

Thomas Feltes /
Erich Rebscher (Hrsg.)

Polizei und Bevölkerung

Beiträge zum Verhältnis zwischen
Polizei und Bevölkerung und zur
gemeindebezogenen Polizeiarbeit
("Community Policing")

1
Empirische
Polizei-
forschung



FELIX

POLIZEI UND BEVÖLKERUNG:

**Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung
und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit ("Community Policing")**

Herausgegeben von Thomas Feltes und Erich Rebscher

EMPIRISCHE POLIZEIFORSCHUNG

Herausgegeben von

Thomas Feltes

Hans-Jürgen Kerner

Erich Rebscher

Band 1

Polizei und Bevölkerung

**Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung
und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit ("Community Policing")**

herausgegeben von

Thomas Feltes und Erich Rebscher



1990

FELIX VERLAG · HOLZKIRCHEN/OBB.

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Polizei und Bevölkerung: Beiträge zum Verhältnis
zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeinde-
bezogenen Polizeiarbeit ("Community Policing") /**

Thomas Feltes u. Erich Rebscher (Hrsg.). -

Holzkirchen/Obb.: Felix, 1990.

(Empirische Polizeiforschung; Bd. 1)

ISBN 3-927983-01-2

NE: Feltes, Thomas (Hrsg.); Rebscher, Erich (Hrsg.); GT

c 1990 by Felix-Verlag GbR, Eschenstr.9, D-8150 Holzkirchen/Obb.

Alle Rechte vorbehalten

Gesamtherstellung: WB-Druck GmbH & Co Buchproduktions-KG, Rieden

Printed in Germany 1990

ISBN 3-927983-01-2

Inhalt

<i>Hans-Jürgen Kerner</i> "Empirische Polizeiforschung" - zur Einführung in die Reihe	3
<i>Thomas Feltes, Erich Rebscher</i> Polizei und Bevölkerung - zur Einführung in diesen Band	5
Teil 1: Probleme und Realitäten polizeilicher Alltagsarbeit	
<i>James Stewart</i> Polizeiforschung in den USA und die Rolle des "National Institute of Justice"	7
<i>Richard B. Abell</i> Welche Hilfen kann die moderne Kriminalitätsanalyse für die praktische Polizeiarbeit geben?	19
<i>Wiebke Steffen</i> Polizeiliches Alltagshandeln - Konfliktverarbeitung statt Verbrechensbekämpfung?	32
<i>Heiner Busch, Albrecht Funk, Wolf Dieter Narr, Falko Werkentin</i> Gewaltmeldungen aus Berlin-Neukölln - Erfordernisse und Schwierigkeiten gewaltgeographischer Untersuchungen	39
<i>Richard V. Ericson</i> Beobachtungen zur Arbeit der Kriminalpolizei	64
<i>Erich Rebscher</i> Polizeiliches Alltagshandeln und die Beziehung zwischen Bürger und Polizei als Schwerpunkte kriminalistisch-kriminologischer Forschungsarbeit im Bundeskriminalamt	81
<i>Frank Hofmann</i> Die deutsche Polizei zwischen Bürger und Staat - Versuch einer Neubestimmung	95

Teil 2: Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit - Ansätze, Modelle und Erfahrungen

Jack R. Greene

Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik über Theorie und Praxis des "Community Policing"

106

Wesley Skogan

Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes

117

Christopher Murphy

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada: Anspruch und Wirklichkeit

131

C. Hendrieckx, E. Enhus, C. Eliaerts

Nachbarschaftspolizei: Bericht über ein belgisches Experiment

145

Helmut Koetzsche

Modelle Hamburger Polizeiarbeit: Wie die Polizei in Hamburg versucht, ihre Dienstleistungen für die Bürger zu verbessern

162

Teil 3: Polizeiliches Alltagshandeln und Einstellungen von Polizeibeamten

Haruo Nishimura

Bild und Typologie des Polizeibeamten in Japan

172

Augusto Balloni, Roberta Bisi

Einstellungen von Polizeibeamten zur Rolle und Funktion der Polizei in Italien

179

Luis Gerardo Gabaldon

Polizeiliche Reaktion und ihre Wirkungen. Eine Untersuchung in Stadtvierteln mit unterschiedlichem Status der Bevölkerung in Venezuela

185

Thomas Feltes

Einstellungen von Polizeibeamten zu gesellschafts- und kriminalpolitischen Problemen - Ergebnisse einer Befragung

Hans-Jürgen Kerner

"Empirische Polizeiforschung" - zur Einführung in die Reihe

Die kriminologische Forschung im Bundesgebiet hat sich (zumindest bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt) relativ wenig mit polizeilichem Handeln und polizeilicher Organisation beschäftigt. Ausnahmen wie die kleineren Studien aus den 60er Jahren von *Feest* u.a. zur polizeilichen Ermittlungstätigkeit im Streifendienst, die umfangreichen Arbeiten der Berliner Gruppe um die Zeitschrift "Bürgerrechte und Polizei" (vgl. den Beitrag von *Busch, Funk, Narr* und *Werkentin* in diesem Band) und vor allem die Studien aus dem Bundeskriminalamt (vgl. den Beitrag von *Rebscher* in diesem Band) und aus anderen polizeilichen Einrichtungen (z.B. aus der Forschungsgruppe um *Wiebke Steffen* im Bay. Landeskriminalamt - vgl. deren Beitrag in diesem Band - , aber auch aus dem Bereich der Polizeiführungsakademie) bestätigen die Regel. Kontinuierlich und in den 80er Jahren zunehmend wurden auch Forschungsaufträge aus dem Bereich der Polizei (und dort vor allem aus dem Bundeskriminalamt) auch an Kriminologen und kriminologische Forschungsinstitute vergeben; betrachtet man aber die Themenstellungen dieser Forschungen, so handelt es sich dabei vorrangig um Forschung *für* die Polizei und weniger um Forschung *über* die Polizei.

Ganz anders stellt sich die Lage im europäischen Ausland und vor allem in Nordamerika dar. In Großbritannien beschäftigt sich nicht nur das "Home Office" seit Jahren intensiv mit polizeilicher Tätigkeit, sondern es werden regelmäßig auch (kritische) Forschungsvorhaben über polizeiliches Handeln und polizeiliches Verhalten an kriminologische Institute vergeben. Hier wie insbesondere in den USA und in Kanada steht das Thema der Effektivität polizeilicher Arbeit seit geraumer Zeit im Vordergrund, allerdings in anderen Zusammenhängen, als es hierzulande diskutiert wird. Nicht die (ohne Zweifel zweifelhaften) Aufklärungsquoten spielen dabei eine Rolle, sondern das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung, das Gemeinwesen und seine Probleme, die Bedürfnisse der Bürger, die - wie man dort längst erkannt hat - weiter gehen als die ohnehin nur beschränkt mögliche Bekämpfung der Kriminalität und die ein (nicht unbedingt neues, aber in der letzten Zeit vielfach vernachlässigtes) Aufgabenfeld für polizeiliches Handeln eröffnen, das sowohl der Polizei wie dem Gemeinwesen, sowohl den einzelnen Polizeibeamten wie den Bürgern mehr Zufriedenheit und gegenseitiges Vertrauen bringen kann.

Verschiedenste Versuche, Polizei dem Bürger wieder (im wahrsten Sinne des Wortes) näher zu bringen, Polizei und Gemeinwesen mehr miteinander zu vernetzen, waren Gegenstand der Diskussionen in einem Arbeitskreis des X. Weltkongresses für Kriminologie im Oktober 1988 in Hamburg. Sie werden (zusammen mit einigen anderen Beiträgen zu dem Thema aus dem Bundesgebiet) in dem Band 1 der neugegründeten Reihe "Empirische Polizeiforschung" vorgestellt. Dabei zeigen die Beispiele aus Belgien und Italien, den USA und Kanada, Venezuela und Japan, daß im Vordergrund aller Bemühungen die Einsicht steht, daß die Polizei ihrem gesetzlichen wie moralischen Auftrag nur dann gerecht werden kann, wenn sie sich (wieder) mehr den Interessen, Bedürfnissen und Problemen derjenigen zuwendet, die Opfer und Täter, Hilfesuchende und Hilfsbedürftige im Alltagsleben des Gemeinwesens sind.

In der Reihe "Empirische Polizeiführung", die gemeinsam von Dr. *Erich Rebscher* vom Bundeskriminalamt in Wiesbaden, Dr. *Thomas Feltes* vom Institut für Kriminologie in Heidelberg und *mir* betreut wird, sollen in lockerer Folge Arbeiten aus dem Bereich der

kriminologischen Forschung *über* die Polizei veröffentlicht werden. Dabei sollen sowohl Studien aufgenommen werden, die im Bereich der universitären Forschung angesiedelt sind, als auch Studien, die aus der Polizei und von Polizeibeamten selbst stammen. Gleichzeitig mit dem Band 1 wird als Band 2 eine kleinere Studie von Edmund *Funke* (Heidelberg) zu dem Thema "Soziale Leitbilder polizeilichen Handelns" erscheinen. Darin berichtet *Funke* über eine Befragung von Polizeibeamten und anderen Personen in sozialen Diensten zu deren Vorstellungen von "Asozialität" und "Asozialem Verhalten". Als Band 3 ist die Veröffentlichung einer polizeiinternen Studie zum Thema "Prognose anhand von Kriminalakten" vorgesehen (*Hübner* und *Quedzuweit*, Hamburg). Ziel dieser empirischen Studie ist es, Anhaltspunkte für eine prognostisch orientierte und legitimierte kriminalpolizeiliche Aktenführung zu finden. Als weitere Themen sind vorgesehen "Polizei und Opfer", "Notrufe und Funkstreifeneinsätze", "Drogenabhängigkeit und Beschaffungskriminalität".

Bei allen Veröffentlichungen, die in diese Reihe aufgenommen werden, wird es sich um unabhängige, *empirische* Studien handeln. Damit soll deutlich gemacht werden, daß besonders in diesem Bereich ein kriminologisches Defizit besteht, das weder von der universitären Kriminologie noch von der Polizei selbst im Alleingang bewältigt werden kann.

Polizei und Bevölkerung - zur Einführung in diesen Band

Das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung ist seit jeher eines der am meisten diskutierten Probleme in demokratischen Gemeinwesen - vor allem, aber nicht nur, wenn es zu Auseinandersetzungen zwischen der durch die Polizei repräsentierten "Staatsmacht" und einzelnen, z.B. demonstrierenden Bevölkerungsgruppen kommt. Empirische Studien konnten aber auch zeigen, daß sich die Polizei in ihrem Alltagshandeln prinzipiell von der Bevölkerung verkannt fühlt und die Auffassung der Bürger von der polizeilichen Tätigkeit falsch (und zwar zu ihrem Nachteil) einschätzt. Die Bevölkerung hat - in allen Befragungen, zu allen Zeiten und an allen (auch kriminalitätsträchtigen) Orten ein relativ positives Bild von der Polizei - zumindest ein positiveres, als die meisten Polizeibeamten annehmen.

Explizit thematisiert wird dieses komplexe Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung dennoch relativ selten; für die Polizei ist der einzelne Bürger zu oft das anonyme "polizeiliche Gegenüber", und dem im Konflikt mit der Polizei stehenden Bürger fallen wiederum diverse Negativbezeichnungen für den einschreitenden Polizeibeamten ein. Entsprechend wurden immer wieder Versuche unternommen, das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung zu verbessern - vor allem, weil man sich davon eine effektivere Verbrechensbekämpfung versprach, und weniger, weil man die Polizei als wichtigen Bestandteil des demokratischen Gemeinwesens wieder mehr an die Bevölkerung heranführen wollte.

In den letzten Jahren wurden allerdings unter dem Oberbegriff der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit ("Community Policing") zunehmend Ansätze vor allem im Ausland diskutiert, die sich nicht nur vordergründig um eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Bevölkerung und Polizei bemühen, sondern tiefergehende Ansätze polizeilichen Alltagshandelns entwickeln wollen.

Diese Bemühungen sind insbesondere vor dem Hintergrund einer veränderten Betonung der Verbrechensverhütung im polizeilichen Selbstverständnis und Aufgabenspektrum zu sehen. Nicht mehr die direkte Kriminalprävention 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.

Im internationalen Vergleich ist dieser Trend in der Bundesrepublik Deutschland noch relativ gering ausgeprägt. Hier wird noch immer zu häufig das Bild des Polizeibeamten als Verbrechensbekämpfer ("Crime Fighter") gesehen und zu wenig der Idee einer neuen, bürger- und gemeinwesenorientierten Polizei gefolgt. Zwar bestehen auch hierzulande, insbesondere auf örtlicher Ebene beachtliche Ansätze, durch mehr Bürgernähe und gemeinwesenbezogene Maßnahmen die Verbrechensverhütung zu intensivieren. Der Erfolg polizeilichen Handelns wird aber immer noch vordergründig an Aufklärungsquoten festgemacht, obwohl außerhalb wie innerhalb der Polizei längst bekannt ist, daß diese Quoten zum einen manipulierbar und zum anderen de facto von der Polizei selbst kaum beeinflussbar sind, da der Eigenanteil polizeilicher Aufklärung bei weniger als 10% an allen aufgeklärten Straftaten liegt.

Im Ausland, und hier vor allem in Nordamerika, aber auch in manchen europäischen Ländern, wurde demgegenüber schon vor längerer Zeit erkannt, daß nur eine Polizei, die optimal in das Gemeinwesen eingebunden ist, effektive Arbeit leisten kann und sich dieser

Effektivitätsbegriff nicht (oder zumindest nicht vordergründig) an dem Anteil der aufgeklärten Straftaten festmachen läßt.

Als beim 10. Internationalen Kongreß für Kriminologie im September 1988 in Hamburg ein Arbeitskreis zum polizeilichen Alltagshandeln stattfand, wurde die Idee geboren, die von internationalen Experten gehaltenen Referate in deutscher Fassung einem größeren Kreis von Interessierten zugänglich zu machen.

Dies geschieht mit dem vorliegenden Band, in den wir zusätzlich einige Arbeiten deutscher Autoren, die im Rahmen des genannten Workshops nicht zu Wort gekommen waren, mit aufgenommen haben.

Wir hoffen hiermit einerseits einen Beitrag zur Umsetzung wissenschaftlicher Forschung in die Praxis der Beziehungen zwischen Polizei und Bevölkerung und für die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu leisten, andererseits die Diskussion um die Rolle und Funktion der Polizei im Gemeinwesen und einer neuen "Polizeuthemie" für das Bundesgebiet bzw. für Deutschland insgesamt anzuregen.

Teil 1: Probleme und Realitäten polizeilicher Alltagsarbeit

James K. Stewart¹

Polizeiforschung in den Vereinigten Staaten und die Rolle des National Institute of Justice²

1. Einführung

In den letzten Jahren wurde die Notwendigkeit der Forschung für den Bereich der Strafverfolgung in zunehmendem Maße bejaht. In den 60er Jahren, als ich als Polizeibeamter Unterricht erteilte, standen praktisch keine systematischen und objektiven Informationen über Kriminalität und Strafverfolgung zur Verfügung. Empirische Untersuchungen auf diesen Gebieten waren selten. Sie nahmen etwas zu in den 70er Jahren, aber erst in den 80er Jahren wurden in allen Bereichen der Kriminalpolitik solche Studien abgeschlossen. Eine große Zahl einschlägiger Projekten ist zudem im Gange. Wir sind noch nicht so weit wie in dem Bereich von Medizin und Gesundheitswesen, wo neue Methoden stets erst getestet werden, bevor sie allgemein zur Anwendung kommen. Aber es sind entscheidende Fortschritte bei der Nutzung wissenschaftlicher Untersuchungen für die Kriminalpolitik erzielt worden.

Dieses steigende Interesse an der Forschung im Bereich der Strafverfolgung wurde durch mehrere wesentliche Entwicklungen gefördert:

Erstens erreichten die Kosten der Kriminalität und der Strafjustiz eine solche Höhe, daß wir es uns nicht länger leisten konnten, Strafverfolgung zu betreiben, ohne die Effektivität unserer Strategien zu kontrollieren. Zweitens ist es uns gelungen, ein günstigeres Klima für die Forschung auf diesem Gebiet zu erzeugen, in dem die Zusammenarbeit zwischen denen, die Forschungsprojekte konzipieren und durchführen, und denjenigen, die die Verbrechensbekämpfung planen und betreiben, gefördert wurde. Die Anliegen der universitären Wissenschaft und der Polizei lagen in der Vergangenheit weit auseinander. Zudem war die frühere kriminologische Forschung nur von geringer Relevanz für die Praktiker. Zur Zeit trifft dies immer weniger zu.

Der dritte wesentliche Schub für die Forschung ergab sich aus ihren eigenen Ergebnissen und der eindeutigen Erkenntnis, daß diese nützlich waren.

So bestätigte z.B. die Forschung in den 70er die Existenz der Karrierestraftäter ("career criminals"), mit dem Ergebnis, daß dieser Begriff in der Strafverfolgungspolitik nun fest verankert ist und ein dramatisches Umdenken in Kriminalpolitik und Praxis eingesetzt hat. Heute sind wir sicher, daß unsere größte Hoffnung, die Kriminalität abzubauen, darin besteht, unsere Ressourcen auf eine kleine Minderheit von Straftätern zu konzentrieren, die über Jahre hinweg ständig und in großem Maße schwere Verbrechen begehen. Die empirische Forschung untersucht nun Mittel und Wege, diese Art Straftäter exakter und frühzeitiger in ihrer Karriere zu erkennen.

¹ James ("Chip") K. Stewart ist Direktor des National Institute of Justice in Washington, USA

² Übersetzung des amerikanischen Originalbeitrages durch Erich Rebscher

Die kriminologische Forschung brachte auch unmittelbaren und greifbaren Nutzen für die öffentliche Sicherheit. Untersuchungen, mit denen objektiv z.B. die Wirkung vorhandener polizeilicher Strategien gemessen wurde, haben zu echten Fortschritten für den Schutz der Bürger geführt. So verglich z.B. eine vom National Institute of Justice finanzierte Untersuchung zur Gewalt in der Familie in Minneapolis/Minnesota die herkömmliche Verfahrensweise der Polizei bei Gewalttätigkeiten gegenüber Ehegatten (Beratung der Betroffenen oder Entfernung des Gewalttätigen aus dem Hause für kurze Zeit) mit der neuen Strategie, den Täter festzunehmen. Die Ergebnisse zeigten, daß sich durch die Festnahme des Täters die Zahl der erneuten Gewalttätigkeiten um die Hälfte reduzierte (*Sherman und Berk 1984*). Diese Erkenntnisse haben die Mehrheit der städtischen Polizeidienststellen inzwischen dazu veranlaßt, ihre Strategie dahingehend zu ändern, daß sie die Festnahme in Fällen der Mißhandlung von Ehegatten empfehlen. Die Pilotuntersuchung wird zur Zeit in sechs Städten wiederholt, um weitere Daten zur Effektivität der Festnahme und anderer Vorgehensweisen in bezug auf die Bekämpfung familiärer Gewalt zu erlangen.

2. Das National Institute of Justice (NIJ)

Als Hauptförderer auf Bundesebene für die Forschung im Strafverfolgungsbereich in den USA hat das National Institute of Justice (NIJ) eine wichtige Rolle in den beschriebenen Entwicklungen eingenommen. Das NIJ ist eine Forschungseinheit des US-Justizministeriums; es wurde durch ein Kongressgesetz von 1968 gegründet. Seine Aufgabe besteht darin, das Wissen über die Kriminalität, ihre Ursachen und ihre Bekämpfung anzureichern und zu verbreiten. Mitarbeiter des Instituts befragen Polizeibeamte, Richter, Staatsanwälte, Abgeordnete und andere Experten in unseren Staaten, Bezirken und Städten, um die Probleme des Polizei- und Strafjustizalltages kennenzulernen. Anschließend werden Forscher aus privaten Einrichtungen, Universitäten und Polizeibehörden um Rat und Hilfe bei der Konzipierung praktischer Forschungsprogramme gebeten. Das NIJ hat dazu beigetragen, den Dialog zwischen Forschern und Praktikern zu fördern. Wir versuchen sicherzustellen, daß die Forschung im Strafverfolgungsbereich mehr auf die Bedürfnisse, die von den Praktikern empfunden werden, abgestimmt werden und - was ebenso wichtig ist - daß neue Erkenntnisse an diejenigen herangetragen werden, die die Macht haben, sie zur Anwendung kommen zu lassen.

Einer der wichtigsten und produktivsten Bereiche unserer Forschung war die Arbeit der Polizei. Zur Zeit findet eine Evolution in der Polizeiarbeit in den USA, ebenso wie in einer Anzahl anderer Länder statt. Es handelt sich noch nicht um eine Revolution, da - zumindest in den USA - diese Veränderungen noch nicht tief in alle Polizeidienststellen im Lande Eingang gefunden haben. Aber es hat eine Entwicklung begonnen, die zu einem großen Teil auf den Erkenntnissen beruht, die umfassende Forschungen und wissenschaftlich begleitete Experimente in den vergangenen 15 Jahren zusammengetragen haben.

3. Überprüfung herkömmlicher Strategien

Die Entwicklung neuer polizeilicher Strategien begann damit, daß zwei starke Konzepte über Bord geworfen wurden, die lange als Leitlinien polizeilichen Handelns dienten. Das eine war die Annahme, daß unregelmäßige Polizeistreifen abschreckend wirken. Das andere

war der Gedanke, daß rascher Einsatz bei Alarmierungen entscheidend ist und zwar sowohl für die Bekämpfung des Verbrechens als auch zur Gewinnung der Hilfe des Bürgers. Es schien selbstverständlich, daß die beiden Axiome Grundvoraussetzungen für gute Polizeiarbeit darstellten. So hatte die Polizei seit Jahren agiert. Funktionierten diese Strategien auch wirklich? Mit dieser Frage und einer Reihe von entsprechenden Untersuchungen begann die neue Entwicklung.

In den 70er Jahren wurden Untersuchungen über den Streifendienst der Polizei gestartet. In einem Experiment in Kansas City/Missouri, überprüfte man die Hypothese, daß präventive Streifen die Kriminalität mindern. Ein 15 Bezirke umfassender Teil der Stadt wurde in drei Bereiche aufgeteilt: In einem Bereich wurden gar keine Streifen unternommen und die Beamten reagierten lediglich auf Notrufe. Im zweiten Bereich wurde wie bisher üblich Streifendienst durchgeführt; und für den dritten Bereich wurden die Streifen stark vermehrt. Dieses Experiment dauerte ein Jahr. Am Ende dieser Zeit zeigte sich, daß diese Veränderungen keine meßbaren Unterschiede bewirkt hatten. Das Sicherheitsgefühl der Öffentlichkeit war nicht beeinflußt worden, ebensowenig das Kriminalitätsaufkommen. Ähnliche Unternehmungen in St. Louis/ Missouri und Minneapolis/Minnesota erbrachten entsprechende Ergebnisse (*Kelling, Pate, Dieckmann und Brown 1974*). Wenn auch viele Polizeibeamte beachtliche Festnahmen machten, weil sie unregelmäßige Streifen durchführten, zeigten diese Studien doch, daß ein großer Teil der dem unregelmäßigen Streifendienst gewidmeten Zeit (möglicherweise 60%) besser für andere Polizeiaktivitäten genutzt werden könnte.

Ein anderes Projekt des National Institute of Justice in Kansas City/Missouri untersuchte die Hypothese, daß eine schnelle Reaktion auf Notrufe notwendig ist. Die meisten Polizeibehörden legen Wert auf diese rasche Reaktion und in echten Notfällen ist dies selbstverständlich wesentlich. Aber welchen Vorteil hat schneller Einsatz in der Mehrzahl der Fälle?

Unsere zweijährige Untersuchung zeigte, daß die Reaktionszeit der Polizei keinen Einfluß auf die Wahrscheinlichkeit einer Festnahme oder die Feststellung eines Zeugen hatte. Es kam nicht auf die Reaktionszeit der Polizei an, sondern hauptsächlich auf die Zeit, die die Bürger für die Benachrichtigung der Polizei brauchten. Außerdem stellte sich heraus, daß eine schnelle Reaktion wenig mit der Zufriedenstellung der Öffentlichkeit zu tun hatte (*Kansas City Police Department 1978*).

Wir wollten weiterhin wissen, was geschähe, wenn die Polizei die Anrufe differenziert behandelte, indem sie schnell auf einen geringen Prozentsatz von Anrufen kritischer Art und langsamer auf Nicht-Vorfälle reagiert. Das NIJ unterstützte den Versuch eines solchen Systems in Wilmington/Delaware und in anderen Städten; hierbei wurden neue Verfahrensweisen erprobt wie das Festlegen von Terminen für das Aufsuchen von Tatorten und die Bitte an die Anzeigerstatter, auf das Polizeirevier zu kommen und ihre Anzeige zu Protokoll zu geben. Wiederum wurden die Kriminalitätszahlen nicht beeinflußt; es kam auch zu keinem Rückgang in der Zufriedenheit der Bürger mit dem polizeilichen Handeln. Und die Polizei hatte mehr Personal für anderweitigen Einsatz zur Verfügung (*Connors, McEwen und Cohen 1986*).

So erwiesen sich zwei der am tiefsten verwurzelten Praktiken des Polizeistreifendienstes als wertlos oder sogar kontraproduktiv. Wir hatten immer geglaubt, daß unregelmäßige Streifen und schnelle Reaktion Kriminalität verhindert, aber sie können manchmal genau den gegenteiligen Effekt haben, da sie sehr personalintensiv sind.

4. Neue Polizeistrategien und Polizeitechniken

Wenn die Polizei nicht mit Streifendienst und schneller Reaktion auf jeden Hilferuf beschäftigt sein sollte, was sollte sie stattdessen tun? Durch Forschungen und Experimente haben wir neue und effektivere Polizeimethoden und Techniken polizeilicher Arbeit kennengelernt.

Herkömmlicherweise handelte die Polizei in erster Linie reaktiv, indem sie auf Hilferufe nach der Tat reagierte. Die neuere Forschung hat gezeigt, daß mit "proaktiven" Strategien der Polizei mehr für die Steigerung der Sicherheit getan werden kann. Ähnlich den medizinischen Vorbeugungsmaßnahmen ist die proaktive Polizeiarbeit geeignet, in bedeutendem Umfang Kosten zu sparen und Leben zu retten.

Viele der neuen Techniken und Strategien binden die Polizei auch tiefer in das Gemeinwesen ein, dem sie dienen. Ein Beispiel gemeinwesenorientierten Vorgehens ist ein vom NIJ finanziertes Projekt, das in Newark/New Jersey und Houston/Texas durchgeführt wurde (vgl. *Skogan* in diesem Band). Mit diesem Projekt wurde herausgefunden, daß die Polizei die Verbrechensfurcht erheblich reduzieren und das Sicherheitsgefühl des Bürgers steigern kann, wenn sie eine engere Einbindung in das Gemeinwesen, für das sie tätig ist, sucht. Dies kann erreicht werden ohne größere Personalvermehrung oder -bindung: Durch Einrichtung von Filialstationen der Polizei in manchen Bezirken; durch Aufsuchen der Bürger in ihren Wohnungen, um örtliche Probleme zu erkennen; durch Anregungen an die Adressen der Polizeibeamten, kommunale Vereinigungen dort gründen zu helfen, wo diese noch nicht bestehen (*Pate, Wycoff und Skogan 1986; Greene und Skogan* in diesem Band). Aufbauend auf den Erkenntnissen über mehr Bürgernähe und gesteigerten operativen Erfolg unternahm die Polizeiforschung des NIJ einen weiteren Schritt vorwärts, indem sie eine neue Strategie erprobte, die wir "problemorientierte Polizeiarbeit" nennen.

Hierunter ist zum einen eine besondere Philosophie der polizeilichen Arbeit und zum anderen eine polizeiliche Arbeitsmethode zu verstehen. Diese Strategie kann auf jedes Problem angewandt werden, das für die Polizei zeit-, personal- und kostenintensiv ist. Bei der bisherigen Polizeiarbeit wurden Notrufe als Einzelvorgänge angesehen, die eine individuelle Reaktion erforderten. Demgegenüber wird beim problemorientierten Vorgehen eine Methode angewandt, mit der die Vorfälle analysiert werden mit dem Ziel, Muster und gemeinsame Merkmale zu entdecken - etwa ein anhaltendes Problem durch Autodiebstähle in einem Stadtviertel oder eine Serie von Einbrüchen in einem Wohnkomplex. Wenn Übereinstimmungen und Zusammenhänge erkannt sind, können die Polizeibeamten auf eine große Zahl verschiedener, bisher nicht genutzter öffentlicher und privater Ressourcen zurückgreifen, die ihnen helfen, das entsprechende Grundproblem zu lösen. Diese Methode erlaubt es der Polizei, ihre Erfahrung und Kreativität bei der Lösung kommunaler Probleme in größerer Breite zu nutzen. Und im Gegensatz zu den meisten Streifendiensten ist das problemorientierte Vorgehen tatsächlich präventiv wirkungsvoll. Entsprechende Konzepte wurden erfolgreich in Newport News/Virginia, Baltimore Country/Maryland und mehreren Städten in Florida erprobt (*Spelman und Eck 1987*). Die Betonung des Erkennens örtlicher Kriminalitätszusammenhänge und ihrer Ursachen wird zum Teil durch die Notwendigkeit einer effizienteren Arbeit der Polizeibehörden gefördert. In einer neueren Studie mit bedeutenden Auswirkungen auf die polizeiliche Effizienz hat das NIJ Mehrfachnotrufe in Minneapolis/Minnesota untersucht. Man fand dabei heraus, daß 64% dieser wiederholten Notrufe von gerade 5% der Adressen dieser Stadt kamen. Diese Art der rechnerunterstützten Analyse kann der Polizei helfen, die Belastung ihrer Ressourcen zu mindern durch das Herausfinden und anschließende Lösen der Probleme, die zu den wiederholten Notrufen führen.

Andere neue Computerprogramme haben bereits dazu beigetragen, den polizeilichen Erfolg zu steigern. Rechnerunterstützte Einsatzprogramme für Streifendienste erlauben den Verantwortlichen die polizeilichen Ressourcen den Notrufen der Bürger gegenüberzustellen und auf wirklich dringende Notrufe so zu reagieren, daß unnötiger Arbeitsaufwand erspart bleibt.

Außer für die Steigerung der Effizienz der Polizei verschafft der Computer auch die Möglichkeit, die für die Verbrechensbekämpfung nutzbaren Kapazitäten einer Polizeibehörde auszuweiten, etwa durch verstärkte Einbeziehung von Bürgern. In einigen Organisationsbereichen werden kriminalgeographische Übersichten und Polizeitagebücher ausgewertet mit dem Ziel, Angaben darüber zu machen, warum es in Gegenden mit hoher Kriminalitätsbelastung zu ständiger Viktimisierung kommt. Dies wird zu Vorbeugungsstrategien für Polizei, Geschäftsinhaber, Eigentümer von Gebäuden und Anti-Crime-Gruppen in den Stadtviertel führen. In Chicago z.B. haben die Polizei und kommunale Gruppen mit Hilfe von Computern Übersichtskarten zur Verbrechenssituation und zu Problemen im Zusammenhang mit der öffentlichen Ordnung entwickelt und dazu benutzt, ihnen bei der Straftatenaufklärung und bei der Zusammenarbeit zur Lösung der wichtigsten örtlichen Problem zu helfen. Durch diese Forschung wurde auch die Polizei in die Lage versetzt, Verbrechenszusammenhänge zu erkennen, die in den herkömmlichen Meldungen im Dunkeln geblieben waren.

Ich glaube, daß wir in den Vereinigten Staaten auch weiterhin Anstrengungen unternehmen werden, um Ressourcen für die Verbrechensbekämpfung auch außerhalb des Strafverfolgungssystems zu nutzen, nämlich kommunale Gruppen sowie öffentliche und private Organisationen. Wir begleiten gerade ein neues Projekt in Seattle/Washington, mit dessen Hilfe Polizei, Bürger und andere öffentliche Stellen einschließlich des Rates der Stadt zusammengebracht werden und gemeinsam größere Anstrengungen zur Bekämpfung der Kriminalität und zur Eindämmung des örtlichen Drogenhandels unternehmen. Drogendelikte und deren Begleitkriminalität sind zum brennendsten Problem in den Stadtvierteln vieler Städte der USA geworden und die Polizeiforschung beschäftigt sich an verschiedenen Fronten mit diesem Problem. Im Rahmen der NIJ-Forschung wird u.a. der Einfluß des Vorgehens gegen den örtlichen Straßenhandel mit Drogen auf den Drogenhandel untersucht.

In einer früheren Studie war festgestellt worden, daß örtliche Drogeneinsätze eine brauchbare Strategie zur Unterstützung von Aktionen gegen den Drogenhandel sein können, weil hierdurch gleichzeitig der Handel mit Drogen und die indirekte Beschaffungskriminalität wie z.B. Raub und Wohnungseinbruch im Untersuchungsgebiet reduziert wurden (Kleiman 1989).

Forschungsvorhaben, die zur Zeit in Oakland/Kalifornien und Birmingham/Alabama laufen, sollen Erkenntnisse darüber liefern, wie Polizei, Einwohner und kommunale Organisationen zusammenarbeiten können, um die Risiken für örtliche Drogenhändler zu erhöhen und sowohl die Verfügbarkeit von Drogen als auch die Nachfrage danach einzuschränken. Unter den Bekämpfungsmaßnahmen, die erprobt werden, sind eine "door-to-door"-Kampagne der Polizei zur Steigerung der Bürgernähe und zur Sensibilisierung der Bürger in bezug auf örtliche Anzeichen des Drogenhandels sowie ein Drogen-Telefon ("drug-hotline"), über das speziell geschulte Polizeibeamte alarmiert werden, die rasch auf die von Bürgern gegebenen Hinweise auf Drogenaktivitäten in ihrem Stadtviertel reagieren können.

Unsere Forschung hat auch versucht, die Beziehungen zwischen Drogenkonsum und

Kriminalität zu erkennen. Nach unseren Erkenntnissen ist anzunehmen, daß die große Mehrheit der Straftaten heutzutage mit Drogenkonsum in Verbindung steht. Das NIJ hat ein auf der Basis festgestellten Drogenkonsums aufbauendes Prognosesystem ("Drug Use Forecasting System") entwickelt, das zur Zeit in 21 größeren Städten der USA praktiziert wird. Dieses System wertet anonymisierte Urinalysen von 250 Festgenommenen (alle Arten von Straftaten) in jeder Stadt alle drei Monate aus. Die Ergebnisse für die Zeit von April bis Juni 1988 haben gezeigt, daß von 54% der Festgenommenen in einer Stadt bis zu 90% eine oder mehrere illegale Drogen zum Zeitpunkt der Festnahme im Körper hatten (Drug Use Forecasting System 1988).

Der Drogenkonsum war nicht nur dort verbreitet, wo man es vermutete, d.h. bei denjenigen, die mit Drogen handeln. Viele der drogenkonsumierenden Tatverdächtigen waren wegen Gewaltverbrechen und Eigentumsdelikten beschuldigt. In Los Angeles wurden z.B. 85% der wegen Raubes und 90% der wegen Einbruchdiebstahls beschuldigten Tatverdächtigen "drogenpositiv" getestet. In New York City lagen die entsprechenden Zahlen bei 88% und 78% (Stewart 1988).

Diese Ergebnisse liefern den Städten Informationen die es ihnen ermöglichen, Drogenwellen früher zu erkennen, den Einsatz von Polizeikräften zu planen, Therapie- und Vorbeugungserfordernisse zu bestimmen und die Wirkung von Bemühungen zur Eindämmung des Drogenkonsums und der Kriminalität zu messen.

Aber auch über die anonymen Drogentests hinaus, die ein Bild des örtlichen Drogenkonsums ergeben, gibt es weitere Wege, solche Tests zur Reduzierung des individuellen Drogenkonsums zu nutzen. Objektive Drogentests z.B. durch Urinalyse ermöglichen es den Strafverfolgungsorganen, Straftäter als Drogenkonsumenten zu erkennen, die anderweitig nicht als solche erkennbar gewesen wären, weil sie nicht wegen eines Drogendelikts festgenommen wurden, Drogenkonsum nicht zugaben und keine Vorgänge wegen Drogenstraftaten oder eine Behandlung wegen Drogenproblemen hatten. Unentdeckt stellen diese drogenkonsumierenden Täter ein erhöhtes Risiko für das Gemeinwesen dar. Wenn sie dagegen im Ermittlungsverfahren als solche erkannt werden, haben die Strafverfolgungsbehörden die Möglichkeit, Programme und Maßnahmen einzusetzen, um den Drogengebrauch zu bekämpfen.

Eine besondere Anwendung dieses Testens der Straftäterpopulation auf Drogen wurde in einer vom NIJ finanzierten Untersuchung in Washington D.C. gezeigt. Dieses Projekt verband die Drogentests mit dem Entscheidungsprozeß bei der Anordnung der Untersuchungshaft. Die Richter erhalten die Ergebnisse der Drogentests, wenn sie die Bedingungen für die Haftverschonung festlegen. Haftverschonung unter Auflagenerteilung ist möglich, wenn der Festgenommene in der Zeit bis zum Beginn des Prozesses an einem regelmäßigen Urintest teilnimmt. Eine von unabhängiger Seite durchgeführte Evaluation des Programmes zeigte, daß Beschuldigte, die für vier oder mehr Tests in dem Programm geblieben waren, signifikant niedrigere Raten des Rückfalls und des Nichterscheinens vor Gericht aufwiesen als solche, die aus dem Programm ausgeschieden waren.

Empirische Erkenntnisse deuten darauf hin, daß die Ergebnisse der Drogentests Richtern anzeigen können, welche Beschuldigten mit geringstem Risiko auf freien Fuß gesetzt werden können (Yezer u.a. 1988).

Drogentests bei Festgenommenen sind derzeit integrierter Bestandteil der Haftentscheidungen im District of Columbia, aus dessen Haushalt hierfür Mittel beigesteuert werden. Mit Unterstützung des Bureau of Justice Assistance im Justizministerium sind zur Zeit Projekte ähnlicher Art in mehreren Zuständigkeitsbezirken im Gange oder in der Planung.

In anderen Regionen untersuchen Forscher verschiedene Techniken zur Verbesserung der polizeilichen Ermittlungsarbeit. Mit finanzieller Unterstützung des NIJ befaßt sich die Polizei im Los Angeles County mit der Entwicklung eines rechnergestützten Sprechererkennungsverfahrens von dem wir hoffen, daß es eine verlässliche wissenschaftliche Grundlage für die Verwendung von "voice prints" ("Stimmabdrucken") vor Gericht liefern wird - was ein großer Vorteil in Fällen von Kindesentführung, Erpressung, Terrorismus und anderen Verbrechen wäre.

In Baltimore/Maryland erproben wir ein in Großbritannien entwickeltes "Experten-system", das der Polizei helfen soll, des Einbruchsdiebstahls verdächtige Personen anhand der Tatortdaten zu ermitteln.

In Seattle/Washington entwickeln Forscher mit Unterstützung des NIJ für den gesamten Bundesstaat Washington ein Informationssystem über Tötungsdelikte durch das entscheidende Aufklärungsansätze und hervorstechende Merkmale solcher Fälle herausgefunden werden. Über 1.200 geklärte und ungeklärte Tötungsdelikte, die zwischen 1981 und 1986 in diesem Staate begangen wurden, bilden den Datenbestand.

Für den polizeilichen Alltag stellt unser Technikbewertungsprogramm (Technology Assessment Programm) einen besonders wichtigen Teil unserer Forschung dar. Dieses Programm unterstützt die Polizeiverwaltungen bei der Auswahl und der Anschaffung von Ausrüstung. Es testet auf dem Markt befindliche Produkte wie Panzerwesten, Handschellen, tragbare Funkgeräte, Waffen und Polizeifahrzeuge. Neue Tests mit schuhsicherer Kleidung haben z.B. gezeigt, daß einige der verwendeten Materialien nicht so gute Wirkung hatten wie diejenigen aus früheren Herstellungsserien und möglicherweise Defekte aufwiesen. Nunmehr wird vom NIJ ein neuer Standard für diese so wichtige Ausrüstung herausgegeben, den das NIJ selbst entwickelt hat.

Dieses Programm leistet auch einen Beitrag zur Entwicklung neuer Technik. So war es an der Untersuchung von Stoffen beteiligt, die für Labortests im Rahmen eines Programmes zur Entwicklung nicht-tödlicher Waffen geeignet sind (Technology Assessment Program 1987).

In unserem Bemühen, mit den Sicherheitsproblemen der Polizei Schritt zu halten, hat das NIJ 1987 eine AIDS-Auskunftsstelle eingerichtet, um den Strafverfolgungsbehörden eine zuverlässige Informationsquelle zu AIDS zur Verfügung zu stellen. Das AIDS-Problem bereitet den in der Strafverfolgung Tätigen besondere Sorgen, da sie in höherem Maße als andere Personen Kontakt mit Menschen haben, die ein hohes Erkrankungsrisiko für diese Krankheit aufweisen, hauptsächlich Fixer und Prostituierte. 1987/88 bearbeitete diese Auskunftsstelle über 2.500 Anrufe aus der Praxis und verschickte mehr als 135.000 Exemplare einschlägiger NIJ-Publikationen.

Ein wichtiger Teil der Aufgaben des NIJ ist die Herausgabe der zahlreichen Veröffentlichungen, die alle Bereiche unserer Forschungsarbeit abdecken. In den Jahren 1987/88 wurden z.B. 53 Neuerscheinungen herausgegeben, insbesondere Forschungsberichte, Zusammenfassungen und Informationsblätter. Die Information und Einbeziehung der Polizei und der anderen mit der Strafverfolgung befaßten Berufsgruppen erscheint uns ganz wesentlich für eine wirkungsvolle Forschungsarbeit.

Ein ernsthafter Fortschritt in dieser Forschung ist, wie in jedem anderen Bereich, aber nur möglich, wenn wir auch bereit sind, dafür Geld auszugeben. Ende der 80er Jahre wurden die Investitionen in die Forschung für den Bereich der Strafverfolgung eingeschränkt. Der Pro-Kopf-Aufwand für diese Forschung liegt in den USA nur bei acht Cents - im Vergleich zu 36 Cents, die für die Gesundheitsforschung ausgegeben werden. Diese niedrige Summe überrascht vielleicht deshalb nicht, weil die Polizeiforschung sich erst am Beginn ihrer

Entwicklung zu einem anerkannten Bereich wissenschaftlicher Arbeit befindet. Ich glaube aber, daß wir unsere Fähigkeit, die uns anvertrauten öffentlichen Gelder klug und effektiv einzusetzen unter Beweis gestellt haben. Wir haben Mittel aufgewandt für Untersuchungen im Alltagsbereich örtlicher Polizeidienststellen und in den höchsten Spitzen wissenschaftlicher und kriminalpolizeilicher Funktionen; so haben wir z.B. die "Executive Session of Policing" der Harvard Universität unterstützt, die Polizeichefs, Bürgermeister, Wissenschaftler und andere Kriminalpolitiker in Seminaren zusammenbringt, um zu erörtern, wie die Polizeien und die Gemeinwesen, denen sie dienen, verstärkt kooperieren können. Wir wissen jetzt, daß Forschung exakte Erkenntnisse darüber liefern kann, was funktioniert und was nicht funktioniert in der Polizeiarbeit - Erkenntnisse, die leitende Polizeibeamte in die Lage versetzen, ihre Arbeitsweisen zu ändern. Wir verfügen über eine Wissensbasis und engagierte Mitarbeit von Forschern und Praktikern bei der Entwicklung besserer Arbeitsmethoden für die Polizei. Mit einem nachhaltigen und erweiterten Einsatz von Ressourcen in dieser Forschung können wir hoffen, einen noch größeren Beitrag zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit zu leisten.

Literatur

Connors, E.F., J.T. McEwen, M.I. Cohen: Evaluation of the Differential Police Response Field Test, National Institute of Justice, Washington, D.C.: 1986.

Drug Use Forecasting System, data collected during April-June 1988, National Institute of Justice, Washington, D.C., 1988.

Kansas City Police Department: Response Time Analysis: Executive Summary, Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1978.

Kelling, G.L., T. Pate, D. Dieckman, C.E. Brown: The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report, Washington, D.C.: Police Foundation, 1974.

Kleiman, M.: Street Level Drug Enforcement: Examining the Issues, National Institute of Justice, Washington, D.C., 1989.

Pate, T., M.A. Wycoff, W.G. Skogan, L. Sherman: The Effects of Police Fear Reduction Strategies: A Summary of Findings from Houston and Newark, Washington, D.C.: Police Foundation, 1986.

Sherman, L.W.; R.A. Berk: "The Specific Deterrent Effects of Arrest for Domestic Assault." American Sociological Review 49, April 1984, S. 261-272.

Spelman, W., J.E. Eck: Problem-Oriented Policing, Research in Brief, National Institute of Justice, Washington, D.C., 1987.

Stewart, J.K., Ouid Pro Quo: Stay Drug-Free and Stay on Release, George Washington Law Review, Volume 57, Number 1, Washington, D.C., 1988.

Technology Assessment Program: Evaluating Criminal Justice Equipment, National Institute of Justice, Washington, D.C., 1987

Yezer, A., R. Trost, M. Toborg, J. Bellasai, C. Quintos, Periodic Urine Testing as a Signaling Device for Pretrial Release Risk, report submitted to the National Institute of Justice, Washington, D.C., 1988.

Richard B. Abell¹

Welche Hilfen kann die moderne Kriminalitätsanalyse für die praktische Polizeiarbeit geben?²

Will Henry, ein amerikanischer Journalist, beschrieb Forschung als ein "Rendezvous mit Wissenserfahrung". Besser als alles andere definiert diese Aussage die Forschung in der Kriminalitätsanalyse, eine polizeiliche Aufgabe, die so alt ist wie das moderne Polizeisystem selbst. Seit dem Tag, an dem der erste Polizist die Straßen Londons im Jahre 1829 abschnitt, betrachtete Sir Robert Peel es als besonders wichtig, genaue Polizeiprotokolle aufzunehmen, mit deren Hilfe festgestellt werden könnte, wie die Polizeikräfte in der ganzen Stadt verteilt werden sollten.

Achtzig Jahre danach hielt Polizeichef August Vollmer von Berkeley/Kalifornien es auch für äußerst wichtig, Informationen zu sammeln und zu analysieren, um sie in Polizeiaktionen umsetzen zu können. Er war der erste Polizeichef, der ein modernes Aktenverwaltungssystem gründete. Als erster empfahl er ebenso, schriftliche Berichte über Verbrechen für die kurz- und langfristige Planung zu benutzen. Ortskarten, Modus-Operandi-Sammlungen und Personenregister für bekannte Verbrecher, die man alle 1909 zum erstenmal in Berkeley benutzte, sind heute fast in der ganzen Welt gebräuchlich.

Aber mit der zunehmenden Verstädterung und dem anwachsenden Verbrechertum veralteten die ursprünglichen Methoden der Vollmer-Zeit. Im Jahre 1909 konnte ein Detektiv einen Schuhkasten benutzen, um seine Modus-Operandi (M-O)-Sammlung aufzubewahren. In Berkeley ist die M-O-Sammlung wie die übrigen kriminalpolizeilichen Daten heute auf Disketten eines Computers gespeichert.

Von dieser Perspektive gesehen möchte ich die heutige Forschung in der Kriminalitätsanalyse diskutieren und dabei auf die Wirkung der "Computerrevolution" auf diese Aufgabe der Polizei eingehen.

Der Hauptzweck der Kriminalitätsanalyse besteht natürlich darin, die einschlägigen Probleme einer Gebietskörperschaft oder einer Region, für die eine Polizei zuständig ist, zu identifizieren. Einfache Kriminalitätsanalyse kann die geographische Verbreitung der Verbrechen messen, ebenso Begehungsweisen, bevorzugte Tageszeit, Woche oder Monat, in denen Verbrechen begangen werden, und eine Reihe anderer Elemente, die sehr wichtig für eine wirksame Polizeiarbeit sind.

Kriminalitätsanalyse hat einen Effekt auf alle Bereiche und Aktionen der Polizei, indem sie nützliche Informationen aufbereitet und verbreitet. Die Polizei hat die Kriminalitätsanalyse dazu benutzt, ihre Aktionen und ihre Verwaltung zu verbessern, ihre Distrikte neu zu organisieren, ihr Personal besser einzusetzen und neue Ermittlungsmethoden zu entwickeln.

Kriminalitätsanalyse hat noch einen anderen praktischen Wert, der die Öffentlichkeit

¹ Richard B. Abell ist Assistant Attorney General im U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington (USA)

² Originalbeitrag

direkt betrifft, nämlich die Verhütung von Verbrechen. Polizei und Kriminologen glauben zunehmend, daß für die Bekämpfung der Verbrechen die Öffentlichkeit ebenso wichtig ist wie die Polizei. Wenn bessere Information der Polizei in der Beurteilung von Fällen helfen kann, so kann sie auch den Bürgern helfen, ihre eigenen Entscheidungen bei der Verbrechenverhütung zu treffen.

Die meisten Polizeibeamten denken wenig darüber nach, was die Bürger ihrer Meinung nach tun sollen, wenn sie einem Kriminalitätsproblem gegenüberstehen. Indem sie ihre Verbrechensdaten sorgsamer auswerten, können sie herausfinden, wo die Öffentlichkeit selbst dazu beitragen kann, die Kriminalität zu bekämpfen. Die Kriminalitätsanalyse per Computer vermag entsprechende Hilfen zu geben. In Dallas/Texas, zum Beispiel, besitzt die Polizei ein Computersystem, das Verbrechen erfaßt und schnell veröffentlicht in den Fällen, in denen die Unterstützung durch die Öffentlichkeit wünschenswert ist. Dieses System hat schon einige Erfolge gebracht.

Um Bürgern zu helfen, bessere Lösungen für langfristige Kriminalitätsprobleme zu finden, haben einige Polizeibehörden den "Neighborhood Groups" in den Stadtvierteln ausführliche lokale Kriminalstatistiken zukommen lassen. (In Großbritannien hat man die Bezeichnung "Neighborhood Watch" kombiniert mit dem Begriff des "Community Policing" - der "gemeinwesen-orientierten Polizeiarbeit". Was immer auch ihre Namen seien, diese Gruppen analysieren Unterlagen, um neueste Informationen über gegenwärtige Kriminalitätsprobleme in ihrem Stadtviertel zu erhalten. Der Kriminologe James Garofalo, Universität von New York in Albany, untersuchte ausführlich diese Neighborhood Watch Groups in den Vereinigten Staaten. Er fand heraus, daß die Kriminalitätsanalyse von diesen Einrichtungen als Basis ihrer Arbeit benutzt wird. Es liegt auf der Hand, daß auch die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden die Kriminalitätsanalyse als eine mögliche Methode betrachten sollten, um eine Reihe von Problemen zu lösen, die ihre kurz- oder langfristigen Maßnahmen betreffen.

Das bringt uns wieder zurück auf die Entwicklung in Berkeley: Vom Schuhkasten zum Computer.

Seit die großen Polizeiverwaltungen anfangen, IBM-Computer vor 20 Jahren zu benutzen, waren die Polizeicomputer meistens darauf beschränkt, dieselben alten Unterlagen auf dieselbe alte Weise zu behandeln, wenn auch billiger, schneller und leistungsfähiger als zuvor.

Während der letzten zwanzig Jahre jedoch haben einige Polizeibehörden mit Hilfe von Computer-Software-Gesellschaften angefangen, neue Verwendungsmöglichkeiten für die Informationen zu entwickeln, die von ihren Polizeibeamten fortdauernd gesammelt wurden.

In den letzten Jahren haben wir erfahren, daß nicht auf jeden Anruf eines Bürgers, der die Polizei zu Hilfe ruft, mit einem Streifenwagen reagiert werden muß. Unsere Polizeibeamten müssen lernen, welche Anrufe einen sofortigen Einsatz verlangen, welche durch einen Termin oder Anruf oder durch eine Verweisung an eine andere Behörde erledigt werden können.

Kriminalitätsanalyse spielt eine große Rolle in der Schulung unserer Beamten zu wirksamem und differenziertem polizeilichen Handeln.

Wir haben gelernt, die Ermittlungsarbeit zu verbessern, um zu entscheiden, welche Fälle die besten Chancen haben, durch traditionelle Ermittlungsmethoden gelöst zu werden, und welche Fälle wahrscheinlich keinen Erfolg versprechen. Kriminalitätsanalyse spielt auch hier eine große Rolle. Alle diese Formen der Analyse sind schneller und verlässlicher durch den Gebrauch leistungsfähiger und billiger Computer und Software.

So wertvoll Kriminalitätsanalyse auch sein kann, indem sie auf örtlicher Ebene bessere Hilfe leistet, Kriminalitätsprobleme zu lösen und insbesondere den Einsatz der Polizeibeamten wirksamer zu gestalten, spielt sie eine noch größere Rolle auf den regionalen Ebenen der einzelnen Bundesstaaten und des gesamten Staates. Sie ermöglicht uns zu beurteilen, wo Geld ausgegeben werden soll und wie viel. Wenn wir eine zunehmende Tendenz für eine besondere Deliktsart, wie zum Beispiel illegalen Drogenhandel, entdecken, so können wir andere staatliche Stellen auf diese Bedrohung aufmerksam machen und neue Wege zur Bekämpfung empfehlen.

Eines der wichtigsten Systeme für die Erfassung von Straftaten ist das "Uniform Crime Reporting Program" (UCR) in den Vereinigten Staaten. Ursprünglich von der International Association of Chiefs of Police 1927 gegründet und seit 1930 durch das Federal Bureau of Investigation (FBI) verwaltet, blieb das UCR-System seit einem halben Jahrhundert die Basis für die Erstellung der nationalen Kriminalstatistik. Kriminalbeamte der Verwaltungsbezirke des ganzen Landes berichten ihre eigenen Statistiken, und das FBI führt sie nach Bundesstaat, Region und für das ganze Land zusammen.

UCR war ein modernes System in den 30er Jahren, aber Fortschritte in Wissenschaft und Technik machten seinen Gebrauch jedes Jahr begrenzter. Denn UCR erfaßt nur die registrierte Kriminalität - sowie sie von der Polizei erkannt wird. Das US Bureau of Justice Statistics, ein Teil des Office of Justice hat einen anderen Index entwickelt, den "National Crime Survey", eine Übersicht über die aktuelle Verbrechenssituation, welche die gegenwärtige Zahl der begangenen Verbrechen einschätzt durch ein System von Interviews mit einer bestimmten Anzahl von Bürgern, die mögliche Opfer sein können. So erhalten wir Informationen nicht nur über die polizeilich erfaßten Verbrechen, sondern über diejenigen, von denen die Polizei normalerweise nichts erfährt.

Ein anderes Problem kam auf, das eng mit dem System unserer eigenen bundesstaatlichen Demokratie zusammenhängt. Die Polizeigewalt liegt grundsätzlich bei jedem unserer 50 Staaten, nicht bei der Bundesregierung, und das Strafrecht ist von Staat zu Staat sehr verschieden. Was in Texas "Mord ohne böse Absicht" (Murder without malice) genannt wird, kann in einem anderen Staat "Mord zweiten Grades" (second degree murder) sein und "vorsätzlicher Totschlag" (voluntary manslaughter) in einem dritten. Das UCR-Programm verlangt von den Städten und Staaten, daß sie die Verbrechen in allgemeinen Kategorien berichten, welche der Klassifizierung ihres eigenen Staates nicht immer entsprechen. Dann werden alle diese Berichte zusammengefaßt. Die sich ergebende Statistik, mit der die Tatverdächtigen erfaßt werden, hilft Gesetzgeber und Politikern, die Verbreitung der Kriminalität einzuschätzen, und den Kriminologen, Tendenzen festzustellen. Sie kann jedoch kein individuelles Kriminalitätsproblem lösen helfen, das ein Kriminalbeamter oder eine Polizeibehörde beschäftigt.

Die Statistiken für Raubdelikte sind z.B. in dem UCR-System wegen der starren Struktur der Klassifizierung nicht leicht zu finden. Ein "Mugger", der einen Raubüberfall begeht, bei dem das Opfer ihm Widerstand leistet, könnte des "Raubes mit Gewalt" angeklagt werden, während ein Beschuldiger, dessen Opfer keinen Widerstand geleistet hat, des "Raubes mit Drohung" angeklagt wird oder sogar nur wegen einfachen Diebstahls.

Ein Ermittler, der einen gefährlichen Vergewaltiger sucht, dessen Modus Operandi extreme körperliche Mißhandlung oder Erniedrigung des Opfers einschließt, möchte natürlich wissen, in welchen nahen Gebieten eine Reihe ähnlicher Verbrechen begangen worden sind. Das UCR-System würde in dem Fall wenig Hilfe bieten. Jede Vergewaltigung ist für das Opfer erniedrigend. Aber weil nach den UCR-Richtlinien die Straftaten nur nach dem jeweils schwersten verwirklichten Tatbestand zu erfassen sind, würde die

schlimmste Notzucht mit Erniedrigung nur mit einfacher Notzucht zusammenfallen - beide würden als bloße Notzucht klassifiziert. Wenn ein Opfer stirbt, würde dieses Verbrechen nicht als "Notzucht", sondern als das schwerste Verbrechen - als Mord - erfaßt werden.

Unter der Führung des "Attorney General" arbeiten das Federal Bureau of Investigation (FBI) und das Büro für Justizstatistiken derzeit an einer Verbesserung der Kriminalstatistik. Das neue Uniform Crime Report System des FBI wird in einigen Gebieten noch dieses Jahr in Kraft treten und im übrigen Land innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre eingeführt, um den Polizeiverwaltungen genug Anpassungszeit zu gewähren.

Der Direktor des Büros für Justizstatistiken schrieb, daß mit Computersystemen eher wie mit Polizeihunden als wie mit Handschellen umzugehen ist: Sie brauchen Pflege und Fütterung. Bei sorgfältiger Bedienung und Fütterung kann das neue UCR-System zweifellos viel leisten. Eines seiner wichtigsten neuen Eigenschaften ist das Aufbauen auf Einzelfalldaten anstatt auf aggregierten Daten.

Information betreffend jedes einzelne kriminelle Vergehen, wird im lokalen Computer festgehalten, dann an das nationale Computerprogramm weitergeleitet. Dies macht es dem kriminalpolizeilichen Sachbearbeiter, sei er Auswerter oder Ermittler, aber auch dem Streifenbeamten der Schutzpolizei möglich, über den Zugriff auf ein mehrere Ebene umfassendes EDV-System Straftaten zusammenzuführen. Schnelle und einfache Recherchiermethoden werden benutzt, um Verbrechen mit spezifischen Merkmalen zu suchen; die Verbrechen werden nach Lokalität, Tageszeit, Modus Operandi und ähnlichen Elementen sortiert, oder es werden Tabellen, graphische Darstellungen und - in einigen fortschrittlicheren Systemen - Landkarten erstellt.

Einige moderne Polizeiverwaltungen benutzen schon den nationalen Aktennachweis um zusätzliche und notwendige Informationen zu erhalten. Sie müssen mehr über die Opfer wissen, nicht nur, um ihnen besser helfen zu können, sondern auch um Programme zu entwickeln, die die Viktimisierung verringern ohne eine unverhältnismäßige Verbrechenstfurcht zu erzeugen.

Die Polizei muß wissen, was Kriminelle zum Verbrechen treibt, wo und warum Straftaten geschehen. Sie will wissen, warum an einigen kriminalitätsträchtigen Orten so viele Delikte registriert werden.

Die neuen Datenverarbeitungsmethoden des revidierten UCR-Systems werden praktische Anwendung auch an der polizeilichen Front finden, wo die Polizei Auskunft geben muß über scheinbar nur sehr schwer zu beantwortende Fragen zu Trends und Problemen, z.B. wie viele Raubtatverdächtige von Ladenbesitzern bei Überfällen getötet oder verletzt wurden.

Diese Änderungen des bundesweiten Erfassungssystems reflektieren die sich noch schneller perfektionierenden Methoden der besten lokalen Auswertungsstellen.

Eine ereignisorientierte Straftatenerfassung auf EDV-Basis wird offensichtlich Geld kosten und für große Polizeibehörden, die viele Verbrechen zu melden haben, viel Geld. Computersysteme müssen ausgebaut und Computerprogramme neu geschaffen werden. Form, Inhalt und Kodierschemata müssen eventuell besonders fortentwickelt werden, um die neuen Erfassungen vornehmen zu können.

Sind die Vorteile des revidierten UCR-Programms wirklich diese Kosten wert? Für viele Polizeibeamte, die für die Zusammenstellung der UCR-Statistiken ihres Organisationsbereiches verantwortlich sind, ist das beste Argument für das neue UCR-Programm das alte: Das alte System weicht so stark von den Gesetzen der einzelnen Bundesstaaten ab, daß viele Behörden es nicht für die Kriminalitätsanalyse benutzen konnten. Das neue UCR-

System ist örtlich orientiert, so daß jede Polizeibehörde es nutzen kann. Ein solches fallorientiertes System kann benutzt werden, um Örtlichkeiten genau zu erfassen, in denen eine ungewöhnlich hohe Anzahl von wiederholten Notrufen vorkommt. In Minneapolis/Minnesota fand die Polizei heraus, daß mehr als die Hälfte aller Anrufe von nur fünf Prozent der städtischen Adressen kamen. Eine Lösung fand Polizeichef Tony Bouza, indem er eine aus fünf Polizisten bestehende Einheit bildete und sie RECAP (Repeat Call Adress Policing) nannte. Um Verbrechen in den am meisten betroffenen Gebieten zu lösen, konzentrierte er sich auf die Zustände, die die Notanrufe verursachten.

Das ähnelt einer neuen Art von Polizeiarbeit, die auf Problemlösung abzielt und die auf der Kriminalitätsanalyse aufbaut. Ich möchte später noch aufzeigen, wie gut es sich in einigen Organisationsbereichen, die hierfür Pionierarbeit leisteten, ausgewirkt hat.

Zur Zeit liegt aber der Arbeitsschwerpunkt für die meisten Polizeien immer noch bei der alltäglichen Streifen- und Ermittlungstätigkeit. Die Beantwortung von Notrufen und die Untersuchung von Straftaten werden auch in absehbarer Zukunft noch den größten Teil der Ressourcen der Polizei in Anspruch nehmen. Aber mit engerem Budget wird es immer wichtiger, diese Ressourcen effizient einzusetzen. Und effizienter Einsatz setzt Information voraus.

In Texas betrachtet die Polizei in Dallas ihre ereignisorientierte Straftatenerfassung als ein wertvolles Hilfsmittel für die Verteilung von Ressourcen aus demselben Grund, aus dem Sir Robert Peel peinlich genaue Aufzeichnungen über Vorfälle von seinen in Uniform mit echten Kupferknöpfen gekleideten Polizisten vor 160 Jahren verlangte. Dallas fand heraus, daß die UCR-Kategorien eine Anzahl von Verbrechen einschlossen, die realistischerweise nicht durch Streifenpolizisten verhindert werden können. Aber die Polizei in Dallas kann jene Verbrechen auflisten, die präventabel sind. Zum Beispiel: Diebstähle, die in Geschäfts- oder öffentlichen Straßen begangen werden, Vergewaltigungen, die auf Straßen geschehen, Wohnort- oder Geschäftsdiebstähle, Diebstahl von Autos und Fahrrädern und Diebstahl aus Autos. Sie richten viel Augenmerk auf die Verhinderung dieser Verbrechen.

Die Opferanalyse ist eine wichtige Methode in der aufkommenden Strategie der problemorientierten Polizeiarbeit. Indem sie Opferprofile und -strukturen entwickelt, kann die Polizei potentielle besonders gefährdete Opfer warnen und beschützen. Wenn die Opfer einer besonderen Serie von Verbrechen scheinbar dieselben charakteristischen Merkmale zeigen, wie z.B. Alter, Geschlecht, Beschäftigung, ethnische Abstammung, Wohnort oder eine Kombination aller dieser Merkmale, so sagt das der Polizei nicht nur etwas über den Verbrecher, den sie sucht, sondern macht es auch möglich, andere potentielle Opfer aufzufordern, vorsichtig zu sein.

Dasselbe gilt für Analysen für bestimmte Stadtviertel. Die Kriminalitätsbelastung gewisser Gebiete bleibt in der Regel in etwa gleich: Wenn 10 Verbrechen in einem Viertel im vergangenen Monat begangen worden sind, dann besteht eine 50%ige Wahrscheinlichkeit, daß ein weiteres Verbrechen innerhalb der nächsten drei Tage passieren wird und eine 90%ige dafür, daß sich weiteres innerhalb von 10 Tagen ereignen wird.

Zudem besteht noch das Problem der Fallerledigung in der Statistik, z.B. durch Festnahme der Täter, von unserer Polizei "clearance" (Aufklärung) genannt. Theoretisch ist die Aufklärungsrate ein ideales Mittel, die Effektivität einer Polizei zu messen. Sie ist leicht zu verstehen und zu berechnen, und die Relation zwischen Leistung und Erfolg wird offenbar. Unglücklicherweise scheint jedoch jede Polizei ihre Aufklärungsrate verschieden zu berechnen. Aber das neue UCR-System liefert eine ganze Reihe Definitionen, die die Aufklärungsraten verlässlicher und vergleichbarer machen.

In Delaware zum Beispiel überwacht der Staat sorgfältig die Meldungen für sein ereignis-

orientiertes Straftatenerfassungssystem und sichert somit Gleichmäßigkeit in der Definition von "Aufklärung", "Festnahme" und ähnlichen Bezeichnungen.

