

# **Kriminologische Forschung in den 80er Jahren**

**Projektberichte  
aus der Bundesrepublik Deutschland**

---

**Herausgegeben von  
Günther Kaiser  
Helmut Kury  
Hans-Jörg Albrecht**

---

**Freiburg 1988**

## Polizeiliches Alltagshandeln

### Konsequenzen für eine "neue Polizei" aus einer Analyse von Notrufen und Funkstreifeneinsatzanlässen in der Bundesrepublik Deutschland

*Thomas Feltes*

#### Inhalt

1. Polizei und Karrierekriminelle
2. Zur regional unterschiedlichen Verteilung von Kriminalität und den Konsequenzen für polizeiliches Handeln
3. Polizeiliches Alltagshandeln in der Bundesrepublik Deutschland: Repression, Prävention oder beides?
4. Notrufe und polizeiliche Funkstreifeneinsätze: Ergebnisse einer Studie
  - 4.1 Notrufe
  - 4.2 Funkstreifeneinsätze
5. Anlässe für Notrufe und Einsätze
6. Festnahmen und proaktive Tätigkeiten
7. Aufklärung von Straftaten
8. Kriminalitätsbekämpfung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung?
9. Neue Aufgaben für die Polizei?
10. Die Marginalisierung und Entfremdung der Polizei
11. Summary

Empirische Polizeiforschung ist eine in der Bundesrepublik Deutschland selten gepflegte Wissenschaft<sup>1</sup>. Aus verschiedensten Gründen beschäftigte und beschäftigt man sich so gut wie überhaupt

<sup>1</sup> Sicherlich wird "Polizeiforschung" in großem Umfang im Bundeskriminalamt, bei anderen Polizeieinrichtungen und auch bei einzelnen Landeskriminalämtern durchgeführt. Diese Forschungen beschäftigen sich aber (mit Ausnahmen, z.B. die Arbeiten von Wiebke Steffen in der Kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei) eher mit polizeitaktischen, polizeitechnischen oder kriminalistischen Fragen und sind zudem eher auf die kriminalpolizeilichen Tätigkeiten ausgerichtet.

nicht mit der wissenschaftlichen Beschreibung und Analyse von polizeilichem (Alltags-) Handeln. Besonders zum Bereich des Alltagshandelns der Schutzpolizei gibt es im Bundesgebiet kaum neuere und nur wenige ältere Studien<sup>2</sup>. Diese Feststellung wiegt umso schwerer, als Polizeiforschung in den USA und in England in großem Umfang betrieben worden ist<sup>3</sup>.

Die bisherigen internationalen Ergebnisse lassen sich, soweit sie sich mit den Möglichkeiten der Polizei bei der Kriminalitätsbekämpfung beschäftigen, wie folgt zusammenfassen und zumindest in Teilen auf die Situation im Bundesgebiet übertragen<sup>4</sup>:

1. Eine Erhöhung der Polizeikräfte, die häufig und immer wieder bei "gegebenem Anlaß" verlangt wird, und die auch bei Bevölkerungsumfragen durch den Wunsch deutlich wird, mehr Polizeibeamte "auf der Straße" zu sehen<sup>5</sup>, reduziert nicht notwendigerweise die Kriminalitätsrate und erhöht auch nicht den Anteil der aufgeklärten Straftaten. Das

<sup>2</sup> Als neuere Studie kann genannt werden das von der DFG geförderte Projekt der Arbeitsgruppe Bürgerrechte an der FU Berlin (*Heiner Busch, Albrecht Funk, Wolf-Dieter Narr, Falco Werkentin*) mit dem Titel "Gewaltmeldungen aus Berlin-Neukölln. Vorstudien zu einer sozialen Ökologie der städtischen Gewalt" (unveröffentlichter DFG-Forschungsbericht. Berlin 1987). In Teilbereichen beschäftigt sich auch das Frankfurter DFG-Projekt "Die Bedeutung formeller und informeller Sanktionen in der alltäglichen Konfliktverarbeitung" (*G. Hanak, I. Stehr u. H. Steinert*) mit polizeilichem Handeln (s.u. Anm. 35).

<sup>3</sup> Vgl. die Zusammenfassung über Forschungsergebnisse über polizeiliche Strategien zur Kriminalitätskontrolle bei *P. Morris u. K. Heal: Crime Control and the Police: A Review of Research* (Home Office Research Study Nr. 67). London 1981; *R. Reiner u. J. Shapland* (Hrsg.): *Why Police? Special Issue on Policing in Britain*; *British Journal of Criminology*, 27, Nr. 1, 1987, S.a. Home Office Research and Planning Unit: *Research Programm 1987-88*, S. 14-24.

Es sei hier nur auf die Studien des britischen Home Office verwiesen sowie auf die Dokumentation einschlägiger Polizeiforschung in der amerikanischen Literatur (vgl. *J.H. Skolnick: Justice without Trial*. Toronto 1976; *R.V. Ericson: Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto 1982; *C.D. Shearing: Dial-A-Cop*. Toronto 1984). Von besonderer Bedeutung dabei dürfte sein, daß die Polizeiforschung in diesen Ländern im wesentlichen von den Regierungen bzw. lokalen Behörden finanziert und unterstützt wird und daß dabei auch sog. "unabhängige" Forschungseinrichtungen eingeschaltet werden.

Eine ähnliche Lage finden wir bei den Opfer- und Dunkelfeldstudien, wo man im Bundesgebiet ebenfalls erst allmählich beginnt, aktuelle Studien zu initiieren; zur internationalen Lage vgl. *W. Skogan: Reporting Crimes to the Police: The Status of World Research*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 21, Nr. 2, 1984, S. 113-137.

<sup>4</sup> Vgl. *J.H. Skolnick u. D.H. Bayley: The new Blue Line*. New York, London 1986, S. 4 ff.

<sup>5</sup> *Shapland, J. u. J. Vagg: Using the Police*. *British Journal of Criminology*, 27, 1987, S. 54-63.

gleiche gilt für eine Erhöhung der Geldmittel für die Polizei. Wenn einmal ein bestimmter Punkt der Ausstattung mit Personen und Geld erreicht ist (und dies ist in den meisten zivilisierten Ländern wie auch der Bundesrepublik längst der Fall), dann ist eine weitere Erhöhung der Personal- und Geldausstattung nicht mehr effektiv.

Zwar zeigen einzelne Studien, daß Gebiete mit einer hohen Aufklärungsquote niedrige Kriminalitätsraten haben<sup>6</sup>; aber es gibt keinen Hinweis darauf, daß hier eine kausale Beziehung zwischen Aufklärungsquote (und ihrer möglichen Veränderung durch verstärkte polizeiliche Tätigkeit) und Kriminalitätsrate besteht. Immerhin lies sich nachweisen, daß ein völliger Rückzug der Polizei (z.B. bei Polizeistreiks) einen deutlichen Anstieg der Kriminalität und verbreitete "Unordnung" zur Folge hat<sup>7</sup>.

2. Motorisierte Polizeistreifen reduzieren nicht die Kriminalität noch erhöhen sie die Chance, Täter zu fassen. Selbst die Verdoppelung und Verdreifachung der Polizeistreifen hatte im bekannten Kansas City Experiment keinen meßbaren Einfluß auf die Kriminalität<sup>8</sup>. Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß selbst eine solche drastische Erhöhung der Polizeikräfte vom Bürger nicht bemerkt wird. Darüber hinaus reduziert diese Taktik auch nicht die Verbrechensfurcht der Bürger und erhöht nicht das Vertrauen in die Polizei. Fußstreifen hingegen reduzieren zumindest die Verbrechensfurcht, auch wenn sie keinen meßbaren Einfluß auf die Kriminalitätsrate haben, wie das Newark-Fußstreifen-Experiment zeigte<sup>9</sup>.

3. Eine vollständige Kontrolle durch Streifentätigkeit würde zwar die Kriminalität reduzieren, aber nur zeitlich beschränkt und weitestgehend durch Verlagerung der Deliktbegehung in andere Gebiete oder andere Deliktbereiche<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Carr-Hill, N.A. u. N.H. Stern: Crime, the Police and Criminal Statistics. London 1979; vgl. auch Joyce, M.A.S.: Spending on law and order; the Police Service in England and Wales. N.I.E.S.R. Discussion Paper Nr. 104, 1985.

<sup>7</sup> Vgl. Hough, M.: Thinking about Effectiveness. British Journal of Criminology, 27, 1987, S. 70-79.

<sup>8</sup> Vgl. Kelling, T. Pate, D. Dieckman u. C. Brown: The Kansas City Preventive Patrol Experiment. Washington 1974 (Police Foundation).

<sup>9</sup> Hough 1987, (vgl. Fn. 7), S. 73; Police Foundation, The Newark Foot Patrol Experiment. Washington 1981.

<sup>10</sup> So nahmen beispielsweise in Montréal 1985/86 die Raubüberfälle auf kleine Eckläden, die rund um die Uhr geöffnet haben, drastisch zu, nachdem Banken, Supermärkte, Kaufhäuser und Tankstellen Bargeldtresore verschiedenster Art angeschafft hatten (z.T. wird das Geld nach der Einnahme direkt in einen ansonsten unzugänglichen Tresor geworfen, z.T. in anderen, abgeschlossenen Räumen aufbewahrt). Im Bundesgebiet war zu Beginn der 80er Jahre eine Zunahme der Geiselnahmen, bei gleichzeitigem Rückgang der Raubüberfälle auf Banken etc.

4. Die Delikte, die die Öffentlichkeit am meisten belasten (Raub, Einbruch, Vergewaltigung, Totschlag) sind relativ selten Anlaß eines Funkstreifeneinsatzes (s.u.) und werden noch seltener von der Polizei im Rahmen des Streifendienstes beobachtet. Schutzpolizeibeamte verbringen einen großen Teil ihrer Dienstzeit mit Verwaltungsarbeit, passiven Streifenfahrten und Hilfeleistungen verschiedenster Art.

5. Ein schnelleres Reagieren auf die Notrufe von Bürgern erhöht weder die Wahrscheinlichkeit, den Täter zu fassen<sup>11</sup>, noch wird die Zufriedenheit der Bürger mit der Polizei dadurch verstärkt. Wichtig ist die Sicherheit, mit der mit dem Einschreiten der Polizei gerechnet werden kann und nicht die Schnelligkeit.

6. Straftaten werden in der Regel nicht durch polizeiliche Ermittlungen aufgeklärt sondern durch Mitteilungen der Opfer oder Hinweise von Dritten. Die Kriminalpolizei beschäftigt sich im wesentlichen mit der Verfolgung und Entdeckung bereits identifizierter Täter und nicht damit, unbekannte Täter zu finden<sup>12</sup>.

7. Die betroffenen Bürger erwarten von der Polizei eher ein Engagement im Bereich der "tatsächlichen" Kriminalität (schwere Körperverletzungen, Sexualstraftaten, Raubüberfälle, Einbruchdiebstahl mit Gewaltanwendung) als in allen anderen Bereichen. Zudem erwarten sie eher eine Lösung des akuten Problems oder eine Intervention, die die Störung beseitigt als eine bestimmte Form von Strafverfolgung. Generell scheint dem Betroffenen die Methode, mit der die Störung beseitigt wird, eher zweitrangig zu sein; wichtig ist, daß das Problem aus der Welt geschafft wird<sup>13</sup>.

Generell hat die Polizei nur begrenzte Möglichkeiten, Kriminalität zu kontrollieren. Sie wird häufig für Bereiche verantwortlich gemacht, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen<sup>14</sup>.

Insgesamt gesehen sind diese Ergebnisse eher ernüchternd, und so ziehen Skolnik und Bayley u.a. folgende Schlußfolgerungen: Die Bür-

---

zu verzeichnen, nachdem letztere ihre Sicherungseinrichtungen verbessert hatten.

<sup>11</sup> Bieck, W.: Response Time Analysis. Kansas City Police Department. Kansas City 1977; Spelman, W. u. D. Brown: Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime. Washington 1981 (Police Executive Research Forum); Ekblom, P. u. K. Heal: The Police Response to Calls from the Public. Research and Planning Unit Paper 9, Home Office. London 1982.

<sup>12</sup> S.u. Anm. 42.

<sup>13</sup> Vgl. Shapland u. Vagg 1987, (vgl. Fn 5), S. 58 f.; ähnliche Ergebnisse zeigt auch die bundesdeutsche Studie von Sessar u.a.; vgl. K. Sessar, A. Beurskens u. K. Boers: Wiedergutmachung als Konfliktregelungsparadigma? KrimJ 18, 1986, S. 86-104.

