

Thomas Feltes

Bürgernahe Polizeiarbeit - neuer Wein in alten Schläuchen?

Anmerkungen zur Frage, ob bürgernahe Polizeiarbeit Konsequenzen für Organisation und Struktur der Polizei haben muß.

(in: Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie, 1995, S. 125-168, Wien)

"Der Sinn des Auftrags der Polizei ist es nicht, eine Ruhe und Ordnung herzustellen, die der Friedhofsruhe gleicht. Vielmehr geht es darum, öffentliche Sicherheit und Ordnung so zu garantieren, daß sie mit einem freien und würdigen Leben der Menschen und Bürger verträglich sein kann". (Polizei-Ethik 1994)

Einleitung

Um die Antwort auf die in der Überschrift gestellte Frage vorwegzunehmen: Ohne Konsequenzen (und zwar entscheidende) für Organisation und Struktur der Polizei ist "bürgernahe" Polizeiarbeit nicht nur 'neuer Wein in alten Schläuchen', sondern für das Wohlergehen der Gesellschaft möglicherweise eher schädlich als nützlich. Ähnlich wie neuer Wein (als Heuriger in Österreich, als "Suser" oder "Federweiser" in Deutschland) für den unbedarften Trinker erst einmal angenehm süffig zu trinken ist und nach "mehr vom selben" ruft, später (und manchmal sogar unmittelbar danach) aber im günstigsten Fall Kopfschmerzen, im ungünstigsten Fall auch noch mehr verursachen kann, so kann "bürgernahe Polizeiarbeit" ohne strukturelle Konsequenzen zum gesamtgesellschaftlichen Unwohlsein führen. Dann nämlich, wenn "bürgernahe Polizeiarbeit" in eine Reihe mit großen oder kleinen Lauschangriffen, mit der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz zur Kriminalitäts"bekämpfung" und anderen, eher aus Verzweiflung über die eigene Unvollkommenheit denn aus politischer Klugheit oder gar rechtsdogmatischer Überlegung entsprungenen Gedanken fällt (oder fallen gelassen wird).

Merkwürdigerweise (oder auch nicht) lassen sich gegenwärtig **drei** auf den ersten Blick unvermittelt nebeneinanderstehende polizeipolitische **Achsen** in der kriminalpolitischen Diskussion ausmachen: Es ist zum **ersten** der Ruf nach "mehr vom selben" bzw. "besseres vom selben", den schon Watzlawick entlarvt hat, und der uns noch sehr gut aus der Diskussion um das "Jahrhundertprojekt der Rehabilitation und Resozialisierung" (Sack 1994) bzw. um die Behandlung und Therapie innerhalb oder außerhalb des Strafvollzuges bekannt ist. Man erinnere sich: Als dort die empirischen Untersuchungen unbefriedigend ausfielen und man sich und anderen eingestehen mußte, daß die Zeit nach dem Vollzug wichtiger ist als die Zeit im Vollzug (für die Frage des möglichen Rückfalls natürlich nur), führte dies dazu, daß nicht die Behandlung als solche in Frage gestellt wurde, sondern lediglich die Dosis ("mehr") oder die Methode ("besseres"). Daß es ein Leben nach dem Vollzug gibt, das möglicherweise weder mit der Vorstellungswelt der therapeutischen Bewahrer geschweige denn mit deren Lebenswelt etwas zu tun hat, wurde hier zu spät und von manchen überhaupt nicht erkannt. Vermutlich gibt es tatsächlich neben der Kriminologie "keine andere Disziplin im Kreis der angewandten

Sozialwissenschaften, in der so notorisch gute Absichten sich zu schlechten Ergebnissen und perversen Effekten verwandeln, die so übertoll ist von Beispielen für M. Webers berühmtes Paradox der Diskrepanz zwischen Wollen und Wirken" (Sack 1994).

Noch immer fühlen sich die Mitglieder des Strafjustizsystems, wenn man ihnen die Grenzen dieses Systems und damit ihrer eigenen Strafbemühungen aufzeigt, häufig persönlich angegriffen und in ihrer beruflichen Ehre zutiefst verunsichert. Eine Reaktion (von "Erfolg" zu sprechen, scheint hier nicht angebracht), der die ansonsten nicht gerade von übermäßig wahrnehmbaren Folgen ihrer Handlungen verwöhnten Kriminologen eigentlich aufrichten müßte - wäre da nicht oftmals die Beschränktheit der eigenen wissenschaftlichen Hütte, in der man es sich eingerichtet hat und die, ob des ständigen Duckens zu niedrig ausgefallen, was dann dazu führt, daß dieses Aufrichten zu massiven Erschütterungen just des Organs führt, mit dem der Wissenschaftler sein Geld zu verdienen hat.

Die **zweite** Achse ist die aus der Einsicht, daß Kriminalität nicht oder zumindest nicht entscheidend "bekämpft" werden kann (ein 'war on crime' ist ebenso chancenlos wie ein 'war on drugs'), gewonnene Erkenntnis, daß man sich wieder mehr dem Bürger als Kunden polizeilicher Dienstleistungen zuwenden muß, wenn schon das Produkt, das man anzubieten verpflichtet ist, nicht unbedingt das hält, was die (meist von Politikern betriebene) Werbung verspricht. Man kennt diesen Versuch bereits aus den 70er Jahren, als die "KOBBS" (Kontaktbereichsbeamte) z.B. in Berlin eingeführt wurden, um den verlorengegangenen Bürgerkontakt wiederherzustellen, wobei die Auswahl dieser Beamten damals deutlich machte, welchen Stellenwert man diesen Bemühungen einräumte.

Schließlich ist als **dritte** Achse die in Deutschland und Österreich noch zaghaft, in anderen Staaten dafür aber umso heftiger geführte Diskussion um die Laisierung und Privatisierung öffentlicher Sicherheit zu sehen, die vor allem von Mitgliedern des (rechten wie linken) äußeren politischen Spektrums mit Vehemenz und (manchmal) Ignoranz geführt wird. Während die einen den Untergang des staatlichen Gewaltmonopols beklagen, im Grund aber fürchten, unter Konkurrenzdruck zu geraten, fürchten die anderen den Einbruch kapitalistischer Tendenzen in die Sicherheitspolitik, wobei dann häufig das Individuum auf der Strecke bleibt. Beide werben mit dem Schlagwort "Privatisierung ist Sicherheit für die Reichen" für ihre Ziele - ungeachtet der Tatsache, daß jeder Private, der dadurch einen staatlichen Polizisten entlastet, daß er für oder mit diesem Streife in Einkaufszentren, U-Bahn-Passagen oder anderen öffentlichen Bereichen geht oder auf Alarmmeldungen aus Privathäusern oder Geschäften reagiert, dafür sorgt, daß entweder denen, die kein Geld haben, aber nachweislich am meisten von Kriminalität betroffen sind, mehr Polizei zur Verfügung gestellt werden kann, oder aber die Kriminalitätsbereiche, die tatsächlich gemeinschaftsschädlich sind (wie Wirtschafts-, Umwelt- oder Finanzkriminalität), verstärkt angegangen werden können. Möglicherweise macht diese Diskussion deutlich, daß die sog. Linke in den letzten Jahren das Individuum und seine Bedürfnisse, Probleme und Ängste (und zwar die subjektiven) aus den Augen verloren hat. Dabei sollte "das Ethos der Linken ... auf das Individuum als den nicht hintergehbaren höchsten Wert verweisen; auf eine Praxis, die

das Individuum ernst nimmt, in täglicher und unbeirrbarer Treue, mit einer Politik, die darauf zielt, alle und jeden einzelnen als autonomes Individuum zu konstituieren, um ihm die Kontrolle der Institutionen zu übertragen (Paolo Flores d'Arcais 1994).

"Legalität ist die Macht der Machtlosen und damit ihr materielles Recht par excellence. Wo Mafia-Familien oder auch nur Jugend-Gangs das Sagen haben, ist die Herstellung von Legalität der entscheidende Freikauf von einer demütigenden Alternative, die entweder die Unterordnung unter die Logik der organisierten Gewalt verlangt oder den sinnlosen Heroismus des Einzelnen in einem von Hobbes' Prinzipien beherrschten Alltag. Aber selbst wenn es so weit noch nicht ist: Jede Korruption, jede Vorteilnahme, die ungestraft bleibt, jedes mit Füßen getretene Recht, jede verweigerte Gerechtigkeit bedeutet im Grunde die Ausbeutung und Verarmung der Machtlosen". (Paolo Flores d'Arcais 1994)

Polizei in der Risiko-Gesellschaft

Das Konzept einer "Risikogesellschaft" (Beck) konstituiert sich aus 3 verschiedenen logischen Strukturen, die jeweils die Polizeiarbeit beeinflussen (vgl. Ericson 1994).

Als erstes gibt es eine Negativlogik, die darin besteht, daß Bedrohungen und Gefahren und die Angst vor ihnen benutzt werden, um "nützliche Feinde" (Christie 1986) zu konstruieren. Solidarität und der Zusammenhang der Gesellschaft basieren auf bestimmten Faktoren, vor denen man sich gemeinsam fürchtet. In bestimmten Fällen, wie z. B. dem Kampf gegen Drogen oder "Organisierte Kriminalität" wird die Unsicherheit sogar kultiviert und auf bestimmte Personen gerichtet, um politische Vorteile zu erlangen und um die allgemeine Unsicherheit zu überspielen, die man im alltäglichen Leben spürt. Die zweite Logik besteht darin, irrationale durch rationale Mittel zu kontrollieren. Furcht wird zu einer Basis für rationale Maßnahmen. Wissenschaft ersetzt die traditionellen Kontrollmechanismen für Angst und Unsicherheit, wie z. B. diejenigen, die von der Religion zur Verfügung gestellt werden. Es kommt zu einer "Säkularisation von Risiko und Gefahr" (Ericson aaO) und zu der wachsenden Auffassung, daß Risiken mit einem Wissen, das keinen wissenschaftlichen Hintergrund hat, nicht in den Griff zu bekommen sind. Dadurch gibt es im Ergebnis kein Entkommen aus der wissenschaftlichen Produktion von Risiken.

Als drittes ist der Aspekt der Versicherung zu benennen. In der modernen Gesellschaft ist die Institutionalisierung von Versicherungen ein zentrales Merkmal der Rationalisierung von Risiko (Reiss 1989). Versicherungen machen Risiken objektivierbar. Sie werden als Unfall abgehandelt. Sie sind kalkulierbar im Sinne einer Wahrscheinlichkeitsberechnung; Risiken werden kollektiv unter einer bestimmten Gruppe von Personen verteilt. Versicherungen produzieren dadurch, daß sie bestimmten Gruppen offenstehen, von bestimmten Klassen benutzt werden, und bestimmten Interessen dienen, die Mitgliedschaft in verschiedenen Risikokategorien, diese für sich betrachtet gesellschaftsstrukturierend sind.