Die umfassenden Veränderungen im polizeilichen Statistikwesen, sowohl auf dem nationalen als auch auf dem lokalen Niveau, hat zu dessen innovativem strategischen Gebrauch geführt, der Entwicklung einer "problemorientierten" Polizeiarbeit. Obwohl diese relativ neu ist, basiert sie auf 20 Jahren Forschung auf dem Gebiet der ereignisorientierten Polizeiarbeit.

Die theoretische Grundlage des problemorientierten Vorgehens der Polizei ist einfach, die zugrundeliegenden Verhältnisse schaffen Probleme. Verbrechensdaten können der Polizei helfen, die immer wieder auftauchenden Kriminalitäts- und sonstigen Sicherheitsprobleme zu identifizieren, Brennpunkte, die die Ressourcen der Polizei jahraus, jahrein stark belasten. Und wenn dann diese sich wiederholenden Probleme erfaßt sind, kann die Kriminalitätsanalyse der Polizei helfen zu erkennen, warum die Probleme andauern und was getan werden kann, sie zu lösen. Problemorientierte Polizeiarbeit auf der Basis lokaler ereignisorientierter Statistiken stellt sicher, daß die Polizei auf eine Vielzahl von Problemen adäquat reagiert, die auch die Lebensqualität betreffen und nicht nur das Verbrechen. Es ermöglicht den Beamten an der Front ihre Erfahrung und ihr Wissen zu gebrauchen, um Verhältnisse in den Gemeinden bzw. Stadtvierteln, in denen sie Dienst verrichten, zu verbessern. Es hilft ihnen, klüger und effektiver und nicht härter zu arbeiten.

Ich möchte mit einigen Beispielen des problemorientierten Vorgehens, wie es jetzt in den Vereinigten Staaten praktiziert wird, schließen. Drei davon stammen aus der Hafenstadt Newport News in Virginia, einem großen Schiffsbauzentrum in der Nähe von Norfolk. Die dortige Polizeiverwaltung bot sich freiwillig an, eine vom National Institute of Justice finanzierte Untersuchung zur problemorientierten Aufgabenbewältigung bei sich durchführen zu lassen. (Dieses Institut ist die Hauptforschungsstelle des amerikanischen Justizministeriums und, ähnlich dem "Bureau of Justice Statistics" ein Teil des "Office of Justice Programs"; vgl. *Stewart* in diesem Band).

Die Kriminalitätsanalyse in Newport News hatte gezeigt, daß die Hälfte aller Morde in der Stadt von Mitgliedern der Familie des Opfers begangen worden waren, und daß die Polizei schon früher zum Schauplatz gerufen worden war wegen weniger ernster Angriffe. Um solche Morde zu verhindern, arbeitete deshalb die Polizei mit anderen Verwaltungen der Stadt mit dem Ziel zusammen, familiäre Spannungen, die Verbrechen verursachten, abzubauen. Zusammen arbeiteten sie einen umfassenden Plan für den Umgang mit Gewalttätigkeiten innerhalb der Familie aus. Sie wollten die Familien zusammenlassen, aber auch dem Gewalttäter und dem Opfer beibringen, wie sie Streßsituationen ohne Gewalttätigkeit bewältigen könnten. Obwohl die Polizei bei bestimmten Voraussetzungen grundsätzlich zum Mittel der Festnahme greift, war sich die Arbeitsgruppe einig, daß Verhaftung nicht Selbstzweck ist, sondern eher ein Mittel, sicherzustellen, daß beide Parteien die notwendige Behandlung erhalten. Polizisten und andere städtische Bedienstete wurden in der neuen Vorgehensweise geschult. Die Polizei gab eine Broschüre heraus, die den Bürgern erklärte, welche Hilfen ihnen zur Verfügung standen. Sie entwickelten auch ein Verfahren für das Erkennen von Straftaten im familiären Bereich.

Die Zeit wird zeigen, wie erfolgreich dieses Programm ist, aber - die Zahl der Morde ist schon gesunken. Es zeigt auch an, daß die Polizisten an der Front komplexe Probleme analysieren und umfassende, angemessene Gegenmaßnahmen treffen können.

Ebenso in Newport News waren Mitternachtsstreifenpolizisten es leid, ständig Notrufe über Diebstähle im Zusammenhang mit Prostitution anzunehmen. Sie entschieden sich, etwas

dagegen zu tun. Zuerst interviewten sie 28 Prostituierte, die im Innenstadtgebiet arbeiteten; sie wollten feststellen, auf welche Weise sie um ihre Kunden warben, was geschah, wenn man sie ertappte, und warum sie dadurch nicht abgeschreckt wurden. Die Polizei fand heraus, daß die Frauen in Bars der Innenstadt arbeiteten, weil dort Kunden leicht zu finden waren und die Streifenpolizei sie nicht beim Anwerben von Freiern entdeckte. Und als man sie verhaftete, wurden sie gewöhnlich von Richtern auf Bewährung freigelassen, wobei die Einhaltung der Bewährungsauflagen nicht überwacht wurde. Auf Grund der Erkenntnisse aus den Interviews, hat die Polizei Gegenmaßnahmen getroffen. Sie arbeitete zusammen mit dem "Alcoholic Beverage Control Board" und lokalen Barbesitzern zusammen, um die Prostituierten zurück auf die Straße zu bringen. Auf das Verlangen der Polizei ersuchte die Staatsanwaltschaft die Richter, strengere Auflagen bei Bewährung zu erteilen. Die Polizei ging sogar einen Schritt weiter. Sie wußte, daß einige der Diebstähle von Männern begangen wurden, die sich als weibliche Prostituierte ausgaben, um Diebstahlsopfer anzulocken. Die Polizei wandte sich an Mitglieder der Marineeinheiten in der nahen Flottenbasis und erklärte den ganz überraschten Matrosen, daß einige ihrer "Mädchen", die sie in der Stadt anhielten, in Wirklichkeit Transvestiten wären. Die Polizei wies auf die Gefahren durch Diebstahl, Schlägereien und Krankheiten hin. Das Resultat war, daß die Geschäfte der Straßenprostituierten schlechter wurden. Als das noch nicht entmutigend genug war, wurden viele festgenommen und verurteilt. Diejenigen, die die Bewährungsauflagen nicht einhielten, wurden in Haft genommen. In drei Monaten fiel die Zahl der Stadtprostituierten von 28 auf 6, vermutlich nur noch Frauen, und die Diebstahlsrate sank auf die Hälfte. Achtzehn Monate später zeigten weder Diebstahl noch Prostitution Anzeichen, zu ihrem früheren Umfang zurückzukehren.

Noch ein anderes Beispiel von Newport News, wo die Polizei allmählich mehr und mehr Klagen von Bewohnern in einem bestimmten Stadtteil erhielt, daß große Gruppen von jungen Rowdies jede Freitag- und Samstagnacht zwischen zwei und drei Uhr durch ihr gewöhnlich ruhiges Viertel zogen. Die Polizei fand heraus, daß die jungen Leute von einer Rollschuhbahn kamen, die um ein Uhr nachts schloß. Vermutlich waren sie auf dem Heimweg. Viele von ihnen verließen sich auf die freie Heimfahrt mit dem Bus, den die Rollschuhbahn zur Verfügung stellte; aber es gab nur einen Bus für einige hundert Jugendliche. So mußte der Bus mehrere Rundfahrten machen. Viele der Jugendlichen wurden ungeduldig, wenn sie auf den Bus warten mußten, und begannen, durch die Straßen dieses Viertels zu ziehen, wodurch sie die Anrufe der Bewohner bei der Polizei auslösten. Die Polizei besprach das Problem mit dem Besitzer der Rollschuhbahn und er stimmte zu, weitere Busse zu mieten, um die Jugendlichen nach Hause zu befördern. Am nächsten Wochenende gab es keine Probleme mehr.

Schließlich ein Fall von Baltimore County, Maryland, wo die Polizei 1982 anfang, drei Teams von insgesamt 15 Polizisten zu bilden, um Lösungen für immer wiederkehrende ereignisbezogene Probleme zu finden. Das Programm wurde COPE genannt, für Citizen-Oriented Police Enforcement (bürgerorientierter Polizeieinsatz). Eine COPE-Mannschaft 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. Vielleicht findet das bis jetzt entscheidendste Experiment in computerisierter Kriminalitätsanalyse in Chicago/Illinois statt. Zur Zeit läuft dort ein Programm, die Möglichkeiten der Kriminalitätsanalysen der Polizei und der Gemeindeorganisationen zu verbessern, indem man ein computerunterstütztes Kriminalitätskartensystem entwickelt. Das Projekt wird zeigen, welche Art von geographischen Karten und ähnlichen gra-

phischen Hilfsmitteln die Polizei und Gemeinden brauchen, um zu wissen, wo die Verbrechen stattfinden - sogar bis in solche Details wie "an welchem Ende des Häuserblocks" oder "auf welcher Seite der Straße". Dann werden die Resultate in Anforderungen an Computersoftware für Kartographie und DV-Betriebssysteme umgesetzt; schließlich werden Softwaresysteme entwickelt und getestet. Diese ganzheitliche Methode ist interdisziplinär anwendbar und geeignet, u.a. Polizei und Justiz, städtische Behörden, soziale Dienste, Schulverwaltungen, Freizeiteinrichtungen, Verkehrsbehörden und allen anderen Stellen, die an der Verbrechensverhütung interessiert sind, zu dienen. Die Ziele des Projekts stehen, wie geplant, nahe vor der Realisierung. Es wurden dabei auch einige unvorhergesehene Ergebnisse erzielt. Der Bezirkschef der Polizei wurde in die Lage versetzt, die Möglichkeiten seiner Datenverarbeitung u.a. für eine proaktive Methode der Kriminalitätserfassung zu praktizieren: Der Bezirkschef hatte entdeckt, daß einer seiner Polizeibeamten (ein "evidence officer") ein Homecomputer-Fan und so in der Lage war, mit EDV-Geräten umzugehen, ohne seine reguläre Arbeit zu vernachlässigen. Es mußte daher kein Spezialist für die Computerarbeit angestellt werden. Dies ermöglichte es dem Bezirkschef, in hohem Maße neuen Gebrauch von Daten zu machen, die ihm vorher nicht zugänglich waren. Neue Methoden erstreckten sich von der Effektivitätskontrolle der einzelnen Schichten bis zur Herausgabe von "Crime Awareness Bulletins" mit kartographischen Darstellungen.

Automatisierung und eine gemeinwesenorientierte Ausrichtung der Verbrechensverhütung haben große Erfolge durch polizeiliche Präventionsmaßnahmen im ganzen Stadtgebiet von Knoxville/Tennessee gebracht. Dies zeigt wieder einmal die Stärke eines Gemeinwesens, in dem alle an einem Strang ziehen. Unter Führung der Polizeiverwaltung haben 36 verschiedene Stellen (Stadt, Kreis, Staat und private Einrichtungen) sich in einer vereinten Kampagne zur Erfassung und Bekämpfung der Kriminalität zusammengetan. Viele kleinere Einrichtungen schlossen sich begeistert an.

Heute ist die Verbrechensverhütungseinheit der Knoxvilleer Polizei nicht mehr eine kleine allgemeine Grundsatzereinheit, in einer Ecke versteckt, getrennt von den Spezialeinheiten, aus denen die Polizeiverwaltung im übrigen besteht. Verbrechensverhütung wurde die Aufgabe aller Bürger der Stadt. Die Stadt von 590 000 Einwohnern wurde für Planungs- und Erfassungszwecke in 33 Stadtviertel eingeteilt. Jedes von ihnen wurde kartographisch erfaßt, Straße für Straße, um Polizeibelastung, Umgebungsfaktoren wie Straßenbeleuchtung und Bäume, Kriminalitätsarten und die Wohnungen eines jeden bekannten Gewohnheitsverbrechers, ob jugendlich oder erwachsen, zu zeigen. Diese Übersichtskarten werden täglich aktualisiert und dazu benutzt, Aktionspläne für jedes Gebiet zu entwickeln - Karten für den strategischen Einsatz. Wenn das Programm von Knoxville seine operative Phase erreicht hat, wird es ein Vorbild für einheitliches stadtweites Vorgehen für viele Städte unseres Landes sein - ein ganzheitliches Vorgehen gegen das Verbrechen.

Ein letztes Beispiel betrifft Jacksonville/Florida, wo ein Notzuchtverbrecher in einem Teil der Gemeinde sein Unwesen trieb und viele Einwohner, die dort jahrzehntelang gewohnt hatten, terrorisiert wurden und nun erwogen, wegzuziehen. Die Polizeieinheit für Verbrechensverhütung analysierte die Vergewaltigungen und fand, daß alle mit Einbruchsdiebstählen in Zusammenhang standen. Dann prüften sie die Diebstahlfälle und bemerkten eine gleiche Begehungsweise: In drei Viertel der Vorfälle war der Dieb durch eine nicht abgeschlossene Tür eingedrungen. Die Polizei verbreitete die Nachricht, daß die Einwohner das Risiko durch ein sehr einfaches Mittel verkleinern könnten - indem sie ihre Türen abschlossen. Schließlich wurde der Täter gefaßt. In der Zwischenzeit waren die

Leute vorsichtiger, weniger ängstlich und sicherer.

Schlußbemerkung

Die logischste und preiswerteste Methode, ein besseres Kriminalitätslagebild in ihrem Bezirk zu gewinnen und bessere Bekämpfungsmethoden zu entwickeln, besteht für die Polizei im Sammeln und Auswerten von Kriminalitätsdaten. Systeme wie das neue UCR spielen eine entscheidende Rolle für die Effektivität der Verbrechensbekämpfung.

Die Bundesregierung zielt bei diesen Verbesserungen und der damit verbundenen Forschung nicht auf die Schaffung einer mächtigen Bundespolizei ab. Ihr geht es darum, die Forschung und ihre Resultate zu fördern und bekanntzumachen, damit die einzelnen Staaten und ihre Gemeinden ihre eigenen Polizeikräfte besser einsetzen können, so daß durch verfeinerte Kriminalitätsanalyse und andere Forschungsergebnisse sie selbst in die Lage versetzt werden, auf demokratische Weise zu handeln und ein glückliches und friedliches Zusammenleben in den Häusern und Stadtvierteln zu fördern. Das Grundprinzip ist öffentliche Sicherheit. Das ist unser politischer Grundsatz - das ist unser Ziel.

Polizeiliches Alltagshandeln: Konfliktverarbeitung statt Verbrechensbekämpfung?

1. Einleitung

Folgt man den Ergebnissen internationaler und deutscher Polizeiforschung, dann wird deutlich, daß die alltägliche Tätigkeit der Polizei, das "polizeiliche Alltagshandeln", bei weitem nicht so spektakulär ist, wie man aufgrund der polizeilichen Selbstdarstellung und der Berichterstattung in den Medien meinen könnte (für den Bereich der Gewaltkriminalität vgl. *Baurmann, Plate, Störzer 1988*). Im Gegenteil: Sowohl im Bereich der Strafverfolgung als auch im Bereich der Gefahrenabwehr hat es die Polizei ganz überwiegend mit der Regelung eher banaler, alltäglicher Ereignisse und Konflikte zu tun.

Angezeigt (zu 90% durch die Geschädigten, vgl. *Steffen 1982*) werden bei der Polizei vor allem Delikte der kleinen und mittleren "Bagatell"-Kriminalität - und diese Straftaten sind auch in erster Linie für die Zunahme der insgesamt registrierten Kriminalität verantwortlich. Eine Tatsache, die geeignet ist, die Verdopplung der Zahl der polizeilich registrierten Straftaten von 1968 bis 1988 (+ 102%) zu entdramatisieren. Wenn als "schwerere Kriminalität" der Bereich der Straftaten definiert wird, der von der Kriminalpolizei (abschließend) bearbeitet wird, dann macht die "kleine und mittlere Kriminalität" mindestens 90% aller insgesamt registrierten Straftaten aus (nach der für Bayern geltenden Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Schutz- und Kriminalpolizei, die jedoch mit Ausnahme der Stadtstaaten auf die anderen Bundesländer in etwa übertragbar ist): Nur etwa 360.000 der 4,4 Mio. Straftaten, die 1988 in der Bundesrepublik Deutschland von der Polizei statistisch erfaßt worden sind, wären demnach von der Rechtsgutverletzung, den Tätermerkmalen oder der Tatbegehung her als "schwerere" Kriminalität einzustufen. Noch geringer wäre der Anteil der "schwereren" Kriminalität, wenn nicht der größte Teil der "Bagatell"-Kriminalität ohnehin im Dunkelfeld verbleiben, bei der Polizei also nicht angezeigt würde.

Auch die Einsätze der Polizei gelten zumeist eher wenig spektakulären Ereignissen. Mehr als die Hälfte erfolgt in Zusammenhang mit dem Straßenverkehr: Verkehrsunfälle, Verkehrsregelung, Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten u.ä.; jeweils etwa ein Viertel steht in Zusammenhang mit verschiedenen Hilfs- und Dienstleistungen oder mit der Reaktion auf Nachbarschafts- und Familienstreitigkeiten, Ruhestörungen und ähnliche Anlässe; eher selten sind Einsätze in Zusammenhang mit Straftaten (*Feltes 1988a; Feltes 1988b; Steffen 1988*).

Selbst die geschlossenen Einsätze der Polizei bei Veranstaltungen verlaufen zumeist ohne spektakuläre oder gar unfriedliche Ereignisse: Nach der Statistik des Bundesministeriums des Innern über die Demonstrationstätigkeit im Jahr 1988 verliefen von 7.103 Demonstrationen nur 133 (oder 2%) unfriedlich; der "Sicherheitsreport" eines bayerischen Großstadtpräsidiums für 1988 stuft von 505 "Aufzügen und Veranstaltungen unter freiem Himmel" fünf (oder 1%) als unfriedlich ein.

Schon nach dem, was von ihr selbst statistisch erfaßt und ausgewiesen wird (und vermutlich noch mehr nach dem, was "außerhalb der Statistiken" bearbeitet und erledigt wird),

¹ Wiebke Steffen ist Leiterin der Kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei beim Landeskriminalamt in München

stellt sich die Polizei damit nicht als eine Instanz dar, die ausschließlich oder auch nur in erster Linie mit - möglichst "hochkarätiger" - Verbrechensbekämpfung oder Gefahrenabwehr beschäftigt ist. Im Gegenteil: Die Polizei ist ganz offensichtlich die staatliche Einrichtung, die wie keine andere breiten Bevölkerungsschichten (und hier insbesondere den unteren Sozialschichten) "rund um die Uhr" für Hilfeleistungen jeder Art zur Verfügung steht, die für ein breites Spektrum von Konfliktsituationen und Problemlagen zuständig ist und an die sehr unterschiedliche Erwartungen herangetragen werden. Nämlich keineswegs nur die Erwartung nach Sanktionierung und Kriminalisierung, sondern insbesondere auch die Erwartung nach Hilfe, Streitschlichtung, Wiedergutmachung und Disziplinierung. Obwohl die rechtlichen Voraussetzungen es der deutschen Polizei eher erschweren, die nicht an einer Strafverfolgung interessierten Erwartungen der Bürger zu erfüllen, erbringt auch sie diese Hilfe-Leistungen bei der Konfliktverarbeitung. Anders als z.B. die englische oder die amerikanische Polizei hat sie durch die strikte Bindung an das Legalitätsprinzip beim Verdacht auf das Vorliegen einer strafbaren Handlung keinen Ermessensspielraum, sind ihr also die Opportunitätsentscheidungen eigentlich nicht erlaubt, die für die Handhabung und Lösung sozialer Konflikte erforderlich sind.

Wenn Anzeige erstattet bzw. die Polizei in bestimmten Situationen mobilisiert wird, dann "ist das oft genug nicht Ausdruck eines Interesses an strafrechtlicher Konfliktverarbeitung, sondern ein mehr oder weniger erfolversprechender Versuch, polizeiliche Ressourcen im Kontext direkter Konfliktverarbeitung nutzbar zu machen" - wobei von der Polizei Dienstleistungen erwartet werden, "die mit dem 'kriminalistischen' bzw. strafrechtsorientierten Handlungsprogramm in gar keiner oder allenfalls sehr loser Beziehung stehen".

Dafür zwei Beispiele: Die polizeiliche Behandlung von Beleidigungsanzeigen und das polizeiliche Einschreiten bei Familienstreitigkeiten.

2. Beispiel I: Die polizeiliche Behandlung von Beleidigungsanzeigen (vgl. *Steffen* 1986)

Beleidigungen gehören zu den strafbaren Handlungen, die in der Bundesrepublik Deutschland mit am häufigsten bei der Polizei angezeigt werden: 1988 insgesamt 78.227 Fälle (zum Vergleich: Ebenfalls 1988 wurden z.B. 84.998 Rauschgiftdelikte und 99.872 Delikte der "Gewaltkriminalität" von der Polizei registriert).

Diese Anzeigebereitschaft läßt darauf schließen, daß bei den von Beleidigungen Betroffenen ein nicht unerheblicher Regelungsbedarf besteht, dem sich die Polizei sehr viel schlechter entziehen kann als es die Justiz vermag - selbst wenn sie dies in vielen Fällen möchte. Aufgrund ihrer Aufgabenzuweisung und ihrer Bindung an das Legalitätsprinzip muß die Polizei die Anzeige entgegennehmen und sie muß auch zumindest ein Mindestmaß an Ermittlungen durchführen, bevor sie den Fall an die Staatsanwaltschaft abgeben kann - die ihn dann in der Regel einstellt.

Denn Beleidigungen gelten als Klein- und Bagatellkriminalität, an deren strafrechtlicher Verfolgung allenfalls geringes (öffentliches) Interesse besteht: Die Verurteilungswahrscheinlichkeit ist bei diesen Alltagskonflikten so extrem niedrig, daß sie schon fast unwahrscheinlich ist. Allerdings steht den Verletzten hier der Privatklageweg offen.

Die Tatsache, daß nur ein Bruchteil der Anzeigersteller diesen Weg einschlägt und Privatklage erhebt, darf jedoch nicht als Beleg dafür genommen werden, daß die Beleidigungskonflikte für die Verletzten trotz ihrer Anzeigerstattung letztlich doch von nur geringer Bedeutung sind und "diese Mühe nicht lohnen".

Die Ursachen für die seltenen Privatklagen dürften vielmehr zum einen in der "eher dilatorischen und unwilligen Behandlung der Privatklagen durch die Gerichte (liegen) ... die den

Weg durch die Instanzen für den Privatkläger zu einem Leidensweg machen kann" (*Rieß* 1984, Rdn.23).

Zum andern dürften die Ursachen darin zu suchen sein, daß die Anzeigeerstattung bei der Polizei bereits eine Strategie der Konfliktlösung der Verletzten ist: Gerade bei den sozialen (Alltags-)Konflikten, mit denen die Beleidigungen verbunden sind, werden von der Polizei vielfach nur Streitschlichtung, Wiedergutmachung und vielleicht noch eine gewisse Disziplinierung der "Täter" (etwa durch die Unannehmlichkeiten der polizeilichen Ermittlungen) erwartet - aber nicht unbedingt deren Strafverfolgung und Kriminalisierung.

Selbst wenn die Polizei nur die Anzeige entgegennimmt, dem Verletzten zuhört und ihm so die Möglichkeit gibt, das ihm widerfahrene Unrecht zu dokumentieren, hilft das dem Anzeigeersteller in vielen Fällen dabei, die Konfliktsituation "Beleidigung" zu bewältigen - und entspricht durchaus den Erwartungen, die er an ein "angemessenes" polizeiliches Verhalten gehabt hat.

3. Beispiel II: Polizeiliches Einschreiten bei Familienstreitigkeiten - erste Ergebnisse eines Projektes zum Thema "Polizeiliches Einschreiten bei Familienstreitigkeiten" der Kriminologischen Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei

Auch die Mobilisierung der Polizei bei Familienstreitigkeiten steht eher für das Bedürfnis nach polizeilicher Hilfe bei der Bewältigung alltäglicher Konflikte als für den Wunsch nach Strafverfolgung. Dabei wird hier die "Zurückhaltung" der Polizei, solchen Bedürfnissen nachzukommen, noch deutlicher als bei ihrer Behandlung von Beleidigungsanzeigen: Einsätze bei Familienstreitigkeiten gelten bei der Polizei als äußerst unbeliebt (*Chelms* 1985, S.61; *Clausen* 1981, S.70; *Bergdoll, Namgalies-Treichler* 1987, S.173ff.).

Während Beleidigungen immerhin grundsätzlich strafbare Handlungen sind, denen deshalb auch ebenso grundsätzlich mit dem strafrechtlich-kriminalistischen Handlungsprogramm begegnet werden kann, sind die (Beziehungs-)Konflikte "Familienstreitigkeiten" aus der Sicht der Beamten Privatangelegenheiten, bei deren Regelung "der Staat" nichts zu suchen hat - und für deren Regelung "der Staat" seine Instanz Polizei auch nicht ausgestattet hat.

Die Polizeibeamten halten sich für die Bewältigung solcher sozialen Konflikte für nicht zuständig, auf jeden Fall für nicht ausgebildet - und eigentlich für überfordert. Denn für den Einsatz "ihres" Handlungsprogrammes, des polizeilichen Instrumentariums der strafrechtlichen bzw. polizeirechtlichen Maßnahmen, sehen sie häufig entweder keinen Anlaß, oder aber sie halten ihn für nicht geboten, weil solche Maßnahmen den Konflikt ihrer Meinung nach nicht nur nicht lösen, sondern ihn möglicherweise sogar noch verschärfen können. Andere Möglichkeiten und Maßnahmen der Konfliktbewältigung - etwa solche der pädagogisch-therapeutischen Krisenintervention - haben sie aber weder gelernt, noch halten sie das für eine Aufgabe der Polizei.

Diese Einstellung der Polizei ändert jedoch nichts daran, daß sie einer Mobilisierung zum Einsatz bei Familienstreitigkeiten Folge leisten und diesen Konflikt bewältigen muß, denn andere Instanzen oder Institutionen fühlen sich erst recht nicht dafür zuständig (und werden von den Konfliktbeteiligten auch nur selten geholt).

Nach unseren Untersuchungsergebnissen sieht der "Regelfall" des polizeilichen Einschreitens bei Familienstreitigkeiten so aus: Der Streit, zu dem die Polizei überdurchschnittlich häufig in den Abend- und Nachtstunden geholt wird, ist in zwei Drittel aller Fälle schon beendet, wenn die Beamten eintreffen (obwohl sie in der Regel "unverzüglich" am Einsatzort sind); die (überwiegend männlichen) Täter stehen zwar häufig und auch die

(überwiegend weiblichen) Opfer nicht gerade selten unter Alkohol, doch verhalten sich beide nicht unbedingt so auffällig, daß die Polizei eingreifen müßte; in der Mehrzahl der Fälle ist das Opfer beim Streit auch nicht verletzt worden oder sichtlich verstört.

Folglich beschränken sich die Beamten zumeist darauf, den Streit zu schlichten, den Rechtsweg aufzuzeigen und das Opfer zu beraten. Nur in etwa einem Viertel der Einsätze werden auch Maßnahmen gemäß Polizeiaufgabengesetz oder Strafprozeßordnung durchgeführt und Strafanzeigen erstattet (die dann regelmäßig von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden).

Dieser Anteil entspricht in etwa dem Ausmaß, in dem die Opfer selbst eine Strafanzeige erstatten - die sie übrigens entgegen einem verbreiteten Vorurteil nur sehr selten wieder zurücknehmen. Auch bei "Familienstreitigkeiten" ist also nicht zu verkennen, daß die Einschaltung der Polizei für das Opfer in vielen Fällen eine Strategie der nicht-straftrechtlichen Konfliktlösung ist: Die Mobilisierung der Polizei soll eine "Entgleisung" des Konfliktes verhindern, dem "Täter" soll ein Denkkzettel erteilt werden, das "Gleichgewicht der Kräfte" soll wiederhergestellt werden usw.

Bereits diese beiden Beispiele machen deutlich, in welchem Ausmaß das polizeiliche Alltagshandeln durch Anlässe und Probleme geprägt wird, die mit der Verfolgung und Verhinderung "richtiger" Kriminalität wenig zu tun haben, viel dagegen mit alltäglicher, nicht-straftrechtlicher Konfliktregelung - Aufgaben, die von der Polizei häufig nur ungern wahrgenommen werden, weil sie dem kriminalistisch-straftrechtlich orientierten Handlungsprogramm und Rollenverständnis der Polizei als einer Instanz der Verbrechensbekämpfung widersprechen. Dieses Rollenverständnis kommt auch darin zum Ausdruck, daß die Polizei in fast allen Bundesländern darum bemüht ist, die "kleine Kriminalität" - also die Masse der bei ihr angezeigten Straftaten - nur mehr im Rahmen von sog. "Vereinfachten Verfahren" zu bearbeiten (*Kollischon 1986*). Es fällt der Polizei schwer, sich (auch) als das Dienstleistungsunternehmen zu verstehen, als das sie von den Bürgern nicht gerade selten in Anspruch genommen wird.

Dabei ist es keine Abwertung der Aufgaben und Fähigkeiten der Polizei, sondern eine Aufwertung, wenn die Bürger ihre Polizei in alltäglichen kritischen Situationen und nicht nur für die Aufgabe der Verfolgung "schwerer" Straftaten einschalten möchten: Denn gerade in der Bereitschaft, auch persönliche Konflikte und Probleme vor der staatlichen Instanz "Polizei" nicht zu verbergen, kommt das Vertrauen der Bürger in die Leistungen und Vorgehensweisen der Polizei zum Ausdruck.

Die Wahrnehmung solcher Dienstleistungsfunktionen auch und gerade in Zusammenhang mit der Bewältigung von Alltagskonflikten gehört deshalb nicht nur zum originären Aufgabenbereich der Polizei ("die Polizei, Dein Freund und Helfer"), sondern gibt ihr auch die Chance, Vertrauen und Ansehen bei der Bevölkerung herzustellen bzw. zu verbessern: Da die Polizei bei der Wahrnehmung aller ihrer Aufgaben in den Bereichen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung auf die Unterstützung und Mitarbeit (und hier vor allem die Mitteilsamkeit!) der Bürger angewiesen ist, wäre sie gut beraten, bei ihrer Aufgabewahrnehmung diese "alltäglichen" Erwartungen und Wünsche der Bürger mehr als bisher zu berücksichtigen.

Literatur

Baurmann, M., M. Plate, H.-U. Störzer: Polizeirelevante Aspekte bei der Auseinandersetzung mit dem Gewaltbegriff. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Was ist Gewalt? Auseinandersetzungen mit einem Begriff. Bd. 2. Wiesbaden 1988.

Bergdoll, K., C. Namgalies-Treichler: Frauenhaus im ländlichen Raum. Schriftenreihe des BMJFFG Bd. 198, Stuttgart u.a. 1987

Chelms, S.: Gewalt gegen Frauen - Hilfen statt Behinderung. Bremen 1985

Clausen, G.: Mißhandelte Frauen im Netz sozialer Hilfen in Hamburg. Hamburg 1981

Feltes, Th.: Alltagskriminalität und alltägliche Konflikte. In: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.): Viktimologie. Arbeitsergebnisse einer kriminologischen Lehrveranstaltung. Münster 1988(a)

Feltes, Th.: Polizeiliches Alltagshandeln. In: G. Kaiser, H. Kury, H.-J. Albrecht (Hrsg.): Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg 1988(b), S.125-156

Hanak, G.: Die Polizei und Konfliktverarbeitung im Alltag. Die Bundespolizei. Juli/August 1987 - März/April 1988.

Hanak, G.: Polizei und Konfliktverarbeitung im Alltag. Bürgerrechte und Polizei 3/1986, S.26

Kollischon, H.: Rationalisierung des Ermittlungsverfahrens. Kriminalistik 2/1986, S.72-75

Rieß, P.: Die Rechtsstellung des Verletzten im Strafverfahren. In: Verhandlungen des 55. Deutschen Juristentages. Bd. I, Gutachten. München 1984

Steffen, W.: Inhalte und Ergebnisse polizeilicher Ermittlungen. München 1982.

Steffen, W.: Beleidigungen: Konfliktregelung durch Anzeigeerstattung? München 1986

Steffen, W.: Zielsetzung und Erfolgsmessung in der Kriminalitätskontrolle: Überlegungen zur Abhängigkeit der polizeilichen Erfolge von der Kooperationsbereitschaft des Gemeinwesens. In: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.): Planung der Verbrechensbekämpfung. 2. Organisation der Verbrechensbekämpfung. Münster 1988, S.195.

**Gewaltmeldungen aus Berlin-Neukölln -
Erfordernisse und Schwierigkeiten gewaltgeographischer Untersuchungen**

1. Zu einer sozialen Ökologie städtischer Gewalt

Die sozialen Konstitutionsbedingungen von Gewalt verändern sich dauernd. Schon das, was als Gewalt bezeichnet und als Gewalt erfahren wird, läßt sich - nicht einmal subjektiv - ein für allemal festhalten. In unterschiedlichen sozialen Umgebungen und zu verschiedenen Zeiten wechseln die jeweils interessenbedingten Gewaltbezeichnungen, ja sogar das, was als Gewalt erfahren wird, variiert.

Allerdings lassen sich drei durchgehende wichtige Einsichten markieren:

Zum ersten ist Gewalt immer, ob nun "privat" oder "öffentlich", "intim" oder "politisch", "reaktiv" oder "aktiv" anzusiedeln im Kontext der jeweiligen Herrschaftsbeziehungen. Diese Herrschaftsbeziehungen gehen auch in der Moderne nicht im "Staat" auf. Wohl aber läßt sich feststellen, daß jede Gewaltanalyse, die die staatliche Definitionsmacht über legale und illegale Gewalt außer Acht läßt, und welche die staatlichen Produktionsverhältnisse von Gewalt nicht in den Blick nimmt, ihren Gegenstand verfehlt oder nur als Teil der "gewaltigen" Ideologiebildung von Interesse ist.

Zum zweiten bedeutet diese Verhältnisbestimmung von Gewalt, daß methodisch jeweils die Rekonstruktion des gesellschaftlichen Zusammenhangs erforderlich ist, in dem Gewalt auftaucht, entsteht, vergeht, umdefiniert wird. Das heißt aber: In aller Regel greift ein bloß handlungstheoretischer Ansatz ebenso zu kurz, wie es nicht ausreicht, sich auf ein schmales Segment der Untersuchung zu beschränken und mehr oder minder direkt auf die sozialen Gewaltorte zu starren.

Zum dritten aber ist es angezeigt, der physischen Gewalt und ihrem Umhof ein besonderes Augenmerk zu widmen, auch wenn man den positiv gewandten Gegenbegriff der Integrität der Person nicht zu eng körperlich räumlich fassen darf.

Gewalt ereignet sich nicht irgendwo. Beobachtungen weisen darauf hin, daß sie sich in bestimmten Räumen häuft, in anderen wieder selten auftritt. Solche Räume aber besitzen dann, jedenfalls auf den zweiten oder dritten Blick sich erschließende Besonderheiten.

Was läge also näher, als einer Soziogenese der Gewalt in ihren Räumen nachzugehen, um die im Raum faßlichen besonderen sozialen Umstände ausfindig zu machen, die die Chance von Gewaltereignissen dortselbst erhöhen. "Jeder typische Raum", so formulierte es Siegfried Kracauer, "wird durch typische gesellschaftliche Verhältnisse zustande gebracht, die sich ohne die störende Dazwischenkunft des Bewußtseins in ihm ausdrücken. Alles vom Bewußtsein Verleugnete, alles, was sonst geflissentlich übersehen wird, ist an seinem Aufbau beteiligt" (Kracauer 1930). Vermöchten wir also im Raum zu lesen, den Raum als spezifisches soziales Arrangement zu entziffern und seine soziale Grammatik ("Struktur")

¹ Die Autoren sind Mitarbeiter der Arbeitsgruppe Bürgerrechte an der FU Berlin; W.D. Narr ist Professor für politische Wissenschaft an der FU Berlin; sie sind Mitherausgeber des Informationsdienstes "Bürgerrechte und Polizei" und Verfasser des Standardwerkes "Die Polizei in der Bundesrepublik", Frankfurt/New York 1985 (Campus)

zu erkennen, wären wir in der Lage, um Georg Simmels Formulierung umzukehren, die sozialen Ordnungen im Raum zu diagnostizieren (*Simmel* 1958, S.60).

Wenn aber Gewalt nicht zufällig auftritt, auch nicht irgendwie "naturalisierte" Merkmale besitzt, "kommt man", so Fritz Sack, "zu dem Ergebnis, daß sich Gewalt als ein soziales Phänomen nicht auf bestimmte Gruppen und Situationen lokalisieren und begrenzen läßt und daß verschiedene Gruppen sich nicht danach unterscheiden, welche Bereitschaft zur Gewaltanwendung und zu gewalttätigen Verhaltensweisen bei ihnen vorhanden ist, sondern dann drängt sich als Problem die Frage auf, welche Gruppen welche typischen Formen der Gewaltanwendung zeigen. Und dies ist dann nicht so sehr eine Frage nach individuellen Eigenschaften, psychischen Neigungen, Sozialisationsdefiziten und was dergleichen mehr ist ... sondern vielmehr eine solche nach den spezifischen Sozialbeziehungen und den Verhältnissen, in denen Menschen miteinander interagieren und in soziale Beziehung und Kommunikation zueinander treten" (*Sack* 1973, S.54). Raum wird in dieser Sicht als Ort sozialer Handlungen bedeutsam; er stellt so etwas dar wie ein Soziotop. Im Raum ereignet sich herrschaftliche Indienstnahme, sie wird räumlich manifest; zugleich aber bieten diese sozialen Räume Chancen der Orientierung, der Gesellung, der Aneignung, so verstellt diese im Einzelfall auch sein mögen. Gerade auf diese Aspekte hat Marie-José Chombart de Lauwe in bezug auf Sozialisationswelten von Kindern in verschiedenen Quartierstypen aufmerksam gemacht.

Solche Beobachtungen und Einsichten haben Ansätze gerade nicht zu nutzen versucht, die in den empirischen Gewaltuntersuchungen einen prominenten Platz einnehmen - die Kriminalgeographie zum einen und die Kultur-Subkultur-Analysen zum anderen. Beide Annäherungen an Gewaltphänomene enttäuschen.

Die Kriminalgeographie betreibt letztlich nichts anderes, als Taten und Täter zu lokalisieren, um sie damit besser fassen zu können. Solcherart werden bestimmte Räume zu "kriminogenen" Zonen, die gut bestätigt eine bessere Ökonomie der Kriminalpolitik erlauben. Der kriminogene Verdichtungsraum wird nicht darauf hin untersucht, wie er solcherart sozial "gewachsen" ist. Deswegen scheiden genetische Aspekte gerade aus (vgl. *Schwind* und *Ahlborn* 1978). Wegen dieser signifikanten Versäumnisse, die weniger politisch als wissenschaftlich i.S. der Erkenntnis "der Wirklichkeit" begründet sind, ist der Erkenntniswert der Kriminalgeographie, ja selbst der Handlungsnutzen für die Polizei bis heute eher gering geblieben.

Eines ähnlichen Versäumnisses, herrschaftliche Verhältnisse zu berücksichtigen, macht sich der "subculture of violence"-Ansatz schuldig, jedenfalls insoweit, wie mit Hilfe des Subkultur-Jargons Gewaltphänomene ausfindig und auf einen dann eher a-gesellschaftlichen Nenner gebracht werden sollen (vgl. *Wolfgang* und *Ferracutti* 1967). Wenig bis nichts wird über die herrschende "Stammkultur" und ihre Herrschaftsmittel wie Gewaltpraxis ausgesagt, signifikant unterschiedliche materielle Lebensbedingungen und -chancen verschwinden hinter der Feststellung "abweichender" normativer Orientierungen, als hätten diese keine nicht-normativen Grundlagen.

Zudem werden Daten, vor allem polizeiliche herausgegriffen, um sie dann durch Korrelationsmatrizes u.ä. sekundär zu "vergesellschaften". Subkulturforschung dieser Art ist eher Ausdruck einer ideologieliefernden wissenschaftlichen Kultur, denn ein Erkenntnismittel, das helfen könnte, der in der sozio-herrschaftlichen Verstellung von Räumen sich ereignenden Gewalt genauer auf die Spur zu kommen.

Aus Mängeln lernen - dieser Devise wollten wir folgen, als wir uns eine sozialökologische Studie des Berliner Stadtteils Neukölln vorgenommen haben. Die Mängel, die wir gesehen haben, bezogen sich nicht allein auf die oben kurz gestreiften, meist eher pseudo-empiri-

schen, wenn auch tabellenreichen kriminalgeographischen Forschungen. Diese Mängelfeststellung galt vielmehr auch eigenen Vorarbeiten, die das Gewaltmonopol des Staates im Innern jedenfalls in deutsch-bundesdeutscher Geschichte und Gegenwart insbesondere auszuleuchten versucht hatten (Busch u.a. 1985). Diejenigen, die da von polizeilichen Maßnahmen überzogen wurden, diejenigen, die da selbst "privat" Gewalt ausübten, kamen angesichts dieses Schwerpunkts viel zu wenig in unseren Blick.

2. Zur ursprünglichen Konzeption des Projekts

Das Neukölln-Projekt sollte den "subjektiven Faktor" nicht abgelöst vom Set der ihn prozessual bestimmenden Bedingungen und von der subjektiven Auseinandersetzung mit diesen Bedingungen zu fassen suchen, sondern gerade in seinen Vermittlungen im "Soziotop" Berlin-Neukölln (vgl den Endbericht des Projekts: *Busch, Funk, Narr, Werkentin* 1987).

Dieser Verwaltungsbezirk wurde als Untersuchungsgebiet ausgewählt, weil er statistisch als Gesamtbezirk in den meisten Merkmalen dem gesamtberliner Durchschnitt entspricht, in sich jedoch zwei sehr heterogene Teilgebiete vereinigt (Altstadt Neukölln und Neubeusiedlung Gropiusstadt), die zueinander sozial und räumlich hinreichend differieren und gleichzeitig sich konturenstark von angrenzenden Gebieten abheben.

Sowohl die Altstadt Neukölln wie das Neubaugebiet Gropiusstadt entstanden als Siedlungen, um den Wohnbedarf lohnabhängiger Mieter zu decken. Die heutige Altstadt wuchs zwischen 1885 (23.000 Einwohner) bis 1914 auf ca. 270.000 Bewohner (heute 140.000); Gropiusstadt, ein Produkt langjähriger bürokratischer Planungen seit den mittelfünfziger Jahren, wurde als große Stadtrandsiedlung ab 1968 bezogen und hatte zur Zeit der Untersuchung 1981/82 ca. 48.000 Bewohner (*Becker und Keim* 1977).

Lag der Konzeption von Gropiusstadt die Vorstellung der nivellierten Mittelstandsgesellschaft zugrunde, so zogen doch überwiegend Bewohner aus den alten und sanierungsbedürftigen Arbeiterquartieren Wedding, Neukölln Altstadt und Kreuzberg zu. Es waren vor allem Arbeiter, Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und des Dienstleistungs-, Handels- und Verkehrsbereichs mit dem begrenzten Einkommen von Sozialmieter. Der Ausländeranteil ist bis in die Gegenwart mit ca. 4,5% recht gering.

Parallel zum Bezug der Gropiusstadt - jedoch nicht nur als Konsequenz dieses "Ausweichquartiers" - veränderte sich die über 80 Jahre gewachsene bauliche und soziale Struktur der Altstadt Neukölln mit ca. 140.000 Bewohnern zur Zeit der Untersuchung.

Aufwärtsmobile junge Facharbeiter und Angestelltenfamilien zogen weg, zurück blieben "mobilitätsbehinderte" Gruppen, ältere Bürger und sozial Schwache, darunter ein sehr hoher Anteil von Empfängern laufender Sozialhilfe. Der deutliche Rückgang der deutschen Bevölkerung wurde teilweise kompensiert durch den Zuzug ausländischer - vor allem türkischer - Familien. Zur Zeit der Untersuchung lag ihr Anteil bei knapp 21%, konzentriert in Gebieten und Wohnblöcken mit den schlechtesten Wohnungsstandards. Die größere soziale Heterogenität, ein höheres Maß an Arbeitslosigkeit, eine größere Zahl an einkommensschwachen und auf Sozialhilfe angewiesenen Bewohnern gegenüber der Gropiusstadt ist eindeutig.

Seit Beginn der 80er Jahre ist die Altstadt nicht mehr durch eine rasche und massive Abwanderung gekennzeichnet, sondern durch die Probleme und Chancen des Zusammenlebens sozial und ethnisch differierender Bewohnergruppen, während in der Gropiusstadt eine Überalterung der Wohnbevölkerung festzustellen ist.

Aus dem Vergleich der unterschiedlichen sozialen und räumlichen Komposition beider Wohngebiete, über die das gemeinsame bürokratische Netz der bezirklichen Verwaltung und der Polizeidirektion 5 gelegt ist, wollten wir der Genese alltäglicher Gewalt auf die

Spur kommen.

Dies heißt mehr als die kleinräumige Verteilung von Phänomenen und Indizien physischer Angriffe auf die Integrität von Menschen aufzuspüren. Sie ist nur der Einstiegstatbestand, um den strukturellen, den institutionellen und verfahrensförmigen Kontext herauszuarbeiten, der solche "Früchte" zeitigt. Aus früheren Forschungsprojekten schöpfend, wollten wir besonderes Gewicht auch auf Art und Einsatzformen staatlicher Bürokratien legen, die, indem sie durch ihre individualisierende und segmentierende Problembearbeitung soziale Fähigkeiten der Bürger enteignen und soziale Kontexte zerstören, mitbewirken, was hinterher erneut staatlich bearbeitet wird (*Funk, Haupt, Narr, Werkentin* 1984).

So wurde im ersten forschenden Zugriff auf beide Wohngebiete nicht nur ein kleinräumiger "Gewaltatlas" erstellt und die sozialwissenschaftlich üblichen Daten zur sozialen Struktur der Bevölkerung und ihrer Veränderungsdynamik in den Gebieten zu erheben versucht - Veränderungen in der sozialen Komposition der Bevölkerung, die zu ständigen Versuchen der Neuaneignung des Wohngebietes führen (*Chombart de Lauwe* 1977) -, sondern gleichzeitig auch ein "Bürokratie-Atlas", der das dichte Geflecht an staatlichen Institutionen, ihre Problemwahrnehmung und ihren Zugriff auf die Bevölkerung miterfassen sollte.

Ergänzt durch eine Vielzahl von Experteninterviews, durch teilnehmende Beobachtung bei politischen Versammlungen, Feiern und Festen, durch Interviews mit Bewohnern in der Altstadt und Gropiusstadt sollten kleinräumige Gebiete innerhalb der Altstadt und der Neubausiedlung identifiziert werden, in denen wir im zweiten Forschungsschritt mit Methoden der "street ethnology" vorgehen wollten, um den subjektiven Gewaltwahrnehmungen, dem Leiden an Gewalt, aber auch dem gewaltförmigen Agieren im bürgerlichen Alltag in seinen biographischen und sozial-räumlichen Bezügen auf die Spur zu kommen.

Dieser zentrale Schritt unseres Forschungsprojektes ist uns aber nicht gelungen, und zwar aus zwei Gründen:

- Der erste Grund lag in dem Mißverhältnis der großen Ansprüche unseres Projektdesigns einerseits und des dann von der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG) bewilligten Rahmens. Das Projekt war beantragt für vier Jahre, bewilligt wurden uns zwei mit einer reichlich knappen Ausstattung mit Sachmitteln. Damit war die Möglichkeit einer eingehenden "teilnehmenden Beobachtung", einer nicht nur flüchtigen Kontaktaufnahme mit den Bezirken und den darin lebenden Menschen von vornherein begrenzt.

- Daß wir, zweitens, die bleibenden Möglichkeiten nicht voll ausgeschöpft haben, lag ferner an den eigenen Schwierigkeiten, die gewohnten und uns vertrauten Formen der Datensammlung und Datenanalyse zu verlassen und uns auf die von uns selbst befürworteten neuen Methoden der "street ethnology" einzulassen. Sich dem Überraschenden auszusetzen, zuweilen dem Unangenehmen, ohne das universitäre Methodengepäck und die selbst zurichtbaren Materialien zu "marschieren" - all das und anderes mehr hat uns zu lange und zu große Schwierigkeiten bereitet.

Dieser Forschungsschritt wäre aber notwendig gewesen, um tatsächlich den Gründen für Gewaltentstehung näher zu kommen.

Was deshalb im folgenden Materialteil präsentiert werden kann, ist nur ein Segment aus dem ersten Forschungsschritt - genauer, Teile des "Gewaltatlases" der Altstadt und der Neubausiedlung Gropiusstadt.

Das Entgegenkommen des Berliner Polizeipräsidenten gab uns die Möglichkeit, alle bei der Polizei im sog. Vordruck 95 aufgenommenen Anzeigen sowie Meldungen von Todesfällen (Selbsttötung und Versuche) für den Zeitraum vom 1.10.81 bis 31.9.82 auszuwerten und

zwar sehr kleinräumig bis auf die Ebene der Kontaktbereiche der Polizei, die Gebiete mit Bevölkerungszahlen zwischen 1 500 bis 4 000 Bewohner umfassen.

Grundlage unserer Untersuchung waren die "Vordrucke 95 - Anzeige/Bericht" der Polizei. In diesen Vordrucken werden alle möglicherweise straftatrelevanten Ereignisse, die der Polizei zugetragen werden bzw. von ihr selbst aufgegriffen werden, zum ersten Mal erfaßt. In ihnen spiegeln sich also alle u.U. strafrechtlich relevanten Notrufe und alle Anzeigen einschließlich der "von Amts wegen", die nur einen Bruchteil dieser Meldungen ausmachen. Von dieser auf die strafverfolgerische Seite der polizeilichen Tätigkeit zielenden Aufnahme sind andere Berichte der Polizei zu unterscheiden, in denen z.B. Hilfeleistungen und vergleichbares verzeichnet werden.

Gewiß gibt es der Gewaltindizien in den untersuchten Gebieten mehr. Auch ist die Polizei nicht die einzige bürokratische Instanz, die solche Indizien registriert.

Die Polizei nimmt jedoch in diesem Bürokratiegeflecht eine Sonderstellung ein. Wie keine andere gesellschaftliche Instanz lebt sie von der Gewalt und registriert sie. Kaum eine andere Instanz hat so ein engmaschiges Netz, das kleinräumig und rund um die Uhr auf die Registratur und Befriedigung von Gewaltkonflikten spezialisiert ist und sie so differenziert nach Intensität, Motiven, unterschiedlichen Erscheinungsformen etc. sammelt. Gleichzeitig hat keine andere gesellschaftliche Instanz das Maß an Autorität wie die Polizei, wenn es um Darstellung und Interpretation des gesellschaftlichen Gewaltpegels geht. Keine Instanz hat soviel Zuträger. Insoweit liegt es "in der Natur der Sache", wenn sich kriminologische, stadtsoziologische und sozialökologische Studien über Gewalt ihr Datenmaterial vorrangig von der Polizei holen. Was die Zahlenempirie der folgenden Seiten von gängigen Studien zur "Gewalt in der Stadt" unterscheiden soll, die gleichfalls mit polizeilichem Datenmaterial arbeiten, sind Datenaufbereitung, Datenkritik und Interpretation.

Sehr geholfen hat uns bei der Dateninterpretation gerade auch dort, wo wir von den Zuordnungskriterien der Polizei abgewichen sind, daß wir die Erhebung in den Räumen der zuständigen Kriminalpolizei machen konnten, so daß es am Rande der Erhebung täglich zu vielfältigen Gesprächen mit den Beamten kam.

Auf das in diesen Studien übliche Korrelieren von bei der Polizei eingehenden Gewaltmeldungen mit anderen sozialen Variablen - von der Aufteilung in soziale Schichten über Arbeitslosenzahlen und Zahlen der Sozialhilfeempfänger bis hin zu Scheidungszahlen u.ä. -, gar mit der Hoffnung darüber Aufschlüsse über die Ursachen von Gewalt zu erhalten, wurde hier nicht nur verzichtet, weil diese Daten teilweise für kleinere Räume gar nicht zur Verfügung standen oder aber auf ungenauen Fortschreibungen alter Volkszählungsdaten beruhten. Vielmehr halten wir den Wert von Erklärungsmodellen insgesamt für gering, die sich auf statistische Variablen stützen, die fast durchgängig durch die Organisation der Bürokratie und deren Interessen definiert sind.

Der Anspruch, mit diesen Anzeigenanalysen Aussagen über die Ursachen von Gewalt machen zu können, wurde daher von uns fallengelassen. Korrelationen können mitnichten ein Ersatz sein für qualitative Methoden, schon gar nicht für solche der teilnehmenden Beobachtung oder der "street ethnology". Wir setzen mit unserer Analyse weiter unten an, nämlich bei der Frage nach der Bedeutung und dem Zustandekommen der von der Polizei registrierten Anzeigen.

3. Zusammenfassung des empirischen Teils: Die Auswertung der Anzeigen

3.1 Einleitung

Ausgangsmaterial unserer Erhebung sind keine statistisch bereits aufgearbeiteten, re-

gionalisierten Kriminalitätsdaten der Berliner Polizei, wie in gängigen kriminalgeographischen oder sozialökologischen Studien. Obwohl heute die Protokollierung von Strafanzeigen in Berlin direkt in Form einer computerunterstützten Dokumentation erfolgt, gibt es aufbereitete regionalisierte Daten allein auf einer Aggregationsebene, auf der sie nur noch Indikator der Anzeigenfreude der Bevölkerung und der Arbeitsbelastung einzelner Polizeidirektionen sind. Unter dem Aspekt von Forschungsökonomie ein Ärgernis, erwies sich diese Situation im Nachhinein als großer Gewinn, da wir die Ebenen der Aggregation wie die Merkmalskombinationen weitgehend selbst bestimmen und uns zu Teilen von den Definitionskriterien der Polizei lösen konnten. Für die Erfassung wurden die strafrechtlichen und kriminalistischen Deliktkategorien der Polizei als Ausgangspunkt genommen, die Fälle der Anwendung (oder Drohung mit) physischer Gewalt gegen Personen und Sachen definieren. Hinzugenommen wurden (die nicht strafbewehrte) Selbsttötung sowie Verstöße gegen das BTM-Gesetz als Indikatoren für gegen sich selbst gerichtete Gewalt. Zusätzlich wurden als sozial relevante Vorstufen physischer Gewalt der Hausfriedensbruch und Beleidigungsanzeigen erfaßt.

Die von der Polizei vorgenommene strafrechtliche Einordnung des Geschehens haben wir insbesondere dort korrigiert, wo Vandalismus "rund um KFZs" aus versicherungsrechtlich durchsichtigen Gründen als Diebstahl an und aus KFZs angezeigt und so von der Polizei aufgenommen wurde. Ferner bildeten wir in der weiteren Auswertung eigenständige Deliktklassen, die mit den in der polizeilichen Kriminalstatistik verwandten nur zum Teil übereinstimmen. (Deliktklassen: Selbsttötung (einschl. Versuche), Kfz-Schäden, sonstige Sachbeschädigung, Gewaltdelikte (alle Fälle körperlichen Angriffs ohne Bereicherungsabsicht), Sexualdelikte, Raub, Delikte gegen die persönliche Freiheit (Bedrohung, Nötigung, Erpressung etc.), Hausfriedensbruch, BTM-Delikte).

Die Auswertung der Vordrucke bot vor allem die Möglichkeit, nicht ausschließlich der strafrechtlichen Klassifizierung durch die Polizei folgen zu müssen, sondern aus der Schilderung des Vorfalls und weiteren in der Meldung enthaltenen Informationen eine eigene Klassifizierung nach sozialen Kategorien vorzunehmen. Mit dem Versuch, die Ereignisse nach der sozialen Form der Auseinandersetzung zu erfassen, verließen wir vollständig die strafrechtliche Sichtweise und faßten nach sozialen Konflikt- bzw. Gewalttypen zusammen. Art der Auseinandersetzung: Unmittelbarer Streit (13,4% aller Fälle), Längerer Konflikt (12,7%), sächlicher Konflikt (9,3%), Aggressionen gegen Beamte (3,2%), Amtdelikte (0,5%), Aggressionen anonymer Personen (4,5%), Vandalismus (32,4%), Gewalt zur Bereicherung (5,9%), sexuelle Aggression und Gewalt (5,9%), Demonstrative Aktionen (von links und von rechts) (1,6%), Selbsttötung (5,2%), Drogen (3,4%).

Sofern die Hergangsschilderung dies zuließ, versuchten wir auch, die Täter-Opfer-Beziehung zu klassifizieren. Die Erfassung nach strafrechtlichen Kriterien spielte bei unserer Untersuchung also nur eine begrenzte Rolle.

Täter-Opfer-Verhältnisse: Eheleute/eheähnliche Verhältnisse, Eltern/ Kinder, Verwandtschaft, Intimpartner/ Verlobte (die "Verlobungen stellten sich oft als reichlich flüchtige Beziehungen heraus), Wohngenossen/ Untermieter, Nachbarn, Freunde/ Bekannte, Nutzer-Dienstleistungsverhältnisse, Klientenverhältnis, Zufallsbekanntschaften, Anonym, Streitigkeiten zwischen Verkehrsteilnehmern.

Für die kleinräumige Analyse von Anzeigen war ferner wichtig, daß auf dem Vordruck 95 auch der Kontaktbereich als kleinste räumliche Einheit vermerkt ist.

Die Berliner Polizei ist seit 1972 in Direktionen als oberster Einheit, in Abschnitte und Kontaktbereiche als unterster regionaler Einheit gegliedert. Letztere umfassen eine Wohnbevölkerung zwischen 1.500 bis ca. 4.000 Bewohner. Dies ersparte uns die aufwendige Arbeit, die jeweils mit Straße und Hausnummer angegebenen Tatorte zu von uns selbst zu bildenden untersten Gebietseinheiten zuzuordnen - allerdings um den heiklen und bei der Dateninterpretation immer wieder störenden Preis, daß die untersten Gebietseinheiten der innerbürokratischen Logik der Polizei und mitnichten forschungslogischen Gesichtspunkten folgten.

Wie die untersten Gebietseinheiten war auch der Untersuchungszeitraum 1. Oktober 1981 bis 31. September 1982 neben forschungsökonomischen Gesichtspunkten aus innerbetrieblichen Veränderungen der Polizei vorgegeben. Die Datenerhebung bei der Polizei fand im Frühjahr 1984 statt - ein Jahresquerschnitt konnte also nur für das Jahr 1983 und früher erhoben werden. Auf die Zeit vor dem 1. Oktober 1982 mußte aus einem doppelten Grund zurückgegriffen werden. Zum einen wurden im Jahre 1982 zum 1. Oktober die Kontaktbereichsgrenzen verändert, so daß für das volle Jahr 1982 nicht auf identische räumliche Untergliederungen zurückgegriffen werden konnte. Gleichzeitig verbot sich eine Auswertung der Anzeigen des Jahres 1983 in den nun geltenden neuen Kontaktbereichsgrenzen, da die Umstellung der Anzeigenaufnahme und -dokumentation auf EDV zu einem erheblichen Informationsverlust führte.

Insgesamt fielen im Untersuchungsgebiet während des Untersuchungszeitraums (1.10.81 bis 30.9.82) ca. 30.000 Anzeigen an, von denen ca. 7.500 (25%) als Gewaltereignisse in die Untersuchung aufgenommen wurden. Im wesentlichen sind alle Eigentums- und Bereicherungsdelikte herausgefallen, soweit sie nicht mit Gewaltdrohung oder Gewaltanwendung verbunden waren.

Jede Auswertung von Gewaltanzeigen ist von vornherein mit dem Problem konfrontiert, daß sowohl die Ereignisse und Handlungen selbst, als auch das Zustandekommen von Anzeigen das Produkt eines vielfältig vermittelten sozialen Konstruktionsprozesses ist.

Würde diese Feststellung nur für die Ereignisse selbst gelten, dann wäre das Problem noch relativ einfach gelagert. Die innere Struktur, die quantitative und räumliche Verteilung der Anzeigen ließen sich immerhin noch als Anhaltspunkte für die qualitative und räumliche Struktur von Gewaltereignissen gebrauchen. Die herkömmlichen sozialökologischen und kriminalgeographischen Studien seit den Arbeiten der Chicagoer Schule aus den 20er Jahren haben in dieser Weise die bei der Polizei eingegangenen Gewaltmeldungen als gültig angenommen, als soziale Tatsachen, die die unterschiedliche Belastung sozialer Räume mit Gewaltereignissen anzeigten. Ein Problem sahen diese Autoren erst, als sie daran gingen zu erklären, wie es dazu kommt, daß soziale Räume in unterschiedlichem Maße Gewalt produzieren oder, vorsichtiger gesagt, daß sich in ihnen Gewalt in unterschiedlichen Ausmaßen ereignet.

Doch die Anzeigen sind gerade nicht ein wie auch immer gefiltertes Abbild der Gewalt. Was jeweils angezeigt wird, unterliegt vielmehr einem von Delikt zu Delikt, von Quartier zu Quartier unterschiedlichen sozialen Vermittlungsprozeß.

Wenngleich wir das Problem der Verlässlichkeit polizeilicher Kriminalitätsdaten für gravierend halten, haben auch wir die bei der Polizei eingegangenen Gewaltmeldungen ausgewertet. Diese Anzeigen können zwar nicht als reales Abbild der Gewalt in den Untersuchungsgebieten, als "soziale Tatsache" im Sinne Durkheims verstanden werden. Sie sind jedoch Indikatoren für den Umgang der Bürger wie der Bürokratie mit Gewalt und sozialen Konflikten. Als solche sind sie aber nur interpretierbar vor dem Hintergrund der büro-

kratischen Form ihres Zustandekommens und der bürokratischen Struktur des Bezirks.

3.2 Zentrale Ergebnisse der Anzeigenauswertung

3.2.1 Aufgliederung der Gewaltanzeigen nach Deliktkategorien

Das Bild wird gleichermaßen bestimmt durch Gewalt gegen fremde Sachen (Vandalismus/-Sachbeschädigung mit 38%) und physische Gewalt gegen andere (von Körperverletzung und gewalttätigen Bereicherungsdelikten bis zum Mord-Versuch, knapp 38%), gefolgt von Beleidigungs- und Hausfriedensbruchanzeigen mit 8,7% und selbstgerichteter Gewalt in Form von Selbsttötungsversuchen und wenigen vollendeten Selbsttötungen (vgl.Tab.1). Differenziert man die physische Gewalt gegen Personen nach ihrer Schwere, dann fällt auf, wie selten sich schwere körperliche Verletzungen ereignen (Mord, Mordversuch, Totschlag, Körperverletzung mit Todesfolge und schwere Körperverletzung umfassen insgesamt 17 Fälle, d.h. 0,2%). Im Unterschied dazu legen in 394 Fällen Menschen gegen sich selbst Hand an. Die Gefahr, durch andere zu Tode zu kommen, ist also, so sehr sie auch im alltäglichen Bewußtsein verankert ist, sehr gering. In persönlichen Konflikten dominieren Ohrfeige und Faustschlag. Dieser Sachverhalt wird auch im geringen Einsatz von Waffen im technischen Sinne kenntlich (knapp 5% Messer und Schußwaffen). Regenschirm und Nudelholz, Bierglas und Blumenstrauß sind die hauptsächlichen Tatwaffen, wenn Körperverletzung als "gefährliche Körperverletzung" (709 Fälle, 9,4%) aufgenommen wurde. Gleichfalls gering ist mit 440 Fällen (5,8% aller Anzeigen) der Einsatz physischer Gewalt mit Bereicherungsabsicht gegen Personen (Raub, räuberische Erpressung), bedenkt man, daß die Eigentumsdelikte vom Diebstahl bis zum Betrug den Kern der Massenkriminalität mit ca. 70 - 75% ausmachen.

Bei der Gewalt gegen Sachen sind mit 1.050 Fällen die Kfz-Delikte die umfangreichste und homogenste Gruppe. Zwischen Täter und Geschädigtem besteht keinerlei vorherige soziale Beziehung. Auch bei den nicht Kfz-bezogenen Sachbeschädigungen fehlen zumeist Beziehungen zwischen Tätern und Opfern (so z.B. beim Telefonzellen-Vandalismus und beim Zerschneiden von Fensterscheiben u.ä.). In rund 9% der erfaßten Fälle waren die Sachbeschädigungen Begleiterscheinung oder Ausdruck persönlicher Konflikte.

Beleidigungs- und Hausfriedensbruchdelikte, von uns als Vorfeldereignisse direkter physischer Gewaltsamkeit miterhoben, belegen mit knapp 9% aller angezeigten Gewaltereignisse bereits den 3.Rang. Bedeutsamer denn als Indizien für die Gewaltbelastung im Untersuchungsgebiet scheinen uns diese Anzeigen als Merkmale für eine abnehmende Fähigkeit, Konflikte im jeweiligen sozialen und persönlichen Kontext zu regulieren.

Bezogen auf die Einwohnerzahl des Untersuchungsgebietes von insgesamt knapp 190.000 Menschen wirkt das in den Anzeigen sich ausdrückende Gewaltniveau Neuköllns undramatisch und moderat.

Auch in unserer Untersuchung wiederholt sich das bekannte Bild: Gewalt von Täterseite ist vorrangig Sache von Männern im Alter zwischen 18 bis 35 (soweit Täter bekannt sind: knapp 88% Männer, 12% Frauen). Der Ausländeranteil unter den Tätern liegt mit 19,5% zwar über dem Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung. Dieser Unterschied nivelliert sich aber, bezieht man die Zahlen auf die Altersgruppen in der Bevölkerung.

