

Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention

Reizworte oder demokratische Notwendigkeiten?

Die polizeilich registrierte Kriminalität steigt (tatsächlich oder angeblich). Das Sicherheitsgefühl der Bürger sinkt. Mehr und mehr Bürger haben Angst, Opfer eines Verbrechens zu werden, und diese Angst wendet sich auch gegen »Fremde im eigenen Land«, gegen Ausländer und Minderheiten. Zu diesem Zeitpunkt wird die Gemeinde als Ausgangspunkt für kriminalpräventive Maßnahmen (wieder)entdeckt. Das Scheitern des strafrechtlichen Präventionsgedankens und der Versuche, durch Strafe zu »resozialisieren« läßt die Frage aufkommen, ob es überhaupt sinnvoll sein kann, unter Einbeziehung einer bürgernahen Polizei kommunale Kriminalprävention zu betreiben.

**Ein Beitrag von
Thomas Feltes und
Heike Gramckow**

1. Einleitung: Ist die Lage ernst oder hoffnungslos?

Noch vor wenigen Jahren wurden Versuche bürgernahe Polizeiarbeit oder das Bestreben, die Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Institutionen (wie z.B. den sozialen Diensten) zu intensivieren, von vielen mit linkem Argwohn kommentiert, wenn nicht sogar entrüstet als neue Form der Kriminalisierung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen abgelehnt oder als Angriff des Staates gegen seine Bürger diffamiert. Inzwischen macht sich bei den altlinken Polizeikritikern entweder eine realistische Resignation breit (getreu dem Motto: Wir können uns auf Dauer ohnehin nicht wehren), oder aber man erkennt, daß eine kriminologische Revolution ohne diejenigen, die seit jeher ebenso das Objekt der Begierde der kriminologischen Forscher wie der polizeilichen Ermittler waren, nicht zu machen ist. Spätestens seit John Lea und Jock Young (Lea/Young 1984; Young 1992) auf dem Weltkongreß für Kriminologie 1983 in Wien die These vertreten hatten, daß es gerade die unteren sozialen Schichten sind, die die Polizei verstärkt rufen und benötigen und auch das Strafrecht insgesamt für diese Gruppen positive Funktionen haben kann, spätestens seit diesem Zeitpunkt hätte man merken müssen, daß sich Bedürfnisse und Probleme von Bürgern nicht wegdiskutieren lassen. Entsprechend nutzt es gegenwärtig wenig, die »bösen Politiker« zu beschimpfen, die das Thema »öffentliche Sicherheit« zum Wahlkampfthema machen wollen und nun nicht zum Zuge kommen, da sie inzwischen von der weniger dramatisch als erwarteten Zahlenrealität eingeholt werden. Selbst wohlmeinende Versuche, die »tatsächliche« Kriminalitätslage dem Bürger zu erklären, helfen wenig, wenn dieser sich subjektiv unsicher fühlt. Denn daß das Sicherheitsgefühl der Bürger gesunken ist, läßt sich nicht bestreiten, ebenso wie die Tatsache, daß auch der Bürger glaubt, mit »mehr Polizei« lasse sich mehr Sicherheit produzieren. Wenn dies nicht so wäre, würde

kein Politiker sich trauen, in Zeiten der absoluten staatlichen Geldknappheit mehr Personalstellen für die Polizei nicht nur zu fordern, sondern auch noch zu bewilligen. Wir wissen, daß Angst vor Kriminalität und Verbrechensfurcht eng zusammenhängen mit allgemeinen Lebensängsten, doch leider wissen das die Betroffenen nicht, und wenn sie es wüßten, dann würde ihnen dies wohl wenig helfen – eher im Gegenteil, denn die Verbrechensfurcht ist zumindest in Teilen greifbar und auf Personen zu übertragen, während allgemeine Lebensangst nicht personifizierbar ist und deshalb eher verdrängt wird.

Aufklärung alleine hilft also wenig, und sie hilft noch weniger, wenn sie vom akademischen Elfenbeinturm heraus betrieben wird. Aufklärung kann aber nützlich sein, wenn sie von Personen, die das persönliche Vertrauen der Betroffenen besitzen, geleitet und mit regionalem Hintergrund betrieben wird. Und darum geht es bei der kommunalen Kriminalprävention, die mit der bürgernahen Polizeiarbeit verknüpft ist: Vertrauen schaffen, aufklären, ohne Angst zu machen, realistische Hilfe anbieten und die Betroffenen in ihrer Angst und ihrer (realen oder vermuteten) Betroffenheit ernstnehmen.