<sup>14</sup> Hough 1987, (vgl. Fn. 7), S. 70.

ger müssen sich mehr selbst schützen, die Polizei muß einen Teil ihrer Tätigkeit (wieder) an die Bürger zurückgeben<sup>15</sup>. Zum anderen muß die Polizei verstärkt mit den Bürgern zusammenarbeiten, da die Unterstützung durch Bürger von besonderer Bedeutung für die Ermittlung und Verfolgung von Straftätern ist.

Um diese Ziele zu erreichen, sind in den USA in den letzten Jahren verschiedenste Modelle polizeilicher Tätigkeit im Gemeinwesen entwickelt worden.

So wurden sog. "Block Captains", die für Organisation und Durchführung von Selbsthilfemaßnahmen von Bürgern zuständig sind<sup>16</sup>, geschaffen. Polizeibeamte organisierten Präventionsmaßnahmen in der Nachbarschaft, sie rufen bei Opfern zurück, um sich über deren Zustand zu erkundigen, machen Hausbesuche und verteilen Zeitungen, die sich mit der lokalen Kriminalität beschäftigen. Es werden lokale Komitees gebildet, in denen Polizei und Bürger bei der Kriminalprävention zusammenarbeiten<sup>17</sup>.

Weitere Programme, die sich das Ziel gesetzt haben, Kriminalprävention durch Bürgeraufklärung zu betreiben, sind unter dem Stichwort "Neighbourhood Crime Watch" bekannt geworden. Ihr gemeinsames Ziel ist es, die Bürger zu verstärkten Sicherheitsmaßnahmen anzuhalten und sie zu motivieren, "verdächtige" Ereignisse (früher) der Polizei zu melden. Bereits 1977 wurde mit einem entsprechenden Programm in Detroit begonnen, und andere Städte sind gefolgt<sup>18</sup>.

Generell werden als Ergebnisse eher eine Reduzierung der Kriminalitätsfurcht und eine Erhöhung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger als eine tatsächliche Reduktion der Kriminalitätsraten genannt. Und wenn, dann liegt die Gefahr einer einfachen Verlagerung der Kriminalität in weniger geschützte und damit ärmere Wohngebieten auf der Hand. Direkte polizeiliche Aktionen zur Kriminalpräven-

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Shapland u. Vagg 1987*, (vgl. Fn. 5), S. 63.

<sup>16</sup> Z.B. wurden in Santa Ana, einem Gemeinwesen mit 30.000 Einwohnern, rund 900 solcher Block Captains eingesetzt mit dem Ergebnis, daß "dort ein Gemeinwesen geschaffen wurde, wo zuvor keines existierte" (*Skolnick u. Bayley 1986*, (vgl. Fn. 4), S. 28).

<sup>17</sup> Projekt CORT (Community Organizing Response Teams), vgl. *Skolnick u. Bayley 1986*, (vgl. Fn. 4), S. 107.

<sup>18</sup> Vgl. *J. Pollock: Reducing Crime in America: The Figgie Report*. New York 1983. Beispiele finden sich auch bei *Kinsey, Lea u. Young: Losing the Fight against Crime*. Oxford, New York 1986, S. 88 ff. Zu neueren Projekten in Houston und Newark vgl. *A. Pate, M.A. Wykoff, W. Skogan u. L.W. Sherman: Reducing Fear of Crime in Houston and Newark. A Summary Report*. Police Foundation. Washington 1986; *W. Skogan u. M.A. Wykoff: Storefront Police Offices. The Houston Field Test*. In: D.P. Rosenbaum (Hrsg.). *Community Crime Prevention. Does it Work?* Beverly Hills, London 1986, S. 179-199.

tion (z.B. verstärkte Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen) haben so gut wie keinen Erfolg; erst wenn sie verbunden werden mit gemeinschaftsbezogenen Programmen, in denen die Polizeibeamten verstärkte und intensive Kontakte mit Bürgern aufnehmen, sie nach ihren Problemen befragen, können die gewünschten Ziele zumindest teilweise erreicht werden<sup>19</sup>.

## 1. Polizei und Karrierekriminelle

Als ein "innovatives Programm zur Kriminalitätskontrolle" wurde ein in Washington D.C. im März 1982 gestartetes Programm bezeichnet, das vorsah, daß sich besondere Einheiten der Polizei verstärkt bzw. ausschließlich um sog. "Karrierekriminelle"<sup>20</sup> kümmern, d.h. um mehrfach Rückfällige bzw. um von mehrfachem Rückfall bedrohte Personen. 1986 gab es bereits mehr als 30 solcher Programme in den USA<sup>21</sup>, in denen mit verschiedensten polizeilichen Methoden versucht wurde, speziell Rückfalltäter zu überführen und zu verhaften. In Washington waren dazu mehr als 60 Beamte in Gruppen zu jeweils 4 bis 6 Personen aufgeteilt worden, die von der "üblichen" Polizeiarbeit freigestellt wurden, mit besonderer Ausrüstung ausgestattet wurden (z.B. mit alten, nicht als Polizeifahrzeug zu identifizierenden PKW's sowie mit Computern) und die die Aufgabe hatten, sich auf zwei Tätergruppen zu spezialisieren: Auf mit Haftbefehl gesuchte Personen und auf Personen, von denen die Polizei annahm, daß sie besonders aktiv kriminell waren, aber nach denen noch nicht gefahndet wurde. Im Laufe der Tätigkeit kam noch eine dritte Täterkategorie hinzu: Täter, die von den Sondereinheiten im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten festgenommen wurden. Als Zielpersonen wurden Tatverdächtige ausgesucht, von denen man glaubte, daß sie fünf oder mehr Straftaten

<sup>19</sup> Vgl. A. Pate u.a. 1986, (vgl. Fn. 18), S. 34 f.; W. Skogan u. A. Pate: Reducing the Signs of Crime: The Experiments in Controlling Public Disorder, Vortrag auf der Tagung der American Political Science Association. Chicago. August 1987.

<sup>20</sup> Zum Begriff und zu Forschungsstand in den USA zur "Kriminellen Karriere" und zu "Karrierekriminellen" vgl. A. Blumstein, J. Cohen, J.A. Roth u. C.A. Visher (Hrsg.): Criminal Careers and "Career Criminals". Bd. I und II. Washington: National Academie Press 1986, sowie zuletzt A. Blumstein, J. Cohen, D.P. Farrington: Criminal Career Research: Its Value for Criminology. Criminology 26, Heft 1, 1988, S. 1-35, sowie den Beitrag der gleichen Autoren mit dem Titel: Longitudinal and Criminal Career Research: Further Clarifications auf S. 57-74 des gleichen Heftes von "Criminology".

<sup>21</sup> Vgl. S.E. Martin: Policing Career Criminals: An Examination of an Innovative Crime Control Program. Journal of Criminal Law and Criminology 77, Nr. 4, 1986, S. 1159-1182.

pro Woche (oder 250 pro Jahr) begehen würden. Dadurch glaubte man, gezielt nach den am meisten aktiven 20% aller Täter zu suchen (und entsprechend die Kriminalitätsrate zu verringern).

Die empirische Überprüfung der Tätigkeit dieser Washingtoner Polizeisondereinheiten ergab folgende Ergebnisse<sup>22</sup>:

Die verhafteten Personen hatten eine deutlich längere und schwerere Liste von Vorbelastungen, sie waren wegen schwererer Delikte verhaftet worden und wurden im nachfolgenden Strafverfahren auch häufiger angeklagt und verurteilt (zumeist deshalb, weil intensiver ermittelt worden war), dabei häufiger und zu längeren Freiheitsstrafen als andere, nicht von dieser Sondereinheit verhaftete Täter. Insgesamt wurden von den Beamten der Sondereinheit im Rahmen dieses Wechsels von "reaktiven" (nach Straftaten) zu "proaktiven" Verhaftungen (von gesuchten Rückfalltätern) weniger Festnahmen durchgeführt, wobei das "Weniger" hauptsächlich leichtere Delikte betraf, auf die diese Beamte nicht mehr besonders achteten. Allerdings, und dies ist einer der Hauptkritikpunkte an diesem Projekt, betrafen mehr als ein Drittel aller Verhaftungen Personen, die wegen Verletzung ihrer Bewährungsauflagen bzw. wegen Straftaten, die innerhalb der Bewährungszeit begangen wurden, gesucht wurden und die aufgrund der stärkeren Überwachung und der Tatsache, daß Bewährungshelfer oft den Aufenthaltsort kannten, leichter zu finden waren als andere. Als weitere Motivation für die Festnahme gerade dieser Täter kommt hinzu, daß hierbei weniger Papierarbeit als bei normalen Straftaten anfällt. Weiterhin wurden oftmals Verhaftungen wegen vorgeschobener Taten durchgeführt (Besitz von Waffen, Drogen, gestohlenem Gut), weil dies für die Beamten leichter nachweisbar war, als die "tatsächliche" Tat. Weiterhin war das Durchschnittsalter der Verhafteten relativ hoch, was die Vermutung stärkte, daß im wesentlichen "ausgebrannte" Straftäter, die aufgrund ihres Alters vor dem Abschluß ihrer kriminellen Karriere standen, verhaftet wurden, wohingegen jüngere, am Beginn ihrer Karriere stehende Täter nicht gefaßt werden konnten (weil über sie zu wenig informelle Informationen bei der Polizei und bei den Informanten vorlagen). Weiterhin dürfte allein die Tatsache, daß es sich um eine neue Einrichtung handelte, deren Mitarbeiter sich besonders um Erfolg bemühten und sich als "Eliteeinheit" ansahen, entsprechende Ergebnisse gebracht haben. Kritisch wurde auch angemerkt, daß durch diese Art polizeilicher Tätigkeit die anderen Aufgaben der Polizei wie Aufrechterhaltung der Ordnung und bestimmte Dienstleistungsfunktionen reduziert wurden, um diese "Karrierekriminelle" zu

<sup>22</sup> Dazu wurden die Verhaftungen, die von diesen Einheiten 1983 erfolgten, mit Tätigkeiten vor der Einführung des Projektes sowie mit Ergebnissen vergleichbarer Beamter, die nicht in diesen Sondereinheiten tätig waren, verglichen; vgl. *Martin 1986*, (vgl. Fn. 21).

fangen. Schließlich besteht die Gefahr, daß bestimmte Verfassungs- und Verfahrensrechte der Betroffenen (auch Nicht-Täter) berührt oder sogar verletzt werden, da die Einheiten einen besonders weiten Arbeits- und Ermessensspielraum haben und zudem mit verdeckten Methoden arbeiten. Insgesamt konnte nicht festgestellt werden, ob mit solchen Methoden tatsächlich eine effektivere und bessere Polizeiarbeit möglich ist<sup>23</sup>.

## 2. Zur regional unterschiedlichen Verteilung von Kriminalität und den Konsequenzen für polizeiliches Handeln

Kriminalität ist in bestimmten Gebieten überproportional vertreten. Dies gilt sowohl für das Bundesgebiet, wo entsprechende kriminalgeographische Studien bereits in der 70er Jahren auf dieses Problem aufmerksam machten<sup>24</sup>, als auch für England, wo Jock Young u.a. in ihren Studien zeigen konnten, daß beispielsweise 1986 in eine von vier Wohnungen in der Innenstadt von Liverpool eingebrochen (und eine von zehn Wohnungen von der Polizei durchsucht) wurde, mit der Folge, daß die Versicherungsgesellschaften ihre Prämien in diesen Gebieten verdoppelten.

Aus diesem Grund werden von Jock Young und seinen Kollegen auch bundesweite Opferstudien und Kriminalitätsbelastungszahlen kritisiert. Sie geben keine Auskunft darüber, welche Personengruppen besonders von Kriminalität betroffen sind und sie beschäftigen sich auch nicht mit der systematischen Unterschätzung bei der Berechnung dieser Raten, bedingt durch ein (auch sozial und räumlich) unterschiedlich großes Dunkelfeld<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Vgl. *Martin 1986*, (vgl. Fn. 21), S. 1182.

