

**Bericht der
Arbeitsgruppe des AK II
„Gewalt gegen
Polizeibeamtinnen und -beamte“**

Stand: 14.04.2010

Inhaltsverzeichnis

1	Auftragslage	3
2	Auftragsumsetzung	4
3	Prüfung der vorhandenen Sanktionsnormen auf Angemessenheit.....	4
4	Statistische Daten, Lagebilder und Studien	5
4.1	Modifizierung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)	6
4.2	Erstellung eines aktuellen bundesweit einheitlichen Lagebildes.....	7
4.3	KFN-Studie.....	8
4.4	Fazit	8
5	Empfehlungen für präventive Maßnahmen zum Schutz von Einsatzkräften.....	9

1 Auftragslage

Gemäß dem Beschluss der IMK vom 4./5. Juni 2009 hatte eine offene Bund-Länder-Arbeitsgruppe (federführende Länder: Bremen und Hamburg; weitere Mitglieder: die Länder Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, die Bundespolizei, der Arbeitskreis V, und der UA FEK) am 17. November 2009 einen Zwischenbericht vorgelegt, der

- die vorliegenden Lagekenntnisse zusammenfasste,
- die in den vergangenen Jahren erzielten Fortschritte bei den präventiven Maßnahmen darstellte und die Möglichkeit weiterer präventiver Maßnahmen aufführte,
- die Angemessenheit der vorhandenen Sanktionsnormen untersuchte und
- den damaligen Sachstand zur Erstellung einer Studie des KFN wiedergab.

Vor diesem Hintergrund wurde durch die Innenminister und -senatoren der Länder auf ihrer 189. Sitzung am 3./4. Dezember 2009 in Bremen folgender Beschluss gefasst:

1. Die IMK nimmt den Zwischenbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe "Gewalt gegen Polizeibeamte, Feuerwehrleute und Rettungskräfte" sowie die mit der Erarbeitung eines aussagekräftigen Lagebildes verbundenen Probleme zur Kenntnis.

2. Die IMK bekräftigt erneut, dass jeder Gewalt gegen Polizeibeamte, Feuerwehrleute und Rettungskräfte zu begegnen ist, um damit die Sicherheit der eingesetzten Kräfte und zugleich die umfassende Sicherheit für die Bevölkerung zu gewährleisten.

3. Die IMK stellt fest, dass trotz der aufgrund von Erfassungsmodalitäten nur eingeschränkten Aussagekraft der PKS im Bereich des Deliktsschlüssels "Widerstand gegen die Staatsgewalt" seit 1999 ein deutlicher Anstieg der Fallzahlen um rund 31 % zu erkennen ist. Seit 2009 kann in der PKS "Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte" gesondert auswertbar erfasst werden.

Ersten Auswertungen zufolge kann davon ausgegangen werden, dass etwa 90 % der Taten zum Nachteil von Polizeibeamtinnen und -beamten begangen wurden.

Die IMK hält aufgrund der ersten Erkenntnisse zudem fest, dass sich das Phänomen "Gewalt gegen Polizeibeamte" am häufigsten durch Körperverletzungsdelikte und Widerstandshandlungen gegen Vollstreckungsbeamte äußert und diese Gewalttaten in jeglicher Einsatzsituation auftreten können.

4. Die IMK unterstreicht daher die Notwendigkeit eines aktuellen bundesweit einheitlichen Lagebildes, um das Phänomen der Gewalt gegen Polizeibeamte besser analysieren und auf dieser Grundlage Bekämpfungsstrategien fortentwickeln zu können. Sie beauftragt den AK II, hierzu ein Konzept zu entwickeln, welches die Vorlage eines bundesweit einheitlichen Lagebildes ermöglicht, und der IMK baldmöglichst zu berichten.

5. Die IMK stellt fest, dass Einsatztaktik und -technik ständig analysiert und fortentwickelt werden. Auf neue Erkenntnisse im technischen und taktischen Bereich wird zeitnah reagiert. Dabei begrüßt die IMK die aktuellen Überlegungen zu ergänzenden präventiven Maßnahmen insbesondere für den Bereich Ausstattung und Fortbildung. Vor

diesem Hintergrund beauftragt die IMK den AK II, den Bericht fortzuschreiben und der IMK erneut zu berichten. Unter Hinweis auf den Beschluss zu TOP 18 Ziffer 3 der Frühjahr-IMK 2009 sind hierbei auch die Ergebnisse der entsprechenden Studien zu berücksichtigen.

