

B 9

# VERBRECHENSBEKÄMPFUNG DURCH POLIZEILICHE PRÄVENTIONSMASSNAHMEN



Kriminologische Forschungsgruppe  
der Bayer. Polizei  
BAYERISCHES LANDESKRIMINALAMT

V E R B R E C H E N S B E K Ä M P F U N G

DURCH POLIZEILICHE

P R Ä V E N T I O N S M A S S N A H M E N

VON

Wiebke Steffen

unter Mitarbeit von

Edgar Stolz

Bayerisches Landeskriminalamt München 1981

NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

Jeglicher Nachdruck sowie jede Vervielfältigung  
- auch auszugsweise - ist untersagt

Herstellung: Bayerisches Landeskriminalamt  
- Druckerei -

Verbrechensbekämpfung durch polizeiliche Präventionsmaßnahmen

	Seite
1. Prävention als polizeiliche Aufgabe :	
Eingrenzung und Bestimmung des polizeilichen Präventionsauftrages	4
1.1 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei :	
Rechtliche Grundlage und gesetzliche Auf- gabenzuweisungen	6
1.2 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei :	
Zuständigkeiten und Interessen anderer In- stanzen	7
1.3 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei :	
Charakteristische Merkmale polizeilicher Tätigkeit	12
1.4 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei :	
Wissen über Ansatzpunkte und Wirkungen präventiver Maßnahmen	15
1.5 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei :	
Zusammenfassung und Folgerung für die Bestim- mung des polizeilichen Präventionsauftrages	17
2. Prävention als polizeiliche Aufgabe :	
Ziele und Inhalte polizeilicher Präventionsmaß- nahmen	21
2.1 Verringerung von Tatgelegenheiten :	
Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei	24

	Seite
2.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der professionellen Effizienz bei bayerischen Polizeidienststellen	26
2.1.1.1 Maßnahmen mit Geltung für die gesamte Bayer. Landespolizei	26
2.1.1.2 Maßnahmen in den Bereichen einzelner Polizeidienststellen	29
2.1.2 Verringerung von Tatgelegenheiten durch Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei :	
Möglichkeiten und Grenzen	36
2.1.2.1 Möglichkeiten und Grenzen der professionellen Effizienz :	
Präventable Delikte	37
2.1.2.2 Möglichkeiten und Grenzen der professionellen Effizienz :	
Beeinflußbare Straftäter	40
2.1.2.3 Möglichkeiten und Grenzen der professionellen Effizienz :	
Nebenwirkungen	43
2.2 Verringerung von Tatgelegenheiten	
Bürgernahe Polizeiarbeit	44
2.2.1 Bürgernahe Polizeiarbeit :	
Maßnahmen bayerischer Polizeidienststellen	47
2.2.1.1 Öffentlichkeitsarbeit im Bereich bayerischer Polizeidienststellen	47
2.2.1.2 Einsatz von Kontaktbereichsbeamten bei bayerischen Polizeidienststellen	51

	Seite
2.2.1.3 Einsatz von Jugendbeamten bei bayerischen Polizeidienststellen	57
2.2.2 Bürgernahe Polizeiarbeit : Möglichkeiten und Grenzen	60
2.3 Verringerung von Tatgelegenheiten : Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechens- bekämpfung	62
2.3.1 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechens- bekämpfung : Maßnahmen bayerischer Polizeidienststellen	64
2.3.1.1 Umsetzung des länderübergreifenden "Kriminalpo- liceilichen Vorbeugungsprogrammes"	64
2.3.1.2 Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen	67
2.3.2 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechens- bekämpfung : Möglichkeiten und Grenzen	82
2.3.2.1 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechens- bekämpfung : Auswirkungen auf das Verfolgungsmonopol der In- stanzen	83
2.3.2.2 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechens- bekämpfung : Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl und die Sicherheitslage	84

	Seite
3. Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung durch außerbayerische Polizeidienststellen und die Möglichkeiten ihrer Übernahme durch die Bayerische Landespolizei	89
3.1 Ressortübergreifende vorbeugende Verbrechensbekämpfung	89
3.2 Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Instanzen der Sozialkontrolle	93
3.3 Herstellung und Sicherung "bürgernaher Polizeiarbeit"	100
4. Zusammenfassung der Überlegungen und Aussagen zu Zielen, Inhalten und Maßnahmen polizeilicher Prävention	106
5. Zusammenfassung der Vorschläge für eine Erweiterung und Verbesserung der Präventionsmaßnahmen bayerischer Polizeidienststellen	110

## Verbrechensbekämpfung durch polizeiliche Präventionsmaßnahmen

Die Rolle präventiver Maßnahmen bei der polizeilichen Verbrechensbekämpfung, ihre Ziele, Aufgaben, Möglichkeiten und tatsächliche Bedeutung, gehört zu den innerhalb der Polizei mit am häufigsten diskutierten Themen<sup>1)</sup>.

Kennzeichnend für diese Diskussion ist dabei, daß sie nur selten kontrovers geführt wird, sondern zumeist mit weitgehender Übereinstimmung in diesen grundsätzlichen Punkten:

- Vorbeugung und Verhinderung von Straftaten werden als gesamtgesellschaftliche Aufgaben verstanden, bei deren Erfüllung der Polizei eine entscheidende Bedeutung zukommt;
- innerhalb der polizeilichen Verbrechensbekämpfung gelten präventive Tätigkeiten, vor allem solche, die auf die Verhütung von Straftaten im Vorfeld der Kriminalität gerichtet sind, als "vornehmste" Aufgabe der Polizei,
- die jedoch bestenfalls in Ansätzen verwirklicht werde,
- da in der polizeilichen Tagesarbeit die repressiven Tätigkeiten im Bereich der Strafverfolgung ganz eindeutig dominierten,
- sich die präventiven Tätigkeiten der Polizei weitgehend in der "Prävention durch Repression" und in der "Prävention durch operativen Einsatz" erschöpften,
- und "eigentlich präventive Tätigkeiten - wie z.B. die (kriminal-) polizeiliche Beratung und Vorbeugung, der Einsatz von Kontakt- und Jugendbeamten - mit so wenig Energie und Einsatz verwirklicht seien,
- daß die Prävention als das "ungeliebte Stiefkind" der Polizei<sup>2)</sup> bezeichnet werden könne.

---

1) So ergab die Recherche zur Anfrage bezüglich "Präventions-Literatur" im Computergestützten Dokumentationssystem des BKA ca. 250 Titel zu diesem Themenbereich - und das aus einem Bestand der erst vornehmlich Zeitschriften seit 1974 umfaßt. Den umfassendsten Überblick zum Thema "Polizei und Prävention" geben die gleichnamige Veröffentlichung des Bundeskriminalamtes von 1976 und der Seminarbericht "Beiträge zur Entwicklung eines Präventionskonzeptes" der Polizei-Führungsakademie von 1979.

2) So Schreiber, M.: Gedanken über Möglichkeiten unkonventioneller Prävention. In: Schwind u.a. (Hrsg.): Präventive Kriminalpolitik, Heidelberg 1980, S. 379

Auch wir sind an anderer Stelle<sup>3)</sup> zu einer ähnlichen Bewertung der tatsächlichen Bedeutung und des tatsächlichen Umfanges präventiv-polizeilicher Maßnahmen gekommen, als wir ausführten, daß - gemessen an ausländischen, insbesondere an englischen Präventionsvorhaben - für die deutsche Polizei "ein großer Nachholbedarf" im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung bestehe.

Auch aufgrund dieser Aussagen erhielt die Kriminologische Forschungsgruppe der Bayer. Polizei vom Bayer. Staatsministerium des Innern den Auftrag<sup>4)</sup>, ein Konzept für eine bessere und erfolgversprechendere Verbrechensbekämpfung durch polizeiliche Präventionsmaßnahmen und -strategien zu entwickeln.

Die Bearbeitung dieses Auftrages, deren Ergebnis hiermit vorgelegt wird, hat uns zu einer etwas anderen Beurteilung der präventiven Tätigkeiten deutscher, hier insbesondere bayerischer Polizeidienststellen veranlaßt: Angesichts der - durch gesetzlichen Auftrag und den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten - relativ eng begrenzten Zuständigkeiten im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, nehmen die Polizeidienststellen, bei aller Kritik und allen Verbesserungsmöglichkeiten im einzelnen, ihre Aufgaben durchaus wahr und führen eine Reihe von Maßnahmen mit dem Ziel der Verbrechensvorbeugung durch.

Entscheidend für diese Beurteilung der zur Zeit durchgeführten polizeilichen Präventionsmaßnahmen - und für die Vorschläge für ihre zukünftige Gestaltung -, ist allerdings unser Verständnis von den Aufgaben, Mitteln und Möglichkeiten der Polizei im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung - ein Verständnis, das zum Teil von dem anderer (polizeilicher) Institutionen und Personen abweicht. Deshalb soll dieses Ausgangsverständnis, diese Konzeption von Zielen und Aufgaben polizeilicher Präventionsarbeit zunächst entwickelt und aufge-

---

3) Erfahrungsbericht über eine Veranstaltung des Institutes für Technologie, Cranfield/England zum Thema "Strategies against Crime in Europe" vom 20.05.1980

4) IMS Nr. I C 5 - 2312 - 23/15 vom 17.07.1980

zeigt werden (Kap. 1), bevor ein Überblick über die zur Zeit von bayerischen und einigen außerbayerischen Polizeidienststellen durchgeführten Präventionsmaßnahmen gegeben wird (Kap. 2,3) und, darauf aufbauend und davon ausgehend, Vorschläge für ihre Weiterentwicklung und Verbesserung gemacht werden.

Unberücksichtigt bleibt bei der Bestimmung dessen, was "Polizeiangelegenheit" bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung ist, der Bereich der "Prävention durch Repression", also der (angenommenen) präventiven Wirkung von Tatentdeckung und -aufklärung im Rahmen der Verfolgung bereits begangener Straftaten: Denn für die Strafverfolgung ist - anders als für den hier interessierenden Bereich der Gefahrenabwehr - die Aufgabenzuweisung an die Polizei relativ eindeutig und unumstritten, und auch die Vorgehensweisen, die kriminalistischen Mittel und Möglichkeiten in ihrer Effizienz und Relevanz erprobt und bekannt. Umstritten und weitgehend unbekannt ist allerdings die (vermutete) präventive Wirkung repressiver Tätigkeiten: Wirkungsanalysen haben einerseits erhebliche Zweifel an ihrer spezial- und generalpräventiven Wirkung aufkommen lassen<sup>5)</sup>, andererseits aber auch deutlich gemacht, daß irgendeine Wirkung schon stattfindet<sup>6)</sup>.

---

5) Vgl. dazu z.B. Kerner, H.-J.: Die Stellung der Prävention in der Kriminologie. In: BKA (Hrsg.): Polizei und Prävention, Wiesbaden 1976, S. 34 f; Kaiser, G.: Kriminologie, Heidelberg/Karlsruhe 1979, S. 78 ff; Eisenberg, U.: Kriminologie, Köln e a 1979, S. 359 ff

6) Kerner, H.-J.: Präventionsmaßnahmen und Kriminalstatistik In: Schwind u.a. aaO (FN 2), S 108  
für eine zumindest spezialpräventive Wirkung polizeilicher Strafverfolgung spricht auch die Beobachtung, daß der überwiegende Teil der polizeilich registrierten Tatverdächtigen nur einmal polizeilich in Erscheinung tritt - angesichts der hohen Einstellungsquoten der Staatsanwaltschaft kann dies, wenn überhaupt dann nur eine Folge des polizeilichen Einschreitens sein.

## 1. Prävention als polizeiliche Aufgabe: Eingrenzung und Bestimmung des polizeilichen Präventionsauftrages

Die wohl entscheidende Ursache für die in den meisten Beiträgen zum Thema "Polizei und Prävention" geübte Kritik an Art und Umfang polizeilicher Präventionsmaßnahmen, für die Klage über das Auseinanderfallen von Anspruch - "Prävention ist die vornehmste Aufgabe der Polizei" - und Wirklichkeit - "Prävention ist das ungeliebte Stiefkind der Polizei" - präventiv-polizeilicher Tätigkeiten, liegt in dem hinter dieser Kritik stehenden sehr umfassenden, sehr weiten Verständnis des polizeilichen Präventionsauftrages: Trotz und ungeachtet des zumeist durchaus gesehenen gesamtgesellschaftlichen Aspektes der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, wird der Polizei eine zentrale Rolle zugewiesen, wird ihre Verpflichtung betont, "ressortübergreifend initiativ (zu) werden oder andere Ressorts in ihren Aktivitäten (zu) unterstützen"<sup>7)</sup> bzw. "unter Umständen sogar zunächst selbst einzuspringen"<sup>8)</sup>.

Dieses Verständnis des polizeilichen Präventionsauftrages erhebt Ansprüche und weckt Erwartungen an die polizeiliche Präventionsarbeit, die von dieser so nicht eingelöst werden können - zumindest teilweiser Mißerfolg und damit Unzufriedenheit und Kritik sind die fast zwangsläufige Folge. Denn dieses Verständnis des polizeilichen Präventionsauftrages, das von einer, wenn auch nur zeitweisen, vorübergehenden "Allkompetenz" der Polizei für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung ausgeht, sie zumindest nicht ausschließt, übersieht vor allem folgendes:

- polizeiliches Handeln hat, wie das Handeln jeder anderen Organisation auch, seine besonderen, es kennzeichnenden und unterscheidenden Merkmale, die von den spezifischen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen der Organisation "Polizei" abhängig sind und die

---

7) Stümper, A.: Die Wandlung der Polizei in Begriff und Aufgaben. Kriminalistik 1980, S. 243 f

8) Stümper in einem Vortrag anlässlich der Vorstellung des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogrammes auf einer Pressekonferenz in Frankfurt am 13.11.1979

Effizienz und Relevanz polizeilicher Tätigkeiten bestimmen: "Prävention als polizeiliche Aufgabe" darf deshalb nicht die Ausweitung, sondern muß die Eingrenzung des polizeilichen Anteils an der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe "Prävention" bedeuten - orientiert an dem, was mit polizeilichen Mitteln und Möglichkeiten überhaupt zu erreichen ist und polizeiliche Ziele und Aufgaben zu verwirklichen sucht;

- die Polizei kann und darf auch und gerade auf dem Gebiet der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung keine "Auffanginstitution" für die Versäumnisse und Fehler zuständiger anderer Instanzen und Institutionen sein: Vorbeugende Verbrechensbekämpfung als ressortübergreifende Aufgabe heißt abgestimmtes Handeln mehrerer formeller und informeller Instanzen und nicht die Einmischung einer Instanz in die Aufgabenbereiche anderer Ressorts oder gar ihr stellvertretendes Tätigwerden.

Die folgende Eingrenzung und Bestimmung des polizeilichen Anteils an der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe "Prävention" orientiert sich an den Merkmalen polizeilichen Handelns, die als Voraussetzungen und Bedingungen für die Effizienz und Relevanz polizeilicher Tätigkeiten auch das mit polizeilichen Mitteln Machbare, Mögliche und Verhältnismäßige im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung bestimmen. Diese für die Definition polizeilicher Präventionsmaßnahmen wichtigsten Merkmale polizeilichen Handelns ergeben sich aus

- den rechtlichen Grundlagen und gesetzlichen Aufgabenzuweisungen,
- den Ziel- und Aufgabenstellungen und damit Zuständigkeiten anderer Instanzen und Institutionen,
- den charakteristischen Merkmalen polizeilicher Tätigkeiten,
- dem Stand des gesicherten Wissens über Ansatzpunkte ("Ursachen der Kriminalität") und Wirkungen präventiver Maßnahmen.

