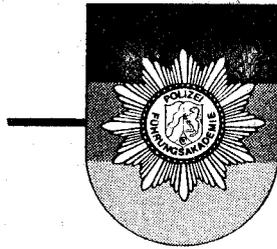


Te

Nur für den Dienstgebrauch



POLIZEI-FÜHRUNGS- AKADEMIE

Planung der Verbrechensbekämpfung

II. Organisation der Verbrechensbekämpfung

7

15/18

Seminar

vom 01. bis 05. Februar 1993

**Polizeiliches Alltagshandeln, Effektivität und Bürgernähe:
Neue Anmerkungen zu alten Problemen ¹**

I. Einleitung

Die Diskussion um die Rolle und die Funktion der Polizei in der Gesellschaft schwankte in der Vergangenheit zwischen "Machtinstrument des Staates" und "Dienstleistungsagentur der Bürger". Polizei wurde als "Instrument der Mächtigen" gleichermaßen erkannt wie verkannt. Im 15.-17. Jahrhundert noch wurde hingegen mit "Polizei" allgemein ein Zustand "guter Ordnung des Gemeinwesens" bezeichnet ². Diese "gute Polizey" umfaßte weite Bereiche des rechtlich geordneten Zusammenlebens, wobei die Regelung des Wirtschaftsverkehrs (Monopole, Zölle, Maße und Gewichte, Preise) ebenso dazu gehörte wie bspw. Vorschriften gegen den Luxus, über die Berufs- und Religionsausübung, die Sittlichkeit, bis hin zu dem Liegenschafts- und Erbschaftsrecht. Im absoluten Fürstenstaat des 18. Jahrhunderts wurde dann die Polizeigewalt zum wichtigsten Bestandteil der in der Person des Fürsten vereinigten, einheitlichen absoluten Staatsgewalt. Polizei war Hoheitsrecht des absoluten Herrschers, der damit das gesamte soziale Leben seiner Untertanen reglementieren und Anordnungen mit Zwang durchsetzen konnte. Polizeigewalt war der juristische Inbegriff der absoluten Herrschaft über die Untertanen, ohne Bindung an Verfassung, ohne Rücksicht auf individuelle Rechte und ohne gerichtlichen Rechtsschutz. Dieser "Polizeistaat" war aber auch ein polizeilicher Wohlfahrtsstaat: Die "Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt" oder auch der "allgemeinen Glückseligkeit" waren Aufgabe der Polizei. Diese Begriffe dienten aber auch dazu, das Recht des Monarchen zu umschreiben, den Untertanen alles vorzuschreiben und sie in allem Bereichen zu bevormunden.

¹ Vortrag an der Polizeiführungsakademie Hiltrup im Rahmen des Seminars "Planung der Verbrechensbekämpfung - II. Organisation der Verbrechensbekämpfung" am 4. 2. 1993

² Diese und alle weiteren historischen Bezüge finden sich bei Götz, Polizeirecht, 10. Aufl. 1991.

Entsprechend wurde als die wichtigste polizeirechtliche Errungenschaft der Aufklärung wie auch schließlich der liberalen Epoche der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Ausschaltung der "Wohlfahrtspflege" aus den Aufgaben und Befugnissen der Polizei gesehen, wobei diese "Wohlfahrtspflege" etwas grundlegend anderes meinte als das, was wir im Sozialstaat der Gegenwart damit verbinden.

Mit der Aufklärung wurde dann die Aufgabe der Polizei als "Gefahrenabwehr" umschrieben. Im preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 wird zum "Amt der Polizey" gerechnet: "Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen". Spätestens im sog. "Kreuzberg-Urteil" des Preuß. OVG von 1882 wurde die allgemeine Handlungsvollmacht dann auf die Gefahrenabwehr beschränkt.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde diese eingeschränkte Aufgabe in den Polizeigesetzen der Länder festgeschrieben mit der Tendenz, auch die "öffentliche Ordnung" aus dem polizeilichen Aufgabenbereich herauszunehmen und nur noch die Strafverfolgung (nach Straf- und Strafprozeßrecht) sowie "Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit" als Gefahrenabwehr vorzusehen.

Diese Einschränkung der polizeilichen Zuständigkeit auf strafrechtlich relevante Ereignisse einerseits und die öffentliche Sicherheit gefährdende Ereignisse andererseits entspricht allerdings nicht dem Spektrum dessen, was sich uns als "polizeiliches Alltagshandeln" tagtäglich darstellt - und damit nähere ich mich meinem Thema. Diese Einschränkung ist aber sicherlich auch ein Grund dafür, daß der Begriff "Polizei" in der öffentlichen Diskussion fast ausschließlich mit Verbrechensbekämpfung gleichgestellt wird (sieht man einmal vom Verkehrsbereich ab), und auch für die Polizei selbst (zumindest teilweise noch) diese Verbrechensbekämpfung "das Maß aller Dinge" ist. Dabei - und dies wird zu zeigen sein - entspricht dies zum einen nicht dem tatsächlichen Handlungsspektrum der Polizei; zum anderen stellt die Polizei selbst mit der Kriminalität einen Bereich in den Vordergrund, den sie selbst kaum beeinflussen kann und in dem sie selbst relativ wenig erfolgreich ist. Kriminalität - und schon garnicht Massenkriminalität - kann nicht bekämpft, sondern in weiten Bereichen nur

verwaltet werden. Wer Kriminalitätsbekämpfung als primäre oder gar ausschließliche Legitimation für polizeiliches Handeln ansieht, stellt sich damit selbst die Effizienzfrage: Keine private Firma käme auf die Idee, ausgerechnet das problematischste Produkt aus der Angebotspalette dermaßen in den Vordergrund zu stellen, wie die Polizei dies mit der "Kriminalitätsbekämpfung" tut. Sie müßte sich an diesem Produkt insgesamt messen lassen, und würde dann im Image bei dem Kunden schlechter abschneiden, als dies notwendig wäre. Jede private Firma würde ihr "corporate image" dadurch aufbessern, daß sie sich auf das oder die Produkte spezialisiert, in denen sie höchste Qualität liefern kann.