<sup>24</sup> Vgl. *H.D. Schwind*: Empirische Kriminalgeographie. BKA-Forschungsreihe Bd. 8. Wiesbaden 1978; *D. Frehsee*: Strukturbedingungen urbaner Kriminalität, Göttingen 1979. Auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik wird die regional unterschiedlich verteilte Kriminalitätsbelastung deutlich. Bei den Bundesländern schwanke die Häufigkeitszahl (registrierte Taten je 100.00 Einwohner) zwischen 5.488 (Rheinland-Pfalz) und 16.230 (Hamburg) bzw. 9.469 (Schleswig-Holstein) bei den Flächenstaaten. Selbst bei Städten mit vergleichbarer Einwohnerzahl liegen drastische Unterschiede vor: Solingen (158.00 Einwohner) hat eine HZ von 6.285, Oldenburg (139.000 Einwohner) eine HZ von 14.174; München (1,3 Mio. Einwohner) mit einer HZ von 7.759 und Hamburg (1,6 Mio. Einwohner) mit einer HZ von 16.230; s.a. die Daten zum regional unterschiedlichen Notruf- und Funkstreifenaufkommen weiter unten in diesem Beitrag.

<sup>25</sup> Vgl. *Kinsey, Lea u. Young 1986*, (vgl. Fn. 18), S. 60 ff.

Wurden kriminalgeographische Erkenntnisse häufig deshalb mit großer Vorsicht und Skepsis zur Kenntnis genommen, weil man eine zusätzliche Stigmatisierung und Kontrolle der von hoher Kriminalität betroffenen Gebiete und der dort lebenden Personen befürchtete, so geht es Jock Young u.a. gerade um die Hervorhebung dieses Phänomens. Dadurch soll den von der Kriminalität am stärksten Betroffenen geholfen werden, allerdings ohne daß eine entsprechende Stigmatisierung erfolgt<sup>26</sup>.

Um einen Überblick über die tatsächliche Kriminalitätslage und die Einstellungen der Bewohner in einem Wohngebiet zu bekommen, das vornehmlich von Mitgliedern der sog. Arbeiterklasse bewohnt wird, interviewten die englischen Wissenschaftler mehr als 3.500 der insgesamt 1.5 Millionen Personen, die in Merseyside, einem Teil Liverpools, wohnen. Ziel dieser und weiterer vier Studien, die bislang von dem Centre for Criminology in Middlesex durchgeführt wurden<sup>27</sup>, war es, herauszufinden, wer am meisten unter verschiedenen Straftaten leidet, wer sich am meisten vor diesen Taten fürchtet, welches die durch Straftaten am ehesten verletzlichen Bevölkerungsgruppen sind und welche Erwartungen diese Gruppen an die Polizei haben. Um entsprechende Vergleiche zu ermöglichen wurden auch die Bewohner wohlhabender Wohngebiete befragt. Die Ergebnisse machen deutlich, daß Kriminalität vor allem Arme und sozial Benachteiligte hart trifft. 44 % der befragten Bürger von Merseyside und 54 % der Islington-Bewohner waren im Verlauf des letzten Jahres Opfer einer Straftat geworden, ein Viertel sogar zwei oder mehrmals. In Islington ist die Einbruchs-

<sup>26</sup> Diese Möglichkeit wird von den Kritikern des "Realist Criminology"-Ansatzes allerdings in Zweifel gezogen. Und tatsächlich liefern Young u.a. auch keine überzeugenden Beweise dafür, daß mit zunehmendem Schutz dieser besonders betroffenen Personengruppen nicht auch eine zunehmende Kontrolle verbunden ist, die wiederum zu erhöhter Auffälligkeit, erhöhter Sanktionierung und dem entsprechenden Stigmatisierungsprozeß führen kann. Den Ausweg, den Young u.a. andeuten, indem sie für einen Ausbau des polizeilichen Opportunitätsprinzips in diesem Bereich plädieren, birgt ebenfalls diverse Gefahren in sich (Ungleichbehandlung, ggf. Bestechlichkeit etc.). Allerdings ist dies **kein** Argument dafür, die Kenntnisse über regional unterschiedliche Kriminalitätsbelastung zu ignorieren.

<sup>27</sup> Neben dem Merseyside Crime Survey (finanziert vom britischen Home Office) werden oder wurden von Jock Young (Direktor), John Lea, Trevor Jones, Mike Miles u.a. durchgeführt: Der Islington Crime Survey (finanziert von lokalen Behörden), der Broadwater Farm Survey, der North London Neighbourhood Watch Evaluation Survey und der Hammersmith Crime and Policing Survey. Interessant ist, daß es sich bei allen Projekten um sog. Auftragsforschungen handelte, d.h. die Studien wurden für lokale oder regionale Verwaltungen durchgeführt, denen das Problem Kriminalität in diesen Bereichen auf den Nägeln brannte und die es für sinnvoll hielten, entsprechende Steuermittel für eine fundierte Bestandsaufnahme auszugeben.

quote fünfmal so hoch wie im nationalen Durchschnitt, wobei die Chance, Opfer einer solchen Straftat zu werden, für junge Menschen um 55 % höher ist als für alte, für Mieter dagegen genauso hoch wie für Besitzer von Eigenheimen. Dabei sind es nicht die professionellen Kriminellen, die für diese Kriminalität verantwortlich sind. Sehr oft sind es Heranwachsende, die in amateurhafter Art und Weise Einbrüche begehen, ohne zum Karrierekriminellen zu werden: "Der Täter von heute ist der normtreue Bürger von morgen und das Opfer am Tag danach"<sup>28</sup>.

Für 66 % der Bewohner der Innenstadt von Liverpool ist Kriminalität ein wichtiges Problem, dagegen nur für 13 % derjenigen, die in den wohlhabenden Randbezirken wohnen. Arme werden nicht nur häufiger Opfer einer Straftat, für sie sind die Folgen auch wesentlich schwerer. Ein Drittel derjenigen, die in den ärmeren Wohngebieten leben, gaben an, daß die Auswirkungen der Straftat auf ihr Leben "sehr groß" waren, dagegen nur 10 % der Wohlhabenden. Aus Furcht vor Kriminalität vermeiden es bis zu 24 % immer, nach Einbruch der Dunkelheit aus dem Haus zu gehen, in Innenstadtbereichen sind es bis zu einem Drittel. Bis zu 38 % fühlen sich zusätzlich auch zuhause unsicher, und bis zu 90 % der Bewohner in diesen innerstädtischen Gebieten wünschen sich mehr Polizei-Fußstreifen.

### 3. Polizeiliches Alltagshandeln in der Bundesrepublik Deutschland: Repression, Prävention oder beides?

Wie sieht es nun mit der Lage der Polizei und der Kriminalitätsbekämpfung im Bundesgebiet aus?

Die Studien der englischen "neuen Realisten" setzen ihre Kritik an der herkömmlichen Definition der Polizeiarbeit auch an der ständig sinkenden Aufklärungsquote an<sup>29</sup>. Für die bundesdeutsche Situation stellt sich dies nicht ganz so drastisch dar wie für Großbritannien.

In dem Zeitraum zwischen 1973 und 1986 stieg die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten von 2.559.974 auf 4.365.124 an (+ 70,6 %), die Zahl der aufgeklärten Taten von 1.201.861 auf 1.998.007 (+ 66,2 %). Die Aufklärungsquote blieb mit 46,9 % (1973) bzw. 45,8 % (1986) dabei relativ konstant. Sie war aber vor 1973 innerhalb von fünf Jahren um 11 % (von 52,2 % 1967 auf 46,5 % im Jahre 1972) zurückgegangen. Berücksichtigt man die Tatsache, daß gerade in den 70er Jah-

<sup>28</sup> Kinsey, Lea u. Young 1986, (vgl. Fn. 18), S. 7.

<sup>29</sup> Kinsey, Lea u. Young 1986, (vgl. Fn. 18), S. 1 f.

ren die Polizeikräfte erheblich ausgebaut worden waren<sup>30</sup>, so steht auch hier die Entwicklung der Aufklärungsquote (minus 12,3 % zwischen 1967 und 1983) in keinem Verhältnis zur Steigerung der finanziellen Ausgaben (mindestens um 50%, berücksichtigt man nur die Personalkosten und nicht den beträchtlichen Aufwand für den Ausbau der technischen und logistischen Ausstattung<sup>31</sup>).

Rolle und Funktion der Polizei geraten immer dann in die Diskussion, wenn es zu Ausschreitungen bei Demonstrationen oder sonstigen Ausnahmesituationen kommt. Die Polizei selbst fühlt sich dann von den Politikern verlassen und mißbraucht, um sozialpolitische und rechtspolitische Fehlentscheidungen auszubaden. Es scheint dann ein Anlaß gegeben zu sein, grundlegendere und mit anderen Problemen zusammenhängende Frustrationen zum Ausbruch zu bringen. Die Tatsache, daß junge Polizeibeamte deutlich unzufriedener sind als ältere<sup>32</sup>, mag verschiedene Ursachen haben. Ein Grund dafür dürfte sein, daß im polizeilichen Alltag der Aspekt des Helfens immer weniger realisiert werden kann und der Kontakt zum Bürger immer mehr abreißt, obwohl für fast alle Polizeibeamten dieser Aspekt von starker Bedeutung für ihre Berufswahl war und er ein entscheidendes Motivationskriterium sein dürfte<sup>33</sup>. Polizeibeamte sehen sich "als Prügelknaben verfehlter Politik und nicht selten als die Müllmänner einer an vielen Ecken ungesunden Gesellschaft"<sup>34</sup>.

Obwohl die Dienstleistungsfunktion in der polizeilichen Arbeit eine immer größere Rolle spielt, ist zu vermuten, daß die Bürger mit einer zunehmenden Anzahl unzufriedener Polizeibeamter konfrontiert werden, die zudem immer mehr aus unterschiedlichen Nachbarschaften und anderen sozialen Klassen kommen als die Bürger, die sie zu Hilfe rufen. Dies hängt z.B. mit der veränderten Rekrutierungspolitik zusammen (vermehrte Einstellung von Abiturienten), aber auch mit strukturellen Veränderungen, die dazu geführt haben, daß ein Polizeibeamter heute oftmals nicht (mehr) dort arbeitet, wo er lebt bzw. wo er aufgewachsen ist.

<sup>30</sup> Die Länderpolizeien von 135.863 in 1970 auf 194.203 in 1980 (+ 43 %); vgl. *H. Busch, A. Funk, W. Kauß, W.-D. Narr u. F. Werkentin: Die Polizei in der Bundesrepublik*. Frankfurt, New York 1985, S. 80; nach 1980 dürfte eine relative Stagnation zumindest in diesem Bereich eingetreten sein.

<sup>31</sup> Vgl. *Busch u.a. 1985*, (vgl. Fn 30), S. 115 ff.

<sup>32</sup> Vgl. *Th. Feltes u. D. Hermann: Zufriedene Polizisten? Die Einschätzung der Berufssituation und der Ausbildung durch Polizisten. Die Polizei 1987*, S.73-76.

<sup>33</sup> Bei unserer 1981 durchgeführten Befragung gaben 82,6 % der Polizeibeamten an, daß die Aussage "Polizeibeamte wollen anderen Menschen helfen" richtig ist; vgl. *Th. Feltes: Kriminalisierung und Entkriminalisierung durch Sozialarbeit. Zentralblatt für Jugendrecht 1984*, S. 537-543.

<sup>34</sup> Zitat eines Polizeibeamten.

Unsere Gespräche mit Polizisten haben immer wieder gezeigt, daß besonders Mitglieder unterer sozialer Schichten die Polizei zunehmend in ihrer Dienstleistungs- und Konfliktschlichtungsfunktion anrufen. Was die Strafverfolgung selbst anbetrifft, so kommen Täter und Opfer häufig aus der selben Schicht, meist aus der Arbeiter- oder unteren Mittelschicht. Hanak, Stehr und Steinert konnten nachweisen, daß nur in sehr wenigen Konflikten (etwa 15 %) die Parteien Mitglieder unterschiedlicher sozialer Klassen sind<sup>35</sup>. Die Mittelschicht löst ihre Konflikte meist ohne die Polizei<sup>36</sup>. Die regionale Verteilung von Opferhäufigkeit muß insbesondere bei Opferbefragungen berücksichtigt werden, wo bundes- oder landesweite Befragungen zu sehr regionale Unterschiede nivellieren, regionale Studien aber konkrete Aussagen zu Art und Umfang individuellen Opferwerdens geben können.

Polizeiliches Alltagshandeln spielt sich in vollkommen anderen Bereichen und wesentlich weniger spektakulär ab, als dies von Politikern und Bürgern oft vermutet wird. Kriminalitätsbekämpfung ist nur eine von vielen Aufgaben, die die Polizei heutzutage zu bewältigen hat. Andere Funktionen, die im weitesten Sinne mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und mit bestimmten Dienstleistungen zu tun haben, machen einen Großteil der Arbeit aus. Forschungen im Ausland haben sich damit seit langer Zeit beschäftigt; entsprechende Studien hierzulande stehen bislang aus.

