

# KRIMINALITÄT, ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND GESELLSCHAFTLICHE VERANTWORTUNG -

## WELCHE ROLLE SPIELT DIE POLIZEI?<sup>1</sup>

**Thomas Feltes**

Fachhochschule für Polizei  
Villingen-Schwenningen

Die Polizei ist Bestandteil des Strafjustizsystems, mehr aber noch Bestandteil des Staates, der Gesellschaft, der Gemeinde oder der Nachbarschaft, in welcher sie tätig wird. Ihre repressive, vor allem aber ihre präventive Aufgabe muß vor diesem Hintergrund gesehen werden. Entsprechend müssen alle Überlegungen, die sich mit der Rolle der Polizei im Spannungsfeld der öffentlichen Sicherheit beschäftigen, diese Eingebundenheit berücksichtigen. Im folgenden soll in **neun** thesenhaft formulierten **Kapiteln** und einem abschließenden Resümee versucht werden, die Rolle neu zu definieren, die die Polizei im Umgang mit Kriminalität und in der Verantwortung für die öffentliche Sicherheit zu übernehmen hat. Dabei wird es auch um die Zuweisung von gesellschaftlicher Verantwortung in diesem Zusammenhang gehen, die oftmals einseitig auf den Schultern der Polizei abgeladen wird.

### **1. Kriminalität kann nicht vollständig verhindert oder abgeschafft werden.**

Der Staat und seine Institutionen haben nicht die Macht, Kriminelle oder gar "die" Kriminalität wesentlich zu beeinflussen. Kriminalität wird in vielen Bereichen nur noch verwaltet, die Mehrzahl der Strafverfahren wird von Staatsanwaltschaft oder Gericht eingestellt, und die dann noch verbleibenden Täter werden mit dysfunktionalen, weil rückfallfördernden Strafen "sanktioniert" - wohlwissend, daß damit weder die eigentlichen Ursachen der Kriminalität angegangen werden noch individuelle positive Veränderungen zu erreichen sind.

Es muß darum gehen, wie man die Kriminalität in der Gesellschaft am besten bewältigen kann, wie man lernen kann, mit Kriminalität zu leben. Das Ziel ist nicht mehr, Kriminalität zu bekämpfen oder gar zu eliminieren (daß dies nicht erreichbar ist, weiß man eigentlich schon lange, man will es nur nicht wahrhaben), sondern sie als gesellschaftliches Phänomen erträglich zu gestalten. Dabei geht es um eine systemische, methodische Organisation und Koordination aller Abläufe, die sich mit dem Problem beschäftigen. Es geht um **Risiko-Management** in einer "**Risiko-Gesellschaft**" (Beck).

### **2. Nicht mehr, sondern weniger Strafen bringt mehr Prävention und senkt zudem die finanziellen Kosten**

Die Ideologie, daß mit mehr und härteren Strafen Kriminalität bekämpft werden kann, ist für Provinzpolitiker geeignet, hält aber keiner wissenschaftlichen Überprüfung stand.

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung eines Vortrages anlässlich der Tagung "Kriminalprävention auf dem Prüfstand" der Katholischen Akademie Hamburg und des Landeskriminalamtes Hamburg am 20.1.1994 in Hamburg.

Hunderte von empirischen Studien konnten in den 70er und 80er Jahren auch in Deutschland nachweisen, daß es, wenn überhaupt, einen positiven Einfluß zwischen längeren und härteren Strafen und Rückfälligkeit gibt (je länger und je härter, umso höher ist die Rückfallquote). Selbst massive repressive Eingriffe haben so gut wie keine positiven Wirkungen auf straffällig Gewordene. Eine neuere englische Studie konnte belegen, daß eine Steigerung der Gefängnispopulation um 25% höchstens einen Rückgang der registrierten Straftaten um 1% bewirken würde. Und die Entwicklung in den USA zeigt, daß hier staatliche Gewalt eher Gewalt produziert als daß positive Veränderungen erreicht werden. Innerhalb der letzten 10 Jahre hat sich die Zahl der Gefangenen in den USA nahezu verdoppelt. Inzwischen werden dort fast 1,5 Millionen Menschen eingesperrt und jährlich 21 Milliarden Dollar für die Verwahrung der Insassen und notwendige Neubauten ausgegeben. Versuche, das Problem mit Hilfe selektiven Einsperrens bestimmter Gruppen von Straftätern zu lösen, sind dort ebenso gescheitert wie das noch immer in einigen Staaten vorhandene Vertrauen in die abschreckende Wirkung der Todesstrafe. Auch die jüngst entstandene Idee, diejenigen, die zum dritten Mal wegen eines Gewaltdeliktes verurteilt worden sind, "lebenslänglich" einzusperren, ist wohl aus dem Baseball entlehnt (dort bedeutet "three strikes and you're out", daß ausscheiden muß, wer dreimal danebengeschlagen hat), zum rationalen Umgang mit Kriminalität aber wenig geeignet.

Das Problem besteht darin, daß es noch immer nicht gelungen ist (und vielleicht auch nie gelingen wird) verlässliche Kriterien dafür zu entwickeln, welche Straftäter gefährdet für eine spätere kriminelle Karriere sind; oder mit anderen Worten: Es gibt bislang keine Prognosekriterien, um den hochkriminellen Intensivtäter zu einem frühen Zeitpunkt vom Gelegenheitstäter unterscheiden können. Zwar lassen sich zum Ende einer kriminellen Karriere bestimmte Negativmerkmale z.B. auch im sozialen Bereich bei solchen Intensivtätern gehäuft feststellen. Am Anfang oder gar vor einer kriminellen Karriere sind diese Kriterien aber nicht geeignet, um mit der für strafjustizielle Maßnahmen notwendigen Sicherheit solche Karrierekriminellen aus der Gesamtgruppe herauszufiltern.