Auch dadurch wird eine generelle Entwicklung unterstützt die darin besteht, von einer ökonomischen Ungleichheit in der Gesellschaft hin zu einer ungleichen Verteilung und Kontrolle von Risiken zu kommen. Die Werte einer unsicheren Gesellschaft beginnen die einer ungleichen Gesellschaft zu ersetzen (Lau 1992). Dabei werden häufig die traditionellen Grenzen zwischen Klassen oder Arbeit und Kapital verwischt.

Es geht zunehmend weniger darum, bestimmte Personen als deviant zu benennen und sich mit ihnen (z. B. im Sinne von Therapie oder Behandlung) zu beschäftigen. Es geht mehr und mehr darum, Wissen zu entwickeln, das es dem einzelnen ermöglicht, die Sicherheit seiner Existenz und seiner Funktion in der Gesellschaft zu bewahren.

"Security is always within us as a yearning rather than without us as a fact. The problem ist that security experts have no basis within their own knowledge for establishing limits. Limitations can only come from sources outside their knowledges. As nation states in Europe and North America are now realizing painfully, there are finite resources that impose limits on security provision." (Ericson 1994)

Das Theorem der (inneren) Sicherheit

Der Begriff der inneren Sicherheit wird gerade in der öffentlichen Diskussion gerne verwendet, erweckt er doch erstens den Eindruck, dieselbe sei gefährdet und zweitens (was wichtiger ist), daß gerade diejenigen, die den Begriff gebrauchen, sich um sie (die Sicherheit) besonders sorgen und sie zur "Inneren Unsicherheit" (Kampmeyer/Neumeyer 1993) machen. Daß diese so umsorgte öffentliche Sicherheit möglicherweise aber darunter leidet, daß sie thematisiert und ins Rampenlicht der Medien und der politischen Diskussion gestellt wird, wird manchmal verkannt. Sicherheit hat in einer modernen Gesellschaft verschiedenste Facetten, die zusammen betrachtet werden müssen und nicht getrennt voneinander angegangen werden können, wenn es darum gehen soll "Sicherheit" (bzw. Sicherheitsgefühl) als wichtiges (vielleicht sogar wichtigstes) Gut der modernen Gesellschaft positiv zu beeinflussen. Ericson (1994) benennt dazu folgende Bereiche:

- 1) Räumliche Sicherheit im Sinne von sicherer Nachbarschaft, sicherer Wohnumgebung etc.;
- 2) Sicherheit der Umwelt im Sinne von Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen (z.B. Luftverschmutzung), gesunden und sicheren Produkten, denen man auch im Rahmen des internationalen Warenverkehrs ausgesetzt ist (Bsp.: Bestrahlte Lebensmittel);
- 3) Sicherheit der eigenen Lebensgestaltung im Sinne von Sicherheit des eigenen Einkommens und der eigenen Lebensgestaltung, auch im Zusammenhang mit der Sicherheit bestimmter Organisationen. Hiermit zusammenhängt eine große Palette von Dienstleistungen, die von Versicherungen sowohl für Privatpersonen als auch für Organisationen oder Institutionen angeboten werden, und hierzu gehört auch

die staatliche Absicherung gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Pensionierung oder andere Wohlfahrtsrisiken.

- 4) Sicherheit der kulturellen und persönlichen Identität im Sinne von Gewährleistung kultureller, ethnischer, regionaler und anderer Besonderheiten, die für die Gestaltung des Lebens dieser Bevölkerungsgruppen von besonderer Bedeutung sind.

Sicherheit in der Gemeinde ist das Ergebnis von Bemühungen verschiedenster Institutionen - auch, aber nicht nur der Polizei. Hier muß angesetzt werden, wenn Effektivität und Effizienz polizeilicher Arbeit verbessert werden sollen. Dabei darf nicht verkannt werden, daß das subjektive Sicherheitsgefühl ein wesentlicher, möglicherweise sogar der wesentlichste Bestandteil dessen ist, was als "Lebensqualität" in postmodernen Zeiten gehandelt wird. Ein angenehmes Lebensumfeld trägt zu dieser Lebensqualität ebenso bei wie befriedigende (und angemessen bezahlte) Arbeit und persönliche Zufriedenheit - gleich ob man die postmoderne Gesellschaft und den Zivilisationsprozeß als Mythos sieht (Duerr 1988-1993). Opferbefragungen konnten nachweisen, daß diese Faktoren auch dort zusammenspielen und sich gegenseitig beeinflussen, wo es um die Angst vor Kriminalität geht. Ein besonders wichtiger Faktor ist aber die Tatsache, ohne Furcht vor Straftaten zu wohnen und ohne Angst die öffentlichen Straßen und Plätze benutzen zu können. Damit ist die Aufgabe der Polizei hier zweigeteilt: Einerseits muß sie subjektiv empfundene Verbrechensfurcht abbauen (helfen), wo sie objektiv unberechtigt ist; andererseits muß sie dort, wo tatsächlich Problemzonen bestehen, auf eine Änderung der realen Gegebenheiten hinwirken und dabei mit anderen Institutionen im Gemeinwesen zusammenwirken.

Zurecht kritisiert Jock Young als "neue administrative Kriminologie" die These der "Normalisierung von Kriminalität", die für ihn einhergeht mit der Privatisierung der Sicherheit im Gemeinwesen (Young 1992). Gemeint ist damit das Abfinden mit bestimmten Phänomenen (vor allem) der Großstadtkriminalität und der real vorhandenen Angst bestimmter Bevölkerungsgruppen, ohne Lösungsansätze anzubieten. Andererseits muß auch er einräumen, daß Aktionen wie "neighbourhood watch" in den USA und England oder "Sicheres Haus" in Deutschland nur sehr begrenzte Erfolge bei der Kriminalitätsbekämpfung gehabt haben und wohl auch nur haben können, weil die strukturellen Probleme damit nicht angegangen werden. Die Forderung von Jock Young, sich nicht mehr nur mit dem Opfer, sondern auch mit dem Täter zu beschäftigen und die Frage nach den Ursachen der Kriminalität wieder vermehrt zu stellen und Finanzmittel dort einzusetzen, mag berechtigt sein und für alle Parteien im Gemeinwesen (konservative wie progressive) gut klingen. Die Umsetzungsvorschläge bleiben dann aber nur an der Oberfläche: Anti-Kriminalitätserziehung in Schulen (bekannt von den Anti-Drogen-Aktivitäten), bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für Jugendliche, bessere Freizeitangebote, gerechte Bezahlung und angemessene Wohnungen, in denen die Bürger gerne leben. Wichtiger dürfte da schon der Hinweis sein, daß die Kriminalitätsrate weniger von dem absoluten Reichtum einer Gesellschaft beeinflußt wird als von dem Empfinden bestimmter Personen, daß Ressourcen ungerecht verteilt

sind. Auch die Konsequenz, die Polizei nur noch auf die Kriminalitätsbekämpfung zu reduzieren und z.B. die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr an eine besondere Einheit abzugeben, wie dies in einigen europäischen Ländern der Fall ist, oder sich nicht mehr mit der Rückführung gestohlener Gegenstände oder mit sozialen Problemen im Gemeinwesen zu beschäftigen, ist zu kurzfristig. Dabei wird übersehen, daß gerade das Zusammenwirken in diesen Bereichen und das Zusammenführen der in diesen Bereichen gewonnenen Informationen ein wesentliches Element der Kompetenz der Polizei im kommunalen Sicherheitsbereich ausmacht. Würde man die Polizei nur noch im engen Bereich der Kriminalitätsbekämpfung einsetzen, dann würde sie zum einen vom "Normalbürger" noch weiter entfremdet werden, als dies ohnehin schon der Fall ist, und sie würde in diesem Bereich der Kriminalitätsbekämpfung auch nicht erfolgreich sein können, da ihr das wesentliche Element, der Informationskontakt zu den Bürgern, fehlt. Richtigerweise wird man deliktsunterschiedlich mit verschiedenen Institutionen im Gemeinwesen zusammenarbeiten müssen, um die anfallenden Aufgaben angemessen zu bewältigen. Dabei kann es sich um das Gesundheitsamt (z.B. beim Kindesmißbrauch) handeln, aber auch um das Sozialamt oder um freie Vereine und Verbände (z.B. Ausländergruppen), die im Gemeinwesen aktiv sind. Die Gemeinde muß als aktive Resource für Aktivitäten in Bereich der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung gesehen werden.

Problembereich Innenstadt

Innerstädtische Bereiche entwickeln sich zunehmend im Ausland (Young 1992; Skogan 1988; Skogan et.al. 1994), aber auch in Deutschland zum Brennpunkt des Kriminalitätsgeschehens. Hier werden die ansonsten oftmals irrationalen Verbrechenängste zur Realität, zumindest zu bestimmten Tages- oder Nachtzeiten und in bestimmten Gebieten. Dabei wird deutlich, daß Kriminalität und die von ihr hervorgerufenen Folgen ebenso wie die damit zusammenhängende Polizeiarbeit geographisch und sozial unterschiedliche Auswirkungen hat oder haben kann (Young 1992). Für die Polizei kann es hier nicht nur darum gehen, durch aggressives polizeiliches Vorgehen (aggressive policing) bestimmte Schwerpunkte anzugehen (was u.U. auch dazu führen kann, daß mehr Angst und Unsicherheit produziert wird) oder durch intensive Zusammenarbeit mit den Bürgern (cooperative policing) den Informationsfluß zwischen Bürger und Polizei zu verbessern (Kinsey/Lea/Young 1986), um so mehr Hinweise auf Straftaten und Straftäter zu erhalten. Die Polizei ist gerade im innerstädtischen Bereich gefordert, sich an der aktiven Wiederherstellung des Gemeinwesens zu beteiligen, indem sie z.B. Einfluß auf Baumaßnahmen, auf Verkehrsführung u.ä. nimmt. Dazu kommt die Aufgabe (die allerdings generell verfolgt werden sollte), sich verstärkt um das Opfer von Straftaten zu kümmern. Die Art und Weise, wie diese Opfer von der Polizei nach dem für sie so bedeutsamen Ereignis behandelt werden, muß als weiteres Gütekriterium für polizeiliche Arbeit herangezogen werden. Dabei geht es zum einen darum, das Opfer unmittelbar nach der Tat zu betreuen (eine Aufgabe, die nur die Polizei wahrnehmen kann, da nur sie sofort und unmittelbar

vor Ort sein kann und nur das Opfer auch nur zu Polizei Vertrauen hat), wobei dieses "Betreuen" darin bestehen kann, das Opfer in seinen Empfindungen und Gefühlen ernst zu nehmen und ihm nicht den Einruck zu vermitteln, es handele sich bei seiner "Sache" um ein Allerweltsgeschehen, das keinen weiter interessiere. Zu dieser Opferbetreuung gehört es auch, dem Opfer realistische Angaben darüber zu machen, wie sein Verfahren weiter bearbeitet wird bzw. werden kann und mit welchem Ausgang zu rechnen ist. Zu der Opferbetreuung können aber auch zusätzliche Aktivitäten gehören, die das Vertrauen in die Polizei stärken und das Opfer als zukünftigen Bündnispartner der Polizei gewinnen. Entsprechende Modelle sind hier bereits entwickelt worden. Eine Messung des Erfolges polizeilicher Tätigkeit muß auch solche Aktivitäten einbeziehen und darf sich nicht auf die Analyse von Kriminalitätsraten oder Aufklärungsquoten beschränken.