2 Auftragsumsetzung

Der Vorsitzende des Arbeitskreises II hat zur Umsetzung des Beschlusses der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren die offene Bund-Länder-Arbeitsgruppe gebeten, den bestehenden Bericht fortzuschreiben und spätestens bis zur Frühjahrssitzung des AK II am 21./22.04.10 vorzulegen.

Außerdem war der UA FEK (federführend) in Abstimmung mit der AG Kripo gebeten worden, baldmöglichst ein (Umsetzungs-)Konzept zur Erstellung eines aktuellen bundesweit einheitlichen Lagebildes zu entwickeln. Der UA FEK hat dazu einen Sachstand an die offene Bund-Länder-Arbeitsgruppe des AK II übermittelt, der Gegenstand dieses Berichtes ist.

Aufgrund der bereits vorliegenden Informationen sowie der Zulieferung des UA FEK zum Themenkomplex „Lagebild“ haben Bremen und Hamburg als federführende Länder einen Berichtsentwurf erstellt, der mit den übrigen Mitgliedern der Bund-Länder-Arbeitsgruppe abgestimmt worden ist. Die abgestimmte Fassung dieses Berichts liegt nunmehr vor.

Diese Berichtsfassung beinhaltet noch nicht den ersten Kurzbericht des KFN zur aktuellen Studie „Gewalt gegen Polizei - Analyse zur Häufigkeit, Schwere und den Folgen der Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte“. Aufgrund eines gegenüber der ursprünglichen Planung verspäteten Beginns der Befragung ist geplant, den KFN-Kurzbericht der IMK zur Sitzung am 27./28. Mai 2010 vorzulegen.

3 Prüfung der vorhandenen Sanktionsnormen auf Angemessenheit

Für den Zwischenbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurde näher untersucht, ob und inwieweit die vorhandenen Sanktionsnormen angemessen angewendet oder zu ergänzen bzw. zu erweitern sind. Als Ansatzpunkte für eine mögliche Gesetzesnovellierung wurden grundsätzlich § 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) sowie die Körperverletzungsdelikte in Betracht gezogen. In diesem Zusammenhang wurden die Erhöhung des Strafrahmens des § 113 Abs. 1 StGB von zwei auf drei Jahre sowie eine Ergänzung der strafverschärfenden Regelbeispiele in § 113 Abs. 2 Ziffer 1 StGB um gefährliche Werkzeuge erörtert.

Die Innenminister und -senatoren der Länder fassten daraufhin auf ihrer 189. Sitzung am 3./4. Dezember 2009 in Bremen zur Frage einer möglichen Änderung der strafrechtlichen Normen folgenden Beschluss (TOP 6.2):

Die IMK hält angesichts des deutlichen Anstiegs der Widerstandshandlungen gegen Polizeibeamte sowie der wachsenden Anzahl von Übergriffen auf Feuerwehrleute und Rettungskräfte eine Novellierung der einschlägigen strafrechtlichen Sanktionsnormen für geboten, um den strafrechtlichen Schutz dieses Personenkreises zu verbessern. Sie ist deshalb der Auffassung, dass die Bundesregierung hierzu sobald wie möglich einen Gesetzentwurf vorlegen sollte.¹

Laut Auskunft des Bundesministeriums des Innern sind die entsprechenden Arbeiten auf Bundesebene aufgenommen worden. Derzeit werde ein Entwurf auf Arbeitsebene innerhalb der Bundesregierung erarbeitet, wobei die näheren Einzelheiten der Ausgestaltung, soweit sie über die Festlegung im Koalitionsvertrag hinausgingen, noch mit dem federführenden Bundesjustizministerium abzustimmen seien. Die konkrete Zeitplanung wird auch von diesem Abstimmungsprozess abhängig sein.

