

*Feltes, Thomas/Rebscher, Erich (Hrsg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing“). Empirische Polizeiforschung Bd. 1, Holzkirchen/Obb. (Felix-Verlag) 1990, 214 S., DM 39,-*

Mit der vorliegenden Arbeit zum Thema Polizei und Bevölkerung liegt der erste Band einer neuen Publikationsreihe mit dem Titel „Empirische Polizeiforschung“ vor. Die Namen der Herausgeber – Thomas Feltes und Hans-Jürgen Kerner als im universitären Kontext tätige Kriminologen gemeinsam mit Erich Rebscher als Repräsentant des Bundeskriminalamtes – stehen für das übergreifende Ziel der Reihe, nämlich die Zusammenführung der polizeiinternen mit der externen Polizeiforschung. Unter Verweis auf den in der Bundesrepublik sehr begrenzten Erkenntnisstand und auf die in Amerika und im europäischen Ausland schon seit geraumer Zeit feststellbare engere Zusammenarbeit zwischen polizeinahen und unabhängigen Forschungseinrichtungen, erhoffen sich die Herausgeber in einer solchen Zusammenarbeit einen Fortschritt bei der Behebung der fraglos vorhandenen Defizite in der Polizeiforschung (S. 4). Interessant wird bei der Bewertung dieses Versuchs insbesondere die Frage sein, ob sich die Erkenntnisinteressen und Fragestellungen der verschiedenen Forschungszusammenhänge auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen und ob die zusammengetragenen Befunde zu einem gemeinsamen Beitrag für ein angemesseneres Verständnis (im analytischen Sinne) des Agierens und der Rolle der Polizei in der Gesellschaft

sowie zu einem Beitrag zum Umbau der Polizei in einem demokratischen und rechtsstaatlichen Sinne geraten. Das gilt es im folgenden zu prüfen.

Der Sammelband „Polizei und Bevölkerung“ besteht aus insgesamt 16 Aufsätzen. Es handelt sich dabei zum großen Teil um Referate, die im Rahmen des Arbeitskreises „polizeiliches Alltagshandeln“ auf dem 10. Internationalen Kongreß für Kriminologie im September 1988 in Hamburg gehalten wurden und hier erstmals in deutschsprachiger Fassung publiziert sind, sowie ergänzend um einige andere Arbeiten deutscher Autoren zum Themenkomplex. In einer kurzen Einführung akzentuieren und begründen die Herausgeber das Thema des Bandes. Sie erhoffen sich, mit ihrer Publikation einen Beitrag zur Anregung der „Diskussion um die Rolle und Funktion der Polizei im Gemeinwesen“ und eine neue „Polizeitheorie“ (S. 6) zu leisten und halten dieses auf dem Hintergrund des überkommenen, in Deutschland aber immer noch dominanten Modells der Polizei als „Crime Fighter“ für angeraten. Sie sind der Meinung, daß „nur eine Polizei, die optimal in das Gemeinwesen eingebunden ist, effektive Arbeit leisten kann“ (S. 6) und verstehen dabei unter Effektivität explizit etwas anderes als das klassische Kriterium möglichst hoher Aufklärungsraten. Was die Kriterien dieser neuen Effektivität aber genau sein sollen, bleibt im Vorwort ziemlich vage. Über nachahmenswerte Tendenzen im Ausland wird geschrieben: „Nicht mehr die direkte Kriminalitätsbekämpfung steht im Vordergrund, sondern das Interesse, Kriminalität als eines von vielen Problemen und Konfliktbereichen im Gemeinwesen zu sehen und polizeiliches Handeln entsprechend auszurichten und zu gewichten“ (S. 5).

