

## Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung - politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung

Fährmann, Jan; Aden, Hartmut; Bosch, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fährmann, J., Aden, H., & Bosch, A. (2020). Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung - politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 13(2), 363-383. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i2.08>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Jan Fährmann, Hartmut Aden, Alexander Bosch

# Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung\*

## Zusammenfassung

Vertreter\*innen der drei bundesdeutschen Polizeigewerkschaften kommentieren in der Medienöffentlichkeit nicht nur sie betreffende politische Entscheidungen, sondern positionieren sich auch in allgemeineren innenpolitischen Gesetzgebungsfragen. Dieser Beitrag geht auf der Basis ausgewählter Beispiele der Frage nach, inwieweit es den Polizeigewerkschaften dabei gelingt, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei wird zwischen der Durchsetzung eigener Positionen und der Verhinderung missliebiger Gesetzgebungsvorhaben unterschieden. Der Beitrag zeigt, dass die Polizeigewerkschaften in innenpolitischen Debatten eine aktive Rolle spielen und auch in der Öffentlichkeit so wahrgenommen werden. Dabei wird die These entwickelt, dass die Gewerkschaften in einigen Konstellationen symbolpolitisch agieren.

*Schlüsselwörter:* Polizeigewerkschaften, Strafrecht, Kriminalpolitik, Politik innerer Sicherheit, Kennzeichnung von Polizeibediensteten

## Abstract

*Police Unions and Legislation: Political Influence Between Symbolic Politics and Issue Advocacy*

Representatives of the three German police unions frequently comment publicly on political issues not only related to topics that directly concern their membership, but also to more general issues of internal security. Based on selected case studies, this paper investigates to what extent police unions are able to influence political decision-making in Germany. Interventions in the interest of their own membership can be distinguished from statements related to more general issues of criminal policy. The paper shows that German police unions play an active role in shaping public debates on internal security, and that the broader public is influenced by their positions. In some cases, they support symbolic policy- and law-making.

*Keywords:* Police Unions; Criminal Law; Criminal Policy; Internal Security Policy; Mandatory Identification for Police Officers

## 1 Einleitung: Polizeigewerkschaften in der Tagespolitik

Gesetzgeberische Entscheidungen zur Innenpolitik sind häufig politisch und gesellschaftlich besonders umstritten, etwa wenn es um die Frage geht, welches Verhalten strafrechtlich sanktioniert werden soll und wie weit Eingriffsbefugnisse von Sicherheitsbehörden reichen sollen. Polizeigewerkschaften gehören seit Jahrzehnten zu den prägenden Akteur\*innen der Innenpolitik (zur Übersicht Feltes, 2009, S. 106-107; Aden, 1998, S. 175 ff.). Ein näherer Blick auf politische Diskussionen im Kontext der inneren Sicherheit offenbart, dass sich Polizeigewerkschaften immer wieder zu innenpolitischen Themen äußern und Standpunkte öffentlichkeitswirksam vertreten, selbst

wenn der Polizeibezug nur mittelbar ist. Insbesondere melden sich Vertreter\*innen der Polizeigewerkschaften zu Wort, wenn es um die Verschärfung von Straftatbeständen geht.

Der Beitrag geht der Frage nach, wie die drei bundesdeutschen Polizeigewerkschaften – Gewerkschaft der Polizei (GdP), Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) und Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) – innenpolitische Entscheidungen zu beeinflussen versuchen und wie sie dabei in einer breiteren (Medien-)Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Dabei wird die These zugrunde gelegt, dass die Gewerkschaften als Akteurinnen organisierter Interessen einen beträchtlichen Einfluss auf die innenpolitische Gestaltung haben, ihr Agieren aber gegenüber dem eigenen Berufsstand und einer breiteren Öffentlichkeit teilweise symbolpolitisch motiviert ist. Handelt es sich bei den Polizeigewerkschaften also um Akteurinnen, die in erster Linie mit populistisch vereinfachenden, symbolischen Politikansätzen auf den innenpolitischen Entscheidungsprozess einwirken? Inwieweit motivieren die Gewinnung neuer Mitglieder und die interne Einflussicherung bei Personalratswahlen solche Interventionen – und inwieweit geht es um die Beeinflussung politischer Entscheidungen?

Methodisch wird dies anhand ausgewählter Fallbeispiele im Rahmen einer empirischen Argumentationsanalyse (nach Schwab-Trapp, 2002) untersucht. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass Vertreter\*innen von Polizeigewerkschaften nicht nur das sicherheitsrelevante Tagesgeschehen kommentieren, sondern auch versuchen, auf innenpolitische Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Dabei erreichen sie eine hohe Medienpräsenz. So melden sich etwa immer wieder Vertreter\*innen der Polizeigewerkschaften zu Wort, wenn es um die Verschärfung von Straftatbeständen geht. Strafrechtsverschärfungen wirken sich nicht nur auf die Justiz aus, sondern auch auf die Polizei, sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der Gefahrenabwehr. Denn Polizist\*innen sind nicht nur als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft für die Aufklärung von Straftaten zuständig. Sie haben auch die Aufgabe, im Rahmen der Gefahrenabwehr Straftaten zu verhindern. Jedes zusätzlich als Straftat definierte Verhalten rechtfertigt daher polizeiliche Interventionen zur Gefahrenabwehr.

## 2 Innenpolitik und Symbolpolitik

Symbolische Politik ist die komplexitätsreduzierte und auf Emotionen abzielende Vermittlung politischer Inhalte (Sarcinelli, 1987, S. 296; Voß, 2007, S. 71). Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie Aufmerksamkeit erregt sowie auf das Element der Vereinfachung oder sogar der Täuschung zielt, bezogen auf Gesetzgebung auf die Vor Spiegelung gesetzlicher Effektivität und Instrumentalität (Hassemer, 1989, S. 554-555; Sarcinelli, 1987, S. 296; Voß, 2007, S. 71-73). Die Kategorie *Symbolpolitik* wird für Fälle verwendet, in denen politische und gesetzgeberische Entscheidungen – anders als im politischen Diskurs offiziell dargestellt – nur einen geringen bzw. keinen Einfluss auf die gesellschaftliche Wirklichkeit haben (Voß, 2007, S. 71). Dies kann in der Strafrechtspolitik z. B. dazu führen, dass im Anschluss an symbolische Gesetzesverschärfungen nach einiger Zeit der Ruf nach weiteren Verschärfungen laut wird (Frevel & Lange, 2009, S. 143). Zur Komplexitätsreduzierung werden Symbole eingesetzt, auch weil einige politische Akteur\*innen meinen, dass komplexe Sachverhalte dem Zielpub-

likum nicht vermittelbar seien (Voß, 2007, S. 73). Vermeintliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, ist ein zentrales Anliegen von Symbolpolitik.

Gleichwohl ist zu beachten, dass die Kommunikation mit symbolpolitischen Mitteln nicht zwingend zu einer rein symbolischen, wirkungslosen Politik führt. Jede politische Organisation muss strategisch kommunizieren, um ihre Organisationsziele zu erreichen. Die Generierung von Aufmerksamkeit und Überzeugungskraft für die eigenen strategischen Ziele erfordert Vermittlungsstrategien, in vielen Fällen auch verbunden mit einer Reduktion von Komplexität. Kommunikation mit symbolpolitischen Mitteln in Form von geeigneten Begriffen, Sprachformeln und Bildern kann zu einer solchen Reduktion beitragen. Gerade zur Durchsetzung von organisierten Interessen werden zur Stärkung des eigenen Standpunkts oftmals Gegenargumente und differenzierende Positionen ignoriert oder sogar verfälscht dargestellt. Solange aber eine Strategie zur Zweckerreichung verfolgt wird, handelt es sich folglich nicht um Symbolpolitik, sondern vielmehr um den Einsatz von symbolpolitischen Instrumenten (Sarcinelli, 2010, S. 296).

Sicherheitspolitische Initiativen können als Symbolpolitik klassifiziert werden, wenn sie nicht vorrangig bestimmte Steuerungsziele verfolgen (Singelstein, 2014, S. 325-326; Frevel & Lange, 2009, S. 143; Lange, 2006, 108; Aden, 1998, S. 274 ff.) und keinen nennenswerten Einfluss auf die Sicherheitslage haben (z. B. Düx, 2003, S. 189 ff.). Die Anfälligkeit der Innenpolitik für symbolische Politikinitiativen wird durch unterschiedliche Faktoren bedingt. Kriminelles und gefährliches Verhalten wird von vielfältigen und komplexen statischen und dynamischen Faktoren beeinflusst (zur Übersicht Fährmann, 2019, S. 23-29). Lösungsansätze zur Reduktion abweichenden, als strafbar eingestuften Verhaltens sind daher oft komplex, auch wegen ihrer Verknüpfungen mit anderen Politikfeldern wie der Sozial- und Bildungspolitik (Feltes, 2009, S. 107). Die staatlichen Wirkungsmöglichkeiten – vor allem kurzfristige – sind also oft aufwendig und begrenzt (Lange, 2006, S. 103; Düx, 2003, S. 192-193). Gleichzeitig ist Innenpolitik oft sehr emotional geprägt, insbesondere, wenn sich Gefahren oder öffentlichkeitwirksames kriminelles Verhalten verwirklicht haben (Kießling, 2013, S. 48). In solchen Konstellationen werden oft schnelle Lösungen aus der Politik angeboten bzw. von ihr gefordert, die aber der Komplexität des Themas vielfach nicht gerecht werden (Düx, 2003, S. 189 ff.). Dabei werden die teils weitreichenden Folgen von staatlichen Eingriffen, z. B. eine Inhaftierung, sowie die Wirkungen auf die Betroffenen meist nicht beachtet (Hassemer, 1989, S. 556; umfassend zu den Wirkungen einer Inhaftierung: Fährmann, 2019, S. 35-55). Vielmehr wird durch repressive Ansätze oft Entschlossenheit und Härte demonstriert (Lange, 2006, S. 103). Monokausale strafrechtliche sowie überwiegend repressive Ansätze sind für eine Flankierung politischer Ziele oder die Bewältigung von Konflikten meist denkbar schlecht geeignet, zumal sie in einem Rechtsstaat ohnehin nur als *ultima ratio* zur Anwendung kommen dürfen (Hassemer, 1989, S. 556 ff.). Viele Konflikte können so nicht nur nicht gelöst werden, sondern werden zum Teil sogar verschärft, da sich Konfliktparteien durch einseitige Lösungen benachteiligt fühlen können.

