

Thomas Feltes

Polizeiphilosophie und bürgernahe Polizeiarbeit

Vortrag anlässlich des „Dies Academicus III“ der Polizeihochschulen von Bosnien-Herzegowina am 22. Juni 2002 in Jahorina/Sarajevo

„Wer stark genug ist, alle zu schützen, ist auch stark genug, alle zu unterdrücken.“

Thomas Hobbes

Dieses Zitat von Thomas Hobbes zielt auf den Staat, auf das **staatliche Gewaltmonopol**, das dem Schutze alle dienen soll. Man kann das Zitat aber, so meine ich, ohne den Grundgedanken von Hobbes zu verfälschen, auch auf **die Polizei** beziehen, deren Aufgabe es ist, das staatlichen Gewaltmonopols zu bewahren und durchzusetzen.

Dabei wird das Problem deutlich, vor das die Polizei als Institution, aber auch jeder einzelne Polizeibeamte als Person gestellt ist: Um stark genug zu sein, uns alle wirksam zu **schützen**, muss die Polizei so stark sein, dass sie uns auch alle **unterdrücken** kann. Dass dies nicht nur theoretische Überlegungen sind, zeigten und zeigen uns Erfahrungen weltweit leider immer wieder.

Die Frage ist: **Wenn** die Feststellung von Thomas Hobbes richtig ist, wie kann man dann gewährleisten, dass eine starke Polizei mit Lizenz zur Gewaltanwendung einen möglichst großen **Handlungsspielraum** bekommt, den sie ohne Zweifel bei der gegenwärtigen Verfasstheit unserer Gesellschaft braucht, ohne gleichzeitig einen ebenso großen **Willkürspielraum** zu haben?

Neben diesem staatsrechtlichen Dilemma, in dem sich die Polizei bewegt, gibt es ein weiteres, gesellschaftstheoretisches Problem, das die Polizei in diesem Kontext betrifft: Der Soziologe **Zygmunt Bauman** hat 1998 Unsicherheit als hohen Preis der Freiheit bezeichnet. Sowohl Freiheit ohne Sicherheit, so sagte er, als auch Sicherheit ohne Freiheit verdammen dazu, unglücklich zu werden^[1]. Obwohl es für diese Annahme mangels eindeutiger Modelle keine empirischen Belege gibt, spricht doch vieles dafür, dass der gesunde Mittelweg zwischen Sicherheit und Freiheit einerseits notwendig, andererseits nicht so einfach zu finden ist.

Amerikaner, die in sog. „Gated Communities“ dort einziehen und durch Privatpolizei gesichert hinter Mauern leben, beklagen schon nach wenigen Monaten ihre „Unfreiheit“ und Langeweile; ehemalige DDR-Bürger, die seit der Maueröffnung 1989 in objektiver „Freiheit“ leben, beklagen sich über die subjektiven, aber auch objektiven Unsicherheiten, mit denen sie nun konfrontiert sind.

Liegt also die Wahrheit in der Mitte und man braucht „nur“ den goldenen Mittelweg zwischen Freiheit und Sicherheit zu finden? „**In der aller größten Not bringt der Mittelweg den Tod**“ sagt ein alter Sponti-Spruch. Zudem kann

es DEN goldenen Mittelweg sicher nicht geben, er wird vielmehr immer wieder neu gefunden werden müssen. Wenn wir uns den Zwiespalt zwischen Sicherheit und Freiheit genauer ansehen, dann werden wir zudem feststellen, dass dieser Mittelweg ständig neu definiert werden muss. Es gibt keine allgemeingültige Formel dafür, wie viel Unsicherheit eine Gesellschaft ertragen, wie viel Unfreiheit individuell zumutbar ist. In „gesunden“ Gesellschaften findet dies in einem offenen und demokratischen Aushandlungsprozess statt, in dem auch Rücksicht genommen wird z.B. auf Randgruppen oder Minderheiten. In diesem Aushandlungsprozess spielt nun die Polizei eine nicht unerhebliche Rolle: Tagtäglich wird sie mit Situationen konfrontiert, wo die Freiheit des einen die Sicherheit des anderen tangiert oder gefährdet und wo sie oft unmittelbar und ohne Verzug handeln muss.

Dies unterscheidet übrigens die Polizei von anderen staatlichen Institutionen: Sie muss oftmals ohne Verzug handeln und soll dabei immer die richtigen Entscheidungen treffen. Richter und Staatsanwälte hingegen können einen Fall in Ruhe von allen Seiten betrachten und ihre Entscheidung abwägen. Zusätzlich hat die Polizei eine Art Allgemeinzuständigkeit für alle Unordentlichkeiten des Alltags: Sie wird immer dann gerufen, wenn andere Einrichtungen nicht verfügbar sind, sich für nicht zuständig. Und sie wird dabei in viele Aushandlungskonflikte verwickelt, die vielfach nicht unbedingt einen strafrechtlichen Bezug haben.