Teil 1 der Publikation ist mit der Überschrift „Probleme und Realitäten polizeilicher Alltagsarbeit“ versehen und umfaßt eine Sammlung von sieben Aufsätzen. Neben einem Beitrag von Busch u. a. über die „Erfordernisse und Schwierigkeiten gewaltgeographischer Untersuchungen“ und einem Beitrag von Ericson, in dem die Arbeit der Kriminalpolizei als „Herstellungsprozeß“ von Verbrechen und Kriminalität genauer unter die Lupe genommen wird, finden sich hier verschiedene Ausführungen von deutschen und amerikanischen Autoren, die im Polizei- und Justizbereich tätig sind. Unter Verweis auf eine Reihe von Forschungsbefunden aus den letzten Jahren, die die Effektivität und einige der zentralen Legitimationsfiguren traditioneller Polizeiarbeit in Frage gestellt haben, machen sie sich Gedanken über sich daraus ergebende praktische Konsequenzen für das Agieren der Polizei und berichten von ersten entsprechenden Umsetzungsversuchen.

Bei den regelmäßig angesprochenen Befunden zu den Problemen und Grenzen traditionellen polizeilichen Vorgehens handelt es sich im wesentlichen um folgende drei Komplexe:

1. Unter den Gesichtspunkten Aufklärungsraten, Verbrechensvorbeugung und Resonanz in der Bevölkerung (Sicherheitsgefühl, Zufriedenheit mit der Polizei etc.) sind die traditionellen Strategien des polizeili-

chen Streifendienstes ebenso wie der Reaktion der Polizei auf „Notrufe“, in Form der sofortigen und ausnahmslosen Entsendung von Streifenwagen, wenig effektiv.

2. Im Kontext des Alltagshandelns der Schutzpolizei geht es in der Mehrzahl der Fälle um strafrechtlich kaum relevante Ereignisse, und die Alarmierer verbinden mit ihrer Alarmierung weniger den Wunsch nach Strafverfolgung als nach sonstigem Beistand zur Abwicklung, Protokollierung, Schlichtung oder Vermittlung in einer Problemsituation.
3. Die Aufklärung von Straftaten ist in den seltensten Fällen Ergebnis der unmittelbaren Aktivitäten der Polizei, sondern wird primär dadurch bestimmt, welche Informationen durch die Alarmierer, Zeugen etc. der Polizei von Anfang an mitgeliefert werden.

Herkömmliches polizeiliches Handeln i. S. effektiver Kriminalitätsbekämpfung ebenso wie im Sinne einer effektiven Befriedigung der Wünsche der Bevölkerung ist offensichtlich in eine Krise geraten. Soweit sind sich Wissenschaftler und in den betroffenen Administrationen Tätige einig. Ebenso besteht Einigkeit darin, daß auf diese Krise mit Innovationen reagiert werden muß. Aber mit welchen? Die in den Aufsätzen aus unterschiedlichen Ländern vorgestellten Ansätze weisen drei übergreifende Entwicklungslinien auf:

- a. Gezielte Schwerpunktsetzung beim Einsatz polizeilicher Ressourcen auf der Basis intensivierter Datenerhebung. Das betrifft sowohl die geographische Steuerung des Streifendienstes als auch die selektive Entsendung von Streifenwagen aufgrund von Alarmierungen.
- b. „Problemorientierte Polizeiarbeit“ als Bezeichnung für eine schwerpunktmäßige Bearbeitung ausgewählter Kriminalitäts- oder Ordnungsphänomene unter weitgehender Ausweitung der Interventionsformen der Polizei.
- c. „Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit“ als Strategie der Mobilisierung der Bürger für die Kriminalitätsbekämpfung und die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, die Stärkung der Zusammenarbeitsbereitschaft zwischen Polizei und Bevölkerung und die Verbesserung des Ansehens der Polizei in der Bevölkerung.

