



SACHSEN

**SPD**

# Expertenkommission Innere Sicherheit

- Abschlussbericht -



## Ziele, Arbeitsweise und Mitglieder der Kommission

Ende 2016 wurde durch den SPD-Landesvorsitzenden, den stellvertretenden Ministerpräsidenten Martin Dulig, in Sachsen die Expertenkommission „Innere Sicherheit“ ins Leben gerufen.

Ziel der Kommission war es, konkrete Vorschläge vorzulegen, wie die Institutionen der Inneren Sicherheit, insbesondere Polizei, Verfassungsschutz und Justiz ihre Arbeit in Sachsen verbessern können. Die Kommission konnte dabei an die Vorschläge früherer Kommissionen anknüpfen, insbesondere an den Bericht der Expertenkommission vom 20. Februar 2013 über die Untersuchung und Evaluierung der Arbeitsabläufe und –strukturen des Landesamtes für Verfassungsschutz, den Bericht zur Evaluierung des Reformprozesses im Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen vom 26. März 2015, den Abschlussbericht der Fachkommission zur Evaluierung der Polizei in Sachsen vom 14. Dezember 2015 und den am 24. Januar 2017 vorgelegten Bericht der Expertenkommission „Polizeiliche Ermittlungsarbeit und Strafvollzug bei terroristischen Selbstmordattentätern am Fall Albakr“.

Schon die Zahl der Kommissionen in wenigen Jahren dokumentiert, dass es Probleme und Reformbedarf bei der Ausgestaltung der Inneren Sicherheit gibt, wobei dies kein alleiniges Problem in Sachsen ist, sondern ähnlich für andere Bundesländer und den Bund gilt.

Die Kommission hat in Sitzungen vom Januar bis zum Dezember 2017 getagt. Mitglieder der Kommission waren Prof. Dr. Gisela Färber, Herr Rainer Lips, Herr Hagen Husgen, Herr Torsten Scheller, Herr Wolfgang Gunkel, Herr Roland Börner, Frau Vera Juncker, Herr Roland Fleischer, Herr Harald Baumann-Hasske, Herr Albrecht Pallas und Dr. Ehrhart Körting. Die Kommission hat zur Vorbereitung ihrer Sitzungen Unterarbeitsgruppen für Polizeiaufgaben, Polizeiorganisation, Verfassungsschutz und Justiz eingesetzt. Hierzu leisteten auch Nichtkommissionsmitglieder beratende Hilfestellung, so insbesondere zum Verfassungsschutz der frühere Präsident des Bundesamtes Heinz Fromm und zum Justizbereich Prof. Dr. Dr. Christian Pfeiffer.

Zu den Polizeiaufgaben hat die Kommission am 19. Juli 2017, zum Verfassungsschutz am 1. September 2017 und zur Justiz am 8. November 2017 Zwischenberichte vorgelegt, die mit kleineren Fortschreibungen in den Schlussbericht übernommen worden sind.

Organisiert wurde die Arbeit der Kommission durch Mitarbeiter/innen der Landesgeschäftsstelle der SPD in Dresden, bei denen ich mich für begleitende Technik, Terminabstimmung, Protokollführung und Textbearbeitung im Namen aller Kommissionsmitglieder herzlich bedanke. Der jetzt vorgelegte Schlussbericht ist Teamwork und hat viele Väter und Mütter.

Der Schlussbericht wird dem SPD-Landesverband Sachsen und der Öffentlichkeit vorgelegt.

Dresden, 24. Januar 2018

**Dr. Ehrhart Körting**

Sprecher der Expertenkommission

# I. Inhaltsverzeichnis

I.	Empfehlungen zur Polizei in Sachsen	4
1.	Entwicklung der Aufgaben und Rahmenbedingungen der sächsischen Polizei	4
1.1.	Aufgaben der sächsischen Polizei	5
1.1.1.	Gefahrenabwehr	5
1.1.2.	Kriminalitätsbekämpfung	7
1.1.3.	Verkehrspolizeiliche Aufgaben	9
1.1.4.	Polizeiliche Prävention	12
1.2.	Personalwirtschaftliche Maßnahmen für die sächsische Polizei	15
1.2.1.	Verantwortungskultur in der Polizeiführung	15
1.2.2.	Aus- und Fortbildung	17
1.2.3.	Besoldungs- und Dienstrecht	19
1.2.4.	Maßnahmen des Personal- und Verwaltungsmanagements	20
1.3.	Mitarbeiter/innenbeteiligung /Personalvertretungsrecht	20
1.4.	Stellenentwicklung	22
II.	Empfehlungen zum Verfassungsschutz in Sachsen	30
Zu 2.1.:	Beibehaltung einer eigenen sächsischen Verfassungsschutzbehörde	32
Zu 2.2.:	Einbettung des Landesamts als Abteilung im Staatsministerium des Innern	33
Zu 2.3.:	Verbesserung der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden untereinander	34
Zu 2.4.:	Zusammenarbeit auf Landesebene	35
Zu 2.5.:	Gesetzliche Regelungen zum Einsatz von verdeckten Ermittler/innen und Vertrauensleuten und zur längerfristiger Observation	35
Zu 2.6.:	Parlamentskontrolle	37
Zu 2.7.:	Unterrichtung der Öffentlichkeit	38
III.	Empfehlungen zur Justiz in Sachsen	40
3.1.	Gerichte und Staatsanwaltschaften	40
3.1.1.	Kommunikation der Ermittlungsbehörden und Gerichte	40
3.1.2.	Opferschutz und Zeugenschutz	40
3.1.3.	Rechtsradikalismus	41
3.1.4.	Verfahrensdauer in Strafverfahren	41

3.1.5	Sicherstellung der Strafjustiz beim künftigen Ruhestand vieler Richter/innen	44
3.1.6	Ermittlung der Rückfallquoten von Straftäter/innen als Qualitätsmesser der Strafverfolgung und des Strafvollzugs	45
3.2	Strafvollzug	46
3.2.1	Verstärkung des offenen Vollzugs	47
3.2.2	Ersatzfreiheitsstrafe	47
3.2.3	Migration	48
3.2.4	Senkung der Rückfallquote	49

# I. Empfehlungen zur Polizei in Sachsen

## 1. Entwicklung der Aufgaben und Rahmenbedingungen der sächsischen Polizei

Im Jahr 2008 betrug die Gesamtstellenausstattung der sächsischen Polizei 14.857 Stellen. Die Zahl sank bis 2015 auf 13.042 Stellen.

Der Stellenabbau wurde zum einen mit einem Benchmark mit den westdeutschen Flächenländern begründet. Zum anderen wurden sinkende Kriminalitätszahlen aufgrund der demografischen Entwicklung erwartet. Im Einzelnen ergeben sich die Zahlen und Begründungen aus dem Abschlussbericht der Fachkommission zur Evaluierung der Polizei des Freistaates Sachsen vom 14.12.2015 (Drucksache 6/4630 des Sächsischen Landtags).

Die Kriminalitätsentwicklung hat diese früheren Prognosen nicht bestätigt. Entgegen früheren Annahmen sind die Straftaten insgesamt von 295.817 seit dem Jahr 2008 nicht gesunken, sondern (darauf weist auch der zitierte Abschlussbericht hin) auf 327.196 im Jahr 2014 gestiegen.

Durch die jetzige Staatsregierung (CDU/SPD) wurde deshalb rückwirkend zum 1. Januar 2015 der weitere Stellenabbau gestoppt und ein Bedarf von ca. 1.000 zusätzlichen Stellen ermittelt. Derzeit erfolgt der Ausbau der Ausbildungsinfrastruktur in den Laufbahngruppen 1.2 (ehem. mittlerer Dienst) und 2.1. (ehem. gehobener Dienst). Die Zahl der Einstellungen steigt auf insgesamt 700 Stellen pro Jahr ab 2018. Die zusätzlichen 1.000 Polizeibeamte sollen bis 2024 ausgebildet werden.

Die Expertenkommission Innere Sicherheit hat noch einmal die von der Polizei zu erledigenden Aufgaben der Gefahrenabwehr, der Kriminalitätsbekämpfung, der Verkehrspolizei und der Polizeilichen Prävention untersucht.

Damit die sächsische Polizei ihre Aufgaben zufriedenstellend erfüllen kann, benötigt sie gute Rahmenbedingungen. Die Expertenkommission hat deshalb besonderes Augenmerk auf die Führungskultur, die Aus- und Weiterbildung und die Stellenentwicklung gelegt.

Die vielfältigen Aufgaben der sächsischen Polizei können in der notwendigen Qualität ausschließlich mit leistungsstarkem, motiviertem, eigenem und ausreichendem Polizeipersonal erfüllt werden. Dazu gehört eine Beteiligung der Mitarbeiter/innen und eine Entwicklungsmöglichkeit für die einzelnen Mitarbeiter/innen.

## 1.1. Aufgaben der sächsischen Polizei

### 1.1.1. Gefahrenabwehr

Schwerpunkt der Gefahrenabwehr ist die Gewährleistung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger.

Zur Erfüllung dieser Hauptaufgabe müssen

- die Anpassung an die neuen Gegebenheiten (Demografie, Migration, außen- und innenpolitische sowie gesellschaftliche und technologische Entwicklungen, neue Kriminalitätsphänomene und Gefahrensituationen),
- die Bürgernähe und Orientierung auf das Gemeinwesen,
- die Vermeidung/ Verhinderung möglicher Gefahren bereits im Vorfeld durch die Behörden (u. a. Polizei) und
- die Möglichkeit der Vorbeugung von Straftaten/Ordnungswidrigkeiten

gewährleistet werden.

Dazu muss eine verstärkte Konzentration auf Gefahrenabwehr, vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung und Einsatzbewältigung erfolgen.

#### Polizeipräsenz und Eingreifen in Notfällen

Die Gefahrenabwehr ist als Aufgabe am intensivsten mit dem Polizeibild in der Bevölkerung verbunden. Der durch den Stellenabbau und die letzte Strukturreform Polizei Sachsen 2020 verursachte und verstärkte Trend hin zur Auftragspolizei hat Regionen in Sachsen mit dem Eindruck zurückgelassen, die Polizei/der Staat ziehe sich zurück. Der Streifendienst ist die Hauptkraft für die Gefahrenabwehr im Alltag. Er benötigt neben der Auftragsbearbeitung auch die erforderliche Zeit für anlasslose Streifenfahrten, für allgemeine Verkehrs- und verdachtsunabhängige Kontrollen etc. In Sachsen gibt es Gebiete, in denen die Entfernung zum nächsten Polizeirevier so groß ist, dass bei Notfällen ein rechtzeitiges Eingreifen von Vollzugsbediensteten unwahrscheinlich ist. Dies gilt in erhöhtem Maße zur Nachtzeit, in der Polizeiposten nicht besetzt sind. Zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in Sachsen gehört auch eine flächendeckende Verfügbarkeit von Polizeikräften im Notfall. Daher muss im Rahmen der Standortkonzeption geprüft werden, ob der Abdeckungsgrad durch geeignete Maßnahmen erhöht werden kann. Die Aspekte der Gefahrenabwehr und der Polizeipräsenz sind in allen Teilen Sachsens zu stärken.

Die Expertenkommission Innere Sicherheit empfiehlt, einen Teil der jetzt bereits vorgesehenen zusätzlichen Anzahl von 1000 Stellen dazu zu nutzen, insbesondere in den Polizei-

direktionen und Polizeirevieren, flächendeckend die Polizeikräfte zu erhöhen. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Streifendienst zu.

### Bürgerpolizei

Zum Erhalt eines positiven Polizeibildes, eines intensiven einsatzunabhängigen Kontakts zur Bevölkerung und zur Erlangung zahlreicher Informationen über gesellschaftliche Entwicklungen in den sächsischen Regionen unterhalb der Schwelle von strafbarem Handeln sind insbesondere die Bürgerpolizist/innen prädestiniert.

Aktuell leisten in den Polizeidirektionen weniger Bürgerpolizist/innen Dienst als nach Stellenplan vorgesehen. In unterschiedlicher Ausprägung werden die Bürgerpolizist/innen zur Unterstützung der Dienstgruppen der Polizeireviere oder anderer Organisationseinheiten herangezogen, weshalb ihre originären Aufgaben nur teilweise erfüllt werden.

**Die Expertenkommission empfiehlt, die Bürgerpolizist/innen entsprechend ihrer Aufgaben einzusetzen und gegebenenfalls die Anzahl zu erhöhen. Auf einen fachfremden Einsatz zur Unterstützung des Streifendienstes bzw. anderer Organisationseinheiten durch die Bürgerpolizist/innen sollte zukünftig weitgehend verzichtet werden.**

### Einsatzeinheiten bei Bereitschaftspolizei und in den Polizeidirektionen

Bei Großereignissen oder Geschehnissen, mit denen die Regelstrukturen überfordert sind, braucht es ausreichend geschlossene Einsatzeinheiten in der Bereitschaftspolizei bzw. in den Polizeidirektionen. Die Entwicklung in den letzten Jahren ist geprägt von einem erhöhten Aufkommen von Großereignissen und Versammlungslagen. Waren in 2010 noch 1215 Versammlungen in Sachsen abzusichern, erhöhte sich die jährliche Zahl der Versammlungen bis 2016 auf 2979. Auch in Zukunft dürfte mit einem dauerhaft erhöhten Aufkommen an Versammlungen zu rechnen sein. Die Fachkommission Polizei hat in ihrem zitierten Abschlussbericht bereits einen Ausbau der Bereitschaftspolizei vorgeschlagen. Nach eigenen Wünschen der Bereitschaftspolizei sollten 500 Stellen (das entspricht drei Hundertschaften) ausgebaut werden.

**Die Expertenkommission sieht entsprechend dem Abschlussbericht der Fachkommission Polizei und entsprechend den Berechnungen der Bereitschaftspolizei bei der Bereitschaftspolizei den Bedarf für zusätzliche Hundertschaften.**

Um auf ein erhöhtes Kriminalitätsaufkommen und Gefahrenbrennpunkte in regionalen Bereichen schnell reagieren zu können, kann auch ein Ausbau der Einsatzeinheiten der Polizeidirektionen als zentrale Kräfte der Schutzpolizei vorgesehen werden. Insbesondere erscheint in regionalen Bereichen, in denen der Einsatz der Bereitschaftspolizei aufgrund der Entfernung schwierig ist, wie in Bautzen, das Vorhalten von Einsatzeinheiten erforderlich.



### 1.1.2. Kriminalitätsbekämpfung

Eine Hauptaufgabe der Polizei ist die Kriminalitätsbekämpfung, ob vorbeugend oder aufklärend. Das Zurückdrängen von Kriminalitätsschwerpunkten und die Verhinderung von Straftaten ist elementar für die objektive und subjektive Sicherheit und für den Erhalt des Rechtsfriedens. Die Strafverfolgung durch Polizei und Staatsanwaltschaft ist zunehmend im Kontext der bundesdeutschen und europäischen Sicherheitsarchitektur zu betrachten.

Die sächsische Polizei hat einerseits die Aufgabe gem. § 1 SächsPolG Straftaten zu verhindern und andererseits nach der StPO als Ermittlungsbehörde der Staatsanwaltschaft Straftaten aufzuklären. Demzufolge ist Kriminalitätsbekämpfung Aufgabe der gesamten Polizei, für leichte Kriminalität bei der Schutzpolizei und für mittlere und schwere Kriminalität bei der Kriminalpolizei.

Die Polizei muss sich auf die gesellschaftliche Entwicklung und auf die damit im Zusammenhang stehenden neuen oder sich verändernden Kriminalitätsfelder einstellen. Dazu zählt insbesondere das Phänomen „Cybercrime“. Anhand der Kriminalitätsstatistik im Freistaat Sachsen wird die Bedeutung der Tatmittel Internet, weitere Datennetze oder informationstechnische Systeme sichtbar, was sich vor allem in den Deliktbereichen Computerbetrug, Betrug mit Zugangsberechtigung zu Kommunikationsdiensten, Täuschung im Rechtsverkehr und Computersabotage zeigt.

Die Entwicklung der Jahre 2008 bis 2014 ist gekennzeichnet von einem leichten Absinken der Aufklärungsquote (AQ). Dabei unterscheiden sich sowohl die Polizeidirektionen als auch die unterschiedlichen Deliktgruppen voneinander. So sinkt die Aufklärungsquote im Bereich der Einbruchs- und Diebstahlsdelikte insgesamt, während bei den Kfz-Diebstählen durchaus Erfolge erzielt werden können. Durch die Migrationsbewegung der letzten Jahre und die damit verbundenen ausländerrechtlichen Verstöße wird das Gesamtbild sogar noch mehr verzerrt. Rechnet man diese Verstöße (mit fast 100% AQ) heraus, ist die AQ sogar noch weiter gesunken.

