

Reinhard Kreissl

Die präventive Polizei

Auf dem Weg zur gläsernen Gesellschaft?

»... oder bin ich da auf einem ganz falschen Dampfer?«
Horst Herold in Transatlantik

Horst Herold, Präsident des Bundeskriminalamtes, ist zurückgetreten. Die ›Ära Herold‹ als ein Stück deutscher Polizei- und Kriminalpolitikgeschichte ist charakterisierbar durch die Erweiterung polizeilicher Befugnisse und ein neues polizeiliches Selbstverständnis, das nicht nur im Sinne von »Image« zu Veränderungen geführt hat. Vielmehr stehen diese Veränderungen im Kontext einer breiteren Entwicklung, einer politischen Konjunktur, die Sicherheit und Ordnung nicht mehr als einen zu verteidigenden Zustand, sondern als Produkt einer aktiv gestaltenden Arbeit der Sicherheitsorgane im weiteren Sinne verstehen. Der Schlüsselbegriff dieser Entwicklung ist »Prävention«.

Im folgenden soll anhand einiger Beispiele diese Entwicklung dokumentiert werden. Ich konzentriere mich dabei hauptsächlich auf die Argumentation, die von den Managern der Exekutive, den vielen ›Herolds‹ in den Landeskriminalämtern und Polizeipräsidien verwendet wird. Die politische Bedeutung dieser Entwicklung wird in einem letzten Abschnitt kurz skizziert, wobei ihre unintendierten Nebenfolgen und die möglichen Gegenstrategien im Mittelpunkt stehen.

Das Konzept einer repressiven Gegenstrategie als Reaktion auf die Ereignisse der späten Sechziger Jahre hat zunächst zu einer Verschärfung staatlicher Reaktionsformen geführt, die primär gekennzeichnet war durch einen faktischen Abbau rechtsstaatlicher Garantien.¹ Die Folge davon war, daß das ohnehin fragile Gewaltenteilungssystem mit Prämien für die Exekutivorgane belastet und die Kompetenzgrenzen zwischen Legislative und Exekutive partiell eingeebnet wurden. Zur Rechtfertigung der von den Sicherheitsbehörden zunächst angemessenen und dann nachträglich legalisierten Kompetenzen hielten vermeintliche Sachzwänge und »Gebote der Stunde« her, wie etwa die Reaktion auf politisch motivierten Terrorismus. Die Rolle und die Eingriffsmöglichkeiten der Polizei haben sich jedenfalls de facto und de iure verändert: vom Knüppel aus dem Sack in Richtung auf eine, wie Herold es bezeichnet: »gesellschaftssanitäre« Generalagentur für Sicherheit. Das bedeutet, die rein reaktiven Aufgaben sind um eine Dimension erweitert worden, in der die Polizei präventiv gestaltende Funktionen wahrnimmt – als eine eigenständige gesellschaftliche Instanz. Personifiziert wurde dieser Prozeß in Horst Herold, der während seiner Amtszeit immer wieder für eine aktive Vorwärtsstrategie der Polizei geworben hat.²

¹ Vgl. hierzu A. Roßnagel, Der alltägliche Notstand, in: KJ 1977, S. 257–271.

² Vgl. hierzu T. Schwinghammer, BKA-Präsident Horst Herold, in: KrimJ 4/80, S. 241–257.

Die Logik dieser Entwicklung läßt sich als ein Rückkopplungsprozeß beschreiben, in dem Ursache und Wirkung vertauscht werden: Zunächst werden bestimmte soziale Problembereiche als polizeiliche Aufgabe definiert. Per definitionem ist damit ein neues Einsatzgebiet geschaffen, das polizeiliches Handeln ermöglicht und legalisiert. Wird nun die Polizei in dem erweiterten Aufgabenbereich tatsächlich aktiv, so scheint jeder Polizeieinsatz hier die Berechtigung jener Definition zu bestätigen. In dem Maße, in dem es also den Protagonisten einer polizeilich gesicherten Gesellschaft gelingt, Gesetzgeber, Medien und der breiten Öffentlichkeit einzureden, bestimmte Formen politischer Opposition und öffentlicher Kritik seien als »Gewalt« zu definieren³, aus Gründen der »inneren Sicherheit« oder zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu unterbinden und deshalb den Sicherheitsbehörden zur Erledigung zuzuweisen, beschaffen sie der Polizei als gesamtgesellschaftlichem Präventionsapparat zusätzliche Legitimität.

An der politischen Geschichte bestimmter Regelungen des Musterentwurfs für ein einheitliches Polizeirecht⁴ – insbesondere an der neuen Generalklausel und an dem Prinzip der »Ortshaftung« – läßt sich das Durchschlagen von Gesichtspunkten effektiver Polizeiarbeit auf rechtsstaatliche Garantien verfolgen. Indem polizeirechtliche Grundsätze, wie z. B. die Störerhaftung, durchbrochen, die polizeilichen Befugnisse vage umrissen und rechtsstaatliche Prinzipien, wie z. B. die Verhältnismäßigkeit der Mittel, aufgeweicht werden, eröffnen sich Ausfallschneisen, auf denen sich die Polizei allmählich auf gesellschaftliche Bereiche hinorientieren kann, in denen sie jedenfalls nach einem neuzeitlich-traditionellen Verständnis ihrer Funktion nichts zu suchen hat. Kennzeichnend für diese Tendenz sind der inflationäre Gebrauch des Begriffs »Prävention« sowie die darauf rekurrierenden polizeilichen Handlungsstrategien. Die Konjunktur, die ein so umfassend verstandener Präventionsbegriff in der Polizeidiskussion in den letzten Jahren bekommen hat, ist in der BRD auf eine eigentümliche Weise mit dem repressiven Selbstverständnis dieser Organisation verquickt bzw. aus diesem Selbstverständnis abgeleitet.⁵ Ermöglicht wurde die Debatte um eine präventive Orientierung durch zwei Phänomene: einmal die werbefeldzugsartig aufgebaute Kampagne der Terrorismusbekämpfung⁶ und zum anderen die Verwissenschaftlichung polizeitaktischer Argumentation – beides Elemente, die in der Person von Horst Herold in pointierter Form vereinigt sind. Lassen wir ihn aus seinem zumindest unwidersprochenen Interview mit S. Cobler selbst zu Wort kommen:

»Marx hat es ja mal so schön gesagt, die Polizei wäre der verändernde Faktor der Gesellschaft, wenn man sie nur richtig begriffe. Das würde allerdings einen emanzipatorischen Akt gegenüber dem bestehenden Zustand des nur Vollstrecken-müssens und -dürfens notwendig machen. . . . Die Polizei ist als kybernetisches System zu konstruieren, das von sich aus wirkt . . . Dadurch

³ Vgl. etwa den früheren § 88a StGB.