Polizei und Gewalt

Wer von "Gewalt" im Zusammenhang mit Polizei und Straftaten spricht unterstellt in der Regel, daß Gewalt ein Phänomen ist, das sich weitestgehend im öffentlichen Raum abspielt und polizeilicher Prävention zugänglich wäre. Beides ist nicht der Fall. Anhand der von Stuttgarter Einsatzleitreechner aufgezeichneten Daten läßt sich eine Unterscheidung treffen zwischen allgemeinen Vorkommnissen, bei denen körperliche Gewalt gegen Personen eine Rolle gespielt hat und solchen, die im häuslichen Bereich anzusiedeln sind. Für den Zeitraum Juni 1993 bis Mai 1994 wurden in Stuttgart insgesamt 6.536 Einsätze gefahren, d.h. pro Tag etwa 18 Einsätze, die mit "Gewalttätigkeiten" bzw. "Körperverletzungen" zu tun hatten. Auf die in Stuttgart insgesamt täglich zur Verfügung stehenden bzw. im Funkstreifeneinsatz befindlichen Beamten berechnet, ergeben sich pro Jahr im Durchschnitt etwa 60 solcher Einsätze für jeden Beamten. Bedeutsam ist nun, daß sich drei von vier Einsätzen, die sich mit (dem Verdacht auf) Körperverletzungdelikte beschäftigen, im **häuslichen Bereich** abspielen. Bei der Auswertung von Anzeigen aus den Jahren 1981/82 durch eine Berliner Forschergruppe zeigte sich ebenfalls, daß sich die Mehrzahl der Gewaltdelikte zwischen Personen abspielte, die sich kennen und zudem ein beträchtlicher Teil dieser Konflikte sich im Privatraum abspielte (39,5% aller Fälle). Die Berliner Forscher betonten damals, daß die erfaßten Anzeigen "nur einen kleinen, in mehreren Bereichen stark verzerrten Ausschnitt der tagtäglich vorkommenden Gewalttätigkeiten" bilden. Was in den polizeilichen Anzeigen seinen Niederschlag findet, sei in mehrfacher Hinsicht gefiltert (Busch/Funk/Narr/Werkentin 1987).

Polizeiarbeit: Kriminalitätsbekämpfung oder Sozialarbeit?

Die Einflußmöglichkeiten der Polizei auf die tatsächliche wie registrierte Kriminalitätsentwicklung sind geringer als zumeist vermutet bzw. unterstellt wird. Es gibt deutliche Anhaltspunkte dafür, daß die Entwicklung der registrierten Kriminalität mehr oder weniger unabhängig ist von polizeilichen oder sonstigen reaktiven staatlichen Maßnahmen und eher von allgemeinen (sozial)politischen Faktoren und vom

Anzeigeverhalten der Bürger gesteuert wird. Dies wird beispielsweise deutlich, wenn man das Verhältnis von Anzeigeverhalten und Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität dort betrachtet, wo regelmäßig durchgeführte Opferbefragungen tendenziell andere Entwicklungen zeigen als die polizeilich registrierte Kriminalität. So ging beispielsweise nach der in den USA jährlich durchgeführten Opferbefragung dort der Anteil der Haushalte, in denen mindestens ein Familienmitglied von einer Straftat betroffen wurde, zwischen 1975 und 1992 von 32% auf 23%, also um 29% zurück, während die von der Polizei registrierten Straftaten in diesem Zeitraum anstiegen (U.S. Department of Justice 1993). In Großbritannien (Mayhew/Elliott/Dowds 1989) wurden 1987 von der Polizei 41% mehr Straftaten registriert als 1981, während im gleichen Zeitraum die bei Opferbefragungen erfragten Taten nur um 30% anstiegen. Beide Ergebnisse zeigen allerdings, daß es offensichtlich so ist, daß weniger Personen immer häufiger Opfer von Straftaten werden. Für die USA gibt es entsprechend Hinweise darauf, daß ständig weniger Haushalte bzw. Personen Opfer von Straftaten werden, diese aber häufiger und auch intensiver, wobei es sich bei diesen Haushalten zumeist um sozial Unterprivilegierte (Farbige, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger) handelt.

Ein gewisser, unterschiedlich groß eingeschätzten Teil von "Alltagskonflikten" kann theoretisch durchaus strafrechtlich bewertet werden, er hat aber trotz des "Legalitätsprinzips" entweder überhaupt keine strafrechtlichen, oder aber nur vordergründig strafrechtliche, in Wirklichkeit aber vollkommen andere, individuelle Aspekte (Hanak, Stehr, Steinert 1989; Voß 1989). In vielen solcher Alltagskonflikte steht am Ende keine formelle Reaktion, sondern eine informelle Erledigung außerhalb des Justizsystems. Nach einer Studie von Wiebke Steffen erstatten auch 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) (Steffen/Polz 1991).

Auch der tatsächliche Kontakt zwischen der Institution Polizei und dem Phänomen Kriminalität bleibt oft unbewußt akademisch, weil er schlicht und einfach nicht stattfindet. Auf das Einsatzaufkommen eines durchschnittlichen Funkstreifenbeamten berechnet führt dieser (in Stuttgart) pro Jahr etwa sieben Festnahmen durch (Feltes 1988, 1990). Grob berechnet bedeutet dies, daß in der größten baden-württembergischen Stadt ein Schutzpolizeibeamter im Schnitt 25 Schichten absolvieren muß, um eine Festnahme zu tätigen (ohne Ladendiebstahl und Schwarzfahren). 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 bzw. mehr als fünf Jahre bei vier Einsätzen pro Schicht. 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, und für London geht

man davon aus, daß sich ein Schutzpolizeibeamter im Streifendienst im Durchschnitt alle 8 Jahre einmal näher als 100 yards zu einem Einbruch, der gerade stattfindet, befindet. Dabei ist nicht einmal gesagt, daß er den Täter festnimmt oder überhaupt wahrnimmt, daß sich der Einbruch ereignet. Walsh konnte aufzeigen, daß selbst in einem mit Kriminalität hoch belasteten Gebiet in New York von 156 Schutzpolizeibeamten 40% innerhalb eines Jahres nicht eine einzige Verhaftung im Zusammenhang mit einer Straftat durchführten und 69% nicht mehr als 3 Verhaftungen pro Jahr (Walsh 1986). Befragungen von Straftätern, die als wiederholte Einbrecher aufgefallen waren, erweisen es zudem als fraglich, ob solche Täter ein erhöhtes Risiko des Entdeckwerdens bei Veränderungen im Streifendienst befürchten würden (Clarke/Hough 1984). Eine englische Studie zeigte, daß der Durchschnittsbürger nur alle 42 Jahre tatsächlich einen Einbruch wahrnimmt, während er begangen wird (Young 1992) - entsprechend wenig erfolgversprechend dürften in dieser Beziehung Bemühungen sein, Nachbarn aufzufordern, entsprechende Wahrnehmungen der Polizei mitzuteilen oder verstärkt Wohnungen oder Häuser von Nachbarn zu beobachten.

Andererseits zeigen empirische Studien, daß die Problembelastung im Gemeinwesen durchaus unterschiedlich verteilt ist. In Boston kommen 60% der Notrufe von 10% der Haushalte kamen (Pierce 1987), und auch Jock Young und seine Kollegen weisen darauf hin, daß es zunehmend die Angehörigen sozial benachteiligter Schichten sind, die die Polizei um Hilfe angehen. Die Bürger, die polizeiliche Hilfeleistungen am meisten benötigen, sind aber auch diejenigen, die am meisten unter den Ungerechtigkeiten leiden, die auch im Polizeidienst immer wieder vorkommen (Young 1992).

Wenn sich herausstellt, daß "die Polizei objektiv nicht in der Lage ist, mittels Gefahrenabwehr einen nennenswerten Anteil der Gesamtkriminalität zu verhüten und durch Strafverfolgung einen beachtlichen Prozentsatz der bekanntgewordenen Delikte aufzuklären" (Kube 1990, 324), dann muß auch die Aufklärung von Straftaten realistisch betrachtet werden. Da aktive Ermittlungs- und Aufklärungsarbeit meist von der Kriminalpolizei geleistet wird, kommt man unter Berücksichtigung der Tatsache, daß von den als aufgeklärt registrierten Fällen nur maximal 10% von der Polizei selbst aufgeklärt werden (Steffen 1990; in 90% der Fälle wird der Tatverdächtige vom Opfer oder von Zeugen mit der Anzeige "mitgeliefert") auf 2 bis 10 Fälle, die von jedem Kripo-Beamten pro Jahr aufgeklärt werden. Die Tatsache, daß "die Aufklärungsquote nicht immer in einem nachvollziehbaren Verhältnis zu der Zahl der eingesetzten Ermittlungsbeamten steht" (Jaeger/Bleibtreu 1990), haben auch Teile der Kriminalpolizei erkannt.