4 Statistische Daten, Lagebilder und Studien

Statistische Daten, Lagebilder und Studien sind notwendig, um Kriminalitätsphänomene konkret beschreiben und ihre Ausprägungen und Ursachen besser verstehen zu können. Auf dieser Grundlage können dann Strategien entwickelt bzw. Maßnahmen ergriffen werden, mit denen die Kriminalität erfolgreich bekämpft werden kann und die Polizeibeamtinnen und -beamten in den Bereichen Aus- und Fortbildung, Einsatzverhalten und Ausrüstung so gut wie möglich auf ihre Einsätze vorbereitet werden. Der zur 189. Sitzung der IMK vorgelegte Zwischenbericht wies darauf hin, dass die bislang vorliegenden Daten zu Gewaltdelikten gegen Polizeibeamte, Feuerwehrleute und Rettungskräfte nur eine eingeschränkte Aussagekraft besitzen und eine höhere Detaillierung notwendig ist.

Um dieses spezielle Gewaltphänomen in seinen unterschiedlichen Facetten noch besser analysieren und auf dieser Grundlage Bekämpfungsstrategien entwickeln zu können, hat der AK II beauftragt,

- die Polizeilichen Kriminalstatistik entsprechend zu modifizieren und
- ein aktuelles bundesweit einheitliches Lagebild zu erstellen.

¹ Protokollnotiz BE. BB. HB. RP und ST:

Auch wir halten eine Novellierung im Zusammenhang mit der Behinderung von Feuerwehrleuten und Rettungskräften für geboten. Ob im Zusammenhang mit anderen Strafbestimmungen, z. B. einer Strafbarkeit wegen gefährlicher Körperverletzung mit einem Strafrahmen von 6 Monaten bis zu 10 Jahren, eine Veränderung des Strafrahmens des § 113 StGB erforderlich sein könnte, wird sich erst nach Auswertung des unter TOP 6.1 geforderten Lagebildes beurteilen lassen.

Parallel dazu läuft derzeit die Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN), bei der mittels einer Befragung von Polizeibeamten die Entwicklung der Gewalt gegen diese Beamten in den vergangenen fünf Jahren näher analysiert werden soll.

4.1 Modifizierung der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)

Mit dem Ziel die Aussagekraft der PKS in Bezug auf Gewaltdelikte gegen Polizeibeamte, Feuerwehrlaute und Rettungskräfte zu erhöhen, sind folgende Maßnahmen eingeleitet worden:

1. Zunächst werden seit dem 1. Januar 2010 die Widerstände gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte und gegen andere Vollstreckungsbeamte jeweils gesondert erfasst. Dazu wurden die Straftatenschlüssel 621021 „Widerstand gegen Polizeibeamte“ und 621029 „Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (ohne PVB)“ eingeführt.
2. In einem zweiten Schritt soll zum 1. Januar 2011 für diese Straftatenschlüssel eine Opferkennung eingerichtet werden, so dass auch im Oberschlüssel 621020 „Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte“ Opferzahlen ausgewiesen werden können. Diese Erfassung ermöglicht künftig die Abbildung von Alter und Geschlecht der Polizei- und weiteren Vollstreckungsbeamten, sowie die Opfer-Tatverdächtigen-Beziehungen in diesem Deliktsbereich.
3. Die bislang optional nutzbaren Kataloge „Geschädigtenspezifisch“ und „Geschädigten-Tatverdächtigen-Beziehung - räumlich-soziale Nähe“ sollen in der PKS verbindlich eingeführt werden. Sie dienen dazu, mit der Erfassung von ausgewählten Straftaten (überwiegend sind das Straftaten gegen das Leben, die sexuelle Selbstbestimmung, Rohheitsdelikte – bspw. Raubstrafaten und Körperverletzungsdelikte – und Delikte gegen die persönliche Freiheit) von diesen Taten betroffene Geschädigtengruppen zuzuordnen. Als eine der Geschädigtengruppen wird die Gruppe der Polizeibeamten geführt werden; die Erweiterung um die Gruppen „Feuerwehr“ und „Rettungsdienste“ ist geplant. Im Ergebnis wird damit künftig beispielsweise bei den Körperverletzungsdelikten die Anzahl der davon betroffenen Polizeibeamten konkret dargestellt werden können.

Bei der statistischen Erfassung muss es notwendigerweise einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Merkmal des Opfers (Polizeibeamter) und der Tat geben. Nur wenn das Opfer in seiner Eigenschaft als Polizeibeamter Opfer einer Straftat geworden ist, ist gewährleistet, dass die Tatmotivation in der Dienst-/Berufsausübung der genannten Personengruppen begründet ist oder in Beziehung dazu steht.

