

Effizienz der Straftatenbekämpfung

In: E. Kube (Hrsg.), Handbuch für polizeiliche Führungskräfte, Stuttgart 1996, S. 573-602

A) Polizei und Kriminalitäts"bekämpfung": Der Glaube an die kriminalitätsfreie Gesellschaft

I. Kriminalität, Alltagskonflikte und die Meßinstrumente

Die Arbeit der Schutz- und der Kriminalpolizei muß realistischer eingeschätzt werden, als dies häufig geschieht. Die Einflußmöglichkeiten auf die tatsächliche wie registrierte Kriminalitätsentwicklung sind minimal, und wenn, dann beschränken sie sich auf einen kreativen Umgang mit der Polizeilichen Kriminalstatistik. 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 (vgl. für die USA Feltes 1988 a).

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. Bei den Sachbeschädigungen wurden im gleichen Zeitraum 52% mehr Taten von der Polizei registriert, während in den entsprechenden Opferbefragungen dieses Delikt nur um 9% anstieg. Noch dramatischer stellt sich dieser Unterschied bei den Raubüberfällen dar: Hier weist die Polizeiliche Statistik einen Anstieg von 62% aus, während die Opferbefragung lediglich ein Plus von 9% hat. Anhand dieser Delikte kann deutlich gemacht werden, worauf die Unterschiede in den Steigerungsraten möglicherweise zurückzuführen sind. In der Opferbefragung wird auch der Anteil der Straftaten erfaßt, die der Polizei gemeldet werden. Dieser Anteil stieg zwischen 1981 und 1987 um 15% an. Dies wäre eine allgemeine Erklärung für den stärkeren Anstieg der von der Polizei registrierten Delikte. Bei der Sachbeschädigung (Anstieg der polizeilich registrierten Taten um 52%) lag hier aber nur ein Anstieg um 7% vor. Es könnte daher sein, daß bei der Einstufung von Taten als "versuchter Diebstahl" von der Polizei größere Zurückhaltung geübt worden ist und daher mehr Taten als "Sachbeschädigungen" definiert worden sind als in den Jahren zuvor. Bei den Raubtaten, bei denen 1987 sogar anteilmäßig weniger der Polizei gemeldet wurden als 1981 (43,9% gegenüber 46,5% im Jahr 1981) kann nur vermutet werden, daß die Anzahl der jeweils gemeldeten Einzeldelikte in diesem Zeitraum anstieg. Da bei der Opferbefragung nur die generelle Tatsache des Opferwerdens und nicht die Anzahl der einzelnen Taten erfragt wurde, kann dies zu entsprechenden Verzerrungen führen. 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.

Insgesamt machen die Beispiele deutlich, daß die Meßinstrumente "Polizeiliche Kriminalstatistik" und "Opferbefragung" jeweils ihre eigenen Stärken und Schwächen haben und nur gemeinsam betrachtet werden sollten. Hinzu kommt, daß bestimmte Informationen aus beiden Quellen nicht oder nur unzureichend gewonnen werden können. Hierzu zählen z.B. konkrete Informationen über bestimmte, von Straftaten quantitativ gering belastete Bevölkerungsgruppen (z.B. alte Menschen), die aufgrund der statistischen Besonderheiten mit der Opferbefragung nicht erfaßt werden können (zu geringer Anteil an der Grundgesamtheit) oder über Bevölkerungsgruppen (z.B. Straftaten an Kindern) oder Delikte (z.B. Sexualdelikte), die in der Opferbefragung nicht abgefragt werden können. Da in beiden genannten Fällen das Anzeigeverhalten eher zurückhaltend und die Möglichkeit der proaktiven Wahrnehmung dieser Delikte durch die Polizei sehr gering ist, sind sowohl die Kriminalstatistik als auch die Opferbefragung hier unzureichend. Ein weiteres Beispiel: Beide Meßinstrumente lassen nur sehr bedingt regionale Differenzierungen zu, die für präventive, möglicherweise aber auch repressive polizeiliche Maßnahmen von Bedeutung sein könnten. So konnte beispielsweise Jock Young (1992) nachweisen, daß der oben für die USA beschriebene Effekt (bestimmte Bevölkerungsgruppen werden immer häufiger Opfer von Straftaten) auch für England gilt, und dort insbesondere für innerstädtische Bereiche, in denen sozial Benachteiligte wohnen. Hier würde eine systematische Auswertung von Notrufen und Funkstreifeneinsätzen weiterhelfen, die in der Regel sehr gut räumlich zugeordnet werden können und bei der auch Zusatzinformationen (Tageszeit, Art und Anzahl der Beteiligten etc.) erhoben werden können. Dieses dritte Standbein einer umfassenden Kriminalitätsanalyse wird leider auch im Bundesgebiet noch zu wenig benutzt, obwohl erste Ansätze unternommen werden (Feltes 1988; Hanak 1991; Dreher 1995).

Zudem spielen bei einem gewissen, unterschiedlich groß eingeschätzten Teil von "Alltagskonflikten", die theoretisch durchaus strafrechtlich bewertet werden könnten, auch bei und trotz (oder vielleicht sogar wegen) des "Legalitätsprinzips" entweder überhaupt keine strafrechtlichen, oder aber nur vordergründig strafrechtliche, in Wirklichkeit aber vollkommen andere, individuelle Aspekte eine Rolle (Hanak, Stehr, Steinert 1989; Voß 1989) und in vielen solcher Alltagskonflikte steht am Ende keine formelle Reaktion, sondern eine informelle Erledigung außerhalb des Justizsystems. Dazu kommt die Tatsache, daß nur ein unterschiedlich großer Anteil der begangenen Straftaten überhaupt entdeckt wird und in vielen Fällen die Opfer auf eine Anzeige verzichten, weil sie die Tat nicht für schwerwiegend genug erachten, um die Polizei einzuschalten. Beides (Entdeckungswahrscheinlichkeit und SchwereEinstufung der Tat) sind aber von der subjektiven Einschätzung abhängig und können sich zudem über die Jahre hinweg verändern.

II. Konfliktschlichtung und Hilfeleistung Im Ausland und neuerdings auch im Bundesgebiet haben wir Hinweise darauf, daß das Tätigkeitsfeld der Polizei vor dem Hintergrund der (berechtigten) Frage nach ihrer Effektivität 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 diversen Versuchen vor allem in Nordamerika, Polizei gemeindenah tätig werden 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 (Feltus 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 deckte¹. Eine vom Innenministerium Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Auswertung von ca. 200.000 Einsätzen dort ergab einen Anteil von straftatenbezogenen Einsätzen von 28,0%. Streitigkeiten (meist in der Nachbarschaft), Ruhestörungen und ähnliche Konflikte sind mit bis zu 25% in etwa gleichem Umfang Anlaß für polizeiliches Einschreiten wie verschiedene Hilfe- oder Dienstleistungen (z.B. für betrunkene oder hilflose Personen). Der Verkehrsbereich macht 25-35% aus (in der NRW-Studie waren es 34,2%, bei Hanak in Wien 30,9%). Erste Ergebnisse aus einer Ende 1994 in vier baden-württembergischen Städten durchgeführten, intensiveren Analyse von Notrufen und Funkstreifeneinsätzen scheinen diese Daten zu bestätigen (Dreher 1995).

III. Proaktive Tätigkeit und Festnahmen Aufgrund der von uns ausgewerteten Unterlagen kann zudem davon ausgegangen werden, daß die eigene, proaktive Wahrnehmung von Straftaten durch Polizeibeamte die absolute Ausnahme darstellt. In Stuttgart erfolgte nur bei etwa 3% aller Einsätze eine "Festnahme", wobei es sich hier auch um Mitnahmen zur Wache zwecks Feststellung der Personalien oder Benachrichtigung der Eltern bei minderjährigen Tätern handelt. Von diesen "Festnahmen" erfolgte mehr als die Hälfte nach Ladendiebstählen oder Schwarzfahrten, d.h. in Fällen, in denen der Täter (oder Tatverdächtige) vom Anzeigerstatter festgehalten wurde, um dann vor Ort von der Funkstreife abgeholt zu werden. Wenn man alle Festnahmen in Verbindung mit einer Straftat zusammenrechnet und dabei Ladendiebstahl und Schwarzfahrten außer acht läßt, weil es sich hierbei wohl eher um Personalienfeststellungen handelt, waren weniger als 1% aller ausgewertete Funkstreifeneinsätze mit einer Festnahme i.e.S. verbunden. Auf das Einsatzaufkommen eines durchschnittlichen Funkstreifenbeamten berechnet führt dieser damit pro Jahr etwa sieben solcher Festnahmen durch. 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 Schwarzfahrten). 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 (oder bei sechs Schichten pro Woche etwa 250 Wochen oder mehr als fünf Jahre - alles berechnet im Schnitt bei zwei Beamten im Streifenwagen und 4 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

¹ Hanak (1991), S.13 gibt einen Anteil von 13,5% Diebstahl/Einbruch, 4,3% "Verdacht" und 6,4% "Alarm" an den von ihm ausgewerteten 1.338 Notrufen an; dies zusammengerechnet ergibt einen Kriminalitätsanteil von 24,2%. Weiter nennt Hanak als Notruf-Anlässe "Straßenverkehr" (30,9%), "Krankheitsverdacht" (10,6%), "Brand/Gefahr/techn.Gebrechen" (5,2%), "Lärm" (7,0%), "Konflikt" (13,5%) und "Sonstiges" (8,6%).

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, S. 6 f.). Eine englische Studie zeigte, daß der Durchschnittsbürger nur alle 42 Jahre tatsächlich einen Einbruch wahrnimmt, während er begangen wird (Young 1992, S. 57) - 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. Verschiedenste Forschung (vgl. die Nachweise bei Ericson 1994, S. 155) konnten nachweisen, daß 50 % und mehr der polizeilichen Arbeit für Verwaltungs- bzw. Schreibtätigkeiten 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 (Ericson 1982). Eine kanadische Studie (Shadgett 1990) konnte nachweisen, daß in einem Polizeirevier in Ontario nur 20 der insgesamt 46 Polizeibeamten der routinemäßigen Funkstreifen-tätigkeit zugewiesen waren, während 15 in verschiedensten Verwaltungspositionen arbeiteten und 11 Beamte besondere Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Gewinnung oder Sicherung von Informationen ausübten.