"Der Auftrag der Polizei ist begrenzt. Die Polizei ist nicht zuständig für alles und jedes. In einem freiheitlichen Staat kann es nicht Aufgabe der Polizei sein, die Bürger zu bevormunden. Es kann schon gar nicht ihre Aufgabe sein, das Leben der Bürger mit einem lückenlosen Netz der Kontrolle und Überwachung zu überziehen. Der Auftrag, Gefahren abzuwehren von der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, setzt voraus, daß es konkrete Gefahren sind und daß ein öffentliches Interesse an ihrer

Abwehr besteht." (Polizei-Ethik 1994)

Im Ausland und neuerdings auch im Bundesgebiet haben wir Hinweise darauf, daß das Tätigkeitsfeld der Polizei neu abgesteckt wird. Dies reicht von den Ansätzen der "Neuen Realisten" um Jock Young in England (vgl. Lea/Young 1984; Kinsey/Lea/ Young 1986; Lowman/MacLean 1992; Young 1992) bis zu Versuchen, Polizei gemeindenah und damit für den Bürger greifbarer agieren zu lassen (Greene 1990, Murphy 1990, Skogan 1990, Dölling/Feltes 1993, Rosenbaum 1994). Für den Bürger selbst ist die Polizei nach wie vor eine wichtige, unspezifische Hilfeinstitution, an die er sich mit den verschiedensten Problemen wendet. So konnten in einer Mitte der 80er Jahre durchgeführten Untersuchung über Notrufe und Funkstreifeneinsätze (Feltes 1984 und 1988) erstmals für einige bundesdeutsche Städte die Anlässe der Funkstreifeneinsätze zusammengestellt werden. Dabei zeigte sich, daß "echte" Kriminalität, d.h. Funkstreifeneinsätze im Zusammenhang mit einer tatsächlichen oder vermuteten Straftat, die Ausnahme waren. Solche Einsätze machten damals meist weniger als ein Viertel aller Funkstreifeneinsätze aus. Ein Ergebnis, das sich mit ausländischen Studien und auch der Untersuchung von Hanak (1993) deckte.

"Polizistinnen und Polizisten sind keine Sozialarbeiter. Wie diese müssen sie aber von der Hoffnung ausgehen, daß eine Wiedereingliederung von Randgruppen und Straffälligen in die Gesellschaft möglich sein kann. Eine Wiedereingliederung ist, so schwierig sie auch sein mag, auf jeden Fall zu erstreben, und ein von Menschlichkeit geprägter Polizeidienst kann dazu beitragen, daß solche Versuche nicht vergeblich sind." (Polizei-Ethik 1994)

Damit wird das Grundproblem jeder Polizeireform deutlich: Sie muß sich bewegen zwischen den Anforderungen, die der Bürger im Alltag an die Schutzpolizei heranträgt (die im übrigen für die meisten Bürger die Polizei ist, die sie meinen, wenn sie von "der Polizei" reden) und die zumindest gleichrangig Kriminalitätsbekämpfung, Konfliktschlichtung, Hilfe- und Dienstleistungen sowie Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr beeinhaltet und denjenigen Forderungen, die Politiker, Medien oder auch die vielzitierte "öffentliche Meinung" an sie herantragen, und die sich mit dem Schlagwort "Kriminalitätsbekämpfung" begnügen und dabei entweder Kriminalitätsbereiche meinen, die für den Einzelnen kaum praktische Relevanz besitzen, oder aber mit den überkommenen Mitteln des Strafjustizsystems nicht zu bewältigen sind: Wirtschafts- und Finanzkriminalität, Organisierte Kriminalität i.e.S. (und nicht jeder gemeinschaftliche Automatenauflauf), Umweltkriminalität u.ä.

"Nothing Works" - auch bei der Polizei?

Insgesamt betrachtet kann es nicht darum gehen, die kriminologische These des "Nothing Works" auch auf die Polizei zu übertragen oder ein "Against Criminology" (Cohen 1988)

auf ein "Against Policing" umzuwandeln. Es ist offensichtlich so, daß einige der gemeinhin benutzten polizeilichen Instrumente zur Kriminalitätsbekämpfung durchaus Erfolge haben, andere Instrumente aber keine Erfolge oder Erfolge in anderen als den angezielten Bereichen haben können oder sogar kontraproduktiv sind (Young 1992). Das Problem besteht allerdings darin, daß wir nicht genau wissen, wie die polizeilichen Instrumente diesen drei Kategorien zuzuordnen sind, d.h. welche Strategien wirken, nicht wirken oder das Gegenteil bewirken. Hier ist weniger ein allgemeines Lamentieren angebracht, sondern das gemeinsame Bemühen, durch Forschungen und Untersuchungen Licht in dieses Dunkel zu bringen.

Obwohl bekannt ist, daß viele unterschiedliche Institutionen an der Kriminalitätskontrolle beteiligt sind und die Polizei hierbei nicht unbedingt die dominierende Rolle spielt, (auch deshalb, weil die Kriminalitätsbekämpfung niemals die hauptsächliche Tätigkeit der Polizei war und auch nie sein kann; Reiner 1985) fehlt es bislang an der notwendigen Koordination der Aktivitäten und vor allem an einem überzeugenden Konzept, das diese verschiedenen Institutionen auf ein gemeinsames Ziel hin zusammenarbeiten läßt. Andererseits überschneiden sich die Bereiche der Kriminalitätsbekämpfung, Hilfeleistung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im polizeilichen Alltag sehr oft, und die Zielgruppen dieser Tätigkeiten sind oftmals identisch (Kinsey/Lea/Young 1986). Welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind, ist aber (zumindest bislang) noch nicht genügend diskutiert worden. Diese Überlegungen kann man, wie Jock Young (1992) das tut, im Hinblick auf die teilweise beträchtliche Dunkelziffer sehen (er spricht von mindestens der Hälfte der schweren Straftaten, die aus unterschiedlichen Gründen nicht zur Kenntnis der Polizei gelangen), man kann diesen Aspekt aber auch unter dem Kriterium der Effektivität und der Kosten-Nutzen-Analyse betrachten und darauf hinweisen, daß nur ein koordiniertes Agieren der verschiedenen Institutionen eine angemessene Verwendung staatlicher Mittel garantiert. Hier muß eine aufgabenkritische Analyse der Interaktionen im Gemeinwesen ansetzen und eine alle Aktivitäten leitende Zielvorstellung erarbeitet werden, wobei der regionale, gemeinwesenorientierte Bezug besonders wichtig ist. Aufgabe der Polizei muß es dabei sein, mit den Bürgern und den im Gemeinwesen tätigen Institutionen und Organisationen zusammenzuarbeiten, um gemeinsam geeignete Strategien zur Problembewältigung zu entwickeln (Skolnick/ Bayley 1986).

Polizeiarbeit als Kommunikationsarbeit

Richard Ericson weist darauf hin, daß Kenntnisse und Wissen der Polizei nicht nur von Bürgern im Zusammenhang mit individuellen Anfragen oder Anforderungen abgefragt werden, sondern auch von einer Vielzahl von Sicherheitsinstitutionen, die dieses Wissen für ihre eigenen Zwecke verwenden. Ericson stellt diesen Aspekt des "Communications Policing" (Ericson/Haggerty/Carriere 1993) in den Mittelpunkt seiner Analyse der Polizei. Nachgewiesenermaßen verbringt diese relativ wenig Zeit damit, Personen oder Eigentum unmittelbar gegen kriminelle Bedrohungen zu schützen. Sie sammelt Informationen, hält sie bereit und verteilt sie weiter. Diese Informationen sind für sie

selbst, vor allem aber für andere Institutionen von besonderer Bedeutung sind. Im Zusammenhang mit einem Autounfall konnte Ericson feststellen, daß ein Polizeibeamter 16 verschiedene Formulare im Zusammenhang mit diesem Unfall ausfüllen muß und daß er 3 x soviel Zeit benötigt hat, um diese Formulare auszufüllen, wie er tatsächlich am Unfallort beschäftigt war. Das meiste dieser dort niedergelegten Informationen dient nicht der Polizei selbst, sondern anderen Institutionen, wie der Staatsanwaltschaft, den Versicherungsunternehmen, den Zulassungsstellen, den statistischen Ämtern u. ä. m. Polizeibeamte empfinden diese Tätigkeit selbst als Verwaltungs- oder "Eselsarbeit", die sehr wenig besondere polizeiliche Fähigkeiten erfordert. Dazu kommt, daß die meisten dieser Berichte die gleichen Grundinformationen enthalten, dennoch aber auf unterschiedlichen Formularen ausgefertigt werden müssen.

Der Umfang, den solche Papierarbeit bzw. das Management von Wissen für die Polizei ausmachen kann, ist beträchtlich. Verschiedenste Forschung (vgl. die Nachweise bei Ericson 1994) konnten nachweisen, daß 50% und mehr der polizeilichen Arbeit für solche Tätigkeiten aufgewendet werden muß. Dies gilt nicht nur für die Kriminalpolizei, wo Ericson selbst bereits Anfang der 80er Jahre darauf hingewiesen hat, daß diese Polizeibeamten wesentlich mehr Zeit darauf verwenden, Berichte zu verfassen und zu bearbeiten, als Straftaten zu ermitteln (Ericson 1981).

Dies gilt auch für die Schutzpolizei, zum Beispiel dort, wo sie Notrufe in Empfang nimmt und Informationen verteilt. Eine kanadische Studie (Shadgett 1990) konnte nachweisen, daß in einem Polizeirevier in Ontario nur 20 der insgesamt 46 Polizeibeamten der routinemäßigen Funkstreifen­tätigkeit zugewiesen waren, während 15 in verschiedensten Verwaltungspositionen arbeiteten und 11 Beamte besondere Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gewinnung oder Sicherung von Informationen ausübten.

Das Beispiel macht deutlich, daß Polizeiarbeit mit einer großen Anzahl von Institutionen verknüpft ist, für die Polizei bewußt oder unbewußt Dienstleistungen erbringt. So sind die Städte oder Gemeinden daran interessiert, von der Polizei Unfallschwerpunkte genannt zu bekommen, die Automobilhersteller haben ein Interesse daran, besondere Unfallursachen zu erkennen, um so ihre Fahrzeuge sicherer zu machen und die Versicherungsunternehmen sind daran interessiert, von der Polizei besondere Hinweise auf "gefährtrüchtige" Gruppen von Versicherungsnehmern zu erhalten. Das öffentliche Gesundheitssystem kann an Informationen für über besonders häufig auftretende Verletzungen interessiert sein, um so das Notfallangebot entsprechend zu strukturieren.

Damit geht es insgesamt um Risikomanagement und um die soziale Produktionsverteilung von Wissen im Zusammenhang damit (Reiss 1989).

Bürgernahe Polizeiarbeit: Der Schlüssel zur Lösung aller Probleme?

Noch nie waren die Europäer (und dabei vor allem die Deutschen) so ängstlich und noch nie haben sie sich so vor Kriminalität gefürchtet wie derzeit. Dabei nützt es wenig, demjenigen, der im Dunkeln Angst hat, zu sagen, er brauche keine Angst zu haben.