<sup>35</sup> Vgl. G. Hanak: Ethnographie der Konfliktverarbeitung. Manuskript 1986; G. Hanak, J. Stehr, H. Steinert: Konfliktverarbeitung und Mobilisierung von Recht. Vortrag auf der AJK-Tagung, Manuskript 1987; s.a. G. Hanak, J. Stehr u. H. Steinert: Unveröffentlichter Abschlußbericht zum DFG-Projekt "Die Bedeutung formeller und informeller Sanktionen in der alltäglichen Konfliktverarbeitung"; G. Hanak: Kriminelle Situationen. Zur Ethnographie der Anzeigeerstattung, KrimJ 16, 1984, S. 161-180; G. Hanak: Infrastruktur der Moral. Kontingenzen der Normgeltung und Normanwendung. KrimJ, 1. Beiheft 1986, S. 157-176, bes. S. 167 ff.

<sup>36</sup> Vgl. P. Stangeland: Wege autonomer Konfliktregelung - Strafrecht und Nahgemeinde. KrimJ 19, 1987, S. 285-302. Unter Bezugnahme auf die Studie von Baumgartner schreibt Stangeland: "Der Wunsch, offene Konfrontation mit dem Gegenüber zu vermeiden, scheint ein dominierender Faktor bei diesen Konflikten (in der oberen Mittelklasse, T.F.) zu bilden. Rückzug und Resignation scheinen die häufigsten Lösungsstrategien darzustellen. ... Einwohner aus der Arbeiterklasse wählen häufig die offene Konfrontation ...".

S.a. die Entgegnung zu dem Beitrag von Stangeland durch Th. Mathiesen: KrimJ 19, 1987, S. 303-305.

## 4. Notrufe und polizeiliche Funkstreifeneinsätze: Ergebnisse einer Studie

Seit etwa 1982 versuchen wir, Daten zu Notrufen bei der Polizei und zu polizeilichen Funkstreifeneinsätzen zusammenzutragen. Zuletzt wurden alle bundesdeutschen Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern in diese Studie einbezogen<sup>37</sup>.

### 4.1 Notrufe

Von insgesamt 10 Städten konnten wir verwertbare Angaben zur Anzahl der bei der Polizei über "110" eingehenden Notrufe erhalten. Die Daten (Skizze 1) zeigen, daß die Anzahl der pro 100.000 Einwohner eingehenden Anrufe pro Jahr unabhängig von der Größe der Stadt relativ einheitlich ist. Sie liegt zwischen 30.000 und 40.000 Anrufen und damit in einem Bereich, der auch aus Untersuchungen aus dem Ausland bekannt ist.

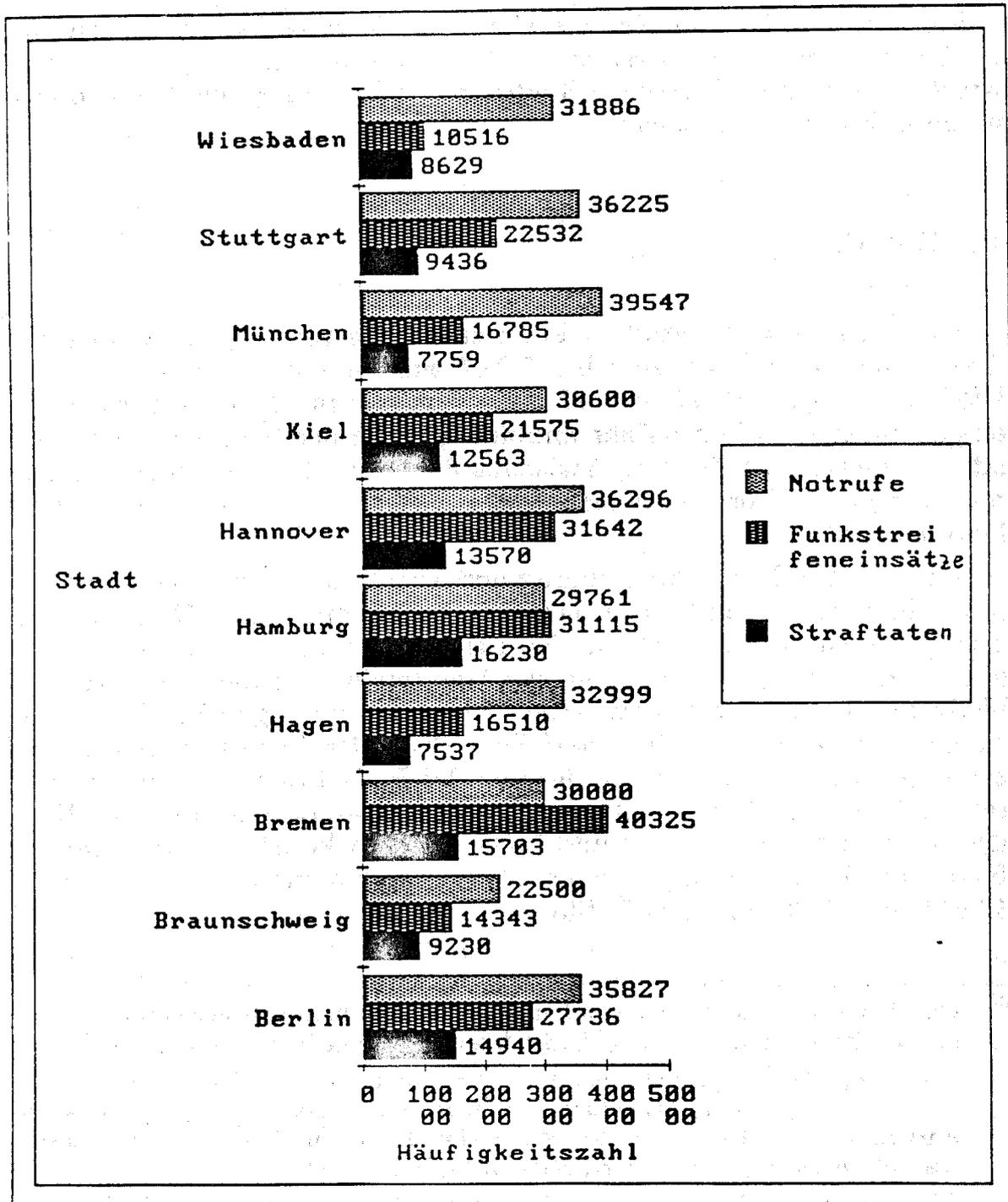
Sieht man sich die Entwicklung der Anzahl der Notrufe in den letzten Jahren an, so fällt ein interessantes Phänomen auf: Es gab einen ständigen Anstieg der Rate der Notrufe bis zum Anfang der 80er Jahre (die Skizze 2 zeigt dies am Beispiel Hamburg). Seit diesem Zeitpunkt bleibt die Anzahl der Notrufe stabil oder geht in einigen Städten sogar zurück. Bemerkenswert ist ebenfalls, daß es offenbar keine direkte Beziehung zwischen der Anzahl der von der Polizei registrierten Straftaten und der Anzahl der Notrufe gibt. In Hamburg z.B. blieb die Rate der Notrufe zwischen 1978 und 1986 ziemlich konstant, während die Rate der Straftaten im gleichen Zeitraum um mehr als 50 % (von 10.630 auf 16.230) anstieg (s. Skizze 3).

<sup>37</sup> Die Daten erhielten wir von den Polizeipräsidenten bzw. Polizeibehörden der folgenden Städte, denen an dieser Stelle dafür herzlich gedankt werden soll:

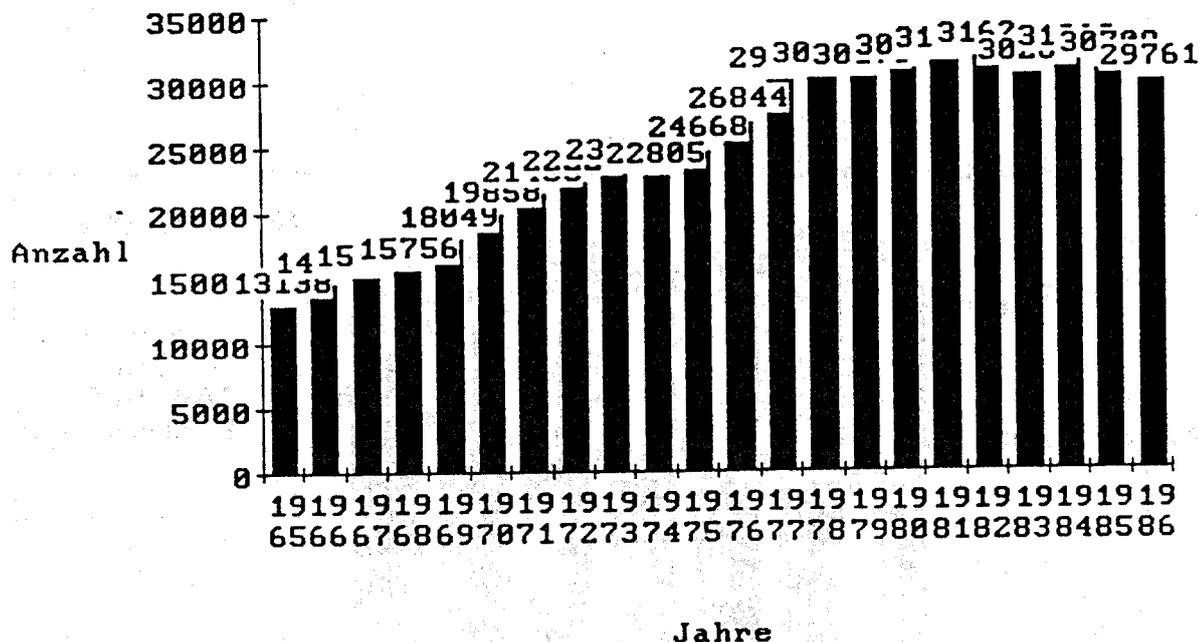
Augsburg, Berlin, Bielefeld, Bonn, Braunschweig, Bremen, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Frankfurt, Gelsenkirchen, Hagen, Hamburg, Hannover, Karlsruhe, Kiel, Köln, Krefeld, Mannheim, München, Münster, Oberhausen, Remscheid, Solingen, Stuttgart, Wiesbaden, Wuppertal.

Als wesentliches Problem bei dem Vergleich der Daten erwies sich die Tatsache, daß die Erfassungsmodalitäten bei den einzelnen Einrichtungen sehr unterschiedlich sind. Sie reichen von der Nicht-Erfassung über das Ausfüllen von Meldezetteln, die abgelegt aber nicht ausgewertet werden, über mehr oder weniger ausführliche Strichlisten (zum Teil eigens für unsere Umfrage angefertigt) bis hin zur computermäßig aufbereiteten Erfassung von Notrufen und Funkstreifeneinsätzen.

