

**Thomas Feltes**

## **Polizei**

**In: Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik, 2. Aufl. Neuwied 2001, S. 1389 ff.**

### **Die Geschichte: Von „Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt durch die gute Polizey“ zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (und Ordnung)**

Die Diskussion um die Rolle und die Funktion der Polizei in der Gesellschaft schwankte in der Vergangenheit zwischen „Machtinstrument des Staates“ und „Dienstleistungsagentur der Bürger“. Polizei wurde als „Instrument der Mächtigen“ gleichermaßen erkannt wie verkannt. Im 15.-17. Jahrhundert noch wurde hingegen mit „Polizei“ allgemein ein Zustand „guter Ordnung des Gemeinwesens“ bezeichnet. Diese „gute Polizey“ umfaßte weite Bereiche des rechtlich geordneten Zusammenlebens, wobei die Regelung des Wirtschaftsverkehrs (Monopole, Zölle, Maße und Gewichte, Preise) ebenso dazu gehörte wie Vorschriften gegen den Luxus, über die Berufs- und Religionsausübung, die Sittlichkeit, bis hin zu dem Liegenschafts- und Erbschaftsrecht. Im absoluten Fürstenstaat des 18. Jahrhunderts wurde dann die Polizeigewalt zum wichtigsten Bestandteil der in der Person des Fürsten vereinigten, einheitlichen absoluten Staatsgewalt. Polizei war Hoheitsrecht des absoluten Herrschers, der damit das gesamte soziale Leben seiner Untertanen reglementieren und Anordnungen mit Zwang durchsetzen konnte. Polizeigewalt war der juristische Inbegriff der absoluten Herrschaft über die Untertanen, ohne Bindung an Verfassung, ohne Rücksicht auf individuelle Rechte und ohne gerichtlichen Rechtsschutz. Dieser „Polizeistaat“ war aber auch ein polizeilicher Wohlfahrtsstaat: Die „Beförderung der allgemeinen Wohlfahrt“ oder auch der „allgemeinen Glückseligkeit“ waren Aufgabe der Polizei. Diese Begriffe dienten aber auch dazu, das Recht des Monarchen zu umschreiben, den Untertanen alles vorzuschreiben und sie in allen Bereichen zu bevormunden.

Entsprechend wurde als die wichtigste polizeirechtliche Errungenschaft der Aufklärung und der liberalen Epoche der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Ausschaltung der „Wohlfahrtspflege“ aus den Aufgaben und Befugnissen der Polizei gesehen. Die Aufgabe der Polizei wurde von da an als „Gefahrenabwehr“ umschrieben. Im preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 wird zum „Amt der Polizey“ gerechnet: „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwehr der dem Publiko, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen“. Spätestens im sog. "Kreuzberg-Urteil" des Preußischen Oberverwaltungsgerichtes von 1882 wurde die allgemeine Handlungsvollmacht dann auf die Gefahrenabwehr beschränkt. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde diese eingeschränkte Aufgabe in den Polizeigesetzen der Länder festgeschrieben mit der Tendenz, auch die „öffentliche Ordnung“ aus dem polizeilichen Aufgabebereich herauszunehmen und nur noch die Strafverfolgung (nach Straf- und Strafprozeßrecht) sowie „Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit“ als Gefahrenabwehr vorzusehen. Mitte der 90er Jahre kam diese Diskussion dann wieder auf, als Obdachlose, Alkohol- und Drogenabhängige sowie andere Randgruppen als Belastung der kommerziellen innerstädtischen Einkaufszonen angesehen wurden und man glaubte, sie über den Begriff der „öffentlichen Ordnung“ mit einer „Null-Toleranz-Politik“ vertreiben zu können. Vorreiter dieser

„Null-Toleranz-Politik“ war der New Yorker Polizeichef Bill Bratton, der mit diesem Slogan nach außen Marketing für New York betrieb und nach innen mit harter Hand bei seinen Polizeitruppen aufräumte (Silverman 1999). In Deutschland war der ehemalige Bundesinnenminister Manfred Kanther, der Anfang des Jahres 2000 selbst über eigene Finanz-Verfehlungen und Geldwäsche-Verdachte stolperte, einer der ersten, der diese „harte Linie“ übernehmen wollte (Dreher/Feltes 1998).