⁴ Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung GILIP 2/79, Zum Stand der Verabschiedung des Musterentwurfs für ein einheitliches Polizeigesetz des Bundes und der Länder, S. 10–14.

⁵ Dies wird besonders deutlich bei einem historischen Vergleich mit anderen Polizeiorganisationen: So haben etwa die regionalen und kommunalen Polizeien in den USA historisch schon immer zwei Aufgabenbereiche, »law enforcement« und »community service«, wobei der Bereich des »community service« nicht durch strafgesetzliche Regelungen strukturiert ist. Die Übertragung von Präventionsmodellen aus dieser Tradition auf die BRD verändert deren Gehalt erheblich, da hier die Polizei sowohl aktuell an ein striktes Legalitätsprinzip gebunden als auch nur als staatliches Organ, gewachsen in der Tradition des preußischen Polizeirechts, historisch verständlich ist.

⁶ Zur symbolischen Bedeutung politischen Handelns vgl. M. Edelmann, *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt/M. 1976.

würde auf eine höchst elegante Art und Weise eine Vielzahl denkbarer Abweichungsvarianten unter Kontrolle gehalten.«⁷

Die kybernetische Metapher, die hier verwendet wird zur Beschreibung der Polizei der Zukunft, ist in vielfältiger Hinsicht bezeichnend. Sie steht als Sinnbild einer sachrationalen Objektivierung und technokratischen Perfektion, die jeden politischen Diskurs als überkommene Form ablehnt: Sie ist die konsequent zu Ende gedachte Entwicklung der Legitimation durch Verfahren im Sinne einer funktionalistischen Systemtheorie, die in den Maximen eines reibungslosen Funktionierens des Gesamtsystems aufgeht und keinen Begriff mehr hat von einem richtigen, d. h. zustimmungsfähigen Verfahren.

Die Mechanismen einer vorgeblich sachrationalen Politikstrategie sind uns aus anderen Bereichen, wie Wirtschafts- und Energiepolitik, bekannt. Die unumstößlichen Zwänge des »Weltmarkts« oder des gesellschaftlich notwendigen »Energiebedarfs« rechtfertigen hier quasi von selbst politische Entscheidungen, lassen sie als objektive und optimale Problemlösungen erscheinen. Übertragen auf den Bereich der Kriminalpolitik ermöglichen die monolithischen Floskeln der »inneren Sicherheit« und der »freiheitlich demokratischen Grundordnung« ähnliche Argumentationen. Das Fatale an der Verwendung dieser Begriffe zur Legitimation sich immer weiter vorschiebender »präventiver« Kompetenzen der Polizei ist die dabei ebenso häufig verwendete wie kurzschlüssige historische Begründung; denn mit Vorliebe wird gerade von denjenigen, die sich bei der Kriminalisierung von Kritik und politischer Opposition auf die wehrhafte Demokratie berufen, das Beispiel der Weimarer Republik angeführt, die »an einer Überdosis von Ideologietoleranz zugrunde gegangen ist, unter anderem auch an der Maßlosigkeit ihres Verfassungspositivismus«⁸. Was dabei jedoch übersehen wird, ist der ebenso gefährliche gegenläufige Prozeß, daß durch solche Entwicklungen »die Republik des Bonner Grundgesetzes an einem Übermaß an . . . absoluten Werten und absoluter Wertverteidigung ganz allmählich und leise erstickt«⁹.

Zentrale Bedingung der Legitimation präventiver Polizeistrategien sind (a) die Legalisierung staatlicher Gewaltsamkeit Zug um Zug mit der Illegalisierung privater Gedanken, Protestformen und politischer Aktionen; (b) die Verpolizeilichung der politischen Öffentlichkeit, d. h. die Zuordnung mißliebiger politischer Gruppen – als »Sympathisanten«, »Chaoten« usw. – zu kriminellen Vereinigungen; (c) die Subsumtion demokratischer, also eigensinniger und gerade nicht hoheitlich steuerbarer Prozesse unter die Imperative sicherheitspolizeilicher Gefahrenvorbeugung, was sich beispielsweise daran zeigt, daß Demonstrationen weniger geschützt als überwacht werden. Überläßt man diesen Prozeß seiner eigenen Dynamik, und das heißt, bezogen auf die Polizei, orientiert man die Möglichkeiten polizeilichen Eingreifens an dem kybernetischen Modell des Regelkreises, so schiebt sich das die Stabilität der sozialen und politischen Ordnung sichernde Kontrollsystem immer weiter vor und entwickelt immer differenziertere Formen der Loyalitätskontrolle.¹⁰

7 H. Herold, in: *Transatlantik*, 11/80, S. 37.

8 E. Denninger, K. Lüderssen, *Polizei und Strafprozeß im demokratischen Rechtsstaat*, Frankfurt/M. 1978, S. 13.

9 A. a. O.

10 Vgl. hierzu die Referate der Sektion Rechtssoziologie auf dem Deutschen Soziologentag 1979 in Berlin, insbes. S. Scheerer, *Die Unsicherheit der inneren Sicherheit*, in: Technische Universität Berlin (Hrsg.), *Soziologische Analysen*, S. 351–361.

Diese Überlegungen sollen im folgenden an Hand von Zitaten aus den Publikationen der engeren polizeilichen Diskussionsgemeinschaft belegt werden. Diese «Originaltöne» haben bereits unkommentiert eine hohe Evidenz; ihre Semantik, ihr latenter Sinn sprechen für sich. Sie dokumentieren jedoch weniger den konkreten Zustand als ein spezifisches Selbst- und Rollenverständnis sowie die Vorstellungen über die erwünschten/erwarteten Entwicklungen von Polizei und Gesellschaft. Zugleich vermitteln sie einen komprimierten Eindruck von der »Realität« der Sicherheitsorgane.

