

Thomas Feltes

Scientia Ante Portas. Flüchten oder Standhalten?

Zur Perspektive einer Polizeiwissenschaft in Deutschland

In der jüngsten Vergangenheit wird auch in Deutschland verstärkt über Wissenschaft in der und für die Polizei sowie über die Notwendigkeit einer eigenen Polizeiwissenschaft diskutiert. Der folgende Beitrag versucht, diese Entwicklung zu analysieren und kritisch zu kommentieren.

1. Die Vermittlung „wissenschaftlicher Erkenntnisse“ in der Polizeiausbildung

Die Berufsausbildung von Polizeibeamten soll sich an wissenschaftlichen Erkenntnissen und Methoden orientieren und sie vermitteln – zumindest gilt dies für die Ausbildung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes, wo sich solche Formulierungen in den Vorschriften, die diese Ausbildung regeln, finden lassen. Was aber bedeutet diese Formulierung und welche Konsequenzen sind daraus für die Polizeiausbildung, aber auch für Polizeiführung und Polizeipraxis zu ziehen? Und darf man davon ausgehen, dass diese Formulierungen bewusst und gezielt in die entsprechenden Regelungen aufgenommen wurden? Oder haben sie sich quasi durch die Hintertüre eingeschlichen, weil vergleichbares für die allgemeine Fachhochschulausbildung vorgesehen war und ist und daher dies entsprechend unreflektiert übernommen wurde? Hier und da kann man durchaus den Eindruck gewinnen, dass man über diese Regelungen, die immerhin Gesetzes- oder Verordnungskraft haben, nicht unbedingt glücklich ist und sie gerne übersieht. Oder aber man beteuert lauthals ihre Richtigkeit, wenn es dann aber um die Umsetzung geht, kneift man.

2. Keine (Polizei-)Fachhochschule ohne eigene (Polizei-)Forschung

Wer wissenschaftliche Erkenntnisse vermittelt oder vermitteln soll, hat zwei Möglichkeiten: Er kann dies passiv als „Sekundärverwerter“ (oder Wiederkäuer) tun, also Erkenntnisse, die anderenorts und durch andere Personen erlangt wurden, rezipieren und dann vermitteln. Oder man kann sich dafür zuständig fühlen, diese Erkenntnisse (zumindest in Teilen) auch selbst aktiv zu gewinnen oder zu überprüfen, um sie in die Ausbildung einfließen zu lassen und so auch die inhaltliche wie methodische Basis dafür zu haben, solche und andere Erkenntnisse kritisch zu bewerten (die oftmals hochgeschätzte und vielgerühmte „Praxiserfahrung“ reicht dazu nämlich nicht aus, auch wenn dies vielfach gemeint wird). Für eine solide Fachhochschulausbildung ist letzteres (also eigenes, aktives Forschen) eigentlich unabdingbar, und dementsprechend sehen die Vorschriften, die diese Ausbildung regeln, dies auch so vor: Aufgabe von Fachhochschulen ist es, neben der Lehre auch sog. angewandte Forschung zu

betreiben, beides miteinander zu verbinden und so Theorie und Praxis zu verknüpfen. Das leider immer noch zu häufig praktizierte naive Gegenüberstellen von unreflektierter und empirisch fragwürdiger eigener Erfahrung und methodisch solide gewonnenen Erkenntnissen sehen diese Vorschriften gerade nicht vor – von der Reliabilität solcher „Methodik“ einmal abgesehen.

Somit kann es keine Fachhochschulausbildung ohne eigene, angewandte Forschung geben - wie es auch generell keine Wissenschaft ohne Forschung geben kann, weil die Verbindung zwischen Wissenschaft, Forschung und Lehre konstitutiv ist. Bricht nur eines dieser drei Elemente weg, so verkümmert der Rest zu Beliebigkeit. Zudem kann es keine Forschung ohne wissenschaftliches Fundament geben. Eine Polizeiwissenschaft ist ohne Polizeiforschung nicht denkbar, und Polizeiforschung ohne eine eigene Polizeiwissenschaft bleibt sekundär und rudimentär.

Wo aber steht die deutsche Polizeiforschung im Jahre 2002? Am Scheidewege, wie dies Ernst-Heinrich Ahlf kürzlich festgestellt hat¹? Oder ist sie gar schon darüber hinaus? Die deutsche Polizeiforschung kann eigentlich schon deshalb nicht „am Scheidewege“ stehen, weil sie sich kaum auf den Weg gemacht und daher noch lange nicht dort angekommen sein kann. Sie kann zudem den Anschluss an internationale Entwicklungen schon deshalb nicht halten, weil sie ihn nie erreicht hatte oder hat. Im Folgenden soll näher begründet werden, warum es um die deutsche „Polizeiforschung“ so schlecht und möglicherweise noch viel schlechter steht, und warum sie es so schwer hat, sich in Deutschland durchzusetzen, obwohl sie in einigen anderen europäischen Ländern einen deutlichen Aufschwung nimmt².