#### **Die Expertenkommission Innere Sicherheit empfiehlt zur Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung:**

- Die fachlichen Standards für die Kriminalitätsbekämpfung sind landesweit und fortlaufend an aktuelle Entwicklungen und Schwerpunkte sowie den Stand der Technik anzupassen. Dies betrifft den gesamten Prozess des Ermittlungsverfahrens vom ersten Angriff über die Struktur der Ermittlungen bis hin zur Erstellung einer **(papierlosen) Ermittlungsakte** für die Staatsanwaltschaft. Mittelfristig sollten alle Ermittlungsergebnisse der Polizeiarbeit in digitalisierter Form erfasst und an die Staatsanwaltschaft weitergegeben werden. Auch bei der Staatsanwaltschaft ist eine papierlose Weiterbearbeitung der Ermittlungsakte anzustreben.
- Eine **Grundversorgung mit kriminaltechnischen Dienstleistungen** darf nicht nur auf Ballungsräume beschränkt sein. Grundversorgung muss auch im ländlichen

Raum ermöglicht werden. Nicht an jedem Polizeistandort können Kriminaltechniker/innen mit entsprechender Ausrüstung vorgehalten werden. Zur Kompensation sollten gerade an Standorten in der Fläche gezielt **Beamt/innen des Streifendienstes besonders qualifiziert und ausgestattet** werden, um diese Lücken zu schließen. Dadurch kann die Grundlage geschaffen werden, dass die Kriminaldienste (KD) und Kriminalpolizeiinspektionen (KPI) auch Verfahren der sogenannten Alltags- oder Massenkriminalität (z.B. einfache Einbrüche oder Diebstähle) ausermitteln können.

- In den nächsten 10 bis 15 Jahren gehen die letzten Kriminalisten der sächsischen Polizei mit eigenständigem Kriminalistikstudium in den Ruhestand. Dies bedeutet einen Verlust von Fachwissen für die Polizei. Durch entsprechende organisatorische Konzepte, explizite Aufträge und zeitliche Ressourcen muss der **Wissenstransfer von den erfahrenen Kriminalist/innen an die Jungen** organisiert werden.
- Gleichzeitig müssen Konzepte entwickelt werden, wie im Rahmen von Fachschul- ausbildung oder Fachhochschulstudium eine **stärkere Spezialisierung in Richtung des Dienstzweiges Kriminalpolizei** erfolgen kann. Durch die damit verbundene tiefere Befassung mit Kriminologie und Kriminalistik könnte der Verlust an Fachwissen für die Kriminalpolizei ausgeglichen werden.
- Bezüglich neuer Kriminalitätsfelder (z. B. Cybercrime) muss neben der polizeiinter- nen Aus- und Fortbildung auch eine **Kooperation auf nationaler und internatio- naler Ebene** erfolgen. Entsprechend sind hochqualifiziertes Personal und notwen- dige Ressourcen (z. B. Technik) sicherzustellen.
- Der sächsische Weg der Gründung des „**Cyber**“-**Kriminalitätsdienstes und die Kooperation mit der Hochschule Mittweida (FH)** zur Gewinnung von Fachinfor- matiker/innen ist richtig und sollte konsequent fortgesetzt werden.
- Die Beschaffung und Wartung **polizeilicher IT** bindet viele finanzielle Ressourcen. Deshalb ist zu prüfen, ob die **Bundesländer in der Sicherheitskooperation Cy- bercrime in diesem Bereich stärker zusammenarbeiten** können.

### 1.1.3. Verkehrspolizeiliche Aufgaben

Die verkehrspolizeiliche Arbeit ist eine Kernaufgabe der Polizei. Die Verkehrssicherheitsarbeit ist gleichrangig mit der Kriminalitätsbekämpfung und der Bewältigung des Einsatzgeschehens zu sehen. Die Sicherstellung von Kompetenz und der dazu notwendigen Rahmenbedingungen (Struktur, Standorte und Personal) sind damit unausweichliche Grundvoraussetzungen zur Erledigung der Aufgaben auf hohem Niveau.

Dennoch ist die Verkehrssicherheitsarbeit eine fachübergreifende Aufgabe, bei der alle beteiligten Akteure und Ebenen effektiv zusammenarbeiten müssen. Im Freistaat Sachsen ist das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr für das Verkehrssicherheitsprogramm verantwortlich, welches alle Fachbereiche verknüpft und letztmalig 2013 aktualisiert wurde. Eine kontinuierliche Fortschreibung ist sinnvoll. Die Zusammenarbeit muss aber auch zwischen der kommunalen Ebene und den Dienststellen der Polizei erfolgen.

Die sächsische Polizei hat u. a. in folgenden Schwerpunkten ihren Beitrag zu leisten:

- Verkehrsunfallaufnahme
- Verkehrsunfallbearbeitung/-ermittlung
- Verkehrsunfallanalyse als Beitrag zur Entwicklung von Verkehrssicherheitskonzepten
- Verkehrsüberwachung und Verfolgung von Verkehrsverstößen
- Streifendienst Autobahn
- Ermittlungsarbeit
- Verkehrsprävention
- Mitwirkung bei der Verkehrsraumgestaltung, einschließlich Verkehrsregelung und Verkehrslenkung
- Mitwirkung in Unfallkommissionen

Daraus wird ersichtlich, dass Verkehrssicherheitsarbeit nicht nur Aufgabe der sächsischen Polizei ist. So ist z. B. Verkehrsprävention eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, an der viele staatliche und gesellschaftliche Akteure mitwirken, insbesondere die Kommunen, der Deutsche Verkehrssicherheitsrat (DVR) und die sächsische Verkehrswacht.

**Die Expertenkommission Innere Sicherheit empfiehlt für die bessere Organisation und Sicherstellung der verkehrspolizeilichen Arbeit der sächsischen Polizei, die**

bisherige Entwicklung mit wissenschaftlicher Unterstützung durch die Hochschule der sächsischen Polizei zu analysieren, entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen und die folgenden kurz- bzw. mittelfristigen Maßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung festzulegen und umzusetzen:

- Die **verkehrspolizeilichen Aufgaben der Polizeidirektionen sollten in einer Organisationseinheit konzentriert werden**. So könnte die frühere Organisationseinheit für Verkehrsaufgaben wiedereingeführt werden. Die Verkehrsprävention muss als Fachdienst an die Verkehrspolizeiinspektion (VPI) angegliedert werden. Die Bediensteten sind dadurch näher an der Praxis und können schneller auf Schwerpunkte und aktuelle Entwicklungen reagieren.
- Beim derzeitigen Personaleinsatz fehlt es an Personal für die allgemeine Verkehrsüberwachung und damit auch für die erforderlichen Anhaltekontrollen. So haben sich z. B. die Einsatzstunden von ProViDa (Videomeßsystem für Fahrzeuge zur beweissicheren Feststellung von Verkehrsverstößen) oder der Geschwindigkeitsmessgeräte mit Laserpistole (LTI) im Vergleich zu 2009 halbiert. Hier könnte durch einen stärkeren Einsatz der Einsatzgruppen teilweise Abhilfe geschaffen werden. **Die sächsische Polizei benötigt mehr Personal für die Verkehrsüberwachung und -kontrollen.**
- Die Spezifik der verkehrspolizeilichen Arbeit bedarf einer nachhaltigen Personalentwicklungskonzeption und **spezialisierter Aus- und Fortbildung**. Dazu muss das **Fortbildungszentrum im Verkehrsbereich personell besser ausgestattet** werden. Erfahrenes Lehrpersonal geht in den nächsten Jahren in Pension, ohne dass bislang erfahrene Lehrkräfte als Ersatz herangeführt wurden.
- Der **Umfang der verkehrspolizeilichen Aus- und Fortbildung an den Polizeifachschulen** und an der Hochschule der Sächsischen Polizei (FH) muss insbesondere im Praxisteil **erhöht** werden.
- **Die Abgabe von verkehrspolizeilichen Aufgaben an Dritte ist sehr kritisch auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen**. So verleitet z. B. die vereinfachte Abfahrtskontrolle vor der Begleitung von Gefahrgut- und Schwertransporten (GST) die Unternehmen dazu, sich nicht an die Bedingungen und Auflagen des Transportbescheides zu halten. Bei Komplexkontrollen wurden in der Vergangenheit über 80 % der kontrollierten GST bemängelt. In der Konsequenz muss mehr kontrolliert werden. Ansonsten wird aus der vermeintlichen Entlastung der Polizei eine zusätzliche Belastung.
- **Verkehrsüberwachung** ist Aufgabe der Polizei und der Kommunen. Die Kommunen haben in den letzten Jahren sehr viel Geld in mobile und stationäre Verkehrsüberwachungstechnik investiert. Um den Verkehr zielgerichteter und effizienter zu überwachen, müssen sich Kommunen und Polizei besser abstimmen. **Eine stärkere Konzentration auf Unfall- und Gefahrenstellen** würde die präventive Wirkung der Verkehrssicherheitsarbeit erhöhen. Die Polizei braucht **personelle Ressourcen**,

um auch auf den Bundesautobahnen Verkehrsüberwachung durchführen zu können. Zwischen Polizei und Straßenverkehrsbehörden in allen Ebenen muss überprüft werden, wie im Straßenraum mehr Stellen geschaffen werden, an denen die Polizei die Möglichkeit hat, Fahrzeuge aus dem fließenden Verkehr herauszuziehen.

- **Ausstattung für die Überwachung des gewerblichen Personen-, Güter- bzw. Sachverkehrs muss verbessert werden** (z. B. Fahrzeuge, Schutzkleidung, Software, Auswertesysteme).

Die Umsetzung der verkehrspolizeilichen Aufgaben und Ziele ist nicht nur Ländersache. Im Interesse der Sicherheit der Bürger und einer einheitlichen Vorgehensweise sollten künftig viele Maßnahmen einheitlich im Bundesgebiet (wenn nicht sogar in der Europäischen Union) umgesetzt werden. Diese Vorgehensweise kann zur Verringerung und zum Abbau relevanter Vorgänge führen und damit zur Entlastung des polizeilichen Arbeitsaufkommens beitragen. Dazu werden folgende Vorschläge unterbreitet:

- In der Bundesrepublik Deutschland:
  - Stärkere Nutzung von Sanktionen gegen aggressive Straftäter/innen, z. B. Fahrerlaubnisentzug
  - flächendeckende Einführung und verpflichtende Nutzung von Fahrassistenzsystemen
  - Schaffung einer generellen Auslesemöglichkeit der Polizei nach Unfällen für Datenspuren in der vorhandenen Kfz-Elektronik
  - Einführung bundeseinheitlicher Grundsätze zur Dokumentation von Verkehrsunfällen
  - Einführung einer bundesweiten Standardisierung von Betäubungsmittelkontrollen und Kontrollmitteln
  - Verpflichtende Einführung der Schulung über Arzneimittel in der Fahrschulung und in der Polizeiausbildung
  - Nachhaltige Durchsetzung der Gurtpflicht im Sonderverkehr, z. B. in Bussen
  - Einführung einheitlicher Zuständigkeitsvorschriften für die Überwachung des Sonderverkehrs durch die Polizei
- In Europa
  - Ahndung von Verkehrsverstöße mit unmittelbarer Wirkung im gesamten EU-Gebiet

- Einführung einer europaweiten technischen Regelüberprüfung von Fahrzeugen
- Einführung eines sofort vollziehbaren Fahrverbots für schwerste Verkehrsverstöße mit unmittelbarer Wirkung im EU-Gebiet

#### 1.1.4. Polizeiliche Prävention

Bei der Prävention ist die Polizei ein wichtiger Akteur aller gesellschaftlichen Träger von Präventionsaufgaben. Die polizeiliche Prävention im Freistaat Sachsen nahm seit Mitte der 90er Jahre bundesweit eine führende Rolle ein. So wurde eine Vielzahl sächsischer Präventionsansätze von anderen Bundesländern und einzelnen Polizeipräsidiolen, aber auch von europäischen Nachbarländern übernommen bzw. modifiziert. Beispielhaft darf hier das Präventionsprogramm POLDI mit seinen verschiedenen Komponenten genannt werden, auf dessen Grundlage u. a. in den Bundesländern Hessen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern länderspezifische Konzepte entwickelt wurden. Im Rahmen von POLDI gelang es der sächsischen Polizei, Präventionsanliegen frühzeitig und altersgerecht an verschiedene Zielgruppen heranzutragen.

Neben der inhaltlichen und strukturellen Ausrichtung bildete die spezifische Organisation der polizeilichen Prävention eine wesentliche Voraussetzung für den Gesamterfolg. Über die Fachdienste Prävention in den Polizeidirektionen hinaus wurden ab 2004 in allen Polizeirevieren Funktionsstellen für Präventionssachbearbeiter geschaffen. Die horizontale und vertikale Ausrichtung der Präventionsstruktur, insbesondere aber die Übertragung konkreter Präventionsaufgaben auf die Polizeireviere, ermöglichte eine flexible und zeitnahe Reaktion auf unerwünschte Entwicklungen und konkrete, mit den Präventionspartnern vor Ort abgestimmte Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung.

Mit Stand Juli 2017 sind von dieser bundesweit beispielgebenden Präventionsstruktur nur noch rudimentäre Reste vorhanden. Die ehemals eigenständigen Inspektionen „Prävention/Öffentlichkeitsarbeit“ in allen Polizeidirektionen wurden Ende der 90er Jahre auf die Ebene von Fachdiensten Prävention in den Inspektionen „Zentrale Dienste“ zurückgesetzt. Im Rahmen der Neuausrichtung der Prävention wurden die Fachdienste schließlich zu Fachbereichen umgewandelt und die Funktionsstellen für Präventionssachbearbeiter/innen in den Polizeirevieren ersatzlos gestrichen. Damit fand eine gravierende Entwertung der polizeilichen Prävention statt.

Vom geplanten Stellenabbau auf der Grundlage des Projektes Polizei.Sachsen.2020 war insbesondere der gesamte Bereich der polizeilichen Prävention überdurchschnittlich betroffen. Die Auswirkungen der Personaleinsparungen im Präventionsbereich sollten ab 2015 evaluiert und dem Sächsischen Staatsministerium des Innern (SMI) Ende 2016 vorgelegt werden.

Der beschlossene Rückzug der sächsischen Polizei aus fast allen Bereichen der Präventionsarbeit widerspricht sowohl dem gesetzlichen Auftrag zur Gefahrenabwehr nach dem Sächsischen Polizeigesetz als auch einer zukunftsorientierten Aufgabenauffassung einer modernen Polizeiorganisation.

Das SMI hat mit Stand Juni 2017 zur polizeilichen Prävention im Strategieportal der Polizei Sachsen eine Reihe von allgemeinen Aussagen formuliert. Grundlage dafür bildet das Konzept „Neuausrichtung der polizeilichen Prävention im Freistaat Sachsen“.

Darin werden insbesondere zwei schwerwiegende Veränderungen der polizeilichen Prävention definiert. Dies betrifft zum einen „die Verlagerung von Aufgaben der universellen Prävention bei Vorschulkindern und Grundschulern auf originär Zuständige“, und zum anderen die Durchführung von Präventionsveranstaltungen an weiterführenden Schulen nur noch im Einzelfall.

### **Die Expertenkommission regt an, diese Entscheidungen zu überprüfen und die polizeiliche Präventionsarbeit wieder systematisch auszubauen.**

Kinder und Jugendliche bedürfen aufgrund ihrer nicht abgeschlossenen Sozialisation den besonderen Schutz im Hinblick auf die Aufklärung über verallgemeinerbare Gefährdungssituationen. Die Polizei leistet dazu einen spezifischen Beitrag, der von Dritten nicht adäquat erfüllt werden kann. Bereits jetzt wird die fehlende polizeiliche Präsenz in Kindertagesstätten und Grundschulen von Eltern, Erzieher/innen und Pädagog/innen beklagt. In der Folge zeichnet sich auch eine fortschreitende Distanz zwischen der Polizei und den genannten Zielgruppen ab. Gleichzeitig muss befürchtet werden, dass das bisherige Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten und der Institution Polizei nachhaltig gestört wird.

Der im Strategiepapier genannte Arbeitsansatz „Prävention im Team – PiT“ erscheint zwar im Grundsatz geeignet, Kooperationsbeziehungen zwischen den mit Prävention befassten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen herzustellen. Allerdings ist es in den vergangenen acht Jahren bisher nicht gelungen, über regionale Lösungen hinaus eine landesweite Umsetzung zu gewährleisten. Neben fehlenden organisatorischen Festlegungen durch das SMI sind dafür auch differierende Auffassungen und Schwerpunktsetzungen der regionalen Partner/innen ursächlich.

### **Die Expertenkommission ist darüber hinaus der Auffassung, dass**

- die **Polizei** traditionell über ein **umfangreiches kriminalistisch-kriminologisches Erfahrungswissen** hinsichtlich Motivationen, Hintergründen und Begehungsweisen normabweichenden oder kriminellen Verhaltens verfügt. Dieses Wissen muss sie in geeigneter Form sowohl an gefährdete Bevölkerungsgruppen als auch an Multiplikator/innen **weitergeben**.
- die polizeiliche Prävention ist eine der wenigen Möglichkeiten, frühzeitig, aktiv und



effektiv auf künftige Gefährdungssituationen oder Kriminalitätsentwicklungen einzuwirken.

- die Polizei bereits subjektiv ein ureigenes Interesse hat, als verlässlicher Partner im Kontext der staatlichen Sicherheitsarchitektur wahrgenommen und akzeptiert zu werden.