Im Zentrum der Überlegungen stehen die letzten beiden Ansätze, die von den Verantwortlichen als ein Schritt in Richtung einer an den Problemen und Sorgen der Bürger orientierten Polizeiarbeit gewertet werden. Die angeführten Beispiele für problemorientierte Polizeiarbeit machen das Spektrum und die Problematik solcher Ansätze deutlich. Von Abell (U.S. Department of Justice) wird folgendes Beispiel berichtet: „Eine COPE-Mannschaft (Citizen-Oriented Police Enforcement, WL) entdeckte, daß ständig Baseballhandschuhe gestohlen wurden. Als sie ein Programm organisierten, den Familien mit niedrigem Einkommen finanzielle Hilfe für Baseballausrüstungen zukommen zu lassen, nahmen die Diebstähle bemerkenswert ab“ (S. 29). Ein wahrlich positives Beispiel, gegen das es wohl kaum etwas einzuwenden gibt. Ob es allerdings Modellcharakter für

den gesellschaftlichen Umgang mit Eigentumskriminalität im Problemkreis sozialer Benachteiligung haben kann, bleibt anzuzweifeln. Ein anderes Beispiel vom selben Autor verdeutlicht die andere Seite der Medaille. „In Newport News waren Mitternachtstreifenpolizisten es leid, ständig Notrufe über Diebstähle im Zusammenhang mit Prostitution aufzunehmen“ (S. 27). Also analysierten sie das Problem und kamen zu dem Schluß, daß das Phänomen in der bisher unzureichenden Bekämpfung der illegalen Prostitution in einem bestimmten Bezirk begründet lag. In einer konzertierten Aktion von Barbesitzern (denen nahegelegt wurde, die betreffenden Prostituierten in ihren Bars nicht mehr zu dulden), potentiellen Kunden (die aufgefordert wurden, die Dienste dieser Prostituierten nicht mehr in Anspruch zu nehmen), Polizei und Justiz (massierte Kontrollen, Verhaftungen und strenge Auflagen) gelang es, die Zahl der Prostituierten im Quartier drastisch zu reduzieren und dadurch eine entsprechende Reduzierung der gemeldeten Diebstähle durch Prostituierte herbeizuführen. An diesem Beispiel verdeutlicht sich, was mit problemorientierter Polizeiarbeit auch gemeint sein kann, nämlich die Entgrenzung des polizeilichen Interventionsspektrums bei polizeilich ausgewählten Kriminalitätsphänomenen unter Hinzuziehung der Bevölkerung als Kriminalitätsbekämpfungsressource.

In diesem Kontext stehen auch Modelle der „gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit“, mit denen sich die Aufsätze im zweiten Teil des Buches auseinandersetzen. Das von den Initiatoren vorgegebene Ziel solcher Modelle ist eine neue Rolle der Polizei im Gemeinwesen, eine Rolle, die i. d. R. damit beschrieben wird, daß die Polizei in enger Zusammenarbeit mit der Gemeinde deren Probleme definiert und gemeinsam Maßnahmen der Problemlösung erarbeitet und durchführt.

Die grundsätzlichen Probleme und offenen Fragen zu solchen Konzepten liegen auf der Hand. Ist es wirklich so, daß die Polizei als Träger des staatlichen Gewaltmonopols eine geeignete Institution für die Reorganisation von Gesellschaftlichkeit ist? Ist die nostalgische Rede vom Gemeinwesen („Community“), das es wieder zu reaktivieren gelte, nicht eher eine legitimatorische Terminologie für den Versuch einer Neuorganisation von Gemeinschaftlichkeit mit der Polizei und ihren Aufgaben als Zentrum? Und geht es nicht vielmehr um das Gemeinwesen als „Erweiterung polizeilicher Überwachung“, als „Koproduzenten von Sicherheit und Ordnung“ oder als „Konsument und Klient polizeilicher Dienste“ (S. 142)?

Eine Form von Gemeinschaftlichkeit, die sich um die Kategorien Kriminalität, Ordnung und Störung organisiert, wäre allerdings wohl doch etwas anderes als die mit dem Begriff Gemeinwesen traditionell abgerufenen Vorstellungen von Solidarität, Selbsthilfe und auf demokratischen Prozessen beruhende Gestaltung von sozialen Lebensräumen. Daß diese Vorstellungen weit weg von der Realität moderner Gesellschaften sind, ändert dabei nichts daran, daß sie den Zielsetzungen des Community Policing völlig entgegenstehen.

