwortlich und führt Regie.

## 6.2 Projektmanagement

Zusammenhängende Aufgabenerfüllung, Ausrichtung auf die Zusammenarbeit, Ergebnisorientierung und Unterordnung mit Autorität erhalten Form und Inhalt durch die Teilnahme der Polizei an einem breiten programmatischen Vorgehen gegen die Problematik der Unsicherheit unter der Leitung der Politik.

Dieses breite programmatische Herangehen gründet sich auf folgende Ausgangspunkte:

- **Verantwortung der Politik.** Die Politik trägt die Verantwortung für die Sicherheitspolitik; dies betrifft sowohl die integrale Sicherheitspolitik auf lokaler Ebene in der Verantwortlichkeit der Gemeinde wie die Sicherheitspolitik auf nationaler Ebene.
- **Sicherheitsprogramme.** Die Politik setzt diese Verantwortung um, indem sie ein Sicherheitsaktionsprogramm aufstellt, in das alle relevanten Parteien einbezogen werden.
- **Zielabsprachen.** In einem solchen Programm werden messbare Ziele für jede der betroffenen Parteien formuliert. Die Summe aller Aktivitäten und Ergebnisse aller Partner sorgt dafür, dass das von der Politik anvisierte Ziel erreicht wird.
- **Zusammenarbeit und Informationsaustausch.** Aus Gründen der Effektivität und Effizienz arbeiten die Parteien eng zusammen und tauschen Informationen optimal aus. Jeder Partner sorgt in seinem Bereich für eine dazu geeignete Unternehmenskultur.

## 6.3 Projektmanagement: Erläuterung

### *Verantwortung der Politik*

Für die Polizei ist es unstrittig, dass effektive Polizeiarbeit eine administrativ integrierte Polizeiarbeit ist. Dass der Schwerpunkt weiter auf einer lokalen, revierorientierten Polizei liegen soll, illustriert diesen Ausgangspunkt. Die Reduzierung von Unsicherheit, Kriminalität und Belästigung erfordert eine Kombination von Prävention und Repression, von Überwachung, Fahndung und Eindämmung. Prävention, Überwachung und Eindämmung werden eingesetzt, um die Gelegenheit zur Kriminalität zu verringern. Eine Verknüpfung mit anderen Aufgabenfeldern wie Gesundheitswesen, Wohlfahrt und Raumordnung ist dabei unentbehrlich. Fahndung und Verfolgung sind, abgesehen von ihrer Funktion als Grundbedingung für das Vertrauen in den Rechtsstaat, die Antwort des Staates auf begangene Straftaten.

Die niederländische Sicherheitspolitik fällt in den Verantwortungsbereich der nationalen Regierung und der lokalen Verwaltung. Dies enthebt übrigens Bürger und Betriebe nicht der Verantwortung, auf ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu achten. Die Regierung muss ihre Verantwortung für die Sicherheit erkennen und sie übernehmen, unter anderem, indem sie die Endverantwortung und die Regiefunktion für die integrale Sicherheitspolitik übernimmt. Dies gilt nicht nur auf lokaler Ebene, sondern gewiss auch auf nationaler Ebene. Die Effektivität der Regierung beim Thema Sicherheit kann verbessert werden, wenn alle Behörden durch Wachsam-

keit, Weitergabe von Informationen an relevante Partner und durch Repression die Sicherheit fördern. Dieser Gedanke wurde von der Polizei schon in Zusammenhang mit der Eindämmung der Kriminalität in den Berichten *Misdaad laat zich tegenhouden* ('Verbrechen lässt sich eindämmen') und *Tegenhouden troef* ('Eindämmen ist Trumpf')<sup>107</sup> formuliert. Dort wurde in diesem Zusammenhang auch schon für eine koordinierende Rolle des Ministers für Inneres und Königreichsbeziehungen auf dem Gebiet der Sicherheit plädiert.

Die Entscheidung für eine administrativ integrierte Polizeiarbeit bedeutet, dass auf nationaler Ebene dem Minister für Inneres und Königreichsbeziehungen eine zentrale Rolle zukommt und dass seine Rolle als koordinierender Minister für die Sicherheit auf Landesebene gestärkt werden muss. Bei ihm liegt die Verantwortung für die nationale integrale Sicherheitspolitik, für die Umsetzung der Eindämmungsstrategie und dafür, dass Prävention und Eindämmung auf die Agenda der Europäischen Union gesetzt werden. Jede Beanspruchung von Polizeikapazitäten durch andere Ministerien muss über den Minister für Inneres und Königreichsbeziehungen laufen. Unter seiner Leitung wird auch die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen auf dem Gebiet der Sicherheit wie Marechaussee, Nachrichtendienst und besonderen Fahndungsdiensten wie SIOD und FIOD/ECD verstärkt (siehe auch Absatz 6.5).

Die administrative Verantwortlichkeit auf lokaler Ebene erhält unter anderem in der bestehenden lokalen integralen Sicherheitspolitik Form und Inhalt. Hier suchen verschiedene Parteien die Zusammenarbeit. Dies betrifft neben der Gemeinde mit ihren städtischen Behörden und natürlich Polizei und Staatsanwaltschaft auch Hilfsorganisationen und private Sicherheitsdienste. In den letzten Jahren hat es sich erwiesen, dass die Effektivität der Polizeiarbeit vor allem durch ein koordiniertes Vorgehen mit anderen Organisationen gesteigert wird. Zum Beispiel beim Vorgehen gegen Wiederholungstäter. Auf lokaler Ebene spielt die Gemeinde eine wesentliche Rolle bei der Vertiefung dieser Zusammenarbeit. Dieser Aspekt wird an Bedeutung gewinnen, wenn der gewählte Bürgermeister Wirklichkeit wird. Erfahrungen anderer Länder lassen nämlich erwarten, dass Fragen der Sicherheit und Lebensqualität auf der Tagesordnung der Gemeinden einen höheren Stellenwert einnehmen werden<sup>108</sup>. Die Gemeinde hat in der integralen Sicherheitspolitik die Endverantwortung und die Regierolle. Diese Rolle kommt aber bis jetzt noch nicht in allen Gemeinden gleich gut zur Geltung, vor allem, weil Sicherheitsaspekte über verschiedene Ressorts verteilt sind und keine angemessene administrative Koordinierung und Durchsetzungsbefugnis vorgesehen sind<sup>109</sup>. Dennoch ist die Polizei der Meinung, dass die Entwicklung der lokalen integralen Sicherheitspolitik in jeder Gemeinde mit Nachdruck aufgenommen beziehungsweise fortgesetzt werden muss. Dabei halten wir eine tatkräftige, verbindliche Regie durch die Gemeinde für notwendig.