**Für die künftige Gestaltung der polizeilichen Prävention werden nachfolgend genannte Vorschläge unterbreitet:**

- **Prävention** stellt neben der allgemeinen Gefahrenabwehr, der Einsatzbewältigung, der Kriminalitätsbekämpfung und Verkehrssicherheit wieder **eine gleichberechtigte Säule der polizeilichen Aufgaben** dar.
- Dazu müssen **notwendige Strukturen und Verantwortlichkeiten definiert und installiert werden**. Die Fachbereiche Prävention in den Polizeidirektionen können allenfalls koordinierend tätig sein; die **eigentliche Präventionsarbeit muss in den Polizeirevieren in der Fläche zeit-, orts- und aufgabenorientiert geleistet werden**. Dazu sind in den Dienststellen vor **Ort regionale Präventionsteams** zu bilden.
- Die Polizeireviere müssen in die Lage versetzt werden, die Mehrzahl der polizeilichen Präventionsaufgaben anzubieten und flächendeckend zu gewährleisten.
- Dazu gehören auch der Aufbau und die Gewährleistung einer vertrauensvollen Kommunikation mit allen Schulen im Zuständigkeitsbereich.
- Die **Polizei unterstützt bestehende und initiiert die Bildung regionaler, kommunaler oder lokaler Präventionsgremien**. Durch die „Prävention vor Ort“ können spezifische Präventionserfordernisse frühzeitig erkannt und mit den vorhandenen Ressourcen geeignete Lösungen entwickelt werden.
- Die polizeilichen Präventionsansätze müssen im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Prävention zukünftig **stärker mit den Schwerpunktsetzungen des Landespräventionsrates abgestimmt und koordiniert** werden.
- Die mit Präventionsaufgaben betrauten Polizeibeamten sind aufgrund eines spezifischen Anforderungsprofils auszuwählen und für diese Tätigkeit aus- und fortzubilden.



## 1.2 Personalwirtschaftliche Maßnahmen für die sächsische Polizei

Um die Aufgaben der sächsischen Polizei erfüllen zu können, benötigt sie die dafür notwendigen Rahmenbedingungen.

Dabei ist besonderes Augenmerk auf die Führungskultur, die Aus- und Weiterbildung und auf das Besoldungs- und Dienstrecht bzw. Arbeits- und Tarifrecht zu legen.

An erster Stelle steht die Forderung nach leistungsstarkem, motiviertem, eigenem und ausreichendem Personal.

### 1.2.1. *Verantwortungskultur in der Polizeiführung*

Der Erfolg der Gesamtorganisation Polizei hängt maßgeblich von der Arbeit der Führungskräfte ab. Die sächsische Polizei hat Nachholbedarf bei ihrer Führungskultur. Die viel diskutierten Einzelfälle der vergangenen Monate lassen sich zum Großteil auf diesen Umstand zurückführen.

Dabei muss festgestellt werden, dass viele Führungskräfte der Laufbahngruppen 2.1 und 2.2 ein mitarbeiterorientiertes und gesellschaftlich modernes demokratisches Selbstverständnis mitbringen. Diese positiven Ansätze reichen aber nicht aus. Sie können sich in der Gesamtorganisation nicht entfalten oder gehen unter. Es fehlt an den richtigen Rahmenbedingungen.

Eine gute Führung des Personals ist ein wesentlicher Faktor zur Realisierung der polizeilichen Aufgaben. Aus Sicht der Expertenkommission muss das Prinzip des kooperativen Führungssystems wieder reale Grundlage des Handelns aller Führungskräfte sein.

Aus Sicht der Expertenkommission Innere Sicherheit zeichnet sich eine moderne und auf Kooperation ausgerichtete Führungskultur durch folgende Grundsätze aus:

- Die Polizeiführung braucht ein tiefes Selbstverständnis, dass die Polizei als Trägerin des staatlichen Gewaltmonopols auch Hüterin der Demokratie ist. Grundlage des polizeilichen Handelns ist das Grundgesetz.
- Dazu gehört eine Gleichbehandlung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Der Vorwurf, die Polizei sei auf dem rechten Auge blind, stimmt nicht. Allerdings ist festzustellen, dass insbesondere beim Einsatz gegen Rechtsextremismus, unzureichend zwischen verschiedenen Akteuren differenziert wird. So bekommen bspw. demokratisch gesinnte Demonstrationsbündnisse schnell das Label "links" oder sogar "linksextrem" aufgedrückt. Dies beeinflusst natürlich mit der Zeit den Blick der Polizei auf diese Gruppen und führt zu o.g. Eindruck. Es ist Aufgabe der Polizeiführung und der Leitung durch das SMI, rechtsgerichtete extremistische Gruppen in gleicher Weise zu bekämpfen, wie linksextreme Gruppierungen.

- Es braucht eine Fehlerkultur, die Probleme offen benennt und Verantwortung für Fehlentscheidungen übernimmt.
- Getroffene Führungsentscheidungen müssen, gerade wenn sie unpopulär sind, den Beschäftigten gründlich und transparent erklärt werden.
- Das kooperative Führungssystem muss über die theoretische Vermittlung in der Führungslehre hinaus wieder konsequent in der Organisation gelebt werden. Das gilt ebenso für die Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit, welche dringend in einem partizipativen Prozess in der Gesamtorganisation überarbeitet und modernisiert werden müssen.

Die positiven Beispiele bei den Führungskräften sollen wieder viel stärker als positive Vorbilder für die unteren Ränge wirken können. Dazu zählen auch ein Rollenverständnis und eigene Motivation um Verantwortung für eigene Entscheidungen zu übernehmen. Um das zu erreichen bedarf es ermutigender Rahmenbedingungen und einer viel stärkeren Unterstützung durch das Spitzenpersonal. In diesem Prozess haben Aus- und Fortbildung eine große Bedeutung.

**Die Expertenkommission schlägt daher im Hinblick auf eine Verbesserung der Führungskultur Folgendes vor:**

- **Führungsaus- und -fortbildung** sind gerade im Hinblick auf gesellschaftliche Bildung und Berufsethik auch für den gehobenen Dienst **stark auszubauen**.
- Führungskräfte sollen **bessere Möglichkeiten und Ressourcen** bekommen, **aktuelle fachliche oder gesellschaftliche Themen adäquat aufzugreifen** und mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern reflektieren zu können.
- Um den Zusammenhalt zwischen den Laufbahnen zu stärken, sind **gemeinsame Fortbildungen** wünschenswert.
- Um die **Zusammenarbeit zwischen Polizei und Justiz** und anderen Sicherheitsbehörden zu verbessern, schlagen wir auch hier **gemeinsame Informations- und Fortbildungsveranstaltungen** vor.
- Ein **Führungskräfte**training auf Grundlage aktueller Führungskonzepte muss wesentlicher Bestandteil der Aus- und Fortbildung für Führungskräfte sein.
- **Länderübergreifende (auch internationale) Hospitationen von Polizeiführer/innen** müssen angesichts notwendiger Verbesserung bei der Zusammenarbeit der Polizeidienststellen des Bundes, der Länder und auf europäischer Ebene **fester Bestandteil der Aus- und Fortbildung** von Führungskräften werden.

### 1.2.2. Aus- und Fortbildung

Auch im Bereich der allgemeinen Aus- und Fortbildung in der sächsischen Polizei gibt es Probleme. Eine Weiterentwicklung ist notwendig. Ein modernes und familiengerechtes Aufstiegs- und Fortbildungsangebot ist für die Attraktivität des Polizeiberufes eine Grundvoraussetzung.

Bereits die Aufstiegsvoraussetzungen sind so restriktiv, dass berufliche Perspektiven stark eingeschränkt sind. Gemeinsam mit einem fehlenden Personalentwicklungskonzept werden diese Probleme mittelfristig zu erheblichen Qualitätseinbußen führen, die sich der Freistaat Sachsen nicht leisten kann.

Rückständige Konzepte und fehlende Inhalte in der Ausbildung durchziehen alle Laufbahngruppen. Besonders schwer wiegt, dass gesellschaftliche Bildung und Berufsethik in der Aus- und Fortbildung auf ein Minimum reduziert wurden.

Regelmäßige Fortbildungen sind nicht vorgesehen und Weiterbildungsurlaube werden fast nie genehmigt.

Wir möchten eine sächsische Polizei, die gut ausgebildet ist und die attraktiv für Bewerberinnen und Bewerber ist, indem sie regelmäßige und qualitativ hochwertige Fortbildungen anbietet und den beruflichen Aufstieg leichter möglich macht.

**Deshalb empfiehlt die Expertenkommission, dass die dienstlichen Rahmenbedingungen der berufsbegleitenden Aus- und Fortbildung verbessert werden, z.B. durch zentrale und dezentrale Fortbildungsvereinbarungen.** Berufsbegleitende Qualifikationen müssen jederzeit möglich sein und der Dienstherr soll dafür die Kosten tragen, wenn ein dienstliches Interesse zu erkennen ist. Sachsen ist neben Bayern das einzige Bundesland, das den Weiterbildungsurlaub noch nicht gesetzlich festgeschrieben hat. Das sollte zügig geändert werden. Dafür braucht es die Mehrheiten im Parlament. Auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Sachsen haben einen Anspruch auf Weiterbildungsurlaub.

**Die Expertenkommission regt an, die Aus- und Fortbildung der Polizei umfassend zu modernisieren und sie zu einem integrierten Konzept lebenslangen Lernens zu verbinden.** Aus- und Fortbildung sind außerdem mit einem Personalentwicklungsmodell zu verbinden, welches die individuelle berufliche Weiterentwicklung der Polizistinnen und Polizisten mit den sich weiterentwickelnden beruflichen Anforderungen moderner Sicherheitspolitik und einem durchlässigen Aufstiegs- und Qualifizierungskonzept über das gesamte Berufsleben zum Ziel hat.

Als Instrumente der Aus- und Fortbildung werden folgende Reformmaßnahmen vorgeschlagen:

- Als zentrales Element modernen lebenslangen Lernens der sächsischen Polizei soll-

te für jede Polizistin und jeden Polizisten ein **individuelles Weiterbildungskonto eingerichtet werden, welches das Recht auf Weiterbildung mit einer Weiterbildungspflicht - auch für die pensionsnahen Jahrgänge - verbindet.**

- Neben polizeifachlichen und rechtlichen Themen müssen gesellschaftliche und ethische Bildungsfragen in diesem Konto angemessen Eingang finden.
- Ebenfalls sind aktuelle Themen flexibel zu berücksichtigen, wie z.B. Fragen interkultureller Kompetenz im Zuge der anstehenden Integrationsaufgaben.
- Es ist außerdem eine berufsbegleitende modulare Aufstiegsfortbildung zu entwickeln (u.a. auch über „Abendschulen“), die in das Weiterbildungskonto eingebracht wird.
- Auch ein Praxisaufstieg sollte in Zukunft nicht mehr ohne ein Mindestmaß an formaler Fortbildung möglich sein. Entsprechende modulare Vorgaben können ebenfalls in das Weiterbildungskonto integriert werden.
- Das modernisierte Weiterbildungskonzept der sächsischen Polizei muss die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zwingend nicht nur berücksichtigen, sondern muss auch geeignet sein, diese zu unterstützen.

■ Eine **Fortbildungspflicht braucht regelmäßige Fortbildungsmöglichkeiten und ausreichende Kapazitäten an entsprechenden Weiterbildungseinrichtungen.**

- Der Kernbereich der erforderlichen **Weiterbildungskapazitäten ist an den sächsischen Polizeiausbildungseinrichtungen** vorzusehen.
- Dafür geeignete **Veranstaltungen** sollten insbesondere auch **dezentral arbeitsplatznah** angeboten werden, wenn dies die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** verbessert.
- Um die personellen Ressourcen der Polizei nicht übermäßig zu belasten, sollten die polizeilichen Aus- und Fortbildungsstätten **stärkere mit externen Bildungsträgern kooperieren.**
- Mit dem gleichen Ziel sollte in Zukunft eine stärkere Kooperation mit anderen externen wissenschaftlichen Einrichtungen angestrebt werden (z. B. die „Zubuchung“ von Lehrveranstaltungen und Studienplätze für die Polizei an Fachhochschulen und Universitäten, u.a. in den Fächern Recht, naturwissenschaftliche Grundlagen, Informations- und Kommunikationstechnik, Politikwissenschaft, Betriebswirtschaftslehre).

- Für eine effiziente Auslastung der vergrößerten Aus- und Fortbildungsressourcen sollte außerdem die Möglichkeit geprüft werden, **an der Hochschule der Sächsischen Polizei besondere kostenpflichtige Ausbildungsgänge für Führungskräfte privater Sicherheitsunternehmen** anzubieten.

### 1.2.3. Besoldungs- und Dienstrecht

Angesichts der demografischen Entwicklung und den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt muss die Polizei mit einer zunehmenden Konkurrenz um potentielle Bewerberinnen und Bewerber durch die Wirtschaft oder andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung rechnen. Eine Erhöhung der Attraktivität bedeutet dabei, den spannenden aber gleichzeitig fordernden Polizeiberuf und die althergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in Einklang zu bringen mit den Werten und Vorstellungen vom Berufsleben der nachkommenden Generationen. Dabei ist eine bessere Vereinbarkeit von Familie ebenso wichtig wie Berücksichtigung unterschiedlicher Lebensentwürfe oder eine flexiblere Gestaltung in der beruflichen Entwicklung innerhalb der Polizei.

**Zur Erhöhung der Attraktivität der sächsischen Polizei als Arbeitgeber bei Personalgewinnung und Personalerhalt, sowie zur Motivation der Beschäftigten, empfiehlt die Expertenkommission Innere Sicherheit für das Besoldungs- und Dienstrecht folgende Maßnahmen:**

#### ■ Besoldung

- Als langfristiges Ziel sollte die Besoldung nach dem tatsächlichen Dienstposten, also der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit ausgerichtet werden. Bei vorübergehender, zeitlich klar begrenzter Wahrnehmung eines Dienstpostens mit einer höherwertigen Tätigkeit sind entsprechende Dienstpostenzulagen zu gewähren.
  - Das Zulagensystem sollte neu geordnet und modernisiert werden. Dazu gehört auch die Prüfung, ob die Zulagen an die Preis- und Einkommensentwicklung anzupassen sind.
- 
- Zur Reduzierung von vorzeitigen Dienstunfähigkeitspensionierungen ist das Kriterium der Polizeidiensttauglichkeit weiterzuentwickeln:
    - So sollten ältere oder dienstuntaugliche Beamtinnen und Beamte verstärkt im Innendienst Aufgaben für die Polizei erfüllen. Vor Versetzung in den einstweiligen oder vorzeitigen Ruhestand sollten beeinträchtigte Beschäftigte daher außerhalb des Vollzugsdienstes eingesetzt werden.

- Des Weiteren ist auch die Durchlässigkeit zwischen Polizeivollzugsdienst und Verwaltungsdienst auch ressortübergreifend zu verbessern.
- Die absolvierte Dienstzeit im Vollzugsdienst ist in diesen Fällen angemessen auf die dann abzuleistende Dienstzeit im Verwaltungsdienst anzurechnen.

#### 1.2.4. Maßnahmen des Personal- und Verwaltungsmanagements

Auch auf der Ebene des Personalmanagements sollte eine Reihe von Verbesserungen vorgenommen werden:

- Kernpunkt muss die **Entwicklung eines umfassenden Personalentwicklungssystems** in einem partizipativen Prozess und unter wissenschaftlicher Begleitung sein, welches operativ auf regelmäßigen Personalgesprächen basiert und zwischen der Führung und den Beschäftigten längerfristige Orientierungen für die berufliche Weiterentwicklung und die hierfür erforderlichen Leistungen, Fortbildungen sowie berufliche Einsatzstationen erarbeitet. Die damit verbundene Stärkung der Kompetenz und der Leistungsfähigkeit der Polizistinnen und Polizisten sollte durch weitere Maßnahmen ergänzt werden, darunter
  - eine Stärkung des dezentralen Beratungsteams bspw. durch hauptamtliche Polizeipsycholog/innen,
  - ein professionelles Supervising- und Karriereberatungssystem,
  - die Entwicklung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements unter Berücksichtigung der Verhältnis- und Verhaltensprävention. Dazu sind Aspekte der polizeiärztlichen Versorgung und Untersuchung, des Polizeisports, der Gesundheitsberatung, der Gestaltung der Arbeitsumgebung usw. mit einzubeziehen.

#### ■ Eigenes Personal vor Fremdvergabe:

Die Umsetzung des Stellenabbaus zwischen 2006 und 2014 wurde vielfach flankiert von Versuchen, durch Privatisierung/Outsourcing einzelner Teile polizeilicher Arbeit oder von Dienstleistungen für die Polizei Personal im Kernhaushalt des Freistaates zu reduzieren (wie z.B. die Pförtnerdienste und Reinigungsdienstleistungen). Dabei konnten insgesamt nur in wenigen Fällen wirklich Kosten eingespart werden. Privatisierungen gingen sogar mit Sicherheitsdefiziten einher. Auf Vorschlag der SPD regelt daher der Koalitionsvertrag 2014-2019: „Serviceleistungen für die Polizei sollen vorrangig in der Polizei erbracht werden. Eine Vergabe an Dritte kommt nur in Betracht, wenn eine Gesamtwirtschaftlichkeitsbetrachtung nachweist, dass die entsprechenden Dienstleistungen bei gleicher oder besserer Qualität kostengünstiger erlangt werden können.“

Die Expertenkommission empfiehlt, diesem Grundsatz konsequent zu folgen. Denn „eigenes Personal“ sorgt besser für Sicherheit als polizeifremdes. Privatisierungen oder personelles Outsourcing kommen nur in Betracht, wenn eine umfassende Wirtschaftlichkeitsberechnung ergibt, dass die privaten Dienstleistungen bei mindestens gleicher Qualität, unter Beachtung der Sicherheitsbedürfnisse günstiger erbracht werden können.