Für die abschreckende Wirkung gegenüber **potentiellen** Straftätern gilt ähnliches: Hier ist bislang keinerlei Nachweis erbracht worden, daß mehr und härtere Strafen von der Begehung von Straftaten abhalten. Es wird sogar bestritten, daß Strafen überhaupt eine Wirkung haben. Wenn überhaupt, dann dürfte die Entdeckungswahrscheinlichkeit, d.h. die Chance, mit der ein potentieller Täter damit rechnen muß, erwischt zu werden, eine Rolle spielen (wobei natürlich alle Täter damit rechnen, **nicht** erwischt zu werden). Das Strafrecht kann vielmehr ohne präventive Einbußen in weiten Bereichen "abgerüstet" werden. Dies gilt sowohl für die Entkriminalisierung von Bagatelldelikten als auch für die Strafhöhe insgesamt, denn diese hat so gut wie keinen zusätzlichen eigenen Abschreckungseffekt. Zudem kommt hier das Argument der Kosten und der finanziellen Leistbarkeit von Strafrecht für die Gemeinschaft zum Tragen.

Wäre z.B. bei den gegenwärtig im Vollzug einsitzenden, zu Freiheitsstrafe verurteilten Gefangenen die Dauer der zu verbüßenden Freiheitsstrafe um nur 10% niedriger ausgefallen, dann würde dies eine jährliche Einsparung von mehr als 400 Millionen DM bedeuten; eine um 25% abgesenkte Strafdauer (die dann noch immer nicht das Durchschnittsniveau anderer europäischer Staaten erreichen würde) bedeutet jährliche Einsparungen von mehr als einer Milliarde DM. Eine Summe, die nicht nur zum gegenwärtigen Zeitpunkt sicherlich sinnvoller für allgemein-präventive Maßnahmen eingesetzt

werden könnte.

### **3. Kriminalität kann auch durch polizeiliche Maßnahmen nicht oder nur sehr bedingt beeinflusst werden.**

Wir wissen, daß es deutliche Anhaltspunkte dafür gibt, daß die Entwicklung der registrierten Kriminalität relativ unabhängig ist von polizeilichen oder sonstigen reaktiven staatlichen Maßnahmen und eher von allgemeinen (sozial)politischen Faktoren und vom Anzeigeverhalten der Bürger gesteuert wird.

Nach allen vorliegenden empirischen Studien kann weder erhöhter Personalbestand noch verbesserte sachliche Ausstattung unmittelbar und signifikant zu einer höheren Aufklärungsquote führen. Es gibt sogar Stimmen, die behaupten, daß mit mehr Polizei mehr Bagatelldelikte und damit mehr Kriminalität produziert wird. Diese Straftaten belasten dann wiederum die Justiz, weil die deutsche Polizei keine eigene Einstellungskompetenz besitzt. Die Forderung nach einem legalen und nicht nur faktischen Opportunitätsprinzip bei bestimmten Delikten wurde schon vor mehreren Jahren erhoben. Sie ist jetzt von der Innenministerkonferenz in der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit aufgegriffen wurde, wo "eine eigene Entscheidungskompetenz der Polizei in Ermittlungsverfahren" für notwendig gehalten wird.

Zudem ist bislang nicht nachgewiesen worden, daß durch eine höhere Aufklärungsquote die Kriminalitätsrate positiv beeinflusst werden kann - was nicht wundert bei nur 10% Eigenaufklärung von Straftaten durch die Polizei und Dunkelfeldrelationen zwischen 1:3 und 1:50. Die Polizei ist damit objektiv nicht in der Lage, wie der BKA-Abteilungspräsident Kube zurecht feststellt, "mittels Gefahrenabwehr einen nennenswerten Anteil der Gesamtkriminalität zu verhüten und durch Strafverfolgung einen beachtlichen Prozentsatz der bekanntgewordenen Delikte aufzuklären".

Durch Panikmache und ständiges Lamentieren über steigende Kriminalität wird das Sicherheitsgefühl der Bürger eher negativ beeinflusst, obwohl gerade Politiker und Polizeiführer die entgegengesetzte Aufgabe hätten: das Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken. Längst ist nicht mehr zu bestreiten, daß wesentlich mehr und wesentlich größerer gesellschaftlicher wie individueller Schaden von Personen ausgeht, die nicht als "Straftäter" im herkömmlichen Sinne auftreten und die nicht oder nur in Randbereichen mit dem Strafrecht zu erreichen sind. Umwelt, Wirtschaft, und die Verquickung von organisierter Kriminalität und Politik sind die Stichworte, die auch die neuen Grenzen polizeilicher Maßnahmen und des Strafrechts insgesamt umschreiben.

In hochdifferenzierten, hochkomplexen Gesellschaften taugt das Strafrecht als technokratischer Steuerungsmechanismus zunehmend weniger, und dementsprechend läßt sich auch das blinde Vertrauen in die Problemlösungskapazität der Polizei nicht mehr aufrechterhalten. Moderne Gesellschaften werden nur noch bedingt durch Recht, schon garnicht durch Strafrecht und auch nicht durch staatliche Machtapparate, zu denen die Polizei noch immer fälschlicherweise gerechnet wird, gesteuert. Moderne Gesellschaften entwickeln eine eigene Dynamik, bei der selbst die Politiker oftmals nur Randfiguren eines Spieles sind, das in Wirklichkeit andere Kräfte betreiben.