Ein Beispiel macht deutlich, daß es wenig produktiv ist, die Polizei in die (rechte) Ecke zu drängen und dann darauf zu warten, daß sie los schlägt: Fremdenfeindlichkeit und Ausländerprobleme sind in Deutschland kein neues Problem, und wer sich auch hier weigert, die Wahrnehmung der Bürger als deren objektive Wahrheit zu akzeptieren, der leistet Ereignissen Vorschub, wie sie in Rostock, Mölln oder Magdeburg geschehen sind. Lehren wir nicht unseren Studenten in den entsprechenden Vorlesungen, daß das, was jemand als für sich richtig und wahr empfindet, für ihn auch objektiv wahr ist? Wer die Polizei dann nach dem Motto: »Das kennen wir ja bereits alles« als reaktionäre Versager, die auf dem rechten Auge blind seien, diffamiert, der leistet jedenfalls keinen produktiven Beitrag zur tatsächlichen Lösung der Probleme

sondern bietet denjenigen in der Polizei, deren Staatsbild von Recht und Ordnung geprägt ist und in dem der Bürger nur als unmündiger Untertan vorkommt (und die gibt es zugegebenermaßen auch – aber nicht nur – bei der Polizei), gerne angenommene Munition, um sich noch weiter in ihr Schneckenhaus zurückzuziehen und das Lied vom ewig mißverständenen, treuen Staatsdiener, der nur seine Pflicht erfüllt und allen das Beste will, anzustimmen.

Schließlich sollte folgendes nachdenklich stimmen: Staatsanwaltschaft und Gericht haben in den letzten Jahren mehr und mehr Verfahren eingestellt, wobei es hier keine Rolle spielen soll, ob dies mit oder ohne pädagogischen Impetus, aus akademisch reflektiertem besseren Wissen oder mit von der Arbeitslast geprägtem schlechten Gewissen erfolgte. Fakt ist: Bis zu 70% der Verfahren, die die Polizei bearbeitet und mit einem benannten Tatverdächtigen an die Staatsanwaltschaft abgibt, werden dort oder bei Gericht eingestellt.

Aber: Haben wir nicht schon mal etwas von Arbeitsmotivation gehört? Von der Forderung, daß derjenige, der an einem Produkt arbeitet, auch das Endergebnis mindestens sehen, wenn nicht sogar mitgestalten soll (zumindest sollte er das Gefühl haben, daß dem so ist)? Wissen wir nicht von der Tatsache, daß unmotivierte, desinformierte Mitarbeiter entweder zu frustrierten Zynikern werden oder die innere Kündigung vollziehen? Noch immer läßt man die Polizei in dem Glauben, Instrument der Strafverfolgung zu sein, obwohl sie eher zur Abwicklung von Versicherungsansprüchen und zur Konflikt-schlichtung im Alltag benötigt wird, wie auch Hanak, Stehr und Steinert (1989) zeigten. Warum grenzt man die Polizei bei der Diskussion um den Täter-Opfer-Ausgleich aus? Warum zieht man aus der bekannten Tatsache, daß für Jugendliche der (erste) Polizeikontakt nach einer Straftat wichtiger ist als alle späteren (wohl oder unwohl gemeinten) Bemühungen von professionellen Helfern oder Bestrafen, keine Konsequenzen? Die von der Innenministerkonferenz im neuen Programm »Innere Sicherheit II« eher zaghaft angedeutete Forderung nach mehr Kompetenzen für die Polizei im Strafverfahren muß natürlich vor dem Hintergrund deutsch-nationaler und Deutsch-Demokratisch-Republikanischer Erfahrungen kritisch gesehen werden. Aber auch hier hilft es nicht, die Augen vor der Realität zu verschließen, und in dieser Realität haben wir längst ein faktisches Opportunitätsprinzip bei der Polizei, auch wenn es deren Führer in trauriger Eintracht mit einschlägigen Dogmatikern bestreiten.

Im folgenden wird der Versuch unternommen, deutlich zu machen, warum wir eine bürgernahe Polizeiarbeit brauchen, was sie konkret bedeutet und welche Konsequenzen daraus erwachsen müssen. Beginnen wir mit Bemerkungen zu der Frage, was die Polizei leisten kann und was sie nicht leisten kann, um Kritiker und

Euphoriker auf den Boden der Realitäten zurückzuholen.

2. Die Polizei im Alltag

Für alle Bürger ist die Polizei eine wichtige, unspezifische Hilfeinstitution, an die sie sich mit den verschiedensten Problemen wenden. So konnten in einer Mitte der 80er Jahre durchgeführten Untersuchung über Notrufe und Funkstreifeneinsätze (Feltes 1990/1994) erstmals für das Bundesgebiet die Anlässe von Funkstreifeneinsätzen 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, der Untersuchung von Hanak für Wien (1991) und einer Studie der nordrhein-westfälischen Polizei deckte.