4.2 Erstellung eines aktuellen bundesweit einheitlichen Lagebildes

Der AK II bat den UA FEK in Abstimmung mit der AG Kripo, baldmöglichst ein Umsetzungskonzept zu entwickeln, welches die Vorlage eines bundesweit einheitlichen Lagebildes ermöglicht.

Auf der 43. Sitzung des UA FEK im Januar 2010 wurde hierzu folgender Beschluss gefasst:

1. *Der UA FEK ist der Auffassung, dass das von seiner Projektgruppe „Einsatzlagen des täglichen Dienstes“ erstellte Erhebungsraster in seiner kürzeren Fassung (Stand: 11.01.2010) den für ein bundesweit einheitliches Lagebild erforderlichen Inhalt und Umfang der durch die Länder und den Bund zur Verfügung zu stellenden Daten enthält. Er sieht hier zu einzelnen Variablen und Merkmalsausprägungen semantischen und inhaltlichen Konkretisierungsbedarf.*
2. *Der UA FEK richtet zur Erstellung eines Umsetzungskonzeptes eine gemeinsame Projektgruppe mit der AG Kripo unter Federführung des Landes Berlin und Beteiligung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt sowie des Bundes und der DHPol ein.*
3. *Er stellt fest, dass in jedem Land und beim Bund bereits für das Jahr 2010 Lagebilder erstellt werden. Er bittet die Projektgruppe auch einen Vorschlag für ein länderübergreifendes Lagebild für das Jahr 2010 zu entwickeln.*
4. *Er bittet die AG Kripo, sich an dieser Projektgruppe zu beteiligen.*
5. *Der UA FEK bittet den UA luK, sich ebenfalls an der Projektgruppe zu beteiligen.*
6. *Der UA FEK bittet seinen Vorsitzenden, die Vorsitzenden des AK II, der AG Kripo und des UA luK über diesen Beschluss zu informieren.*

Um Bundeseinheitlichkeit zu erreichen, strebt die Projektgruppe des UA FEK eine Harmonisierung mit der PKS (vgl. Ziffer 4.1) an. Entsprechend soll sich die Erhebung an den Zählweisen der PKS orientieren. Spätestens ab 2011 werden alle Daten ausgangsstatisch erhoben. Diese Verfahrensweise hat die folgenden positiven Auswirkungen:

- Vorliegen vergleichbarer Informationen zu den verwandten Themenfeldern Gewalt gegen Feuerwehrleute, Rettungskräfte und Mitarbeitern des Zoll.
- Möglichkeit vergleichender PKS Analysen mit korrespondierenden Themenfeldern
- Übernahme der bundesweit abgestimmten, einheitlichen Zählregeln, damit entfällt das Erfordernis eigenständige Zählregeln entwickeln zu müssen.
- Synergieeffekte, da zumindest für viele Länder mit Vorgangsbearbeitungssystemen und integrierter Statistikerstellung die Möglichkeit besteht, eine weitestgehend fehler- und aufwandminimierende Einmalerfassung zu praktizieren.
- Mit dieser Verfahrensweise ist sichergestellt, dass diejenigen Informationen, die sowohl künftig Teil der PKS wie auch des Lagebildes Gewalt gegen Polizeibeamte sein werden, harmonisiert sind und sich nicht widersprechen.

Derzeit zeichnet sich ab, dass frühestens ab dem 01.01.2011 ein vollständiges, nach einheitlichen Kriterien erstelltes Lagebild möglich ist. Für das Jahr 2010 wird daher eine vorläufige Lage-darstellung angestrebt. Um dies zu gewährleisten findet im April 2010 ein Testlauf statt, bei dem die Qualität und Quantität der Datenzulieferung überprüft wird. Letztlich wird eine aussagekräftige Datenbasis für das gesamte zweite Halbjahr 2010 angestrebt.

Das angestrebte Lagebild „Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte“ wird Auskunft geben über Tatbestände, Tatmittel, Aussagen zu Einsatzsituationen, Anlässen und Tatfolgen sowie Tatverdächtigen.

4.3 KFN-Studie

An der KFN-Studie „Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte“ beteiligen sich die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. Mehr als 85.000 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte wurden aufgerufen, über Extrapol online einen Fragebogen dazu auszufüllen, ob sie seit 1. Januar 2005 im Dienst durch eine Gewalttat verletzt worden sind. Der Befragungsstart konnte erst verspätet zum 8. Februar 2010 realisiert werden. Befragungsende war der 28. März 2010.