3. Polizeiforschung: Was ist das? Polizeiwissenschaft: Braucht man so was?

Oftmals wird wie selbstverständlich von „Polizeiforschung“ gesprochen. Die Frage ist allerdings, was darunter zu verstehen ist. Gerade eine „praxisnahe Polizeiforschung“, die wichtig ist und richtig wäre, setzt eine genaue Beschreibung dessen voraus, was sie ist und will: Forschung in der Polizei, für die Polizei oder über die Polizei? Oder alles zusammen und gleichzeitig? Polizeiforschung, die nicht genau definiert, wie sie sich selbst versteht und wie sie ihre Standards sieht, läuft Gefahr, keine wirkliche „Forschung“ zu sein, sondern durch unstrukturiertes Sammeln und theorieloses Kommentieren von Ergebnissen der Beliebigkeit zu verfallen und denen in die Hände zu spielen, für die jedes Sammeln von Zahlen und Daten oder jedes auch noch so oberflächliche Nachdenken über polizeiliches Tun bereits „Forschung“ ist³. Polizeiforschung ist nicht denkbar ohne eine rationale Polizeipolitik und eine ebensolche Polizeiwissen-

¹ Ernst-Heinrich Ahlf, Polizeiforschung am Scheideweg. Kriminalistik 10, 2001, S. 618 ff.

² Man betrachte nur einmal die Forschungen, die vom britischen Home Office und dort von der mit umfangreichen Finanz- und Personalmitteln ausgestatteten Research and Development Department ausgehen; s. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/whatsnew1.html>

³ Vgl. Thomas Feltes, Police Science: Is there a real need for? (erscheint 2002; vorab im Internet unter www.ThomasFeltes.de verfügbar).

schaft, die in Deutschland ein noch stiefmütterlicheres Dasein fristet als die Polizeiforschung. Mit dem Begriff "Polizeipolitik" soll gegenüber den Begriffen "Sicherheitspolitik" oder "Innenpolitik" eine Abgrenzung vorgenommen werden. Mit Polizeipolitik sind die von der Politik ausgehenden und von der Polizeiführung umgesetzten Grundsatzentscheidungen oder Grundsatzvorgaben gemeint, an denen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizei zu orientieren haben. Während sich Begriffe wie "Sicherheitspolitik" oder "Innenpolitik" an einen (meist nicht näher definierten) größeren Adressatenkreis wenden und damit den Vor- (oder besser gesagt Nach-)teil haben, an sich diffus und wenig kontrollier- und evaluierbar zu sein, soll mit dem Begriff der Polizeipolitik deutlich gemacht werden, dass hier ein konkreter Adressatenkreis und ein konkret festzulegendes und daher überprüfbares Spektrum von Verhaltensweisen und Zielen gemeint ist. Die Tatsache, dass dieser Begriff bislang in Deutschland nicht verwendet wird, macht ebenso wie die Tatsache, dass wir in unserer Sprache keinen Begriff haben, der dem englischen Begriff des "policing" entspricht, deutlich, dass wir es bislang versäumt haben, uns differenziert und analytisch mit dem zu beschäftigen, was Polizeiarbeit eigentlich ausmacht und ihr Ziel sein sollte. Dies betrifft sowohl die politisch als auch die fachlich für die Polizei Verantwortlichen. Es fehlt in Deutschland an einer systematischen, (nicht nur, aber auch wissenschaftlich) begleiteten, rationalen Beschäftigung mit dem, was Polizei tut, was sie tun kann und was sie tun sollte.

Und dies ist bedauerlich bis gefährlich, weil dadurch Aktionismus begünstigt und unwissenschaftliches Geplappere provoziert wird. Wie schwierig es aber ist, über „Polizeiwissenschaft“ zu diskutieren, wissen zumindest diejenigen, die dies einmal versucht haben; versucht vor allem mit denen, die sich gerne als „Polizeipraktiker“ bezeichnen (wobei die nur männliche Form hier bewusst gewählt ist), manchmal allerdings diese Praxis schon lange nicht mehr gesehen, geschweige denn erlebt haben und so gerne im trüben Licht vergangener Tage schwelgen. „Wozu brauchen wir eine Polizeiwissenschaft?“ Oder: „Wozu brauchen wir überhaupt Wissenschaft in der Polizei“ ist die Standardfrage, die man zu hören bekommt, wenn man für mehr Wissenschaftlichkeit in der Polizei plädiert. Polizist sein sei ein Erfahrungsberuf und die Polizei lebe von Erfahrungen, die nur in der Praxis zu bekommen seien. Man ist versucht, auf diesen Einwand mit einem Zitat zu antworten, das Konfuzius zugeschrieben wird: „Erfahrung ist das Licht hinter uns“. Wer sich zu sehr in diesem Lichte sonnt, dem verstellt sein eigener großer Schatten den Blick in die Zukunft, oder trübt zumindest den Blick ganz erheblich. Und auch wer zu lange in dieses helle Licht der Erfahrung blickt, der wird blind. Sicher ist es richtig, dass Polizistin oder Polizist sein und polizeiliches Handeln mit Erfahrung zu tun haben. Aber hat dies nicht jeder Beruf? Kommt es nicht entscheidend darauf an, was man mit diesen Erfahrungen macht, wie man damit umgeht, wie man sie reflektiert und auswertet? Wissenschaft bedeutet gerade nicht das reali-