## 1.1 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei: Rechtliche Grundlagen und gesetzliche Aufgabenzuweisungen

Die Aufgabe der Polizei, im Rahmen der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch die Begehung von Straftaten durch vorbeugende Verbrechensbekämpfung aktiv zu verhindern, ist im Grundsatz unbestritten: Denn auch Straftaten (und Ordnungswidrigkeiten) sind Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, deren Verhinderung sogar wichtiger als die Verfolgung bereits begangener Straftaten sein kann - insoweit kann die gefahrenabwehrende Tätigkeit der Polizei Vorrang vor ihrer strafverfolgenden haben<sup>9)</sup>.

Rechtsgrundlage ist das Polizeiaufgabengesetz (PAG)<sup>10)</sup>, das in seinem Art. 2, Abs. 1 als Aufgabe der Polizei bestimmt:

"Die Polizei hat die Aufgabe, die allgemein oder im Einzelfall bestehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren".

Abweichend von den früheren Fassungen des PAG ist jetzt auch die Abwehr allgemeiner, sich nicht konkret im Einzelfall abzeichnender Gefahren eingeschlossen. Dies allerdings nur solange, wie die zur Abwehr allgemeiner Gefahren erforderlichen Tätigkeiten im "eingriffsfreien Raum" bleiben, also nicht den Charakter von Maßnahmen annehmen. Solche Tätigkeiten ohne Rechtsgriffe sind z.B. allgemeine Streifenfahrten, allgemeine Verkehrsüberwachung, kriminalpolizeiliche Beratung, Hinweise, Belehrungen, Verwarnungen ohne Verwarnungsgeld. Für die Befugnis zum Ergreifen "notwendiger Maßnahmen" dagegen, ist das Vorliegen einer im einzelnen Fall bestehenden konkreten Gefahr erforderlich (PAG Art. 11).

Tätig wird die Polizei im Bereich der Gefahrenabwehr allerdings nur, "soweit ihr die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint": Das Einschreiten muß unaufschiebbar sein, also nicht ohne Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zurückgestellt werden können bzw. durch eine andere Behörde - z.B. aus personellen oder sächlichen Gründen - nicht abzuwehren sein (PAG Art. 3).

---

9) S. dazu auch Wolf, G.: Verbrechensbekämpfung durch polizeilichen Gefahrenabwehreinsatz. In: Kube/Aprill (Hrsg): Planung der Verbrechensbekämpfung, Heidelberg 1980 S. 19 f

10) PAG über die Aufgaben und Befugnisse der bayer. staatlichen Polizei in der Fassung vom 01.10.1978. Vgl. dazu Martin/Samper: Polizeiaufgabengesetz - PAG -, Stuttgart e. a. 1980

Die Verhinderung von Straftaten durch die Polizei im Rahmen der Abwehr allgemeiner Gefahren - und vor allem um diese handelt es sich in dem für präventive Maßnahmen in erster Linie relevanten "Vorfeld" der Kriminalität -, findet ihre rechtliche Grenze demnach an den Erfordernissen des "eingriffsfreien Raumes" und des "Vorranges anderer Behörden": Die grundsätzliche Zuständigkeit der Polizei für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung muß also in ihren tatsächlichen Anteilen daran jeweils erst bestimmt werden<sup>11)</sup>, denn Umfang und Inhalte des Auftrages der Polizei bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung werden von den rechtlichen Grundlagen und gesetzlichen Aufgabenzuweisungen nur vage umschrieben und nicht konkret festgelegt. Für diese faktische Bestimmung sind deshalb die eher pragmatischen Begrenzungen durch die Interessen (und daraus resultierenden Widerstände) anderer Institutionen und durch die charakteristischen Merkmale polizeilicher Tätigkeit wichtiger als die wenig konkreten gesetzlichen Bestimmungen.

#### 1.2 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei: Zuständigkeiten und Interessen anderer Instanzen

Die Subsidiarität der Polizei und die entsprechende Priorität anderer Institutionen und Instanzen im Bereich der Verbrechensvorbeugung, gilt insbesondere bei der Verhütung und Verhinderung von Straftaten im Vorfeld der Kriminalität. Denn wenn man unter dem Vorfeld der Kriminalität die sozialen Lagen und Probleme versteht, die zu Kriminalität und kriminellen Verhalten führen können - solche kriminogenen Faktoren können familiärer, schulischer, beruflicher, wirtschaftlicher, politischer und ähnlicher Art sein -, dann ist die Verhinderung von Straftaten durch die Beseitigung dieser für kriminelles Verhalten ursächlichen Faktoren im Vorfeld keine spezifisch polizeiliche Angelegenheit, sondern ist primär den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichen anderer formeller und informeller Instanzen und Institutionen zugewiesen:

---

11) Ähnlich auch Schreiber aaO (FN 2), S. 380

Zum Beispiel den Schulen und anderen Ausbildungsstätten, den Arbeitsämtern, den Sozial- und Jugendämtern, den freien Trägern der sozialen Jugendhilfe, den Resozialisierungs- und Rehabilitierungseinrichtungen.

Für diese prinzipielle Begrenztheit des Einsatzes polizeilicher Mittel und Möglichkeiten bei der Verhinderung von Straftaten im Vorfeld der Kriminalität und zugleich für die Zuständigkeiten und Interessen anderer Institutionen, ist die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität ein gutes Beispiel - und ein guter Beleg <sup>12)</sup>.

Da der Umgang mit illegalen Drogen nicht nur als Kriminalität, sondern auch als Krankheit definiert ist, bestehen auch mehrere unterschiedliche Arten seiner Bekämpfung und Kontrolle nebeneinander: Repression durch Strafverfolgung ebenso wie Therapie, Sozialpädagogik und Prävention. Während sich die meist repressiven polizeilichen (und strafjustiziellen) Maßnahmen vor allem gegen die Angebotsseite richten und erst in zweiter Linie gegen die Nachfrageseite (da Angebots- und Nachfrageseite sich aber in vielen Fällen decken, hat diese Unterscheidung allerdings nur begrenzten Aussagewert), konzentrieren sich die Maßnahmen der für die Sozial- und Gesundheitspolitik verantwortlichen Instanzen fast ausschließlich auf die Nachfrageseite - mit der Forderung nach alleiniger Zuständigkeit für die Reaktionen auf Drogenkonsumenten. Diese Forderung wird jedoch von der Polizei nicht nur wegen der Definition auch des Drogenkonsums als kriminelles Verhalten abgelehnt, sondern vor allem auch wegen der mit dem Konsum von (harten) Drogen fast regelmäßig verbundenen Begleit- und Beschaffungskriminalität.

Wenn deshalb auch die Präsenz der Polizei in der gesamten Drogenszene wahrscheinlich unverzichtbar ist - "aus generalpräventiven Aspekten, Gründen des Verfolgungszwanges und zur Vermeidung allzu großer Verfügbarkeit der Drogen für potentielle Konsumenten"<sup>13)</sup> -, so besteht doch andererseits angesichts der bisher gemachten Erfahrungen auch kein Zweifel daran, daß die Nachfrage nach Drogen, die Ursachen der Rauschmittelsucht nicht mit polizeilichen Mitteln, sondern allenfalls mit therapeutisch-sozialpädagogischen und allgemeiner gesellschaftspolitischen Mitteln bekämpft werden können.

---

12) Vgl. zum folgenden Kreuzer/Maaßen: Polizeiliche Konzepte und Strategien - dargestellt am Beispiel der Drogen-delinquenz. In: Kube/Aprill aaO (FN 9), S. 43 ff; und Maaßen, M.: Polizeiliche Drogenkontrolle. In: Kreuzer u.a.: Drogenabhängigkeit und Kontrolle. BKA-Forschungsreihe Bd. 14, Wiesbaden 1981, S. 283 ff

13) Kreuzer/Maaßen aaO (FN 12), S. 52

Wobei diese Einsicht in die notwendige Begrenztheit polizeilicher Maßnahmen nicht nur im Interesse anderer Instanzen, sondern auch im eigenen Interesse der Polizei liegt, denn "... die Polizei muß sich dagegen wehren, wie ihr ein soziales Problem - die Verseuchung der Jugend - zugeschoben wird ... Zielgruppe ihrer Arbeit ist der nichtsüchtige Händler, Zielgruppe der Sozialarbeit und der Sozialpsychiatrie ist der Süchtige" <sup>14)</sup>.

Wenn es im Bereich der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität vor allem der - zumindest im Verständnis anderer Instanzen - repressive Charakter der polizeilichen Maßnahmen ist, der zu Kritik und zum Teil heftigen Auseinandersetzungen führt <sup>15)</sup>, so richtet sich der Widerstand, vor allem von seiten der Sozialarbeit(er), im engeren Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung nicht selten gegen jegliches polizeiliches Tätigwerden überhaupt: Hier sind es insbesondere die Institutionen des Jugendbeamten und des Kontaktbereichsbeamten, die im Mittelpunkt der Kritik stehen und die weitgehende Ablehnung "polizeilicher Präventionsansprüche" deutlich machen <sup>16)</sup>.

So wird die "Jugendpolizei" als "ein weiterer Schritt zur gesellschaftssanitären Polizei" (miß)verstanden, zu einer Polizei, die "unter Prävention nicht nur die Verhinderung von Delikten wie Diebstahl, Raub, Körperverletzung usw. versteht, sondern darüber hinausgehend die Beeinflussung des gesellschaftlichen Lebens" <sup>17)</sup>.

---

14) Pörksen, T.: Probleme der Langzeittherapie. In: Polizei-Führungsakademie: Bekämpfung des Drogenmißbrauchs, Münster 1980, S. 186

15) So hat nach einem erheblichen Konflikt zwischen den Strafverfolgungs- und den Sozialbehörden anläßlich der Beschlagnahme von Klientenkarteien in einer Aachener Drogenberatungsstelle 1975 deshalb das Bundesverfassungsgericht 1977 die Notwendigkeit betont, "im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und unter entsprechender Modifizierung des Legalitätsgrundsatzes bei polizeilichen und justiziellen Verfolgungsmaßnahmen Rücksicht auf die Belange von Therapie und Sozialarbeit zu nehmen"; Kreuzer/Maaßen, aaO (FN 12), S. 57 f

16) Vgl. zur Auseinandersetzung zwischen Polizei und Sozialarbeit die Beiträge bei Kreuzer/Plate (Hrsg): Polizei und Sozialarbeit, Wiesbaden 1981 und Steffen, W.: Kinder- und Jugendkriminalität in Bayern, München 1979, S. 77 ff

17) Schwinghammer, T.: Die Jugendpolizei in der BRD - ein weiterer Schritt zur gesellschaftssanitären Polizei. KrimJ 1980, S. 98 ff; und Kreissl, R.: Die präventive Polizei. Kritische Justiz 1981, S. 128-139

Oder, zum polizeilichen Präventionsanspruch überhaupt: "Man kommt der polizeilichen Vorstellung von Prävention am nächsten, wenn man sie als Synonym für verstärkte Kontrolle, Überwachung und Bespitzelung versteht ... (der) es nicht um Behebung der Ursachen geht"<sup>18)</sup>; und "der präventive Anspruch der Polizei ist insofern mehr als nur eine Ergänzung ihrer repressiven Funktion, weil seine Realisierung bedeutet, daß die Polizei zum permanenten Kontrolleur potentiell jeder Lebensäußerung wird ... Prävention ist ... die Form des polizeilichen Zugriffs auf den Alltag"<sup>19)</sup>.

Nach aller bisherigen Erfahrung ist es müßig, diesen Argumenten entgegenzuhalten, daß polizeiliche Prävention im allgemeinen und polizeiliche Jugendarbeit im besonderen "so nicht gemeint" seien - entscheidend für die Relevanz und Effizienz polizeilicher Präventionsmaßnahmen ist allein die Tatsache, daß sie auf eben diesen heftigen Widerstand stoßen und das umso mehr, je allgemeiner und undifferenzierter der Präventionsanspruch der Polizei ist.

Die auch von der Polizei immer wieder betonte Tatsache, daß vorbeugende Verbrechensbekämpfung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, also eine Aufgabe, die abgestimmtes Handeln vieler erfordert<sup>20)</sup>, sollte deshalb der Anlaß zu einer

---

18) Hirsch, H.: Initiative "Stop Jugendpolizei". Ein Beispiel aus Köln. In: Brockmann u.a. (Hrsg): Jahrbuch der Sozialarbeit 3, Reinbek bei Hamburg 1979, S. 199

19) Lessing/Liebel: Verpolizeilichung des Alltags und Pädagogisierung der Polizei. In: Brockmann u.a. aaO (FN 18), S. 238

20) Steinhilper, G.: Zur Prävention in der Bundesrepublik Deutschland. Öffentliche Sicherheit 9/1978, S. 1

Begrenzung des polizeilichen Anteils auf das Machbare und Verhältnismäßige sein und nicht der Anlaß zu seiner Ausweitung mit der Tendenz zur Allkompetenz, weil man etwa auf Seiten der Polizei den Eindruck gewonnen hat, daß die eigentlich zuständigen Behörden und Institutionen nicht das Nötige, Erforderliche oder Richtige tun<sup>21)</sup> - eine Beurteilung, die von den Wünschen und Forderungen der Polizei geprägt ist und damit nicht von vornherein den Anspruch auf "Objektivität oder Richtigkeit" erheben kann.

---

21) Sehr schöne Beispiele dafür, und auch für die Ursachen der Behauptungen von einem "gesellschaftssanitären" Anspruch der Polizei, geben Äußerungen von Stümper: "Die kriminalpolizeiliche Vorbeugung hat einerseits sich auf die ihr zukommenden Bereiche zu beschränken (um nicht in den Verdacht zu kommen, sich in Bereiche anderer Ressorts einmischen zu wollen), andererseits hat sie aus ihrer oft primären Erfahrung und Sicht der Entwicklung heraus die Verpflichtung, andere Ressorts und Kräfte auf Entwicklungen hinzuweisen und allgemein vorsorglich oder gezielt vorbeugende Maßnahmen anzuregen und unter Umständen sogar zunächst selbst einzuspringen" (aus einem Vortrag anläßlich der Vorstellung des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogrammes auf einer Pressekonferenz am 13.11.1979 in Frankfurt) und: "Heute ist neben dem früheren (teils auch schwieriger gewordenen) polizeilichen Auftrag ein durchgreifender, insoweit völlig neu gerichteter Generalauftrag hervorgetreten, nämlich die innere Sicherheit und die innere Ordnung eines Staates als solche aufrechtzuerhalten. Der polizeiliche Auftrag hat für den Staat einen regelrecht existenziellen Stellenwert bekommen. Durch vielfache länder- und staatenübergreifende Bedrohungen der inneren Sicherheit in weiten Bereichen (internationale Kriminalität; Rauschgift; Terrorismus; gewalttätige Auseinandersetzungen mit militanten Gruppierungen) sind wir von vielen Einzelaufträgen in einen Generalauftrag hineingewachsen, der für einen Staat oberste politische Bedeutung hat: Sicherheitspolitik ist zur Existenzpolitik geworden." (Kriminalistik 6/1979, 254)

### 1.3 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei:

#### Charakteristische Merkmale polizeilicher Tätigkeit

Entscheidend für die Art und Wirksamkeit auch und gerade präventiv-polizeilicher Maßnahmen ist die Tatsache, daß die Polizei bei der Verbrechensbekämpfung keine Instanz der Sozialhilfe, sondern eine Instanz der Sozialkontrolle, und hier eine Instanz der Verbrechenskontrolle ist<sup>22)</sup>. Daraus folgt, daß der Aspekt der (repressiven) Verhaltenskontrolle das charakteristische Merkmal polizeilicher Tätigkeit ist - und das keineswegs nur deshalb, weil die strafverfolgenden repressiven Tätigkeiten in der polizeilichen Tagesarbeit dominieren, oder der Polizei mit dem Bereich der Repression (und damit auch dem der "Prävention durch Repression") ein eigenständiger, sich von den Tätigkeiten anderer Instanzen unterscheidender Bereich zugewiesen ist, sondern vor allem deshalb, weil dieser repressive Charakter notwendig zu den Merkmalen einer mit Verhaltenskontrolle beauftragten und befähigten Instanz gehört.