Entsprechend geht es bei der kommunalen Kriminalprävention vor allem auch darum,

mit regional unterschiedlichen Schwerpunkten das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken und ihnen das Gefühl zu vermitteln, daß ihre Probleme, Ängste und Schwierigkeiten gesehen werden und daß sich die Polizei, aber auch andere, in der Gemeinde Verantwortlichen ihrer annehmen. Bürgernahe Polizeiarbeit wiederum geht davon aus, daß

- die Polizei die einzige Hilfe- und Dienstleistungseinrichtung ist, die rund um die Uhr dem Bürger zur Verfügung steht und auch entsprechend vom Bürger genutzt wird,
- der Bedarf an polizeilicher Hilfe- und Dienstleistung, aber auch an intervenierender Konfliktschlichtung nicht ab-, sondern zunimmt,
- die Möglichkeiten, Kriminalität zu bekämpfen, beschränkt sind.

Bürgernahe Polizeiarbeit soll daher

- intensiver mit den Bürgern zusammengearbeiten, um deren Bedarf an Dienst- und Hilfeleistungen besser erfüllen zu können,
- die Kriminalitätsbekämpfung nicht mehr als wichtigste oder gar einzige polizeiliche Aufgabe sehen,
- Kriminalität in den Kontext der anderen sozialen Probleme eines Gemeinwesens stellen und entsprechend damit umgehen,
- Prävention vor Repression betreiben,

Insgesamt soll die Polizei gemeinsam mit anderen im Gemeinwesen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig sein.

Die Grundidee der bürgernahen Polizeiarbeit besteht darin, die herkömmliche Verantwortlichkeit der Polizei für Sicherheit und Ordnung auch auf andere Institutionen zu übertragen. Die Polizei gesteht damit das "unmögliche Mandat" (Manning, 1977) der effizienten Qualitätskontrolle und der zentralen Verantwortlichkeit für Sicherheit und Ordnung in der Gesellschaft ein. Andere staatliche Bürokratien, private Organisationen, Geschäftsleute, Hauseigentümer und Einzelpersonen werden mehr und mehr in die Verantwortung einbezogen, Sicherheit zu produzieren. Leighton (1991) weist darauf hin, daß Kriminalität und Probleme der öffentlichen Sicherheit und Ordnung das "gemeinsame Eigentum" der Gemeinde oder Nachbarschaft sind, die als Klienten der polizeilichen Dienstleistung ebenso auch daran mitbeteiligt sind, Aspekte der öffentlichen Sicherheit zu liefern. Daraus ergibt sich die Tatsache, daß das Kriminalitätsniveau, die allgemeine öffentliche Unordnung und die Verbrechensfurcht in einer Gemeinde im unmittelbaren Zusammenhang damit steht, wie stark sich die Gemeinde an der Polizeiarbeit beteiligt. Auf der anderen Seite wird die Polizei im Zusammenhang mit bürgernaher Polizeiarbeit auch in eine große Anzahl von anderen Bereichen einbezogen, die nicht unbedingt und direkt etwas mit herkömmlicher Polizeiarbeit zu tun haben. So wird sie z. B. bei Neubaumaßnahmen, aber auch bei der Organisation der sozialen Dienste entsprechend beteiligt. Der Erfolg bürgernaher Polizeiarbeit hängt davon ab, wie gut die Polizeibeamten als Informationsmanager tätig

sind, die sich in interaktiver Polizeiarbeit engagieren, in dem sie regelmäßig Informationen austauschen und im Austausch dafür Informationen von anderen Mitgliedern der Gemeinde entgegennehmen, dies sowohl im Zusammenhang mit Quellenkontakten als auch informellen Netzwerken (Normandeau/Leighton 1990).

Trotz aller Unterschiede in der tatsächlichen Umsetzung haben alle bislang praktizierten Projekte in diesem Bereich zumindest zwei Gemeinsamkeiten: Sie schaffen bessere Verbindungen zwischen Polizei und der Kommune, um Strafverfolgung mit anderen öffentlichen und privaten Leistungen, die die Lebensqualität der Bürger verbessern können, zu ergänzen, und sie verstärken die Möglichkeiten der Polizei, Probleme in der Kommune systematisch zu identifizieren, analysieren und darauf reagieren zu können.

Die Ergebnisse einiger Projekte haben denn auch gezeigt, daß diese Strategie bessere Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der Polizei herstellen kann, die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Polizeiarbeit verstärkt, Kriminalitätsangst senkt und in gewissem Masse auch die Lebensqualität in den betroffenen Gebieten erhöhen kann (Skogan 1990). Andere, mehr problemorientierte Projekte ("problem oriented policing"; Capowich/Roehl 1994), haben sich darauf konzentriert, den Rauschgifthandel in bestimmten Gebieten zu kontrollieren oder gewalttätige Auseinandersetzungen im häuslichen Bereich zu reduzieren.

Insgesamt kann man jedoch davon ausgehen, daß community policing, unabhängig von der noch immer laufenden Diskussion über das Für und Wider dieser Politik (Greene 1993, Rosenbaum 1994), ein "done deal" zu sein scheint, und zwar nicht nur in den USA, wo Präsident Clinton allein für 1994 50 Millionen US-\$ zur direkten Unterstützung von community-policing-Projekten zur Verfügung gestellt und weitere 25 Millionen US-\$ zur Einrichtung eines Polizei Corps bereit stehen, das Unterstützung und Beratung für Studenten anbietet, die im Bereich des Strafjustizsystems tätig werden wollen (Roberg 1994). Letzteres soll dafür sorgen, daß mehr qualifizierte gut ausgebildete Mitarbeiter in diesem Bereich tätig werden können. Auch Kanada (Leighton 1994) und Großbritannien (Bennett 1993, 1994) "setzen" auf diese Strategie, wobei in England beispielsweise dies einhergeht mit der Politik der "Safer Communities" (Home Office 1991).

An einem neueren Beispiel sollen die Auswirkungen von community-policing-Projekten deutlich gemacht werden (Greene/Bergman/Mc Laughlin 1994).

Das Philadelphia Police Department begann im Jahre 1986 damit, seine Arbeit im Sinne der "Community Policing Philosophy" umzustellen. Dazu wurden die Kontakte zu den Bürgern ausgeweitet, und die Beziehungen zwischen Polizei und Bürgern dadurch vertieft, daß verstärkt polizeiliche Tätigkeiten dezentralisiert wurden. Obwohl in dem Zeitraum zwischen 1986 und 1993 die Gesamtzahl der verfügbaren Polizeibeamten um fast 10% zurückging, wurden in dieser Zeit anteilmäßig mehr Beamte im Funkstreifendienst und in der bürgernahen Polizeiarbeit eingesetzt. Der Anteil der Funkstreifenbeamten stieg von 56 % im Jahre 1986 auf 65 % im Jahre 1993, während der Anteil der Beamten, die in Spezialeinheiten tätig waren, von 20 % auf 10 %, der Beamten die für Ermittlungstätigkeiten zuständig waren von 16 % auf 14 % und der Verwaltungsbereich von 18 % auf 11 % zurückging.

In diesem Zeitraum wurden zusätzlich 31 "Mini-Stationen" eröffnet, die auf regionalen

Nachbarschaften bezogen Polizeiarbeit dezentral ermöglichen. Hier sind zwei bis vier Schutzpolizeibeamte für Fußstreifen, Dienste in der Nachbarschaft und für Treffen mit Geschäftsleuten zuständig. Zusätzlich wurde im Zentrum der Stadt mit vielen Bürogebäuden und Geschäften, ein eigenes Revier eingerichtet, in dem 57 Schutzpolizeibeamte, 60 Community Service Beamte und 115 Personen der Straßenreinigung tätig sind, um die Lebensqualität in diesem zentralen Geschäftsbezirk von Philadelphia zu gewährleisten bzw. zu erhöhen.

Während bis zum Beginn der Community Policing Aktivitäten in Philadelphia die Notrufe permanent angestiegen waren, gingen diese im Projektzeitraum um über 20% zurück. Auch die Zahl der Funkstreifeneinsätze ging zurück, sogar um über 35%. Beides ist eine Konsequenz der bürgernahen Arbeit der Polizei, die dazu führt, daß weniger oft Notrufe an die Polizei gehen, und dafür häufiger der direkte Gesprächskontakt, auf der Straße, oder in Nachbarschaftsrevier, gesucht wird. Darüber hinaus geht die Polizei offensichtlich mit dem Instrument des Funkstreifeneinsatzes bewußter um, d.h. Streifenwagen werden nur dann eingesetzt, wenn dies tatsächlich notwendig ist. Sofern dem Anliegen des Bürgers z.B. durch den Besuch eines Nachbarschaftsbeamten ebenso gut oder vielleicht sogar besser entsprochen werden kann, wird auf einen Einsatz verzichtet und dem Bürger dies ebenso mitgeteilt wie die Tatsache, daß man sein Anliegen ernst nimmt und deshalb den persönlichen Kontakt sucht.

Parallel mit dem Programm einher ging eine intensive Ausbildung der Führungskräfte. Insgesamt 44 Polizeibeamte nahmen an einem Management-Training teil, das von der Harvard-University im Zusammenhang mit dem Executive Research Forum durchgeführt wurde. Beamte, die dieses Programm besucht hatten, begannen ihr Verständnis von Polizeiarbeit und ihr Vokabular zu verändern. Während diese Nachwuchsmanager sich bemühten, die neuen Gedanken von polizeilichem Management in die Praxis umzusetzen, waren nach wie vor ältere Führungskräfte tätig, die als "Dinosaurier" versuchten, die Aktivitäten dieser als "Harvard 44" bezeichneten Gruppe zu unterbinden.

Kommunale Kriminalprävention

Kommunale Kriminalprävention versucht, individuelle und gesellschaftliche Bedingungen abweichenden Verhaltens im kommunalen Kontext festzustellen, um praktikable Methoden der Kriminalitätsverhütung zu entwickeln, zu realisieren und zu bewerten (Ammer 1994). Der Einstieg in ein solches Präventionskonzept erfolgt zumeist über die Bildung einer Arbeitsgruppe, deren Aufgabe u.a. die Bestandsaufnahme zur äußeren Sozialstruktur und die Erstellung eines Kriminalitätslagebildes in der Kommune ist (Baier/Feltes 1994). Das objektive Kriminalitätslagebild kann durch Befragung der Bevölkerung und Auswertung der polizeilichen Kriminalstatistik erstellt werden. Auf der subjektiven Seite wird versucht, Erkenntnisse zum Sicherheitsgefühl und zur Kriminalitätsfurcht sowie zum Anzeigeverhalten zu gewinnen. Nach Abschluß der Analyse sollen einzelne Problemfelder mit individuellen, der Lage angepaßten, Maßnahmen angegangen werden. Ziel dieser Maßnahmen kann die quantitative und

qualitative Reduzierung von Kriminalität sein. Vor allem geht es aber darum, sich mit der subjektiven Kriminalitätsfurcht und dem individuellen Sicherheitsgefühl zu beschäftigen und die Ursachen dieser Furcht zu beseitigen.