täts- und erfahrungslose Dahindenken oder Entwickeln von skurrilen Ideen, wie manche meinen, und damit Tüftler und Hobby-Erfinder mit seriösen Wissenschaftlern gleichsetzen⁴. Wissenschaft hat gerade das Ziel, Erfahrung zu verarbeiten – allerdings systematisch und objektivierbar, anhand rational nachvollziehbarer Kriterien und transparent und damit kontrollierbar für alle. Das dazu notwendige theoretische Konstrukt liefert die dazugehörige Wissenschaft – im Fall der Polizei eben die Polizeiwissenschaft. Die für wissenschaftliches Arbeiten notwendige Kenntnisse erlangt man im übrigen nicht durch Fernkurse oder reproduzierenden Frontalunterricht, und auch „Naturtalente“ sind hier eher selten. Wissenschaftlichkeit erreicht man auch nicht durch die Verwendung von (z.B. lateinischen) Fremdwörtern, wie dies in einem neueren Beitrag zur Thematik von einem Ex-Polizeipraktiker versucht wird⁵. Der durch provokante Beiträge und Zitate bekannte ehemalige Bundesgrenzschutzpräsident⁶ bietet im übrigen ein Beispiel dafür, wie wissenschaftliches Arbeiten nicht erfolgt und was Wissenschaftlichkeit gerade nicht ist. Mit pseudowissenschaftlicher Wortwahl bekämpft er die angeblich geforderte Verwissenschaftlichung des Polizeiberufes, wobei er nach einem sehr einfachen Denk- und Argumentationsschema vorgeht. „Wissenschaftler streben nach Perspektiverweiterung, der normale Berufstätige gibt sich mit Praxisbewältigung zufrieden“⁷ – wer meint, dies sei abwertend gegenüber Praktikern gemeint, weil es so klingt, der irrt: Die Praxisbewältigung ist das höchste Ziel, Perspektiverweiterung dabei offensichtlich eher schädlich. Merkt dieser Autor eigentlich nicht, dass er damit sich und anderen Polizeipraktikern ein unnötiges und ungerechtfertigtes Armutszertifikat ausstellt? Welcher Polizeibeamte strebt denn nicht nach einer Perspektiverweiterung, und wer gibt sich wirklich mit der Praxisbewältigung zufrieden und will diese Bewältigung nicht verbessern? Ebenso zweifelhaft wie falsch ist auch die Aussage, wonach der Wissenschaftler sich auf die Analyse, der Polizeiführer auf den Entschluss konzentriert⁸. Kann es denn Entschlüsse ohne Analysen geben? Von „Vordenkern der deutschen Polizeien“ ist in diesem Beitrag die Rede, von „meinungsbildenden Gruppierungen“, die „zusätzlich (oder ist hier gemeint: zusätzlichen, TF) Unfrieden in die deutsche Polizeilandschaft“ tragen wollen; von einer „Flut vorverurteilender und ideologiegesteuerter Veröffentlichungen einer sich selbst so bezeichnenden kritischen Polizeiforschung“, ohne dass auch nur eine dieser Veröffentlichungen genannt wird. Für den Autor „mehren sich Stimmen“, ohne dass er auch nur andeutet, wo diese „Stimmen“ herkommen und wer diese „Vordenker“ sind. Er baut ein potemkinsches

⁴ Wobei Tüftler und Erfinder wenigstens daran gemessen werden können, ob ihre Erfindung funktioniert oder sich verkauft.

⁵ Bernd Walter, Humboldt und die deutsche Polizei. In: Kriminalistik 11, 2001, S. 715 ff.

⁶ Von ihm stammt z.B. das im Zusammenhang mit Polizeiführung gebrauchte Zitat des „Management by Jeans – an allen entscheidenden Stellen sitzen Nieten“, das mir vor einigen Jahren einmal reichlich Ärger eingebracht hatte, weil ich ihn damit zitiert hatte um aufzuzeigen, wie die Thematik der Polizeiführung in der Polizei selbst diskutiert wird.

⁷ Walter aaO., S. 715

⁸ aaO., S. 718

Dorf nach dem nächsten auf, das er dann mit viel Pseudoargumenten und Polemik glaubt zerstören zu müssen. So befinde sich die deutsche Polizei in einer „singulären Situation“, und daher sei es „wenig erhellend“, die „Ergebnisse der ausländischen Polizeiforschung zu rezipieren“⁹. Leider verschweigt uns dieser Autor, was diese „singuläre Situation“ ausmacht, und entsprechend versucht er gar nicht erst, diese Polizeiforschung zur Kenntnis zu nehmen. Würde er dies tun, so müsste er feststellen, dass viele, wenn nicht sogar alle seiner Bedenken überflüssig sind. Entsprechend kommt er zu dem Ergebnis, dass sich die deutschen Polizeien um ihre Feinde nicht zu kümmern brauche, da sie eine Unmenge von Freunden habe, „die allesamt das Welterklärungsmonopol gepachtet haben“. Ganz in Gegensatz zu dieser Argumentation steht dann plötzlich und unvermittelt doch die Forderung nach einer „eigenen Polizeiwissenschaft“, für die die deutsche Polizei bereits jetzt „in Lehre, Ausbildung und Praxis ganz hervorragendes Personal“ besitze. Dabei stellt der Autor dann (offensichtlich unbewusst) die richtige Frage zur gesamten Problematik: „Warum gelingt es dem mannigfachen Sachverstand in der Polizei nicht, sich kritisch mit den bisher vorliegenden Forschungsergebnissen über die Polizei auseinander zusetzen und die Grundlagenforschung für eine eigenständige Polizeiverwaltungswissenschaft voranzutreiben!?“.