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%). Aufgrund der von uns ausgewerteten Unterlagen kann zudem davon ausgegangen werden, daß die eigene, proaktive Wahrnehmung von Straftaten durch Polizeibeamte die absolute Ausnahme darstellt.

Selbst in Großstädten dürften nur etwa 1% aller Funkstreifeneinsätze mit einer Festnahme verbunden sein, wenn man Ladendiebstahl und Schwarzfahren nicht berücksichtigt. Auf das Einsatzaufkommen eines durchschnittlichen Funkstreifenbeamten berechnet führt dieser damit pro Jahr etwa sieben solcher Festnahmen durch. 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 damit rechnen muß, zu einem Straßenraub hinzukommen, der gerade stattfindet.

Nur ein relativ geringer Teil aller Polizeibeamten ist zudem zu einem bestimmten Zeitpunkt bundesweit im Streifendienst. Bei Berücksichtigung entsprechender Ausfälle und des Schichtdienstes kommt zu einem beliebigen Zeitpunkt auf etwa 10.000 Einwohner ein mit zwei Polizeibeamten besetzter Streifenwagen, also auf jeweils 20.000 Einwohner ein Polizist. Die immer wieder verwendete Zahl einer »Polizeidichte« von 1:350 oder 1:400 (ein Polizist auf 350 bzw. 400 Bürger) ist politische Fiktion. Dies macht deutlich, daß selbst ein massiver

Ausbau der Polizei vom Bürger nicht bemerkt werden würde. Auf der anderen Seite muß aus diesen Zahlen die Konsequenz gezogen werden, daß die Polizei nicht immer und jederzeit in der gewünschten Stärke verfügbar sein kann, und daß sie auch von sich aus Prioritäten setzen muß und mit anderen (z.B. privaten Sicherheitsdiensten) kooperieren muß.

Auch die Aufklärung von Straftaten muß im übrigen realistischer betrachtet werden, als dies häufig geschieht. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß von den als aufgeklärt registrier-

»Selbst wohlmeinende Versuche, die tatsächliche Kriminalitätslage dem Bürger zu erklären, helfen wenig, wenn dieser sich subjektiv unsicher fühlt.«

ten Fällen nur maximal 10% von der Polizei selbst aufgeklärt werden (in 90% der Fälle wird der Tatverdächtige vom Opfer oder von Zeugen mit der Anzeige »mitgeliefert«) kommt man auf 2 bis 10 Fälle, die durchschnittlich von einem Kripo-Beamten pro Jahr aufgeklärt werden.

3. Ein »war on crime« kann nicht gewonnen werden.

Die Polizei kann schon aus den gerade genannten Gründen einen »Krieg« gegen die Kriminalität nicht gewinnen, sie kann aber (und dies wird später zu zeigen sein) gemeinsam mit anderen innerer Sicherheit produzieren. Denn die Arbeit der Polizei muß realistischer eingeschätzt werden, als dies häufig geschieht. Der Einfluß der Polizei auf die Kriminalitätsentwicklung ist gering. Es gibt deutliche Anhaltspunkte dafür, daß diese Entwicklung unabhängig ist von polizeilichen oder sonstigen reaktiven staatlichen Maßnahmen und eher von allgemeinen (sozial)politischen Faktoren und vom Anzeigeverhalten der Bürger gesteuert wird. Die Entwicklung der registrierten Kriminalität in Deutschland in den letzten 15 Jahren macht dies deutlich.

Zwischen 1972 und 1982 stieg die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten pro 100.000 der Wohnbevölkerung um fast 67% an. Zwischen 1982 und 1992 war ein Anstieg um weniger als 14% zu verzeichnen, wobei es zwischendurch sogar Phasen des Rückgangs der registrierten Kriminalität gab und vor allem die Gewaltdelikte zurückgingen. Entsprechend dra-

matisch wurde der Anstieg im Jahr 1992 empfinden. Ende 1989 kam die allseits begrüßte Öffnung der Grenzen nach Osten und mit ihr neue Formen und Dimensionen von Kriminalität. Mit einem Zuwachs von 8,3% im Jahr 1992 (Häufigkeitsziffer) wurde erstmals seit Jahren ein Anstieg erreicht, den wir zuvor einzeln in den 60er und 70er Jahren hatten. Die Zahlen für 1993 machen allerdings deutlich, daß sich dieser Anstieg nicht in dieser Form fortgesetzt hat und für 1994 möglicherweise sogar ein

»Dabei besteht der Unterschied zwischen »herkömmlicher« 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.«

Rückgang zu verzeichnen ist. Zudem war der Anstieg vor allem durch Delikte aus dem Bereich der Bagatelldelinquenz geprägt.