IV. Prävention durch Repression?

Am Beispiel der sog. Straßenkriminalität soll deutlich gemacht werden, an welche strukturellen Grenzen Prävention durch polizeiliche Repression stößt. 1993 wurden in Baden-Württemberg insgesamt 181.572 Fälle von "Straßenkriminalität" registriert. Das entspricht einem Anteil von 29,3% an allen von der Polizei registrierten Straftaten (619.352). Sieht man sich die Deliktverteilung allerdings genauer an, so wird deutlich, daß es wesentlich weniger Fälle sind, die der Bürger auf den ersten Blick unter dem Begriff der "Straßenkriminalität" versteht. Nimmt man dafür nur die Fälle, in denen ein Bürger unmittelbar und persönlich auf Straßen, Wegen oder Plätzen Opfer einer Straftat wird, so zeigt sich ein vollkommen anderes Bild. Geht man davon aus, daß ein solcher direkter Opferkontakt stattfinden kann bei der gefährlichen und schweren Körperverletzung, dem Taschendiebstahl, dem Straßenraub, dem Handtaschenraub und der Vergewaltigung, so sind dies lediglich 9.155 Delikte und damit 5,0% aller Straftaten, die als "Straßenkriminalität" registriert werden. Nimmt man die exhibitionistischen Handlungen hinzu, sind es 10.352 Taten bzw. 5,7%. Auf alle registrierten Straftaten berechnet haben wir dann Prozentanteile von 1,5 bzw. 1,7%, d.h. von 100 insgesamt registrierten Straftaten ereignen sich lediglich ein bis zwei Taten mit unmittelbarem Opferkontakt auf der Straße oder auf Wegen

oder Plätzen.

Alle anderen Taten, die in der Statistik dem Bereich der "Straßenkriminalität" zugeordnet werden, wie Diebstahl von, an und aus Kraftfahrzeugen, die Sachbeschädigungen an Kfz oder Diebstähle von Fahrrädern finden zwar im öffentlichen Raum statt, werden aber von den Opfern nicht unmittelbar wahrgenommen und haben somit viktimologisch, d.h. aus der Sicht des Opfers betrachtet eine wesentlich andere Bedeutung. Zudem sind sie dem direkten polizeilichen Zugriff weitestgehend entzogen, weil hier eine Einschaltung der Polizei durch das Opfer ausscheidet. Zwar können durch gezielte Überwachung und Bestreifung diese Deliktsbereiche in Einzelfällen beeinflußt werden, dies aber in der Regel zulasten einer räumlichen oder deliktischen Verdrängung oder Verlagerung.

Welchen geringen Bezug zur Realität die gerade auch in Polizeikreisen immer wieder geäußerte Überzeugung hat, Straßenkriminalität mit polizeilichen Mitteln beeinflussen zu können, und wie schwierig Prävention durch Präsenz (und dies impliziert die o.gen. Definition) z.B. beim Handtaschenraub ist, macht folgende Berechnung deutlich: Bei 528 Delikten im Jahr 1993 in Baden-Württemberg kommt pro Jahr auf jeweils 35 Beamte ein solches Delikt². Unterstellt, daß durch die Präsenz eines Polizeibeamten dieses Delikt verhindert werden kann, bräuchte man also 35 zusätzliche Stellen, um einen einzigen Handtaschenraub zu verhindern - wobei nach den Gesetzen der Wahrscheinlichkeit diese Beamte mit Sicherheit zum Zeitpunkt der Tat irgendwo anders sind, jedenfalls nicht am Tatort.

Auch eine andere Berechnung macht deutlich, welche geringe quantitative Bedeutung dieses Delikt hat: Ausgehend von einer Fläche von 35.751 qkm für das Land Baden-Württemberg kommt jährlich auf 68 qkm ein Handtaschenraub, oder, anders formuliert, auf einem beliebigen qkm Fläche in Baden-Württemberg ereignet sich alle 68 Jahre ein solcher Raub. Dies gilt natürlich für das gesamte Land, und in der Stuttgarter Innenstadt ist die Wahrscheinlichkeit, Opfer einer solchen Straftat zu werden, erheblich größer. Aber selbst hier zeigt sich folgendes: Für ganz Baden-Württemberg kamen 1992 auf 100.000 Einwohner 6,0 Handtaschenraube. Für Karlsruhe, Mannheim und Stuttgart lagen die entsprechenden Zahlen zwischen 20,8 und 22,8 (zum Vergleich: Hamburg und Hannover mit 58,7 bzw. 53,7). Für die Bürger in den genannten Städten bedeutet dies, daß die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Handtaschenraubes zu werden, 1:5.000 beträgt - oder anders ausgedrückt: Etwa einer von 100 Stuttgartern muß im Laufe seines Lebens damit rechnen, einem Handtaschenraub zum Opfer zu fallen. Berücksichtigt man, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen mehr, andere weniger häufig Straftaten zum Opfer fallen, so kann man nachvollziehen, daß das subjektive Empfinden in bezug auf dieses Delikt in keinem Verhältnis zur realen Bedrohung steht. Dies gilt umso mehr für kleinere Städte mit weniger als 20.000 Einwohnern, wo ein 7-8-fach geringeres Risiko besteht, einem Handtaschenraub oder einem sonstigen Raub auf öffentlichen Plätzen zum Opfer zu fallen³.

² Bei 18.249 Beamten der Landespolizei; vgl. Landtag Baden-Württemberg, Drucksache 11/1735 vom 14.4.1993; die später verwendete Aufstellung der GdP weißt für den 20.9.1993 insgesamt 23.778 Stellen, davon 19.555 Schutz- und 4.223 Kriminalpolizei aus. Die Differenz dürfte darauf zurückzuführen sein, daß es sich bei der letzten Zahl um Planstellen handelt, die insgesamt zu besetzen sind (vgl. die Angabe von 24.061 für den 30.6.1994 in der Landtagsdrucksache 11/4348 vom 13.7.1994), während die erste Zahl die tatsächlich im polizeilichen Einzeldienst verfügbaren Beamten benennt (ohne die Tätigkeiten in Ausbildungseinrichtungen, Ministerien etc.).

³ Im Städten bis 20.000 Einwohner wohnen 42% aller Bürger der Bundesrepublik; es ereignen sich dort 6,2% aller Handtaschenraube und 7,8% aller sonstigen Raubüberfälle auf Straßen und Plätzen. In Städten mit mehr als 500.000 Ein-

Vergleichbares gilt für die sonstigen Raubüberfälle auf Straßen und Plätzen. Hier wurden 1993 in Baden-Württemberg 1.428 Straftaten registriert. Für 1992 wurde in der Statistik eine Häufigkeit von 12,8 Taten je 100.000 Einwohner ausgewiesen. Für Karlsruhe wurden 1992 30, für Stuttgart 63 und für Frankfurt 190 Taten je 100.000 Einwohner registriert. Umgerechnet beträgt die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines solchen Raubüberfalles zu werden, in Stuttgart etwa 1: 1.600, in Karlsruhe etwa 1: 3.000. Das Risiko, bei einem Verkehrsunfall verletzt zu werden, beträgt hingegen 1:140, ist also zehnmal größer als das Risiko, in Stuttgart Opfer eines Straßenraubes zu werden. Selbst das Risiko, Opfer eines tödlichen Verkehrsunfalles zu werden, ist beträchtlich. Es beträgt 1:8.000 und bedeutet, daß jeder hundertste Bürger im Laufe seines Lebens damit rechnen muß, im Straßenverkehr zu Tode zu kommen - damit ist das (statistische) Risiko, Opfer eines Handtaschenraubes in Stuttgart zu werden, genauso groß wie das, bei einem Verkehrsunfall getötet zu werden.

V. Repression und Sicherheitsgefühl

Obwohl die quantitative Bedeutung des Phänomens "Straßenkriminalität" eher gering ist, muß man davon ausgehen, daß die qualitative Bedeutung, d.h. die Auswirkung auf das individuelle Sicherheitsgefühl der Bürger, durchaus beachtenswert ist. Allerdings muß hier berücksichtigt werden, daß die Aufklärungsquoten mit 24% (Handtaschenraub) bzw. 33% (sonst. Raub auf öffentlichen Straßen) sehr niedrig sind und auch mit den üblichen polizeilichen Mitteln nur bedingt verändert werden können. Selbst wenn man z.B. durch verstärkte Präsenz in einem regional eng begrenzten Gebiet (weitläufig läßt sich dies ohnehin nicht praktizieren) mehr Delikte aufklären oder weitere verhindern könnte, so bleibt die empirisch nachgewiesene Tatsache, daß dies lediglich zu einer räumlichen und/oder deliktischen Verlagerung der Kriminalität führt; und dies unter Umständen mit dem Ergebnis, daß dann wesentlich schwerere oder schwerer aufzuklärende Taten begangen werden.

Sicherlich ist es möglich, für kurze oder längere Zeit bestimmte Gebiete "kriminalitätsfrei" zu machen. Allerdings zeit allein schon die Tatsache, daß es weder im heutigen Strafvollzug gelingt noch in ehemaligen Konzentrationslagern gelang, jegliche Form von verbotenen Verhaltensweisen zu unterbinden, daß die totale Kontrolle ihre natürlichen Grenzen hat. Diese liegen darin begründet, daß keine noch so totale Überwachung alle Bereiche menschlichen Handelns kontrollieren kann. Für die polizeiliche Praxis bedeutet dies, daß mit entsprechendem Personal und technischen Einsatz für einen zeitlich eher kurzen und räumlich eher beschränkten Bereich Kriminalität (und hier auch nur i.S. von beobachtbaren Straftaten) verhindert werden kann. Allerdings zeigen die Erfahrungen, daß eine vollständige Kontrolle z.B. durch Streifenförmigkeit zwar die Kriminalität reduziert, aber dies nur zeitlich beschränkt und unter Inkaufnahme von Verlagerung in andere Gebiete oder andere Deliktsbereiche. Das gilt auch für bestimmte Versuche mit besonders aggressiven polizeilichen Maßnahmen ("aggressive policing"), in denen die polizeiliche Kontrolle und Überwachung extrem verstärkt wurde (vgl. Whitaker 1985). Lediglich in Einzelbereichen konnte ein direkter Einfluß aktiver polizeilicher Arbeit nachgewiesen werden. So z.B. in Fällen des intensiven und häufigen Ehegattenmißbrauchs, in denen ein abschreckender Effekt der Festnahme durch die Polizei direkt nach der Tat festgestellt wurde (Berk/Newton 1985), wobei dieses Ergebnis inzwischen durch weitere Studien in Zweifel