In der Innenpolitik kommt es immer wieder zu sogenannter *Law and Order*- oder „Null-Toleranz“-Politik, die sich durch Forderungen nach hohen Strafen, repressivem polizeilichem Handeln und nach einem drastischen Strafvollzug auszeichnet und die meist auf Abschreckung und das Demonstrieren von Stärke gerichtet ist. Dabei wird die Gefährlichkeit von „Täter\*innen“ und „Gefährder\*innen“ in den Mittelpunkt ge-

stellt. Die vielfältigen, oft komplexen Ursachen sowie alternative Problemlösungsmöglichkeiten werden ignoriert (Möllers, 2018, S. 1360-1361). Diese Komplexitätsreduzierung lässt eine politisch und gesellschaftlich vollständige Bearbeitung von Konflikten entbehrlich erscheinen, sodass sich Politiker\*innen ihrer Verantwortung entheben können, auf die Lösung dieser Konflikte hinarbeiten (Singelstein, 2014, S. 325). Durch innenpolitische Symbolpolitik können sich Politiker\*innen beispielsweise der Verantwortung entziehen, sozialpolitisch notwendige Bemühungen zur Befriedung von Konflikten zu unternehmen (Düx, 2003, S. 192), etwa für einen verbesserten Zugang zu Bildung soziokulturell benachteiligter Teile der Bevölkerung oder für eine frühzeitige Kriminalitätsprävention. *Law and Order* oder „Null-Toleranz“-Politik ist gleichwohl nicht zwingend symbolisch, denn es können auch konkrete Sicherheitsgewinne intendiert sein. Jedoch ist das Risiko groß, dass eine solche Politik gerade bei komplexen gesellschaftlichen Konflikten und Problemen keinen nennenswerten Lösungsbeitrag leistet, da sie Stärke demonstriert, ohne die Ursachen der Probleme und Konflikte hinreichend zu berücksichtigen.

Symbolische Politik wird dadurch begünstigt, dass eine empirische Evaluations- und Wirksamkeitsforschung hinsichtlich innenpolitischer Maßnahmen in Deutschland weitgehend fehlt (Frevel & Lange, 2009, S.142-143; Aden & Fährmann, 2018, S. 16). Auf symbolische Politik fokussierte Akteur\*innen haben auch kaum Interesse an empirisch fundierten Entscheidungen, da diese populistischen Vereinfachungen entgegenwirken würden.

Der Einfluss von Symbolpolitik geht allerdings keinesfalls so weit, dass sämtliche sicherheitspolitischen Maßnahmen und das Handeln der Sicherheitsbehörden insgesamt wirkungslos wären. Vielmehr weist Deutschland im weltweiten Vergleich für weite Teile der Bevölkerung ein hohes Sicherheitsniveau auf, sodass anzunehmen ist, dass Sicherheitsakteur\*innen überwiegend erfolgreich arbeiten. Es muss gleichwohl konstatiert werden, dass einige innenpolitische Ansätze damit entweder nichts zu tun haben oder sogar kontraproduktiv sind. So zeigt sich etwa, dass im weltweit ausgerufenen „war on drugs“ repressives Handeln der Polizei sowie hohe und schwere Strafen den Konsum von Drogen nicht wirksam einschränken konnten, sondern durch das Fortbestehen illegaler Märkte die organisierte Kriminalität sogar gestärkt haben (z. B. Fährmann, 2018, S. 226).

Dieser Beitrag transferiert das Konzept der Symbolpolitik auf das Agieren der Polizeigewerkschaften und damit auf einen Bereich außerhalb des staatlichen Handelns. Die primären Adressat\*innen der Polizeigewerkschaften sind Polizist\*innen als potentielle Mitglieder und Wähler\*innen bei Personalratswahlen, wobei der BDK Kriminalpolizist\*innen vertritt, während die DPoIG und die GdP vorrangig Schutzpolizist\*innen repräsentieren. Die Gewerkschaften müssen also in erster Linie Polizist\*innen davon überzeugen, dass sie als wirksame Interessenvertretung fungieren. Für die Kommunikation zwischen Polizeigewerkschaften und ihren (potentiellen) Anhänger\*innen innerhalb der Polizei würde eine symbolische Politik vorliegen, wenn die Umsetzung der gewerkschaftlichen Forderungen weder die Sicherheitslage noch die berufliche Situation der Polizist\*innen verbessern würde. Dabei sind allerdings vielfältige potentielle Wirkungen des polizeigewerkschaftlichen Agierens zu beachten. Die Sicherheitslage ist für Polizist\*innen insofern relevant, als die Herstellung von Sicherheit bzw. die Aufklärung von Straftaten zu ihren unmittelbaren Aufgaben gehört. Setzen sich die Gewerkschaften mit Forderungen nach innenpolitischen Gesetzesänderungen durch, so

kann dies zu mehr – seltener auch zu weniger – Arbeitsbelastung für Polizist\*innen führen. Indirekt kann dieses Agieren daher Arbeitsplätze sichern und Forderungen nach mehr Neueinstellungen bei der Polizei legitimieren. Sicherheitsrisiken können Polizist\*innen vielfach in ihrer Berufsausübung beeinträchtigen, etwa wenn sie aufgrund politischer Entscheidungen in gefährliche Einsatzsituationen geraten.

Daneben können die Polizeigewerkschaften mit ihrer Kommunikation gegenüber Polizeipraxis und Politik auch weitere Zwecke verfolgen. Dazu gehört die Profilierung von Einzelpersonen, auch mit Blick auf berufliche Ambitionen außerhalb der Gewerkschaft.

### 3 Polizeigewerkschaften und ihr Einfluss auf das Politikfeld Innere Sicherheit

In Deutschland konkurrieren drei Polizeigewerkschaften um die Gunst der Polizist\*innen. Die GdP ist die größte Polizeigewerkschaft. Sie hat nach eigenen Angaben 195.000 Mitglieder (GdP, o. J.) und gehört dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) an. Zweitgrößte Polizeigewerkschaft ist die DPoIG; sie gehört zum DBB Beamtenbund und hat nach eigenen Angaben rund 100.000 Mitglieder (DPoIG, o. J.). Diese beiden Gewerkschaften haben den Anspruch, die Interessen aller Polizist\*innen zu vertreten und konkurrieren am stärksten um Mitglieder. Der BDK ist die dritte Polizeigewerkschaft, laut eigenen Angaben 2010 mit 15.000 Mitgliedern (Spiegel Online, 2010). Sie wurde 1968 von Kriminalbeamt\*innen gegründet, die von der GdP enttäuscht waren, und setzt sich insbesondere für die Interessen der Kriminalpolizist\*innen ein.

Während der Einfluss der deutschen Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung intensiv historisch aufbereitet wurde (z. B. Remeke, 2005), haben die Polizeigewerkschaften in der Forschung nur wenig Beachtung gefunden (Reuter, 2016, S. 10; Kraushaar & Behr, 2014, S. 52; Galic, 2017). Auch die meisten Forschungsarbeiten, die sich generell mit der Rolle von Gewerkschaften im politischen und gesellschaftlichen System der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten, sind älteren Datums (z. B. Limmer, 1981). Polizeigewerkschaften werden zwar gelegentlich erwähnt, ohne aber ihr Agieren in der innenpolitischen Entscheidungsfindung tiefergehend zu betrachten. Sie sind organisierte Interessengruppen, die eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung, aber auch bei der Verhinderung von Innovationen auf dem Politikfeld der Inneren Sicherheit spielen (Aden, 1998, S. 176 ff.; Lange, 2000; Kraushaar & Behr, 2014, S. 52). Sie versuchen über klassische Lobbyaktivitäten wie die Veröffentlichung von Positionspapieren, direkte Gespräche mit relevanten Stakeholdern sowie Öffentlichkeitsarbeit Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger\*innen auf diesem Politikfeld zu nehmen. Im korporatistischen Wechselspiel zwischen Innenministerien (Staat) und Polizeigewerkschaften (Organisierte Interessen) vollzieht sich ein Großteil aller innenpolitischen Aushandlungen (Lange, 2000, S. 246). So zeigt sich etwa, dass der Meinung der Gewerkschaften in der Ausschussarbeit im Bundestag eine bedeutende Rolle zugebilligt wird (z. B. Deutscher Bundestag, 2011, S. 4), wo ihre Repräsentant\*innen (zumeist Männer) oft als Expert\*innen herangezogen werden. Andere Praxisexpert\*innen halten sich eher zurück, was auf die Sorge zurückzuführen sein könn-

te, dass politische Statements zu Fachthemen von Vorgesetzten negativ aufgenommen werden könnten (Mihalic, 2017, S. 112). Leitende Polizeibeamt\*innen treten in der Regel nur als offizielle Vertreter\*innen der Ministeriumsauffassung auf.

In öffentlichen Debatten werden Vertreter\*innen von Polizeigewerkschaften oft als Expert\*innen wahrgenommen. Vielfach vermitteln sie sogar den Eindruck, die eigentlichen Expert\*innen für den Polizeialltag zu sein und das Wissen der Polizei zu repräsentieren. Gleichwohl haben einige dieser Funktionär\*innen kaum selbst Praxiserfahrungen, oder diese liegen lange zurück (Kraushaar & Behr, 2014, S. 63-64), da jedenfalls die Spitzenfunktionär\*innen der Polizeigewerkschaften nicht mehr im aktiven Dienst tätig sind. In erster Linie berufen sie sich als Expert\*innen zudem auf Erfahrungen aus der Praxis und nehmen damit explizit einen Gegenstandspunkt zu wissenschaftlich-theoretischen Überlegungen über Polizei und den Polizeialltag ein. Wissenschaftliche Erkenntnisse spielen daher bei den Statements in der Regel eine untergeordnete oder gar keine Rolle (Kraushaar & Behr, 2014, S. 64), sofern sie nicht als nützlich für die Durchsetzung eigener Anliegen empfunden werden. In Teilen bildet der BDK dabei eine Ausnahme (Diehl, 2010; Bund Deutscher Kriminalbeamter, 2015). Die DPoIG nahm sogar schon erfolgreich Einfluss auf die Ausgestaltung einer wissenschaftlichen Studie zur Gewalt gegen Polizist\*innen (vgl. Diehl, 2010). Manche unliebsamen wissenschaftlichen Erkenntnisse werden von den Gewerkschaften pauschal abgelehnt (Ziegler, 2019).