Wenn die polizeilich registrierte Kriminalität aber zwischen 1980 und 1989 praktisch stagniert hat und Gewaltdelikte sogar zurückgegangen sind, dann ist es besonders wichtig darauf hinzuweisen, daß in diesem Zeitraum die Quote der Verfahrenseinstellungen durch Staatsanwaltschaften und Gerichte (also der Anteil der nicht sanktionierten Verfahren) deutlich angestiegen ist. Es wurden also weniger Personen förmlich verurteilt, ohne daß dies einen negativen Einfluß auf die Kriminalitätsentwicklung gehabt hat. Ein wichtiges Argument für einen rationalen Umgang mit Straftätern und gegen Scharfmacher, die glauben, mit mehr und härteren Strafen potentielle oder tatsächliche Straftäter beeindrucken zu können.

Wenn die Polizei aber nur begrenzte Möglichkeiten hat, Kriminalität zu kontrollieren, dann muß es darum gehen, mit dem Problem Kriminalität rational umzugehen und sich vor allem auf regionaler Ebene damit zu beschäftigen, denn dort artikulieren sich die Ängste der Bürger und dort wird konkrete Kriminalpolitik gemacht. Dies

bedeutet, daß die Lage analysiert werden muß, ohne in Emotionen oder gar Hysterie zu verfallen, und dies bedeutet auch, daß alle, die in der Gemeinde für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind, zusammenarbeiten müssen. Konkret geht es darum, daß z.B. lokale Komitees gebildet werden, in denen Polizei und Bürger bei der Kriminalprävention zusammenarbeiten. Unter dem Begriff der »Kriminalpräventiven Räte« wird dieses Konzept seit längerem im Ausland und vereinzelt auch im Inland praktiziert. Noch konsequenter und bürgernäher angelegt sind die Pilotprojekte zur »Kommunalen Kriminalprävention«, die gegenwärtig in Baden-Württemberg ihre Arbeit aufnehmen. Die Polizei steht hier mit Rat und Tat und ihrer aus Fachwissen und regionalen Lagekenntnissen gebildeten Kompetenz zur Verfügung, um gemeinsam mit anderen, Lösungsmöglichkeiten für die regional unterschiedlichen, von den Bürgern selbst benannten Probleme zu benennen. Sie übernimmt aber nicht selbst die Leitung dieser Projekte, um deutlich zu machen, daß öffentliche Sicherheit alle angeht: Sie ist Bürger(meister)pfligt, und die Polizei macht deutlich, wo die Grenzen ihrer Arbeit liegen.

4. Was ist »bürgernahe Polizeiarbeit«?

Die Idee der gemeinwesenbezogenen Polizeiarbeit (Community Policing) geht davon aus, daß der Funktionsbereich der Polizei im Gemeinwesen ausgeweitet werden muß, allerdings nicht aus vordergründig politischen Gründen, sondern weil gerade mit der zunehmenden Diffusion von Gemeinschaft und rückläufiger gegenseitiger Abhängigkeit untereinander eine Institution benötigt wird, die für die verschiedenen 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.

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.

Nachdem die Idee des »Community Policing« schon seit mehreren Jahren in Nordamerika diskutiert und praktiziert wird, werden dort immer neue Varianten zu diesem Themenkomplex entwickelt. Dabei bleiben die folgenden Grundaussagen gleich:

Bürgernahe Polizeiarbeit geht davon aus,

- daß die Polizei die einzige Hilfe- und Dienstleistungseinrichtung ist, die rund um die Uhr dem Bürger zur Verfügung steht und auch entsprechend vom Bürger genutzt wird,
- daß der Bedarf an polizeilicher Hilfe- und Dienstleistung, aber auch an intervenierender Konfliktschlichtung nicht ab-, sondern zunimmt,
- daß die Möglichkeiten, Kriminalität zu bekämpfen, beschränkt sind.

Bürgernahe Polizeiarbeit will daher

- intensiver mit den Bürgern zusammenarbeiten, um deren Bedarf an Dienst- und Hilfeleistungen besser erfüllen zu können,
- die Kriminalitätsbekämpfung nicht mehr als wichtigste oder gar einzige polizeiliche Aufgabe sehen, sondern
- Kriminalität im Kontext der anderen sozialen Probleme eines Gemeinwesens sehen und entsprechend damit umgehen,
- Prävention vor Repression betreiben,
- gemeinsam mit anderen im Gemeinwesen (und nicht alleine) für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig sein.