Die interne Rationalisierung der Polizei

Die Überlegungen zu einer Ausweitung und Verbesserung polizeilicher Arbeit haben ihre konkrete Gestalt in den internen Diskussionen unter den Kontrollstrategen bereits angenommen, wobei das Paradigma der Terrorismusbekämpfung zum Idealfall polizeilicher Tätigkeit stilisiert wird:

»Die Polizei muß sich des Potentials *Bürger* bewußt werden und vergegenwärtigen, daß sie von einer konstruktiven Zusammenarbeit mit ihm lebt. Dann kann damit gerechnet werden, daß verdächtige Wahrnehmungen weitergegeben werden. Damit soll nicht etwa der Bürger zum Spitzel erzogen werden, vielmehr geht es darum, in ihm das Gefühl der Mitverantwortung für die innere Sicherheit in diesem Staat zu wecken. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die positive Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus. *Was in extremen Lagen praktikabel ist, muß im Normalfall die Regel werden* (Hervorh. nicht im Orig.).«¹¹

Dieses Zitat stammt aus einem Referat über die polizeiliche Reaktion auf die Probleme des Vandalismus, in dem der Einsatz von Fernsehübertragungswagen, Reitern und Hundeführern zur Prävention empfohlen wird, begründet mit dem Satz: »Es ist nicht eigentliche Aufgabe der Polizei, nach Eintritt eines Schadens zu reagieren, vornehmste Aufgabe ist gerade die Verhinderung solcher Folgen.«¹² Sind solche Folgen jedoch einmal eingetreten und ist die Polizei der Möglichkeit zur Ausführung ihrer »vornehmsten Aufgabe«, der *Primärprävention*, beraubt, so ist es wichtig, innerhalb der Organisation schnell zu reagieren, und das heißt speziell, auf ein Maximum an polizeilich relevanter Information zurückgreifen zu können. Führend auf diesem Gebiet war Berlin, dessen Polizeipräsident Hübner als Nachfolger von Horst Herold im Gespräch war. Dort wurde, soweit ersichtlich, zuerst ein sowohl der Schutz- wie auch Kriminalpolizei zugängliches Informationssystem für die Verbrechensbekämpfung (ISVB) installiert:

»Die bisherigen Informationssysteme konventioneller Art, z. B. Straftatenkarteien, Straftäterkarteien und Kriminalakten waren bisher immer originärer Bereich der Kriminalpolizei, sie wurden ausschließlich von der Kriminalpolizei geführt und ausgewertet und gaben nur gelegentlich Informationsfragmente als Hilfsmittel für die schutzpolizeiliche Arbeit frei. Auf der anderen Seite waren so bedeutsame Kommunikationsmittel wie das Fernschreib-, Fernsprech- und Funkwesen eher Domäne der Schutzpolizei, deren Möglichkeiten von der Kriminalpolizei nur unzureichend genutzt wurden . . . Der Schutzpolizeibeamte wird zukünftig die Erstdokumentation eines Ereignisses im System ISVB vornehmen . . . Aber auch eine Reihe von Eingaben wird er absolut selbständig und abschließend vornehmen. Hierzu gehören das Auslösen von Fahndungen aus schutzpolizeilichen Anlässen, die Dokumentation von Freiheitsentziehungen und anderen Eingriffen in Grundrechte sowie die Eingabe von soge-

¹¹ PFA, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, 3/80, S. 277.

¹² A. a. O., S. 273.

nannten Feststellungs- und Beobachtungsberichten, die auch als Anhaltemeldungen bezeichnet werden.«¹³

Sind derartige Integrationsversuche von Schutz- und Kriminalpolizei noch kaschierbar als polizeiliche Anstrengungen zur Bekämpfung »normaler Kriminalität«, so tritt das generalstabsmäßige Bürgerkriegskonzept unverhohlen in der Ausbildung des Fachbereichs »Einsatzlehre« der polizeilichen Führungsakademie, in dem der leitende Beamte mit Gründlichkeit auf seine künftigen Aufgaben vorbereitet wird, zu Tage. Da wird der »Versorgungsraum« geteilt nach dem Konzept einer imaginären Front in den »vorderen, mittleren und rückwärtigen Bereich«¹⁴, da werden als »Mengenverbrauchsgüter« neben »Verpflegung und Futter, Hindernis- und Sperrmaterial . . . Tränengas, Munition, Spreng- und Zündmittel«¹⁵ genannt und schließlich wird gleich zu Anfang darauf hingewiesen, »daß für Friedens- und Krisenzeiten unterschiedlich vorsorglich geplant und organisiert werden muß«.¹⁶ Ob die an den »Abschubstraßen« (das ist das Gegenteil von Nachschubstraßen) einzurichtenden »Gefangenensammelstellen«¹⁷ zur Krisen- oder Friedensvariante gehören, ist dem Artikel nicht zu entnehmen. Der innere Notstand als letzter Fixpunkt eines repressiven polizeilichen Selbstverständnisses hat lange Tradition. Das qualitativ Neue an den Planungen für den »Krisenfall« ist die technisch-wissenschaftliche Perfektion, mit der hier operiert wird. Vom organisationstheoretischen Optimierungskalkül bis zur computergesteuerten Einsatzführung werden die modernsten logistisch-strategischen Mittel herangezogen.

An dieser Stelle wäre der Einwand möglich, all dies seien Extremformen polizeilicher Kontrollvorstellungen, denen politische Vernunft mit rechtsstaatlichem Augenmaß entgegentreten würde. Doch die Argumentationslogik polizeilichen Sicherheitsdenkens hat sich weit in politische Kreise vorgeschoben. Exemplarisch hierzu folgendes Zitat von J. Schmude, seinerzeit noch parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Inneren, zur Frage »Braucht die Polizei besondere Waffen?«:

»Meinungsverschiedenheiten bestehen darüber, ob die Polizei mit sogenannten besonderen Waffen ausgestattet werden soll. Diese werden vor allem deshalb für die Polizei als unzulässig angesehen, weil sie einen kontrollierbaren Einsatz nicht zuließen. Ich frage dagegen: Soll die Polizei Terroristen, die heute alle erdenklichen Waffen bis hin zu Raketen einsetzen, nur mit sogenannten einfachen Polizeiwaffen begegnen müssen?«¹⁸

Dieser Satz bringt die politische Variante einer nach sachrationalen Optimierungsaspekten konzipierten Polizei, die sich in konzentrischen Kreisen über die Gesellschaft ausdehnt, auf den Nenner: Dem polizeilichen Feind – hier konkret den Terroristen – wird Überlegenheit zugeschrieben, um ein Gleichgewicht herzustellen, muß die Polizei aufgerüstet werden. Rechtsstaatliche Garantien werden zu »ceteris-paribus-Randbedingungen« reduziert.¹⁹

Die Kolonisierung der Sozialpolitik durch Kriminalpolitik

Die Durchsetzungschancen polizeitaktischer Anliegen im politischen System werden jedoch nicht nur dadurch erhöht, daß der »Feind im Inneren« in seiner Gefährlichkeit

¹³ PFA 3/76, S. 54 f.