### **Sicherheitsprogramme**

Der Staat muss (auf allen Ebenen) seiner Verantwortung für die Sicherheit nachkommen und Sicherheitsaktionsprogramme aufstellen, die auf die Zusammenar-

beit mit allen relevanten Parteien ausgerichtet sind. Um der integralen Sicherheitspolitik auf lokaler Ebene, wo es notwendig ist, einen kräftigen Impuls zu geben, sollten die Gemeinden gesetzlich verpflichtet werden, für ihren Bereich ein Sicherheitsprogramm zu entwickeln<sup>110</sup>. Eine Berichterstattung über die Auswirkungen auf die Sicherheit bei sicherheitsrelevanten Vorhaben würde dabei einen wichtigen Mehrwert bedeuten.

Aus den Sicherheitsprogrammen der Gemeinden sollte eine Perspektive für die Aufsicht im öffentlichen Raum ersichtlich sein. In diesen Programmen wird der Beitrag jeder beteiligten Partei ebenso definiert wie die angestrebten Ergebnisse, der Informationsaustausch und die Qualitätsanforderungen. Das bedeutet zum Beispiel, dass in diesen Plänen die Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den verschiedenen (öffentlichen und privaten) Überwachungsinstanzen geregelt werden muss, vor allem, was den Informationsaustausch betrifft. Außerdem muss bei der Aufstellung und Umsetzung dieser Pläne eine optimale Abstimmung innerhalb des lokalen Machtdreiecks erfolgen, denn schließlich kann dieses lokale Dreieck ja besser als jede andere Instanz die lokale Situation in den Stadtteilen und Nachbarschaftsbereichen einschätzen.

Auf lokaler Ebene kann die Polizei präzise angeben, auf welche Weise der größte Beitrag zur Reduzierung der Unsicherheit geleistet werden kann. Es ist wichtig, dass darüber eine lokalpolitische Debatte geführt wird, wobei die Polizei ihre Position deutlich vertritt. Auf dieser Ebene legt die Polizei gegenüber der zuständigen Behörde (Verwaltung und Staatsanwaltschaft) und der lokalen Gemeinschaft Rechenschaft über die Ergebnisse ihrer Arbeit ab. Sie tut dies ungeachtet der Tatsache, dass eine vollständige Kontrolle über die Ergebnisse fehlt. Die niederländische Polizei als professionelle Organisation übernimmt hier ausdrücklich ihre eigene Verantwortung.

Wenn die Politik oder andere Parteien ihrer Verantwortung für die Sicherheit nicht genügend nachkommen, wird die Polizei sie auf Grund ihrer hinweisenden Funktion darauf ansprechen müssen. Ein inzwischen klassisches Beispiel ist die nicht durchgehende (7 x 24 Stunden) Verfügbarkeit der sozialen Krisenhilfsdienste, was zu einer unerwünschten Beanspruchung der Polizei führt. Dabei wird die Polizei deutlich machen, was dies für Konsequenzen hat, und wird, wenn nötig, ihren eigenen Einsatz von den Bemühungen der anderen Parteien abhängig machen. Indem sie ihren eigenen Mehrwert herausstellt und das Gespräch mit den Partnern sucht, macht die Polizei deutlich, dass sie den Umständen entsprechend optimal arbeiten will.

Sicherheitsprogramme können nicht nur als Mittel zur Gestaltung der lokalen Sicherheitspolitik eingesetzt werden. Was die nationale Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Inhabern einer eher funktionellen Polizeifunktion, wie den besonderen Fahndungsdiensten, der Marechaussee, dem Zoll und den Streitkräfte angeht, hat die Polizei ein analoges Vorgehen vor Augen, wie bei der Zusammen-

arbeit auf lokaler Ebene. Die Regie bei diesen nationalen Sicherheitsprogrammen liegt bei der Staatsführung, insbesondere beim Innenminister als koordinierendem Minister für die Sicherheitspolitik.

In Verbindung mit dem oben vorgestellten Sicherheitskonzept müssten sich die nationalen Programme unter anderem damit befassen, den Folgen von offenen Grenzen und Anonymität entgegenzuwirken. Viel von dem, was der Staat jetzt schon aus getrennten Registrierungen (Basisverwaltung der Gemeinde, Grundbuch, Finanzbehörde usw.) weiß, wird in Folge des Nebeneinanders der verschiedenen Funktionen nicht zur Reduzierung der Unsicherheit eingesetzt. Vor allem im Lichte der Terrorbekämpfung und des Kampfes gegen den Extremismus ist dies eine bedauernde Entwicklung. Ein programmatischer Ansatz bei der Gestaltung der Zusammenarbeit kann durch den Aufbau von horizontalen Computernetzwerken gute Ergebnisse erzielen.

### *Zielabsprachen*

Die Arbeit mit Sicherheitsprogrammen vereinfacht sowohl die Ausrichtung auf die Zusammenarbeit als auch die Ergebnisorientierung, die die Polizei anstrebt. Sie bildet das Fundament für die problem- und personengerichtete Orientierung, bei der Ziele auf der Basis einer gründlichen Informationsanalyse definiert werden und bei der danach gemeinsam an Verbesserungen gearbeitet wird. Dies ist keine unverbindliche Übung. Ausschlaggebend ist, dass der Beitrag aller Parteien klar definiert ist und dass deutlich festgelegt ist, wofür die Teilnehmer Verantwortung übernehmen und verantwortlich gemacht werden können. In den Programmen werden daher für jede der beteiligten Parteien messbare Ziele formuliert, in denen der spezifische Beitrag, zu dem sie sich verpflichten, ausdrücklich benannt wird. Alle Parteien legen gegenüber der übergeordneten Behörde und gegenseitig Rechenschaft über die von ihnen erreichten Ergebnisse ab. Die Addition der Aktivitäten und Ergebnisse aller Partner sorgt dafür, dass das von der Politik anvisierte Ziel erreicht wird.