Dabei variieren die Strukturen und die Formen der Umsetzung der bisher vor allem in den USA, aber auch in einigen anderen europäischen Staaten eingerichteten Projekte erheblich. Vom Einsatz einiger Sonderbeamte (bei uns in den 70er Jahren als »KOB« – Kontaktbereichsbeamte bekannt) über vermehrte Fußstreifen oder besondere Präventionsmaßnahmen bis hin zu einem umfassenden Gesamtkonzept für die gesamte Behörde. Unterschiede in der Umsetzung muß es schon deshalb geben, weil Community Policing kein starres Konzept, sondern eine umfassende Strategie ist, die die Polizeiarbeit leitet und Organisation, Management und Arbeit mit der Kommune und ihren »Kunden« formt.

Die Erkenntnisse aus den Projekten haben zur Entwicklung eines übergreifenden Konzeptes geführt, zu einer leitenden Philosophie für Polizeiarbeit.

Trotz aller Unterschiede in der tatsächlichen Umsetzung haben alle Projekte zumindest zwei Gemeinsamkeiten:

- Sie schaffen bessere Verbindungen zwischen Polizei und der Kommune, um Strafverfolgung mit anderen öffentlichen und privaten Leistungen, die die Lebensqualität der Bürger verbessern können, zu ergänzen, und
- sie verstärken die Möglichkeiten der Polizei, Probleme in der Kommune systematisch zu identifizieren, analysieren und darauf reagieren zu können.

Die Ergebnisse einiger Projekte haben denn auch gezeigt, daß diese Strategie bessere Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der Polizei herstellen kann, die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Polizeiarbeit verstärkt, Kriminalitätsangst senkt und in gewissem Maße auch die Lebensqualität in den betroffenen Gebieten erhöhen kann. Andere, mehr problemorientierte Projekte, haben sich zumindest mit einigen Teilerfolgen darauf konzentriert, den Rauschgifthandel in bestimmten Gebieten zu kontrollieren oder gewalttätige Auseinandersetzungen im häuslichen Bereich zu reduzieren.

Ein weiterer Punkt, der für diese Form der Polizeiarbeit spricht, sind Kosten-Nutzen-Überlegungen. Erfahrungen haben gezeigt, daß diese bürgernahe Polizeiarbeit zwar in der Regel zumindest anfänglich zu einem Ansteigen der Meldungen an die Polizei führt, was darauf zurückzuführen ist, daß die Kommunikationsbereitschaft der Bürger gegenüber der Polizei wächst. Wird parallel dazu aber z.B. die Dezentralisierung von Polizeirevieren betrieben, die dazu führt, daß die Bürger statt den Notruf 110 zu wählen, direkt zum Nachbarschaftsrevier gehen, so kann sich sogar eine erheblich geringere Belastung der Polizei im reaktiven Bereich (bis zu einem Drittel weniger Notrufe und entsprechend weniger Funkstreifeneinsätze) ergeben und damit Freiraum für proaktive und präventive Tätigkeiten.

Langfristig stabilisiert sich dieser Effekt zusätzlich dadurch, daß intensivere Präventionsarbeit erneutes Auftreten sich ständig wiederholender Probleme zumindest verringert und die Ressourcen der Polizei durch die Einbindung anderer Institutionen und besonders der Bürger selbst entlastet werden.

Eines der grundlegenden Prinzipien dabei ist die Einbindung und Nutzung von Mitteln und Leistungen außerhalb der Polizeibehörden. Wenn sich die Polizei nicht mehr allein für die Bewältigung der aus sozialen oder strukturellen Problemen entstehenden Konflikte verantwortlich versteht, dann sind notwendigerweise andere Einrichtungen aufgefordert, aktiv zu werden. Im Ergebnis kann dies dazu führen, daß die Polizei die tatsächlichen und von ihr erkannten Hintergründe für abweichendes Verhalten benennt und andere Behörden (Schulen, soziale Dienste etc.) auffordert tätig zu werden. Damit wird auch die Verantwortlichkeit dieser Behör-

den für die sichtbaren Ergebnisse ihrer Versäumnisse deutlich gemacht. Wer hier im übrigen einwendet, daß abweichendes Verhalten lediglich eine Frage der Definition sei, und mit solchen Maßnahmen die Stigmatisierung bestimmter Personen ebenso wie die Verfestigung von Verhaltensweisen vorangetrieben werde, der verkennt die Realitäten. Demjenigen, der durch abweichendes Verhalten auffällig wird, kann nicht dadurch geholfen werden, daß man ihm sagt, sein Verhalten sei ganz normal, nur die anderen würden ihn entsprechend definieren. Wenn es richtig ist, daß es »kein richtiges Leben im falschen« geben kann, dann bleibt diesen Personen nur die Anpassung oder die Ausgrenzung. Wer dabei dann gegen Anpassung votiert, kann nur als Sozialdarwinist bezeichnet werden.