Seinen rechtlichen Ausdruck findet der Kontrollaspekt in der Bindung polizeilichen Handelns an das Legalitätsprinzip: Bei der Verfolgung von Straftaten ist der Polizei ausdrücklich kein Ermessensspielraum eingeräumt, sind ihr keine Opportunitätsentscheidungen gestattet. Diese Bindung polizeilichen Handelns hat die Konsequenz, daß die Tätigkeit der Polizei nicht nur bei der Strafverfolgung, sondern auch bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung im Rahmen der Gefahrenabwehr letztlich einen repressiven Charakter hat: Erhält ein Polizeibeamter in Zusammenhang mit eigentlich präventiv ausgerichteten, eingriffsfreien Tätigkeiten - z. B. auf Streifenfahrten oder als Jugendbeamter - Kenntnis von Straftaten, dann muß er deren Verfolgung aufnehmen bzw. veranlassen, muß also repressiv tätig werden. Ebenso, wie damit eingriffsfreies Handeln jederzeit in Eingriffshandeln "umschlagen", die Abwehr allgemeiner Gefahren zur Abwehr

---

22) Zur Unterscheidung zwischen Sozial- und Verbrechenskontrolle s. Kaiser aaO (FN 5), S. 73 ff

konkreter Gefahren bzw. zur Strafverfolgung werden kann, können Tätigkeiten der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung jederzeit zu solchen der repressiven Verbrechensbekämpfung werden.

Zum prinzipiell repressiven Charakter polizeilichen Handelns kommt noch ein weiteres charakteristisches Merkmal polizeilicher Tätigkeit hinzu, das die Möglichkeiten zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung weiter begrenzt: Polizeiliche Arbeit ist, anders als die Sozialarbeit, primär tat- und nicht täterorientiert; nur ausnahmsweise, z.B. bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität oder bei der Terrorismusbekämpfung sind die Merkmale der Täter und nicht der Taten Ansatz- und Ausgangspunkte polizeilicher Maßnahmen<sup>23)</sup>.

Während für den Polizeibeamten damit das Individuum, der "Störer" mit seinen Problemen hinter der Sicherheitsstörung, ihrer Beseitigung und Untersuchung zurücktritt, steht z.B. für den Sozialarbeiter das Individuum im Mittelpunkt seines Interesses und seiner Bemühungen; als Person, der er mit sozialer Einzelhilfe unter Berücksichtigung der sozialen und psychischen Ursachen des abweichenden Verhaltens zu helfen versucht. Und während für eine erfolgreiche Tätigkeit des Sozialarbeiters deshalb auch wichtig ist, daß sein Klient ihn akzeptiert - so wie auch er ihn akzeptieren muß -, ist dieses Prinzip des gegenseitigen Akzeptierens für den Erfolg polizeilicher Verbrechensbekämpfung nicht erforderlich - ganz abgesehen davon, daß der Polizeibeamte weder bei der Gefahrenabwehr, noch bei der Strafverfolgung darauf warten kann, vom Störer bzw. Tatverdächtigen freiwillig akzeptiert zu werden: Polizeibeamte als "Sozialingenieure" zu bezeichnen, ein Begriff, der eine Nähe, ja Ähnlichkeit zur Sozialarbeit nahelegt, ist schon aus diesen Gründen irreführend und wird den spezifischen Merkmalen polizeilicher Tätigkeit nicht gerecht<sup>24)</sup>.

23) Schon von daher ist im übrigen auch die Unterscheidung zwischen "rein repressiven" und "rein präventiven" Tätigkeiten der Polizei problematisch und wenig aussagekräftig. Vgl. dazu auch Stümper, A.: Prävention und Repression als überholte Unterscheidung? Kriminalistik 1975, S. 49-53 und Stümper aaO (FN 7), S. 242-245

24) Vgl. dazu auch Grashoff, R.: Polizeibeamte als Sozialingenieure? Kriminalistik 1977, S. 532-535

Zumindest was die vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch Beeinflussung potentieller Täter angeht, können außerdem sowohl das "Sozialingenieur"-, wie auch das "Freund-und-Helfer"-Image der Polizei und die daran orientierten Maßnahmen und Ziele nicht nur irreführend, sondern sogar schädlich sein; weil sie konfliktträchtig sind: So etikettierte polizeiliche Tätigkeiten können - und werden - von anderen Institutionen nicht nur als Konkurrenz verstanden und bekämpft, sondern auch deshalb angegriffen werden, weil die mit Sozialarbeit befaßten Personen und Institutionen der Auffassung sind, daß polizeiliche Tätigkeiten mit ihrem prinzipiell repressiven Charakter das "Feld für die Sozialarbeit verderben", weil sie das für sozialarbeiterische Aktivitäten notwendige Vertrauen der Betroffenen zu den Institutionen der Sozialarbeit zerstören<sup>25)</sup>.

Die charakteristischen Merkmale polizeilicher Tätigkeit - Bindung an das Legalitätsprinzip, Orientierung an äußeren Merkmalen der Sicherheitsstörung und nicht an ihren psychischen oder sozialen Ursachen, Aufrechterhaltung und Durchsetzung geltender Normen durch repressives Kontrollhandeln - legen demnach eine Begrenzung des polizeilichen Präventionsauftrages nahe, die von dem primär repressiven Charakter polizeilicher Tätigkeiten ausgeht und ihn berücksichtigt: Das bedeutet z.B. den Einsatz von Kontakt- und Jugendbeamten als speziell geschaffene Aufklärungs"instrumente", die gezielt Informationen für die Verbrechensbekämpfung sammeln sollen - und nicht als pädagogisch-therapeutisch tätige "Sozialbullen"<sup>26)</sup>.

---

25) Vgl. dazu Mérchel, J.: Zur sozialpädagogischen Kritik an der Institution Jugendpolizei. Neue Praxis 1978, S. 177-187 und Hornthal/Wallat: Der Polizeibeamte als Sozialarbeiter: Realität oder Fiktion? Die Polizei 1973, S. 6-9

26) Vgl. dazu auch Wolf aaO (FN 9), S. 24 f

#### 1.4 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei:

Wissen über Ansatzpunkte und Wirkungen präventiver Maßnahmen

Prävention war und ist kein bevorzugter Gegenstand kriminologisch-empirischer Forschung<sup>27)</sup> - entsprechend gering und unzureichend ist der Stand empirisch gesicherten Wissens über die Ansatzpunkte und Wirkungen präventiver Maßnahmen<sup>28)</sup>.

Präventionsbemühungen - nicht nur - der Polizei stehen damit vor dem Problem, daß zwar einerseits "jede erfolgsorientierte Prävention zunächst eine exakte kriminologische Diagnose der sozialen, ökonomischen und sonstigen Ursacher der Kriminalität erfordert"<sup>29)</sup> andererseits aber dieses Wissen nicht zur Verfügung steht - übertragbar und verwendbar sind allenfalls Ergebnisse der neueren viktimologischen Forschungen<sup>30)</sup> -, und die Polizei als Einrichtung der Praxis ungeachtet und trotz aller Erkenntnislücken handeln muß.

Auch im Bereich präventiver Tätigkeiten sieht sich die Polizei damit vor das dem Praxishandeln wohlbekanntes und für es fast kennzeichnende Problem gestellt, handeln zu müssen, ohne sich dabei auf gesichertes Wissen stützen zu können. Denn während sich die Wissenschaft auf "die Position des Beobachters zurückziehen und auf künftige Lösungen hoffen bzw. verweisen" kann<sup>31)</sup>, steht Praxishandeln unter Entscheidungszwang, die entstehenden und anstehenden Situationen müssen "irgendwie" geklärt werden.

---

27) Kerner aaO (FN 5), S. 18; Steinilper, G.: Forschung im Dienste der Prävention. Kriminalistik 1977, S. 1-5

28) Vgl. dazu auch Kerner aaO (FN 6), S. 108

29) Steinilper aaO (FN 20), S. 1

30) Vgl. dazu z.B. Kirchhoff/Sessar (Hrsg): Das Verbrechenopfer. Ein Reader zur Viktimologie, Bochum 1979 und Kube, E.: Verbrechenopfer und Täter. Kriminalistik 1980, S. 152-156

31) Kerner aaO (FN 5), S. 23

Gefällt werden können die Entscheidungen der Praxis deshalb zumeist nur aufgrund von "Erfahrungswissen", das richtig und realitätsadäquat sein kann - aber nicht sein muß. Problematisch werden diese Entscheidungen der (Polizei-)Praxis vor allem dadurch, daß die Begrenztheit und begrenzte Richtigkeit dieses Erfahrungswissens nur zu häufig nicht gesehen wird und deshalb auch nicht berücksichtigt werden kann. Die Erkenntnis, daß jede menschliche Wahrnehmung der sozialen und individuellen Realität immer mehr oder weniger selektiv verzerrt erfolgt<sup>32)</sup>, gilt jedoch auch für die polizeiliche Wahrnehmung und Einschätzung des (kriminellen) Geschehens.

ist deshalb auch zumindest sehr bedenklich, von der Nähe der Polizei zur Realität des kriminellen Geschehens auf die Gültigkeit und Zuverlässigkeit ihrer Erkenntnisse zu schließen. Aus der Tatsache, daß die Polizei wie keine andere Institution "an der Schnittstelle zwischen Norm und Realität agiert", ergibt sich nämlich keineswegs, daß sie deshalb auch eher als andere Institutionen über richtige, weil "unmittelbare Einsichten in die Kriminalitätswirklichkeit einerseits und auch in gesellschaftliche, organisatorische und sonstige Strukturdefekte andererseits" verfügt<sup>33)</sup>, und ihr schon von daher auch bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung "eine Führungs-, jedenfalls eine Beratungsrolle" zukomme<sup>34)</sup>.

Im Gegenteil: Gerade die Nähe zum kriminellen Geschehen kann ebenso wie die berufsbedingte ständige Beschäftigung mit auffälligem, störendem und kriminellem Verhalten zur Verzerrung und Einengung der Wahrnehmung und damit des Erfahrungswissens und als Folge davon zur Beeinträchtigung von Angemessenheit und Wirksamkeit der daraus resultierenden Verhaltensweisen und Maßnahmen führen - die Polizeipraxis sollte deshalb auch und gerade im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung ihre Lagebeurteilungen und

---

32) Berger/Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, Frankfurt 1969

33) So aber z.B. Gemmer, K.-H.: Zur Problematik polizeilicher Prävention. In: BKA aaO (FN 5), S. 12

34) Steinhilper aaO (FN 20), S. 1

Vorgehensweisen mit denen anderer Instanzen und Institutionen vergleichen, die ihren nicht grundsätzlich für richtig(er) halten und als Konsequenz daraus den polizeilichen Anteil am gesamtgesellschaftlichen Präventionsauftrag eher auf das mit polizeilichen Mitteln und Möglichkeiten Erreichbare begrenzen als ihn ausweiten.

Bei der Bestimmung dessen, was Polizeianglegenheit bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung ist, sollten von der Polizei allerdings auch die Chancen und Vorteile genutzt werden, die sie als Einrichtung der Praxis hat: Gerade weil die Praxis nicht den Anforderungen und Bedingungen der Wissenschaft unterworfen ist, hier insbesondere dem Zwang zur Klärung von Ursachen und Wirkungen bevor gehandelt werden kann, ist es der (Polizei-)Praxis von ihrem Selbstverständnis und den für sie geltenden Handlungsbedingungen her möglich, bewußt und absichtlich an den wahrnehmbaren Symptomen, der "erkennbaren Oberflächenstruktur"<sup>35)</sup> sozialer Phänomene, hier kriminellen Verhaltens, ansetzen und darauf reagieren zu können, ohne auf die Klärung der Ursachen dieser Symptome warten zu müssen, die wegen der "außergewöhnlichen Komplexität des menschlichen und sozialen Lebens"<sup>36)</sup> im Sinne der Herausarbeitung bestimmter Wirkursachen vermutlich niemals möglich sein wird.

#### 1.5 Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch die Polizei:

Zusammenfassung und Folgerungen für die Bestimmung des polizeilichen Präventionsauftrages

Als Ergebnis der Eingrenzung und Bestimmung des polizeilichen Präventionsauftrages von vier grundsätzlichen Voraussetzungen, Bedingungen und Merkmalen polizeilichen Handelns her - den rechtlichen Grundlagen und gesetzlichen Aufgabenzuweisungen, den Zuständigkeiten anderer Institutionen und Instanzen, den charakteristischen Merkmalen polizeilicher Tätigkeit, dem Stand des Wissens über Ursachen der Kriminalität und Wirkungen präventiver Maßnahmen - läßt sich festhalten:

---

35) Kerner aaO (FN 6), S. 109

36) Kerner aaO (FN 6), S. 109

- vorbeugende Verbrechensbekämpfung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, also weder der Polizei allein zugewiesen, noch von ihr allein zu verwirklichen; je nach dem Bereich, der für Kriminalität allgemein oder für ein bestimmtes kriminelles Verhalten als ursächlich angesehen wird - Sozialisationsbedingungen, familiäre, wirtschaftliche und politische Verhältnisse, Arbeit- und Berufssituation, Wohnumwelt, Freizeitgestaltung, Gruppenverhalten, mangelnde Rechtskenntnis, fehlendes Normbewußtsein usw. - sind die einzelnen Instanzen und Institutionen der Sozialkontrolle in unterschiedlichem Ausmaße gefordert und zuständig;
- die Verhinderung schon der ersten Straftat - und nicht nur die weiterer Taten - ist eindeutige polizeiliche Aufgabe im Bereich der Abwehr allgemeiner und konkreter Gefahren. Doch auch hier ist die Polizei nicht allein und auch durchaus nicht immer vorrangig zuständig; vor allem dann nicht, wenn es um die Verhinderung von Straftaten im Vorfeld der Kriminalität geht - also um die Aufgabe, die im allgemeinen unter einer "echten" Verbrechensverhütung verstanden wird;
- von seiten der Polizei wird die Dominanz der Repression über die Prävention in der polizeilichen Tagesarbeit bedauert und gefordert, die Prävention zur zentralen, wichtigsten Aufgabe der Polizei zu machen - von nichtpolizeilichen Instanzen, vor allem von der Sozialarbeit, wird dagegen polizeiliche Prävention häufig als verstärkte Kontrolle, Überwachung und Bespitzelung verstanden und abgelehnt;
- diese Beurteilung polizeilicher Präventionsbemühungen ist auch eine Folge des vorwiegend repressiven Charakters polizeilichen Handelns, den dieses durch seine Bindung an das Legalitätsprinzip und seine Orientierung an der Beseitigung der Merkmale und Auswirkungen, aber nicht den Ursachen eines abweichenden Verhaltens, einer Sicherheitsstörung erhält;

- es fehlt weitgehend an gesichertem Wissen über Ansatzpunkte ("Ursachen der Kriminalität") präventiver Maßnahmen; eine "Präventions-Kriminologie" gibt es bislang nicht, die Praxis muß aufgrund eigener Erkenntnisse und Erfahrungen handeln - deren Grenzen und Begrenztheiten wie deren Chancen sie berücksichtigen muß.