Dies soll nicht bedeuten, daß in bestimmten Bereichen mehr Polizeibeamte durchaus Sinn machen können. Allerdings müßte dies sehr genau überlegt werden und zuvor entschieden werden, wo und wie ggf. Aufgaben neu verteilt und personelle Ressourcen frei gemacht werden können. Ein Beispiel: Durch bürgernahe Polizeiarbeit (vor allem

durch Reviere und Wachen in der unmittelbaren Nachbarschaft) konnte in einigen Städten Kanadas das Notrufaufkommen um 1/3 reduziert werden. Die dadurch freiwerdenden personellen Ressourcen konnten dann für präventive Maßnahmen (z.B. Fußstreifen) verwendet werden. Die Notwendigkeit von bürgernahe Präventionsarbeit wird dementsprechend auch in dem gerade zitierten "Programm Innere Sicherheit" ausdrücklich betont. Dabei wird im gleichen Zusammenhang auch darauf verwiesen, daß die Polizei "sachlich nicht gerechtfertigter Verbrechensfurcht entgegenzuwirken" hat.

#### **4. Das individuelle Sicherheitsgefühl der Bürger hat nur bedingt etwas mit Kriminalität zu tun.**

Öffentliche Sicherheit ist ein wichtiges Gut in der postmodernen Gesellschaft. Der demokratische Staat ist verpflichtet, dieses Gut seinen Bürgern zu garantieren und er wird zunehmend daran gemessen, wie gut er dies tut. Sicherheit gehört zur immateriellen Infrastruktur aller gesellschaftlichen Gruppen, aber vor allem auch der unteren sozialen Schichten.

Die aktuelle Sicherheitspolitik basiert aber (wie immer in Zeiten, die als "krisenhaft" empfunden werden) auf einem grundlegenden Irrtum. Man glaubt, daß der "innere Frieden" und das Sicherheitsgefühl der Bürger durch mehr Polizei und mehr und härtere Strafen positiv beeinflußt werden können. "Mehr vom selben" bringt aber auf Dauer keine Lösung; dies hat schon Watzlawick überzeugend dargelegt.

Der "innere Frieden" in der Gesellschaft wird zudem wesentlich durch andere Faktoren beeinflußt. Zu diesen Faktoren gehören die allgemeine Sicherheitslage (davon ist Kriminalität nur ein Teil), die persönliche Zufriedenheit und berufliche Sicherheit. Gerade die beiden letztgenannten Punkte dürften zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Es erscheint bedeutsam, daß gerade jetzt soviel von Kriminalität und so wenig von sozialen Problemen die Rede ist. So wird der Anstieg der Arbeitslosenquote wenn überhaupt, dann wesentlich weniger dramatisch kommentiert als der Anstieg der registrierten Kriminalität.

Zu den Faktoren, die das Sicherheitsgefühl beeinflussen gehört auch die Ordnung im Gemeinwesen oder etwas, was sich als "allgemeine Lebensangst" beschreiben läßt. Eine größere, sichtbare Anzahl von Nichtsesshaften, Alkohol- und Drogenabhängigen oder anderen, die - weshalb auch immer - dem Normalbürger Angst machen, sowie die allgemeine Unordnung im öffentlichen Bereich, die Verwahrlosung von öffentlichen Plätzen und Anlagen beeinflussen gerade im als besonders ordentlich bekannten Deutschland das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger mehr als die allgemeine Kriminalitätsentwicklung.

Wie komplex die Zusammenhänge im einzelnen sind, zeigt im übrigen die empirisch belegte Tatsache, daß gerade die Gruppe, die die höchste Wahrscheinlichkeit des Opfer-Werdens aufzeigt (junge Männer), die geringste Furcht oder Angst vor Verbrechen hat.

#### **5. Wer einen rasanten Anstieg der Kriminalität predigt, betreibt unverantwortliche Panikmache.**

In den letzten Monaten mehrten sich die Stimmen, die einen dramatischen Anstieg der Kriminalität konstatierten und mit mehr oder weniger markigen Worten drastische Maßnahmen zur "Kriminalitätsbekämpfung" verlangten. Wie sieht die (statistisch erfaßte)