Ereignet sich unmittelbare Gewalt, kennen sich die meisten Personen. Nur in 22% der knapp 4.000 Fälle existieren keine angebbaren Täter-Opfer-Beziehungen, sind die Täter also anonym. Bei 19% handelt es sich um Personen, die miteinander verwandt sind, oder zwischen denen ein enger Kontakt besteht. In 15,5% der Fälle entwickelt sich Gewalt aus einer sachlichen Nutzer/Dienstleistungskonstellation heraus. Auseinandersetzungen zwi-

schen Freunden und Bekannten umfassen knapp 12% der Fälle, Nachbarschaftskonflikte folgen mit 10%. Jene Tätergruppe also, die im Alltag die größte Angst erregt, anonyme Täter, treten real in den Hintergrund (vgl.Tab.5).

Betrachtet man die Opferseite insbesondere bei den direkten Gewalttaten gegen Personen, bei denen sich Opfer und Täter unmittelbar gegenüberstanden, so zeigt sich zwar, daß auch auf der Opferseite Männer (mit 63%) dominieren. Physische Gewalt zwischen Menschen spielt sich vorrangig als Gewalt zwischen Männern ab. Gleichwohl ist der Frauenanteil auf Seiten der Opfer aber mit knapp 37% erheblich höher als auf Seiten der Täter.

Betrachtet man die persönliche Gefährdung (ohne Sachbeschädigung mithin, ohne BTM--Delikte und Selbsttötung), so zeigt sich ein Übergewicht im privaten Raum (54%, vgl.Tab.2). Diese Zahl korrespondiert mit der Dominanz von Straftaten zwischen Personen, die sich kennen. Gleichwohl spielen sich auch im öffentlichen Raum eine Vielzahl von Konflikten zwischen einander bekannten Personen ab. So wird fast die Hälfte aller Nachbarschaftskonflikte außerhalb des Hauses ausgetragen. Selbst Ehekonflikte ereignen sich noch zu knapp 20% im öffentlichen Raum. Daß Gefährdungen durch anonyme Täter sich vorrangig im öffentlichen Raum zutragen, liegt nahe. Gleichwohl liegt ihr Anteil an der persönlichen Gefährdung auch dort nur bei 45%.

3.2.2 Stadtstruktur und Gewalt: die räumliche Verteilung von Anzeigen

Vorrangiges Ziel war es, die kleinräumige Verteilung von Gewaltereignissen auszumachen und zu fragen, ob und welche sozialräumlichen Merkmale die spezifische Belastung und den spezifischen Zuschnitt von Gewaltereignissen erklären können.

Zwar erwarteten wir erhebliche Unterschiede zwischen beiden Regionen. Wir rechneten u.a. wegen der homogeneren Bevölkerungsstruktur (z.B. dem geringeren Ausländeranteil) und der stärkeren Mittelschichtorientierung der Bewohner der Gropiusstadt mit einer insgesamt geringeren Gewaltbelastung des Neubaubezirks. Dennoch überraschte uns das Ausmaß der Differenz. Gropiusstadt erwies sich im Vergleich von Häufigkeitszahlen durchgehend als ein "friedlicherer" Ort. Daß gleichwohl die BewohnerInnen der Gropiusstadt und jene, die dort täglich zur Arbeit hineilen, ängstlich sind, ja, sich unsicherer fühlen als in anderen Regionen Berlins, wie in vielen Interviews zum Ausdruck kam, ist ein aus der Fachdiskussion bekanntes Phänomen: Sicherheitsgefühl und "objekte" Bedrohung fallen oft auseinander. Zwar erwarteten wir für die Gropiusstadt, daß dort insgesamt weniger angezeigt werde, jedoch vermuteten wir, daß selbstgerichtete Gewalt öfter vorkomme und daß anonyme Täter und Vandalismus häufiger zu beobachten seien als in den Altstadtregionen. Bezogen auf die Wohnbevölkerung, d.h. nach Häufigkeitszahlen, liegt die Anzeigenbelastung der Gropiusstadt mit 2.068 Anzeigen pro 100.000 erheblich unter der entsprechenden Belastung der 3 Altstadtgebiete (Vgl. Tab.3). Zugleich ist die Spannweite der Anzeigenbelastungen zwischen den einzelnen Kontaktbereichen in der Altstadt erheblich größer als in der Gropiusstadt. Diese Differenzen wiederholen sich auf jeder Dimension der Datenauswertung:

Das Altstadtgebiet insgesamt ist 2 1/2 mal mehr mit Anzeigen belastet als die Gropiusstadt (bezogen auf die Häufigkeitszahlen). In allen Deliktbereichen wiederholt sich das gleiche Bild. So wurden in der Altstadt 3 mal mehr physische Angriffe auf Personen angezeigt als in Gropiusstadt und doppelt so viele Raubüberfälle. Beim Kfz-Vandalismus verringert sich die Differenz, ohne daß sie verschwindet. Bei einer Häufigkeitszahl von 578 in der Altstadt und Häufigkeitszahl von 417 in Gropiusstadt ist die Altstadtbelastung nur 1,4 mal höher. Auch die Erwartung, daß selbstgerichtete Gewalt in der Gropiusstadt häufiger vorkommen

würde, traf nicht zu: Altstadt Häufigkeitszahl 235, Gropiusstadt 133. Während beim Kfz-Vandalismus die Differenzen sich vergleichsweise als gering erwiesen, trifft dies für die sonstigen Sachbeschädigungen nicht zu (HZ: Gropiusstadt 240, Altstadt 610). Selbst die Erwartung, aus der Anonymität und Isolation des Neubaugebietes Gropiusstadt folge, daß mehr "Vorfeld"-Delikte (Hausfriedensbruch, Beleidigung) angezeigt werde, erwies sich als unzutreffend. So liegt die HZ für Hausfriedensbruch in der Altstadt bei 108, in Gropiusstadt bei nur 15. Bei einer insgesamt geringeren Belastungen in allen Deliktclassen ist zudem auch die interne Deliktstruktur der Gropiusstadt leichtgewichtiger als die der Altstadtgebiete. Während in der Altstadt der erste Rang von Gewaltdelikten mit 41,7% belegt wird, gefolgt von den Sachbeschädigungen insgesamt mit 34,0%, wird in Gropiusstadt der erste Rang von Sachbeschädigungen mit 42,2% eingenommen, gefolgt von Gewaltdelikten mit 31,0%.

3.3 Der soziale Konstruktionsprozeß von Anzeigen

Gewaltereignisse haben wir mit unserer Anzeigenauswertung zuhauf erfaßt. Als ein brauchbares Spiegelbild realer Gewaltverhältnisse in Neukölln und der Gropiusstadt können die Daten jedoch nicht benutzt werden; auch über die strafrechtlich definierte Gewaltkriminalität in diesen Räumen gibt dieses Material nur unzureichend und verzerrt Auskunft. Zu vielfältig und in ihrem jeweiligen Einfluß nicht meßbar sind die Faktoren, die darüber entscheiden, ob ein Ereignis als Gewalttat wahrgenommen und schließlich als kriminelle Gewalttat der Polizei zur Anzeige gebracht wird.

3.3.1 Die sozialräumlich- und kontextspezifischen Wahrnehmungsmuster von Gewalt

Der Gewaltbegriff ist instrumenteller Natur, er hebt ab auf den Einsatz von Kraft und Zwang gegen Personen. Ob jedoch eine bestimmte Handlung von den Akteuren oder aber Dritten - Nachbarn, Zuschauern, Passanten wie auch Polizeibeamten oder Richtern - als Gewalt wahrgenommen wird oder nicht, läßt sich nicht unabhängig von dem sozialen Kontext der Handlung, in dem physische Kraft eingesetzt wird, beurteilen. Der Umgang von Eltern mit ihren Kindern, ihre Inanspruchnahme eines elterlichen Züchtigungsrechtes, die alltägliche Gewalt als ehelicher Alltag sind hierfür nur einige Beispiele. Teil dieses sozialen Kontextes sind darüber hinaus auch die schicht- und milieuspezifischen Wahrnehmungsmuster, die mit dazu beitragen, daß in der Gropiusstadt nach unserem, von Polizeibeamten und Sozialarbeitern bestätigten Eindruck, Handlungen als gewalttätige wahrgenommen und angezeigt werden, die in Neukölln oder Kreuzberg als normaler Bestandteil des gesellschaftlichen Alltags interpretiert werden (wenn etwa ein Punker einen Passanten "anmacht" oder aber ein Kind von einem anderen einen Lutscher zu "erpressen" sucht). Ob Aggressionen in sozialen Konflikten (zwischen Ehepartnern oder Bekannten in der Kneipe), als Gewalt wahrgenommen (und evtl. gemeldet) werden, hängt schließlich auch davon ab, welche anderen Handlungsoptionen die Akteure in ihrer Auseinandersetzung sehen. Der (Ehe-) Frau, die emotional noch stark an ihrer Beziehung festhält, braucht die erfahrene Gewalt lange Zeit gar nicht bewußt zu werden. Sie meldet sich unter Umständen bei der Polizei erst, um die Beziehung zu beenden, häufig sogar mit einem von außen betrachtet harmlosen Vorfall. Dieses Auseinanderfallen von gewaltförmigen Konflikten, ihrer Verarbeitung und schließlich daran anknüpfender Handlungsfolgen erklärt u.E. die Vielzahl von Anzeigen aus persönlichen Konflikten, bei denen der Anlaß des Streits lapidar und die Folgen der angezeigten Gewalt vernachlässigbar erscheinen.

3.3.2 Die differierenden Bewertungskriterien von Gewalt

Die Wahrnehmung bestimmter Handlungen als gewalthafte hängt mit von den Bewertungskriterien des jeweiligen Betrachters ab. Wer elterliche Schläge für einen normalen Bestandteil des Erziehungsprozesses hält, wird weniger Kindesmißhandlungen sehen. Unterschiede der Beurteilung von Handlungen und Ereignissen zeigen sich aber in vielen Bereichen auch dort, wo Akteure oder Beobachter allesamt bestimmte Akte als gewalthafte wahrnehmen. Der Faustkampf, der in einigen Kneipen der Altstadt Neuköllns zum üblichen Wochenendbetrieb gehört, wird in den Gaststätten der Gropiusstadt leicht zum Skandal, der zum Ruf nach der Polizei führt. Die einschlägig bekannten Altstadtkneipen tauchten in unserer Auswertung zwar häufiger auf. Gemessen an der Häufigkeit solcher gewalttätigen Streits in diesen Kneipen, kam der Ruf nach der Polizei nur vereinzelt, unter bestimmten, von uns nicht weiter erfaßten Bedingungen.

Bei Wirten ist die Bereitschaft, die Polizei zu rufen, nicht allzu groß, da sie befürchten, daß darüber bei der Polizei Buch geführt wird und die Kneipe letztlich stärkerer polizeilicher Kontrolle unterworfen würde. Ein Versuch, empirische Aussagen über Kneipenkonflikte zu gewinnen, findet sich bei P. Marsh, der in England für die Whitebread Brauerei eine Studie anfertigte (vgl. *Marsh* 1982).

Der gewalttätige Streit gehört zum Alltag dieser Kneipen und wird auch von den Akteuren nicht zwangsläufig als eine besonders verletzend, gar strafwürdige Handlung begriffen. Die Androhung und der Gebrauch physischer Gewalt sei in einigen Kiezen der Altstadt bzw. in dem dort vorherrschenden Unterschichtsmilieu vielmehr ein gebräuchliches Mittel, um Konflikte öffentlich zum Ausdruck zu bringen. Physische Gewalt sei nicht, wie in der eher mittelschichtorientierten Bewohnerschaft der Gropiusstadt, ein an sich schon moralisch zu verurteilender und öffentlicher Einsicht zu entziehender Akt, so eine in Interviews mehrfach geäußerte These.

Mehr als begründete Vermutungen über kontextuell und sozialräumlich differierende Bewertungskriterien können wir im Rahmen unserer Anzeigenanalyse nicht äußern. Schwierig ist es unter diesen Bedingungen, eindeutige Aussagen über die Wirkungen solcher unterschiedlicher Bewertungskriterien auf das Anzeigeverhalten der Bewohner der Gropiusstadt und der Altstadt Neuköllns zu machen. Auch unsere Beobachtungen und Interviews führten zu keinen eindeutigen Schlüssen. Möglicherweise führt eine Gewöhnung an ein höheres Niveau alltäglicher Gewalt dazu, daß weniger angezeigt wird. Möglicherweise erleichtert der alltägliche Umgang mit öffentlichen und expressiven Formen der Gewalt aber auch die Anzeige solcher Handlungen bei der Polizei.

Eindeutiger bestimmbar ist das Anzeigeverhalten bei Sachbeschädigungen. Insbesondere dort, wo Bürokratien oder Unternehmensverwaltungen die Geschädigten sind, zeigen sich z.T. stark differierende Praktiken: Gerade privatwirtschaftliche Bürokratien wie etwa die großen Wohnungsbaugesellschaften in der Gropiusstadt verzichten unter betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkülen darauf, auf Sachbeschädigungen und Vandalismus mit Strafanzeigen zu reagieren. Obwohl die jährlich veröffentlichten Ausgaben für vandalismusbedingte Reparaturkosten des für die Parkanlagen und Spielplätze zuständigen Gartenbauamtes oder die Aussagen der interviewten Lehrer über die Sachbeschädigungen an Schulen auf ein hohes Maß an Zerstörungen schließen lassen, bringen auch die Bezirksverwaltung und die Schulen Sachbeschädigungen im Regelfalle nicht zur Anzeige. Bei den Schulverwaltungen sind für dieses Verhalten hauptsächlich pädagogische Gründe ausschlaggebend. Die Landespostdirektion andererseits hat ihre Mitarbeiter verpflichtet, alle Sachbeschädigungen (herausragend Telefonzellen-Vandalismus) zu melden, obwohl bei keinem einzigen der gemeldeten Fälle im Untersuchungsjahr ein Tatverdächtiger bekannt gewesen wäre.

Angezeigt werden Gewaltdelikte, dies hat unsere Auswertung eindrucksvoll belegt, zu 80% von Privatpersonen. Doch auch deren Bereitschaft, bestimmte Gewaltereignisse als Delikte anzuzeigen, ist nicht in gleicher Weise vorhanden. Die Diskrepanz zwischen dem geringen Anzeigenvolumen und den in den Interviews genannten Schätzungen und Größenangaben weist vielmehr auf erkennbare Verzerrungen hin:

- Kaum zur Anzeige kommen Delikte, wo das Opfer in einer Abhängigkeit vom Täter lebt (z.B. Kindesmißhandlungen von Schutzbefohlenen allgemein, bei Vergewaltigungen und Körperverletzungen in der Ehe).
- Geringe Anzeigebereitschaft besteht auch dort, wo das Opfer aus Scham die Gewalttat nicht öffentlich machen will (dies gilt für manche Vergewaltigungsfälle, aber auch für die Fälle familiärer Gewalt).
- Eine geringere Anzeigebereitschaft zeigen viele ausländische BewohnerInnen, insbesondere die Frauen.
- Die Interviews belegten zudem, daß pädagogisch orientierte Berufsgruppen (LehrerInnen, SozialarbeiterInnen etc.), die ihnen im Rahmen der beruflichen Tätigkeit bekanntwerdenden Gewaltfälle aus prinzipiell-pädagogischen Gründen nahezu nie zur Anzeige bringen.

Die hier knapp zusammengefaßten Faktoren, die den sozialen Konstruktionsprozeß der Anzeigen und der polizeilichen Kriminalstatistik bestimmen, verbieten es u.E., aus der Analyse solcher statistischer Daten direkt auf die tatsächlich in Neukölln und der Gropiusstadt vorhandene Gewalt, ihren Umfang und ihre Struktur rückschließen zu wollen.

Für eines sind die Anzeigen jedoch sehr wohl Indikator: Sie zeigen an, wie große Teile der Bevölkerung mit gewaltbesetzten Konflikten umgehen. Ein Kennzeichen der ausgewerteten Anzeigen ist es, daß diese in der Masse gerade nicht auf eine hohe Intensität von Gewalt verweisen, sondern auf eine Vielzahl von alltäglichen Konflikten, in der sich Aggressivität und Formen körperlicher Gewalt miteinander mischen.

Für uns entstand deshalb die Frage, ob die auch in der PKS zu vermerkende Zunahme von Anzeigen weniger Indiz einer dauernden Zunahme von Gewalt, sondern Ausdruck einer sinkenden Fähigkeit weiter Teile der Gesellschaft ist, persönliche und soziale Konflikte selbst zu regulieren, so daß die Polizei als überlegene Machtinstanz in immer größerem Umfange zur "Hilfe" und zum Eingreifen gerufen wird.

Ein historischer Vergleich läßt ein verändertes Anzeigeverhalten vermuten. Im Jahre 1923, also rund sechzig Jahre vor unserer Untersuchung, registrierte die Berliner Polizei insgesamt ganze 3.856 Anzeigen wegen Körperverletzung bei 3,94 Millionen Einwohnern (HZ: 98), während 1981/82 allein in unserem Untersuchungsgebiet 2.293 Körperverletzungen angezeigt wurden (HZ: 1.217). Sicherlich lag die Zahl der angezeigten Gewaltdelikte gegen Ende des 19. Jahrhunderts - verglichen mit 1923 - leicht höher. Das Berliner Polizeipräsidium registrierte 1900 - als Neukölln nicht mitgezählt wurde - 4.803 Anzeigen, was bei 1,8 Mio. Einwohnern eine HZ von 267 ergibt. Feststellbar sind auch leichte Verschiebungen in der Struktur der angezeigten (Gewalt-)Delikte. Doch insgesamt ist ein steiles Emporschnellen der Zahl der Anzeigen von Gewaltdelikten nach 1945 unübersehbar.

Nun ließe sich ein solch rasanter Anstieg auch dadurch erklären, daß auf eine zunehmende Gewalttätigkeit verwiesen wird. Die historische Kriminologie ist sich aber darüber einig, daß gewalttätige Konflikte im 19. Jahrhundert sehr viel weiter verbreitet waren als heute. Erklärlich wird die Diskrepanz zwischen den damaligen Ziffern und den heutigen u.E. nur, wenn man von einer zunehmenden Bereitschaft in der Bevölkerung ausgeht, Anzeige zu erstatten. Wir vermuten - dies hätte in einer qualitativen sozial-ökologischen Analyse

weiterverfolgt werden sollen -, daß diese Bereitschaft, die Polizei einzuschalten und eine Straftat anzuzeigen, eng zusammenhängt mit dem Wegfall anderer sozialer Formen der Konfliktregulierung.

3.3.3 Die differierende und verzerrende Zuordnung von Gewalttaten zu strafrechtlichen Deliktkategorien

In welcher Weise die von Opfern erfahrene oder von Beobachtern wahrgenommene Gewalt als Gewaltdelikte gefaßt und angezeigt wird, bestimmt sich nicht nur nach den zentralen normativen Definitionskriterien: der Qualität und der Art der Verletzung, die eine Person erlitt bzw. der Beschädigung einer Sache. In persönlichen Auseinandersetzungen ist häufig eine ganze Sequenz möglicher Delikte enthalten - u.a. Beleidigung, Bedrohung, Körperverletzung, Hausfriedensbruch. Ob und welche "Delikte" letztendlich angezeigt werden, hängt dann nicht nur von der jeweiligen subjektiven Betroffenheit und der Fähigkeit ab, diese in strafrechtliche Kategorien zu gießen, sondern auch von juristisch-taktischen Kalkülen, bei denen etwa schon an die Fortsetzung des Konfliktes vor dem Scheidungsrichter gedacht wird.

Deutlicher als bei Gewaltakten zwischen Personen tritt das zweckgerichtet-taktische Kalkül bei dem weiten Bereich der Gewalt gegen Sachen hervor. Abgebrochene Antennen oder zerschlagene Fenster eines Autos werden zwar vom Besitzer als "vandalistische Akte" wahrgenommen. Gemeldet werden sie aber fast durchgängig als Diebstahlsfälle, da im Rahmen der Teil-Kasko-Versicherung zwar Diebstahl, nicht jedoch Sachbeschädigungen abgedeckt werden.

3.3.4 Die differierende Anzeigebereitschaft

Selbst wenn von Betroffenen und Beobachtern Gewaltakte als kriminelle Delikte definiert werden, heißt dies noch nicht, daß diese dann auch bei der Polizei angezeigt werden müssen.

Auffällig an unserer Anzeigenauswertung ist zunächst, daß sowohl aus öffentlichen Institutionen - angefangen bei den Schulen über die Krankenhäuser bis hin zu dem im Bezirk vorhandenen Gefängnis - als auch von privaten Betrieben Gewalt, die Personen betrifft, nicht von Vertretern der Institution zur Anzeige gebracht wird. In diesen Fällen wäre die Institution immerhin als Ort der Auseinandersetzung aufgetaucht. Dies geschah aber nur in ganz wenigen Fällen, was u.E. darauf hinweist, daß in diesen Institutionen anderen, nicht polizeilichen und strafrechtlichen Formen der Konfliktregulierung der Vorzug gegeben wird (vgl. Tab. 4).

3.4 Schlußfolgerungen

1. Die in unserer Anzeigenauswertung veranschaulichten Einwände gegenüber der Verläßlichkeit und insbesondere der Aussagekraft von Anzeigen sind so erheblich, daß wir sozialökologische und kriminalgeographische Studien, die sich ihrer primär als für sich selbst sprechende Indikatoren für Gewalt und deren räumliche Verteilung bedienen, für methodisch und material nicht akzeptabel halten. Unser Einwand steigert sich noch, wenn man das übliche hohe Aggregationsniveau polizeilicher kriminalstatistischer Daten bedenkt.

2. Als uns der Berg der Anzeigen nach und nach durchsichtiger zu werden begann, setzte uns weniger das Ausmaß als die Art der Anzeigen in Erstaunen. Wie läßt sich erklären, daß die Polizei bei verhältnismäßig geringfügigen Anlässen als "Klagemauer der Bürger" genutzt wird (zu möglichen Motiven vgl. *Hanak* 1986). Auffälliger und irritierender ist

noch mehr, daß die Polizei auch in Fällen eingeschaltet wird, die die jeweils an einem Konflikt direkt Beteiligten selbst lösen können müßten. Die Anzeigen privater oder kleingruppenhafter Konflikte weisen darauf hin - so unsere These -, daß es an sozialen Verhältnissen gebriecht, die die Menschen, hier die Bewohner Neuköllns, selbst instandsetzen, ihre Probleme zu lösen. Die sozialen Fähigkeiten sind gleichsam so erschlaft und durch bürokratische-polizeiliche Regulierungen und Kontrollen ersetzt, daß man den "Sozial-Ersatz", die Polizei, bereits herbeirufen oder jedenfalls informieren muß, wenn es "nur" eines Stückes eigenen Selbstbewußtseins, des Zutrauens in das eigene Handlungsvermögen u.ä.m. bedürfte. Ein erheblicher Anteil der Anzeigen macht also auf mangelnde, in jedem Fall mangelhafte soziale Kontakte und soziale Verhaltensmöglichkeiten aufmerksam. Dies deckt sich auch mit Interpretationen lebensälterer Polizisten, die in Interviews und Gesprächen am Rande der Datenerhebung die von ihnen über lange Berufsjahre erfahrenen Veränderungen im Anzeigeverhalten der Bevölkerung als einen zentralen Faktor der von Jahr zu Jahr wachsenden Ziffern der PKS benannten.

3. Auf diese Weise wurden wir doppelt nachdrücklich darauf zurückverwiesen, wie wichtig sozialökologische Studien sind, die diesen Namen verdienen. Denn zum einen sind herkömmliche kriminalgeographische Arbeiten für eine Erkenntnis der Ursachen von Gewalt- und Normal-Verhalten (dem normalen Gewaltverhalten und der gewaltunterlegten Normalität) untauglich.

Zum anderen zeigen die als Indizien für Gewalt überschätzten Anzeigen einen (möglichen) hypothetisch unterstellten sozialen Mangel an, sich in der eigenen "kleinen" Welt zurechtzufinden und selbständig verhalten zu können. Dieser Mangel aber ist nicht auf subjektive Defizite zurückzuführen. Er bringt stattdessen einen im zerstörten sozialen Raum faßbaren Mangel an Orientierungs- und Aneignungsvermögen zum Ausdruck.

Nicht allein um die Gewaltgenese zu erkennen, sondern um Verhältnisse schaffen zu können, die Gewalt und ihren Kontext schlechter Normalität wenn nicht gleich beheben, so doch drastisch einschränken ließen, sind sozial-ökologische Studien dringlich. Sie "leben" davon, worauf Marie-José Chombart de Lauwe und viele andere aufmerksam gemacht haben, daß sie die Qualität des Sozialen und die soziale Qualität von Räumen begreifen (und entsprechend untersuchen). Sie orientieren sich selbst an dem schlagwortartig formulierten Ziel einer "Resozialisierung", einer sozialen Wiederaneignung von Räumen. Hierzu aber müßten dieselben bis in die Art der Haus- und Stadtplanung hinein drastisch anders gestaltet werden.

4. Altstadt Neukölln und Neustadt Gropiusstadt unterscheiden sich im Umfang und in der Eigenart merklich. Etliche unserer Vorannahmen wurden infrage gestellt, wenn nicht trotz beschränkter Aussagekraft der Daten über den Haufen geworfen.

Da die Anzeigen nicht angemessen in ihren Kontext einzubetten waren, sind wir auch im Hinblick auf diese Differenz und was sie besagt, auf Vermutungen angewiesen, die nicht zureichend belegt, d.h. vermittelt werden können. Erneut aber weist die Interpretationsbedürftigkeit dieses Unterschieds auf die Notwendigkeit sozialökologischer Studien hin. Das niedrige Anzeigenniveau der Gropiusstadt mit dem Anzeigenexport in die lebendigere Altstadt (z.B. in ihre Kneipen) erklären zu wollen, reicht sicher nicht zu. Weitergehende Interpretationen aber, welche die geringere Anzeigenhäufigkeit als Indikator für den Grad der Aneignung dieses Gebiets durch die Bewohner nehmen, stehen auf wackligen Füßen. Folgte man einer solchen Überlegung, so könnte man die Ergebnisse für die Gropiusstadt als Indiz dafür nehmen, daß entgegen der in den 60er und 70er Jahren vorhandenen Erwartung vieler Experten, in dieser Retortenstadt integrative Prozesse der allmählichen

Aneignung stattgefunden haben. Welcher Art diese Aneignungsprozesse sind, mit welchen Kosten und Gewinnen sie erfolgen - das wäre u.a. herauszufinden. Das den Anzeigen nach gewaltträchtigere Erscheinungsbild der Altstadt Neukölln könnte zum einen darauf hindeuten, in welchem Umfange "gewachsene" gesellige Beziehungen, in Krieg und Nachkriegszeit bis in die Sanierungsmoderne zerstört worden sind - deklariert als "soziale Aufbesserung" gewachsener Milieus. Zum anderen aber, in einem nicht unbedingt ausschließenden Widerspruch, könnte argumentiert werden, daß gerade noch resthaft vorhandene soziale Zusammenhänge und alte Kristallisationsorte dafür sorgten, daß der Gewaltpegel - gemessen an der Schwere der gewalttätigen Angriffe auf die physische Integrität von Menschen - insgesamt auch in der Altstadt relativ niedrig steht.

Schon ein differenzierter Blick auf die Anzeigen zeigt, wie wenig das Anzeigenaufkommen alleine ein reales Bild der in diesen Räumen vorhandenen Gewalt vermittelt oder gar eine Erklärung abgibt für die Rolle von Gewaltereignissen in den zum Teil rapiden Umstrukturierungsprozessen unterworfenen Lebensverhältnissen. Dies gilt auch dann, wenn man das Anzeigenniveau durch eine verfeinerte statistische Analyse aus den Unterschieden der sozialen und ethnischen Zusammensetzung der Altstadtteile und der Gropiusstadt zu erklären sucht.

Es bedarf, und das ist das *Ceterum Censemus* unserer nach der ersten Etappe stehengebliebenen Arbeit, des Blicks für Kontexte, der Beachtung von Vermittlungen, denen feinsinnig ohne rasch eingesetztes Reduktionsschwert nachzugehen ist.

Literatur

Becker, H., K.D. Keim (Hg.), Gropiusstadt: Soziale Verhältnisse am Stadtrand, Stuttgart-Berlin-Köln 1977

Busch, H. et. al.: Die Polizei der Bundesrepublik, Frankfurt, New York 1985

Busch, H., A. Funk, W.-D. Narr, F. Werkentin: Gewaltmeldungen aus Berlin-Neukölln. Vorstudien zu einer sozialen Ökologie der städtischen Gewalt, Masch. Ms., Berlin 1987

Chombart de Lauwe, P.-H.: Aneignung, Enteignung, Eigentum, in: Arch+ 34, 1977

Funk, A., G. Haupt, W.-D. Narr, F. Werkentin: Verrechtlichung und Verdrängung. Die Bürokratie und ihre Klientel, Opladen 1984

Hanak, G.: Polizei und Konfliktverarbeitung im Alltag, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP), Heft 25 (3/1986)

Kraucauer, S.: Über Arbeitsnachweise (Frankfurter Zeitung, 17.6.1930), abgedruckt in: ders., Straßen in Berlin und anderswo, Frankfurt 1964, S.12-17

Marsh, P.: Rules in the organization of action: empirical studies, in: M. Cranach, R. Harré (Eds.), The analysis of action, Cambridge 1982, S. 231 ff.

Sack, F.: Zur Definition der Gewalt am Beispiel Jugend, in: Neidhardt, F. u.a., Aggression und Gewalt in unserer Gesellschaft, München 1973

Schwind, H.-D., W. Ahlborn: Empirische Kriminalgeographie. Kriminalatlas Göttingen, BKA-Forschungsreihe Bd.8, Wiesbaden 1978

Simmel, G.: Der Raum und die räumlichen Ordnungen der Gesellschaft, in: ders., Soziologie, Berlin 1958

Wolfgang, M. E., F. Ferracutti: The subculture of violence. Towards an integrated theory in criminology, London 1967

Tabelle 1: Struktur aller Anzeigen nach Deliktclassen

	Absolut	relative Häufigkeit	Rang
Vandalismus / Sachbeschädigung	2857	38,1	1
Alle Körperverletzungs- delikte (incl. Mord)	2305	32	2
Gewalttätige Bereicherungs- delikte (Raub, Erpressung)	440	5,8	4
Selbstgerichtete Gewalt (Selbsttötung)	394	5,2	5
Gewaltumfeld-Delikte (Beleidigung, Hausfriedensbruch)	650	8,7	3
Bedrohung	255	3,4	6
Rest / Sonstiges	607	6,8	
Insgesamt	7508	100	

Tabelle 2: Tatortverteilung, große Grundgesamtheit

	absolute Freq	relative Freq(%)	Rang
Privatwohnung	1.821	24,3	2
Sonstiger umbauter Raum	664	8,8	4
Umfriedeter Privatbesitz	180	2,4	8
Straßen und Plätze	2.649	15,3	1
Parks, öffentliche Freiplätze	280	3,7	6
BVG (Busse + Bahnen)	214	2,9	7
Schulen	29	0,4	
Öffentliche Gebäude	111	1,5	10
Gaststätte, Bars, Spielhalle	812	10,8	3
Kaufhaus, Geschäft, Bank	441	5,9	5
Gewerbliche Arbeitsstätte	40	0,5	
Wohnheime, Hotels	81	1,1	
Telefon	115	1,5	9
Sonstiges	32	0,4	
nicht erfaßt	39	0,5	

Gesamt 7.508 100
Tabelle 3: Anzeigenbelastung der vier Stadtteile

	absolute Freq	relative Freq(%)	Wohnbev. in %	Häufigkeits- zahl (HZ)
Altstadt I	3.039	40,5	33	4.894
Altstadt II	2.590	34,5	29	4.742
Südstadt	886	11,8	12,5	3.742
Gropiusstadt	998	13,2	25,5	2.068
Gesamt	7.508	100	100	

Tabelle 4: Quelle der Anzeigen

	absolute Freq	relative Freq (%)
Selbstanzeige	37	0,5
Geschädigtenanzeige	4.444	50,2
Anzeige durch Dritte	880	11,7
Familienmitglied	255	3,4
Angestellte	470	6,3
Gegenseitige Anzeige	365	4,9
Polizeiliche Eigeninitiative	620	8,3
Behördliche Anzeige	65	0,9
Post, BVG (Bus, Bahn)	330	4,5
Wohnbaugesellschaft	9	0,1
Sonstige	5	0,1
Nicht erfaßt	20	0,3
Gesamt	7.508	100

Tabelle 5: (ehem. 2) (QUER)

(Hier bitte die Tabelle "Busch u.a." einfügen)

Richard V. Ericson¹

Beobachtungen zur Arbeit der Kriminalpolizei²

1. Einleitung

Empirische Studien zur Arbeit der Kriminalpolizei sind relativ selten und wurden mit Ausnahmen (*Skolnick* 1966) erst seit Mitte der 70er Jahre unternommen (*Greenwood et al.* 1975, *Sanders* 1977, *Wilson* 1978, *Manning* 1980, *Ericson* 1981, *Waegel* 1981). In diesem Beitrag wird über eine Studie berichtet, die sich mit zwei Abteilungen der Kriminalpolizei einer kanadischen Großstadt beschäftigt und die bereits Anfang der 80er Jahre veröffentlicht wurde (*Ericson* 1981). Die Beobachtungen und Interpretationen der kriminalpolizeilichen Alltagsarbeit, die hier gegeben werden, sind aber nach wie vor aktuell.

Ein besonderes Augenmerk wird in dieser Studie auf das Problem der kriminalpolizeilichen Ermessensausübung gelegt. Dabei geht es vor allem um die Autonomie bei dem Treffen von Entscheidungen oder, was das gleiche Problem betrifft, die Möglichkeiten, erwünschte Resultate zu produzieren. Im Ergebnis zeigt die Studie, daß in bestimmten Bereichen Kriminalbeamte wesentlich weniger Ermessensfreiheit haben als allgemein angenommen wird, während sie sich in anderen Bereichen wesentlich flexibler verhalten können und entsprechend mehr Ermessen ausüben können, als allgemein angenommen wird. Darüber hinaus werden an die Kriminalbeamten keine einheitlichen Anforderungen gestellt. Sie sind auch keine Marionetten, die auf Kommando entsprechend agieren. Obwohl es bestimmte, immer wiederkehrende Strukturen gibt, die mit kriminalpolizeilichen Entscheidungen zusammenhängen, sind diese nicht aus einem einheitlichen Gebilde; vielmehr sind sie verflochten in einem komplexen und oftmals unsichtbaren Gefüge von Beziehungen mit Bürgern, Kollegen, Mitarbeitern der Strafverfolgungsbehörden sowie Verwaltungsanordnungen gesetzlichen Regelungen.

Der Kriminalbeamte als Person entspricht keiner festgelegten Puppe, die einfach den Diktaten verwaltungsmäßiger Strukturen gehorcht. Er beeinflusst seine Umgebung ebenso, wie er selbst darauf reagiert (*Weick* 1979) und deshalb leistet er auch seinen Beitrag in der Konstruktion des Phänomens, mit dessen Kontrolle er beauftragt ist (*Marx* 1981).

Mehr allgemein formuliert beinhaltet kriminalpolizeiliche Arbeit die Konstruktion von Fällen. Zu aller erst und am meisten sind Kriminalbeamte "Informationsarbeiter", danach bestrebt, Informationen aus einer großen Anzahl möglicher Quellen zu erhalten, die es ihnen erlauben, ein angemessenes und zu rechtfertigendes Ergebnis für die verschiedenen an diesem Problem beteiligten Parteien zu erreichen. Mit anderen Worten suchen sie jede Information, die nützlich dafür ist, ihre Verantwortlichkeit zu steigern. Dies ist sowohl von Bedeutung für ihre Einbindung in den organisatorischen Kontext, als auch in bezug auf die Tatsache, wie ihre Verantwortlichkeit in den Augen anderer am Strafverfahren beteiligter Parteien gesehen wird (z.B. bei Dienstvorgesetzten, Beschwerdeführern, Opfern, Zeugen

¹ Professor Dr. Richard V. Ericson ist Professor an der Universität Toronto (Kanada), Centre of Criminology

² Übersetzung des englischen Originalbeitrages durch Thomas Feltes

sowie Staatsanwälten und Richtern).

Tatsächlich verwenden Kriminalbeamte den meisten Teil ihrer Zeit darauf, ihre Arbeit den anderen Verfahrensbeteiligten gegenüber zu rechtfertigen. In der hier dargestellten Studie verbrachten die Kriminalbeamten 46% ihrer gesamten Arbeitszeit im Büro, wobei der größte Anteil dieser Zeit mit Überprüfung, Auswahl, Zusammenstellung und Niederschrift von Informationen und Berichten ausgefüllt war. Eine genauere Überprüfung des Zeitdeputates der Kriminalbeamten zeigte, daß diese mehr Zeit damit verbringen, Berichte über ihre Ermittlungstätigkeiten zu schreiben, als sie tatsächlich für diese Ermittlungstätigkeiten aufbringen.

Ein anderes wesentliches Merkmal der kriminalpolizeilichen Arbeit ist die Tatsache, daß sie überwiegend darin besteht, "Verbrechen" und "Verbrecher" zu bestimmen. Kriminalbeamte orientieren sich in ihrer Konstruktion von Fällen erst einmal daran, ob eine Straftat tatsächlich auszumachen ist; ist dies der Fall, dann prüfen sie, woraus diese besteht und anschließend, wie der strafrechtliche Fall am besten zum Ende gebracht werden kann. Dazu gehört auch die Frage, wie die Täter, sofern sie gefaßt werden, behandelt werden sollen. Kriminalbeamte sind hauptsächlich darum bemüht, Straftaten vor dem Hintergrund der Frage "zu konstruieren", was die einschlägigen Verfahrensvorschriften erlauben und was das Strafverfahren tatsächlich ermöglicht. Sie sind damit vorrangig Hüter des Gesetzes. Dieses Ergebnis steht in einem gewissen Gegensatz zu der Tätigkeit der uniformierten Schutzpolizeibeamten, die nur einen geringen Teil ihrer Zeit mit Strafverfolgungsmaßnahmen verbringen und die man besser mit dem Begriff des "Peace officers", der einen eher unklaren Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung hat, beschreiben könnte (*Bittner 1970, Ericson 1982*).

2. Die Abhängigkeit der Kriminalbeamten von ihren Informationsquellen

Im Gegensatz zu ihren "Kollegen" in Kriminalromanen (*Knight 1980*), im Bereich der privaten Polizei (*Shearing und Stenning 1981, 1983*) und im Gegensatz zu einigen Aspekten der Arbeit von Sicherheits- und Geheimdienstabteilungen (*Brodeur 1981, 1983; Marx 1984, 1985; Ericson und Shearing 1986*) sind die Ermittlungsbeamten der Kriminalpolizei eher reaktiv als proaktiv tätig. In der Studie zur Aufteilung der Arbeitszeit innerhalb der kriminalpolizeilichen Tätigkeit konnten wir zeigen, daß nur 4,3% der gesamten zur Verfügung stehenden Zeit tatsächlich für irgendeine Form von direkter Beobachtung oder Überwachung verwendet wurde. Unsere Studie zur Schutzpolizei, die innerhalb derselben Polizeidienststelle durchgeführt wurde, konnte dagegen aufzeigen, daß Schutzpolizeibeamte in einem größeren Umfang proaktiv tätig sind (*Ericson 1982*).

Kriminalbeamte sind in einem hohen Maß abhängig von anderen Personen, um Verfahren in Bewegung zu setzen und relevante Informationen für die Ermittlungen zu erhalten. Sie sind typischerweise weit entfernt vom Ort des Geschehens, an dem sich eine Straftat ereignet hat. Sie erhalten nur Hinweise darüber, was an diesen Orten stattgefunden hat. Sie erhalten Hinweise von dem Beschwerdeführer, manchmal von einem Zeugen, manchmal von einem Tatverdächtigen und eine Zusammenstellung dieser Hinweise von Schutzpolizeibeamten, die als Erste zum Tatort gerufen worden waren. Kriminalbeamte sind nahezu immer auf einer zweiten oder höheren Stufe der Informationsgewinnung, und sie arbeiten nicht entsprechend den Naturgesetzen, sondern entsprechend den Gesetzen des sozialen Konstrukts (*Bohme 1984, Manning 1985*).

Innerhalb der Polizeiorganisation sind Kriminalbeamte von ihren schutzpolizeilichen Kollegen abhängig, um ihre Abschlußberichte fertigzustellen, die genügend Informationen enthalten müssen, um sich ein Urteil darüber zu bilden, was aus einem Fall gemacht

werden kann. Sie sind zusätzlich auch abhängig von den Schutzpolizeibeamten, die ihnen die Tatverdächtigen zuliefern müssen. In unseren Studien wurden mehr als die Hälfte aller Tatverdächtigen, mit denen die Kriminalbeamten zu tun hatten, durch Schutzpolizeibeamte übermittelt, entweder durch eindeutige Identifikation in dem Bericht des Schutzpolizeibeamten (22%) oder durch die Tatsache, daß sich der Beschuldigte im polizeilichen Gewahrsam befand und dann zur Kriminalpolizei überstellt wurde (29%). Von den Fällen, in denen ein Schutzpolizeibeamter weder einen Tatverdächtigen im Gewahrsam hatte noch seine Identität in seinem Bericht offen legte, wurde die Mehrzahl (78%) schließlich erledigt, ohne daß eine Anklage erfolgte oder ein Tatverdächtiger vorgeladen wurde. Mit anderen Worten führt die weitere Ermittlungstätigkeit durch Kriminalbeamte in den Fällen, in denen weder ein Tatverdächtiger von der Schutzpolizei benannt noch tatsächlich verfügbar war, nur in einem von fünf Fällen dazu, daß ein (bis dahin unbekannter) Tatverdächtiger ermittelt wird.

Innerhalb der Polizeiorganisation ist die Arbeit der Kriminalbeamten weiterhin beeinflusst durch organisatorische Praktiken, die von den Dienstvorgesetzten gesteuert werden. In der Mehrzahl der Fälle, die wir untersuchten (70%), wurde diesen keine besondere Aufmerksamkeit zuteil oder es wurde keine übermäßige Zeit mit der Ermittlung verbracht, weil keine eindeutigen diesbezüglichen Anweisungen bestanden (48%) oder es keine verwaltungsmäßige Prioritätenzuweisung gab, die von dem direkten Dienstvorgesetzten angeordnet war (35%). Nur in sehr wenigen Fällen wurde deshalb keine Aufmerksamkeit zuteil, weil der Kriminalbeamte sich selbst dafür entschied, an etwas anderem zu arbeiten, das er für wichtiger hielt (17%).

In den Fällen, in denen unmittelbare kriminalpolizeiliche Ermittlungen aufgenommen wurden (30%) war dies üblicherweise der Fall, weil administrativer Vorrang durch den Dienstvorgesetzten veranlaßt war (52%) oder weil sich ein Tatverdächtiger in Polizeigewahrsam befand, der befragt werden mußte und dessen Verfahren innerhalb gesetzlich vorgeschriebener Zeitgrenzen vorangetrieben werden mußte (38%). Nur in einem geringen Anteil dieser Fälle wurde den Ermittlungen unmittelbare Aufmerksamkeit deshalb geschenkt, weil der Kriminalbeamte selbst sich dafür entschieden hatte (10%).

Außerhalb der Polizeiorganisation sind die Kriminalbeamten abhängig von den Bürgern, die sich bei jeder Tat näher am Geschehen befinden, als Kriminalbeamte es jemals erhoffen können. Sie sind abhängig von den Anzeigen, um vollständige und genaue Informationen über Geschehnisse und mögliche Tatverdächtige zu erhalten. Sie sind weiterhin abhängig von anderen Bürgern, um relevante Informationen zu erhalten, die helfen, eine Straftat aufzudecken, sowie um Beweismittel und Tatverdächtige zu ermitteln. Einzelne Bürger wie Vertreter von Organisationen werden daher routinemäßig befragt oder sie rufen auf eigene Veranlassung an, um Informationen für die Kriminalpolizei zu liefern. In unserer Studie erfolgten 30% aller Kontakte der Kriminalbeamten mit Bürgern (nicht mit Tatverdächtigen) auf Initiative der Bürger hin. Wie bereits erwähnt, wurden 51% der Tatverdächtigen, mit denen die Kriminalbeamten zu tun hatten, durch Schutzpolizeibeamte identifiziert. Unter den Verbleibenden waren 22% durch Informanten und 18% durch Beschwerdeführer nach der Befragung durch die Kriminalbeamten identifiziert worden. Lediglich 9% wurden auf anderem Wege als durch Informationen der Schutzpolizei oder der Bürger ermittelt.

3. Kriminalpolizeiliches Ermessen und Informationskontrolle

Während Kriminalbeamte auf der einen Seite in verschiedener Hinsicht informationsabhängig sind, haben sie auf der anderen Seite verschiedene Möglichkeiten zu ihrer

Verfügung, dieses Manko zu überspielen. Darüberhinaus haben sie von dem Zeitpunkt an, zu dem sie bestimmte Informationen erhalten, einen relativ großen Spielraum, um den Fall so zu gestalten, wie sie es sich vorstellen. Kriminalbeamte sind dann eher in einer kontrollierenden und Informationen zuteilenden Position, während andere von ihnen abhängig sind.

Kriminalbeamte haben aufgrund der organisatorischen Gestaltung diverse Möglichkeiten, aus einem Fall das zu machen, was sie sich darunter vorstellen. Im Gegensatz dazu gibt der Bürger in dem Moment, wo er die Polizei auffordert, einen Konflikt oder einen Streit zu übernehmen, seine "Eigentumsrechte" an diesem Konflikt an die Polizei ab (*Christie 1977*). Anders formuliert geben sie ihre "Benutzerrechte" auf in der Hoffnung darauf, bestimmte Vorteile davon zu haben, daß die Polizei ihre Angelegenheit übernimmt (*Coleman 1973*). Im Vergleich zur allgemeinen Polizeiorganisation haben Kriminalbeamte einen beachtlichen Spielraum, wie sie mit ihrer Arbeit umgehen. Im Gegensatz zu Schutzpolizeibeamten haben Kriminalbeamte kein bestimmtes zu kontrollierendes Gebiet, in dem sie Streife zu gehen haben und ggf. kontrolliert werden können, sie haben keine sichtbare Uniform, keine gekennzeichneten Fahrzeuge und sind weniger durch das Sprechfunksystem kontrolliert. Im Verhältnis zu den Gerichten betrachtet sind es die Kriminalbeamten, die bestimmte Tatsachen hervorholen, auswählen, zusammenstellen und zu einem Fall konstruieren, den sie dann dem Staatsanwalt, der Verteidigung und dem Richter vorlegen.

Kriminalbeamte können sprichwörtlich Fälle rekonstruieren. Sie können Verbrechen so darstellen, wie es ihrer Auffassung entspricht, weil sie die Möglichkeit haben, Tatsachen zu kontrollieren. Dieses Kontrollieren der Tatsachen beinhaltet auf der einen Seite das Fernhalten bestimmter Informationen von bestimmten Parteien, die diese möglicherweise gegen die Interessen der Kriminalbeamten verwenden könnten und auf der anderen Seite die Zusammenstellung von Informationen, die dann anderen zugänglich gemacht werden, um ein mögliches und von den Kriminalbeamten intendiertes Ergebnis zu begründen.

Während Kriminalbeamte in bezug auf die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen von Bürgern abhängig sind, haben sie auch verschiedene Möglichkeiten und Techniken, diese Abhängigkeit, die sich als Begrenzung ihrer Autonomie darstellt, zu überspielen.

Kriminalbeamte behandeln alle Bürger, gleich ob Tatverdächtige, Zeugen oder Anzeigegestatter, mit einem gewissen Grad des Verdachts bezüglich ihrer Erklärungen (*Sanders 1977; Waegel 1981*). Täter und Opfer werden oftmals (z.B. in Körperverletzungsfällen, s. *Chatterton 1983*) gleich behandelt. Gelegentlich werden auch Personen, die ursprünglich als Opfer angesehen wurden, im weiteren Verlauf des Verfahrens der Kategorie der Tatverdächtigen zugeordnet und entsprechend behandelt. In unserer Studie konnten wir dies bspw. bei Opfern von Eigentumsdelikten zeigen, denen unterstellt wurde, falsche Angaben bezüglich des Verlustes durch eine Straftat gemacht zu haben, um dadurch einen höheren Ersatz durch die Versicherung zu bekommen, oder auch die Vortäuschung eines Raubüberfalles durch einen Tankstellenbesitzer, der das Geld selbst gestohlen hatte. In diesen Zusammenhängen ist es der Kriminalbeamte, der die Erklärungsarbeit leistet, um Bürger bestimmten Rollen zuzuordnen und entsprechende Entscheidungen der Behörden vorzubereiten.

Einzelne Informanten, die näher an bestimmten Vorfällen oder Personen sind als Kriminalbeamte, werden mit verschiedenen Strategien und Techniken dazu ermutigt, diese Informationen der Kriminalpolizei zur Verfügung zu stellen. So versorgen Informanten in bestimmten Schlüsselpositionen (Arbeitgeber, Lehrer, Wohnungsverwalter, Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste) regelmäßig und routinemäßig die Kriminalpolizei mit Informationen im Austausch dafür, daß sie von der Polizei bestimmte Vergünstigungen

erhalten oder der generelle polizeilichen Schutz aufrechterhalten wird. In unserer Studie hatten wir nur einen Fall innerhalb der untersuchten 179 Schichten, in dem der Wunsch nach Information von einer bestimmten Stelle abgelehnt wurde. Es war dies der Eigentümer eines Ladens, der über den Aufenthalt eines Beschäftigten befragt wurde. Er wurde dafür mit einer geringeren Bereitschaft der Polizei zur Zusammenarbeit in der Zukunft "bestraft".

Einzelne Bürger werden dadurch ermutigt, der Polizei Informationen zur Verfügung zu stellen, daß dies als eine Bürgerpflicht angesehen wird, und viele tun dies auch bereitwillig. Kriminalbeamte verwenden zusätzlich beträchtliche Zeit und Energie darauf, andere Möglichkeiten zu finden, um an Informationen zu kommen. So setzen sie manchmal auf Neid oder Mißgunst, die der Informant gegen einen möglichen Tatverdächtigen haben könnte. Gelegentlich freunden sie sich mit einem Informanten über einen längeren Zeitraum an und versorgen diesen gelegentlich mit finanziellen Unterstützungen im Austausch gegen bestimmte Informationen. Wenn der Informant gleichzeitig ein Tatverdächtiger ist, bieten die Kriminalbeamten ihm manchmal Strafvergünstigungen oder eine günstigere Behandlung ihres Falles im Austausch gegen Informationen an, die es der Polizei ermöglichen, diesen oder andere Fälle besser abzuschließen.

Kriminalbeamte müssen über ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit einem bestimmten Fall in einem Abschlußreport berichten. Mehrere Kopien dieser Berichte werden für interne polizeiliche Zwecke erstellt. Weder der Beschwerdeführer noch das Opfer erhalten eine Kopie dieses Berichtes. Sie erhalten auch eine Kopie der ursprünglichen Aufnahme ihres Falles durch die Polizei. Dies verhindert eine "Auslegungspolitik", die es dem Beschwerdeführer ermöglichen würde zu sehen, was die Polizei mit ihren Beschwerden gemacht hat. Es erlaubt dem Kriminalbeamten zu kontrollieren, wie die Anzeige bezeichnet wird, wie sie erläutert wird und wie sie erledigt wird, ohne Gefahr routinemäßiger Beschwerden darüber, wie dies geschehen ist.

In unserer Studie konnten wir diverse Praktiken in diesem Zusammenhang beobachten. So teilten Kriminalbeamte den Anzeigerstattern mit, daß es verschiedene organisatorische Zwänge gegeben hätte, die außerhalb ihrer Kontrolle lagen und die eine Aufklärung des Falles verhindert hätten, wie z.B. Arbeitsüberlastung (obwohl dies normalerweise nicht der Fall war). Kriminalbeamte führten verschiedene Ermittlungsmaßnahmen durch, die darauf zielten, dem Opfer das Gefühl zu vermitteln, daß etwas in seiner Angelegenheit getan würde, auch wenn die Beamten genau wußten, daß diese Maßnahmen sehr wenig dazu geeignet waren, tatsächlich einen Tatverdächtigen zu ermitteln (z.B. die Suche nach Fingerabdrücken oder anderen Beweismitteln). Die Beamten schoben z.T. auch die Verantwortung auf die Opfer, indem sie z.B. auf die unangemessenen Sicherheitsmaßnahmen hinwiesen oder ihnen sagten, daß sie es eigentlich hätten besser wissen müssen, zu einem Zeitpunkt und einem bestimmten Ort alleine unterwegs zu sein (s. dazu auch *Waegel* 1981). Sogar noch mehr Gesichtsrbeit mußte getan werden, wenn die Beamten entschieden hatten, daß das Ergebnis, das sie erreichen wollten, ein anderes war als das, was der Anzeigerstatter wollte. So beobachteten wir Vorfälle, in denen der Anzeigerstatter die Anklage eines Tatverdächtigen wünschte, die Beamten dies aber nicht wollten, weil sie die Angelegenheit für zu gering erachteten, die Beweislage zu unklar war und/oder in diesem Fall dem Tatverdächtigen entgegenkommen wollten im Gegenzug für Informationen über andere Geschehnisse, die ihnen wichtiger erschienen. Dem Anzeigerstatter wurden in diesen Fällen Tatsachen auf solche Weise präsentiert, daß er oder sie die Zustimmung dazu geben würden, daß das Verfahren gegen den Tatverdächtigen eingestellt würde und keine Anklage erfolgte. In dem kriminalpolizeilichen Abschlußbericht wurde dann die Einstel-

lung des Verfahrens bzw. die Einstellung der Ermittlungen damit gerechtfertigt, daß dies in Übereinstimmung mit den Wünschen des Anzeigerstatters geschehen sei.

Es gibt viele Fußangeln für die Beamten, die mit einem sehr komplexen Netz von Tatsachen und Geschehnissen und verschiedenen Wirklichkeiten in einem Verfahren konfrontiert sind. Dabei besteht ihr Auftrag bei der Erledigung von Fällen darin, das farbenprächtige Kaleidoskop eines Vorfalles, das so viele verschiedene Schattierungen haben kann wie ein Chamäleon in einer Schachtel Farbstifte, in einen Schwarz/Weiß-Bericht zu verwandeln, der auf der einen Seite den Anforderungen eines offiziellen Berichtes entspricht und auf der anderen Seite das gewünschte Ergebnis entsprechend begründet.

4. Die Verantwortlichkeit der Beamten im Verhältnis zu Tatverdächtigen, Angeschuldigten und Mitarbeitern der Strafverfolgungsbehörde

Kriminalbeamte haben eine große Anzahl von Möglichkeiten, um Informationen von Tatverdächtigen zu erhalten und einen Fall in einer Weise gegenüber der angeschuldigten Person darzustellen, die eine Übereinstimmung mit dem Ergebnis ermöglicht, das sich die Beamten vorstellen. Die Machtmittel, die den Beamten zur Verfügung stehen, schließen die Möglichkeiten des Strafverfahrensrechtes ein; darüberhinaus gibt es organisatorische Begrenzungen der Tätigkeit der Strafverfolgungsmitarbeiter, welche eine effektive Überprüfung der kriminalpolizeilichen Tätigkeit erschweren.

Die Beamten wissen, daß dann, wenn sie sich innerhalb der Grenzen des Strafverfahrensrechtes bewegen wollen, am besten ist, die Informationen von dem Tatverdächtigen selbst zu bekommen. Es gibt keinen besseren Weg einen Fall zu ermitteln, als eine Person, die direkt an dem Geschehen beteiligt war, dazu zu veranlassen, eine detaillierte Beschreibung seiner Beteiligung an dieser Angelegenheit zu geben. Um Informationen aus dieser Quelle zu erhalten, werden die Beamten durch verschiedene gesetzliche Vorschriften im Zusammenhang mit der Verhaftung, der Festnahme und Durchsuchung, der Befragung und des Geständnisses des Beschuldigten unterstützt.

Wir konnten in diesem Zusammenhang auch feststellen, daß Haftbefehle insgesamt eher routinemäßig und gleichförmig durch die zuständigen Haftrichter ausgestellt werden, die darüberhinaus von den Kriminalbeamten nicht wie im Strafgesetzbuch verlangt, die Vorlage der Beweismittel verlangen. Tatsächlich ist die Praxis im Bereich der Haftbefehle so oberflächlich, daß die Canadian Law Reform Commission in einer Studie, in der Richter aufgefordert wurden, bereits ausgestellte Haftbefehle noch einmal zu überprüfen, herausfand, daß mehr als die Hälfte dieser Haftbefehle (58,9%) ungültig ausgestellt war.

Nimmt man den ohnehin relativ weiten gesetzlichen Spielraum und verbindet diesen mit der eher oberflächlichen Handhabung in der Praxis, so erscheint es schwierig sich vorzustellen, daß ein einigermaßen kompetenter Beamter nicht in der Lage sein sollte, einen Haftbefehl oder auch einen Durchsuchungsbefehl in der Form zu erreichen, in der er sich dies vorstellt. Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, daß Kriminalbeamte einen größeren Ermessensspielraum haben, als normalerweise angenommen wird. Das Gesetz selbst, das eigentlich diesen Ermessensspielraum kontrollieren sollte, gibt dem Beamten in der Realität eher Autonomie und Macht. Darüberhinaus gibt es, wie Polizeibeamte uns gegenüber erklärten, die Möglichkeit, sich dann, wenn man bestimmte Informationen benötigt und es nicht darauf ankommt, wo diese Informationen herkommen, auf das "Gesetz der Wege und Mittel" zu berufen. Dies bedeutet, daß das geschickte Wissen und die Fähigkeiten der Beamten dazu benutzt werden können, um Wege und Möglichkeiten zu finden, bestimmte Informationen von Bürgern zu bekommen. Freundliche Überredung, der Austausch von Waren oder Dienstleistungen, Täuschungen oder kleine Tricks ergänzen

die gesetzlichen Möglichkeiten, seine Arbeit zu erledigen. Tatsächlich sind im Gesetz Vorkehrungen dafür getroffen worden, daß Polizeibeamte mit kleinen Tricks und Täuschungen ein Geständnis von Tatverdächtigen erhalten können (*Kaufman 1974*). Die Kombination von praktischen Grenzen bei der Kontrolle der kriminalpolizeilichen Tätigkeit, geringer Sichtbarkeit der Art und Weise der Überredung und gesetzlichen Regelungen geben dem Beamten einen sehr beträchtlichen Spielraum um die Informationen von dem Tatverdächtigen zu erhalten, die sie benötigen, um einen Fall entsprechend zu erledigen.

Das Gesetz erlaubt den Beamten die Konstruktion des schwersten möglichen Szenarios in bezug auf den Angeschuldigten, so daß diesem die Zustimmung zu einem Schuldgeständnis eher als ein Vorteil, denn als die schlichte Vorwegnahme der üblichen Strafzumessung durch das Gericht (*Ericson und Baranek 1982*) erscheint. Das Gesetz ermöglicht es, das zu berücksichtigen, was als mögliche und vernünftige Gründe zählen, und es eröffnet die Möglichkeit für verschiedene Anklagen im Zusammenhang mit der gleichen Tatsituation oder die Anklage von schwereren Delikten als eigentlich zulässig.

Zudem gibt es verschiedene Aspekte im Strafprozeßrecht, die es schwierig machen, das Angebot eines Schuldeingeständnisses zu verweigern. So ist es bspw. in Kanada wie in England und Wales zulässig, die Tatsache eines Schuldeingeständnisses als strafmildernden Faktor zu berücksichtigen. "Es ist unzulässig, Formulierung zu gebrauchen, die zu der Überzeugung führen könnten, daß jemand deshalb verurteilt wurde, weil er sich als nicht schuldig bezeichnete, oder weil er seine Verteidigung in einer bestimmten Art und Weise führte. Es ist jedoch natürlich zulässig, jemandem eine niedrigere Strafe zu geben, wenn er seine Schuldeinsicht u.a. dadurch gezeigt hat, daß er sich für schuldig erklärte" (*Rv Harper, 1967, 3 All E.R. 619 (CCA); Salhany 1978*). Dies paßt zu dem Eindruck vieler Verteidiger, daß es oftmals nicht empfehlenswert ist, auf eine Hauptverhandlung und ein entsprechendes Urteil hin zu arbeiten (*Ericson und Baranek 1982*).

Die gesetzlichen Regelungen werden unterstützt durch die Art der Organisation der Strafgerichtsbarkeit. In unserer Studie erledigten die Kriminalbeamten die meisten Fälle, ohne zuvor den Staatsanwalt zu konsultieren. Der Staatsanwalt wurde vor der ersten Anklageerhebung bei nur 4% aller Tatverdächtigen einbezogen. Zusätzlich waren die Staatsanwälte zumindest in dem Gerichtsbezirk, den wir untersuchten, bestimmten Abteilungen des Gerichtes zugeordnet und nicht bestimmten Fällen. Dies bedeutete, daß sie gewöhnlich nicht den gleichen Fall auf verschiedenen Stufen der Ermittlung und Anklageerhebung verfolgten, sondern den Fall erst an dem Tag kennenlernen, an dem sie ihn in dem Gerichtssaal zu vertreten hatten. Entsprechend gingen die Verteidiger zu den Kriminalbeamten, um sich zu informieren, und eine mögliche Einstellung des Verfahrens im Zusammenhang mit einem Schuldeingeständnis zu diskutieren und beide Seiten verlangten abwechselnd am Verhandlungstag von dem Staatsanwalt die Zustimmung zu bestimmten getroffenen Vereinbarungen. Dabei kontrollieren grundsätzlich die Polizeibeamten diesen Prozeß, da sie die Tatsachen zusammengestellt haben, von denen ausgegangen wird und da sie andererseits besser informiert sind über diesen Fall als Verteidigung und Staatsanwaltschaft.

Typischerweise hat ein Staatsanwalt 20 - 25 verschiedene Verfahren an einem Verhandlungstag vor Gericht zu vertreten, ohne daß er eine sehr detaillierte Kenntnis der verschiedenen Fälle hat. In vielen Fällen hat der Staatsanwalt nicht einmal die Akten gelesen, wenn ein Verteidiger oder ein Kriminalbeamter an ihn herantritt um die Möglichkeit einer Einstellung nach Schuldeingeständnis zu erörtern. Unter diesen Umständen ist es sehr wahrscheinlich, daß der Staatsanwalt auf die Beurteilungen der Polizeibeamten zurück-

greift, um eine entsprechende Vereinbarung zu erreichen.

Mit den Worten eines Leitenden Staatsanwaltes ausgedrückt erlauben diese Arbeitsbedingungen es einem Staatsanwalt nicht, sich mit der Frage zu beschäftigen, was vor Gericht behandelt werden sollte, oder was dort geschehen sollte. Das Ganze endet vielmehr in einer Situation, in der er sich fast vollständig auf die Polizei verlassen muß und darauf, daß sie zum Beginn der Ermittlungen das richtige getan haben. Man kann durchaus davon ausgehen, daß diese organisatorischen Aspekte noch eher als die Fallbelastung der Staatsanwälte dazu führen, daß diese eher routinemäßig die Fallaufbereitung durch die Polizei und mögliche bereits vorbereitete Schuldgeständnisse, die zwischen Polizeibeamten und Verteidigung ausgehandelt worden waren, akzeptiert.

Hauptverhandlungen bedeuten ein besonderes Maß an zusätzlicher Arbeit und werden bei Personen, die offensichtlich in irgendeiner Form schuldig sind, als nicht notwendig angesehen. Polizeibeamte üben deshalb relativ starken Druck auf Staatsanwaltschaft und Verteidigung aus, um das Verfahren außerhalb des Gerichtssaales zu erledigen. Nach unseren Beobachtungen reagierten Kriminalbeamte überaus ärgerlich, wenn Probleme bei dem Versuch, ein Schuldeingeständnis zu arrangieren, auftauchten, und sie verweigerten einige Male sogar die Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft in der Vorbereitung auf ein mögliches Hauptverfahren.

Natürlich gibt es auch andere Erklärungen dafür, warum Kriminalbeamte die Erledigung durch ein Schuldeingeständnis vorziehen. Ein solches Schuldeingeständnis erlaubt es den Beamten die Risiken zu vermeiden, die die Tatsache einer Hauptverhandlung mit sich bringt, z.B. die Nichtverfügbarkeit von Zeugen oder technische Probleme mit Beweismitteln. In dem sie routinemäßig Hauptverhandlungen vermeiden, können sie es ebenso routinemäßig vermeiden, daß ihre Arbeit und die Art und Weise, wie sie die Ermittlungen führen, gerichtlich überprüft wird. Ein Schuldeingeständnis dient der Bestätigung der früheren Beurteilung des Falles durch die Beamten und unterstreicht die Überzeugung, daß die meisten der Angeschuldigten in irgendeiner Form schuldig sind. Es erlaubt den Polizeibeamten Unklarheit und Zweideutigkeiten in eine autoritative Schlußentscheidung darüber umzuwandeln, was tatsächlich der Fall war. Dadurch wird ihre Autorität, das Verfahren zu gestalten, unterstrichen.

