

Thomas Feltes

Kriminalität, Polizei und soziale Kontrolle – aktuelle Bemerkungen zu zukünftigen Entwicklungen¹

1. Vorbemerkung

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. Nach dem „Quality of Life“-Konzept sind die wahrgenommene Lebensqualität, die nicht identisch sein muß mit realer Lebensqualität, und subjektives Wohlbefinden, das zu Zeiten relativen Wohlstandes eine besondere Rolle spielt, von besonderer Bedeutung. Ob hier das Sein das Bewußtsein oder das Bewußtsein das Sein determiniert, spielt möglicherweise für die Analyse, nicht aber für das Ergebnis eine Rolle.

Noch nie waren die Deutschen so ängstlich, und noch nie haben sie sich so vor „Kriminalität“ gefürchtet wie derzeit. Nun nützt es bekanntermaßen wenig, demjenigen, der im Dunkeln Angst hat, zu sagen, er brauche keine Angst zu haben, weil die Schatten lediglich Bäume und keine Räuber seien (übrigens: wie glaubwürdig steht der Ratgeber da, wenn tatsächlich einmal ein Räuber hinter dem Baum steht?).

Die Gesellschaft ist gegenwärtig charakterisiert durch Unsicherheit, Mißtrauen, Angst und verstärkte Isolierung. Diese Situation ist auf folgende Bedingungen zurückzuführen:

- ▷ einen permanenten Rückgang der informellen Sozialkontrolle,
- ▷ gewollte oder ungewollte Vereinzelung der Menschen vor allem in Großstädten,

Thomas Feltes: Kriminalität, Polizei und soziale Kontrolle – aktuelle Bemerkungen zu zukünftigen Entwicklungen. In: WIDERSPRÜCHE. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, Heft 63, 17. Jg. 1997, Nr. 1, S. 51–63

- ▷ zunehmenden Konkurrenzdruck und Entpersönlichung sozialer Beziehungen,
- ▷ zunehmende Belastung Einzelner durch Abhängigkeiten (Suchtstoffe) und psychische Krankheiten, die öffentlich werden, weil die Gesellschaft auf Dauer solche Personen nicht wegsperren kann,
- ▷ Belastung des Gemeinwesens durch legale und illegale Einwanderer, durch ein offenes Europa, dessen Notwendigkeit jeder einsieht, dessen Vorteile jeder will, dessen Herausforderungen jedoch zu spät erkannt wurden,
- ▷ die zunehmende Individualisierung von Lebensstilen,
- ▷ die zunehmende und unterschiedlich betriebene (Sekten, Drogen- und Alkoholabhängige, „workaholics“) Suche nach Lebenssinn,
- ▷ zunehmende Marginalisierung und Filtering-Down-Prozesse, d.h. eine zunehmende Ausdifferenzierung innerhalb der Gesellschaft mit dem Ergebnis, daß die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden,
- ▷ die zunehmende Entfremdung innerhalb der Deutschen und gegenüber Ausländern, aber auch der Ausländer untereinander,
- ▷ Kommunikationsverarmung und daraus resultierend geringere Interaktionsintensität, niedrigere Toleranzgrenzen und geringere Bereitschaft, Konflikte informell zu lösen, sowie
- ▷ eine zunehmende „Unwirtlichkeit unserer Städte“ (bereits 1965 von Alexander Mitscherlich beschrieben), die sich jetzt vor allem in innerstädtischen Bereichen aktualisiert.

Die Ursachen für vom Einzelnen als negativ empfundene Entwicklungen werden dabei wahrnehmbaren Gruppen (Jugendlichen, Ausländern) mit dem Ergebnis zugeschrieben, daß hier „Sündenböcke“ für gesellschaftliche Entwicklungen gesucht und gefunden werden. Beispiel hierfür sind die Tendenzen in den USA, das Problem der Jugendkriminalität mit abendlichen Ausgangssperren zu lösen. Im Ergebnis wird damit aber weniger eine Reduzierung von Kriminalität als eine weitere Verödung innerstädtischer Bereiche erreicht. Mit dem zunehmenden sozialen Verfall (incivility) vor allem im innerstädtischen Bereich und der zunehmenden sozialen Desorganisation (disorder) sinkt das individuelle Sicherheitsgefühl, und ein Teufelskreis beginnt: Die Bürger trauen sich nicht mehr – zumindest nicht mehr zu jeder Zeit und an jedem Ort – auf die Straße, wodurch diese Gebiete noch mehr entfremdet und schließlich tatsächlich von Kriminalität belastet werden.

Herkömmliche Methoden der Kriminalitätsbekämpfung erscheinen weltweit ausgereizt, möglicherweise sogar am Ende. Die (verzweifelte) Flucht der USA in Todesstrafengesetze, „three-strikes-and-you-are-out“ und nächtliche Ausgangssperren machen dies deutlich. Innerhalb der staatlichen Reaktionen auf abweichendes Verhalten sind kaum noch neue Alternativen ersichtlich. Von Freizeitbetreuung bis Todesstrafe, von elektronischer Überwachung bis zum Täter-Opfer-Ausgleich sind alle Register gezogen, ohne daß das Grundproblem gelöst

werden konnte. Mehr Polizei löst – dies zeigen Beispiele aus dem Ausland – das Problem nicht unbedingt, außerdem stoßen wir hier an finanzielle Grenzen. Auch im Bereich der öffentlichen Sicherheit wird sich der Staat schon bald nicht mehr alles leisten können, was einzelne vielleicht für notwendig erachten.