## **Aufgaben**

Auch wenn die „öffentliche Ordnung“ inzwischen in einigen Polizeigesetzen der Länder (Polizeirecht ist Landesrecht) nicht mehr explizit enthalten ist, so ist dennoch unbestritten, dass die Aufgabe der Polizei darin besteht, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen sowie Straftaten zu verhindern und zu verfolgen. Dass dieser Generalauftrag nie vollständig erfüllt werden kann, wurde auch in Deutschland nach und nach erkannt. Inzwischen werden innerhalb und außerhalb der Polizei die Möglichkeiten realistischer eingeschätzt. Die Polizei hat auf die tatsächliche Kriminalitätsentwicklung nur geringen Einfluss, da diese Entwicklung nur teilweise abhängig von polizeilichen oder sonstigen reaktiven staatlichen Maßnahmen ist und eher von allgemeinen (sozial-)politischen Faktoren und vom Anzeigeverhalten der Bürger gesteuert wird. Darüber hinaus scheint die öffentliche Sicherheit zunehmend durch andere Faktoren beeinträchtigt zu sein, die aus dem herkömmlichen Spektrum der Alltagskriminalität herausfallen. Hier sind Kriminalitätsbereiche wie Wirtschafts-, Umwelt- oder politische Kriminalität zu nennen. Hierher gehört aber auch die Feststellung, dass Störungen und Probleme außerhalb des strafrechtlich relevanten Bereichs die Bürger subjektiv wie objektiv oftmals mehr belasten als Straftaten selbst. Entsprechend rangiert das „Problem Kriminalität“ bei entsprechenden Umfragen (z.B. R+V-Versicherungen 1999) auf eher hinteren Plätzen.

## **Die Polizei als Hilfeeinrichtung**

Für den Bürger ist die Polizei nach wie vor eine wichtige, unspezifische Hilfeeinrichtung, an die sie sich mit den verschiedensten Problemen wenden. Bei den Anlässen für Notrufe oder für Einsätze von Funkstreifenwagen sind Fälle „echter“ Kriminalität die Ausnahme. Solche Einsätze machen in der Regel weniger als ein Viertel aller Einsätze aus. Nachbarschaftsstreitigkeiten, Ruhestörungen und ähnliche Konflikte sind in etwa gleichem Umfang Anlaß für polizeiliches Einschreiten wie verschiedene Hilfe- oder Dienstleistungen (z.B. für betrunkene oder hilflose Personen) (jeweils bis zu 25%). Der Verkehrsbereich macht etwa 25-35% aus (Feltes 1995). Und selbst dort, wo Gewalttätigkeiten oder Körperverletzungen eine Rolle spielen, finden diese Einsätze nicht unbedingt dort statt, wo man sie vielleicht erwartet: Für Stuttgart konnte aufgezeigt werden, dass dort drei von vier Funkstreifenwageneinsätzen, die sich mit (Verdacht auf) Körperverletzungen beschäftigen, private Wohnungen zum Ziel haben. Polizeilich relevante Gewalt findet somit eher in der Familie, als im öffentlichen Raum statt (Feltes 1996 a).

Zudem kann man davon ausgehen, daß die eigene Wahrnehmung von Straftaten durch Polizeibeamte die absolute Ausnahme darstellt. Dies dürfte zumindest für normale Streifenwagenbesatzungen, die nicht zu besonderen Überwachungs- oder Kontrollmaßnahmen eingesetzt werden, gelten. Auch Studien im Ausland zeigten, daß der Anteil der von der Polizei