Recht hat er, wenn er feststellt, dass dann, wenn „grundlegende systematische Erkenntnisse vorliegen, ... eine Polizeiwissenschaft (als autonomes Wissenschaftsgebiet oder als Querschnittswissenschaft) diskutiert und weiterentwickelt werden“ kann – und muss, so sollte man hinzufügen. Dabei liegen diese Erkenntnisse durchaus vor, man muss sie nur zur Kenntnis nehmen. Die „babylonische Sprachverwirrung“, die „unter den Beteiligten“ herrsche (wer das sein soll, wird leider verschwiegen), dürfte daher, wenn sie tatsächlich existiert, vor allem durch solche Beiträge zustande kommen. Eine Polarisierung zwischen „kreativen“ Praktikern auf der einen und „tumben“ Wissenschaftlern auf der anderen Seite hilft wenig weiter.

Ein Beispiel soll den Unterschied zwischen wissenschaftlicher und alltagswissenschaftlicher Erfahrungsauswertung deutlich machen: Wenn Polizeipraktiker oder Politiker (oder beide in trauter Zweisamkeit) einige Zeit nach der Einführung der neuen Polizeistrategie XYZ (hier können relativ beliebige taktische, strategische, kriminalpolitische oder sonstige „Strategien“ eingesetzt werden) den Erfolg dieser Strategie ausrufen und dazu möglicherweise auch noch Zahlen anführen, die aus der Polizeilichen Kriminalstatistik stammen, dann ist dies im günstigsten Fall blauäugig, im schlimmsten Fall bewusste Irreführung. Jeder aufgeklärte und gebildete Polizeipraktiker und Politiker weiß um die Unwägbarkeiten der PKS, er weiß, wie zufällig die daraus entnommenen Zahlen und Trends sind oder zumindest sein können. Richtig ist zwar der in diesem Zusammenhang oft gehörte Einwand, ein Wissenschaftler würde mit viel zu

⁹ aaO., S. 719

viel „Wenn und Aber“ arbeiten und sich möglicherweise weigern, die von der Politik oder der Polizeipraxis gewünschte oder geforderte „eindeutige“ Aussage zu treffen. Aber wäre dies nicht ehrlicher und auch seriöser als manche mit viel Überzeugung, aber wenig Fundierung vorgetragenen „Ergebnisse aus der Praxis“? Warum scheuen sich viele Polizeibehörden, strategische oder kriminaltaktische Änderungen von Außenstehenden, von objektiven Dritten, begleiten, evaluieren und bewerten zu lassen¹⁰? Bei uns in Deutschland ist diese Scheu vielleicht deshalb weit verbreitet, weil wir es nicht gewohnt sind, unsere Arbeit auf den objektiven Prüfstand der Wissenschaft zu stellen – ganz im Gegensatz zu den USA, England oder den Niederlanden, wo entsprechende staatliche und nicht-staatliche Einrichtungen tätig sind und kaum eine Veränderung der Polizeipraxis nicht ausführlich dokumentiert und evaluiert wird¹¹. Möglicherweise aber auch deshalb, weil wir ein eklatantes Defizit im Bereich der (wissenschaftlichen) Kriminologie und ihrer Bereitschaft, polizeiliches Handeln (kritisch) zu unterstützen und zu begleiten, haben. Wer dieses Defizit zu vertreten hat, soll an dieser Stelle nicht ausführlicher thematisiert werden¹². Richtig ist, dass selbst dort, wo die Polizeipraxis nach wissenschaftlicher (kriminologischer) Begleitung nachsucht, diese nicht immer in angemessener Form (d.h. zeitnah und problemorientiert) gewährt wird – auch deshalb, weil die deutsche Kriminologie Polizeiforschung nach wie vor nicht gewohnt ist, auch wenn sie zunehmend ihr Interesse findet.

4. Technische oder sozialwissenschaftliche Polizeiforschung?

Die Zweiteilung in technische und sozialwissenschaftliche Polizeiforschung, die jahrzehntelang faktisch existierte, auch wenn sie kaum thematisiert wurde, kann durchaus als überholt bezeichnet werden¹³. Die Frage ist allerdings, ob tatsächlich Hoffnung besteht, dass die Polizeipraxis (im Bundeskriminalamt, in den Landeskriminalämtern oder auch „darunter“) oder die Polizeiwissenschaft (in den Polizeihochschulen und den polizeilichen Forschungseinrichtungen in Wiesbaden, München und Hamburg) diese Erkenntnis tatsächlich umsetzt. Wer beispielsweise den für einen Außenstehenden

¹⁰ Zur Messung und Evaluation polizeilicher Maßnahmen vgl. den Band von Jürgen Stock und Heinz Büchler (Hrsg.), Erfassung und Bewertung von Konzepten repressiver Kriminalitätskontrolle, Aschersleben 2000, Ascherslebener Polizeiwissenschaftliche Schriften, Bd. 1 und darin meinen Beitrag: Kriminologische Regionalanalyse und Lagebilder als Datenbasis polizeilicher Bekämpfungskonzepte (S. 43-54) m.w.N. zum Thema „Evaluation“ und Messung von polizeilichen Maßnahmen.; s.a. Thomas Feltes, Polizeiliche Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung. Oder: Wie man Polizeiarbeit „messen“ kann. In: Kriminalistik 10, 2000, S. 661-665.