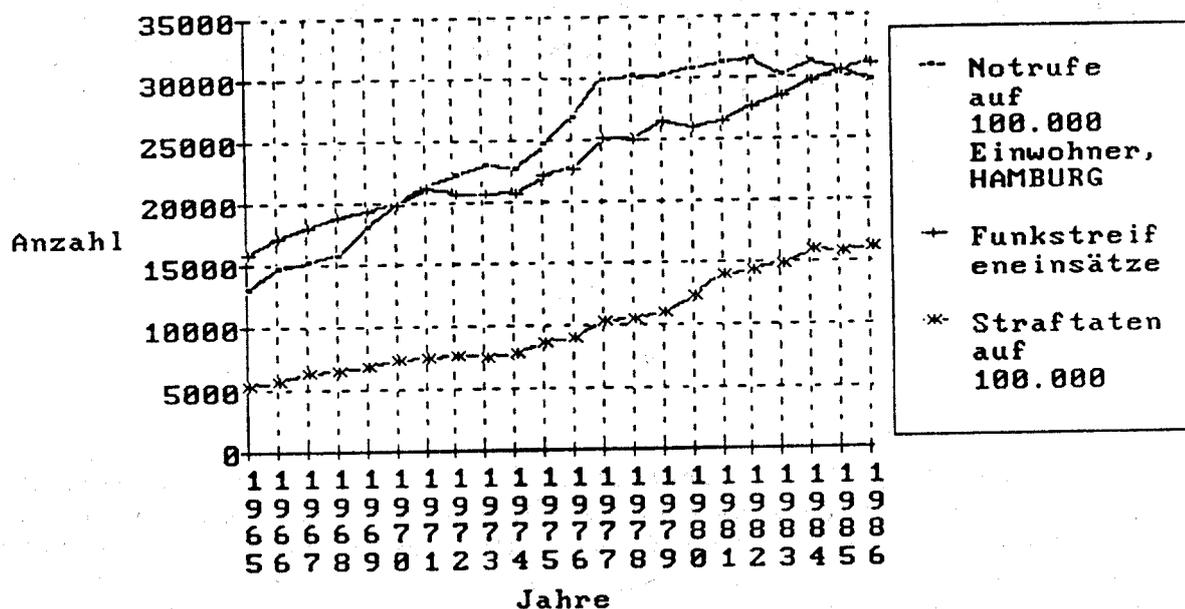
## Skizze 1: Notrufe, Funkstreifeneinsätze und Straftaten



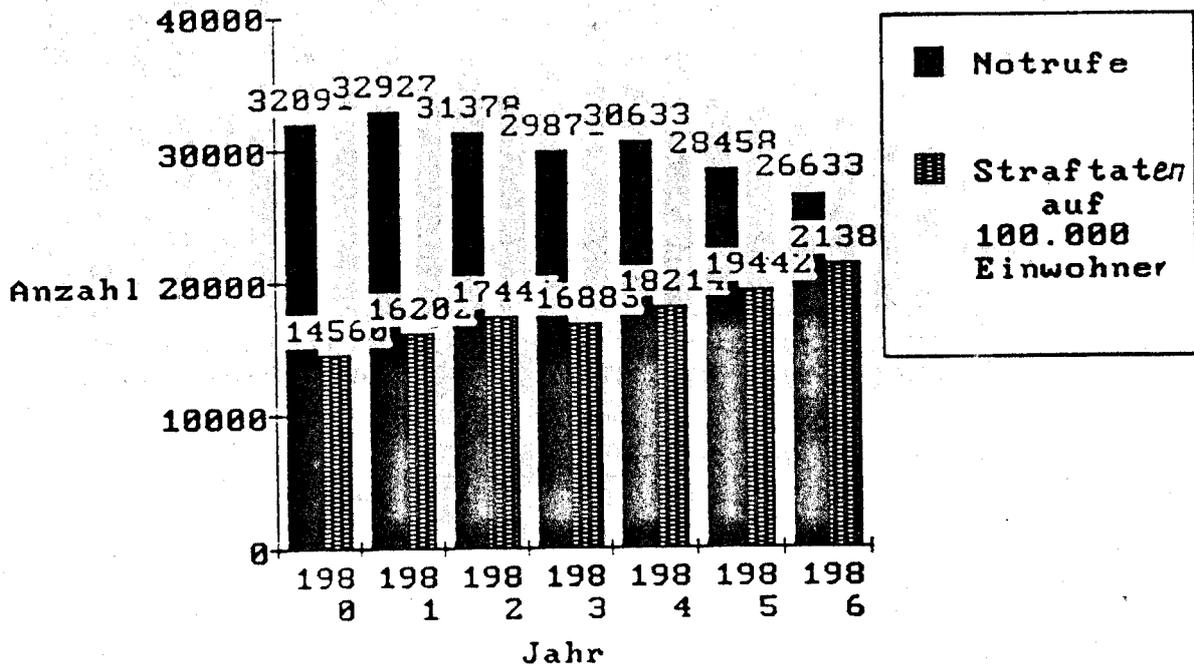
Skizze 2: Notrufe auf 100.000 Einwohner, Hamburg



Skizze 3: Notrufe, Funkstreifeneinsätze und Straftaten in Hamburg, 1965-1986 (jeweils auf 100.000 der Wohnbevölkerung)



Skizze 4: Notrufe und Straftaten, jeweils auf 100.000 Einwohner, Frankfurt



In Frankfurt gingen die Notrufe seit 1981 um 19 % zurück, die Rate der Straftaten stieg um 32 % an (s. Skizze 4). Ähnlich sieht die Entwicklung in anderen Städten aus<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Es gibt auch andere Anhaltspunkte dafür, daß die Anzahl der Straftaten nicht mit den Notrufen in Zusammenhang steht. So gab es beispielsweise in München in etwa die gleiche Rate von Notrufen wie in Frankfurt, wobei in Frankfurt 1986 fast dreimal so viele Straftaten wie in München registriert wurden (21.385 auf 100.000 Einwohner in Frankfurt und 7.755 in München).

Tabelle 1: Notrufe und Straftaten (auf 100.000 Einwohner)

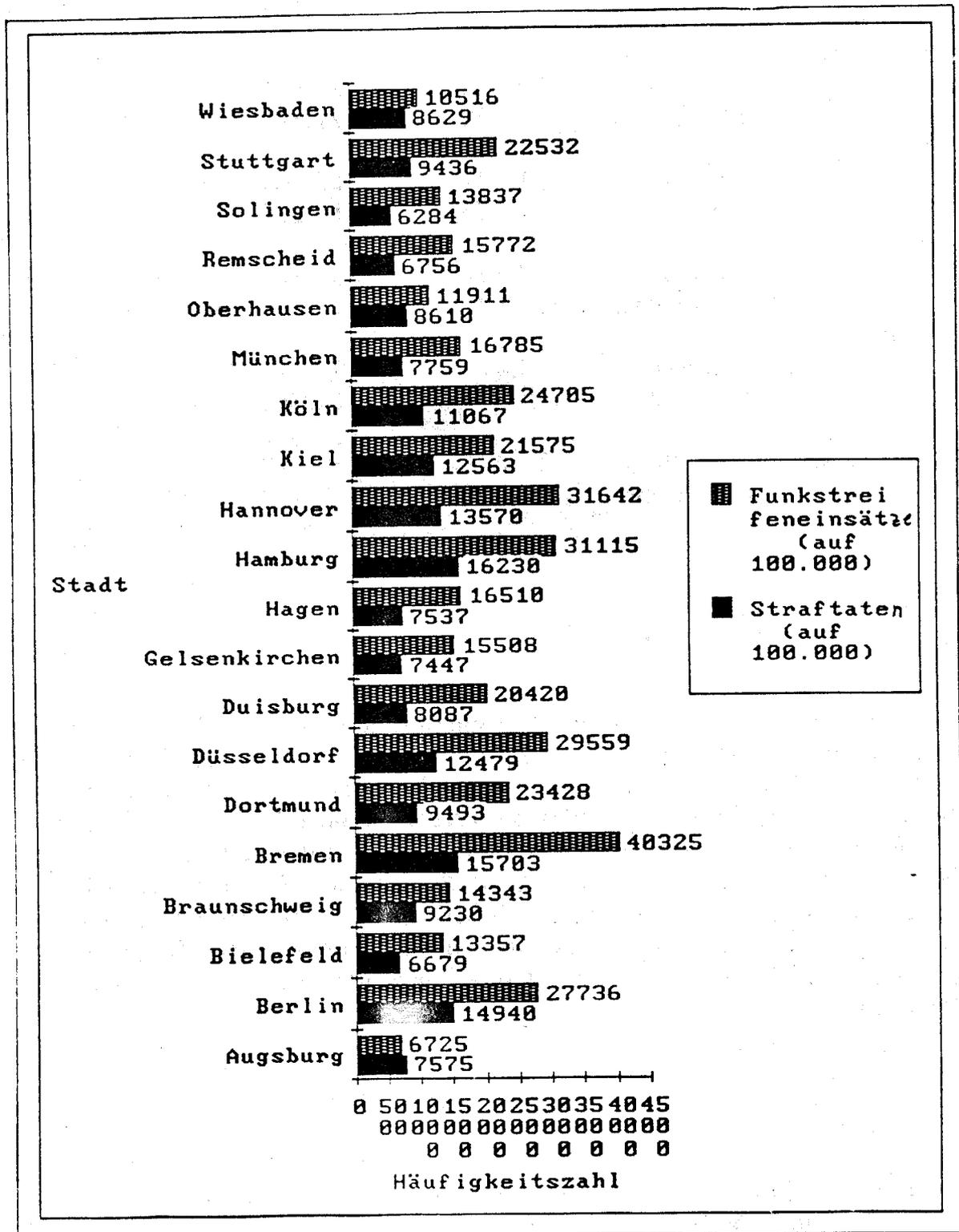
Stadt		1981	1986	Differenz
Frankfurt	Notrufe	32.928	26.633	- 19 %
	Straftaten	16.202	21.385	+ 32 %
Hamburg	Notrufe	31.307	29.761	- 5 %
	Straftaten	14.125	16.230	+ 15 %
Hannover	Notrufe	37.394	36.296	- 3 %
	Straftaten	10.537	13.570	+ 29 %
Berlin	Notrufe	40.475	35.827	- 12 %
	Straftaten	13.277	14.941	+ 13 %
München	Notrufe	41.731	39.547	- 5 %
	Straftaten	6.956	7.759	+ 12 %

## 4.2 Funkstreifeneinsätze

Skizze 5 zeigt die Rate der Funkstreifeneinsätze und im Vergleich dazu die Kriminalitätsrate in insgesamt 20 deutschen Städten für das Jahr 1986. Hier ist die Differenz zwischen den einzelnen Städten wesentlich größer. Die Raten schwanken zwischen 6.700 (Augsburg) und 40.000 (Bremen), wobei die Rate selbst in Städten mit etwa gleicher Bevölkerungszahl sehr unterschiedlich ist<sup>39</sup>. Grob geschätzt dürften im Bundesgebiet pro Jahr rund 10 Millionen Funkstreifeneinsätze anfallen. Dies bedeutet, daß jeder im Funkstreifeneinsatz tätige Polizist ein bis zwei Einsätze pro Schicht bearbeitet (d.h. drei bis vier pro Streifenwagen).

<sup>39</sup> Für Städte mit etwa 200.000 Einwohnern haben wir für 1986 Raten zwischen 6.725 (Augsburg) und 21.575 (Kiel); für Städte mit etwa 500.000 Einwohnern zwischen 20.420 (Duisburg) und 40.325 (Bremen) und für Städte mit rund einer Million Einwohnern Raten zwischen 16.785 (München) und 31.115 (Hamburg) berechnet.

Skizze 5: Funkstreifeneinsätze und Straftaten (jeweils auf 100.000 Einwohner)



Natürlich sind die Funkstreifenbeamten während der übrigen Zeit nicht "arbeitslos". Eine Studie in England hat gezeigt, daß bei 66 untersuchten Funkstreifen-Schichten die Beamten nur in 62 Fällen einen Zeitraum von einer Stunde oder mehr hatten, den sie nach eigenem Ermessen gestalten konnten. Die Zeiten, die unter einer Stunde liegen, und die vielleicht häufiger unausgefüllt sind, sind kaum sinnvoll in irgendeiner Richtung zu nutzen. Daher mag auch der Eindruck entstehen, daß ein relativ großer Teil der Zeit bei Funkstreifenbeamten ungenutzt bleibt<sup>40</sup>.

Im Gegensatz zu den Notrufen steigt die Zahl der Funkstreifeneinsätze weiterhin an. In der Skizze 3 ist diese Entwicklung für Hamburg dargestellt, wobei es auch hier keinen offensichtlichen Zusammenhang mit der Anzahl der polizeilich registrierten Straftaten gibt (s. Skizze 5).