5. Verbrechensfurcht und Sicherheitsbedürfnis der Bürger

Noch nie waren die Deutschen so ängstlich und noch nie haben sie sich so vor Kriminalität gefürchtet wie derzeit. Diese oder ähnliche Behauptungen kursieren seit 1990. Nun nützt es bekanntermaßen wenig, demjenigen, der im Dunkeln Angst hat, zu sagen, er brauche keine Angst zu haben, weil die Schatten lediglich Bäume und keine Räuber seien (übrigens: wie glaubwürdig steht der Ratgeber da, wenn tatsächlich einmal ein Räuber hinter dem Baum steht?). Genausowenig aber hilft es, nach immer mehr und härteren Gesetzen zu rufen. Hier müssen die Modelle zur kommunalen Kriminalprävention ansetzen, und zwar mit regional unterschiedlichen Schwerpunkten. Dabei geht es vorrangig darum, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken und ihnen das Gefühl zu vermitteln, daß ihre Probleme, Ängste und Schwierigkeiten gesehen werden und daß sich die in der Kommune Verantwortlichen ihrer annehmen. Solche Pilotprojekte zur »Kommunalen Kriminalprävention« werden gegenwärtig in Baden-Württemberg¹ durchgeführt.

6. Ausländer- und Minderheitenprobleme

In vielen Ländern haben die Bemühungen, auf Kriminalität, soziale Unruhen oder andere Probleme zu reagieren, einen kritischen Punkt erreicht. Traditionelle Organisationsstrukturen und Reaktionsformen funktionieren in einer immer schneller sich verändernden Welt häufig nicht mehr. Einwanderungsströme, sei es aus Ländern der Dritten Welt oder (wie bei uns) aus dem ehemaligen Ostblock bringen Menschen aller Rassen und Nationen in die Städte der reichen westlichen Industrienationen. Menschen unterschiedlichster Kulturen und Sprachen kommen dort auf immer enger werdendem Raum

zusammen und stellen hohe Anforderungen an die gegenseitige Toleranz.

Europa erfährt seit Auflösung des Ostblocks eine Entwicklung, die mit der Einwanderung von hispanischen und asiatischen Bevölkerungsgruppen in den letzten Jahren in die USA vergleichbar ist. Die Mehrzahl der US-amerikanischen Großstädte, ohnehin bereits geplagt von sozialen Problemen und Haushaltsdefiziten, sind heute Heimat einer überproportional hohen Anzahl unterprivilegierter Minderheiten. Die kom-

»Bürgernahe Polizeiarbeit muß einhergehen mit veränderten Organisations- und Managementstrukturen bei der Polizei. Sie muß aber auch begleitet sein durch eine kritisch-solidarische Unterstützung.«

plexeren, weniger homogenen Gesellschaften bergen ein höheres Potential für gesellschaftliche Konflikte aller Art. Entsprechend sieht sich die Polizei nicht nur vermehrt Situationen ausgesetzt, in denen Minderheiten allein aufgrund ihrer Anwesenheit gegen das geltende Recht verstoßen, sie müssen diese Minderheiten auch immer häufiger vor Übergriffen und Gewalttaten schützen. Damit kommen die Polizeibeamten in Situationen, deren Bewältigung sie nicht gelernt haben und die sie in politische und ethische Konflikte stürzen können. Die Abschiebung von kurdischen Familien, die in Kirchengebäuden Asyl gesucht haben, mag hierfür ebenso als Beispiel dienen wie das halbherzige Einschreiten gegen Rechtsradikale, die Ausländer drangsalierten.

Welche Aufgaben die Polizei in diesem Zusammenhang erfüllen soll oder erfüllen muß, ist für viele Beamte nicht klar. Häufig ist zu beobachten, daß die Polizei lediglich eine reaktive Rolle übernimmt, d.h. sie wird erst aktiv, wenn es zu ernsthafteren Störungen oder Auseinandersetzungen kommt. Spätestens wenn hasserfüllte Reaktionen und Gewalttaten gegen Ausländer und andere Minderheiten nicht mehr als Randproblem oder vorübergehende Erscheinung abgetan werden können, muß es aber auch darum gehen, über präventive Maßnahmen nachzudenken.