selbst initiierten Geschehnisse äußerst gering ist. Er lag im Bereich der Strafverfolgung bei rund 10%. Dies bedeutet, daß von den Fällen, die als Strafverfolgung zu klassifizieren sind, nur 10% von der Polizei selbst entdeckt werden; der Rest wird von betroffenen Dritten an die Polizei herangetragen. Im Schnitt dürfte nur bei etwa 3% aller Einsätze eine Festnahme im eigentlichen Sinne erfolgen, wobei es sich hierbei auch lediglich um eine Mitnahme zur Wache zwecks Feststellung der Personalien, Benachrichtigung der Eltern bei minderjährigen Tätern oder Ausnüchterung eines gewalttätigen Ehemannes handeln kann. Auf das Einsatzaufkommen eines durchschnittlichen Funkstreifenbeamten berechnet führt dieser damit pro Jahr etwa sieben Festnahmen nach Straftaten (ohne Ladendiebstahl und Schwarzfahren) durch. Die Chance für einen Polizeibeamten im Streifendienst, einen Straftäter sogar "in Aktion" zu erleben und ihn womöglich auch noch selbst festzunehmen, ohne daß er zuvor vom Opfer oder von Dritten dazu gerufen wurde, ist noch wesentlich geringer. 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. Dies ist insofern auch deshalb nicht verwunderlich, als sich nur ein relativ geringer Teil aller Polizeibeamten zu einem bestimmten Zeitpunkt im Streifendienst befindet. Ausgehend von insgesamt 175.000 Polizeibeamten im Länderdienst in der Bundesrepublik Deutschland, darunter etwa 115.000 Schutzpolizeibeamten, verbleiben bei Berücksichtigung entsprechender Ausfälle pro Schicht für das gesamte Bundesgebiet (!) knapp 3.700 Beamte im unmittelbaren Funkstreifendienst. Damit liegt die reale Polizeidichte (im Sinn von potentiell wahrnehmbaren Beamten) bei 1:16.000 oder weniger und nicht bei 1:350, wie in der öffentlichen Diskussion meistens behauptet (vgl. Feltes 1990).

### **Aufklärungsquoten und Zufriedenheit mit der Polizei**

Die Feststellung, 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), macht deutlich, dass die Aufklärung von Straftaten realistischer betrachtet werden muss als dies häufig geschieht. Dies hängt zum einen damit zusammen, dass in 70 bis 90% der Fälle ein Tatverdächtiger nicht von der Polizei ermittelt, sondern vom Opfer oder Zeugen der Polizei benannt wird. Hinzu kommt, dass die meisten Straftaten in eine der beiden folgenden Kategorien fallen: die sofort aufklärbaren und die, die nur unter beträchtlichem und kaum vertretbarem Aufwand aufzuklären wären. Der Anteil der Taten, die dazwischen liegen, d.h. mit vertretbarem Aufwand aufklärbar wären, ist gering. Eine amerikanische Studie kommt zu dem Ergebnis, daß nur 3% aller aufgeklärten Taten auf besondere Aufklärungsbemühungen zurückzuführen sind, bei denen Organisation, Ausbildung oder besondere Fähigkeiten einen Einfluß auf Unterschiede haben könnten.

### **Generelle Bewertung der Effizienz polizeilichen Handelns**

Studien zur Effizienz polizeilichen Handelns wurden in den letzten Jahren vor allem in Nordamerika, aber auch in England durchgeführt. Danach lässt sich folgendes zusammenfassen: Eine Erhöhung der Polizeikräfte reduziert nicht notwendigerweise die Kriminalitätsrate