¹⁴ PFA 2/76, S. 73.

¹⁵ A. a. O., S. 65.

¹⁶ A. a. O., S. 57.

¹⁷ A. a. O., S. 74.

¹⁸ PFA 2/76, S. 9.

¹⁹ Gegen den Plan der paramilitärischen Aufrüstung kam von seiten der Gewerkschaft der Polizei allerdings

immer wieder beschworen wird, sondern auch durch eine qualitativ neue Form der Argumentation: Verkleidet als sachverständige Analyse des gesellschaftlichen Ist-Zustandes (mit prognostischem Ausblick), werden hier traditionelle Politikbereiche an den strategischen Erfordernissen sozialer Kontrolle ausgerichtet. Diese *Kolonisierung der Sozialpolitik durch Kriminalpolitik* verwendet in ihren Diagnosen häufig abgelegte Argumentationsmuster der Linken und stellt sie in ihren Intentionen auf den Kopf. Beispielhaft für eine solche Diagnose folgendes Zitat von Herold:

»Die Jugend spürt die Kluft zwischen den nominellen Leitideen und ihrer tatsächlichen Verwirklichung, zwischen dem gigantischen technischen und technologischen Fortschritt und der gesellschaftlichen Beharrung, zwischen Kapital und Arbeit. Noch ist ihr Protest diffus . . . , aber er ist Ausdruck objektiver historischer Gesetzmäßigkeiten, die auf Aufhebung der gesellschaftlichen Widersprüche drängen, er ist Anzeichen bevorstehender tiefgreifender Veränderungen im Ausmaß einer Zeitenwende.«²⁰

Strukturell läßt sich das in diesem Zusammenhang immer wieder verwendete *perpetuum mobile* der Legitimationserzeugung etwa auf folgenden Syllogismus reduzieren. Erstens: Kriminalität, »normale« wie politische, ist ein gesellschaftliches Phänomen; hierbei werden traditionelle »linke« Argumente verwendet. Zweitens: Es ist die Aufgabe der Polizei im engeren und der Kriminalpolitik im weiteren Sinne, Kriminalität zu bekämpfen. Daher drittens: Da Kriminalität ein derart komplexes Phänomen ist, muß ihre Bekämpfung breit angelegt und wissenschaftlich fundiert werden. Eindeutig erkennbar sind die Vertreter dieser Position oft an dem Verweis auf v. Liszt, dessen Maxime: »Eine gute Sozialpolitik ist die beste Kriminalpolitik« gerne als Motto herangezogen wird. Ich möchte diese Argumentation anhand von zwei Autoren demonstrieren: Der eine beschäftigt sich speziell mit der immer stärker zunehmenden Komplexität im Sicherheitsbereich und betont die Bedeutung polizeilichen Sachverständs.²¹ Der zweite, analytisch weiter ausholend, beschäftigt sich ausführlich sowohl mit den Ursachen als auch der kriminalpolitischen Therapie.²² Beide scheinen mir typisch als Vertreter einer gesellschaftssanitären Polizeiideologie, sie setzen sich ein für die kriminalpolitische Planung einer erweiterten sozialen Kontrolle durch Prävention und bilden – auf je unterschiedlicher Ebene – in ihrem Bereich die profilierte Spitze der Perspektivendiskussion.

Der Aufsatz von Stümper beginnt mit der Feststellung: »Erforderlich ist eine nicht nur ressortübergreifende, sondern die gesamten menschlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse einbeziehende Kriminalstrategie. Sicherheit darf nicht mehr spartenmäßig isoliert gesehen werden, sie ist ein durchgehendes Element.« Nach dieser Bestimmung hat sich die Polizei um folgende »Sicherheitsbereiche« zu kümmern: »Innere Sicherheit, äußere Sicherheit, psychologische Sicherheit, soziale Sicherheit, wirtschaftliche und speziell energiepolitische Sicherheit, gesamtpolitische Sicherheit.« Daraus folgt die Diagnose: »Die polizeiliche Arbeit kann nicht mehr losgelöst gesehen werden von dem Gesamtleben und der Entwicklung von Staat und Gesellschaft . . . Das bedeutet, daß man auch im Sicherheitsbereich eine umfassende Kriminalstrategie, die ressortübergreifend ausgelegt sein muß, zu erstellen und auf ihrer Grundlage Kriminaltaktiken zu entwickeln hat.« Die erste Ausweitung nimmt

Widerstand, es wurden hier aus berufsständischer Sicht erhebliche Bedenken gegen eine derart militarisierte Polizei angemeldet.

²⁰ H. Herold, in: Frankfurter Rundschau vom 3. 5. 1979.

²¹ A. Stümper, Die Wandlung der Polizei in Begriff und Aufgaben, in: Kriminalistik 6/80, S. 242–245; vgl. auch: ders., Kompetenzen im politischen und polizeilichen Bereich, in: Kriminalistik 10/80; sowie: ders., Gedanken zur Schaffung einer Generaldirektion für die innere Sicherheit, in: Kriminalistik 1/79. Alle Zitate im Text aus: Stümper, 6/80.