(... fortgesetzt)

wohnern leben 16% der Bürger, hier ereignen sich aber 50 bzw. 54% aller Raubüberfälle.

gezogen bzw. relativiert wurde (vgl. Sherman 1992). Eine empirische Auswertung von polizeilichen Schwerpunktmaßnahmen in den USA, deren Dauer zwischen einigen Tagen und mehreren Jahren lag, konnte zeigen, daß vor allem im Drogenbereich durch massiven Polizeieinsatz ein effektiver anfänglicher Abschreckungseffekt erreicht werden konnte, der allerdings nicht auf Dauer anhielt. Am bekanntesten dürfte das Experiment in New York City sein, wo die Polizei zwischen 1.200 und 3.100 Beamte zusätzlich in den U-Bahnen einsetzte, um für jeden Zug und für jede U-Bahn-Station einen Polizeibeamten zur Verfügung zu stellen. Im Ergebnis ging die Kriminalität in den ersten beiden Jahren dieses Experimentes zurück, sie stieg aber in den folgenden sechs Jahren erneut an. Ebenfalls in New York wurden zwischen 1984 und 1986 mit zusätzlichen Kosten von 12 Millionen Dollar pro Jahr 150 uniformierte Polizeibeamte mehr eingestellt, um die Drogenkriminalität zu bekämpfen. Zu Beginn wurden 65 Verhaftungen pro Tag durchgeführt, später waren es noch 20 pro Tag. Bis zum Ende der Maßnahme im August 1986 waren dort insgesamt 21.000 drogenbezogene Verhaftungen durchgeführt worden. Der anfängliche Abschreckungseffekt wird dadurch deutlich, daß ein Rückgang der Raubüberfälle im Jahr 1984 im Vergleich zum Vorjahr um 47% und ein Rückgang um 62% bei Totschlagsdelikten während desselben Zeitraumes festgestellt wurde. Bereits nach dem ersten Jahr des Experimentes war aber auch hier wieder ein Anstieg der registrierten Taten zu verzeichnen.

Ein weiteren Aspekt erscheint bei der Diskussion über solche Gewaltdelikte und die repressiv-präventive Einflußmöglichkeit der Polizei von Bedeutung. So findet zum Beispiel bei den Raubdelikten eine nicht unerhebliche **Umdefinition** der von der Polizei registrierten und entsprechend klassifizierten Taten statt, die bereits früher z.B. für Tötungsdelikte nachgewiesen wurde (Sessar 1981).

Nach der Strafverfolgungsstatistik werden weniger als ein Drittel der wegen eines Raubes von der Polizei als tatverdächtig registrierten Personen von den Gerichten abgeurteilt, und sogar nur jeder vierte wird förmlich verurteilt⁴. Im Ergebnis bedeutet dies, daß die Beurteilung der deliktischen Belastung einer Region oder bestimmter Bevölkerungsgruppen (vgl. die Diskussion um die Ausländerkriminalität) zumindest nicht nur anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik erfolgen darf, sondern für eine rechtsstaatliche Beurteilung nur die tatsächliche Ab- oder Verurteilung zugrunde gelegt werden darf.

⁴ Die Abgeurteiltenquote bei **allen** Delikten (ohne Straßenverkehr) beträgt 35,5%, die Verurteiltenquote 27,1% (1991).

**Tabelle 1: Ausfilterungsprozeß im Strafjustizsystem beim Raub
(249-255, 316 a StGB), 1991⁵**

Stufe im Strafverfolgungssystem	Anzahl	%
Polizeilich registrierte Taten	48.706	-
Aufgeklärte Taten	20.072	41,2%
Polizeilich registrierte Tatverdächtige	24.832	-
Abgeurteilte Personen	8.143	32,8% der TV
Verurteilte Personen	6.359	25,6% der TV
Zu Freiheitsstrafe verurteilte Personen	4.148	16,7% der TV
Zu unbedingter Freiheitsstrafe verurteilte Personen	2.380	9,6% der TV

VI. Opfer und Täter - ihre Bedeutung für Prävention und Repression

Wir wissen längst, daß der unbekannte Täter bei den Delikten, die den Bürgern "Angst" machen, eher die Ausnahme ist und sich viel mehr Opfer und Täter vor der Tat kennen oder sogar aus dem gleichen unmittelbaren sozialen Umfeld kommen⁶.

Die Annahme, daß der arme Räuber den reichen Generaldirektor überfällt, gilt nicht -bei uns nicht, und auch in Ländern wie den USA oder Brasilien, wo es tatsächlich eine "Straßenkriminalität" in erheblichem Ausmaß gibt⁷. Dort weiß man, wo man hingehen darf und wo nicht; bei uns ist es noch nicht soweit, dennoch hat ein Straßenräuber kaum eine Chance, einen wirklich Reichen zu erwischen. Beim Handtaschenraub beträgt die Beute in 22% der Fälle weniger als 100.-DM, und lediglich in 13 von 100 Fällen erbeuten der oder die Täter mehr als 1.000.-DM. Bei den sonstigen Raubüberfällen auf Straßen und Plätzen sind diese Zahlen sogar noch niedriger: Hier liegt die Beute bei jedem dritten Fall unter 100.-DM, und nur in 11 von 100 Fällen über 1.000.-DM - im übrigen ein Hinweis darauf, daß der Begriff des "Raubüberfalls" schon für sich betrachtet problematisch ist, weil er sowohl die gewaltsame Wegnahme eine Kaugummis unter Schülern als auch den bewaffneten Raubüberfall auf einen Geldtransporter um-

⁵ Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik 1991 und Strafverfolgungsstatistik 1991; da neuere Zahlen zur Strafverfolgung sind nicht verfügbar sind, wird dieses Jahr der Berechnung zugrunde gelegt.

⁶ Auch bei Raubdelikten aus der Drogenszene richtet sich die Tat vergleichsweise seltener gegen Opfer außerhalb der Drogenszene. Von den von Kreuzer bei Interviews mit Drogenabhängigen erfragten Raubdelikten entfielen weniger als 10% auf Opfer außerhalb der Drogenszene; vgl. Kreuzer 1994. Danach wurde allerdings von den 100 Befragten nur ein einziges von insgesamt 681 berichteten Raubdelikten innerhalb der Drogenszene von der Polizei verfolgt, was einer Aufklärungsquote von 0,15% oder einer Dunkelzifferrelation von 1:681 entspricht. Von den berichteten 72 Raubfällen außerhalb der Drogenszene wurden immerhin 11 von der Polizei verfolgt, was einer Aufklärungsquote von 15,3% und einer Dunkelzifferrelation von weniger als 1:7 entspricht.

⁷ Die Chance, in den USA Opfer eines Raubes zu werden, beträgt 1:300 für die USA insgesamt, wobei diese Zahl für Großstädte noch erheblich negativer ausfällt; vgl. Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1992, U.S. Department of Justice.

faßt. Die gesamte Schadenssumme dieser sonstigen Raubüberfälle auf Straßen, Wegen und Plätzen betrug im Jahr 1992 16,9 Mio. DM, während die Raubüberfälle auf Geldinstitute und Geldtransporte etc. einen Schaden von 71,4 Mio. DM verursachten. Der Schaden durch Konkursstraftaten betrug im gleichen Jahr 350 Mio. DM, der durch Wirtschaftsstraftaten 950 Mio. DM, also das mehr als 50-fache des Schadens, der durch Raubüberfälle auf öffentlichen Straßen entsteht.

In vielen Fällen besteht oder bestand vor oder während der Tat eine mehr oder weniger intensive Beziehung zwischen Täter und Opfer. Nach der Polizeilichen Kriminalstatistik bestand bei der vollendeten Vergewaltigung lediglich in 26% der Fälle **keine** Vorbeziehung, d.h. in drei von vier Fällen kannten sich Täter und Opfer vor der Tat. Bei der schweren und gefährlichen Körperverletzung bestand in 41% der Fälle keine Vorbeziehung, bei weiblichen Opfern sogar nur in 26% der Fälle, d.h. auch hier kennen sich Täter und Opfer in der Regel. Lediglich bei den Raubdelikten besteht in der deutlichen Mehrzahl der Fälle keine Vorbeziehung. Der unbekannte Täter ist dennoch insgesamt eher die Ausnahme als die Regel, und dies trifft insbesondere für angstmachende Delikte wie Vergewaltigung und schwere Körperverletzung zu.

Wenn der oder die Täter aber aus dem unmittelbaren sozialen Umfeld der Opfer kommen, dann sind den präventiven Möglichkeiten der Polizei Grenzen gesetzt. Kaum ein (potentielles) Opfer wird den Umgang mit diesen Personen deshalb einschränken, weil die Polizei auf entsprechende Gefahren hinweist. Die Versuche, präventive Maßnahmen ausschließlich auf den "Fremden" als Täter abzustellen (so z.B. durch das Kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm KPVP im Zusammenhang mit Anhaltern), verkennen zum einen die tatsächliche Lage, zum anderen werden damit unnötige Ängste geschürt und unverdächtige Personen stigmatisiert (in dem Fall der KPVP-Aktion wird z.B. in jedem männlichen PKW-Fahrer, der eine Anhalterin mitnimmt, ein potentieller Vergewaltiger gesehen und in jedem (männlichen) Anhalter einen potentiellen Räuber).