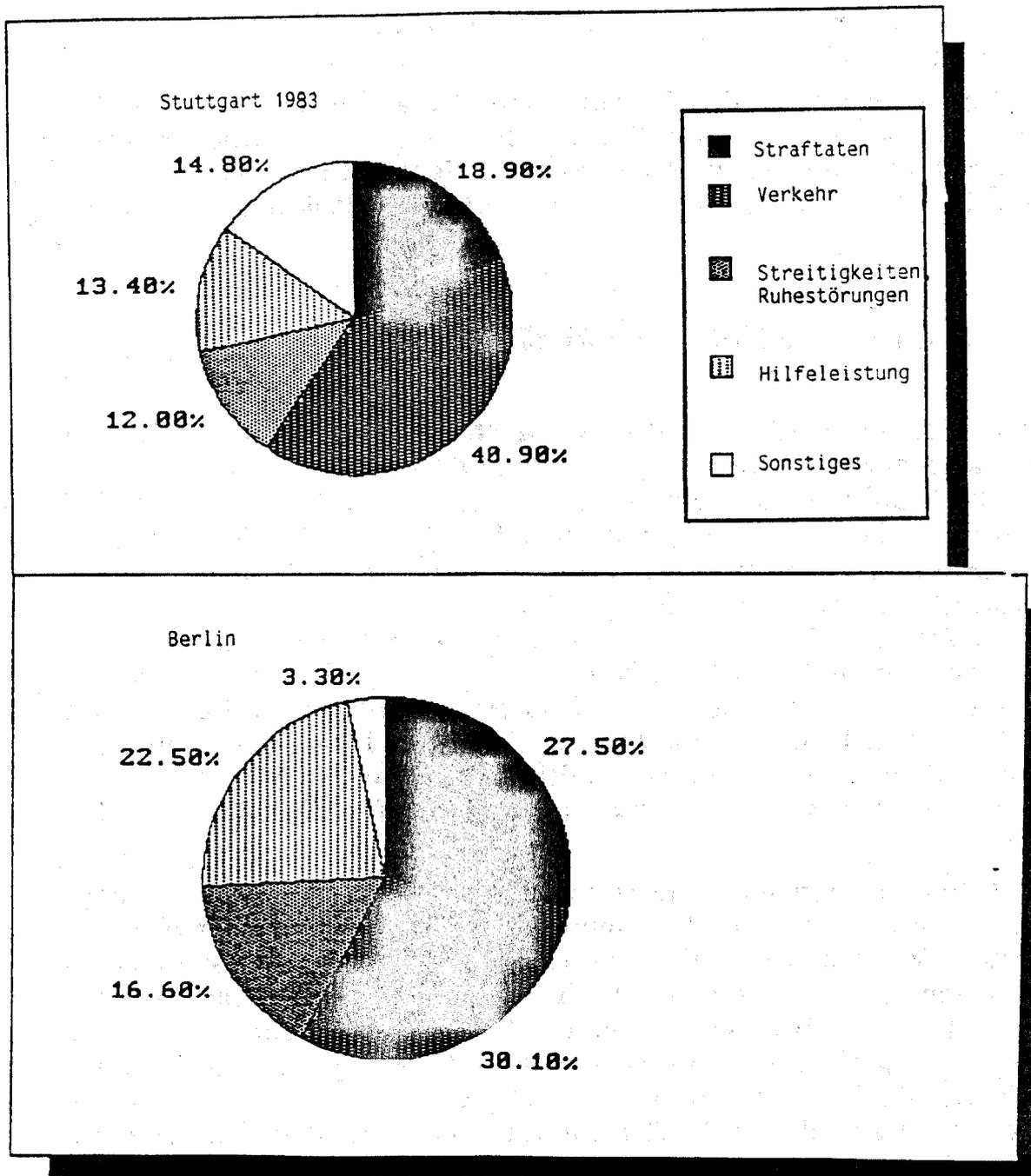
## 5. Anlässe für Notrufe und Einsätze

Für einige Städte konnten wir auch die Anlässe der Funkstreifeneinsätze bzw. der Notrufe zusammenstellen. Dabei zeigt sich, daß ein Großteil polizeilichen Alltagshandelns durch verschiedenste Geschehnisse im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr geprägt ist. Der Prozentanteil schwankt zwischen 25 und fast 60 % in verschiedenen Städten. "Echte" Kriminalität, d.h. Funkstreifeneinsätze im Zusammenhang mit einer tatsächlichen oder vermuteten Straftat sind eher die Ausnahme (16 - 28 %). 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 Skizze 6 zeigt die verschiedenen Anlässe für Einsätze in zwei Städten.

Tabelle 2 zeigt die Anlässe von Funkstreifeneinsätzen in einer Woche in Stuttgart und ist anhand eines Einsatzleitreechner-Ausdruckes erstellt worden. Läßt man einmal den Straßenverkehrsbereich unberücksichtigt, dann wird deutlich, daß polizeiliche Alltagsarbeit ganz wesentlich von Hilfeleistungen und Konfliktschlichtungen geprägt ist. Nur etwa jeder vierte Funkstreifeneinsatz erfolgt dann in Verbindung mit klassischen Straftaten, wobei es sich hierbei in der Regel um Delikte wie Ladendiebstahl, Schwarzfahren etc. handelt. Einsätze in Ver-

<sup>40</sup> Vgl. *Shapland u. Vagg 1987*, (vgl. Fn 5), S. 60 m.w.N.; *Kinsey, R.*: Survey of Merseyside Police Officers: first report. Liverpool 1985 (Merseyside County Council); *Smith, D.J. u. J. Gray*: Police and People in London. Bd. IV: the Police in Action, London 1983.

Skizze 6: Anlässe von Funkstreifeneinsätzen



bindung mit Streitigkeiten, Lärmbelästigungen und Ruhestörungen sowie Hilfeleistungen im weitesten Sinn haben mit etwa 34 % einen wesentlich größeren Anteil am Einsatzgeschehen. Besonders zu den einsatzintensiven Zeiten am Freitag- und Samstagabend häufen sich Konfliktschlichtungen verschiedenster Art, während Straftaten im klassischen Sinn kaum anfallen.

## 6. Festnahmen und proaktive Tätigkeiten

Aufgrund der ausgewerteten Unterlagen kann insgesamt davon ausgegangen werden, daß die eigene, proaktive Wahrnehmung von Straftaten durch Polizeibeamte die absolute Ausnahme darstellt. Dies dürfte zumindest für normale Streifenwagenbesatzungen, die nicht zu besonderen Überwachungs- oder Kontrollmaßnahmen eingesetzt werden, gelten. Wenn man (für Stuttgart) alle Festnahmen in Verbindung mit einer Straftat zusammenrechnet und dabei Ladendiebstahl und Schwarzfahren außer acht läßt, weil es sich hierbei wohl eher um Personalienfeststellungen handelt, waren weniger als 1 % aller ausgewerteten Funkstreifeneinsätze mit einer Festnahme (nach Straftat) verbunden. Auf das Einsatzaufkommen eines durchschnittlichen Funkstreifenbeamten berechnet, führt dieser damit pro Jahr etwa 7 Festnahmen nach Straftaten (ohne Ladendiebstahl und Schwarzfahren) durch, d.h. im Durchschnitt eine Festnahme alle 1 1/2 Monate Streifendienst. Die Chance für diesen Polizeibeamten, einen Straftäter "in Aktion" zu erleben und ihn womöglich auch noch selbst festzunehmen, ohne daß er zuvor vom Opfer oder von Dritten dazugerufen wurde, ist minimal: Für die USA liegen Schätzungen dahingehend vor, daß ein Schutzpolizeibeamter in einer amerikanischen Großstadt nur alle 14 Jahre damit rechnen muß (kann), zu einem Straßenraub hinzuzukommen, der gerade stattfindet<sup>41</sup>.

Dies ist insofern auch deshalb nicht verwunderlich, als sich nur ein relativ geringer Teil aller Polizeibeamten zu einem bestimmten Zeitpunkt im Streifendienst befindet. Ein Großteil der personellen Ressourcen wird durch Verwaltungsarbeit einschließlich der Aufnahme und Bearbeitung von Anzeigen gebunden. Ausgehend von insgesamt 170.000 Polizeibeamten im Länderdienst (Ende 1986), darunter etwa 115.000 Schutzpolizeibeamten, verbleiben bei Berücksichtigung ent-

<sup>41</sup> Vgl. Kinsey, Lea u. Young 1986, (vgl. Fn. 18), S. 199; Bottomley, K. u. C. Coleman (Understanding Crime Rates, Farnborough, 1981) gehen immerhin davon aus, daß 6 % der registrierten Straftaten von uniformierten Polizeibeamten "entdeckt" werden.

Tabelle 2: Anlässe von Funkstreifeneinsätzen in Stuttgart  
(Juli 1984, 7 Tage)

	absolut		% insgesamt	% ohne Verkehr
<b>Klassische Kriminalität</b>				
Diebstahl insges.	203 (54,4 %)			
Sachbeschädigung	54 (14,5 %)			
Körperverletzung	40 (10,7 %)			
Schwarzfahren	29 (7,8 %)			
Betrug	17 (4,6 %)			
Brand, Bomben- drohung	11 (2,9 %)	373	16,5	25,2
Raub	10 (2,7 %)			
Rauschgiftdelikte	6 (1,6 %)			
Sexualdelikte	3 (0,8 %)			
Widerstand	-			
	(100,0 %)			
<b>Grenzbereiche</b>				
Lärmbelästigung, Ruhestörung	147			
Hausfriedensbruch/ Hausstreit	67	237	10,5	16,0
Einschreiten in Gaststätten	23			
<b>Hilfeleistungen</b>				
Hilflose, Betrunkene	203			
vermißte Personen	29			
Selbsttötungen	22			
Betriebs-, Hausunfall	5	264	11,7	17,8
Verständigung von Angehörigen	5			
<b>"Verdächtige Personen"</b>				
verdächtige Personen	51	100	4,4	6,8
verdächtiges Fahrzeug	49			
<b>Verkehrsbereich</b>	808	808	35,8	--
<b>Fehlalarme</b>	85	85	3,8	5,7
<b>Sonstiges</b>				
Fahndung	74			
Sondereinsatz (z.B. Demonstrationen, Sportveranstaltungen)	24	107	4,7	7,2
Observationen	9			
<b>Personentransporte</b>				
Personentransporte, Einlieferung, Vorführbefehl	281	281	12,5	21,2
		2.255	100,0	1.480 = 100,00 %

sprechender Ausfälle pro Schicht knapp 14.000 Beamte im Funkstreifendienst, und sogar nur ca. 6.500, die im unmittelbaren Außendienst (ohne Revierdienst) tätig sind. Damit kommt auf rund 9.500 Einwohner ein sich im tatsächlichen Streifendienst befindlicher Polizeibeamter, und die oft angegebene "Polizeidichte" von 1:350 erweist sich als Fiktion (s. Tabelle 3).

## 7. Aufklärung von Straftaten

Auch die Aufklärung von Straftaten ist realistischer zu betrachten als dies häufig geschieht. Da die konkrete Aufklärungsarbeit meist von der Kriminalpolizei geleistet wird, die bundesweit zuletzt (Oktober 1986) 23.260 Beamte beschäftigte, kommt man unter Berücksichtigung der Tatsache, daß nur maximal 10 % aller aufgeklärten Fälle auf das Konto der Polizei gehen<sup>42</sup> (in 90 % der Fälle wird der Tatverdächtige vom Opfer oder von Zeugen mit der Anzeige "mitgeliefert", die Polizei kann in diesen Fällen nur noch den Tatverdacht erhärten) auf etwa 10 Fälle, die von jedem Kripo-Beamten pro Jahr aufgeklärt werden, wobei auch hier entsprechende Abstriche zu machen sind, da real weniger als 10.000 Beamte täglich im Einsatz sein dürften<sup>43</sup>. Wenn die Schutzpolizei (länderunterschiedlich) 30-70 % der registrierten Straftaten selbst "durchemittelt", dann dürfte es sich in diesen Fällen in der Regel um Verfahren mit bereits bekannten Tatverdächtigen handeln.

Damit kostet die Aufklärung einer einzigen Straftat den Steuerzahler im Durchschnitt weit mehr als 10.000 DM, legt man die Personalkosten für die Kriminalpolizeibeamten und einen Teil der Ausstattungsaufwendungen zugrunde. Rechnet man (fiktiv) weiter, so würde eine Erhöhung der Aufklärungsquote um einen einzigen Prozent-

<sup>42</sup> Vgl. W. Steffen: Zielsetzung und Erfolgsmessung praktischer Kriminalistik. In: E. Kube, H.K. Störzer u. S. Brugger (Hrsg.): Wissenschaftliche Kriminalistik. Grundlagen und Perspektiven. Teilbd. 1. Wiesbaden 1983, und W. Steffen: Inhalte und Ergebnisse polizeilicher Ermittlungen. München 1982, S. 66 f., deren Untersuchungsergebnisse sich mit ausländischen Studien decken; Wehner geht in der Besprechung des von Kube, Störzer und Brugger herausgegebenen Bandes (Kriminalistik 1985, S. 112, (255-280)) von 5 % aus.