## **6.4 Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Aufsichtsorganen**

Die Aufsicht im öffentlichen Bereich ist aufgesplittert. Unklarheit bezüglich der Erwartungen und Verantwortlichkeiten ist die Folge. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit, der Gleichheit und der Qualität der Dienstleistung ist dies nicht wünschenswert. Die niederländische Polizei ist der Auffassung, dass der Staat im öffentlichen Raum die führende Rolle spielen muss. Darum kann ihrer Meinung nach bei der Aufsicht nur gelegentlich auf private Parteien zurückgegriffen werden. Wenn private Parteien im öffentlichen Raum Aufsicht ausüben, muss der öffentliche Auftraggeber dem privaten Auftragnehmer bezüglich Qualität, Integrität, demokratischer Kontrolle und Unterordnung gegenüber Staat und Polizei klare Bedingungen stellen.

Die Fragmentierung der Aufsicht im öffentlichen Bereich ist nicht effektiv, wenn es um die Reduzierung der Unsicherheit oder die Stärkung des Sicherheitsgefühls geht. Negative Effekte können durch einen gut funktionierenden Informationsaustausch und durch die operationelle Zusammenarbeit begrenzt werden. Austausch von Polizeiinformationen muss zu Anforderungen an die Integrität der anderen Organisationen führen. Operationelle Zusammenarbeit ist nur möglich, wenn die operationelle Leitung des Einsatzes bei der Polizei liegt. Darum muss die Polizei bei der tatsächlichen öffentlichen und privaten Aufsicht auf der Straße immer die Regie führen. Das bedeutet: In dem Projekt, das unter staatlicher Verantwortung zustande gekommen ist, hat die Polizei die *operationelle Leitung* über die Aufsicht. Dies bedeutet auch, dass das *briefing* und *debriefing* von Aufsichtsorganen durch die Polizei vorgenommen wird und dass die Polizei darüber wacht, ob die Parteien in dem Projekt ihren operationellen Absprachen nachkommen. Wenn die Leitung nicht bei der Polizei liegt (bei privaten Aufsichtsorganen ist das oft der Fall), sollte die Polizei eine kontrollierende Funktion gegenüber den nicht von ihr geleiteten Aufsichtsorganen übernehmen. Jedenfalls sollte sich die Polizei gegenüber öffentlichen und privaten Aufsichtsorganen weniger Zurückhaltung auferlegen.

Im Idealfall haben öffentliche Aufsichtsorgane mit einer weiten Aufgabenstellung in allen Gemeinden einen Platz innerhalb der regulären Polizeiorganisation. Der Vorteil davon ist deutlich: Diese Aufsichtsorgane sind dann eine Gliederung der Polizei. Damit ist es die Polizei, die über ihren Einsatz entscheidet. Außerdem hat die Polizei dann einen direkten Einfluss auf die Qualitätsanforderungen, die diese Aufsichtsorgane erfüllen müssen, und für die Bürger gibt es mehr Klarheit über den Status und die Befugnisse öffentlicher Aufsichtsorgane. Außerdem ist dies kosteneffektiv, weil diese Aufsichtsorgane ihre Arbeit so immer unter einem weiten Gesichtswinkel verrichten und aus diesem Grund ständig ein breites Arbeitsangebot haben.

Soweit öffentliche Aufsicht noch als Sache der Gemeinden betrachtet wird und aus diesem Grund die Organisation der öffentlichen Aufsicht in der Verantwortung der Gemeinde liegt, erfüllt die Polizei die oben beschriebene leitende Rolle beim operationellen Einsatz. Aus Gründen der Klarheit sowohl gegenüber dem Bürger als auch gegenüber der eigenen Organisation sollten alle Aufsichtsorgane im öffentlichen Bereich durch eine einheitliche Uniform erkennbar sein, die sie von Polizeibeamten unterscheidet. Eine zusätzliche Forderung an die Gemeinden ist, dass diese Aufsicht nicht mehr aus der Perspektive der Arbeitsbeschaffung organisiert wird, wie es bei den Stadtwächtern der Fall ist. Wegen der erforderlichen Qualität ist es notwendig, dass bei der Organisation dieser Aufsicht die Sicherheitsperspektive im Vordergrund steht.

Aufsicht im öffentlichen Raum sollte im Rahmen von Sicherheitsprogrammen stattfinden, die unter der Verantwortung staatlicher Stellen (Gemeinde) aufgestellt werden. Der Einsatz behördlicher Aufsichtsorgane sollte mit dem lokalen Machtdreieck abgestimmt werden. So wird vermieden, dass funktionelle Aufsichtsorgane

ausschließlich durch Vorschriften und finanzielle Überlegungen gesteuert werden. Wenn diese Abstimmung nicht stattfindet, bleibt die Verantwortlichkeit für diese Aufsicht für den Bürger unklar.

## 6.5 Die Beziehung zu besonderen Fahndungsdiensten und besonderen Fahndungsbeamten

Fahndung wird als eine der charakteristischsten Aufgaben der Polizei angesehen. Das hängt mit den Befugnissen zusammen, die der Polizei zu diesem Zweck übertragen wurden und die es ihr ermöglichen, tief in die Privatsphäre von Bürgern einzugreifen. Besondere Fahndungsdienste und die außerordentlichen Fahndungsbeamten haben vergleichbare Befugnisse und daneben dieselbe Aufgabe wie die reguläre Polizei: die Fahndung nach Straftaten, wenn auch auf spezifischerem Gebiet als dem, auf dem die Polizei gewöhnlich arbeitet.

Die niederländische Polizei sieht die Durchsetzung besonderer Gesetze in der Zuständigkeit anderer, durch das Gesetz dazu bestimmter Autoritäten im Prinzip nicht als ihre Aufgabe. Diese begrenzten Aufgaben können durch andere besser ausgeführt werden. Der Mehrwert der Fahndung durch die Polizei gegenüber anderen Spielern mit Fahndungsbefugnis ist nämlich am größten, wenn die Notwendigkeit eines integralen Vorgehens verschiedener Bereiche besteht. Gerade die Verbindung verschiedener Bereiche (wie finanzielle Aktivitäten, organisierte Kriminalität und Terrorismus) ist eine einzigartige Kompetenz der Polizeiorganisation. Die Polizei steht für Integration und schafft damit eine Grundlage für die Legitimität und Integrität des Systems.