Ein weiterer Aspekt spricht gegen die Möglichkeit, mit präventivpolizeilichen Mitteln tatsächlich die Zielgruppen zu erreichen, die besonders opfergefährdet sind: Bei der schweren und gefährlichen Körperverletzung auf Straßen und Plätzen sind beispielsweise in 21% der Fälle die Opfer unter 18 Jahre und in 35% der Fälle unter 21 Jahre alt. Lediglich 2% der Opfer waren 1992 älter als 60 Jahre. Auch bei den sonstigen Raubüberfällen auf Straßen und Plätzen zeigen sich ähnliche Zahlen: etwa 25% der Opfer sind unter 18 Jahren, 35% unter 21 Jahren und lediglich 7% sind älter als 60 Jahre. Die Opfergefährdung stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 2: Opfergefährdungszahl (Opfer auf 100.000 Einwohner der jeweiligen Altersgruppe; ca.-Werte nach der Polizeilichen Kriminalstatistik 1992)

Altersgruppe	gefährliche und schwere Körperverletzung	Raubüberfall auf Straßen und Plätzen
männl., 14-18 Jahre	265	185
männl., 18-21 Jahre	320	115
männl., über 60 Jahre	8	12
weibl., über 60 Jahre	2	6

Konkret bedeutet dies, daß die Chance, für einen über 60 Jahre alten Mann, Opfer eines Raubüberfalls auf Straßen und Plätzen zu werden, fünfzehn mal niedriger ist als für einen 14- bis 18-jährigen, und für eine über 60 Jahre alte Frau sogar etwa dreißig mal niedriger. Bei der gefährlichen und schweren Körperverletzung sind die Unterschiede sogar noch drastischer: Hier haben die über 60-jährigen Männer ein 40mal niedrigeres Risiko als die 18-21-jährigen, und die 60-jährigen Frauen sogar ein 160-fach niedrigeres Risiko. Die Gründe für diese Unterschiede liegen auf der Hand: Anhand von Opferstudien wissen wir, daß das "Durchschnittsopfer" jung, männlich und aktiv (d.h. oftmals im öffentlichen Raum unterwegs) ist und daß diese Personen die geringste Verbrechensfurcht haben, obwohl sie - wie gezeigt - die größte Opferwahrscheinlichkeit haben. Genau entgegengesetzt verhält es sich mit den alten Menschen und hier vor allem mit alten oder älteren Frauen. Dies bedeutet aber, daß sich präventivpolizeiliche Maßnahmen an die jungen, aktiven Menschen wenden müßten, die oft im öffentlichen Raum unterwegs sind. Diese werden aber, da sie generell risikobereiter sind (Bsp. Straßenverkehr), solchen präventiven Bemühungen nur selten folgen. Dies gilt zumindest dann, wenn es sich um "Verbotsprävention" handelt, also um Versuche, potentielle Opfer von bestimmten Orten weg-, oder von bestimmten Verhaltensweisen abzuhalten. Hier kann - wenn überhaupt - nur eine "Alternativprävention" wirken, d.h. konkrete Vorschläge, wie man sich anderes verhalten kann, ohne bestimmte Gewohnheiten aufzugeben.

VII. Polizeiliche Prävention von "Gewalt" - Realität und Fiktion

Wer von "Gewaltprävention" spricht, tut so, als wenn Gewalt ein Phänomen wäre, das sich erstens weitestgehend im öffentlichen Raum abspielt und zweitens polizeilicher Prävention zugänglich wäre. Beides ist nicht der Fall. Anhand der von Stuttgarter Einsatzleitreechner aufgearbeiteten 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 Beamten⁸.

Tabelle 3: Funkstreifeneinsätze in Stuttgart

Zeitraum: 1.6.1993 bis 31.5.1994 (12 Monate)

Einsatzgrund	Anzahl	in %	dabei eingesetzt Funkstreifen	im Durchschnitt
Einsätze insgesamt	118.551	100%	171.976	1,5
Einsätze im Zusammenhang mit körperlicher Gewalt gegen Personen	6.536	5,5%	11.021	1,7
davon Einsätze im häuslichen Bereich	4.877 (74,6%)	4,1%	6.413	1,3
davon Einsätze nicht im häuslichen Bereich	1.659 (25,4%)	1,4%	4.608	2,8

Damit wird deutlich, 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 Forschungsgruppe 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 u.a. 1987, S. 140 f.): "1. Stärker noch als bei anderen Delikten sind gerade die Gewalttaten zwischen Privatpersonen einer potentiellen polizeilichen Kontrolle weitgehend entzogen ... Insgesamt ist der direkte polizeiliche Zugriff auf solche Gewaltakte gering; nur 1,4 % der Anzeigen wegen Körperverletzung etc. gingen auf polizeiliche Eigeninitiative zurück." Ist einerseits gerade in den Bereichen, in denen stark gewaltbesetzte Abhängigkeitsverhältnisse anzutreffen sind, von einem großen Dunkelfeld auszugehen, so ist andererseits der Status dessen, was von vielen Geschädigten den herbeigerufenen Polizeibeamten angezeigt wird, unklar. Entsprechend sind auch die präventiven und repressiven Möglichkeiten der Polizei in diesen Berei-

⁸ Ausgehend von rund 110 in Stuttgart zu einem beliebigen Zeitpunkt verfügbaren Funkstreifenbeamten. Zum Vergleich: In Minneapolis entfällt im Durchschnitt ein solcher Einsatz pro Tag auf jeden Schutzpolizeibeamten, und für die USA insgesamt wird von 12,5 bis 25 Millionen solcher Einsätze pro Jahr ausgegangen. Vgl. Sherman 1992, S. 6; Sherman geht von durchschnittlich einem Einsatz je Bürger und Jahr in den USA aus und davon, daß 5 bis 10% davon Familienstreitigkeiten (domestic violence) zum Gegenstand haben. Bei 15-33% dieser Einsätze wiederum sollen Opfer verletzt worden sein. Sherman gibt auch eine Schätzung wieder, wonach 22-35% aller Behandlungen von Frauen in Notaufnahmen der Krankenhäuser durch familiäre Gewalt bedingt sind (aaO., S. 9).

chen äußerst beschränkt und zudem noch umstritten (wenn es z.B. um die Frage geht, ob und ggf. wielange prügelnde Ehemänner von der Polizei in Gewahrsam genommen werden sollten).

VIII. Polizeidichte: Eine reale Fiktion

Nur ein relativ geringer Teil aller Polizeibeamten ist zu einem bestimmten Zeitpunkt bundesweit im Streifendienst. Ausgehend von etwa 240.000 Schutzpolizeibeamten in Deutschland⁹ verbleiben bei Berücksichtigung entsprechender Ausfälle¹⁰ pro Schicht nur etwa 7.000 bis 8.000 Beamte, die zu einem bestimmten Zeitpunkt (Funk)Streifendienst in Deutschland verrichten (ohne Revierdienst, bei vier Schichten). Damit kommt man auf eine "Polizeidichte" (im Sinn von potentiell wahrnehmbaren Beamten) von 1:10.000 oder weniger. Die immer wieder verwendete Zahl von 1:350 oder 1:400 erweist sich als Fiktion.

IX. Aufklärungsarbeit

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 liegt die Frage nach der Legitimation ebenso wie die Frage nach der Effektivität polizeilichen Handelns auf der Hand. Vor allem muß in diesem Zusammenhang 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 werden¹¹ (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. Obwohl diese Zahlen immer wieder in Frage gestellt werden, liegen andere empirisch belegte Daten für das Bundesgebiet nicht vor. Zudem erscheint es wichtig, darauf hinzuweisen, daß die Aufklärungsquote kein Gradmesser für die Arbeit der Kriminalpolizei ist, obwohl sie von der Polizei selbst häufig in den Vordergrund gestellt wird. Dies und auch die Tatsache, daß "die Aufklärungsquote nicht immer in einem nachvollziehbaren Verhältnis zu der Zahl der eingesetzten Ermittlungsbeamten steht" (Jaeger/Bleibtreu 1990, 318), haben auch Teile der Kriminalpolizei erkannt.

X. Aufklärungsquote

Die Berechnung von "Quoten" oder Prozentzahlen ist seit jeher eine beliebte Methode, um inhaltliche Auseinandersetzungen mit Problemen zu vermeiden oder in eine vorherbestimmte

⁹ Jaeger/Bleibtreu (1990) gaben 1989 142.171 Stellen in den alten Bundesländern bei der Schutzpolizei an; darin enthalten waren allerdings die Beamten der Bereitschaftspolizei (knapp 30.000) sowie die an Polizeischulen Tätigen (etwa 4.500); vgl. zur Berechnung Feltes 1984, S.12.

¹⁰ Krankheit, Urlaub, Kur, Fortbildung, Überstundenausgleich, Abordnungen, Gerichtstermine; aber auch Tätigkeiten bei Ministerien, Sondereinheiten u.a.m., bei denen die Beamten nicht für den tatsächlichen Streifendienst zur Verfügung stehen.

¹¹ Vgl. Steffen 1990, S.32ff.; dies. 1983, S.263; dies., 1982, S.66 f.. Die Untersuchungsergebnisse von Steffen, die davon ausgeht, daß die Kriminalpolizei durch eigene Tätigkeit nur 4% der bekanntgewordenen Straftaten ermittelt, decken sich im übrigen mit ausländischen Studien.

Richtung zu lenken. Die Tabelle 4 zeigt, daß die Schutzpolizei zwischen 0% (Berlin und Hamburg) und 70,4% (Baden-Württemberg) der registrierten Fälle abschließend bearbeitet. Dies bedeutet, daß die durchschnittliche Fallbelastung je Kripo-Beamten ebenfalls sehr unterschiedlich ist. Sie schwankt zwischen etwa 40 Fällen, die ein Beamter durchschnittlich in Baden-Württemberg pro Jahr zu erledigen hat, und knapp 200 Fällen, die auf seinen Hamburger Kollegen zukommen. Der Vergleich der Aufteilung der Bearbeitungsanteile und der Fallbelastung mit den Aufklärungsquoten in den einzelnen Ländern zeigt dabei keine generalisierbaren Tendenzen (z.B. dahingehend, daß höhere Bearbeitungsanteile bei der Kripo oder eine geringere Fallbelastung mit einer höheren Aufklärungsquote einhergehen). Immerhin wird deutlich, daß sich die tatsächlich von einem Kriminalpolizeibeamten zu leistende Aufklärungstätigkeit durchaus in dem von uns hochgerechneten Rahmen bewegen kann: Da der Aufstellung alle von der Polizei registrierten Fälle zugrunde gelegt worden sind (insgesamt 4.444.109 Fälle, davon 2.723.484 für die Kripo), kann man erst einmal die nicht aufgeklärten Fälle abziehen (etwas mehr als 50%), um dann nach den bereits oben erwähnten Annahmen davon auszugehen, daß etwa 10% der verbleibenden Fälle tatsächlich auf kriminalpolizeiliche Aufklärungsarbeit zurückzuführen ist. Dies wären dann zwischen 2 und 10 Fällen je Kripo-Beamten. Eine Zahl, die sich exakt mit englischen Berechnungen deckt (zwischen 3 und 10 Taten pro Jahr; Lea/ Matthews/Young 1987; Young 1992).