und erhöht auch nicht den Anteil der aufgeklärten Straftaten, auch wenn viele Bürger (und Politiker) dies glauben und entsprechende Forderungen nach „mehr Polizei“ immer wieder gestellt werden. Das gleiche gilt für eine Erhöhung der Geldmittel für die Polizei. Es gibt auch keinen Hinweis darauf, daß es eine kausale Beziehung zwischen der Aufklärungsquote (und ihrer möglichen Veränderung durch verstärkte polizeiliche Tätigkeit) und der Kriminalitätsrate gibt. Ebenso zeigten Querschnittsvergleiche, dass Anstiege in der Kriminalitätsrate einzelner Gebiete unabhängig von den Anstrengungen waren, die die Polizei in den jeweiligen Regionen unternahm. Weiterhin konnte nachgewiesen werden, daß motorisierte Polizeistreifen nicht prinzipiell die Kriminalität reduzieren oder die Chance erhöhen, Täter zu fassen. Selbst die Verdoppelung und Verdreifachung der Polizeistreifen hatte im bekannten Kansas City Experiment keinen meßbaren Einfluß auf die Kriminalität. Darüber hinaus reduziert diese Taktik auch nicht die Verbrechensfurcht der Bürger und erhöht nicht das Vertrauen in die Polizei. Fußstreifen hingegen reduzieren die Verbrechensfurcht, verbessern das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und erhöhen die Zufriedenheit der Bürger in und mit dem Gemeinwesen. Aber auch sie haben keinen meßbaren Einfluß auf die Kriminalitätsrate, wie das Newark-Fußstreifen-Experiment zeigte. Ein schnelleres Reagieren auf die Notrufe von Bürgern erhöht weder die Wahrscheinlichkeit, den Täter zu fassen, noch wird die Zufriedenheit der Bürger mit der Polizei dadurch verstärkt. Wichtig ist die Sicherheit, mit der mit dem Einschreiten der Polizei gerechnet werden kann und nicht die Schnelligkeit. Eine vollständige Kontrolle durch Streifentätigkeit würde zwar die Kriminalität reduzieren, aber nur zeitlich beschränkt und weitestgehend durch Verlagerung in andere Gebiete oder andere Deliktbereiche. Das gilt auch für bestimmte Versuche mit besonders aggressiven polizeilichen Maßnahmen, in denen die polizeiliche Kontrolle und Überwachung extrem verstärkt wurde. Lediglich in Einzelbereichen konnte ein direkter Einfluß aktiver polizeilicher Arbeit nachgewiesen werden. So z.B. in Fällen von Gewalt in der Familie, wo in einigen Studien ein abschreckender Effekt der Festnahme durch die Polizei direkt nach der Tat festgestellt wurde.

### **Der gemeinwesenbezogene Ansatz polizeilicher Arbeit**

Da erkannt wurde, dass die Polizei nur begrenzte Möglichkeiten hat, Kriminalität zu beeinflussen und häufig für Bereiche verantwortlich gemacht wird, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen, sind in den letzten Jahren zunehmend Projekte „bürgernaher Polizeiarbeit“ oder „kommunaler Kriminalprävention“ entwickelt worden, um neue Wege der Problemlösung zu finden. Grundlage ist die Einsicht, dass die Polizei verstärkt mit den Bürgern kommunizieren und kooperieren sollte, da die eigentlichen Ursachen für Kriminalität oder für Verbrechensfurcht nicht von der Polizei alleine zu beeinflussen sind. Als Ergebnisse entsprechender Projekte im In- und Ausland wird eine Reduzierung der Kriminalitätsfurcht und eine Erhöhung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger berichtet, nicht unbedingt jedoch eine tatsächliche Reduktion der Kriminalität. Zudem besteht die Gefahr, durch massive polizeiliche Maßnahmen Kriminalität in weniger geschützte Wohngegenden zu verdrängen. Direkte polizeiliche Aktionen zur Kriminalprävention (z.B. verstärkte Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen) haben erst dann einen einigermaßen dauerhaften Erfolg, wenn sie verbunden werden mit gemeinschaftsbezogenen Programmen, in denen die Polizeibeamten verstärkte