2. Die Entwicklung in den USA – Parallelen zu Europa?

Seit 1975 führt das amerikanische Bureau of Justice Statistics, eine dem Justizministerium unterstellte Einrichtung, zweimal jährlich eine sich auf die gesamten Vereinigten Staaten erstreckende Opferbefragung durch (U.S. Department of Justice 1993). Dabei werden jeweils etwa 100 000 Personen in 49 000 repräsentativen Haushalten danach befragt, ob und ggf. wie oft sie Opfer bestimmter Straftaten geworden sind. Ein Vergleich zwischen der Entwicklung der in der Opferbefragung berichteten Straftaten und den Straftaten, die von der Polizei registriert wurden, hat gezeigt, daß die polizeilich registrierten Straftaten deutlich anstiegen, während die in den Opferbefragungen berichteten Straftaten konstant geblieben bzw. sogar zurückgegangen sind. So ging nach der Opferbefragung die geschätzte Gesamtzahl der Personen, die Opfer einer Straftat wurden, von fast 23 Millionen im Jahr 1978 kontinuierlich auf 18,8 Millionen im Jahr 1992 zurück, und die der von Straftaten betroffenen Haushalte von 19 Mio. im Jahr 1981 auf 14,8 Mio. im Jahr 1992. Noch deutlicher wird der Rückgang, wenn man die Rate des Opferwerdens auf 100 000 Einwohner über 12 Jahre berücksichtigt. Hier wurden 1978 13 050 Personen bzw. 22 340 Haushalte (je 100 000) Opfer einer Straftat, 1992 waren es nur noch 9 120 bzw. 15 220, was einem Rückgang um 30,1 % bzw. 31,8 % entspricht. Dabei betraf dieser Rückgang alle Deliktsbereiche mit Ausnahme des Raubes (+0,8 %) und des KFZ-Diebstahls (+14,9 %). In diesem Zeitraum stiegen aber die Arreststrafen um 11 % an, d.h. es wurden wesentlich mehr Taten und Täter von der Polizei registriert, und dies, obwohl seit der Einführung der Opferbefragung der Anteil der Haushalte, die eine Straftat berichteten, in den USA in keinem Jahr zugenommen hat. Das durchschnittliche Opferrisiko ist somit deutlich abgesunken. Dies ist allerdings in der öffentlichen Diskussion weder in den USA noch bei uns wahrgenommen worden. Dabei erstreckt sich der Rückgang des Risikos auf alle Deliktbereiche, ist aber bei den Gewaltdelikten am wenigsten ausgeprägt. Die Tatsache, daß in bestimmten Zeiträumen die Anzahl der von der amerikanischen Polizei registrierten Straftaten stieg, während die Zahl der in den Opferbefragungen berichteten Delikte sank, läßt sich mit einem veränderten Anzeigeverhalten der Bevölkerung erklären, aber auch damit, daß immer weniger Bürger bzw. Haushalte, diese dafür aber immer öfter, Opfer von Straftaten werden, d.h. daß sich auch hier die anderweitig sichtbare sozioökonomische Polarisierung der Gesellschaft zeigt. Die Gefangenenzahlen stiegen im übrigen im gleichen Zeitraum, also zwischen 1978 und 1992, in den USA von 294 000 auf 847 000 Per-

sonen in Länder- und Bundesgefängnissen an (+188 %), wozu 1992 (Zahlen für 1978 nicht verfügbar) noch einmal 428 000 Personen kommen, die in den lokalen „jails“ sitzen. Insgesamt hatten die USA damit 1992 eine Gefangenenrate von 521 je 100 000 Einwohner (zum Vergleich: die Gefangenenraten in Europa liegen etwa zwischen 50 und 140 je 100 000 Einwohner).

Welcher politische Druck durch solche Situationen ausgeübt werden kann, hat die Entwicklung seit Mitte 1994 gezeigt. Nachdem die Demokraten praktisch alle seit diesem Zeitpunkt durchgeführten Wahlen verloren hatten, sahen sie sich gezwungen, Ende 1994 und Anfang 1995 ihre Sicherheitspolitik dem allgemeinen „Rechtstrend“ anzupassen. Im Ergebnis „überholen“ jetzt sogar die Demokraten ihre republikanischen Konkurrenten, wenn sie z.B. in der Sozialpolitik die Gewährung von Sozialhilfe von dem Erbringen gemeinnütziger Arbeit abhängig machen wollen – mit dem fast schon zynisch anmutenden Argument, daß Arbeit diesen Personen dann wieder ihre Menschenwürde zurückgeben würde und sie nicht das Gefühl haben müßten, Almosenempfänger des Staates zu sein.

Mit welchen Mitteln dieser politische Kampf geführt wird, macht das Beispiel der (Wieder-) Einführung der Todesstrafe im Staat New York deutlich. Hier hatte der Gouverneur im März 1995 ohne parlamentarische Anhörungen und auch ohne Rücksicht auf die eindeutige kriminologische Bewertung dieser Sanktion in einer öffentlichkeitswirksamen Aktion das entsprechende Gesetz unterschrieben.² Anwesend waren dabei die Witwen von zwei im Dienst getöteten Polizeibeamten, und das Gesetz wurde von ihm mit zwei Kugelschreibern unterzeichnet, die aus dem Nachlaß dieser Beamten stammten. Wie wenig abgestimmt diese Wiedereinführung der Todesstrafe mit der Justiz war, zeigte die Tatsache, daß kurz darauf praktisch alle Distriktstaatsanwälte von New York erklärten, daß sie dieses Gesetz nicht anwenden würden – mit dem Ergebnis, daß die Anwendung der Todesstrafe im Staate New York in Zukunft wohl davon abhängen wird, ob man in der Stadt New York oder außerhalb angeklagt wird.

Allerdings hat sich die gesamtgesellschaftliche Situation sowohl in Europa als auch in den USA dramatisch verändert. Während Europa durch die Öffnung der Grenzen zum Osten Anfang der neunziger Jahre durch „mehr“ Kriminalität, vor allem aber durch mehr Fremdheit verunsichert wurde, haben sich die sozialen Bedingungen in den USA massiv verschlechtert. 45 % der schwarzen Männer zwischen 25 und 34 Jahren sind entweder arbeitslos oder ihr Verdienst liegt unterhalb der offiziellen Armutsgrenze (Medoff/Sklar 1994, dieser Quelle sind auch alle folgenden Zahlenangaben entnommen). So liegt etwa der gesetzliche Mindestlohn bei US\$ 4.25 die Stunde bzw. US\$ 34 pro Tag und damit (inflationbereinigt) um ein Drittel niedriger als 1970. Für junge schwarze Familien hat sich das Einkommen (inflationbereinigt) seit diesem Zeitpunkt halbiert. In einem Land, in dem

Lehrer oder Betreuer in Kindertagesstätten zwischen US\$ 5 und US\$ 9 pro Stunde verdienen und damit deutlich schlechter bezahlt werden als Zoowärter, werden die Diskrepanzen zwischen Arm und Reich, zwischen Weiß und Schwarz immer größer. 1 % der Familien verfügt in den USA über 37,7 % der insgesamt verfügbaren Finanzmittel, während den unteren 90 % nur 29,2 % zur Verfügung stehen.

Während die sozialen Ausgaben gekürzt werden – die Republikaner haben gerade vorgeschlagen, in den nächsten fünf Jahren den Gesundheitsetat um 250 bis 275 Milliarden US\$ und den Sozialhilfeeetat um 89 Milliarden US\$ zu kürzen –, stellen die Ausgaben für Gefängnisse und ähnliche Einrichtungen den am stärksten wachsenden Posten im Staatshaushalt. Ob sich diese Politik auf Dauer durchhalten läßt, wird sich zeigen. Ob man allerdings so weit gehen kann wie der amerikanische Schriftsteller Gore Vidal, der in der tageszeitung vom 24.12.1994 behauptet, daß „ohne den Kommunismus“ dem amerikanischen Staat „das Wundermittel (fehlt), mit dem sich alle Menschen jederzeit terrorisieren lassen“ und man daher vermehrt nach innen schaue, „auf den wahren Feind“, scheint höchst fragwürdig zu sein.

3. Zur Situation in (West-)Deutschland³

Zumindest im innerstädtischen Bereich zeigen sich die Probleme auch in Deutschland, und hier sind verschiedenste Bevölkerungsgruppen von Kriminalität betroffen: Handel und Gewerbe genauso wie untere soziale Schichten, die in kriminalitätsträchtigen Gebieten wohnen. Hierauf hatte Jock Young erstmals beim Weltkongreß für Kriminologie in Wien 1983 hingewiesen. Bei praktisch allen Umfragen, zuletzt bei den 1994 in Baden-Württemberg in den Städten der Modellprojekte zur „Kommunalen Kriminalprävention“ durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfragen⁴, zeigt sich, daß die Kriminalität nur dann an vorderster Stelle genannt wird, wenn sie als Problem vorgegeben wird. Fragt man hingegen „offen“ nach den „dringendsten Problemen in der Gemeinde“, dann werden hier wie in anderen Untersuchungen Verkehrsprobleme, Infrastruktur, Wohnung, Arbeit und Soziales weit vor der öffentlichen Sicherheit bzw. der Kriminalität genannt: diese liegen nur an vierter oder fünfter Stelle.