²² Schwind H.-D., Kriminalpolitik, in: Kriminalistik, 5/80 und 6/80.

der Autor an der eigentlich fest definierten Grenze zur Justiz vor: »Vielmehr stellt sich in Zukunft . . . die Frage, ob und inwieweit man noch die Kompetenzabgrenzung zwischen Justiz und Polizei in der Trennung von operativer und präventiver Tätigkeit überhaupt sehen kann.« Die zweite Ausweitung, die im Rahmen einer »umfassenden Kriminalstrategie« notwendig wird, ist die Entfernung der Fesseln demokratisch öffentlicher Kontrolle polizeilicher Tätigkeit, begründet mit dem Argument, daß die zunehmend konspirative und raffiniert getarnte Arbeitsweise der international organisierten Bandentätigkeit »Methoden der verdeckten Verbrechensbekämpfung« erfordert. Die Forderung nach einer Ausweitung der polizeilichen Möglichkeiten führt dann zu folgendem interessanten kriminalpolitischen Credo: »In dieser Aufgabentotalität schimmert hinsichtlich des Umfangs und Problemzusammenhangs . . . der alte Polizeibegriff aus dem 16. Jahrhundert durch, der sehr umfassend war.« Da nun auf Grund eigener Ausdehnung der ganze kriminalpolitische Bereich so komplex und umfassend geworden ist, ist es an der Zeit, so der Autor, die Politik von seiten der Polizei über die angemessenen Maßnahmen zu informieren: »Insoweit darf ich auf meinen bekannten Vorschlag der Schaffung einer »Generaldirektion für die innere Sicherheit« verweisen, die Träger einer solch umfassenden Lagedarstellung, Auswertung und Planung sein könnte.« Wie diese Lagedarstellung in etwa aussehen könnte, demonstriert der Autor in seinem Resümee selbst: »Subversive Vorarbeiten, das Anzetteln eines Bürgerkriegs . . . sind durchaus geläufige Modelle der modernen gemischten Bedrohung der Sicherheit eines Staates . . . Auch insoweit erscheint es mir erforderlich, permanent ein Weltlagebild mit möglichen Auswirkungen und Gegenmaßnahmen zu erstellen, um daraus dann die Konsequenzen ziehen zu können.«

Eine Kriminalpolitik, die sich in ihren Kompetenzen derart ausgeweitet hat, entwickelt in Ansätzen zur Zeit der niedersächsische Justizminister Schwind.²³ Sein Konzept stellt er in einem zweiteiligen Aufsatz dar, dessen erster Teil eine Lagebeschreibung des Ist-Zustandes umfaßt. Auf dieser Grundlage aufbauend, entwickelt er dann im zweiten Teil die Möglichkeiten einer »integrativen« und präventiven Kriminalpolitik. Sein Ausgangspunkt ist ein sich wissenschaftlich gerierender Rundschlag über die kriminologische Forschung (111 Fußnoten auf 8 Seiten). Der Autor votiert hier für eine rationale Kriminalpolitik bzw. für das, was er darunter versteht: Zunächst sortiert er die Forschungsergebnisse der Kriminologie nach richtigen – das sind all die, die ein Ansteigen der Kriminalität belegen – und falschen, das sind alle anderen. Das Ergebnis dieser Analyse: Es ist noch mehr praxisorientierte Forschung notwendig. Diese Forschung wird dabei – auch dies übrigens ein Verdienst Herolds – immer mehr von den Instanzen in eigener Regie gemacht.²⁴ Die Forschungsabteilung des Bundeskriminalamts, die vom Landesjustizministerium gegründete »Kriminologische Forschungsstelle Niedersachsen« sowie die diesem Ministerium direkt unterstellte Referatsgruppe »Planung und Forschung« sind Beispiele für die zunehmende interne Verwissenschaftlichung kriminalpolitischer Planung und Praxis. Das Wissenschaftsverständnis dieser Hausforschungsgruppen, wie sie einmal zutreffend bezeichnet wurden, läßt sich an ihren Publikationen

23 Die parteipolitische Zuordnung ist hier nicht ausschlaggebend; denn auch in sozialdemokratisch geführten Bundesländern hat diese Form gesellschaftsantitärer Polizei- und Kriminalpolitik gute Konjunktur: Bremen hat als erstes Bundesland einen Jugendpolizeidienst eingeführt, ganz in dem Sinne, wie ihn sich die Planer einer integrativen Kriminalpolitik vorstellen. Vgl. hierzu KrimJ 2/80.

24 Naturwissenschaft und Sozialwissenschaft haben gleichermaßen Auftrieb bekommen. Auf die politisch-ideologischen Konsequenzen einer technisch-naturwissenschaftlich rationalen Polizeiarbeit kann hier nicht eingegangen werden. Die von Herold geforderte »Objektivierung« des Strafverfahrens durch den »Sachbeweis« wäre eine eigene Abhandlung wert.

analysieren. Ein typisches Beispiel ist die vom BKA in der »Forschungsreihe« herausgegebene Studie über polizeiliche Vernehmung.²⁵ Hier wird unter kommunikationstheoretischen Aspekten eine Optimierung von Verhörtechniken angestrebt, die nach dem Sinn und Zweck von Verhören nicht mehr fragt.²⁶

Bemerkenswert ist auch der Abschnitt »Ursachen der Kriminalität« in Schwinds Konzept einer rationalen Kriminalpolitik. Hier wird durchaus mit Argumenten gearbeitet, die von kritischen linken Kriminologen auch verwendet werden: Familiensituation, ökologischen Faktoren, Arbeitslosigkeit. Dennoch wird auch hier sortiert in einer Weise, die die ideologische Verortung einfach macht: »Ob die Konfliktpädagogik, auf die manche Lehrer schwören, für die Sozialisation eines Kindes hilfreich sein kann, ist auch zu bezweifeln.« Und an anderer Stelle: »Denn wer tiefer schaut, . . . finder in unseren Kindern eine fast hilflose Sehnsucht nach Autorität und Bindung.«²⁷