¹¹ Man denke hier nur an die inzwischen mehr als 10 Jahre dauernde wissenschaftliche Begleitung des Community Policing Projektes in Chicago durch Wesley Skogan u.a. ; s. Community Policing in Chicago, Year Four: An Interim Report. November 1997; sowie Wesley G. Skogan, Susan M. Hartnett, Community Policing, Chicago Style, New York, Oxford 1997. Dass nicht alle neuen Polizeistrategien in den USA so solide und objektiv beobachtet und begleitet werden, haben wir aber in der ersten Zeit nach dem Beginn des „New Yorker Modells“ erleben müssen. Inzwischen ist aber auch dieses Manko behoben worden; zum Phänomen insgesamt vgl. Thomas Feltes, Das Zero-Tolerance-Konzept: Gartenzwerge aus New York. Oder: Was fangen wir mit der amerikanischen Polizeistrategie an? In: Kriminalistik 2001, S. 85-89

¹² Vgl. dazu Thomas Feltes: Deutsche Kriminologie – Quo Vadis? In: Goltdammer's Archiv für Strafrecht 4, 147, 2000, S.161-165

¹³ so Ahlf (s. FN...) S. 618

nicht nachvollziehbaren Streit verfolgt, ob „Täter-Profiling“ von Kriminalisten bzw. Kriminaltechnikern oder Polizeipsychologen betrieben werden sollte, der fragt sich, warum hier nicht längst disziplinübergreifend gearbeitet und argumentiert wird. Sieht man sich die Lehrpläne an Polizeischulen oder Polizeihochschulen an¹⁴, dann muss man erkennen, dass sowohl Inhalte wie Fachbereichs- oder Fachgruppenzuordnungen des Lehrpersonals dieser so naheliegenden Einsicht des fachübergreifenden Ansatzes zuwiderlaufen – von wenigen, verdienstvollen Ausnahmen in einigen Bundesländern einmal abgesehen. Dabei kann natürlich nicht als fächerübergreifend angesehen werden, wenn ein Polizeibeamter Rechtsfächer oder andere, nicht-polizeiliche Inhalte eigenverantwortlich vermittelt. Ebenso ist es nicht fächerübergreifend, wenn unter einem gemeinsamen Etikett verschiedene Disziplinen ihre Inhalte nebeneinander stellen, ohne sie miteinander zu verknüpfen und gegeneinander abzuwägen. Hoffnung auf Besserung und Einsicht müssten wir eigentlich haben, denn der Bürger dürfte wenig Verständnis dafür aufbringen, wenn in der Polizeipraxis durch Spartendenken die Aufklärung von Straftaten, die Überführung von Tätern oder gar die Verhinderung weiterer Straftaten behindert wird. Genauso wenig Verständnis sollten die für die Polizeiausbildung Verantwortlichen auch dafür haben, wenn nach wie vor verschiedene „Sparten“ in der Polizeiausbildung oder im Polizeistudium nebeneinander statt miteinander zu Werke gehen.

5. Gesetze vollziehen oder Probleme kreativ lösen? Polizeiforschung als Integrationsfaktor

Auch aus anderen Gründen ist Polizeiforschung ohne Polizeiwissenschaft weder sinnvoll noch seriös möglich: Wenn das, was bis heute in der Polizei praktiziert wird, „ein vollzugspolizeiliches Denken im Ordnungsgefüge des Rechtsstaates, ein gesetzesorientiertes und damit eher attentatives Systemdenken (ist), das strikt normorientiert ist“ und ein „politisches Vorverständnis für die Methoden polizeilicher Rechtsfindung (...) – obwohl sicher vorhanden - kaum diskutiert und der Polizei mehr oder weniger abgesprochen (wurde), da sie nur Gesetze/ Entscheidungen anderer Organe zu vollziehen habe (Vollzugspolizei)“¹⁵, dann ist eine Revision oder zumindest eine gründliche Diskussion dieser Feststellung notwendig. Dabei wird man auch zu thematisieren haben, ob es wirklich als problematisch anzusehen ist, wenn die Polizei „strikt normorientiert“ ist. Denn daran, dass die Polizei „Gesetze ... zu vollziehen“ hat, ist wenig Verwerfliches. Wenn man davon aus geht, dass die Bürgerrechte „im Leistungsstaat und insbesondere im modernen Staat der Infrastrukturverwaltung zunehmend ihre Wirksamkeit verloren“ haben, weil „die Gefährdungen von Freiheit und Eigentum ... heute nicht mehr im Wesentlichen vom Staat/der Polizei, sondern vielmehr von den Mitbürgern aus(gehen)“, dann kann zwar der ersten Feststellung

¹⁴ Eine Übersicht über die Polizeihochschulen findet sich unter www.polizeihochschulen.de; auf einzelnen Websites der Hochschulen, die dort verlinkt sind, sind auch die Lehrpläne einzusehen.