<sup>43</sup> Z.B. wegen Urlaub, Weiterbildung, Krankheit, Schicht- bzw. Dauerdienste etc. Berücksichtigt man diese Faktoren, dann kann man von maximal 10.000 Beamten ausgehen, die täglich mit Fallbearbeitung und Fallaufklärung beschäftigt sind. Bei zuletzt 2,4 Millionen nicht aufgeklärter Fälle kämen damit, fiktiv berechnet, 240 Fälle auf einen Kriminalpolizeibeamten. Tatsächlich durch die Polizei selbst aufgeklärt dürften 1986 etwa 200.000 Fälle sein (10 % der 2 Millionen aufgeklärten Straftaten, d.h. pro Kripo-Beamten bei Soll-Zählung weniger als 10 Fälle.

Tabelle 3:

1. Gesamtzahl aller Polizeibeamten im Länderdienst (1986)	170.103
abzüglich	
Bereitschaftspolizei	25.298
Polizeischulen	3.336
sonst. Einrichtungen	2.832
Kriminalpolizei	23.260
verbleiben an Schutzpolizeibeamten	115.377
2. davon verrichten ca. 60 % Funkstreifendienst (Soll-Stärke), das sind ca.	69.000
3. abzüglich einer Fehl- bzw. Ausfallquote von 40 % (Ist-Stärke) <sup>1</sup> ergibt Schutzpolizeibeamte im Funkstreifen- dienst pro Tag	41.500
4. und damit pro Schicht (bei 3 Schichten)	13.800
5. an Beamten im unmittelbaren Außendienst (ohne Revierdienst) verbleiben pro Schicht <sup>2</sup>	ca. 6.500
6. als schutzpolizeiliche Alltagspräsenz ergibt sich damit (= schutzpolizeiliche Streifendichte) <sup>3</sup> pro Schicht ein Verhältnis von	
* einschließlich Revierdienst	1 : 4.400
* ohne Revierdienst	1 : 9.500

<sup>1</sup> Ausfälle durch Krankheit, Aus- und Weiterbildung, Dienstbefreiung, Urlaub, "Abbummeln" von Überstunden u.ä.

<sup>2</sup> Fast alle Beamten, die Funkstreifendienst verrichten, sind abwechselnd auf dem Revier und im Streifenwagen eingesetzt. Die Berechnung erfolgte hier aufgrund der Stichtagserhebung der Hamburger Polizei zum schutzpolizeilichen Vollzugsdienst und der in Hamburg verfügbaren Funkstreifen.

<sup>3</sup> Ausgehend von 61.047.700 Einwohnern am 30.06.86

Punkt (rund 40.000 Fälle), wenn sie denn überhaupt durch verstärkte Personalmaßnahmen möglich ist, rund 4.000 Beamte mehr erfordern, womit jährliche Kosten von mehr als 250 Millionen DM allein für mehr Personal bei der Kriminalpolizei entstehen würden. Parallel dazu müßte natürlich auch die Schutzpolizei ausgebaut werden, was weitere Kosten in Milliardenhöhe mit sich bringen würde.

Generell kann man davon ausgehen, daß die meisten Straftaten in eine der beiden folgenden Kategorien fallen: die sofort aufklärbaren und die, die nur unter beträchtlichem und kaum vertretbarem Aufwand aufzuklären wären. Der Anteil der Taten, die dazwischen liegen, d.h. mit vertretbarem Aufwand aufklärbar wären, ist eher gering. Eine amerikanische Studie kommt zu dem Ergebnis, daß nur 3 % aller aufgeklärten Taten auf besondere Aufklärungsbemühungen zurückzuführen sind, bei denen Organisation, Ausbildung oder besondere Fähigkeiten einen Einfluß auf Unterschiede haben könnten<sup>44</sup>. Ebenso wurde in einer anderen Studie kein Zusammenhang zwischen der Zeit, die zur Aufklärung von Einbruchdiebstählen verwendet wurde und der Aufklärungsquote festgestellt<sup>45</sup>. Immerhin scheint eine intensive Zusammenarbeit zwischen Kriminal- und Schutzpolizei die Aufklärungsquote zu erhöhen<sup>46</sup>.

Festzuhalten ist jedenfalls, daß schutzpolizeiliches Alltagshandeln, sieht man von den verschiedensten Verwaltungs- oder Sachbearbeitungsaufgaben einmal ab, geprägt ist von Anlässen, bei denen sich Bürger belästigt fühlen, Hilfe erwarten oder einfach meinen, eine Instanz zu benötigen, die rund um die Uhr für alle "Unnormalitäten" des Alltags zuständig ist. Die Studie von Shapland und Vagg zeigt, daß die Probleme, bei denen die Bürger die Polizei rufen, wenig mit "richtiger" Kriminalität zu tun haben: Sachbeschädigungen, falsch geparkte Autos, Lärmbelästigungen (z.B. durch Jugendliche) sind die hauptsächlichsten Probleme, bei denen in städtischen wie ländlichen Bereichen die Polizei gerufen wird<sup>47</sup>.

Im Bundesgebiet bekommt die Funktion der Polizei zur Bewahrung von Sicherheit und Ordnung eine besondere, vom Bürger bis zum Beginn der 80er Jahre als steigender Bedarf an polizeilicher Intervention und Hilfeleistung zunehmend geforderte Bedeutung, wobei sozial be-

<sup>44</sup> Greenwood, P.W., J.M. Chaiken u. J. Petersilia: *The Criminal Investigation Process*. Lexington 1977.

<sup>45</sup> Burrows, J.: *Burglary: Police Actions and Victim Views*. Home Office Research and Planning Unit Paper. London 1986.

<sup>46</sup> Elliott, J.E.: *Crime Control Teams: An Alternative to the conventional operational procedure of investigating crimes*. *Journal of Criminal Justice* 6, 1978, S. 11-23.

<sup>47</sup> Shapland u. Vagg 1987, (vgl. Fn. 5), S. 55.

nachteiligte Schichten sowohl Objekt des polizeilichen Einsatzes (Betrunkene, Randalierer) als auch auslösendes Subjekt (Familienstreitigkeiten) sind. Die Polizei wird herbeigerufen, um eine akute Konflikt- oder Bedrohungssituation zu entschärfen, weil die "moralische Ökonomie" innerhalb einer Beziehung in Unordnung geraten ist oder weil ein Kontrahent moralisch (nicht notwendig formell) gemäßregelt werden soll<sup>48</sup>.

## 8. Kriminalitätsbekämpfung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung?

Auf den ersten Blick betrachtet könnte es sein, daß sich die Schutzpolizei weitestgehend aus dem Bereich der "allgemeinen Straftaten" ausklinkt, daß sie mit Aufgaben beschäftigt ist, die eigentlich mit Kriminalitätskontrolle und Kriminalitätsprävention nichts zu tun haben. Bereits vor einigen Jahren haben James Q. Wilson und George Kelling, zwei dem politisch konservativen Lager zuzurechnende amerikanische Kriminologen, die These aufgestellt, daß die Bedeutung der polizeilichen Streifentätigkeit gerade nicht im Bereich des direkten Umgangs mit Kriminalität liegt, sondern daß sie eher indirekt dadurch Kriminalität verhindert, daß sie die soziale Ordnung aufrechterhält. Würde "unordentliches" Verhalten (vom Betrunkenen bis zum jugendlichen Rowdy) nicht kontrolliert werden, würde die Polizei nicht als Konfliktschlichtungs- und Hilfeleistungsinstanz rund um die Uhr zur Verfügung stehen, dann, so die Autoren, würde die informelle soziale Kontrolle leiden, die Verbrechensfurcht ansteigen und letztlich auch die Kriminalität<sup>49</sup>. Demzufolge hat die Ordnungsfunktion in der polizeilichen Tätigkeit einen hohen Stellenwert. Wilson und Kelling schätzen, daß für diese Funktion dreimal soviel Zeit benötigt wird wie für die Strafverfolgung.

Die angemessene Gewichtung der unterschiedlichen Aufgaben der Polizei wird im Ausland schon seit den 60er Jahren diskutiert. Banton hatte 1964 den Polizeibeamten als "Peace Officer" beschrieben<sup>50</sup>, und

<sup>48</sup> Vgl. Hanak 1986, (vgl. Fn. 35), S. 167.

<sup>49</sup> Vgl. Wilson, J.Q. u. G. Kelling: Broken Windows. Atlantic Monthly. März 1982, S. 29-38; s.a. J.Q. Wilson: Thinking about Crime. 2. Aufl., New York 1983. Eine Zusammenfassung der Argumente findet sich bei R. Kinsey, J. Lea u. J. Young: Losing the Fight against Crime. Oxford, New York 1986, S. 77 ff. Studien in den USA scheinen im übrigen diese These zu bestätigen; vgl. W. Skogan: Communities and Crime, New York 1983.

<sup>50</sup> Banton, M.: The Policeman in the Community. London 1964.

bis zu der "Broken-Windows-These" von Wilson und Kelling<sup>51</sup> ging die Diskussion ständig zwischen "Crime Fighter" und "Peace Officer" hin und her. Empirische Forschungen konnten zwar ein Verhältnis zwischen Verbrechensfurcht, Unordentlichkeiten des Alltags (wie Ruhestörungen, Belästigungen etc.) und Kriminalitätsrate feststellen, ein kausaler Zusammenhang ließ sich bis jetzt aber nicht nachweisen<sup>52</sup>. Versuche in einem empirischen Experiment, diese Unordentlichkeiten des Alltags durch verstärkte polizeiliche Tätigkeit anzugehen, hatten keine Reduktion der Verbrechensfurcht zur Folge<sup>53</sup>, und auch andere "Störungen" wie öffentliches Trinken, Herumlungern auf der Straße, Vandalismus, Aktivitäten von Jugendgangs schienen nicht zurückgegangen zu sein<sup>54</sup>. In dem Houston (Texas) Experiment wurden verschiedene Methoden der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit erprobt, um mögliche Unterschiede in den Auswirkungen feststellen zu können. Zum einen wurde ein "Polizeiladen" eingerichtet, in dem Polizeibeamte Ratschläge und taktische Hinweise zu Problemen "vor Ort" gaben; in einem anderen Gebiet besuchten Polizeibeamte die Bürger in ihren Wohnungen, um sie nach lokalen Problemen zu befragen und auch nach Möglichkeit entsprechende Aktivitäten zu unternehmen; schließlich halfen Polizeibeamte Anwohnern in einem dritten, räumlich wieder unterschiedlichen Gebiet eine Organisation zu gründen, die sich mit den lokalen Problemen beschäftigen sollte. Die Auswirkungen dieser drei Experimente wurden systematisch untersucht mit dem Ergebnis, daß zwar einige der beabsichtigten Ziele (Verringerung der Kriminalitätsfurcht, der Unordnung und der Kriminalität) erreicht werden konnten, daß aber davon nur jeweils einige Anwohner der Gebiete betroffen waren. In allen drei Gebieten schienen hauptsächlich die wohlhabenderen weißen Hauseigentümer von den Projekten zu profitieren, wohingegen das Leben der Ärmeren und der Minderheiten sich kaum änderte. Die Polizei gerät zudem in unterschiedlich strukturierten Wohngebieten bei den Versuchen, gemeinwesenbezogene Interessen zu verteidigen und lokale Probleme zu lösen, zwischen die Fronten unterschiedlicher sozialer Klassen und ihrer Lebensgewohnheiten (die für zumindest einen Teil der Probleme verantwortlich sein können) und muß sich u.U. für eine Seite entscheiden. Dadurch können Klas-

<sup>51</sup> Die These wurde nach dem Titel des Beitrages benannt, den die Autoren 1982 veröffentlichten. Zerbrochene Fensterscheiben werden als der beginnende Verfall der öffentlichen Ordnung angesehen, und daher muß die Polizei gerade auch in den Bereichen des "groben Unfugs" oder der Ruhestörung tätig werden.

<sup>52</sup> Vgl. *Hough 1987*, (vgl. Fn. 7), S. 73.

<sup>53</sup> *Pate, T., M. Wycoff, W. Skogan u. L. Sherman: Reducing Fear of Crime in Houston an Newark: a summary Report. Washington 1986* (Police Foundation).

<sup>54</sup> *Skogan, W. u. A. Pate: Reducing the Signs of Crime: Two Experiments in Controlling Public Disorder. Vortrag auf der Jahreskonferenz der American Political Science Association. Chicago 1987.*

sen- und Schichtunterschiede noch deutlicher werden als dies zuvor der Fall war<sup>55</sup>.

Mögen die Rassen- und Klassenunterschiede auch in den Wohngebieten der deutschen Städte nicht so groß wie in den USA sein; das hier angesprochene Grundproblem und die Frage, auf welcher Seite die Polizei steht, stellt sich auch in der Bundesrepublik Deutschland.