II. Polizeiliche Präsenz: Wer ist eigentlich wann im Einsatz?

Immer wieder und so auch jetzt in Baden-Württemberg im Zusammenhang mit den Versuchen, die "sichtbare Präsenz des Polizeivollzugsdienstes" zu erhöhen, spielt die zahlenmäßige Relation zwischen Einwohnern und Polizeibeamten eine Rolle - so schon im Sicherheitsplan II für Baden-Württemberg von 1978. Die damals angegebenen Polizei"dichten" zwischen 1:840 (für Bereiche bis 10.000 Einwohner) und 1:350 (für Stuttgart) als "Bedarfs-Soll" sind bis heute nicht erreicht und werden auch - trotz massiver Bemühungen - vorläufig nicht erreicht werden können. Dies ist auch - wie die folgenden Zahlen zeigen werden - vollkommen unproblematisch. Bei diesen abstrakten Zahlen handelt es sich um sog. "politische Zahlen", die wie manche anderen keine tatsächliche Relevanz haben: Denn bei Berücksichtigung der Schichttätigkeit und Ausfälle durch Urlaub, Aus- und Fortbildung und Sonderaufgaben (z.B. Personen- und Objektschutz) verbleiben pro Schicht deutlich weniger als 7.000 Polizeibeamte, die zu einem beliebigen Zeitpunkt im unmittelbaren Außendienst stehen. Nimmt man den Revierdienst hinzu, so sind es etwa 15.000 Beamte - im Bereich der alten Bundesländer insgesamt. Damit kommt auf 10.000 bis 20.000 Einwohner ein einziger sich im tatsächlichen Streifendienst befindlicher Polizeibeamter. Die oft angegebene "Polizeidichte" erweist sich in der Realität als Fiktion und in der Theorie als polemische - pardon - politische Zahl.

Auch die Besetzung von Polizeirevieren, die im Bundesdurchschnitt für jeweils 30.000 bis 70.000 Bürger zuständig sind, macht dies deutlich: Sie beträgt 3 bis 5 Polizeibeamte, in großen Innenstadtrevieren auch bis zu 7 Beamte. Damit stellt sich das Problem der Gewichtung der Aufgaben ebenso wie das Problem der Verfügbarkeit. Letzteres trifft besonders den ländlichen Bereich, der nach dem "Bedarfs-Soll" am schlechtesten abschneidet. Selbst eine massive Verstärkung der Vollzugspolizei wird keine für den Bürger bemerkbaren Veränderungen bewirken, solange sich nichts an den Grundstrukturen polizeilicher Arbeit und an der grundlegenden Philosophie polizeilichen Tätigwerdens ändert.

Um einen einzigen Polizeibeamten tatsächlich regelmäßig im Einsatzgeschehen zu haben, werden derzeit 14 Planstellen benötigt. Das heißt aber auch, daß

dann, wenn eine tatsächliche und spürbare Erhöhung von Polizeikräften erfolgen soll, erhebliche bis unvertretbare Aufwendungen notwendig wären. Konkret kostet es den Steuerzahler fast eine Million DM, wenn man einen einzigen zusätzlichen, tatsächlich im Einsatz befindlichen Polizeibeamten regelmäßig "auf der Straße" haben will.

Nach meinen Berechnungen zum Umfang polizeilicher Einsatzfähigkeit führt im Schnitt jeder Polizeibeamte weniger als 2 Einsätze pro Schicht durch (d.h. gemeinsam mit dem Kollegen in dem FStrW 3 - 4 Einsätze pro Schicht). Dennoch läßt sich die Restzeit nicht gezielt nutzen, da zum einen noch andere (Routine-)Aufgaben zu erledigen sind, und zum anderen die verfügbaren Zeitblöcke zu klein und vor allem nicht kalkulierbar sind³.

Bezieht sich diese Berechnung auf den schutzpolizeilichen Alltagsdienst (d.h. die Polizei, die vom Bürger wahrgenommen wird), zu kann man vergleichbares auch für den Bereich der Kriminalpolizei aufzeigen. Hier muß vor allem die Aufklärung von Straftaten realistischer betrachtet werden, als dies zumeist geschieht. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß von den als aufgeklärt registrierten Fällen nur maximal 10% von der Polizei selbst aufgeklärt werden (in 90% der Fälle wird der Tatverdächtige vom Opfer oder von Zeugen mit der Anzeige "mitgeliefert") kommt man auf etwa 9 Fälle, die im Bundesdurchschnitt von jedem Kripo-Beamten pro Jahr aufgeklärt werden. Tatsächlich haben wir für Gelsenkirchen 6, für Köln 5,5 und für Hamburg und Niedersachsen 4 aufgeklärte Fälle pro Jahr und Kriminalbeamten berechnet.

Rechnet man hier einmal fiktiv weiter, so würde eine Erhöhung der Aufklärungsquote um einen einzigen Prozent-Punkt, wenn sie denn überhaupt durch verstärkte Personalmaßnahmen möglich wäre, rund 4.400 Beamte zusätzlich erfordern, womit jährliche Zusatzkosten von etwa 250 Millionen DM allein für mehr Personal bei der Kriminalpolizei entstehen würden. Parallel dazu müßte

³ Feltes, Th., Zur Effektivität polizeilichen Handelns. In: Die Polizei 11/1990, S.301-308; ders., Bürger, Polizei und Gemeinwesen. Was wissen wir von polizeilichem Alltagshandeln? In: Neue Kriminalpolitik Heft 4, 1990, S.32-39.

natürlich auch die Schutzpolizei ausgebaut werden, was noch einmal Kosten in zumindest gleicher Höhe mit sich bringen würde. Würden diese zusätzlichen Fälle alle zu Anklage und Verurteilung führen, würden dadurch weitere Justizpersonalkosten von mindestens 400 Millionen DM entstehen. Alles in allem könnte 1% mehr an Aufklärung den Steuerzahler rund eine Milliarde DM kosten.