Realität tatsächlich aus? Um hier eine solide Aussage machen zu können, ist es notwendig, nicht nur die letzten ein oder zwei Jahre zu betrachten, sondern etwas weiter zurückzugehen. In den 70er Jahren (konkret zwischen 1972 und 1982) stieg die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten von 2,6 Millionen auf 4,3 Millionen an. Pro 100.000 der Wohnbevölkerung (und nur diese Zahl darf für Vergleiche zugrunde gelegt werden) entsprach dies einem Anstieg um fast 67%. In den 80er Jahren (1982 bis 1992) hatten wir dann einen Anstieg um weniger als 14% zu verzeichnen, wobei es zwischendurch sogar Phasen des Rückgangs der registrierten Kriminalität gab. Es waren, wenn man so will, ruhige Jahre, die leider von der Polizei verschlafen wurden. Entsprechend dramatisch wird nun der Anstieg empfunden, der vor allem für 1992 verkündet wurde - allerdings, wie z.B. Christian Pfeiffer gezeigt hat, mit nicht gerade soliden Berechnungsgrundlagen. Zwischen 1982 und 1989 hatte insbesondere die Gewaltkriminalität leicht abgenommen, bevor Ende 1989 die allseits begrüßte Öffnung der Grenzen nach Osten kam und mit ihr neue Formen und Dimensionen von Kriminalität. Mit einem Zuwachs von 8,3% im Jahr 1992 (Häufigkeitsziffer) wurde erstmals seit Jahren ein Anstieg erreicht, den wir zuvor vereinzelt in den 60er und 70er Jahren hatten. Die bislang für 1993 vorliegenden Zahlen machen allerdings deutlich, daß sich dieser Anstieg zumindest nicht in dieser Form fortgesetzt hat. Zudem sollte man bei allen Diskussionen die Entwicklung in West- und Ostdeutschland getrennt betrachten. Dies ist aus vielen Gründen notwendig, die an dieser Stelle nicht erörtert werden können (Veränderung in der Anzeigebereitschaft bedingt durch Zusammenbruch der sozialen Netzwerke; Anstieg der Diebstahlsversicherungen; Erfassungsrückstände bei der Polizei; zunehmendes Vertrauen in die Polizei und dadurch vermehrte Anzeigen u.a.). Schließlich ist darauf zu verweisen, daß nach 1989 auch in unseren Nachbarstaaten die registrierte Kriminalität zugenommen hat, so daß es sich hierbei nicht um ein "hausgemachtes" deutsches Problem handelt. In der Schweiz stiegen z.B. die Straftaten 1990 erstmals seit 1983 wieder über 320.000 (nach 313.000 im Jahr zuvor), um 1991 sogar auf 359.000 zu klettern, was einem Anstieg von 14% innerhalb von zwei Jahre entspricht.

Wenn die polizeilich registrierte Kriminalität aber zwischen 1980 und 1989 praktisch stagniert hat und Gewaltdelikte sogar zurückgegangen sind, dann ist es besonders wichtig darauf hinzuweisen, daß in diesem Zeitraum die Quote der Verfahreinstellungen durch Staatsanwaltschaften und Gerichte (also der Anteil der nicht sanktionierten Verfahren) deutlich angestiegen ist. Es wurden also weniger Personen förmlich verurteilt, ohne daß dies einen negativen Einfluß auf die Kriminalitätsentwicklung gehabt hat. Die sich nun abzeichnende Verschärfung der Situation hängt eindeutig mit anderen Faktoren zusammen als mit der Art und Weise der Bestrafung von Tätern.

Im Durchschnitt werden 50-70% aller von der Polizei bearbeiteten Strafverfahren, in denen ein Tatverdächtiger festgestellt wurde, von der Staatsanwaltschaft eingestellt. Nur etwa drei von zehn ermittelten Tatverdächtigen müssen damit rechnen, förmlich vom Gericht verurteilt zu werden (s. Tabelle 1). Auch im polizeilichen Alltag macht sich dies bemerkbar: So erstatten z.B. nach einer Studie des bayerischen Landeskriminalamtes (W. Steffen) bei Familienstreitigkeiten nur in 18% der Einsätze die Opfer Strafanzeige. Insgesamt führen 30% der Einsätze zu einer Strafanzeige, wobei anschließend dieses Verfahren von der Staatsanwaltschaft 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). Die Frage die sich bei diesen Zahlen stellt ist

die: Wie geht die Polizei damit um? Die Forderung, möglichst alle Strafverfahren auch tatsächlich einer Verurteilung zuzuführen, ist weder rechtsstaatlich sinnvoll noch finanziell leistbar. Dementsprechend muß sich die Polizei damit abfinden, daß ein unterschiedlich großer Teil der von ihr eingeleiteten Strafverfahren von Staatsanwaltschaft und Gericht eingestellt werden. Der einzelne Polizeibeamte kann damit umso besser umgehen, je weniger ihm der Auftrag erteilt wird, seine Arbeit als reine Strafverfolgung zu verstehen und je mehr ihm daran gelegen ist, auch die Hintergründe bestimmter Probleme zu sehen und zu berücksichtigen.

Empirischen Befunden zufolge wollen die Opfer von Straftaten im übrigen zwar durchaus eine Regelung dieser Konflikte durch die Polizei, allerdings nicht unbedingt eine mit den Maßnahmen der Strafverfolgung. Ihnen geht es vorrangig um akute Hilfe, ggf. um Abwicklung der finanziellen Probleme und um die Bestätigung, daß ihnen etwas außergewöhnliches widerfahren ist. Die situative Unterstützung der Opfer, die vor allem von der Schutzpolizei zu leisten ist, ist somit von besonderer Bedeutung.

**Tabelle 1: Straftaten, Straftäter und ihre Sanktionierung, Deutschland 1990-1992 (ohne Straftaten im Straßenverkehr)<sup>2</sup>**

	1990	1991	1992	1992
<b>Polizei</b>			alte Bundesländer	insgesamt
Straftaten registriert	4.455.333	4.752.175	5.209.060	6.291.519
Häufigkeitszahl	7.108	7.311	7.921	7.838
Tatverdächtige	1.437.923	1.466.752	1.581.734	1.833.069
<b>Gericht</b>				
Abgeurteilte Personen <sup>3</sup>	576.338	566.953		
in % an Tatverdächtigen	40%	39%		
Verurteilte Personen <sup>4</sup>	433.682	432.662		
in % an Abgeurteilten	75%	76%		
in % an Tatverdächtigen	30%	30%		
<b>Strafvollzug</b>				
Gefangene <sup>5</sup>	36.300			
Gesamtbevölkerung	62,7 Mio.	65,0 Mio.	65,8 Mio.	80,2 Mio.