Trotz dieser Ausgangspunkte sehen wir in der Praxis, dass besondere Fahndungsdienste sich in den letzten Jahren in zunehmendem Maße auf ein Terrain bewegten, das von jeher von der regulären Polizei abgedeckt wurde: das der organisierten Kriminalität. Dies geschieht zwar aus einem anderen Gesichtswinkel, zum Beispiel dem der Markenfälschung oder des Finanzbetrugs, dennoch lässt es sich nicht vermeiden, dass Überschneidungen mit der Polizei entstehen. Durch den Fokus auf eine beschränkte Anzahl von Themen kommen außerdem immer mehr Spieler auf das Feld: Marechaussee, Zoll, die Fahndungsdienste FIOD/ECD, SIOD, Aufsichtsbehörden.

Analog zu den obigen Ausführungen über die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und öffentlichen und privaten Aufsichtsorganen sind wir der Meinung, dass im Idealfall zwischen der Nationalen Kriminalpolizei und den vier besonderen Fahndungsdiensten AID, FIOD/ECD, SIOD und dem Nachrichten- und Fahndungsdienst des Ministeriums für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt eine Integration stattfinden müsste. Die Vor- und Nachteile, Möglichkeiten und Unmöglichkeiten einer solchen Reorganisation müssten zumindest erneut untersucht und im Lichte der heutigen Situation betrachtet werden.

Solange Fragmentierung und Machtzersplitterung innerhalb der Polizeifunktion jedoch bestehen, strebt die Polizei an, mittels gemeinsamer Sicherheitsprogramme unter der Verantwortung und Regie des Staats die Zusammenarbeit in Form des Informationsaustauschs und eines gemeinsamen Auftretens von Polizei, besonderen Fahndungsdiensten und anderen Organisationen zu gestalten. Der Ausgangspunkt ist dabei, dass funktionell organisierte Einheiten, wie die besonderen Fahndungsdienste, und die Polizei zu gegenseitigem Informationsaustausch verpflichtet sind.

## 6.6 Die Beziehung zu den Streitkräften, zum System Bewachen und Schützen, zu den Nachrichtendiensten

Durch den Wegfall einer klaren Unterscheidung zwischen Sicherheit im Inland und im Ausland gerät die Polizeifunktion unter Druck. Es handelt sich einerseits um einen zunehmenden Druck, der mit der notwendigen internationalen Zusammenarbeit insbesondere bei der Fahndung zusammenhängt. Der Schwerpunkt liegt heute bei der Bekämpfung des Terrorismus<sup>11</sup>. Andererseits betrifft es die Nachfrage nach den klassischen gebietsgebundenen Polizeifunktionen in 'neuen' Gebieten, wie bei Friedenseinsätzen, sowie Aufgaben, die mit ortsspezifischen Ereignissen zusammenhängen, wie einem größeren Terroranschlag. Hier ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach der Polizeifunktion im Ausland weiter zunehmen wird. Ebenso wird die Polizei im Inland immer häufiger für das Krisenmanagement (oder die Vorbereitung darauf) angefordert. Dieser letzte Aspekt bedeutet, dass die Polizei nicht nur in der Informationsfunktion, sondern auch operationell problemlos in größerem Maßstab eingreifen können muss<sup>12</sup>.

Wo weltweite Koordinierung und gebietsgebundene Polizeiarbeit einander berühren, gibt es eine relevante Wechselwirkung zwischen beiden Entwicklungen. Ein Hinweis des Stadtteilpolizisten oder Nachbarschaftsbeamten kann jedenfalls bei der Bekämpfung des Terrorismus ausschlaggebend sein. Der Nachrichtendienst AIVD organisiert im Hinblick darauf Fortbildungen für Stadtteilpolizisten / Nachbarschaftsbeamte. Vor kurzem rief der Innenminister die Bürgermeister zur Wachsamkeit auf<sup>13</sup>. 'Vom Stadtteil zur Welt' bedeutet also nicht, dass jedes Phänomen auf einer bestimmten Ebene angesiedelt ist, sondern dass für die Bekämpfung mancher Bedrohungen Aktivitäten auf allen Ebenen notwendig sind. Das neu bewertete Sicherheitskonzept mit der Orientierung auf die Infrastruktur ist dabei richtungweisend. Je höher die Ebene und je größer die Anonymität ist, desto schwerwiegendere Befugnisse und Einsatzmittel sind nötig, und desto weniger selbstverständlich wird es, dass es die Polizei ist, die den meisten Mehrwert für die Sicherheit bieten kann.

Es wird erwartet, dass der Bedarf an integraler Polizeifunktion in anderem Kontext zunehmen wird, wie bei Friedenseinsätzen. Zweifellos hat die Polizei hier viel zu bieten, jedoch ist nicht immer zweifelsfrei zu erkennen, welchen Beitrag der Einsatz im Ausland für die Sicherheit der niederländischen Bürger leistet. Gleichzeitig

ist zu erwarten, dass sich die Streitkräfte immer mehr in die Richtung einer Polizeifunktion entwickeln werden. Ein Teil des Mehrwertes der Polizei, ausgedrückt als *Kennen und gekannt werden*, wird in den meisten Fällen bei Auslandseinsätzen wegfallen. Außerdem wird dort die Notwendigkeit größer sein, zur Durchsetzung der Ordnung Mittel einzusetzen, die im Gewaltspektrum hoch angesiedelt sind. Es scheint denn auch auf der Hand zu liegen, dass hier vor allem in Bezug auf Ausbildung und Beratung nach optimalen Synergien zwischen den Streitkräften und der Polizeiorganisation gesucht werden muss. Dies leistet außerdem einen Beitrag zur Qualität der regulären Aufgaben. Die Entscheidung, die Polizei im Ausland einzusetzen, wird auf nationaler Ebene getroffen. Dort wird man eine solche Entscheidung also auch verantworten müssen, sollte sie auf Kosten von regulären Aufgaben gehen.

## Anmerkungen Kapitel 6

<sup>107</sup> op. cit.