Der zweite Teil des Aufsatzes von Schwind beginnt mit einem Bekenntnis zur wissenschaftlichen Fundierung der niedersächsischen Kriminalpolitik: »Auf der Grundlage der im ersten Teil des Aufsatzes referierten kriminalistischen und kriminologischen Informationen über die Kriminalitätslage, ihre Ursachen und ihre vermeintliche weitere Entwicklung baut die Kriminalpolitik Niedersachsens auf.« Die daran anschließende Darstellung ist ein gutes Beispiel dafür, wie durch die Okkupation anderer Politikbereiche Kriminalpolitik im Sinne einer Strategie zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung zur neuen Gesellschaftstheorie hochstilisiert werden kann: Alle gesellschaftspolitischen Planungen und Entwicklungen werden beurteilt nach ihrem Stellenwert für kriminalpolitische Ziele. Schwind behandelt daher die Kriminalpolitik im Bereich des Sozial-, Kultus- und Innenministers, die Juristenausbildung, die Kindertagesstätten und die Förderung der betrieblichen Berufsausbildung in strukturschwachen Gebieten. Es addiert sich für eine solche Kriminalpolitik die jährliche Summe von zwei Milliarden Mark: »Eingeschlossen in diesen Betrag sind u. a. die Aufgaben für Polizei, Justiz und Vollzug . . . , ferner die Mittel, die das Land für soziale Leistungen, einschließlich der Förderung des Wohnungsbaus, Erziehungsgeld, Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sowie Gastarbeiterbetreuung und Integration, ausgibt.« Für die Zukunft fordert er allerdings noch mehr Mittel, unter anderem mit der Begründung, es sei damit zu rechnen, »daß im Rahmen der Internationalisierung des Verbrechens . . . auch die Mafia bei uns zunehmend an Einfluß gewinnt.«

III. Politische Nebenfolgen und Gegenstrategien

Die tatsächlichen oder ins Auge gefaßten Entwicklungen, die in diesen Zitaten zum Ausdruck kommen, haben gewichtige Konsequenzen für die politische Kultur – konkret: für die Formen und Möglichkeiten der Artikulation von politischen Anliegen und die Organisation von politischem Widerstand. Es finden sich hierzu in der kritischen Öffentlichkeit (die also die Problematik nicht schlicht verdrängt oder als irrelevant abtut) unterschiedliche Reaktionen. An einem Ende des Kontinuums: die Position, die diese Rhetorik für bare Münze nimmt, den omnipotenten

²⁵ F. Banscheraus, *Polizeiliche Vernehmung. Formen, Verhalten, Protokollierung*, BKA Forschungsreihe Bd. 7, Wiesbaden 1977.

²⁶ Allgemein zur »Staatsforschungsdebatte« in der Kriminologie vgl. die Diskussion im *KrimJ* 1/80 und 3/80.

²⁷ Schwind, a. a. O., S. 218.

Kontrollstaat als existent begreift und deshalb jedes politische Engagement dagegen als sinnlos verwirft. Eine solche »Kontrollparanoia«, die eher in linken Kreisen verbreitet ist, weil diese in erster Linie von den Präventionstechniken betroffen sind, hat einen durchaus rationalen Kern. In der Tat sieht, wer mit offenen Augen durch die Stadt geht, an zentralen Punkten festinstallierte Fernsehkameras, die zumindest in den Fußgängerzonen nicht der Verkehrsüberwachung dienen. Auch ist es heute für Personen mit einem bestimmten Aussehen nicht mehr möglich, die Bundesrepublik zu verlassen, ohne daß ihr Paß an der Grenze fotokopiert wird. Es gibt keine öffentliche Protestveranstaltung mehr, die nicht von den Fotoapparaten und Videokameras der Polizei dokumentiert wird. Im politischen Alltag finden wir also genügend Anhaltspunkte, die sich zu einem Orwell'schen Gesellschaftsbild verdichten lassen, das als Folie für die Interpretation der eigenen politischen Ohnmacht hergenommen werden kann.

Ihren extrem-konsequenten Niederschlag findet diese Reaktionsform im Lebensstil bestimmter städtischer Subkulturen (Stadüindianer, Spontis, etc.) – in der Strategie, durch den Ausstieg aus konventionellen Lebensformen sich der Omnipotenz staatlicher bzw. konkret polizeilicher Erfassung zu entziehen. Der Preis, der dafür entrichtet wird, ist hoch: Denn verbunden mit diesem Ausstieg ist die Aufgabe der klassischen öffentlichen Medien und Kanäle politischer Gegenwehr, also derjenigen Organisationsformen und Institutionen, auf deren Basis *innerhalb des Systems* die Artikulation von politischen Meinungen möglich ist. Dieser insitutionelle Weg – etwa über Parteien, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen – erscheint hier nicht als notwendiger Umweg, sondern als Sackgasse. Die damit häufig begründete Entscheidung für die »direkte« anstelle der »politischen« Aktion, die die Exekutivorgane zum eigentlichen Feind stilisiert, hat jedoch lediglich eine weitere (Selbst-)Marginalisierung der Akteure zur Folge.

Am anderen Ende des Kontinuums: die Position, die auf den Rechtsweg und die unverbrüchlichen Garantien der demokratischen Verfassung vertraut. Für den, der so reagiert, ist die gesellschaftssanitäre Rhetorik Produkt einer Gruppe von Sicherheitsfanatikern, die in der dünnen Luft ihres Spezialistentums zwar solche Überlegungen anstellen, sich vielleicht auch noch für die Realisierung ihrer Pläne einsetzen mögen, letztlich aber an den Schranken der Verfassung und der politischen Vernunft scheitern. Ebenso werden die Ansätze gesellschaftssanitärer Praxis als singuläre Exzesse oder rechtsstaatliche Betriebsunfälle abgetan; jedenfalls erscheinen sie aus dieser Perspektive als korrigierbar. Traditionelle Formen der Formulierung von politischen Anliegen bleiben also hier im Repertoire, begründet mit der Annahme, daß die »eigentliche« Politik in den Parlamenten stattfindet, die Exekutive somit über parlamentarischen Kanäle angesteuert werden muß. Die beiden hier stilisierten Positionen erscheinen – und das ist nur zum Teil eine Folge der Stilisierung – fragwürdig. Die eine, weil sie die Einschätzung und Wahrnehmung der eigenen Situation, d. h. die besondere Bedrohung der kritischen Intelligenz und alternativer Lebensformen durch den Überwachungsapparat, auf die gesamte Gesellschaft überträgt. Die andere, weil sie eine eigentümliche Dialektik solcher Entwicklungen, die sich mehr auf der Ebene von Informationsprozessen als der des faktischen Eingreifens abspielen, übersieht und zu schnell den traditionellen Mechanismen der Gegenwehr vertraut: Rechtsweg und Einflußnahme auf die politischen Entscheidungen. Während die erste Position sich auf die reale Ausdehnung der exekutivischen *Kontrollmöglichkeiten* beruft, verweist die zweite auf die einklagbare Begrenzung des *Kontrollinteresses*, das bestimmte Polizeiaktionen eher als gerichtlich überprüfbare Ausnahmefälle denn als Aktionen eines omnipotenten monolithischen Staatsinteresses deklariert.