Diesen Ergebnissen entsprechend, geht die im folgenden in ihren Grundzügen entwickelte Konzeption für polizeiliche Präventionsmaßnahmen und -strategien von zwei Grundannahmen aus:

Erstens von der Überzeugung, daß vorbeugende Verbrechensbekämpfung ebensowenig ein polizeiliches Problem, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem ist, wie auch Kriminalität kein Problem der Polizei, sondern eines der gesamten Gesellschaft ist. Hier wie dort ist der Einfluß der Polizei als einer Instanz der Verbrechenskontrolle und damit der formellen Sozialkontrolle gemessen an dem der Institutionen der informellen Sozialkontrolle gering. Die Polizei kann nur Oberflächenphänomene behandeln - zusammen mit der Justiz als letztes Glied in der Kette gesellschaftlicher Kontrollen zum Normgehorsam -, aber niemals die Wurzeln eines sozialen Problems angehen<sup>37)</sup>. Wenn die herkömmlichen Mechanismen informeller sozialer Kontrolle nicht mehr und wirksame neue noch nicht greifen, dann kann auch die Polizei mit ihren Mitteln der sozialen Kontrolle Kriminalität nicht mehr erfolgreich bekämpfen: Der ständige Anstieg der registrierten Kriminalität ist ein deutlicher Beleg für die relativ geringen Wirkungschancen polizeilicher Mittel bei der Bekämpfung von abweichendem Verhalten, das seine Ursachen in gesamtgesellschaftlichen Bedingungen hat;

Zweitens von der Überzeugung, daß der die polizeiliche Tätigkeit kennzeichnende "legal approach" also die Definition abweichenden Verhaltens als Kriminalität und nicht als Krankheit ("social approach") - und die entsprechende Reak-

---

37) Kerner aaO (FN 5), S. 29

tion darauf mit Mitteln der Sozialkontrolle und nicht der Sozialhilfe - auch für präventiv-polizeiliche Tätigkeiten Geltung besitzt: Es ist nicht die Aufgabe der Polizei, selbst sozialpädagogische, therapeutische, rehabilitierende oder resozialisierende Maßnahmen durchzuführen. Sie kann und sollte auf deren Notwendigkeit allerdings hinweisen, kann sie vielleicht auch initiieren, darf sie jedoch nicht zur eigenen Angelegenheit machen. Die Aufgabe des "Sozialingenieurs", die Rolle einer gesellschaftssanitären Polizei, sind mit der einer Kontroll- und Sanktionsinstanz unvereinbar<sup>38)</sup> und müssen deshalb notwendig nicht nur zu internen Rollenkonflikten führen, sondern auch zu Konflikten mit den Aufgaben anderer Instanzen - beide Konfliktsituationen sind inzwischen hinreichend durch Beispiele zu belegen.

Aus diesem Verständnis des polizeilichen Präventionsauftrages ergibt sich für seine im folgenden aufgezeigte inhaltliche Bestimmung, daß sich die polizeilichen Präventionsmaßnahmen und -strategien an polizeilichen Zielen und Aufgaben - und nicht z.B. an sozialpädagogischen - orientieren und mit den üblichen, originären Mitteln und Möglichkeiten der Polizei zu verwirklichen sein müssen.

---

38) S. dazu auch Schreiber aaO (FN 2), S. 465

## 2. Prävention als polizeiliche Aufgabe:

### Ziele und Inhalte polizeilicher Präventionsmaßnahmen

Ziele und Inhalte des polizeilichen Präventionsauftrages ergeben sich aus seiner Bestimmung und Eingrenzung: Ausgehend vom und unter Berücksichtigung des begrenzten praktischen Erfahrungswissens und der begrenzten Zuständigkeit der Polizei für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung, müssen die polizeilichen Präventionsmaßnahmen und -strategien an den erkennbaren Symptomen kriminellen Verhaltens ansetzen, eher tat- als täterorientiert und auf die Verringerung von Tatgelegenheiten gerichtet sein: also auf die Beseitigung von in der sozialen Umwelt liegenden Anreizen für die Begehung von Straftaten<sup>39)</sup>.

Diese Orientierung polizeilicher Präventionsmaßnahmen am Ziel einer Verringerung von Tatgelegenheiten entspricht der hier vertretenen Forderung nach Präventionsmaßnahmen, die an konkreten, von und in der Polizeipraxis erfahrbaren Merkmalen von Straftaten ansetzen und der Überzeugung, daß ein großer Teil des kriminellen Verhaltens seine Ursache nicht in "tieferen" psychischen und sozialen Bedingungen des Täters hat, sondern in fehlenden Schranken für und unzureichenden Kontrollen von abweichenden Verhaltensweisen. Diese Schranken und Kontrollen zu errichten bzw. zu verstärken ist polizeiliche Aufgabe in der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung: Polizeiliche Präventionsmaßnahmen sollen in diesem Sinne also nicht versuchen, die individualpsychische Struktur (potentieller) Täter oder deren soziale Lebensbedingungen zu beeinflussen und zu verändern, sondern sich darauf konzentrieren, die in der sozialen Umwelt liegenden kriminogenen Faktoren der Tatgelegenheiten zu beseitigen.

Die Beeinflussung von Tatgelegenheiten, von Anreizstrukturen und -faktoren für die Begehung von Straftaten, ist nicht nur aus ethisch-moralischen Gründen eher zu verantworten und durchzusetzen als die des individuellen Verhaltens von Personen und seiner sozialen Ursachen, sondern sie

---

39) Ähnlich Kerner aaO (FN 6); S. 111 f.

ist auch für die Polizei mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten vergleichsweise leichter zu verwirklichen: Denn ein großer Teil der daran orientierten Maßnahmen wendet sich an die Polizei selbst, versucht ihr Kontroll- und Informationsverhalten zu verbessern - und ist damit allenfalls Widerständen aus der eigenen Organisation heraus ausgesetzt, kaum jedoch denen anderer Instanzen und Institutionen.

Entsprechend ihrer Zielrichtung und ihres Adressatenkreises lassen sich die präventiv-polizeilichen Maßnahmen mit dem Ziel der Verringerung von Tatgelegenheiten folgenden zwei Hauptbereichen zuordnen:

- (1) Erhöhung der professionellen Effizienz der Polizei durch Verbesserung insbesondere auch ihrer reaktiven Fähigkeiten;
- (2) Verbesserung des Kontaktes zwischen Polizei und Bevölkerung mit dem Ziel der Herstellung von "mehr Bürgernähe" der Polizei und stärkerer Einbindung der Bürger in die (Mit-)Verantwortung bei der Verbrechensbekämpfung.

Diese aus analytischen Gründen einzeln aufgeführten und im folgenden auch gesondert behandelten Bereiche polizeilicher Prävention sind in der Realität selbstverständlich nicht voneinander getrennt, sondern beeinflussen sich gegen- und wechselseitig: Maßnahmen in einem Bereich haben Rückwirkungen auf andere Bereiche, haben auch durchaus nicht immer nur erwünschte, sondern auch unerwünschte bzw. unbeabsichtigte Nebenwirkungen. Da solche Wirkzusammenhänge, die nicht nur zwischen einzelnen Bereichen polizeilicher Präventionsmaßnahmen, sondern auch zwischen Präventionsmaßnahmen und sozialen und individuellen Verhaltensweisen auftreten können, für die Effizienz polizeilicher Präventionsmaßnahmen von erheblicher Bedeutung sind, wird auf ihre Analyse besonderes Gewicht gelegt.

Da außerdem sinnvolle - und das heißt hier vor allem: erreichbare und machbare - Präventionsstrategien und -maßnahmen nur unter Berücksichtigung der bei den für ihre Durchführung in Betracht kommenden Polizeidienststellen gegebenen (Ausgangs-)Bedingungen entwickelt werden können, wurden alle Präsidien der Bayerischen Landespolizei gebeten, über die bis zum November 1980 in ihren Bereichen durchgeführten bzw. geplanten Präventionsmaßnahmen und -strategien zu berichten, insbesondere über

- Einsatzkonzepte für Großveranstaltungen (anlässlich von Sportveranstaltungen, Volksfesten, Demonstrationen usw.),
- Maßnahmen des Personen- und Objektschutzes,
- Einrichtung und Arbeit der Kontaktbereichsbeamten und der Jugendbeamten,
- Arbeit der kriminalpolizeilichen Beratungsstellen,
- Art der Zusammenarbeit mit der örtlichen Presse und Öffentlichkeitsarbeit allgemein,
- Zusammenarbeit mit den Stadträten, Kreistagen, Bezirkstagen und Mandatsträgern,
- Durchführung eigener Aktionen mit dem Ziel der Verbrechensvorbeugung.

Wenn möglich, sollten sich die Berichte auf die Jahre bis 1975 zurückbeziehen und auch Aussagen zum zeitlichen, personellen und finanziellen Umfang und zur Effizienz der veranlaßten Präventionsmaßnahmen machen.

Solche differenzierten Angaben wurden von den Polizeidienststellen jedoch nur in Ausnahmefällen geliefert - noch am ehesten in Zusammenhang mit dem Einsatz bei Großveranstaltungen und beim Personen- und Objektschutz -, empirisch begründete Erfolgsbeurteilungen konnten überhaupt nicht abgegeben werden. Deshalb sind auf der Basis dieser Erhebung auch nur Aussagen darüber möglich, ob und gegebenenfalls welche Präventivmaßnahmen geführt wurden, nicht jedoch darüber, wie häufig, mit welcher Intensität, welchem Personal- und Mitteleinsatz und mit welchem Erfolg.

Die entscheidende Ursache für diese begrenzten Aussagemöglichkeiten liegt darin, daß die Polizeidienststellen nur ausnahmsweise über systematisch erhobene Angaben zu den in ihren Bereichen durchgeführten Präventionsmaßnahmen verfügen - für einige Dienststellen war die für diese Untersuchung erforderliche Erhebung ein erster Anlaß, sich systematisch über Umfang und Art solcher Maßnahmen zu informieren -, und das selbst dort nicht, wo die statistische Erfassung relevanter Daten ohne größeren Aufwand möglich wäre: Beispielsweise zur Arbeit der Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen, zur Vortragstätigkeit, zum Kontakt mit der Presse, mit Mandatsträgern, Ausschüssen, Vereinen usw.. Wie so oft bleibt dadurch auch hier das durchaus vorhandene Erfahrungswissen der Polizeipraxis unsystematisch, bruchstückhaft und als Folge davon relativ unzuverlässig und von geringer Aussagekraft.

Aufgrund dieser schlechten Datenlage können auch die von ihr abhängigen Aussagen dieser Untersuchung zu den im Bereich bayerischer Polizeidienststellen durchgeführten Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben und sollten deshalb - auch was die Vorschläge für ihre zukünftige Gestaltung betrifft - als erste Anhaltspunkte und Grundlagen für mögliche weitere, differenziertere Erhebungen verstanden werden.

## 2.1 Verringerung von Tatgelegenheiten:

### Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei

Von den drei Hauptbereichen polizeilicher Prävention orientieren sich die Maßnahmen, die über eine Erhöhung der professionellen Effizienz, also über eine Verbesserung der mit dem Beruf "Polizei" verbundenen Merkmale, Verhaltensweisen und Eigenschaften<sup>40)</sup>, die Tatgelegenheiten verrin-

---

40) Zum Begriff der Professionalisierung vgl. Utermann, K.: Zum Problem der Professionalisierung in der Industriegesellschaft. In: Otto/Utermann, Sozialarbeit als Beruf, München 1971, S. 13-66

gern wollen, am deutlichsten und ausgeprägtesten an polizeilichen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen - und werden trotzdem oder vielleicht deshalb nur selten als "echte", "eigentliche" Prävention angesehen.

So wird bedauert, daß die Polizei ihrem Auftrag zur Verhütung von Straftaten "hauptsächlich durch Maßnahmen des operativen Polizeieinsatzes nachzukommen" suche und nur sehr zögernd das "Feld echter Prävention, den Raum, der vor der Straftat liegt (Vorfeld)" betrete<sup>41)</sup>. Diese Kritik übersieht jedoch, daß die Polizei nur bei der Verbesserung ihrer Fähigkeiten in der Reaktion auf Kriminalität, aber nicht bei der Beeinflussung des Vorfeldes der Kriminalität, originäre, nicht mit den Bereichen und Interessen anderer Instanzen konkurrierende oder diesen subsidiäre Zuständigkeit hat - und sie schon von daher zunächst die Verwirklichung (und ggf. Verbesserung) ihrer eigenen professionellen Effizienz, ihrer originären Aufgaben befriedigend bewältigen muß, bevor sie ihren Tätigkeits- und Zuständigkeitsbereich überhaupt erweitern kann.

Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei bei der Verbrechensbekämpfung sind seit den 60er Jahren von fast allen westlichen Industriestaaten<sup>42)</sup> als Reaktion auf die überall deutlich an-

---

41) BLKA Konzept vom 10.03.1980 (Nr. 52-215) für die Aufgaben und Tätigkeiten Kriminalpolizeilicher Beratungsstellen, S. 3 f (unveröffentlichtes Manuskript)

42) Über entsprechende Tendenzen und Entwicklungen im Ostblock liegen keine ausreichenden Informationen vor; zu den Entwicklungen der Kriminalität in 16 europäischen und außereuropäischen Staaten vgl. Gurr, T.: Crime Trends in Modern Democracies Since 1945. In: The Cranfield Papers, Cranfield 1978, S. 56-93; zur abweichenden Entwicklung in Japan vgl. Schneider, H.-J.: Präventionsbemühungen in vergleichender kriminologischer Sicht unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in den USA, Japan und in der Sowjetunion. In: Polizei-Führungsakademie: Beiträge zur Entwicklung eines Präventionskonzeptes, Münster 1979, S. 161-171 und Kühne/Miyazawa: Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung in Japan. Sonderband der BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1979.

steigenden Kriminalitätsraten ergriffen und in mehr oder weniger gleicher Art und gleichem Umfang durchgeführt worden<sup>43)</sup>. Als wichtigste Maßnahmen sind zu nennen:

- Um- und Neuorganisation der Polizeidienststellen in Richtung auf die Schaffung größerer, personalstärkerer Organisationseinheiten unter Auflösung kleiner und kleinster Dienststellen (Polizeiposten);
- Verbesserung der personellen und technischen Ausstattung der Polizei;
- Änderung der Aus- und Fortbildungsrichtlinien in Richtung auf eine Erhöhung der formalen (Qualifikations-)Voraussetzungen und Anforderungen;
- vermehrter Einsatz der elektronischen (automatischen) Datenverarbeitung in Richtung der Schaffung leistungsfähiger Informationssysteme;
- stärkere Spezialisierung der polizeilichen Arbeit, Um- und Neuorganisation des Kriminaldienstes, Einrichtung spezialisierter operativer Einsatzgruppen.

#### 2.1.1 Maßnahmen zur Verbesserung der professionellen Effizienz bei bayerischen Polizeidienststellen

##### 2.1.1.1 Maßnahmen mit Geltung für die gesamte Bayerische Landespolizei

Für die Polizei Bayerns wurden und werden Maßnahmen zur Verwirklichung bzw. Verbesserung ihrer professionellen Effizienz vor allem in folgenden Bereichen durchgeführt:

---

43) Vgl. dazu auch Brown, J.: Verbrechenverhütung: Konzepte und Strategien. In: Polizei-Führungsakademie aaO (FN 42), S. 17 und das Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland (Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder, Februar 1974)

- Um- und Neuorganisation der Dienststellen<sup>44)</sup>;

- 1959 - 1962: Neuorganisation der Bayer. Landpolizei durch die
- Auflösung der Kleinstationen,
  - Errichtung personalstarker, ständig besetzter Dienststellen,
  - Einführung des Schichtdienstes;
- 1965 - 1968: Neuordnung des Kriminaldienstes der Bayer. Landpolizei durch Zusammenlegung von Dienststellen;
- bis 1968: Übernahme von 97 der insgesamt 150 Gemeindepolizeien durch den Freistaat Bayern
- ab 1968- Übernahme der Polizeien der kreisfreien Städte durch den Staat
- 01.10.1975: Städte durch den Staat
- 01.01.1970- Schaffung von insgesamt 32 Schutzbereichen (Polizeidirektionen, PD)
- 01.12.1979: chen (Polizeidirektionen, PD)

- Verbesserung der personellen und technischen Ausstattung<sup>45)</sup>;

Ohne die Stellenvermehrung zu berücksichtigen, die durch die Übernahme der verstaatlichten Gemeindepolizeien (10 851 Stellen) entstanden ist, hat sich die Zahl der planmäßigen Beamten der Bayer. Landespolizei von 1967 = 12 756 auf

1981 = 20 287 Beamte erhöht.