Während es früher und noch heute in manchen ländlichen Gebieten die individuelle gegenseitige Abhängigkeit ermöglichte, bei Konflikten auf formelle Verfahren und externe Schlichter zu verzichten, wird mit zunehmender Anonymität und rückläufiger Intensität der persönlichen Beziehungen in der Gesellschaft der Rückgriff auf Normen und formelle Konfliktlösungen verstärkt: Konfliktlösung wird professionalisiert. Dies hat durchaus auch positive Aspekte, entlässt aber den Einzelnen immer mehr aus der Verantwortung für das Gemeinsame. Die Profis der Polizei und Justiz stehen zur Verfügung, also setzt man sie auch ein.

Nur eine Nebenbemerkung: Diese Entwicklung auf der Ebene der „einfachen“ Mitglieder der Gesellschaft steht eine diametral entgegengesetzte Entwicklung auf der Ebene der „Führungseliten“ in der Gesellschaft gegenüber: Dort nehmen die durch politische und finanzielle Verbindungen geschaffenen Abhängigkeiten zu und dort werden Konflikte fast immer informell gelöst (Bsp.: Spendenskandale in Deutschland; Vermischung von Politik und Wirtschaft).

Mit zunehmender Komplexität einer Gesellschaft verstärkt sich somit auf der „unteren“ Ebene der Gesellschaft die Formalisierung der Streitbeilegung. Hinzu kommt, daß die professionalisierten Instanzen der Konfliktregelung Konflikte an sich ziehen, sie den Betroffenen "stehlen", wie der norwegische Kriminologie **Nils Christie** dies formuliert hat.

Konflikte fördern aber die Kommunikation, sie "vergesellschaften", wie Sir **Ralf Dahrendorf** dies einmal formulierte. Gesellschaftliche Normen, formelle wie informelle, werden im Verlauf einer solchen Konfliktbewältigung bewußt gemacht und damit verstärkt. Nun besitzen Konflikte durchaus auch negative und nicht nur positive Elemente. Aber Konflikte sind notwendig und man kann den

demokratischen Zustand einer Gesellschaft daran festmachen kann, wie man mit Konflikten umgeht und wieviel Konflikte man ertragen kann.

Auch in der Polizei hat sich das Konfliktverständnis in den letzten Jahren verändert. Deeskalation, Kommunikation, Vermittlung und Bürgernähe lauten die Stichworte, die deutlich machen, dass Polizei auch und gerade dann, wenn sie repressiv tätig wird, sich dem Bürger vermitteln will, mit ihm und nicht gegen ihn agieren will.

Die Polizei gerät bei ihrer Arbeit oftmals zwischen gesellschaftliche Fronten, und nicht wenige Polizeibeamte beklagen sich immer wieder, dass politische oder gesellschaftliche Konflikte auf ihrem Rücken ausgetragen werden. Sie haben das Gefühl, als repressiver Arm des Staates eingesetzt und von den Bürgern auch so wahrgenommen zu werden.

Dabei 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. Die Polizei ist sogar verpflichtet, dies zu tun, ggf. auch gegen die herrschende lokale oder überregionale Politik. Die Polizei ist auch verpflichtet, konfliktminimierende und deeskalierend in einer Gesellschaft zu wirken. Dazu hat sie einen eigenen, politisch unabhängigen Auftrag.

Polizei als Idee wie als Institution hat damit 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. Dies setzt aber eine Polizei voraus, die optimal ausgebildet ist – und zwar sowohl fachlich, als auch ideologisch, d.h. in bezug auf ihre Denkweise und auf ihr Selbstbild.

Die Polizeiausbildung ist in den letzten Jahren europaweit reformiert, man kann fast sagen revolutioniert worden. In Verbindung mit der Einführung eines neuen Verwaltungsverständnisses haben Begriffe wie Kundenorientierung, Selbstverantwortung und Delegation Einzug gehalten – oftmals ohne dass man sich der theoretischen Hintergründe dabei bewusst war und manchmal auch, ohne dass die tatsächlich damit verbundenen Änderungen in der Philosophie von Polizeiarbeit wirklich erkannt und umgesetzt wurden. Bürgernähe ist kein Schlagwort, sondern Grundlage einer neuen Philosophie von Polizeiarbeit. Das Problem besteht allerdings unter anderen darin, dass sich dies zu einem Zeitpunkt ereignet, wo Europa vor einer der größten Herausforderung der Geschichte steht. Aber gerade diese Herausforderung macht es notwendig, die Strukturreform der Polizei nicht nur zu akzeptieren, sondern weiter aktiv voranzutreiben und zu gestalten. Nur eine „neue“ Polizei, die sich von einem militärischen Verständnis von Problemlösungen

verabschiedet und auf ein Miteinander statt Gegeneinander setzt, kann uns helfen, ein sicheres und freiheitliches Europa zu gestalten.