Wie kann man angemessen reagieren? Fassen wir dazu noch einmal, in strategischer Absicht, die relevanten Gesichtspunkte zusammen:

(a) Zunächst ist festzuhalten, daß der omnipotente Kontrollapparat, der die »durchsichtige Gesellschaft« erzeugt, (noch) nicht existiert, wohl aber vorstellbar ist, und daß nicht so sehr die tatsächliche als vielmehr die vermutbare Omnipotenz das Ziel der Politik präventiv durchgesetzter innerer Sicherheit ist. Die Aktivität einer gesellschaftssanitär erweiterten Polizei richtet sich auf bestimmte Bereiche und Konfliktpotentiale; die von den Sicherheitsbehörden erzeugte Transparenz der Gesellschaft ist nur das Mittel zur Erreichung dieses Zwecks.

Die Extrapolation eines Polizeistaates autoritärer Prägung aus dem Trend der »Ära Herold« halte ich deshalb für fragwürdig. Es ist eine falsche Schlußfolgerung, den staatlichen Machteliten eine Prognose zu unterstellen, die von einem zunehmenden, breiten Loyalitätsverlust ausgeht, der zur disziplinierenden Reaktion eine schlagkräftige, bürgerkriegsfähige Polizeiorganisation erfordert. Dies scheint mir als Feindbild die Negativschablone einer in ihren *Ausmaßen* überschätzten Legitimationskrise zu sein. Der Einbezug weiterer Bevölkerungskreise in polizeiliche Aktivität (also die Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten), angefangen von der Terroristenfahndung als TV-Spektakel über die datentechnische Erfassung personenbezogener Informationen bis hin zur Errichtung von Straßensperren bei Großfahndungsaktionen, zielt über die Erfassung weiter Bevölkerungskreise auf die *Isolation relativ festumgrenzter Populationen*. Wenngleich diese Grenzen immer mehr ausgeweitet werden auf die »Sympathisantenszene« und das »Umfeld«, bleibt das Interesse primär – gerade auch bei einer Polizei im Sinne Herolds – auf bestimmte, im doppelten Sinne als systemkritisch geltende Gruppen gerichtet, die durch Kriminalisierung oder politische Ausbürgerung als »Verfassungsfeinde« von den loyalen Staatsbürgern abgegrenzt oder durch eine vorgeschobene polizeiliche Diagnostik präventiv stigmatisiert werden können.

(b) Die Durchsetzung staatlicher Machtansprüche beruht einerseits auf der Anwendung konkreter physischer Gewalt gegen bestimmte Populationen, deren Verhalten als abweichend definiert ist; zum anderen auf der allgegenwärtigen Drohung und Demonstration dieser Gewalt und Omnipotenz gegenüber dem Publikum.

Die physisch gewaltsame Durchsetzung staatlicher Macht ist jedoch nicht die primär wichtige gesellschaftliche Funktion der Polizei. So wird physische Gewalt gegen Personen immer wieder und auch rücksichtslos angewendet, wichtiger ist jedoch der quasi »generalpräventive« symbolische Effekt. Die Existenz und gelegentliche Demonstration polizeilicher Möglichkeiten hat eine wichtigere Funktion durch ihre breitere Wirkung in der Erzeugung von realer Angst bei den potentiellen Klienten als der konkrete Eingriff. Somit wäre nach den politisch-klimatisch paralysierenden Wirkungen einer Propaganda zu fragen, die die Abwehr eines Angriffs auf die Gesellschaft von innen zur vitalen Aufgabe stilisiert und die, indem sie den Topos der inneren Sicherheit überstrapaziert, die Furcht vor der inneren Unsicherheit als gesellschaftliches Phänomen erst erzeugt. Die durch diese Propaganda vorbereitete Ausweitung polizeilicher Macht- und Kontrollbefugnisse ist nicht nur gefährlich, weil diese jederzeit aktualisiert werden können, sondern auch, und dies scheint mir die gravierendere, weil alltägliche Bedrohung zu sein, weil sie ein Klima von kaum konkret überprüfbarer Angst bei potentiell Betroffenen erzeugen.²⁸ Die disziplinierende Wirkung der symbolischen, potentiellen und bei den Betroffenen z. T. ins

²⁸ Als Test empfiehlt sich, in einem Universitätsseminar zur Unterschrift einer Amnesty-International Resolution aufzufordern und die Gründe für die – häufigen – Verweigerungen zu erfragen. Vgl. hierzu auch G. Frankenberg, Angst im Rechtsstaat, in: KJ 4/77, S. 349–374.

Irreal-Neurotische gesteigerten Bedrohung ist größer als die gelegentlich konkrete Anwendung physischer Gewalt, obwohl diese natürlich Voraussetzung für jene ist. Horst Herold war ein Meister dieser Dramaturgie polizeilicher Omnipotenz.

(c) Schließlich ist die Spekulation auf eine qua politischer Öffentlichkeit realisierbare offensive Gegenstrategie nicht nur linear zu realisieren.

Erstens führt die faktische Verunsicherung potentiell aktivierbarer Teile einer solchen Öffentlichkeit zu einer Erhöhung der »Mobilisierungsschwelle«. D. h. konkret, das antizipierte Risiko einer folgenreichen Stigmatisierung führt zur politischen Apathie und Resignation, da die umfassende Erweiterung der exekutivischen Kontrollmöglichkeiten, die es z. B. ermöglicht, die politischen Biographien von Beamtenanwärtern bis zur Schulzeit zu rekonstruieren, Vertrauen als eine wesentliche Ressource politischer Gegenwehr tendenziell aufzehrt. Denn ist es erst einmal gelungen, einer breiten Öffentlichkeit die Gefährdung der »inneren Sicherheit« und »freiheitlich demokratischen Grundordnung« als reale Bedrohung zu verkaufen, so daß breite Polizeiaktionen und fragwürdige staatliche Übergriffe als notwendig akzeptiert werden, dann ist es ein leichtes, an den Kriukern dieser Ideologie die »Gefährdungsthese« zu »plausibilisieren«.¹⁹