<sup>2</sup> Freie Felder: Derzeit noch keine Angaben verfügbar.

<sup>3</sup> Straftaten insgesamt ohne Straftaten im Straßenverkehr: Urteil, Freispruch, Einstellung des Verfahrens mit oder ohne Auflage

<sup>4</sup> Straftaten insgesamt ohne Straftaten im Straßenverkehr: einschl. Freispruch (etwa 3%)

<sup>5</sup> Ohne Verkehrsdelikte

## **6. Empirisch bedeutsamer und psychologisch wichtiger als "Kriminalitätsbekämpfung" sind für den Bürger die alltäglichen Dienst- und Hilfeleistungen der Polizei**

Die Polizei ist für den Bürger eine (und zwar die einzige) unspezifische Hilfeinstitution, die sie rund um die Uhr und in allen Problemlagen erreichen kann und die zumindest in der Regel auch angemessene Hilfe bietet. Im Bereich der Hilfeleistungen und Konflikt-schlichtungen, die bis zu 50% der Funkstreifeneinsätze ausmachen, ist die Polizei dabei recht effektiv; im Gegensatz zur Kriminalität (25-30%), wo sich die tatsächlichen Erfolge in Grenzen halten. Im übrigen käme keine private Firma auf die Idee, ausgerechnet das Produkt, das die geringste Qualität aufweist, in der Öffentlichkeit in den Vordergrund zu stellen. Dies tut die Polizei aber, oder sie wird von anderen dazu genötigt und wehrt sich nicht genügend dagegen.

Konkret heißt das, daß die Polizei sich als **Dienstleistungsunternehmen** für den Bürger (und nicht für den Staat oder gar die Politik) verstehen muß und daher ihre Arbeit vor allem an den Interessen der Bürger zu orientieren hat und die **Qualität** dieser Dienstleistung eine entscheidende Rolle spielen muß. In der Vergangenheit wurde hier zu viel Wert auf Quantität und zu wenig auf Qualität gelegt. Dies wird deutlich an der Bedeutung, der noch immer (wenn auch zunehmend weniger) der Aufklärungsquote und der Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen beigemessen wird, wobei nicht nur Insidern bekannt ist, daß beide Zahlen keinerlei Aussagewert für die Qualität der geleisteten Arbeit haben.

Zufriedene Kunden können aber nur erreicht werden mit **qualifizierten, motivierten und selbständig handelnden** Mitarbeitern. Dies bedeutet, daß strukturelle Veränderungen bei der Polizei herbeigeführt werden müssen, die sich nicht auf Stellenhebungen und neue Planstellen beschränken dürfen.

## **7. Den Bürger belastende Probleme können zumeist nicht mit polizeilichen Mitteln gelöst werden.**

Diese These soll an dem Beispiel der sog. Ausländerkriminalität in Deutschland verdeutlicht werden. 1992 lag bei einem Bevölkerungsanteil von etwa 8% der Ausländeranteil an allen Tatverdächtigen bei 30% (für Deutschland insgesamt, alte Bundesländer sogar 32,2%). Diese Angabe ist irreführend und politisch mißbrauchbar, weil sie wichtige Faktoren nicht berücksichtigt. Dies kann im einzelnen hier nicht dargestellt werden. Zutreffend ist aber, daß das Thema den Bürger dadurch betrifft, daß er in bestimmten Bereichen selbst betroffen und belastet ist. Dies ist aber weniger durch die Kriminalität der Ausländer als durch ihr Auftreten an sich und durch die Form der Unterbringung in Asylbewerber- und Aussiedlerunterkünften gegeben, die in den letzten Jahren überall, und auch in den kleinsten Gemeinden entstanden sind. Um die Zahlen zu verdeutlichen, um die es hier geht:

Zwischen 1990 und 1992 hat Deutschland einen Zuzug von 1,8 Millionen Asylanten und Aussiedlern zu verkräften gehabt (s. Tabelle 2). Dies bedeutete, daß einschließlich des Jahres 1993, in dem die Asylbewerberzahlen um etwa 25% niedriger lagen, in diesen vier Jahren auf je 30 Einwohner über 8 Jahre ein Asylant oder Aussiedler kam.

**Tabelle 2: Anzahl der Asylbewerber<sup>6</sup> und Aussiedler in Deutschland, 1985 bis 1993**

Jahr	Asylbewerber	Aussiedler	Insgesamt
1985	74.000		
1986	99.000		
1987	57.000		
1988	103.000		
1989	121.000		
1990	193.000	400.000	593.000
1991	265.000	221.000 <sup>7</sup>	486.000
1992	438.000	230.000	668.000
1993	323.000 <sup>8</sup>	219.000	552.000

Mit polizeilichen Mitteln läßt sich dieses Problem aber ebenso wenig lösen wie das Problem der Ausländer- und Fremdenfeindlichkeit.