Deutlich wird an diesem Beispiel, daß auch und gerade bei der Polizei und im Kriminaljustizsystem insgesamt neue Wege der Problembewältigung gefunden werden müssen. Einfach nach "mehr vom selben" zu verlangen, kann auf Dauer keine Lösung sein. Wir werden lernen müssen, daß die finanziellen Mittel für die Strafverfolgung ebenso beschränkt sind wie die des Gesundheitswesens oder der Verteidigungshaushalt. Während sich diese Einsicht im Ausland längst durchgesetzt hat, wird hierzulande noch weitestgehend auf monetäre Quantität vertraut und weniger auf qualitative Kreativität.

In anderen Ländern werden dementsprechend längst über computergesteuerte Szenarios die Auswirkungen personeller Veränderungen in allen staatlichen Bereichen berechnet.

III. Polizeiliches Alltagshandeln: Mit welchen Konflikten beschäftigt sich die Polizei tatsächlich?

Für die Bürger ist die Polizei eine wichtige, unspezifische Hilfeinstitution, an die sie sich mit den verschiedensten Problemen wenden. Dabei ist das Problem "Kriminalität" nur eines unter vielen. In unserer Studie über Notrufe und Funkstreifeneinsätze, in die alle Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern einbezogen waren, zeigte sich, daß Funkstreifeneinsätze im Zusammenhang mit einer tatsächlichen oder vermuteten Straftat die Ausnahme sind. Solche Einsätze machen selbst in Großstädten weniger als ein Viertel aller Funkstreifeneinsätze aus. Ein weiteres Viertel (bis Drittel) betrifft den Straßenverkehr. Nachbarschaftsstreitigkeiten, Ruhestörungen und ähnliche Konflikte sind in

etwa gleichem Umfang Anlaß für polizeiliches Einschreiten wie verschiedene Hilfe- oder Dienstleistungen (z.B. für betrunkene oder hilflose Personen) (jeweils bis zu 25%). Die LPD Stuttgart II hat diese Bereiche im übrigen sehr anschaulich im "polinform" vom Dezember 1992 dargestellt. Ich erinnere nur an die Polizeibeamten als Trauzeugen (Januar), die einen Tennisplatz verwüsten, die Schafe, die von Kollegen eingefangen wurden (Mai), den Fall des 72jährigen, dessen elektrische Bettverstellung kurz vor Mitternacht von Polizeibeamten wieder in Gang gesetzt wurde (August) und die 70jährige Frau, die mit ihrem Fuß im Polstersessel verfangen war und von Funkstreifenbeamten befreit wurde.

Insgesamt können wir davon ausgehen, daß es sich (wie ausländische Studien zeigen) nur bei etwa 5% der Notrufe um "echte" und dringende Notfälle mit lebensbedrohlichen Situationen handelt, die eine sofortige Tätigkeit der Polizei erfordern (dazu später).

Aufgrund der von uns ausgewerteten Unterlagen kann auch davon ausgegangen werden, daß die eigene, proaktive Wahrnehmung von Straftaten und der direkte Kontakt mit Tätern bei der Tatbegehung die absolute Ausnahme darstellt. Wenn man alle Festnahmen in Verbindung mit einer Straftat (ohne Ladendiebstahl und Schwarzfahren) zugrundelegt waren weniger als 1% aller in Stuttgart ausgewertete Funkstreifeneinsätze mit einer Festnahme nach einer Straftat verbunden. Auf das Einsatzaufkommen eines durchschnittlichen Funkstreifenbeamten berechnet führt dieser pro Jahr etwa 7 Festnahmen nach Straftaten durch, d.h. im Durchschnitt eine Festnahme alle 1 1/2 Monate Streifendienst. Die Chance für einen Polizeibeamten, einen Straftäter sogar "in Aktion" zu erleben und ihn womöglich auch noch selbst festzunehmen, ohne daß er zuvor vom Opfer oder von Dritten dazugerufen wurde, ist noch wesentlich geringer. Für die USA liegen Schätzungen dahingehend vor, daß ein Schutzpolizeibeamter in einer amerikanischen Großstadt nur alle 14 Jahre damit rechnen muß, zu einem Straßenraub hinzuzukommen, der gerade stattfindet.

Polizeiliche Repression ist immer nur ein Lückenbüßer für zuvor gemachte,

meist sozialpolitische Fehler und wird "zum Negativkennzeichen für eine schlechte Politik" ⁴. Die Polizei und zunehmend auch die Justiz müssen Konflikte bewältigen, die primär sozialer, kultureller, politischer oder struktureller Natur sind.