Tabelle 4: Schutz- und Kriminalpolizeibeamte im Bundesgebiet (Planstellen)

(Stand: 20.9.1993)¹²

Bundesland	Schutzpolizei	Kriminalpolizei	Anteil Anzeigen von S bearbeitet, 1990 ¹³	Aufklärungsquote PKS 1993	Erfasste Fälle pro Kripo-Beamten ¹⁴
Baden-Württemberg	19.555	4.223	70,4%	52,5	43
Bayern	24.064	4.101	66,0%	61,8	55
Berlin	16.611	2.855	k.A.	41,0	-
Brandenburg	7.781	incl. bei S	k.A.	31,3	-
Bremen	2.628	534	33,3%	41,8	138
Hamburg	6.905	1.433	k.A.	39,7	-
Hessen	11.160	2.530	38,8%	42,4	120
Mecklenburg-Vorpommern	5.055	895	k.A.	28,9	-
Niedersachsen	14.518	3.378	47,5%	46,7	101
Nordrhein-Westfalen	34.028	6.578	26,6%	42,5	154
Rheinland-Pfalz	7.717	1.619	17,0%	47,5	121
Saarland	2.684	446	54,9%	45,3	69
Sachsen	9.009	2.254	k.A.	31,3	-
Sachsen-Anhalt	9.864	incl. bei S	k.A.	42,3	-
Schleswig-Holstein	5.672	1.001	52,4%	41,8	129
Thüringen	6.056	1.129	k.A.		-
Gesamt: 245.582				43,8	-
Gesamt¹⁵	193.063	34.874	38,7% ¹⁶		-

¹² Quelle: Angaben der Gewerkschaft der Polizei in einem Schreiben an den Autor vom 7.6.1994.

¹³ Nach Jaeger/Bleibtreu 1990; nur für die alten Bundesländer

¹⁴ Nicht die tatsächliche Arbeitsbelastung, sondern die Anzahl der Fälle, die im Durchschnitt auf einen Kriminalpolizei-beamten kommen.

¹⁵ Ohne BGS (27.401), BKA (1.938), ohne Brandenburg und Sachsen-Anhalt, sowie ohne Stellen für Beamte in der Ausbildung.

¹⁶ nur alte Bundesländer

Unabhängig von diesen Berechnungen, über deren Realität und Relativität man durchaus streiten kann, kann nicht oft genug darauf hingewiesen werden, daß die Aufklärungsquote wie die Kriminalitätsrate insgesamt keinerlei Maßstab für die Qualität polizeilicher Arbeit darstellen kann. Der Polizei zu einem Rückgang der Kriminalitätsrate zu gratulieren oder sie für einen Anstieg derselben verantwortlich zu machen ist ebenso kurzsichtig (um nicht zu sagen: dumm), wie die Ärzte für die Krankheitsrate einer Gesellschaft verantwortlich zu machen (Young 1992, S. 45). Dennoch bleibt bei beiden Berufsgruppen eine wichtige Aufgabe: Polizisten und Ärzte müssen uns rechtzeitig auf Entwicklungen aufmerksam machen, die die Gesundheit unserer Gesellschaft gefährden und sie sollten nach Möglichkeit auch Lösungswege aufzeigen bzw. strukturelle Aspekte ansprechen, die für entsprechende Entwicklungen verantwortlich sein könnten. Dies kann und muß regional und überregional erfolgen.

XI. Aufklärbarkeit Generell kann man davon ausgehen, 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 (Greenwood/Chaiken/Petersilia 1977). Ebenso wurde in einer anderen Studie kein Zusammenhang zwischen der Zeit, die zur Aufklärung von Einbruchdiebstählen verwendet wurde und der Aufklärungsquote festgestellt (Burrows 1986). Eine mit einem Finanzaufwand von 500.000 US\$ durchgeführte Studie der Rand-Corporation in den USA (eines der größten Forschungsunternehmen dort) zeigte, daß nur 7% der Arbeitszeit eines Kripo-Beamten mit tatsächlicher Ermittlungsarbeit ausgefüllt ist. Nach der Rand-Studie zeigte sich auch, daß für das Ergebnis der polizeilichen Ermittlungsarbeit der Input, d.h. die im ersten Angriff zusammengestellten Informationen von großer Bedeutung sind. Nachgewiesenermaßen verbringt die Polizei relativ wenig Zeit damit, Personen oder Eigentum unmittelbar gegen kriminelle Bedrohungen zu schützen. Wenn dies richtig ist, dann stellt sich die Frage, welche Aufgaben die Polizei ansonsten übernimmt. Ericson (Ericson/Haggerty/Carriere 1992) weist hier darauf hin, daß die Polizei Informationen sammelt, beithält und weiterverteilt, die für sie selbst, vor allem aber für andere Institutionen von besonderer Bedeutung sind. Im Zusammenhang mit einem Autounfall konnte er feststellen (Ericson 1994), daß ein Polizeibeamter sechzehn verschiedene Formulare im Zusammenhang mit diesem Unfall ausfüllen muß und daß er dreimal 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.

Prognosetabellen zur Beurteilung der Aufklärungswahrscheinlichkeit (Dölling 1988), führen nicht weiter, da sie zum einen mit den üblichen Prognoseproblemen behaftet sind und zum anderen allgemeine Umsetzungsprobleme bestehen. Ob eine intensive Zusammenarbeit zwischen Kriminal- und Schutzpolizei die Aufklärungsquote erhöhen kann (Elliott 1978), wird sich möglicherweise anhand aktuellen Reformmodelle im Bundesgebiet zeigen lassen.

Auch hat eine Erhöhung der Polizeikräfte, die immer wieder von verschiedenen Seiten verlangt wird, nicht notwendigerweise und direkt Einfluß auf die Kriminalitätsrate und erhöht auch nicht den Anteil der aufgeklärten Straftaten (Rouse 1985). Ähnlich konnte in der NRW-Studie auch kein Zusammenhang zwischen den Einsätzen und der Anzahl der Straftaten festgestellt werden. Das gleiche gilt für eine Erhöhung der Geldmittel für die Polizei. Wenn einmal ein bestimmter Punkt der Ausstattung mit Personal und Geld erreicht ist, dann ist eine weitere Erhöhung dieser Ausstattung nicht mehr effektiv. 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 gibt¹⁷.

XII. Mehr Polizei = weniger Kriminalität = mehr Bürgerzufriedenheit?

Querschnittvergleiche zeigen, daß Anstiege in der Kriminalitätsrate einzelner Gebiete unabhängig von den Anstrengungen sind, die die Polizei in den jeweiligen Regionen unternahm¹⁸. 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 (Kelling/Pate/ Dieckman/Brown 1974; Stewart 1990). Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß selbst eine solche drastische Erhöhung der Polizeikräfte vom Bürger nicht bemerkt wird. Darüberhinaus 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 (vgl. Kelling 1988; Moore/Trojanowicz/Kelling 1988). Aber auch sie haben keinen meßbaren Einfluß auf die Kriminalitätsrate, wie das Newark-Fußstreifen-Experiment zeigte (Hough 1987; Police Foundation 1981). Ein schnelleres Reagieren auf die Notrufe von Bürgern erhöht weder die Wahrscheinlichkeit, den Täter zu fassen (Bieck 1977; Spelman/Brown 1981; Ekblom/Heal 1982), 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. Nur wenn die Tat noch andauert oder die Polizei Sekunden nach der Tat gerufen wird, ist die Wahrscheinlichkeit einer Verhaftung höher¹⁹.

¹⁷ Immerhin zeigen einzelne Studien, daß Gebiete mit einer hohen Aufklärungsquote niedrige Kriminalitätsraten haben und es lies sich auch nachweisen, daß ein völliger Rückzug der Polizei (z.B. bei Polizeistreiks) einen deutlichen Anstieg der Kriminalität und verbreitete "Unordnung" zur Folge hat. Vgl. Hough 1987, 73. Carr-Hill/Stern 1979; Joyce 1985. Diese Ergebnisse sind aber zu wenig repräsentativ und nicht auf andere Einflußfaktoren überprüft.

¹⁸ Vgl. Elie 1985. für eine Untersuchung bzgl. des bewaffneten Raubes in verschiedenen kanadischen Provinzen und Großstädten; danach zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Anzahl der begangenen Straftaten, Aufklärungsquote und polizeilicher Aktivität.

¹⁹ Bereits 5 Minuten nach der Tat sinkt die Verhaftungswahrscheinlichkeit von knapp 20% (bei Ruf der Polizei noch während der Tatbegehung) auf rund 5%; vgl. Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime. Police Executive Research Forum 1981; zitiert nach Radelet 1986, S.116.

Die immer wieder vorgetragene Forderung nach "mehr Polizei" läßt sich nach diesen Ergebnissen jedenfalls nicht damit legitimieren, daß dadurch mehr Straftaten aufgeklärt oder gar verhindert werden könnten. Sie läßt sich möglicherweise durch Überlastung der Polizei in bestimmten anderen Arbeitsbereichen begründen, aber auch hier muß die Polizei - wie andere staatliche Institutionen auch - selbst erst einmal den Nachweis erbringen, daß die vorhandenen Ressourcen optimal eingesetzt werden. Im Zweifel muß durch interne Umstrukturierungen die Arbeit besser erledigt werden. Wenn es im privatwirtschaftlichen Bereich möglich ist, den drohenden Untergang eines Unternehmens nicht nur abzuwenden, sondern im Ergebnis sogar die Produktivität zu stärken, indem ein Drittel des Personals abgebaut und neue Techniken der Produktion und Verwaltung eingeführt werden, dann sollten zumindest vergleichbare Anstrengungen auch im Bereich des öffentlichen Dienstes möglich sein, auch wenn man hier sicherlich nicht wird verlangen können, daß ein Drittel des Personals innerhalb von 2 Jahren abgebaut wird, wie Porsche dies zwischen 1992 und 1994 getan hat.

Mit der schlichten Forderung nach mehr Polizei läßt sich im übrigen auch nicht die Zufriedenheit der Bürger mit ihrer Polizei erhöhen. Vielmehr kann ein plötzliches "mehr" an Polizei (z.B. durch verstärkten Einsatz von Funkstreifenwagen in einem Gebiet), sofern es wahrgenommen wird, die Unsicherheit der Bürger erhöhen (nach dem Motto: "Wenn die Polizei plötzlich verstärkt unterwegs ist, dann muß dies ja einen Grund haben").

B) Prävention durch Repression?