Ein allgemein gültiges Konzept oder Rezept für kommunale Präventionsmaßnahmen gibt es nicht und kann es nicht geben, da jede Kommune ihre eigenen Probleme hat. Auf lokaler Ebene soll die Bereitschaft zur Zusammenarbeit geweckt werden, die auch nicht vor Änderungen althergebrachter und überholter Behördenstrukturen Halt machen darf. Der direkte Kontakt zwischen einzelnen Institutionen soll gefördert werden, um vereinfachte und verkürzte Problemlösungen zu ermöglichen, wobei als wesentlich erachtet wird, daß die Akzeptanz und Einbindung von Problemgruppen und Minderheiten in den Problemlösungsprozeß gegeben ist. Erfolge im engeren Sinn lassen sich aber in den meisten Fällen nicht kurzfristig, sondern erst mittel- bis langfristig feststellen. Die intensive Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürgern und anderen Institutionen führt oftmals aber bereits kurzfristig dazu, daß das gegenseitige Verständnis und Vertrauen wächst und die Bürger sich in ihrer Stadt wieder wohler fühlen (Gramckow 1994).

Die Erfahrungen aus den USA haben aber auch gezeigt, daß kommunale Kriminalprävention selbst bei guter Zusammenarbeit der Polizei mit der Bevölkerung und Unterstützung von anderen Gruppen nicht ausreicht, um alle Probleme im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung im Gemeinwesen zu überwinden. Die Polizei allein kann keine Arbeitsplätze schaffen, die Schulsituation nicht ändern, nicht einmal dafür sorgen, daß die Müllabfuhr oder Stadtreinigung so funktioniert, daß störender Unrat regelmässig und schnell beseitigt werden kann. In den meisten Fällen können Probleme der öffentlichen Ordnung langfristig nur mit Hilfe und Unterstützung anderer Behörden oder Institutionen bewältigt werden. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -verhütung selbst hängt effektive Polizeiarbeit auch davon ab, wie gut oder schlecht die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Zweigen des Justizapparates sind. Auch hier wird inzwischen versucht, Defizite abzubauen und behördenübergreifende Strategien zu entwickeln. Entsprechend gibt es (z.B. in New York) die ersten Versuche, nicht die Polizeiarbeit bürgernah auszugestalten, sondern auch die Arbeit der Staatsanwaltschaften und der Gerichte zu dezentralisieren und eine nachbarschaftsbezogene Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen vor allem in Problembereichen (z.B. Obdachlosenwohngebieten) zu erreichen.

Struktur und Personalmanagement

Bürgernahe Polizeiarbeit und kommunale Kriminalprävention müssen einhergehen mit veränderten Organisations- und Managementstrukturen bei der Polizei. Dies bedeutet

- a) einen organischen Aufbau der Organisation Polizei mit entsprechenden Managementmodellen,
- b) qualifiziertere Ausbildung und höhere Standards für die dort tätigen Beamten und
- c) eine Neudefinition der Ausbildungsinhalte und der Ausbildungsabläufe sowie der Aufstiegs- und Beförderungskriterien (Roberg 1994). Wenn diese Punkte konsequent

umgesetzt werden, dann bleibt bürgernahe Polizeiarbeit im Sinne des community policing kein Operationalisierungsprogramm zur Umsetzung einzelner Projekte ohne Änderung grundlegender Strukturen, und es ist auch kein Managementkonzept für eine ansonsten unveränderte Polizeiführung. Vielmehr wird dann eine übergreifende Philosophie von Polizeiarbeit deutlich, die intelligent ist, weil die Mitarbeiter eine gute Vor- und Ausbildung besitzen, die demokratische ist, weil die Mitarbeiter vom Gemeinwesen kontrollierbar sind, und die schließlich selbständige ist, weil sie selbstbewußte, eigenverantwortliche und kreative Mitarbeiter hat. Wer bürgernahe Polizeiarbeit lediglich als neue Strategie bei ansonsten gleichbleibenden polizeilichen Strukturen sieht, verkauft neuen Wein in alten Schläuchen und wird sehr bald auf den Boden der Realitäten zurückgeholt werden. Wenn die Idee der gemeindenahen Polizeiarbeit davon ausgeht, daß der Funktionsbereich der Polizei im Gemeinwesen ausgeweitet werden muß, so geschieht dies nicht aus vordergründig politischen oder einsatztaktischen Gründen, sondern weil mit der zunehmenden Diffusion von Gemeinschaft und rückläufiger gegenseitiger Abhängigkeit untereinander zunehmend eine Institution in den Mittelpunkt rückt, die für die verschiedenen Unordentlichkeiten und Konflikte des Alltags zuständig ist - und dies ist die Polizei. Kriminalitätskontrolle und Kriminalitätsbekämpfung bleiben auch nach diesem Konzept eine wichtige polizeiliche Aufgabe, aber nicht mehr unbedingt die wichtigste. Vor allem hat sich die Beurteilung der Polizei und ihrer Tätigkeit nicht mehr vorrangig an diesen Aspekten zu orientieren. Vielmehr stehen andere Aufgaben wie Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Konfliktschlichtung, Problemlösungen, Dienstleistungen u.a. im Vordergrund. Dabei besteht der Unterschied zwischen "herkömmlicher" Polizeiarbeit und gemeinwesenbezogener Polizeiarbeit vor allem darin, daß die Polizei von einer staatlichen Organisation zu einer öffentlichen und damit auch von der Öffentlichkeit kontrollierten und kontrollierbaren Institution wird, deren Zielrichtung die Lösung aktueller Probleme im Gemeinwesen ist, die die Bürger individuell belasten. Die Polizei hat sich mit den Problemen und Sorgen der Bürger zu beschäftigen, für die sich (im Moment oder prinzipiell) keine andere staatliche oder private Organisation zuständig fühlt. Um dies zu gewährleisten muß die Organisation der Polizei dezentralisiert, die Führung problem- (und nicht kriminalitäts-) orientiert und die praktische Tätigkeit kommunikativ und nicht direktiv strukturiert sein. Kriminalitätsbekämpfung kann nicht länger ein Wert an sich sein, an dem alles polizeiliche Handeln gemessen wird, sondern konkurriert mit der Bewältigung von anderen Problemen und Konflikten, die die Bürger belasten.

Community Policing verlangt einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und in der Kultur von Polizeiarbeit. Dabei geht es um eine offenere und demokratischere Orientierung, verbunden mit einer Neudefinition und Erweiterung der Rolle der Polizei. Eine solche Orientierung verlangt ein organisches Organisationsdesign (nichtautoritär, niedrig strukturiert) und partizipatorisches Management (Verantwortungsdelegation auf die untersten Hierarchieebenen). Das Schwergewicht der Arbeit muß darin bestehen, die regionalen Probleme zu definieren und kreative Wege zu finden, um diese zu lösen. Dabei spielt die Beteiligung der Bürger eine entscheidende Rolle.

*"Arroganz der Macht und ein bürgernahe Polizeidienst schließen sich aus. Eine bürgernahe Polizei muß ein offenes Ohr haben für die Anliegen der Bürgerschaft. Sie muß gesprächsfähig und gesprächsbereit sein."
(Polizei-Ethik 1994)*

Die Beförderungsstruktur in den meisten der vorhandenen Polizeiabteilungen muß ebenfalls substantiell verändert werden, wenn man Community Policing erfolgreich betreiben will. Problemlösung und Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung bzw. Aktivitäten, die damit im Zusammenhang stehen, müssen zumindest genau so große Anerkennung erhalten, wie Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Gesetze oder der Verfolgung von Straftaten gesehen werden. Das blinde Vertrauen auf Vorschriften, Erlasse und Richtlinien und auf interne Regularien muß aufgegeben werden zu Gunsten innovativen Denkens und kreativer Wege der Zusammenarbeit mit der Gemeinde bei der Lösung regionaler Probleme. Entsprechend muß auch die Ausbildung neu definiert werden, wobei es vor allem darum gehen muß, Problemidentifikation, Programmentwicklung und Evaluation und das Management im Zusammenhang mit solchen gemeindenahen Aktivitäten zu erlernen und die bei der Polizei vorhandenen Ressourcen entsprechend zu verwerten.

Der Bürger wird mittelfristig nur dann mit seiner Polizei zufrieden sein, wenn dort qualifizierte, motivierte und selbständig handelnde Mitarbeitern tätig sind. Um dies zu gewährleisten, sind strukturelle Veränderungen bei der Polizei notwendig. Dazu gehören u.a. auch Aspekte, die gegenwärtig im Zusammenhang mit der Strukturreform der allgemeinen Verwaltung diskutiert werden (Budäus 1994, Naschold 1994, v. Richthofen 1995): Schlanke Hierarchiestrukturen ("Lean Management"), Förderung durch echte Leistungskontrollen und entsprechende Bewertungen (keine Förderung durch Beförderung, mit der Abwarten können und Unauffälligkeit belohnt werden), Produktion "just in time" und die Verwaltung als lernende, sich ständig weiterentwickelnde Institution (Prestel), die ihr Umfeld bewußt wahrnimmt und flexibel darauf reagiert (Feltes/Gottlieb/Prestel 1995). Noch wird häufig unter Eignung (wie dies ein deutscher Bundesgrenzschutz-Direktor beschreibt) "nur Paßform verstanden und Zivilcourage nur dort goutiert, wo sie die eigene Meinung stützt. Deviante Meinungen haben ... einen entscheidenden Nachteil: Sie sind karriereschädlich. Das Ergebnis ist eine habituelle Scheu, Risiken einzugehen. Mangelnde Risikobereitschaft und die Angst vor Fehlern sind die entscheidenden Innovationsbremsen des Bürokraten" (Walter 1994). Führung soll "die Leistung und Arbeitszufriedenheit fördern", wie dies in der Fortschreibung 1994 des Programms "Innere Sicherheit" der deutschen Innenministerkonferenz formuliert wird. Zusätzlich wird verlangt, daß "Entscheidungskompetenzen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit und Motivation so nah wie möglich an die Ausführungsebene zu delegieren" sind. Dies setzt aber voraus, daß eine neue Führungsorganisation etabliert und das Organisationsdesign verändert wird. Solange Führungsanspruch und Organisationswirklichkeit auseinanderklaffen und solange Führer "an einer bemerkenswerten Selbstüberschätzung und einem beklagenswerten Realitätsverlust"

leiden (Walter) und man bei der Polizei der "felsenfesten Überzeugung (ist), daß das Können einer höheren Instanz jeweils größer ist als das jeder nachgeordneten" (Burghard 1993), solange sind in der Sache produktive und für den Mitarbeiter befriedigende Veränderungen nicht zu erwarten. Wenn (wie in Chicago; Skogan et.al. 1994) nur 6% der Polizeibeamten glauben, daß die Polizeiführung tatsächlich die qualifiziertesten Beamten für bestimmte Aufgaben auswählt, und nur ein Viertel der dort Befragten glaubt, daß das polizeiliche Management seine Beschäftigten gut behandelt, dann werden die Dimensionen deutlich, in denen wir uns bewegen. Auf der anderen Seite konnte in Madison, Wisconsin nachgewiesen werden, daß in einem ausgewählten Distrikt durch neue Strukturen und eine bürgernahe Polizeiarbeit die Arbeitszufriedenheit der Polizeibeamten erheblich verbessert wurde, ihre Verbundenheit mit der Organisation zunahm und sie sich mehr kundenorientiert verhielten. Zusätzlich gingen in diesem Bezirk die Anzahl der Disziplinarmaßnahmen gegen Polizeibeamte und die Zahl der Krankheitstage oder der sonstigen Abwesenheit deutlich zurück - ein Indiz dafür, daß zufriedene Mitarbeiter mehr und bessere Leistung erbringen (Skogan et.al. aaO.).