Zweitens werden – weitgehend unabhängig von konkreten Personen – kritisch argumentative Positionen unter einen Legitimationsdruck gestellt, dem sie leicht zum Opfer fallen: Es wird ihnen die Beweispflicht auferlegt, sich als verfassungskonforme auszuweisen, d. h. vor aller Kritik sich eine politische Unbedenklichkeitsbescheinigung zu verschaffen. Wird aber die politische Integrität abweichender *Meinungen* nicht mehr als konstitutive Bedingung demokratischer Prozesse unterstellt, so ist eine weitere wesentliche Grundlage des politischen Diskurses außer Kraft gesetzt. Schließlich läßt sich im politischen Spektrum der BRD kein tragfähiges Forum finden, dem sich eine Gegenbewegung, etwa rechtspolitischer Art, in diesem Bereich integrieren könnte, so daß Kritik immer personalisierbar bleibt als marginale Einzelaktion gegen eine apolitische (und in ihren politischen Teilen entmutigte) Mehrheit, deren Schweigen als Zustimmung interpretiert wird.

Elemente einer Gegenstrategie sollten den rationalen Kern beider Positionen berücksichtigen. Ich will versuchen, hierzu stichwortartig drei Forderungen zu formulieren:

(1) Zunächst ist es notwendig, die Legitimationsbasis der sich ausbildenden präventiven Strategien der Polizei zu erschüttern. Hierzu gehört die Kritik des Topos von der »Bedrohung der inneren Sicherheit«. Ich meine, es ist ein sinnvolles Stück Arbeit, die Bilder der ideologischen Scharfmacher von der latenten Gefährdung des Rechtsstaates durch linke Gruppierungen als das zu entlarven, was sie sind: als angsterzeugende Schwarzmalereien, die bestimmte politische Anliegen durchsetzbar machen sollen. Diese Aufklärungsarbeit hat sich dabei z. B. auch gegen romantisierende Überschätzungen der Linken zu richten, die ihre systemsprengende Wirkung öffentlich überschätzen und damit der Gegenseite als Beweis dienen.

(2) Der gestiegene politische Stellenwert, den die Polizei als Exekutivorgan hat, sollte bei der Diskussion um mögliche politische Strategien berücksichtigt werden. Mir scheint, daß hier eine Analyse notwendig ist, die weder einer rechtspositivistischen Verharmlosung noch einer übersteigerten Angst vor dem Polizeistaat aufsitzt. Eine solche Analyse und Kritik hätte sowohl die präventiven und repressiven Möglichkeiten als auch das zwar begrenzte, aber an seinen Rändern immer unschärfer werdende Kontrollinteresse der Polizei zu berücksichtigen und als greifbares Ziel die

¹⁹ Deutlich demonstrieren läßt sich dieser Mechanismus an den »Fällen« Böll und Brückner; vgl. dazu K.J. 1/78, 36 ff.; 4/78, 419 ff. und 3/80, 276 ff.

Polizei auf die *Abwehr konkreter Gefahren* festzulegen. Eine solche Analyse der Polizei ist Voraussetzung für den Abbau verharmlosender oder dämonisierender Einschätzungen.

139

(3) Schließlich – und dies ist wohl die optimistischste Forderung im Angesicht der realen Entwicklung – gilt es, die Verteidigungslinie rechtstaatlicher Garantien zu erhalten. Prinzipien, wie das Demokratiegebot oder das Verhältnismäßigkeitsgebot, sollten trotz oder gerade wegen ihrer Ambivalenz im Rechtsweg gegen rein sachrationale Ausdeutungen eingeklagt werden. – Als Hoffnung bliebe, daß sich das Polizeirecht nicht zur Grundlage einer exekutivisch vollstreckten Durchschnittsmoral gegen den politischen Diskurs entwickelt.

FRANKFURTER HEFTE Zeitschrift für Kultur und Politik

Sonderausgabe

FH-extra 3 **Ökologische Zwischenbilanz**

224 Seiten, DM 14,80, brosch.

Inhalt

Eugen Kogon/Robert Jungk: Die ökologische Frage — weltweit

I Zustand

Gerd Michelsen/Uwe Rühling: Teilbilanzen: Zum Beispiel Energie / ... Verkehr / ... Chemie / ... Landwirtschaft und Ernährung / ... Wasserversorgung / Helmut Etzold: Naturzerstörung und menschlicher Unfriede / Bernd Guggenberger: Die Parteikonservativen und der Umweltschutz / Walter Dirks: Rot-grüne Allianz, rot-grüne Integration?

II Erfahrungen

Jörg Heimbrecht: Die Rhein-Aktion / Hermann Hoesedenz: Blei kennt keine Grenzen — Erfahrungen saarländisch-lothringischer Bürgerinitiativen / Rolf Guggenmos: Großflughafen München II — Anmerkungen eines Protestanten / Kurt Oeser: Startbahn 18 West — Bürgerinitiativen im Rhein-Main-Gebiet / Hans-Helmut Kohl: »Geben Sie dem Leben Vorrang!« — Ein Hearing in Sachen Umweltschutz / Peter Willers: 4:96 — Grüne in Bremen / Oskar Holl: Politik in einer Welt der Schwerhörigen — Zur Psychologie der Bürgerinitiativen / Hartmut Bossel: Kritische ökologische Forschung und etablierte Wissenschaft

III Bewußtsein

Manfred Siebker: Zur Ökologie der Produktivkraftentfaltung / Horst von Gitzky: Nach uns die Sintflut? — Notizen über Archonbau / Karl Friedrich Müller-Reißmann: Symbiose ist mehr als Koexistenz — Zur Gesellschaftsphilosophie der Ökologen / Roland Kollert: Zweihundert Elementarteilchen ins Korn werfen — Auf dem Weg zu einer ökologischen Wissenschaft / Brigitte Knott: Die wissenschaftlichen Magazine / Holayatullah Hübsch: Die alternative Literatur / Helmut Etzold: Unterrichtsmodell für ein Fach Ökologie

Coupon

Ich bestelle . . . Exemplar(e) Sonderausgabe FH-extra 3 **Ökologische Zwischenbilanz** (1981)
DM 14,80

Name:

Straße:

PLZ/Ort:

Datum/Unterschrift:

Neue Verlagsgesellschaft der Frankfurter Hefte mbH
Leipziger Straße 17, D-6000 Frankfurt am Main 90