■ **Kooperationen mit privaten Sicherheitsunternehmen unter Effizienzgesichtspunkten:**

Private Sicherheitsunternehmen decken heute schon eine Vielzahl von Leistungen in abgegrenzten Räumen ab, wo die Polizei direkt daneben den öffentlichen Raum absichert oder im Fall von Straftaten gerufen wird. Dies betrifft z.B. Be- und Überwachungsaufgaben privater Firmengelände, von Sportereignissen oder von ÖPNV-Bahnhöfen.

Eine effiziente Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Inneren Sicherheit erfordert eine präzise Koordination der öffentlichen und der privaten Sicherheitsleistungen und klare Kooperationsstrukturen. Zur Qualitätssicherung könnten zudem bestimmte Führungfortbildungen für den privaten Bereich kostenpflichtig an Polizeieinrichtungen angeboten werden.

### 1.3. Mitarbeiter/innenbeteiligung /Personalvertretungsrecht

Das kooperative Führungssystem bildet eine wichtige Grundlage für Mitarbeiter/innenbeteiligung in der sächsischen Polizei. Wir empfehlen deshalb, die polizeilichen Leitlinien der Führung und Zusammenarbeit in einem partizipativen Prozess zu erneuern und mit Leben zu erfüllen.

Eine Mitarbeiter/innenbefragung (Gesamtbestand sächsische Polizei) über den inneren Zustand, die Qualität und Quantität der Aufgabenerledigung, Verbesserungsvorstellungen, den Belastungsgrad und die Rahmenbedingungen könnte dafür eine sehr breite Basis bilden.

**Die Expertenkommission empfiehlt, die Durchführung einer Mitarbeiter/innenbefragung, bei der auch die Arbeit der Führungskräfte durch ihre Mitarbeiter/innen bewertet wird.**

Zur besseren Beteiligung des Personals an dienstlichen Entscheidungen trägt das Personalvertretungsrecht wesentlich bei. Die gewerkschaftlichen Vertreter/innen der Expertenkommission halten es insbesondere für erforderlich, die Tatbestände der vollen Mitbestimmung zu verbessern und zu erweitern, sowie zu klären, in welchen Fällen die



Personalvertretung bei behaupteter Verletzung ihrer Mitbestimmungsrechte auch die Möglichkeit haben sollten, einstweilige Verfügungen bei Gericht zu erwirken. Die Expertenkommission hat diese Frage, die weit über den Bereich der Polizei hinausgeht, nicht vertieft.

#### 1.4. Stellenentwicklung

Um die polizeilichen Aufgaben vollumfänglich und in bester Qualität erfüllen zu können, benötigt der Freistaat Sachsen in ausreichendem Maße Personal im Polizeivollzug, in der (Polizei-)Verwaltung und in den Servicebereichen. Die Ermittlung des Stellenbedarfs und auch eine Weiterentwicklung der Berechnungsmethoden müssen zukünftig regelmäßig im Vorfeld der Aufstellung der Haushalte des Landes und im Rahmen der mittelfristigen Fünfjahresplanung erfolgen. Trotz aller Erfolge seit 2015 bleibt es erforderlich, die zu erfüllenden Aufgaben und die Schwerpunktsetzung dabei regelmäßig zu überprüfen (Aufgabenkritik).

Die konkrete Stellenentwicklung hat sich allerdings außer an den Finanzierungsmöglichkeiten des Landeshaushalts und der Aufgabenentwicklung auch an den Erfordernissen der Stabilität und der Funktionsfähigkeit des Personalkörpers als Ganzes zu orientieren. Eine erratische Stellenpolitik, die einige Jahre Stellen hinzubaut und dann wieder Stellen in größerem Umfang streicht, indem sie freiwerdende Stellen nicht wiederbesetzt, schadet gerade der Polizei, deren Leistungsfähigkeit in besonderem Maße aus einer mehrjährigen hoch qualifizierenden Ausbildung - und konsequenten Weiterbildung – sowie aus langjähriger Berufserfahrung und Teamarbeit resultiert. Dies hat die Stellenplanung zu berücksichtigen, so dass der Größe und zeitlichen Entwicklung der Einstellungskohorten in die Polizeiausbildung eine zentrale Stellgröße der Personalpolitik zukommt. Die Arbeitsmarktsituation, genauer: die Verfügbarkeit geeigneter junger Bewerberinnen und Bewerber und ihre Entscheidung, sich zu den jeweils gegebenen materiellen und motivationalen Bedingungen langfristig an die Polizei zu binden, sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Feststellung des Stellenbedarfs einerseits und der für eine stabile, motivierende und leistungsorientierte Personalpolitik erforderliche Einstellungskorridor andererseits, werden immer unter Anlegung eines Methodenmixes bestimmt, der Aufgabenentwicklung, die Stellen- und Aufgabenentwicklung im Bundesländervergleich, die mittel- bis langfristige Arbeitsmarktsituation und den mittel- bis langfristigen Finanzierungsspielraum abbildet.

##### Aufgabenentwicklung und Stellen(mehr)bedarf

Die Fachkommission Polizei stellte Ende 2015 einen Mehrbedarf von 1000 Polizeistellen fest. Konkret empfahl die Fachkommission auf Seite 40 ihres Abschlussberichts einen deutlichen Ausbau der Bereitschaftspolizei. Die Kommission stellte weiter eine im Vergleich mit den anderen Flächenländern um 14 % höhere Kriminalitätsbelastung fest und



empfahl auf Seite 53 ihres Abschlussberichts eine an Schwerpunkten orientierte Stärkung der Kriminalitätsbekämpfung. Das ergäbe einen Stellenbedarf von einigen hundert Stellen. Zusätzlich ergibt die Gründung des Polizeilichen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums (PTAZ) einen Stellenmehrbedarf von 60 Stellen. Schließlich empfahl die Fachkommission eine bessere Gewährleistung der Grundversorgung und Präsenzerhöhung. Dies ist aus Sicht der Expertenkommission Innere Sicherheit eine zentrale Empfehlung angesichts der Ausdünnung von Polizeistandorten und Personal in der Fläche durch die Reform Polizei.Sachsen.2020. Um dieses Ziel zu erreichen, müssten mehr Bürgerpolizist/innen Dienst verrichten und zusätzlich je nach regionaler Notwendigkeit entweder mehr Polizist/innen im Streifeneinzeldienst eingesetzt werden (Erhöhung der Funkstreifenwagenbesatzungen, Aufwertung Polizeistandorte, Wiedergründung Reviere) oder die zentrale Komponente Schutzpolizei (Einsatzzüge) ausgebaut werden. Diese Umsetzungen benötigen einen Mehrbedarf von mehreren hundert Stellen. Der sächsische Innenminister hat in der Sitzung des Sächsischen Landtags vom 16.11.2017 angekündigt, dass zwei Drittel der zusätzlichen Stellen „auf der Straße“ ankommen sollen. Der Rest solle die Bereitschaftspolizei und die Einsatzeinheiten der Polizeidirektionen stärken. Dabei bleiben die Stellen unberücksichtigt, die zur Kriminalitätsbekämpfung auch für die Stärkung der Kriminalpolizei für erforderlich gehalten werden.

Im Bereich der Verkehrspolizei wird ebenfalls ein Stellenmehrbedarf angenommen. Die Wiedereinrichtung der Präventionssachbearbeiter/innen in den Revieren und die Stärkung der zentralen Fachdienste ziehen ebenfalls einen Stellenmehrbedarf nach sich. Das gilt ebenso für den Bereich polizeilicher IT, welcher durch Gesetzesänderungen, Harmonisierungs- und Modernisierungsbedarfe einen Stellenmehrbedarf verzeichnet. In der Stellenberechnung muss ebenfalls berücksichtigt werden, dass im Bereich der Aus- und Fortbildung aber auch im Zuge des Personalaufwuchses bei der Verwaltung mehr Personal benötigt wird.

Die zuvor skizzierte intensivierete Aufgabenwahrnehmung, aber auch die verbesserte Wahrnehmung der Weiterbildung begründen auf kurze und mittlere Frist zusätzlichen Personalbedarf, welcher sich langfristig durch einen Rückgang des Krankenstandes und eine, insbesondere durch Prävention, Verringerung der Fallzahlen wieder konsolidieren sollte.

**Im Ergebnis stellt die Expertenkommission Innere Sicherheit der sächsischen SPD einen Mehrbedarf von deutlich mehr als den jetzt empfohlenen 1000 Stellen fest. Eine genaue Festlegung des Stellenbedarfs ist Aufgabe des Innenministeriums, und die Umsetzung eine Frage der fachlichen Priorisierung politischer Willensbildung.**

**Die Expertenkommission empfiehlt daher, parallel die konkrete Stellenbedarfsberechnung der Fachkommission Polizei anhand einer umfassenden Aufgabenkritik fortzuschreiben.**

**Die Kommission stellt weiter fest, dass der Einstellungskorridor von 700 Beamten in Ausbildung ab diesem Jahr die Höchstgrenze sein sollte. Eine weitere Erhöhung**

würde zu viele Beamte aus dem operativen Dienst und andere Ressourcen in der Ausbildung binden. Durch die demografische Entwicklung sinkt zudem in den nächsten Jahren die Zahl der potenziell geeigneten Bewerber/innen. **Die Kommission empfiehlt daher, den Einstellungskorridor für die Ausbildungsjahrgänge über das Jahr 2021 hinaus bei 700 zu belassen.** Dieser hohe Einstellungskorridor sollte solange aufrechterhalten werden, bis die tatsächlich benötigte Personalanzahl erreicht ist.

**Die sächsische Staatsregierung sollte aus Sicht der Expertenkommission weitere Kriterien für die Berechnung von Stellenbedarfen in den einzelnen Dienstzweigen der Polizei erarbeiten.** Dies ist wichtig, um Stellenmehrbedarfe und zukünftig ggf. mal wieder punktuelle Kürzungen gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch gegenüber der Finanzpolitik oder den Prüfinstitutionen sauber und klar begründen zu können. Bei der Erarbeitung der Kriterien sollte die Staatsregierung die fachlichen Kompetenzen an der Hochschule der Sächsischen Polizei und der Deutschen Hochschule für Polizei in Münster einbeziehen und nutzen.

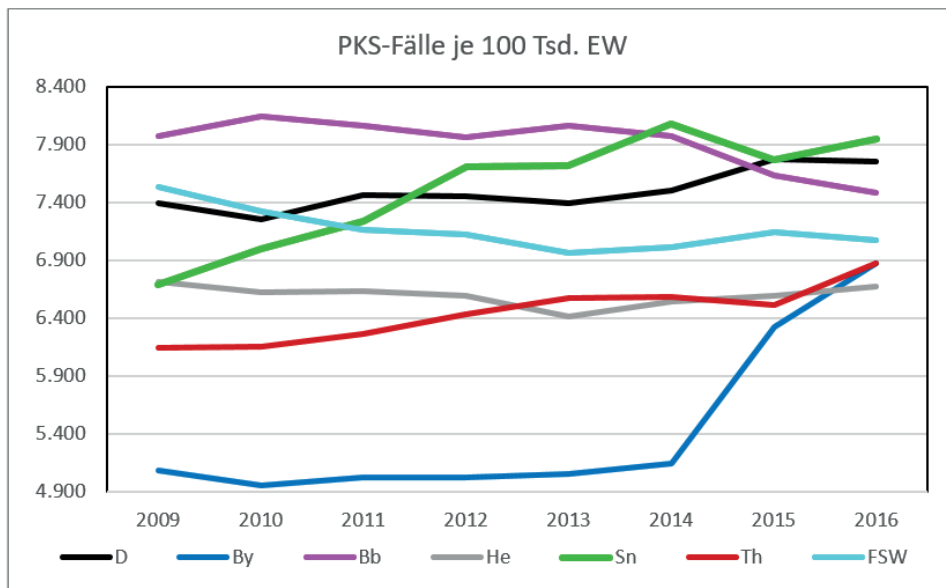
### Der Benchmark zu anderen Bundesländern

Auch im Hinblick auf den immer wieder bemühten „Benchmark“ mit den anderen Flächenländern und insbesondere mit den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern (FSW) ist allerdings nicht allein die Personalstärke (gemessen in Vollzeitäquivalenten) oder die Finanzkraft ausschlaggebend, sondern insbesondere auch die Kriminalitätsentwicklung als Indikator für den Aufgabenanfall sowie die Aufklärungsquote als Performanzindikator. Diese war schon ein zentraler Ansatzpunkt der Fachkommission Polizei im Jahr 2015.

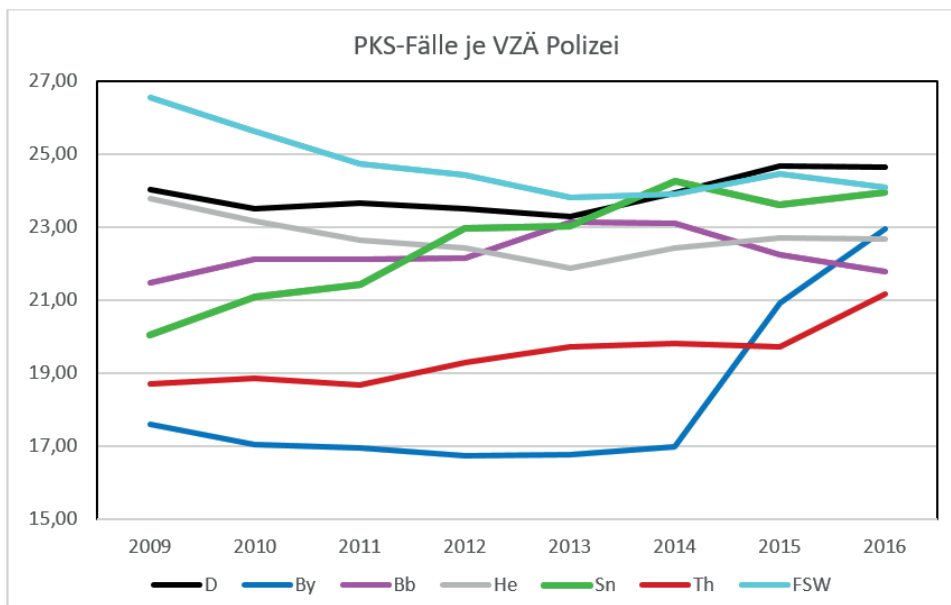
Hier ist zunächst festzustellen, dass die Mehrzahl der westdeutschen Flächenländer - die Stadtstaaten haben wegen ihres überdurchschnittlichen Aufgabenanfalls in fast allen polizeilichen Aufgabenbereichen grundsätzlich höhere Stellenausstattungen je Einwohner - ihren Stellenabbau bereits 2008 beendet haben und seitdem konsequent Stellen aufbauen. Auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bevölkerungsgröße und -entwicklung ist eine Konvergenz der durchschnittlichen westdeutschen Stellenausstattung bis zum Jahr 2016 festzustellen (für 2017 gibt es noch keine Daten, jedoch enthalten alle Länderhaushalte und auch der Bundeshaushalt zusätzliche Stellen für die Polizei). Zwar haben die westdeutschen Flächenländer und insb. die finanzschwachen bis heute eine niedrigere Polizeidichte als Ostdeutschland, indes muss berücksichtigt werden, dass die Mehrzahl der westdeutschen Länder keine Landesgrenzen nach Osteuropa haben, was vor allem die Kriminalitätsentwicklung stark beeinflusst.