<sup>108</sup> A. Cachet, e.a. (2002), Buitenlandse burgemeesters bekeken-II: openbare orde, veiligheid en politie, Centre for Local Democracy, Fakultät für Sozialwissenschaften, Rotterdam: Erasmus-Universität.

<sup>109</sup> Siehe zum Beispiel: Monique Kieverink, Ron Smits (2002), Integraal Veiligheidsbeleid: de regierol van de gemeente, Een onderzoek naar de inhoud van het integraal veiligheidsbeleid, Diplomarbeit Universität Twente, Enschede Juni 2002; Michel Dückers (2005), Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.

<sup>110</sup> Rob (2002), Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid. Raad voor het openbaar bestuur, April 2002. Spezieller in Zusammenhang mit den Sicherheitsregionen: Rob (2003) Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's, Raad voor het openbaar bestuur, Februar 2003, S.48.

<sup>111</sup> Die in der EU-Erklärung zur Bekämpfung des Terrorismus vom 25. März 2004 festgelegten Aktivitäten alleine scheinen dazu geeignet, die gesamte Polizeiorganisation zu beschäftigen. Zur Veranschaulichung: Bezüglich der Gesetzgebung drängt der Rat darauf, "dass alle Mitgliedstaaten alle Maßnahmen treffen, die noch notwendig sind, um vollständig und unverzüglich (das heißt, vor Juni 2004) folgende Gesetzgebungsmaßnahmen umzusetzen":

- Rahmenbeschluss zum europäischen Haftbefehl;
- Rahmenbeschluss über gemeinschaftliche Ermittlungsteams;
- Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung;
- Rahmenbeschluss zur Geldwäsche, zu Identifizierung, Ermittlung, Einfrieren, Beschlagnahme und Einziehung von Hilfsmitteln und Erträgen von Straftaten;
- Beschluss über die Einrichtung von Eurojust;
- Beschluss des Rates zur Umsetzung spezifischer Maßnahmen auf dem Gebiet der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz bei der Bekämpfung des Terrorismus.

<sup>112</sup> In diesem Zusammenhang wurden in der Polizeiorganisation mit dem Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing ('Referenzrahmen Konflikt- und Krisenmanagement') 2002 schon wesentliche Schritte unternommen (Version vom 19.03.02).

<sup>113</sup> NRC Handelsblad 23. Oktober 2004, Burgemeester moet AIVD tippen.





Administrative Einbettung

## 7.1 Einleitung

Die administrative Einbettung der Polizeiorganisation oder des Polizeisystems bildet den formellen Rahmen, in dem Mission, Perspektive und Strategie der Polizei verwirklicht werden müssen. Dieser Rahmen beruht in seiner heutigen Form auf dem Polizeigesetz von 1993 und den aufeinander folgenden Änderungen daran. Seit einiger Zeit steht dieser Rahmen wieder zur Diskussion. Die Leemhuis-Kommission<sup>114</sup> arbeitet im Auftrag des Kabinetts an einer Evaluation des Systems. Die Hendriks-Kommission<sup>115</sup> untersucht alternative Modelle für die Verwaltung der Polizei. Gleichzeitig wurden zwei Änderungsanträge bei der Zweiten Kammer eingereicht<sup>116</sup>. Angesichts dieser Entwicklungen werden in diesem Kapitel die in den vorangehenden Kapiteln formulierten richtungweisenden Prinzipien in organisatorische Anforderungen umgesetzt: Ausgangspunkte des Berufes in Bezug auf die administrative Einbettung der Polizei und des Polizeisystems.

## 7.2 Organisatorische Anforderungen an das Polizeisystem

Eine effektive Polizeiarbeit ist eine administrativ integrierte Polizeiarbeit. Obwohl Sicherheitsfragen vom Stadtteil zur Welt auftreten und auf jeder Ebene ein spezifisches Herangehen erforderlich ist<sup>117</sup>, steht fest, dass die Polizei in der Ausführung ihrer Aufgaben gesellschaftlich und administrativ integriert arbeiten muss. Die niederländische Polizei spricht sich daher dafür aus, an einer feinmaschigen Organisation, an einer Polizei nahe am Bürger festzuhalten (im kleinen Maßstab, Stabilisieren und Mobilisieren) sowie für den Aufbau von unten, wenn unter dem Gesichtspunkt der Effektivität und Effizienz (Größenvorteile) Teilbereiche der Polizeiarbeit auf überörtlicher (regionaler, nationaler) Ebene organisiert werden müssen (organisatorische Fähigkeiten, Flexibilität). Die niederländische Polizei setzt ihre Mission, Perspektive und Strategie in folgende organisatorische Anforderungen an das Polizeisystem um:

- **Verflechtung von Autorität und Verwaltung;**
- **Eine angemessene Ebene für die Verwaltung;**
- **Der Polizeipräsident als strategischer Partner der Politik;**
- **Ein integrales Herangehen an die Krisenintervention: Verbindung von Polizeiregion und Sicherheitsregion.**

Diese Ausgangspunkte werden in der kommenden Zeit den Einsatz der Polizei in der Debatte über die administrative Einbettung bestimmen.

## Anmerkungen Kapitel 7

- <sup>114</sup> Am 20. September 2004 setzten die Minister Remkes (Inneres und Königreichsbeziehungen) und Donner (Justiz) den Beirat ein, der die Evaluation der Polizeiorganisation ausführen lässt. In dieser Evaluation werden die Organisation und die Koordination der Polizei unter die Lupe genommen. Rückblickend werden die guten und weniger guten Elemente der heutigen Organisation beurteilt. In einer Vorschau wird der Beirat analysieren, ob das heutige System mit 25 regionalen Korps und einem einzigen nationalen Korps für die Zukunft ausreichend ist.
- <sup>115</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Modellen voor beheer van de Politie.
- <sup>116</sup> Die Gesetzentwürfe “Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie” (‘Verstärkung der nationalen Befugnisse über die Polizei’) und “Samenwerkingsvoorzieningen politie” (‘Maßnahmen zur Zusammenarbeit der Polizei’).
- <sup>117</sup> Siehe für eine Besprechung des Problems der zuständigen (administrativen) Ebene: Auke J. van Dijk (Hg.) (November 2003), *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur.*