¹⁵ So Ahlf aaO. S. 620

gern aus(gehen)“, dann kann zwar der ersten Feststellung angesichts der „Schily-Kataloge I und II“ durchaus zugestimmt werden, auch wenn dies von Ahlf so nicht gemeint gewesen sein kann. Die zweite Feststellung bedarf jedoch der Nachfrage. War es tatsächlich so, dass die Normorientierung der Polizei geschaffen wurden, um Gefährdungen, die vom Staat ausgingen, entgegen zu treten? Und selbst wenn dies so war: Gibt es nicht auch und gerade heutzutage viele gute Gründe für eine solche Normorientierung, auch wenn die Mehrzahl der „Gefährdungen“ von „Mitbürgern“ ausgehen? Zum einen ist es nach wie vor nicht auszuschließen, dass auch heute Gefährdungen (z.B. der bürgerlichen Freiheiten) vom Staat und nicht (nur) von den Bürgern ausgehen können (die jüngsten Entwicklungen in der Gesetzgebung in den USA nach dem 11.9.2001 belegen dies überdeutlich). Zum anderen sind gerade die Verfolgung von Normverletzungen von Bürgern ganz besonders an die Normtreue der Strafverfolgungsbehörden gebunden. Wie schädlich Normverstöße von Behörden für das Rechtsempfinden und die Rechtstreue der Bürger sind, zeigen Korruptionsaffären und polizeiliches Fehlverhalten immer wieder: Hier legt der Bürger (übrigens zu Recht) einen wesentlich strengeren Maßstab an als bei seinem eigenen Verhalten oder dem Verhalten anderer, nicht „staatstragender“ Personen. Wenn das polizeiliche Systemdenken durch ein „topisches Denken, also ... ein neues Problemdenken“ ergänzt (immerhin nicht ersetzt) werden soll und an die Stelle der Norm das zu lösende Problem treten soll („Nicht mehr ausschließlich der Vollzug von Gesetzen, sondern das Organisieren und Managen von kriminalpräventiven Konzepten ... rückt zunehmend in den Mittelpunkt der polizeilichen Aktivitäten“¹⁶), dann bestehen hier doch nicht unerhebliche rechtsstaatliche Bedenken, ob diese Handlungsfreiheit so noch vom Grundgesetz gedeckt ist. Sicherlich soll der Polizeibeamte befähigt werden „unterschiedliche Interessen gegeneinander fair abzuwägen und ... polizeiliche Interessen dialogisch zu vertreten“. Nur: Wird diese Interessenabwägung nicht bereits durch die Gesetze geleistet? Hat unsere Verfassung nicht eindeutig vorgegeben, wie mit Bürgerrechten und Freiheitsrechten umzugehen ist und welche „Rangordnung“ sich hier ergibt, wenn „abgewogen“ werden muss? Welche andere Form von „Fairness“ kann der Polizeibeamte bei der Interessenabwägung berücksichtigen als die, die das Grundgesetz vorgibt? Richtig ist sicherlich, dass Polizistinnen und Polizisten diese Abwägung in der Praxis realisieren müssen und dass Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte heutzutage flexibler, kreativer und auch autonomer handeln müssen und sollen als früher. Aber gerade vor diesem Hintergrund der größeren Autonomie ist die strikte Bindung an Recht und Gesetz unabdingbar. Dies sieht Ahlf sicherlich genauso, nur hätte ein Hinweis auf diese Bindung bei der von ihm geforderten „neuen Polizeikultur“ durchaus besondere Erwähnung verdient gehabt: Gerade diese Kultur bringt durchaus Fallstricke und Hürden mit sich, mit der eine Polizei alter Prägung erhebliche Schwierigkeiten haben kann

¹⁶ Ahlf aaO., S. 620

und auch hat, wie die Erfahrung zeigt. Wenn ein neuer Typ von Polizeibeamtin oder Polizeibeamter seine „Rechts- und Handlungssicherheit“ nicht mehr ausschließlich aus dem Gesetz, sondern zunehmend aus der „herrschenden Meinung sowie der kompetenten Beherrschung moderner Managementverfahren und der Fähigkeit, Konzeptionen zu vertreten und umzusetzen“ erlangen soll, so sind hier doch Bedenken angebracht, auch (oder gerade weil) den von Ahlf geforderten Konsequenzen für polizeiinterne Strukturen durchaus zugestimmt werden kann. Wie schnell sich die „herrschende Meinung“ ändern und in durchaus verfassungsproblematische (um das Wort „gefährdende“ zu vermeiden) Bereiche abdriften kann, zeigen die jüngsten Entwicklungen im Inland (Hamburg) und im Ausland (USA). Und niemand wird allen Ernstes vertreten können, dass die Polizei die (inzwischen wieder) vorherrschende öffentliche Meinung zur Einführung und Vollstreckung der Todesstrafe gegen „Terroristen und Kinderschänder“ vertritt, nachvollzieht oder möglicherweise sogar umsetzt und gar vorab vollstreckt¹⁷.

In der Polizei hat sich das Konfliktverständnis in den letzten Jahren verändert. Deeskalation, Kommunikation, Vermittlung und Bürgernähe lauten die Stichworte, die deutlich machen, dass sich Polizei auch und gerade dann, wenn sie repressiv tätig wird, dem Bürger vermitteln will, mit ihm und nicht gegen ihn agieren will. Dies bedeutet aber nicht, dass sie sich von Mehrheitsinteressen abhängig machen oder steuern lassen darf. Die Polizei ist auf der anderen Seite aber auch keine moralische Institution, die über gut und böse, glücklich und unglücklich wacht (oder dazu verhilft), sondern dazu bestimmt ist, die rechtliche Verfasstheit einer Gesellschaft, ihre Rechtsordnung zu bewahren. Wachte die Polizei unmittelbar nach ihrer „Erfindung“ im 16. Jahrhundert noch über Sittlichkeit und Moral, Kleiderordnungen und Gewerbeausübung, so wird ihr spätestens mit dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 ausschließlich die Aufgabe der Gefahrenabwehr übertragen – allerdings mit dem kleinen, neuerdings wieder vermehrt genutzten Schlupfloch der „öffentlichen Ordnung“, die sie zu erhalten