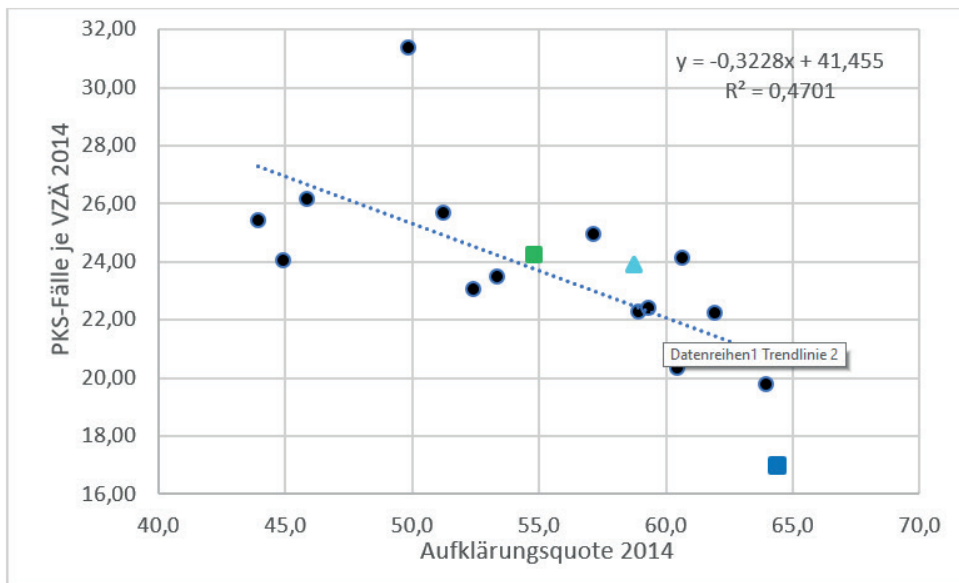
	finanz- schwache alte FL	Flächen- länder	Branden- burg	Sachsen
Vollzeitäquivalente Polizei in absoluten Zahlen				
2004	44.357	225.198	9.893	15.009
2005	44.310	222.937	9.941	14.729
2006	44.678	221.008	9.692	14.612
2007	44.524	218.886	9.647	14.333
2008	44.687	217.660	9.510	14.054
2009	44.860	217.914	9.338	13.944
2010	45.087	217.784	9.243	13.778
2011	45.120	218.438	8.938	13.731
2012	45.448	220.019	8.813	13.606
2013	45.611	220.919	8.524	13.569
2014	45.840	219.050	8.485	13.500
2015	45.930	221.015	8.465	13.335
2016	46.490	222.565	8.540	13.555
Vollzeitäquivalente Polizei je 100.000 Einwohner				
2004	278,2	296,7	392,1	349,4
2005	277,9	293,8	391,9	344,9
2006	280,4	291,4	382,5	342,9
2007	279,8	289,1	382,7	338,4
2008	281,6	288,4	380,5	339,9
2009	283,6	289,7	375,5	339,3
2010	285,6	290,4	372,8	337,1
2011	289,8	296,2	368,8	343,8
2012	291,9	298,1	363,8	341,4
2013	292,7	298,3	354,9	340,7
2014	293,4	295,3	351,7	338,9
2015	292,3	296,4	349,7	334,3
2016	293,6	296,6	349,9	337,2

Bezieht man das Kriminalitätsniveau und die Kriminalitätsentwicklung in die Analyse mit ein, dann relativieren sich die noch verbliebenen Unterschiede bei der Stellenausstattung. Für Sachsen ist hier nämlich zu konstatieren, dass der Freistaat – insbesondere wegen seiner Lage zu den deutschen Außengrenzen – in den letzten Jahren eine starke Expansion – durch die Zahl illegaler Zuwanderung beeinflusst – der Polizeikriminalstatistik (PKS-Fälle) verzeichnet hat und im Jahr 2016 mit rund 8000 Fällen je 100 000 Einwohner/innen um 2,5% über dem Bundesdurchschnitt und um 12,4% über dem Durchschnitt der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer lag. Das Bild wird allerdings in allen Bundesländern – besonders stark in Bayern – durch Fälle illegalen Aufenthalts beeinflusst. Bei einem starken Rückgang der illegalen Zuwanderung würden die PKS-Zahlen tendenziell auch wieder sinken. Allerdings würden dann auch die Aufklärungsquoten wieder sinken, weil bei der Feststellung illegalen Aufenthalts jeder Fall aufgeklärt ist.

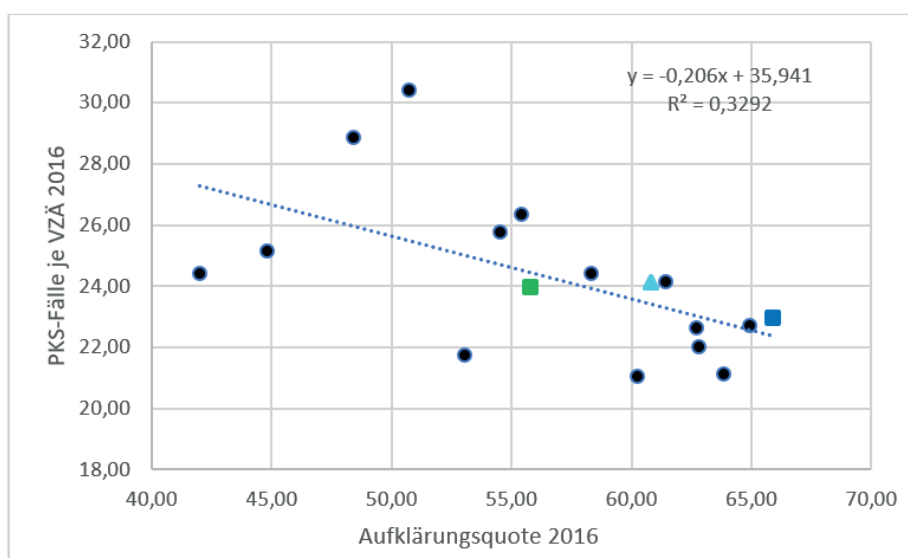


Der Stellenabbau bis einschließlich 2015 von 15.009 im Jahr 2004 auf 13.335 Vollzeit-äquivalente (VZÄ) führte zusammen mit dem Anstieg der PKS-Fälle zu einer starken Zunahme der PKS-Fälle je VZÄ Polizei von 20,04 auf 23,96. Berücksichtigt man, dass mit Ausnahme der beiden Haushaltsnotlagenländer Bremen und Saarland alle westdeutschen Länder schon seit ca. 10 Jahren ihr Polizeipersonal aufstocken und dies auch fortsetzen werden, dann ist mit einem weiteren Absinken der Belastungszahl dort zu rechnen. Sachsen lag bei diesem Indikator 2016 knapp über den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern.





Die Fallzahlbelastung steht in einem engen statischen Zusammenhang mit der Aufklärungsquote, wie dies die Fachkommission Polizei ihren Berechnungen zugrunde gelegt hat und die mit VZÄ nachstehend noch einmal wiedergegeben wird. Die Werte für 2016 spiegeln die insgesamt gestiegene Belastungssituation der Polizei wider, die insbesondere auch Bayern trifft. In Sachsen ging indes die Aufklärungsquote mit dem Stellenabbau systematisch von etwas über dem Länderdurchschnitt auf ca. 99% des Durchschnitts zurück. Der Benchmark zu den finanzschwachen westdeutschen Flächenländern fällt indes stärker aus. Betrug die Aufklärungsquote in Sachsen noch 2009/10 ca. 97% dieser Ländergruppe, war sie 2016 ganze 9% schlechter. Während Sachsen (grünes Viereck) 2014 noch über der Trendgerade lag, lag es 2016 darunter. Berücksichtigt man bei der Aufklärungsquote zusätzlich die Fälle illegalen Aufenthalts, die mit fast 100% aufgeklärt werden, verschlechtert sich die Aufklärungsquote in Sachsen nochmals.



Daraus folgt, dass zwar nicht durch die Fallzahlen aber unter Berücksichtigung der Aufklärungsquote im Freistaat eine weitere Aufstockung der Stellenzahl auch aus dem Benchmark klar zu rechtfertigen ist.

### Die mittel- bis langfristige Arbeitsmarktsituation und die Personalrekrutierung

Darüber hinaus müssen in den kommenden Jahren alle Möglichkeiten genutzt werden, um geeignete Bewerber/innen anzusprechen. Die Jahrgänge, welche die Schule beenden werden zahlenmäßig kleiner. Gleichzeitig steigt die Konkurrenz in anderen Bereichen der Verwaltung, in Hochschulen und der freien Wirtschaft. Anspruch der Polizei muss sein, die besten Köpfe zu interessieren.

Bei der Suche nach ausreichend geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern sollte zukünftig stärkeres Augenmerk daraufgelegt werden, dass die Polizei – ebenso wie alle anderen Bereiche der öffentlichen Verwaltung – in möglichst vielen gesellschaftlichen Gruppen Interessenten anspricht. So ist es auch für die interkulturelle Kompetenz der sächsischen Polizei unerlässlich, zukünftig gezielt Menschen mit Migrationshintergrund für die Polizeiarbeit zu begeistern. So kann die Polizei zukünftig viel besser in die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen hineinwirken.

Es ist angesichts des demografischen Wandels, der, anders als in den vergangenen 25-30 Jahren, zukünftig wahrscheinlich weniger durch den Wegzug junger Menschen aus Ostdeutschland und auch aus Sachsen geprägt sein wird, sondern durch stärker werdende Ungleichgewichte zwischen gut qualifizierten Menschen, die in den Ruhestand gehen, und deutlich kleineren Jahrgängen, die das allgemeine Bildungssystem verlassen und in eine Berufstätigkeit eintreten, auch damit zu rechnen, dass sich der Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern um die besten Arbeitskräfte weiter verstärkt und auch die materiellen Konditionen und Karriereperspektiven des öffentlichen Dienstes und damit auch für den Polizeidienst deutlich verbessert werden müssen. Besoldung, Alterssicherung, Karrieremöglichkeiten, Aus- und Fortbildung sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden damit nicht nur entscheidende Wettbewerbsgrößen, sie dürften auch die Beschäftigung im öffentlichen Dienst erheblich verteuern.

### Mittel- bis langfristige Finanzierungsspielräume des sächsischen Personalhaushaltes

Entscheidungen über die Höhe der zusätzlichen Stellen und ihre Finanzierung erfolgen immer durch eine einschlägige Prioritätensetzung innerhalb des Haushaltes. Allerdings wurde der drastische Stellenabbau bei der Polizei in Sachsen seit 2004 nicht zur Konsolidierung des Personalhaushaltes genutzt, sondern durch Stellenzuwächse in anderen Bereichen der Verwaltung, die zum Großteil weniger den Kernbereichen der staatlichen Tätigkeit zuzurechnen sind, sogar überkompensiert. Hier sind erneute Prioritätsentscheidungen erforderlich, die mit dem politischen Stellenwert der Inneren Sicherheit übereinstimmen.

Eine nicht ganz kleine Zahl zusätzlicher Stellen ist zudem aus Steuermehreinnahmen finanzierbar. Denn die Finanzlage des Freistaates Sachsen stellt sich, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und dabei vereinbarten Mehrleistungen des Bundes, deutlich besser dar, als noch vor wenigen Jahren angenommen wurde. So müssen die übermäßig pessimistischen Projektionsrechnungen des ifo Instituts, nach denen die realen preisbereinigten Einnahmen zwischen 2015 und 2020 um mehr als 10% abnehmen würden, als unrealistisch angesehen werden. Vielmehr steigen die Steuereinnahmen seit Jahren in einer seit der deutschen Vereinigung ungekannten Weise stark an. Der Wegfall der teilungsbedingten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen bis 2020 wird mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs durch zusätzliche Bundestransfers sogar überkompensiert.

Der Bevölkerungsrückgang ist seit 2015 durch die Zuwanderungen und durch höhere Geburtenziffern für wohl einige Jahre unterbrochen und wird wohl erst langfristig, wenn überhaupt, die Rückgänge der letzten 40 Jahre wieder erreichen. Insoweit ist eine Haushaltslage zu konstatieren, die (lediglich) konjunkturelle Risiken zu beachten hat und die mittel- bis langfristig eine moderat expansive Personalpolitik für prioritäre Politikbereiche möglich macht. Innere Sicherheit und Justiz müssen dabei als für das zukünftige Wirtschaftswachstum hochrelevante Bereiche angesehen werden, welche Standortentscheidungen auch und gerade von international agierenden Unternehmen stark beeinflussen.

## II. Empfehlungen zum Verfassungsschutz in Sachsen

Zusammenfassung:

Im Februar 2013 hat eine von der sächsischen Staatsregierung eingesetzte Expertenkommission Handlungsempfehlungen vorgelegt, von denen ein erheblicher Teil nach der vom Staatsministerium des Innern im März 2015 vorgelegten Evaluierung des Reformprozesses im Landesamt für Verfassungsschutz bereits umgesetzt wurde. Nachholbedarf gibt es aber immer noch bei der Analysefähigkeit des Landesamts durch Mitarbeiter/innen mit wissenschaftlicher Ausbildung und dementsprechender fachlicher Expertise. Nach den Erkenntnissen der letzten Jahre sind sowohl im Bereich des Rechtsextremismus wie auch im Bereich des Linksextremismus (die Anschläge auf Bahnanlagen im Juni auch in Sachsen und die Ausschreitungen in Hamburg zum G 20 Gipfel zeigen die Gewaltbereitschaft), insbesondere im Feld des islamistischen Extremismus und Terrorismus im höheren Dienst des Landesamts zusätzlich Geisteswissenschaftler/innen gefragt. Ebenso gibt es noch Defizite bei einer Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit des Landesamts für Verfassungsschutz. Die von der sächsischen SPD eingesetzte Expertenkommission geht von einer weiteren Umsetzung der Handlungsempfehlungen von Februar 2013 aus und beschränkt sich bei ihren Empfehlungen auf neue oder bisher unzureichend erfüllte Aspekte.

### 2.1. Bejahung einer eigenen sächsischen Verfassungsschutzbehörde

Die Expertenkommission empfiehlt, es bei der jetzt nach dem Grundgesetz vorgesehenen Aufgabenverteilung bei Verfassungsschutzbehörden sowohl im Bund wie auch in den Ländern, zu belassen.

### 2.2. Mittelfristige Verlagerung in das Staatsministerium des Innern

Die Expertenkommission empfiehlt zu prüfen, ob die sächsische Verfassungsschutzbehörde auf mittlere Sicht als Abteilung in das Staatsministerium des Innern eingegliedert werden kann.

### 2.3. Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Bundesamt

Es ist die unverzügliche gegenseitige Unterrichtung sicherzustellen. Hier ist auch die Parlamentarische Kontrollkommission einzuschalten, die prüfen muss, ob die Unterrichtungspflichten des Landesamts für Verfassungsschutz im Verfassungsschutzverbund eingehalten werden. Die Unterrichtung untereinander ist von so zentraler Bedeutung, dass sie auch vom Landesparlament durch die Parlamentarische Kontrollkommission kontrolliert werden sollte. Diese Aufgabe der Parlamentarischen Kontrollkommission sollte ausdrücklich insoweit gesetzlich festgelegt werden.



## **2.4. Zusammenarbeit auf Landesebene**

Die Expertenkommission hält einen institutionellen Informationsaustausch durch ein Zentrum auf Landebene für erforderlich. Beim Datenaustausch ist die Begrenzung der Informationsweitergabe aufgrund des informationellen Trennungsgebots zwischen Verfassungsschutz und Polizei sicherzustellen. Die Expertenkommission empfiehlt, die Begrenzung des Datenaustauschs in der Anordnung zur Errichtung des Zentrums auf Landesebene ausdrücklich zu regeln.

## **2.5. Gesetzliche Regelung für verdeckte Ermittler/innen, Vertrauensleute und zur längerfristiger Observation**

Die Expertenkommission empfiehlt, für den Einsatz verdeckter Ermittler/innen und von Vertrauensleuten die gesetzlichen Regelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, gegebenenfalls auch durch bloße Verweisung auf entsprechende Anwendung der §§ 9 a und 9 b BVerfSchG, zu übernehmen.

Die Expertenkommission empfiehlt darüber hinaus eine ausdrückliche Regelung zur längerfristigen Observation im SächsVSG.

## **2.6 Parlamentskontrolle ausbauen**

Die Expertenkommission empfiehlt, der Parlamentarischen Kontrollkommission einen Mitarbeiterstab zur Seite zu stellen, um eine fortlaufende, aktive Überwachung des Behördenhandelns zu gewährleisten. Dafür erhält die Kommission das Recht, Einsicht in Akten und Dateien zu nehmen und Amtsangehörige zu befragen. Dazu ist der Kommission auf Verlangen Zutritt zum Landesamt zu gewähren.

Die Expertenkommission empfiehlt dem Sächsischen Landtag neben der Parlamentarischen Kontrollkommission, die geheim tagt und nur noch für geheim zu haltende Angelegenheiten zuständig sein soll, entweder einen neuen Ausschuss zu konstituieren oder die Aufgaben eines bestehenden Ausschusses, beispielsweise des Verfassungs- und Rechtsausschusses, mit Fragen des Verfassungsschutzes zu erweitern.

## **2.7 Öffentlichkeitsarbeit**

Die Expertenkommission empfiehlt, dass der künftig zuständige Ausschuss regelmäßig und nicht nur einmal jährlich Berichte des Landesamts für Verfassungsschutz über mögliche Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erhält.

Die Expertenkommission empfiehlt, die regelmäßigen Berichte des Landesamts für Verfassungsschutz an den zuständigen Ausschuss über mögliche Gefährdungen der freiheitlich demokratischen Grundordnung im Anschluss an die Ausschusssitzung zur Aufklärung auch der Öffentlichkeit zu veröffentlichen.

## Im Einzelnen:

### Zu 2.1.: Beibehaltung einer eigenen sächsischen Verfassungsschutzbehörde

Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Verfassungsschutz (Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b GG). Zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes kann durch Bundesgesetz eine Zentralstelle eingerichtet werden (Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG). Diese Zentralstelle ist mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz durch das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) eingerichtet worden. Entsprechend der grundgesetzlichen Vorgabe geht das BVerfSchG von einer zentralen Bundeseinrichtung und in jedem Land von der Unterhaltung einer eigenen Verfassungsschutzbehörde aus (§ 3 Abs. 2 BVerfSchG).

Für Sachsen ist durch das Gesetz über den Verfassungsschutz im Freistaat Sachsen (SächsVSG) ein Landesamt für Verfassungsschutz errichtet worden (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SächsVSG).