Insgesamt seit 1976, nach Abschluß der Verstaatlichung, von 25 923 Beamten auf

1981 = 31 138 Beamte.

Die technische Ausstattung der Bayer. Landespolizei wurde vor allem seit Beginn der 70er Jahre erheblich verbessert, insbesondere im Bereich der Ausstattung mit Kraftfahrzeugen und Geräten.

---

44) Angaben nach Striefler, W.: Die Organisation der Bayerischen Polizei - gestern, heute, morgen PTV I/1978, S. 28-34

45) Angaben nach Kleber, R.: Personalsituation der Polizei - Stand und Entwicklung PTV I/1978, S. 36-40; Welz, H.: Ausgaben des Freistaates Bayern für die Polizei PTV I/1978, S. 57-61; Stockinger, G.: Rückblick auf die technische Ausrüstung der Bayerischen Polizei von 1945 - 1979 Polizei in Bayern '79, S. 103-108

- Aus- und Fortbildung:

Ein weiterer Ausdruck der gestiegenen Anforderungen an die "Qualität" polizeilicher Arbeit sind die geänderten Einstellungs Voraussetzungen, Ausbildungsrichtlinien und Stellenbewertungen, insbesondere das anteilige Verhältnis der Laufbahngruppen zueinander; dafür einige Beispiele:

01.08.1977: Der mittlere Bildungsabschluß wird die formale Voraussetzung für die Einstellung in den mittleren Polizeivollzugsdienst; für den gehobenen Polizeivollzugsdienst wird die Fachhochschulreife Voraussetzung für das dreijährige Studium an der Beamtenfachhochschule im Fachbereich Polizei.

Das Verhältnis der Laufbahngruppen zueinander hat sich in Richtung auf eine Zunahme höher qualifizierter Stellen verschoben:

Anteil des gehobenen Polizeivollzugsdienstes

1967: ca. 7 %

1981: ca. 20 %

Zunahme der Beamten des höheren Dienstes

von 1967: ca. 100

auf 1981: ca. 300

- Vermehrter Einsatz der EDV, Aufbau von Informationssystemen<sup>46)</sup>:

Während die Großstadtpolizeien München, Nürnberg und Augsburg noch vor ihrer Verstaatlichung edv-unterstützte Datenverarbeitung eingesetzt und seither weiter ausgebaut haben, beginnt der landesweite Einsatz der EDV bei der Bayer. Polizei erst

1972: mit dem Start des INPOL-Verbundes Bund - Länder. Dieses Verbundsystem sollte seinem eigenen Anspruch nach sämtliche Informationsbedürfnisse der Polizei befriedigen und ländereigene Informationssysteme zumindest weitgehend überflüssig machen.

Dieser Anspruch wurde bislang jedoch nicht eingelöst und wird es aller Wahrscheinlichkeit nach auch in Zukunft nicht werden. Dadurch wird die Schaffung eines eigenen Informationssystems für die Bayerische Polizei erforderlich.

---

46) S. dazu auch Häring, H.: EDV-Einsatz im Polizeibereich. Tagungsbericht zur Gesamtpolizeilichen Arbeitstagung am 24.09.1980 in München, S. 70-78

05.03.1979: Eine vom Bayer. Staatsministerium des Innern eingesetzte "Arbeitsgruppe IBP" legt ein Konzept für ein Informationssystem der Bayer. Polizei vor;

01.03.1981: Eine vom Bayer. Staatsministerium des Innern eingesetzte "Anwenderarbeitsgruppe ISV - Bayern" legt ein weiteres Konzept für den Aufbau eines Informationssystems für die Verbrechensbekämpfung in Bayern vor; eine Ergänzung folgt zum 01.09.1981:

seit Jan. 1982: Erprobung von ISV - Bayern bei 5 Polizeidirektionen.

#### - Organisation und Spezialisierung polizeilicher Arbeit:

Entsprechend zu dem in Art, Umfang und Struktur sehr unterschiedlichen Kriminalitätsanfall des Flächenstaates Bayern, waren und sind die Aufgaben und Organisationsstrukturen bei der Verbrechensbekämpfung unterschiedlich, nämlich entsprechend den jeweiligen regionalen Gegebenheiten. Einheitlich ist allerdings eine neue Organisation der Verbrechensbekämpfung: Die Integration von Schutz- und Kriminalpolizei in der Abteilung E (=Einsatz) der PP und PD. Damit wird ihr gemeinsamer, arbeitsteiliger Auftrag bei der Verbrechensbekämpfung nicht nur betont, sondern auch organisatorisch sichergestellt.

Zusätzlich zu dieser Um- und Neuorganisation der polizeilichen Arbeit wurden als Reaktion auf die Kriminalitätsentwicklung landesweit Spezialeinheiten zur Bekämpfung der schweren Gewaltkriminalität eingerichtet, z.B. Mobile Einsatzkommandos, Sonder-einsatzkommandos und Verhandlungsgruppen.

#### 2.1.1.2 Maßnahmen in den Bereichen einzelner Polizeidienststellen

Zusätzlich zu den die gesamte Bayerische Landespolizei betreffenden Maßnahmen zur Verbesserung ihrer professionellen Effizienz, wurden in einzelnen Polizeibereichen noch weitere Maßnahmen mit unterschiedlicher Intensität und Ausrichtung ergriffen, hier vor allem die Entwicklung einsatztaktischer Konzeptionen für den präventiven Polizeieinsatz bei Großveranstaltungen und sonstigen anlaßbezogenen Einsätzen und für die Bekämpfung der Straßenkriminalität durch Zivile Einsatzgruppen (ZEG).

Großveranstaltungen - Volksfeste, Demonstrationen, Kundgebungen, Sportveranstaltungen usw. - finden mehr oder weniger häufig in den Bereichen aller Polizeipräsidien statt und stellen die Polizei auch und gerade unter dem Aspekt der Verhinderung von Straftaten, insbesondere sogenannter Aktionskriminalität, vor bestimmte Aufgaben und Probleme, deren Bewältigung grundsätzlich in den Richtlinien der PDV 100 ("Führung und Einsatz der Polizei") geregelt ist.

Über diese Regelungen hinaus hat, soweit bekannt, nur das Polizeipräsidium München mit der "Münchner Linie" ausformulierte Vorstellungen über die Bewältigung polizeilicher Aufgaben bei Großveranstaltungen entwickelt, von denen in diesem Zusammenhang diejenigen zur Abwehr und Verhinderung von Straftaten und sonstigen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Rahmen des Gefahrenabwehreinsetzes von Interesse sind.

Anlaß für die Entwicklung und den Einsatz der "Münchner Linie" waren vor allem die Erfahrungen mit den polizeilichen Einsätzen bei den (Studenten-)Demonstrationen der 60er Jahre, die zu zwei, die "Münchner Linie" prägenden Grunderkenntnissen führten:

- zu der Erkenntnis, daß Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großveranstaltungen um so geringer sind, je strikter der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beim Einsatz polizeilicher Kräfte und Mittel beachtet und berücksichtigt wird, und
- zu der Erkenntnis, daß eine rechtzeitige, intensive und umfassende polizeiliche Voraufklärung (Vorfeldarbeit) für den Erfolg des Einsatzes entscheidend ist.

An dieser Grundkonzeption orientieren sich die im Einzelfall getroffenen Maßnahmen: Also etwa die Entscheidung darüber, ob die polizeilichen Kräfte und Mittel sichtbar - als Demonstration der staatlichen Macht zur

Abschreckung potentieller Störer - oder verdeckt eingesetzt werden - weil eine sichtbare Polizeipräsenz Aggressionstendenzen verstärken und Störungen provozieren könnte; oder die Entscheidung darüber, welche Objekte gegen Aktionskriminalität geschützt werden müssen (und können) und wie auftretende Aktionskriminalität konsequent und ohne weitere Störungen zu verursachen verfolgt werden kann.

Bereits an diesen wenigen Beispielen für die im Einzelfall zu treffenden Entscheidungen wird deutlich, daß der Erfolg der "Münchner Linie" - der danach beurteilt wird, daß die erwarteten Sicherheitsstörungen im Rahmen bleiben und nur von einzelnen Personen, nicht jedoch von ganzen Gruppen von Störern begangen werden - ganz entscheidend von drei Dingen abhängt:

- von der Qualität der Voraufklärung über das zu erwartende Verhalten aller an der Veranstaltung beteiligten Personen und Gruppen (also nicht nur der mutmaßlichen Störer),
- von der Bereitschaft und Bereitwilligkeit, die polizeilichen Maßnahmen tatsächlich auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit tatsächlich zu beachten und
- von der Fähigkeit, flexibel auf die jeweiligen Gegebenheiten zu reagieren und die Möglichkeiten zu Opportunitätsentscheidungen nachdrücklich zu nutzen.

Die Verwirklichung dieser Forderungen ist keineswegs nur die Voraussetzung für den Erfolg der "Münchner Linie", sondern für die Bewältigung polizeilicher Aufgaben bei Großveranstaltungen schlechthin, also in allen Polizeibereichen - auch wenn diese nicht über eine so ausformulierte Grundkonzeption verfügen.

An alle Polizeibereiche ist damit auch die Forderung danach zu stellen, den Erfolg ihrer einsatztaktischen Maßnahmen zu überprüfen: Denn nur dann, wenn der er-

wartete und der tatsächliche Ab- und Verlauf der Ereignisse einander gegenübergestellt werden, können (zukünftige) polizeiliche Maßnahmen flexibel, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientiert, eingesetzt werden.

Prinzipiell verfügt die Polizei auch über die Instrumente, um aus der Erfolgsbeurteilung eines Einsatzes die Konsequenzen für zukünftige Vorgehensweisen und Entscheidungen zu ziehen: Denn den vor den Einsätzen zu erstellenden (schriftlichen) Einsatzbefehlen mit ihren Angaben zur Sicherheitslage, zu den eingesetzten Kräften und deren Auftrag usw., folgen regelmäßig die (schriftlichen) Erfahrungsberichte über den Ablauf der Veranstaltung.

Eine Gegenüberstellung von erwarteten und tatsächlichen Geschehnissen und damit die Beurteilung des Erfolges der polizeilichen Maßnahmen, der Qualität von (Vor-)Aufklärung und der Angemessenheit der Einsatzentscheidungen, wäre also grundsätzlich möglich - vorausgesetzt, die Erfahrungsberichte würden auch zu diesem Zweck geschrieben (und die Einsatzbefehle auch tatsächlich vor dem Einsatz).

Das scheint jedoch nur ausnahmsweise der Fall zu sein: Eine Gegenüberstellung der in den Einsatzbefehlen aufgestellten Erwartungen an den Ablauf der Veranstaltung und der vorgesehenen Maßnahmen mit den - laut Erfahrungsberichten - tatsächlichen Ereignissen und polizeilichen Vorgehensweisen, die für die Beurteilung des Erfolges der Einsatzkonzeptionen nötig ist, erfolgt zumindest in den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen nur äußerst selten.

Die Polizeidienststellen nutzen damit ihre Möglichkeiten kaum, die bei Großveranstaltungen gemachten Erfahrungen systematisch zu überprüfen und untereinander auszutauschen - Möglichkeiten zur Erfolgskontrolle polizeilicher Maßnahmen, die auch und gerade im Bereich

der Prävention gefordert werden und erforderlich sind  
47)

Diese Aussage gilt auch für den Großteil der sonstigen "anlaßbezogenen Einsätze", die je nach Kriminalitätsentwicklung und -lage ebenfalls mehr oder weniger häufig von allen Polizeidienststellen durchgeführt werden: Zur Bekämpfung bestimmter Delikte, wie Raubüberfälle, Brand-, Sittlichkeits- und Einbruchsdelikte durch Schwerpunkteinsätze uniformierter oder ziviler Polizeikräfte.

Denn auch wenn bei diesen anlaßbezogenen Einsätzen das Problem der nur zeitweisen Verdrängung der Störer in angrenzende Bereiche in seinem Ausmaß nicht abgeschätzt werden kann, bieten sie sich für Erfolgswertungen an, da nur bei anlaßbezogenen Einsätzen die für eine Erfolgskontrolle notwendigen Voraussetzungen der Konkretheit und Zielgerichtetheit der Maßnahmen erfüllt sind.

Solche anlaßbezogenen Einsätze sind auch ein Einsatzbereich der Zivilen Einsatzgruppen (ZEG), die in den Bereichen des PP München seit 1969, der PD Bamberg seit 1973 (damals noch unter der Bezeichnung "Sonderdienstgruppe") und den PD Rosenheim und Erding seit 1980 für die Bekämpfung der Deliktsbereiche eingesetzt werden, die durch polizeiliche Maßnahmen zwar prinzipiell beeinflussbar sind, der sogenannten "Straßenkriminalität"<sup>48)</sup>, aber durch sichtbare Polizeipräsenz allein nicht verhindert werden können: So kann z.B. der Einsatz uniformierter Streifen nicht nur den in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzenden positiven Effekt auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung haben, sondern auch den negativen Effekt einer unerwünschten

---

47) Ansätze zu solchen systematischen Erfahrungsberichten sind die Berichte über den polizeilichen Einsatz und seinen Erfolg bei Fußballspielen, z. B. von Kwiatkowski/Streiber: Endspiel im Fußball-Europapokal der Landesmeister. Münchner Polizei '79, S. 82-86 und Meyer, H.: Polizeieinsatz gegen Fußballrowdies. Kriminalistik 1981, S. 11-14

48) Näheres zur Definition dieses Deliktsbereiches und zu den Möglichkeiten seiner Bekämpfung s.u. Kap. 2.1.2

zeitlichen oder örtlichen Verlagerung der Kriminalität - denn nicht nur der gesetzestreue Bürger kann sich an der uniformierten, sichtbaren Polizeistreife orientieren, sondern auch der (potentielle) Rechtsbrecher.

Die in den PP- und PD-Bereichen gemachten Erfahrungen mit dem Einsatz der ZEG<sup>49)</sup> sind so positiv, daß ihre Einrichtung bei allen bayerischen Polizeidirektionen vom Bayerischen Staatsministerium des Innern "dringend empfohlen" wurde - unter ausdrücklichem Verzicht auf eine einheitliche Regelung, um den PD den für eine Anpassung dieser einsatztaktischen Konzeption an die jeweiligen regionalen Bedingungen notwendigen Spielraum zu geben (IMS vom 25.07.1980, Nr. I C 5 - 2304 - 14/7). Bis zum 01.06.1981 wurden daraufhin in weiteren 14 der insgesamt 28 PD Bayerns ZEG eingerichtet, mit allerdings sehr unterschiedlichen, zumeist sehr kleinen Personalstärken. Bemerkenswert ist, daß sich bislang die größeren Städte (und deren PD) Bayerns zurückhaltend gegenüber der Einrichtung von ZEG gezeigt haben: Weder Nürnberg, noch Augsburg, Regensburg oder Würzburg verfügten zum Termin 01.06.1981 über ZEG.