**8. Die Ursachen für Kriminalitätsveränderungen liegen nicht in einem Wertewandel begründet, sondern in innerstaatlichen sozialstrukturellen Entwicklungen, europaweiten gesellschaftlichen Veränderungen und einer falschen Drogenpolitik**

Im Zusammenhang mit den hohen Zuwachsraten 1992 wurde und wird immer wieder ein sog. "Wertewandel" in der Gesellschaft beklagt. Dabei wird (bewußt?) ignoriert, daß die Kriminalitätsbelastung der Westdeutschen und der ausländischen Arbeitnehmer in unserem Land seit Mitte der 80er Jahre zurückgegangen ist und sich dieser Trend auch nach 1989 fortgesetzt hat. Dies gilt auch für die Gewaltkriminalität. Der deutliche An-

---

<sup>6</sup> Die offizielle Anerkennungsquote lag zuletzt bei 4,3%, wobei diese Zahl täuscht: Sie enthält nicht die auch von der Anerkennung betroffenen Familienangehörigen und sie berücksichtigt nicht diejenigen Asylbewerber, die eine sog. "Duldung" erhalten, weil ihnen die Rückkehr in ihr Heimatland (aus welchen Gründen auch immer) nicht zugemutet wird. Zudem werden drei von vier Asylbewerbern erst in der zweiten Instanz als solche anerkannt.

<sup>7</sup> 1991 wurde die Antragspflicht in den Heimatländern der Aussiedler eingeführt wurde, d.h. die Aussiedler müssen bereits in ihrem jetzigen Heimatland den Antrag auf Einbürgerung stellen.

<sup>8</sup> Davon im ersten Halbjahr 224.342 und im zweiten Halbjahr 98.500

stieg der Ausländerkriminalität beruht - wie Christian Pfeiffer nachweisen konnte - zu knapp 90% auf der seit 1989 erfolgten Zuwanderung aus östlichen Staaten. Die Zahl der Tatverdächtigen aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Rumänien, Bulgarien, der Sowjetunion, Tschechei, Slowakei und Albanien stieg von 55.000 im Jahr 1989 auf 206.000 im Jahr 1992. Auch hier ist allerdings Zurückhaltung angebracht, weil es sich bei einem beträchtlichen Teil der Delikte um Verstöße gegen das Ausländer- oder Asylgesetz handelt, und auch die anderen Delikte von der Schadenshöhe her deutlich unter den Taten der Deutschen und den anderen Ausländer liegen. Nicht verschwiegen werden darf allerdings auch, daß mit der Grenzöffnung auch die organisierte Kriminalität (Bsp.: PKW-Diebstahl) ansteigt. Allerdings muß auch hier wieder differenziert werden: So hat z.B. die Abschaffung der Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Frankreich zumindest im Bereich von Baden-Württemberg nicht zu einer erhöhten Kriminalitätsbelastung im Grenzgebiet selbst geführt, obwohl dies immer wieder behauptet wurde.

Zur Analyse der Kriminalitätsentwicklung der **Deutschen** und der in Deutschland schon länger lebenden **Ausländer** ist auf ein anderes, wichtiges Faktum hinzuweisen: Es ist weniger ein Wertewandel als ein ökonomischer Wandel, der hier offensichtlich wird. Die "neue Armut" umfaßt zunehmend auch Ausländer als Sozialhilfeempfänger, ebenso Kinder und Jugendliche. Ihre Anteile haben sich in den letzten 10 Jahren etwa verdoppelt. Mehr als 50% der Bewohner von Obdachlosenunterkünften sind inzwischen Kinder und Jugendliche. Gerade bei diesen Gruppen hat aber die Diebstahlskriminalität am stärksten zugenommen. Es ist somit kein Wertewandel, sondern der Zwang zur Teilnahme an der Konsumgesellschaft, der diese Gruppen in die Kriminalität treibt. Inzwischen zählt auch im Osten - wie im Westen schon immer - nur derjenige etwas, der materiellen Wohlstand dokumentieren kann; gerade und besonders bei den Bevölkerungsgruppen, die man gemeinhin der sog. Unterschicht zuordnet. Das System verzeiht keine Armut. Armut wird als individuelles Versagen interpretiert. Sie ist eine moderne Form der Pest, mit dem Unterschied allerdings, daß man dieser Krankheit entrinnen kann - allerdings in der Regel nicht mit legalen Mitteln.

Der dritte, oben angesprochene Aspekt betrifft die Drogenpolitik. Noch immer glauben wir, den Krieg gegen die Drogen mit repressiven Mitteln gewinnen zu können, obwohl die Erfahrungen im Ausland gezeigt haben, daß dies nicht möglich ist. Verfechter einer gesundheitspolitischen Lösung dieses Problems geraten dabei leicht in die Schußlinie von Hardlinern, denen es aber offensichtlich mehr um das Prinzip und schon garnicht um Hilfe für die Betroffenen. Für das Problem selbst haben sie zudem keine realistische Lösung anzubieten.

Dabei nehmen nicht nur die direkten Drogendelikte (Besitz und Handel) zu, sondern vor allem die Delikte der sog. Beschaffungskriminalität. Die von der Polizei als solche registrierten Fälle stiegen zwischen 1989 und 1992 um fast 200% an. Entsprechend sind Drogenabhängige inzwischen die Hauptklientel im Strafvollzug, vor allem im Jugendstrafvollzug, der für diese Klientel wohl kaum der richtige Ort ist.