Die Systemstruktur des Politikfelds Innere Sicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Handlungsspielräume und die Einflussmöglichkeiten der Polizeigewerkschaften. Da Polizeiorganisationen eine zentrale Funktion bei der Stabilisierung der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Verhältnisse erfüllen, sind die politischen Akteur\*innen bei der Umsetzung ihrer polizei- und kriminalpolitischen Vorstellungen auf die Loyalität der Polizeibediensteten angewiesen. Deshalb ist die Rückbindung zu den Polizeibediensteten, die durch die Polizeigewerkschaften vertreten werden, eine wichtige Voraussetzung, um auf diesem Feld gestalterisch tätig zu werden, was dementsprechend im Vorfeld von politischen Akteur\*innen einkalkuliert wird (Aden, 1998, S. 195). Dies verschafft den Polizeigewerkschaften einen erheblichen Einfluss, welchen sie auch zu nutzen versuchen, um politische Handlungsbedarfe im Sinne ihrer Klientel zu artikulieren. Die Polizeibehörden können sich zudem aufgrund von unklaren Gefahrenlagen und laufenden Ermittlungen vielfach nicht dezidiert öffentlich äußern. Gleichwohl besteht gerade bei Gefahrenlagen oder spektakulären Verbrechen ein hohes Informationsinteresse der Bevölkerung, sodass die Lücken in der Berichterstattung von Medien und Bevölkerung kritisiert werden (Noethen, 2003, S. 351). Diese Lücken können die Polizeigewerkschaften füllen, indem sie den Medien (vermeintliches) Insider- und Expertenwissen liefern und dabei die Kanäle zur Selbstdarstellung nutzen. Anders als für die Polizeibehörden spielen laufende Ermittlungen für sie keine Rolle, und es müssen auch keine hierarchischen Dienstwege wie in den Innenministerien oder Polizeipräsidien beachtet werden. Auch die Verfahrensleitung der Staatsanwaltschaft für laufende Ermittlungsverfahren hindert Gewerkschaftsvertreter\*innen nicht an öffentlichen Äußerungen, solange sie keine Dienstgeheimnisse verraten. Damit sind die Gewerkschaften nicht denselben faktischen Zwängen ausgesetzt, die Äußerungen anderer polizeilicher Akteur\*innen im Wege stehen. Gewerkschaften füllen vielfach das Vakuum zwischen polizeilich relevanten Vorfällen und weiteren Schritten (bis hin zum Gerichtsverfahren). Nina Kraushaar und Rafael Behr (2014,

S. 62) nehmen diesbezüglich sogar ein Zusammenwirken zwischen Polizeibehörden und Gewerkschaften an.

Zu den wesentlichen Ressourcen von Gewerkschaften, die ihren Einfluss bestimmen, zählen Mitgliederzahl, Geld und Fachinformationen (Groß, 2006, S. 95). Diese Ressourcen müssen im Falle der Polizeigewerkschaften sinnvollerweise um die Ressource Öffentlichkeitsarbeit erweitert werden. Denn wie Hans-Jürgen Lange (2000, S. 254) ausführt, nehmen die Medien im Politikfeld Innere Sicherheit eine nicht zu unterschätzende Machtposition ein und sind ein relevanter Bestandteil dieses Feldes. Dass nämlich die Bevölkerung ihr Wissen über die Polizei primär aus der Berichterstattung in den Medien bezieht (Noethen, 2003, S. 338), ist den Polizeigewerkschaften bewusst, und dies versuchen sie sich auch zu Nutze zu machen (Mihalic, 2017, S. 84).

#### 4 Fallbeispiele für politische Einflussnahme von Polizeigewerkschaften

Im Folgenden werden Fallbeispiele näher betrachtet, bei denen die Polizeigewerkschaften versucht haben, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei wird untersucht, inwieweit eine Umsetzung der Forderungen tatsächlich zu den behaupteten Steuerungseffekten führen würde und inwieweit es sich um symbolpolitische Interventionen gegenüber der eigenen Klientel und einer breiteren Öffentlichkeit handelte. Dazu wurden Fälle ausgewählt, in denen sich alle drei Polizeigewerkschaften geäußert und positioniert haben und die in der medienöffentlichen Wahrnehmung einen hohen Stellenwert hatten. Hierfür boten sich die Forderungen nach Strafrechtsverschärfungen bei Gewalt gegen Polizist\*innen und bei Einbruchsdiebstählen an sowie die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt\*innen.

Hinsichtlich dieser Themenkomplexe existieren zudem wissenschaftliche Erkenntnisse und Stellungnahmen, sodass die Wirksamkeit der Maßnahmen analysiert werden kann. Dazu wird die Argumentation der Polizeigewerkschaften im Rahmen einer empirischen Argumentationsanalyse (nach Schwab-Trapp, 2002) untersucht. Hierbei wird versucht, den Beginn der jeweiligen Debatte zu identifizieren, um nachzuzeichnen, wie sich die Polizeigewerkschaften von Beginn der Debatte bis zum Ende bzw. bis heute öffentlich zu den jeweiligen Forderungen positioniert haben und ob sich deren Argumentationen in der medialen Berichterstattung wiederfinden lassen. Durch dieses Vorgehen konnten wir einerseits analysieren, wie die jeweiligen Polizeigewerkschaften themenspezifisch argumentieren und andererseits untersuchen, inwieweit sie sich mit dieser Argumentationsweise in den medialen Diskurs bringen konnten.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Gewerkschaften umfasst verschiedenste Aktivitäten wie regelmäßige Pressemitteilungen, Berichte auf deren *Social Media*-Kanälen oder Interviews in regionalen wie überregionalen Tageszeitungen. Analysiert wurden Veröffentlichungen in *Spiegel-online* (SPON), der *Süddeutschen Zeitung* (SZ) und der Online-Ausgabe der *Bild-Zeitung*. Zusätzlich wurden ausgewählte Pressemitteilungen, Statements und Positionspapiere der Polizeigewerkschaften sowie ergänzend einschlägige Beiträge in ihren Mitgliederzeitschriften ausgewertet.

Die Polizeigewerkschaften sind sowohl in Bundes- als auch in Landesverbänden organisiert. Insofern lassen öffentliche Äußerungen einzelner Funktionär\*innen nicht



immer auf die Position der gesamten Gewerkschaft schließen, sodass die Schlussfolgerungen nur bedingt generalisierbar sind.

#### 4.1 Strafrechtsverschärfung bei Gewalt gegen Polizist\*innen

Der Beginn der Forderung nach einer Strafrechtsverschärfung bei Gewalt gegen Polizist\*innen lässt sich im Jahr 2009 datieren. Die DPoIG thematisierte das Problem der Gewalt gegen Polizeibeamt\*innen seither verstärkt und forderte im August 2009 öffentlich eine Strafrechtsverschärfung (Maysenhölder, 2009).

##### Entwicklung der Debatte

Im November 2009 beschloss der Bundesvorstand der GdP die Forderung nach der Schaffung einer neuen Strafnorm „§ 115 StGB – tätlicher Angriff auf einen Vollstreckungsbeamten“ (GdP Bundesvorstand, 2017) und beeinflusste die Strafrechtsverschärfung wesentlich (Kraushaar & Behr, 2014, S. 52). Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, startete die GdP Anfang 2010 die bundesweite Kampagne „Keine Gewalt gegen Polizisten – Paragraf 115 StGB jetzt!“ Ein Jahr später begann die Junge Gruppe der GdP mit der durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Kampagne „Auch Mensch“ (Junge Gruppe der GdP, 2011). Als Ziel der Kampagne nannte die Junge Gruppe, sie wolle verdeutlichen, „dass eine Betrachtung von Polizistinnen und Polizisten als anonymisiertes Feindbild fatale Konsequenzen für unsere Ordnungshüter, ihre Familien und Freunde, letztlich auch für unsere ganze Gesellschaft“ habe (ebd., S. 1).

Hintergrund dieser Forderungen ist die Klage über zunehmende Gewalt und Respektlosigkeit gegenüber der Polizei. Alle drei Gewerkschaften versuchten, diese Argumentation mit Zahlen aus der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) sowie einer von mehreren Innenministerien beim Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) in Auftrag gegebenen Studie „Gewalt gegen Polizisten“ zu untermauern. Aus dieser Querschnitts- und Dunkelfeldstudie folgte, dass Gewalt gegen Polizeibeamt\*innen zugenommen habe, allerdings zogen die Wissenschaftler\*innen daraus nicht den Schluss, der Strafraum müsse erweitert werden. Als besonderer Risikofaktor für gewalttätiges Verhalten gegenüber Polizist\*innen wurde Alkoholkonsum des polizeilichen Gegenübers identifiziert (Ellrich, Baier & Pfeiffer, 2011, S. 121-144).

Alle drei Polizeigewerkschaften betrieben eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, um auf das Problem steigender Gewalt gegen Polizist\*innen aufmerksam zu machen, allerdings forderten nicht alle eine Strafrechtsverschärfung.

„Es ist offenkundig: Brutalität und Gewalt in unserer Gesellschaft steigen unaufhörlich. Hemmschwellen gibt es so gut wie keine mehr und ein Respekt vor der Polizei ist, (...) so gut wie nicht mehr vorhanden. Prügeln mit und Bedrohen von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten (...) entwickeln sich immer mehr zu einem „Trendsport“, der auch von „normalen“ Bürgern längst nicht mehr nur bei Fußballspielen und Demonstrationen praktiziert wird. So wird Gewalt immer häufiger als angenehm, luststeigernd und stark empfunden. (...) Damit liegt das Strafmaß für „normale“ Widerstandshandlungen z.B. unter dem vom Ladendiebstahl (...) (BDK Rheinland-Pfalz, 2015). „Die (...) GdP forderte den Gesetzgeber auf, endlich zu handeln. Die Zeit des Redens sei nun definitiv vorbei, betonte GdP-Landeschef Arnold Plickert.“ (Bild, 2016) „Der DPoIG Landesvorsitzende von Baden-Württemberg, Joachim Lautensack, fordert härtere Bestra-

fungen für Attacken gegen die Polizei: ‚Wer Polizisten angreift und verletzt, gehört in den Knast!‘ (DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft), 2015).