I. Mehr vom selben? "Try something new!" statt "Try the same, but harder!"

Die Idee, daß mit mehr und härteren Strafen Kriminalität bekämpft werden kann, hält keiner wissenschaftlichen Überprüfung stand. Hunderte von empirischen Studien konnten in den 70er und 80er Jahren auch in Deutschland nachweisen, daß es, wenn überhaupt, einen positiven Einfluß zwischen längeren und härteren Strafen und Rückfälligkeit gibt (je länger und je härter, umso höher ist die Rückfallquote). Selbst massive repressive Eingriffe haben so gut wie keine positiven Wirkungen auf straffällig Gewordene. Eine neuere englische Studie konnte belegen, daß eine Steigerung der Gefängnispopulation um 25% höchstens einen Rückgang der registrierten Straftaten um 1% bewirken würde. Und die Entwicklung in den USA zeigt, daß hier staatliche Gewalt eher Gewalt produziert als daß positive Veränderungen erreicht werden. Innerhalb der letzten 10 Jahre hat sich die Zahl der Gefangenen in den USA nahezu verdoppelt. Inzwischen werden dort fast 1,5 Millionen Menschen eingesperrt und jährlich 21 Milliarden Dollar für die Verwahrung der Insassen und notwendige Neubauten ausgegeben. Versuche, das Problem mit Hilfe selektiven Einsperrens bestimmter Gruppen von Straftätern zu lösen, sind dort ebenso gescheitert wie das noch immer in einigen Staaten vorhandene Vertrauen in die abschreckende Wirkung der Todesstrafe. Auch die jüngst entstandene Idee, diejenigen, die zum dritten Mal wegen eines Gewaltdelikttes verurteilt worden sind, "lebenslanglich" einzusperren, ist wohl aus dem Baseball entlehnt (dort bedeutet "three strikes and you're out", daß ausscheiden muß, wer dreimal danebengeschlagen hat), zum rationalen Umgang mit Kriminalität aber wenig geeignet.

Das Problem besteht darin, daß es noch immer nicht gelungen ist (und vielleicht auch nie gelin-

gen wird) verlässliche Kriterien dafür zu entwickeln, welche Straftäter gefährdet für eine spätere kriminelle Karriere sind; oder mit anderen Worten: Es gibt bislang keine Prognosekriterien, um den hochkriminellen Intensivtäter zu einem frühen Zeitpunkt vom Gelegenheitstäter unterscheiden können. Zwar lassen sich zum Ende einer kriminellen Karriere bestimmte Negativmerkmale z.B. auch im sozialen Bereich bei solchen Intensivtätern gehäuft feststellen. Am Anfang oder gar vor einer kriminellen Karriere sind diese Kriterien aber nicht geeignet, um mit der für strafjustizielle Maßnahmen notwendigen Sicherheit solche Karrierekriminellen aus der Gesamtgruppe herauszufiltern.

II. Polizeiarbeit für den "Papierkorb der Justiz"?

Wir haben in den meisten westlichen Staaten schon längst keine "funktionstüchtige" Strafrechtspflege mehr, wenn man Strafrecht als Strafverfolgungsrecht oder als Bestrafungsrecht sieht. Der große Anteil der gar nicht erst angezeigten, eingestellten oder anderweitig "erledigten" Verfahren macht dies deutlich. Im Durchschnitt werden im Bundesgebiet 50-70% aller von der Polizei bearbeiteten Strafverfahren, in denen ein Tatverdächtiger festgestellt wurde von der Staatsanwaltschaft eingestellt. Nur etwa jeder vierte ermittelte Tatverdächtige muß damit rechnen, förmlich vom Gericht verurteilt zu werden (s. Tabelle 5).

Tabelle 5: Straftaten, Straftäter und ihre Sanktionierung, alte Bundesländer 1990-1993 (ohne Straftaten im Straßenverkehr, 1992 und 1993 einschl. Großberlin)²⁰

²⁰ Freie Felder: Derzeit noch keine Angaben verfügbar.

	1990	1991	1992	1993
Polizei			alte Bundesländer	alte Bundesländer
Straftaten registriert	4.455.333	4.752.175	5.209.060	5.347.780
Häufigkeitszahl	7.108	7.311	7.921	8.032
Tatverdächtige	1.437.923	1.466.752	1.581.734	1.680.885
Gericht				
Abgeurteilte Personen ²¹	576.338	566.953		
in % an Tatverdächtigen	40%	39%		
Verurteilte Personen ²²	433.682	432.662		
in % an Abgeurteilten	75%	76%		
in % an Tatverdächtigen	30%	30%		
Strafvollzug				
Gefangene ²³	36.300	34.708		
Gesamtbevölkerung	62,7 Mio.	65,0 Mio.	65,8 Mio.	

Auch im polizeilichen Alltag macht sich die Tatsache, daß das Strafverfahren oftmals eine zur Konfliktlösung ungeeignete Maßnahme ist und von den Bürgern auch so bewertet wird, bemerkbar: So erstatten z.B. nach einer Studie von Wiebke Steffen 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).

Die Forderung nach einem legalen und nicht nur faktischen Opportunitätsprinzip für die Polizei im Umgang mit bestimmten Delikten wurde schon vor mehreren Jahren erhoben (vgl. Feltes 1985). Sie ist jetzt von der Innenministerkonferenz in der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit aufgegriffen wurde, wo "eine eigene Entscheidungskompetenz der Polizei in Ermittlungsverfahren" für notwendig gehalten wird.

²¹ Straftaten insgesamt ohne Straftaten im Straßenverkehr: Urteil, Freispruch, Einstellung des Verfahrens mit oder ohne Auflage

²² Straftaten insgesamt ohne Straftaten im Straßenverkehr: einschl. Freispruch (etwa 3%)

²³ Ohne Verkehrsdelikte

Die öffentliche Sicherheit dürfte zudem zunehmend durch andere Faktoren beeinträchtigt sein, die aus dem herkömmlichen Spektrum der Alltagskriminalität herausfallen. Hier ist zum einen an neue Kriminalitätsbereiche wie die Wirtschafts-, Umwelt- oder politische Kriminalität zu denken, zum anderen an die Tatsache, daß Störungen und Probleme außerhalb des strafrechtlich relevanten Bereichs häufiger die Bürger subjektiv wie objektiv mehr belasten als Straftaten selbst. Daher erscheinen auch Forderungen schlüssig, die eine Zurückdrängung des Strafrechts auch und gerade deshalb verlangen, weil seine Selektivität sowohl bezüglich der erfaßten bzw. erfaßbaren Tatbestände (Problembereiche), als auch bezüglich der von seinen Reaktionen betroffenen Täter oft genug betont worden ist und es weniger instrumentelle als symbolische Funktionen hat. Dennoch wird man, selbst wenn man die theoretische Richtigkeit wie praktische Schlüssigkeit der Annahmen zur Dysfunktionalität bzw. der Forderungen zur Abschaffung des Strafrechts unterstellt, zumindest mittelfristig auf das Strafrecht ebenso wenig verzichten können wie auf die Institutionen der Strafverfolgung, zu denen auch die Polizei gehört. Dies besagt nicht, daß die konkrete Ausgestaltung des Strafrechts bzw. die Aufgabenzuweisung der Polizei nicht neu überdacht werden müssen; im Gegenteil erscheint hier ein starker Nachholbedarf sowohl bei der Diskussion über Notwendigkeit und Effektivität strafrechtlicher Sanktionen, als auch über Aufgaben und Tätigkeit der Polizei zu bestehen. Für das Strafrecht wird diese Diskussion auch und gerade auf der "kritischen" Seite zunehmend geführt (Cohen 1988), für den Bereich der Normkontrolle und der (strafrechtlichen) Erstintervention durch die Polizei steht sie noch aus (vgl. aber Young 1992).

III. Was wollen die Betroffenen?

Den Befunden entsprechender Untersuchungen zufolge wollen zwar die Opfer von Straftaten durchaus eine Regelung dieser Konflikte durch die Polizei, allerdings nicht unbedingt eine mit den Maßnahmen der Strafverfolgung. Ihnen geht es vorrangig um akute Hilfe, ggf. um Abwicklung der finanziellen Probleme und um die Bestätigung, daß ihnen etwas außergewöhnliches widerfahren ist. Die situative Unterstützung der Opfer, die vor allem von der Schutzpolizei zu leisten ist, ist somit von besonderer Bedeutung.

C. Verbesserung der Effektivität polizeilicher Tätigkeit

I. Bürgernahe Polizeiarbeit

Auch wenn man die immer wieder aufgestellte Behauptung, "mehr" Polizeibeamte seien auf jeden Fall nützlich, empirisch nicht verifizieren oder falsifizieren kann, so dürften doch Forderungen nach einer pauschalen und undifferenzierten Vermehrung von Beamten unter den gegebenen Bedingungen der knappen staatlichen Ressourcen und leeren öffentlichen Kassen wenig Seriosität zugeschrieben werden. Wenn allein in Berlin bis zum Jahr 2000 45.000 Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut werden müssen, dann kann die Polizei nicht als einzige Institution davon verschont bleiben. Wieso sollten auch die Argumente, die für eine Personalreduktion in anderen Sektoren des öffentlichen Dienstes maßgeblich sind, hier nicht gelten? Aufgaben und Anforderungen wachsen in allen Bereichen, und die Herausforderung besteht darin, mit vorhandenen Ressourcen dies zu bewältigen. So muß bei der Polizei überlegt werden, wo und wie ggf. Aufgaben neu verteilt und personelle Ressourcen frei gemacht werden können. Dazu ein

Beispiel: Durch bürgernahe Polizeiarbeit (vor allem durch Reviere und Wachen in der unmittelbaren Nachbarschaft) konnte in einigen Städten Kanadas das Notrufaufkommen um 1/3 reduziert werden. Die dadurch frei werdenden personellen Ressourcen wurden für präventive Maßnahmen (z.B. Fußstreifen) verwendet. Die Notwendigkeit von bürgernahe Präventionsarbeit wird dementsprechend auch in dem Programm Innere Sicherheit ausdrücklich betont. Dabei wird im gleichen Zusammenhang auch darauf verwiesen, daß die Polizei "sachlich nicht gerechtfertigter Verbrechensfurcht entgegenzuwirken" hat.

Die Idee der bürgernahen Polizeiarbeit (oder "Community Policing") geht davon aus, daß der Funktionsbereich der Polizei im Gemeinwesen ausgeweitet werden muß, allerdings nicht aus vordergründig ermittlungstaktischen Gründen, sondern weil gerade mit der zunehmenden Diffusion von Gemeinschaft und rückläufiger gegenseitiger Abhängigkeit von den Bürgern in zunehmendem Maße eine Institution benötigt wird, die für die Unordentlichkeiten und Konflikte des Alltags zuständig ist. Kriminalitätskontrolle und Kriminalitätsbekämpfung bleiben auch nach diesem Konzept eine wichtige polizeiliche Aufgabe - aber nicht mehr 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. Während die noch in den 70er Jahren in den USA favorisierte "Reformstrategie" versuchte, Kriminalität durch präventive Streifentätigkeit und schnelles Reagieren auf Notrufe zu verhindern, betont die gemeinwesenbezogene Strategie der 80er und 90er Jahre Prävention und Kriminalitätskontrolle als ein indirektes Ergebnis der polizeilichen Tätigkeit in den o.gen. Gebieten (vgl. Greene 1990 und Stewart 1990).