Diese Einsicht ist wohl weniger die Ursache dafür, daß gegenwärtig über verschiedene Veränderungen bei der Polizei diskutiert wird. Vielmehr steht hier die Erkenntnis im Vordergrund, daß wir uns im Staatswesen nicht mehr alles finanziell erlauben können. So beginnt gegenwärtig eine Diskussion über verschiedene Bereiche, um die Polizei stärker als bisher den Bedürfnissen der Bürger anzupassen ⁵. Unrentable Produkte müssen aus dem Produktionsprogramm genommen werden, wie dies der Landeskriminaldirektor Müller formuliert hat: "Wenn die Polizei ein effizientes Sicherheitsunternehmen werden soll, muß sie ebenfalls Aufgabenbalast abwerfen, sich spezialisieren und ihre Ressourcen gezielt einsetzen" ⁶. Beispiele:

- Entkriminalisierung (Ladendiebstahl, Schwarzfahren, BtM)
- Aufhebung des Legalitätsprinzips oder zumindest Umgehung desselben durch stärkere direkte Kooperation zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft
- Abbau polizeifremder Aufgaben (Großeinsätze, Objektschutz, Unfallaufnahme)
- Vermehrte Umlage der Kosten (z.B. bei Dienstleistungen für andere Behörden, aber auch im Bereich der Dokumentation von Verkehrsunfällen für Versicherungsgesellschaften etc.)
- Vermehrter (technischer) Eigenschutz, vor allem der Betriebe und

⁴ Kaiser, G., Perspektiven einer rationalen Kriminalpolitik. In: Kriminalistik 1992, S. 735 ff., S. 739

⁵ Weitere Beispiele bei Müller, G., 1992, S. 193 sowie bei Striebel, W., Massenkriminalität - weiterhin nur verwaltet? Referat auf der BKA-Arbeitstagung "Standortbestimmung und Perspektiven der polizeilichen Verbrechensbekämpfung, Wiesbaden 20.-23.10.1992

⁶ Müller, G., 1992, S. 195

Geschäfte

- Ausbau privater Sicherungsdienste; der Rechtsstaat wird sich damit abfinden müssen, daß bestimmte Sicherungsbereiche zukünftig von privaten Firmen abgedeckt werden. Hier kann es nicht darum gehen, diesen Trend zu verhindern, sondern rechtzeitig durch angemessene Kooperation und Kontrolle tätig zu werden.

IV. Was erwartet der Bürger von der Polizei?

Aufgrund von verschiedenen kriminologischen Studien aus dem In- und Ausland wissen wir, daß der Bürger selbst bei als "Kriminalität" definierbaren Ereignissen akute Konfliktschlichtung, Hilfe bei Bedrohungen, moralische Unterstützung, Hilfe bei der Schadensersatzregulierung bzw. der Wiederbeschaffung von Gütern erwartet und nur in Ausnahmefällen ein formelles Strafverfahren bzw. die Bestrafung des Täters. Im übrigen deuten auch die Ergebnisse der Dunkelfeldforschungen darauf hin, daß es im statistischen Sinne normal ist, daß eine Straftat nicht zur Anzeige gebracht wird, d.h. daß die meisten Konflikte auch dann informell gelöst werden, wenn eigentlich formelle Strafgesetze verletzt sind.

Es gibt vielfältige Anhaltspunkte dafür, daß sich viele Opfer neben der materiellen Entschädigung oder Wiedergutmachung vor allem immaterielle Hilfe, moralische Unterstützung, die Bestätigung, daß ihnen etwas "Außergewöhnliches" widerfahren ist, wünschen.

Für die Polizei ergeben sich hierbei besondere Schwierigkeiten, weil es sich in der Mehrzahl der Fälle gerade nicht um außergewöhnliche Vorkommnisse handelt, sondern (zumindest aus der Sicht der Polizeibeamten) um "Alltagsprobleme", die ständig passieren und mit denen die Polizei tagtäglich konfrontiert wird. Für die Betroffenen hingegen handelt es sich (zumindest in der Regel) um eine Ausnahmesituation, in der sie entsprechende Aufmerksamkeit und entsprechendes Mitgefühl erwarten.

Insgesamt kann ein großer Teil der Alltagskonflikte ohne das Strafrecht gelöst werden und er wird auch so gelöst. So erstatten z.B. nach einer Studie von Wiebke Steffen beim Bay. Landeskriminalamt bei Familienstreitigkeiten nur in

18% der Fälle (= Einsätze) die Opfer Strafanzeige. Zusammen mit den Anzeigerstattungen durch die Polizeibeamten selbst (wegen Vorliegen des "öffentlichen Interesses") führen 30% der Einsätze zu einer Strafanzeige, wobei anschließend dieses Verfahren von der Staatsanwaltschaft in aller Regel (nämlich in 84% der Fälle) eingestellt wird. Nur in 2,9% der Fälle, die zu einem Einsatz führten, erfolgte dann eine formelle Verurteilung durch das Gericht (einschl. Strafbefehl). Dies gilt im übrigen nicht nur für Familienstreitigkeiten, sondern auch für viele andere Bereiche, in denen die Polizei Anzeigen fertigt und Strafverfahren einleitet, die dann von der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht eingestellt werden (im Schnitt bis zu 75% aller Fälle). Hier stellt sich aber nicht nur die Frage der Effizienz polizeilicher Tätigkeit, sondern auch die Frage der Wünschbarkeit und der Wirksamkeit strafrechtlicher Sanktionen. Der Stand der kriminologischen Forschung in diesem Bereich erlaubt es uns inzwischen nicht mehr, "blind" an die Wirkung einer strafrechtlichen Maßnahme generell und an die Wirkung bestimmter, vor allem freiheitsentziehender Maßnahmen zu glauben. Wer dies tut, handelt entweder aus Unkenntnis oder in bewußter Überspielung dieser Tatsachen, um andere, versteckte Intentionen zu verfolgen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Aufgaben der Polizei (in dieser Rangfolge) sind: Ausübung einer Ordnungsfunktion im Gemeinwesen, Intervention bei individuellen Konflikten, Lösung oder Bewältigung verschiedenster Alltagsprobleme, diverse Dienstleistungen und letztendlich auch Kriminalitätsverwaltung (nicht: -bewältigung und schon garnicht -bekämpfung).

Was kann die Polizei dann überhaupt noch im Bereich der Kriminalität erreichen?