Ferner sprachen Polizeigewerkschaften von einer Situation, die sich verschlimmert:

„Die Zahlen seien erschreckend und Höhepunkt einer sich verstetigenden Entwicklung, sagte am Freitag der Landesvorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Torsten Jäger.“ (Bild, 2017)

Auch forderten die Gewerkschaften in dem Kontext eine bessere Ausrüstung der Polizei, etwa mit Bodycams (Süddeutsche Zeitung, 2017). Nicht kommuniziert wurde dabei jedoch, dass Körperverletzungen oder Tötungsdelikte, bei denen Polizeibeamt\*innen Opfer sind, zuvor keinesfalls straflos waren und dass der Strafraum hierfür bereits 2011 erhöht worden war (Singelstein & Puschke, 2011) – ohne, dass die Anzeige entsprechender Delikte nachließ (Müller, 2017, S. 4). Die Gewalt wurde teilweise extrem realitätsfern dargestellt. Der BDK NRW bezweifelte hingegen aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen die abschreckende Wirkung eines erhöhten Strafraums und schlug andere Lösungswege für das Problem vor (BDK NRW, 2016)

Alle drei Gewerkschaften, jedenfalls die Landesverbände, die eine Strafverschärfung forderten, verfolgten dabei eine ähnliche Argumentationslinie: Gewalt und Respektlosigkeiten gegen Polizei und Rettungskräfte hätten um die Jahrtausendwende zugenommen, und man müsse dagegen etwas unternehmen. Zu Beginn versuchten die Akteur\*innen, Gewalt und Respektlosigkeiten gesellschaftlich zu ächten und warben für mehr Respekt gegenüber der Polizei. Nachdem diese Strategie aus ihrer Sicht nicht hinreichend erfolgreich war, kam Ende 2009/Anfang 2010 die Forderung nach einer Strafrechtsverschärfung auf; meistens fehlte aber eine Begründung; ein zu erwartender positiver Effekt wurde nur behauptet.

Zwar war dieser Komplex kaum Thema im „Polizeispiegel“ (DPolG, dort aber Ausgabe April 2017) oder gar nicht in „der kriminalist“ (BDK), aber dafür war die Thematik in der GdP-Mitgliedszeitschrift „Deutsche Polizei“ über den gesamten Untersuchungszeitraum sehr präsent. In deren Ausgabe 12/2003 wurden die Ergebnisse der ersten KFN-Studie vorgestellt und ein neuer Straftatbestand gefordert, der bei Gewalt gegen Polizist\*innen höhere Strafen vorsieht. Diese Forderung findet sich auch in dem Artikel „Gewalt gegen Polizei in Europa“ in der Ausgabe 01/2004 wieder, wobei diese mit der Forderung nach weiteren „gesicherten empirischen Daten“ verbunden wurde (GdP Bundesvorstand, 2004, S. 11). In der Ausgabe 12/2006 wurde gefordert: „Gewalt gegen Polizei in Kriminalstatistik aufnehmen“ (GdP Bundesvorstand, 2006, S. 11). Ab 2010, nach dem GdP-Vorstandsbeschluss eine neue Strafrechtsnorm zu fordern, war das Thema dauerhaft präsent. So war es in der Ausgabe 02/2010 Schwerpunktthema, und die Kampagne „Keine Gewalt gegen Polizisten! – § 115 StGB jetzt!“ wurde vorgestellt. Die Spanne des mit Gewalt Gemeinten reichte von menschenverachtender Brutalität gegen Leib und Leben bis zu Beleidigungen und Verunglimpfungen. Folglich blieb unklar, was genau Gewalt gegen Polizist\*innen ist und in welchem Bereich die Situation schlimmer geworden sein soll (GdP Bundesvorstand, 2010, S. 7). In der Ausgabe 03/2010 wurde vom Start der zweiten KFN-Studie zu Gewalt gegen Polizei berichtet. Gleichwohl wurde in der nächsten Ausgabe wieder beklagt, die Politik widme sich dem Thema nicht angemessen (vgl. GdP Bundesvorstand, 2010, S. 26). Schließlich wurde in der Ausgabe 12/2011 gefeiert, dass Gewalt gegen Polizei härter bestraft wird (GdP Bundesvorstand, 2011, S. 3). 2014 wurde die Forderung nach der Einführung des § 115 StGB erneuert (GdP Bundesvorstand, 2014,

S. 4) und in den Jahren 2015 und 2016 mehrfach wiederholt, bis dann in der Ausgabe 03/2017 die Einführung eines neuen Straftatbestands positiv hervorgehoben wurde. Die GdP werde bei dem Thema aber nicht lockerlassen, da die Einführung nur ein erster Schritt sei, um die bestehenden Missstände abzubauen (GdP Bundesvorstand, 2017a, S. 12-15). Erneut wurde das Thema in der Ausgabe 11/2018 behandelt und beklagt, es gebe „immer öfter Angriffe auf Polizistinnen und Polizisten“ (GdP Bundesvorstand, 2018, S. 29).

Die Debatte um die Zunahme von Gewalt gegenüber Polizist\*innen und Rettungskräften wird bis heute geführt. Fälle, in denen Rettungskräfte angegriffen wurden, etwa zu Sylvester 2017 und 2018 in Berlin, brachten hierfür mediale Aufmerksamkeit. Trotz der Strafrechtsverschärfungen sprachen Vertreter\*innen der Gewerkschaften von einer Zunahme von Gewaltdelikten und einem „nie dagewesenen Gewaltniveau“ (Bild, 2020).

### Wahrnehmung in den Medien

Die Thematik Gewalt gegen Polizist\*innen wurde in den untersuchten Medien aufgegriffen. Hier wird nur die Debatte um die Strafverschärfung ab 2014 betrachtet, die 2017 im Strafgesetzbuch (StGB) in Form eines erweiterten Strafrahmens und einer Mindestfreiheitsstrafe von sechs Monaten umgesetzt wurde. In den Online-Ausgaben der Bildzeitung erschienen 13 Artikel, in der SZ sieben und bei SPON vier Artikel, in denen die Strafrechtsverschärfung thematisiert bzw. diskutiert wurde. Die Gewerkschaften nahmen in dieser Berichterstattung teilweise eine sehr prägende Rolle ein. In der Bildzeitung kamen die Gewerkschaften in elf Artikeln vor, wobei die GdP zehn- und die DPolG dreimal erwähnt wurde. In der SZ wurden die Gewerkschaften in sechs Fällen genannt, allerdings wurden die Aussagen dreimal nicht einer bestimmten Gewerkschaft zugeordnet. Die GdP wurde drei-, die DPolG einmal erwähnt. Auf SPON wurde die Debatte wenig und sogar in zwei Fällen einige Zeit nach der Änderung geführt. Die Artikel, in denen die Gewerkschaften nicht genannt wurden, bezogen sich auf CDU-Politiker\*innen, die diese Position aufgegriffen hatten.

Die Gewerkschaften stützten sich auf die bereits aufgeführten Argumente. Insgesamt fällt auf, dass die GDP die Diskussion sehr geprägt hat. Die DPolG wurde deutlich weniger genannt und der BDK gar nicht erwähnt.

### Gesetzesverschärfung als Symbolpolitik?

Die untersuchten Statements der Gewerkschaften können überwiegend als Ausdruck einer Symbolpolitik zur Überzeugung der eigenen Klientel eingestuft werden; Teile der BDK-Statements sind hiervon ausgenommen. Die Argumentation ist regelmäßig verkürzt. Die Situation wurde und wird auf schwacher Tatsachengrundlage höchst dramatisch und emotional (Zöller, 2015, S. 448) dargestellt, obwohl die tatsächliche Verbreitung von Gewalt gegen Polizist\*innen umstritten ist (Busch & Singelstein, 2018, S. 514; Görge & Hunold, 2019, S. 130, Müller, 2017, S. 4-6). Keinesfalls können die Zahlen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) undifferenziert verwendet werden (Müller, 2017, S. 2-3), da diese nur das Anzeigeverhalten und die Arbeitsweise der Polizei widerspiegeln und auch nur Verdächtige enthalten, nicht aber Verurteilungen (Bock, 2019, S. 320). Daher kann ein anderes Ermittlungsverhalten oder eine veränderte Wahrnehmung von Delikten die PKS erheblich verändern. Auch die wenigen vor-

handenen Studien geben bisher allenfalls Hinweise darauf, dass die Gewalt gegen Polizist\*innen angestiegen sein könnte, wobei unklar ist, ob sich die Wahrnehmung von Polizist\*innen (möglicherweise aufgrund der öffentlichen Debatte) verändert hat (zur methodischen Kritik an der Studie Singelstein & Puschke, 2011, S. 3476). Selbst wenn die Gewalt zugenommen haben sollte, bleiben die Statements der Gewerkschaften den Nachweis schuldig, wie eine Strafrechtsverschärfung diesen Zustand ändern könnte. Wie dargelegt, bringt eine Verschärfung des Strafrechts alleine nur geringe oder keine Effekte. Effekte sind meist nur denkbar, wenn eine Strafbarkeitslücke besteht und durch das Schließen der Verfolgungsdruck erheblich erhöht wird. Eine solche Lücke bestand aber nicht (Zöller, 2015, S. 449) – auch, wenn dies immer wieder suggeriert wurde (Malchow, 2015). Gerade bei Gewalt gegen Polizeibeamt\*innen war bereits zuvor von einem hohen Verfolgungsdruck auszugehen. 2011 wurde der Strafrahmen von Widerstanddelikten erweitert, ohne dass bisher nachgewiesen ist, dass dies Konsequenzen hatte (Schiemann, 2017, S. 1848). Die wenigen wissenschaftlichen Erkenntnisse deuten zudem darauf hin, dass Gewalt gegen Polizist\*innen oft in Situationen erfolgt, in denen keine abschreckende Wirkung von Strafandrohungen zu erwarten ist, etwa bei höchst emotionalen Konflikten oder unter Alkoholeinfluss (Ellrich, Baier & Pfeiffer, 2011, S. 121-144; Müller, 2017, S. 8), in denen sich die potenziellen Täter\*innen keine Gedanken über einen Strafrahmen machen werden. Dementsprechend deuten kriminologische Forschungen darauf hin, dass der Strafrahmen in vielen Fällen keine abschreckende Wirkung entfaltet (z. B. Kunz & Singelstein, 2016, S. 288-289 m.w.N.) und bei vielen Delikten eher das Entdeckungsrisiko die Tathandlung beeinflusst (Müller, 2017, S. 8).

Negative Folgen einer erhöhten Strafandrohung und einer automatischen Freiheitsstrafe werden in der polizeigewerkschaftlichen Debatte kaum berücksichtigt. Auch wird nicht die Frage gestellt, ob höhere Strafen in jedem Fall angemessen sind. Insbesondere ist höchst kritisch, dass zwingend eine Freiheitsstrafe (ggf. auf Bewährung) zu verhängen ist, was kleineren Konflikten in vielen Fällen nicht gerecht wird.