Noch am ehesten könnte man einen Wertewandel dort konstatieren, wo die Gewaltdelikte stark zunehmen: bei den jugendlichen und heranwachsenden Deutschen und Ausländern. Aber auch hier haben wir es eher mit einem Konglomerat von Faktoren zu tun, die differenziert betrachtet werden müßten. Sie reichen von den bereits angesprochenen Problemen der Armut und Drogenszene (die immer gewalttätiger wird, weil sich hier zunehmend Macht- und Marktkämpfe abspielen), über Rechtsradikalismus, Aus-

länderfeindlichkeit (Ausländer wehren sich zunehmend gewalttätig gegen Gewalt) bis hin zu den Medien, die man immer gerne prügelt, wenn einem nichts anderes einfällt. Dabei sind die Medien nur ein Spiegelbild unseres Gesellschaftssystems, und die Gaffer bei Unfällen auf der Autobahn oder beim Hochwasser in der Kölner Innenstadt entsprechen durchaus dem Durchschnittsfernsehkonsumenten, gleich ob er in der 1. oder 3. Reihe sitzt. Den Kick, der heutzutage offensichtlich notwendig ist, um den trüben Alltag zu überleben, diesen Kick holen sich einige zuhause vor dem Fernseher und andere in Techno-Discos, beim Schwulen-Ticken im Park oder beim Anzünden von Ausländerwohnheimen.

### **9. Mit der Zerfall der DDR ist auch im Westen ein Stück Sozialität zerbrochen.**

Mit dem Untergang des als sozialistisch bezeichneten DDR-Systems sind im Osten massiv soziale Bindungen zerbrochen und die Bereitschaft zur gegenseitigen Hilfe ist innerhalb kürzester Zeit auf den Nullpunkt gesunken. Ich wage die These, daß die Wende nicht nur den Osten, sondern auch den Westen verändert hat. Der Zerfall der DDR hat nicht nur das oft genannte Sinken der psychologischen Hemmschwelle in bezug auf ausländerfeindliche oder faschistische Tendenzen bewirkt. Die Tatsache, daß ein politisches System, das sich selbst als sozialistisch bezeichnet hat und den Anspruch erhoben hat, ein soziales System zu sein, untergegangen ist, hat unterschwellig beim Westbürger dazu geführt, daß dieser sich in seinem egoistischen Kapitalismus und der damit notwendigerweise zusammenhängenden Ellenbogengesellschaft bestätigt sieht. Immer mehr Bürger merken, daß es, wie Adorno bemerkte, "kein richtiges Leben im Falschen" gibt. Eine "opportunistische Situationsorientierung" (Dieprand von Richthofen) greift nicht nur bei Jugendlichen mehr und mehr um sich.

In einer Zeit, in der - wie Antonia Grunenberg formuliert - "entschieden wird über Mythen und Legenden, über das deutsche Selbstbild und die Urteile in Europa und der Welt über Deutschland", in dieser Zeit geht es auch darum, einen **Generationenwandel** zu bewältigen, der leider viel zu wenig erkannt wird, in seiner Brisanz aber möglicherweise den übersteigt, der für die 68er-Generation eine bedeutende Rolle spielte. Noch gibt es unter uns Menschen, die die Zeit zwischen 1933 und 1945 entweder selbst erlebt haben oder direkten Kontakt zu diesen Menschen gehabt haben. Für sie ist **Auschwitz** kein Fremdwort, sondern löst entweder Verdrängung oder Aggression aus oder es wird die kritische Bereitschaft geweckt, nationalen und faschistischen Tendenzen entgegenzutreten. Nun wächst aber eine Generation heran, die keinen direkten oder indirekten Kontakt mehr zu dieser Zeit hat; eine Generation, die äußerlich sorgenfrei, innerlich aber möglicherweise zerrütteter aufgewachsen ist, als wir uns dies vorstellen können.

Die Auswirkungen der Bereitschaft, rechtsradikale Tendenzen nicht nur zu dulden sondern sogar aktiv oder passiv zu fördern, haben wir zur Genüge in den letzten Monaten erlebt. Wer genauer hinsieht wird feststellen müssen, daß in vielen gesellschaftlichen Bereichen faschistoide Gedanken wieder hoffähig werden. Diese Entwicklung hat möglicherweise auch etwas damit zu tun, wie wir mit Abweichung umgehen, wie tolerant wir uns dem Anderen gegenüber verhalten und damit insgesamt, wie stabil und im positiven Sinne robust eine Gesellschaft ist und wie resistent ihre Mitglieder gegenüber den diversen Anfeindungen des Alltags sind.

## 10. Versuch eines Resümees

### 10.1 Die zunehmende Komplexität gesellschaftlicher Verhältnisse erlaubt keine "einfachen" Lösungen, schon garnicht bei der Polizei