¹⁷ In diesem Zusammenhang ist im Übrigen auch eine kleine Korrektur an Ahlf's Feststellungen zur kriminalpolitischen Lage notwendig: Eine „erkennbare Kursänderung der neuen Kriminalpolitik in Richtung präventive Kriminalpolitik“, die von ihm ausdrücklich begrüßt wird (S. 621), kann trotz der Einrichtung des Deutschen Forums für Kriminalprävention (oder vielleicht auch gerade wegen der Probleme, die sich dabei gezeigt haben oder die man sich dabei gegenseitig gemacht hat) nicht gesehen werden – und zwar nicht vor dem 11. September 2001 und noch viel weniger danach. Zwar mag die Entwicklung der letzten Monate in dieser Form nicht vorherzusehen gewesen sein. Sie macht aber deutlich, wie brüchig das ist, was als „Kriminalpolitik“ gehandelt wird, wie abhängig von momentanen Entwicklungen und wie wenig konzeptionell und strukturell betrieben diese Kriminalpolitik ist. Was wiederum verdeutlicht, wie wichtig die beständige und nachhaltige Bezugnahme auf die Grundprinzipien unserer Verfassung ist – auch und gerade für die Polizei, die ihre Tätigkeit nicht von momentanen kriminalpolitischen Tendenzen abhängig machen darf, auch wenn dies manchmal verlockend ist und zunehmend auch von der Politik mit Finanzmitteln versüßt wird. Sicherlich entbindet die vordergründig repressive Funktion die Polizei nicht von der Verpflichtung, Prävention vor Repression zu setzen, wie dies in anderen Bereichen wie z.B. dem staatlichen Gesundheitswesen längst Praxis und anerkannt ist. Polizei ist sogar verpflichtet, ggf. auch gegen die herrschende lokale oder überregionale Politik aufzubegehren, wenn sie der Auffassung ist, dass Fehler gemacht werden, die sie (die Polizei) dann ausbügeln muss: Wenn z.B. die tatsächlichen Ursachen für Kriminalitätsentwicklungen nicht erkannt werden oder Veränderungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit auf Defizite im politischen Bereich zurückzuführen sind.

hat. Und dass „Ordnung“ und „Unordnung“ keine objektiven, sondern subjektiv interpretierbare Begriffe sind, ist spätestens offensichtlich, seit Versuche unternommen wurden, die Polizei gegen Fäkalien hinterlassende Hunde bzw. ihre Halter und den Geschäftsverkehr behindernde Obdachlose einzusetzen. Nicht unbedingt bei diesen Einsätzen, schon eher z.B. bei Demonstrationen gerät die Polizei oftmals zwischen gesellschaftliche Fronten, und nicht wenige Polizeibeamte beklagen sich immer wieder, dass politische oder gesellschaftliche Konflikte auf ihrem Rücken ausgetragen werden und sie als repressiver Arm des Staates eingesetzt und von den Bürgern wahrgenommen werden. Eine Polizei, die nicht wirklich mit beiden Beinen auf dem Boden der Gesetze steht, gerät noch stärker in diese Gefahr. Polizeibeamte werden in ihrem Alltag nicht gerade mit der Schokoladenseite unserer Gesellschaft konfrontiert. Ihr Beruf kann bei ihnen den Eindruck erwecken, die Welt bestünde nur aus Unordnung, Benachteiligung und Kriminalität. Sie laufen so Gefahr, in zwei unterschiedlichen Welten zu leben: der Welt des beruflichen Alltags und der Welt des Privaten. Die Komplexität des Alltags birgt die Gefahr, dass die überlebensnotwendige Reduktion dieser Komplexität in der Flucht in einfache Lösungen, einfache Weltbilder, einfache Konstruktionen gesehen wird – und damit besteht für die Betroffenen die Gefahr, anfällig zu werden für einfache, monolithische Gesellschaftsbilder, für ein – manchmal, z.B. auch bei Drogenkontrollen, im wahrsten Sinne des Wortes – Schwarz-Weiss-Denken im Polizeiverfolgungsalltag. Die Politiker, die leider zu oft meinen, in vordergründig klaren Kategorien argumentieren zu müssen, laufen dabei Gefahr, dass ihre Aussagen für „bare Münze“ genommen und mit gesetzlichen Vorgaben verwechselt werden. Eine objektive, rational begründete und begründende (Polizei-)Wissenschaft könnte hier eine verlässlichere Basis für polizeiliches Handeln darstellen als die oftmals (partei-)politisch gefärbte Meinung von Politikern.

6. Polizeiwissenschaft bringt Polizeikultur

Die Polizei wird oft als Handlanger der Politik begriffen. Sie wird ihr quasi überlassen, und die Polizei übernimmt (manchmal zu eifrig) solche Erwartung und gibt den gefügigen Büttel der Herrschenden. Insofern ist sicherlich mehr Eigenständigkeit und Selbstbewusstsein in der bzw. für die Polizei und eine neue Polizeikultur¹⁸ zu fordern. Man muss Abschied nehmen von einem Verständnis von Polizei, das nicht mehr zur aufgeklärten Demokratie des 21. Jahrhunderts passt, wobei sich zumeist still, aber bestimmt, bei der Polizei eine Entwicklung, eine Demokratisierung ereignet hat, die in diese Richtung geht, aber leider nur sehr zaghaft wahrgenommen wird. Polizeibeamte stellen sich zwar (mit Ausnahme von gewerkschaftlichen Besoldungsdemonstrationen) nicht öffentlich quer und revoltieren. Aber sie wollen keine tumben Befehlsempfänger