In der Argumentation bleibt überdies vollständig unerwähnt, dass bei Konflikten immer zwei Seiten beteiligt sind, die die Eskalation beeinflussen können. Insofern wird es Fälle geben, in denen die eine Seite die Eskalation stärker beeinflusst hat als die andere (Müller, 2017, S. 8, Singelstein & Puschke, 2011, S. 3475). Umgekehrt wird im Übrigen beobachtet, dass bei Gewaltausübung durch Polizist\*innen Verfahren auffällig oft nicht zu einer Verurteilung führen (Abdul-Rahman, Espín Grau, & Singelstein, 2019, S. 232-233), sodass auch die Betroffenen von Konflikten mit der Polizei sich benachteiligt und als Opfer fühlen können. Insofern wird deutlich, dass es keine monokausale Lösung für die (möglicherweise gefühlte) Zunahme von Gewalt gegen Polizist\*innen geben kann. Bei Konflikten ist eine einseitige Lösung oft wenig erfolgversprechend. Insbesondere eignet sich die Erweiterung des Strafrahmens kaum als Mittel der Konflikt- und Problemlösung. Es ist nicht zu erwarten, dass dadurch der Respekt gegenüber Polizist\*innen erhöht und deren Schutz verbessert werden kann (Müller, 2017, S. 8). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Polizeigewerkschaften trotz der wiederholten Änderungen des Strafrechts weiter eine steigende Gewalt beklagen, das Problem also aus ihrer Sicht durch die zuvor von ihnen geforderte Strafrechtsänderung nicht gelöst wurde.

Da die Polizist\*innen vielfach an der Schnittstelle sozialer Probleme agieren und sie daher immer wieder mit Konflikten umzugehen haben (Zöller, 2015, S. 449), hilft

ihnen eine solche Politik nicht. Im schlimmsten Fall führt diese einseitige und teilweise im höchsten Maße populistische Darstellung noch dazu, dass sich die Fronten weiter verhärten, insbesondere gegenüber denjenigen, die sich als Opfer illegitimer Polizeigewalt sehen. Vielmehr sind Lösungsansätze erforderlich, die der Komplexität der Probleme Rechnung tragen. So wäre zu empfehlen, die Vorschläge aus der zweiten Studie des KFN zu berücksichtigen, etwa eine bessere Schulung und eine Nachbereitung von kritischen und belastenden Einsatzlagen (Ellrich, Baier & Pfeiffer, 2011, S. 121-144). Diese Forderungen tauchen in der gewerkschaftlich dominierten Debatte kaum auf, obwohl gerade die GdP dies früher regelmäßig forderte und sich sogar gegen Strafrechtsverschärfungen aussprach (Kraushaar & Behr, 2014, S. 59-61).

## 4.2 Individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist\*innen

Die individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist\*innen, das zweite exemplarische Untersuchungsfeld, unterscheidet sich von der Strafandrohung für Gewalt gegen Polizist\*innen dadurch, dass es sich nicht um eine aktive Forderung von Polizeigewerkschaften handelt. Die Gewerkschaften versuch(t)en, eine solche Pflicht zu verhindern und damit als *Vetoplayer* zu fungieren.

### Entwicklung der Debatte

Die Debatte um die individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist\*innen geht in Deutschland mindestens bis Mitte der 1970er Jahre zurück. Die folgende Analyse beschränkt sich auf die neuere Debatte seit 2010, weil dieses Thema ab diesem Zeitpunkt durch eine bundesweite Kampagne der Menschenrechtsorganisation *Amnesty International* mit dem Titel „Mehr Verantwortung bei der Polizei“ (Amnesty International, o. J.) Gegenstand öffentlicher Debatten wurde (Bandau & Bothmer, 2020, S. 4 f.) und sich in diesem Zuge auch die Polizeigewerkschaften verstärkt zu dieser Forderung positionierten.

GdP und DPolG gehörten zu den Hauptkritikern einer Kennzeichnungspflicht (näher Thinner, 2014, S. 35 ff.) In den Gewerkschaftszeitungen wurde das Thema allerdings kaum behandelt. Es fanden sich allerdings einige Positionspapiere. So lehnte der BDK Brandenburg die Kennzeichnungspflicht ab und forderte eine freiwillige Kennzeichnung.

(...) „da durch das offene Tragen eines Namensschildes die Gefahr besteht, dass die Person des Beamten einem unkontrollierbaren dritten Personenkreis und nicht nur dem Betroffenen der Amtshandlung bekannt wird. (...) Der BDK verwahrt sich gegen Argumentationslinien einiger Befürworter der Kennzeichnungspflicht, denen ein Generalverdacht in Bezug auf Übergriffe zugrunde zu liegen scheint“ (BDK Brandenburg, 2011).

Auch DPolG und GdP argumentierten, dass die Kennzeichnungspflicht ein unberechtigter Generalverdacht gegenüber Polizeibeamt\*innen sei (DPolG Bundesleitung, 2011). Zusätzlich wurde mit Datenschutzgesichtspunkten argumentiert (GdP Bundesvorstand, 2011, S. 3). Betont wurde auch die Sorge, dass Polizist\*innen ungerechtfertigt angezeigt und sie und ihre Familien wegen der Kennzeichnung angegriffen werden könnten (DPolG Bundesleitung, 2011). Diesbezüglich wurden Widerstandshandlungen nach der PKS und Fälle von Übergriffen auf Polizist\*innen im privaten Bereich be-

schrieben, wobei nicht erläutert würde, warum die Kennzeichnungspflicht die Situation verschlimmern sollte (DPolG Baden-Württemberg o. J.). Vielmehr teilte sogar ein Vertreter der Brandenburger GdP mit, dass bisher kein solcher Fall bekannt sei (ZDF, 2019).

Die Kennzeichnungspflicht sei nicht notwendig, so ein weiteres gewerkschaftliches Argument, da die Staatsanwaltschaft ermittele (GdP Bundesvorstand, 2011a) und die Bundesleitung der DPolG davon ausgehe „(...), dass jede Einsatzkraft – losgelöst von der Frage, ob er oder sie ein Namensschild trägt, seine/ihre Maßnahmen stets auf der Grundlage der ihr/ihm zustehenden Befugnisse trifft und dabei immer auch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen im Blick hat“ (DPolG Bundesleitung, 2011).

Die Kennzeichnungspflicht hat sich inzwischen in der Mehrheit der Bundesländer durchgesetzt (Bandau & Bothmer, 2020, S. 7) trotz des massiven Widerstands von GdP und DPolG mit Medienkampagnen und Gerichtsverfahren bis zum Bundesverwaltungsgericht. Dies zeigt, dass der Einfluss der Polizeigewerkschaften auf die innenpolitische Praxis durch weitere Faktoren mitgeprägt wird und daher in manchen Fällen auf Grenzen stößt.

### Wahrnehmung in den Medien

Insgesamt wurden für den Zeitraum von 2010 bis 2019 18 Artikel in den frei zugänglichen Online-Ausgaben der Bildzeitung aufgefunden, 15 in der SZ und acht auf SPON. Sie knüpften immer an ähnliche Ereignisse an, z. B. Fälle, in denen gewalttätiges Verhalten von Polizist\*innen diskutiert wurde (etwa nach dem G20-Gipfel in Hamburg 2017 oder „Blockupy“ in Frankfurt 2015), die Einführung von Kennzeichnungsregelungen in Landesgesetzen oder das 2019 ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Kennzeichnungspflicht.<sup>1</sup>

In der Bildzeitung wurden die Polizeigewerkschaften im Zusammenhang mit diesem Thema lediglich sechsmal erwähnt, wobei in drei Fällen die GdP direkt genannt wurde. In der SZ wurden dagegen in sieben Artikeln „die Polizeigewerkschaften“ genannt, wobei in vier Fällen auf die GdP und in drei Fällen auf nicht näher definierte „Polizeigewerkschaften“ verwiesen wurde. Auf SPON wurden in vier Fällen die Polizeigewerkschaften erwähnt, wobei dreimal von der GdP und einmal von der „bayerischen Polizeigewerkschaft“ gesprochen wurde.

Auch hier argumentierten GdP und DPolG mit ungerechtfertigtem Misstrauen und sprachen in einigen Fällen von „Kriminalisierung“ der Beamt\*innen (Bild, 2016a). Auch wurde betont, dass die Kontrollmöglichkeiten ausreichend seien (Süddeutsche Zeitung, 2019). Wiederum wurde die Sorge vor Angriffen auf Polizist\*innen im privaten Bereich geäußert, wobei betont wurde, dass die Situation ohnehin schlimm sei:

„Das Gegenüber könne aufgrund des Namens oder der Nummer einen Polizisten identifizieren und privat angreifen“ (Süddeutsche Zeitung, 2017a; Spiegel Online, 2010a). „Wir möchten das auf keinen Fall. Die Beamten haben ein Recht darauf, sich und ihre Familien schützen zu können. Gerade politische Extremisten (...) sind darauf aus, irgendwie an Namen von Polizisten zu kommen. Diese werden dann samt Adressen im Netz veröffentlicht“ (Spiegel Online, 2010a).

Diese Argumentation wurde auch von Politiker\*innen der CDU/CSU angeführt.

Insgesamt fällt auf, dass der BDK und die DPolG nicht genannt wurden, sodass sie aus Sicht der Akteur\*innen in den Medien offenbar keine große Rolle gespielt haben. Die Medien identifizierten die Gewerkschaften sehr eindeutig als *Vetoplayer*, da in jedem Bericht die ablehnende Haltung der Gewerkschaft(en) beschrieben wird.

## Widerstand gegen die Kennzeichnungspflicht als Symbolpolitik?

Teile der Debatte wurden von den Polizeigewerkschaften mit symbolpolitischen Mitteln geführt, da sie Inhalte verkürzt und teilweise falsch darstellten. So erwähnten sie nicht, dass die fehlende Identifizierbarkeit von Polizist\*innen bei dienstlichem Fehlverhalten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte menschenrechtliche Standards verletzt.<sup>2</sup> Eine Maßnahme zur Sicherstellung dieser Standards und der rechtsstaatlichen Kontrollierbarkeit des Polizeihandelns kann daher kaum Ausdruck eines generellen Misstrauens und erst Recht nicht eine Kriminalisierung von Polizist\*innen sein. Auch ist es empirisch unzutreffend, dass Polizist\*innen sich in Deutschland immer rechtmäßig verhalten, dies belegen zahlreiche Gerichtsurteile. Angriffe auf Polizist\*innen oder ihre Familien im Privatleben sind allein aufgrund der Kennzeichnungspflicht sehr unwahrscheinlich. Denn die bestehenden Kennzeichnungsregeln eröffnen ihnen die Möglichkeit, anstelle eines Namensschildes eine Kennziffer zu tragen (Überblick bei Spitzer, 2016, S. 37 ff.). Wesentlich wahrscheinlicher erschiene es sogar, dass Polizist\*innen auch ohne Kennzeichnung aufgrund ihres Aussehens im Privatleben von Menschen erkannt werden, mit denen sie dienstlich zu tun hatten. Die Argumente rund um „Generalverdacht“ und Gefährdungen im Privatleben sind also durch Übertreibungen geprägt.