In der politischen Debatte wird von Bundespolitikern häufig vorgeschlagen, die Landesverfassungsschutzbehörden abzuschaffen und in Zukunft nur noch eine zentrale Bundesverfassungsschutzbehörde mit Außenstellen zu unterhalten. Der Vorschlag wird damit begründet, gerade bei besonderen, terroristischen Gefahren sei eine einheitliche Behörde effektiver, weil sie über alle erforderlichen Daten verfüge und nicht auf die Datenlieferung aus den Landesbehörden angewiesen sei.

**Die Expertenkommission empfiehlt, es bei der jetzt nach dem Grundgesetz vorgesehenen Aufgabenverteilung, Verfassungsschutzbehörden sowohl im Bund wie auch in den Ländern, zu belassen.**

Eine Zentralisierung könnte allerdings zur besseren Übersicht über alle Daten führen. Dazu gehören Daten über Bestrebungen, Beziehungen von Bestrebungen über die Landesgrenzen hinaus, aber auch ein Überblick über eingesetzte verdeckte Ermittler oder Vertrauensleute. Dementsprechend kann eine Zentralisierung auch zu einem besseren Ressourceneinsatz führen, weil Parallelarbeit in Bund und Land verhindert werden kann.

Die jetzige Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern garantiert aber eine bessere Zugriffsmöglichkeit der Landesbehörde auf Informationen von anderen Behörden innerhalb des Landes (Kommunalverwaltungen, Polizei, Ausländerbehörden). Eine Landesbehörde ist auch eher in der Lage, sehr frühzeitig Entwicklungen von verfassungsfeindlichen Bestrebungen wahrzunehmen.

Die **Landesbehörde** kann aufgrund ihrer Einbindung in die Landesverwaltung die Funktion eines „**Frühwarnsystems**“ besser erfüllen als eine Zentralstelle des Bundes mit Außenstellen. Auch die parlamentarische Kontrolle erscheint durch Ausschüsse oder parla-

mentarische Kontrollkommissionen und G-10-Kommissionen umfassender gewährleistet. 17 Parlamentsausschüsse im Bund und in 16 Ländern können einfach mehr Vorgänge prüfen als nur ein Ausschuss auf Bundesebene. Schließlich ist die Vielfalt von Behörden in Bund und Ländern auch ein institutioneller Garant gegen theoretischen Missbrauch.

Den von den Befürworter/innen einer zentralisierten Lösung vorgetragenen Effektivitätsargumenten hat man in der Zwischenzeit durch einen besseren Datenaustausch zwischen Bund und Ländern Rechnung getragen. Die Verfassungsschutzbehörden führen gemeinsame Dateien (§ 6 Abs.2 BVerfSchG).

Zusätzlich ist durch die Einrichtungen eines Gemeinsamen Terrorabwehrzentrums (GTAZ) in Berlin und eines Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrums (GETZ) in Köln ein Datenaustausch bezogen auf alle gewaltbejahenden und gewaltbereiten Extremismusbestrebungen gewährleistet.

### **Zu 2.2.: Einbettung des Landesamts als Abteilung im Staatsministerium des Innern**

Die sächsische Verfassungsschutzbehörde ist nach dem SächsVSG als Landesamt für Verfassungsschutz errichtet (§ 1 Abs.1 Satz 1 SächsVSG). Sie ist obere Landesbehörde und untersteht unmittelbar dem Staatsministerium des Innern (§ 1 Abs.1 Satz 2 SächsVSG). Zusätzlich – obwohl nach der Unterstellung selbstverständlich – verpflichtet das Gesetz das Landesamt, das Staatsministerium über seine Tätigkeit zu unterrichten (§ 2 Abs.4 SächsVSG).

Die Organisation der Verfassungsschutzbehörden im Bund und in den Ländern ist unterschiedlich. Im Bund ist die Verfassungsschutzbehörde als Bundesamt errichtet.

Im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen ist das Ministerium des Innern Verfassungsschutzbehörde und nimmt die Aufgaben durch eine Abteilung wahr (§ 2 Abs.1 Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen), ebenso in Niedersachsen nach § 2 Abs.1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Niedersachsen, in Brandenburg nach § 2 Abs.1 des Brandenburgischen Verfassungsschutzgesetzes, in Sachsen-Anhalt nach § 2 Abs.1 Satz 2 des Gesetzes über den Verfassungsschutz im Land Sachsen-Anhalt, in Mecklenburg-Vorpommern nach § 2 Abs.1 Landesverfassungsschutzgesetz, in Berlin nach § 2 Abs.1 Verfassungsschutzgesetz Berlin, in Rheinland-Pfalz nach § 2 Abs.1 Landesverfassungsschutzgesetz, in Schleswig-Holstein nach § 2 Abs.1 Landesverfassungsschutzgesetz.

In anderen Bundesländern gibt es wie in Sachsen gesonderte Landesämter, so in Bayern nach Art.1 des Bayerischen Verfassungsschutzgesetzes, in Baden-Württemberg nach § 2 Abs.1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Baden-Württemberg, in Hessen nach § 1 Abs.1 Satz 1 des hessischen Gesetzes über das Landesamt für Verfassungsschutz, in Thüringen nach § 2 Abs.1 des Thüringer Verfassungsschutzgesetzes, im Saarland nach § 2

Abs.1 Saarländisches Verfassungsschutzgesetz, in Hamburg nach § 2 Abs.1 Hamburgisches Verfassungsschutzgesetz, in Bremen nach § 2 Abs.1 Bremisches Verfassungsschutzgesetz.

Es gibt sowohl gute Gründe für eine Organisation der Verfassungsschutzbehörde innerhalb des Innenministeriums, wie auch für eine Organisation als eigene Landesbehörde. Die Regelung beim Bund kann aus der Betrachtung bleiben. Hier ergibt sich schon aus der Größe des Bundesamts für Verfassungsschutz, dass eine Eingliederung in das Bundesministerium des Innern nicht sinnvoll ist. Bei den Verfassungsschutzbehörden der Länder ist eine Eingliederung als Abteilung innerhalb der Ministerien von der Größe der Behörden her möglich.

Für eine eigene Landesbehörde kann die Selbständigkeit sprechen. Dadurch, dass ein eigenes Amt existiert, wird in der Öffentlichkeit eine relative Unabhängigkeit von der von Parteien getragenen Staatsregierung dokumentiert. Informant/innen könnten bereiter sein, ihre Informationen einem selbständigen Amt anstelle einer Ministerialabteilung zu geben.

Für eine in das Ministerium eingegliederte Verfassungsschutzbehörde spricht die unmittelbare Kontrollmöglichkeit. Der zuständige Minister oder die Ministerin sind politisch verantwortlich. Um diese Verantwortlichkeit wahrnehmen zu können, ist die unmittelbare Kommunikation hilfreich. Das betrifft auch die parlamentarische Kontrolle, die unmittelbar gegenüber der Staatsregierung greift.

Eine eingegliederte Verfassungsschutzbehörde könnte Ressourcen sparen.

Ihre Verwaltungsnotwendigkeiten für Personal und Haushalt würden vom Ministerium mit wahrgenommen.

Auch die Fluktuation von Mitarbeiter/innen (aus der Verfassungsschutzbehörde heraus und in sie hinein) wird durch eine Eingliederung in das Ministerium, durch einfache Umsetzung innerhalb der gesamten Ministerialverwaltung erleichtert.

**Die Expertenkommission empfiehlt zu prüfen, ob die sächsische Verfassungsschutzbehörde auf mittlere Sicht als Abteilung in das Staatsministerium des Innern eingegliedert werden kann.**

### **Zu 2.3.: Verbesserung der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden untereinander**

Für eine effektive Abwehr verfassungsfeindlicher Bestrebungen ist eine enge Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder in einem föderalen Staat notwendig. Hier hat es in der Vergangenheit (Beispiel: NSU) die größten Probleme gegeben.

Durch die Einrichtung des GTAZ und des GETZ können die Kommunikationslücken weit-

gehend ausgeräumt werden. Die Zusammenarbeit ist eine zentrale Aufgabe auch des sächsischen Verfassungsschutzes, (§ 2 Abs.1 SächsVSG und § 6 BVerschG). Die tatsächliche Handhabung ist nicht gesetzlich festlegbar. Sie ergibt sich aus dem Verständnis des Amtes und seiner Mitarbeiter/innen. In der Vergangenheit hat bundesweit eine zu starke Zurückhaltung zur Weitergabe von Informationen der Verfassungsschutzbehörden untereinander die Zusammenarbeit behindert.

**Hier ist auch die Parlamentarische Kontrollkommission einzuschalten, die prüfen muss, ob die Unterrichtspflichten des Landesamts für Verfassungsschutz im Verfassungsschutzverbund eingehalten werden. Die Unterrichtung untereinander ist von so zentraler Bedeutung, dass sie auch vom Landesparlament durch die Parlamentarische Kontrollkommission kontrolliert werden sollte.**

**Diese Aufgabe der Parlamentarischen Kontrollkommission sollten ausdrücklich insoweit gesetzlich festgelegt werden.**

#### Zu 2.4.: Zusammenarbeit auf Landesebene

Aber auch innerhalb des Freistaats Sachsen ist die gegenseitige Information sicherzustellen. Die Expertenkommission hält die von der Staatsregierung beabsichtigte Wiederinstallation eines Terror- und Extremismus-Abwehr-Zentrums auf Landesebene unter Einbeziehung der Polizei, des Verfassungsschutzes, des Justizvollzugs und der verschiedenen Ausländerbehörden für richtig, soweit es der Abwehr terroristischer Gefahren dient. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. April 2013 den Informationsaustausch zwischen den Nachrichtendiensten und den Polizeibehörden bei terroristischer Bedrohung in der Grundstruktur für verfassungsgerecht angesehen (BVerfG - Urteil vom 24.4.2013 – 1 BvR 1215/07 – Leitsatz 1). Auch wenn ein informationelles Trennungsgesetz zu beachten ist, darf terroristischen Bedrohungen ein erhebliches Gewicht beigemessen werden, das ausnahmsweise einen Datenaustausch zulässt (aaO, RdNr. 131).

Bei der Wiederinstallation eines Terror- und Extremismus- Abwehr Zentrums auf sächsischer Landesebene muss deshalb darauf geachtet werden, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur ausnahmsweise ein Datenaustausch zulässig ist. **Die Expertenkommission empfiehlt, die Begrenzung des Datenaustauschs in der Anordnung zur Errichtung des Zentrums auf Landesebene ausdrücklich zu regeln.**

#### Zu 2.5.: Gesetzliche Regelungen zum Einsatz von verdeckten Ermittler/innen und Vertrauensleuten und zur längerfristiger Observation

Der Einsatz von verdeckten Ermittler/innen und Vertrauensleuten ist in der öffentlichen Diskussion besonders umstritten. Die Expertenkommission hält ihren Einsatz für notwendig. Frühzeitige Informationen sind, das haben islamistische Terroranschläge ebenso

gezeigt wie die linksextremistischen Ausschreitungen in Hamburg beim G 20 Gipfel, unerlässlich. Umso wichtiger erscheint es, eindeutige gesetzliche Regelungen zu haben, wann von diesen nachrichtendienstlichen Instrumenten Gebrauch gemacht werden darf.

Das sächsische Verfassungsschutzgesetz beschreibt die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel nur allgemein in § 5 Abs.1 SächsVSG. Nach der Vorschrift darf das Landesamt für Verfassungsschutz Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährspersonen, Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen anwenden. Insofern entspricht § 5 Abs.1 SächsVSG der Regelung in § 8 Abs.2 Satz 1 BVerfSchG. Die Benennung erfolgt in Sachsen in einer Dienstvorschrift, die auch die Zuständigkeit regelt. Sie bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums des Innern und der Parlamentarischen Kontrollkommission. Sachsen bezieht damit die Parlamentarische Kontrollkommission stärker ein als der Bund auf seiner Ebene, der nur eine Unterrichtung der Parlamentarischen Kontrollkommission vorsieht.

Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten erscheint die bisherige Regelung unzureichend. Während bei Bild- und Tonaufzeichnungen wie auch bei Eingriffen in das Fernmeldegeheimnis besondere Vorschriften greifen, § 5 a SächsVSG, wird bei ähnlich in Grundrechte der Betroffenen eingreifenden nachrichtendienstlichen Mitteln, wie insbesondere Vertrauensleuten oder Personen mit Tarnpapieren, deren Einsatz nicht gesondert gesetzlich geregelt.

Der Bund hat für verdeckte Ermittler/innen und Vertrauensleute durch die Änderung des Bundesverfassungsschutzgesetzes jetzt gesetzliche Regelungen in § 9 a BVerfSchG und § 9 b BVerfSchG geschaffen. Mit ihnen wird insbesondere bestimmt, was verdeckte Ermittler/innen und Vertrauensleute im Einsatz dürfen und wann der Einsatz zu beenden ist. Ein dauernder Einsatz von verdeckten Ermittler/innen ist nur bei Bestrebungen von erheblicher Bedeutung, insbesondere wenn sie darauf gerichtet sind, Gewalt anzuwenden oder Gewaltanwendung vorzubereiten, zulässig (§ 9 a Abs.1 Satz 2 BVerfSchG). Sie dürfen weder zur Gründung von Bestrebungen beitragen noch zur steuernden Einflussnahme eingesetzt werden (§ 9 a Absatz 2 Satz 1 BVerfSchG). Die verdeckten Ermittler/innen dürfen auch nicht in Individualrechte eingreifen (§ 9 a Abs. 2 Satz 3 Nr.1 BVerfSchG).

Bei den Vertrauensleuten regelt § 9 b Abs. 2 Nr.1 BVerfSchG, dass Minderjährige nicht eingesetzt und angeworben werden dürfen. Auch dürfen keine Personen eingesetzt oder angeworben werden, die wegen eines Verbrechens oder zu einer Freiheitsstrafe, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurde, verurteilt wurden (§ 9 Abs. 2 Nr.5 BVerfSchG). Zur Kontaktaufnahme zu diesem Personenkreis zur bloßen Informationsgewinnung bedurfte es keiner gesetzlichen Regelung, ebenso wie zu Gesprächen und Vermittlungsangeboten der Verfassungsschutzbehörde zur Deradikalisierung dieser Personen.

Gesetzlich ungeregelt hat das Bundesverfassungsschutzgesetz die Observation gelassen. Das ist unproblematisch, wenn es um die Beobachtung von Treffen und Treffpunkten verfassungsfeindlicher Bestrebungen geht. Rechtsstaatlich bedenklich ist es, wenn es um



die Observation von Einzelpersonen geht. Für Beschuldigte im Verfahren der Vorbereitung einer öffentlichen Klage sieht deshalb § 163 a StPO bei einer längerfristigen Observation ausdrückliche Beschränkungen vor. Auch bei der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel empfiehlt sich eine gesetzliche Regelung. Die Observation über einen längeren Zeitraum ist ein grundrechtsrelevanter Eingriff. Sie sollte im SächsVSG zumindest an eine Anordnung des Leiters/der Leiterin der Verfassungsschutzbehörde oder des Vertreters/der Vertreterin gebunden werden.

**Die Expertenkommission empfiehlt, für den Einsatz verdeckter Ermittler/innen und von Vertrauensleuten die gesetzlichen Regelungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, gegebenenfalls auch durch bloße Verweisung auf entsprechende Anwendung der §§ 9 a und 9 b BVerfSchG zu übernehmen.**

**Die Expertenkommission empfiehlt darüber hinaus eine ausdrückliche Regelung zur längerfristigen Observation im SächsVSG.**

#### Zu 2.6.: Parlamentskontrolle

Bisher findet eine gesonderte Parlamentskontrolle bei den telefonischen Abhörmaßnahmen durch die G-10-Kommission statt. Die Expertenkommission hält dies entsprechend der bundesgesetzlichen Regelung für sachgerecht geregelt.

Bei den übrigen Tätigkeiten des Landesamtes für Verfassungsschutz findet die parlamentarische Kontrolle durch die Parlamentarische Kontrollkommission statt (§ 16 SächsVsG). Deren Befugnisse sind im Gesetz nur rudimentär ausgestaltet.

**Zu empfehlen ist, der Parlamentarischen Kontrollkommission einen Mitarbeiterstab zur Seite zu stellen, um eine fortlaufende, aktive Überwachung des Behördenhandelns zu gewährleisten. Dafür erhält die Kommission das Recht, Einsicht in Akten und Dateien zu nehmen und Amtsangehörige zu befragen. Dazu ist der Kommission auf Verlangen Zutritt zum Landesamt zu gewähren.**

Die Vorschriften über die Parlamentarische Kontrollkommission, bisher nur Unterrichtung und Erteilung von Auskünften, § 17 SächsVSG, sind entsprechend zu erweitern. Die Kontrolle durch die Parlamentarische Kontrollkommission soll sich auch auf die Einhaltung der Unterrichtspflichten des Landesamtes für Verfassungsschutz (§ 6 BVerfSchG und § 1 Abs.2 Nr.2 SächsVSG) und auf die Beachtung des „informationellen Trennungsprinzips“ im Verhältnis zu Polizeibehörden erstrecken.

Die bisherige Begrenzung der Parlamentskontrolle des Landesamtes für Verfassungsschutz wird der Kontrollfunktion des Sächsischen Landtages nicht gerecht. Zwar bleiben die Rechte des Landtages und seiner Ausschüsse durch die Einrichtung der Parlamentarischen Kontrollkommission unberührt (§ 16 Abs.1 Satz 2 SächsVSG). De facto findet

aber anders als in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eine parlamentarische Kontrolle durch die Ausschüsse nicht statt. Einen Verfassungsschutzausschuss gibt es nicht. Zwar könnte sich der Innenausschuss mit Fragen des Verfassungsschutzes beschäftigen, aber das geschieht praktisch wegen der Belastung des Innenausschusses mit anderen Themen kaum.