Bei den Zielaussagen der diskutierten Programme tritt dieser Unterschied nicht zutage. Da ist die Rede von der „Bildung eines neuen Gefühls von Zusammengehörigkeit“, das gefördert werden soll, von „der Polizei als Katalysator für die Entwicklung von Selbsthilfe im Gemeinwesen“ (Skogan S. 120/121) oder von einer „Aktivierung von kommunalen Normen, um ‚Nachbarschaften‘ widerstandsfähig gegenüber Verbrechen zu machen“ (Greene S. 110/111). Die Vorstellung einer Umorientierung der Polizei, weg von einer Institution, die ihr Gewaltmonopol für die Realisierung des staatlichen Strafanspruchs, die Durchsetzung umstrittener staatlicher Maßnahmen und den Schutz des Staates vor den Bürgern zur Verfügung stellt, hin zu einer Polizei, die von den Bürgern genutzt werden kann, um ihre Konflikte angemessen zu regulieren, ist zweifellos eine erstrebenswerte Vorstellung. Das Konzept des Community Policing aber in diesem Sinne zu verstehen, scheint unangemessen. Es ist an keiner Stelle die Rede von einem Umbau des gesamten Polizeiapparates, von einer Umverteilung der Ressourcen oder von einem Rückzug aus anderen polizeilichen Tätigkeitsbereichen. Vielmehr scheint es um die (Rück-) Eroberung der Unterstützung der Bevölkerung für die klassischen Polizeiaufgaben, um eine Restauration bzw. Umstrukturierung der Legitimationsbasis des Altbekannten zu gehen.

Bei der kritischen Diskussion der Ergebnisse von Begleitforschungen zu den Community-Policing-Projekten wird auf die genannten grundsätzlichen Probleme nur am Rande und recht zaghaft eingegangen. So stellt etwa Murphy fest, daß mit den eingeleiteten Maßnahmen eine Ausweitung der Macht, der Zuständigkeiten, der Kompetenzen und der politischen Rolle der Polizei einhergeht und schreibt dann: „Es hängt von der Einstellung jedes einzelnen zur Rolle und Verantwortung von Polizei und Regierung im Gegensatz zur Einstellung der Allgemeinheit und der Bürger ab, ob der verstärkte Einfluß der Polizei als störend und gefährlich oder schützend und verantwortungsvoll gesehen wird“ (S. 142). Aber ist das nicht genau eine Frage, die nicht jedem einzelnen überlassen bleiben darf, sondern die gesellschaftlich und in der breiten Öffentlichkeit diskutiert werden muß? In diesem Sinne finden sich bei den Autoren der vorliegenden Problematik kaum kritische Anmerkungen bzw. wurden keine Beiträge aufgenommen, die diese Problematik angemessen thematisieren.

Lediglich bei Busch u. a., deren Aufsatz sich allerdings nicht mit dem Community Policing befaßt, wird eine Sichtweise deutlich, die konträr zu solchen Konzepten steht. Ergebnis ihrer Analyse der Alarmierung der Polizei in Konfliktsituationen ist die These, daß durch „bürokratisch-polizeiliche Regulierungen und Kontrollen“ eher ein Beitrag zur „Erschlaffung sozialer Fähigkeiten“ geleistet wird und daß es über die Wiederaneignung sozialer Räume darum gehen muß, Probleme und Konflikte außerhalb von Polizei und anderen Bürokratien direkt unter den Beteiligten auszutragen und zu lösen (S. 58/59). Aber selbst jenseits solcher Grundsatzfragen finden sich in der mehr immanenten Detail-Kritik der Autoren, die sich mit einzelnen Modellversuchen auseinander-

setzen, Befunde, die auf gefährliche Aspekte solcher Vorhaben hinweisen. So wird, um nur ein Beispiel zu nennen, von Skogan festgestellt, daß der Teil des Gemeinwesens, der eng mit der Polizei kooperierte und seine Probleme an die Polizei herantrug, eine besondere sozialstrukturelle Gruppe der Gemeinde war. Es waren nämlich die im besseren Teil wohnenden und am besten organisierten Hausbesitzer der Gegend, die besorgt über Vorkommnisse im ärmeren Teil waren (S. 129). Community Policing de facto als polizeiliche Unterstützung der Ordnungsinteressen der privilegierten und ohnehin schon einflußreichen Gruppen in der Gesellschaft?