Nicht nur die Gesellschaft insgesamt, sondern auch der Polizeiberuf ist zunehmend komplexer geworden. Dies hängt auch - aber nicht nur - mit den ständig komplexer werdenden gesellschaftlichen Strukturen und Problemen zusammen sondern auch damit, daß sich die Polizei in den letzten Jahren verändert hat. Sie ist einerseits zentralistischer und damit bürgerferner geworden, andererseits lassen sich auch bei der Polizei überkommene autoritäre Führungsstrukturen zunehmend weniger durchsetzen, geschweige denn legitimieren. Daß diese Abkehr von autoritären Führungsstrukturen sehr produktive Auswirkungen haben kann, hat die Privatwirtschaft allerdings früher erkannt als manche staatlichen Einrichtungen. Die Polizei hat es sich durch die Zentralisierungsbestrebungen der 70er und 80er Jahre selbst schwer gemacht und sie hat die Zeit zwischen Brokdorf, Gorleben, Startbahn West einerseits und Rostock, Hoyerswerda andererseits verschlafen. Die in vielfacher Hinsicht ruhigen 80er Jahre wurden nicht wie in vielen anderen Ländern genutzt, um über eine neue, d.h. dem zweiten Jahrtausend angemessene Polizeiphilosophie nachzudenken. Immerhin wird dies ansatzweise auch in der bereits zitierten Fortschreibung 1994 des Programms Innere Sicherheit angesprochen. Danach sind "integrative Organisationsstrukturen" zwischen Schutz- und Kriminalpolizei zu finden und "Entscheidungskompetenzen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit und die Motivation ... so nah wie möglich an die Ausführungsebene zu delegieren". Der Zündstoff, der sich hinter diesen Aussagen verbirgt, ist möglicherweise nur den in polizeiliche Dinge Eingeweihten bewußt. Die Rolle, die die Polizei in Zukunft für die öffentliche Sicherheit spielen wird, wird aber entscheidend davon abhängen, wie sie diese Herausforderungen an ihre Arbeit, an ihre Führungsstrukturen lösen wird. Die Polizei wird sich von der militärischen, staatstragenden Rolle hin zu einer bürgerorientierten Polizei entwickeln müssen. Und daß der Weg dorthin geht zeigen nicht nur die Erfahrungen in anderen Staaten, sondern auch die bei uns sich zunehmend durchsetzende Einsicht, daß Kriminalitätsbekämpfung nicht alles ist und der Bürger von der Polizei im Alltagsgeschäft wesentlich mehr erwartet als kleine oder große Lauschangriffe oder spektakuläre Rauschgiftrazzien.

### 10.2 Die Polizei hat kein Sicherheitsmonopol

Die Polizei muß sich die Verantwortung, die sie für die öffentliche Sicherheit hat, mit anderen teilen. Zur Begründung kann hier auf folgendes verwiesen werden:

1. Die Polizei **kann** nicht alles leisten.
2. Die Polizei **sollte** nicht alles leisten (Monopolisierung!).
3. Die Polizei ist für bestimmte Bereiche ohne aufwendige Zusatzausbildung nicht **kompetent** genug (Bsp.: Wirtschafts-, Steuer-, Umwelt- und Organisierte Kriminalität).
4. Die Polizei ist für bestimmte Bereiche **überqualifiziert** (Bsp.: Geldtransporte, Personen- und Objektschutz, Geschwindigkeits- und Routinekontrollen im Straßenverkehr).
5. Die Polizei ist teuer und wertvoll und muß daher gezielt eingesetzt werden. Ein Beamter, rund um die Uhr eingesetzt, kostet etwa eine Million DM pro Jahr allein an Personalmitteln. Eine Mannstunde für einen Streifenpolizisten kostet somit den Steuerzahler etwa DM 100.- -ohne Sachmittel.

Dadurch, daß z.B. private Sicherheitsunternehmen den Schutz bestimmter gesellschaft-

licher Bereiche vollständig übernehmen oder sich andere Bereiche mit der Polizei teilen, wird die Polizei frei für andere Aufgaben, denen sie sich ansonsten nicht widmen könnte. Sie könnte dann wieder mehr proaktiv im Sinne von präventiv tätig werden und würde nicht reaktiv blockiert werden.

Der Staat ist sicherlich verpflichtet, die personellen und sächlichen Voraussetzungen für die Polizei schaffen, damit sie ihre gesetzlichen Aufgaben bestmöglich erfüllen kann. Die Einsicht, daß wir nicht mehr alles, was wünschbar und möglicherweise auch notwendig ist, tatsächlich auch finanzieren können, setzt sich allmählich durch. Das Gesundheitswesen ist ebenso ein Beispiel dafür wie der Sozialbereich oder der Verteidigungshaushalt. Entsprechend wird sich auch die Polizei damit abfinden müssen, nicht alles, was man selbst für notwendig erachtet, bezahlt zu bekommen. Umso dankbarer sollte man sein, wenn unter diesen Bedingungen Aufgaben abgegeben und Arbeitsbereiche von Privaten übernommen werden, die nachgewiesenermaßen in vielen Bereichen zumindest ebenso effektive Arbeit leisten wie die Polizei (zu nennen sind hier Geld- und Werttransporte oder der Personenschutz, die Zusammenarbeit bei der Bestreifung von Einkaufsstraßen und U-Bahnhöfen, bei der Kontrolle nach der Auslösung von Alarmanlagen etc.). In Gibraltar fahren Streifenwagen der Polizei mit Werbeaufklebern "Sponsored by West Bank"; in Dänemark und Schweden ist die Mehrzahl der Feuerwehren inzwischen privatisiert; in Großbritannien werden Versuche der Privatisierung der polizeilichen Tätigkeiten von der Tatortarbeit bis hin zum Schalterbeamten in der Revierwache unternommen. Der inzwischen pensionierte Chief Constable Sir Stanley Bailey hatte noch 1990 gefordert, daß die Polizei selbst private Sicherheitsbetriebe betreiben und den Gewinn daraus öffentlichen Polizeiaufgaben zukommen lassen sollte.

In der gerade verabschiedeten Fortschreibung 1994 des "Programms Innere Sicherheit" der Innenministerkonferenz wird gefordert, die Polizei "konsequent von vollzugsfremden Aufgaben zu entlasten" - und zwar auch von solchen, "die auch von anderen Stellen effektiv wahrgenommen werden können". Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen.