

C. Organisation polizeilicher Drogenprävention (Thomas Feltes)

I. Prävention in der Polizei

Wenn bei der Polizei über Prävention gesprochen wird, werden oftmals drei grundlegend verschiedene Präventionsbereiche vermischt. Dabei geht es um

- a) repressive Präventionsmaßnahmen
- b) unmittelbare Präventionsmaßnahmen und
- c) mittelbare Präventionsmaßnahmen.

Zu den repressiven Präventionsmaßnahmen gehören z. B. Drogenrazzien oder Verkehrskontrollen. Hier wird mit repressiven Mitteln versucht, einen präventiven Effekt (Rückgang bzw. Verdrängung des Drogenhandels, Einhaltung von Geschwindigkeitsbeschränkungen etc.) zu erreichen. Wir wissen inzwischen aufgrund umfangreicher Studien, daß diese präventiven Maßnahmen von den Wirkungen her prinzipiell eher beschränkt sind, d.h. daß die Erwartungen an solche Maßnahmen nicht zu hoch angesetzt werden dürfen. Selbst außergewöhnliche Maßnahmen bringen, wie Experimente zeigen, nur marginale Erfolge. Oftmals zeigt sich als Ergebnis von unmittelbar repressiv-präventiven Maßnahmen ein Erfolg, der allerdings nur kurzzeitig anhält. Schon bald, teilweise wenige Tage oder Wochen nach der präventiven Repression, wird wieder der Stand erreicht wie er sich vor der Maßnahme darstellte. Dieses Ergebnis ist charakteristisch für viele andere, vergleichbare Versuche, Kriminalität durch gezielte polizeiliche Maßnahmen zu bekämpfen. Der mehr oder weniger kurzfristige Abschreckungs- (oder auch Verdrängungs-) Effekt hält nicht sehr lange an, selbst wenn die polizeiliche Maßnahme weiterhin aufrechterhalten wird.

Ähnlich skeptisch werden aber auch unmittelbare Präventionsmaßnahmen, die keinen repressiven Charakter haben, zu beurteilen sein. Das Verteilen von Flugblättern, Broschüren oder Aufklebern, mit denen vor bestimmten Handlungen (z. B. Drogengenuß, aber auch immer wieder das Mitnehmen von Anhaltern) gewarnt oder für ein bestimmtes Verhalten (z. B. Sicherung des Eigentums) geworben werden soll, kann in Einzelfällen zu dem gewünschten Verhalten führen. Damit kann aber auch eine teilweise unbegründete Verbrechensfurcht geschaffen werden, die die positiven Effekte u. U. wieder aufhebt, oder es können andere, nicht beabsichtigte Nebeneffekte erzielt werden.

Das Problem bei den mittelbaren Präventionsmaßnahmen ist ihre nicht oder kaum vorhandene Meßbarkeit bzw. Überprüfbarkeit. Ob Drogen-Diskos oder Präventionsmaßnahmen in der Schule mittelfristig potentielle Drogennutzer davor abhalten, Drogen zu nehmen, ist empirisch nicht oder nur sehr schwer nachzuweisen. Andererseits ist dies der einzige Weg, überhaupt angemessene Prävention im Bereich des Drogenmißbrauchs zu betreiben, wie dies in diesem Bericht deutlich geworden sein dürfte. Sollten die polizeilichen Präventionsmaßnahmen im Drogenbereich tatsächlich fundiert angelegt werden, dann sind die im vorangegangenen Abschnitt herausgearbeiteten Ansatzpunkte zu berücksichtigen. Dazu gehören

- die Lebensweltorientierung der Prävention,
- die Mehrdimensionalität der Prävention,
- die suchstoffübergreifende Prävention,
- die positive (stärkende) Prävention,

- die kontinuierliche Prävention und
- die handlungsbezogene Prävention

II. Der vierte Weg: Die kommunale Kriminalprävention

Aufgrund der Beschränkungen der herkömmlichen polizeilichen Prävention und unter Berücksichtigung der gerade genannten Ansatzpunkte wird sich die Polizei mittelfristig einer vierten Präventionsstrategie zuwenden müssen, die in einer gemeindenahen, kommunalen Kriminalprävention besteht.

Obwohl die Polizei tatsächlich nur begrenzte Möglichkeiten hat, Kriminalität zu kontrollieren, wird sie häufig für Bereiche verantwortlich gemacht, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen. Um dies zu berücksichtigen, sind in den letzten Jahren verschiedenste Modelle polizeilicher Tätigkeit im Gemeinwesen entwickelt worden. Mit der Idee der gemeindenahen Polizeiarbeit wird versucht, durch gemeinwesenbezogene polizeiliche Tätigkeit direkt oder indirekt Kriminalprävention zu betreiben. Generell werden als Ergebnisse verschiedenster, allgemein kriminalpräventiv angelegter Programme vor allem eine Reduzierung der Kriminalitätsfurcht und eine Erhöhung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger und weniger eine tatsächliche Reduktion der Kriminalitätsraten genannt. Entsprechend wird man von einer so organisierten Drogenprävention nicht erwarten dürfen, daß die Zahl der registrierten Drogenstraftaten oder gar die Zahl der Drogentoten (die ohnehin ein ungeeignetes Meßinstrument für polizeiliche Drogenprävention ist), sofort und unmittelbar im Nachgang zu solchen Präventionsmaßnahmen zurückgeht.

Den Begriff der kommunalen Kriminalprävention kennzeichnet dabei die in den 80er Jahren gewachsene Einsicht, daß mit einfachen, monolithischen oder zentralistischen Ansätzen und einem quasi militärischen Verständnis von innerer Sicherheit Kriminalität nicht zu bewältigen ist. Bedeutsam für Prävention ist die soziale Kompetenz der Bürger, die durch die Modelle direkt und indirekt gestärkt werden soll. Insbesondere soll dabei das Verantwortungsbewußtsein der Gemeindemitglieder geweckt werden. Keinesfalls darf der Eindruck erweckt werden, daß die Polizei allein mit ihren Mitteln in der Lage sein kann, ein Kriminalitätsproblem zu lösen. Dies trifft insbesondere für den Bereich der Drogenkriminalität oder der Drogenabhängigkeit zu (beides hängt unmittelbar zusammen, weil leider noch immer die Mehrzahl der registrierten Drogenstraftäter selbst abhängig ist), bei dem die Grenzen zwischen der Definition entweder als soziales, als gesundheitspolitisches oder als sicherheitspolitisches Problem fließend sind.

Prävention muß auch im Bereich der Drogen möglichst konkrete Tätigkeitsangebote im Gemeinwesen machen. Es geht hier um "Aktionspartizipation" im Sinne von tätiger Teilhabe an Präventionsprojekten. Sozialkommunikative Begegnungen sind zu fördern, um daraus präventive Handlungen entstehen zu lassen. Eine solche Form von bürger- und konfliktnaher Polizeiarbeit ist zudem per se präventiv, auch wenn unmittelbare Effekte nicht meßbar sind.

Hier spielt auch die Forderung des "European Forum of Local Authorities for Urban Safety" eine Rolle, das mit Unterstützung der UNO und des Europarates 1991 Städte und Gemeinden dazu aufgerufen hat, Präventionsstrukturen (und nicht Methoden) zu schaffen. Das bedeutet nicht einfach Modelle oder technokratische Lösungen, sondern strukturelle Veränderungen im Gemeinwesen. Dies bedeutet aber auch, daß die Polizei selbst ihr Verständnis von Prävention als Instrument polizeilichen Handelns überdenken muß. Wenn Prävention keine Methode, sondern ein Grundansatz polizeilicher Tätigkeit ist, dann bedeutet dies die Abkehr von überkommenen, objektorientierten Präventionskampagnen und der damit verbundenen Fixierung

auf mediale Kommunikation. Demgegenüber muß das Schwergewicht im Bereich der interpersonalen, unmittelbaren und direkten Kommunikation im Gemeinwesen liegen.

III. Zur Organisation kommunaler polizeilicher Drogenprävention

Das konkrete präventive Wissen liegt danach an der kommunalen Basis, d.h. bei den Experten des Gemeinwesens. Wissenschaftler und Experten können ihr spezielles präventives Know-how zur Verfügung stellen, nicht aber die konkrete Situation vor Ort beurteilen. Überregionale Polizeiorganisationen oder zentrale Einrichtungen der Polizei können koordinieren und initiieren, aber nicht die regionale Verantwortung übernehmen. Für die polizeiliche Drogenprävention bedeutet dies, daß sie primär kommunal organisiert und orientiert sein muß. Dies schließt eine zentrale Unterstützung, (z. B. durch entsprechende Abteilungen bei den Landeskriminalämtern oder den Innenministerien) nicht aus. Eine kommunal organisierte polizeiliche Drogenprävention verlangt sogar nach solcher Unterstützung durch zentrale Einrichtungen. Allerdings kann deren Aufgabe nicht die unmittelbare Prävention vor Ort sein. Die Aufgabe der zentralen Präventionsinstitutionen liegt vielmehr darin,

- die Grundlinien kommunaler Drogenprävention zu entwickeln und sich dabei internationaler und externer Erfahrung zu bedienen,
- den regional tätigen Beamten mit fachlichem und methodischem Know-how zur Verfügung zu stehen,
- in Abstimmung mit den kommunalen Präventionsträgern geeignetes Präventionsmaterial zu entwickeln (wobei das inzwischen gesicherte Wissen über die Möglichkeiten und die Risiken polizeilicher Prävention zu berücksichtigen ist),
- für überregionalen Erfahrungs- und Informationsaustausch zu sorgen und
- die grundlegenden Präventionsgedanken gegenüber der Öffentlichkeit, der Polizeiführung und vor allem der Politik zu vertreten.

Dabei ist darauf zu achten, daß die zentralen Präventionsinstitutionen nicht zergliedert werden, d.h. die zentral in einem Bundesland anfallenden Präventionsaufgaben nichtkommunaler Natur sind von einer Abteilung, die entweder beim Landeskriminalamt oder beim Innenministerium angesiedelt sein sollte, wahrzunehmen. Entsprechendes gilt für die Organisation der Koordination der polizeilichen Drogenprävention der Länder. Erforderlich ist die Förderung der länderübergreifenden Koordination der Präventionsaktivitäten, die durch den föderativen Charakter der Bundesrepublik notwendig ist.

IV. Dezentralisierung und Regionalisierung von Prävention:

Effektive polizeiliche Prävention setzt eine Dezentralisierung von Polizeiarbeit voraus. Dies bedeutet Dezentralisierung wo möglich, Zentralisierung nur dort, wo dies unbedingt nötig ist. Ebenso ist prinzipiell dem Gedanken der Generalisierung der Vorrang gegenüber der Spezialisierung zu geben. Die Dezentralisierung polizeilicher Tätigkeiten (und damit auch der Prä-

ventionsaktivitäten) bedeutet einen besseren und bürgernäheren Service für die Bürger, die auch im Bereich der Prävention die Kunden des Dienstleistungsunternehmens Polizei sind.

Zugunsten eines vielfach verwendbaren, vielfach für den Bürger verfügbaren und damit bürgernahen Polizeibeamten sind unnötige Spezialisierungen aufzugeben. Bereits im Sicherheitsplan II von 1978 wurde dies so formuliert: "Zwischen Bürgern und Polizei muß sich wieder ein engeres Vertrauensverhältnis auf partnerschaftlicher Basis entwickeln und verfestigen. ... Deshalb gilt es, jenen Dienstzweig entscheidend zu stärken, dem der unmittelbare Kontakt zur Bevölkerung als ständige Aufgabe obliegt." Der Polizeibeamte muß zum Spezialisten für einen räumlichen Bereich werden, wo er dann allerdings als Generalist für alle anfallenden Probleme zuständig ist. Nur wo er meint, nicht selbst weiterzukommen, kann er sich dann um Funktionsspezialisten bemühen, die ihm Aufgaben abnehmen. Im Ergebnis bedeutet dies, daß polizeiliche Drogenprävention die sich an den Bürger als Endverbraucher wendet zu einem großen Teil von der Schutzpolizei oder aber von den Beamten der Kriminalpolizei wahrzunehmen ist, die mit eindeutig regionalem (und nicht deliktischem) Bezug tätig sind.

Eine tatsächlich präventive Polizeiarbeit, die sich vorrangig an Hilfe und weniger an Kontrolle und Repression orientiert, wird zum einen von den Bürgern eher akzeptiert, zum anderen führt diese Polizeiarbeit zu einer stärkeren Zufriedenheit der Beamten und damit zu größerer Identifikation mit ihren Aufgaben. Je mehr das Vertrauen in die Polizei beim Bürger wächst (und dies kann nur durch regionale Kontakte und nicht durch abstrakte Aufklärungsquoten oder Aufklärungsmaßnahmen erreicht werden), umso mehr wird sich der Bürger an die Polizei wenden und umso eher kann polizeiliche Drogenprävention die Zielgruppe erreichen, für die sie tätig werden muß.

Voraussetzung für eine präventive, an den Bedürfnissen der Bürger orientierte Polizeiarbeit ist, daß man sich ein regionales Lagebild von dem verschafft, was vor Ort, in der konkreten Nachbarschaft passiert. Die Polizei kann sich selbst durch eine intensive Beobachtung ihrer eigenen Tätigkeit und eine Befragung der Bürger vor Ort sowie durch Gespräche mit anderen, im Gemeinwesen für Präventionsmaßnahmen unterschiedlicher Art Verantwortlichen (Sozialarbeiter, Ärzte etc.) ein Lagebild der betreffenden Region verschaffen. Die so erlangten Informationen müssen dann in Handeln umgesetzt werden. Das Werkzeug hierzu kann ein gemeinsames Treffen aller sein, die im und für Präventionsmaßnahmen im Gemeinwesen verantwortlich sind. Hierzu kann die Polizei die Initiative ergreifen, sie muß es aber nicht tun, wenn andere bereits tätig sind.

Eine solche bürgernahe Präventionsarbeit ist aber ebenso wie die bürgernahe Polizeiarbeit insgesamt nicht einfach eine neue Methode, sondern eine vollkommen neue "Ideologie" polizeilichen Tätigwerdens eine Zielvision für die Polizei der Zukunft. Dies hat nichts mit einer "gesellschaftssanitären Funktion" der Polizei zu tun, sondern ist Ausfluß der Erkenntnis, daß der Polizei auch im Bereich der Drogenprävention ein aktives gesellschaftspolitisches Engagement zukommen muß. Es kann hier wie in vielen anderen Bereich nicht mehr genügen, auf gesellschaftliche Veränderungen zu reagieren oder sich zum Spielball politischer Entscheidungen machen zu lassen. Die Polizei muß Fehler benennen können und dürfen und Widersprüche müssen von ihr aufgedeckt werden. Ein solches partizipatives Engagement und eine direkte Beteiligung am gesellschaftlichen Diskurs erhöht die Glaubwürdigkeit des einzelnen Polizeibeamten, aber auch die der Polizei als staatliche Institution, die für den Bürger da ist.

Im übrigen führt eine solche "Präventionsideologie" auch dazu, daß sich die Beamten wieder mit ihrer Institution identifizieren können. Sie werden so wieder zu überzeugten Angehörigen dieser Organisation. Dabei müssen die Präventionsziele möglichst positiv formuliert sein und

dürfen nicht durch negative Begleitmaßnahmen oder "Warnungen" konterkariert werden. Bürgernahe Polizeiarbeit und bürgernahe Prävention setzen nicht nur organisatorische Veränderungen voraus, sondern auch eine grundlegende Veränderung in der Administration polizeilichen Handelns und in der Führungsphilosophie. Dezentralisierung statt Zentralisierung von Macht ist dazu ebenfalls Voraussetzung wie die bedingungslose Unterstützung von individuellen Initiativen, die "von der Front" kommen. Die bisherigen Maßstäbe für polizeiliches Handeln (Kriminalitätsraten, Aufklärungsquoten etc.) entsprechen nicht den Bedürfnissen, die die Bürger an die Polizei tatsächlich herantragen. Aus diesem Grund ist dem einzelnen Beamten auch im Präventionsbereich mehr individuelle Verantwortung zu übertragen.

Nur ein engagierter Polizeibeamter ist ein guter Polizeibeamter. Dies gilt insbesondere im Bereich der Prävention, die oftmals lustlos -und als unbeliebte Zusatzaufgabe angesehen, manchmal sogar "fußkranken" Kollegen übergeben wird. Engagement muß aber gefördert werden. Dies setzt voraus, daß den einzelnen Beamten mehr Verantwortlichkeiten für ihre Arbeit übertragen werden. Die Schaffung klarer Verantwortungsstrukturen ist dazu genauso notwendig wie kurze Dienstwege. Aktive Prävention setzt auch eine qualitativ hochwertige Personal- und Führungsstruktur voraus. Daran muß bei der Polizei, wie in allen anderen Dienstleistungsunternehmen ständig gearbeitet werden. Ein strategisch richtiges Management versucht, möglichst umfassende Informationen über die Bedürfnisse der Bürger zu bekommen, denen gedient werden soll. Die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beamten müssen optimal genutzt werden, und dies kann gerade im Bereich der Prävention besonders gut geschehen.

Der Unterschied zwischen "herkömmlicher" Prävention und gemeinwesenbezogener Prävention läßt sich im Vergleich so darstellen:

Herkömmliche Prävention:

Prävention als „Zusatzleistung“, die verzichtbar ist

Zielrichtung: Verhinderung von Kriminalität in Monopolstellung

Effizienzmessung an Aufklärungs- und Verhaftungsraten

Polizeiführung ist für Anweisungen und Direktiven zuständig; Prävention wird nach Anordnung von oben allmählich wie Großrazzien ausgeführt

Organisationsform: Orientiert an Landesweiten oder gar bundesweiten Kampagnen, hochzentralisiert

Gemeinwesenbezogene Prävention:

Prävention als Grundbestandteil polizeilicher Tätigkeit

Zielrichtung: allgemeine Problemlösung gemeinsam mit anderen

Effizienzmessung an dem Umfang der allgemeinen Unordnung und an der Zufriedenheit der Bürger

Polizeiführung vermittelt die Werte und Ziele nach denen die polizeiliche Prävention zu gestalten ist, und verdeutlicht den Stellenwert, der ihr zukommt

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

Um Ressourcen für Präventionsaktivitäten zu schaffen, muß sich die Polizei auch verweigern können. Um Kapazitäten freizubekommen, muß darüber nachgedacht werden, ob und ggf. wo man sich einer vorschnellen oder gewohnheitsmäßigen Vereinnahmung für bestimmte Aufgaben verweigern kann. Dabei ist auch das immer wieder von der Politik an die Polizei herangetragene Ansinnen, soziale Probleme mit polizeilichen Mitteln zu lösen, massiv zurückzuweisen. Zumindest darf sich die Polizei nicht selbst zur Lösung dieser Probleme anbieten. Dies gilt heute insbesondere für die Bewältigung des Drogenproblems.

Polizeiliche Drogenprävention kann und darf sich nicht auf die Herausgabe von Broschüren oder die Organisation von Anti-Drogen-Veranstaltungen beschränken. Hochglanzbroschüren, die ohne Einbeziehung der konkret vor Ort Verantwortlichen erstellt und verteilt werden, "vergammeln irgendwo in der Ecke", wie dies von einem Polizeipraktiker bei Gesprächen formuliert wurde. Sie werden höchstens bei Polizeifesten o.ä. aus dem Schrank geholt. Die Probleme kleiner Polizeiinspektionen sind hierbei besonders zu berücksichtigen, weil sie als letztes Glied in der Präventionskette die Probleme vor Ort und die Betroffenen sehr genau kennen. Hier ist mehr Verantwortlichkeit zu delegieren, was im Ergebnis auch den Verzicht bedeutet, zahlenmäßig zu erfassende, repressive Arbeit wie Geschwindigkeits- oder Alkoholkontrollen vorzugeben. Weisungen "von oben" sollten sich auf Anregungen beschränken. Es sollte das Ziel, aber nicht die Methode der repressiven wie der präventiven Tätigkeit vorgegeben werden. Die Setzung regionaler Schwerpunkte muß bei den kommunal verantwortlichen Polizeiführern und ihren Mitarbeitern liegen.