Insgesamt betrachtet kann es nicht darum gehen, die kriminologische These des "nothing works" auch auf die Polizei zu übertragen. 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, S. 35). 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, S. 171 f.²⁴) 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. Dies kann man, wie Jock Young (1992, S. 47) das tut, im Hinblick auf die teilweise beträchtliche Dunkelziffer sehen (er spricht

²⁴ 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.

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, S. 5 f.).

II. Subjektive Sicherheit und Kriminalitätsfurcht

Die Polizei kann sich mit einem gemeinwesenbezogenen Ansatz den subjektiven Sicherheitsbedürfnissen der Bürger widmen und so sowohl dem Bürger gerecht werden, als auch sich selbst "Erfolgslebnisse" vermitteln. Die Polizei muß verstärkt mit den Bürgern zusammenarbeiten, da die Unterstützung durch Bürger von besonderer Bedeutung für die Ermittlung und Verfolgung von Straftätern ist. Um diese Ziele zu erreichen, sind in den USA in den letzten Jahren verschiedenste Modelle polizeilicher Tätigkeit im Gemeinwesen entwickelt worden. So organisieren Polizeibeamte Präventionsmaßnahmen in der Nachbarschaft, sie rufen bei Opfern zurück um sich über deren Zustand zu erkundigen, machen Hausbesuche und verteilen Zeitungen, die sich mit der lokalen Kriminalität beschäftigen. Es werden lokale Komitees gebildet, in denen Polizei und Bürger bei der Kriminalprävention zusammenarbeiten (Skogan 1990). Generell werden aber als Ergebnisse verschiedenster Programme eher eine Reduzierung der Kriminalitätsfurcht und eine Erhöhung des Zusammengehörigkeitsgefühls der Bürger als eine tatsächliche Reduktion der Kriminalitätsraten genannt. Und wenn, liegt auch hier die Gefahr der Verlagerung der Kriminalität in weniger geschützte und damit ärmere Wohngegenden auf der Hand. 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 und sie nach ihren Problemen befragen. Entsprechend ist der gemeinwesenbezogene Ansatz zur Kriminalitätsbekämpfung (oder besser gesagt zur polizeilichen Alltagsarbeit und zur Reduzierung der Verbrechensfurcht) derzeit weit verbreitet. Gemeinwesenorientierte Polizeiprojekte werden in England und des USA verstärkt unterstützt und die Verbindung zwischen Gemeinwesen, Unordnung und polizeilicher Alltagsarbeit wird immer häufiger hergestellt (vgl. Hope/Shaw 1988; Shapland 1988). Inzwischen gibt es in den USA auch erste Versuche, den Gemeinwesenbezug auch bei Staatsanwaltschaft und Gericht herzustellen und hier "bürgernäher" zu agieren.

III. Die Polizei im Gemeinwesen

Empirische Studien konnten zeigen, daß die Problembelastung im Gemeinwesen durchaus unterschiedlich verteilt ist. In einer Studie in Boston konnte gezeigt werden, daß 60% der Notrufe bei der Polizei von 10% der Haushalte kamen, die in dem Untersuchungszeitraum von mehreren Jahren die Polizei gerufen hatten (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 nach seiner Interpretation aber auch diejenigen, die am meisten unter den Ungerechtigkeiten leiden, die auch im Polizeidienst immer wieder vorkommen (Young 1992, S. 49).

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. Dazu 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.

D) Die Polizei als Dienstleistungsunternehmen

I. Erhöhung der Produktqualität

Die Polizei ist für den Bürger eine (und zwar die einzige) unspezifische Hilfeinstitution, die sie rund um die Uhr und in allen Problemlagen erreichen kann und die zumindest in der Regel auch angemessene Hilfe bietet. Im Bereich der Hilfeleistungen und Konfliktschlichtungen ist die Polizei dabei recht effektiv, im Gegensatz zur Kriminalität, wo sich die tatsächlichen Erfolge in Grenzen halten. Konkret heißt das, daß die Polizei sich als **Dienstleistungsunternehmen** für den Bürger (und nicht für den Staat oder gar die Politik) verstehen muß und daher ihre Arbeit vor allem an den Interessen der Bürger zu orientieren hat und die **Qualität** dieser Dienstleistung eine entscheidende Rolle spielen muß. In der Vergangenheit wurde hier zu viel Wert auf Quantität und zu wenig auf Qualität gelegt. Dies wird deutlich an der Bedeutung, der noch immer (wenn auch zunehmend weniger) der Aufklärungsquote und der Anzahl der ermittelten Tatverdächtigen beigemessen wird, wobei nicht nur Insidern bekannt ist, daß beide Zahlen keinerlei Aussagewert für die Qualität der geleisteten Arbeit haben.

Zufriedene Kunden können aber nur erreicht werden mit **qualifizierten, motivierten und selbständig handelnden** Mitarbeitern. Dies bedeutet, daß strukturelle Veränderungen bei der Polizei herbeigeführt werden müssen, die sich nicht auf Stellenhebungen und neue Planstellen beschränken dürfen. Eine solche komplette Reorganisation muß zudem regional erfolgen, wie dies z.B. bei der Polizei in Chicago seit 1993 durch das Projekt "CAPS" (Chicago's **A**lternative **P**olicing **S**trategy) erfolgt. Hier hatte man erkannt, daß der vehemente Kriminalitätsanstieg nach neuen Modellen verlangte. Gleichzeitig sollte das durch den "Rodney-King-Fall" demolierte Image der Polizei (mit der Folge der massiven Demotivation der Mitarbeiter) aufpoliert werden. Da mit einem Anteil der Polizeikosten von 25% am verfügbaren Gesamtetat der Stadt auch finanzielle Grenzen erreicht waren und die Polizei offensichtlich nicht so effektiv oder effizient arbeitete, wie dies möglich sein sollte, mußten neue Lösungen gefunden werden (Skogan et.al.

1994)²⁵.

II. 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 bürger-näheren Service für diejenigen, die sich mit Problemen verschiedenster Art an die Polizei wenden. Um dies an dem Beispiel der Notrufe zu verdeutlichen: Neben den Kategorie 1-Notrufen, die ein sofortiges Tätigwerden verlangen, gibt es zumindest 3 weitere Kategorien, die wie folgt zu beschreiben sind:

Kategorie 2: Eine Reaktion vor Ort ist innerhalb weniger Stunden notwendig.

Kategorie 3: Der Anrufer kann auf einen mündlichen Bericht oder auf eine mündliche Beratung auf dem Revier oder auf der Wache verwiesen werden, wobei hier die Tatsache der Erreichbarkeit dieser Wache eine entscheidende Rolle spielt.

Kategorie 4: Das Problem läßt sich direkt am Telefon lösen, z. B. durch Weitervermittlung oder telefonische Beratung.

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 dann allerdings als Generalist für alle anfallenden Probleme zuständig ist. Nur wo er meint, nicht selbst weiterzukommen, kann er sich dann um andere, Funktionsspezialisten bemühen, die ihm Aufgaben abnehmen.

III. Kundenorientiertes Arbeiten

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

²⁵ Das Projekt besteht aus folgenden Teilbereichen:

- a) Einführung einer EDV-gestützte Kriminalitätsanalyse, in die alle vorhandenen Informationen einbezogen werden (von der Graffiti-Häufigkeit über Art und Weise der Straßenbeleuchtung bis hin zu sozialstrukturellen Merkmalen).
- b) Entwicklung eines neuen Systems der abgestimmten, differenzierten Reaktion auf Notrufe, um den Beamten mehr Freiraum für Streifentätigkeit und Kontakte mit dem Bürger zu geben (dazu gehörte auch, Streifenwagen nicht (oder nicht sofort) zum Einsatz zu schicken, auch wenn die prinzipiell verfügbar gewesen wären, sofern es sich um keinen dringenden Notruf handelt und dadurch die Beamten die Möglichkeit haben, andere (präventive) Aufgaben zu erledigen).
- c) In Verbindung damit die Entwicklung von Strategien, um die Notrufe zu reduzieren und die eingehenden entsprechend aufzubereiten ("screening and diverting").
- d) Opfer- und Bürgerbefragungen in bezug auf tatsächliches Opferwerden, Verbrechensfurcht und Einschätzung der Polizeiarbeit (dabei konnte z.B. ein starker Zusammenhang zwischen der Tatsache, das ein Bürger den Namen eines Polizeibeamten in seiner Nachbarschaft kannte und der positiven Bewertung der Polizei festgestellt werden).

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. 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, S. 60 ff.). 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 kurzichtig. 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.

IV. 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, S. 43). 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 Allerwelts geschehen, 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.

V. Motivation und Förderung

Engagierte Polizeiarbeit ist nicht möglich ohne die geeignete Motivation und Unterstützung der Beamten durch ihre Vorgesetzten. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß der Bürger nur dann mit seiner Polizei zufrieden sein wird, wenn mit qualifizierten, motivierten und selbständig handelnden Mitarbeitern gearbeitet wird. Die hierfür notwendigen strukturellen Veränderungen müssen herbeigeführt werden. Ansonsten bleiben alle Bestrebungen, Polizeiarbeit neu zu orientieren und zu effektivieren, auf der Strecke. Konkret bedeutet dies, daß schlanke Hierarchiestrukturen verwirklicht werden müssen (ohne Rücksicht auf ersessene Pfründe in höhe-

ren Leitungsebenen), daß eine Förderung der Beamten durch eine echte Leistungskontrolle und entsprechende Bewertungen erfolgen muß (keine Förderung durch Beförderung, mit der Abwartenkönnen und Unauffälligkeit belohnt werden). Noch wird häufig unter Eignung (wie dies der Direktor im BGS Bernd Walter 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, S. 628). Führung soll "die Leistung und Arbeitszufriedenheit fördern", wie dies in der Fortschreibung 1994 des Programms "Innere Sicherheit" der 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 (Walter 1994, S. 629). Solange Führungsanspruch und Organisationswirklichkeit auseinanderklaffen und solange Führer "an einer bemerkenswerten Selbstüberschätzung und einem beklagenswerten Realitätsverlust" (Walter aaO.) leiden und man bei der Polizei der "felsenfesten Überzeugung (ist), daß das Können einer höheren Instanz jeweils größer ist als das jeder nachgeordneten" (Burgard 1993, S. 612), solange sind in der Sache produktive und für den Mitarbeiter befriedigende Veränderungen nicht zu erwarten. "Sofern bestimmte strukturelle Gegebenheiten - z.B. rigide Verfahrensrichtlinien, Verantwortlichkeitsregelungen, Ressourcenknappheit, rechtliche Bestimmungen, steile Organisationsstruktur, Beharren auf überkommenen Besitzständen - nicht beeinflußt werden, laufen selbst bestgemeinte Bemühungen zur Verbesserung des Führungsklimas ins Leere" (Walter aaO., S. 628). Wenn (wie in Chicago; Skogan et.al. 1994, S. 18) 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.).