Sie kann:

- die Verbrechensfurcht verringern (wichtig vor allem bei uns, da nach einer neueren Studie des BKA wir Deutsche "furchtsamer" sind als unsere europäischen Nachbarn und sogar mehr Angst davor haben, Opfer einer Straftat zu werden, als Amerikaner). "Angst vor Kriminalität

- kann ein größeres Übel sein als Kriminalität selbst" ⁷.
- das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger stärken und dadurch Selbstheilungskräfte im Gemeinwesen zum Leben erwecken
 - Initiativen zur Prävention ergreifen (Bsp.: Autoradio-Diebstahl; Trunkenheit am Steuer) und hier mit der Industrie kooperieren.
 - in bestimmten, eng beschriebenen Bereichen von Kriminalität diese auch reduzieren (Umwelt-, Wirtschaftskriminalität), allerdings i.d.R. nicht mit den Mitteln, die bislang angewendet werden.

Insgesamt müssen die tatsächlichen Einflußmöglichkeiten auf das Kriminalitätsgeschehen wesentlich realistischer gesehen werden, als dies derzeit noch geschieht.

V. Konsequenzen: Konsequente Orientierung polizeilicher Alltagsarbeit an den Bedürfnissen der Bürger

Wir müssen davon ausgehen, daß sich unsere Gesellschaft in den nächsten Jahren und Jahrzehnten weiter kulturell und sozial differenzieren wird. Die legalen (EG) und illegalen (Osteuropa) Migrationsströme sind ein Beispiel dafür. Aber auch die Tatsache, daß sich z.B. die Familienstrukturen weiter verflüchtigen werden, die Anzahl der Wohnsitzlosen steigen wird, die Frustration unter den Besitzlosen (oder weniger Besitzenden) zunehmen wird - um nur einige Beispiele zu nennen, bedingt zusätzliche neue Aufgaben für die Polizei. Die herkömmliche Polizeiarbeit führt zunehmend zu verstärkter Unzufriedenheit bei den Bürgern ebenso wie bei den Polizeibeamten, die eigentlich den Bürgern "helfen" wollen (zumindest ist dies für fast alle das maßgebliche Motiv für die Berufswahl ⁸). Die Beamten, die diese Dienstleistung in der täglichen Kommunikation mit den Bürgern erbringen wollen, fühlen sich zunehmend weniger akzeptiert und erhalten zuwenig Zustimmung für ihre Arbeit von

⁷ Ostendorf aaO. 1993

⁸ Feltes, Th., Einstellungen von Polizeibeamten zu gesellschafts- und kriminalpolitischen Problemen - Ergebnisse einer Befragung. In: Polizei und Bevölkerung, hrsg. von Th. Feltes und E. Rebscher, Holzkirchen 1990, S. 198-214

seiten der Polizeiführung.

Andererseits müssen wir uns grundsätzlich darauf einstellen, "daß die Polizei in unserem demokratischen Rechtsstaat immer weniger Ressourcen zur Verfügung haben wird, als dies zur Erfüllung der Aufgaben aus polizeilicher Sicht erforderlich wäre"⁹.

Im folgenden sollen fünf Thesen zur bedürfnisorientierten Polizei vorgestellt werden.

1. These: Effektive polizeiliche Prävention setzt eine Dezentralisierung von Polizeiarbeit voraus. Dezentralisierung wo möglich, Zentralisierung nur dort, wo unbedingt nötig. Ebenso Generalisierung wo möglich, Spezialisierung nur, wo unbedingt nötig.

Eine zeitlang glaubte man, durch eine Zentralisierung der polizeilichen Tätigkeiten Ressourcen einzusparen und so zielgerichteter einzusetzen. Inzwischen wissen wir, daß das genaue Gegenteil der Fall ist. Dezentralisierung polizeilicher Tätigkeiten bedeutet einen besseren und bürgernäheren Service für diejenigen, die sich mit Problemen verschiedenster Art an die Polizei wenden. Um dies an dem Beispiel der Notrufe zu verdeutlichen: Neben den bereits genannten Kategorie 1-Notrufen gibt es zumindest 3 weitere Kategorien, die wie folgt zu beschreiben sind:

Kategorie 2: Eine Reaktion vor Ort ist innerhalb weniger Stunden notwendig.

Kategorie 3: Der Anrufer kann auf einen mündlichen Bericht oder auf eine mündliche Beratung auf dem Revier oder auf der Wache verwiesen werden, wobei hier die Tatsache der Erreichbarkeit dieser Wache eine entscheidende Rolle spielt.

Kategorie 4: Das Problem läßt sich direkt am Telefon lösen, z. B. durch Weitervermittlung oder telefonische Beratung.

Bürgernahe Beratungsstellen oder Reviere, an die sie bei geeigneten Anrufen

⁹ Müller, G., Kriminalitätsentwicklung - Kriminalitätsbekämpfung. In: Die Kriminalpolizei, Dezember 1992, S. 183 ff., S.185.

verwiesen werden, können die Anzahl der Anrufe bei der Polizei erheblich reduzieren, wie kanadische Versuche gezeigt haben (um etwa 1/3). Damit werden dann Kapazitäten bei der Polizei für andere präventive Maßnahmen frei.

Zu Gunsten eines vielfach verwendbaren, vielfach für den Bürger verfügbaren und damit bürgernahen Polizeibeamten sind unnötige Spezialisierungen aufzugeben. Vergleichbar mit einem Hausarzt muß der Polizeibeamte in der Lage sein, die vielfältig an ihn herangetragenen Probleme des Alltags zu bewältigen. Für diese Aufgaben müssen mehr Beamte zur Verfügung stehen.