¹⁸ zum Begriff vgl. Kube, E., Polizeitheorie und Polizeikultur. In: Geschichtliche Rechtswissenschaft, hrsg. von G. Köbler, M. Heinze, J. Schapp, 1990, S.313ff.

mehr sein, und dort, wo sie als solche behandelt werden, rebellieren sie mehr oder weniger laut und öffentlich (soweit es das Dienstrecht zulässt) oder flüchten, wenn es keine andere Lösung gibt, in innere Kündigung oder Zynismus. Polizei als Idee wie als Institution hat einerseits (ähnlich dem Strafrecht) eine „ultima ratio“-Funktion, d.h. sie ist „last resort“, die letzte Zuflucht, wenn Dinge aus dem Ruder zu laufen drohen. Andererseits darf sie sich nicht auf diese Funktion beschränken lassen und zum Handlanger von politischen Alltagsentscheidungen verkommen. Eine aufgeklärte und demokratische Polizei übernimmt die Verantwortung, die ihr von der Gesellschaft übertragen worden ist und mischt sich ein – auch und gerade wenn dies manchen Politikern nicht passen mag, immer aber auf dem Boden unserer Verfassung.

7. Aber Vorsicht: Wenn nicht bald Konsequenzen gezogen werden, kann es zu spät sein!

Polizeiforschung und Polizeiwissenschaft müssen vorangetrieben und mit der Polizeiausbildung verknüpft werden, wenn die Funktionen und Aufgaben, die der Polizei vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen zuwachsen, angemessen wahrgenommen werden sollen. Die Ausbildung muss dazu bestimmte Kriterien erfüllen, die in Empfehlungen des Wissenschaftsrates von 1996 und 10 Thesen zur Hochschulentwicklung dargestellt und Anfang 2002 von diesem Gremium bekräftigt wurden. Dabei wird (für die Verhältnisse des Wissenschaftsrates) jetzt massive und deutliche Kritik an der Entwicklung der Fachhochschulen für die öffentliche Verwaltung geübt. Die Entwicklung der letzten Jahre sei „enttäuschend“, so dieses für die deutsche Hochschullandschaft bedeutende Gremium¹⁹. Die Verwaltungsfachhochschulen (zu denen auch die Polizeihochschulen gehören) würden nach wie vor als „nachgeordnete Behörde“ gesehen, was einer Hochschulqualität diametral entgegenstehe. Entsprechend fordert der Wissenschaftsrat die Überführung der internen Verwaltungsfachhochschulen in den allgemeinen Fachhochschulbereich, und er benennt dabei ausdrücklich auch die Polizeifachhochschulen und die noch zu gründende Deutsche Polizeihochschule in Münster. Monofachliche Hochschulen erfüllen nicht die Voraussetzungen, die an eine qualifizierte Ausbildung zu stellen sind. Der Wissenschaftsrat macht bei dieser Gelegenheit auch deutlich, wo die Polizeihochschulen landen, wenn sie diese Entwicklung nicht rechtzeitig erkennen: Im Abseits. Wenn, wie zu erwarten sein dürfte, die typisch deutsche „Staatsprüfung“ ebenso wie die erst²⁰ von Kaiser Wilhelm eingeführte Diplomprüfung abgeschafft und durch europaweit anerkannte Bachelor- und Masterabschlüsse ersetzt wird, dann gibt es für die Polizeihochschulen nur die Wahl zwischen Offensive und Rückzug, zwischen Öffnung nach außen oder Kasernierung als interne Akademie. Als möglicher Kompromiss mag da die baden-württembergische Berufs-

¹⁹ Vgl. www.wissenschaftsrat.de

²⁰ Zuvor gab es auch in Deutschland die im Ausland vorherrschenden Magister-Abschlüsse bzw. Promotionen.

akademie als dualer Studiengang in Frage kommen, die von Wissenschaftsrat und Hochschulrektorenkonferenz inzwischen anerkannt wird. Voraussetzung dafür wäre aber eine Verbesserung der Integration von Theorien und Praxis und eine klare Verantwortlichkeit der Hochschule auch für die praktischen Elemente des Studiums. Beides ist derzeit in den meisten Bundesländern nicht der Fall. Spätestens dann, wenn sich alle Hochschulen einem Akkreditierungs- bzw. Anerkennungsverfahren unterziehen müssen, wird dann die letzte Stunde für solche internen Lösungen geschlagen haben, die bislang vor allem deshalb geduldet wurden, weil sie niemanden störten und damit für den Polizeibetrieb funktional waren (sie lieferten die formale Anerkennung der Ausbildung, manchmal auch ohne tatsächlich die inhaltliche Qualität zu liefern)²¹.

Ein weiterer Aspekt wird ebenfalls zwar nicht nur, aber auch bei der Polizei für Zündstoff sorgen: Der angestrebte gleichberechtigte Zugang mit Fachhochschul- oder Universitätsabschluss zum höheren Dienst. Beide Abschlüsse sollen zukünftig im öffentlichen Dienst für alle Laufbahnen qualifizieren. Ob die Polizei dies mit eigenen restriktiven Reglementierungen umgehen kann, wird man abwarten müssen. Dass sie dies nicht sollte, steht eigentlich schon jetzt fest. Denn je mehr sich die Polizeiausbildung insgesamt von Gesamtbildungssystem abkoppelt, um so eher besteht die Gefahr, dass man sie nicht mehr ernst- oder vielleicht sogar nicht mehr wahrnimmt.

²¹ Der Abschluss an einer Polizeihochschule wird in keinem anderen Berufsfeld anerkannt.