**Die Expertenkommission empfiehlt dem Sächsischen Landtag, entweder einen neuen Ausschuss zu konstituieren oder die Aufgaben eines bestehenden Ausschusses, beispielsweise des Verfassungs- und Rechtsausschusses, ausdrücklich auf Fragen des Verfassungsschutzes zu erweitern.**

Aus der Aufgabe des Verfassungsschutzes, Aufklärung bereits im Vorfeld zu betreiben, folgt eine Berichtspflicht sowohl gegenüber den politisch verantwortlichen Stellen wie auch gegenüber der Öffentlichkeit (Urteil des BVerfG vom 24.4.2013 – 1 BvR 2015/107 – RdNrn. 116, 118).

Der Aufklärungspflicht des Verfassungsschutzes wird die Unterrichtungspflicht gegenüber der Parlamentarischen Kontrollkommission, die nach §16 Abs.3 Satz 1 und 2 SächsVSG zur Geheimhaltung verpflichtet ist, nicht gerecht. Auch der jährlich veröffentlichte Verfassungsschutzbericht oder Einzelveröffentlichungen zu Einzelthemen reichen zur Erfüllung der Aufklärungspflicht nicht aus.

**Die Expertenkommission empfiehlt, dass der künftig zuständige Ausschuss regelmäßig und nicht nur einmal jährlich Berichte des Landesamtes für Verfassungsschutz über mögliche Gefährdungen der freiheitlich demokratischen Grundordnung erhält.**

Diese Berichte sollen die Entwicklung verfassungsfeindlicher Bestrebungen enthalten. Soweit eine besondere Geheimhaltung, beispielsweise bei terroristischen Gefahren, erforderlich ist, hat es bei der Unterrichtung der Parlamentarischen Kontrollkommission sein Bewenden. Auch über Prüfungen im Vorfeld (Prüfberichte) sollte das Landesamt für Verfassungsschutz im zuständigen Ausschuss berichten.

### **Zu 2.7.: Unterrichtung der Öffentlichkeit**

Darüber hinaus ist eine regelmäßige Unterrichtung der Öffentlichkeit erforderlich. Die Unterrichtung eines Ausschusses reicht nicht. Die Ausschüsse des Sächsischen Landtages tagen nicht öffentlich. Dementsprechend findet die Berichterstattung des Landesamts für Verfassungsschutz gegenüber dem zuständigen Ausschuss unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.

**Die Expertenkommission empfiehlt, neben dem Jahresbericht und Einzelveröffentlichungen zu Einzelthemen die regelmäßigen Berichte des Landesamts für Verfas-**



sungsschutz an den zuständigen Ausschuss über mögliche Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Anschluss an die Ausschusssitzung zur Aufklärung der Öffentlichkeit zu veröffentlichen. Soweit die Berichte vertraulich zu behandelnde Informationen enthalten, ist ein gekürzter Bericht zu veröffentlichen.

### III. Empfehlungen zur Justiz in Sachsen

Zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit trägt die Justiz, insbesondere die Strafjustiz, einen wesentlichen Teil bei. Die Expertenkommission hat die Situation und die Resultate der Strafjustiz in Sachsen analysiert. Sie hat Gespräche mit Vertreter/innen der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, von Bediensteten in der Justiz und im Strafvollzug geführt. Dabei hat sie festgestellt, dass die sächsische Strafjustiz statistisch für Ermittlung und Erledigung von Verfahren länger benötigt als die meisten anderen Bundesländer. In einigen Bereichen ergibt sich aus Sicht der Kommission Optimierungsbedarf.

#### 3.1. Gerichte und Staatsanwaltschaften

##### *3.1.1. Kommunikation der Ermittlungsbehörden und Gerichte*

Die Gespräche mit Vertreter/innen der Staatsanwaltschaften und der Polizei haben ergeben, dass die Kommunikation zwischen ermittelnden Polizeibeamt/innen und Staatsanwaltschaft verbessert werden sollte. Offensichtlich empfinden es viele Polizistinnen und Polizisten als unbefriedigend, nach Abschluss der Ermittlungen und Weitergabe des Vorgangs an die Staatsanwaltschaft über den weiteren Gang des Verfahrens keine Informationen zu erhalten. Die vor Ort tätige Polizei ist in Verfahren, in denen keine Haft angeordnet ist, oft damit konfrontiert, dass Beschuldigte sich weiter in ihrem sozialen Umfeld bewegen, in dem sie zuvor mutmaßlich straffällig geworden sind. Dann ist es für die Polizei unbefriedigend und für präventive Maßnahmen hemmend, keine Kenntnis vom Stand des Verfahrens zu haben.

**Die Expertenkommission empfiehlt, unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Erfordernisse den elektronischen Verfahrensgang daraufhin zu überprüfen, ob die Polizei vor Ort Zugriff auf Informationen über den Stand des Verfahrens erhalten kann.**

##### *3.1.2. Opferschutz und Zeugenschutz*

In Strafverfahren sind Zeug/innen für den Nachweis der Schuld wichtig. Oft sind es die Opfer einer Straftat, auf deren Aussage es ankommt. Im Vorfeld der Hauptverhandlung fürchten Zeugen immer wieder, von den mutmaßlichen Täter/innen bedroht oder sonst unter Druck gesetzt zu werden. Tatsächlich geschieht dies auch nicht selten.

Zum Schutz von Opfern und anderen Zeug/innen müssen während des Prozesses regelmäßig Zeugenzimmer zur Verfügung gestellt werden, in denen sich die Zeug/innen ohne Beeinträchtigung durch die Angeklagten oder deren Umfeld aufhalten können. Insbesondere bei Wartezeiten kann Zeug/innen und Opfern nicht zugemutet werden, sich mit Täter/innen, anderen Zeug/innen oder deren Anwälten konfrontiert zu sehen.

**Die Expertenkommission empfiehlt, insbesondere auch bei Amtsgerichten entsprechende Räumlichkeiten für den Bedarf vorzusehen oder sie zumindest für den Zeitraum der Wartezeit für diesen Zweck zur Verfügung zu stellen.**

### *3.1.3. Rechtsradikalismus*

Die Expertenkommission hatte sich aus gegebenem Anlass und wegen der überregionalen Berichterstattung mit der These auseinanderzusetzen, die sächsische Justiz sei „auf dem rechten Auge blind“. Im Zuge der Gespräche mit Angehörigen der sächsischen Justiz hat sich ergeben, dass diese These unzutreffend ist. Insbesondere die Personen, die mit Staatsschutzsachen betraut sind, stehen in Bezug auf die Unvoreingenommenheit bei den Ermittlungen und auf ihre Grundhaltung gegenüber fremdenfeindlichen oder rassistischen Straftaten außerhalb jeden Zweifels.

Im Einzelfall kann allerdings auch bei Bediensteten der Justiz rechtsradikales Gedankengut nicht ausgeschlossen werden. Die Wahl eines Richters für die AfD in den Bundestag, der sich rechtsradikal geäußert hat, bestätigt leider dieses Bild.

In mindestens einem Fall ist es zur Einstellung des Verfahrens gekommen, die nicht nachvollziehbar war oder so unglücklich begründet wurde, dass man an der Unabhängigkeit der Justiz zweifeln kann.

Die Expertenkommission sieht ihre Aufgabe nicht darin, Einzelfälle zu kommentieren, aber der Einsatz des Strafrechts oder der Verzicht darauf kann nicht damit begründet werden, der Frieden in einer Ortschaft sei zu wahren. Die Aufgabe des Strafprozesses ist es, die Schuld für eine begangene Straftat festzustellen und sie zu sanktionieren. Der Strafvollzug verfolgt das Ziel der Resozialisierung und somit der Verhinderung künftiger Straftaten. Das kann nicht gelingen, wenn eine Entscheidung in einer Weise begründet wird, die Anlass zu Zweifeln gibt.

### *3.1.4. Verfahrensdauer in Strafverfahren*

Die Dauer von staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren und von Gerichtsverfahren ist ein wichtiger Indikator für das wirksame Funktionieren der Justiz. In Sachsen dauern Strafverfahren unter Einschluss der Ermittlungsverfahren durchschnittlich 13,4 Monate.

Dabei liegt 2016 insbesondere die Dauer der Ermittlungsverfahren ab Eingang bei der Staatsanwaltschaft bis zur Abgabe an das Gericht mit einem Durchschnittswert von 9,3 Monaten deutlich über dem Durchschnitt aller Bundesländer (BL) von 7,8 Monaten und bleibt insbesondere hinter Bayern mit 6,4 Monaten und Niedersachsen mit 7,2 Monaten zurück. In den ersten 3 Monaten werden 22,4 % (alle BL: 26,1 %), in den folgenden 3 Monaten 28,2 % (alle BL: 31,0 %) und in den folgenden 6 Monaten 26,0 % (alle BL: 26,1 %) erledigt.

Dafür gibt es keine äußeren Ursachen. Sachsen ist zwar ein Bundesland mit zwei Grenzen zu europäischen Nachbarländern. Das gilt aber etwa für Bayern gleichermaßen. Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der grenzüberschreitenden Kriminalität und der Länge der Ermittlungsverfahren, der für die Statistik erheblich wäre, wurde nicht festgestellt. Ausbildung und Qualifikation bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in

den Strafverfolgungsbehörden stehen den Standards in anderen Bundesländern nicht nach. Sachsen ist nicht mehr als andere Länder mit besonderen Formen von Kriminalität belastet, die die Ermittlungsbehörden vor ungewöhnliche Herausforderungen stellen und deshalb mehr Zeit erfordern. Andere objektive Faktoren, die Sachsen bei den Ermittlungsverfahren von sonstigen Flächenländern unterscheiden und die längere Verfahrensdauern rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar.

Die Verfahrensdauer bei den Gerichten in Strafsachen liegt in Sachsen durchschnittlich bei ca. 4,2 Monaten (alle BL: 3,9 Monate). Es gab in Sachsen zwar eine überdurchschnittlich hohe Anzahl von Verfahren mit mehr als zwei Verhandlungstagen (2,5 %; Rheinland-Pfalz als strukturell vergleichbares Land 1,3 %; alle BL 1,2 %); bei der durchschnittlichen Zahl der Verhandlungstage unterscheidet sich Sachsen mit 1,2 von den anderen Bundesländern jedoch nicht wesentlich.

Die Expertenkommission sieht zwei Möglichkeiten, die Verfahren zu beschleunigen:

In Sachsen wird deutlich unterdurchschnittlich von der Möglichkeit des beschleunigten Verfahrens gem. §§ 417 ff. StPO Gebrauch gemacht. Für einen Vergleich sind wegen der rechtlichen Voraussetzungen lediglich die Verfahren vor den Amtsgerichten ins Verhältnis zu setzen. Während bundesweit bei solchen Strafverfahren 2,5 % im beschleunigten Verfahren nach § 417 ff. StPO verhandelt werden, sind es in Sachsen lediglich 1,24 %. In Sachsen-Anhalt sind es immerhin 3 %. Dabei sind wichtige Voraussetzungen, dass der Täter/innen entweder geständig ist oder die Beweisführung aus anderen Gründen sehr einfach ist. Die Zahl der Verfahren, auf die das zutrifft, wird von der Expertenkommission höher eingeschätzt.

**Die Expertenkommission empfiehlt, den Staatsanwaltschaften den verstärkten Gebrauch des beschleunigten Verfahrens nach § 417 ff StPO nahezulegen bzw. zu prüfen, warum von diesem Instrument - nicht nur in Sachsen - sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.**

Auch der Antrag nach § 76 Jugendgerichtsgesetz (JGG) ist eher die Ausnahme. Bundesweit wurden 2016 nur ca. 3,9 % der Verfahren vor dem Jugendrichter durch einen Antrag auf Durchführung im vereinfachten Verfahren eingeleitet; in Sachsen waren es sogar nur 99 von 5.548 oder 1,8 %. Eine Ausnahme bildet Berlin: Hier waren es 2016 laut statistischem Bundesamt 1.761 von 8.627 Verfahren vor dem Jugendrichter oder 20,4 %.

In Verfahren nach dem JGG kann der erzieherische Zweck des Verfahrens sinnvoll nur erreicht werden, wenn ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen der Straftat, der Anklage und dem Urteil besteht. Jugendliche befinden sich in einer Zeit starker körperlicher und geistiger Veränderungen, die auch für ihre Zukunft prägend ist. In dieser Zeit versuchen sie, sich auszuprobieren, die Grenzen ihres Verhaltens auszuloten und die Reaktion ihrer Umgebung, der Eltern, der Lehrer, der Gesellschaft, besonders aber auch ihrer persönlichen Umgebung unter Gleichaltrigen in Schule und Freizeit herauszufordern. Die so provozierten Reaktionen prägen oft das weitere Verhalten für die Zukunft.

Reaktionen von Staat und Gesellschaft auf regelwidriges, abweichendes und kriminelles Verhalten müssen in dieser Phase zeitlich, örtlich und anlassbezogen in engem Zusammenhang und mit der gebotenen Deutlichkeit erfolgen. Sonst drohen sie, ins Leere zu laufen und ihren erzieherischen Zweck zu verfehlen.

Soweit es also die gebotene Sorgfalt im Ermittlungsverfahren zulässt, sollte ein Verfahren, wenn es nicht einzustellen ist, möglichst schnell dem vereinfachten Verfahren oder der Erhebung einer Anklage zugeführt werden, auf die die Eröffnung des Hauptverfahrens und die Terminierung einer Hauptverhandlung unverzüglich folgen müsste. Organisatorisch sollten derartige Verfahren bevorzugt (und nicht nach Eingang) behandelt werden. Hier müssten ähnliche Maßstäbe gelten, wie sie regelmäßig für Haftsachen angelegt werden: Wegen des starken Grundrechtseingriffs der Untersuchungshaft und der richterlichen Überprüfung des Haftbefehls werden Haftsachen separat und bevorzugt bearbeitet. Das sollte für Fälle, die relativ offensichtlich sind und bei denen die erzieherische Wirkung des Verfahrens durch den engen zeitlichen Zusammenhang zwischen Tat und Urteil verstärkt werden kann, ebenso gelten.

**Die Expertenkommission empfiehlt, den Staatsanwaltschaften nahezu legen, Verfahren gegen Jugendliche bevorzugt abzuarbeiten und den Gebrauch von Anträgen nach §§ 76 JGG zu prüfen.**

### 3.1.5. Sicherstellung der Strafjustiz beim künftigen Ruhestand vieler Richter/innen

Die Altersstruktur der Richter/innen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Sachsen, zu der die Strafjustiz gehört, weist Besonderheiten auf. Nach einer parlamentarischen Antwort des Staatsministers der Justiz vom 28.1.2016 waren zum 31.12.2015

8 Richter/innen	64 Jahre alt
10 Richter/innen	63 Jahre alt
12 Richter/innen	62 Jahre alt
14 Richter/innen	61 Jahre alt
19 Richter/innen	60 Jahre alt
25 Richter/innen	59 Jahre alt
28 Richter/innen	58 Jahre alt
23 Richter/innen	57 Jahre alt
48 Richter/innen	56 Jahre alt
50 Richter/innen	55 Jahre alt
86 Richter/innen	54 Jahre alt
80 Richter/innen	53 Jahre alt
77 Richter/innen	52 Jahre alt
45 Richter/innen	51 Jahre alt
44 Richter/innen	50 Jahre alt
21 Richter/innen	49 Jahre alt
25 Richter/innen	48 Jahre alt
31 Richter/innen	47 Jahre alt
29 Richter/innen	46 Jahre alt
15 Richter/innen	45 Jahre alt
5 Richter/innen	44 Jahre alt

Das Alter von 43 Jahren abwärts bis zu 38 Jahren verteilt sich dann auf 2, 6, 2, 1, 2, 2 Richter/innen.

Die Altersstruktur zeigt, dass die zum 31.12.2015 im Amt befindlichen Richter/innen im Alter von 61 bis 64 Jahren bei ihrem Ausscheiden problemlos ersetzt werden können und für die Einarbeitung der neuen Kollegen/innen genügend bewährte Richter/innen zur Verfügung stehen. Problematischer wird es bei den Richter/innen, die Ende 2015 zwischen 57 und 60 Jahre alt waren. Hier sind bei ihrem Ausscheiden jährlich 19 bis 25 Richter/innen zu ersetzen und einzuarbeiten. Wenn dann die zum 31.12.2015 55 Jahre alten bzw. 56 Jahre alten Richter/innen ausscheiden und durch 50 bzw. 48 neue Kollegen/innen ersetzt werden müssen, kommt eine noch größere Aufgabe der Einarbeitung auf die ordentlichen Gerichte zu. Dramatisch wird es, wenn die 77 Richter/innen, die am 31.12.2015 52 Jahre alt waren, und die 80 Richter/innen, die an diesem Stichtag 53 Jahre alt waren und die 86 Richter/innen, die an diesem Stichtag 54 Jahre alt waren, aus-

scheiden und ersetzt werden müssen.