Ich zitiere aus dem Sicherheitsplan II von 1978: "Zwischen Bürgern und Polizei muß sich wieder ein engeres Vertrauensverhältnis auf partnerschaftlicher Basis entwickeln und verfestigen. ... Deshalb gilt es, jenen Dienstzweig entscheidend zu stärken, dem der unmittelbare Kontakt zur Bevölkerung als ständige Aufgabe obliegt" (S.21).

Der Polizeibeamte muß zum Spezialisten für einen räumlichen Bereich werden, wo er dann allerdings als Generalist für alle anfallenden Probleme zuständig ist. Nur wo er meint, nicht selbst weiterzukommen, kann er sich dann um andere, Funktionsspezialisten bemühen, die ihm Aufgaben abnehmen.

2. These: Polizeiarbeit ist eine öffentliche Dienstleistung.

Die Definition der Polizeiarbeit als öffentlicher Dienstleistung bedeutet, daß sich die Polizei primär an den Bedürfnissen der Bürger orientieren müssen. Hilfe statt Kontrolle muß der Slogan lauten. Der Bürger ist der Kunde ihrer Dienstleistungen und leider zunehmend mit diesen Dienstleistungen weniger zufrieden. Nach der jüngsten, vor einiger Zeit im "Stern" veröffentlichten Emnid-Umfrage steht die Polizei bei der Bewertung von Dienstleistungen nur noch an neunter Stelle - deutlich hinter der Post und der Bahn und noch deutlicher hinter den Hausärzten.

Polizei und Bevölkerung produzieren gemeinsam das, was als "Sicherheit" bezeichnet wird und was gerade in modernen Gesellschaften von den Bürgern zunehmend als ausgesprochen wichtiges Gut angesehen wird, das die Lebensqualität erheblich beeinflusst. Eine Polizeiarbeit, die sich mehr an Hilfe und

weniger an Kontrolle und Repression orientiert, wird zum einen von den Bürgern eher akzeptiert, zum anderen führt diese Polizeiarbeit zu einer stärkeren Zufriedenheit der Beamten (die zunehmend nachläßt¹⁰) und damit zu größerer Identifikation mit ihren Aufgaben.

Dies erscheint auch deshalb wichtig, weil "der Polizeiberuf ... gegenüber der privaten Lebensgestaltung eine deutliche Entwertung erfahren hat und offensichtlich nicht mehr jene identitätsstiftende und sinnvermittelnde Funktion wahrnimmt, die ihn einmal ausgezeichnet haben mag"¹¹.

Je mehr das Vertrauen in die Polizei beim Bürger wächst (und dies kann nur durch regionale Kontakte und nicht durch abstrakte Aufklärungsquoten erreicht werden), umso mehr wird sich der Bürger an die Polizei wenden - was verschiedenste Konsequenzen haben wird.

Präventive Ansätze, um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu verbessern, werden zunehmend unter dem Stichwort "Community Policing" diskutiert. Voraussetzung für eine solche präventive, an den Bedürfnissen der Bürger orientierte Polizeiarbeit ist aber erst einmal, daß man sich ein regionales Lagebild von dem verschaffen, was vor Ort, in der konkreten Nachbarschaft passiert. Man braucht dazu im übrigen nicht immer einen professionellen Wissenschaftler, um solche Erkenntnisse zusammenzutragen. Er kann sogar eher schädlich sein. Die Polizei kann alleine oder gemeinsam mit anderen dies in verschiedenster Form selbst tun. Sie kann z. B. durch eine gezielte Fragebogenaktion in bestimmten Nachbarschaften die Problemsituation herausarbeiten, sie kann die von Straftaten Betroffenen nach ihren Erfahrungen mit der Behandlung ihres Falles durch Polizei und Justiz befragen, und sie kann schließlich durch eine intensive Beobachtung ihrer eigenen Tätigkeit und eine Befragung der Bürger vor Ort sich ein gutes Lagebild in der betreffenden

¹⁰ Feltes, Th., D. Hermann, Zufriedene Polizisten? Die Einschätzung der Berufssituation und der Ausbildung durch Polizisten. In: Die Polizei 1987, S.73-77

¹¹ Weiß, H., Das Wertebild von Polizeibeamten. In: Die Polizei 1992, S. 29 ff., S. 36

Region verschaffen. Im Ergebnis müssen dann allerdings die so erlangten Informationen auch tatsächlich in Handeln umgesetzt werden. Das Werkzeug hierzu kann ein gemeinsames Treffen aller sein, die im und für das Gemeinwesen verantwortlich sind. Im europäischen Ausland gibt es hierzu die verschiedensten Ansätze und Modelle, in denen die Polizei die Initiative ergreift, um wieder das Verantwortungsbewußtsein des Gemeinwesens für seine eigenen Probleme in den Vordergrund zu stellen.

Wichtiger als solche methodischen Überlegungen ist aber der Hinweis, daß bürgernahe Polizeiarbeit keine neue Polizeimethode ist, sondern eine vollkommen neue Ideologie polizeilichen Tätigwerdens, eine Zielvision für die Polizei, mit der sich die Beamten identifizieren können und die sie so wieder zu überzeugten Angehörigen dieser Organisation macht¹². Solche Ziele müssen möglichst positiv formuliert sein (z.B. "der Bevölkerung dienen") und nicht negativ (Festnahmen machen, OWi-Anzeigen fertigen); sie müssen knapp gehalten und allgemein verständlich sein.

Eine solche Zielvorgabe oder Aufgabenumschreibung könnte - in Anlehnung an kanadische Überlegungen¹³ - wie folgt lauten:

Als Teil des Strafverfolgungssystems und in Übereinstimmung mit der Verfassung ist die Polizei verantwortlich für die Aufrechterhaltung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit, für die Verhütung von Straftaten und anderen Gesetzesverstößen, für die Verfolgung von Straftätern und ihre Überführung zur Justiz und für die Beschäftigung mit den Ängsten und Befürchtungen der Bevölkerung, die sich auf die Kriminalität und die öffentliche Sicherheit und Ordnung beziehen.