## Schlusswort

Vor allem in den vergangenen drei Jahren wurden in verschiedenen Bereichen der Polizeiorganisation, teils im Auftrag des Rates der Polizeipräsidenten (RHC) oder von RHC-Kommissionen, auf Teilgebieten neue Perspektiven entwickelt. Dies betrifft zum Beispiel:

- *Visie op dienstverlening* (2003) ('Perspektive Dienstleistung')
- Perspektivendokument '*Misdaad laat zich tegenhouden*' (2001) ('Verbrechen lässt sich eindämmen').
- *Referentiekader Conflict- en Crisisbeheersing* (2002) ('Referenzrahmen Konflikt- und Krisenmanagement').
- *Tegenhouden troef; een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding* (2003) ('Eindämmen ist Trumpf; eine nähere Erkundung von Eindämmen als alternative Strategie zur Verbrechensbekämpfung')
- *Visie op internationale politiesamenwerking* (2004) ('Perspektive der internationalen Polizeizusammenarbeit').
- *Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit n.a.v. verschijning van het Nationale Dreigingsbeeld* (2004) ('Perspektive der niederländischen Polizei für den Kampf gegen schwere oder organisierte Kriminalität aus Anlass des Erscheinens des nationalen Bedrohungsbildes')
- *Visie en beleidsplan Human Resource Management 2005-2010* (2004) ('Perspektive und Politikplan Human Resource Management').
- *Visie op Forensische Opsporing* (2005) ('Perspektive der forensischen Ermittlung').

In einer Reihe anderer Teilbereiche wurde mit der Entwicklung von Perspektiven begonnen. Dabei handelt es sich unter anderem um:

- *Visie op Publiek-Private-Samenwerking* (erscheint noch 2005) ('Perspektive der öffentlich-privaten Zusammenarbeit').
- *Referentiekader Lokale politie* (erscheint noch 2005) ('Referenzrahmen lokale Polizei').

Die Mission, Perspektive und Strategie, wie sie in diesem Perspektivenbericht dargestellt wurden, sollen zur Entwicklung weiterer Perspektiven im Bereich der Polizei anregen. Die Projektgruppe hat sich deshalb dafür entschieden, auf einigen Gebieten eine globale Richtung anzugeben. In der nächsten Zeit werden diese Ausgangspunkte unter der Leitung der verschiedenen Kommissionen des Rats der Polizeipräsidenten weiterentwickelt und ausgearbeitet werden müssen. Dies muss zu Arbeitsplänen und zusammenhängenden Programmen unterschiedlichen Umfangs, unterschiedlicher Komplexität und Laufzeit führen.

## Literatuurverzeichnis

- Bayley, David H. and Clifford D. Shearing (2001), *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Research Report, US National Institute of Justice, July 2001.
- Bittner, E. (1980), *The functions of the police in modern society*. Cambridge: Oegeschlager.
- Blair, Ian (2003), *Leading towards the future. A speech for “The Future of Policing” Conference 10th October 2003*.
- Blouw, Hidde de (2005), *Herstelbemiddeling een politietaak? Het belang van respectvol optreden*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red.), *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties, pp. 25-36.
- Board Personeel (2004), *Raad van Hoofdcommissarissen, Visie en beleidsplan HRM 2005-2010. Versie 18 okt. 2004*.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre en P. 't Hart (2003), *Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs, Politie en Wetenschap*, Apeldoorn.
- Boutellier, Hans (2002), *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Brink, Gabriël van den (2004), *Schets van een beschavingsoffensief: over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruins, Gerben (2005), *Beelden van Blauw. Een onderzoek naar de visies van de korpschefs van de Nederlandse politie op de identiteit van het Nederlandse politieapparaat. Afstudeeronderzoek in het kader van de studie Algemene Sociale Wetenschappen (ASW) aan de Universiteit van Utrecht*.
- Bunt, H. van de, en J. Nelen (ed) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, Onderzoek & Beleid 184, Den Haag.
- Burger, H.H., F.C. Hoogewoning en R. Merten (2004), *Telt wat we turven of turven we wat telt?* In: *Tijdschrift voor de Politie*, 66e jaargang, nr. 10 (oktober 2004).
- Buruma, Ybo (2004), *Onoprechte handhaving*. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- Cachet, A. e.a. (2002), *Buitenlandse burgemeesters bekeken-II: openbare orde, veiligheid en politie*, Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne (1998), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge MA. Oxford UK: Blackwell.
- Cohen, Job (2002), *“Vreemden”*. Cleveringa-lezing uitgesproken op dinsdag 26 november 2002 te Leiden.

- Commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD (2004), *De AIVD in verandering*, november 2004.
- Commissie sociale zelfredzaamheid van de Stichting Maatschappij en Politie (1990), *Naar een nieuwe balans van verantwoordelijkheden*, Arnhem: Gouda Quint.
- Denkers, F. A.C.M. (1993), *Op eigen kracht onveiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*, Lelystad: Koninklijke Vermande (deel 8 uit de publicaties van de Stichting Maatschappij en Politie).
- Dijk, Auke J. van (2001) *Veiligheidsconstructie. Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*, mei 2001. In: E.R. Muller (red.) (2004), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*.
- Dijk, Auke J. van, (redactie) (2003) *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering. Preadvies Raad voor het openbaar bestuur*, november 2003.
- Dückers, Michel (2005), *Gemeentelijke veiligheidszorg naar beste vermogen*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- Dunk, Thomas von der (2002), *Tussen vrijheid en veiligheid. Rede uitgesproken op 3 december 2002 te Leeuwarden*.
- Eeuwijk, Ben van (2002), *Het verhaal achter de cijfers. Acteren van de politie en onveiligheidsgevoelens van burgers*. Scriptie, VU Amsterdam.
- Europese Unie (2002), *Verdrag betreffende de Europese Unie, geconsolideerde versie*, Publicatieblad Nr. C 325 van 24 december 2002.
- Europese Unie (2005), *Het Haags programma - Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, 2005/C 53/01*.
- Fijnaut, C.J.C.F. en H. van de Bunt (2000), *De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een 'goede politiezorg'*. In: H. van de Bunt en J. Nelen (ed) (2000), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*, WODC, Onderzoek & Beleid 184, Den Haag.
- Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller, U. Rosenthal (red.) (1999), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn: Samson.
- Foucault, M. (1979), *Discipline & Punish: The Birth of the Prison*, NY: Vintage Books.
- Garland, David (2001), *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gunther Moor, L. en J. Peters (1996), *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en sluiting van politiebureaus*, Dordrecht: SMVP.
- *Handvest Publieke Verantwoording*, november 2000 ([www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl))
- Hoogenboom, A.B. (1999), *Privatisering van de politiefunctie*. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn: Samson, pp. 549-575.
- Hoogenboom, A.B. (2004), *Zeven toezicht- en handhavingsplagen*. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65e jaargang, nummer 5 (mei 2004), p. 5.