Es ist vorhersehbar, dass bei den starken Jahrgängen, die ausscheiden werden, eine Weitergabe richterlicher Erfahrung durch die älteren, erfahrenen Richter/innen und die neu einzustellenden nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße stattfinden kann.

Im Interesse einer geordneten Strafrechtspflege, die für die innere Sicherheit unerlässlich ist, sollte sichergestellt sein, dass bei den stärkeren Jahrgängen der Richter/innen, die ausscheiden und durch neu einzustellende Richter/innen ersetzt werden, eine mindestens dreimonatige Überlappungszeit im Haushaltsplan vorgesehen wird, so dass die neu einzustellenden Richter/innen für drei Monate zur Einarbeitung mit einem geringeren Pensum beschäftigt werden und in dieser Zeit von den erfahrenen Richtern beraten werden können.

**Die Expertenkommission empfiehlt, spätestens ab dem Haushaltsplan 2021/2022 im Landeshaushalt vorzusehen, dass die neu einzustellenden Richter/innen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit mindestens drei Monate vor dem altersbedingten Ausscheiden von Richter/innen eingestellt werden, um ihnen eine angemessene Einarbeitungszeit zu ermöglichen.**

### *3.1.6. Ermittlung der Rückfallquoten von Straftäter/innen als Qualitätsmesser der Strafverfolgung und des Strafvollzugs*

In der Antwort auf eine parlamentarische Anfrage (Drucksache 6/9024) verweist der Staatsminister für Justiz am 24. April 2017 darauf, dass in der Strafverfolgungsstatistik für Jugendliche und Heranwachsende Rückfallquoten nicht erhoben werden. Auch eine vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebene und 2016 erschienene Studie „Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen“ verzichtet auf länderspezifische Daten (Studie S. 167), sondern liefert nur bundesweite Daten und Schwankungsbreiten der Länder. Danach liegt die Rückfallquote für den Bezugszeitraum 2010-2013 bundesweit bei 34,8% (zwischen 29,8% und 46,1%), bei Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ohne Bewährung bei 44,9% (zwischen 35,8% und 56,5%) und bei Jugendarrest bei 63,7% (zwischen 57,9% und 76,9%). Zahlen für Sachsen sind nicht veröffentlicht.

Eine für die Qualität der Strafverfolgung ganz wichtige Erhebung (insbesondere: welche Wirkung haben Einstellungen des Verfahrens gegen Auflage; welche Wirkung hat die Verurteilung zu Geldstrafe statt zu Freiheitsstrafe; welche Wirkung hat die Strafaussetzung zur Bewährung; welche Wirkung hat Jugendarrest; welche Wirkung haben die Maßnahmen des Strafvollzuges) wird in der Bundesrepublik Deutschland nicht durchgeführt.

Einen groben Anhaltspunkt für Sachsen liefert die polizeiliche Kriminalitätsstatistik. In Sachsen ermittelte die Polizei 2015 Tatverdächtige, die bereits mit einer anderen Straftat



oder mehreren Delikten in Erscheinung getreten waren. Das sind nach der PKS des LKA Sachsen 51,6% aller Tatverdächtigen. Bundesweit waren es nach der PKS des BKA im Jahr 2015 insgesamt 40,5% und ohne ausländerrechtliche Verstöße 47,1% nach BKA PKS. Danach bewegt sich Sachsen jedenfalls, soweit es Tatverdächtige mit einer weiteren oder mehreren Straftaten betrifft, oberhalb des Bundesdurchschnitts.

**Die Expertenkommission empfiehlt, die Rückfallquote bei Straftäter/innen in Sachsen, insbesondere bei Jugendlichen, jährlich statistisch zu erfassen.**

### 3.2. Strafvollzug

Im Rahmen der Gespräche sind der Expertenkommission Mängel bei der Personalausstattung der Justizvollzugsanstalten vorgetragen worden. Ein auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamts vorgenommener Vergleich ergibt, dass im Bundesdurchschnitt auf jeden vollzeitäquivalenten Beschäftigten (VZÄ) 1,94 Haftplätze fielen. In Sachsen fielen auf jeden VZÄ 2,15 Haftplätze. Bei der tatsächlichen Belegung des Jahres 2016 sieht es ähnlich aus: Im Bundesdurchschnitt entfielen auf jeden VZÄ 1,69 Inhaftierte, in Sachsen auf jeden VZÄ 1,99 Inhaftierte. Das sind fast 13% mehr als im Bundesdurchschnitt. Die Expertenkommission ist sich bewusst, dass es neben den statistischen Zahlen eine Vielzahl weiterer Faktoren gibt. Dazu gehört neben der Struktur der Inhaftierten, auch die Zahl der Ersatzfreiheitsstraffer/innen, die Angebote zu Drogentherapien und die bauliche Situation und Ausstattung der Justizvollzugsanstalten. **Die Expertenkommission schätzt, dass mindestens 10% zusätzliche Mitarbeiter/innen im Justizvollzug benötigt werden, also rund 180 Justizvollzugsbedienstete.** Die Expertenkommission sieht neben der Ausstattungsfrage mit Personal in fünf Punkten Optimierungsbedarf:

#### 3.2.1. Verstärkung des offenen Vollzugs

Bundesweit gab es nach der im März 2017 erschienen Darstellung des Statistischen Bundesamts, Demographische und kriminalistische Merkmale der Strafgefangenen zum 31. März 2016

in Deutschland	42.622 Strafgefangene im geschlossenen Vollzug
und	8.236 Strafgefangene im offenen Vollzug.

Bundesweit wurden also von insgesamt 50.858 Strafgefangenen 16,2% im offenen Vollzug untergebracht.

In Sachsen waren	2.722 Strafgefangene im geschlossenen Vollzug
und	186 Strafgefangene im offenen Vollzug

im gleichen Zeitraum inhaftiert.

In Sachsen wurden also von insgesamt 2.908 Strafgefangenen nur 6,4% im offenen Vollzug untergebracht. Daran wird sich auch durch den Neubau für den offenen Vollzug in Chemnitz nichts ändern. Dort entstehen 39 Plätze für Männer, 35 Plätze für Frauen und 5 Plätze für Mütter mit Kindern. Die Gesamtzahl der Plätze für den offenen Vollzug in Sachsen ist zu gering. Die Expertenkommission verkennt nicht, dass in den Flächenländern der offene und damit wohnsitznahe Vollzug schwieriger zu organisieren ist als in den Stadtstaaten oder im städtisch geprägten Ruhrgebiet. Aber zumindest für Strafgefangene aus Leipzig, Dresden und Chemnitz ist ein wohnsitznaher offener Vollzug denkbar.

Die Unterbringung im offenen Vollzug wird in Sachsen restriktiver als in anderen Bundesländern gehandhabt. Sachsen bewegt sich damit zwar weitgehend im Vergleichsbereich der südlichen Bundesländer. Aber diese Handhabung erschwert die Resozialisierungschancen für Strafgefangene im Vergleich zu den nördlichen Bundesländern. Im offenen Vollzug können die Strafgefangenen außerhalb der Justizvollzugsanstalt arbeiten und haben deshalb nach der Entlassung bessere Chancen der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Auch sind die Kosten des geschlossenen Vollzuges deutlich höher als die des offenen Vollzuges. Eine Bewachung und Betreuung der Strafgefangenen tagsüber entfällt, weil die Strafgefangenen im offenen Vollzug tagsüber die Justizvollzugsanstalt zur Arbeit verlassen.

**Die Expertenkommission empfiehlt, den offenen Vollzug in Sachsen deutlich auszuweiten.**

### *3.2.2. Ersatzfreiheitsstrafe*

Eine besondere Problematik ergibt sich bei der Ersatzfreiheitsstrafe. Immerhin rund 10 % oder 340 Personen verbüßen in Sachsen eine Ersatzfreiheitsstrafe. Sie wird bislang in den Vollzugsanstalten als Teil des regulären Vollzuges durchgeführt.

Bei der Verhängung von Geldstrafen gehen die Gerichte davon aus, dass die festgestellte Schuld nicht so schwerwiegend ist, dass dafür eine Freiheitsstrafe verhängt werden müsste. Kann eine Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren auch zur Bewährung ausgesetzt werden, so wird eine Geldstrafe nur bei einem Strafraum bis zu einem Jahr, also bei bis zu 360 Tagessätzen verhängt.

Ist die/der Delinquent/in aber nicht in der Lage, die Geldstrafe zu bezahlen (oder will er nicht zahlen), so muss er die verhängten Tagessätze als Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen. In der Regel geht es dabei um relativ kurze Aufenthalte in den Strafanstalten von weniger als 6 Monaten.

Diese Aufenthalte bergen verschiedene Gefahren und Nachteile: Die Ersatzfreiheitsstrafe orientiert sich ausschließlich an der Vergeltungsfunktion und der präventiven Abschre-

ckungsfunktion von Geldstrafen; das wesentliche Ziel des Vollzuges, die Resozialisierung, ist nicht Gegenstand dieser Sanktion. Bei Verhängung der Geldstrafe wird davon ausgegangen, dass für das Ziel der Prävention die Abschreckung ausreicht; eine Resozialisierung wird als nicht notwendig erachtet, weil insoweit eine positive Prognose angenommen wird.

Die kurze Dauer der Ersatzfreiheitsstrafe erlaubt keine echte soziale oder psychologische Arbeit mit dem Gefangenen, da der Aufbau einer Vertrauensbeziehung, die Ermittlung von Ursachen der Kriminalität und die Entwicklung von Gegenstrategien mit dem Gefangenen mehr Zeit erfordern als wenige Monate. Die Bekämpfung einer Sucht, die Vorbereitung der Teilnahme an einer Therapie und möglicherweise sogar deren Durchführung sind während eines kurzen Aufenthaltes nicht möglich.

Die Kosten der Ersatzfreiheitsstrafe im geschlossenen Vollzug stehen fast immer außer Verhältnis zu den zu „ersetzenden“ Beträgen: Ein Gefangener müsste 3.000 € netto im Monat verdienen, um auf einen Tagessatz von 100 € zu kommen. Die Kosten für einen Platz in einer sächsischen JVA betragen 2015 ca. 130 € am Tag. Sanktion durch Vollzug ist immer relativ teuer.

**Die Expertenkommission empfiehlt** deshalb, bei Strafgefangenen, bei denen es um Ersatzfreiheitsstrafe geht, von anderen Möglichkeiten Gebrauch zu machen.

#### **Getrennter Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe:**

**Ist die Ersatzfreiheitsstrafe unumgänglich, werden die Gefangenen in eigens dafür vorgesehene Einrichtungen verlegt.**

#### **„Schwitzen statt Sitzen“:**

**Es sollte verstärkt statt der Ersatzfreiheitstrafe eine entsprechende Anzahl von Arbeitsstunden oder Arbeitstagen in sozialen oder gemeinnützigen Einrichtungen vermittelt werden.**

### *3.2.3. Migration*

Auf den sächsischen Strafvollzug kommt durch die verstärkte Migration eine neue Anzahl an Aufgaben hinzu. Zwar ist der Freistaat Sachsen bisher weniger von Zuwanderung und von Unterbringung von Flüchtenden oder Asylsuchenden betroffen. Auch ist nicht davon auszugehen, dass dieser Personenkreis generell in höherem Maße straffällig wird als andere Einwohner. Aber auch unter Migrant/innen gibt es strafbares abweichendes Verhalten, nach der neuesten Studie von Prof. Pfeiffer bei der Gewaltkriminalität in erhöhtem Maße, das Verfahren nach sich zieht und in den Strafvollzug führt.

Resozialisierung setzt sprachliches Verstehen, menschliches Verständnis und Anleitung durch Kommunikation voraus. Um Anleitung geben zu können, müssen Vollzugsbedienstete und andere Fachkräfte Kenntnisse über den kulturellen Hintergrund der Strafgefangenen haben.

**Die Expertenkommission empfiehlt, bei der Ausbildung und Fortbildung der sächsischen Strafvollzugsbeamten den Bereich der interkulturellen Kompetenz auszuweiten.**

Auch zu prüfen ist, ob Mitarbeiter/innen und sonstiges Fachpersonal auch mit Migrationshintergrund und Fremdsprachkenntnissen für den Strafvollzug gewonnen werden können.

**Die Expertenkommission empfiehlt im Hinblick auf die europaweit zu beobachtende islamistisch extremistische Radikalisierung im Vollzug eine religiöse Betreuung von Straftäter/innen islamischen Glaubens vorzusehen.**

#### *3.2.4. Senkung der Rückfallquote*

Der Strafvollzug soll die innere Sicherheit dadurch in besonderer Weise befördern, dass die/der verurteilte Straftäter/in durch Maßnahmen der Resozialisierung zu einem Leben ohne Straftaten befähigt und damit die Wahrscheinlichkeit deutlich erhöht, dass sie nach Verbüßung ihrer Strafe nicht erneut rückfällig werden. Die Studienreihe für das BMJV „Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen“ hat ergeben, dass die Rückfallraten bei einem Beobachtungszeitraum von insgesamt 9 Jahren allmählich steigen: nach drei Jahren sind es 35 %, nach sechs Jahren 44 % und nach neun Jahren 48 Prozent. Die überwiegende Mehrzahl der Rückfalltaten ereignet sich aber innerhalb der ersten drei Jahre, die Hälfte sogar innerhalb des ersten Jahres nach Verurteilung oder Entlassung.

Die Aufgabe der Resozialisierung lässt sich aber im Strafvollzug nicht abschließend realisieren. Will man Rückfälle möglichst weitgehend verhindern, muss man Resozialisierung auch nach dem Strafvollzug befördern.

Nach den großen Reformen des Strafvollzuges in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde diese Sichtweise kontrovers diskutiert. Im Juni 1988 legte die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen den „Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Wiedereingliederung Straffälliger durch nicht freiheitsentziehende Maßnahmen - Bundesresozialisierungsgesetz (BResoG)“ vor, der diesen ganzheitlichen Ansatz beinhaltete und die Bemühungen um Resozialisierung innerhalb und außerhalb des Vollzuges zusammenführen, aufeinander abstimmen und um einige Instrumente insbesondere außerhalb des Vollzuges ergänzen wollte. Vieles davon ist heute in die Strafvollzugsgesetze eingeflossen, die nach Übergang der Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug vom Bund auf die Länder durch die Föderalismusreform neu geschaffen worden

sind. Ein eigenes Resozialisierungsgesetz hat bisher nur das Saarland; Hamburg bereitet eines vor.

Der Rechtsausschuss des Sächsischen Landtags hat am 13.09.2017 auf Antrag der Fraktion Die Linke eine Anhörung zum Erfordernis der Verabschiedung eines Resozialisierungsgesetzes durchgeführt.

Die Expertenkommission kommt zu dem Ergebnis, dass auch Sachsen weiterer Instrumente bedarf, um die Rückfallzahlen zu senken.

Bisher beschränkt sich das sogenannte Übergangsmanagement auf Lockerungen (§§ 38 ff StVollzG), die Möglichkeit der Entlassungsvorbereitung durch Vollzugsbeamte (§ 42 StVollzG), die Einbeziehung meist freier Träger in diese Vorbereitung und die Begleitung durch sie nach der Entlassung. Besonders dann, wenn Bewährungshilfe und Führungsaufsicht mangels rechtlicher Voraussetzungen nicht angeordnet werden, ist die/der Entlassene in Freiheit oft auf sich gestellt und wird sehr schnell mit den alltäglichen Problemen des modernen Lebens konfrontiert. Sie/Er wird meist in ihr/sein angestammtes soziales Umfeld zurückkehren. Das ist aber häufig das Milieu, das sie/ihn in die Strafbarkeit geführt hat.

Das Strafvollzugsgesetz sieht bereits die Möglichkeit vor, eine/n entlassene/n Strafgefängene/n auf freiwilliger Basis durch einen Justizvollzugsbeamten im Rahmen des Übergangsmanagements bis zu einer Dauer von 6 Monaten zu begleiten (§ 44 StVollzG). Die Erfahrung zeigt, dass davon kein Gebrauch gemacht wird. Die oben angeführte Personalsituation im Strafvollzug in Sachsen zeigt auch, dass die Ressourcen für ein Übergangsmanagement nicht vorhanden sind. Sie werden erst nach der Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter/innen im Strafvollzug zur Verfügung stehen.

**Die Expertenkommission empfiehlt, dem Strafgefangenen einen Anspruch darauf zu geben, dieses Angebot einzufordern. Es sollte gesetzlich eine Verpflichtung des Staates für dieses Instrument vorgesehen werden.**

Zudem sollte die Koordinierung der verschiedenen Hilfen für ehemalige Strafgefangene geregelt werden. Deshalb scheint es empfehlenswert, in Sachsen eine Reihe von dezentralen Stellen einzurichten, die auch von freien Trägern betrieben werden können. Solche Koordinierungsstellen sollten Anlaufpunkte für ehemalige Strafgefangene sein, die im Alltag Orientierungsprobleme haben und Hilfe im Übergang oder psychologische Unterstützung benötigen.

**Die Expertenkommission empfiehlt, in einem Resozialisierungsgesetz einen Anspruch auf koordinierende Hilfe für Strafgefangene nach ihrer Entlassung vorzusehen sowie dezentrale Stellen zur Koordinierung der verschiedenen Resozialisierungsmaßnahmen einzurichten.**