Bürgernahe Polizeiarbeit setzt nicht nur organisatorische Veränderungen vor-

¹² Gramckow, H., Polizei, Ausländerfeindlichkeit und Minderheitenprobleme: Ist "Community Policing" ein Ausweg? In: Veröffentlichungen aus der Fachhochschule für Polizei Baden-Württemberg, Nr.0, Villingen-Schwenningen 1993

¹³ Normandeau, A., B. Leighton, A Vision of the Future of Policing in Canada: Police-Challenge 2000. Background Document, Solicitor General Canada, October 1990, S.V

aus, sondern auch eine grundlegende Veränderung in der Administration polizeilichen Handelns und in der Führungsphilosophie. Dezentralisierung statt Zentralisierung von Macht ist dazu ebenfalls Voraussetzung wie die bedingungslose Unterstützung von individuellen Initiativen, die "von der Front" kommen. Arbeitszufriedenheit, Motivation und kooperatives Führungsverhalten stehen im engen Zusammenhang ¹⁴.

Die bisherigen Maßstäbe für polizeiliches Handeln (Kriminalitätsraten, Aufklärungsquoten etc.) mögen politischen Wunschvorstellungen entstammen; sie entsprechen aber nicht den Bedürfnissen, die die Bürger an die Polizei tatsächlich herantragen.

3. These: Dem einzelnen Beamten muß mehr individuelle Verantwortung übertragen werden.

Prinzipiell gilt, daß wir nicht die Grenzen des eigenen Denkens und Wollens als die Grenzen des überhaupt Möglichen sehen dürfen. Das gedankliche, aber auch das tatsächliche Potential bei der Polizei muß weiter ausgeschöpft werden. Zu oft werden kreative und produktive Überlegungen durch die sogenannten "strukturellen Zwänge" blockiert, die allerdings oftmals weniger in der Realität als in den Köpfen bestimmter Personen vorhanden sind. Die geringe Effektivität des alten Modells, das auf "professionelle" Polizeiarbeit im Sinne von größtmöglicher Spezialisierung setzt, wird zunehmend bei den Polizeien im Ausland erkannt und führt zu einem konsequenten Umdenken in Richtung auf konsequente bürgernahe Polizeiarbeit.

Nur ein engagierter Polizeibeamter ist ein guter Polizeibeamter. Engagement muß aber gefördert werden. Dies setzt voraus, daß den einzelnen Beamten mehr Verantwortlichkeiten für ihre Arbeit übertragen werden. Die Schaffung klarer Verantwortungsstrukturen ist dazu genauso notwendig wie kurze Dienstwege ¹⁵, wie dies der schleswig-holsteinische Innenminister anläßlich eines

¹⁴ Buchmann, K.E., M. Hermanutz, Arbeitszufriedenheit, Motivation und Kooperatives Führungssystem. In: Die Polizei 1991, S. 113 ff.

¹⁵ Bull, H.P., Perspektiven für eine moderne Polizei. Vortrag in der PFA am 13.5.1991

Vortrages in der PFA formulierte.

Aktive Prävention setzt aber auch eine qualitativ hochwertige Personal- und Führungsstruktur voraus. Daran muß bei der Polizei wie in allen anderen Dienstleistungsunternehmen ständig gearbeitet werden.

Ein strategisch richtiges Management versucht, möglichst umfassende Informationen über die Bedürfnisse der Bürger zu bekommen, denen gedient werden soll. Die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beamten müssen optimal genutzt werden - unabhängig von formellen Laufbahnvoraussetzungen.

Das bedeutet, daß Überlegungen weg von einer vertikalen Personalstruktur hin zu einer horizontalen Struktur mit unterschiedlichen Anforderungs- und Qualifikationsprofilen angestellt werden müssen. Das Personal ist das wichtigste Werkzeug einer Dienstleistungsagentur. Zuviel Verwaltung vergeudet sowohl Zeit als auch personelle Ressourcen. Veränderungen in der Organisationsstruktur müssen als positive und normale Entwicklung angesehen werden. Die für das Management Verantwortlichen müssen lernen, den Wechsel zu lieben, weil nur er die Institution weiterbringt. Sie müssen offen für neue Ideen und Überlegungen sein. Stagnation bedeutet auf Dauer den Tod jeder Organisation. Die Verantwortlichen müssen bereit sein, Führungsaufgaben zu übernehmen und tatsächlich zu führen. Das Verhalten und die Art und Weise, wie dort mit Problemen umgegangen wird, hat einen maßgeblichen Einfluß auf das Verhalten aller Mitarbeiter der Organisation. Kleinere, effiziente und flexible Einheiten (lean and efficient) sind gerade zu Zeiten knapper Finanzmittel größeren, trägen und in der Bürokratie verfangenen Einheiten überlegen. Je besser und umfassender die Ausbildung der Mitarbeiter ist, umso eher sind sie bereit, sich an den Bedürfnissen der polizeilichen Praxis zu orientieren und umso weniger spielen reine Karriereüberlegungen eine Rolle. Besser ausgebildete Mitarbeiter sind flexibler und übernehmen bereitwilliger Verantwortung und lösen mehr Probleme eigenständig als andere.