In Deutschland muß über Sinn und Zweck der Einheitslaufbahn nachgedacht werden. Wenn Bahn, Post und auch andere Bereiche (z.B. die Luftüberwachung) Beamtenstrukturen aufgeben, aufgaben- und leistungsbezogenen Mitarbeiter auf dem freien Markt einkaufen um diese in eng umgrenzten Aufgabenbereichen einzusetzen, wo sie eigenverantwortlich tätig sein sollen, dann sollte dies für die Polizei Anlaß genug sein darüber nachzudenken, ob nicht ein dreigliedriges Personalsystem für ihre Aufgaben angemessener ist (vgl. für Kanada Normandeau/Leighton 1990). Eine Aufteilung in

- a) den (schutzpolizeilichen) Streifendienst, der weitestgehend die Alltagskriminalität bearbeitet und damit bis zu 80% der Straftaten, in
- b) einen besonders ausgebildeten oder angeworbenen Bereich (mit Fachhochschul- oder Uni-

versitätsabschluß z.B. im Bereich Informatik, Wirtschaft, Finanzen etc.) für die Bearbeitung von Straftaten, die besondere Kenntnisse verlangen und in
c) ein besonders qualifiziertes Führungsmanagement (Universitätsabschluß)
könnte hier neue Ansätze von produkt- und qualitätsorientiertem Arbeiten bei der Polizei ermöglichen und die Berufszufriedenheit der Mitarbeiter dadurch erhöhen, daß keine Erwartungen geweckt werden, die nicht oder nur bedingt eingehalten werden können. Frauen und Ausländer sollten verstärkt in die Polizei integriert werden, weil auch sie dafür sorgen können, die Flexibilität der Institution Polizei zu erhöhen und den Umgang mit gesellschaftlichen Problemen zu erleichtern.

Literatur

- Berk, R., A., Newton, P. J., Arrest and Wife Battery. In: American Sociological Review 50, 1985, S. 253ff.
- Bieck, W., Response Time Analysis. Kansas City Police Department 1977
- Burghard, W., Umgestaltung ins Schlimmere? In: Kriminalistik 10, 1993, S. 611 ff.
- Burrows, J., Burglary: Police Actions and Victim Views. Home Office Research and Planning Unit Paper, London 1986
- Busch, H., A. Funk, W.-D. Narr, F. Werkentin, Gewaltmeldungen aus Berlin-Neukölln, Ms. Berlin 1987
- Carr-Hill, N. A., Stern, N. H., Crime, the Police and Criminal Statistics. London 1979
- Clarke, R., M. Hough, Crime and Police Effectiveness. Home Office Research Study No. 79, London 1984
- Cohen, S., Dezentralisierung ernst genommen: Werte Visionen und Strategien. In: KrimJ 1988, S. 10 ff.
- Dölling, D., Effizienzsteigerung durch Beurteilung der Aufklärungswahrscheinlichkeit. In: Symposium: Der polizeiliche Erfolg, BKA, Wiesbaden 1988 (Sonderband), S. 113 ff.
- Dölling, D., Th. Feltes (Hrsg.), Community Policing. Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen 1993
- Dreher, G., Notrufe und Funkstreifeneinsätze: Ergebnisse einer Projektstudie in vier baden-württembergischen Städten. Villingen-Schwenningen (Fachhochschule für Polizei), 1995 (im Erscheinen)
- Eklom, P., Heal, K., The Police Response to Calls from the Public. Research and Planning Unit Paper 9, Home Office, London 1982.
- Elie, D., Kapetanaki-Barake, A., L'impact de la reaction policiere sur l'evolution des vols avec violence. In: Criminologie (Montreal) 18, 1985, S. 47ff.
- Elliott, J. E., Crime Control Teams: an Alternative to the conventional operational procedure of investigating crimes. In: Journal of Criminal Justice 1978, S. 11 ff.
- 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., K. Haggerty, K. Carriere, Community Policing as Communications Policing. In: Dölling/Feltes (Hrsg.) 1992, S. 41 ff.
- Ericson, R., The division of expert knowledge in policing and security. In: British Journal of Criminology 45, 2, 1994, S. 149 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., Konfliktbereinigung zwischen Täter und Opfer. Institutionalisierung oder Reprivatisierung? In: Verbrechenopfer, Sozialarbeit und Justiz, hrsg. von H. Janssen und H.-J. Kerner, Bonn 1985, S. 407 ff.

- Feltes, Th., Opferrisiko in den USA. In: *Bewährungshilfe* 1988 (a), S. 465 ff.
- 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., Kriminalität, öffentliche Sicherheit und gesellschaftliche Verantwortung - Welche Rolle spielt die Polizei? In: *Die Polizei* 1994, S. 166 ff.
- Feltes, Th., Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention. In: *Neue Kriminalpolitik*, 3, 1994 (a), S. 16 ff.
- Feltes, Th., E.Rebscher (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung*, Holzkirchen 1990
- 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.
- Greenwood, P.W., Chaiken, J.M., Petersilia, J., *The Criminal Investigation Process*, Lexington 1977
- Hanak, G., *Polizeinotruf - Intervention über Aufforderung*, Holzkirchen 1991
- Hanak, G., J.Stehr, H.Steinert, *Ärgernisse und Lebenskatastrophen*, Bielefeld 1989
- Hope, T., Shaw, M., *Community approaches to reducing crime*. In: Hope/Shaw (Hrsg.), 1988
- Hope, T., Shaw, M. (Hrsg.), *Communities and Crime Reduction*, London 1988 (Home Office).
- Hough, M., Thinking about Effectiveness. In: *British Journal of Criminology* 1987, S.70 ff.
- Jaeger, R., E. Bleibtreu, Absurdes Theater bei der Kräfteverteilung für Schutz- und Kriminalpolizei. In: *Der Kriminalist* 1990, S. 241 ff.
- Joyce, M.A.S., *Spending on law and order: the Police Service in England and Wales*. N.I.E.S.R. Discussion Paper No.104, 1985.
- Kelling, G.L., *Police and Communities: the Quiet Revolution* (U.S. Department of Justice, Perspectives on Policing, No.1) 1988
- Kelling, G.L., Pate, T., Dieckman, D., Brown, C., *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*. Washington 1974 (Police Foundation)
- 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.
- 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
- Lowman, J., B.D. MacLean (Hrsg.), *Realist Criminology. Crime Control and Policing in the 1990s*. Toronto, Buffalo, London 1992
- Mayhew, P., D. Elliott, L. Dowds, *The 1988 British Crime Survey*. Home Office Research Study No. 1111, London 1989
- Moore, M.H., Trojanowicz, R.C., Kelling, G.L., *Crime and Policing* (U.S. Department of Justice, Perspectives on Policing, No.2) 1988.
- Murphy, C., *Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada: Anspruch und Wirklichkeit*. In: Feltes/Rebscher (Hrsg.) 1990, S. 131 ff.
- Normandeau, A., B. Leighton, *A Vision of the Future of Policing in Canada: Police Challenge 2000*. Ottawa (Solicitor General) 1990
- Pierce, G., et al., *Evaluation of an Experiment in Proactive Police Intervention in the Field of Domestic Violence Using Repeat Call Analysis*. Manuskript Boston 1987
- Police Foundation, *The Newark Foot Patrol Experiment*. Washington 1981.
- Radelet, L.A., *The Police and the Community*, New York 1986
- Reiner, R., *The Politics of the Police*. Brighton 1985, 2. Aufl. 1992

- Rosenbaum, D. (Hrsg.), *The Challenge of Community Policing. Testing the Promises.* Thousand Oaks, London, New Dehli 1994
- Rouse, J.J., *The Relationship between Police Presence and Crime Deterrence.* In: *The Police Journal* 58, 1985, S.118 ff.
- Sessar, K., *Rechtliche und soziale Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität.* Freiburg 1981.
- Shadgett, P., *An Observational Study of Police Patrol Work.* University of Toronto, Centre of Criminology (Dissertation) 1990
- Shapland, J., *Policing with the public?* in: Hope/Shaw 1988
- Sherman, L.W., *Police Crackdowns.* In: *NIJ Reports No.219, March/April 1990, U.S. Department of Justice - National Institute of Justice, S. 2 ff.*
- Sherman, L.W. *Policing Domestic Violence.* 1992
- Skogan, W., *Disorder, crime and community decline.* In: Hope/Shaw 1988
- Skogan, W., *Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes.* In: Feltes/Rebscher 1990, S.117 ff.
- 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
- Spelman, W., Brown, D., *Calling the Police: Citizen Reporting of Serious Crime.* Washington 1981 (Police Executive Research Forum)
- Steffen, W., *Inhalte und Ergebnisse polizeilicher Ermittlungen,* München 1982
- Steffen, W., *Zielsetzung und Erfolgsmessung praktischer Kriminalistik;* in: *Wissenschaftliche Kriminalistik. Grundlagen und Perspektiven, Teilband 1,* hrsg. von Kube, E. u.a., Wiesbaden 1983, S.263 ff.
- 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)
- Stewart, J., *Polizeiforschung in den USA und die Rolle des "National Institute of Justice".* In: Feltes/Rebscher 1990, S.7ff.
- 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
- 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.
- Whitaker, G. u.a., *Aggressive Policing and the Deterrence of Crime.* In: *Law and Policy* 7, 1985, S.395ff.
- Young, J., *Realist Research as a Basis for Local Criminal Justice Policy.* In: *Lowman/ MacLean* 1992, S. 33 ff.