Unsere Unterlagen lassen vermuten, daß Hilfeleistungen und Konfliktschlichtungen etwa doppelt so viele Funkstreifeneinsätze ausmachen wie die "herkömmliche" leichtere Alltagskriminalität, wobei der tatsächliche Zeitaufwand für Hilfeleistungen und Konfliktschlichtungen eher noch größer sein dürfte<sup>56</sup>. Die konservativen amerikanischen Autoren haben auch in bestimmten Bereichen Zustimmung durch progressive linke Kriminologen erhalten<sup>57</sup>: Es läßt sich schlicht nicht bestreiten, daß die schlichtende, hilfeleistende und die Ordnung aufrecht erhaltende Tätigkeit der Polizei für viele Bürger von großer Bedeutung und teilweise sogar wichtiger ist als die Kriminalitätsbekämpfung. Damit stellt sich die Frage, ob nicht die Funktion der Polizei im Gemeinwesen neu beschrieben und neu festgelegt werden muß. Dabei könnte auch die Definition Bittner's weiterhelfen, der bereits Anfang der 70er Jahre nicht so sehr die Ordnungs- oder Dienstleistungsfunktion der Polizei betont hat sondern mehr allgemein den Begriff der "Notfälle" als den einheitlichen Aspekt der Polizeiarbeit beschreibend benutzte: Die Polizei beschäftigt sich typischerweise mit Dingen, die nicht geschehen sollten und mit denen sich aber gerade in dem Moment jemand beschäftigen sollte<sup>58</sup>. Die Polizei und keine andere Institution hat sich mit diesen Problemen des Alltags zu beschäftigen, weil sie die dazu notwendige Autorität besitzt, jederzeit verfügbar ist und sowohl in der Lage als auch befugt ist, entsprechende Zwangsmittel anzudrohen oder einzusetzen, wobei in der Realität meist schon die

<sup>55</sup> Skogan, W.: Problems in Community Policing, Vortrag auf dem Weltkongreß für Kriminologie. Hamburg, September 1988.

<sup>56</sup> Dabei wird nicht verkannt, daß bei vielen "Konfliktschlichtungen" die Abgrenzung zu Straftaten schwierig sein dürfte und häufig das, was als "Konfliktschlichtung" bezeichnet wird, bei näherem Hinsehen die Begehung einer Straftat zum Hintergrund hat (Körperverletzung, Hausfriedensbruch, Zechbetrug u.a.). Dieses Problem hängt allerdings mit dem in der Praxis nicht durchhaltbaren Legalitätsprinzip zusammen und nicht mit der Gewichtung und Bewertung polizeilichen Handelns.

<sup>57</sup> Vgl. Kinsey, Lea u. Young 1986, (vgl. Fn. 49), S. 80 f. sowie die oben genannten amerikanischen Studien.

<sup>58</sup> Bittner, E.: The Function of the Police in the Modern Society. Washington 1970; ders.: Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: a Theory of the Police. In: H. Jacob (Hrsg.): The Potential of Reform in Criminal Justice. Beverly Hills 1974, S. 17-44.

symbolische Androhung genügt. Polizeibeamte müssen in der Lage sein, ad hoc Anordnungen zu treffen oder Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um einen Rechtsverlust zu vermeiden, um Rechtsgüterschutz zu gewährleisten oder auch nur, um Ruhe und Ordnung wiederherzustellen. Insofern sind sie keine reinen "Vollzugsbeamten", die Anordnungen von oben ausführen oder gar "Handwerker staatlicher Gewaltanwendung", wie sie im sog. "Saarbrücker Gutachten" noch 1975 beschrieben wurden<sup>59</sup>. Sie sind vielmehr aktive und selbst agierende Vermittler zwischen Staat und Bürger, zwischen Gemeinwesen und Individuum.

## 9. Neue Aufgaben für die Polizei?

Für die Einschätzung und Gewichtung polizeilichen Alltagshandelns bedeuten diese Ergebnisse, daß der Maßstab für die Effektivität polizeilicher Tätigkeit nicht (mehr) die ohnehin umstrittene Aufklärungsquote sein darf und daß sowohl in der Ausbildung als auch in der Polizeiführung verstärkt auf andere polizeiliche Tätigkeiten eingegangen werden muß. Interessant und von besonderer Bedeutung für die bundesdeutsche Situation sind auch folgende Folgerungen, die die sog. "linken Idealisten" um Jock Young aus ihren Studien ziehen: "Die Ausübung des Ermessens und die Strafverfolgung sind Fragen eher politischer als gesetzgeberischer Definition. Die strikte Neutralität und Unparteilichkeit der Polizei ist eine Unmöglichkeit und darüber hinaus nicht wünschenswert". Dazu kommt, daß die Ausübung von Ermessen unvermeidbar ist, berücksichtigt man die in der Gesellschaft verfügbaren begrenzten Ressourcen. Schwerpunkte müssen gesetzt werden. Das Problem liegt nicht darin, wie viele Polizeibeamte man einsetzt, sondern mit welchen Aufgaben und mit welchen Methoden. Weiterhin ist Ermessen durchaus wünschenswert: Formelle Gesetze können keine individuellen Unterschiede und Differenzierungen unter unterschiedlichen Bedingungen machen. "Effektive Polizeiarbeit verlangt die Anerkennung substanzieller Unterschiede und die Entwicklung entsprechender Einsatzmethoden. Effektive Polizeiarbeit erfordert aus der Erfahrung gewonnene praxisorientierte Bewertungen"<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Vgl. dazu den neueren Versuch, eine Funktionsbestimmung der Polizei zu leisten, von K. Gintzel u. H. Möllers: Das Berufsbild der Polizei zwischen Sein und Sollen - was nicht im Saarbrücker Gutachten steht. Die Polizei 1987, Heft 1, S. 1-36, S. 8.

<sup>60</sup> Vgl. Kinsey, Lea u. Young 1986, (vgl. Fn. 49), S. 165 ff.; Übersetzung vom Verfasser.

## 10. Die Marginalisierung und Entfremdung der Polizei

Bei ihrer Analyse der Situation weisen Jock Young u.a. insbesondere darauf hin, daß sie einen Teufelskreis ständig zunehmender Entfremdung in diesen Gebieten sehen<sup>61</sup>. Der Polizeibeamte ist marginalisiert, er hat in der Regel nur mit 5-10% der Bewohner Kontakt, alle anderen haben nicht mit ihm zu tun<sup>62</sup>. Dies trifft besonders für die von Kriminalität am stärksten betroffenen Schichten zu, zu denen die Polizeibeamten prinzipiell wenig sozialen Kontakt haben, da sie aus anderen Schichten und anderen Wohngebieten stammen oder zumindest jetzt in diesen wohnen. Deutlich weniger Befragte kannten in den Wohngebieten der unteren sozialen Schichten den Namen eines Polizeibeamten (24 % vs. 51 %), noch weniger hatten einen Polizeibeamten zum Freund oder Verwandten (7 % vs. 21 %) oder zum Nachbarn (8 % vs. 30 % in dem wohlhabenderen Gebiet)<sup>63</sup>. Die Polizei entfremdet sich zunehmend von der Öffentlichkeit - oder umgekehrt, mit dem Erfolg, daß zwar deutlich mehr Bewohner der "armen" Wohngebieten z.B. Zeuge einer Straftat werden, aber wesentlich weniger bereit sind, dies der Polizei mitzuteilen oder gar vor Gericht auszusagen. Verschiedenste Gründe werden für diese Unterschiede genannt, wobei der Hauptpunkt die Zusammenarbeit oder Nicht-Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürgern ist.

Als konkrete Konsequenzen fordern Jock Young und seine Kollegen die Abschaffung besonderer Abteilungen zur Aufklärung von Straftaten bzw. der gesamten Kriminalpolizei, damit der uniformierte Polizeibeamte (wieder) die Möglichkeit hat, in verschiedenen Bereichen durchgängig tätig zu werden. Aus den gleichen Gründen sind auch nach ihrer Auffassung besondere Abteilungen innerhalb der Schutzpolizei abzuschaffen. Das Konzept des "minimal policing" sieht insbesondere auch vor, daß Polizeibeamte vermehrt "auf die Straße" gehen, um Kontakt zu den Bürgern zu bekommen und um so direkter und schneller Verbrechensaufklärung betreiben zu können, da die wesentliche Informationsquelle für die Polizei das Opfer bzw. der Bürger ist. Auch wenn man diesen weitgehenden Forderungen nicht folgen will, so bleibt doch die Tatsache, daß die Polizei (wieder) zu einer im weitesten Sinne "öffentlichen" Einrichtung werden muß, die Akzeptanz durch Präsenz gewinnen muß. Für die Bundesrepublik bedeutet dies, daß die Quote von 5 % aller Schutzpolizeibeamten, die tatsächlich pro Schicht im direkten Funkstreifeneinsatz sind oder zumindest bereit stehen, er-

<sup>61</sup> Kinsey, Lea u. Young 1986, (vgl. Fn. 49), S. 37 ff.

<sup>62</sup> Siehe Police and People in London. Bd. 4. D. Smith u. J. Gray: The Police in Action. London 1983, S. 180.

<sup>63</sup> Vgl. Kinsey, Lea u. Young 1986, (vgl. Fn. 49), S. 44.

heblich erhöht werden muß (ohne daß dabei die Gesamtzahl der Polizeibeamten erhöht zu werden braucht). Die persönliche Präsenz auf der Straße gerade zu Problemzeiten und in Problemgegenden muß verstärkt werden, ebenso der Kontakt Polizist-Bürger<sup>64</sup>. Schwerpunkte müssen gesetzt werden<sup>65</sup>. Dabei sollte die Polizei Berührungängste, die ihre Grundlage in dem (unberechtigterweise) vermuteten schlechten Image der Polizei bei der Bevölkerung haben, abbauen. Längst wissen wir, daß die Arbeit der Polizei von den Bürgern wesentlich positiver eingeschätzt wird als die Polizeibeamten dies selbst glauben. Die Polizei schätzt die Bevölkerungsmeinung kriminalpolitisch konservativer ein als diese tatsächlich ist, und umgekehrt hat die Öffentlichkeit ein konservativeres Bild von "der Polizei" als diese (zumindest in Teilen) tatsächlich ist. Eine solche offensive Polizeiarbeit verhindert auch die Möglichkeit des Mißbrauchs der Polizei zu politischen Zwecken. Eine Polizei, die Rückhalt bei der Bevölkerung hat, ist weniger manipulierbar. Die Bürger selbst sollten (wieder) entscheiden, wie polizeiliches Alltagshandeln aussieht und für welche Schwerpunkte finanzielle Mittel eingesetzt werden: Zur Überwachung des "ruhenden Verkehrs" oder zu Streifengängen in Wohnvierteln; im Bereich der präventiven Terrorismusbekämpfung oder der Umwelt- und Wirtschaftskriminalität.

## 11. Summary

The article gives information on a research on police alarms and emergency calls in the F.R. of Germany. Data are presented on the reasons for and the amount of those alarms and calls in 32 German cities. Criminal offenses count for less than 25 % of all calls and/or patrol activities. Nearly the same percentage are different kinds of help for very different kinds of victims. Conflict solutions, settling of family conflicts and neighbourhood disturbances are another part of day-to-day police work; 30 % to 50 % are traffic problems. Arresting an offender is a very rare event for policemen on patrol. Until 1981, the number of calls alarming the police has been constantly on the increase. In major

<sup>64</sup> Kinsey, Lea u. Young gehen davon aus, daß nur 2 % der Arbeitszeit eines Polizisten (in England) mit Gesprächen oder Befragungen von Verdächtigen, Opfern oder Zeugen verbunden ist (S. 8) (unter Bezugnahme auf die Studie des Home Office, *Police and People in London*. 1983, Bd. 4, S. 180 bzw. Bd. 3, S. 40), (vgl. Fn. 40).

<sup>65</sup> Siehe dazu die Vorschläge von F. Berckhauer: Kriminalitätsbekämpfung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Einleitung zum gleichnamigen Band der COD-Literatur-Reihe des BKA. Bd. 6, Wiesbaden 1987, insbes. S. XXI, XXVI-XXIX.

cities the police receive an emergency call every one or two minutes. The socially deprived seem to be both the objects of police calls as well as the subject of calls for help.

The results are compared with data from international studies and a critical comment on the role of a "new" police is enclosed by using the ideas of Kinsey, Lea and Young's "Losing the Fight against Crime" and the radical realism idea.