Die Zivilen Einsatzgruppen rekrutieren sich aus besonders geeigneten und ausgebildeten und mit den erforderlichen Sachmitteln ausgestatteten Beamten der Schutzpolizei, die ihren Dienst ausschließlich milieugepaßt in Zivilkleidung verrichten. Ihr Einsatz wird an den örtlichen und zeitlichen Kriminalitätsbrennpunkten und Deliktshäufungen orientiert bzw. auch am Täter selbst, soweit dafür nicht die Observations- und Fahndungskräfte der Kriminalpolizei zuständig sind. Organisatorisch angebunden sind die ZEG entweder bei den Verfügungsgruppen der Polizeiinspektionen (München, Rosenheim) oder bei den Einsatzzügen der PD (in allen anderen PD).

Entscheidend für den Erfolg der ZEG, für das Ausmaß, in dem sie ihre Hauptaufgaben erfüllen können, nämlich

---

49) Vgl. dazu Schratzenstaller, G: Verbrechensbekämpfung in einer Großstadt. PTV I/1978, S. 134-139; Günther, P: Verbrechensbekämpfung in Flächenbereichen. PTV I/1978, S. 140-143; Roß, W.: Erfahrungen mit Zivilen Einsatzgruppen. Polizei in Bayern '81, S. 121-124

- die Zahl der polizeilichen Aufgriffe auf frischer Tat zu erhöhen,
- Kriminalitätsbrennpunkte zu beseitigen,
- das Entdeckungsrisiko für potentielle Täter zu erhöhen und diese dadurch vom Begehen von Straftaten zurückzuhalten,

ist nicht nur die personelle und sächliche Ausstattung dieser Gruppen, sondern vor allem das Ausmaß, in dem die Beamten der ZEG gezielt nur zur Bekämpfung bestimmter Delikte und Täter eingesetzt werden und durch ihren ständigen, wiederholten Einsatz Ortskenntnisse erwerben und einbringen können.

Voraussetzung für einen erfolgreichen Einsatz ist deshalb das Vorhandensein von Kriminalitätsbrennpunkten - Deliktshäufungen und/oder Serientätern -, zumindest aber von deutlichen Straftatenhäufungen in einem regional abgrenzbaren Gebiet und einer entsprechend (prognostisch) orientierten Lageauswertung und -beurteilung - Voraussetzungen, die insbesondere bei den (groß-)städtischen Polizeibereichen gegeben sind. Von daher und von dem diesen Zusammenhang belegenden Erfolg der im Bereich des PP München eingesetzten ZEG ist es besonders verwunderlich, daß die PD der anderen großen Städte Bayerns - Nürnberg, Augsburg, Würzburg, Regensburg - zivile Einsatzgruppen nur sehr zögernd einzusetzen bereit sind.

Ob ZEG auch in der Fläche - womit hier wirklich "das flache Land" gemeint ist und nicht das formale Kriterium "Flächendirektion" - ähnlich erfolgreich eingesetzt werden können, muß sich erst noch erweisen: Denn die bislang von den Flächendirektionen Bamberg, Rosenheim und Erding eingesetzten ZEG haben den Schwerpunkt ihres Einsatzes nicht in der Region, sondern in den Städten Bamberg, Rosenheim bzw. Erding mit ihrem relativ hohen Straftatenaufkommen und ihren nachweisbaren Deliktshäufungen.

Doch unabhängig davon, ob und wie sich die ZEG außerhalb von (größeren) Städten bewähren werden: Ihre Einrichtung ist keine Ausweitung polizeilicher Aufgaben und Zuständigkeiten, sondern nichts anderes als die organisatorische Umsetzung und Wahrnehmung bestehender Aufträge: Nämlich insbesondere des Auftrages, einsatztaktische Konzeptionen für die Bekämpfung bestimmter Deliktsbereiche zu entwickeln und umzusetzen, die den jeweiligen regionalen Gegebenheiten und strukturellen Besonderheiten entsprechen.

#### 2.1.2 Verringerung von Tatgelegenheiten durch Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei: Möglichkeiten und Grenzen

Nimmt man die Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität in Bayern als Maßstab für den Erfolg, für die präventive Wirkung der Maßnahmen zur Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei, dann scheinen sich diese Maßnahmen bislang nicht landesweit in Richtung auf einen Rückgang der Kriminalitätsraten ausgewirkt zu haben - wohl aber in einigen Regionen und Polizeibereichen, so vor allem im Bereich des PP München, in dem die Zahl der insgesamt registrierten Straftaten von 1975 bis 1979 um fast 10 % zurückgegangen ist, auch 1980 noch unter dem Wert von 1975 liegt und in dem diese Professionalisierungsbestrebungen, insbesondere was die Sammlung von Informationen und ihre Umsetzung in Einsatzkonzeptionen angeht, besonders konsequent und wirkungsvoll durchgeführt wurden. Außerdem ist der Anstieg der Kriminalität in Bayern insgesamt deutlich langsamer verlaufen als in anderen, vergleichbaren Bundesländern.

Schon wegen dieser, wenn auch einzelnen positiven Ergebnisse, wäre es zumindest verfrüht, wahrscheinlich sogar falsch, aus den insgesamt steigenden Kriminalitätszahlen auf ein Scheitern der Professionalisierungsbestrebungen zu schließen.

Denn abgesehen davon, daß die Kriminalitätssteigerungen ohne die Änderungen und Verbesserungen in Organisation, Einsatz, Technik, Personalausstattung usw. noch deutlicher hätten ausfallen können und ohnehin nur sehr bedingt von der Entwicklung der registrierten Kriminalität auf den Erfolg polizeilicher Verbrechensbekämpfung geschlossen werden darf, sind

- erstens die Bemühungen um eine Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei noch keineswegs abgeschlossen oder verwirklicht - insbesondere noch nicht auf dem für eine erfolgreiche Verbrechensbekämpfung so entscheidend wichtigen Gebiet der Informationsgewinnung, -sammlung, -aufwertung und -umsetzung in geeignete Einsatzkonzeptionen;
- zweitens die Möglichkeiten, durch gesteigerte professionelle Effizienz Tatgelegenheiten zu verringern und dadurch Straftaten zu verhüten, prinzipiell nur von begrenzter Reichweite: nämlich begrenzt durch Merkmale der Straftaten und der Straftäter;
- drittens die Bemühungen um professionelle Effizienz nicht ohne (unerwünschte) Nebenwirkungen auf das Selbstverständnis und damit das Verhalten der Polizei, insbesondere auch auf das Verhältnis der Polizei zu den Bürgern.

#### 2.1.2.1 Möglichkeiten und Grenzen der professionellen Effizienz:

##### Präventable Delikte

Von den insgesamt bei der Polizei angezeigten Delikten ist nur ein Teil überhaupt durch polizeiliche Einsatzmaßnahmen im Sinne ihrer Verhinderung zu beeinflussen - und nur auf die Entwicklung dieses Teilbereiches der Kriminalität können sich damit die Professionalisie-

rungsbestrebungen überhaupt auswirken. Nämlich nur auf die Straftaten, die im öffentlichen Raum begangen werden oder in diesen hineinwirken, also in einem Raum, der der Polizei im Rahmen ihrer normalen Dienstausübung ohne Inanspruchnahme polizeirechtlicher oder strafprozessualer Befugnisse zugänglich ist: Ein Deliktsbereich, der im allgemeinen mit dem Begriff "Straßenkriminalität" bezeichnet wird<sup>50)</sup>.

Von der Polizeipraxis wird der Bereich dieser durch polizeilichen Gefahrenabwehreinsatz prinzipiell beeinflussbaren Kriminalität im allgemeinen recht weit ausgelegt: Der gesamte schwere Diebstahl, alle fahrzeugbezogenen Delikte, Raubdelikte und einige Sittlichkeitsdelikte gehören ebenso dazu wie die sogenannten "gruppenspezifischen" Delikte, die zumeist auch jugendspezifische Delikte sind, wie Vandalismus, Rockertum oder aggressive Sexualdelinquenz<sup>51)</sup>. Dennoch bleiben weite Deliktsbereiche ausgeschlossen: So diejenigen, die einen hohen Anteil an Beziehungstaten haben, wie Tötungs- und Körperverletzungsdelikte, aber auch viele Sittlichkeitsdelikte und auch jene Delikte, die sich vorzugsweise im nichtöffentlichen Raum ereignen, wie Betrugsdelikte oder auch der Ladendiebstahl. Solche Straftaten sind durch den operativen Einsatz von Polizeikräften im öffentlichen Raum - z.B. durch vermehrte (uniformierte) Streifentätigkeit oder durch zivile Einsatzgruppen - nicht zu verhindern.

---

50) Nach einer Definition der AG Kripo von 1977, die verglichen mit anderen Definitionsvorschlägen recht genau und praktikabel ist; so enthält z.B. die Definition von Zühlsdorf 1978: "Zur Straßenkriminalität zählen alle die Straftaten, die innerhalb des der Öffentlichkeit zugänglichen Raumes meist spontan und primitiv gegenüber Personen oder Sachen begangen werden", zu viele auslegungsbedürftige und -fähige Merkmale.

51) Vgl. dazu auch Schratzenstaller aaO (FN 49) und Wolf aaO (FN 9), S. 20

Die Möglichkeit und der Erfolg des präventiv-polizeilichen Einsatzes wird jedoch nicht nur durch die Art der Delikte begrenzt, sondern auch durch die zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten: Gezielter Gefahrenabwehreinsatz wird schon von daher immer nur an (einigen) Brennpunkten der Kriminalität möglich sein - ganz abgesehen davon, daß umfassenden, nicht nur auf Brennpunkte bezogenen Präventionsmaßnahmen in einem demokratischen Rechtsstaat "Schranken gesetzt sind, die nur um den Preis polizeistaatlicher Methoden und immenser sozialer Kosten überschritten werden können"<sup>52)</sup>: Die niedrigen (bekannt- und zugegebenen) Kriminalitätsraten z.B. in den Staaten des Ostblocks, die auch und vor allem durch ein umfassendes System polizeilicher und anderer formeller Kontrollmaßnahmen erreicht werden, das der individuellen Entfaltungsfreiheit nur noch wenig Raum läßt, sind nach westlicher Auffassung zu teuer bezahlt und entsprechend erscheint der "jetzige, sicherlich unbefriedigende Zustand steigender Verbrechensraten noch humaner und erträglicher"<sup>53)</sup>.

Schließlich erleichtert auch der - unbefriedigende - Stand empirisch gesicherten Wissens über die Ursachen der prinzipiell durch polizeiliche Maßnahmen beeinflussbaren Delikte der "Straßenkriminalität" und damit über geeignete, erfolgversprechende Ansatzpunkte für diese Maßnahmen einen gezielten, wirkungsvollen polizeilichen Gefahrenabwehreinsatz nicht gerade: Auch in diesem Bereich ist die Polizei deshalb darauf angewiesen, ihre eigenen Erkenntnisse über den "modus operandi" dieser Straftaten und über die polizeilichen Erfolge - und Mißerfolge - bei ihrer Bekämpfung (mehr als bisher) systematisch zu sammeln, auszuwerten und weiterzugeben<sup>54)</sup>.

52) Kaiser/Schöch: Kriminologie. Jugendstrafrecht Strafvollzug, München 1979, S. 56

53) Ibd. S. 56; und selbst solche auf Brennpunkte bezogenen Kontrollmaßnahmen stoßen auf grundsätzliche Kritik, wie z.B. die in Stockholm durchgeführten Überwachungen von kriminellen Brennpunkten durch Fernsehkameras: Hier wird befürchtet, daß solche Kontrollen nicht auf die reine Verbrechenskontrolle beschränkt bleiben, sondern Teil einer "unerwünschten allgemeinen Verhaltenskontrolle" werden könnten.

54) Ein Beispiel dafür sind die von der Polizei-Führungsakademie Hiltrup durchgeführten, inzwischen acht Seminare zum Thema "Präventable Delikte"

## 2.1.2.2 Möglichkeiten und Grenzen der professionellen Effizienz:

### Beeinflußbare Straftäter

Die polizeilichen Präventionsmaßnahmen setzen zwar an Merkmalen der Straftaten, insbesondere der Tatbegehungsweisen an, zielen aber mit ihren Bemühungen um eine Verringerung von Tatgelegenheiten auf eine Beeinflussung des Verhaltens (potentieller) Straftäter: Die Merkmale ihres kriminellen Verhaltens sind deshalb mitentscheidend für die Relevanz und Effizienz präventiv-polizeilicher Maßnahmen.

In diesem Sinne wichtigstes Merkmal des Verhaltens von Tätern der prinzipiell durch polizeiliche Einsatzmaßnahmen präventablen Delikte, ist die Häufigkeit und Intensität ihrer kriminellen Auffälligkeit: Denn nur solche Täter, die wiederholt und mit stärkerer krimineller Intensität in Erscheinung treten, stellen gleichsam das "professionelle Gegenüber" einer professionellen Polizei dar - und können in ihrem Verhalten durch polizeiliche Verhaltensweisen beeinflusst werden, die aus einer verbesserten professionellen Effizienz der Polizei resultieren. Denn

- nur das Verhalten solcher Täter ist prognostizierbar und damit durch darauf entsprechend reagierende polizeiliche Maßnahmen künftig zu verhindern, die wiederholt innerhalb desselben Deliktbereichs in Erscheinung treten;
- und nach den bisherigen Erfahrungen kann man davon ausgehen, daß sich auch nur dieser Tätertyp vor (und bei) der Begehung von Straftaten an polizeilichen (Gegen-)Maßnahmen orientiert, sein Risiko entdeckt zu werden kalkuliert und gegebenenfalls von der Straftatenbegehung Abstand nimmt<sup>55)</sup>.

55) Ob und inwieweit es durch polizeiliche Präventionsmaßnahmen deshalb nur zu einer Verdrängung der Kriminalität auf andere Delikte, Orte und Zeiten kommt, kann nicht ausreichend empirisch belegt oder widerlegt werden. Erfahrungen der Polizei sprechen jedoch dafür, daß es durchaus nicht immer zu solchen Verdrängungseffekten kommt. Für die Beurteilung des Erfolges polizeilicher Maßnahmen bei der Verhinderung spezifischer Straftaten ist im übrigen der mögliche Veränderungseffekt auch nicht sonderlich relevant. Vgl. dazu Merk. B.: Zum Stellenwert der Prävention innerhalb der Verbrechensbekämpfung. In: BKA aaO (FN 5), S. 183 und zur Berechenbarkeit des Täterverhaltens Wolf aaO (FN 9), S. 26

Positive Auswirkungen der durch eine gestiegene professionelle Effizienz der Polizei verbesserten präventiv-polizeilichen Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr - z.B. gezielterer und kontrollierterer Einsatz bestimmter operativer Maßnahmen, wie der ZEG, aufgrund systematischerer Informationssammlung und -auswertung, schnellere und schlagkräftigere Reaktion personalstarker bzw. hoch spezialisierter, durch Ausbildung und technische Ausstattung gut vorbereiteter Einsatzkräfte - können deshalb nur auf die Zahl der von diesen Tätern verübten, prinzipiell präventablen Straftaten erwartet werden. Und die bisher gemachten Erfahrungen sprechen auch dafür, daß bei der Bekämpfung der von diesen Tätern begangenen Straftaten durchaus präventive Erfolge zu verzeichnen waren und sind<sup>56)</sup>.

Erheblich geringeren oder auch gar keinen Erfolg haben diese Maßnahmen dagegen bei der Verhinderung von Straftaten, die von sogenannten Zufalls- und Gelegenheitstätern begangen werden, also von Straftätern, die nur einmal oder nur sehr selten mit wenigen Straftaten in Erscheinung treten, und deren kriminelles Verhalten deshalb kaum prognostiziert und bei der Entwicklung von Einsatzkonzeptionen berücksichtigt werden kann: In dem Maße, in dem Straftaten von solchen Tätern begangen werden, verlieren die Professionalisierungsbestrebungen der Polizei für die Verhinderung dieser Straftaten an Relevanz und Effizienz<sup>57)</sup>.