- Hoogenboom, Bob (2004), Bedrijfsvoering. In: Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 121-145.
- Hoogewoning, F.C. (1993), Van driehoeksoverleg tot wijkagent. De politie in overleg over sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoogewoning, F.C. (2004), Tegenhouden nader verkend. In: *Tijdschrift voor de Politie*, 65e jaargang, nummer 3 (maart 2004).
- Horn, Jo (1989). Veranderingen bij de politie. Een onderzoek naar de invoering van het wijkteampolitiemodel bij de politiekorpsen van Amsterdam en Haarlem. Alphen: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Jansonius, A.W. en J. Kuiper (1997), Referentiekader resultaten politiewerk, Inspectie Politie, ministerie van BZK, oktober 1997.
- Kieverink, Monique en Ron Smits (2002), Integraal Veiligheidsbeleid: de regierol van de gemeente, Een onderzoek naar de inhoud van het integraal veiligheidsbeleid, afstudeerscriptie Universiteit Twente, Enschede juni 2002.
- Kleef, Walter van, Rinus de Regt, Teun Visscher (2005), Paard van Troje? Versterking van de politiefunctie in Brussel, Meesterstuk Leerprogramma Internationale Politie Oriëntatie (LIPO 3), Maart 2005.
- Klootwijk, R., (2005). Gekleurd blauw, Small changes, large issues. Eindverslag van een analyse- en interventietraject Organisatie, Cultuur en Management, Universiteit Utrecht. Politie Rotterdam-Rijnmond.
- Kuiper, J. (2000), Wat is essentieel voor de toekomst van de politie? In: *Tijdschrift voor de Politie*, 61e jaargang, nr. 3 (maart 2000).
- Kuiper, J. (2004), De organisatie van veiligheid. In: *Jaarverslag 2003*, Politiekorps Amsterdam-Amstelland.
- Lamboo, Martin (2004), "Politietaken niet verenigen tot repressie", interview Bob Visser. In: *Justitie Magazine*, Ministerie van Justitie, Den Haag, oktober 2004.
- Maas-de Waal, C.A. en A. van der Torre (2000), Veiligheid, In: *Trends, dilemma's en beleid: Essays over ontwikkelingen op langere termijn*. CPB en SCP, Den Haag: SDU.
- Ministerie van BZK (2003), Strategische agenda van BZK 2003-2004, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, December 2003).
- Muller, E.R. Muller, D. Starink, ea (red.) (2004), *Krijgsmacht: Studies over organisatie en het optreden*, Kluwer.
- Muller, Erwin (2004), De politie in het veiligheidsbestel. In: Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 15-34.
- NRC Handelsblad 28 juli 2004, Particuliere veiligheid.
- NRC Handelsblad 23 oktober 2004, Burgemeester moet AIVD tippen.

- Ponsaers, Paul en Bob Hoogenboom (2004), Het moeilijke spel van wortel en stok – organisatiecriminaliteit en handhavingstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten, *Tijdschrift voor Criminologie* 165.
- Projectgroep Forensische Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2004), Spelverdeler in de opsporing. Een visie op Forensische Opsporing. December 2004.
- Projectgroep Opsporing, Raad van Hoofdcommissarissen (2001), Visiedocument “Misdaad laat zich tegenhouden”, november 2001.
- Projectgroep Opsporing-2, Raad van Hoofdcommissarissen (2003), Tegenhouden troef; een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding, november 2003.
- Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in Verandering*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2002), Referentiekader Con-ict- en Crisisbeheersing 2002 (versie 19.03.02).
- Riel, C.B.M. van (2003), Identiteit en imago. Een inleiding in de corporate communication, 2e opl. Schoonhoven: Academic Service.
- Rob (2002), Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid. Raad voor het openbaar bestuur, april 2002.
- Rob (2002), Presteren door leren. Benchmarking in het binnenlands bestuur. Raad voor het openbaar bestuur, oktober 2002.
- Rob (2003), Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's, Raad voor het openbaar bestuur, februari 2003.
- Rob /RVZ (2004), De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en ramen in de veiligheidsregio. Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, juli 2004.
- Samenleving en criminaliteit (1985). Een beleidsplan voor de komende jaren. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Schönfeld, J.J. MCM, Vooruit naar het verleden In: *Tijdschrift voor de Politie*, 66e jaargang, nr. 9 (september 2004).
- SCP (2004), In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2004.
- Sinden, Peter G. (1999), Cross-national public confidence in police: comparisons across legal systems, police structures en due process rights; paper aangeboden op de American Society of Criminology Conference, Buffalo.
- Stichting Maatschappij en Politie (1996), Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie, Dordrecht.
- SMVP (1998), Toezichthouders in publieke ruimten. Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht, 1998.