Dabei ist es falsch davon auszugehen, daß die Beamten immer auf eine Verurteilung aus sind, obwohl dies in den meisten Fällen ihr vorrangiges Ziel ist. Die Beamten sehen viele zusätzliche Funktionen in ihrer Anklagepraxis, unabhängig von der Tatsache, Verurteilungen zu erhalten. So erhöhen mehrfache Anklagen die Aufklärungsquote, unabhängig vom Ergebnis des gerichtlichen Verfahrens. Ebenfalls unabhängig vom Ergebnis des gerichtlichen Verfahrens führt die mehrfache Anklageerhebung oder die Anklage eines schwereren Deliktes dazu, eine möglichst umfangreiche polizeiliche Akte gegen eine Person zu konstruieren, die in zukünftigen Verhandlungen mit dieser Person, nützlich sein kann.

Kriminalbeamte klagten manchmal auch einen Angeschuldigten nur deshalb an, um ihn zu stigmatisieren oder zu beunruhigen, auch wenn eine Verurteilung zweifelhaft erscheint. So konnten wir in unserer Studie mehrere Fälle von leichten Körperverletzungen gegenüber kleineren Kindern beobachten, in denen eine Verurteilung eher unwahrscheinlich war, weil die Kinder zu jung waren, um als kompetente Zeugen angesehen zu werden. Die Polizei erhob dennoch entsprechende Anklage, um den Beschuldigten zu stigmatisieren und bestimmte Haftverschonungsauflagen zu erreichen. Diese Auflagen wiederum begründeten die Observation der Verdächtigen, welche - so hoffte man - ihre Haftverschonungsauflagen verletzen würden. Wenn solche Verletzungen entdeckt wurden, konnten sie für weitere Anklagen benutzt werden, möglicherweise eine Untersuchungshaft rechtfertigen und schließ-

lich zu einer Verurteilung wegen Verletzung der Haftverschonungsauflagen führen. Es gab auch Fälle, in denen die Kriminalbeamten Anklagen dazu benutzten, in Auseinandersetzungen um Eigentumsdelikte einen Schadensersatz durchzusetzen. So wurde bspw. einem Tatverdächtigen gesagt, daß dann, wenn er dem Opfer das Eigentum zurückgibt, keine Anklage gegen ihn erhoben werden würde. Nachdem er sich weigerte, wurde eine entsprechende Anklage erhoben, aber im weiteren Verlauf des Verfahrens ihm erneut angeboten, diese Anklage zurückzuziehen, wenn er das Eigentum zurückgibt. Der Tatverdächtige stimmte zu und die Anklage wurde niedergeschlagen. Hier war das Ziel der Beamten lediglich, das Eigentum an den rechtmäßigen Besitzer zurückzugeben und nicht unbedingt eine Verurteilung des Tatverdächtigen zu erreichen.

Insgesamt ist es falsch, die Verurteilungsrate als eine Art Erfolgsrate für die Kriminalpolizei anzusehen. Verurteilungen sind in den meisten Fällen nur ein Zeichen ihres Erfolges. Darüberhinaus erheben sie aus anderen Gründen Anklage und erreichen oftmals ein in ihren Augen erfolgreiches Ergebnis auch ohne Verurteilungen. Anklagen sind, wie viele andere Mittel und Möglichkeiten in ihrer Praxis, eine sehr nützliches Mittel um einen Fall zu einem angemessenen und zu rechtfertigenden Ergebnis zu bringen.

5. Zusammenfassung

Kriminalbeamte erleben einen beträchtlichen Verlust ihrer Machtstellung dadurch, daß sie von den Informationen anderer abhängig sind. Nahezu alle ihrer Fälle werden ihnen durch Anzeigerstatter und/oder Schutzpolizeibeamte zugeliefert, ebenso wie nahezu alle Tatverdächtigen, mit denen sie zu tun haben, durch die Schutzpolizei zugeliefert werden oder sie entsprechende Informationen durch Bürger erhalten. Ohne diese Hilfe können Kriminalbeamte gewöhnlich nur sehr wenig ausrichten. Dies ist das Schicksal in der Mehrzahl der Fälle. Sogar dann, wenn ein Tatverdächtiger gefunden und identifiziert ist, ist der Beamte abhängig von diesem Tatverdächtigen, denn ein Geständnis ist der einfachste Weg zum Gericht und zu einer Verurteilung. In all diesen Fällen haben die Beamten wesentlich weniger Entscheidungsfreiheit als allgemein angenommen.

Auf der anderen Seite haben Kriminalbeamte verschiedenste Möglichkeiten, Informationen von Bürgern zu erhalten. Sie können dabei auf das Strafverfahrens-, wie auch auf das materielle Strafrecht zurückgreifen, das entsprechende Möglichkeiten enthält. Die Beamten sind in der Lage, ohne Beobachtung und Überprüfung ihrer Arbeit durch Dienstvorgesetzte, Staatsanwaltschaft und Gericht tätig zu sein, und schließlich verfügen sie über individuelle Techniken der Überredung und des wechselseitigen Aushandelns. Darüberhinaus gewinnen die Beamten dann, wenn diese Mittel erfolgreich angewendet wurden und sie die Informationen, die sie wünschten, erhalten hatten, die Oberhand. Dann können sie diese Informationen kontrollieren, entscheiden, wer Zugang zu diesen Informationen hat und wie die Information entsprechend umgesetzt werden, um ein gewünschtes Ergebnis zu erreichen. In diesen Fällen haben die Beamten beträchtlich mehr Macht und Möglichkeiten als allgemein angenommen wird.

Das Verständnis, wie Fälle innerhalb dieses Rahmens gestaltet werden, ist entscheidend für das Verständnis von Straftaten und Kriminalität insgesamt. Die Verfahren, Einschränkungen und Möglichkeiten, die hier überprüft wurden, konstituieren sprichwörtlich die Natur und die Auffassung von den offiziellen Kriminalitätsraten, die wir benutzen, um ?? Straftaten und ihre Kontrolle, d.h. Straftaten, die der Polizei bekannt werden, Aufklärungsraten und Verurteilungsraten.

Verbrechen und Kriminalität sind das Ergebnis eines Herstellungsprozesses. Die einzelnen Teile dieses "Herstellungsprozesses" müssen genauer angesehen werden, bevor man das Ergebnis verstehen und interpretieren kann.

Das meiste, was im Ergebnis als "Verbrechen" dasteht, ist der Bericht der Kriminalpolizei über den Bericht eines Bürgers, in dem dieser angegeben hat, was für ihn der "Fall" war. Dabei werden nur geringe oder keine unabhängigen Ermittlungen geführt. Kriminalbeamte sind prinzipiell beschränkt auf drei Arten der Informationsgewinnung: Berichte eines Zeugen, der meistens auch Anzeigerstatter ist; Berichte von Tatverdächtigen; tatsächliche Beweismittel. Die meisten Fälle führen nicht zu der Verhaftung eines Tatverdächtigen und nur in wenigen Fällen gibt es Ansätze oder Hinweise, die das Zusammenstellen von Beweismitteln ermöglichen. Dagegen gibt es in den meisten Fällen einen Anzeigerstatter, und es ist das polizeiliche Konstrukt seines Berichtes, das im Ergebnis für reale Geschehnisse im Zusammenhang mit der Straftat steht.

Aufklärungsquoten können daher vernünftigerweise als Indikatoren für die organisatorischen Bedingungen und Beschränkungen im Zusammenhang mit der Informationsgewinnung gesehen werden und weniger als Zeichen guter und harter polizeilicher Arbeit.

Die Aufklärungsquote für bestimmte Eigentumsdelikte (wie z.B. Einbruchdiebstähle) ist besonders niedrig, weil es in diesen Fällen nur selten Zeugen des Vorfalles gibt. Kriminalbeamte sind hier abhängig von Informanten, die möglicherweise gehört haben, wer es getan haben könnte, oder sie sind auf das Geständnis eines Tatverdächtigen angewiesen.

Im Gegensatz dazu haben Gewaltdelikte oder andere interpersonelle Straftaten eine wesentlich höhere Aufklärungsquote, weil das Opfer normalerweise den Täter durch Name und Beschreibung identifizieren kann. Darüberhinaus filtert die Schutzpolizei die meisten Anzeigerstattungen im Zusammenhang mit interpersonellen und gewalttätigen Streitigkeiten aus (74% solcher Fälle wurden in unserer Studie nicht von den Schutzpolizeibeamten offiziell aufgenommen), während sie eine Anzeige bei den meisten Eigentumsdelikten aufnehmen (nur 29% solcher Vorfälle wurden nicht offiziell registriert) (Ericson 1982). Die bedeutet, daß es sich sehrwahrscheinlich immer dann, wenn Strafanzeigen in Verbindung mit interpersonellen oder gewalttätigen Vorkommnissen aufgenommen und an die Kriminalpolizei weitergegeben werden, um solche ernsterer Natur handelt oder aber sonst in irgendeiner Form eine Maßnahme gegen den Tatverdächtigen für wünschenswert oder organisatorisch möglich gehalten wird. Daher handelt es sich bei den Ermittlungsberichten im Zusammenhang mit diesen Fällen eher um die Beschreibungen kriminalpolizeilicher Maßnahmen gegenüber einen Tatverdächtigen als um Beschreibungen realer Gegebenheiten.

Für einige Straftatenbereiche ist die Aufklärungsquote bedeutungslos. Bei Drogenstrafaten wird bspw. die Angelegenheit erst dann als Straftat definiert, wenn eine entsprechende Anklage gegen den Tatverdächtigen erhoben wird (s. Manning 1980). So kann z.B. ein Kriminalbeamter einen Anruf von einem Informanten erhalten, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt und an einem bestimmten Ort ein Drogengeschäft stattfindet. Der Beamte wird diese Information auf einem Stück Papier niederschreiben, aber nicht als offiziellen Bericht. Wenn er zu dem bestimmten Ort geht und ein Drogengeschäft beobachtet, kann er sich dazu entscheiden, den Drogendealer anzuklagen und aus diesem Grunde einen offiziellen Bericht aufzunehmen. Er kann aber auch versuchen, den Dealer in einen Informanten umzuwandeln, um so zu hoffen, aus diesem Vorkommnis Kapital zu schlagen, um größere Verfahren aufzudecken und "bessere" Verhaftungen zu erreichen (s. Manning 1980; Marx 1981). Entscheidet er sich für letzteres, nimmt der Beamte keinen offiziellen Bericht auf, sondern er wartet, wie das Verfahren weiter abläuft und bis sich ein

"größerer" Fall daraus entwickelt hat.

Entsprechend sind die Verurteilungsraten bei Gericht das Produkt der gemeinsamen Anstrengungen von Kriminalpolizei und anderen Akteuren der Strafverfolgungsbehörden, ein bestimmtes Ergebnis zu organisieren. So bedeutet eine zurückgezogene Anklage und die Einstellung eines Verfahrens nicht notwendigerweise, daß eine Verurteilung nicht hätte erreicht werden können, wenn das Verfahren weiter betrieben worden wäre. Einstellungen im Zusammenhang mit dem Schuldeingeständnis eines Tatverdächtigen bedeuten nicht notwendigerweise, daß diese Person tatsächlich vor Gericht für schuldig befunden worden wäre und dabei etwas genauer überprüft worden wäre, wie die Polizei ihre Beweismittel zusammengestellt hat.

Wie bereits zu Beginn betont, befindet sich die empirische Forschung über die Arbeit der Kriminalpolizei noch in einem Anfangsstadium. Eine allgemeine Aufgabe solcher Forschung sollte es sein zu überprüfen, wie die offiziellen Vertreter Verantwortlichkeit erreichen, indem der Zugang zu ihren Techniken und Praktiken der Informationsgewinnung kontrolliert wird. Dies bedeutet, daß in Erwägung gezogen werden muß, wie ihre Autorität teilweise dadurch entsteht, wie sich diese Mitarbeiter darstellen, und weniger durch die Tatsache, daß sie im Auftrag der Bürger handeln. Das Problem mit dieser Darstellung ist, daß es schwierig ist herauszufinden, was zu hinterfragen oder herauszufordern ist, weil es nicht gestattet ist, alles zu sehen. Eine Möglichkeit, dieses Problem zu beseitigen, ist die genauere Erforschung der Kriminalbeamten und anderer, die mit institutioneller Autorität Realität darstellen und in die Welt setzen. Es bleibt zu hoffen, daß dieser Beitrag dazu beigetragen hat, die Einsicht in diese Problemzusammenhänge zu vertiefen.

Literatur

Bittner, E. (1970). *The Functions of Police in Modern Society*. Rockville, Maryland: NIMH.

Bohme, G. (1984). "The Knowledge-Struktur of Society", in *E. Bergendal* (ed.) *Knowledge Policies and the Traditions of Higher Education*. Stockholm.

Brodeur, J.-P. (1981). "Legitimizing Police Deviance", in *C.D. Shearing* (ed.) *Organizational Police Deviance*. Toronto: Butterworths.

Brodeur, J.-P. (1983). "High Policing: Some Remarks about the Policing of Political Activities", *Social Problems*, 30, 507-520.

Chatterton, M. (1983). "Police Work and Assault Charges", in *M. Punch* (ed.) *Control in the Police Organization*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.

Christie, N. (1977). "Conflicts as Property", *British Journal of Criminology*, 17, 1-15.

Coleman, J. (1973). "Loss of Power", *American Sociological Review*, 38, 1-17.

Ericson, R. (1981). *Making Crime: A Study of Detective Work*. Toronto: Butterworths.

Ericson, R. (1982). *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. Toronto: University of Toronto Press.

Ericson, R. and Baranek, P. (1982). *The Ordering of Justice: A Study of Accused Persons as Dependents in the Criminal Process*. Toronto: University of Toronto Press.

Ericson, R. and Shearing C. (1986). "The Scientification of Police Work", in *G. Bohme and N. Stehr*, *Knowledge Society. Sociology of the Sciences Yearbook, Volume 10*. Dordrecht: Reidel.

- Greenwood, P. et al. (1975). The Criminal Investigation Process. Santa Monica: Rand Corporation.*
- Kaufman, F. (1974). The Admissibility of Confessions in Criminal Matters. Toronto: Carswell. 2nd edition.*
- Klockars, K. (forthcoming). Criminal Work.*
- Manning, P. (1980). The Narcs' Game. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.*
- Manning, P. (1985). "Signwork", Unpublished paper, Centre for Socio-Legal Studies, Oxford University.*
- Marx, G. (1981). "Ironies of Social Control: Authorities as Contributors to Deviance through Escalation, Nonenforcement and Covert Facilitation", Social Problems, 28, 221-246.*
- Marx, G. (1984). "Routinizing the Discovery of Secrets: Computers as Informants", American Behavioral Scientist, 27, 423-452.*
- Marx, G. (1985). "I'll be Watching You: Reflections on the New Surveillance", Dissent, Winter, 26-34.*
- Salhany (1978). Canadian Criminal Procedure. Agincourt, Ontario: Canada Law Book. 3rd edition.*
- Sanders, W. (1977). Detective Work. New York. Free Press.*
- Shearing, C. and Stenning, P. (1981). "Private Security: Its Growth and Implications", in M. Tonry and N. Norris (eds.) Crime and Justice: An Annual Review of Research, Volume 3. Chicago: University of Chicago Press.*
- Shearing, C. and Stenning, P. (1983). "Private Security: Implications for Social Control", Social Problems, 30, 493-506.*
- Skolnick, J. (1966). Justice without Trial. New York. Wiley.*
- Waegel, W. (1981). "Case Routinization in Investigative Police Work", Social Problems, 28, 263-275.*
- Weick, K. (1979). The Social Psychology of Organizing. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 2nd edition.*
- Wilson, J. (1978). The Investigators. New York: Basic Books.*

Erich Rebscher¹

Polizeiliches Alltagshandeln und die Beziehungen zwischen Bürger und Polizei als Schwerpunkte kriminalistisch-kriminologischer Forschungsarbeit im Bundeskriminalamt

1. Vorbemerkung

Die Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe im Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamtes hat in den letzten 15 Jahren zahlreiche Untersuchungen zu Problemen des polizeilichen Handelns und zur Zusammenarbeit zwischen Bürger und Polizei durchgeführt.

Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag in § 2 Abs. 1 Ziff. 5 und 6 BKAG stand bei den Forschungsaktivitäten - neben der Kriminalitätsanalyse - zwar die Optimierung polizeilicher Arbeitsweisen im Vordergrund; dennoch nahmen auch eher gemeinwesenorientierte Untersuchungen einen relativ breiten Raum ein.

Im folgenden werden für beide hier zu behandelnden Bereiche jeweils ein Überblick über die einschlägigen Projekte und eine eingehendere Darstellung einer aktuellen Untersuchung gegeben. Hierbei wird deutlich, daß die Forschungsgruppe stets bemüht war, neben der Kriminalpolizei auch die Schutzpolizei in ihr Forschungsfeld einzubeziehen.

2. Projekte zum polizeilichen Alltagshandeln

Als vom Bundeskriminalamt durchgeführte Untersuchungen mit besonderer Relevanz für die alltägliche Polizeiarbeit sind zu nennen:

- Tatortbesichtigung und Tathergang. Untersuchungen zum Erschließen, Beschreiben und Melden des modus operandi (Schriftliche Befragung von 107 Beamten der Schutz- und Kriminalpolizei in 5 Städten, teilnehmende Beobachtung und experimentelle Untersuchungen, 1975/76) (*Schmitz 1977*).

- Polizeiliche Vernehmung: Formen, Verhalten, Protokollierung (Teilnehmende Beobachtung, Simulationsexperimente, 1977) (*Banscherus 1977*).

- Tatgeschehen, Zeugen und Polizei. Zur Rekonstruktion und Beschreibung des Tathergangs in polizeilichen Zeugenvernehmungen (Simulationsexperimente und schriftliche Befragungen, 1978) (*Schmitz 1978*).

- Psychologische Probleme der Personenbeschreibung. Zur Aufnahme und Beurteilung von Zeugenaussagen (Wirklichkeits- und Laborexperimente, 1974) (*Deusinger und Haase 1977*).

- Probleme der Personenbeschreibung in der polizeilichen Praxis (Wirklichkeits- und Laborexperimente, 1978/79) (*April, Plate, Weiß 1980*).

- Polizeibeamte als Zeugen vor Gericht (Beobachtung und Befragung von Verfahrensbeteiligten, 1982) (*Knuf 1982*).

- Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens (Aktenanalyse, Befragung und Gruppendiskussion, 1973-1975) (*Steffen 1976*).

- Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip (Aktenanalyse und schriftliche Befragung zu den Delikten Raub, Vergewaltigung, Einbruchsdiebstahl und Betrug, 1980-1982) (*Dölling 1987*).

¹ Erich Rebscher ist Leiter der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe im Bundeskriminalamt Wiesbaden

- Untersuchung zur Frage, welche Bereiche der Gewaltkriminalität Polizeibeamte in ihrer Praxis als besonderes bedeutungsvoll bewerten (mündliche Befragung von Beamten der Schutz- und Kriminalpolizei, 1988) (*Baurmann, Plate, Störzer 1988*).
- Praxistauglichkeit des Hehlereitbestandes (Rechtsdogmatische Analyse, schriftliche und mündliche Befragungen in den Bereichen Polizei und Staatsanwaltschaft, 1984/85) (*Kreuzer und Oberheim 1986*).
- Polizeiliche Bearbeitung von Umweltdelikten (Aktenanalyse, teilnehmende Beobachtung, Expertenbefragung, 1987-1990) (*Kühne 1990*).
- Tatsächliche Abläufe im kriminalpolizeilichen Meldedienst (Aktenanalyse, begleitende Beobachtung, Expertenbefragung, 1985-1988) (*Oevermann 1988*).

Aktuelles Beispiel: Kriminalpolizeilicher Meldedienst

Der Allgemeine Kriminalpolizeiliche Meldedienst (KPMD) der deutschen Polizei (vgl. *Schuster 1985, 12*) beruht auf der Vorstellung vom Wiederholungstäter, der Straftaten gleicher oder verwandter Art begeht und zwar in der gleichen Weise.

Das Beharren (Perseveranz) am Delikt und am Modus operandi (Täterhandschrift) soll es ermöglichen, die Taten eines zunächst noch unbekanntem Täters als von ihm verübt zu erkennen (Serienerkennung) bzw. einem ermittelten Täter weitere, bisher unaufgeklärte Fälle zuzuordnen. Die wesentliche Zielsetzung des KPMD ist somit die Tat-/Tat- und Tat-/Täter-Zusammenführung.

In den vergangenen 15 Jahren wurden Effektivität und Effizienz des KPMD stärker in Zweifel gezogen. An der polizeilichen Basis wurde Klage geführt, daß das Abfassen der Meldungen viel Aufwand erfordere, dme kein ausreichender Nutzen gegenüberstehe, weil die Meldedienstzentralen nur selten sachdienliche Hinweise gäben.

Die Zentralstellen bemängelten die geringe Qualität der Meldungen, die keine Auswertungsansätze böten. Mit dem Ansteigen der registrierten Kriminalität wurde auch das Mengenproblem immer kritischer.

Hinzu traten Untersuchungsergebnisse aus einer regional begrenzten wissenschaftlichen Studie (*Steffen 1982, 17*), nach der die Mehrfachtäter einerseits überwiegend lokal/regional agieren, andererseits ihr strafbares Verhalten eher in flexibler Weise der jeweils vorhandenen Situation anpassen.

Vor der anstehenden Integration des KPMD in die elektronischen Systeme, die mit bedeutenden Investitionen verbunden ist, war es daher erforderlich, die theoretische Fundierung und tatsächliche Praxis des KPMD wissenschaftlich zu untersuchen.

Der mit seinem Konzept der "strukturellen" oder auch "objektiven Hermeneutik" (dabei geht es insbesondere um Strukturgeneralisierung und Sinnkonstruktion) bekannt gewordene Sozialwissenschaftler Ulrich Oevermann von der Universität Frankfurt (Main) erstellte nach theoretischen Überlegungen und auf der Grundlage von polizeilichen Akten ein Vorgutachten zur Bedeutung des modus operandi (*Oevermann 1985*). Danach gibt es zwar eine "Täterhandschrift"; diese wird jedoch mit dem gegenwärtigen Meldesystem nicht erfaßt, weil sich das Meldesystem an vordergründigen äußerlichen Kategorien orientiert. Letztlich ist jede Handlung Ausdruck einer individuellen Persönlichkeitsstruktur in einem konkreten räumlich/zeitlichen Umfeld und somit nicht zugänglich für eine standardisierte Erfassung (Katalogisierung), wie sie insbesondere für EDV-Zwecke häufig gefordert wird. Ausnahmen von dieser Individualität finden sich nur bei neurotischen Persönlichkeiten. Oevermann teilt das Vorgehen des Täters in eine Tat- und eine Tarn-Handlung ein, die ineinander übergehen können. Diese Handlungen liefern (insbesondere am Tatort) Hinweise, die in ihrer Gesamtheit den sog. "Spurentext" bilden.

Dieser Spurentext muß der ermittelnde Kriminalist erschließen. In der ersten Ermittlungsphase gilt es, intuitiv und möglichst ohne einengende Vorstellungen, d.h. kreativ/innovativ, alle Möglichkeiten geistig durchzuspielen, wie die Tat abgelaufen sein könnte und wer als Täter in Frage kommt.

Führten die Ermittlungen schließlich zum Verdacht gegen eine bestimmte Person, muß in der zweiten Ermittlungsphase genau geprüft werden, ob die gesammelten Erkenntnisse auf sie, ihr behauptetes Vorgehen und ihre angeblichen Motive tatsächlich zutreffen. Oevermann entwickelt hier also die Grundzüge einer Lehre des kriminalistischen Denkens und Schließens.

Untersuchungsmethode

Im Anschluß an das oben skizzierte theoretische Gutachten zur Perseveranz wurde ein von Oevermann geleitetes Projektteam vom Bundeskriminalamt beauftragt, die Praxis des KPMD empirisch zu untersuchen und Vorschläge zur Verbesserung zu erarbeiten. Das gesamte Handlungs- und Organisationsfeld der (Kriminal-)Polizei sollte auf seine Aufbau- und Organisationslogik, auf Problemzonen und seinen inneren Zusammenhang hin durchleuchtet werden, indem konkrete Ermittlungsfälle über alle damit befaßten polizeilichen Hierarchieebenen begleitet wurden.

Eine ländliche Polizeidirektion in Baden-Württemberg (Tuttlingen) und ein Großstadt-Polizeipräsidium im Rhein-Main-Gebiet (Wiesbaden) wurden für die dreiwöchigen Untersuchungen vor Ort ausgewählt. Die mittels örtlicher Aktenanalyse, begleitender Beobachtung der ersten Informations- und Fallbearbeitung (Oevermann spricht hier vom "ersten Angriff") und Interviews der eingesetzten Beamten erhobenen Informationen wurden mit den geschriebenen Meldungen der örtlichen und aller übergeordneten Ebenen verglichen. Hierauf erstreckte sich der erste Teil der Untersuchung, vgl. Graphik 1. Im zweiten Teil des Projekts wurden in den Zentralstellen bei ausgewählten Deliktsfeldern Fälle untersucht, die Anlaß zu Auswertungsbemühungen bzw. Hinweisen an örtliche Dienststellen gegeben hatten. Dabei wurden die Auswerter der Zentralstellen nach ihren Kriterien und Strategien befragt, vgl. Graphik 2.

Ergebnisse der Untersuchung

Für die Ermittlungsaussichten ist die "Vertextung" der Ausgangsinformationen bzw. Ausgangswahrnehmung entscheidend. Mit "Vertextung" sind alle Dokumentationsmethoden gemeint, die einen Lebenssachverhalt oder Teile davon für Dritte wiedergeben sollen, also auch das Fotografieren und die Legenden der Fotos. Die Vertextung orientiert sich an Standardmodellen des Fernschreibverkehrs und der EDV und bemüht sich um scheinpräzise Formulierungen entlang des juristischen Tatbestandes. Hierdurch kann es zu Typisierungen und Dramatisierungen kommen, wobei gerade die aufklärungsrelevanten Einzelheiten und Besonderheiten wegfallen können. Die Vorgangsbearbeitung droht sich von der detektivischen Ermittlung zu trennen und zu verselbständigen. Der schriftliche "Vorgang" ist häufig die Grundlage für Kontroll- und Bewertungssysteme mit administrativen und personalplanerischen Zielsetzungen.

Die Ursache für mögliche Verzerrungen bei der (Erst-)Formulierung liegt nicht in der Unfähigkeit der Sachbearbeiter: Sie sind im Durchschnitt gut ausgebildet und mündlich überraschend präzise. Oevermann vermutet als Ursache vielmehr eine Art "vorausseilenden Gehorsams": Es werden vermeintlich "objektive" ("gerichtsverwertbare") Schilderungen gegeben, bei denen zu starre, strafrechtsorientierte Kategorien Verwendung finden.

Bestimmte Informationen - etwa prägnante Milieu-Kenntnisse - können "vertextet" niemals vollständig weitergegeben werden. Dies bedeutet eine wesentliche Einschränkung der Nutzbarkeit EDV-gestützter Dateisysteme im polizeilichen Bereich.

Im Verlauf bloßer Textumformungen auf den verschiedenen Meldedienstebenen kann es zu Veränderungen der strafrechtlichen Einordnung kommen. Aus kriminal- oder berufspolitischen Beweggründen kann - oft unbewußt - entweder eine Dramatisierung (besonders im ländlichen Raum) oder auch eine Verniedlichung des Delikts erfolgen; hierbei spielt häufig das (vermutete) Medienecho eine wichtige Rolle.

Einschätzungen wie "überörtliche" Täter, "professionelle" Täter, "besondere Arbeitsweise", "organisiertes Täterverhalten" sind von erheblicher Bedeutung für das Erkennen bzw. Bewerten von Straftatenserien oder Intensivtätern. Für das erste Erkennen einer Serie oder einer Tätergruppierung ist die Fixierung auf den - naturwissenschaftlich gestützten - Sachbeweis eher nachteilig. Der kriminalistischen Intuition des Beamten kommt vielmehr die entscheidende Rolle zu.

Für den nicht selbst mit der Ermittlung befaßten Auswerter (der Zentralstellen) bieten sich Anhaltspunkte zur Identifizierung des unbekanntes Täters nur bei einzigartigen Personenmerkmalen (Täterbeschreibung) oder genauen Angaben über besonders auffällige Tatumstände. Diese prägnanten Fälle mit hochselektiven Daten können in allen Deliktsgruppen vorkommen. Deshalb ist es wenig sinnvoll, die Meldepflicht auf bestimmte Deliktsarten zu beschränken.

Den vorwiegend administrativen Vorteilen einer (zentralen) EDV stehen einige bedeutende Nachteile gegenüber: Zum einen der Katalogisierungszwang, der zum Wegfall prägnanter Details führt; weiterhin das Ausbleiben der Dokumentation möglicher Handlungen des Täters, die er gerade nicht ausführte; schließlich die Entfremdung zwischen ermittelnden Beamten und dem Datenstationsbediener (Terminalkraft), die bis zur Veralterung der EDV führen kann.

Von wesentlicher Bedeutung ist es, das - unbewußte - "intelligente Auge" des Kriminalisten auch dann zu bedienen, wenn im Zuge der fortschreitenden Automatisierung und Computerisierung (die im Interesse der Entlastung von Bürotätigkeiten zugunsten von echten Ermittlungen durchaus zu begrüßen ist) Fernschreiben und Formularmeldungen wegfallen und durch Dateiinhalte ersetzt werden. Automatische Bildschirmmeldungen und selbsttätige Drucker können insoweit hilfreich sein. Ihre Texte sind allerdings möglichst von EDV-spezifischen Kürzeln und Masken freizuhalten.

Die Forscher betonen die Vielfalt, Komplexität und Selbständigkeit in der praktischen Entscheidung der Beamten im Streifendienst und Kriminaldauerdienst. Der größere Teil der Tätigkeiten verläuft dort undokumentiert und undokumentierbar. Nach Auffassung des Forscherteams ist die berufliche Leistung hoch einzuschätzen und erfährt weder in der Öffentlichkeit noch im internen Dienstbetrieb eine angemessene Anerkennung.

Im Vergleich zu den Möglichkeiten wird zu wenig recherchiert. Aktives Ermittlungshandeln tritt zugunsten bürokratischer Verpflichtungen zurück, die stark formalisiert sind. Die horizontale Kommunikation ist nicht ohne Mängel. Der Erfolg der Ermittlungen hängt wesentlich von der Art der ersten polizeilichen Reaktion ab, die oft von kriminalpolitischen Einschätzungen beeinflusst wird (erwartetes Medienecho).

Bei intensiver Ermittlungsarbeit kann ein Beamter nur zwei bis drei Fälle gleichzeitig sinnvoll betreuen. Zur Bewältigung des tatsächlichen Pensums entwickelt er Wahrscheinlichkeitsüberlegungen zur Erfolgsabschätzung, die von der Deliktsschwere grundsätzlich unabhängig sind.

Vor jeder Neuorganisation der Meldewege sollten Maßnahmen zur Stärkung der fallorien-

tierten kriminalistischen Arbeit vor Ort stehen. Hierzu gehören insbesondere die Entlastung von Routinearbeiten und die verbesserte Vertextung.

Bei der Neugestaltung des KPMD muß man sich zunächst über das Hauptinteresse klar werden: Zentrale Auswertung, kriminalstrategisch orientiert ("Lagebild"), oder dezentrale Recherche, fallaufklärend ausgerichtet. Zur Fallaufklärung sind Fälle ausschließlich nach ihrer Erfolgsträchtigkeit aufzunehmen, nicht nach Deliktskatalogen. Die Erfolgsträchtigkeit bemißt sich nach prägnanten Informationen im "Spurentext" über Personenbeschreibung, Sachfahndungsdaten, besondere Tatmittel und (wirklich) besondere Begehensweisen. Die Dateneingabe in EDV-Systeme sollte möglichst in *einem* Arbeitsgang und zwar durch den Ermittler selbst erfolgen. Ausnahmen sind denkbar bei besonderen Tatobjekten wie Kunstwerken.

Die EDV-Programme sollten so angelegt sein, daß möglichst Freitexte verwendet werden können und EDV-Spezifika (Feldkennzeichen, Formatmasken etc.) soweit wie möglich vermieden werden. Für die Mehrzahl der Fälle sind örtliche Kleinrechner mit örtlich geführten Dateien ausreichend. Eine Anfragemöglichkeit von außen her scheint in gewissem Umfang sinnvoll. Dies könnte über Schlüsselbegriffe erfolgen, die die bloße Existenz des Falles betreffen. Auf diese Weise wäre eine Schnittstelle geschaffen für keine automatisch geführte Statistik und für "Lagebild"-Dienststellen.

Der Meldedienst als formalisierte Einrichtung wird durch Sammlung jedweder Information ersetzt, die zur Aufgabenerfüllung notwendig und geeignet ist. An die Stelle des "mechanischen" Abgleichs eingehender Fallbeschreibungen mit gespeicherten Vergleichsfällen wird die Ermittlungskordinierung durch den erfahrenen und fähigen Kriminalisten aus seiner Übersichtsposition heraus treten. Die Ermittlungen vollziehen sich EDV-gestützt, aber nicht EDV-fixiert.

Die Auswertung sollte unter Einbeziehung sozialwissenschaftlichen Wissens ein besonderes Augenmerk auf den Erkenntnisgewinn für "kriminalstrategische" Zwecke legen. Darunter versteht Oevermann das Erkennen von Verflechtungskriminalität (Vernetzungskriminalität, organisierte Kriminalität) spezialisierter Täter oder in Bezug auf spezielle Tatobjekte, von Zusammenhängen mit gesellschaftlichen Entwicklungen (z.B. neue Berufe mit kriminogenen Möglichkeiten) und von Auswirkungen auf das generelle Rechtsbewußtsein, etwa als Folge der faktischen Nicht-Verfolgung von sog. Bagatell-Delikten. Demgegenüber scheint die gegenwärtige Praxis noch überwiegend auf den einzelnen "Konflikt-" bzw. "Spontan-Täter" mit gesamtgesellschaftlich gesehen eher geringem Schadenspotential ausgerichtet zu sein.

3. Gemeinwesenorientierte Projekte

Im Bereich der eher gemeinwesenorientierten Forschungsarbeit wurden Untersuchungen zu folgenden Themen durchgeführt:

- Kriminalitätseinschätzung und Einstellung der Bevölkerung zur Verbrechensbekämpfung und Polizei (Repräsentative Umfragen bei Bürgern in 2-3-jährigem Turnus) (*Dörmann 1988*).
- Schwereereinschätzung von Gewalthandlungen durch die Bevölkerung (Repräsentative Befragung von je 3000 Probanden in den Jahren 1985 und 1988) (*Plate und Schneider 1989*).
- Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene (Umfrage bei 103 Städten in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag, 1988) (*Vahlenkamp 1989*).
- Strukturen der Kriminalität in Solingen (1985) (*Plate, Schwinges, Weiß 1985*).
- Wohnhausarchitektur und Kriminalität (Befragungen in München und Regensburg 1979,

Aktenanalyse) (*Rolinski 1980*).

- Empirische Kriminalgeographie ("Kriminalitätsatlas Bochum") (*Schwind, Ahlborn, Weiß 1978*).

- Viktimisierung und Anzeigeverhalten (Opferbefragungen in Göttingen 1973/74 (*Schwind u.a. 1975*), Stuttgart 1976 (*Stephan 1976*) und Bochum 1975/76 und 1986/87 (*Rolinski 1980*).

- Vandalismus Erkenntnisstand und Bekämpfungsansätze (Literaturanalysen, zuletzt *Kube /Schuster 1985*).

Aktuelles Beispiel: Dunkelfeldforschung in Bochum 1986/87. Eine Replikationsstudie
Für eine planvolle Verbrechensbekämpfung ist es erforderlich, nicht nur das sog. Hellfeld der Kriminalität, wie es sich insbesondere in der Polizeilichen Kriminalstatistik widerspiegelt, zu kennen. Vielmehr müssen der tatsächliche Umfang der Kriminalität und deren Einschätzung durch den Bürger Berücksichtigung finden.

Die Aufteilung der tatsächlichen Kriminalität in Hellfeld und Dunkelfeld wird ganz wesentlich vom Anzeigeverhalten der Bevölkerung beeinflusst.

Die subjektive Einschätzung der Kriminalitätsslage hängt stark vom Sicherheitsgefühl der Bürger ab. Dieses stellt einen wichtigen Gradmesser für die Lebensqualität in einem Gemeinwesen dar. Zwar handelt es sich hierbei um eine subjektive Komponente der Kriminalitätsslage; aber gerade deshalb kommt ihm eine nicht unerhebliche Bedeutung für das Zusammenwirken von Bürger und Polizei bei der Verbrechensverhütung zu: Ist das Sicherheitsgefühl - etwa bedingt durch starke Polizeipräsenz - hoch, kann das zum Nachlassen der Selbstschutzbemühungen des Bürgers führen; auf der anderen Seite ist ein niedriges Sicherheitsgefühl (Kriminalitätsangst) geeignet, Unsicherheit zu verbreiten und Kontaktbedürfnis sowie Hilfsbereitschaft - als wesentliche Fundamente informeller Sozialkontrolle - zu beeinträchtigen (*Kube 1987, 148*). Kriminalitätsangst kann schließlich zu überzogenem Selbstschutz und zu Selbstjustiz führen. Im übrigen gilt das Sicherheitsgefühl auch als einer der Maßstäbe für das Vertrauen des Bürgers in die Polizei; es spiegelt die Einschätzung der polizeilichen Arbeit wieder. Es besteht deshalb ein wesentliches kriminalpolitisches Interesse an einer wissenschaftlichen Erfassung der Gesamtkriminalität sowie der subjektiven Einschätzung der Kriminalitätsslage sowie der subjektiven Einschätzung der Kriminalitätsslage und der polizeilichen Arbeit durch die Bevölkerung. Insbesondere interessiert hierbei, in welchem Maße das Anzeigeverhalten der Bürger und deren Einschätzungen einem zeitlichen Wandel unterliegen.

Das Bundeskriminalamt hatte daher ein Forschungsteam unter Leitung von Hans-Dieter Schwind beauftragt, eine ebenfalls im Auftrag des BKA im Jahre 1975/76 in Bochum durchgeführte Dunkelfelduntersuchung im Jahre 1986 zu wiederholen. Wie bereits 1975/76 wirkte auch bei der neuen Studie ein wissenschaftlicher Mitarbeiter der Kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des BKA mit.

Untersuchungsmethode

Die Untersuchung wurde von demselben Forschungsteam nach demselben Forschungsdesign wie die Erstuntersuchung von 1975/76 als echte Replikationsstudie durchgeführt.

Es wurden erneut als Zufallsstichprobe 0,5% (etwa 1800) Bürger der Stadt Bochum kontaktiert, wobei ca. 1400 gültige Interviews zustande kamen. Die Befragungen wurden von speziell hierfür geschulten Studenten der Rechts- oder Sozialwissenschaften nach standardisiertem Fragebogen vorgenommen.

Auch die Untersuchung im Hellfeld wurde repliziert, indem im Bereich des Polizeipräsi-

ums Bochum für das Projekt notwendige zusätzliche Angaben in die kriminalstatistischen Meldungen (KP 31b) aufgenommen wurden. Untersuchungsgegenstand waren die Delikte einfacher und schwerer Diebstahl, vorsätzliche Körperverletzung und Raub.

Ergebnisse der Untersuchung

Die registrierte Kriminalität in Bochum ist in bezug auf die genannten Straftaten von 1975 bis 1986 um 41,8% gestiegen. Dagegen hat sich das Dunkelfeld in seiner Relation zum Hellfeld wenig verändert:

Beim *einfachen* Diebstahl stehen den 4.192 angezeigten Fällen 33.204 nicht angezeigte gegenüber. Dies ergibt eine Hellfeld-Dunkelfeldrelation von etwa 1:8 (1975 = 1:6).

Für den *schweren* Diebstahl lautet das Verhältnis 12.124 zu 9.986 und liegt somit etwa bei 1:1 (1975 = 1:2).

Bei der (vorsätzlichen) Körperverletzung wurden 990 Fälle angezeigt, 6.241 nicht angezeigt; hier liegt die Relation bei ca. 1:6 (1975 = 1:7).

Die Bereitschaft, ein Diebstahlsdelikt anzuzeigen, ist deutlich gestiegen. Während 1975 nur 33,8% dieser Straftaten angezeigt wurden, waren es 1986 48,6%.

Der Versicherungsschutz spielt bei der Anzeigerstattung wegen Diebstahls eine bedeutende Rolle: Opfer mit Versicherungsschutz zeigen Diebstähle zu etwa 3/4 an; von den nicht versicherten Geschädigten erstattet nur ca. 1/4 eine Anzeige. Die Anzeigebereitschaft der Versicherten ist seit 1975 stark angestiegen.

Als Motiv für die Diebstahlsanzeige geben 43,4% der Befragten die Ersatzleistung durch die Versicherung und 30,8% die Wiedererlangung der gestohlenen Sache an.

Das Unterlassen der Anzeige geschieht überwiegend wegen Geringfügigkeit des Schadens (49,0%) oder vermuteter Erfolglosigkeit von Polizei und Strafjustiz (30,2%).

Die vorhandene wissenschaftliche Erkenntnis, daß die Bürger einen umso geringeren Kriminalitätsanstieg annehmen, je enger der Kreis um ihre unmittelbare Umgebung gezogen wird, wird durch die Studie bestätigt. Während 53,3% der Befragten meinen, die Einbruchskriminalität habe in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt in den letzten 5 Jahren "viel" oder "sehr viel" zugenommen, nehmen nur 15,6% eine entsprechende Zunahme für das eigene Wohngebiet an. Ähnlich verhalten sich auch die Annahmen für die Entwicklung der Körperverletzungs- und der Raubstraftaten.

18,8% der Befragten gaben an, ständig oder oft zu befürchten, Opfer eines einfachen Diebstahls zu werden. Für schweren Diebstahl bzw. Einbruch lag der Prozentsatz bei 16,8%, für Raub bei 11,4%. 29,5% der weiblichen Befragten und 24,7% der über 60jährigen Personen fühlen sich nachts außerhalb der Wohnung "sehr unsicher".

55% der Befragten vertreten die Meinung, daß die Polizei (in Bochum) einen guten Ruf hat. 11,9% äußerten sich negativ.

40,3% der befragten Bürger sind mit der Arbeit der Polizei in Bochum zufrieden, 14,3% unzufrieden.

Die aufgrund entsprechender Ergebnisse deutscher und ausländischer Untersuchungen (Baril 1984, 75 ff.; Plate, Schwinges, Weiß 1985, 103 f.; Sparks, Glenn, Dodd 1977, 118) aufgestellte Hypothese, daß eigene Vorerfahrungen (als Anzeigerstatter) Einfluß auf die Anzeigebereitschaft des Bürgers haben, konnte für Bochum nicht bestätigt werden. Die Erklärung hierfür wird in der Tatsache gesehen, daß andere Einflußgrößen wie z.B. Ärger über die Schädigung, Notwendigkeit der Anzeigerstattung für die Durchsetzung des Versicherungsanspruchs die wichtigste Rolle spielen.

4. Ausblick

Verbesserung der polizeilichen Arbeitsweisen und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürger müssen auch in Zukunft wesentliche Ziele der kriminalistisch-kriminologischen Forschung im Bundeskriminalamt sein. Allerdings werden in beiden Bereichen Forschungsstellen der Polizeien der Bundesländer, die teilweise schon länger bestehen (wie in Bayern) oder derzeit im Aufbau begriffen sind (Baden-Württemberg und Hamburg) und die Polizei-Führungsakademie als Einrichtung von Bund und Ländern unterhaltene mehr und mehr Forschungsarbeit übernehmen. Das Bundeskriminalamt wird sich auf diesen Gebieten vor allem bemühen, die internationale, insbesondere die europäische Forschungskoooperation sicherzustellen. Dies gilt ganz besonders für die gemeinwesenbezogene Polizeiarbeit des "community policing", in der u.a. Großbritannien und die Niederlande wichtige Forschungserkenntnisse gewonnen und auch praktisch umgesetzt haben.

Im übrigen sieht die Forschungsgruppe die Notwendigkeit, sich bei der Forschung zur Verbesserung der polizeilichen Arbeitsweisen zumindest in den nächsten Jahren auf die beiden Kriminalitätsphänomene zu konzentrieren, die aktuell der Polizei und den für die Kriminalpolitik Verantwortlichen in Bund und Ländern am stärksten auf den Nägeln brennen, die Organisierte Kriminalität und die Straftaten im Zusammenhang mit dem Rauschgiftmißbrauch.

Für den letztgenannten Bereich sind auch gemeinwesenbezogene Projekte zur Verstärkung der Prävention von Rauschgiftdelikten von großer Wichtigkeit.

Graphik 1

Graphik 2

Literatur

April, Rainer, Plate, Monika, Weiß, Rüdiger: Probleme der Personenbeschreibung in der polizeilichen Praxis. Eine Studie zur Erprobung eines Beschreibungsverfahrens anhand vorgegebener Merkmale. Wiesbaden 1980 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband).

Banscherus, Jürgen: Polizeiliche Vernehmung: Formen, Verhalten, Protokollierung. Eine empirische Untersuchung aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht. Mit einer Einleitung von Edwin Kube. Wiesbaden 1977 (BKA-Forschungsreihe Bd. 7).

Baril, Micheline: The Victim's Perceptions of Crime and Criminal Justice System. A Pilote Study of Small Shopkeepers in Montreal. In: Block, Richard (Ed.), Victimization and Fear of Crime. World Perspectives. Chicago 1984, S.75ff.

Baurmann, Michael C., Plate, Monika, Störzer, Hans Udo: Polizeirelevante Aspekte bei der Auseinandersetzung mit dem Gewaltbegriff. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Was ist Gewalt? Auseinandersetzung mit einem Begriff, Bd.2. Wiesbaden 1988 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband), S.117 (Ausführlicher Projektbericht in Vorbereitung).

Deusinger, Ingrid M., Haase, Henning, Plate, Monika (Mitarb.): Psychologische Probleme der Personenbeschreibung. Zur Aufnahme und Beurteilung von Zeugenaussagen. Wiesbaden 1977 (BKA-Forschungsreihe Bd. 5)

Dölling, Dieter: Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip, Halbband 1.2. Wiesbaden 1987 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband).

Dörmann, Uwe: Kriminalität und polizeiliches Handeln in der öffentlichen Meinung. Ergebnisse aus EMNID-Umfragen des BKA. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Symposium: Der polizeiliche Erfolg. Referate und Diskussionsbeiträge. Am 15. und 16. Oktober 1986 im Bundeskriminalamt. Wiesbaden 1988 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband), S.185ff.

Knuf, Joachim: Polizeibeamte als Zeugen vor Gericht. Eine kommunikationswissenschaftliche Untersuchung. Wiesbaden 1982 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband).

Kreuzer, Arthur, Oberheim, Rainer: Praxistauglichkeit des Hehlereistraftatbestands. Die Reform der §§ 259 bis 262 StGB und ihre Auswirkungen in der Strafverfolgungspraxis. Wiesbaden 1986 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband).

Kube, Edwin: Systematische Kriminalprävention. Mit praktischen Hinweisen. 2. Aufl., Wiesbaden 1987 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband).

Kube, Edwin; Schuster, Leo: Vandalismus. Erkenntnisstand und Bekämpfungsansätze. 3., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden 1985 (Berichte des kriminalistischen Instituts)

Kühne, Hans-Heiner: Polizeiliche Bearbeitung von Umweltdelikten (BKA-Forschungsreihe, in Vorbereitung für 1990).

Oevermann, Ulrich, Simm, Andreas: Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und modus operandi. Spurentext-Auslegung, Tätertyp-Rekonstruktion und die Strukturlogik kriminalistischer Ermittlungspraxis. Zugleich eine Umformung der Perseveranz-Hypothese aus soziologisch-strukturlogischer Sicht. In: Ulrich Oevermann, Leo Schuster, Andreas Simm: Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und modus operandi. Wiesbaden 1985, S. 129-433 (BKA-Forschungsreihe Band 17).

Oevermann, Ulrich: Vorläufiger Abschlußbericht zum Forschungsprojekt "Empirische Untersuchung der tatsächlichen Abläufe im Kriminalpolizeilichen Meldedienst und der an der Zusammenführung beteiligten kriminalistischen Schlußprozesse unter Berücksichtigung des Stellenwertes der EDV" (Manuskript). Wiesbaden 1988 (Abschlußbericht in Vorbereitung).

Plate, Monika, Schwinges, Ulrich, Weiß, Rüdiger: Strukturen der Kriminalität in Solingen. Wiesbaden 1985 (BKA-Forschungsreihe, Sonderband).

Schmitz, H. Walter: Tatortbesichtigung und Tathergang. Untersuchungen zum Erschließen, Beschreibung und Melden des Modus Operandi. Mit einer Analyse der Dokumentationssprache der Straftaten-/Straftäterdatei von Winfried *Lenders* und einem Geleitwort von Gerold *Ungeheuer*. Wiesbaden 1977 (BKA-Forschungsreihe Bd. 6).

Schmitz, H. Walter: Tatgeschehen, Zeugen und Polizei. Zur Rekonstruktion und Beschreibung des Tathergangs in polizeilichen Zeugenvernehmungen. Mit Beiträgen von Winfried *Lenders* und Elfriede *Reents*. Wiesbaden 1978 (BKA-Forschungsreihe Bd. 9).

Schuster, Leo: Perseveranz und Kriminalpolizeilicher Meldedienst. In: Ulrich *Oevermann*, Leo *Schuster*, Andreas *Simm*: Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und modus operandi. Wiesbaden 1985, S.7-44 (BKA-Forschungsreihe Band 17).

Schwind, Hans-Dieter, Ahlborn, Wilfried, Weiß, Rüdiger: Empirische Kriminalgeographie. Bestandsaufnahme und Weiterführung am Beispiel von Bochum ("Kriminalitätsatlas Bochum"). Wiesbaden 1978 (BKA-Forschungsreihe Bd. 8).

Schwind, Hans-Dieter u.a.: Dunkelfeldforschung in Göttingen 1973/74. Eine Opferbefragung zur Aufhellung des Dunkelfeldes und zur Erforschung der Bestimmungsgründe für die Unterlassung von Strafanzeigen. Wiesbaden 1975 (BKA-Forschungsreihe Bd. 2).

Schwind, Hans-Dieter, Ahlborn, Wilfried, Weiß, Rüdiger: Dunkelfeldforschung in Bochum 1986/87. Eine Replikationsstudie. Wiesbaden 1989 (BKA-Forschungsreihe Bd. 21).

Sparks, Richard F., Glenn, Hasel G., Bodd, David J.: Surveying Victims. London 1977.

Steffen, Wiebke: Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens. Wiesbaden 1976. (BKA-Forschungsreihe Bd. 4).

Steffen, Wiebke: Untersuchung der Möglichkeiten des datenmäßigen Abgleichs von Tatbegehungsmerkmalen zur Fallzusammenführung. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Folgerungen für die Konzeption eines Systems zur überregionalen Fallzusammenführung. München 1982.

Stephan, Egon: Die Stuttgarter Opferbefragung. Eine kriminologisch-viktimologische Analyse zur Erforschung des Dunkelfeldes unter besonderer Berücksichtigung der Einstellung der Bevölkerung zur Kriminalität. Wiesbaden 1976 (BKA-Forschungsreihe Bd. 3).

Vahlenkamp, Werner: Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene. Ergebnisse einer Städteumfrage des Bundeskriminalamtes mit Unterstützung des Deutschen Städtetages. Wiesbaden 1989 (Berichte des Kriminalistischen Instituts).

Teil 2: Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit - Ansätze, Modelle und Erfahrungen

Jack R. Greene¹

Gemeindebezogene Polizeiarbeit in den USA: Überblick und Kritik von Theorie und Praxis des "Community Policing"²

1. Einleitung

In regelmäßigen Abständen wird in den Vereinigten Staaten die Struktur der Polizei reformiert. Dabei spielen Beschuldigungen der Korruption ebenso eine Rolle wie Bemühungen, die Polizei zu erneuern (*Walker 1983*). Die amerikanischen Gesetzeshüter haben sich ständig um öffentliche Unterstützung und Bestätigung bemüht. Anders als ihre britischen und europäischen Kollegen (*Berkley 1969; Miller 1975; Manning 1986*) blieb die amerikanische Polizei von der Öffentlichkeit, der sie dient, isoliert. Sie stützte sich eher auf persönliche als auf verfassungsmäßige Vollmachten, und ließ so kommunale Bindungen vermissen, die zu einer effektiven Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürgern notwendig ist.

Zu dieser kommunalen Isolation der amerikanischen Polizei hat auch eine Veränderung im organisatorisch-strategischen Bereich beigetragen, die in einem Großteil des 20. Jahrhunderts bestimmend wurde. *Kelling* und *Moore* (1988) betonen, daß die frühesten organisatorischen Strategien der Polizei im wesentlichen politisch waren. Die Polizei war hauptsächlich darauf bedacht, die politischen und oft korrupten Beziehungen derer, die an der Macht waren, aufrechtzuerhalten. Diese Strategie führte zu einer administrativen Ära des Polizeiwesens (*Fogelson 1977*), in der verwaltungsmäßige Kontrolle, Distanz zu den politischen und sozialen Gemeinden, Gesetz und Professionalismus die Handlungsweise der Polizei leiteten.

Gegenwärtige Tendenzen in der amerikanischen Polizeireform betonen eine im Gesamtzusammenhang zu sehende Funktion der Polizei. Eine Rolle, die eine größere wechselseitige Beziehung mit den Gemeinden hervorhebt, die auf eine Lösung der lokalen Kriminalität und der Ordnungsstörungen hinarbeitet (*Wilson und Kelling 1982; Goldstein 1987*). Diese letzte Bewegung in einer langen Reihe von Reformen bringt viele Implikationen für die Rollendefinitionen der Polizei, für die strategischen und taktischen Maßnahmen und für das Verständnis der Grenzen formaler und formloser sozialer Kontrolle mit sich.

¹ Jack R. Greene ist Professor an der Temple University, Department of Criminal Justice, Philadelphia, USA

² Überarbeitung des in Deutsch verfaßten Originalbeitrages durch Thomas Feltes

2. Kommunales Polizeiwesen: Änderungen in Polizeiplanung und Taktik

Kritiker der amerikanischen Polizei betonen, daß diese ihr "kommunales Gesamtkonzept" verloren habe und daß sie sich von den Leuten, denen sie polizeilich zur Verfügung zu stehen hat, entfremdet habe. Das Vermächtnis der Verwaltungsreformen in der Polizei, das in die dreißiger Jahre zurückreicht, hat angeblich die Polizei verbürokratisiert, sie ihren "Klienten" gegenüber gleichgültig gemacht, sie umorganisiert zu einer passiven und reaktiven Einsatzbereitschaft für kommunale Ordnungsstörungen und Kriminalität und sie belastet mit verwaltungstechnischen Regulationen. Darüberhinaus kann der engbegrenzten, beinahe singularischen Definition der Polizei als "Diebefänger" durch diese Umstände von der Polizei selbst am wenigsten nachgekommen werden.

Begleitet von Zeichen allgemeiner Übereinstimmung tauchten solche kommunalen Polizeiprogramme plötzlich überall in den Vereinigten Staaten auf. Diese Programme zeigen sich in vielen Formen. Einige von ihnen wenden alte Polizeitechniken, wie die Fußstreifen, auf die neueren Probleme des städtischen Verfalls an. Andere Programme betonen eine effektive Kommunikation zwischen Polizei und den Bürgern, indem sie Pläne für Polizeiaktivitäten "vor Ort" festlegen.

Der Einsatz kommunaler Polizeikräfte kann als ein Zusammenlaufen mehrerer Reformbemühungen in der Polizei in der Vergangenheit gesehen werden. Zum Teil geht es um eine verbesserte Beziehung zwischen der Polizei und der Gemeinde, zum Teil um teamorientierte polizeiliche Einsätze, wie sie in vielen amerikanischen Städten in den 60er und in den 70er Jahren verwirklicht worden waren. Die heutigen Bemühungen um die kommunalen Polizeikräfte haben zudem von der wissenschaftlichen Forschung und Literatur profitiert, die den Mythos der Polizeibeamten als Gesetzeshüter problematisiert hat. Stichworte dazu sind präventive Streifen, schneller Einsatz, abschließende Straftatenuntersuchung.

Während viele Programme gegenwärtig schon eingeführt sind, soll hier noch ein systematischer Blick auf die neuen Strategien und Taktiken der Polizei geworfen werden, um sie von einem praktischen und von einem empirischen Standpunkt aus zu sehen (s. *Greene und Taylor 1988*).

3. Kommunales Polizeiwesen: Kriterien für seine Verwirklichung

Der Einsatz gemeindebezogener Polizeikräfte wurde und wird diskutiert in bezug auf eine weite Bandbreite von Programmen und Aktivitäten. *Goldstein (1987)* identifizierte mehrere Elemente, die einer Vielzahl von Programmen, die alle den Namen "gemeindebezogene Polizeiarbeit" tragen, gemeinsam sind. Zentral ist dabei die Erweiterung der polizeilichen Aufgaben, die eben über das "Fang den Dieb" hinausgehen sollen. Die Polizei muß sich gesteigert daran beteiligen, Probleme in der Gemeinde zu lösen und wird somit von ihrer traditionellen Rolle des "Einsatzes bei Vorfall" befreit; stattdessen wird das "Problemlösen" als eine zentrale polizeiliche Methode vertreten, um Kriminalität und Ordnungsprobleme zu bekämpfen.

Die gemeindebezogene Polizeiarbeit ist ebenfalls in Verbindung mit einer gesteigerten Entscheidungskompetenz des Polizeibeamten zu sehen, um so die Identifizierung der Probleme zu ermöglichen und Lösungen herbeizuführen. Dies geschieht in einem sozialen Umfeld, in dem die Polizei, wie auch die Mitbürger, aufgefordert sind, sowohl bei der Problemfindung als auch der Problemlösung mehr als bisher zusammenzuarbeiten.

Die Gemeinde wird als ein aktives Mitglied bei sozialen Veränderungen gesehen, und die Polizei ist mit dafür verantwortlich, sie in ihrem Bestreben, sich selbst zu schützen, zu unterstützen. Die Rechtfertigung der Polizei und ihrer Aktionen muß im Licht der

Verantwortung gegenüber der Gemeinde und als Beitrag zur "zivilen Auseinandersetzung" gesehen werden. Dies gilt sowohl für verschiedenste Störungen der Ordnung als auch für Angst vor Kriminalität und Verbrechen. Gemeindebezogene Polizeiarbeit hat so mehrere Ansprüche zu erfüllen.

Verschiedenste solcher Polizeiprogramme sind in den Vereinigten Staaten durchgeführt worden. Sie sind auch in anderen Ländern unter die Lupe genommen worden (s. *Greene und Taylor 1988*). Die Abbildung identifiziert diese Programme der gemeinwesenbezogenen Polizeiarbeit und prüft die Verwirklichung bestimmter Kriterien bei jedem Programm.

U.S. Programme gemeindebezogener Polizeiarbeit (ausführlich *Greene/Taylor* 1988)

Projektort	Ökolog. dung im Problem lösen	Bereichs- Gemeinde	Gemeinde- bezogene Verant- wortung	Ausbil- Einfluß
Flint (Michigan)	3 Tage	Nein	Nein Passiv	Mäßig/ Training
Newark 1 (New Jersey)	Nein	Nein	Keiner	Keine
Newark 2 (New Jersey)	Nein	Nein	Mäßig/ Passiv	Nicht Spezifiz.
Oakland (Kalifornien)	Teil- weise	Nein	Fiskal/ Passiv	Keine CBD
San Diego (Kalifornien)	Nein	Ja	Mäßig/ Passiv	60 Stunden Training
Houston (Texas)	Nein	Nein	Mäßig/ Passiv	Nicht Spezifiz.
Boston (Mass)	Nein	Ja	Keiner	Keine
Baltimore County (Maryland)	Nein	Nein	Mäßig/ gezieltes Problem	5 Tage Training
New York City	Nein Training	Nein	Mäßig/ Passiv	9 Tage
Newport News (Virginia)	Nein	Ja	Mäßig/ Passiv	3 Tage Training

4. Die Bedeutung der Gemeinde

In den meisten Programmen der gemeindebezogenen kommunalen Polizeiarbeit ist die Definition von "Gemeinde" ein schwer zu fassendes Konzept. Tatsächlich wird die Kommune in den meisten beschriebenen Projekten durch die Polizei eher als Verwal-

tungsbereich gesehen und weniger als ein ökologischer Bereich unter allgemeinen Gesichtspunkten wie gemeinsamer Wertschätzung und zwischenmenschlichen Bindungen definiert. In Flint (Michigan) variieren sogenannte "Nachbarschaften" d.h. Stadtbezirke beträchtlich in Größe und Zusammensetzung. Gemessen an der Größe vieler solcher "Nachbarschaften" mögen dort effiziente Fußstreifen zur Vorbeugung von Straftaten geeignet gewesen sein. In einer Auswertung dieses Projektes kam jedoch zum Ausdruck, daß "ein hauptsächlicher Beschwerdepunkt der Bürger in der dreijährigen Beobachtungszeit war, daß sie ihre Fußstreifenbeamten in diesem Zeitraum nicht oft genug gesehen hatten" (*Trojanowicz*, S. 55).

In Newark (New Jersey) liefen die Fußstreifeneinsätze mit den vor dem Projekt existierenden Polizeistreifen konform. Die Revieraufteilung in Newark lieferte keine sicheren Anhaltspunkte dafür, intakte kommunale Bezirke so zu identifizieren, um sie mit dieser Art von Fußstreifen zu versorgen. Dies bestätigt sich auch bei Programmen in Boston und New York City. Der Bereich der Polizeireviere hat sich in vielen amerikanischen Städten seit dem 19. Jahrhundert nur wenig geändert, obwohl sich gewaltige Veränderungen durch den Zuzug in diese Städte und die veränderten Lebensgewohnheiten ergeben haben.

Gemeinsamkeiten im Hinblick auf kriminelle und sozioökonomische Eigenheiten der Bewohner in vergleichbaren Gegenden, wie z.B. Houston (Texas) erfüllen immer noch nicht das Konzept einer "Gemeinde". In San Diego ist das kalifornische Programm eher gemeinschaftsbezogen als strukturspezifisch. Das heißt, daß die Beamten in diesem Programm Instruktionen erhielten, eine Definition von "Gemeinde" durch gezielte Beobachtung der Bewohner und Geschäfte zu finden. Dennoch bestimmte auch hier die Aufteilung der Polizeireviere die Bereiche, in denen die Polizeibeamten tätig wurden.

In Oakland (Kalifornien) versuchte man mit einer ziemlich eng gefaßten Definition des zentralen Geschäftsbereiches die "Gemeinde" auf eine andere Weise zu analysieren, ebenso in Baltimore County (Maryland) und in den Projekten in Newport News (Virginia). Die Geschäftskommune in Oakland ist ziemlich gut definiert, wobei man feststellte, daß innerhalb und in der unmittelbaren Nachbarschaft der Geschäftsdistrikte Wohnbezirke vorhanden sind. Baltimore County und Newport News konzentrieren sich nicht speziell auf die Kommunen; hier versuchte man eher "kommunale Interessengruppen" zu entwickeln, um Probleme der Kriminalität und der Aufrechterhaltung der Ordnung zu lösen.

Die Wichtigkeit der "Gemeinde" beim kommunalen Polizeiwesen kann nicht überbetont werden. Die Theorien und Vorstellungen, die mit vielen dieser Programme verbunden sind, fordern eine Aktivierung von kommunalen Normen, um "Nachbarschaften" widerstandsfähig gegenüber Verbrechen zu machen. Um das zu erreichen, ist eine erhöhte Sensibilität gegenüber ökologischen Problemen erforderlich, stärker als es sich in den bisherigen Studien offenbart. Darüberhinaus erwartet man von Polizeibeamten, die sich an diesen Projekten beteiligen, daß sie ein Verständnis der und eine Wertschätzung für die kommunalen Normen entwickeln.

5. Dezentralisierter Kommando- und Kontrollbereich

Ein Hauptmangel vieler Programme gemeindebezogener kommunaler Polizeiarbeit ist bis heute das Fehlen eines dezentralisierten Kommando- und Kontrollbereichs. Bereits vor mehr als 15 Jahren wurde für die Aufgabenteilung im Polizeiwesen gefordert, den Einsatz- und Kontrollbereich nicht zu dezentralisieren (*Sherman, Milton und Kelly 1973*).

Die Programme der gemeindebezogenen Polizeiarbeit leiden alle unter dem gleichen Mangel, der mit polizeilicher Zusammenarbeit verbunden ist. Der Einsatz kommunaler

Polizeikräfte basiert im weitesten Sinn auf der Verantwortlichkeit der Polizei gegenüber den Menschen in einem bestimmten geographisch definierten Bereich. Diese Verantwortlichkeit impliziert eine geographische Regelmäßigkeit von polizeilicher Präsenz und Entscheidungen, die die Quantität und Qualität polizeilicher Dienstleistungen in jeder Gemeinde beeinflussen.

Fußstreifen und Beamte lokaler Polizeidienste in Flint, Newark, Oakland, Houston und New York City waren eher bereits existierenden Streifendiensten in den gleichen Gegenden zugeordnet, obwohl ihnen klare Bereichskompetenzen zugeschrieben waren. Wie es sich herausstellte, verlangten die meisten dieser Projekte nur eine geringe formale Koordination in ihren Bemühungen zwischen den Beamten der lokalen, gemeindeorientierten Polizei und den mehr traditionellen Polizeikräften, die in den gleichen Bereichen bereits arbeiteten.

Den Polizeibeamten in San Diego und zu einem großen Teil den Fußstreifenbeamten in Boston wurden primäre Verantwortlichkeiten für ihren Streifenbereich übertragen. Sie wurden in diesem Sinne zu Repräsentanten der durch die gemeindebezogene Polizeiarbeit implizierten Stabilität in diesen Gegenden. Es ist jedoch überhaupt nicht klar, ob es in irgendeinem dieser Projekte zu einer kontinuierlichen Bereichsdezentralisierung kam, nachdem die Projektmitarbeiter in anderen Problembereichen eingesetzt worden waren.