---

56) Hier vor allem bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Rauschgiftkriminalität und Formen "organisierter" Kriminalität; kritisch zu den Möglichkeiten der Polizei bei der Bekämpfung der modernen Formen der Gruppenkriminalität Kerner, H.-J.: Moderne Formen von Gruppenkriminalität und Konsequenzen für kriminalpolizeiliche Ermittlungen. Kriminalist 1978, S. 518-525; Kriminalist 1979, S. 14-21

57) Eine Ausnahme stellen die von Fußballfans und ähnlichen Gruppierungen begangenen anlaßbezogenen Straftaten dar: Diese haben zwar auch eher "Zufallscharakter", sind jedoch vorhersehbar - und durch zielgruppenbezogene polizeiliche Einsatzkonzeptionen, insbesondere auch durch sichtbare Polizeipräsenz zu verhindern. Vgl. dazu die Anmerkungen FN 47

Eigene Untersuchungen des Straftaten- und Straftäteranfalls in einem großstädtischen Ballungsraum haben gezeigt, daß der überwiegende Teil der polizeilich registrierten Kriminalität von eben diesen Zufalls- und Gelegenheitstätern begangen wird, also von Tätern, die mit nur einer Straftat oder allenfalls mit zwei Straftaten während des Erfassungszeitraumes von 12 Jahren in Erscheinung treten. Im gleichen Zeitraum gehen auch die Anteile der Wiederholungstäter an allen ermittelten Tatverdächtigen deutlich zurück. Diese Ergebnisse entsprechen denen der Intensivtäteruntersuchungen, die z. B. vom LKA Nordrhein-Westfalen durchgeführt werden. Danach werden seit 1974 gleichbleibend nur etwa 5 % der jugendlichen Tatverdächtigen als Intensivtäter registriert, d.h. als Täter, die im Erfassungszeitraum mindestens zweimal mit mindestens fünf Straftaten in Erscheinung getreten sind - während 95 % der jugendlichen Tatverdächtigen nur einmal bzw. vorübergehend polizeilich auffallen<sup>58)</sup>.

Bei der präventiven Bekämpfung der überwiegend von Zufalls- und Gelegenheitstätern begangenen Massenkriminalität mit ihrem weitgehenden Bagatellcharakter - was die hinter ihr stehende kriminelle Energie und den entstandenen materiellen Schaden, nicht was die von ihr ausgehende Bedrohung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung angeht<sup>59)</sup> - wäre damit auch eine vollständig realisierte professionelle polizeiliche Effizienz wegen ihrer Ausrichtung auf die Bekämpfung der Straftaten eines anderen Täterkreises wenig erfolgreich.

---

58) LKA Nordrhein-Westfalen: Jugendkriminalität und Jugendgefährdung im Land Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1978

59) Es ist Brown aaO (FN 43), S. 17 zuzustimmen, wenn er ausführt, daß das Zufalls-, Gelegenheits- und nicht organisierte Verbrechen die größte Quelle der Gefahren und Unsicherheiten für die breite Öffentlichkeit bilde; ähnlich auch Arzt, G.: Probleme der Kriminalisierung und Entkriminalisierung sozial-schädlichen Verhaltens. Kriminalistik 1981, S. 121

### 2.1.2.3 Möglichkeiten und Grenzen der professionellen Effizienz:

#### Nebenwirkungen

Eine weitere Grenze für die Wirksamkeit der Professionalisierungsbestrebungen der Polizei im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung liegt in den (unerwünschten) Nebenwirkungen, die das Streben nach und die zumindest teilweise Verwirklichung der professionellen Effizienz hat: Insbesondere in ihren Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Polizei und auf das Verhältnis zwischen Polizei und Bürgern.

Die zweifellos notwendige Neuorganisation, Technisierung und Spezialisierung der Polizei hat ein polizeiliches Selbstverständnis zur Folge gehabt, das sich insgesamt mehr an der Verbesserung der objektiven Sicherheitslage als des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bevölkerung orientiert und sich im einzelnen dann stärker am Aspekt der Gesetzesdurchsetzung und nicht dem der Dienstleistung, an dem der Strafverfolgung und nicht dem der Gefahrenabwehr, an reaktiven und nicht an proaktiven Funktionen, stärker an den spezialisierten und technisierten und nicht an den allgemein-polizeilichen Aufgaben orientiert.

Verbunden mit der im Rahmen der Professionalisierung erfolgten Auflösung kleiner, regionaler Dienstposten zu Gunsten größerer, einsatzfähigerer, aber überregionaler Organisationseinheiten, des zunehmenden Ersatzes der Fußstreifen durch motorisierte Streifen, der sichtbaren Polizeipräsenz durch zivile Einsatzkräfte und ähnlichen Maßnahmen scheint es zu einem Verlust an "Bürgernähe" der Polizei gekommen zu sein, zu einem Verlust des Kontaktes zwischen Polizei und Bürgern außerhalb von Konfliktsituationen.

Die für die polizeiliche (Präventions-)Arbeit schwerwiegendste Folge dieser Entwicklung ist der Verlust an Informationen: Da Verbrechensbekämpfung auch in dem Sinne eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, daß die Polizei nicht nur von der Öffentlichkeit akzep-

tiert, sondern von ihr auch mit Informationen versorgt werden muß, soll sie erfolgreich arbeiten, muß sich der Verlust an Bürgernähe nachteilig auf die Effizienz der Verbrechensbekämpfung auswirken.

Vor allem seit Mitte der 70er Jahre werden deshalb, ebenfalls wieder in allen westlichen Industriestaaten, Versuche unternommen, diese Nebenwirkungen der Professionalisierung der Polizei zu beheben, ohne dabei Abstriche an der gewonnenen professionellen Effizienz zu machen<sup>60)</sup>.

## 2.2 Verringerung von Tatgelegenheiten:

### Bürgernahe Polizeiarbeit

"Bürgernahe Polizeiarbeit" als Mittel zur Verringerung von Tatgelegenheiten und damit zur Verhinderung von Straftaten, soll hier vor allem unter dem Aspekt der Herstellung, Sicherung und Bewahrung des Kontaktes zwischen Polizei und Gemeinwesen mit dem Ziel der Sicherung der für eine erfolgreiche Verbrechensbekämpfung notwendigen Gewinnung von Akzeptanz und Informationen gesehen werden.

---

60) Vor diesem Hintergrund müssen auch die in den letzten Jahren verstärkt vorgenommenen Bemühungen gesehen werden, nicht die polizeiliche Reaktion auf bereits begangene Straftaten in dem Mittelpunkt der Reformanstrengungen zu stellen, sondern "bürgernahe Polizeiarbeit" als die "wirkliche" Polizeiarbeit - Bemühungen, die ihren wohl deutlichsten Ausdruck in den seit 1978 jährlich stattfindenden "Cranfield Conferences" zu den Möglichkeiten der Verbrechensbekämpfung durch polizeiliche Präventionsmaßnahmen und -strategien finden. Die erste dieser internationalen Tagungen fand 1978 in Cranfield/England statt, Thema: "The Prevention of Crime in Europe"; die zweite 1979 in Münster/BRD zum Thema "Beiträge zur Entwicklung eines Präventionskonzeptes"; die dritte 1980 wiederum in Cranfield zum Thema "Strategies against Crime in Europe" und die vierte 1981 in Zutphen/Holland zum Thema "Police Resources for Crime Control".

Die Forderung nach Sicherung, gegebenenfalls auch erst Herstellung eines befriedigenden Kontaktes zwischen Polizei und Bürger, ergibt sich nicht nur aus dem Dienstleistungsaspekt polizeilicher Arbeit - also daraus, daß die Polizei für den Bürger und nicht der Bürger für die Polizei da ist -, sondern in dem hier diskutierten Zusammenhang vor allem daraus, daß eine vom Bürger isolierte Polizei, eine Polizei, die im Verständnis der Bürger nur mehr von außen her und nur mehr bei negativen Anlässen eingreift, nicht mehr erfolgreich arbeiten kann: Und zwar nicht nur deshalb nicht, weil ihr die für die Durchsetzung ihrer Maßnahmen notwendige Akzeptanz und Unterstützung durch die Öffentlichkeit fehlt<sup>61)</sup>, sondern vor allem auch deshalb, weil ihr - als Folge davon - vom Bürger keine quantitativ und qualitativ ausreichenden Informationen mehr geliefert werden.

Auf Informationen ist die Polizei aber bei der Verbrechensbekämpfung zwingend angewiesen - und die einzelnen Bürger sind hier ihre wichtigsten Informanten: Nicht nur im Bereich der Strafverfolgung bestimmt der Bürger, hier vor allem der durch Straftaten geschädigte Bürger, ganz entscheidend durch seine privaten Strafanzeigen<sup>62)</sup> Art und Ausmaß

---

61) Welche negativen Konsequenzen die Isolierung der Polizei von den Bürgern haben kann, wird an der Situation der Polizei in den Ghettos der schwarzen und farbigen Bevölkerung der Vereinigten Staaten von Amerika deutlich sichtbar: Hier wird sie z.T. als "eine Art Besatzungsmacht erlebt, die nichts weniger repräsentiert als die Eigeninteressen und Bedürfnisse der Betroffenen" - wobei entscheidend ist, daß die Betroffenen die Polizei so erleben, nicht, ob die Polizei sich selbst so versteht; vgl. dazu Kerner aaO (FN 5), S. 30

62) Im Bereich der "klassischen Kriminalität" werden 80 - 90 % der Strafanzeigen vom Geschädigten erstattet. Daß eine Straftat von der Polizei entdeckt und angezeigt wird, ist nur bei wenigen (Kontroll-)Delikten, wie z.B. Rauschgiftdelikten die Regel, sonst eher die Ausnahme; Kaiser/Schöch aaO (FN 52), S. 50; Kürzinger, J.: Private Strafanzeigen und polizeiliche Reaktion, Berlin 1977; Steffen, W.: Polizeiliche Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens. BKA-Forschungsreihe Bd. 4, Wiesbaden 1976, S. 125 f

der polizeilich registrierten Kriminalität und damit den Geschäfts- und Arbeitsanfall der Polizei, sondern eine ähnliche, vielleicht sogar noch größere Bedeutung des Bürgers als Informant besteht auch im Bereich der Gefahrenabwehr: Gerade dann, wenn noch keine Straftaten begangen wurden, gerade im Vorfeld der Kriminalität, im Bereich der (polizeilichen) Voraufklärung, sind die Beobachtungen und Mitteilungen der einzelnen Bürger die wichtigsten Informationsquellen.

Da der Erfolg der Verbrechensbekämpfung entscheidend von der Bewältigung des Informationsproblems abhängt - und zwar schon was seine erste Stufe, die Informationsgewinnung angeht -, ist die Herstellung, Sicherung und Bewahrung eines befriedigenden Kontaktes zwischen Polizei und Bevölkerung von entscheidender Bedeutung.

Anscheinend ist diese Voraussetzung aber zur Zeit nicht gegeben - folgt man den auch und gerade aus Polizeikreisen geäußerten Klagen über den Verlust des Kontaktes mit der Bevölkerung, über die zunehmend geringer werdende Bereitschaft der Bürger, mit der Polizei zusammenzuarbeiten<sup>63)</sup>. Klagen, die vor allem in den letzten Jahren von Versuchen und Bemühungen der Polizei begleitet sind, den Kontakt zwischen Polizei und Bürgern wiederherzustellen bzw. ihn zu verbessern: Durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, durch Institutionen wie den Jugend- und Kontaktbeamten oder durch verstärkten Einsatz von Fußstreifen anstelle motorisierter Streifen, durch die (Wieder-)Schaffung von Polizeiposten<sup>64)</sup>, Einrichtung von sogenannten Polizeiläden<sup>65)</sup> und ähnliches.

---

63) Vgl. dazu auch die Berichte über die Cranfield-Conferences, z.B. bei Brown aaO (FN 43), FN 60 und Schreiber aaO (FN 2), S. 382

64) So sind z.B. in Baden-Württemberg im Rahmen des "Hundertpostenprogramms" rd. 600 Posten durch die Schaffung neuer oder die Teilung zu großer Posten geschaffen worden; Kraft, Bürgernähe - als Objekt der Planung, Organisation und Öffentlichkeitsarbeit. Polizei-Führungsakademie: Polizei und Bürgernähe, Münster 1980, S. 105-130

Auch in England werden zunehmend "home beat" und "area resident constables" eingerichtet, Polizeiposten, die in dem Gebiet wohnen, für das sie zuständig sind.

65) Z.B. in Hannover (hier inzwischen aus Geldmangel wieder geschlossen) und Düsseldorf; Vorbild sind die "Polizeikioske" in Tokio/Japan, vgl. dazu Schreiber aaO (FN 2), S. 383 f und Kühne/Miyazawa aaO (FN 42)

## 2.2.1 Bürgernahe Polizeiarbeit:

### Maßnahmen bayerischer Polizeidienststellen

Während sich alle bayerischen Polizeidienststellen darum bemühen, durch - mehr oder minder gezielte - Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit den Kontakt zwischen Polizei und Gemeinwesen, insbesondere auch zu den Medien, herzustellen bzw. zu verbessern, werden Kontakt- und Jugendbeamte nur in einigen wenigen Bereichen eingesetzt.

### 2.2.1.1 Öffentlichkeitsarbeit im Bereich bayerischer Polizeidienststellen

Zur Öffentlichkeitsarbeit der Polizei werden hier all die Aktivitäten der Polizei gezählt, die auf die Beziehung der Polizei zum Gemeinwesen gerichtet sind mit dem Ziel, polizeiliche Belange zu vertreten, für sie Verständnis zu finden und durchzusetzen.

Die beiden wichtigsten Komponenten der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit sind

- Information und
- Selbstdarstellung

die durch eigene Aktionen oder über die Medien vermittelt - also über Presse, Rundfunk und Fernsehen an

- die einzelnen Bürger,
- an deren Organisationen, Verbände und ähnliche Institutionen und an
- politische Instanzen und Mandatsträger

adressiert sind.

Im Vordergrund polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit, deshalb auch gern als "Öffentlichkeitsarbeit im engeren Sinne" bezeichnet, stehen die über die Massenmedien vermittelten Maßnahmen und Aktivitäten der Polizei und damit die Zusammenarbeit mit den Medien schlechthin:

Ihren äußeren Ausdruck findet die Bedeutung dieses Bereiches für die gesamte polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit darin, daß die auf die Zusammenarbeit mit den Medien, hier insbesondere mit der örtlichen Presse, gerichteten Aktivitäten eigenen Organisationseinheiten zugeordnet sind.

Bei den Präsidien werden diese Aufgaben von der Pressestelle des Präsidialbüros wahrgenommen, bei den Direktionen der Flächenpräsidien von der Unterabteilung E 3, bei den Polizeiinspektionen je nach Bedeutung von deren Leitern oder den jeweiligen Sachbearbeitern; bei allen Präsidien, Direktionen und Inspektionen ist die Zusammenarbeit mit der Presse, insbesondere was Informationsrechte, -pflichten und -wege angeht, durch Richtlinien geregelt.

Regelmäßig werden von allen Polizeidienststellen sogenannte Presseberichte über die Kriminalitätsentwicklung insgesamt oder einzelne herausragende Ereignisse im besonderen erstellt, die den Medien zugänglich gemacht und von diesen im allgemeinen auch übernommen werden. Zur (täglichen) Pressearbeit der Polizei gehört außerdem das "Aufbereiten" von Fällen, die geeignet sind, auf Kriminalitätsschwerpunkte und -brennpunkte hinzuweisen und der Bevölkerung vorbeugende Verhaltensweisen und Maßnahmen zu empfehlen und nahezu legen.