Das KFN dürfte durch die Befragung in der Lage sein, grundlegende Aussagen dazu zu erarbeiten, welches die besonderen Risikofaktoren sind, die zu den Verletzungen von Beamten geführt haben. Ferner dürften Ausmaß und Entwicklung der gegen Polizeibeamtinnen und –beamte ausgeübten Gewalt beschrieben, Erklärungen zu den Ursachen der festgestellten Phänomene herausgearbeitet und Handlungsoptionen für deren Bekämpfung und Vermeidung aufgezeigt werden.

Das KFN wird voraussichtlich Anfang Mai einen Kurzbericht zu den ersten Forschungsergebnissen zur Verfügung stellen. Er wird dem AKII gesondert vorgelegt.

4.4 Fazit

Mit der Modifizierung der PKS werden die bisherigen Schwächen in der differenzierten Abbildung von Widerstandshandlungen gegen Polizeibeamte, Feuerwehrleute und Rettungskräfte in der offiziellen Statistik behoben. Die PKS wird künftig differenziert ausweisen, in welchem Umfang gegen die Einsatzkräfte Widerstand ausgeübt wurde, und die Darstellung in einer Zeitreihe wird auch die quantitative Entwicklung konkret aufzeigen können.

Hinzu kommt die verbindliche Einführung insbesondere des Katalogs „Geschädigtenspezifisch“, mit dem Polizeibeamte, Feuerwehrleute und Rettungskräfte als Opfer anderer Straftaten, insbesondere Gewalttaten, erfasst und damit in der Auswertung auch abgebildet werden können.

Eine wichtige Ergänzung dieser PKS-Modifizierung stellt das bundesweit einheitliche Lagebild dar. Dessen Erhebungsraster wird in einer bislang nicht gekannten Detailtiefe noch sehr viel weitergehende Daten liefern können. Dies umfasst Angaben zu Tatbeständen, Tatmitteln, Aussagen zu Einsatzsituationen, Anlässen und Tatfolgen sowie Tatverdächtigen.

Umfassendere Erkenntnisse über die aktuelle Situation und die Entwicklung der vergangenen Jahre wird die KFN-Studie liefern.

Im Ergebnis werden die PKS-Modifizierung, das bundesweit einheitliche aktuelle Lagebild und die KFN-Studie zu sehr viel weitergehenden quantitativen wie qualitativen Erkenntnissen beim Phänomen „Gewalt gegen Polizeibeamte“ führen. Sie sind geeignet, das Phänomen umfassend zu analysieren und beinhalten die Möglichkeit, wirkungsvolle Bekämpfungsstrategien zu entwickeln. Sie dokumentieren nicht zuletzt den Willen, Polizeibeamten, Feuerwehrleuten und Rettungskräften auch zukünftig einen möglichst hohen Schutz für ihre Tätigkeit im Dienst der Allgemeinheit zu gewähren.

5 Empfehlungen für präventive Maßnahmen zum Schutz von Einsatzkräften

Wie bereits im Zwischenbericht ausgeführt, sind die Themenfeldern Eigensicherung, Ausrüstung, Ausbildung und Einsatzverhalten in den vergangenen Jahrzehnten durchgängig intensiv analysiert worden. Neue Beurteilungen sind konsequent berücksichtigt worden und haben zu schnellen Anpassungen in den genannten Feldern geführt, um die Polizeibeamten sehr gut auf Einsätze vorzubereiten, sie vor gewalttätigen Angriffen zu schützen und sie entsprechend zur erfolgreichen Bewältigung ihrer Aufgaben auszustatten. Dem Schutz von Einsatzkräften kommt unverändert eine hohe Bedeutung zu, und er unterliegt einer ständigen Überprüfung, um neue Erkenntnisse zeitnah umzusetzen.

Die Ergebnisse der genannten Studien, das bundesweit einheitliche Lagebild und die modifizierte PKS könnten neue Erkenntnisse auch für den Bereich präventiver Maßnahmen zum Schutz von Einsatzkräften ergeben. Sie werden daraufhin überprüft, ob sie zu einem Anpassungsbedarf im Bereich von Aus- und Fortbildung sowie der Führungs- und Einsatzmittel führen.