Ein weiterer Punkt, der polizeiliches Handeln in Europa zunehmend prägt: Die Ängste der Bürger wachsen, und empirischen Untersuchungen lassen den Schluss zu, dass hier eine Verlagerung von abstrakten und allgemeinen Lebensängsten in den konkreten Bereich der Verbrechensfurcht erfolgt. Viele Bürger sehen sowohl ihre individuelle, als auch die gesellschaftliche Zukunft als Bedrohung und nicht als Zufluchtsort oder gelobtes Land. Eine „**politische Ökonomie der Unsicherheit**“, wie **Pierre Bourdieu** dies bezeichnet, breitet sich aus, sie „quält das Bewußtsein und das Unterbewußtsein“^[iii]. Um aber bergauf in Richtung Europa zu klettern, muss man festen Boden unter den Füßen haben. Da der Grund aber immer wackeliger, unbefestigter, unzuverlässiger wird, verflüchtigt sich das Vertrauen – das Vertrauen in den Staat, in seine Organe, aber auch in andere Menschen^[iii].

Viele Menschen (auch Polizisten) ziehen sich zurück, kapseln sich ab, beklagen den wachsenden Egoismus, Nihilismus und Zynismus der Zeitgenossen – und rufen nach dem starken Staat, immer mehr Strafrecht und Überwachung und einer starken Polizei um die Probleme, die uns andere machen und die wir daher glauben konkret benennen zu können, zu bewältigen.

Wem die weltweite Ökonomie, die Machtkämpfe vor dem Hintergrund der organisierten Staatskriminalität, der Zerfall von Nationen und die Unsicherheiten in Bezug auf die eigene Zukunft zu komplex, zu wenig transparent und nicht beeinflussbar sind, der besinnt sich auf naheliegende Ängste und die „bekannten Verdächtigen“, die ihm frei Haus geliefert werden. Da wird dann schnell in Deutschland der Asylbewerber oder der schwarzafrikanische Drogenhändler und in anderen Ländern möglicherweise der Angehörige einer ethnischen Minderheit zum Sündenbock für nicht konkret definier- und daher auch nicht kontrollierbare Ängste.

Woher das Vertrauen in den starken Staat, in Strafe und Abschreckung kommt, will ich an dieser Stelle nur andeuten. Individuelle Verdrängung und Abgabe von Verantwortlichkeit spielen dabei sicher eine wichtige Rolle. Wozu dies führen kann, zeigt die deutsche Vergangenheit, die uns gegenwärtig wieder einzuholen droht, dies zeigt aber auch die aktuelle Situation in den USA: Im Moment sitzen dort mehr Menschen hinter Gittern als in Russland zu den schlimmsten „Gulag“-Zeiten, und nach dem 11. September hat man bis heute mehrere tausend Personen ohne richterlichen Beschluss und oft auch ohne anwaltliche Unterstützung eingesperrt.

-

Soziologen sagen uns, dass moderne Gesellschaften gekennzeichnet sind durch eine zunehmende Individualisierung von Lebensstilen, durch zunehmende und unterschiedlich betriebene Suche nach Lebenssinn, durch zunehmende Marginalisierung und Filtering-Down-Prozesse, durch

Kommunikationsverarmung und daraus resultierend geringere Interaktionsintensität, durch niedrigere Toleranzgrenzen und geringere Bereitschaft, Konflikt informell zu lösen, und schließlich durch eine zunehmende "Unwirtlichkeit der Städte" (Mitscherlich). Auf der anderen Seite mehren sich die Anzeichen dafür, dass der über Jahre, ja sogar Jahrhunderte entstandene Gesellschaftsvertrag immer mehr aufgekündigt wird, sich Machtverhältnisse immer mehr verhärten und ein arroganter Liberalismus verkündet wird. Der große französische Soziologe **Pierre Bourdieu** hat dies als die Wiederkehr des Sozialchauvinismus bezeichnet^[iv]. Aus dieser Entwicklung folgen Unsicherheit, Mißtrauen, Angst und verstärkte Isolierung.