Im dritten Teil von „Polizei und Bevölkerung“ finden sich vier weitere Aufsätze, die sich primär mit den Einstellungen von Polizeibeamten in verschiedenen Ländern (Japan, Italien, Venezuela, Deutschland) auseinandersetzen. Auf die teils interessanten Detailbefunde kann hier nicht näher eingegangen werden. Den Bezug zur vorangegangenen Diskussion um neue Konzepte gemeindeorientierter Polizeiarbeit sieht Feltes anhand der Ergebnisse seiner Untersuchung zu den Einstellungen deutscher Polizisten darin, daß eine solche Veränderung der Rolle der Polizei eventuell auch einen Beitrag dazu darstellen kann, den festgestellten hohen Grad an „Berufsunzufriedenheit“ innerhalb der Polizei abzubauen. „Möglicherweise mangelt es der deutschen Polizei an einer modernen (nicht modernistischen) Polizeikultur, die ihren Schwerpunkt nicht in der im Ergebnis immer unbefriedigend, weil ergebnislos bleibenden Kriminalitätsbekämpfung sehen kann (. . .), sondern verstärkt das Verhältnis Bürger – Polizei im Alltagsgeschehen des Gemeinwesens thematisieren müßte“ (S. 211).

Abschließend stellt sich die Frage einer Gesamtbewertung der vorliegenden Publikation. Sie ist zweifelsohne interessant und lesenswert, da sie dem deutschsprachigen Leserkreis einen guten Einblick in verschiedene Modellversuche und in die Diskussionen um „problemorientierte“ und „gemeinwesenorientierte“ Polizeiarbeit im Ausland und die bundesrepublikanische Resonanz darauf bietet. Sie stellt eine gute Basis für eine kritische Diskussion solcher Überlegungen und Konzepte dar, allerdings ohne daß diese sehr notwendige Diskussion in der Publikation selbst bereits explizit angelegt wäre. Von einem Modell für eine sinnvolle Zusammenarbeit der internen und externen Polizeiforschung, wie sie sich der Rezensent vorstellen könnte, ist das vorliegende Buch noch weit entfernt. Die Rolle der externen Polizeiforschung darf sich nicht darin erschöpfen, im Rahmen von der Institution vorgegebenen Fragestellungen konstruktive Detailkritik zu üben, sondern sie muß vorhandene Entwicklungstendenzen auf einer erweiterten gesellschaftstheoretisch fundierten Ebene, z. B. hinsichtlich der Gefahren einer Entgrenzung staatlicher Gewalt, kritisch hinterfragen. Stellt man sich dieses Buch etwa in den Händen eines Anwärters für den höheren Polizeidienst vor, so ist kaum zu erwarten, daß die Lektüre zu der notwendigen Sensibilisierung für die gesellschaftlichen Probleme solcher Konzepte beiträgt. Daß es

keine entsprechenden kritischen Stimmen gäbe, kann dabei nicht behauptet werden, wenn man nur an die Arbeiten der Autoren um die Zeitschrift CILIP in Berlin oder etwa an den einschlägigen Aufsatz von Kreissl „Die Simulation sozialer Ordnung. Gemeindenahe Kriminalitätsbekämpfung“ im KrimJ 4/87 denkt.

Es ist zu hoffen, daß das Wort „Empirisch“ im Titel dieser Reihe nicht meint, daß gerade solche Arbeiten, die in der Regel eher theoretische Analysen beinhalten, ausgeschlossen werden sollen.

Werner Lehne, Hamburg