6. Mitarbeit der Kommunen: aktiv oder passiv?

Ein wichtiger Test für das Funktionieren der kommunalen Polizeiarbeit ist die Beteiligung der Bürger am Programm, ansonsten wäre diese ganze Bewegung wohl als Trick staatlicher Öffentlichkeitsarbeit abzuschreiben. Die kommunale Beteiligung kann einseitig oder auf gegenseitiger Ebene ablaufen, sie kann intensiv oder schwach sein, und sie kann aktiv oder passiv sein. Die Beteiligung kann von der Polizei gelenkt sein, oder sie beeinflusst direkt die polizeilichen Aktivitäten. Diese Unterschiede in der Beteiligung der Gemeinde sind wichtig, wenn man die tatsächlichen oder die imaginären Rollen der Bewohner in den einzelnen Nachbarschaftsbezirken bei der Bewältigung kommunaler Polizeiaufgaben herausfinden will.

Bei der Untersuchung der meisten Programme stellten wir fest, daß die kommunale Beteiligung als einseitig, gering, passiv und gelenkt von der Polizei charakterisiert werden kann. In Newark 1 und Boston war keine Beteiligung der Kommunen verlangt bzw. auch erzielt worden. In Oakland nahm die Beteiligung eher geschäftliche Formen an, da die Kommunen zusätzliche finanzielle Quellen für die Streifen im Stadtzentrum zur Verfügung stellten.

In Flint, Newark 2, Houston und New York City hatten die Beamten mehr Kontakt zu den Bürgern. Ein Großteil dieses Kontaktes war jedoch passiv und lief einseitig ab; er beschränkte sich auf Informationen zur Verbrechensverhütung, der Organisation von Programmen von Bürgerinitiativen und dem Versorgen der Einwohner mit Informationsmaterial über örtliche Verbrechensprobleme. Die Auswertung vieler dieser Programme zeigte Schwierigkeiten der Polizei beim Organisieren und Aufrechterhalten der Bürgerbeteiligung. Ein Ergebnis, das die Kommunen zu bezichtigen scheint, bei der Geschlossenheit zur Verbrechensbekämpfung und den Themen zur Wiederherstellung der "Nachbarschaften", die vielen dieser Programme zugrunde liegen, zu versagen.

Die Auswertung des San Diego-Programmes schlug vor, daß sich die Polizeibeamten eher auf die Seite der Bürger schlagen sollten, für die sie ein besseres Verständnis entwickelt hatten. Dies zeigt, daß kommunale Prioritäten Gelegenheiten hatten, in die polizeiliche Tagesordnung aufgenommen zu werden. Die Baltimore County und Newport News-

Programme illustrieren bessere, auf Gegenseitigkeit beruhende Kommunikationsprogramme (von Bürgern zur Polizei und von Polizei zu Bürgern) in ihrem Konzept und ihren Zielen, in denen sie sich auf das Lösen von Bürgerproblemen konzentriert hatten. So machten Beamte in Baltimore County und Newport News Erhebungen, um Verbrechensangst und bürgerspezifische Probleme als Basis zur Problemlösung zu dokumentieren.

Entgegen der Interpretation vieler dieser Programme wird in keiner der Auswertungen deutlich, daß die Nachbarschaften als solche eine entscheidende Rolle bei polizeilichen oder politischen Entscheidungen spielten. Bürger werden oft als wichtige Quellen für Informationen über Verbrechen und Ordnungsstörungen in ihren Nachbarschaften angesehen, aber Entscheidungen über Polizeieinsätze oder geeignete polizeiliche Maßnahmen zur Problemlösung sind selten Teil kommunaler Beteiligung oder Debatten. Gemeindeorientierte Polizeiarbeit konzentriert sich auf den Bürger eher im Sinne einer Informationsquelle, und die Polizei konzentriert sich auf die strategischen und taktischen Gesichtspunkte dieser Informationen. Andere Autoren kritisieren zudem die Manipulation der kommunalen Interessen in solchen Programmen zur Verbrechenverhütung (*Short 1982; Weatheritt 1986*).

7. Problemlösung: Eine neue Grundlage für Polizeiarbeit

Gleich ob ex- oder implizit in diesen untersuchten Programmen angesprochen, das Lösen kommunaler Probleme ist der zentrale Hintergrund der neuen Polizeiphilosophie und dieser Programme. Fußstreifen und kommunale Polizeibeamte werden voraussichtlich ihrer Öffentlichkeit näher und empfindlicher gegenüber den Problemen sein, die von dieser als bedrohlich angesehen werden. Diese Beamten müssen sich bewußt sein, daß die Gemeinden in ihrem Selbstschutzbedürfnis organisiert werden müssen, daß die Angst vor Kriminalität zerstreut werden muß, und daß sie, die Beamten, oft als kommunale Vermittler im Umgang mit anderen, für die Bürger geschaffenen öffentlichen Diensten fungieren müssen.

Dies ist eine Herausforderung, die sich beträchtlich von der traditionellen Verantwortung unterscheidet, die die Polizeiarbeit in den Vereinigten Staaten für fast ein Jahrhundert bestimmt hat. Eine solche Rollenänderung verlangt (neben anderen Dingen) eine Veränderung der Polizeibeamten vom Verbrechensbekämpfer zum Problemlöser. Die Ausbildung ist ein Weg, über den diese Veränderung im Rollenbild erreicht werden kann, und gerade in dieser Hinsicht weisen die meisten Programme drastische Mängel auf. Die maximale Ausbildungsdauer, die einem Beamten in diesen Programmen zuteil wird, beträgt 9 Tage (New York City). Baltimore County stellte ein Ein-Wochen-Trainingsprogramm zur Bekämpfung der Verbrechensangst zur Verfügung, während die meisten anderen Programme ein Reorientierungsprogramm traditionellen Streifenverhaltens mit einem 3 Tage-Trainingsprogramm durchzusetzen versuchten. In einigen Programmen war überhaupt kein Training angeboten worden (Oakland, Boston, Newark 1), oder es war von Aufsichts- oder Verwaltungsbeamten, anstatt Vollzugsbeamten geleitet worden (Newport News). Betrachtet man den Entscheidungsspielraum der Polizeibeamten, die mit diesen kommunalen Polizeiaufgaben betraut waren, und unterstellt man den Wunsch der Streifenbeamten, die informellen Normen einer sozialen Kontrolle zu "aktivieren", dann überrascht es tatsächlich, wie gering die Vorbereitung war, um diese doch ziemlich "radikalen" Veränderungen traditioneller Polizeiarbeit zu erreichen. Von den Polizeibeamten zu erwarten, daß sie mit einer solch geringen Vorbereitung effiziente Problemlöser oder kommunale Vermittler würden, erscheint problematisch.

8. Schlußfolgerung

Dieser Beitrag versuchte die gemeinwesenbezogene Polizeiarbeit kritisch zu betrachten. Das Hauptaugenmerk konzentrierte sich darauf, herauszufinden, wie weit die kommunalen Polizeiprogramme bis heute die in sie gestellten Erwartungen im Sinne von vier selbst deklarierten Gesichtspunkten erfüllt haben:

- 1) die Repräsentativität der Gemeinwesen in diesen Programmen,**
- 2) das Vorhandensein von dezentralisierter Verantwortung,**
- 3) der praxisbezogene kommunale Einfluß auf polizeiliche Politik und Entscheidungsgewalt, und**
- 4) bis zu welchem Ausmaß das Problemlösen in diesen Programmen durch Aus- und Fortbildung unterstützt worden war.**

Gemessen an diesen vier Gesichtspunkten haben die neun untersuchten Programme unterschiedliche Ergebnisse geliefert.

Praktisch alle Programme haben Mängel in der Handhabung des Begriffs "Gemeinde". Viele haben keine ausreichenden Verantwortungsbegrenzungen. Im besten Fall ist es zu einem Anschluß an traditionelle Polizeidienste in diesen Städten gekommen, im schlechtesten Fall nur zu peripheren Berührungen mit den traditionellen Streifentechniken. Die meisten Programme bagatellisierten den Einfluß der Gemeinde auf Entscheidungen und reduzieren die kommunalen Belange auf die Informationslieferung. Gemeinsamer Politik und gemeinsamen Entscheidungen wird dabei nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Rolle dieser "neuen" Polizeibeamten als Problemlöser bleibt zweifelhaft. Sie wird zudem nur unzureichend unterstützt durch die derzeitige Aus- und Fortbildung.

Diese Kritik an den Programmen gemeindebezogener polizeilicher Arbeit ist nicht neu. Tatsächlich ist es grundsätzlich die gleiche Kritik, die gegenüber dem Vorläufer der gemeindebezogenen Polizeiarbeit, der Teamarbeit in der Polizei, ausgesprochen wurde. Mit der Eile, mit der neue und innovative Programme für das Polizeiwesen in den Vereinigten Staaten entwickelt werden, scheint es, daß wir aus früheren Fehlern nicht gelernt haben. Die politischen Empfehlungen, die aus dieser Kritik folgen, sind ziemlich direkt. Sie beinhalten eine spezifischere Definition und Einbeziehung der "Gemeinden" von seiten der Polizei, indem man gemeindenahere Polizeiarbeit weniger als bisher als eine Randerscheinung sieht. Zudem ist für eine eindeutige Definition der Verantwortungsbereiche der Reviere zu sorgen. Die Rolle der Bürger muß vom Informationslieferanten zum Partner beim strategischen und taktischen Planen ausgeweitet werden. Eine ausreichende Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten muß gewährleistet sein, so daß sie die radikale Abkehr vom traditionellen Polizeidenken und der traditionellen Polizeipraxis tatsächlich begrüßen. Wenn man diesen Empfehlungen nachkommt, wird ein kommunales Polizeiwesen mit der geforderten Struktur geschaffen, die dann überprüft werden muß. Ohne solche regelmäßigen Überprüfungen werden sich die Aussichten der gemeindebezogenen Polizeiprogramme verschlechtern und die Probleme verstärken.

Literatur:

Berkley, G.E. (1969). *The Democratic Policeman*. Boston

Fogelson, R. (1977). *Big City Police*. Cambridge, MA.

Goldstein, H. (1987). *Toward Community Oriented Policing: Potential Basic Requirements, and Threshold Questions, Crime and Delinquency*. 33, 1, 6-30.

Greene, J.R., und R.B. Taylor (1988). *Community Policing and Foot Patrol: Issues of Theory and Evaluation*, in: *J.R. Greene und S. Mastrofski* (Ed.), *Community Policing: Rhetorik and Reality*. New York.

Kelling, G.L., und M.H. Moore (1988). *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, in: *J.R. Greene und S. Mastrofski* (Ed.), *Community Policing: Rhetorik and Reality*. New York.

Manning, P.K. (1986). *British Policing: Continuities and Changes*. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 25, 4(November): 261-278.

Miller, W.R. (1975). *Cops and Bobbies, 1830-1879*, *Journal of Social History*, (Winter): 81-101.

Sherman, L.W., C.H. Milton und T.V. Kelly (1973). *Team Policing, Seven Case Studies*. Washington DC: Police Foundation.

Short, C. (1982). *Community Policing: Beyond Slogans*, in: *T. Bennett* (Ed.), *The Future of Policing*. Cambridge: Cropwood Conference Series, Nr. 15.

Trojanowicz, R.T. (o.J.), *An Evaluation of the Neighbourhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*. East Lansing, Michigan: School of Criminal Justice, Michigan State University.

Walker, S. (1983). *The Police in America*. New York.

Weatheritt, M. (1966). *Innovations in Policing*. London.

Wilson, J.Q. und G.L. Kelling (1982). *The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows*, *Atlantic Monthly*, 127, 29-38.

Wesley Skogan¹

Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes²

1. Einleitung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den Auswirkungen von Polizeiarbeit auf Störungen der öffentlichen Ordnung ("disorder") in amerikanischen Städten. Unter "disorder" versteht man Zustände und Vorkommnisse, die einen Zusammenbruch der Durchsetzung von Normen, die im Gemeinwesen Gültigkeit haben, anzeigen. Solche "Unordnung" wird sichtbar durch weit verbreitete unerlaubte Ablagerung von Abfall und Gerümpel, vernachlässigte Wohnungen, Gebäude, die mit Brettern vernagelt sind, mutwillige Zerstörung von öffentlichem und privatem Eigentum, Schmierereien und ausgeraubte Autos. Sie wird angezeigt durch Banden von Jugendlichen, kundensuchende Prostituierte, Bettel, Trunkenheit in der Öffentlichkeit, Belästigung von Frauen, verbotene Glücksspiele und Einnahme von Drogen.

Gemeinwesen sind besorgt, wenn sie nicht in der Lage sind, diese Zustände entsprechend ihren Vorstellungen zu ändern. Wegen der geringen Beachtung, den diese Beschwerden im strafrechtlichen Bereich finden, und der Tatsache, daß diese "Unordnung" im allgemeinen nicht als ernstes Problem angesehen wird, ist es schwierig, die Aufmerksamkeit der Polizei und anderer Behörden auf sie zu lenken. Doch gibt es eine neue Bewegung im amerikanischen Polizeiwesen, das "Community Policing", eine Art gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit, die diesem Trend entgegenzuwirken verspricht. Dieser Bericht informiert über ein Programm in Houston, Texas, dessen Ziel es ist, neuen Ideen bei der Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung zum Durchbruch zu verhelfen.

Eine generelle Beurteilung des Programms zeigt, daß es in vieler Hinsicht erfolgreich war, daß aber die Kluft zwischen begüterten und weniger begüterten Bewohner der Stadt eher größer als kleiner wurde. Dieses Ergebnis kann wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Voraussetzungen gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit liefern.

2. Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit (Community Policing)

Die Vorstellungen von gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit sind noch nicht mit konkreten Einsatzplänen für die polizeiliche Arbeit oder für besondere Polizeiprogramme verbunden. Sie haben mehr mit der Reform der Organisation der Entscheidungsfindung zu tun, als mit einem konkreten taktischen Plan. Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit stellt eine Reihe von Leitlinien auf, die auf verschiedenste Weise ausgeführt werden können. Es besteht große Unsicherheit hinsichtlich ihrer Durchführbarkeit und im Hinblick darauf, ob es nicht eine allzu optimistische Meinung dessen widerspiegelt, was die Öffentlichkeit von

¹ Wesley G. Skogan ist Professor an der Northwestern University, Center for Urban Affairs and Policy Research, Evanston, USA

² Übersetzung des amerikanischen Originalbeitrages durch Willi Gunkel und Thomas Feltes

ihrer Polizei erwartet, und der Unterstützung, die sie zu geben bereit ist. Das Konzept ist noch entwicklungsbedürftig. Unsere Darstellung macht jedoch deutlich, daß gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit von folgenden Prinzipien geleitet wird:

1. Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit setzt Engagement für weitblickende, problemorientierte Tätigkeit voraus.
2. Sie stützt sich auf organisatorische Dezentralisierung und eine Neuorientierung des Vorgehens des Streifendienstes zugunsten einer Zwei-Wege-Kommunikation zwischen Polizei und Bürgern.
3. Sie verlangt, daß die Polizei auf Wünsche der Bürger reagiert, wenn sie zu entscheiden hat, welcher Art die lokalen Probleme sind und welche Prioritäten zu setzen sind.
4. Sie schließt die Bereitschaft ein, Hilfe zur Selbsthilfe in Nachbarschaften zu leisten, dadurch daß die Polizei und ihre Arbeit als Katalysator für das Bestreben wirkt, sich auf lokaler Ebene zu organisieren.

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit ist in vielen Gebieten schmackhaft gemacht worden als effektive Methode, sowohl schwerere Straftaten zu bekämpfen als auch feindselige Beziehungen zwischen der Polizei und rassischen Minoritäten zu bewältigen. Verhältnisse dieser Art können in vielen Gegenden zu Problemen von größter Dringlichkeit werden, und die Polizei, die mit gemeinwesenorientierten Methoden vorgeht, wird in der Lage sein, mehr für die Lösung dieser Probleme zu tun. Probleme im Zusammenhang mit der Störung der öffentlichen Ordnung haben z.Zt. in den USA wenig Aussicht, die Aufmerksamkeit der Polizei zu gewinnen. Vermutet wird nun, daß eine dezentralisierte, erreich- und ansprechbare polizeiliche Organisation dort Notiz von ihnen nehmen wird, wo diese Probleme im Bewußtsein der Öffentlichkeit oben anstehen. Die seither üblichen polizeilichen Bemühungen haben keinen wesentlichen Einfluß auf Probleme der Störung der öffentlichen Ordnung. Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit ruft nach andersartigem Vorgehen. Viele Formen der Störung der öffentlichen Ordnung sind nicht eindeutig ungesetzlich und erfordern Bemühungen von seiten anderer städtischer Behörden oder privater gesellschaftlicher Gruppen. Elemente gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit sind überall zu beobachten, wo eine Erneuerung polizeilicher Tätigkeit im Gange ist.

Es liegen jedoch nur wenige wissenschaftliche Beweise vor, daß die Ziele, die sich gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit setzt, auch wirklich erreicht werden. Um die Voraussetzungen gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit zu überprüfen, nahm die Stadt Houston an einem Projekt teil, das von der Regierung des Bundesstaates Texas unterstützt wurde. Dieses Projekt untersuchte Programme, die entworfen worden waren, um die Effektivität gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit in schwieriger städtischer Umgebung zu testen. Die folgenden Abschnitte beschreiben die Programme und ihren Einfluß auf Störungen der öffentlichen Ordnung.

3. Polizeiliches Vorgehen bei Störungen der öffentlichen Ordnung in Houston

Die Programme in Houston wurden vor Ort geplant. Sie legten Gewicht auf Lösung von Problemen an Ort und Stelle und gewährten den Polizeibeamten, die damit beauftragt waren, weitgehende Unabhängigkeit bei ihren Vorgehen (für weitere Informationen über den Planungsprozeß siehe *Brown und Wycoff 1987*). Um die Beurteilung zu erleichtern, wurden Teile des Programms in verschiedenen Bezirken der Stadt durchgeführt, wobei ein Bezirk außer acht gelassen wurde, um zum Vergleich für Veränderungen in den betreffenden Bezirken herangezogen zu werden. Die Untersuchung schloß zwei ausführliche Befragungen ein. Die Programme (s. *Pate u.a. 1986; Sherman 1986*) zielten

nicht ausdrücklich auf die Verhinderung von Verbrechen. Vielmehr waren sie darauf ausgerichtet, die Hypothese zu überprüfen, daß gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit eine positive Auswirkung auf Störungen der öffentlichen Ordnung in der Umgebung, auf Angst vor Kriminalität und mehr Zufriedenheit mit der Polizei in den Gemeinwesen zur Folge hat.

4. Das gemeinwesenorientierte Polizeirevier

Die Sondereinheit der Polizei kam zu der Erkenntnis, daß die Übertragung einiger Aktivitäten der Polizei in die Verantwortlichkeit kleiner Gemeindepolizeistationen helfen könne, die Kluft zwischen Bürgern und Polizei in Houston zu überbrücken. Dies geschah in einem der Nachbarschaftsprogramme. Die Spezialeinheit richtete Räume in einem kleinen Geschäftshaus mit ausreichender Parkgelegenheit ein. Das Personal dieses Polizeireviers nahm Meldungen über Kriminalität entgegen und gab und empfing Informationen. Es stand ein eigener Raum zur Verfügung, damit sich Leute mit der Polizei treffen konnten. Die Beamten des Reviers waren vom Streifendienst freigestellt. Sie reagierten aber, wenn Bewohner ihres Bezirks sie direkt um Hilfe ersuchten. Das Büro war ihre Operationsbasis, um bei den Bewohnern der Nachbarschaft und den Geschäftsleuten bekannt zu werden, um örtliche Probleme erkennen und lösen zu helfen und dadurch einen besseren Dienst für den Bezirk leisten zu können. Man entwickelte Programme, um Polizei und Gemeinwesen einander näher zu bringen, wobei die unmittelbare Nachbarschaft in die Arbeit einbezogen wurde.

Die Programme schlossen eine Reihe von Zusammenkünften ein, die monatlich in einer benachbarten Kirche abgehalten wurden. Die Polizeibeamten gingen Streife in einem Park der Umgebung, der bisher für als unsicher galt, und organisierten dort sportliche Veranstaltungen. Sie trafen sich regelmäßig mit Schulleitern, um Schulprobleme zu diskutieren. Darüberhinaus nahm der Mitarbeiterstab Fingerabdrücke von Kindern, die von ihren Eltern zum Büro gebracht wurden, lud Bewohner ein, sich auf der Wache den Blutdruck messen zu lassen, und bat örtlichen Bürgerinitiativen an, Polizeibeamte auf den Streifenfahrten in der Nachbarschaft zu begleiten.

Fünfmal während der Auswertungszeit verteilte der Mitarbeiterstab nahezu 450 Rundschreiben in der ganzen Nachbarschaft, in denen für die Programme der Polizei und andere Gemeindeaktivitäten geworben wurde (weitere Information über das gemeinwesenorientierte Polizeirevier finden sich bei *Wycoff and Skogan 1986*).

Der leicht zugängliche Teil des Geschäftshauses, in dem das Revier untergebracht war, lieferte einen unmittelbaren Test für verschiedene Aspekte der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit. Er gewährte den dort diensttuenden Polizeibeamten gleichzeitig große Unabhängigkeit und Bewegungsfreiheit bei ihrer Arbeit. Sie entwickelten völlig neue gemeinwesenorientierte Programme, sorgten für zwanglosen Kontakt zwischen Polizei und Bürgern und versuchten, dem Ziel der Sondereinheit zu entsprechen, Polizeipräsenz im Zielgebiet sichtbar zu machen und die Bildung eines neuen Gefühls von Zusammengehörigkeit zu fördern.

5. Das für die Zusammenarbeit von Polizei und Bürgern zuständige Team (Community Organizing Response Team)

Das Community Organizing Response Team (CORT) versuchte, eine Gemeindeorganisation dort zu gründen, wo noch keine bestand. Unmittelbares Ziel des Teams war es, eine Gruppe von Stadtbewohnern zu bewegen, regelmäßig mit der Polizei zusammenzuarbeiten, und zu helfen, Probleme des Zusammenlebens in ihrem Stadtbezirk zu erkennen

und zu lösen. Das längerfristige Ziel war, die Bildung einer Bürgerorganisation anzuregen und diese dann sich selbst zu überlassen.

Die Arbeit begann mit einer Umfrage von Haus zu Haus in dem vom Programm ins Auge gefaßten Stadtbezirk. Das Team erfuhr dadurch eine Menge über die Probleme des Bezirks. Es entstand der Wunsch, gemeinsame Treffen abzuhalten. Die ziemlich ungewöhnliche Erfahrung, auf diese Weise von uniformierten Polizeibeamten angesprochen zu werden, hatte zur Folge, daß das Unternehmen gleich zu Beginn bekannt wurde. 13 Nachbarschaftsbegegnungen fanden statt, jede von 20 bis 60 Leuten besucht. Nach den 13 Begegnungen wurde eine Gruppe von Personen bestimmt, die regelmäßig mit den leitenden Polizeibeamten des Bezirks zusammenkam, um Fragen des Gemeinwesens, die sowohl die Polizei als auch die Bürger betrafen, zu diskutieren und gemeinsam Lösungen zu finden. Diese Gruppe hielt schließlich eine Wahl ab, bildete Untergruppen und hatte zum Ende der Auswertungszeit 60 offizielle Mitglieder. Sie führte eine Aktion "sicheres Haus" durch und benannte Stellen, an die sich Kinder, die Hilfe benötigten, wenden konnten, gründete eine Komitee zur Verschönerung der Umwelt, stellte ein Programm zum Schutz des Eigentums und ein Programm zur Teilnahme an Streifendienstfahrten auf. Gegen Ende der Beurteilungszeit hatte sich das CORT-Team von der praktischen Tätigkeit zurückgezogen und den Gruppenmitgliedern die gesamte Verantwortung für die Durchführung der Nachbarschaftsbegegnungen und der monatlichen Sitzungen mit dem Distriktleiter der Polizei überlassen.

Im Sinne der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit testete das CORT-Unternehmen die Fähigkeit der Polizei, als Katalysator für die Entwicklung von Selbsthilfe im Gemeinwesen zu dienen. Von den Zielen, die hier erörtert werden, maß CORT der Idee, daß Nachbarschaften sich zu ihrem eigenen Schutz zusammenschließen müssen, größte Bedeutung bei, wobei das Team nicht als ständige Erweiterung des Mitarbeiterstabs der Polizei des Distrikts angesehen wurde, sondern sein Erfolg sollte an der Fähigkeit gemessen werden, den Bezirk seinen eigenen Aufgaben zu überlassen.

6. Bürgernaher Streifendienst (Citizen Contact Patrol)

Dieses Programm sollte den Polizeibeamten in Houston, die den Streifendienst versahen, helfen, mit den Bewohnern ihrer Gegend vertraut zu werden, sich über Probleme des Stadtbezirkes zu informieren und Wege zu finden, mit diesen Problemen fertig zu werden. Der bürgernahe Streifendienst sollte zu häufigeren und besseren Kontakten zwischen Polizei und Bürgern führen und die Kommunikation zwischen beiden fördern.

Um dies zu erreichen, wurden Polizeibeamte in einem Gebiet vom routinemäßigem Dienst außerhalb der engeren Bezirke befreit. Sie sollten nur in ihrem eigenen Bezirk den Streifendienst versehen und Noteinsätze durchführen. Der Hauptbestandteil dieses Einsatzprogramms waren Haushaltsbefragungen. Die Polizeibeamten stellten sich den Bewohnern des Bezirks vor und erkundigten sich nach Problemen in ihrer Umgebung. Diese wurden auf einer besonderen Karteikarte zusammen mit dem Namen und der Adresse der interviewten Person eingetragen. Während der 10 Monate der Durchführung der Untersuchung bemühten sich die Polizeibeamten um Kontakte mit 37% der Haushalte und sprachen mit 14% der erwachsenen Bewohner der Gegend. Man erwartete von den Beamten des bürgernahen Teams, daß sie schützten, was die Bewohner des Bezirks als angemessene öffentliche Ordnung ansahen (*Wilson und Kelling 1983, S.13*). Dies konnte bedeuten, ihre Autorität zu benutzen, um gegen örtliche Unruhestörer vorzugehen, den Kontakt der Bewohner zu städtischen Behörden herzustellen, wenn Hilfe benötigt wurde, oder auch nur Bewohner mit Information zu versorgen. Was die am Programm beteiligten Polizeibeamten wirklich unternahmen, um auf die erkannten Probleme zu reagieren,

wurde jedoch nicht ausreichend überwacht. Ungefähr 60% der Leute, die interviewt wurden, trugen Beschwerden vor. Am häufigsten wurden die üblichen Straftaten genannt, aber ungefähr ein Viertel der Bewohner nannte Probleme, die man den Störungen der öffentlichen Ordnung zurechnen konnte.

Die Polizeibeamten informierten zwar die Auswerter über zahlreiche Aktionen, die sie unternommen hatten, um aufgetretene Probleme zu lösen, aber es gab keine systematisch aufgezeichneten Berichte über ihren Aktivitäten. Aus ihrer Sicht waren sie sehr erfolgreich dabei, eine Menge neuer Informationen über Straftaten und Unruhestiftung in ihrem Bezirk zu sammeln und das Vertrauen einer Anzahl von Informanten zu gewinnen, auf die sie sich in Zukunft glaubten verlassen zu können.

7. Interesse der Öffentlichkeit an den Programmen

Die Auswertung der Programme in Houston erfolgte mit Hilfe eines quasi-experimentellen Designs. Die in die Auswertung einbezogenen Gebiete wurden nach einer Anzahl von Kriterien ausgewählt, zu denen Daten über Straftaten und Daten aus der Volkszählung gehörten. Jedes Programm wurde in einem unterschiedlich zusammengesetzten Gebiet durchgeführt, während in jeder Stadt ein Gebiet zu Vergleichszwecken ausgewählt wurde, in dem keinerlei neue polizeiliche Programme begonnen wurden.

Die Befragungen wurden zu Beginn der Durchführung des Programms in den Zielgebieten und dem Gebiet, das zum Vergleich herangezogen werden sollte, durchgeführt und nach einer Laufzeit von 10 oder 11 Monaten wiederholt. Die Stichproben für die Umfrage entnahm man einer Liste aller Adressen der Bezirke, wobei zwischen 400 und 550 Bewohner jedes Bezirkes persönlich interviewt wurden. 200 - 275 erfaßte Personen wurden sowohl zu Beginn als auch am Ende der Durchführung des Programms interviewt.

Schaubild 1 (s. Anlage) stellt einige der Ergebnisse der Umfrage dar. Ihnen zufolge wurde der höchste Grad der Anerkennung des Programms dem gemeinwesenorientierten Polizeirevier zuteil. Vor Beginn seiner Arbeit gaben 3% derer, die im Programmgebiet interviewt wurden, und 2% der im Vergleichsgebiet interviewten Personen an, von ihm gehört zu haben. Die Medien hatten über diese Arbeit berichtet. Nachdem es seine Arbeit aufgenommen hatte, waren 11% der im Vergleichsgebiet Befragten der Meinung, es gut zu kennen. Im Programmgebiet waren es 65%.

In den zwei anderen Bezirken kam es zu tatsächlichen persönlichen Kontakten zwischen den Polizeibeamten und einem geringen Teil der Interviewten. Im Vergleichsgebiet gaben 3% der Bewohner jeweils vor und nach der Durchführung des Programms an, sie seien besucht worden. Ungefähr 12% derer, die im CORT-Gebiet von Polizeistreifen befragt worden waren, erinnerten sich an solche Besuche. Im CORT-Gebiet stieg die Teilnahme am Treffen von 5 auf 10%. Die Kenntnis davon, daß gemeinwesenorientierte Treffen stattfanden (im Schaubild nicht dargestellt), stieg von 16 auf 32% an, nachdem das Programm ungefähr 10 Monate gelaufen war. Am CORT-Programm beteiligte Polizeibeamte führten zu Beginn ihrer Tätigkeit Interviews an Haustüren durch. Dies wurde bei der Beurteilung der öffentlichen Wahrnehmung des Programms deutlich.

8. Methoden zur Beurteilung der Auswirkung der Programme

Zu den vorrangigen Aufgaben der am Programm Beteiligten gehörten die Reduzierung von Ordnungswidrigkeiten und Verbrechensfurcht. Die Wahrnehmung des Ausmaßes von Störungen der öffentlichen Ordnung wurde gemessen anhand der Antworten auf Fragen nach folgenden Problemen: Herumlungernde Gruppen, Bettel, Leute, die Vorübergehende beleidigen, Schuleschwänzen, Trunksucht, Bändertätigkeit und der Verkauf und

Gebrauch von Drogen.

Die subjektive Wahrnehmung von Störungen der öffentlichen Ordnung wurde anhand von 7 Fragen ermittelt: Nach Beschwerden über verlassene Gebäude, verlassene Autos, mutwillige Zerstörung an geparkten Autos, über schmutzige Straßen und Wege, mutwillige Zerstörung von Wohnungen, Schmierereien und unerlaubtes Abladen von Gerümpel. Die Furcht vor Belästigungen und Angriffen wurde ermittelt anhand der Antworten auf Fragen nach Raub, Körperverletzung, Angst vor unsicheren Plätzen und Angst bei Ausgang im Dunkeln. Die Zufriedenheit mit dem Wohngebiet wurde anhand der Frage beurteilt, ob die Verhältnisse im Wohngebiet sich verbessert oder verschlechtert hätten. Schließlich wurde die Zufriedenheit mit der Polizeiarbeit mit Hilfe der Fragen erkundet, wie gut die Polizei ihre Arbeit verrichte, um Verbrechen zu bekämpfen, Opfern von Verbrechern zu helfen und um die Ordnung aufrecht zu erhalten, und wie höflich und hilfsbereit sie im Umgang mit den Bewohnern des Bezirks sei. Die Auswirkungen des Programms wurde mit Hilfe verschiedener Kontrollfaktoren beurteilt. Die wichtigsten Kontrollfaktoren waren die Befragungsergebnisse vor dem Programmbeginn: das Ausmaß der Angst, der Umfang der Sorge über die Ordnungsstörung und das Maß der Zufriedenheit mit dem Wohnbezirk und mit der Polizei. Die statistischen Analysen kontrollierten auch noch 10 weitere Faktoren, die oft Angst und andere Einstellungen beeinflussen: Alter, Geschlecht, Rassenzugehörigkeit, Einkommen, Bildung, Familienstand, Hausbesitz, Dauer der Ortsansässigkeit, Wohnungstyp und höheres Alter. Unterschiede zwischen dem Programmgebiet und den Vergleichsgebieten, die sich ergeben, wenn man die Kontrollfaktoren berücksichtigt, machen deutlich, daß das Programm zumindest einige Auswirkungen hatte.

9. Auswirkungen des Programms in Houston

Tabelle 1 faßt die Ergebnisse der Analyse vor der Durchführung des Programms und danach zusammen. Sie zeigt, ob Ordnungsstörung, Angst, Unzufriedenheit in jedem der Gebiete zu- oder abnahmen. Im Ergebnis lassen sich bescheidene Programmerfolge nachweisen. Die Projekte schienen den größten Erfolg beim Vorgehen gegen Störungen der öffentlichen Ordnung zu haben. In allen Fällen nahmen solche Störungen ab. Fünf der sechs Vergleiche waren signifikant. Keines der Programme schien ungünstige Wirkungen auf die Bewohner des Bezirks zu haben, und die Zufriedenheit mit der Umgebung und die Zufriedenheit mit der Arbeit der Polizei nahm sowohl beim bürgernahen Streifendienst als auch in den CORT-Bezirken erheblich zu.

Tabelle 1: Programmergebnisse in Houston

Ergebnismaßstab	Programm		
	Bürgernaher Streifendienst	Gemeindenahes Revier	Community Organization
Störung der öffentlichen Ordnung	down	down	down
"Soziale Unordnung"	down	-	down
Verbrechensfurcht	-	down	-

Wohnzufriedenheit	up	+	up
Zufriedenheit mit der Polizei	up	+	up
N	475	401	388

Anmerkung: "Up" und "down" zeigen die Entwicklung entsprechend den fünf angegebenen Faktoren an. "+" und "-" zeigen Beziehungen an, die sich wahrscheinlich ergeben. Jede Spalte nennt das Ergebnis der Gegenüberstellung von Programmgebiet und Vergleichsgebiet. Alle Analysen kontrollieren zehn sozioökonomische und demographischen Faktoren.

Die Angst vor Verbrechen nahm nur im Gebiet mit dem gemeindenahen Polizeirevier wesentlich ab.

Diese Ergebnisse wurden dann auch im Bericht der Regierung über das Programm veröffentlicht (Pate u.a. 1985).

Insgesamt können die Ergebnisse als erfreulich für die Sondereinheit der Polizei in Houston angesehen werden. Allerdings gab es ein Problem, das sich in der Tabelle nicht darstellen läßt. Die Programm- und Vergleichsbezirke wurden nämlich aus Wohngebieten ausgewählt, in denen Schwarze, Weiße und Menschen spanischer Abstammung wohnen. Dies war eine politische Entscheidung, damit alle Gruppen in dem Projekt vertreten waren.

Tabelle 2: Verschiedene Wirkungen des Programms auf Untergruppen

Ergebnismaßstab	Programm		
	Bürger- naher Streifendienst	Gemeindenahes Revier	Commu- nity
Organization	Weißer / Hauseig.	Weißer / Hauseig.	Weißer /
Hauseig. Störung der öffent- lichen Ordnung		+	+
"Soziale Un- ordnung"	+	+	+
Verbrechensfurcht	+		+
Wohnzufriedenheit	+	+	+
Zufriedenheit mit der Polizei	+	+	

Anmerkung:

Die Eintragungen geben nur signifikante Beziehungen ($p \leq .05$) an. Ziel des Testes ist, die hauptsächlichsten Auswirkungen der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Wohngebiet und zu einer Personengruppe zu erforschen. So soll die Allgemeingültigkeit der Erfolge und Mißerfolge des Programms überprüft werden und festgestellt werden, welcher Grad der Bekanntheit des Programms erreicht wurde und ob das Programm ähnliche Konsequenzen für alle Gruppen hätte.

Die Antwort auf beide Fragen scheint negativ gewesen zu sein. Es wurde deutlich, daß die Programme nur den besser gestellten Gruppen dieser Wohngebiete halfen. Im allgemeinen wurde denen, die auf der untersten Stufe der Leiter des gesellschaftlichen Erfolges stehen, überhaupt nicht geholfen.

Ein Teil des Problems ist in Tabelle 2 festgehalten. Es ist die Zusammenfassung einer Analyse, die die besonderen Auswirkungen des Programms auf Untergruppen kennzeichnet. Wo ein "+" -Ergebnis (besser) angezeigt ist, bestand die statistische Wahrscheinlichkeit, daß diese Gruppenmitglieder besser urteilten als ihre Vergleichspartner (weniger ängstlich, zufriedener), nachdem das Programm in Kraft trat. Nur zwei Gruppen sind in Tabelle 1 berücksichtigt, aber andere soziale Faktoren wie Dauer der Ortsansässigkeit, Alter und Einkommen zeigen ähnliche Ergebnisse. Insbesondere hinsichtlich des Storefront-Programms und des CORT-Programms waren Erfolge im großen und ganzen auf die teilweise deckungsgleichen Gruppen von Weißen und Hausbesitzern in den Programmgebieten zurückzuführen.

10. Was geschah in Houston?

Wir haben gesehen, daß die drei Programme in Houston eine mittlere bis hohe Stufe in der öffentlichen Wahrnehmung und im Kontakt zu den Bürgern erreichten und daß sie alle einige Erfolge aufwiesen. Störungen der öffentlichen Ordnung aller Art nahmen ab, und die Zufriedenheit mit Wohngebiet und Polizeiarbeit nahm zu. Die Beweise für die Abnahme von Verbrechensangst waren zwar nicht eindeutig, aber keines der Programme konnte, gemessen an den Veränderungen, als Fehlschlag angesehen werden.

Die negativen Seiten dieser Erfolge wurden bei den Tests bezüglich der Allgemeingültigkeit der Auswirkung der Programme sichtbar. Die sozialen Indikatoren, vor allem der Rassen- und Klassenzugehörigkeit, ließen erkennen, daß sozial Unterprivilegierte erheblich unterrepräsentiert waren, was die Kenntnis von den Programmen und den Kontakt mit ihnen betraf. Diejenigen, denen es schon bisher besser ging, kamen auch bei dem Projekt besser weg, und die Kluft zwischen den Bewohnern des Bezirks wurde tiefer.

Die Unterschiede bezüglich der Programmkontakte und Programmserfolge sind nicht ungewöhnlich. Es ist oft der Fall, daß Bürger, die ein Eigenheim besitzen, eher von gemeindebezogenen Veranstaltungen erfahren und bereitwilliger daran teilnehmen. Dies gilt besonders für Gemeinwesenorganisationen (Skogan 1988). Andere Programme führen gleichfalls zu Ergebnissen, die sich nach Rassen- und Klassenzugehörigkeit unterscheiden. So bringt das pädagogische Fernsehprogramm "Sesamstraße" Kindern von Begüterten größere Vorteile als Kinder von Armen und sozial Unterprivilegierten. Es hat einen pädagogischen Nutzen für alle, die es sehen, aber es hat auch eine Vertiefung der gesellschaftlichen Kluft zur Folge.

Der Mangel an positiven Wirkungen des Programms für sozial Unterprivilegierte kann zurückgeführt werden auf ihre beschränkte Wahrnehmung des Programms. In vielen Fällen waren Schwarze und Wohnungsmieter weniger vertraut mit den Programmen als Weiße und Hauseigentümer. So war die gemeinwesenorientierte Polizeidienststelle 43% der Schwarzen und 77% der Weißen bekannt. Bei Mietern und Hausbesitzern waren die vergleichbaren Zahlen 46% und 80%. Einige andere Unterschiede hinsichtlich Programmkenntnis und Programmkontakt sind im Schaubild 2 dargestellt. Es zeigt Unterschiede im Programmkontakt, die von Rasse und Wohlstand abhängen, in ähnlichem Ausmaß in allen im Programm erfaßten Wohnbezirken in Houston. Es bestand größere Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß Weiße und Hausbesitzer sich an Hausbesuche durch die Polizei entsannen, daß sie eher Kenntnis von Zusammenkünften hatten und daß sie häufiger das gemeindenahere Polizeirevier angerufen oder besucht hatten.

Die unterschiedlichen Wirkungen des Programms in seiner öffentlichen Wahrnehmung, die in Tabelle 2 und Schaubild 2 festgehalten sind, können auf die Art und Weise zurückgeführt werden, wie die Programme durchgeführt wurden. Das gemeinwesenorientierte Polizeirevier verließ sich teilweise auf bereits bestehende Organisationen, um Bewohner des Bezirks für Programme der Dienststelle zu interessieren und um Kandidaten für die Teilnahme an Streifenfahrten zu bekommen. Nachbarschaftsgruppen organisierten gewöhnt die monatliche Treffen. Der Ansatz erwies sich als geeignet für die Mitglieder dieser Gruppen, aber Schwarze und Mieter sind seltener Mitglied in solchen Organisationen. Das CORT-Programm hielt fast alle Treffen in dem Teil des Zielgebietes ab, in denen es überwiegend Einfamilienheime gab. Das Problemwohngebiet hingegen war dort, wo Schwarze in Mietwohnungen zusammengedrängt wohnten.

Im Gegensatz dazu unternahm der bürgernahe Streifendienst Anstrengungen, die überwacht wurden, um sicherzustellen, daß alle Teile des Zielgebiets versorgt wurden. Die Polizeibeamten, die die Interviews von Haus zu Haus durchführten, konnten nur mit denen sprechen, die es wünschten, aber während dieses Programm ebenfalls Unterschiede bei den Kontakten bezüglich Rasse und Besitz erkennen ließ, hatte es insgesamt weniger differenzierte Auswirkungen.

Diese Beobachtungen führen zu mehreren bedeutsamen Erkenntnissen. So reicht es nicht aus, Gelegenheiten zu ungezwungenem Kontakt mit der Polizei und zur Teilnahme an ihren Programmen zu bieten. Aggressivere, nach außen wirkende Anstrengungen (z.B. durch Haus-zu-Haus-Kontakte), die die Anliegen des Programms im ganzen Zielgebiet bekannt machten und die nicht davon abhingen, daß die Bewohner zur Polizei kamen, scheinen eine umfassendere und allen Gruppen gerecht werdende Wirkung erzielt zu haben.

Diese Ergebnisse legen zudem nahe, die theoretische Untermauerung der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit nochmals überprüfen. Wie *Reiss* (1971) vor Jahren feststellte, ist die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit dort ungeeignet, wo Gemeinwesen durch tiefgreifende Unterschiede, z.B. durch Rassen- und Klassenunterschiede, in rivalisierende Gruppen gespalten sind. Die Polizei kommt wahrscheinlich am besten mit denen zurecht, die ihre Einstellung teilen (*Morris und Heal* 1981). Die "lokalen Werte", die sie vertreten, sind die eines Teils der Bewohner, aber nicht aller. In heterogenen Wohngebieten können Bewohner leicht das Ziel von Programmen werden, ohne darüber erfreut zu sein. Im Bereich des gemeindenaheren Polizeireviers verstand sich die Polizei am besten mit den organisierten Teilen des Gemeinwesens. CORT zeigte, daß die Hausbesitzer im besseren Teil des Wohngebietes besorgt über Vorkommnisse im ärmeren Teil waren. Gerechte und

angemessene gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit hängt letztendlich von einem bestimmten Grad der Homogenität und der Übereinstimmung ab, den man in vielen Wohngebieten nicht vorfindet.

Literatur

Brown, L., M.A. Wycoff (1987), Policing Houston: Reducing Fear and Improving Service. Crime and Delinquency 33, S.71-89

Cook, T.D., et al. (1975), Sesame Street Revisited: A Case Study in Evaluation Research. New York

Morris, P., K. Heal (1981), Crime Control and the Police. London, Home Office Research Study No.67

Pate, A., M.A. Wycoff, W.G. Skogan, L. Sherman (1986), Reducing Fear of Crime in Houston and Newark: A Summary Report. Washington, Police Foundation and the National Institute of Justice

Reiss, A.J. (1971), The Police and the Public. New Haven

Sherman, L.W. (1986), Policing communities: what works? In: Reiss, A., M. Tonry (Hrsg.), Communities and Crime. Chicago, University of Chicago Press, S. 343-386

Skogan, W.G. (1988), Community Organizations and Crime. In: Tonry, M., N. Morris, Crime and Justice: An Annual Review. Chicago, University of Chicago Press, S. 39-78

Wilson, J.Q., G. Kelling (1982), Broken Windows. The Atlantic Monthly, März, S. 29-38

Wycoff, M., W.G. Skogan (1986), Storefront Police Offices: The Houston Field Test. In: Rosenbaum, D. (Hrsg.), Community Crime Prevention: Does it Work? Westbury Park, S. 179-201

Schaubild 1

Schaubild 2

Christopher Murphy¹

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada: Anspruch und Wirklichkeit²

1. Einleitung

In den letzten Jahren ist die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit (Community Policing) an Stelle der bisherigen Form der Verbrechensbekämpfung zur herrschenden Lehre und zum Modell für fortschrittliche Polizeiarbeit in Kanada geworden. Dieser Beitrag untersucht kritisch Entwicklung und Auswirkung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit in Kanada in Theorie und Praxis und kennzeichnet einige Probleme, die ihre zukünftige Entwicklung beeinflussen werden.

Der Terminus "Community Policing" enthält eine Reihe von metaphorischen, ideologischen, programmatischen und pragmatischen Bedeutungen (*Manning* 1984). Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit stützt sich auf Kritik an der bisherigen Polizeiarbeit. Sie gründet auf philosophischen Prinzipien hinsichtlich der Rolle, der Autorität und des Auftrages der Polizei und auf organisatorischen und operationellen Reformen. Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit befürwortet eine von allen akzeptierte Rolle der Polizei in der Gesellschaft, größere Verantwortung des Gemeinwesens für die Polizeiarbeit und größeres Interesse des Gemeinwesens an dieser Polizeiarbeit. Polizeiarbeit soll sichtbarer, bürgernäher und verantwortungsbewußter werden, um effektiver und differenzierter zu sein. Dies soll durch die Übernahme verschiedener organisatorischer Strategien, wie Dezentralisierung, umsichtigere Reaktionen der Polizei, bürgernahen Streifendienst und verantwortungsbewußte Diskussion von Problemen mit den betroffenen Bürgern erreicht werden.

Dabei geht man davon aus, daß durch verstärktes Engagement sowohl der Polizei als auch der Bürger Kriminalität wirkungsvoller bekämpft, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung besser gedient, Angst vor Verbrechen abgebaut und größere Sicherheit im Wohnbezirk erreicht werden könne. Die Entstehung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit als neues Reformprogramm ist mit einer Reihe verschiedener sozialer, politischer und ökonomischer Faktoren in Verbindung gebracht worden. Kostspielige und expandierende Polizeidienste, Abnahme der Sicherheit inmitten städtischer Wohnbezirke, Klassen- und Rassenkonflikte und eine überzeugende Kritik von seiten der Wissenschaft an Leistungsfähigkeit und Effektivität der Polizei haben sowohl in den USA als auch in Großbritannien (*Manning* 1984; *Weatheritt* 1986) öffentlichen und politischen Druck erzeugt, die herkömmliche Theorie und Praxis der Polizeiarbeit zu ändern. So kann gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit als Alternative angesehen werden, als theoretisch begründete Antwort auf die Frage, wie ein geordnetes Gemeinwesen in der modernen

¹ Christopher Murphy ist Professor für Soziologie an der Dalhousie University/King's College, Department of Sociology and Social Anthropology, Halifax, Kanada

² Übersetzung des englischen Originalbeitrages durch Willi Gunkel und Thomas Feltes

städtischen Gesellschaft entstehen könne.

2. Die Entwicklung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit in Kanada

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit als Reformtheorie ist in Kanada entstanden trotz des Fehlens eines starken äußeren gesellschaftlichen oder politischen Druckes. Aus verschiedenen historischen, politischen und kulturellen Gründen (*Hagan und Leon 1981; Lipset 1986*) ist die kanadische Polizei in der Öffentlichkeit beliebt, gut bezahlt, politisch unabhängig, gut organisiert und ausgezeichnet motiviert.

Die meisten Kerngebiete in den kanadischen Städten sind mit wenigen Ausnahmen ohne Gewalttätigkeit, ordentlich und sicher und bereiten der Polizei verhältnismäßig wenig ernsthafte Probleme. Obwohl die Kriminalitätsraten und die Ausgaben für Polizeiarbeit zugenommen haben, und obwohl kritische Untersuchungen des Polizeiwesens vorgenommen wurden (*Shearing 1981; Ericson 1984; Taylor 1986*), ist die Polizeiarbeit in Kanada noch nicht zu einem ersten öffentlichen Problem geworden. Es ist daher notwendig, zuerst einige allgemeine Aspekte der Polizeiarbeit in Kanada zu untersuchen, um zu verstehen, weshalb sich trotz des Mangels an äußerem Druck gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada entwickelt hat.

Während die kanadische Strafgerichtsbarkeit, geschichtlich gesehen, auf britischer Anschauung und Tradition beruht, sind die Vereinigten Staaten der Ausgangspunkt für die gegenwärtige Erneuerung und Reform im Bereich der Strafrechtspflege. Mit einigen Ausnahmen ist die gegenwärtige Arbeit der Polizei in Kanada eine abgewandelte Version der Theorie und Praxis der Polizeiarbeit in den USA. Dies erklärt Ursprung und Art mancher Erneuerung kanadischer Polizeiarbeit in den letzten 10 Jahren.

Die kanadische Polizei hat von dieser Beziehung zu den USA profitiert, da sie in der Lage war, Neuerungen zu übernehmen, nachdem diese in den USA erprobt worden waren. Kanadische Polizeibeamte beschäftigen sich eifrig mit amerikanischer Polizeiliteratur und besuchen dort regelmäßig Ausbildungsstätten und Konferenzen.

Es gibt aber auch deutliche Nachteile dieser einseitigen Beziehung. So ist die Tatsache, daß es in Kanada bis heute nicht gelungen ist, eine eigenständige Tradition in Bezug auf angewandte Polizeiforschung und Innovationen im Bereich der Polizeiführung zu entwickeln, sicherlich auf diese räumliche und inhaltliche Nähe zu den USA und die damit verbundene Bereitschaft, (zu) leicht die Informationen von dort zu übernehmen, zurückzuführen. Eine Erneuerung durch Nachahmung begünstigt die Tendenz, umfassende Theorien, Technologien und Strategien der Polizeiarbeit zu importieren, die in einigen Fällen der Umgebung, mit der es die kanadische Polizei zu tun hat, nicht angemessen sind. So ist es anfechtbar, daß die kanadische Polizei das bürokratische Reformmodell der Kriminalitätsbekämpfung aus den USA ohne wirkliche Notwendigkeit übernommen hat, da es in Kanada kaum Gewaltverbrechen, Rassenkonflikte und Spannungen zwischen Polizei und Öffentlichkeit gibt. Die enthusiastische Übernahme aggressiver Strategien der Kriminalitätskontrolle (einschl. hochentwickelter Waffensysteme für die Polizei) kann nicht als ureigenste Antwort auf die Probleme der kanadischen Polizeiarbeit angesehen werden. Da die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit primär ein amerikanisches Reformprogramm ist, versucht die kanadische Polizei, eine spezifisch kanadische Form dieser Methode zu entwickeln.

Die kanadische Bundesregierung und die Provinzregierungen haben die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit sowohl als Theorie als auch als Quelle organisatorischer und strategischer Erneuerung tatkräftig gefördert. Das Ministerium des Generalstaatsanwalts hat über seine Forschungsabteilung ebenso wie das kanadische Polizeicollege eine Reihe

von gemeinwesenorientierten Polizeiprogrammen und entsprechende Forschungen und Konferenzen gefördert (*Murphy und Muir 1984*). Da gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit als möglicherweise effektivere Form der Verbrechensbekämpfung angesehen wird, paßt sie auch in das bisherige Konzept der Regierung, Leistungsfähigkeit und Effektivität der Polizei zu verbessern. Die Möglichkeit, Verantwortung und Ausgaben für die Arbeit der Polizei wieder zurück auf das Gemeinwesen zu übertragen, macht die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit zu einer pragmatisch orientierten wie politisch interessanten Reform.

Trotz der Popularität dieser Reform und der Unterstützung durch die Regierung war es letzten Endes die Polizei, die sich entschloß, gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada in die Realität umzusetzen. Der Status der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit als Aushängeschild für fortschrittliche Polizeiarbeit stellt eine wichtige neue Quelle für die Legitimation der Institution dar. Polizeichefs, die als fortschrittlich, modern und aufgeschlossen gegenüber Neuerungen gelten wollen, müssen sich mit gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit befassen, um nicht Gefahr zu laufen, als altmodisch angesehen zu werden.

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit bedeutet auch eine neue Art der Auffassung von polizeilicher Führung und Informationsarbeit, die organisatorische Veränderungen sowohl innerhalb der Polizei als auch außerhalb im Gemeinwesen rechtfertigt. Sie verspricht den Polizeibeamten mehr Mitbestimmung und Einflußnahme und größere Zufriedenheit mit ihrer Arbeit. Sie ist ebenso ein Versuch, die Rolle der Polizei im Gemeinwesen zu reformieren, wie sie eine Reform der Organisation und des Managements der Polizei ist. Die Verhältnisse, die zu einer eigenständigen Erneuerung der Polizeiarbeit in Kanada führten, können ideale Bedingungen für eine erfolgreiche Durchführung und Entwicklung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit bieten.

3. Die Einführung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit in Kanada

Wegen der unterschiedlichen Bedingungen, organisatorischen Erfordernisse und Traditionen ist es für die Beschreibung der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit in Kanada wichtig, städtische und ländliche Polizeiarbeit getrennt zu behandeln³.

3.1 Kleinstädtische und ländliche Polizeiarbeit.

Die gegenwärtige Literatur und Forschung nimmt kaum Notiz von der Polizeiarbeit in ländlichen Gegenden und in Kleinstädten. Dies ist paradox, denn viel von dem, was die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit erreichen will, hat vermutlich die Polizeiarbeit in kleineren Städten schon erreicht. Fest in das Gemeinwesen integrierte Polizeiarbeit, lebendige Kontakte zwischen Polizei und Bürgern, dezentralisierte Verwaltung, verantwortungsvoller Polizeidienst und Verantwortlichkeit des Gemeinwesens für die Polizei lassen

³ Es gibt etwa 54.000 Polizeibeamte und 591 Police Departments in Kanada. Die RCMP beschäftigt als größte Polizeieinheit rund 19.000 Personen in verschiedenen bundesstaatlichen und regionalen Abteilungen. 72% der kanadischen Police Departments haben weniger als 19 Mitarbeiter.

die Polizeiarbeit in Kleinstädten oder ländlichen Bezirken als ideales Modell für gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit erscheinen. Dieses traditionelle stereotype Bild der kleinstädtischen Polizeiarbeit könnte jedoch überholt und ungenau sein. Die Polizeiarbeit auf dem Land und in Kleinstädten ist in den letzten 10 Jahren ihrem großstädtischen Gegenstück immer ähnlicher geworden. Auch in kleinen Städte und ländlichen Bereichen ist die Polizei heute zentralistisch organisiert und sie arbeitet mit einheitlichen Methoden, was auf vielerlei Weise die herkömmliche örtliche Praxis der Polizeiarbeit schwächt und den Einfluß des Gemeinwesens mindert. Die Folge ist, daß die kleinstädtische Polizeiarbeit in Kanada mehr und mehr gekennzeichnet ist durch Praktiken, wie sie von der konventionellen Bekämpfung der Kriminalität in den Großstädten bekannt sind. Dies wird deutlich durch zunehmenden Einsatz von Computern, durch Übergang von der Fußstreife zum mobilen Einsatz mit Funkstreifenwagen, durch das Vertrauen darauf, eine Auseinandersetzung dadurch regeln zu können, daß man dem formellen Gesetz Geltung verschafft, statt eine informelle Lösung zu suchen, und durch die schnelle Übernahme der Theorie vom professionellem Management und zunehmender Bürokratisierung. Während das Ausmaß des Übergangs von traditioneller Polizeiarbeit auf dem Land oder in der Kleinstadt zu modernerer städtischer Verbrechensbekämpfung in den Gemeinden zweifellos unterschiedlich ist, kann man mit Sicherheit sagen, daß die kleinstädtische Polizeiarbeit nicht länger das traditionelle Ideal von gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit in Kanada repräsentiert.

Seit der Einführung der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit als einer mit großstädtischer Tätigkeit der Polizei konkurrierenden Theorie hat jedoch eine deutliche Neubewertung der Bedeutung herkömmlicher kleinstädtischer Polizeiarbeit stattgefunden.

Der Stil, der den besonderen Bedürfnissen bestimmter Gemeinden angepaßt ist und der auf persönlichen Kontakt, umsichtige und inoffizielle Bemühungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung und politische Verantwortlichkeit für die polizeiliche Arbeit Gewicht legt, wird nun als fortschrittliche und moderne Form der Polizeiarbeit angesehen. Deshalb erkennen die größeren zentralen Polizeiorganisationen mehr und mehr die Notwendigkeit, eine flexible und gemeinwesen-spezifische polizeiliche Tätigkeit zu betonen. Es könnte sein, daß die kleinstädtische Polizeiarbeit gegenüber der großstädtischen soweit zurück ist, daß sie ihrer Zeit voraus ist (*Braiden 1986*).

3.2 Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in städtischen Polizeiabteilungen

Da gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit entstand, um sich polizeilichen Problemen unterschiedlicher Wohngebiete und der Verwaltung großer, zentralisierter Polizeiabteilungen besser zuwenden zu können, ist ihre Auswirkung dort am deutlichsten sichtbar geworden, wo sie in städtischen Bereichen umgesetzt wurde. Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit ist von einer Reihe von größeren städtischen Polizeiverwaltungen in Kanada in den letzten Jahren offiziell eingeführt worden. Im folgenden wird in verkürzter Form ein Überblick darüber gegeben, wie sich einige Polizeiverwaltungen entschlossen haben, entsprechenden Prinzipien und Praktiken zur Durchführung zu verhelfen.

Seit 1982 ist Kanadas größte Polizeieinheit, das "Metro Toronto Police Department" (die Polizei von Toronto), formell damit beauftragt, eine Anzahl bedeutender Änderungen bezüglich Organisation und Einsatz der Polizei im Rahmen von gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit durchzuführen. So wurde die Leitung von Polizeieinsätzen Stadtbezirken übergeben und Polizeibeamte aus dem betreffenden Gemeinwesen wurden ausgewählt, Strategien der Polizeiarbeit auf der Stadtbezirksebene zu entwickeln. Zwei unmittelbar an Einkaufsstraßen gelegene "Polizeiläden" (Storefront) wurden mit Erfolg gegründet, die

Fußstreifen in besonderen Wohngebieten wurden verstärkt und beratende Bürgerkomitees in einigen Polizeidistrikten gebildet.

In Halifax (Nova Scotia) steht die Polizeiabteilung vor dem Abschluß der Umwandlung ihrer bisherigen Struktur und Einsatzphilosophie gemäß einem gemeinwesenorientierten Modell der Polizeiarbeit. Die Änderungen schließen dezentralisierte Ermittlungen bei Verbrechen, regionale bzw. gemeinwesenbezogene Kriminalitätsanalysen, gezielten Streifendienst in der Nachbarschaft, verstärkte Kriminalprävention und wieder stärkere Betonung des Streifendienstes zu Fuß im innerstädtischen Wohnbezirk ein.

Die Polizei in Edmonton hat ein besonders Programm für den Streifendienst zu Fuß, demzufolge 21 Polizeibeamte in sehr schwierigen Wohngebieten stationiert sind und ihre Arbeit von Polizeiwachen aus, die von Freiwilligen geführt werden, verrichten. Von jedem Polizeibeamten wird erwartet, daß er sich grundlegenden polizeilichen Problemen seines Gebiets widmet, wobei er sich auf problemlösende Techniken, Beteiligung der Bürger und bewährte Reaktion der Polizei verläßt. Bisher ist das Projekt sowohl von der Polizei als auch den Bürgern begrüßt worden.

Die meisten anderen größeren kanadischen Polizeiabteilungen sind auch dabei, gemeinwesengestützte Polizeiinitiativen einzuführen, indem sie eine Reihe von üblichen Strategien der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit wie Fußstreifen, Hausbesuche, Polizeiläden, Gemeindevorstände und Schwerpunktstreifen anwenden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Gemeinwesenorientierung in verhältnismäßig kurzer Zeit zu einem landesweiten Anliegen bei der Weiterentwicklung fortschrittlicher Polizeiarbeit in Kanada geworden ist.

4. Die Bewertung der Auswirkung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit in Theorie und Praxis

Da gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit ein Versuch ist, sowohl Theorie als auch Praxis der zeitgenössischen Polizei zu reformieren, muß sich eine Beurteilung ihres Einflusses dem Wandel in der Auffassung von Polizeiarbeit und den Auswirkungen auf die Organisation und die praktische Tätigkeit der Polizei zuwenden.

Die grundsätzliche Bedeutung der Einbeziehung der Bürger, verantwortungsbewußte Polizeiarbeit, öffentliche Verantwortlichkeit und eine Definition der Schwerpunkte polizeilicher Tätigkeit durch das Gemeinwesen selbst ist zu einem anerkannten Gegenstand in der Diskussion über die Arbeit der Polizei geworden. Wenn auch der theoretische Anspruch nicht unbedingt die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelt, so geht er doch den Veränderungen in der Organisation und den Praktiken der Polizei voraus. Obwohl die Erfahrung lehrt, daß die Prinzipien gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit nur in bescheidenem Maße in die Praxis umgesetzt worden sind, haben es eine ausführliche Diskussion darüber und die Anerkennung der Prinzipien sowohl der Polizei als auch den Gemeinwesen ermöglicht, sich in einem Reformprozeß zu engagieren, was zu Zeiten der überkommenen Theorie von Polizeiarbeit als Verbrechensbekämpfung nicht möglich gewesen wäre.

Wenn gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit der Versuch ist, die Rolle von Polizei und Öffentlichkeit und ihr Verhältnis zueinander zu verändern, so bringt dies zugleich eine Reform der traditionellen Führung und Organisation der Polizei mit sich.

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit führt eine Reihe von Prinzipien des modernen Managements ein, wie z.B. eine dezentralisierte Führungsstruktur, eine flexiblere und prinzipiell offenere Organisationsstruktur und eine stärkere Beteiligung der einzelnen Beamten an Planung und Ausführung polizeilicher Aktivitäten. Daher verwundert es nicht,

daß die Auswertung einiger Programme in Kanada gezeigt hat, daß die Einführung und Umsetzung solch grundlegender organisatorischer Änderungen in der Führungs- und Verwaltungsstruktur ein bestimmtes Maß an Fertigkeiten und Fähigkeiten voraussetzt, die außerhalb der Möglichkeiten einiger Polizeidienststellen liegen. Dies erklärt die Tendenz, die Strategien gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit zu übernehmen und sie in die traditionellen Führungs- und Verwaltungsstrukturen einzubinden. Deshalb kann gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit trotz eines vordergründigen rhetorischen Wechsels in der Organisationsphilosophie möglicherweise nur geringen Einfluß auf die traditionelle und tatsächliche Organisation der Polizei haben.

Die Idee der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit hat dennoch in einigen Fällen zu einer Änderung der Art und Weise, wie die Polizeidienststellen ihre Aktivitäten planen und gestalten, geführt. Die wachsende Anerkennung der Stadtbezirke als die Basis der Einsatzplanung hatte in Polizeiabteilungen wie Halifax und Toronto die Dezentralisierung der Einsatzleitung zur Folge. Ob diese organisatorischen Änderungen die Methoden zentralistischer Bürokratie ausschalten werden, wird sich zeigen. Dennoch werden die Konzepte organisatorischer Dezentralisierung, der partizipatorischen Verwaltung und der nachbarschaftsbezogenen Einsatzstruktur, nicht länger als radikal oder außergewöhnlich angesehen. Viel wichtiger freilich für die Bewertung der tatsächlichen Auswirkung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit ist, was die Polizei tut und nicht das, was sie sagt und wie die Polizeidienststelle geleitet oder organisiert ist. Das Gewicht, das diese neue Form der Polizeiarbeit auf mehr sichtbaren, verständlichen und umsichtig reagierenden Polizeidienst legt, ist umgesetzt worden in vermehrten Fußstreifen, Polizeiläden und eine Ausweitung verschiedenster Präventionsprogramme. Obwohl diese Anstrengungen von der Öffentlichkeit sehr begrüßt wurden, bleiben sie dennoch in den meisten Fällen isolierte polizeiliche Strategien, ohne Beziehung zur allgemeinen Philosophie und praktischen Tätigkeit der Polizeidienststelle. Deshalb fühlen sich die meisten Polizeiverwaltungen immer noch vorrangig der Verbrechensbekämpfung und dem schnellen, mobilen Einsatz nach Notrufen der Bürger verpflichtet, während die Strategien gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit nur ein Anhängsel darstellen, das keinen Bezug zu dem grundlegenden Modell der Verbrechenskontrolle hat.