- SMVP (2002), Politie en krijgsmacht. Hun verhouding in de toekomst, Dordrecht: SMVP.
- SMVP (2003), Structurele samenwerking tussen politie en krijgsmacht, Dordrecht: SMVP.
- Stol, W. Ph. (1999), Informatie en communicatie. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.) (1999), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen a/d Rijn: Samson, pp. 215-237.
- Stokkom, B. van en L. Gunther Moor (red.) (2004), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- Stokkom, B. van en L. Gunther Moor (red.), *Herstelbemiddeling door de politie*. Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- Straver, R. (1998), Politie in Verandering; een actuele boodschap. In: Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne, *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, Den Haag: Elsevier.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2005), Burgers als deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken. In: *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg*, jrg. 4, nr. 1, pp. 4-16.
- Terpstra, Jan (2004), Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht. Frits Vlek e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap, pp. 59-74.
- Thorbecke, J.R. *Historische Schetsen. 's-Gravenhage 1872*.
- Toenders, N, R. Meijer, L. Gunther Moor, W. van de Leur en K. van der Vijver (1999), *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht: SMVP.
- Torre, E.J. van der en E.R. Muller (2004), Het recherchevak; Een institutionele benadering. In: *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 4, 2004, pp. 18-34.
- Tweede Kamer (1984-1985), 18995, Bijlagen nr. 2.
- Tweede Kamer (1998-1999), Wetsvoorstel Concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau, Vergaderjaar 1998-1999, 26813.
- Tweede Kamer (1999-2000), Kabinetsstandpunt inzake de toekomst van de BOD's, Vergaderjaar 1999-2000, 26955, nr. 1.
- Tweede Kamer (2001-2002), Nota Criminaliteitsbeheersing, Vergaderjaar 2001-2002, 27834, nrs. 1 en 2).
- Tweede Kamer (2002-2003), Veiligheidsprogramma Naar een veiliger samenleving, Vergaderjaar 2002-2003, 28684, nr. 1.
- Tweede Kamer (2003-2004), Brief van de ministers van BZK en van Justitie van 15 juli 2004, Vergaderjaar 2003-2004, 29628, nr. 4.
- Tweede Kamer (2004-2005), Vaststelling begroting BZK 2005. Memorie van toelichting, Vergaderjaar 2004-2005, nr. 29800 hoofdstuk VII, nr. 2.
- Tweede Kamer (2004-2005), Naar een veiliger samenleving, midterm review, Vergaderjaar 2004-2005, 28684, nr. 44.

- Tweede Kamer (2004-2005), Wetsvoorstel Versterking bevoegdheden op rijksniveau, Vergaderjaar 2004-2005, 29704.
- Van Dijk en de Waard (2000), Juridische infrastructuur in internationaal perspectief; criminaliteitsbeheersing. Den Haag: Ministerie van Justitie, directie Algemene Justitiële strategie.
- Veld, R.J. in 't, e.a. (2002), Vooruitgang of regendans? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie. Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement.
- Versteegh, Peter (2005), Informatiegestuurde veiligheidszorg, Dordrecht: Stichting SMVP Producties.
- Vijver, C.D. van der (1998), De tranen van Foucault (oratie), Enschede: Universiteit Twente.
- Vijver, C.D. van der, e.a. (2001), Kerntaken van de politie, een inventarisatie van heersende opvattingen, Enschede, 2001.
- Vijver, C.D. van der (2005). De legitimiteit van politieoptreden. Een exploratief onderzoek naar de hedendaagse betekenis van het legitimiteitsbegrip. Apeldoorn: Politie en Wetenschap (Nog te verschijnen in 2005).
- Vijver, Kees van der (2004), Kerntaken, sturing en professionaliteit. In: B. van Stokkom en L. Gunther Moor (red), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*, Dordrecht: SMVP.
- Vlek, Frits, e.a. (red.), *Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Welten, B. (2000), *Interne veiligheid vereist een bundeling van krachten. Een verkenning van de vervlechting tussen politie en krijgsmacht*. Doctoraalscriptie politicologie, VU, Amsterdam.
- Wiarda, J. (2004), *Operationeel, professioneel, bindend. Advies over internationale politiesamenwerking*, Den Haag.
- WRR (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, november 2002.

## Zusammensetzung Projektgruppe

### An den Treffen der Projektgruppe nahmen teil:

- drs. B.J.A.M. Welten, Präsident des regionalen Polizeikorps Amsterdam-Amstelland *Vorsitzender der Projektgruppe*;
- R.G.C. Bik, Präsident des regionalen Polizeikorps Südholland-Süd;
- drs. L. Gunther Moor, Direktor Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie ('Stiftung Gesellschaft, Sicherheit und Polizei');
- P. Deelman, Präsident des regionalen Polizeikorps Twente;
- drs. A.J. van Dijk, Seniorberater des Raad voor het openbaar bestuur ('Rat für öffentliche Verwaltung' und des Raad voor de financiële verhoudingen ('Rat für finanzielle Fragen');
- Prof. Dr. A.B. Hoogenboom; Professor Forensic Business Expertise bei NIVRA-Nijenrode;
- J. Kuiper, ehemaliger Präsident des regionalen Polizeikorps Amsterdam-Amstelland;
- L.Th.C. Kuijs, Präsident des regionalen Polizeikorps Brabant Süd-Ost;
- J.A.J.T. Vissers EMPM, stellvertretender Präsident des regionalen Polizeikorps Rotterdam-Rijnmond;
- Prof. Dr. C.D. van der Vijver, Professor für Polizeistudien/Direktor IPIT, Institut für Sicherheitsfragen der Universität Twente.

### Seitens des Niederländischen Polizeiinstituts (NPI) wurde das Projekt unterstützt durch:

- drs. C. Bangma, stellvertretender Direktor, Leiter Abteilung Strategie;
- Dr. F.C. Hoogewoning, Berater Abteilung Strategie – *Sekretär der Projektgruppe*.

### Mit Dank an:

- drs. H.H. Burger, Berater Abteilung Strategie, Niederländisches Polizeiinstitut (NPI);
- drs. J.C. Goet, Polizeidirektor, Generaldirektorat Sicherheit, Ministerium für Inneres und Königreichsbeziehungen;
- J. van den Heuvel, Direktor Fahndungspolitik, stellvertretender Generaldirektor Rechtspflege, Ministerium für Justiz;
- drs. H. Huisjes MSM, Politikberater Polizeiausbildungsrat (POR);
- A.C. Möhring, stellvertretender Direktor Fahndungspolitik, Ministerium für Justiz;
- J.W.M. Peters, Programm-Manager Schule für Polizeiführung (SPL);
- M.A. Straver, ehemaliger Präsident des regionalen Polizeikorps Hollands-Midden;
- P. Tieleman, Berater Schule für Polizeiführung (SPL);
- R.F.M. Tromp, Berater Abteilung Strategie, Ressort Internationale Polizeizusammenarbeit, Niederländisches Polizeiinstitut (NPI).



## *Kolophon*

Für diese Text wurden die Schriften Trinité und Prokyon benutzt. Design und Layout: Hans Lodewijx und Elske Verharen, x-hoogte, Tilburg. Druck: BiblioVanGerwen, Herzogenbusch. Bindung: Callenbach, Nijkerk, die Niederlande.