Der Unterschied zwischen "herkömmlicher" Polizeiarbeit und gemeinwesen-

bezogener Polizeiarbeit läßt sich im Vergleich so darstellen ¹⁶:

Herkömmliche Polizeiarbeit

Gemeinwesenbezogene Polizei

Polizei als staatliche Organisation zur Durchsetzung der Gesetze

arbeit
Polizei als Öffentlichkeit und Öffentlichkeit als Polizei

Zielrichtung: Bekämpfung der Kriminalität

Zielrichtung: allgemeine Problemlösung

Effizienzmessung an Aufklärungs- und Verhaftungsraten

Effizienzmessung an dem Umfang der allgemeinen Unordnung

Polizei beschäftigt sich mit "Unfällen" verschiedenster Art

Polizei beschäftigt sich mit den Problemen und Sorgen der Bürger

Notrufe werden nur von dem Hintergrund von Straftaten gesehen

Notrufe werden als große Gelegenheit gesehen, den Bedürfnissen der Bürger entgegenzukommen

Polizeiführung ist für Anweisungen und Direktiven zuständig

Polizeiführung vermittelt die Werte und Ziele, nach denen die polizeiliche Alltagsarbeit zu gestalten ist

Organisationsform: hochzentralisiert; nur dem Gesetz unterworfen; geleitet durch Regeln und Dienst-anweisungen

Organisationsform: Orientiert an den jeweiligen lokalen Bedürfnissen und Besonderheiten; dezentralisiert

4. These: Qualität anstelle von Quantität

Polizeiliche Arbeit muß sich mehr an der Qualität ihres Produktes (öffentliche Sicherheit) und weniger an der Quantität (Anzahl der aufgeklärten Straftaten, OWi-Anzeigen ...) orientieren. Die Qualität eines Produktes hängt aber entscheidend davon ab, wie sehr sich diejenigen, die es herstellen, damit identifizieren können. Nur derjenige Mitarbeiter, der auf Dauer das Gefühl hat, selbst Teil des Problems und damit der Lösung dieses Problems zu sein, kann diese Qualität sichern. Niemand wäscht das Auto, das ihm nicht gehört und niemand

¹⁶ vgl. Sparrow, M.K., Implementing Community Policing. Perspectives on Policing No.9, National Institute of Justice / U.S. Department of Justice, Washington 1988, S.8f.

streicht das Haus an, das er nur gemietet hat.

Effektivität geht vor Effizienz, d.h. es geht darum, die richtigen Dinge zu tun und nicht Dinge richtig zu tun. Es gibt nichts unnützeres als Dinge effizient zu tun, die garnicht getan werden müssen.

Notrufe und Funkstreifeneinsätze sind das Rückgrat polizeilichen Handelns, nicht eine weiter fortschreitende Spezialisierung von Funktionen (auch als degenerative Krankheit moderner Bürokratien bezeichnet). Dennoch hat dieser "Big Mac" bei den polizeilichen Aufgaben, wie der Polizeichef von Edmonton dies bezeichnet, den niedrigsten Status.

Der einzige Weg, um Mitarbeiter zu motivieren besteht darin, ihnen eine sinnvolle Arbeit zu geben, die Verantwortung für und Kontrolle über diese Arbeit, die Mittel, um die Arbeit zu erledigen - und sie dann alleine zu lassen (F. Herzberg, Harvard-Psychologe, der sich mit der Motivation am Arbeitsplatz beschäftigt hat). Nur wer das Gefühl hat, für sich (und nicht für seine Vorgesetzten) zu arbeiten, ist motiviert genug, um optimale Arbeit zu leisten. Externe Motivation über höhere Gehälter oder kürzere Arbeitszeiten (motivierte Mitarbeiter wollen länger arbeiten!) haben keinen Erfolg; wichtig ist die Optimierung der persönlichen Beziehungen der Mitarbeiter untereinander und die Verantwortlichkeit für das Produkt.

5. These: Um Ressourcen für Prävention und bürgernahe Polizeiarbeit zu schaffen, muß sich die Polizei auch verweigern können.

Um Kapazitäten für polizeiliche Prävention freizubekommen, muß auf Seiten der Polizei auch darüber nachgedacht werden, ob und ggf. wo man sich einer vorschnellen oder gewohnheitsmäßigen Vereinnahmung für bestimmte Aufgaben verweigern kann. Dabei kann es keinesfalls darum gehen, daß die individuellen Opfer von Straftaten oder von Konfliktsituationen auf polizeiliche Hilfe verzichten müssen. Vielmehr sind andere Bereiche gemeint. Dazu zwei Beispiele:

Daß immer wieder von der Politik an die Polizei herangetragene Ansinnen, soziale Probleme mit polizeilichen Mitteln zu lösen, muß von der Polizei massiv zurückgewiesen werden; zumindest darf sich die Polizei nicht selbst zur

Lösung dieser Probleme anbieten. Dies galt in den 70er Jahren für Demonstrationen und dies gilt heute für die Bewältigung der Flüchtlings- und Asylantenströme, des Drogenproblems, der Fremdenfeindlichkeit, aber auch (zumindest teilweise) der organisierten Kriminalität, wo die Polizei zunehmend an die Grenzen ihrer Möglichkeiten stößt.

Erweckt die Polizei den Eindruck, sie könne allein ein Problem lösen, ziehen sich andere, möglicherweise für die Lösung geeignetere oder kompetentere Institutionen aus ihrer Verantwortung zurück¹⁷. Es gibt keine "Allzuständigkeit des Staates für die Sicherheit der Bürger"¹⁸. Jegliche Monopolstellung führt auf Dauer zu einer verminderten Produktqualität (Trabant-Symptom).

Die Polizei muß der Gesellschaft und der Politik die engen Grenzen und die negativen Auswirkungen polizeilicher Lösungen für gesellschaftliche Konflikte deutlich machen.

¹⁷ Stein, W., Die Wirkung polizeilicher Maßnahmen in der Kriminalitätskontrolle. In: BePo-heute 10/92, S. 23 ff., S.28

¹⁸ Ostendorf, H., "Kriege beginnen immer mit Worten". In: Deutsche Polizei 1/93, S. 21