und intensive Kontakte mit Bürgern aufnehmen, sie nach ihren Problemen befragen und entsprechende gemeinwesenbezogene Maßnahmen initiieren. Die gemeinwesenbezogene oder bürgerorientierte Polizeiarbeit versucht, stärkere Transparenz und mehr Öffentlichkeit in bezug auf ihr Handeln herzustellen. Die Zielrichtung wandelt sich von „Kriminalitätsbekämpfung“ hin zu einem eher ganzheitlichen Ansatz der nachbarschafts- oder gemeindebezogenen Problemlösung. Entsprechend wird die Effizienz und Effektivität von Polizeiarbeit weniger an Kriminalitätszahlen oder Aufklärungsquoten gemessen sondern eher daran, wie sich die allgemeine Sicherheitslage und die öffentliche Ordnung in einem Gemeinwesen darstellt. Im Gegensatz zum früher hochzentralisierten und entsprechend hierarchischen Aufbau bevorzugt die bürgernahe Arbeit einen dezentralen Ansatz, der sich an den jeweiligen lokalen Bedürfnissen und Besonderheiten orientiert. Entsprechend müssen dann sowohl Finanzmittel als auch Verantwortung nach unten delegiert, also dezentralisiert werden (Feltes 1996 b). Gerade dieser letzte neue Ansatz von Polizeiarbeit bietet Raum bislang zu wenig genutzte Möglichkeiten der Kooperation zwischen den sozialen Dienst und der Polizei, sofern er als echte neue Philosophie und nicht nur als neue Polizeitaktik verstanden wird. Polizeibeamte und Sozialarbeiter können vor dem Hintergrund dieses Polizeiverständnisses eine gemeinsame Basis der Zusammenarbeit finden, um die bislang gekämpft und gestritten wurde (Feltes 1983, 1988. Die ersten Ansätze einer solchen Kooperation, z.B. im „Präventionsprojekt Polizei-Sozialarbeit“ in den 80er Jahren in Hannover gelegt (Driller 1989), könnten so späte Früchte tragen. Im Ergebnis könnte dann die Zusammenarbeit in den vielen Bereichen, in denen sich Polizei und Sozialarbeit tagtäglich begegnen, produktiver und vertrauensvoller verlaufen als bisher. Stichworte wie Gewalt in der Familie, Kindesmissbrauch, Jugend- und Kinderkriminalität, Opferbetreuung, Drogen- und Suchtprävention, Bewährungs- und Straffälligenhilfe u.a.m. würden dann nicht mehr nur auf gemeinsame Problemstellungen hindeuten sondern konkrete Kooperationsmöglichkeiten umschreiben. Denn in allen diesen Bereichen ist die Polizei zumindest ebenso tangiert wie die Sozialarbeit.

- Dreher, G./Feltes, Th.: Das Modell New York. Kriminalprävention durch Zero Tolerance? Holzkirchen, 2.Aufl. 998 (auch über [www.Felix-Verlag.de](http://www.Felix-Verlag.de))
- Driller, U.: Praxisbericht über das Präventionsprogramm PPS Hannover, in: *Bewährungshilfe*, 36. Jg. 1989, S. 244 - 255
- Feltes, Th.: Soziale Probleme des Alltags -Aufgabe von Polizei oder Sozialarbeit, in: *Kriminalistik*, 37. Jg. 1983, S. 234 239
- Feltes, Th.: Pädagogik und Justiz, in: *Neue Praxis*, 18. Jg. 1988, S. 315 - 327
- Feltes, Th.: Zur Effektivität polizeilichen Handelns, in: Gunter Dreher, Thomas Feltes: *Notrufe und Funkstreifeneinsätze als Messinstrument polizeilichen Handelns 1995*, S. 157 -174
- Feltes, Th.: Effizienz der Straftatenbekämpfung, in: Kube, E. (Hrsg.) *Handbuch für polizeiliche Führungskräfte*, Stuttgart 1996 (1996a), S. 573 - 602
- Feltes, Th.: Bürgernahe Polizeiarbeit – neuer Wein in alten Schläuchen?, in: *Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1995*, Baden-Baden 1996 (1996 b), S. 125 - 148
- Feltes, Th.: Hilfe und/oder/ durch Kontrolle? Polizei und Sozialarbeit vor dem Hintergrund postoderner struktureller und neoliberaler individueller Lebenswelten, in: *Bewährungshilfe*, 46. Jg. 1999, S. 287 - 297
- Feltes, Th., E. Rebscher (Hrsg.): *Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit*, Holzkirchen 1990

Kube, E: Polizeitheorie und Polizeikultur, in: Köbler, G. /Heinze, M./Schapp, J. (Hrsg.): Geschichtliche Rechtswissenschaft, Gießen 1990, S. 313 - 324

R+V Versicherungen: <http://www.ruv.de/infos/studien/angstdt/einstieg.html>

Silverman, E.B.: NYPD Battles Crime, Boston 1999