Fragt man nach den Gründen für den von etwa der Hälfte der Befragten vermuteten Kriminalitätsanstieg, dann werden hier von etwa einem Drittel der Befragten „soziale Probleme“ genannt, und rund ein Viertel nennt die „wirtschaftliche Situation“. Weit abgeschlagen nach einer großen Anzahl anderer Gründe wird lediglich von 3–4 % der Befragten „die Polizei“ (zu wenig Polizeibeamte, geringe Effizienz) genannt. Ganz im Gegensatz hierzu ist aber die Mehrzahl der Befragten der Auffassung, daß man mit „mehr Polizei“ die Kriminalität verringern

könne; deutlich weniger Befragte nennen hier z.B. Jugend- und Sozialarbeit, obwohl diese Aspekte von den gleichen Befragten bei den Ursachen für die Kriminalitätsentwicklung als wichtigste Faktoren genannt werden. Die Bürger haben offensichtlich von den Medien und den Politikern gelernt, daß das Mittel gegen „die Kriminalität“ mehr Polizei ist, obwohl sie selbst die eigentlichen Ursachen in anderen Bereichen sehen. Fragt man die Bürger, warum sie sich in bestimmten Gebieten ihrer Stadt fürchten, dann werden hier eher indifferente Aussagen wie „Ausländer“, „Jugendliche“, „zweifelhafte Gestalten“ oder „zu dunkel, zu einsam“ genannt. Aber auch hier wird wieder die Polizei als „Allheilmittel“ gesehen; mehr als zwei Drittel der Befragten wollen mehr Polizei für die Sicherung ihrer „Furchträume“, obwohl andererseits etwa ein Viertel der Befragten in ihrem Wohngebiet noch nie eine Polizeistreife gesehen haben und ihnen damit klar sein müßte, daß ein finanziell leistbares „mehr an Polizei“ hier nur marginale Veränderungen erreichen könnte.

Kriminalität ist ein Risiko unter vielen, auch wenn es besonderen emotionalen Bedingungen unterliegt. So stehen beispielsweise den etwa 1 100 Toten pro Jahr durch Mord und Totschlag in den alten Bundesländern mehr als 8 000 Tote gegenüber, die im Straßenverkehr sterben. Durch Unfälle im Arbeits- und Hausbereich kommen 12 000 Menschen zu Tode, durch Selbstmord 12 000 bis 15 000, wobei hier ein erhebliches Dunkelfeld zu berücksichtigen ist. Dazu kommen mehrere 10 000 Todesfälle durch Alkoholmißbrauch und deren Folgewirkungen. Dennoch trifft „die Kriminalität“ offensichtlich einen besonderen Nerv im Empfinden der Bürger.

Wenn die polizeilich registrierte Kriminalität zwischen 1980 und 1989 mehr oder weniger stagniert hat und Gewaltdelikte sogar zurückgegangen sind, dann ist es besonders wichtig, darauf hinzuweisen, daß in diesem Zeitraum die Quote der Verfahrenseinstellungen 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 – ein wichtiges Argument für einen rationalen Umgang mit Straftätern und gegen Scharfmacher, die glauben, mit mehr und härteren Strafen potentielle oder tatsächliche Straftäter beeindrucken zu können. Wenn die Polizei aber nur begrenzte Möglichkeiten hat, Kriminalität zu kontrollieren, dann muß es darum gehen, mit dem Problem Kriminalität rational umzugehen und sich vor allem auf regionaler Ebene damit zu beschäftigen, denn dort artikulieren sich die Ängste der Bürger, und dort wird konkrete Kriminalpolitik gemacht. Dies bedeutet, daß die Lage analysiert werden muß, ohne in Emotionen oder gar Hysterie zu verfallen, und dies bedeutet auch, daß alle, die in der Gemeinde für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind, zusammenarbeiten müssen.

Beachtlich ist allerdings, daß Deutschland in den siebziger Jahren von erheblich höheren Kriminalitätsanstiegsraten geprägt war als in den letzten Jahren, daß sich dies jedoch damals kaum auf die öffentliche Meinung ausgewirkt hatte, da andere – terroristische – Aktivitäten im Vordergrund standen. Der deutliche Anstieg von polizeilich registrierten Straftaten im Jahr 1992, dem eine Stagnation 1993 und ein deutlicher Rückgang um 3,2 % im Jahr 1994 folgte, verursachte deshalb Panik in der Bevölkerung, weil er mit anderen „Unsicherheiten“ (Asylantendebatte, Grenzöffnung, Lastenausgleich Ostdeutschland) verbunden war.⁵

4. Anmerkungen zur Lage der deutschen Polizei⁶

Unser Alltagswissen von der Polizei entspricht gemeinhin ebensowenig der Realität des polizeilichen Alltags, wie der braungebrannte, von einer Segelfreizeit mit Problemjugendlichen zurückkehrende Sozialarbeiter das Handlungsspektrum sozialarbeiterischer Tätigkeit repräsentiert. Alltägliches polizeiliches Handeln ist alles andere als Kriminalitätsbekämpfung, und selbst Kriminalpolizisten sind in ihrem Alltag keine „Crime Fighter“, sondern oftmals Verwaltungsbeamte, die Mühe haben, das Anzeigenaufkommen einigermaßen angemessen zu bewältigen. Polizeiarbeit ist weitestgehend reaktives Tätigwerden. 95 % der schutzpolizeilichen und schätzungsweise 80 % der kriminalpolizeilichen Kapazitäten sind durch reaktive Maßnahmen wie die Notruf-Bearbeitung und die Bearbeitung von Strafanzeigen gebunden. Unter diesen Bedingungen besteht kaum die Möglichkeit, proaktiv und präventiv tätig zu werden.

Für die Schutzpolizei ist die Konfrontation mit Kriminalität sogar eher die Ausnahme als die Regel. Funkstreifeneinsätze im Zusammenhang mit einer tatsächlichen oder vermuteten Straftat machen weniger als ein Viertel aller Einsätze aus, und wenn, dann handelt es sich meist um wenig spektakuläre Delikte, wie Ladendiebstähle oder Schwarzfahrten. Streitigkeiten, meist in der Familie oder Nachbarschaft, Ruhestörungen und ähnliche Konflikte machen ebenfalls bis zu einem Viertel der Einsätze aus, und etwa gleich oft werden verschiedenste Hilfe- oder Dienstleistungen, etwa für betrunkene oder hilflose Personen, erbracht. Der Verkehrsbereich (Verkehrsunfälle, Verkehrskontrollen) schließlich deckt, regional unterschiedlich gewichtet, den Rest polizeilichen Tätigwerdens ab. Dabei stellt die eigene, proaktive Wahrnehmung von Straftaten durch Polizeibeamte die absolute Ausnahme dar. Die Chance für einen 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 äußerst gering. Für die USA liegen Schätzungen dahingehend vor, daß ein Schutzpolizeibeamter in einer amerikanischen Großstadt nur alle 14 Jahre damit rechnen muß, zu einem Straßenraub hinzuzukommen, der gerade stattfindet. Für

London geht man davon aus, daß sich ein Schutzpolizeibeamter im Streifendienst im Durchschnitt alle 8 Jahre einmal näher als 100 yards an einem gerade stattfindenden Einbruch befindet. Damit ist nicht einmal gesagt, daß er den Täter festnimmt oder überhaupt wahrnimmt, daß sich der Einbruch ereignet. Auf das Einsatzaufkommen eines durchschnittlichen Funkstreifenbeamten berechnet, führt dieser pro Jahr etwa 7 Festnahmen nach Straftaten durch, d.h. im Durchschnitt eine Festnahme in 1 1/2 Monaten Streifendienst. Grob berechnet bedeutet dies, daß in der größten baden-württembergischen Stadt ein Schutzpolizeibeamter im Schnitt 25 Schichten absolvieren muß, um eine Festnahme zu tätigen. Für eine Festnahme nach einer Körperverletzung benötigt er 100 Schichten, für eine Festnahme nach einem Raub 500 Schichten und für eine Festnahme nach einem Einbruch sogar 1.500 Schichten oder bei sechs Schichten pro Woche etwa 250 Wochen oder mehr als fünf Jahre.

Gewalt(kriminalität) wird in der Regel mit öffentlichem Raum und Fremden als Tätern assoziiert. Dabei ist die am häufigsten auftretende Form interpersoneller Gewalt in der Gesellschaft die Gewalt in der Familie. Sie ist häufiger als alle anderen Formen von Gewalt gegen Personen zusammengerechnet. Dies gilt auch dann, wenn man auf die der Polizei zur Kenntnis gebrachten und in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfaßten Taten abstellt und das erhebliche Dunkelfeld außer acht läßt. Eine Auswertung der im zentralen Einsatzrechner der Landespolizeidirektion Stuttgart II (= Stadtgebiet Stuttgart) im Verlaufe eines Jahres registrierten Funkstreifeneinsätze (Feltes 1995 a) hat ergeben, daß von insgesamt rund 119 000 Einsätzen etwa 6 500 in Verbindung mit Körperverletzungsdelikten standen, wobei genau 4 877 bzw. 74,6 % dieser Einsätze im häuslichen Bereich stattfanden. Dies bedeutet, daß sich dreimal soviel Gewalt in der Familie ereignet wie im öffentlichen Raum. Auch wenn der Gewaltraum Familie somit statistisch betrachtet größere Bedeutung hat als andere Bereiche, wird er in der öffentlichen Meinung nicht entsprechend wahrgenommen. Diese Einsätze sind dabei gleichermaßen problematisch, anspruchsvoll und unbeliebt. Eine Lösung kann sicherlich nicht über eine Ausweitung der Bestrafung in diesem Bereich erfolgen; oftmals ist auch unklar, wer der eigentlich „Schuldige“ ist. Eine zivilrechtliche Wegweisung nach österreichischem Vorbild scheint hier schon eher praktikabel und für die Betroffenen, meist Frauen, auch hilfreich (vgl. dazu die Beiträge in Feltes 1996 a).

Damit ist der Polizeiberuf in erster Linie Dienstleistung für den Bürger und hat möglicherweise mehr Parallelen zur Sozialarbeit als zu anderen staatlichen Berufen – auch wenn dies viele Polizeiführer und auch viele Politiker nicht wahrhaben wollen, die immer noch daran glauben, mit Polizei Kriminalität bekämpfen zu können. Die Ereignisse im März und April 1995 in den USA (Bombenanschlag in Oklahoma) und in Japan (Giftgasanschläge in U-Bahnen) machten die

Grenzen polizeilichen Handelns auch Außenstehenden deutlich. Der polizeiliche Alltag ist geprägt von ständig wechselnden und meist unvorhersehbaren Anforderungen, psychischen und physischen Belastungen und geringem positivem Feedback. Der polizeiliche Alltag ist darüber hinaus nicht nur von Zonen unterschiedlicher Relevanz (Schütz) geprägt, sondern auch von der Tatsache des Alleine-gelassen-werdens, vom Klischee des „toughen“, durch nichts aus der Ruhe zu bringenden Cop, vom „einsamen Cowboy“, der keine Hilfe und auch keine Unterstützung in und durch die Gesellschaft nötig hat.

Wer, wie Polizeibeamte und Sozialarbeiter, einen Beruf hat, der ihn im Alltag nicht gerade mit der Schokoladenseite unserer Gesellschaft konfrontiert, und der manchmal glauben macht, die Welt bestünde nur aus Unordnung, Benachteiligung und Kriminalität, der läuft Gefahr, schizophren zu werden, in zwei unterschiedlichen Welten zu leben: der Welt des beruflichen Alltags und der Welt des Privaten. Die „Komplexität des Alltags“ (Thiersch 1995) birgt dann die Gefahr, daß die überlebensnotwendige Reduktion dieser Komplexität in der Flucht in einfache Lösungen, einfache Weltbilder, einfache Konstruktionen gesehen wird – und damit die Betroffenen anfällig werden für ebenso einfache, monolithische Gesellschaftsbilder.

Die Erfahrung von Überflüssigkeit und Sinnlosigkeit des eigenen Tuns, die der Polizeibeamte macht, wenn er ständig wie der Hamster in der Tretmühle seines Käfigs mit den gleichen, von der Gesellschaft produzierten sozialen Problemen konfrontiert wird, ohne an den eigentlichen Ursachen der Probleme etwas ändern zu können, kann – ähnlich wie in der Sozialpädagogik, für die es Thiersch (1995) beschrieben hat – die Verzweiflung verhärten und zu Ausbrüchen in Ausweich- und Abwehrreaktionen führen. Für die Polizei bedeutet dies, daß die Alltagsbelastungen des Polizeiberufes ernst genommen werden müssen, bevor sie den einzelnen Beamten entmenschlichen und zu einer lebenden Zeitbombe der Aggressivität machen. Eine unabhängige, an Hochschulen betriebene und von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen unterstützte Polizeiwissenschaft, ist sie erst einmal in Deutschland begründet der Weg dorthin ist noch weit und steinig und kann wohl von denen am ehesten nachvollzogen werden, die die Professionalisierung der sozialen Berufe betrieben haben, muß sich dem zuwenden, was polizeiliches Handeln prägt. Ausgehend von der Alltagsbelastung im Schichtdienst der Schutzpolizei, bürokratischen Strukturen und mangelnder Delegation von Verantwortung bei Schutz- und Kriminalpolizei ist die erbarmungslose Realität des Alltags in den Mittelpunkt zu stellen, obwohl oder vielmehr gerade weil sie so „normal“ und meist so wenig spektakulär ist, daß man leicht vergißt, daß die Gefahren nicht nur und möglicherweise sogar weniger von außen als von innen kommen: acht von neun New Yorker Polizeibeamten, die 1993 ums Leben kamen, begingen Selbstmord.

Tatsache ist, daß bis zu 70 % der Verfahren, die die Polizei bearbeitet und mit einem benannten Tatverdächtigen an die Staatsanwaltschaft abgibt, dort oder bei Gericht eingestellt werden. Aber: Haben wir nicht schon mal etwas von Arbeitsmotivation gehört? Von der Forderung, daß derjenige, der an einem Produkt arbeitet, auch das Endergebnis mindestens sehen, wenn nicht sogar mitgestalten soll, oder zumindest das Gefühl haben sollte, daß dem so ist? Wissen wir nicht um die Tatsache, daß unmotivierte, desinformierte Mitarbeiter entweder zu frustrierten Zynikern werden oder die innere Kündigung vollziehen? Noch immer läßt man die Polizei in dem Glauben, Instrument der Strafverfolgung zu sein, obwohl sie eher zur Abwicklung von Versicherungsansprüchen und zur Konflikt-schlichtung im Alltag benötigt wird, wie dies auch Hanak, Stehr und Steinert (1989) zeigten. Warum grenzt man die Polizei bei der Diskussion um den Täter-Opfer-Ausgleich aus? Warum zieht man aus der bekannten Tatsache, daß für Jugendliche der erste Polizeikontakt nach einer Straftat wichtiger ist als alle späteren, wohl oder unwohl gemeinten Bemühungen von professionellen Helfern oder Bestrafern, keine Konsequenzen?

Die Belastungen des Polizeiberufes, die täglichen Anfeindungen, die Konfrontation mit Gewalt und menschlichem Leid gefährden die Integrität der Person, deren Sensibilität und Mitleidsfähigkeit. Diese Desensibilisierung oder gar Verrohung droht zur „Berufskrankheit“ des Polizeibeamten zu werden, wie es der Stuttgarter Polizeipräsident Dr. Haas bezeichnet. Die Folgen sind der Rückgang der Bereitschaft zur Selbstreflexion, Selbstkritik und Selbsterkenntnis sowie die Reduktion der Möglichkeiten, Frustrationen zu vermeiden, zu ertragen oder abzubauen – und schließlich Corpsgeist und „Wagenburgmentalität“, die die Polizei als „geschlossene Abteilung“ (Haas) sieht.

Dazu kommt eine innere Motivationskrise. Themen wie Zweitjob, innere Kündigung – bis zu 20 % der Mitarbeiter haben Kündigungsgedanken –, vorzeitige Pensionierung, „Aufblühen“ nach Verlassen des Polizeidienstes, Unzufriedenheit auch nach Besoldungsreformen – 50 % der Schutzpolizisten würden nicht wieder zur Polizei gehen –, Klage über schlechte Aufstiegschancen, schlechtes Beurteilungssystem und schlechte Arbeitsmittel sowie mangelnde Unterstützung durch Vorgesetzte gehören hierher. Das Grundmotiv „Helfen Wollen“, das bei der Berufswahl vielleicht noch dominant war, verflüchtigt sich zunehmend. Die Folgen: Polizeiarbeit wird individuell unbefriedigender und gesellschaftlich problematischer. Eine Lösung könnte über sog. Ombudsleute und/oder Supervisionsangebote für Polizeibeamte vor allem im innerstädtischen Bereich erfolgen.

Weiteres Problem ist eine Berufsverständnis-Krise: Bei der Schutzpolizei gibt es kein einheitliches Berufsbild, es fehlt eine spezifische positive Polizeikultur als Orientierungsrahmen, die Rollenunsicherheit wächst, je mehr die Nähe zur

Befehlshierarchie der Bundeswehr aufgegeben wurde und wird, Zweifel am Sinn der eigenen Tätigkeit tauchen auf, die Diskrepanz zwischen den eigenen Zielen und Wertvorstellungen und denjenigen der Organisation wird offenkundig.

Zudem kann die Polizei sich, ihre Arbeit und ihre Probleme der Öffentlichkeit nicht vermitteln. Das Ergebnis sind dann Mißverständnisse, fehlgeleitete Erwartungen und falsche Einschätzungen. Dieses „Image“-Problem muß auch von der Polizei selbst angegangen werden.

Auch für die Polizei gilt, daß nicht mehr alles, was wir wollen, finanzierbar ist. Wenn zum Beispiel vom Vorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei Lutz 60 000 Polizeibeamte mehr gefordert werden, dann kosten diese den Staat pro Jahr etwa 4,5 Milliarden DM zuzüglich Pensionskosten. Das bringt aber de facto nur etwa 4 300 Beamte bundesweit tatsächlich zu einem beliebigen Zeitpunkt auf die Straße. Würde jeder dieser Polizeibeamten nur eine einzige Straftat (mit Täter) pro Jahr zusätzlich einbringen, würde die weitere Bearbeitung durch die Justiz weitere 1,2 Milliarden DM kosten.

5. Polizeiforschung in Deutschland: Defizite und Konsequenzen

Die Defizite, die wir uns in Deutschland in den letzten Jahrzehnten im Bereich der Polizeiforschung geleistet haben, könnten sich jetzt negativ auswirken. Weil bei uns – im Gegensatz zu praktisch allen anderen europäischen und nordamerikanischen Ländern – keine „Polizeiwissenschaft“ existiert und auch nie existiert hat, fällt die unabhängige, sich mit den Grundlagen, Strukturen und Bedingungen der Polizeiarbeit beschäftigende Polizeiforschung so schwer. Das wird schon daran deutlich, daß der englische Begriff des „policing“ kaum übersetzbar erscheint. Eine Analyse, warum es uns in den siebziger und achtziger Jahren so schwer gefallen ist, uns diesem Thema zuzuwenden, erscheint lohnenswert.

Im Ergebnis muß es also darum gehen, eine solche Polizeiwissenschaft auch in Deutschland einzuführen, d.h. zuerst eine solide Beschreibung (Deskription) der Situation und des polizeilichen Handelns und dann eine Analyse zu liefern. Die gegenwärtig betriebene Umstrukturierung der Laufbahn und damit auch der Ausbildung der Polizei eröffnet hierzu eine Chance, die nicht vertan werden darf.

Anmerkungen

- 1 Teile dieses Beitrages sind anderen, unten aufgelisteten Veröffentlichungen von mir entnommen, in denen auch auf einzelne Aspekte ausführlicher eingegangen wird.
- 2 Seit das höchste Gericht der USA 1972 die Todesstrafe für verfassungswidrig erklärt hatte und alle damals in Todeszellen sitzenden Gefangenen entlassen worden waren, hatten nach und nach immer mehr Staaten Todesstrafengesetze erlassen, die den vom Supreme Court aufgestellten Kriterien entsprechen. Seit diesem Zeitpunkt wurden mehr als 5 000 Männer und eine Handvoll Frauen zum Tode verurteilt, aber weniger als 300 wurden vollstreckt, was mit den komplizierten und aufwendigen Verfahren, aber auch damit zusammenhängt, daß sich immer weniger Anwälte bereit erklären, in solchen Verfahren tätig zu werden. Entsprechend wurden etwa 40 % der seit 1972 verhängten Todesstrafen wieder aufgehoben. Ein weiterer Punkt sind die hohen Kosten, die mit solchen Verfahren verbunden sind. Man schätzt, daß ein Verfahren, das zu einer Todesstrafen-Verurteilung führen soll, etwa eine Million US\$ mehr kostet als ein vergleichbares Verfahren, das zu einer zeitliche befristeten oder lebenslänglichen Freiheitsstrafe führen soll. Allein Kalifornien gibt derzeit pro Jahr 90 Millionen US\$ für die Todesstrafe aus, und einem Strafverteidiger wurden vor kurzem für eine entsprechende Vertretung 400 000 US\$ gezahlt (ohne Berufung und Revision zum Supreme Court).
- 3 Auf die Besonderheiten der Situation in den neuen Bundesländern kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.
- 4 Die Umfragen wurden in den Städten Calw, Freiburg und Ravensburg/Weingarten von Kury (Max Planck-Institut Freiburg), Dölling (Institut für Kriminologie an der Universität Heidelberg), Heinz (Institut für Rechtstatsachenforschung an der Universität Konstanz) sowie Feltes (Fachhochschule Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei) durchgeführt; vgl. Feltes 1995b.
- 5 Mit einem Zuwachs von 8,3 % im Jahr 1992 (Häufigkeitsziffer) wurde erstmals seit Jahren ein Anstieg erreicht, den wir zuvor vereinzelt in den sechziger und siebziger Jahren hatten. Die Zahlen für 1993 und 1994 machen allerdings deutlich, daß sich dieser Anstieg nicht in dieser Form fortgesetzt hat, und daß er vor allem durch Delikte aus dem Bereich der Bagatellkriminalität (Ladendiebstahl bis 100.- DM, Schwarzfahren, Verstöße gegen das Asyl- und Ausländergesetz, Urkundenfälschung – meist i.V. damit) geprägt war. Diese Taten machen 90 % des Anstiegs aus, und ohne diese wäre für 1993 ein Anstieg von 0,3 % bei den absoluten Zahlen und ein Rückgang von 0,9 % bei den Zahlen auf 100 000 Einwohner zu verzeichnen gewesen (vgl. Ch. Pfeiffer im Spiegel vom 13.6. 1994). Entsprechend ist 1994 ein (in den Ländern unterschiedlich deutlicher) Rückgang zu verzeichnen gewesen, bundesweit um 3,2 %, in den alten Bundesländern (einschl. Gesamtberlin) sogar um 3,9 %. Innerhalb der Bundesländer liegen die Werte zwischen einem Rückgang um 9,6 % (Niedersachsen) und einem Anstieg um 3,7 % (Rheinland-Pfalz) – ohne die neuen Bundesländer, für die entsprechende Vergleiche noch immer problematisch erscheinen.
- 6 Siehe hierzu auch meinen Beitrag in der Festausgabe für Hans Thiersch (Feltes 1995).

Literatur

- Feltes, Th. 1994: New Philosophies in Policing. In: Police Studies, S. 29–48
- Feltes, Th. 1995a: Alltagshandeln und Polizei. In: Neue Praxis, S. 306–309
- Feltes, Th. (Hg.) 1995b: Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg – Ergebnisse und Erfahrungen. Holzkirchen
- Feltes, Th. 1995c: Policing in Germany. In: Brodeur, J.-P. (ed.): Comparisons in Policing. An International Perspective. Aldershot et al., S. 184–190
- Feltes, Th. 1995d: Mitverantwortung der Gesellschaft. In: Glavic, J. (Hg.): Handbuch für das private Sicherheitsgewerbe. Stuttgart, S. 79–103
- Feltes, Th. (Hrsg.) 1996a: Gewalt in der Familie. TEXTE Nr. 10 (Schriftenreihe der Fachhochschule Villingen-Schwenningen)
- Feltes, Th. 1996b: Bürgernahe Polizeiarbeit – neuer Wein in alten Schläuchen? In: Jahrbuch Rechts- und Kriminalsoziologie, S. 125–148
- Feltes, Th. 1996c: Effizienz der Straftatenbekämpfung. In: Kniesel, M.; Kube, E.; Murck, M. (Hg.): Handbuch für polizeiliche Führungskräfte. Lübeck, S. 573–601
- Feltes, Th.; Gramckow, H. 1994: Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention. In: Neue Kriminalpolitik, Heft 3, S. 16–20
- Feltes, Th.; Dreher, G.; Gramckow, H. 1995: Neue Präventionsprogramme für gefährdete Jugendliche in den USA und Großbritannien: Alter Wein in neuen Schläuchen? In: Bewährungshilfe 4, S. 379–397
- Hanak, G.; Stehr, J.; Steinert, H. 1989: Ärgernisse und Lebenskatastrophen: über den alltäglichen Umgang mit Kriminalität. Bielefeld
- Medoff, P.; Sklar, H. 1994: Streets of Hope. The Fall and Rise of an Urban Neighborhood. Boston
- Mitscherlich, Alexander 1965: Die Unwirtlichkeit unserer Städte: Anstiftung zum Unfrieden. Frankfurt/Main (letzte Neuauflage 1996)
- Thiersch, H. 1995: Alltagshandeln und Sozialpädagogik. In: Neue Praxis 25, S. 215 ff.
- U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics 1993: Sourcebook; auch im Internet: www.albany.edu/sourcebook/

Prof. Dr. Thomas Feltes, Fachhochschule Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, Sturmbühlstr. 250, 78054 Villingen-Schwenningen.