Wenn Deutsche Bundesbahn und Bundespost privatisiert und auch in anderen Bereiche Beamtenstrukturen aufgegeben werden, dann kann sich die Polizei hier nicht verschließen. Vorsichtige Schätzungen gehen davon aus, daß mindestens 10%, möglicherweise aber bis zu 35% der von bislang von beamteten Mitarbeitern der Polizei verrichteten Tätigkeiten aus dem Polizeivollzugsdienst herausverlagert werden können, ohne daß der Kernbereich (dort, wo das "Gewaltmonopol" unmittelbar wirksam wird) tangiert wird. Auch die Polizei wird mittelfristig aufgaben- und leistungsbezogen Mitarbeiter auf dem freien Markt einkaufen, um diese in eng umgrenzten Aufgabenbereichen einzusetzen, wo sie eigenverantwortlich tätig sind. Spätestens dann wird man darüber nachzudenken müssen, ob nicht ein drei- oder viergliedriges Personalsystem angemessener ist (vgl. für Kanada Normandeau/Leighton 1990) als die sog. "Einheitslaufbahn", die jedem Polizeianfänger vorspielt, irgendwann einmal Polizeipräsident werden damit zehn oder mehr Besoldungsstufen erklimmen zu können. Eine solche Neuaufteilung könnte vorsehen:

Bereich 1: Schutzpolizeilicher Streifendienst als Wach- und Wechseldienst. Er bearbeitet die Alltagskriminalität und damit bis zu 80% der Straftaten sowie alle sonstigen, an die Polizei herangetragenen Probleme (Verkehr, Konfliktschlichtungen, Dienst- und Hilfeleistungen). Hier muß man auch über Zeitverträge nachdenken, um der Problematik des Schicht- und Wechseldienstes gerecht zu werden.

Bereich 2: Kriminalpolizei mit besonders ausgebildeten oder angeworbenen Mitarbeitern (mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluß), die über besondere Kenntnisse im Bereich Informatik, Wirtschaft, Finanzen etc. verfügen und damit den Anforderungen einer modernen Verbrechensbekämpfung gerecht werden können.

Bereich 3: Ein besonders qualifiziertes Führungsmanagement mit Universitätsabschluß.

Dadurch eine solche Struktur könnten Ansätze von produkt- und qualitätsorientiertem Arbeiten bei der Polizei ermöglicht werden und sich die Berufszufriedenheit der

Mitarbeiter (die in den letzten Jahren permanent rückläufig ist; Feltes/Hermann 1987) dadurch erhöhen, daß keine Erwartungen geweckt werden, die nicht oder nur bedingt eingehalten werden können. Die verstärkte Einstellung von Frauen und Ausländern in die Polizei erhöht die Flexibilität der Institution und erleichtert den Umgang mit gesellschaftlichen Problemen.

Dezentralisierung polizeilicher Tätigkeit

Effektive polizeiliche Prävention setzt eine Dezentralisierung von Polizeiarbeit voraus. Eine Dezentralisierung sollte überall dort, wo dies möglich ist, eine Zentralisierung von Tätigkeiten und Personal nur dort, wo es unbedingt nötig, angestrebt werden. Ebenso ist eine prinzipielle Generalisierung anzustreben und eine Spezialisierung nur dort, wo es unbedingt nötig, zu ermöglichen. Eine zeitlang glaubte man, durch eine Zentralisierung der polizeilichen Tätigkeiten Ressourcen einzusparen und so zielgerichteter einzusetzen. Inzwischen wissen wir, daß das genaue Gegenteil der Fall ist. Dezentralisierung polizeilicher Tätigkeiten bedeutet einen besseren und bürgernäheren Service für diejenigen, die sich mit Problemen verschiedenster Art an die Polizei wenden. Bürgernahe Beratungsstellen oder Reviere, an die sie bei geeigneten Anrufen verwiesen werden, können die Anzahl der Anrufe bei der Polizei erheblich reduzieren. Damit werden dann Kapazitäten bei der Polizei für andere präventive Maßnahmen frei. Der Polizeibeamte muß zum Spezialisten für einen räumlichen Bereich werden, wo er als Generalist für alle anfallenden Probleme zuständig ist.

Polizei und Bürokratie

Polizeiliche Aufgaben sind dort, wo sie das polizeiliche Alltagsgeschäft betreffen, schwer definierbar, episodenhaft und damit schwer strukturierbar. Sie können zumeist nicht routinemäßig, sondern nur fallweise erledigt werden und finden zudem noch in Bereichen statt, die einer geringen Sichtbarkeit unterliegen und in den meisten Fällen an der ansonsten für sehr wichtig erachteten und aufrechterhaltenen Kette von Befehl und Ausführung dieses Befehls innerhalb der Organisation vorbeigeleitet werden. Aus diesem Grund verbleibt die Kontrolle über diese Polizeiarbeit in weiten Bereichen in den Händen derjenigen, die diese Arbeit ausführen. Auch aus diesem Grund kann man Polizeibehörden als "symbolische Bürokratien" ansehen, bei denen es mehr darum geht, den äußeren Schein von Kontrolle aufrechtzuerhalten und nicht unbedingt die tatsächliche Realität dieser Kontrolle (Van Maanen 1983). Dies kann im übrigen auch ein Erklärungsmuster für die Hilflosigkeit mancher Polizeiführer sein, die sich einstellt, wenn entweder Mitarbeiter plötzlich selbständig und kreativ tätig werden, oder aber, wenn Mitarbeiter negativ (z.B. durch Fremdenfeindlichkeit) auffallen und es nicht gelingt, mittels "Anordnung" hier für ein demokratisches Polizeiverständnis zu sorgen.

"Wer mitdenkt, kann mitsprechen. Und wer mitdenkt, kann auch mitentscheiden. Die Polizei traut ihren Mitarbeitern einiges zu. Sie setzt Vertrauen in ihre Fähigkeiten und ihre Selbstverantwortung. Gute Führung zeigt sich darin, daß man weiß, was an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegiert werden kann. Selbstkontrolle ist besser als Fremdkontrolle. Wo immer die nötigen Informationen und Kompetenzen vorhanden sind, da kann auch entschieden werden. Was schon "unten" entschieden werden kann, muß nicht "oben" entschieden werden."

(Polizei-Ethik 1994)

Die Tatsache, daß polizeiliche Arbeit in weiten Teilen durch Formulare, die auszufüllen sind, Berichte, deren Inhalt vorgegeben ist und Dienstanweisungen, die zu beachten sind, vorstrukturiert ist, führt dazu, daß zum einen der Polizeibeamte das Gefühl verliert, für seine Tätigkeit selbst verantwortlich zu sein (mit Ausnahme der Fälle, in denen er tätig werden kann, ohne anschließend einen ausführlichen Bericht er erstatten), und es führt auch dazu, daß die Organisation, die ihm diese Vorgaben macht, die Art und Weise, wie die Beamten denken, handeln und ihre Tätigkeit strukturieren, in weiten Bereichen vorgibt. Damit wird nicht nur sichtbar nach außen die Tätigkeit des einzelnen herabqualifiziert, sondern dem individuellen Polizeibeamten wird dadurch auch auf Dauer jegliche Motivation genommen, selbst kreativ tätig zu werden und andere, bessere Problemlösungen zu entwickeln.

Damit wird die Bürokratie selbst zu einem Überwachungssystem, dem man nicht entfliehen kann. Dies wird durch die Einführung der Informationstechnologie noch verstärkt, weil damit auch die Kontrollmöglichkeiten wesentlich ausgebaut werden. Je mehr darüber hinaus der persönliche Kontakt ersetzt wird durch andere Mechanismen der Kommunikation, um so größere Bedeutung gewinnt der Aspekt des Vertrauens in die Personen und in die Beziehungen, die dieser Kommunikation zugrunde liegen. Dies gilt für den Bereich der internen Polizeiarbeit genau so wie für die Gesellschaft insgesamt. Auch dort wächst im Zusammenhang mit dem Rückgang der interpersonellen Kommunikation und der direkten Auseinandersetzung mit anderen die Distanz untereinander, und dies führt zu einem ständigen Anwachsen von Mißtrauen sowohl am Arbeitsplatz als auch im Freizeitbereich. Damit zusammenhängt dann die Fortentwicklung von Überwachungstechnologien, die diesem Mißtrauen und der dadurch produzierten Unsicherheit entgegenwirken sollen. Durch den Vertrauensverlust wird eine Gesellschaft aufgebaut, die Risikomanagement durch Überwachung betreiben muß.

Polizeiarbeit als öffentliche Dienstleistung

"Gleichwohl kann man überlegen, ob der Polizeidienst nicht auch teilweise als Dienstleistung und Service zu verstehen ist. Ein Teil aller polizeilichen Einsätze gilt der Sicherung des Straßenverkehrs. Eine große Zahl der Einsätze machen Hilfsleistungen und Dienstleistungen aus. Auch wenn die Polizei gelegentlich Unangenehmes durchsetzen und vollziehen muß, so dient auch dies letztlich dem wohlverstandenen Interesse der Bürgerinnen und Bürger" (Polizei-Ethik 1994).