Die polizeigewerkschaftliche Argumentation ist bei diesem nur teilweise erfolgreichen Versuch, eine Vetoposition einzunehmen, keine reine Symbolpolitik zur Überzeugung der eigenen Klientel. Denn sie knüpft an diffuse Befürchtungen an, die Polizist\*innen mit der Kennzeichnungspflicht und dem damit verbundenen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbinden. Käme es wegen der Kennzeichnung tatsächlich vermehrt zu straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen Polizist\*innen, so wäre das für sie eine individuelle Belastung – unabhängig davon, ob Anschuldigungen Außenstehender berechtigt sind. Die Identifizierbarkeit kann für die einzelnen Polizist\*innen jedenfalls dazu führen, dass ihr Verhalten öfter von Außenstehenden in Frage gestellt wird und sie sich dafür rechtfertigen müssen – auch wenn sie im Ergebnis rechtmäßig gehandelt haben.

Die in der gewerkschaftlichen Argumentation angelegten Übertreibungen („Generalverdacht“; Gefährdungen im Privatleben) können indes sehr wohl als symbolpolitisch interpretiert werden. Denn die politische Auseinandersetzung wird so emotional aufgeladen, unabhängig vom realen Ausmaß der für Polizist\*innen zu befürchtenden Belastungen.

### 4.3 Härtere Bestrafung von Einbruchsdiebstahl

Im Zuge eines Anstiegs der angezeigten Wohnungseinbruchsdelikte, die in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst wurden, bei gleichzeitigem Sinken der Aufklärungsquote kam von Seiten der CDU/CSU und der SPD die Forderung auf, Wohnungseinbrüche härter zu bestrafen. Im Ergebnis wurde der Strafrahmen erhöht und insbesondere der minderschwere Fall abgeschafft.

Der Bundesvorstand des BDK Rheinland-Pfalz lehnte in einem Positionspapier die Forderung nach einer Verschärfung der Strafandrohung für den Wohnungseinbruchsdiebstahl ab (BDK Rheinland-Pfalz, 2015). Aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen sei davon auszugehen, dass diese keinen Effekt hätte. Auch sah der BDK Ein-

bruchsdiebstahl als soziales Problem, dem durch Prävention und gezielte Ermittlungsmaßnahmen beizukommen sei. GdP und DPoIG befürworteten hingegen eine Strafverschärfung. So begrüßte der GdP-Vorsitzende diese Gesetzesänderung:

„Es handelt sich um eine schwere Straftat, für die verurteilte Einbrecher mindestens ein Jahr ins Gefängnis sollten, sagte Malchow. Die beabsichtigte Gesetzesänderung erweitere zudem das Instrumentarium der Polizei und verbessere damit die Möglichkeit, den Tätern schneller habhaft zu werden“ (GdP Bundesvorstand, 2017b).

Frühere Positionspapiere enthielten keine entsprechende Forderung. Vielmehr wurde gefordert, dass die Polizei mit den nötigen Ressourcen, insbesondere Personal, ausgestattet wird und ihre Ermittlungspraxis ändern solle (GdP Bundesvorstand, 2013).

Die DPoIG forderte in einer Stellungnahme bereits 2016 die Abschaffung des minderschweren Falles, allerdings erst nachdem das Thema auf der Agenda stand (DPoIG Niedersachsen, 2016). In der Stellungnahme der DPoIG zum Gesetzesvorhaben heißt es:

„Aus Sicht der Deutschen Polizeigewerkschaft wird die Gesetzesänderung begrüßt. Auch wenn eine höhere Strafandrohung nur ein bedingtes Abschreckungspotential für professionelle Einbrecher darstellt, ist dieser Schritt seit längerer Zeit überfällig.“

Hinsichtlich des Einbruchsdiebstahls wurden die Polizeigewerkschaften von den Medien kaum als Akteurinnen erkannt, die eine Strafverschärfung fordern. Die DPoIG wurde noch am meisten wahrgenommen und zwar mit der Forderung nach mehr Personal. In der Bildzeitung wurden in zehn Artikeln nur dreimal Gewerkschaften genannt, jeweils einmal die GdP und die DPoIG; einmal wurde nicht differenziert. Bei SPON hingegen wurde in neun Artikeln nur einmal eine nicht näher bezeichnete Gewerkschaft erwähnt. In der SZ wurden Gewerkschaften nur zweimal erwähnt, die jeweils mehr Personal (DPoIG) bzw. keinen Personalabbau forderten (BDK). In allen drei Online-Ausgaben wurde die Thematik in erster Linie als eine Forderung von CDU und SPD wahrgenommen.

Wohnungseinbrüche wurden in den Gewerkschaftszeitungen wenig thematisiert. Der BDK bildet hier eine Ausnahme – in den Ausgaben 06/2017, 04/2013 und 09/2011 seiner Zeitschrift „der kriminalist“ war Einbruchsdiebstahl Schwerpunktthema. In der GdP-Zeitschrift „Deutsche Polizei“ kam dieses Thema in den letzten Jahren nur in der Ausgabe 07/2014 und im „Polizeispiegel“ (DPoIG) gar nicht vor. Folglich handelt es sich um ein Thema, das Polizeigewerkschaften nicht auf die politische Agenda gebracht haben. Sie positionierten sich aber zu den entsprechenden Vorschlägen aus dem politischen Raum.

DPoIG und GdP argumentierten bei diesem Thema symbolpolitisch. Der BDK bezog sich hingegen stärker auf fachliche und wissenschaftliche Erkenntnisse, setzte sich für vielschichtige Lösungen ein, bei denen Effekte zu erwarten sind, und erkannte dabei, dass eine Erweiterung des Strafrahmens sich nicht auf die Begehung entsprechender Delikte auswirken wird. Hingegen verzichteten GdP und DPoIG auf eine nähere Begründung, warum die Verschärfung sinnvoll sein sollte. Auch wurden die Folgen nicht thematisiert und somit in Kauf genommen, dass es in Einzelfällen von Bagatelldelikten – etwa, wenn Partner\*innen nach einer Trennung Gegenstände aus einer Wohnung holen (Wollinger, Dreißigacker, König & Bliesener, 2017, S. 2) – zu hohen Strafen kommt, da keine minderschweren Fälle mehr vorgesehen sind (Busch, 2017, S. 30).

Auch hier lag keine Strafbarkeitslücke vor, und es bestand bereits vor der Rechtsänderung die Möglichkeit, hohe Strafen zu verhängen. Die Abschaffung des minderschwe-



ren Falls wird kaum Effekte nach sich ziehen, da diese Vorschrift ohnehin kaum verwendet wurde (Esposito, 2017, S. 30). Wissenschaftliche Erkenntnisse deuten stark darauf hin, dass der Strafrahmen allenfalls eine untergeordnete Auswirkung auf die Begehung hat. Befragungen von Verurteilten zeigten, dass der Strafrahmen kaum bekannt war. Einfluss auf die Begehung hatte vielmehr die Entdeckungswahrscheinlichkeit (Wollinger & Jukschat, 2017, S. 119). Insofern wurde die Erhöhung der Strafandrohung weitgehend einheitlich aus einer wissenschaftlichen Perspektive als sinnlos abgelehnt (Wollinger, Dreißigacker, König & Bliesener, 2017, S. 3; Dreißigacker, Wollin, König & Bliesener, 2017, S. 312-333; Busch, 2017, S. 30; a. A. Esposito, 2017, S. 30).

## 5 Fazit und Ausblick

Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass die bundesdeutschen Polizeigewerkschaften den sicherheitspolitischen Diskurs mitprägen, wobei ihr Einfluss und die mediale Wahrnehmung von Fall zu Fall unterschiedlich sind. In manchen politischen Debatten messen die in diesem Beitrag exemplarisch untersuchten Medien den Polizeigewerkschaften eine hohe Expertise bei, so bei der Kennzeichnungspflicht für Polizist\*innen und der Strafverschärfung für Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte\*innen. Aufgrund der Nähe dieser Themen zur Polizeipraxis ist diese Zuschreibung von Expertise nachvollziehbar. GdP und DPoLG fanden allerdings weniger mit faktenbasierter Expertise als mit symbolpolitischen Äußerungen Aufmerksamkeit, deren wissenschaftliche Belastbarkeit zweifelhaft ist. Der BDK wurde dagegen kaum erwähnt, was darauf zurückzuführen sein könnte, dass symbolpolitische Ansätze dort weniger unterstützt werden. In vielen Fällen taten sich die untersuchten Medien schwer damit, zwischen den drei Gewerkschaften zu unterscheiden.

Die symbolpolitischen, überwiegend an *Law and Order* orientierten Positionen von DPoLG und GdP gehen über originäre gewerkschaftliche Interessenvertretung hinaus (Frevel, 2018, S. 121). Oftmals stimmen sie mit Vorschlägen von Innenpolitiker\*innen und aus den Innenministerien überein, die ihre Handlungsfähigkeit symbolisch demonstrieren möchten und dabei auch weitreichende Grundrechtseinschränkungen für die Bevölkerung in Kauf nehmen. Gemeinsam prägen diese Akteur\*innen vielfach den sicherheitspolitischen Diskurs, was sich u. a. in einer stetigen Ausweitung der gesetzlich geregelten polizeilichen Eingriffsbefugnisse ausdrückt (Aden & Fährmann, 2018). Insofern kann für die organisierten Interessen auf dem Feld der inneren Sicherheit eher von einem Nebeneinander als einem Gegeneinander von Gewerkschaften und Arbeitgeber\*innen gesprochen werden. Denn der innenpolitische Mainstream und die Polizeigewerkschaften vertreten in vielen Fällen ähnliche Positionen (Aden, 1998, S. 175 ff.). Gemeinsam grenzen sie sich gegen Polizeikritik und liberalere innenpolitische Tendenzen ab.

Die für diesen Beitrag untersuchten Quellen erlauben keine eindeutige Antwort auf die Frage, welche Rolle parteipolitische Affinitäten und das Zusammenwirken von Gewerkschaften und parteipolitischen Akteur\*innen bei der Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen spielen. Ist die im Deutschen Gewerkschaftsbund verankerte GdP eher sozialdemokratisch orientiert, während die DPoLG stärkere Affinitäten zur CDU/CSU hat? Weitere qualitativ-empirische Forschung zu diesen Fragen könnte neue Erkenntnisse über den gewerkschaftlichen Einfluss in einem weitgehend unerforschten Bereich liefern.

## Anmerkungen

- \* Die Autoren danken den Teilnehmer\*innen der Jahrestagung des Arbeitskreises Organisierte Interessen in Kooperation mit der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) zum Thema Organisierte Interessen und Recht, organisierte Interessen im Recht am 28./29. November 2019 an der Ruhr-Universität Bochum sowie den beiden anonymen Reviewer\*innen für zahlreiche wertvolle Anregungen zu früheren Fassungen dieses Beitrags.
- 1 Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 26.9.2019, Az. 2C32.18.
  - 2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil v. 9.11.2017, Nr. 47274/15.

## Literatur

- Abdul-Rahman, Laila, Espín Grau, Hannah & Singelstein, Tobias (2019). Die empirische Untersuchung von übermäßiger Polizeigewalt in Deutschland. *Kriminologie – Das Online-Journal 1* (2), 231-249.
- Aden, Hartmut (1998). *Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Aden, Hartmut & Fährmann, Jan (2018). *Polizeirecht vereinheitlichen. Kriterien für Muster-Polizeigesetze aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive*. Verfügbar unter: [https://www.boell.de/sites/default/files/endf\\_e-paper\\_polizeirecht\\_vereinheitlichen.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/endf_e-paper_polizeirecht_vereinheitlichen.pdf) [31.07.2020].
- Amnesty International (o. J.). *Mehr Verantwortung bei der Polizei*. Verfügbar unter: <https://www.amnesty.de/mehr-verantwortung-bei-der-polizei> [31.07.2020].
- Bandau, Frank & Bothner, Fabio (2020). Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 14 (1), 3-31.
- BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter) Landesverband Brandenburg (2011). *BDK Brandenburg lehnt Kennzeichnungspflicht für Polizistinnen und Polizisten ab*. Verfügbar unter: <https://www.kripo-akademie.de/lv/brandenburg/aktuelles/kenn-pflicht-bb> [31.07.2020].
- BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter) Landesverband Rheinland-Pfalz (2015). *Positionspapier Wohnungseinbruchsdiebstahl*. Bund Deutscher Kriminalbeamter. Verfügbar unter: <https://www.bdk.de/der-bdk/landesverbaende/rheinland-pfalz/grundsatzdokumente/2015-bekaempfung-des-wohnungseinbruchsdiebstahls.docx/view> [31.07.2020].
- BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter) Landesverband NRW (2016). *Stellungnahme zum öffentlichen Sachverständigengespräch des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Februar 2016*. Verfügbar unter: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/M MST16-3434.pdf;jsessionid=A63A4A05C466DCACED2669BACD092AB9> [31.07.2020].
- Bild (2016). *Gewaltexzess wegen Knöllchen: Polizei kritisiert «Verrohung»*. Verfügbar unter: <https://www.bild.de/regional/aktuelles/nordrhein-westfalen/gewaltexzess-wegen-knoellchenpolizei-kritisiert-48754418.bild.html> [31.07.2020].
- Bild (2016a). *GdP verstärkt Kritik an Koalitionsvereinbarung*. Verfügbar unter: <https://www.bild.de/regional/aktuelles/mecklenburg-vorpommern/gdp-verstaerkt-kritik-an-koalitionsvereinbarung-48324152.bild.html> [31.07.2020].
- Bild (2017). *Gewaltexzess wegen Knöllchen: Gewalt gegen Polizisten stark gestiegen*. Verfügbar unter: <https://www.bild.de/regional/aktuelles/hamburg/gewalt-gegen-polizisten-stark-gestiegen-49988156.bild.html> [31.07.2020].
- Bild (2020). *Täglich werden in Berlin knapp 20 Polizisten angegriffen*. Verfügbar unter: <https://www.bild.de/regional/berlin/berlin-aktuell/polizeipraesidentin-taeglich-in-berlin-knapp-20-polizisten-angegriffen-67261642.bild.html> [31.07.2020].
- Bock, Michael (2019). *Kriminologie*. 5. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen.

- Busch, Johannes & Singelstein, Tobias (2018). Was ist ein „tätlicher Angriff auf Vollstreckungsbeamte“?. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 37 (9), 510-514.
- Busch, Ralf (2017). Strafschärfung für Wohnungseinbruchsdiebstähle? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 18 (1), 30.
- Deutscher Bundestag (2011). *BT Drs. 17/6505*. Berlin: Heenemann.
- Diehl, Jörg (2010). *Gewalt gegen Polizisten. Bspuckt, beschimpft, bedroht*. Spiegel Online. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/gewalt-gegen-polizisten-bespuckt-beschimpft-bedroht-a-677320.html> [31.07.2020].
- DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) im DBB, Bundesleitung (2011). *Antrag der Fraktion DIE LINKE – Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Angehörige der Bundespolizei (BT-Drucksache 17/4682)*. Verfügbar unter: [https://www.dpolg.de/fileadmin/user\\_upload/www\\_dpolg\\_de/pdf/ueber\\_uns/111027\\_stellungnahme\\_kennzeichnungspflicht.pdf](https://www.dpolg.de/fileadmin/user_upload/www_dpolg_de/pdf/ueber_uns/111027_stellungnahme_kennzeichnungspflicht.pdf) [31.07.2020].
- DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) (o.J.). Verfügbar unter: <https://www.dpolg.de/mitgliedschaft/> [31.07.2020].
- DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) im DBB (2015). *DPolG Landesvorsitzender Baden-Württemberg fordert: Härtere Strafen für Attacken auf Polizisten – Bessere Schutzausstattung*. Verfügbar unter: <https://www.dpolg.de/aktuelles/news/haertere-straefen-fuer-attacken-auf-polizisten-bessere-schutzausstattung/> [31.07.2020].
- DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) im DBB, Niedersachsen (2016). *Bekämpfung der Einbruchskriminalität – Stellungnahme zur Anhörung vor dem Innenausschuss des niedersächsischen Landtages am 25.08.2016*. Verfügbar unter: [https://www.dpolg.de/fileadmin/user\\_upload/www\\_dpolg\\_de/pdf/ueber\\_uns/DPolG\\_Bekaempfung\\_der\\_Einbruchskriminalitaet.pdf](https://www.dpolg.de/fileadmin/user_upload/www_dpolg_de/pdf/ueber_uns/DPolG_Bekaempfung_der_Einbruchskriminalitaet.pdf) [31.07.2020].
- DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) (o. J.) im DBB, Baden-Württemberg. *Nummerierung von Polizeibeamten bei geschlossenen Einsätzen*. Verfügbar unter: <https://dpolg-bw.de/kennzeichnungspflicht-73.html> [31.07.2020].
- Dreißigacker, Arne, Wollin, Gina, König, Alicia & Bliesener, Thomas (2017). Wohnungseinbruch als Verbrechen. *Neue Kriminalpolitik*, 29 (4), 322-333.
- Düx, Heinz (2003). Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 3 (6), 189-195.
- Ellrich, Karoline, Baier, Dirk & Pfeiffer, Christian (2011). *Gewalt gegen Polizeibeamte*. Hannover: KFN.
- Esposito, Antonio (2017). Strafschärfung für Wohnungseinbruchsdiebstähle? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 18 (1), 30.
- Fährmann, Jan (2018). Drogenpolitik – Prävention durch Repression? In Milena Mercer (Hrsg.), *altered states* (S. 220-229). Erlangen: Hatje Cantz.
- Fährmann, Jan (2019). *Resozialisierung und Außenkontakte im geschlossenen Vollzug. Eine kriminologische, strafvollzugs- und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel des Telefonierens*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Feltes, Thomas (2009). Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten. In Hans Jürgen Lange, Peter Ohly & Jo Reichertz (Hrsg.), *Auf der Suche nach neuer Sicherheit* (S. 105-114), 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Frevel, Bernhard (2018). *Innere Sicherheit. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Frevel, Bernhard & Lange, Hans-Jürgen (2009). Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen. In Hans Jürgen Lange, Peter Ohly & Jo Reichertz (Hrsg.), *Auf der Suche nach neuer Sicherheit* (S. 115-148), 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Galic, Andrej (2017). *Die sicherheitspolitische Rolle der bundesdeutschen Polizeigewerkschaften und ihr Konkurrenzverhältnis – Eine vergleichende Analyse*. (unveröffentlichte) Masterarbeit, Universität Osnabrück.
- GdP (Gewerkschaft der Polizei) (o. J.). Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de\\_wir-ueber-uns](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_wir-ueber-uns) [31.07.2020].

- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2004). *Gewalt gegen Polizei in Europa. Betroffenheit allein reicht nicht*. Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 1, 10-12. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp0104/\\$file/DeuPol0401.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp0104/$file/DeuPol0401.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2006). „Gewalt gegen Polizei“ in Kriminalstatistik aufnehmen. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*, 12, 11. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp200612/\\$file/DeuPol0612.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp200612/$file/DeuPol0612.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2010). Bundesweite Untersuchung zur Gewalt gegen Polizeibeamte dringend notwendig. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*, 2, 6-8. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/\\_dp201002/\\$file/DeuPol1002.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/_dp201002/$file/DeuPol1002.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2010a). Den Gewalt-Alltag durchbrechen. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*, 4, 26-27. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/\\_dp201004/\\$file/DeuPol1004.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/_dp201004/$file/DeuPol1004.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2011). Gewalt gegen Polizei wird härter bestraft. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*, 12, 3. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/\\_dp201112/\\$file/DP\\_2011\\_12.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/_dp201112/$file/DP_2011_12.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2011a). *Ein klares Nein zur Kennzeichnungspflicht*. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/pos\\_kenn/\\$file/Pos\\_Kennzeichnungspflicht.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/pos_kenn/$file/Pos_Kennzeichnungspflicht.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2013). *GdP-NRW: Wohnungseinbrüche noch intensiver bekämpfen*. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE\\_GdP-NRW-Wohnungseinbrueche-noch-intensiver-bekaempfen](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_GdP-NRW-Wohnungseinbrueche-noch-intensiver-bekaempfen) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2014). GdP fordert für Polizei mehr Rückhalt in Politik und Gesellschaft ein. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*, 12, 2-5. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201412/\\$file/DP\\_2014\\_12.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201412/$file/DP_2014_12.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2017). *Schutzparagraph nach jahrelanger GdP-Forderung auf der Zielgeraden*. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de\\_gdp\\_fordert\\_115\\_gegen\\_uebergriffe\\_auf\\_polizisten](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_gdp_fordert_115_gegen_uebergriffe_auf_polizisten) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2017a). Sieben Jahre dauerte die Geburt eines neuen Schutzparagraphen. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*, 3, 12-15. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201703/\\$file/DP\\_2017\\_03.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201703/$file/DP_2017_03.pdf) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2017b). *Bundeskabinett verschärft Strafen für Wohnungseinbruch – Malchow: Gewaltames Eindringen in Wohnungen ist eine schwere Straftat*. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE\\_Malchow-Gewaltsames-Eindringen-in-Wohnungen-ist-eine-schwere-Straftat?open&ccm=300040790;%20ähnlich:%20https://www.welt.de/politik/deutschland/article158636605/Haertere-Strafen-fuer-Einbrecher-wenn-man-sie-fasst.html](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Malchow-Gewaltsames-Eindringen-in-Wohnungen-ist-eine-schwere-Straftat?open&ccm=300040790;%20ähnlich:%20https://www.welt.de/politik/deutschland/article158636605/Haertere-Strafen-fuer-Einbrecher-wenn-man-sie-fasst.html) [31.07.2020].
- GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2018). Immer öfter Angriffe auf Polizistinnen und Polizisten. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei*, 11, 29-30. Verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201811/\\$file/DP\\_2018\\_11.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201811/$file/DP_2018_11.pdf) [31.07.2020].
- Görgen, Thomas & Hunold, Daniela (2019). Gewalt durch und gegen Polizistinnen und Polizisten. In Dieter Kugelmann (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte* (S. 121-135). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Groß, Hermann (2006). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In Bernhard Frevel, Hans-Joachim Asmus, Carsten Dams, Hermann Groß & Karl Liehl (Hrsg.), *Politikwissenschaft – Studienbuch für die Polizei* (S. 45-102). Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur.
- Hassemer, Winfried (1989). Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 9 (12), 553-559.

- Junge Gruppe der Gewerkschaft der Polizei (2011). *Auch Mensch. Polizei im Spannungsfeld*. Verfügbar unter:  
[http://www.auchmensch.de/assets/downloads/AuchMensch2017\\_Die\\_Kampagne.pdf](http://www.auchmensch.de/assets/downloads/AuchMensch2017_Die_Kampagne.pdf) [31.07.2020].
- Kießling, Andrea (2013). Die Verschärfung des Ausweisungsrechts als symbolisches Mittel gegen extremistische Bestrebungen – dargestellt am Beispiel der Salafisten. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 8 (2), 45-52.
- Kraushaar, Nina & Behr, Rafael (2014). „Was Gewalt ist, bestimmen wir!“ – Die Rolle der Polizei-Gewerkschaften bei der Konstruktion polizeilicher Wirklichkeit. In Bernhard Frevel & Hermann Groß (Hrsg.), *Polizei und Politik. Empirische Polizeiforschung XVII* (S. 52-77). Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Kunz, Karl & Singelstein, Tobias (2016). *Kriminologie*, 7. Aufl., Bern: Haupt.
- Lange, Hans-Jürgen (2000). Netzwerke im Politikfeld Innere Sicherheit. In ders. (Hrsg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland* (S. 235-256). Opladen: Leske u. Budrich.
- Lange, Hans-Jürgen (2006). Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit. In Reimund Zohnhöfer & Manfred Schmidt (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 87-112), Wiesbaden: VS Verlag.
- Limmer, Hans (1981). *Die deutsche Gewerkschaftsbewegung*, 10. Aufl. München: Olzog.
- Malchow, Oliver (2015). *Brief an Herrn Bundesjustizminister Maaß „Gesetzesinitiative des saarländischen Justizministers zum besseren Schutz von Polizeibeamten“*. Gewerkschaft der Polizei. Verfügbar unter:  
[https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE\\_GdP\\_fordert\\_115\\_gegen\\_uebergreifung\\_auf\\_Polizisten/\\$file/150327JuMiBundMaas.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_GdP_fordert_115_gegen_uebergreifung_auf_Polizisten/$file/150327JuMiBundMaas.pdf) [31.07.2020].
- Maysenhölder, Fabian (2009). *Gewalt gegen Polizisten nimmt zu*. ntv. Verfügbar unter:  
<https://www.n-tv.de/politik/Gewalt-gegen-Polizisten-nimmt-zu-article470457.html> [31.07.2020].
- Mihalic, Irene (2017). Die Entstehung von Sicherheitsgesetzen im Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit. In Jürgen Stierle, Dieter Wehe & Helmut Siller (Hrsg.), *Handbuch Polizeimanagement. Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis* (S. 67-90), Wiesbaden: Springer Gabler.
- Möllers, Martin (Hrsg.) (2018). *Wörterbuch der Polizei*, 3. Aufl. München: C.H. Beck.
- Müller, Henning Ernst (2017). Stellungnahme zum Gesetzesvorhaben „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften“. Verfügbar unter:  
<https://www.bundestag.de/resource/blob/499236/16b128a08cd347480cbe33a15344730d/mueller-data.pdf>
- Nothen, Stefan (2003). Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei. In Hans Jürgen Lange (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit* (S. 337-357). Wiesbaden: VS Verlag.
- Remeke, Stefan (2005). *Gewerkschaften und Sozialgesetzgebung. DGB und Arbeitnehmerschutz in der Reformphase der sozialliberalen Koalition*. Essen: Klartext.
- Reuter, Manfred (2016). *Polizeigewerkschaften in der „Deutschen Demokratischen Republik“*. Berlin: LIT.
- Sarcinelli, Ulrich (1987). *Symbolische Politik und politische Kultur*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sarcinelli, Ulrich (2010). *Strategie und politische Kommunikation*. In Joachim Raschke & Ralf Tils (Hrsg.), *Strategie in der Politikwissenschaft* (S. 267-300). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schiemann, Anja (2017). Das Gesetz zur Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften. *Neue Juristische Wochenschrift*, 70 (26), 1846-1849.
- Schwab-Trapp, Michael (2002). *Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel. 1991–1999*. Leverkusen: Leske + Budrich.
- Singelstein, Tobias (2014). Sieben Thesen zu Entwicklung und Gestalt des Strafrechts. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 34 (1-2), 321-329.
- Singelstein, Tobias & Puschke, Jens (2011). Polizei, Gewalt und das Strafrecht. *Neue Juristische Wochenschrift*, 64 (48), 3473-3477.
- Spiegel Online (2010). *Amokschützin erstickte Sohn mit Plastiktüte*. Verfügbar unter:  
<https://www.spiegel.de/panorama/justiz/loerrach-amokschuetzin-ersticke-sohn-mit-plastiktueten-a-718676.html> [31.07.2020].

- Spiegel Online (2010a). *Der Staat muss Härte zeigen*. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/gewalt-gegen-polizisten-der-staat-muss-haerte-zeigen-a-726906.html> [31.07.2020].
- Spitzer, Cordula (2016). *Persönlichkeitsschutz von Amtsträgern. Zur Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten*. Stuttgart u.a.: Boorberg.
- Süddeutsche Zeitung (2017). *Höhere Strafen für Attacken auf Polizei bleiben umstritten*. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/innere-sicherheit-hoehere-strafen-fuer-attacken-auf-polizei-bleiben-umstritten-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160615-99-314531> [31.07.2020].
- Süddeutsche Zeitung (2017a). *Eine richtige „Watschn“ für die Münchner Polizei*. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/urteil-am-menschengerichtshof-watschn-fuer-die-muenchner-polizei-1.3743073> [31.07.2020].
- Süddeutsche Zeitung (2019). *Kennzeichnungspflicht für Polizisten ist rechtmäßig*. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/panorama/polizei-kennzeichnungspflicht-fuer-polizisten-ist-rechtmassig-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190926-99-39752> [31.07.2020].
- Thinnes, Birgit (2014). *Wege aus der Anonymität des Staates. Ein kriminologisch-empirischer Beitrag zur Kennzeichnungspflicht der Polizei*. Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Voß, Jochen (2007). *Symbolische Politik im Wahlkampf: eine vergleichende Analyse der Bundestags-Wahlkämpfe 1998 und 2002 von CDU und SPD*. Marburg: Tectum-Verlag.
- Wollinger, Gina, Dreißigacker, Arne, König, Alicia & Bliesener, Thomas (2017). *Wissenschaftliche Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 18/123259)*. Verfügbar unter: [https://kfn.de/wp-content/uploads/2017/06/Stellungnahme\\_KFN\\_WED\\_18-12359.pdf](https://kfn.de/wp-content/uploads/2017/06/Stellungnahme_KFN_WED_18-12359.pdf) [31.07.2020].
- Wollinger, Gina & Jukschat, Nadine (2017). *Reisende und zugereiste Täter des Wohnungseinbruchs*. Verfügbar unter: [https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/FB\\_133.pdf](https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/FB_133.pdf) [31.07.2020].
- ZDF (2019). *Polizisten wehren sich – Kennzeichnungspflicht vor Gericht*. Verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/polizisten-wehren-sich-kennzeichnungspflicht-vor-gericht-100.html> [31.07.2020].
- Ziegler, Jean Pierre (2019). *Studie zu mutmaßlicher Polizeigewalt. Schlechter Umgang*. Spiegel Online. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizeigewalt-kommentar-zur-bochumer-studie-schlechter-stil-a-1286495.html> [31.07.2020].
- Zöller, Mark (2015). *Neue Straftatbestände zum Schutz vor Gewalt gegen Polizeibeamte? Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik, 10 (5), 445-455.*

### *Anschriften der Autoren:*

Dr. Jan Fährmann, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin), Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin, E-Mail: Jan.Faehrmann@hwr-berlin.de.

Prof. Dr. Hartmut Aden, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin), Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin, E-Mail: Hartmut.Aden@hwr-berlin.de.

Alexander Bosch, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin), Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin, E-Mail: Alexander.Bosch@hwr-berlin.de.