Die von der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit geforderte breitere Beteiligung der Allgemeinheit am polizeilichen Handeln ist bis heute ebenso wie der Aspekt der Mitverantwortung und Mitbestimmung durch die betroffenen Bürger von der kanadischen Polizei in eher konservativem Sinne verstanden worden. Trotz der starken Förderung der Einbeziehung von Stadtbezirken in "Block Watch" und andere Programme der Verbrechensverhütung bleiben diese immer noch typische von der Polizei geleitete Programme, die selten zu größerer Anteilnahme der Bürger an Fragen der politischen oder sonstigen Verantwortung für die Polizeiarbeit führen. Die Beteiligung des Gemeinwesens ist eine abgewandelte Version der traditionellen Beziehung zwischen Polizei und Bürgern, in der die Bürger mehr als Reserve, als Hilfsgruppe und als Quelle der Information denn als Gremium mit Autorität angesehen werden. Es gibt in Kanada nichts mit englischen Bürgerpolizeiräten (PACE) vergleichbares, noch hat es eine Form reger öffentlicher Anteilnahme an Polizeigrammen gegeben, wie es in amerikanischen Städten der Fall war. Wegen der traditionellen, politischen und pragmatischen Probleme, die mit einer Beteiligung der Allgemeinheit verknüpft sind, und wegen eines relativ großen Mangels an öffentlichem Interesse ist es nicht verwunderlich, daß sich die kanadische Polizei entschlossen hat, behutsam und konservativ an die Reformidee der gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit heranzugehen.

Zur empirischen Beurteilung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit ist zu bemerken, daß es bis heute in Kanada keine Evaluation ihres Einflusses gibt, die klassischen Evaluationskriterien entspricht (*Weatheritt 1986; Rosenbaum 1987*). Es ist schwierig, gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit empirisch auszuwerten, da sie ein ideologisches Phänomen darstellt mit einer Reihe lose miteinander verbundener Zielvorstellungen und Programme. Da sich die meisten einschlägigen Programme noch auf den frühen Stufen der Entwicklung und Umsetzung befinden, richtet sich das Hauptaugenmerk der Forschung bis heute mehr auf die Dokumentierung des Prozesses der Verwirklichung als auf mögliche organisatorische Veränderungen.

Evaluationen, die sich nur auf Umfrageergebnisse stützen, gelingt es oft nicht, Informationen oder Analysen zu liefern, die es der Polizei bzw. den Gemeinden erlauben, den tatsächlichen Einfluß des Programms oder die Gründe für seinen relativen Erfolg oder Mißerfolg zu erkennen. Wenn gemeinwesenbezogene Polizeiarbeit weiter vorangetrieben werden soll, dann müssen sowohl die Polizei als auch die finanziellen Förderer solcher Programme mehr kritische, aber methodologisch ausgeklügelte Evaluationsstudien unterstützen.

5. Ungelöste Fragen und Probleme

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit bleibt trotz ihrer begrenzten Entwicklung und Verwirklichung eine zwar schwer definierbare, aber dennoch reiche Quelle der Polizeireform. Die mehrdeutige Rhetorik und vage Theoretisierung, die einen großen Teil der akademischen und programmatischen Literatur beherrscht, stiftet zu oft in beträchtlichem Maße Verwirrung im Hinblick auf die grundlegenden Annahmen und impliziten Werte, die mit gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit verbunden sind. Die Tatsache, daß so viele unterschiedliche politische und institutionelle Interessen der Idee der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit zustimmen können, läßt vermuten, daß man sich nur vordergründig über sehr unterschiedliche Dinge einig ist. Die Betonung von Konsens der Allgemeinheit, Bürgerbeteiligung, Verantwortlichkeit der Polizei und angepaßter Polizeiarbeit betont eher die traditionellen Probleme als sie zu lösen. Jeder Wandel in der Rolle der Polizei in der modernen Gesellschaft, der so dramatisch ist, wie es die Verfechter und Kritiker der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit andeuten, verdient mehr Diskussion und größere Klärung. Immerhin gibt es Anzeichen dafür, daß diese Fragen zunehmend in der kritischen und anspruchsvollen Literatur diskutiert werden (*Cohen 1986; Greene und Mastrofski 1988; Goldstein 1987; Kinsey, Lea, Young 1986; Klockars 1986; Manning 1984*). Mit zunehmenden Versuchen, diese Themen anzusprechen und zu diskutieren, wird auch die Polizei dazu verpflichtet, ihre eigenen Überlegungen zur Umsetzung dieses Ansatzes zu entwickeln.

Zum Abschluß sollen einige generelle Probleme im Zusammenhang mit der Idee gemeinwesenbezogener Polizeiarbeit angesprochen werden. Dabei stellt sich als erstes die Frage, was eigentlich als Gemeinwesen anzusehen ist. Die generelle Bejahung von "Gemeinwesen" sowohl als Mittel als auch Ziel der Projekte und Programme setzt eine gewisse Übereinstimmung hinsichtlich der begrifflichen und empirischen Bedeutung des Gemeinwesens voraus. Obgleich theoretisch ansprechend, ist das Bild vom Gemeinwesen, das im größten Teil der Literatur vorherrscht, oft nostalgisch, einheitlich, an geographische Gegebenheiten gebunden und wertbeladen. Die derzeitige Erfahrung der Polizei legt einen realistischeren und vielleicht hilfreicherem Begriff vom Gemeinwesen nahe als den einer Interessengemeinschaft, die auf Zeit gebildet in Beziehung zu

besonderen Interessen steht und die ein gewisses Maß an Zusammenarbeit und Übereinstimmung erfordert. Dieser engere, aber empirisch präzisere Begriff des Gemeinwesens vermag, wenngleich wenig theoretisch ansprechend, genauer die Realität der Polizeiarbeit in städtischer Umgebung widerzuspiegeln und so die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit zu ermutigen, eher bescheidene und erreichbare Ziele zu verfolgen.

Gemeinwesen müssen beraten, inspiziert, organisiert und befragt werden, damit ihre Interessen, Bedürfnisse und Anliegen in die Prioritäten und Strategien der Polizeiarbeit in der Wohnumgebung integriert sind. Im Rahmen dieser Vision von einem mehr aktiven, demokratischen und politisch aufgeschlossenen Gemeinwesen stellt sich jedoch die Frage, wer das Gemeinwesen rechtmäßig repräsentiert. Traditionsgemäß werden in Kanada die Bürger bei ihrer Beteiligung an Fragen der Polizeiarbeit formell durch die Regierung, durch Polizeikommissionen und Polizeikomitees vertreten. Die Forschung läßt aber erkennen, daß von der Regierung geförderte Polizeikomitees das Gemeinwesen nur unvollkommen und manchmal ineffektiv repräsentieren und daß andere Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung wirkungsvoller sind. Diese Frage ist besonders schwierig in Gemeinwesen mit niedrigerem Lebensstandard, die oft schlecht organisiert und politisch unterrepräsentiert sind. Die demokratische Vertretung des Gemeinwesens wirft wichtige Fragen auf. Sollte die Polizei, wo es nötig ist, Zusammenschlüsse von Bürgern organisieren, die ihre eigenen Interessen vertreten? Welchen Wert sollte die Polizei der öffentlichen Meinung beimessen? Wie bringt die Polizei ihre amtliche Beziehung zu örtlichen Verwaltungen in Einklang mit der Beziehung zu inoffiziellen Vertretern der Gemeinde? Problematisch erscheint auch der mögliche Widerspruch zwischen bestimmten, von der Allgemeinheit festgelegten Normen und Vorschriften und den Rechten einzelner Bürger. Die Theorie gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit bekräftigt die kollektiven Rechte oder Normen als Grundlage polizeilichen Verhaltens. Dies ist von der Polizei verstanden worden als Betonung der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Durchsetzung allgemeiner Normen gegenüber bestimmten Bürgern (Jugendlichen, Prostituierten, Drogensüchtigen und Alkoholikern). Dieses politische bzw. ideologische Engagement für die Rechte und Normen der Allgemeinheit gerät manchmal in Konflikt mit dem legalen Auftrag der Regierung und der Polizei, die Rechte von einzelnen und Minderheiten gegenüber Willkür und Vorschriften der Mehrheit zu schützen. In Kanada hat die Bewegung für die Rechte des einzelnen gegenüber den Standards der Allgemeinheit durch die Einführung der "Canadian Charter of Rights" Auftrieb erhalten. So kann es geschehen, daß die Polizei z.B. in Toronto, wenn sie zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Vorschriften hart gegen schwarze Jugendliche vorgeht, des Rassismus und der Verletzung individueller Freiheiten beschuldigt wird.

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit deutet auch eine Änderung des Einflusses des Gemeinwesens auf die Polizeiarbeit an, insofern als sie hervorhebt, daß Polizeiarbeit wirkungsvoller und rechtmäßiger ist, wenn sie sich gemeinwesenbezogenen Fragen stellt (Goldstein 1984). Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit weist auf eine Reihe von möglichen Deutungen des Verhältnisses zwischen Polizei und Gemeinwesen hin. Verfolgt sie das Ziel, die Polizei, die Allgemeinheit oder beides zu stärken? Die folgenden Formulierungen zu dieser Beziehung zeigen die ganze Bandbreite der Interpretation, die aus der entsprechenden Literatur gewonnen werden kann.

- a) Das Gemeinwesen ist eine Erweiterung von polizeilicher Überwachung und verantwortlicher Zuständigkeit.
- b) Das Gemeinwesen als Konsument oder Klient polizeilicher Dienste (Goldstein 1979, 1987).

c) Das Gemeinwesen als Partner und Koproduzent der Ordnung und Sicherheit in der Wohnumgebung (*Murphy und Muir 1984; Wilson und Kelling 1983*).

d) Das Gemeinwesen als Quelle von Autorität, Einfluß und Kontrolle über Polizeiarbeit in der Wohnumgebung (*Kinsey, Lea, Young 1986*).

e) Das Gemeinwesen als alternative Quelle zur Aufrechterhaltung der Ordnung und zur Durchsetzung von Gesetzen (*Taylor 1983*).

Solange nicht geklärt ist, wie die Beziehung zwischen Polizei und Gemeinwesen eigentlich aufzufassen ist, solange wird diese Unsicherheit eine Quelle der Verwirrung und des Konfliktes bleiben.

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit befürwortet und legitimiert eine breitere gesellschaftliche und politische Rolle der Polizei, als dies im gesetzlich begrenzten Modell konventioneller Polizeiarbeit vorgesehen ist. Der weit aufgefaßte Auftrag, Ordnung, sozialen Frieden und Sicherheit aufrechtzuerhalten, erweitert die Rolle der Polizei hin zur proaktiven, vorbeugenden Problemlösung. Der Polizeibeamte wird als Organisierer im Gemeinwesen, als Problemlöser, als sozialer Dienstleister, als lokaler Politiker gesehen, was unvermeidbar die Macht der Polizei und ihren Einfluß im Gemeinwesen stärkt. Dies wird meist dadurch gerechtfertigt, daß es ein effektiverer Weg der Verminderung von Kriminalität und Aufrechterhaltung der Ordnung insbesondere in Gemeinden mit niedrigerem Lebensstandard sei. Es hängt von der Einstellung jedes einzelnen zu 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. Auf jeden Fall wirft eine solchermaßen erweiterte Rolle der Polizei eine Reihe von theoretischen und pragmatischen Fragen auf. Sollte die Polizei soziale Dienste leisten, die andere Behörden und Institutionen eigentlich verpflichtet wären zu leisten? Führt die Ausweitung der polizeilichen Dienstleistungen unvermeidbar zu einer Reduzierung der öffentlichen Ausgaben für andere soziale Dienste? Führt die Erweiterung der Rolle der Polizei im Gemeinwesen zur Politisierung der Polizeiarbeit und gibt sie der Polizei zu großen Einfluß auf die Politik in der Wohnumgebung? Wenn die gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit Macht und Einfluß in Gemeinwesen stärkt, ist dann sichergestellt, daß sich die Polizei für die Art und Weise, wie sie davon Gebrauch macht, verantworten muß? Bedeutet die Begrenzung des Einsatzes der Polizei für das Gemeinwesen eine Absage an die Verantwortung von Regierung und Polizei, alle Gemeinwesen mit einem Grundniveau an Dienstleistungen, Ordnung und Sicherheit zu versorgen?

6. Zukünftige Entwicklungen

Die jüngere Entwicklung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit in Kanada kennzeichnet einen bedeutenden Wandel in Theorie und Praxis der Polizeiarbeit. Anstelle der bisherigen Verbrechensbekämpfung ist diese auf der theoretischen Ebene sowohl durch die Polizei selbst, als auch von der Regierung und durch Bürger begeistert begrüßt worden als ein sichtbarer Weg, die Arbeit der Polizei zu reformieren, damit sie sich den verschiedensten und oft unvereinbaren öffentlichen und institutionellen Interessen stellen kann. Die Schwierigkeit jedoch, die komplexe Organisation in traditionellen Polizeiverwaltungen ebenso wie die politischen und öffentlichen Ansichten zu ändern, die Gefahr der Drogenkriminalität in den Städten und fortgesetzter Verwicklung der Polizei in Rassenkonflikte macht das Wirkungsfeld für die kanadische Polizei kompliziert und behindert die weitere Entwicklung gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit. Es bleibt abzuwarten, ob sie den verschiedenartigen und oft einander widersprechenden

Erwartungen gerecht werden kann. Bis heute hat die kanadische Polizei gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit behutsam und vorsichtig als Auftrag umgesetzt, organisatorische Reformen durchzuführen und das Engagement für das Gemeinwesen zu fördern. Die zukünftige gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Kanada als gründlichere Reform von Theorie und Praxis der Polizeiarbeit wird letzten Endes abhängen von den Forderungen der Bürger nach solchen Veränderungen und von befriedigenderer Artikulation und Lösung problematischer ideologischer und organisatorischer Fragen, die nach wie vor die mögliche weitere Entwicklung der Idee der gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit behindern.

Literatur

Braiden, C., Bank Robberies and Stolen Bikes. Programs Branch User Report 1986-04, Ministry of the Solicitor General, Ottawa

Cohen, S., Vision of Social Control: Crime, Punishment and Classification, Cambridge, 1985

Ericson, R., Reproducing Order. A Study of Police Patrol Work, Toronto 1982

Goldstein, H., Improving Policing: A Problem Oriented Approach. Crime and Delinquency Vol.25, No.2, 1979

Goldstein, H., Toward Community Oriented Policing Potential, Basic Requirements and Threshold Questions. Crime and Delinquency Vol.33, No.1, 1987

Green, J., S. Mastrofski (Ed.), Community Policing: Rhetoric or Reality, New York 1988

Hagan, J., J. Leon, The Philosophy and Sociology of Crime Control. Canadian American Comparison. Social System and Legal Process, ed. by *H.M. Johnson*, 1981

Kinsey, R., J. Lea, J. Young, Losing the Fight against Crime, Oxford 1986

Klockars, C., Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Different Line of Argument. Police Leadership in America, ed. by *W. Geller*, 1985

Lipset, S., Historical Traditions and National Characteristics: A Comparative Analysis of Canada and the United States. Canadian Journal of Sociology, Vol.11, No.2, 1986

Manning, P., Community Policing. American Journal of Police, Vol.3, No.2, 1984

Murphy, C., G. Muir, Community Based Policing. A Review of the Critical Issues. Technical Report No.6, Programs Branch, Ministry of the Solicitor General, Ottawa 1984

Rosenbaum, D., The Theory and Research Behind Neighbourhood Watch. Crime and Delinquency, Vol.33, No.1, 1987

Shearing, C., Organizational Police Deviance: Its Structure and Control, Scarborough 1981

Taylor, I., Crime, Capitalism and Community, Toronto 1983

Weatheritt, M., Innovation in Policing, Police Foundation 1986

Wilson, J.Q., J. Kelling, Broken Windows, The Atlantic Monthly, March 1983

Nachbarschaftspolizei: Bericht über ein belgisches Experiment²

1. Einleitung

Seit einigen Jahren beschäftigt sich die "School voor Criminologische Wetenschappen" an der Freien Universität Brüssel mit der Beziehung zwischen Öffentlichkeit und Polizei. Zuerst versuchten wir, den Begriff, den die Öffentlichkeit von Polizeiangelegenheiten hat, besser zu verstehen. Die Daten erhielten wir durch Befragungen eines Teils der Bevölkerung. Wir wählten die Umfragetechnik, da bis jetzt noch keine derartige Untersuchung in Belgien stattgefunden hatte.

Für die Befragung ausgewählt wurden Bewohner dreier Gemeinden, deren Einwohnerzahl jeweils zwischen 14 und 18 000 lag. In zwei dieser ausgewählten Gemeinden untersuchten wir genauer den Polizeidienst während dreier Monate. In dieser Zeit versuchten wir einerseits, die täglichen Arbeitsgegebenheiten zu erfassen und andererseits die Ergebnisse der quantitativen Umfrage mit den wirklichen Interaktionen zwischen Polizei und Bevölkerung zu überprüfen.

In der folgenden Stufe wurde dieses ziemlich breite Studienfeld eingengt auf eine Untersuchung des Tätigkeitskatalogs der Polizei. Hierbei wurde der jeweilige Einfluß von Bevölkerung und Polizei auf die polizeilichen Aufgaben berücksichtigt. Um einen differenzierten Überblick über diese Beziehung zu bekommen, wurde die Untersuchung auf städtische Polizeidienste ausgedehnt. Aus diesem Grunde wählten wir eine Polizeieinheit, die bekannt ist für ihre Initiativen, Kontakte zwischen Beamten und Bürgern wiederherzustellen.

Während der Untersuchung führten wir praktische Einsätze in verschiedenen Polizeieinheiten durch, eine davon war eine "Nachbarschaftspolizeieinheit". Diese Einheit war geschaffen worden, um die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu verbessern und um gegenseitige Kontakte zu intensivieren. Unsere besondere Aufmerksamkeit widmeten wir der Arbeitsweise der Revierbeamten und deren Kontakte mit den Einwohnern. Die Untersuchung wurde vom Innenministerium finanziell unterstützt. Da der Ausdruck "Nachbarschaftspolizei" Verschiedenes bezeichnen kann, geben wir zuerst eine kurze Beschreibung des untersuchten Dienstes.

Danach werden wir die hauptsächlichen Ergebnisse unserer Beobachtungen der täglichen Wechselbeziehungen zwischen dem Bezirksbeamten und der Öffentlichkeit darstellen. Diesen Ergebnissen entsprechend werden wir einige persönliche Stellungnahmen zur Praxis einer Nachbarschaftspolizeieinheit abgeben.

¹ Die Autoren sind Professor an der Freien Universität Brüssel, School voor Criminologische Wetenschappen, Brüssel, Belgien

² Originalbeitrag

2. Beschreibung

Die Nachbarschaftspolizei ist eine Gruppe innerhalb einer Polizeieinheit von 210 Mitgliedern, deren Einsatzgebiet sich in der Nähe einer großen Stadt von etwa 120.000 Einwohnern befindet. Sie besteht aus 11 Beamten, die von ihrem Vorgesetzten ausgewählt worden waren. Die Auswahl erfolgte auf Grund von Interviews mit den Bewerbern, die sich alle freiwillig zu dem Einsatz gemeldet hatten.

Die Bewerber waren teils neu eingestellt, teils Beamte mit vorausgehender Erfahrung. Die Beobachtung ergab, daß die Erfahrung bei anderen Polizeieinheiten die Einstellung und Arbeitsweise des "Gemeinschaftspolizisten" (=community constable) beeinflusst.

Die Nachbarschaftspolizei wurde 1980 eingeführt. Der Hauptgrund für die Schaffung war eine wachsende Nachfrage der Öffentlichkeit, bestimmten örtlichen Problemen nachzugehen: Kriminalität, Jugendproblemen, Problemen mit ethnischen Minderheiten usw.. Solch eine problembezogene Vorgehensweise kann nur dadurch erreicht werden, daß der Polizeidienst von dringenden Interventionen und Verwaltungsarbeit befreit wird. Obwohl verschiedene Änderungen erwogen worden waren, entschied sich der Leiter doch für eine Spezialeinheit, die der bestehenden Polizeiorganisation angegliedert wurde. Die Einführung einer Nachbarschaftspolizei benötigt keine tiefgehenden Veränderungen der anderen Polizeidienste.

2.1 Hauptziele

Außer einigen allgemeinen Hinweisen werden die Ziele des Aufgabenbereiches eines "Gemeinschaftspolizisten" nicht definiert. Da der Beamte keine Spezialausbildung erhält, erwirbt er seine Fähigkeiten in der praktischen Arbeit. Der Inhalt der Tätigkeit hängt weitgehend von der Initiative des Beamten und den Gegebenheiten der Gemeinde ab.

Der "Gemeinschaftspolizist" ist für die Überwachung eines bestimmten Bezirks verantwortlich. Er führt dies zu Fuß oder mit dem Fahrrad durch. Diese Voraussetzungen ermöglichen ihm die Kontrolle öffentlicher Orte, die für ein Polizeiauto nicht zugänglich sind wie z.B. Spielplätze, öffentliche Anlagen, leerstehende Häuser. Seine Sichtbarkeit erleichtert den Kontakt mit den Einwohnern. Durch die tägliche Begegnung von Beamten und Bürgern können wichtige Informationen erhalten werden. Durch besseres Kennenlernen von Bewohnern und Bezirk kann der "Gemeinschaftspolizist" die Ordnung in der Nachbarschaft aufrechterhalten. Er wird ebenso ungewöhnliche Situationen bemerken, die auf ein Vergehen hinweisen. So kann seine Gegenwart auf der Straße das Gefühl von Unsicherheit bei der Bevölkerung beeinflussen.

Der "Gemeinschaftspolizist" ist das Bindeglied zwischen Bevölkerung und Behörde und sorgt für Informationsrückfluß zwischen den Parteien.

2.2 Praktische Durchführung

Die meisten "Gemeinschaftspolizisten" haben montags bis freitags von 8 Uhr bis 16 Uhr Dienst. Jeder Beamte muß ein Minimum an Abenddienst (von 14 Uhr bis 22 Uhr) verrichten. Eine gewisse Flexibilität in der Arbeitszeit wird erwartet, wenn besondere Ereignisse im Bezirk des Beamten stattfinden. Da der "Gemeinschaftspolizist" nicht mit Verwaltungsarbeit belastet ist, kann er fast die ganze Dienstzeit im Außendienst verbringen. Theoretisch ist er von 9 Uhr bis 12 Uhr und von 13 Uhr bis 15.30 Uhr außerhalb des Büros. Während dieser Dienststunden geht er den Bezirk ab und sucht die Bewohner auf, die sich mit einer Klage an ihn gewandt hatten.

Abgesehen von diesen individuellen Aktivitäten werden noch gemeinsame Aktionen von verschiedenen "Gemeinschaftspolizisten" organisiert. In Schulen oder bei jährlichen

Festen führt die Nachbarschaftspolizei Verkehrsunterricht durch oder bietet Fahrradbesitzern die Möglichkeit, ihre Fahrräder mit unauslöschbaren Nummern zu versehen, um Diebstählen vorzubeugen. Bei anderen Gelegenheiten wird die Streife motorisiert durchgeführt.

Manchmal muß die Nachbarschaftspolizei auch ordnungshütenden Polizeieinheiten beistehen, wenn öffentliche Ereignisse stattfinden (Demonstrationen, Fußballspiele usw.). Diese Aufgaben werden nie während der normalen Dienstzeit des "Gemeinschaftspolizisten" durchgeführt. Er wird nie unnötigerweise von seinem Rundgang zurückgezogen.

Jeder "Gemeinschaftspolizist" hat ein Büro in der örtlichen Polizeistation oder in der Nähe seines Bezirks. So geht keine Zeit verloren durch die Entfernung, die er zwischen Zentralstelle und seinem Bezirk zurücklegen muß. Außerdem ist der "Gemeinschaftspolizist" für die Bevölkerung leicht erreichbar. Andererseits erschwert diese Aufteilung den Vorgesetzten die Beaufsichtigung und Auswertung der geleisteten Arbeit der einzelnen Beamten. Ebenso ist der Kontakt zwischen den "Gemeinschaftspolizisten" eingeschränkt.

2.3 Aufteilung des Gebietes

Das Gebiet wird durch die Stadtautobahn geteilt: Der ältere Teil des früheren Dorfes grenzt an das Stadtzentrum, während der neuere Teil mehr die Eigenschaften eines Vorortes aufweist. Die Aufteilung dieses Gebietes erfolgt hauptsächlich aufgrund der Kriminalitätsraten. Diese Zahlen ergaben, daß mehr Diebstähle (von Autos, Motorrädern, Fahrrädern u.a.) und Überfälle im alten Stadtteil begangen worden waren als im neuen. Umfragen bei einer kleinen Bevölkerungsgruppe ergaben, daß bei den Bewohnern des alten Stadtteils die Angst vor Verbrechen und das Gefühl von Unsicherheit mehr verbreitet war als bei den Bewohnern des neuen Stadtteils.

Da die Kriminalität im neuen Teil kein großes Problem darstellte, wurde der Bezirk nach praktischen Erwägungen aufgeteilt, in Anbetracht der täglichen Aktivitäten in dieser Gegend: Die Lage von Fabriken oder Geschäftszentren, Erholungsgebiete, Verkehrsdichte, Einkaufszentren wurden berücksichtigt. Im alten Stadtteil wurden verhältnismäßig mehr "Gemeinschaftspolizisten" eingesetzt als im neuen. Der alte Teil hat einen hohen Prozentsatz an Ausländern und Menschen mit geringem Einkommen. Beide Bevölkerungsgruppen wohnen oft nur in einfachen Mietwohnungen oder in baufälligen Häusern. Die Klagen, mit denen der "Gemeinschaftspolizist" konfrontiert wird, beruhen oft auf diesem sozialen Hintergrund: Streit zwischen verschiedenen Gruppen oder verursacht durch soziale Schwierigkeiten (Arbeitslosigkeit, Behinderte, ältere Leute) oder Probleme mit Jugendlichen. Die geringe Mobilität der Bewohner erleichtert den Zugang für die Bezirksbeamten. Bei ihrem Rundgang stehen sie in zwanglosem Kontakt mit der Bevölkerung. Ebenso bauen sie gute Beziehungen zu den verschiedenen sozialen Hilfsdiensten des Bezirks auf.

Der Unterschied zwischen den beiden Stadtteilen liegt im sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund der Einwohner. Die Bevölkerung im neuen Teil zeigt eine breitere Auffächerung des sozialen Status. Nur wenig Ausländer leben in dieser Gegend. Die "Gemeinschaftspolizisten" sind mit den Einwohnern weniger vertraut.

Die Zugangsmöglichkeit ist auf viele Arten eingeschränkt. Erstens sind die meisten Bewohner berufstätig. Sie sind während der Dienststunden des Beamten von zu Hause abwesend. Zweitens benötigt diese soziale Kategorie kein polizeiliches Eingreifen. Der geringe Zusammenhalt der Nachbarschaft wird am Mangel an organisierten Gemeinschaftsaktivitäten deutlich. Gemeindezentren, Jugendclubs, Einkaufszentren usw.

sind wichtige Quellen für den "Gemeinschaftspolizisten". Wenn sich örtlich Probleme ergeben, kann er mit diesen Einrichtungen zusammenarbeiten, um eine adäquate Lösung zu finden. Der Beamte im neuen Stadtteil ist auf Informationen anderer Polizeidienststellen angewiesen. Drittens ist die Größe des Bezirkes beträchtlich. Der Beamte kann nicht täglich den ganzen Bereich abgehen, was ihn für die Bevölkerung weniger sichtbar macht.

3. Unsere Beobachtungen der Nachbarschaftspolizei

Der Zweck der Beobachtung war, genaue Information über die täglichen Aktivitäten der "Gemeinschaftspolizisten" zu erhalten. In erster Linie interessierten wir uns für ihren Kontakt mit den Einwohnern. Diese Daten sollten uns Hinweise geben auf das Tätigkeitsfeld der Nachbarschaftspolizei. Wir beobachteten die Arbeit von sieben "Gemeinschaftspolizisten". Die Auswahl erfolgte aufgrund gewisser Charakteristika der Gemeinde.

Nach jeweils einem Tag Beobachtung hielten wir schriftlich und in Einzelheiten jede Aktion fest, die der "Gemeinschaftspolizist" während seines Rundganges unternommen hatte. Wir folgten der Nachbarschaftspolizei während 67 Stunden (Bürozeit ist darin nicht enthalten). Während dieses Zeitraumes beobachteten wir 134 Interventionen, die beinahe 36% der gesamten Zeit des Rundganges ausmachten. Bei den meisten dieser Interventionen hatte der "Gemeinschaftspolizist" direkte Kontakte mit der Bevölkerung. Das heißt, daß während einer Observation von 6 Stunden der Beamte durchschnittlich 11 mal interveniert, und daß ein Drittel des Außeneinsatzes im Kontakt mit der Bevölkerung verbracht wird.

3.1 Reaktives und proaktives Tätigwerden

Von den 134 Interventionen, die wir aufzeichneten, beruhten mehr als die Hälfte auf der Initiative des "Gemeinschaftspolizisten" (70 bzw. 52,8%), 52 bzw. 38,8% waren eine Reaktion auf Anfragen aus der Bevölkerung. Eine Minderheit (12 bzw. 9%) wurden aufgrund einer Anfrage der Verwaltungs- oder gerichtlichen Behörden durchgeführt. Diese Kategorie wird in der folgenden Diskussion außer acht gelassen.

Im Gegensatz zur reaktiven Arbeitsweise des Revierbeamten geht die Mehrzahl der Begegnungen mit den Bürgern auf Initiative des "Gemeinschaftspolizisten" zurück. Die Organisation eines Polizeidienstes hat eine Auswirkung auf die Art der Tätigkeiten: Wegen seiner ständigen Anwesenheit auf der Straße ist der "Gemeinschaftspolizist" für die Bürger leicht ansprechbar. Es ist zu erwarten, daß diese Voraussetzung die Wechselbeziehung zwischen Bürger und "Gemeinschaftspolizisten" grundlegend beeinflusst. Was Interventionen aus eigener Initiative betrifft, so können wir davon ausgehen, daß diese mit Ereignissen auf öffentlichen Plätzen in Verbindung stehen, die als solche dem Beamten sichtbar sind. Diese Vermutungen werden durch die Daten bestätigt. 65 der 70 dieser Interventionen, die wir aufzeichneten, fanden auf der Straße statt, nur fünf in (halb)privaten Gebäuden. In den meisten Fällen, wenn der Beamte aus eigener Initiative jemanden zu Hause aufsuchte, gingen diesem frühere Kontakte voraus.

In 29 Fällen wandte sich die Bevölkerung an den Beamten während seines Rundganges. 23 Anfragen erfolgten per Telefon oder bei einem persönlichen Besuch auf der Polizeistation.

3.2 Inhalt der Anfragen von Seiten der Bürger

Während der Untersuchungen hatten die Beamten, die wir begleiteten, 52 Anfragen zu beantworten.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, nehmen die Bitten der Bevölkerung um Beistand in

Konflikten und Problemen einen breiten Raum ein.

Während der Beobachtungsperiode hatte der "Gemeinschaftspolizist" oft in nachbarschaftlichem Streit einzugreifen, wobei der Klageführende der Meinung war, materiellen Schaden erlitten zu haben (14 Interventionen): Schaden am Eigentum, Störungen (Tiere, lärmende Nachbarn) usw.

Die Mehrheit der bei diesen Konflikten Betroffenen hatte keine beruflichen Verpflichtungen (arbeitslos, im Ruhestand befindlich, Sozialhilfeempfänger). Diese ungünstige soziale Lage mag die Toleranzgrenze negativ beeinflussen. Desweiteren kann dieses soziale Umfeld (Isolation oder ständig an das Haus gebunden sein) zu mehr Kontakten und daher Konflikten führen.

Wenn ein Bürger in einem Konflikt um polizeilichen Beistand bittet, erwartet er, daß der Beamte ihm recht gibt. Dadurch verstärkt er seine Position gegenüber der anderen Partei und hofft auf eine Entschädigung für den erlittenen Schaden oder die Beendigung der Belästigung.

Für den Polizeibeamten ist es nicht leicht einzugreifen. Was immer er auch tut, wird niemals beide Parteien zufriedenstellen. Das erweckt bei uns den Eindruck, daß die "Gemeindepolizisten" danach trachteten, im Hintergrund zu bleiben. Handelte es sich um Konflikte materiellen Inhaltes, so versuchte der Polizeibeamte, sich auf Rechtsgrundlagen zu berufen, um zu beweisen, daß sich eine Partei im Unrecht befand. Die für "schuldig" befundene Partei erhielt oft eine Verwarnung. Bei dieser Handlungsweise setzte er offensichtlich seine Autorität ein, um zum Ziel zu gelangen.

Bei zwischenmenschlichen Konflikten kann der "Gemeindepolizist" sich nicht auf Rechtsgrundlagen berufen. Die Intervention bestand hier darin, beide Parteien anzuhören, aber der Beamte bezog keine Position. In diesem Fall entspricht die Reaktion des Polizisten nicht den Erwartungen der Leute. Es ist aber auch zu berücksichtigen, daß allein seine Aufmerksamkeit bereits zu einer Lösung führen könnte. Sehr selten nur wurden Interventionen in Konflikten offiziell registriert.

Die Mehrzahl der Probleme, mit denen der Beamte konfrontiert wurde, waren materiellen Inhalts (11 Interventionen): Vandalismus, durch leerstehende Häuser verursachte Schäden, Behinderung durch (herrenlose) Fahrzeuge usw.

In Problemsituationen besteht kein direkter Kontakt zwischen beiden betroffenen Parteien. In den meisten Fällen wußte der Kläger nicht, wohin er sich mit seinem Problem wenden sollte, da die andere Partei unerreichbar war. Er hoffte, daß der "Gemeindepolizist" die Gegenpartei ausfindig machen und sie zu Schadensersatz veranlassen werde.

Wie schwerwiegend etwas war, schien ein wichtiges Kriterium darzustellen. Bei kleineren Behinderungen oder Schäden versuchte der Beamte, die Angelegenheit auf informelle Art zu lösen. Waren das Problem ernsthaft und die Schuldigen unbekannt, so erfolgte ein offizieller Bericht.

Seine Anwesenheit auf der Straße macht ihn für die Bevölkerung leicht erreichbar, die sich mit vielfältigen Fragen an ihn wandte. Die Mehrzahl davon bezog sich auf Verkehrsprobleme, einige waren mehr persönliche Fragen.

Die Reaktion des Polizisten ist vorhersehbar: Der "Gemeindepolizist" gab die vom Bürger gewünschte Auskunft. Diese Auskunft ist auch bei anderen Stellen erhältlich, aber es ist eine Tatsache, daß der "Gemeindepolizist" leichter erreichbar war. Die meisten Bürger wohnten nicht in der Umgebung, sondern waren nur Passanten.

Da der "Gemeindepolizist" ein Vertrauensverhältnis zu den Bewohnern aufgebaut hatte, erhielt er auch vertrauliche Informationen über ungewöhnliche Ereignisse: Hinweise auf

verdächtige Personen, auf Drogenmißbrauch, Berichte über abgestellte, (vermutlich gestohlene) Fahrzeuge, usw.. Diese Informationen erhielt er, während er mit den Einwohnern ein zwangloses Gespräch führte. Da der Bürger nicht direkt in die Sache einbezogen war, dürften wir annehmen, daß bei einem fehlenden Kontakt die Information die Polizeistation nicht erreicht hätte.

Die Reaktion des Beamten hängt weitgehend von der Art der erhaltenen Informationen ab. Wenn der Hinweis sich auf Tatsachen bezieht, die objektiv nachgeprüft werden können, wird er in möglichst kurzer Zeit der Sache nachgehen. Er wird die Lage an Ort und Stelle nachprüfen und Maßnahmen zur Lösung des Problems ergreifen.

Wenn es sich um das Verhalten von Einwohnern handelt, wird der "Gemeindepolizist" eher vorsichtig vorgehen. Er wird die Lage beobachten, ohne direkt einzugreifen.

Während unserer Untersuchung wurde von seiten der Bevölkerung keine Bitte um Dienstleistungen geäußert. Das kann Zufall sein. Doch beim Ausarbeiten der Daten vom Gesichtspunkt der Bevölkerung aus fanden wir, daß sich die Bevölkerung selten mit einer reinen Bitte um Unterstützung an die Polizei wendet. Die Bitte um Auskunft ausgenommen, wendet sich die Bevölkerung an die Polizei, weil sie durch ihre Autorität Macht anwenden kann. Bei den meisten Interventionen hätte keine andere Stelle die Angelegenheit erledigen können.

Sich an die Polizei zu wenden, bedeutet nicht notwendigerweise, daß der Klageführende einen offiziellen Bericht über die Angelegenheit wünscht. Manche Probleme können allein durch die Anwesenheit des Polizisten gelöst werden. Aber wenn wir die Daten vom Gesichtspunkt des Polizisten aus betrachten, können die meisten Anfragen als Dienstleistungen eingeordnet werden. Denn kraft seiner Autorität kann der "Gemeindepolizist" die Entscheidung treffen, die Sache in einer informellen Weise abzuhandeln (was oft der Fall war).

3.3 Inhalt der (pro)aktiven Intervention

Tabelle 2 erläutert den Inhalt der 70 (pro)aktiven Interventionen, die wir beobachten.

Die Aufgabe des "Gemeindepolizisten" ist deutlich auf die örtlichen Aktivitäten abgestimmt, mit besonderem Nachdruck auf Schaffen oder Aufrechterhalten der normalen Lebensbedingungen in der Nachbarschaft. Der Beamte führt diese Aufgaben im Interesse der Gemeinschaft durch und mit dem Ziel, das Wohnen im Stadtbezirk angenehm zu gestalten. Er wird eingreifen, wenn der Frieden oder die Sicherheit des Bezirkes bedroht sind.

Betreffs der Sauberkeit von öffentlichen Plätzen schreitet der "Gemeindepolizist" gegen Unrat von Tieren ein. Er überprüft den Zustand der Parks, die Sauberkeit der Fußwege und meldet illegale Müllablagerungen. Maßnahmen, um die Sicherheit des Stadtbezirks aufrechtzuerhalten, bestehen darin, den Zustand von Straßen und Fußwegen zu überprüfen. Ebenso können auf der Straße Fußball spielende Kinder eine Gefahr für sich und andere bedeuten.

Der Verantwortungsbereich des "Gemeindepolizisten" geht über das Aufrechterhalten von Ruhe und Ordnung in seinem Bezirk hinaus. Seine Aufgabe besteht auch darin, in Bezug auf kleine Verfehlungen vorbeugend zu wirken oder für die Einhaltung der Gesetze zu sorgen.

Vorbeugende Maßnahmen umfassen Routine-Rundgänge, Überprüfung von Eigentum und auch die Sammlung von Informationen über das Verhalten bestimmter Bewohner.

Durch seine genaue Kenntnis des Bezirkes bemerkt der "Gemeindepolizist" rasch ungewöhnliche Umstände - z.B. die Anwesenheit von verdächtigen Personen, illegalen

Bewohnern, herrenlosen Fahrzeugen - was ein rechtzeitiges Erfassen oder verhindern einer Gesetzesüberschreitung ermöglicht.

Neben diesen Maßnahmen vor Ort führte er Verkehrsregelungen und -anordnungen durch. Während der Beobachtungszeit schritt der "Gemeindepolizist" oft gegen Verkehrssünder ein. Es traf auch eine überraschend große Anzahl von Schulschwänzern an. Nicht alle Handlungen stehen im Zusammenhang mit Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung und Ausführung von Geboten. Der "Gemeindepolizist" kann Kontakte anknüpfen, um Informationen zu sammeln oder eine Dienstleistung zu verrichten.

Eine besondere Dienstleistung, die wir persönlich nicht miterlebten, die aber in den Jahresberichten erwähnt wird, besteht darin, bedürftigen Menschen während der kalten Wintermonate zu helfen. Die "Gemeindepolizisten" wissen, welche Personen möglicherweise in Schwierigkeiten geraten könnten, und nehmen von sich aus mit ihnen Verbindung auf. Wenn nötig, werden die Dienste der Sozialhilfe in Anspruch genommen. Bei allen agierenden Interventionen berücksichtigten wir, auf welche Weise das Problem gelöst wurde. In Tabelle 3 geben wir einen Überblick über die verschiedenen Lösungsarten. Oft bestand die Intervention darin, Umstände und Personen zu überprüfen, ohne daß etwas Illegales oder Ungewöhnliches festgestellt werden konnte. In vielen Fällen beobachteten wir, daß der Verkehrssünder nur verwarnet wurde. Während unserer Anwesenheit endete die Intervention in neun Fällen mit dem Abfassen eines offiziellen Berichtes, z.B. bei frei laufenden Hunden, zu frühes Abstellen von Hausmüll auf den Gehweg und Schulschwänzen. Manchmal war das Ziel der Intervention nur, Informationen über bestimmte Vorkommnisse zu sammeln oder der Bevölkerung einen Dienst zu erweisen.

3.4 Zeitanalyse

Ungefähr 36% der Zeit, die ein "Gemeindepolizist" auf seinen Rundgängen verbringt, wird von (pro)aktiven oder reaktiven Interventionen beansprucht. Das heißt, daß ein Großteil seiner Zeit mit vorbeugenden Rundgängen verbracht wird. Die den (pro)aktiven oder reaktiven Interventionen gewidmete Zeit ist in etwa die gleiche (50,9% - 49,1%). Im allgemeinen benötigt das Abhandeln von Fällen, die von der Bevölkerung ihren Ausgang nahmen, länger als Interventionen, die auf Initiative des Beamten beruhen (durchschnittliche 13,4 Minuten gegenüber 9,6 Minuten).

In der Tabelle 4 sind die Interventionen nach Inhalt und Dauer aufgeteilt. Der "Gemeinschaftspolizist" verbringt die meiste Zeit damit, Konflikte nachzugehen, bei denen der Klageführende vorgibt, materiellen Schaden erlitten zu haben (22% der für Interventionen aufgewandten Zeit). Das Sichbefassen mit Problemsituationen materieller Art beansprucht ebenfalls einen verhältnismäßig großen Teil seiner Zeit (13% der für Interventionen aufgewandten Zeit). Dieses Ergebnis ist kaum überraschend, da beide Arten von Intervention am häufigsten auftreten. Durchschnittlich benötigt der Beamte 16 Minuten, um diese Intervention abzuhandeln. Das Lösen von zwischenmenschlichen Konflikten nimmt durchschnittlich 21 Minuten in Anspruch.

Interventionen aus eigener Initiative betreffen meistens die Durchführung von Regelungen und Geboten (z.B. unerlaubtes Fernbleiben von der Schule): Diese Interventionen beanspruchen 13,5% der aufgewendeten Zeit.

Im Durchschnitt verbringt der Beamte die meiste Zeit bei der Überprüfung und Lösung von Konflikten, die zwischen gewissen Bevölkerungsgruppen oder Einzelpersonen bestehen (26 Minuten durchschnittlich).

Im Allgemeinen wird die meiste der für Interventionen benötigten Zeit für das Lösen

materieller Probleme und Konflikte und für die Durchführung von Regelungen beansprucht. Diese Zeitaufteilung beruht offensichtlich auf der Tatsache, daß diese Art von Interventionen am häufigsten auftreten. Bei näherem Betrachten der durchschnittlich für Interventionen aufgewendeten Zeit ergibt sich jedoch, daß zwischenmenschliche Konflikte mehr Zeit zur Lösung benötigen. Andererseits sind diese Arten von Interventionen weniger häufig.

3.5 Vergleich der Tätigkeitskatalogs mehrerer "Gemeinschaftspolizisten"

Bei der Beschreibung der Nachbarschaftspolizei-Einheiten erwähnten wir, daß der Aufgabenbereich des "Gemeinschaftspolizisten" zum Teil durch die Eigentümlichkeit des Bezirks bestimmt wird. Um diese Behauptung zu erhärten, verglichen wir die Interventionen eines Beamten im alten Stadtteil mit denen seines Kollegen im neuen Viertel. Der Gemeinschaftspolizist im alten Teil hat durchschnittlich 13 oder 14 Interventionen täglich durchgeführt, während sein Kollege nicht mehr als zehn tätigte. Dieser Unterschied liegt in der Tatsache begründet, daß die Bevölkerung im alten Stadtteil öfter die Polizei in Anspruch nimmt (im Durchschnitt etwa fünf bis sechsmal täglich), als im neuen Teil (zwei oder drei Interventionen täglich). Wir stellen aber keinen Unterschied fest in der Art der Bitten, denen der Beamte nachzugehen hatte. Im Gegensatz dazu unterscheiden sich die Aktivitäten in beiden Stadtteilen, wenn die Initiative vom Beamten ausgeht. Beide Beamten verfolgen das Ziel, möglichst gute Lebensbedingungen im Stadtbezirk herzustellen, aber sie setzen auf verschiedenen Ebenen an. Im alten Stadtteil sucht der Beamte Privatpersonen, Sozialarbeiter, Geschäftsinhaber auf, um Informationen über das soziale Klima des Bezirks zu erhalten. Er hat daher viel Kontakt mit der Öffentlichkeit. Auf diese Weise kann der Beamte eingreifen, bevor ein Problem oder Konflikt aufbricht.

Wegen der unterschiedlichen Charakteristika der Nachbarschaft erfolgen die (pro)aktiven Interventionen seines Kollegen nahezu ohne Kontakt mit der Bevölkerung. Bei seinem Rundgang überprüft er den Straßenzustand, die Sauberkeit der öffentlichen Parks und Spielplätze, herrenlose Autos und Motorräder usw.. Begegnungen mit der Bevölkerung erfolgen meist im Zusammenhang mit Verkehrsfragen. Aber die davon betroffenen Personen sind nicht in seinem Bezirk wohnhaft.

4. Tätigkeitskatalog der Nachbarschaftspolizei im Vergleich mit mobilen Polizeieinheiten

Unsere Beobachtungen und die Ergebnisse anderer Forschungsarbeiten über motorisierte Polizeieinheiten ermöglichen uns, den Arbeitsanfall des Revierpolizisten mit dem des "Gemeinschaftspolizisten" zu vergleichen. Die Analyse der beobachteten Interventionen ergibt, daß nur ein geringer Unterschied besteht zwischen den Anfragen, die an die Nachbarschaftspolizei gerichtet werden, und denen, die an die motorisierte Polizeieinheit gestellt werden. Die fehlende Beweglichkeit schließt die Intervention des Nachbarschaftspolizisten in Notfällen aus, da eine rasche Folgeleistung erwartet wird. Jedoch reagieren beide Polizeidienste unterschiedlich darauf, gemäß ihrer verschiedenen Rollenauffassungen.

Wir fanden, daß die praktische Berufsausübung der motorisierten Polizeibeamten noch immer vom Blickwinkel der Verbrechensbekämpfung bestimmt wird. Von diesem Gesichtspunkt aus werden die Bitten der Bevölkerung oft als trivial und wenig interessant empfunden. Wenn der Revierbeamte kein Interesse zeigt, oder wenn die Bitte nicht mit seiner Auffassung von polizeilichen Aufgaben übereinstimmt, versucht er, die Angelegenheit mit möglichst geringem persönlichen Einsatz zu erledigen. Das Engagement des Beamten ist nur minimal, da der Kontakt mit der Bevölkerung nur kurz sein wird.

Wenn das Problem wieder auftritt, wird sich wahrscheinlich ein anderes Team damit befassen.

Der "Gemeinschaftspolizist" dagegen hat eine Dauerbeziehung zu der Bevölkerung. Tag für Tag macht er den gleichen Rundgang und begegnet den gleichen Personen. Die Einwohner machen ihn für die Lösung ihres Anliegen verantwortlich.

5. Schwierigkeiten und Grenzen des Nachbarschaftspolizeisystems

Da unsere Beobachtungen der Nachbarschaftspolizei sich über eine gewisse Zeitspanne erstrecken, sind wir in der Lage, die Auswirkungen von kleineren organisatorischen Veränderungen sowohl auf den internen Arbeitsablauf in der Polizeieinheit als auch auf die Beziehung zu anderen Polizeidiensten zu ermessen. Im Gegensatz zu anderen Projekten, die nach einigen Monaten aufgegeben wurden, besteht die Nachbarschaftspolizei nun seit sieben Jahren. Der Erfolg dieser Initiative ist weitgehend darauf zurückzuführen, daß die "Gemeinschaftspolizei" sehr engagiert tätig ist und daß sie die Unterstützung der Vorgesetzten besitzt.

Der "Gemeinschaftspolizist" ist eine wichtige Persönlichkeit im Stadtbezirk geworden und kann leicht von den Gemeindebewohnern angesprochen werden. Ein Rundgang zu Fuß führt zu Kontaktmöglichkeiten mit der Ortsbevölkerung. Da ein wachsendes Gefühl von Unsicherheit nach mehr Polizeigegegenwart auf der Straße verlangen ließ, kann die Anwesenheit des "Gemeinschaftspolizisten" diese Erwartung erfüllen und die Bürger beruhigen. Der "Gemeinschaftspolizist" erfüllt Aufgaben, die andere Polizeidienste nicht ausführen. Wir sind davon überzeugt, daß Rundgänge zu Fuß sehr viel zu einer bevölkerungsorientierten Haltung der Polizei beitragen.

Die vorausgehende Diskussion zeigt jedoch die Grenzen des Funktionierens einer Nachbarschaftspolizei auf. Viele der Schwierigkeiten dieses Projekts sind denen in ausländischen Initiativen ähnlich.

a) Die Organisation einer Nachbarschaftspolizeieinheit beinhaltet große Freiheit und Unabhängigkeit für die "Gemeinschaftspolizisten". Eine Fußpatrouille bringt notwendigerweise diese Autonomie mit sich, aber dies kann sicher durch organisatorische Maßnahmen eingeschränkt werden. Wenn der Beamte keinerlei Richtlinien für seine Berufsausübung erhält, so ist die Gefahr von Mißbrauch oder Mißverständnis seiner Aufgabe durchaus gegeben.

Außer der Grundausbildung erhält der Fußpatrouillenbeamte keine Sonderausbildung. Um aber eine Beziehung zu den Einwohnern zu entwickeln, ist eine genaue Kenntnis des Stadtbezirks unerlässlich. Wir fanden, daß der "Gemeinschaftspolizist" einige persönliche Initiativen ergreifen muß, um eine kooperative Beziehung zu der Gemeinde aufzubauen. Wenn diese besondere Beziehung nicht erreicht werden kann, sieht der "Gemeinschaftspolizist" seinen Revierrundgang womöglich als Selbstzweck an.

Sowohl die Vorgesetzten wie auch die "Gemeinschaftspolizisten" sind davon überzeugt, daß spezielle Fähigkeiten zur Ausübung dieses Berufs nötig sind. Aber da dieses Experiment in diesem Land einmalig ist, stehen zur Zeit keine Möglichkeiten zu einer Sonderausbildung zur Verfügung. Da von Politikern kürzlich Interesse für das Programm gezeigt wurde, wurde dieses System auf andere Gebiete ausgedehnt. Vielleicht wird diese Entwicklung dazu führen, eine besondere Ausbildung zu vereinbaren.

Um eine Sonderausbildung zu vervollkommen, ist eine wirkungsvolle Kontrolle der "Gemeinschaftspolizisten" nötig. Der Mangel an genauen Direktiven und die weitgehende Autonomie machen eine Beaufsichtigung unerlässlich, obwohl es für Vorgesetzte sehr schwierig ist, die Tätigkeiten der Beamten auszuwerten (sie können sich nicht auf

schriftliche Berichte stützen, da die meisten Interventionen auf informelle Art abgehandelt werden).

Einigen der von uns beobachteten Mißständen könnte durch Erteilen genauer Direktiven vorgebeugt werden.

Die Auswertung sollte von den Beamten nicht als Zwang empfunden werden. Auf diese Weise erhalten sie Rückflußinformationen über ihre Aufgabenerfüllung, was Arbeitsbefriedigung verschaffen kann. Gleichzeitig können eine systematische Analyse ein Hilfsmittel bedeuten, Beförderungsaussichten objektiv zu untermauern.

b) Das Hauptziel der Nachbarschaftspolizei ist, den Kontakt mit der Öffentlichkeit wiederherzustellen und das Engagement der Polizei im Stadtbezirk zu verstärken. Wie wir oben schon erwähnten, wurde dieses Hauptziel nicht in jedem Bezirk erreicht, auf Grund der unterschiedlichen Charakteristika der Örtlichkeiten und der Bedürfnisse der Bewohner. Wir stellen fest, daß der "Gemeinschaftspolizist" in einem Bezirk mit hauptsächlich berufstätigen Einwohnern während seiner Dienstzeit wenig Kontakt zur Bevölkerung hat. Die meiste Zeit verbringt er damit, den Zustand öffentlicher Plätze (Ordnung und Sauberkeit) zu überprüfen oder Verkehrsregelungen durchzuführen.

Unserer Meinung nach bleibt es zu diskutieren, ob diese Angelegenheiten Vorrang unter den polizeilichen Aufgaben genießen. Wäre es nicht wünschenswert, die Einführung einer Nachbarschaftspolizei auf Bezirke zu beschränken, in denen der Bedarf an polizeilicher Anwesenheit offenkundig ist? In dem Bezirk, in dem die Beziehung zur Öffentlichkeit verbessert wurde, ist es an der Zeit, das zweite Ziel der Nachbarschaftspolizei mehr hervorzuheben. Die Tätigkeit des Beamten soll nicht nur eine Abnahme des Unsicherheitsgefühls aufgrund seiner Anwesenheit auf der Straße bewirken. Verbrechensverhütung schließt auch ein, die Öffentlichkeit ihrer Verantwortung bewußt zu machen, ihr Eigentum und Leben auch selbst zu verteidigen. Es ist Aufgabe des Beamten, entsprechende Hinweise auf mögliche Maßnahmen gegen Verbrechen zu liefern.

c) Die Nachbarschaftspolizei fühlt sich von anderen Polizeidiensten isoliert. Diese Isolation hat ihren Grund in verschiedenen Faktoren:

- Andere Polizeidienste sind unzureichend über die wirklichen Ziele und täglichen Handlungen der Nachbarschaftspolizei informiert. Anfangs wurden in anderen Polizeiabteilungen sogar Gegenstimmen laut. Das führte zu einer gewissen Indifferenz dem Projekt gegenüber. Eine solche Haltung fördert sicher nicht die interne Zusammenarbeit und Kommunikation.

Beamte der Nachbarschaftspolizei besitzen verhältnismäßig viel Freiheit, haben geregelte Dienstzeit und müssen nur gelegentlich Routineaufgaben durchführen. Im Vergleich zum Revierbeamten könnte man sie als "Elitegruppe" innerhalb der Polizeiorganisation bezeichnen. Andererseits wird die Arbeit der Nachbarschaftspolizei oft unterschätzt.

Ein wichtiger Gesichtspunkt ist der Mentalitätsunterschied zwischen Nachbarschaftspolizei und dem Revierbeamten. Motorisierte Einheiten sind deutlich "vorfallorientiert", während die Aufgabe des "Gemeinschaftspolizisten" auf einer völlig anderen Sicht beruht.

Bei Revierbeamten beobachteten wir deutlich, daß die Einstellung der Beamten durch "Verbrechensbekämpfung" geprägt war. Da sie selten mit Kriminalität konfrontiert sind, werden die meisten Interventionen als "langweilig" empfunden und dementsprechend durchgeführt.

Der "Gemeinschaftspolizist" dagegen zeigt aktives Interesse für die Bitten der Gemeindemitglieder, auch wenn diese Interventionen kaum als "aufregend" bezeichnet werden können. Er ist sich dessen bewußt, daß die Zielsetzung seiner Tätigkeit in erster Linie die Lebensverhältnisse der Nachbarschaft betrifft, und daß seine Erreichung dieses

Zieles weitgehend vom Willen der Bevölkerung zur Zusammenarbeit abhängt. Sein Fernziel ist eine Dauerbeziehung zu den Einwohnern, was zweifelsohne zu einer befriedigenderen Zusammenarbeit zwischen Polizei und Öffentlichkeit führt, und zwar auf allen Ebenen des Polizeidienstes.

Wir sind davon überzeugt, daß der Schaffung eines gemeindeorientierten Polizeidienstes innerhalb der traditionellen Struktur gewisse Grenzen gesetzt sind. Es hat nicht viel Sinn, daß einerseits eine Spezialeinheit die Beziehungen zur Öffentlichkeit zu verbessern trachtet, während andererseits die Mehrheit der Organisation nach dem Verbrechensbekämpfungsprinzip handelt.

Tabelle 1: Aufteilung der reaktiven Aktivitäten

Art der Intervention	Anzahl	Gesamtdauer	Durch- (Min.)	schnitts-
Sammeln von Informationen		10	32	3,2
Erteilen von Auskünften	7	62	8,9	
Bitte um Beistand				
-bei materiellen Konflikten		18	301	16,7
-bei zwischenmenschl.Konfl.		6	125	20,8
Bitte um Beistand bei materiellen Problemen³	11	177	16,0	
Insgesamt		52	697	

Tabelle 2: Interventionen auf Initiative der Nachbarschaftspolizei

Inhalt der Intervention	Anzahl	Gesamt-	Durch-
schnitts- dauer(Min.)			
Aufrechterhaltung der Ordnung in der Nachbarschaft (materiell)	20	103	5,2
Überprüfung der Lebensbedingungen der Nachbarschaft (zwischenmenschliche Beziehungen)	5	130	26,0
Verkehrskontrolle	13	44	3,4
Verbrechensverhütung	8	111	13,9
Überprüfung von verdächtigen Personen oder Sachen	6	36	6,0
Durchsetzen spezieller Rege-			

³ Bei einem Konflikt sind verschiedene Parteien betroffen, die gegensätzliche Interessen vertreten, während bei einer Problemsituation die Gegenpartei dem Klageführenden unbekannt ist.

lungen		14	185	13,2
Dienstleistung	4	63		15,8
Insgesamt		70	672	

Tabelle 3: Erledigung der (pro)aktiven Interventionen

Erledigung	Anzahl	Durchschnitts-
auer (Min.)		
Kontrolle ohne Bericht	20	9,0
Abfassen eines Berichtes	9	22,0
Auferlegen einer Strafe	3	4,0
Verwarnung	17	2,0
Bitte, etwas in Ordnung zu bringen	6	3,5
Herbeirufen eines anderen Polizeidienstes	2	12,5
Verweisen an einen anderen Dienst	1	15,0
Beobachtung der Situation	2	2,0
Informationen sammeln	5	22,6
Dienstleistung	5	11,4
Insgesamt	70	

Tabelle 4: Zeitliche Dauer von (pro)aktiven und reaktiven Interventionen

Aktivitäten	Min.	%	Dauer
Alle reaktiven Interventionen	697	50,9	13,4
Bitte um Beistand bei materiellem Konflikt	301	22,0	16,7
Bitte um Beistand bei materiellem Problem	177	12,9	16,0
Bitte um Beistand bei zwischenmenschlichen Konflikten	125	9,1	20,8
Erteilen von Auskünften	62	4,5	8,9
Sammeln von Informationen	32	2,3	3,2
Alle (pro)aktiven Interventionen	672	49,1	9,6
Durchführung besonderer Regelungen	185	13,5	13,2
Überprüfen der Lebensumstände in der Nachbarschaft (zwischenmenschliche Bezieh.)	130	9,5	26,0
Verbrechensvorbeugung	111	8,1	13,9
Aufrechterhaltung der Ordnung in der Nachbarschaft	103	7,5	5,2
Dienstleistung	63	4,6	15,8
Verkehrsüberwachung	44	3,2	3,4
Überprüfung von verdächtigen			

Personen oder Sachen

36

2,6

6,0

Modelle Hamburger Polizeiarbeit: Wie die Polizei in Hamburg versucht, ihre Dienstleistungen für die Bürger zu verbessern

1. Einleitung

Die gegenwärtigen polizeilichen Strategien reichen nicht mehr aus, um der steigenden Flut der Straftaten und sonstiger Verstöße gegen die öffentliche Ordnung wirksam entgegenzutreten. Gleichzeitig sinkt die Fähigkeit der gesamten gesellschaftlichen Kräfte zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung ohne staatlichen Eingriff. Soziale Strukturen lockern sich zunehmend und überkommene menschliche Verhaltensmuster für den Umgang miteinander verlieren an Wirkung. Das Gespür für den Mitmenschen und das Bewußtsein für zwischenmenschliche Werte lassen deutlich nach. Der Respekt für fremdes Eigentum droht völlig verloren zu gehen.

Bei dieser Lage stellen sich professionelle polizeiliche Bemühungen, ihre Befugnisse und Einwirkungsmöglichkeiten nur noch sehr eingeschränkt als Mittel zur Eindämmung der Kriminalität und sonstiger Verstöße dar. Der Bereich der "Massenkriminalität" (Einbruch, Straftaten im Zusammenhang mit Kraftfahrzeugen, Straßenraub und Diebstahl sowie Sachbeschädigung u.a.m.) ist besonders betroffen. Er ist aber zugleich die Hauptursache für Ängste und schwindendes subjektives Sicherheitsgefühl der Bürger. Diese Erkenntnis führt notwendigerweise dazu, polizeiliches Vorgehen an dieser öffentlichen Meinung auszurichten. Die personellen und materiellen Möglichkeiten der Polizei müssen deshalb mit den anderen im Sozialbereich tätigen Instanzen vereint werden, damit alle gesamtgesellschaftlichen Kräfte gegen Kriminalität und schwindende Ordnung mobilisiert werden. Nur daraus kann "eine koordinierte Strategie entstehen, zu der sowohl Regierung und Polizei als auch soziale Dienste und Gemeinden gemeinsam beitragen" (Sir Kenneth Newman, ehem. Commissioner der London Metropolitan Police).

Strömungen innerhalb der Polizei stellen sich dieser sich allmählich entwickelnden Strategie entgegen oder betrachten sie sogar feindlich. Polizeiliche Organisationen waren auf der Suche nach größerer "professioneller Effizienz" zunehmend zentralisiert worden. Diese Veränderungen fanden nicht auf der Basis der geschichtlichen Entwicklung der Polizei statt. Diese ruhte besonders stark auf orts- und personenbezogenen Erfahrungen und örtlichen Erfordernissen. Der persönliche Kontakt der Polizeibeamten mit den Bürgern ihrer Gemeinde wurde in seinem Wert ständig geringer eingeschätzt. Die Spezialisierung erlangte mehr Gewicht zu Lasten der allgemeinen polizeilichen Funktionen. Die Schnelligkeit der polizeilichen Reaktion auf Ereignisse wurde über das bürgernahe Einschreiten gestellt und außerdem deutlich den vorbeugenden und auf Zusammenarbeit mit der Bevölkerung abgestellten Strategien vorgezogen.

Das vorrangige Ziel sachgerechten und schnellen Einschreitens kann aber nur zu Lasten der allgemeinen Dienstleistungen der Polizei für den Bürger erreicht werden. Der daraus entstehende Imageverlust wird bewußt in Kauf genommen.

Als Folge haben sowohl Umfang als auch Qualität der Kontakte, gegenseitiger Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen Polizei und der Bevölkerung erheblich gelitten.

¹ Helmut Koetzsche war bis 1989 Leiter der Kriminalpolizei in der Polizeidirektion West in Hamburg

Allmählich entwickelte sich so eine fortschreitende Trennung zwischen Polizei und Gesellschaft. Die Ansicht polizeilicher Führungskräfte, daß für die Bearbeitung steigender (und gewaltiger) Mengen von Anzeigen und Berichten einfachere, eher büromäßige Bearbeitungen und mehr verwaltende Verfahrenweisen versucht und entwickelt werden müßten, trug ebenfalls dazu bei. Es gibt sogar einige "Fachleute", die es für nahezu sinnlos halten, die Kriminalität durch vorbeugende Maßnahmen vermindern oder zurückdrängen zu wollen.

Natürlich ist die Entwicklung dieser Vorgänge vor dem Hintergrund erheblicher personeller und materieller Engpässe zu betrachten. Sie entstehen durch Kürzung von Haushaltsmitteln, erfolgreiche gewerkschaftliche Bemühungen um die Verkürzung der Arbeitszeit und die Verlängerung des Jahresurlaubs, vermehrte Anforderungen zum Schutz von gefährdeten Personen und Objekten sowie die neuen Straftaten im Zusammenhang mit der Umwelt und veränderten wirtschaftlichen "modernen" Verfahrensweisen. Dennoch erscheint es möglich, zügige Strafverfolgung und schnellen Polizeieinsatz zu erreichen und trotzdem die Vorbeugung nicht zu vernachlässigen.

2. Das Beispiel Hamburg

In Hamburg wird auf verschiedenen Wegen versucht, die Kluft zwischen Polizei und Öffentlichkeit zu überbrücken oder zu schließen. Dabei sind diese anscheinend neuen Gedanken in Wirklichkeit eher eine Rückkehr zu den guten "altmodischen" Polizeimethoden, die vor mehr als 20 Jahren über Bord geworfen wurden, als sich die Polizei "modernisieren" und dem technischen Fortschritt anpassen sollte. Ein Teil dieser Ansätze wird nachfolgend beschrieben.

2.1 Beamte des Besonderen Fußstreifendienstes

Die Polizeidirektion West (PD 2) in Hamburg begann 1980 damit, bestimmten Gebieten einzelner Polizeireviere, die besonders hohe Straftatenzahlen aufwiesen, einzelne polizeiliche Betreuer - "Beamte des Besonderen Fußstreifendienstes" (BFS) - zuzuweisen. Zugleich sollte damit erprobt werden, wie die öffentliche Meinung auf lang vernachlässigte Traditionen ortsverbundener Polizeimethoden reagieren würde.