Konsequent zuende gedacht wird die Idee der Polizeiarbeit als öffentliche Dienstleistung von dem "Ethik-Papier" der Justiz-, Polizei- und Militärdirektion Basel-Landschaft, das bereits mehrmals zitiert wurde (Polizei-Ethik 1994). Dort heißt es:

"Es kann der richtigen Einstellung zum Dienst nicht schaden, wenn man sich fragt: "Würde ich mich so verhalten, wie ich es jetzt tue, wenn ich Angestellter einer erfolgreichen Privatfirma wäre?" Eine private Firma, die Erfolg haben will, muß sich um

ihre Kunden bemühen. Sie kann sich kein Verhalten ihrer Angestellten leisten, das Kunden abschrecken und vertreiben würde. Schon um wirtschaftlich überleben zu können, ist eine private Firma angewiesen auf prompten, freundlichen und zuverlässigen Service. Sie ist darauf angewiesen, daß ihre Kunden zufrieden sind. Genau solche Anforderungen treffen auch auf den Polizeidienst zu, der Dienst und Dienstleistung ist" (Polizei-Ethik 1994).

Literatur

Ammer, A., Kommunale Kriminalprävention: Wege und Ziele. In: Th. Feltes (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention. TEXTE (Fachhochschule für Polizei), Nr. 2, Villingen-Schwenningen 1994

d'Arcais, P. F., Das freigesetzte Individuum. In: Freibeuter 61, 1994, S. 8 ff.

Baier, R., Th. Feltes, Kommunale Kriminalprävention - Modelle und Erfahrungen. In: Kriminalistik 1994 (im Druck)

Bennett, T., Community Policing in Britain. In: Dölling/Feltes (Hrsg.) 1993, S.127 ff.

Bennett, T., Community Policing on the Ground: Developments in Britain. In: Rosenbaum (Hrsg.) 1994, S. 224 ff.

Budäus, D., Public-Management. Konzepte und Verfahren effizienter Verwaltungssteuerung. Berlin 1994

Burghard, W., Umgestaltung ins Schlimmere? In: Kriminalistik 10, 1993, S.611 ff.

Busch, H., A. Funk, W.-D. Narr, F. Werkentin, Gewaltmeldungen aus Berlin-Neukölln, Ms. Berlin 1987

Capowich, G.E., J.A. Roehl, Problem-Oriented Policing: Actions and Effectiveness in San Diego. In: Rosenbaum (Hrsg.) 1994, S. 127 ff.

Christie, N., 'Suitable Enemies'. In: H. Bianchi, R. van Swaaningen (Hrsg.), Abolitionism - Towards a Non-Repressive Approach to Crime. Amsterdam 1986

Clarke, R., M. Hough, Crime and Police Effectiveness. Home Office Research Study No. 79, London 1984

Cohen, S., Against Criminology. New Brunswick, Oxford 1988

Dölling, D., Th. Feltes (Hrsg.), Community Policing. Comparative Aspects of

Community Oriented Police Work. Holzkirchen 1993

Duerr, H.P., Der Mythos vom Zivilisationsprozeß. Bd. 1 bis 3, Frankfurt 1988-1993

Ericson, R., Making Crime: A Study of Detektive Work. Toronto 1981

Ericson, R., Reproducing Order: A Study of Patrol Police Work. Toronto 1982

Ericson, R., The division of expert knowledge in policing and security. In: British Journal of Criminology 45, 2, 1994, S. 149 ff.

Ericson, R., K. Haggerty, K. Carriere, Community Policing as Communications Policing. In: Dölling/Feltes (Hrsg.) 1992, S. 41 ff.

Feltes, Th., Polizeiliches Alltagshandeln - Eine Analyse von Funkstreifeneinsätzen und Alarmierungen der Polizei durch die Bevölkerung. In: Bürgerrechte und Polizei (CILIP), 3, 1984, S. 11-24.

Feltes, Th., Polizeiliches Alltagshandeln. Konsequenzen für eine "neue Polizei" aus einer Analyse von Notrufen und Funkstreifeneinsatzanlässen. In: Kriminologische Forschung in den 80er Jahren, Bd.1, hrsg. von G.Kaiser, H.Kury, H.-J.Albrecht (Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut, Bd.35/1) Freiburg 1988, S.125-156.

Feltes, Th., Zur Effektivität polizeilichen Handelns. In: Die Polizei 1990, S. 301 ff.

Feltes, Th., G. Gottlieb, B. Prestel, Polizeiliches Umfeldmonitoring: Aktion statt Reaktion. Ziele und Möglichkeiten proaktiver polizeilicher Kommunikation (erscheint 1995)

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

Feltes, Th., E.Rebscher (Hrsg.), Polizei und Bevölkerung, Holzkirchen 1990

Gramckow, H., Kommunale Kriminalprävention: Chancen und Risiken einer neuen Präventionsstrategie. In: Th. Feltes (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention. TEXTE (Fachhochschule für Polizei), Nr. 2, Villingen-Schwenningen 1994

Greene, J.R., Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik über Theorie und Praxis des "Community Policing". In: Feltes/Rebscher 1990, S.106 ff.

Greene, J.R., Community Policing in the United States: Historical Roots, Present Practices, and Future Requirements. In: Dölling/Feltes (Hrsg.) 1993, S. 71 ff.

Greene, J.R., W.T. Bergman, E.J. McLaughlin, Implementing Community Policing: Cultural and Structural Change in Police Organizations. In: Rosenbaum (Hrsg.), 1994, S.92 ff.

Hanak, G., Polizeinotruf - Intervention über Aufforderung. Holzkirchen 1991

Hanak, G., J.Stehr, H.Steinert, Ärgernisse und Lebenskatastrophen, Bielefeld 1989

Home Office, Safer Communities: The Local Delivery of Crime Prevention Through the Partnership Approach: The Morgan Report. London 1991

Jaeger, R., E. Bleibtreu, Absurdes Theater bei der Kräfteverteilung für Schutz- und Kriminalpolizei. In: Der Kriminalist 1990, S. 241 ff.

Kampmeier, E., J. Neumeyer (Hrsg.), Innere Unsicherheit. München 1993

Kinsey, R., J. Lea, J. Young, Losing the Fight against Crime, Oxford, New York 1986

Kube, E., Polizeitheorie und Polizeikultur. In: Geschichtliche Rechtswissenschaft, hrsg. von G.Köbler, M.Heinze, J.Schapp, 1990, S.313ff.

Lau, C., Social Conflicts about the Definition of Risks: The Role of Science. In: N. Stehr, R. Ericson (Hrsg.), The Culture and Power of Knowledge, Berlin, New York 1992

Lea, J., J. Young, What is to be done about Law and Order? London 1984

Lea, J., R. Matthews, J. Young, Law and Order. Five Years On. London (Centre for Criminology) 1987

Leighton, B., Visions of Community Policing: Rhetoric and Realty in Canada. In: Canadian Journal of Criminology 33, 1991, S. 485 ff.

Leighton, B., Community Policing in Canada: An Overview of Experience and Evaluations. In: Rosenbaum (Hrsg.) 1994, S. 209 ff."Benn

Lowman, J., B.D. MacLean (Hrsg.), Realist Criminology. Crime Control and Policing in the 1990s. Toronto, Buffalo, London 1992

Manning, P., Police Work. Cambridge, Mass., 1977

Mayhew, P., D. Elliott, L. Dowds, The 1988 British Crime Survey. Home Office Research Study No. 1111, London 1989

Murphy, C., Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada: Anspruch und Wirklichkeit. In: Feltes/Rebscher (Hrsg.) 1990, S. 131 ff.

Naschold, F., Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Berlin 1994

Normandeau, A., B. Leighton, A Vision of the Future of Policing in Canada: Police Challenge 2000. Ottawa (Solicitor General) 1990

Polizei-Ethik. Ein Angebot zur Orientierung, hrsg. von der Polizei Basel-Landschaft (H. Ottmann in Zusammenarbeit mit der Kommission Polizei-Ethik) Liestal 1994

Reiner, R., The Politics of the Police. Brighton 1985, 2. Aufl. 1992

Reiss, A., The Institutionalisation of Risk. In: Law and Policy 11, 1989, S. 392 ff.
Ericson, R., Making Crime. A Study of Detective Work. Toronto 1981

Richthofen, von D., Reform der Verwaltung - Reform von Aus- und Fortbildung? In: F. Behrens u.a. (Hrsg.), Ein neuer Staat ... Start - Verwaltungsmodernisierung auf Länderebene; erscheint 1995

Roberg, R.R., Can Today's Police Organizations Effectively Implement Community Policing? In: Rosenbaum (Hrsg.) 1994, S. 249 ff.

Rosenbaum, D. (Hrsg.), The Challenge of Community Policing. Testing the Promises. Thousand Oaks, London, New Dehli 1994

Sack, F., Sozio-politischer Wandel, Kriminalität und sprachlose Kriminologie. In: ... 1994, S.205 ff.

Shadgett, P., An Observational Study of Police Patrol Work. University of Toronto, Centre of Criminology (Dissertation) 1990

Skogan, W., Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes. In: Feltes/Rebscher 1990, S.117 ff.

Skogan, W., Disorder, crime and community decline. In: Hope/Shaw 1988

Skogan, W., et al. (The Chicago Community Policing Evaluation Consortium), Community Policing in Chicago, Year One: An Interim Report. Chicago (Illinois Criminal Justice Information Authority) 1994 (Arbeitspapier)

Skolnick, J., D. Bayley, *The New Blue Line*. New York 1986

Steffen, W., *Polizeiliches Alltagshandeln: Konfliktverarbeitung statt Verbrechensbekämpfung*. In: Feltes/Rebscher 1990, S.32 ff.

Steffen, W., S. Polz, *Familienstreitigkeiten und Polizei*, München 1991 (Bayerisches Landeskriminalamt)

U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, *Highlights from 20 years of Surveying Crime Victims. The National Crime Victimization Survey, 1973-92*. Washington 1993

Van Maanen, J., *The Boss: First-Line Supervision in an American Police Agency*. In: M. Punch (Hrsg.), *Control in the Police Organization*, Cambridge, Mass., 1983

Voß, M., *Anzeigemotive, Verfahrenserwartungen und die Bereitschaft von Geschädigten zur informellen Konfliktregelung*. In: *MSchrKrim* 1989, S.34 ff.

Walsh, W., *Patrol Officer Arrest Rates: A Study of the social organization of police work*. In: *Justice Quarterly* 2, 1986, S. 271 ff.

Walter, B., *Führungsanspruch und Organisationswirklichkeit*. In: *Kriminalistik* 1994, S. 627 ff.

Young, J., *Realist Research as a Basis for Local Criminal Justice Policy*. In: Lowman/MacLean 1992, S. 33 ff.