Es ist Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte, dem entgegen zu wirken. Eine demokratische Polizei ist stark genug (und hier komme ich wieder auf mein Eingangszitat zurück), sich als Vermittler zwischen Freiheit und Sicherheit zu betätigen. Es ist Aufgabe der Gesellschaft, vor allem aber auch der Politiker, dieses Vertrauen der Polizei entgegen zu bringen aber auch mit dafür zu sorgen, dass die Bürger ihrer Polizei vertrauen können.

Die Rolle, die dabei die Auswahl und Ausbildung der Polizei spielt, kann dabei nicht hoch genug eingeschätzt werden. Eine demokratische Polizei muss eine bürgernahe Polizei sein – wie oben dargestellt aus staatstheoretischen und gesellschaftssoziologischen Gründen, aber auch aus Gründen der effektiven und effizienten Polizeiarbeit. Nur eine Polizei, die in unmittelbarem, konstruktiven und vertrauensvollen Verhältnis zu „ihrer“ Bevölkerung steht, kann ihre Arbeit so verrichten, dass das Ergebnis für Staat und Bürger optimal ist und dass auch die Polizeibeamtinnen und –beamten selbst ihre Tätigkeit mit der nötigen Zufriedenheit und Motivation ausüben.

Um dies zu gewährleisten, muss die Polizei möglichst dezentral organisiert sein und das Ohr immer am Bürger haben – ein Beispiel dafür, wie dies mit Hilfe einer Bürgerbefragung im Rahmen der Qualitätssicherung durch Benchmarking umgesetzt werden kann, möchte ich Ihnen im Anschluss an meinen Vortrag kurz vorstellen.

Gleichzeitig muss aber die Aus- und Fortbildung der Polizei so ausgestaltet werden, dass die Beamtinnen und Beamten fähig und in der Lage sind, diese Philosophie der Bürgernähe im polizeilichen Alltag umzusetzen. Dies bedeutet, dass zum Beispiel verhaltens- und handlungsorientierte Inhalte der Ausbildung Vorrang bekommen. Psychologische Schulungen, handlungsorientierter Unterricht (in allen Fachgebieten!) sowie vernetzte Lehrangebote stehen hier im Vordergrund. Eigenständigkeit, Selbstverantwortung und Mündigkeit sind Ziele, die nur mit einer diskursiven, konfliktbereiten und auf individuelle Belange der Auszubildenden ausgerichteten Lehre zu erreichen sind.

Dabei ist es wichtig zu wissen, dass die Ausbildung alleine dann keinen Effekt hat, wenn sie nicht in der Praxis entsprechend umgesetzt werden kann. Dies

bedeutet, dass die Ausbildung in enger Kooperation mit der Praxis und den späteren Vorgesetzten erfolgen muss, die bereit und in der Lage sein müssen, die in der Ausbildung erworbenen Fähigkeiten der Ausgebildeten anzunehmen und umzusetzen. Eine unterstützende Umgebung ist zumindest genauso wichtig wie eine gute Ausbildung. Dabei müssen Ausbilder und Vorgesetzte gleichermaßen das vorleben, was sie umzusetzen wünschen. Und sie müssen das Umfeld bereitstellen, in dem die neue Philosophie der bürgernahen Polizei umgesetzt werden kann. Bürgernahe Polizei kann nicht von oben angeordnet werden, sie „ereignet“ sich auch nicht von selbst; vielmehr ist eine umfassende, alle Bereiche der Aus- und Fortbildung sowie der polizeilichen Führung im Alltag einbeziehende Strategie notwendig, um diese Philosophie lebendig werden zu lassen.

Bürgernahe Polizeiarbeit muss aber immer auch begleitet werden von ständigem Kontakt mit den Bürgern und immer wiederkehrender Evaluation polizeilicher Arbeit. Ein Instrument der Evaluation möchte ich Ihnen zum Abschluss vorstellen: Eine Online-Befragung, mit Hilfe deren die Polizei in Baden-Württemberg demnächst ihre Bürger über die Qualität ihrer Arbeit befragen wird.

[i] Zygmunt Bauman, Freiheit und Sicherheit. In: Die neue Ordnung des Politischen, hrsg. von E. Anselm, A. Freytag, W. Marschitz und B. Marte, Frankfurt/Main, New York 1999, S. 23 ff., S.24

[ii] Zitiert nach Bauman aaO., S. 28

[iii] Baumann aaO.

[iv] Pierre Bourdieu, Gegenfeuer. Konstanz 1998, S. 11