Als Ordnungsmacht wird die Polizei in der Regel als erste staatliche Institution mit den Auswirkungen dieser Probleme im Zusammenhang mit Fremdenfeindlichkeit und Ausländerhaß konfrontiert. Dabei kommt der Polizei nicht nur die Aufgabe der Strafverfolgung zu, auch der Schutz der ausländischen Mitbürger und anderer Minderheiten gehört in ihren Aufgabenbereich. Ob und wie sie diese Aufgaben erfüllen kann, hängt entscheidend davon ab, wie gut der Kontakt zwischen ihr und diesen Minderheitengruppen ist und wie intensiv sie auf diese Arbeit vorbereitet worden ist. Die Entwicklung einer arbeitsfähigen Beziehung erfordert Flexibilität und Zusammenarbeit von beiden Seiten und ist nicht damit gelöst, daß politische Willensbekundungen abgegeben werden. Gerade zur Verhütung zukünftiger Konflikte bedarf es eines anderen Verständnisses von Polizei und anderer Polizeistrategien als sie die traditionell reaktiv ausgerichtete Polizeiarbeit bietet. Einige Erfahrungen aus den USA scheinen darauf hinzuweisen, daß gemeindeorientierte Polizeiarbeit ein Weg sein kann, Ausländerfeindlichkeit und Minderheitenproblemen zu begegnen.

Langfristig bieten sich zur Bewältigung von Minderheitenproblemen in der Gesellschaft, aber auch zur Überwindung von Vorurteilen, die innerhalb des Polizei- und Behördenapparates herrschen, vor allem behördenübergreifende Konzepte gemeindeorientierter Polizeiarbeit (und Behördenarbeit) an. Die Einrichtung »Runder Tische« in zahlreichen Stadt- und Landkreisen, die Vertretern verschiedenster Gruppen, die sich in irgendeiner Weise mit Ausländerproblemen befassen, die Möglichkeit bietet, miteinander zu kommunizieren und die Grundlage für zukünftige Zusammenarbeit zu schaffen, war ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Solche »Runden Tische« ermöglichen es der Polizei, überkommene Feindbilder abzulegen, ohne zugleich überfordert zu werden.

Häufig bestehen erhebliche Mißverständnisse zwischen der Polizei und den Betroffenen, die vor allem auf Unkenntnis über die Situation der anderen Seite beruhen. Um diese Mißverständnisse aufzuarbeiten wurden in den USA verstärkt Angehörige dieser Minderheitengruppen in die Polizei aufgenommen. Damit besteht die Aussicht, daß nicht nur die Kommunikation mit Minderheitengruppen erleichtert wird, sondern daß die Polizei ein Selbstverständnis entwickelt und nach außen trägt, das dafür sorgt, daß Leben und Eigentum aller Bürger gleich und effektiv geschützt werden. Erste, noch zaghafte Versuche werden hier auch im Bundesgebiet unternommen, wobei die Tätigkeit solcher Beamten gerade im kommunalen Bereich viele Vorteile hätte.

Für die Entwicklung der notwendigen Toleranz gegenüber Ausländern und anderen Minderheiten ist auch die Polizei selbst verantwortlich. Sie muß für die entsprechende Aus- und Fortbildung ihrer Beamten sorgen, wobei dies

unter Einbeziehung auch nicht-polizeilicher Fachleute oder Vertreter bestimmter Interessengruppen (z.B. Amnesty International oder Pro-Asyl) erfolgen sollte. Daneben müssen Flexibilität und Kommunikationsbereitschaft als Kriterien für die Einstellung oder Besetzung bestimmter Positionen berücksichtigt werden – Forderungen, die der »neuen Polizeiphilosophie«, bei der mehr dezentrale Verantwortung und mehr Kooperation gefordert werden, entsprechen.

Die Erfahrungen aus den USA haben auch gezeigt, daß bürgernahe Polizeiarbeit selbst bei guter Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und Unterstützung von anderen Gruppen nicht ausreichend, um alle Probleme im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung im Gemeinwesen zu überwinden. Die Polizei allein kann keine Arbeitsplätze schaffen, die Schulsituation nicht ändern, nicht einmal dafür sorgen, daß die Müllabfuhr oder Stadtreinigung so funktioniert, daß störender Unrat regelmässig und schnell beseitigt werden kann. In den meisten Fällen können Probleme der öffentlichen Ordnung langfristig nur mit Hilfe und Unterstützung anderer Behörden oder Institutionen bewältigt werden.

Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -verhütung selbst hängt effektive Polizeiarbeit auch davon ab, wie gut oder schlecht die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Zweigen des Justizapparates sind. Hier müssen Defizite abgebaut und behördenübergreifende Strategien entwickelt werden.

Bürgernahe Polizeiarbeit muß einhergehen mit veränderten Organisations- und Managementstrukturen bei der Polizei. Sie muß aber auch begleitet sein durch eine kritisch-solidarische Unterstützung aller, denen das Wohl der Bürger wichtig ist.

Thomas Feltes ist promovierter Jurist (bei Hans-Jürgen Kerner) und Erziehungswissenschaftler und habilitiert für die Fächer Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug. Derzeit tätig als Professor und Rektor der Fachhochschule für Polizei Baden-Württemberg.

Heike Gramckow hat an der Universität Hamburg bei Klaus Sessar promoviert und ist seit mehreren Jahren als Wissenschaftlerin in den USA tätig, zuletzt an dem privaten Forschungsinstitut CSR Incorporation in Washington, D.C.

Anmerkungen:

- 1 An der wissenschaftlichen Begleitung der Projekte zur Kommunalen Kriminalprävention in den Städten Calw, Freiburg, Ravensburg und Weingarten in Baden-Württemberg sind beteiligt das Institut für Kriminologie in Heidelberg (Dölling/Hermann/Simsa), das Institut für Rechtsstatistikforschung an der Universität Konstanz (Heinz/Spieß), das Max-Planck-Institut in Freiburg (Kaiser/Kury) und die Fachhochschule für Polizei Villingen-Schwenningen (Feltes/Hermannt).

Literaturauswahl (ausführliche Literaturhinweise zum Thema finden sich bei Dölling/Feltes 1993 sowie Gramckow 1993 und neuerdings bei Rosenbaum 1994)

- Dölling, D., Th. Feltes (Hrsg.), *Community Policing, Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993.
- Feltes, Th., *Polizeiliches Alltagshandeln: Ergebnisse einer Analyse von Notrufen und Funkstreifeneinsätzen. Arbeitspapiere aus dem Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg*, Heidelberg 1990 (Neuaufgabe 1994 im Druck)
- Feltes, Th., E. Rebscher (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeinwesenbezogenen Polizeiarbeit*. Holzkirchen 1990.
- Gramckow, H., *Community Policing: A Model for Local Governments*. In: Dölling/Feltes (Hrsg.), *Community Policing, Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993
- Gramckow, H., *Polizei, Ausländerfeindlichkeit und Minderheitenprobleme: Lösungsversuche in den USA*. TEXTE Bd.1, Fachhochschule für Polizei Baden-Württemberg, Villingen-Schwenningen 1993 (erhältlich über FH Polizei, Rektorat, Sturmbühlstr.250, 78054 Villingen-Schwenningen)
- Greene, J.R., *Police and Community Relations: Where have we been and where are we going?* In: G. Alpert und R. Dunham (Hrsg.), *Critical issues in policing: Contemporary readings, Prospects Heights* 1988.
- Hanak, G., *Polizeinotruf – Intervention über Aufforderung. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zum Polizeinotruf in Wien*. Holzkirchen 1991
- Hanak, G., J. Stehr, H. Steinert, *Ärgernisse und Lebenskatastrophen*. Bielefeld 1989
- Kerner, H.J., *Empirische Polizeiforschung in Deutschland*. Beitrag zum 2. Japanisch-Deutschen Strafrechtssymposium, Tokio 1994 (Pre-Print Tübingen 1994)
- Lea, J., J. Young, *What is to be done about law and order?* 1984
- Lowman, J., B.D. MacLean (Hrsg.), *Realist Criminology. Crime Control and Policing in the 1990s*, Toronto, Buffalo, London (Univ. of Toronto Press) 1992
- Mastrofski, S.D., *Community Policing as Reform: A Cautionary Tale*. In: J.R. Greene, S.D. Mastrofski (Hrsg.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York 1988.
- Reiss, A.J. Jr., *Police Organization in the twentieth Century*. In: M. Tonry, N. Morris (Hrsg.), *Modern Policing. Crime and Justice. A Review of Research*. Vol. 15, 1992, S.51-98.
- Rosenbaum, D.P. (Hrsg.), *The Challenge of Community Policing. Testing the Promises*. Thousand Oaks, London, New Delhi (Sage), 1994
- Shapland, J., *J. Vagg, Policing the Public*, London 1988.
- Skogan, W.G., *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, New York 1990.
- Young, J., *Realist Research as a Basis for Local Criminal Justice Policy*. In: Lowman/Maclean 1992