Zunächst wurden in jedem der sieben Polizeireviere dieser Direktion mindestens zwei erfahrene Polizeibeamte mit langer Streifendienstzeit und guter Beurteilung auserwählt, die bereits ihr vorgesehenes Betreuungsgebiet gut kannten. Dabei wurden zu Beginn Einkaufszentren, Hochhausgebiete oder andere Gegenden ausgesucht, bei denen die Wahrscheinlichkeit hohen Kriminalitätsanfalls, Anzeichen für Verwahrlosung, Zeichen der Resignation und subjektive Gefühle von Unsicherheit bei den Bürgern augenfällig waren. Bereits wenige Wochen nach der Einführung der BFS war die Reaktion der Öffentlichkeit überwältigend positiv. Massenmedien, örtliche Zeitungen, Einzelpersonen und Sprecher von Vereinen usw. äußerten hohe Zufriedenheit. Besonders ältere Menschen waren sehr angetan. Geschäftsinhaber aus diesen Gebieten sandten Dankesbriefe an den Leiter der Polizeidirektion, den Polizeipräsidenten oder den Innensenator.

Außerdem wuchs auch die Berufszufriedenheit der Beamten. Zwar mußten sie sich zunächst wieder an den Gebrauch der eigenen Beine gewöhnen und zunächst ablehnend eingestellte Jugendliche an sich gewöhnen. Nachdem aber Kontakte hergestellt waren, zeigten sich auch diese recht ansprechbar. Das Selbstbewußtsein der Beamten stieg im Verhältnis zur öffentlichen Anerkennung. Seit dem Frühjahr 1981 ist diese polizeiliche Dienstleistung auf sämtliche Polizeireviere in Hamburg ausgedehnt worden.

Die ausgewählten Beamten waren zunächst Streifenbeamte im höchsten Dienstgrad

(Polizeihauptmeister) des mittleren Dienstes. Inzwischen konnte erreicht werden, daß diese Beamten in den gehobenen Dienst aufsteigen. Dadurch ist ein Anreiz für Streifen- und Schichtdienstbeamte entstanden, so lange wie möglich im Streifendienst zu bleiben, und die Attraktivität der örtlichen Polizeireviere gestiegen.

Voraussetzungen sind jetzt 40 Lebensjahre, der Hauptmeisterdienstgrad und eine zehnjährige ununterbrochene Streifendienstzeit. Damit läßt sich offenbar auch ein Kardinalfehler des heutigen Schichtdienstes beseitigen: der zu hohe Anteil junger und wenig erfahrener Beamter in "vorderster Linie".

Man bewertet die polizeiliche Arbeit allgemein anhand der aufgeklärten Straftaten und dem Sinken anzuzeigender Verstöße. Die Öffentlichkeit neigt jedoch eher dazu, die Polizei daran zu messen, ob sie die öffentliche Ordnung erhalten sowie Leben und Eigentum erfolgreich schützen kann. Der Eindruck des Bürgers von seiner Sicherheit - persönlich und in seiner Umgebung - ist dabei entscheidend. Seit der Einrichtung der BFS gibt es in vielen Stadtteilen eine positive Veränderung des Sicherheitsgefühls. Mit den Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) kann das allerdings nicht belegt werden. Die PKS läßt mit ihren bundesweiten Erfassungskriterien keinen Rückschluß auf die Arbeit der BFS zu. Die Bewertung läßt sich aber an der sehr bejahenden Reaktion der Öffentlichkeit ablesen. Persönliche Eindrücke der Beamten weisen sehr deutlich auf gestiegenen Kontakt und vermehrte Begegnungen zwischen Polizei und Öffentlichkeit hin. Natürlich ist nicht nur eitler Sonnenschein zu verzeichnen. Da sind jene oder Menschen mit extremen politischen Einstellungen, die grundsätzlich gegen die Polizei eingestellt sind. Sie wollen jeden Versuch unterlaufen, den die Polizei unternimmt, um mehr Kontakt und Gemeinsamkeit zu bewirken. Auch bestanden und bestehen einige Probleme zwischen den Beamten des BFS und den Beamten im Schichtdienst.

Jene müssen einen sehr genau eingeteilten Dienstplan beachten, während der BFS seine eigenen Arbeitszeiten selbst einteilt. Dabei liegt die Grenze nur bei der allgemeinen Wochendienstzeit von 40 Stunden, von denen 30 Stunden auf den Straßen des Gebietes mit der "eigentlichen" Arbeit zu verbringen sind. Der Rest kann für Verwaltungsaufgaben und für Beratungen verwendet werden. Die Schwerpunkte sind aber an den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten auszurichten.

Weitere Schwierigkeiten bereitet natürlich auch der Strafverfolgungszwang. Das Legalitätsprinzip schränkt die Möglichkeiten des BFS ein, wenn es sich um die Lösung zweifelhafter Fragen handelt.

Zur Zeit sind in Hamburg 174 BFS-Gebiete eingeteilt. Damit ist das gesamte Staats- und Stadtgebiet abgedeckt. Die meisten Mitarbeiter sind inzwischen Beamte des gehobenen Dienstes geworden. Offenbar steigt auch die Zustimmung zu diesem Programm noch an. Der Schichtdienst ist für junge Frauen und Männer in der Hamburger Polizei wieder attraktiv geworden.

Das BFS-Programm kann als ein sehr wichtiger und positiver Schritt in Richtung auf die Polizei der Zukunft angesehen werden. Die Rückkehr zu vergessenen Traditionen wird Polizei und Bürger einander näherbringen.

2.2 Präventionsunterricht durch Polizeibeamte

Mit diesem neuartigen Ansatz soll versucht werden, der Kriminalität des jungen Menschen in ihrem Entstehen zu begegnen. Schülern sollen strafgesetzliche Bestimmungen und strafbare Handlungen erklärt werden, damit sie sowohl als Opfer aber auch als Täter bzw. Verursacher Probleme erkennen können und eher rechtmäßig handeln können.

Zwischen 1977 und 1980 haben in der Polizeidirektion West zwei Polizeibeamte in eigener

Initiative mit Zustimmung ihrer Vorgesetzten in verschiedenen Schulen ein Pilotprojekt erprobt. Mit Hilfe moderner Unterrichtsmethoden, wie Marionettentheater oder Gitarrenmusik mit entsprechenden Liedertexten, wurden erste Kontakte angeknüpft. Die Grundidee des Vorhabens liegt in der Förderung von Verständnis und darin, daß die Kinder Polizeibeamte persönlich "zum Anfassen nah" kennenlernen. Mit dem Versuch, Kindern zu zeigen, wie sich Polizeibeamte benehmen, was sie tun müssen und warum sie in bestimmten Fällen nicht anders handeln dürfen, soll gleichzeitig verständnisvolleres Verhalten gegenüber gesetzlichen Vorschriften und den vollziehenden Beamten bewirkt werden. Nach der zufriedenstellenden Versuchsphase wurde ein Programm entwickelt, das jetzt im gesamten Hamburger Staatsgebiet eingeführt ist.

Das jetzige Programm wird sowohl von der Behörde für Inneres (für die Polizei) als auch von der Behörde für Schule und Berufsbildung (für die Schulen) getragen. Es ist vorgesehen, diesen Unterricht an allen Hamburger Schulen einzuführen; jedoch sollen die Schulen freiwillig am Programm teilnehmen. Daraus ergibt sich ein besonderes Problem, denn es gibt manche Schulen, die diesen Unterricht strikt ablehnen und wiederum andere Schulen, an denen das Programm trotz aller Hinweise nicht bekannt ist. Offenbar führen politische Strömungen innerhalb der Lehrer- und Elterngremien zu recht unterschiedlichen Ansichten über die Präventionsarbeit der Polizei in den Schulen. Zum Teil sollen offenbar sehr gefüllte Stundenpläne nicht zugunsten dieses Programms verändert werden. Polizeibeamte, die sich freiwillig zur Aufnahme dieser zusätzlichen Lehrtätigkeit melden, nehmen gemeinsam mit den Lehrern "ihrer" zukünftigen Klassen an einem Seminar des Lehrerfortbildungsinstituts teil. 1985 haben bereits 26 Polizeibeamte über 1.580 Stunden Unterricht erteilen können. Die Verantwortung für diesen Unterricht verbleibt jeweils beim Lehrer, der seinen Lehrplan entsprechend gestaltet. Zur allgemeinen Hintergrundinformation wird ein besonderes Lehrbuch benutzt, das in Nordrhein-Westfalen entwickelt wurde. Das Buch "Jugendkriminalität - Wir diskutieren" hat sich sowohl sehr hilfreich für diesen Unterricht erwiesen als auch seine Eignung für die Bewältigung sonstiger Probleme im Umgang mit Kriminalität an Schulen gezeigt.

Will sich eine Schule an diesem Programm beteiligen, so wendet sie sich an den Jugendbeauftragten einer der vier örtlichen Polizeidirektionen in Hamburg. Dieser gehört dem Direktionsstab an und hat die Aufgabe, Kontakte in Jugendfragen innerhalb und außerhalb der Polizei zu unterhalten. Das Amt wurde 1982 eingeführt, um engere Beziehungen zwischen den Institutionen zu fördern, die sich mit Jugend und Jugendangelegenheiten befassen. Über das Präventivprogramm hinaus haben die Jugendbeauftragten sich u.a. mit allen Fragen jugendlicher Delinquenz zu befassen; dazu gehören z.B. Kontakte zu Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten. Außerdem hat der Jugendbeauftragte für die Fortbildung der "Jugendsachbearbeiter" zu sorgen.

Der Präventionsunterricht wird Schülern in zwei Altersstufen erteilt; zwischen 8 und 10 Jahren sowie zwischen 14 und 16 Jahren. Die Aufgabenstellung ist daher recht unterschiedlich.

Polizeibeamte, die diese Lehrtätigkeit wahrnehmen, sind dabei außer Dienst. Das bedeutet, daß sie in dieser Zeit von der Verpflichtung zur Strafverfolgung entbunden sind. Eine wesentliche Voraussetzung für ein offenes Gespräch mit Schülern!

Diese außerdienstlichen Stunden werden nach den Richtlinien für Überstunden extra vergütet. Interessanterweise konnten damit kaum Freiwillige geworben werden; fast alle Mitarbeiter sind mehr an dieser Aufgabe im Umgang mit jungen Menschen interessiert als an dem zusätzlichen Einkommen. Die Beamten gehören der Schutz- oder der Kriminalpolizei an und verrichten ihren Unterricht in ziviler Kleidung.

Worin liegen nun die Vorteile dieses Programms?

Bisher haben sich mehr als 100 Hamburger Schulen (von insgesamt über 500) von der Nützlichkeit dieses Unterrichts überzeugt. Eine erste Studie im Fachbereich Polizei der Fachhochschule weist auf einige positive Auswirkungen des Programms hin. Meßbare Wirkungen sind aber - wie das bei präventiven Bemühungen im allgemeinen gilt - nicht zu erheben. Insofern teilt das Präventionsprogramm an den Hamburger Schulen das Schicksal vieler Vorbeugungsansätze. Es muß aber ebenfalls als ein richtiger Schritt angesehen werden, Vertrauen der Bürger in die Polizei durch persönliche Kontakte zu gewinnen. Gerade bei jungen Menschen scheint dies besonders notwendig, um dem Einfluß "falscher Propheten" entgegenzuwirken.

2.3 Türkische Verbindungsangestellte

Bei über 150.000 nichtdeutschen Einwohnern in der Stadt stellen die Türken mit 33% (56.000 Personen) den größten Anteil. Ihre Wohngebiete sind im allgemeinen dort, wo es Altbauwohnungen in Mehrfamilienhäusern mit billigen Mieten gibt und bereiten besondere Probleme für die Polizei. Nicht etwa wegen hoher oder besonderer Kriminalität, sondern wegen der kulturellen Besonderheiten der Bewohner und der Sprachbarriere. Aus diesen Gründe sind in Hamburg in Gebieten mit besonders hohem türkischen Bevölkerungsanteil türkische Mitarbeiter im Angestelltenverhältnis als Verbindungsleute eingestellt worden. Sie arbeiten in den Polizeirevieren mit, um das Verständnis für türkische Sitten und Gebräuche bei den Polizeibeamten zu fördern und auch beim Einschreiten ihren Landsleuten die deutschen Gepflogenheiten und gesetzlichen Vorschriften zu erklären. Sie tragen dazu bei, daß Mißverständnisse, die sehr schnell als rassistisches, religiöses oder nationales Vorurteil aufgefaßt werden, abgebaut werden können. Die beamtengesetzlichen Regelungen erlauben nicht, daß türkische Beamte eingestellt werden können. Für die türkischen Mitarbeiter besteht daher auch kein Strafverfolgungszwang. Probleme sind dort erkennbar, wo die Verbindungsangestellten als Polizeispitzel angesehen werden, und bleiben natürlich auch bei den deutschen politischen Extremisten nicht aus, die jede Form der Annäherung der Polizei an die Bürger mit Mißtrauen und Argwohn begleiten.

2.4 Kriminalberater

Die seit 1951 in allen Bundesländern eingeführte und heute durch die Kommission Vorbeugende Verbrechensbekämpfung (KVK) koordinierte kriminalpolizeiliche Beratungstätigkeit ist natürlich nur dann wirkungsvoll, wenn ihre Empfehlungen in den Bundesländern nicht nur in Broschüren oder mittels der Medien verbreitet werden, sondern wenn die Bürger durch sachkundige Kriminalbeamte beraten werden. Deshalb bestand in Hamburg eine zentrale kriminalpolizeiliche Beratungsstelle. Nach der Organisationsänderung 1982 wurden daneben zusätzliche örtliche Kriminalberater in den vier Polizeidirektionen eingeführt. Diese neue Einrichtung ist von der Bevölkerung mit viel Zustimmung in Anspruch genommen worden. So wurden bereits 1985 über 1.800 Besucher in den Beratungsstellen gezählt, über 2.200 Personen oder Firmen wurden "vor Ort" beraten und in über 6.100 weiteren Fällen wurden telefonische Ratschläge erteilt. Einen wesentlichen Teil dieser sehr gelungenen Öffentlichkeitsarbeit der Polizei bilden auch Vorträge vor unterschiedlichen Interessengruppen (1985: 156 Vorträge mit je mehr als zwei Stunden Dauer) und die öffentlichen Ausstellungen mit Beteiligung der kriminalpolizeilichen Berater (1985: 96 Fälle).

Die Tätigkeit der Kriminalberater ist eine nicht mehr wegzudenkende Möglichkeit, die Gedanken der Prävention einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln und ein sehr sinnvoller Personaleinsatz. Aber auch hier ist eine meßbare Größe für den Erfolg nicht vorhanden; die Zustimmung der Bürger ist jedoch ein deutliches Signal.

2.5 Polizeiliche Bahnbegleiter

Objektive Sicherheit und subjektives Sicherheitsgefühl sind zwei unterschiedliche Größen, wenn man sich über Kriminalität unterhält oder Fragen der öffentlichen Sicherheit beurteilen muß.

Die öffentlichen Verkehrsmittel in Hamburg und Umgebung stellen in der Meinung vieler Bürger einen Unsicherheitsfaktor dar. Dabei ist durchaus zu erkennen, daß der Grad der Benutzung der privaten Kraftfahrzeuge in der Stadt und die Tarifpolitik des Hamburger Verkehrsverbundes bewirken, daß abends öffentliche Verkehrsmittel nur sehr schwach besetzt sind. Das gilt besonders bei S-Bahn und U-Bahn, die im Gegensatz zum Omnibus keinen direkten Kontakt zum Fahrpersonal bieten. Das Ergebnis ist ein allgemein verbreitetes subjektives Gefühl der Unsicherheit. Die Polizeiliche Kriminalstatistik bestätigt diesen Faktor nicht. Sie belegt, daß in den öffentlichen Verkehrsmitteln trotz der hohen täglichen Anzahl immer noch beförderter Personen kaum Straftaten zu verzeichnen sind. Natürlich sind beschmierte Fahrzeuge und herumlungernde Personen an Bahnhöfen an sich schon Faktoren, die das Meinungsbild der Öffentlichkeit nicht günstig beeinflussen. Der Hamburger Innensenator hat 1986 verfügt, daß alle Züge nach 22.00 Uhr von Polizeibeamten begleitet werden. Diese Maßnahme hat breite Zustimmung in der Öffentlichkeit gefunden. Dabei zeigten besonders Frauen und ältere Menschen mit 95% bzw. 83% hohe Zustimmung.

Sogar die Hamburger Bürgerschaft ließ sich trotz der sehr angespannten Haushaltslage dazu bewegen, für diese Aufgabe 45 zusätzliche Planstellen zu bewilligen.

Die betroffenen Polizeibeamten sind von dieser Aufgabe weniger begeistert. Sie werden von betrunkenen Fahrgästen angepöbelt und sind auch nicht davon angetan, daß sie grundsätzlich allein in den Zügen fahren, während im Streifendienst überwiegend paarweise gearbeitet wird. Die zunächst eingesetzten Schichtdienstbeamten aus den Polizeirevieren sind inzwischen durch Beamte der Bereitschaftspolizei (sie versieht in Hamburg grundsätzlich auch Einzeldienst) ersetzt worden. Die Bahnbegleitung mußte auch bei besonders starker Einsatzbelastung der Hamburger Polizei im Jahr 1987 vorübergehend ausgesetzt werden.

Auch diese Aufgabe findet große Zustimmung in der Öffentlichkeit bei wenig oder nicht meßbarem Erfolg. Sie wirbt für Bürgernähe der Polizei und wird ebenfalls das Vertrauen der breiten Öffentlichkeit in die Polizei verstärken.

3. Zusammenfassung

Stärkere Kontakte mit der Bevölkerung sind Ziel der Strategie und des taktischen Vorgehens der Polizei in Hamburg. Zugleich bemüht sich die Polizei, die Bürger vermehrt für die Idee der Verhütung von Straftaten zu gewinnen.

Enge Kontakte, Konsultation und Kooperation sind die Wege, auf denen Polizei und andere öffentliche Dienststellen zusammenzuführen sind. Daraus ergeben sich vermehrte Initiativen und Aktivitäten im Vorfeld der Kriminalität zur Verhütung von Straftaten.

Richten wir unsere Hoffnungen und Erwartungen auf einen reinen polizeibezogenen Ansatz zur Beeinflussung der Kriminalitäts- und Ordnungsprobleme, dann laufen wir Gefahr, daß unsere Gesellschaft, in der sich kriminogene Faktoren wesentlich schneller

entwickeln und stärker wachsen als Personalstärken und Einsatzmittel der Polizei zunehmen können, Anforderungen stellt, die nicht zu erfüllen sind. Vor allem aber bleiben dann auch die umfassenden sozialen Strategien aus oder werden nicht ausreichend entwickelt, derer unsere Gesellschaft bedarf, um den vielfältigen voneinander abhängigen und sich gegenseitig verstärkenden Ursachen und Faktoren von Delinquenz und Ordnungsverstößen wirksam entgegenzutreten. Unsere heutige europäische Gesellschaft scheint sich immer weiter fort von den Grundbedingungen menschlicher Gemeinschaft zu bewegen. Die gemeinschaftlichen Strukturen in den Familien und den Gemeinden schwinden, das Verhalten im zwischenmenschlichen Umgang wird zunehmend unpersönlicher, das Wertesystem gerät ins Wanken.

Dadurch verändern sich auch die Möglichkeiten, sich gegenseitig zu unterstützen und aneinander ordnend auszurichten. Zugleich schwindet die Fähigkeit, die Kriminalität informell zu beeinflussen bzw. zu kontrollieren und damit auch die öffentliche Ordnung problemloser zu gestalten. Das gegenwärtige Sozialgefüge wirkt entmutigend. Ein umfassendes Geflecht voneinander abhängiger Wirkungen der sozialen, wirtschaftlichen, technologischen und kulturellen Veränderungen bildet innerhalb einer zunehmend atomisierten, mobilen und konsumorientierten Gesellschaft nur unzureichenden Nährboden für zwischenmenschliches Klima und läßt wenig Raum für Optimismus.

Aber auch ein vorsichtig dosierter Pessimismus zwingt dazu, daß immer wieder erneut phantasiereiche und umfassende Strategien im Kampf gegen die Kriminalität und für eine bessere Ordnung geplant werden. Strategien, derer es bedarf, um jenseits überlieferter "Law-and-order"-Vorstellungen zu denken und voranzuschreiten. Tatsächlich kann sich das Wissen um unsere Schwächen und Fehler sowie das Bewußtsein unserer gemeinsamen Ängste und Nöte als der beste Ansporn für solche Denkansätze und Verfahrensweisen erweisen. Dann wird unser gemeinsames Ziel erreichbar: eine Gesellschaft, in der man füreinander im Rahmen von Freiheit und wohlgestalteter Ordnung eintritt - in der es sich zu leben lohnt.

Teil 3: Polizeiliches Alltagshandeln und das Verhältnis von Polizei und Bevölkerung

Haruo Nishimura¹

Bild und Typologie des Polizeibeamten in Japan²

1. Einleitung

Vor dem zweiten Weltkrieg waren die Polizei und das Militär im Namen des japanischen Kaisers privilegiert. Sie hatten sehr große Macht. Mütter haben oft ihre ungehorsamen Kinder mit den Worten in Zaum gehalten: "Wenn Du mir nicht folgen wirst, werde ich Dich zur Polizei mitnehmen." Polizeibeamten waren damals nicht nur Vollzugsbeamte, sondern auch Morallehrer.

Nach dem Zweiten Weltkrieg hat die alliierte Besatzung einige Reformen durchgeführt, um die japanische Polizei zu einem demokratischen Staatsorgan zu machen. Mütter benutzen heutzutage keine solchen Drohungen mehr, aber das Publikum betrachtet Polizeibeamte nach wie vor als moralische Vorbilder.

1987 fand eine Meinungsumfrage in ganz Japan zur Effektivität der verschiedenen Verwaltungsdienste statt. Unter den staatlichen Behörden hat die Polizei die schlechteste Kritik erhalten. Diese untragbare Situation hat großen Einfluß auf die Kriminalpolitik in bezug auf das Verhältnis der Polizei zur Öffentlichkeit gehabt.

Infolge der raschen Industrialisierung in Japan sind Konflikte zwischen der jungen Generation und den traditionellen Wertvorstellungen entstanden. Diese Konflikte hat es zwar schon seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gegeben, aber die neuere Entwicklung der elektronischen Technik hat einen großen Einfluß auf alle gesellschaftlichen Bereiche ausgeübt. Alte Generationen nennen die junge Generation "Neue Menschheit" und haben Probleme, sie zu verstehen. Junge Polizeibeamte gehören dieser neuen Generation an. Deshalb kann man nicht sagen, daß die Polizeibeamten noch so wie früher sind. Die Tätigkeit als Schullehrer, Polizeibeamter, Richter usw. wurde lange Zeit nicht als Broterwerb sondern als Berufung angesehen; an dieser Einstellung mangelt es bei den neuen Beamten.

Der Zweck meines Berichts liegt darin, das Bild, das sich der Polizeibeamte von seiner Einschätzung durch den Bürger macht, und seine Einstellung zur Polizeiorganisation als sehr wichtige Faktoren zu untersuchen, die das Denken und Handeln des Polizeibeamten

¹ Haruo Nishimura war Leiter der Abteilung für Kriminalprävention am Forschungsinstitut für Polizeiwissenschaften in Tokio; er ist jetzt Professor an der juristischen Fakultät der Kokushikan-Universität in Tokio, Japan

² Originalbeitrag

bestimmen. Wir möchten uns hier mit dem Begriff des "bürgerbezogenen Bewußtseins" des Polizeibeamten beschäftigen. Der Begriff bedeutet eine Selbsteinschätzung des Polizeibeamten darüber, wie seine Einstellung und sein Verhalten von Bürgern gesehen werden, und das daraus resultierende integrierte Selbstverständnis. Man kann es auch das "vermutete Fremdbild" des Polizeibeamten nennen. Die durch diese Analyse gewonnenen Kenntnisse tragen zu der Verbesserung der Beziehungen zwischen Polizeibeamten und den Bürgern bei. Mein Bericht besteht aus zwei Teilen:

Erstens dem Vergleich der Verhaltensreaktionen des Polizeibeamten mit denen des Bürgers und zweitens der Typologie von Polizeibeamten gesehen aus zwei Erkenntnisebenen.

2. Datenerhebung

Die Daten wurden 1984 im Rahmen einer standardisierten Befragung über die Beziehungen zwischen Polizei und Bürgern gewonnen. Wir haben die Antworten von 447 Polizeibeamten und von 612 Bürgern untersucht. Die Polizeibeamten gehörten entweder dem Streifendienst in städtischen und ländlichen Polizeiposten an oder befanden sich in der Ausbildung des mittleren Dienstes an der Polizeischule. Die Umfrage wurde anonym durchgeführt. Die Polizeibeamten und die Bürger wurden gebeten, den Fragebogen jeweils per Post ohne Absenderangabe zurückzusenden. Die Antwortrate betrug bei den Bürgern 53,7%, bei den Polizeibeamten des Streifendienstes 74,8% (314 Antworten). 113 Fragebögen wurden in der Polizeischule außerhalb des Unterrichts freiwillig ausgefüllt und versiegelt eingesammelt.

3. Ziel, Methoden und Ergebnisse der Untersuchung

3.1 Die Haltung zur Strafverfolgung

Die Polizeibeamten und Bürger wurden gefragt, welche von zwei gegensätzlichen Aussagen zur Strafverfolgung sie bejahen oder ablehnen würden. Jede Antwort auf diese zwei Fragen wurde an einer Skala gemessen, die von der ausnahmslosen Strafverfolgung bis zu einer solchen nach dem Opportunitätsprinzip reichte.

Sowohl die Polizeibeamten als auch die Bürger stimmen einer Ermessensausübung bei der Strafverfolgung zu, aber die Bürger sprechen sich in höherem Maße für eine Strafverfolgung ohne Ausnahmen aus, als es die Polizeibeamten tun. Die Antworten der Bürger scheinen widersprüchlich zu sein, aber sie sind dahingehend zu deuten, daß sie meinten, die Polizei solle bestimmte Personen nicht grundsätzlich in unangemessener Weise von der Strafverfolgung ausnehmen, aber sehrwohl bei der Behandlung des einzelnen Täters dessen persönliche Umstände berücksichtigen. Dabei sehen die Bürger sich selbst in der Rolle des "einzelnen Täters". Der Wunsch nach Gleichbehandlung und das Streben nach individueller Gerechtigkeit scheinen in den Ansichten der Bürger einen Kompromiß zu schließen. Diese Tendenz ist auch bei den Polizeibeamten zu erkennen, obwohl sie dort weniger deutlich zutage tritt.

3.2 Das Fremdbild der Polizei

Um das tatsächliche und das vermutete Fremdbild der Polizeibeamten zu gewinnen, haben wir 13 Begriffspaare vorgegeben. Die Polizeibeamten wurden darum gebeten, anzugeben, wie sie glauben, daß die Bürger sie sehen. Von den Bürgern wurde erbeten, ihrerseits die Polizei nach denselben Kriterien zu bewerten. Die Ergebnisse zeigten, daß die Selbsteinschätzung der Polizeibeamten (d.h. die von den Polizeibeamten vermutete Meinung der Bevölkerung) in vielen Bereichen schlechter ausfällt, als die tatsächliche Bevölkerungsmeinung. Die Differenzierung nach dem Dienstalder der Beamten ergab

zudem, daß vor allem dienstjüngere ein schlechteres Image der Polizei vermuten. Insgesamt zeigt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Bild, das die Polizei nach eigener Einschätzung in den Augen der Bürger abgibt und dem Bild, das sich die Bürger von der Polizei tatsächlich machen. Danach fühlen sich Polizeibeamte etwas unfreundlicher, autoritärer, mißtrauischer, förmlicher, düsterer, altmodischer und unparteiischer als sie dies in den Augen der Bürger tatsächlich sind. Hier kann man die Selbstkritik und Selbstunterschätzung der japanischen Polizeibeamten erkennen. "Unparteiisch" ist das einzige positive Merkmal, das die Polizeibeamten im Vergleich zu den Bürgern besonders hervorheben. "Anständig", "besonnen", "ehrlich", "kräftig", "gebildet" und "elegant" sind die Merkmale, die von allen drei Gruppen (männliche Bürger, weibliche Bürger, Polizeibeamte) ungefähr in gleichem Maße angegeben werden. Im Vergleich zu den Antworten der Bürger beurteilen sich die Polizeibeamten selbst etwas negativer; aber es ist auch aus der Übersicht abzulesen, daß die meisten Polizeibeamten kein Imageproblem für die Polizei sehen. Je länger ein Polizeibeamter im Amt ist, desto positiver und dem Polizeibild der Bürger ähnlicher wird sein Selbstbild.

3.3 Die Typologie der Polizeibeamten

Zwei hypothetische Fälle leichterer Straftaten wurden den Polizeibeamten zur Bewertung vorgelegt. Das erste Beispiel ist ein Fall, bei dem ein Polizeibeamter auf der Streife zufällig erfahren hat, daß ein Mieter in einem Apartmenthaus im Einverständnis mit dem Hausmeister ein Fahrrad benutzt, das ein Dritter vor längerer Zeit auf dem Grundstück des Hauses abgestellt hat. Das zweite Beispiel betrifft einen langen Streit zwischen einem neuen Grundeigentümer und dem Pächter. Eines Tages beginnt der Grundeigentümer ohne Erlaubnis des Pächters eine Hütte auf einer Ecke des Pachtgeländes zu bauen. Der Pächter geht zur Polizei und bittet sie um Hilfe.

Für beide Beispiele wurden je fünf Möglichkeiten der Reaktion des Polizeibeamten genannt. Wir haben die Probanden darum gebeten, zu schätzen, mit welchem Wahrscheinlichkeitsgrad jede Maßnahme tatsächlich ergriffen werden könnte. Danach wurden zwei weitere Fragen gestellt: Die erste dahingehend, inwieweit die Verhaltensweise der einzelnen Polizeibeamten mit derjenigen der Polizeibeamten im allgemeinen übereinstimmt (das Solidaritätsgefühl), und die zweite, inwieweit die Verhaltensweise des einzelnen Polizeibeamten seiner Einschätzung darüber entspricht, welches Verhalten der Bürger von der Polizei erwartet (Gefühl der Übereinstimmung des Polizeibeamten mit dem Bürger). Mit diesen zwei Arten von Fragen werden die Testpersonen in vier Typen klassifiziert. So ist zum Beispiel der "Beziehungstyp" als der Typ zu definieren, der sich der Organisation anpaßt und gleichzeitig auch den Bürgern nahe ist.

Die von den befragten Polizeibeamten ausgewählte Reaktion auf zwei vorgegebene Straftaten zeigt, daß die Beamten beim Vollzug der Gesetze im großen und ganzen großzügig sind. Obwohl es sich hier um sehr triviale Fälle handelt, sind japanische Polizeibeamte mitfühlend und hilfsbereit, wenn ein Verdächtiger Reue zeigt, die seinen Gehorsam gegenüber der Autorität des Staates und seine Kooperationsbereitschaft erkennen lassen. Überdies hält sich die Polizei bei im Zusammenhang mit Zivilsachen stehenden Vorfällen (wie bei dem geschilderten Pachtfall) ohnehin traditionell zurück. Man spricht insoweit in Japan vom Grundsatz der Nichteinmischung in Zivilangelegenheiten und dieser Grundsatz wird insbesondere von der Kriminalpolizei beachtet. Dagegen sind in Vorbeugungs- und Beratungsabteilungen tätige Polizeibeamte eher geneigt, auch auf die mit Zivilsachen zusammenhängenden strafrechtlichen Probleme einzugehen. Zweitens ist festzustellen, daß

Polizeibeamte, die ihrer Organisation distanziert gegenüberstehen, im ersten Fall ("Strafsache") meistens großzügig sind und im zweiten Fall ("Zivilsache") sich nicht gern einmischen.

Aufgrund der zwei erkennbaren Dimensionen (1. das Solidaritätsgefühl mit der Organisation, 2. das Einigkeitsgefühl mit den Bürgern) haben wir die Polizeibeamten in vier Typen klassifiziert: Typ I ("Beziehungstyp"), derjenige Polizeibeamte, der sich seiner starken Bindung an die Organisation und auch zum Publikum bewußt ist, macht 61% der Testpersonen aus. Typ III ("bindungsarmer Typ"), d.h. der Polizeibeamte der sich seiner schwachen Bindung an die Organisation und das Publikum bewußt ist, kommt mit 10% vor. Die anderen beiden Typen sind mittlere Positionen, wobei Typ II 5% und Typ IV 24% darstellen. Typ I ("Beziehungstyp") besitzt die Merkhheit und wird von Japanern am besten akzeptiert. Die Polizeibeamten, die zu Typ I gehören, fühlen keinen Kontaktmangel zwischen der Polizeiorganisation und dem Publikum. Sie glauben, daß sie eine Kluft, falls sie irgendwo auftritt, überbrücken könnten. Wenn diese Kluft sehr weit ist, müssen sie auf der Seite der Polizeiorganisation bleiben.

Was die Beziehung zwischen dem Typ der Polizeibeamten und ihrem Alter angeht, findet man, daß Typ I am ältesten und Typ II ("bürgerorientierter Beamter") am jüngsten ist. Typ IV ("organisationsorientierter Beamter") ist älter als Typ III ("bindungsarmer Beamter"). Der Anteil der Akademiker ist bei Typ III am höchsten (49%). Typ I ("Beziehungstyp") umfaßt viele Polizeibeamte, die lange im Amt sind.

Auf der anderen Seite weist der bürgerorientierte Typ III eine geringe Dienstzeit auf. Wegen der Anstellung auf Lebenszeit wechseln wenige Beamte den Arbeitgeber; deshalb entsprechen die Auswertungsergebnisse nach dem Alter denen nach der Dienstzeit. Die Ergebnisse der Analyse nach dem Rang decken sich weitgehendst mit denen nach dem Alter bzw. der Dienstzeit, da im wesentlichen nach Dienstalter befördert wird. Im organisationsorientierten Typ IV findet man relativ mehr Polizeibeamte, die schon einen anderen Beruf ausgeübt haben. Einige können von ihrem früheren Beruf enttäuscht gewesen sein, einige können mehrmals die Aufnahmeprüfungen nicht bestanden haben. Es ist zu verstehen, daß ihr Lebenslauf sie dazu gebracht hat, sich mehr als andere mit der Polizeiorganisation zu identifizieren. Typ III (bindungsarm) enthält einen größeren Anteil von Polizeibeamten, die keinen anderen Beruf gekannt haben.

Aus der Variablen C ist der signifikante Unterschied zu ersehen: Der Beziehungstyp und der bürgerorientierte Typ versuchen aktiv den Forderungen der Bürger zu entsprechen. Dies ist dahingehend zu interpretieren, daß sich diese Beamten als üblicherweise vom Publikum akzeptiert betrachten. In den übrigen Variablen gibt es keine signifikanten Unterschiede. Hinsichtlich der Aktivität - Passivität, mit der der Polizeibeamte als Individuum ein soziales Leben führt, und in bezug auf die Haltung zum Ermessensspielraum beim Vollzug der Gesetze sind keine nennenswerten Abweichungen erkennbar.

Der Beziehungstyp, teilweise auch der bürgerorientierte Typ, hat das Gefühl, vom Bürger akzeptiert zu werden, während der bindungsarme Typ dies nicht hat. Unabhängig vom Typ sehen sich die Polizeibeamten im allgemeinen nicht nur als Vollzieher der Gesetze, sondern auch als Regulatoren, Warner, Ratgeber, Vermittler und Führer. Diese weite Auslegung scheint herzukommen aus: 1. einem traditionellen Paternalismus der japanischen Bürokratie (in dem staatlichen Streben nach Modernisierung der letzten hundert Jahre ist der Bürokrat stolz darauf, das Volk zur Zivilisation geleitet zu haben), 2. ein Wettstreit zwischen den einzelnen Bereichen der Bürokratie um Erweiterung der Kompetenzen und 3. dem Mitgefühl des einzelnen Polizeibeamten für den Bürger. Drei Elemente: Erkenntnis, Wille und Gefühl scheinen sich miteinander zu verbinden und

machen das bürgerbezogene Bewußtsein aus. Dieses Bewußtsein bildet die Grundlage für das Verhalten des Polizeibeamten gegenüber dem Bürger.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß viele Polizeibeamten ein prinzipiell gutes Fremdbild beim Bürger vermuten. Diese Vermutung wird durch die tatsächlichen Auffassungen der Bürger von der Polizei bestätigt. Der strengen Bindung der Polizeibeamten an ihre Organisation stehen enge Beziehungen zu den Bürgern grundsätzlich nicht entgegen. Der Beziehungstyp, der feste Bindungen in beide Richtungen besitzt, macht die Mehrheit der Polizeibeamten in Japan aus. Obgleich die Bürger in Großstädten heutzutage nicht mehr so kooperativ wie früher sind, fördert die große Übereinstimmung zwischen dem Selbstbild der Polizeibeamten und den bürgerlichen Auffassungen über die Polizei die Effektivität der normalen Polizeiarbeit vor Ort.

In naher Zukunft mag der Anteil der des Gehalts wegen im Polizeidienst arbeitenden Beamten dem Zeitgeist entsprechend zunehmen, verglichen mit dem Prozentsatz derjenigen, die mit dem Herzen bei der Sache sind. Das liegt zum Teil daran, daß aus der Sicht der jungen Leute der Beruf des Polizeibeamten als einer von jenen Berufen angesehen wird, die ihnen ein verhältnismäßig hohes und stabiles Einkommen garantieren. Zum Teil spielt auch die Tatsache eine Rolle, daß die Arbeitsbedingungen des Polizeibeamten heute etwas weniger hart als früher sind. Angesichts dieser Lage würde ein Programm der moralischen Erziehung junger Polizeibeamter allein nur begrenzte Wirkung haben.

Was wir brauchen, ist eine Ausbildung der Beamten, die ihnen die Wechselbeziehung zwischen dem Rollenverständnis der Polizeibeamten und demjenigen des Bürgers bewußt macht.

Augusto Balloni, Roberta Bisi¹

Einstellungen von Polizeibeamten zur Rolle und Funktion der Polizei in Italien²

1. Einleitung

Durch das Gesetz Nr. 121 vom 1. April 1981, das die Neuordnung der Verwaltung im Bereich der öffentlichen Sicherheit betrifft, hat man in Italien unter strenger Beachtung der Vorgaben der Verfassung die Aufgaben der staatlichen Polizei neu festgelegt. Hierbei wurden einige Prinzipien wie die Verbesserung der exekutiven Strukturen, die Selektion und Qualifikation des Personals, die Koordinierungstätigkeit der verschiedenen Polizeikörper und die Anerkennung bedeutender Gewerkschaftsfreiheiten in innovativer Weise angewandt. Infolgedessen war anzunehmen, daß die Gesetzesnovelle Nr. 121/1981 und gleichzeitig der soziale und kulturelle Wandel der letzten zwanzig Jahre die Einstellungen von Polizeibesetzten, ihre beruflichen und gewerkschaftlichen Probleme sowie die Vorstellungen bzw. Vorurteile in bezug auf die Kriminalität beeinflußt haben. Daher hat man seit 1983 mit finanzieller Unterstützung des italienischen Kultusministeriums Untersuchungen über solche Aspekte von Einstellungen der Polizeibeamten und -angestellten durchgeführt, deren Ergebnisse sehr interessant zu sein scheinen.

2. Die Untersuchungen

Innerhalb des Studienzentrums für abweichendes und kriminelles Verhalten, das zu dem Soziologischen Seminar der Universität von Bologna gehört, sind - nach bibliographischen Forschungen in den Jahren 1982/83 - verschiedene Untersuchungen durchgeführt worden, die die sozialen und kulturellen Veränderungen der letzten Jahre zum Gegenstand hatten. Am Anfang hat man mittels eines strukturierten Fragebogens 100 Polizisten in der Provinz Bologna interviewt. Die Gewerkschaften vermittelten den Kontakt zwischen Forschern und Befragten. Mit dieser ersten Untersuchung hat man unter anderem die Erkenntnis gewonnen, daß die jungen Beamten ein großes Interesse an der Polizeiarbeit haben; es handelt sich um Jugendliche mit mittlerer bis höherer Ausbildung, die sich bewußt sind, eine Arbeit zu erledigen, die nicht mehr quasi außerhalb der Gesellschaft verrichtet wird, sondern als Arbeit wie jede andere - wenn auch mit besonderer Verantwortlichkeit - wahrzunehmen ist. Darüber hinaus begehen die befragten Polizisten nicht den Fehler, die simple Gleichung "die mir häufig begegnenden Verbrechen = die weitverbreiteten Verbrechen = die schwersten Verbrechen" anzunehmen. In der Tat werden an erster Stelle als schwerste Verbrechen diejenigen empfunden, die von kriminellen Organisationen (Mafia und Camorra) begangen worden sind. Als nächste werden Terrorismus und Rauschgiftkriminalität genannt. Außerdem geben die Befragten zu, sich beruflich kaum in

¹ Augusto Balloni ist Professor für Kriminologie an der Universität Bologna, Italien; Roberta Bisi ist Doktorandin für Kriminologie an dieser Universität

² Übersetzung des Beitrages aus dem Englischen durch Erich Rebscher

der Lage zu fühlen, besonders die Organisations-, Wirtschafts- und Rauschgiftkriminalität sowie den Terrorismus zu bekämpfen. Die "traditionellen" Delikte bereiten keine Probleme; ihnen fühlen sich die Polizisten selbstverständlich eher gewachsen. Nach solchen interessanten Ergebnissen, zu denen man jedoch durch eine eingeschränkte Stichprobe gekommen ist, ergab sich das Erfordernis, mit den Organisationsspitzen der Polizei Verbindung aufzunehmen, um die Untersuchung zu vertiefen. Der Leiter der Polizeibehörde hat nämlich die Genehmigung erteilt, eine tiefere Analyse von Polizeipräsidien und anderen Organisationsformen der Region Emilia-Romagna vorzunehmen. Es ist das erste Mal, daß akademische Forscher die Genehmigung erhalten haben, Untersuchungen zur Tätigkeit der Polizeibeamten und zu Ausbildungsstrukturen, die innerhalb der Sicherheitsbehörden bestehen, durchzuführen. Die ersten Ergebnisse werden hier kurz wiedergegeben.

Die 1988 angestellte Umfrage betrifft die Polizeipräsidien von Bologna, Modena und Forlì (insgesamt 347 Befragte) sowie die Polizeischule von Cesena (insgesamt wurden 282 Polizeianwärter und 103 Ausbilder interviewt). Als Untersuchungsmethode hat man nach vorbereiteten Gesprächen und halbstrukturierten Befragungen einen standardisierten Fragebogen angefertigt. Unter den Anwärtern, die akzeptiert haben, den Fragebogen auszufüllen, sind 72% jünger als 26 Jahre. Dies hängt mit Artikel 47 des Gesetzes vom 1. April 1981, der als Bedingung für die Aufnahme in die Polizeiausbildung ein Alter zwischen 18 und 28 Jahren voraussetzt, zusammen. Trotzdem sind auch die bei verschiedenen Polizeipräsidien schon tätigen Polizeibeamten relativ jung: 64% sind maximal 30 Jahre alt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Stichprobe nicht in einer proportionellen Weise ausgewählt worden ist. Dennoch erlaubt eine so hohe Zahl von Befragten zu behaupten, daß die jungen Leute in erheblicher Zahl den polizeilichen Beruf ergreifen und sie im Vergleich zu den Ausbildern eher bereit sind, sich befragen zu lassen.

Das Alter der befragten Ausbilder der Polizeischulen liegt höher: 30% der Interviewten sind mehr als 40 Jahre und 28% zwischen 31 und 40 Jahre alt. Was die soziale Herkunft der Anwärter angeht, so kommen 38% aus der Arbeiter- und Bauernschicht; 15% aus mittleren Schichten, d.h. sie sind Kinder von Lehrern, Beamten, Angestellten und Freiberuflern. Die oberen Schichten (Großkaufleute, Landeigentümer, Unternehmer) machen 12% aus; 9% der Polizeianwärter stammen von Vätern ab, die Handwerker und kleine Händler sind. Auf denselben Prozentsatz kommen die Kinder von Militärangehörigen, Polizei und Carabinieri. Daher kann man feststellen, daß die Polizeianwärter nicht mehr ausschließlich aus unteren Schichten kommen, sondern, daß sie in größerem Umfang aus Freiberufler- und Beamtenkreisen stammen: In der Tat stellen die Anwärter aus mittleren Schichten insgesamt 46% dar. Diese Aussage wird durch die Schichtzugehörigkeit der bei Polizeipräsidien tätigen Polizisten bestätigt: Die mittleren Schichten sind mit 41% vertreten; bei den Ausbildern beträgt der entsprechende Anteil nur 33%.

Unter den Polizisten bemerkt man im Vergleich mit der älteren Generation dieses Berufsstandes eine Verbesserung des Bildungsniveaus. Die Mittlere Reife besitzen 43% der Anwärter, 34% der bei Polizeipräsidien schon tätigen Polizisten und 21% der Ausbilder. Darüber hinaus haben 2% der in die zwei letzten Kategorien einzuordnenden Betroffenen universitäre Studien abgeschlossen, 13% von ihnen sind an der Universität eingeschrieben. Die Verbesserung des Bildungsstandes hängt einerseits mit der entsprechenden Entwicklung in der italienischen Bevölkerung zusammen; andererseits steht er im Einklang mit dem Geist der Reform, da bei der Neuordnung der Verwaltung im Bereich der

öffentlichen Sicherheit gerade der kulturellen und beruflichen Ausbildung der Polizisten eine besondere Bedeutung beigemessen wird: Der Polizist nimmt durch seine Kultur besser an der Entwicklung der sozialen und bürgerlichen Werte teil, für die er wirkt.

Was die Arbeitsmotivation der Polizeiangehörigen im allgemeinen anbelangt, hat die Untersuchung deutlich gemacht, daß die wichtigste Motivation, einen solchen Beruf zu ergreifen, darin liegt, einen Dienst für die Gemeinschaft durch eine nützliche Arbeit zu leisten. Dennoch erreichen unter den Polizeianwärtern die Motivationen "Wunsch nach einem geordneten Leben, das soziales Ansehen bringt" und "Bedürfnis einer in menschlicher Hinsicht befriedigenden Tätigkeit" die zweite und dritte Stelle, während die Motivation "Bedürfnis wirtschaftlicher Sicherheit" eine große Bedeutung für die schon tätigen Polizisten besitzt. Die dieser Alternative beigelegte Wichtigkeit entspricht vollständig dem pragmatischen Wunsch, eine nützliche Arbeit zu erledigen, die gleichzeitig materiell gesehen sicher ist. Aber sie kann auch von dem Arbeitslosigkeitsfaktor abhängen, da ein Anteil von 13 bis 16% der Beamten der drei befragten Gruppen vorher arbeitslos war.

Also scheint für die Polizeianwärter das Bedürfnis wirtschaftlicher Sicherheit durch den Wunsch verdrängt zu sein, eine abwechslungsreiche Tätigkeit zu erledigen, die als sozial nützlich anerkannt wird und die Interaktionsprozesse der Menschen erleichtern kann. Eine solche Motivation, die als idealtypisch betrachtet werden kann, läßt sich auf die motivationellen Mechanismen zurückführen, die bei denjenigen wirken, die einen Beruf ergreifen möchten, der darauf abzielt, eine Reihe von Aufgaben der Gesellschaft gegenüber zu erledigen, und der gleichzeitig ausgezeichnete Statureigenschaften verleiht.

Als Grund für die Unzufriedenheit mit der Arbeit wird an erster Stelle von allen drei Gruppen (zwischen 26 und 39%) dessen Gefährlichkeit genannt. Es ist interessant zu bemerken, daß der niedrigste Prozentsatz (26%) von den Polizisten erreicht wird, die schon bei den Polizeipräsidiien tätig sind und daher häufiger mit Kriminalität und Gefahrensituationen in Berührung kommen. Dieses Ergebnis scheint zu bestätigen, daß es einen größeren Unterschied zwischen der Verbrechensangst - Angst, Opfer zu werden - und dem tatsächlich eingegangenen Risiko bei denjenigen Polizisten gibt, die beruflich nicht gezwungen sind, alltäglich und kontinuierlich der Kriminalität gegenüberzustehen. Unter den erwähnten negativen Aspekten der Polizeiarbeit spielen die Einstellungen eine besondere Rolle, die die Familie betreffen, und zwar: die Vernachlässigung der Familie, das Verlassen der Heimat, die Erledigung einer Arbeit, die das ganze private Leben beeinflusst und die Familie zwingt, sich nach den dienstlichen Erfordernissen zu richten. Von den Dozenten und den schon tätigen Polizisten wird die Unangemessenheit der Dienstbezüge als dritter Unzufriedenheitsfaktor (15% und 21%) gezeigt, während die Anwärter stärker von idealistischen Einstellungen geprägt scheinen. Sie belastet das Problem, künftig eine Arbeit zu erledigen, die sie unbeliebt macht, weil sie unmittelbar mit Bürgern in Kontakt stehen, die einerseits Sicherheitsansprüche stellen, andererseits aber kritisieren, daß die Polizei ihre persönliche Freiheit verletzt.

Bei allen Unterschieden, die es zur Frage der Aufgabenbewältigung gibt, stimmt ein großer Teil der Befragten darin überein, daß Ehrlichkeit als wichtigste berufliche Eigenschaft eines "guten Polizeibeamten" anzusehen ist (zwischen 45 und 53% der Nennungen). An zweiter Stelle wird die Intelligenz genannt, während andere Qualitäten niedriger eingestuft werden, z.B. eiserne Nerven, Mut, Beobachtungsgabe. Die Ehrlichkeit stellt also eine absolute Notwendigkeit dar, weil gerade sie den Polizisten erlaubt, sich von denjenigen zu unterscheiden, die per definitionem nicht ehrlich sind, d.h. von den Kriminellen. Dieses Bestreben der Polizisten tadelsfrei zu sein, kommt häufig in Konflikt einerseits mit der

Ablehnung durch die Bürger, andererseits mit sozialen Faktoren wie Arbeitslosigkeit und Randständigkeit, die ohne Zweifel den sozialen Integrationsprozess in der Gemeinschaft behindern. In der Tat meinen zwischen 49 und 60% der Polizisten, daß die Kriminalitätszunahme hauptsächlich von Arbeitslosigkeit und sozialer Randständigkeit hervorgerufen ist; sie zeigen somit eine deutliche Sensibilität für den vom sozialen Kontext ausgeübten Einfluß auf die Kriminalitätsentstehung.

Was die Meinung der Polizisten über die Aufgabenerfüllung ihrer Führungskräfte betrifft, ist festzustellen, daß ein erheblicher Teil der Befragten (32% in den Polizeipräsidien, 40% der Dozenten und Ausbilder, 74% der Anwärter) die hierarchische Struktur als Grundelement der Arbeitskoordination bejaht. Neben denjenigen, die behaupten, daß verschiedene Führungs- und Entscheidungsebenen im Stande sind, Rationalität und Effizienz der Verwaltung im Bereich der öffentlichen Sicherheit zu gewähren, sieht ein bedeutender Teil derjenigen, die als Unterrichtende an Polizeischulen tätig sind, die von der Polizeiführung getroffenen Anordnungen als eine Art "bürokratisches Ritual" an, das bremsend wirkt und durch eine übergenaue Anwendung des Gesetzes verhindert, Personal und sonstige Ressourcen wirkungsvoll einzusetzen.

3. Schlußfolgerungen

Die Angaben der Polizeianwärter und der in Emilia-Romagna schon tätigen Polizisten lassen erkennen, daß viele Einstellungen tiefer analysiert werden müssen. Obwohl sie sich von jenen der Vergangenheit unterscheiden, könnten sie dagegen sprechen, die Polizeiangehörigen mehr als Individuum und weniger als anonymes Organisationsmitglied zu betrachten. Auch wenn es einen gewissen Wandel innerhalb der Polizeikräfte gibt, ist es notwendig, ihr Berufsbild genauer zu bestimmen, damit Fachleute aus Bereichen, die relevant für die Polizeiausbildung sind, den polizeilichen Beruf ergreifen. Das wird ermöglicht durch Festlegung bestimmter Curricula, durch polizeiliche Arbeitsweisen, die als Dienst für die Gemeinschaft verstanden und von einer Führung kontrolliert werden, die in der Lage ist, die erforderliche Sachverständigkeit ihrer Beamten nachzuweisen. In Italien sollen die tatsächlich ihrer Erneuerung gewidmeten und gegenüber der sozialen Wirklichkeit aufgeschlossenen Polizeikräfte die Universität als eine Einrichtung betrachten, die durch Zusammenarbeit und Forschung Unterstützung leisten kann, besonders nach der bevorstehenden Reform der italienischen Strafprozeßordnung. Darüber hinaus wird im Jahre 1992, wenn der gemeinsame Markt verwirklicht sein wird, der geopolitische Rahmen ganz anders sein: die heutigen nationalen Grenzen werden allmählich verschwinden, und es werden sich neue Entwicklungen ergeben, die wir uns heute kaum vorstellen können.

Luis Gerardo Gabaldon¹

Polizeiliches Handeln und seine Auswirkungen. Eine Untersuchung in Stadtvierteln mit unterschiedlichem Status der Bevölkerung in Venezuela².

1. Einführung³

Im neueren Schrifttum wird der sozialen Kontrolle und den formellen und informellen Instanzen, die sich mit ihr befassen, sowie den Beziehungen dieser Instanzen zur Öffentlichkeit erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet, und zwar unter den Aspekten der Reduzierung der Kriminalität auf der einen und des allgemeinen Zufriedenheitsgefühls sowie der Mitwirkung des Bürgers auf der anderen Seite. Diesen Fragen wird sogar auf der Ebene der internationalen Organisationen besondere Wichtigkeit beigemessen (Vereinte Nationen 1971, S.53f.).

In Lateinamerika wurde der Aufgabenerfüllung der Polizei noch nicht genügend Aufmerksamkeit gezollt, obwohl die Tätigkeit der Polizei bei der Feststellung von Straftaten und ihre Rolle im justiziellen Sanktionssystem mehr und mehr anerkannt wird. Dennoch sind laufende Untersuchungen in der Regel auf polizeiliche Befugnisregelungen unter formalen Gesichtspunkten ausgerichtet. Dessen ungeachtet kann man eine breite Diskussion über die Intensivierung der Beziehungen zwischen Polizei und Bürgern erkennen. Sogar in Staaten, in denen die Polizeiforschung sehr weit entwickelt ist, basieren die Analysen der Polizeiarbeit und die Empfehlungen für ihre Ausgestaltung nicht auf einem theoretischen Gesamtrahmen der Aktivitäten der sozialen Kontrolle. Zu Beginn soll daher der Versuch unternommen werden, einen solchen theoretischen Rahmen mit zu entwerfen.

¹ Luis Gerardo Gabaldon ist Professor für Strafrecht am Forschungszentrum für Strafrecht und Kriminologie der Universität Los Andes, Merida, Venezuela

² Übersetzung aus dem Englischen durch Erich Rebscher

³ Die Abhandlung behandelt einige der Ergebnisse eines Forschungsprojekts über die Beziehungen zwischen Polizei und Öffentlichkeit. Die Untersuchung wurde in Zusammenarbeit mit Prof. Christopher Birkbeck, Forschungsassistent in Daniela Bettiol und dem Systemanalytiker Carmelo Boada, Universität Los Andes, Merida/Venezuela durchgeführt.

2. Begriffsbestimmungen und Vorschläge

Unter sozialer Kontrolle versteht man die Gesamtheit der öffentlichen oder privaten, allgemeinen oder spezifischen Aktivitäten, die bewußt darauf gerichtet sind, ein Verhalten, das entweder durch das Gesetz oder andere soziale Regeln als nicht akzeptabel bezeichnet wird, zuzuordnen, zu entdecken, und/oder zu verhindern. So gesehen umfaßt die soziale Kontrolle alle folgenden Bereiche: die Einbeziehung des Verhaltens in eine vorher definierte oder anerkannte Regel, die Identifizierung des Handelnden und die Bewältigung bzw. Reduzierung der Wirkungen oder die Verhinderung dieser Art des Verhaltens für die Zukunft (vgl. hierzu die eingehenderen Ausführungen bei *Gabaldon, 1986-1987*).

Die Polizei wird definiert als eine öffentliche, vom Staat finanzierte Einrichtung, ausgestattet mit unmittelbarer Zwangsgewalt, deren Aufgabe es ist, nach dem Gesetz nicht zu akzeptierendes Verhalten zu erkennen, zu entdecken, in Schranken zu halten und/oder zu verhindern, wobei der gesetzliche Rahmen das Handeln der Polizei bestimmt.

Unter Öffentlichkeit ist hier die Gesamtheit der Einwohner der unten beschriebenen Stadtviertel zu verstehen. Gemeinwesen ist ein Begriff, mit dem üblicherweise eine Beziehung zwischen Personen bezeichnet wird, bei der mindestens ein gemeinsames Interesse ausgemacht werden kann. Da es aber schwierig ist, ein solches Interesse (oder mehrere Interessen) auf dem Gebiet der sozialen Kontrolle zu definieren, insbesondere in bezug auf den Personenkreis, der dieses Interesse teilt, und die Dauer der Beziehung, haben wir uns dafür entschieden, den engeren und praktischeren Öffentlichkeitsbegriff zu verwenden, wie er oben definiert wurde.

Wir haben ein ganzes Paket von Thesen zur Intensivierung der Kontrolle durch die Polizei und durch die Bürger zusammengestellt; diese betreffen die gegenseitigen Beziehungen unter den Bedingungen intensiver Interaktion und deren vermutliche Wirkungen (s. hierzu *Gabaldon, Birkbeck und Bettiol 1987*). Die folgenden sieben Thesen beziehen sich auf die Interaktion Polizei/Bürger und auf die Abgrenzung der Bereiche der Kontrolle zwischen den Instanzen sozialer Kontrolle:

- 1) Die Polizei ist mehr dazu da, an öffentlichen Orten einzuschreiten, während der Bürger eher bei Ereignissen im privaten oder nur beschränkt zugänglichen Bereich agieren sollte.
- 2) Die Polizei widmet sich hauptsächlich der Kontrolle des vom Gesetz als nicht hinnehmbar definierten Verhaltens, d.h. eines Verhaltens, das durch eine gesetzliche Regelung als eine Straftat beschrieben wird.
- 3) Polizeibeamte verhalten sich so, daß sie ein Gleichgewicht zwischen Effektivität (Aufklärung bekannt gewordener Straftaten) und Akzeptanz bei den Bürgern ihres Dienstbereiches erreichen (die geringstmögliche Konfliktlage in bezug auf die Bürger); so wird die Aktivität der Polizei umso größer sein, je höher der äußere Status oder die Führungsrolle einer geschädigten Einzelperson im Stadtviertel ist, und umso weniger wird die Polizei handeln, wenn eine solche Person eine Straftat begangen hat.
- 4) Die Öffentlichkeit beachtet und kontrolliert hauptsächlich Verhalten, das individuelle Schädigung einschließt; Verhalten, das keine konkrete Einzelschädigung bedeutet, wird weniger zur Kenntnis genommen, gleichgültig, ob es nach dem Gesetz eine Straftat darstellt oder nicht.
- 5) Je größer die individuellen Ressourcen für die Kontrolle eines Verhaltens sind, desto weniger wird um polizeiliche Intervention gebeten.
- 6) Je näher die persönliche Beziehung zwischen Täter und Opfer ist, desto weniger wird die

Polizei eingeschaltet.

7) Je höher die Öffentlichkeit die Effektivität der Polizei bewertet, desto häufiger wendet man sich an die Polizei oder arbeitet mit ihr zusammen.

Es gibt einige Nachweise im Schrifttum, die solche Thesen stützen; die Auseinandersetzung mit ihnen würde allerdings eine ausgedehntere Analyse erfordern (*Aniyar de Castro, 1977; Chaiken, 1978; Ericson, 1981; Gabaldon und Garcia Sucre, 1978; Gabaldon und Murua, 1981, 1983; Lavrakas und Lewis, Skolnick, 1975; Willemse und Meyboom, 1979*). Wir stellen auf einen allgemeinen Rahmen ab, der das Aushandeln und das Aufteilen von Kontrollbereichen zwischen der Polizei und der Bürgerschaft betrifft, in dem verschiedene relevante Faktoren eine Rolle spielen, wie die Verfügbarkeit materieller Ressourcen, die Möglichkeit, Präsenz vor Ort sicherzustellen, und die Beziehungen zwischen Tätern und Opfern ebenso wie die Wahrnehmung der Polizei durch den Bürger.

Die empirischen Daten, die uns zur Zeit zur Verfügung stehen, erlauben zwar keine Verallgemeinerungen; sie zeigen aber immerhin Tendenzen auf, die nachstehend erörtert werden.

3. Forschungsplan und Forschungsmethode

Jeweils zwei uniformierte Polizisten wurden zwei Stadtvierteln einer mittelgroßen Stadt (180.000 Einwohner) in Westvenezuela für intensive Fußstreifen zugeteilt (08.00 Uhr bis 11.00 Uhr; 13.00 Uhr bis 17.00 Uhr; 19.00 Uhr bis 24.00 Uhr), und zwar für sechs Monate. Es wurden keine besonderen Instruktionen gegeben; allerdings erhielten die beteiligten Polizeibeamten vor Beginn der Untersuchung eine 18stündige gruppenspezifische Unterweisung. Diese Beamten wählten sich ihre Partner für die Schichten spontan aus; ihre Tätigkeit bestand darin, in den ihnen zugeteilten Wohngebieten zu patrouillieren, meistens ohne Kraftfahrzeugunterstützung und Funkkontakt.

Die beiden Stadtviertel repräsentieren unterschiedliche sozialökonomische Schichten der Bevölkerung. Das Unterschichtviertel liegt im Zentrum der Stadt; es hat eine Ausdehnung von 4,2 km², verfügt über 104 Häuser und enthält die wichtigsten öffentlichen Dienstleistungen; es hat 81,7% Einfamilienhäuser und 18,3% Mehrfamilienhäuser; mindestens 60,4% der Bevölkerung hat ein monatliches Familieneinkommen von maximal 207 US-Dollar. Das Oberschichtviertel liegt in einem 8 km² großen Vorstadtgebiet; es hat 118 Häuser, sämtlich Einfamilienhäuser, die an alle öffentlichen Dienstleistungen angeschlossen sind und in denen mindestens 77% der Einwohner über ein monatliches Familieneinkommen von 483 oder mehr US-Dollar verfügen.

Die Daten, die uns die Forschungsinformationen liefern, stammen aus zwei Hauptquellen: 1) Eine allgemeine Befragung über die Intensivierung der Verbrechenskontrolle, Wahrnehmung der Polizeiarbeit und Opferangaben, die vor und nach dem Projekt in diesen beiden Vierteln und in vier ähnlichen Bezirken, die als Kontrollviertel benutzt wurden, durchgeführt worden sind.

2) Berichte über Wahrnehmungen, die von zwei ständigen Beobachtern im Untersuchungsgebiet zusammengestellt wurden, betreffend besondere Problemsituationen, schriftliche Hausbefragungen über die Wahrnehmung des Viertels durch die Bürger und informelle Interviews mit Einwohnern und Polizeibeamten während der sechs Monate.

Aus der ersten Quelle verwerteten wir 244 Fragebögen aus dem Unterschichtviertel und 176 aus dem Oberschichtviertel. Aus der zweiten Quelle erlangten wir Daten über 188 Einzelfälle (94 in jedem Viertel nach Bereinigung der Akten) als ergänzendes Material durch Interviews und Kommentare während der 330 Stunden dauernden effektiven Beobach-

tungen in beiden Gebieten. Die nachstehende Erörterung über Viktimisierungsraten und -trends, Reaktionen der Öffentlichkeit und deren Bewertung der Polizei basiert auf den Befragungsdaten, während die Ausführungen zu Formen der Polizeiarbeit und zur Interaktion mit den Bürgern auf Beobachtungen im Untersuchungsgebiet beruhen.

4. Ergebnisse

4.1 Allgemeine Trends bei der Viktimisierung und den Reaktionen der Öffentlichkeit

Im Unterschichtviertel gingen die Meldungen der Geschädigten von 65 vor Einrichtung der Polizeistreife auf 36 nach der Einrichtung zurück; im Oberschichtviertel stiegen die Meldungen von 55 auf 61 an. Relativ gesehen bedeutet dies eine deutliche Abnahme von 48% im ersten und eine Zunahme von 15% im letzten Fall.

Im Unterschichtbezirk stiegen die Fälle, die sich zwischen Mitternacht und 6.00 Uhr morgens ereignet haben, von 31% vor dem Experiment auf 59,9% nach diesem an. In dem Oberschichtviertel betrug die entsprechende Änderung 16,7% im Vergleich zu 20,5%, wobei Fälle ausgenommen wurden, in denen nicht geantwortet wurde.

Im Unterschichtviertel nahmen im Verlaufe der Untersuchung Problemsituationen auf öffentlichen Straßen und Plätzen um 19,5% ab, während sie im Privatbereich um 122% zunahmen; im Oberschichtviertel wurden keine Änderungen registriert.

Die Inanspruchnahme der Polizei erhöhte sich im Unterschichtviertel um 25% während des Untersuchungszeitraums. Im Oberschichtviertel wurde keine Veränderung festgestellt. Diese Resultate zeigen - allgemein ausgedrückt - einen unterschiedlichen Effekt der Zuweisung von Polizeikräften in beiden Bezirken; diese Wirkungen lassen sich kurz umschreiben als eine recht offenkundige Abnahme der Opfersituationen und eine weniger spektakuläre Verschiebung der Rechtsgutverletzungen hin zu Zeiten und Orten, zu bzw. an denen die Polizei abwesend war, ebenso wie einen Anstieg bei der Inanspruchnahme polizeilichen Einsatzes im Unterschichtviertel.

4.2. Formen der Polizeiarbeit zwecks sozialer Kontrolle

Wenn man die einzelnen Ergebnisse vergleicht, war das repressive Einschreiten der Polizei bei denjenigen Situationen stärker, die auf öffentlichen Straßen und Plätzen eintraten, als bei denen, die im privaten oder beschränkt zugänglichen Bereich anfielen. In 11 von 16 Kategorien der erstgenannten Fälle (öffentlicher Bereich) wurde mehr eingeschritten als nicht eingeschritten (Straftaten gegen Personen, Eigentum und die öffentliche Ordnung, mit Ausnahme von leichten Fällen und Drogenhandel), während in nur 2 von 5 der letztgenannten Fälle (Gefahren und Störungen im Privatbereich) das Einschreiten dominierte. Diese Daten bestätigen unsere erste obige Annahme, wonach die Polizei in Fällen, die sich im öffentlichen Bereich abspielen, eher zum Einschreiten neigt.

Es wurde auch beobachtet, daß die Polizei den Fällen, bei denen Gesetzesverstöße eine Rolle spielten, mehr Aufmerksamkeit zollte als anderen; 81,12% der ersteren gegenüber 57,1% der letzteren, waren Anlaß für polizeiliches Einschreiten. Darüber hinaus maß die Polizei den Fällen ohne Verstoß gegen eine Strafbestimmung nur halb so viel Bedeutung bei, wobei das Fehlen des Gesetzesverstößes als Grund für das Nichteinschreiten angegeben wurde (16,2% gegenüber 6,5%). Das deckt sich insgesamt mit unserer zweiten These, wonach das polizeiliche Einschreiten auf Verstöße gegen Strafgesetze konzentriert ist.

Während wir die Hypothese aufgestellt hatten, daß die Polizei weniger aktiv ist, wenn der Täter einer Straftat einen hohen Status besitzt oder eine Führungsperson darstellt, und aktiver handelt, wenn das Opfer diese Merkmale aufweist (These 3), wurde nur eine geringfügig geringere Aktivität in bezug auf von Tätern mit hohem Status begangene

Straftaten festgestellt als hinsichtlich derjenigen, die von Personen mit niedrigem Status begangen wurden (65% gegenüber 74,2%), wenn diese Differenz auch nicht statistisch signifikant ist ($\chi^2 = 0.50$, d.f.1, p 0.05). Keine Trends konnten festgestellt werden, die hinsichtlich der Bedeutung der Führungseigenschaften des Täters oder des Status bzw. der Führungsrolle des Opfers unsere These 3 stützen, mit dem wir einen möglichen Kompromiß zwischen Effektivität und der Akzeptanz der Polizei im Stadtviertel, der von diesen Variablen abhängt, postuliert haben. Insoweit ist allerdings zu betonen, daß die knappe Zahl von Beobachtungen, mit denen diese Variablen überprüft wurden (20 bis 50 Fälle im ganzen), jede Verallgemeinerung schwierig macht. Außerdem unterschied sich das Polizeiverhalten klar in den beiden Stadtvierteln, wie noch gezeigt wird.

Ein bestimmteres und sogar zudringliches Verhalten der Polizei zeigte sich im Unterschichtviertel. Einige der Berichte der Beobachter vor Ort betreffen solche Unterschiede. In einem Bericht aus dem Unterschichtviertel wird z.B. festgestellt:

Einige der Polizeibeamten denken, daß sie sich dort korrekt verhalten. Sie sind hart, üben Kriminalitätskontrolle wirkungsvoll aus und verlangen laufend von verdächtigen Personen, daß diese sich ausweisen. Die Mehrheit der Bewohner des Stadtviertels glaubt, daß der Ort nun sicher ist (*Bettiol 1986*).

Demgegenüber gibt der nachstehende Bericht über Angaben von Streifenpolizisten ein Beispiel dafür, wie sich die Situation im Oberschichtviertel darstellte:

"In diesem Viertel leben mächtige Leute und es ist kein guter Einfall, dort eine Hausdurchsuchung durchzuführen, ganz abgesehen davon, daß es schwierig sein würde, einen Durchsuchungsbefehl zu erhalten. Es wäre besser, dem Beobachter mitzuteilen, was geschieht, um dann einige gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen" (*Bettiol 1986*).

Es wurden unterschiedliche Verhaltensmuster der Polizei in den beiden Vierteln beobachtet, obwohl der jeweilige Anlaß objektiv derselbe war, zum Beispiel Vorgehen gegenüber einem Betrunknenen, dem man im Unterschichtviertel grob die Flasche wegnimmt, während man im Oberschichtviertel nichts tut.

Die Tabelle stellt die Zahl der Situationen dar, die in beiden Bezirken der Polizei bekannt wurden (Spalte 1), und in Prozentangaben die Quelle der Kenntnis (eigene Arbeit der Polizei oder Angaben von Nachbarn über berichtete Fälle) (Spalte 2), Handeln der Polizei aufgrund eigener Initiative oder auf Anforderung seitens anderer (Spalte 3), die Gründe, die von Polizeibeamten für das Nichteinschreiten gegeben wurden (Spalte 4) und die handelnden Personen, die schließlich eine Lösung der Problemsituation herbeiführten (Spalte 5). Wie festzustellen ist, wußten die Polizeibeamten im Unterschichtviertel selbst von 18% mehr solcher Situationen, intervenierten in 15% mehr Fällen aus eigener Initiative, behaupteten in fast der Hälfte der Fälle, es habe sich um keine polizeirelevanten Fakten gehandelt und beseitigten 15% mehr Mißstände als im Oberschichtviertel.

Bestimmteres Einschreiten der Polizei im Unterschichtviertel bedeutete nicht nur stärkeres repressives Vorgehen. Diese Bestimmtheit des Vorgehens scheint eine Folge der größeren Fähigkeiten der Polizei zu sein, in die Unterschichtpopulation einzudringen und dort Kontakte herzustellen; hierbei könnte der sozioökonomische Hintergrund der Polizeibeamten, die meist aus der Arbeiterschicht kommen, einen Einfluß haben. So berichteten Polizeibeamte während des Experiments häufig gegenüber den Beobachtern von den Schwierigkeiten, die sie bei der Begehung und der Interaktion mit Einwohnern des Oberschichtviertels hatten, wobei sie diese als "verschlossene Leute, weniger geneigt, zu kommunizieren" bezeichneten, während dieselben Polizeibeamten üblicherweise im Unterschichtviertel an gemeinwesenbezogenen Aktivitäten teilnahmen, die nichts mit der Kriminalitätskontrolle zu tun hatten, wie z.B. das Streichen eines Gebäudes, die Reinigung

eines kleinen Parks und das Beschaffen von fehlenden Lampen für die öffentliche Beleuchtung (*Bettioli* 1986).

Obwohl wir keinen theoretischen Vorschlag hinsichtlich des Verhaltens der Polizei je nach sozioökonomischem Status der Bewohner formuliert haben, zeigen die erhobenen Daten, daß solche unterschiedlichen Verhaltensmuster tatsächlich existieren und bei jeglichen zukünftigen Programmen für die Festlegung örtlicher Zuständigkeiten in der Polizei berücksichtigt werden sollten.

4.3. Reaktion der Bevölkerung auf die polizeiliche Kontrolle und das Polizeibild der Bewohner

Die Bewohner widmeten im Vergleich zur Polizei mehr Aufmerksamkeit und Einsatz den Vorfällen, die in privaten oder beschränkt zugänglichen Bereichen eintraten (30,2% gegenüber 7,3%); dies unterstützt zusätzlich unsere These 1. Außerdem wurde eine Tendenz zu weniger Inanspruchnahme der Polizei festgestellt, wenn es um die Lösung von Problemlagen ging, bei denen Verwandte oder sonstige Personen mit naher Beziehung betroffen waren (6,2% gegenüber 36,4% bei fremden Personen), wodurch unsere These 6 Unterstützung erfährt. In bezug auf die Fälle mit individueller Viktimisierung, insbesondere wenn eine einzelne Person durch eine Straftat geschädigt wird, scheint eine Tendenz zu stärkerem Ruf nach der Polizei zu bestehen als in Fällen ohne konkretes Tatopfer. So reagierten in Dreiviertel der in die erste Kategorie einzuordnenden Fälle mindestens 50% der betroffenen Personen gegenüber nur einem Viertel der Fälle der zweiten Kategorie. Die Erhebungen bestätigen - wenn auch nicht zwingend - in gewisser Weise die These 4, insbesondere was die erhöhte Aufmerksamkeit in bezug auf Vorfälle mit individueller Viktimisierung angeht.

Unterschiede zwischen beiden Stadtbezirken wurden auch hinsichtlich des Rufs nach der Polizei beobachtet. Während in dem Viertel der unteren Schicht nach den Befragungsergebnissen zur Viktimisierung Störungen zu 40,7% der Polizei zwecks Regulierung gemeldet und zu 33,3% durch die Opfer selbst geregelt wurden, lag das entsprechende Verhältnis im Viertel mit Bewohnern der Oberschicht bei 36,9% zu 43,9%. Wenn wir berücksichtigen, daß die Bewohner des Stadtviertels der oberen Schicht größere Möglichkeiten hinsichtlich Einkommen und intellektuellen Fähigkeiten haben, stützen diese Ergebnisse unsere These 5 (geringere Inanspruchnahme der Polizei). Dennoch muß angenommen werden, daß eine stärkere Präsenz der Polizei im Unterschichtviertel diese Resultate ebenfalls erklären kann.

Die Bewertung der Polizeiarbeit durch die Bevölkerung war in beiden Vierteln nach dem Experiment besser, allerdings nur in bescheidenem Maße, wobei der Unterschied im Oberschichtviertel deutlicher ausfiel. So beurteilten 48,3% der Bewohner des Viertels der unteren Schicht die Polizeiarbeit vor dem Experiment als "gut" oder "sehr gut"; 5,9% bewerteten sie als "schlecht". Demgegenüber lagen die Werte nach dem Projekt bei 52,4% und 4,8%. Hier sollte jedoch erwähnt werden, daß die Unterschiede bei der Veränderung der Bewertung vermutlich nicht mit dem verstärkten Ruf nach polizeilichem Einschreiten zusammenhängen, bei dem andere Variablen, wie sie oben erörtert wurden, mehr Gewicht besitzen könnten.

Schließlich war das Bild der Polizei, ihrer Pflichten und Aktivitäten, nicht einheitlich bei den Bewohnern der Viertel. Im Bezirk der Unterschicht - insbesondere bei den verschiedenen Vorfällen, die mit dem Entfernen des polizeilichen Gegenübers endeten - bestand ein offensichtlicher Gegensatz zwischen denen, die Vertrauen in die Polizei hatten und sie unterstützten - auch mit dem Risiko harten Vorgehens und einer "harten Hand" gegenüber

den Tatverdächtigen - und solchen, die das Vorgehen und die Härte der Polizei kritisierten. Obwohl im Viertel der oberen Schicht keine Vorfälle dieser Art beobachtet wurden, brachten einige Bewohner einen generellen Mangel an Vertrauen in die Polizei zum Ausdruck, wobei sogar die Möglichkeit der Begehung von Straftaten durch die Polizei angesprochen wurde, während andere die Bedeutung ständiger Beobachtung, vor allem zum Schutz der Wohnungen vor Einbruchsdiebstahl, betonten. Ein Maßstab, diese Zweideutigkeit zu bewerten, ist die Antwort auf eine Frage, die im Rahmen der Befragung zur Polizeiarbeit, zum Polizeibild und zur Viktimisierung nach der Untersuchungszeit gestellt wurde. Hierbei ging es um die Meinung zu der Frage, ob Polizei und Nachbarn jeweils ihre Aufgaben und Verantwortlichkeiten in der Interaktionssituation kennen, wodurch jeder Dialog über diese überflüssig wird. 79,4% der Bewohner des Viertels der unteren Schicht stimmten dem zu, gegenüber 18,3% die nicht einverstanden waren, während es bei den Bewohnern des Bezirks der Oberschicht 54,1% zu 43,5% waren. Die Ergebnisse zeigen, daß die Spielregeln für die Bewohner aus der oberen Schicht sogar weniger klar sind als für diejenigen aus der unteren Schicht.

5. Zusammenfassung und Folgerungen

Die wesentlichsten Ergebnisse dieses Forschungsprojekts zeigen folgende Probleme auf:

- a) Eine gewisse Uneinheitlichkeit der Einstellungen in der Bevölkerung in bezug auf die Funktionen und Methoden der Polizei als einer formellen Instanz sozialer Kontrolle, eine Ambivalenz, die es schwierig macht, eine optimale Linie zwischen Zurückhaltung im privaten Bereich und Zwangsanwendung auf der einen und Reduzierung von Fehlverhalten auf der anderen Seite vorzuschlagen;
- b) eine wahrscheinliche Ausrichtung der Polizei auf das Ziel, ein Gleichgewicht zwischen Effektivität in der Lösung von Fällen und der Akzeptanz durch die Bewohner des Stadtviertels zu erreichen, wenn wir bedenken, daß die Erhebungen eine leichte Tendenz zu unterschiedlicher Aktivität der Polizei je nach den sozioökonomischen Bedingungen auf der Täterseite zeigen;
- c) vielleicht - als eine Folge der oben erwähnten Ausrichtung der Polizei - eine andere Einstellung in bezug auf Selbstherrlichkeit und Eigenmächtigkeit in sozioökonomisch unterschiedlichen Stadtgebieten;
- d) eine Abschreckungswirkung (wenn auch wahrscheinlich als Verdrängungseffekt), die in direktem Bezug zu solcher Selbstherrlichkeit und Eigenmächtigkeit steht, konnte eindeutig in dem Viertel der unteren Schicht beobachtet werden, wobei diese Abschreckungswirkung auch einen größeren Wunsch nach polizeilicher Intervention auf seiten der Bewohner entstehen läßt;
- e) primäre Konzentration der Polizeiaktivitäten auf Vorfälle, die auf öffentlichen oder offenen Straßen und Plätzen geschehen, eine Konzentration, die nicht in zufriedenstellender Weise mit ihrer Augenfälligkeit erklärt werden kann.

Die Interaktion der Polizei mit den Bürgern ist in Venezuela normalerweise entweder verbunden mit massiven und zwangsweisen Fahndungs- und Durchsuchungsmaßnahmen innerhalb von Stadtvierteln, die von den Behörden als "gefährliche Zonen" angesehen werden, oder mit einer dünnen und unsicheren Polizeipräsenz durch Polizeiläden, die sowohl in bezug auf ihre Ressourcen als auch ihren Entscheidungsspielraum bei der Lösung von Problemen vor Ort stark beschränkt sind und dabei keine Unterstützung durch ihre Zentralstellen erhalten. Beide Modalitäten stehen dauerhaften und stabilen Kontakten mit der Einwohnerschaft entgegen: Die erste, weil Gewalt und Ungleichheit zur Regel werden (*Hernandez, 1984-85*) und die zweite, weil eine wirkliche Verfügbarkeit von Polizeiresourcen nicht gewährleistet ist (*Gabalton und Murua, 1983*). Wenn diese Untersuchung auch keine Erkenntnisse durch eindeutige positive Resultate geliefert hat, so deuten doch die Abnahme der angegebenen Viktimisierungen, die Zunahme der positiven Bewertung der Polizei und ein Anstieg des Sicherheitsgefühls (das in dieser Abhandlung nicht erörtert wurde) auf die Notwendigkeit der Schaffung eines festen Verteilungssystems für die Ressourcen der Polizei in städtischen Gebieten anstelle von Zufallsmodalitäten hin. Schließlich könnten die Ergebnisse dieser Untersuchung theoretisch gesehen einen Beitrag zum besseren Verhältnis der Mechanismen der Aufteilung und des Aushandelns der Interventionsfelder zwischen formellen und informellen Instanzen darstellen und auf diese Weise zur Lösung des allgemeinen Problems der sozialen Kontrolle hilfreich sein.

Literatur

- Aniyar de Castro, L.* (1977): Reaccion social a la conducta desviada. Maracaibo. Universidad del Zulia: Instituto de Criminologia (mimeo)
- Bettiol, D.* (1986): Apuntes de observacion sobre el terreno. Proyecto Policia-Comunidad. Merida (nicht veröffentlicht)
- Chaiken, J.M.* (1978): What is known about deterrent effects of police activities, en *J.A. Cramer* (ed.), Preventing Crime. Beverly Hills, S. 109-135.
- Ericson, R.* (1981): Making crime: A study of detective work. Toronto
- Gabaldon, L.G.* (1986-87): Presencia policial en zonas residenciales urbanas: hacia la evaluacion de la interaccion estable entre la policia y el publico. Revista Cenipeec, 10, S. 39-63
- Gabaldon, L.G., C. Birkbeck, D. Bettiol* (1987): La policia y la comunidad: planteamiento general y proposiciones para el caso venezola. Ilanud, 21
- Gabaldon, L.G., V. Garcia Sucre* (1978): La percepcion social de la Ley Penal: una primera aproximacion. Merida. Universidad de Los Andes, Centro de Investigaciones penales y Criminologicas
- Gabaldon, L.G., M. Murua* (1981): Gravedad Social del delito e imagenes del delincuente en la poblacion venezolana. Merida: Universidad de Los Andes, Centro de Investigaciones Penales y Criminologicas (mimeo)
- Gabaldon, L.G., M. Murua* (1983): Interaccion policia-publico: Activacion, respuesta y variables interpersonales y situacionales Revista Cenipeec, 8, S. 33-72
- Hernandes, T.* (1984-85): Los operativos policiales extraordinarios en Venezuela. Anuario del Instituto de Ciencias Penales y Criminologicas. Universidad Central de Venezuela, Caracas, S.149-164
- Lavrakas, P.J., D.A. Lewis* (1980): The conceptualization and measurement of citizen's crime prevention behaviors. Journal of Research in Crime and Delinquency, 17, 2, S. 254-272
- Vereinte Nationen* (1971): Summary of conclusions and recomendations of the Fourth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, International Review of Criminal Policy, 29, S. 51-59
- Pilliavin, I., S. Briar* (1964): Police encounters with juveniles. American Journal of Sociology, 70 (sep.), S. 206-214
- Sandoval Huertas E.* (1982): La gravedad del delito en la opinion social y en la ley penal. Derecho Penal y Criminologia, 5, 16, S. 45-92
- Skolnick, J.* (1975): Justice Without Trial. New York
- Willemse, H.M., M.L. Meyboom* (1979). Personal characteristics of suspects and stereotyping by the police. Part II. A laboratory experiment. Abstracts on Police Science, 7, 6, S. 359-367

Tabelle

Thomas Feltes¹

Einstellungen von Polizeibeamten zu gesellschafts- und kriminalpolitischen Problemen in Deutschland - Ergebnisse einer Befragung

1. Untersuchungen zu Einstellungen von Polizeibeamten

Zwei größere Untersuchungen zu Einstellungen von Polizeibeamten wurden in den letzten Jahren im Bundesgebiet durchgeführt: Die Studie von Helfer und Siebel, die 1975 als Manuskript veröffentlicht wurde (*Helfer und Siebel 1975*; vgl. dazu kritisch *Gintzel und Möllers 1987*) sowie die Befragung, die 1978 von Kerner (*Kerner 1980*) und 1981 in ergänzter bzw. abgewandelter Form vom Verfasser selbst durchgeführt wurde. Über die Ergebnisse dieser Studie, in der 431 Polizeibeamte (Schutz- und Kriminalpolizei) einer norddeutschen Großstadt befragt wurden, soll hier berichtet werden².

Alle bisher vorliegenden Untersuchungen konnten im Einklang mit ausländischen Studien feststellen, daß die Polizeibeamten sich tendenziell von der Bevölkerung verkannt und nicht ausreichend respektiert fühlen. Während die Bürger selbst die Polizei überwiegend positiv einschätzen, vermuten die Polizeibeamten eher ein negatives Image ihrer Berufsgruppe in der Bevölkerung. Deutlich wird dies auch an dem von Helfer und Siebel erfragten Berufsprestige der Polizei. Während die befragten Polizisten Beamte der Kriminalpolizei an 5. Stelle und Schutzpolizeibeamte an 10. Stelle der Prestigeskala von 30 Berufen sehen, wird im vermuteten Ansehen bei der Bevölkerung der Schutzpolizist auf Rang 23 plaziert.

Ursache für diese Divergenz zwischen eigener Einschätzung der Berufsgruppe und der vermuteten Meinung der Bevölkerung könnte einerseits die Ambivalenz sein, die in der Rolle der Polizei als Kontrolleinrichtung des Staates auf der einen Seite und vom Bürger als vielseitige Hilfs- und Dienstleistungseinrichtung wahrgenommene Institution auf der anderen Seite besteht. Darüber hinaus ist das Berufsbild des Polizeibeamten ganz wesentlich von dem Aspekt des "Helfens" geprägt, wobei dies im polizeilichen Alltag aufgrund von administrativen und gesetzlichen Einschränkungen nur sehr bedingt verwirklicht werden kann (*Willems 1988*).

Hinter dieser Ambivalenz wird man ein latentes und jederzeit ausbruchsreiches Konfliktpotential annehmen können, das sich besonders in alltäglichen Bürgerkontakten aber auch in politisch brisanten Situationen (z.B. bei Demonstrationen) aktualisieren kann und das möglicherweise auch Grund für "zunehmende Hinweise und Zeichen ist, daß

¹ Thomas Feltes ist Hochschulassistent am Institut für Kriminologie der juristische Fakultät der Universität Heidelberg

² Auch an dieser Stelle soll dem Innen- und Justizministerium in Niedersachsen und vor allem der Leitung der Polizeidirektion Hannover für die Unterstützung bei der Untersuchung gedankt werden.

Mißstimmung, Unzufriedenheit und Unlust aus vielen Gründen (bei der Polizei, T.F.) um sich greifen" (*Stork* 1989, 30; 1990, 59). Eine vom Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegebene Kommunikationsanalyse kam zu dem Ergebnis, daß "im Durchschnitt die Mitarbeiter des Posten- und Streifendienstes mit Ausnahme einiger Aspekte ... ihr Arbeitsumfeld überwiegend negativ und im Vergleich zu anderen Geschäftsprozessen am schlechtesten beurteilen. Dieses Ergebnis ... bestätigt den ... Eindruck, daß die Mitarbeiter sich von der Polizeiführung nicht ausreichend unterstützt fühlen" (zitiert nach *Stork* 1989, S.31).

Auf weitere Anzeichen und mögliche Gründe und Ursachen für diese Unzufriedenheit soll im folgenden eingegangen werden.

2. Berufswahl und Berufszufriedenheit

Die Berufszufriedenheit ist ebenso wie das Selbstverständnis der Polizei von entscheidender Bedeutung nicht nur für die praktische Tätigkeit der Polizei (vor allem im Rahmen der präventiven Straftatenbekämpfung; vgl. *Kube* 1990, 319), sondern für die generelle Bewertung polizeilichen Handelns, den Entwurf einer (überfälligen) Polizeitheorie und Überlegungen zur Polizeikultur (*Kube* 1990) sowie zur polizeilichen Berufsethik (vgl. dazu die neue Zeitschrift *Forum Ethik & Berufsethik*). Darüber hinaus beeinflusst die Berufszufriedenheit entscheidend Motivationsgrad und Produktivität. Ihr wird daher im privatwirtschaftlichen Bereich inzwischen umfassende Beachtung zuteil, während für den Bereich der öffentlichen Dienste (und damit auch der Polizei) Überlegungen, die in diese Richtung gehen, noch relativ neu sind (*Feltes* und *Hermann* 1987; *Kube* 1990).

Die angesprochene Diskrepanz zwischen dem (individuell-persönlichen) polizeilichen Anspruch und der polizeilichen Alltagsrealität könnte ein Grund dafür sein, daß Polizeibeamte zunehmend unzufriedener mit sich und ihrem Beruf werden. So zeigen (lebens-)ältere Beamte in unserer Studie generell eine positivere Einschätzung der eigenen Arbeit (Alterungseffekt); je länger aber die Dauer der beruflichen Tätigkeit bei der Polizei ist, desto negativer wird die Berufs- und Ausbildungssituation eingeschätzt, wenn man diesen Alterungseffekt berücksichtigt und damit auf den "Berufspraxis-Effekt" abstellt (*Feltes* und *Hermann* 1987). Insgesamt glauben nur 37,1% der von uns Befragten, daß ihre Kollegen mit dem Beruf zufrieden sind (s. Tabelle 2). Geht man davon aus, daß die Einschätzung der Zufriedenheit der Kollegen zumindest indirekt auch die eigene Berufszufriedenheit widerspiegelt, dann bedeutet dieses Ergebnis nicht nur, daß die Polizeibeamten im Durchschnitt mit ihrer Arbeit unzufriedener sind als die Gesamtbevölkerung (hier liegt sogar der Anteil der "voll und ganz" Zufriedenen bei 47%; *Reuband* 1985); vielmehr kann daraus auch auf ein insgesamt eher schlechtes Arbeitsklima innerhalb der Polizei geschlossen werden.

Drei Viertel der befragten Polizeibeamten sind allerdings der Auffassung, daß Polizeibeamte ihren Beruf bewußt wählen bzw. gewählt haben. Geht man davon aus, daß mit der bewußten Berufswahl eher positive Vorstellungen von der Berufszufriedenheit vorhanden waren, dann bedeutet dies, daß sich bei fast der Hälfte der Polizeibeamten das positive Berufsbild im Verlauf der Ausbildung und beruflichen Tätigkeit in eine eher negative Einschätzung gewandelt hat.

Da nur knapp die Hälfte der befragten Polizeibeamten findet, daß sie oder ihre Kollegen gut für ihren Beruf ausgebildet sind, muß man davon ausgehen, daß bereits während der Ausbildung zumindest ein Teil der positiven Einstellungen zum Beruf verloren geht (s. Tabelle 2).

In den Bereichen "Engagement" und "bürokratischer Arbeitsstil" fühlen sich die Poli-

zeibeamten wie in den meisten anderen Bereichen auch unterbewertet. Während 41,6% der Auffassung sind, daß sie und ihre Kollegen sich mehr im Beruf engagieren als dies gefordert wird, glauben nur die Hälfte dieser Antwortenden (insgesamt 22,2%), daß auch andere diese Auffassung haben. In die umgekehrte Richtung geht die Tendenz bei der Frage nach dem bürokratischen Arbeitsstil. Hier ist jeder zweite Polizeibeamte der Auffassung, daß er selbst oder seine Kollegen einen solchen Arbeitsstil haben, mehr als drei Viertel glauben aber, daß ihnen ein solcher Arbeitsstil unterstellt wird. Wenn aber jeder zweite Polizeibeamte die eigene Tätigkeit selbst als bürokratisch geprägt sieht, dann liegt es nahe, auch hierin eine Ursache für die doch beträchtliche und auch an anderer Stelle berichtete (*Willems 1988, S. 53 ff.*) Unzufriedenheit mit dem Beruf zu sehen.

3. Einstellungen zur Wichtigkeit der Verfolgung bestimmter Straftaten

Als eine der vorrangigen Aufgaben der Polizei wird die Bekämpfung der Kriminalität angesehen. Man kann daher davon ausgehen, daß die Schwereinschätzung von Delikten auch eine Aussage darüber zuläßt, welche Problembereiche in der polizeilichen Praxis als besonders wichtig oder brisant angesehen werden. In der Schwereinschätzung wird auch die Bedeutung, die bestimmten Rechtsgütern gegeben wird, deutlich. Eine unterschiedliche Gewichtung in diesen Bereichen läßt Rückschlüsse darauf zu, welche Zielvorstellungen und Interessen die Polizeibeamten mit ihrer Arbeit verwirklichen wollen.

Die Befragten sollten eine Rangfolge innerhalb von 11 vorgegebenen Delikten bilden, die in etwa das Spektrum der strafbaren Tatbestände umfassen. Die Gewichtung sollte nach dem Kriterium erfolgen, welches der Delikte Polizei und Gericht in erster Linie verfolgen sollten, wenn man davon ausgeht, daß beide Institutionen überlastet sind. Dabei zeigen sich kaum Unterschiede zur Bevölkerung. Mit ganz wenigen Ausnahmen ist man sich über die Schwere-Rangfolge einig. Ein Ergebnis, das sich auch bei entsprechenden anderen Studien gezeigt hat (vgl. *Kerner 1980, S.324 ff.*).

Die Rangfolge wurde dadurch ermittelt, daß jeweils der Mittelwert aus den diesen Delikten zugewiesenen Rangplätzen ermittelt wurde. Vor allem auf den ersten fünf Rangplätzen zeigt sich dabei zwischen den Polizeibeamten und der Bevölkerung kein großer Unterschied. Terrorismus und Vergewaltigung rangieren jeweils unterschiedlich auf Platz 1 oder 2. Dabei hat der Zeitpunkt der Befragung bei der Bewertung des Terrorismus sicherlich eine wichtige Rolle gespielt. Freiheitsberaubung, Umweltverschmutzung und Einbruchdiebstahl werden ebenfalls von beiden Gruppen fast ähnlich bewertet, wobei eine gewisse Vorrangstellung der Umweltschutzdelikte bei den Polizeibeamten auffällt.

Deutlichere Differenzen treten zutage bei dem Delikt der Körperverletzung, das die Polizeibeamten erst auf Rang 6 plazieren, wohingehend es für die Bevölkerung immerhin das drittwichtigste Delikt ist. Hier spielt sicherlich die Alltagserfahrung der Polizeibeamten eine gewisse Rolle, die zu einer eher nüchteren Beurteilung dessen, was sich hinter diesem Begriff verbirgt, führt. Die Tatsache, daß die Steuerhinterziehung von den Polizeibeamten als wichtiger eingeschätzt wird als von der Bevölkerung (dort liegt sie weit abgeschlagen auf dem letzten Platz) könnte mit unterschiedlichen Interpretationen dieses Begriffes zusammenhängen. Während die befragte Bevölkerung darunter eher auch ihre eigenen kleinen Steuerdelikte verstehen konnte, dürften die Polizeibeamten hinter dem Begriff der "Steuerhinterziehung" eher an Delikte größeren Ausmaßes gedacht haben.

Eine fast identische Einordnung auf den Plätzen 8 bis 10 zeigt sich bei der Verkehrsgefährdung, bei Mietwucher und bei der Bestechung. Unterschiede wiederum ergeben sich

bei der Sachbeschädigung, die von den Polizeibeamten als weniger wichtig eingeschätzt wird als von der Bevölkerung.

Generell zeigt sich, daß es keine große Abweichung in der Prioritätenbewertung zur Verfolgung von Delikten durch Polizeibeamte und die Bevölkerung gibt und die Polizei als Institution sich bei der Gewichtung von Rechtsgütern nicht von der "Durchschnittsbevölkerung" unterscheidet. Die vorhandenen Unterschiede bei der Körperverletzung und bei der Sachbeschädigung deuten weniger auf unterschiedliche Rechtsgutbewertungen hin, als auf unterschiedliche Interpretationen.

4. Einstellungen zu kriminalpolitischen Fragen

Die Polizeibeamten schätzen die Bevölkerung in Bezug auf kriminalpolitische Auffassungen (z.B. zur Diversion) oder einem vorhandenen Bild von Straftätern wesentlich rigider und konservativer ein als diese tatsächlich ist.

Den Polizeibeamten wurden verschiedene Statements zur Einschätzung von Straftätern, von kriminalpolitischen Maßnahmen und von verschiedenen Delikten vorgelegt. Hier fanden sich deutlichere Unterschiede zwischen den Polizeibeamten und der Bevölkerung, als dies in den eher allgemein gehaltenen und gesellschaftspolitisch orientierten Fragen, auf die später eingegangen wird, der Fall war. Vor allem weicht hier sehr stark die von den Polizeibeamten vermutete Bevölkerungsmeinung von der tatsächlichen Bevölkerungsmeinung ab.

So wurde den Befragten u.a. das Statement "Verbrecher sind Menschen wie du und ich" vorgelegt, und sie sollten angeben, ob sie selbst dieses Statement für richtig oder falsch halten und wie sie meinen, was die Mehrheit der Bevölkerung von dieser Aussage hält. Während 54,2% der Polizeibeamten das Statement für völlig oder im wesentlichen richtig erachten, glauben weniger als 30%, daß die Mehrheit der Bevölkerung dieser Auffassung ist. Tatsächlich zeigte eine allerdings schon 1976 durchgeführte Befragung, daß etwa ein Drittel der Bevölkerung diese Meinung hat. Hier liegen die Polizeibeamten mit ihrer vermuteten Einschätzung der Bevölkerungsmeinung relativ richtig, grenzen sich selbst aber gegenüber der Bevölkerungsmeinung ab. Dies gilt noch mehr für die Polizeischüler, die zu 61,7% der Auffassung sind, daß diese Feststellung richtig ist. Bewertet man die Einschätzung der Polizeibeamten vor dem Hintergrund kriminologischer Erkenntnisse als eher realistisch, dann zeigt sich auch bei der Einschätzung verschiedener Delikte ein eher zurückhaltendes Verständnis bei den Polizeibeamten. So halten immerhin 16,5% der Befragten den Ladendiebstahl für "ganz verständlich" oder "weiter nicht schlimm" (bei den Polizeischülern sogar 18,6%) während dies nur 9% der Bevölkerung tun. Hier wie anderswo liegen im übrigen Welten zu der Auffassung der kurz danach befragten Sozialarbeiter (*Feltes* 1986), die zu 70,8% dieses Delikt für nicht besonders schlimm halten. Auf die Frage, wie es zu bewerten sei, wenn eine Gruppe von Jugendlichen, die "viele Probleme haben und nichts Rechtes mit sich anzufangen wissen" auf der Straße mit jemandem in Streit gerät und ihn in eine Schlägerei verwickelt, antworteten 10,4% der befragten Polizeibeamten mit "ganz verständlich" oder "weiter nicht schlimm", und bei der Einstellung der Polizeibeamten zur sog. Diversion, d.h. zur Einstellung von Ermittlungsverfahren gegen jugendliche Straftäter in Verbindung mit sozialpädagogischen Hilfen zeigt sich wieder eine deutliche Diskrepanz zwischen der Meinung der Polizeibeamten und der vermuteten Meinung der Bevölkerung. Während fast die Hälfte der Polizeibeamten diese Diversionsprojekte unterstützt, glauben nur 17,4%, daß auch die Bevölkerung dieser Meinung ist. Dieser deutliche Unterschied wird allerdings etwas geringer, wenn man sich die Prozentzahlen derjenigen ansieht, die dagegen votieren (32,5% gegenüber 41,6%).

Wenn hier die Bevölkerung von den Polizeibeamten eher repressiv eingeschätzt wird, so dürfte dies weniger mit allgemeinen gesellschaftspolitischen Einstellungen zusammenhängen als mit der Alltagserfahrung der Polizeibeamten, daß strafrechtliche Reaktionen in vielen Fällen der jugendlichen Alltagskriminalität unangemessen und wenig sinnvoll sind.

Schließlich wurden die Polizeibeamten auch noch danach befragt, was sie von der Feststellung, die Polizei sei "Freund und Helfer" des Bürgers, halten. Mehr als drei Viertel der Befragten halten diese Feststellung für völlig oder im wesentlichen richtig, und auch fast die gleiche Anzahl ist der Auffassung, daß die Bevölkerung diese Meinung teilt. Sieht man sich hier die Ergebnisse der Befragung der Polizeischüler an, so werden zwei Dinge deutlich: Zum einen sind noch wesentlich mehr der Befragten der Auffassung, daß diese Feststellung zutrifft (88,3%), womit wieder das deutliche Ziel des "Helfenwollens" in den Vordergrund rückt. Dabei sind aber nur gut die Hälfte der befragten Polizeibeamten der Auffassung, daß die Bevölkerung diese Meinung teilt. Damit sind die Polizeischüler eher skeptisch gegenüber der Auffassung der Bevölkerung von der Rolle der Polizei und von der Bedeutung der polizeilichen Alltagsarbeit. Nicht zu entscheiden ist, ob es sich bei diesen Unterschieden um ein Generations- bzw. Altersproblem handelt, d.h. ob die Polizeischüler allein aufgrund ihres jüngeren Lebensalters eine andere Einstellung zu dieser Frage haben, oder ob bei den älteren Polizeibeamten die Tatsache des Bürgerkontaktes, den sie im Gegensatz zu den Polizeischülern schon intensiv gehabt haben, dazu geführt hat, daß sie die Bevölkerung realistischer einschätzen.

Im weiteren Verlauf der Befragung wurden die Polizeibeamten auch danach gefragt, wo sie möglicherweise vorhandenes Geld zur Kriminalitätsbekämpfung am ehesten einsetzen würden. Rund 74% votierten dafür, dies im Bereich von Schule und Ausbildungssystem zu tun, etwa 60% sind dafür, dies bei der Polizei zu tun, und 45% plädieren für die sozialen Dienste. Die Wissenschaft (als Ursachenforschung, 38%), der Strafvollzug (29%) und schließlich die Gerichte (11%) folgen. Mit diesem Ergebnis wird auf der einen Seite das starke Vertrauen in die repressive Potenz und die präventiven Möglichkeiten der Polizei deutlich, obwohl das Votieren für die Polizei als auszubauende Institution natürlich auch berufspolitische Gründe gehabt haben kann. Immerhin sind deutlich mehr Polizeibeamte der Auffassung, daß ein Ausbau des Schul- und Ausbildungssystems der Kriminalitätsbekämpfung eher dienen würde als eine Verstärkung der Polizei. Die generelle Skepsis gegenüber den eigentlichen Strafverfolgungs- und Sanktionierungsinstitutionen wie Strafvollzug und Gericht wird dadurch deutlich, daß sie am Ende der Rangfolge liegen. So trauen immerhin noch mehr Befragte der Wissenschaft eine Lösung der Kriminalitätsprobleme zu als dem Strafvollzug.

Auf die Frage nach der Bewertung des Kontaktes verschiedener Institutionen der Strafrechtspflege untereinander stellen die Polizeibeamten dem Strafverfolgungssystem insgesamt ein eher schlechtes Zeugnis aus. Fast die Hälfte der Befragten bezeichnet den Kontakt der Institutionen untereinander als mangelhaft, und nur 7,5% sehen ihn als gut oder sehr gut an. Die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichten, Bewährungshelfern und sozialen Diensten wird damit als deutlich verbesserungswürdig angesehen. Auf die konkrete Frage, wo diese Verbesserung stattfinden müßte, wird an erster Stelle die Zusammenarbeit zwischen Polizei und sozialen Diensten genannt. Hier sind drei Viertel der befragten Polizeibeamten der Auffassung, daß die Zusammenarbeit verbessert werden müßte. Für jeden zweiten Befragten gibt es Verbesserungsmöglichkeiten

in der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft bzw. zwischen Polizei und Gericht. Während immerhin noch durchweg ein Viertel der Befragten auch die Zusammenarbeit der anderen Institutionen untereinander verbessert haben möchte, sind nur 7% der Auffassung, daß die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Gericht verbesserungswürdig ist. Darin kommt deutlich zum Ausdruck, daß für die Polizeibeamten Staatsanwaltschaft und Gericht bereits jetzt relativ gut zusammenarbeiten und zumindest aus der Sicht der Polizeibeamten, die ihre Ermittlungsergebnisse an die Staatsanwaltschaft abgeben und von dieser meist keine Rückmeldung darüber bekommen, was mit dem weiteren Verfahren geschieht, hier eine deutliche Teilung zwischen Polizei auf der einen und Staatsanwaltschaft und Gericht auf der anderen Seite angenommen wird. Die Polizeibeamten fühlen sich, so könnte man dieses Ergebnis interpretieren, vom weiteren Strafverfahren ausgegrenzt.

5. Das Motiv Hilfe

Deutliche Unterschiede ergaben sich, wie bereits angedeutet, in Bereichen, in denen Polizeibeamte danach befragt wurden, wie andere Personen sie einschätzen. Hier zeigte sich eine starke Ambivalenz zwischen den eigenen Einstellungen und dem vermuteten Bild der Bevölkerung von den Polizeibeamten und deren Einstellungen.

So kann das ganz vorrangige Motiv der Polizeibeamten zur Wahl und Ausübung des Berufes in Übereinstimmung mit ausländischen Studien mit dem Stichwort "Helfenwollen" umschrieben werden. Über 80% der befragten Beamten geben dies an, wobei nur etwa 40% auch der Auffassung sind, daß andere (in diesem Fall Sozialarbeiter) den Polizeibeamten dieses Motiv zur Berufsausübung zubilligen. Der "missionarische Charakter" der Polizeiarbeit (*Reiner* 1985, S. 88f.) wird offensichtlich - trotz der immer häufigeren Klagen über zunehmende Bürokratisierung und Anonymisierung im Polizeidienst - als besonders wichtig angesehen, wobei gleichzeitig das vermutete Fremdbild weniger in die Richtung "Hilfe" als in die Richtung "Kontrolle" geht.

Das übergroße Engagement und das Interesse, anderen Menschen zu helfen, wird auch daran deutlich, daß über 20% der befragten Polizeibeamten angeben, auch einmal eine Vorschrift zu übertreten, wenn sie damit anderen Menschen helfen können.

6. Einstellung zu polizeilichen Aufgaben

Kritik an der Führung, an der Technokratisierung, an der fortschreitenden Zentralisierung und Entpersönlichung und nicht zuletzt an der zunehmenden Bereitschaft von Politikern, die Polizei zur Bewältigung sozialer Probleme einzusetzen, wird immer wieder laut (so auch *Willems* 1988, S.71ff.). Entsprechend konnte in der Befragung eine breite Zustimmung zur Feststellung verzeichnet werden, daß sich die Polizei bei ihren Einsätzen öfter mit Problemen beschäftigen muß, deren Bewältigung eigentlich Aufgabe der Sozial- und Gesellschaftspolitik ist. Mehr als 85% der befragten Polizeibeamten hielten diese Feststellung für völlig oder im wesentlichen richtig, wobei nur 64% glaubten, daß auch die Mehrheit der Bevölkerung dieser Auffassung ist (s. Tabelle 1). Diese Differenz löst sich allerdings weitestgehend auf, wenn man berücksichtigt, daß fast jeder vierte Polizeibeamte unentschieden bei der Bewertung der Bevölkerung war. So sind nur ungefähr 10% der Polizeibeamten der Auffassung, daß die Mehrheit der Bevölkerung diese Feststellung für völlig oder im wesentlichen für falsch hält. Sie selbst teilen diese Auffassung nur zu 6%. Obwohl dieses Ergebnis der 1981 durchgeführten Befragung sicherlich vor dem Hintergrund der häufigen Polizeieinsätze bei Demonstrationen Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre zu sehen ist, hat die Klage über zu geringe Unterstützung der polizeilichen

Arbeit durch Gesellschaft und Politik(er) nicht nachgelassen. Das insgesamt eher geringe Interesse der hier angesprochenen Gruppen an polizeilicher Alltagsarbeit dürfte diese Einschätzung auch bestätigen. Thematisiert und diskutiert wird polizeiliches Handeln entweder dann, wenn etwas in einem konkreten Fall "schief" gelaufen ist (wie z.B. im Zusammenhang mit dem Gladbecker Geiseldrama), oder wenn es um die Bekämpfung der Kriminalität mit besonderen Mitteln geht (V-Mann-Einsatz, Todesschuß). Polizeiliches Alltagshandeln außerhalb der Kriminalitätsbekämpfung existiert offensichtlich in den Köpfen vieler Politiker und auch vieler Bürger nicht.

Die Tatsache, daß sich jeder dritte Polizeibeamte selbst als "kritisch gegenüber der Polizei eingestellt" bezeichnet und 60% meinen, Polizeibeamte seien auch kritisch gegenüber der Gesellschaft eingestellt (s. Tabelle 2), läßt das Bild vom Polizeibeamten als bewußtem Bewahrer und Unterstützer der Mächtigen ins Wanken geraten und steht möglicherweise im Gegensatz zu ausländischen Studien, die eher einen polizeilichen Konservatismus feststellten (z.B. *Reiner* 1985, S.97f.).

Eine politisch eher konservative Ausrichtung der Polizeibeamten wird aber deutlich, wenn man nach der parteipolitischen Präferenz fragt. Polizeibeamte ordnen sich selbst und ihre Kollegen eher der CDU als der SPD zu. Nur 12,3% sind der Auffassung, daß Polizeibeamte eher SPD als CDU wählen, und ziemlich der gleiche Prozentsatz (13,2%) glaubt, daß auch andere dies von Polizeibeamten annehmen.

Bei der Frage zu dem Bereich des "kritischen Potentials" innerhalb der Polizei finden sich allerdings die deutlichsten signifikanten Unterschiede zwischen Selbsteinschätzung und vermutetem Fremdbild (s. Tabelle 2). Hier ist jeweils nur etwa die Hälfte der befragten Polizeibeamten, die sich und ihren Kollegen kritisch gegenüber der Gesellschaft oder kritisch gegenüber der Polizei eingestellt sieht, der Auffassung, daß auch andere dieses Bild von ihnen haben. Dabei liegen diese Polizeibeamten, wie die Gegenüberstellung von vermutetem Fremdbild und tatsächlichem Fremdbild zeigt, mit ihren Einschätzungen zumindest für den Bereich der Sozialarbeiter (und danach war auch gefragt worden) immer noch eindeutig zu hoch. Weniger als 10% der befragten Sozialarbeiter sind der Auffassung, daß Polizeibeamte in diesen beiden Bereichen tatsächlich kritisch eingestellt sind, während deutlich mehr (nämlich 31,6 bzw. 17,2%) der Polizeibeamten glauben, daß Sozialarbeiter dieses Bild von ihnen haben.

Möglicherweise lassen sich diese Unterschiede darauf zurückführen, daß der Begriff "kritisch" unterschiedlich interpretiert wurde. Für die Polizeibeamten könnte als "kritisch" gerade vor dem Hintergrund der umstrittenen Demonstrationseinsätze zum damaligen Zeitpunkt auch eine solche Einstellung gelten, die darauf hinausläuft, daß die Polizei zu wenig eingriffsintensiv handelt und zu "lasch" geführt wird, oder daß Polizeibeamte deshalb kritisch gegenüber der Gesellschaft eingestellt sind, weil sie diese als insgesamt zu progressiv betrachten. Ob man die vermutete Distanz zur SPD als Indiz für eine Interpretation in diese Richtung heranziehen kann, erscheint allerdings fraglich. Vielmehr scheint es so zu sein, daß die Polizeibeamten ein bestimmtes kritisches Bewußtsein gegenüber ihrer eigenen Einrichtung und gegenüber der Gesellschaft und gesellschaftlichen Problemen entwickeln, das sich nicht (partei-)politisch zuordnen läßt und das auch von den Parteien und Politikern bislang entweder nicht gesehen oder aber falsch interpretiert worden ist.

In einer offenen Frage nach persönlichen Problemen gaben 37% der befragten Polizeibeamten Ärger im Beruf bzw. die Forderung nach besseren Arbeitsplätzen an. Bei den

von Kerner befragten Polizeischülern lag dieser Prozentsatz sogar bei 95%. Verglichen mit den Bevölkerungsumfragen, wo nur jeweils 3 bzw. 4% diese Probleme benannten, zeigt sich eine überaus deutliche Diskrepanz, die erklärungsbedürftig ist. Während bei den Polizeischülern die Tatsache der Kasernierung im Rahmen ihrer Grundausbildung eine Rolle spielt, kann die Unzufriedenheit der in der Praxis stehenden Polizeibeamten, die auch an anderer Stelle zum Ausdruck gekommen war, nicht auf solche Faktoren zurückgeführt werden. Hier wird deutlich, daß auch der private Bereich ganz stark von der beruflichen Alltagstätigkeit geprägt wird. Die Probleme und der Ärger, dem die Polizeibeamten in ihrer Berufsausübung ausgesetzt sind, schlägt in den privaten Bereich durch. Dies ist umso bemerkenswerter, als in allen anderen Problembereichen, die von den Befragten genannt wurden, so gut wie keine Abweichungen zwischen der Bevölkerung und der Gruppe der Polizeibeamten zu verzeichnen sind. Praktisch alle persönlichen Schwierigkeiten, angefangen von wirtschaftlichen Problemen über Wohnungsprobleme, Gesundheit, Kindererziehung usw. sind für Polizeibeamte und "Durchschnittsbürger" gleich wichtig. Lediglich bei den Themen Arbeitsplatzsicherung und Altersversorgung ergibt sich eine deutlich niedrigere Nennung dieser Bereiche als persönliche Probleme bei den Polizeibeamten, was auf den Status als (abgesicherter) Beamter zurückzuführen ist.

In einer Frage nach der Angst vor Ereignissen, die passieren könnten, zeigt sich bei den Polizeibeamten insgesamt ein relativ höherer Angstpegel als bei der Bevölkerung. 21,4% der Polizeibeamten haben ständig oder häufig Angst, durch politische Gewalttätigkeit beeinträchtigt zu werden, 20,7% haben Angst, einen Unfall in Ausübung ihres Dienstes zu erleiden und 17,3% haben Angst davor, in unangenehme Konflikte mit Bürgern zu geraten. Hier liegen die Prozentzahlen für die Bevölkerung wesentlich niedriger (bei 8 bzw. 4%). Für die Bevölkerung spielen eher private Dinge eine wichtige Rolle, so z.B. die Angst davor, schwer krank zu werden (22% haben diese Angst ständig oder häufig), die Angst, einen Angehörigen zu verlieren und einsam zu werden (23%) oder einen privaten Verkehrsunfall zu erleben (17%). Diese Ängste sind wiederum bei den Polizeibeamten deutlich unterrepräsentiert, was sicherlich auch damit zusammenhängt, daß die durch den Beruf des Polizeibeamten geprägten Ängste die anderen persönlichen Ängste überdecken. Während die Angst vor politischer Gewalttätigkeit bei den Polizeibeamten vor dem Hintergrund der damals aktuellen Demonstrationsproblematik zu sehen ist, dürften die 17,3% der Polizeibeamten, die ständig oder häufig Angst davor haben, in unangenehme Konflikte mit Bürgern zu geraten, diese Angst auch unabhängig von Demonstrationseinsätzen haben. Demgegenüber äußerten nur 4% der befragten Bevölkerung die Angst davor, in unangenehme Konflikte mit der Polizei zu geraten. Hieraus wird man sicherlich keine prinzipiellen Berührungängste zwischen Polizei und Bevölkerung ableiten können, sondern eher einen Ausdruck des polizeilichen Alltagsgeschehens sehen müssen, das tatsächlich durch mannigfache Konflikte der Polizeibeamten mit den Bürgern geprägt ist (z.B. im Zusammenhang mit allgemeinen Verkehrs- oder Alkoholkontrollen).

7. Einschätzung der Wichtigkeit staatlicher Aufgaben

Den Befragten wurde eine Liste mit staatlichen Aufgaben vorgegeben, bei denen sie jeweils beurteilen sollten, wie wichtig sie die Bewältigung dieser Aufgaben oder Probleme einschätzen. Die Antworten lassen mit Einschränkungen Aussagen darüber zu, welche Funktion dem Staat von den Befragten zugewiesen wird, und insbesondere welche Probleme zum Zeitpunkt der Befragung als besonders wesentlich von den Befragten angesehen werden.

Aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Situation zum Zeitpunkt der Befragungen (Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre) wurde die Inflationsbekämpfung von praktisch allen Befragten (92% bzw. 95%; Polizei bzw. Bevölkerung) als wichtigste staatliche Aufgabe angesehen. Mit gleicher Wichtigkeit belegt wurde allerdings auch die Verstärkung der Verbrechensbekämpfung, wo ebenfalls 92 - 95% mit "wichtig" oder "sehr wichtig" antworteten. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der Kriminalität zum Ende der 70er Jahre zu sehen. Die bis dahin relativ stark ansteigende polizeilich registrierte Kriminalität wurde entsprechend auch in den Massenmedien behandelt und als "Bedrohung der öffentlichen Sicherheit" dargestellt (Ostermann 1985). Insofern kann die Wichtigkeit dieser staatlichen Aufgabe für Bevölkerung und Polizeibeamte zum damaligen Zeitpunkt eigentlich nicht außer Frage gestanden haben und Aussagen darüber, ob hier eine generelle Unterscheidung zwischen der Bevölkerung und den Polizeibeamten dahingehend möglich sein könnte, daß Polizeibeamte eher "kriminalitätsfixiert" sind, lassen sich nicht treffen.

Ebenfalls von fast allen Befragten als besonders wichtig bezeichnet wurde die Verringerung der Arbeitslosigkeit (94 - 99% der Befragten) und die Forderung nach besserem Umweltschutz (88 - 97%). Auch hier zeigen sich wieder deutlich gesellschaftspolitisch bedingte Einflüsse: zum einen die steigende Arbeitslosigkeit und zum anderen das zu diesem Zeitpunkt entstehende verstärkte Umweltbewußtsein.

Eher inhaltliche Aussagen zur Frage, welche Funktion dem Staat von den Polizeibeamten bzw. von der Bevölkerung zugewiesen wird, lassen sich aus der Gewichtung der Aufgaben "Einkommensunterschiede ausgleichen", "Wirtschaft ankurbeln" und "mehr für die Bundeswehr tun" entnehmen. Aber auch hier ergibt sich für den Vergleich zwischen Polizeibeamten und Bevölkerung kein einheitliches Bild. Während bei der Forderung nach dem Ausgleich der Einkommensunterschiede, die man im weitesten Sinne als "progressive" Forderung bezeichnen könnte, die Bevölkerung mit 75% gegenüber den Polizeibeamten mit 60% vorne liegt, sieht es bei der Frage der Ankurbelung der Wirtschaft, einer eher, wenn man so will, konservativen Forderung, umgekehrt aus: hier wollen ebenfalls mehr Bürger dies als wichtige staatliche Aufgabe sehen als Polizeibeamte dies tun (81% gegenüber 59%). Prinzipielle Unterschiede dahingehend, daß eine der befragten Gruppen beispielsweise das Wirtschaftssystem deutlich ablehnt, lassen sich damit nicht finden. Deutlicher sind hingegen die Unterschiede bei der Nennung von Alkohol und Drogen (von 20,6% der Polizeibeamten, aber nur 5,6% der Bevölkerung genannt) und von Wohnungsproblemen (16,7% bei den Polizeibeamten, 5,6% bei der Bevölkerung) auf die Frage nach den Problemen, denen größere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Beide Problembereiche müssen vor dem Hintergrund des polizeilichen Alltags gesehen werden, wo Alkohol und Drogen ebenso wie Wohnungsprobleme bzw. die Tatsache einer minderen Wohnqualität von den Polizeibeamten im Zusammenhang mit Straffälligkeit gesehen werden.

Diese relativ deutlichen Unterschiede bei konkreten Problembereichen verschwinden, wenn man sich die übergeordneten Probleme der Verbrechensbekämpfung und der Sicherheit der Bevölkerung ansieht. Hier sind die befragten Polizeibeamten und die Bevölkerung wieder in etwa gleicher Meinung. Für etwa jeden vierten Polizeibeamten (23,2%) und etwa jeden fünften Befragten aus der Bevölkerung (20,4%) ist Kriminalität und Verbrechensbekämpfung eine wichtige staatliche Aufgabe. Bei der Sicherheit der Bevölkerung zeigt sich ebenfalls mit 12,8 bzw. mit 12,9% kein deutlicher Unterschied. Insgesamt zeigt sich für

die Polizeibeamten, daß für sie die Kriminalitäts- und Verbrechensbekämpfung eine unter vielen staatlichen Aufgaben ist, der kein besonderer Vorrang zukommen soll. Sie stellen diese Aufgabe etwa auf eine Stufe mit dem Problem der Arbeitslosigkeit (von 28,1% der Polizeibeamten genannt), Kinder-, Jugend- und Erziehungsproblemen (22,7%), Alkohol und Drogen (20,6%), Umweltproblemen (19,7%) und sozialen Problemen allgemein (18,6%).

8. Ergebnis

Insgesamt zeigt unsere Untersuchung eine weitestgehende Konformität bei Einstellungen zu gesellschaftlichen, aber auch persönlichen Problemen zwischen Polizeibeamten und vergleichbaren Bevölkerungsgruppen. Offensichtlich scheint die Polizei das in der Bevölkerung vorhandene Einstellungsspektrum relativ gut abzudecken.

Unterschiede zeigen sich dort, wo Polizeibeamte über konkreteres Wissen z.B. im Bereich der Kriminalität verfügen, das dazu führt, daß die Beamten eine insgesamt moderate, realistische und weniger konservative Einstellung zu kriminalpolitischen Fragen haben.

Problematisch sowohl für die Polizei selbst als auch für die Bürger, die auf die polizeilichen Dienste und Hilfen angewiesen sind, ist die relativ stark ausgeprägte Unzufriedenheit mit der Ausbildung und vor allem mit der Berufsausübung, obwohl die meisten Beamten hoch motiviert und bewußt den Beruf ergreifen. Das einmal mehr bestätigte Problem des mangelnden polizeilichen Selbstwertgefühls, d.h. die Feststellung, daß sich Polizeibeamte prinzipiell "schlechter" einschätzen, als es die Bevölkerung tatsächlich tut (und sich damit von der Bevölkerung "verkannt" fühlen; vgl. *Kerner* 1980), ist auch im Zusammenhang mit dieser Berufsunzufriedenheit zu sehen. 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 (so auch *Kube*, 1990 und *Hofmann* in diesem Band), sondern verstärkt das Verhältnis Bürger -Polizei im Alltagsgeschehen des Gemeinwesens thematisieren müßte. Vielleicht kann hier die Diskussion über Funktion und Rolle der Polizei im Gemeinwesen, wie sie in anderen Ländern (z.B. USA, Großbritannien, Skandinavien) längst geführt wurde, weiterhelfen; sicherlich aber nur dann, wenn sie losgelöst von der Kriminalitätsfixierung mancher Politiker und Polizeiführer stattfindet.

Literatur

Feltes, Th., Sozialarbeiter: Helfer-Elite oder gesellschaftliche Randgruppe? Eine Analyse der Einstellungen von Sozialarbeiterstudenten. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Politische Sozialisation an Hochschulen, Bonn 1986, S. 87ff.

Feltes, Th., *Hermann, D.*, Zufriedene Polizisten? Die Einschätzung der Berufssituation und der Ausbildung durch Polizeibeamte. In: Die Polizei 1987, S.73 ff.

Gintzel, K., *Möllers, H.*, Das Berufsbild der Polizei zwischen Sein und Sollen - was nicht im Saarbrücker Gutachten steht. In: Die Polizei 1987, S.1 ff.

Helfer, C., *Siebel, W.*, Das Berufsbild des Polizeivollzugsbeamten; Gutachten, 7 Bände, Saarbrücken 1975

Kerner, H.-J., Kriminalitätseinschätzung und innere Sicherheit, BKA-Forschungsreihe, Bd.11, Wiesbaden 1980

Kube, E., Polizeitheorie und Poizeikultur. Zur Notwendigkeit und Inhalten. In: Geschichtliche Rechtswissenschaft, Giessener Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd.6, hrsg. von *G.Köbler*, *M.Heinze*, *J.Schapp*, 1990

***Ostermann,Ch.*, Öffentliche Sicherheit als objektives und subjektives Problem. Frankfurt, Bern, New York 1985**

***Reiner,R.*, The Politics of the Police. Brighton 1985**

***Reuband,K.H.*, Arbeit und Wertewandel - Mehr Mythos oder Realität? In: KZfSS 37, 1985, S. 747ff.**

***Stork,H.*, Polizeikultur im täglichen Dienst. Forum Ethik & Berufsethik 3/1989, S.28ff., abgedruckt auch in: Der Kriminalist 2/1990, S.58ff.**

***Willems,H.*, u.a., Demonstranten und Polizisten, Motive, Erfahrungen und Eskalationsbedingungen, (DJI-Forschungsbericht), Weinheim 1988**

Tabelle 1: Polizeiliche Einsätze und Aufgabe der Polizei

Frage: "Man hört in der öffentlichen Diskussion über polizeiliche Einsätze (z.B. bei Demonstrationen) öfters die Feststellung:

'Die Polizei muß sich hier mit Problemen beschäftigen, deren Bewältigung eigentlich Aufgabe der Sozial- und Gesellschaftspolitik ist.'

Was halten Sie selbst von dieser Feststellung?

Was glauben Sie, hält die Mehrheit der Bevölkerung von dieser Feststellung?"

	eigene Meinung	Meinung der Bevölkerung
völlig richtig	52,3	18,2
im wesentlichen richtig	33,9	45,8
unentschieden	7,2	22,2
im wesentlichen falsch	4,2	8,2
völlig falsch	2,1	2,3
kann mich nicht festlegen	0,2	3,3

Tabelle 2: Selbstbild und Fremdbild von Polizeibeamten

Frage: "Jeder von uns hat bestimmte Vorstellungen von anderen Personen, die bestimmte Berufe ausüben. Sie finden hier eine Liste mit Eigenschaften, Einstellungen und Meinungen. Bitte kreuzen Sie jeweils Ihre Einschätzung von Personen an, die als Polizeibeamte tätig sind (der typische Polizeibeamte ...')." (Alternativ: "Wie schätzen Ihrer Meinung nach Sozialarbeiter Polizeibeamte ein?")

Mit "ja" und "eher ja" antworteten ... % der Befragten:

Statement	Selbstbild (1) Unter-	Sign. Unter- schied (2)	Vermutetes Fremdbild (3)	Sign. Unter- schied (4)	Tatsächl. Fremdbild (5)	Sign. Unter- schied (6)
POLIZEIBEAMTE						
"Wollen anderen Menschen helfen"	82,6	+	42,1	-	40,2	+
"Haben diesen Beruf bewußt gewählt"		74,4	-	68,1	-	58,8
		+				
"Sind kritisch gegenüber der Gesellschaft eingestellt"	60,1	+	31,6	+	8,9	+
"Sind kritisch gegenüber der Polizei eingestellt"	33,5	+	17,2	+	6,7	+
"Sind mit ihrem Beruf zufrieden"	37,1	-	36,4	-	31,7	-
"Engagieren sich in ihrem Beruf mehr als gefordert"	41,6	+	22,2	-	17,8	+
"Haben einen bürokratischen Arbeitsstil"	49,3	+	76,4	-	74,8	+
"Sind für ihren Beruf gut ausgebildet"		46,4	+	25,7	-	15,6
		+				
"Sind politisch uninteressiert"	11,3	-	26,8	-	15,6	+
"Wählen eher SPD als CDU"	12,3	-	13,2	-	8,1	-

**"Übertreten auch einmal eine Vorschrift
wenn sie anderen Menschen helfen wollen"22,6 - 13,6 + 20,7 -**

- (1) Selbsteinschätzung der Polizeibeamten; (2) Zwischen Selbstbild und vermutetem Fremdbild
(3) Von Polizeibeamten vermutetes Bild, das Sozialarbeiter von Polizeibeamten haben
(4) Zwischen vermutetem und tatsächlichem Fremdbild (5) Tatsächliches Bild, das Sozialarbeiter von
Polizeibeamten haben; (6) Zwischen Selbstbild und tatsächlichem Fremdbild**

Tabelle 3: Polizei und Prioritäten bei der Verfolgung von Straftaten

Frage: "Polizei und Gerichte sind mit Arbeit überlastet. Wenn es nach Ihnen ginge, welche Delikte sollten die Polizei und die Gerichte in erster Linie verfolgen?"

(Das Delikte, das zuerst verfolgt werden soll, erhält die Nr.1, das an zweiter Stelle zu verfolgen ist, die Nr.2, u.s.w. bis zur Nr.11 für das Delikt, dem die geringste Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.)

Delikt	Polizei-beamte		Bevölkerung	
		Rang		Rang
Terrorismus	2,1	1	3,6	2
Vergewaltigung	3,4	2	3,3	1
Freiheitsberaubung	4,8	3	4,8	4
Umweltverschmutz.	5,2	4	6,3	6
Einbruchdiebstahl	5,6	5	5,7	5
Körperverletzung		5,7 6	4,1	3
Steuerhinterziehung	6,8	7	8,1	11
Verkehrsfährdung	7,1	8	6,4	7
Mietwucher	7,5	9	7,2	9
Bestechung	7,8	10	7,1	8
Sachbeschädigung	9,4	11	7,3	10

Tabelle 4: Einschätzung der Wichtigkeit von staatlichen Aufgaben

Frage: "Wir alle müssen ja Steuern zahlen, damit der Staat seine Aufgaben erledigen kann. Aber es geht nicht alles auf einmal, weil so viel Geld nicht vorhanden ist. Man kann verschiedener Meinung darüber sein, welche Aufgaben bevorzugt behandelt werden müssen. Sie sehen hier eine Liste mit staatlichen Aufgaben. Wenn Sie dem Staat einen Rat geben sollten: Welche Aufgabe würden Sie dann als sehr wichtig, welche als wichtig, usw. bezeichnen?"

Als "wichtig" oder "sehr wichtig" bezeichneten ... % die folgenden staatlichen Aufgaben:

Aufgabe	Polizeibeamte	Bevölkerung
Inflation bekämpfen	95	95
Einkommensunterschiede ausgleichen	60	75
Chancengleichheit im Schulwesen	79	80
Arbeitslosigkeit verringern	94	95
Wirtschaft ankurbeln	59	81
Mehr Sicherheit im Straßenverkehr	70	86
Mehr für die Gesundheit tun	73	84
Verbrechensbekämpfung verstärken	95	92

Mehr für die Bundeswehr tun	41	43
Besserer Umweltschutz	91	88