Insbesondere in Zusammenhang mit der regionalen Verbreitung des kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogrammes (näheres dazu s.u.) werden von den Pressestellen die jeweiligen Themen auf aktuelle Fälle aus dem örtlichen Bereich bezogen, um sie dadurch für die Bevölkerung interessanter und relevanter zu machen.

Über eine solche Beeinflussung der Öffentlichkeit mit dem Ziel, bei ihr Interesse und Verständnis für polizeiliche Belange zu finden, hinaus, erfüllt die Presse regelmäßig auch konkrete Wünsche der Polizei, etwa durch die Veröffentlichung von Presseaufrufen (Fahndungsersuchen).

Da eine aktive und offensive Öffentlichkeitsarbeit der Polizei ohne die Mitarbeit der Medien nicht zu verwirklichen ist, bemüht sich die Polizei um ein gutes Ver-

hältnis zu den (örtlichen) Presseorganen: Und zwar nicht nur durch die bereitwillige und weitgehende Information der Medien über diese interessierende Ereignisse, sondern insbesondere auch durch deren rechtzeitige Information über beabsichtigte polizeiliche Maßnahmen vor größeren Ereignissen, z.B. Demonstrationen oder auch durch regelmäßige "Pressestammtische".

Von allen bayerischen Polizeidienststellen wird die Zusammenarbeit mit der Presse als gut, zumindest aber zufriedenstellend beurteilt: Fahndungersuchen der Polizei und sonstigen Presseaufrufen wird ausnahmslos nachgekommen und auch den Wünschen nach Veröffentlichung anderer Ereignisse und Meldungen, insbesondere dann, wenn sich die Interessen der Polizei und der Medien an ihrer Veröffentlichung decken.

Diese Interessengleichheit ist jedoch keinesfalls immer gegeben - und das nicht nur dann nicht, wenn polizeiliche Aktionen und Verhaltensweisen von den Medien mehr oder weniger stark kritisiert werden. Deshalb werden von der Polizei auch eigene, nicht über die und von den Medien zu vermittelnde Aktivitäten zur Information der Öffentlichkeit über polizeiliche Belange ergriffen: Hierzu zählen insbesondere die Vorträge vor Zielgruppen, wie Eltern, Lehrern, Schülern, älteren Menschen, Personal von Geldinstituten u.ä., die Verbreitung von (Vorbeugungs-)Broschüren wie Autosicherheits- und Fahrradpässen und auch die Verteilung von Merkblättern und Mitwirkungsaufrufen.

So wurden z.B. von Beamten des Polizeipräsidiums München im Jahr 1979 vor Schülern, Lehrern und Eltern insgesamt 180 Vorträge zu Themen wie Jugendkriminalität, Rauschgift, Kindesmißhandlungen oder Jugendschutz gehalten und 1978 mehrere Vorträge vor Angestellten von Geldinstituten über das Verhalten vor, während und nach einem Raubüberfall.

Und im Bereich des Polizeipräsidiums Niederbayern/Oberpfalz läuft seit 1979 ein Versuch, durch Vorträge zum Thema "Aufgaben der Polizei im demokratischen Staat" in Volks- und Realschulen, Gymnasien, Jugendgruppen, Sportvereinen usw. Aversionen gegen die Polizei bei der Jugend abzubauen; im ersten Halbjahr 1980 wurden dabei 291 Vorträge vor 9 810 Zuhörern im Präsidialbereich gehalten.

Während die bisher genannten Aktivitäten primär mit den Zielen der Information der Bevölkerung über – unter den Gesichtspunkten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – relevante Ereignisse, der Gewinnung von Verständnis und Unterstützung für die Arbeit der Polizei durchgeführt werden, so dienen die im folgenden genannten "Werbeaktionen", die in allen Präsidialbereichen durchgeführt werden, in erster Linie der Selbstdarstellung und "Imagepflege" der Polizei: An solchen Zielen orientieren sich Veranstaltungen wie "Tage der offenen Tür", Standkonzerte, Beteiligungen an Informationsaktivitäten anderer (z.B. kommunaler) Institutionen, Führungen durch Polizeidienststellen und Betreuung von Besuchern.

Ebenfalls in allen Präsidialbereichen bemüht sich die Polizei um die systematische Pflege des Kontaktes zu politischen Instanzen und Mandatsträgern, also zu den Organisationen und Personen, die für die politische Durchsetzung von polizeilichen Forderungen und Interessen von Bedeutung sind. Darauf ausgerichtete Aktivitäten reichen von der regelmäßigen Verteilung von Sicherheitsberichten an Regierungspräsidien, Landratsämter, Kreisverwaltungsbehörden usw. über die Teilnahme von Polizeibeamten an Kreis- und Bezirksausschußsitzungen und die Einwirkung auf Genehmigungsbehörden und Verbände bis zur Mitgliedschaft in Ausschüssen und Arbeitskreisen wie z.B. dem Jugendwohlfahrtsausschuß.

Mit diesen letztgenannten Aktivitäten kommt die Polizei insbesondere ihrer Aufgabe nach, auch ein Beratungs- und Konsultationsorgan für die politischen Instanzen zu sein, aus ihrem Erfahrungswissen heraus Politik und Gesetzgebung zu beraten, um so einen weiteren Beitrag zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu leisten. Soweit es die Berichte der Polizeipräsidien und Polizeidirektionen erkennen lassen, wird von dieser Möglichkeit der "Politikberatung" jedoch häufig nur zögernd und vorsichtig Gebrauch gemacht – mit der Folge, daß Gesetze und Verordnungen polizeiliche Erkenntnisse nicht ausreichend berücksichtigen und polizeiliches Handeln dadurch erschweren können.

### 2.2.1.2 Einsatz von Kontaktbereichsbeamten bei bayerischen Polizeidienststellen

Kontaktbereichsbeamte sind - wie auch die Jugendbeamten - einsatztaktische Konzeptionen der Polizei, die als spezifische "(Vor-)Aufklärungsinstrumente" auch der Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei dienen. Da sie jedoch ganz gezielt für den Bereich der Kontakt- und Informationsgewinnung eingesetzt werden, sind sie auch (und gerade) ein Instrument "bürgerlicher Polizeiarbeit".

Die Institution des Kontaktbereichsbeamten (KOB) ist ein taktisches Konzept der Polizei, das aufgrund der und als Reaktion auf die besonderen Bedingungen der Verbrechensbekämpfung in Großstädten entwickelt und zunächst auch nur dort (zuerst in Berlin) eingesetzt und erprobt wurde. In Bayern ist der Kontaktbereichsdienst zuerst beim PP München eingerichtet worden, etwas später dann auch bei einigen anderen "Flächenpräsidien"<sup>66)</sup>.

Zur Zeit sind uniformierte Kontaktbereichsbeamte bei folgenden Polizeidienststellen eingesetzt:

- beim PP München: bei den PD Nord (seit dem 01.04.1977, zur Zeit 41 Beamte) und West (seit dem 01.07.1979, zur Zeit 37 Beamte);
- beim PP Oberbayern: im Bereich der PD Weilheim bei der PI Bad Tölz für die Gemeinden Lenggries und Jachenau (seit dem 01.11.1978, 1 Beamter);
- beim PP Niederbayern/Oberpfalz: im Bereich der PD Weiden bei der PI Tirschenreuth für die Gemeinde Mitterteich (seit dem 01.06.1979, 1 Beamter), im Bereich der PD Passau bei der PI Bad Füssing (seit dem 02.08.1979, 1 Beamter), im Bereich der PD Regensburg bei der PI Regensburg/Land für die Gemeinde Hemau (seit dem 01.10.1980, 1 Beamter);

66) Zum Kontaktbereichsbeamten in Bayern vgl. Schilasky, L.: Der Kontaktbeamte - Situation und Zielvorstellungen. Tagungsbericht "Gesamtpolizeiliche Arbeitstagung in Nürnberg 1978, S. 55-57; Dinzinger, L.: Zweieinhalb Jahre Kontaktbereichsdienst. Münchner Polizei '79, S. 15-17; Moder, H.: Der Kontaktbeamte - Brücke zum Bürger. PTV I/1978, S. 213-217

- beim PP Oberfranken: im Bereich der PD Coburg bei der PI Lichtenfels für die Gemeinden Michelau/Redwitz und Burgkunstadt/Weismain (seit dem 03.01.1979, 2 Beamte);
- beim PP Schwaben: im Bereich der PD Krumbach bei der PI Bad Wörishofen (seit dem 01.05.1979, 1 Beamter).

Beim PP Schwaben sind darüber hinaus im Bereich der PD Kempten bei allen PI seit dem 01.10.1976 sogenannte Bezirksbeamte eingesetzt, auf die noch gesondert eingegangen wird.

Unabhängig davon, ob diese Kontaktbereichsbeamten in der Großstadt oder "auf dem flachen Land" eingesetzt werden, sind ihre Zielvorgaben und Aufgabenstellungen gleich: Mit dem Kontaktbereichsdienst soll der Sicherheitszustand in den betreffenden Bereichen durch mehr Kontakt zur Bevölkerung verbessert werden. Der Kontaktbeamte soll durch aktive Informationsgewinnung, in Verbindung mit regelmäßiger Präsenz, die öffentliche Sicherheit und das Sicherheitsgefühl des Bürgers erhöhen und das Verhältnis des Bürgers zu seiner Polizei positiv beeinflussen. In polizeilich relevanten Angelegenheiten und in Notfällen soll er dem Bürger mit Rat und Tat zur Seite stehen.

Diese Ziele sollen im Rahmen des Fußstreifendienstes vor allem mit folgenden Tätigkeiten erreicht werden<sup>67)</sup>.

- Beschaffen, Sammeln und Auswerten von Erkenntnissen und Mitteilungen, die der Verbrechensbekämpfung dienen;
- Sammeln und Auswerten sonstiger Informationen und Hinweise;
- unverzügliche Weitergabe des gewonnenen Informationsmaterials zur Einleitung entsprechender Maßnahmen;
- Überwachung polizeilicher Brennpunkte;

---

67) Gem. Dienstvorschrift für den Kontaktbereichsdienst des PP München vom 01.01.1979, die von den anderen Dienststellen übernommen wurde

- Kontaktaufnahme und -pflege mit polizeilich relevanten Personen und Personengruppen;
- Beratung Gefährdeter im Sinne vorbeugender Kriminalitätsbekämpfung;
- Unterstützung polizeilicher Dienststellen durch Orts- und Milieukenntnisse und Daten aus Karteien und Unterlagen, Bekanntgabe von Vertrauenspersonen;
- Mitarbeit bei Ermittlungen, Überprüfungen, Benachrichtigungen, Personenfeststellungsverfahren, Personen- und Sachfahndungen;
- Mitwirkung bei Maßnahmen aus dem Bereich der Ordnungsaufgaben, insbesondere des Ausländer-, Gewerbe-, Melde-, Versammlungs-, Paß-, Umweltschutz-, Gesundheits-, Jugendschutz- und Waffenrechts;
- Fertigung, Führung und Ergänzung der vorgesehenen Unterlagen und Karteien;
- Feststellen von Gefahrenstellen, Gefahrenabwehr durch unaufschiebbare Maßnahmen;
- ständige Verkehrsschau durch Verkehrsbeobachtungen, Baustellenüberwachung, Einleitung notwendiger Maßnahmen;
- Überwachung von Fußgängerüberwegen an Schulen sowie Einsatzplätzen der Schülerlotsen;
- Durchführung von Gerichts-, Ermittlungs- und Amtshilfeersuchen, Berichten und Anzeigen;
- bei den Kontaktbereichsbeamten der Flächenbereich kommt, entsprechend der Aufgabenteilung zwischen Schutz- und Kriminalpolizei bei der Strafverfolgung, zu diesen Aufgaben noch die abschließende Bearbeitung "einfach gelagerter Fälle" hinzu.

Entscheidend für die Möglichkeiten des Kontaktbeamten, über die Verbesserung des Kontaktes zum einzelnen Bürger und zu polizeilich relevanten Behörden und sonstigen Institutionen - wie Gemeindeverwaltung, Bürgervereinigungen, Pfarrämter, Schulverwaltungen, Altenheime, Hausverwaltungen u.ä. - Informationen für die Verbrechensbekämpfung zu erlangen, andere polizeiliche Dienststellen durch Orts- und Milieukenntnisse zu unterstützen und auf mögliche Gefahrenpunkte hinzuweisen, ist es, daß dem Kontaktbeamten "sein" Kontaktbereich fest zugewiesen ist - wenn möglich, sollte er selbst in

diesem Bereich wohnhaft sein -, und daß er fußstreifen-  
dienst verrichtet, zu dem nur in ländlichen Regionen  
der Fahrstreifendienst hinzukommen kann.

Die bisher gemachten Erfahrungen mit dem Kontaktbeamten  
sind in München positiv: Die Beamten werden von den  
Bürgern akzeptiert und sind auch selbst mit ihrer Ar-  
beit einverstanden und zufrieden.

Demgegenüber ist die Beurteilung des Erfolges der Kon-  
taktbeamten in den anderen Präsidialbereichen unein-  
heitlich: Sie reicht von eindeutig positiven Einschät-  
zungen wie: "Zusammenfassend kann festgestellt werden,  
daß die Installation eines Kontaktbereichsbeamten au-  
ßerhalb von Groß- und Mittelstädten sowohl für die Po-  
lizei als auch für die Bevölkerung von Vorteil ist",  
über eingeschränkt positive Einschätzungen wie: "Die  
bisher mit dem Einsatz der Kontaktbereichsbeamten ge-  
wonnenen Erfahrungen entsprechen den Erwartungen", bis  
zu eher negativen Einschätzungen wie: "Es wäre sicher-  
lich zumindest verfrüht, den Kontaktbereichsdienst in  
Flächenbereichen schon jetzt als das non plus ultra  
darzustellen. Unter den gegebenen Umständen und in An-  
betracht der Personalsituation wird man sich darüber  
klar werden müssen, ob man einer nahezu selbstlosen  
Kontaktpflege in Flächenbereichen jenen Stellenwert  
einräumt, der gegenüber unabweisbaren polizeilichen  
Vollzugsaufgaben Priorität genießt".

Nach den Berichten über den Einsatz von Kontaktbeamten  
in ländlichen (Flächen-)Bereichen ist es - auch wenn  
sie positiver ausfallen als letzte Äußerung, und die  
Kontaktpflege keineswegs für "selbstlos", sondern für  
eine wesentliche polizeiliche Vollzugsaufgabe halten -  
in der Tat fraglich, ob die fast unveränderte Übernah-  
me des Kontaktbereichsbeamtenmodells der Großstadt  
sinnvoll ist und das heißt hier: den Bedingungen und  
Erfordernissen der Verbrechensbekämpfung "auf dem fla-  
chen Lande" entspricht. Denn hier ist der Kontakt der  
Polizei zur Bevölkerung (noch) vergleichsweise gut und  
weder Kriminalitätsaufkommen noch Kriminalitätsstruktur

so beschaffen, daß spezielle "Voraufklärungsinstrumente" - die die Kontaktbeamten insbesondere auch sind - erforderlich wären. Beim Lesen der Erfahrungsberichte der "ländlichen" Dienststellen entsteht nicht selten der Eindruck, daß die Kontaktbeamten hier weniger aus Gründen einer effizienteren Verbrechensbekämpfung eingesetzt werden, sondern vielmehr, um die (Prestige-)Bedürfnisse und Forderungen einzelner Gemeinden und ihrer Bürgermeister nach der (Wieder-)Einführung "eigener" Polizeistationen zumindest etwas zu befriedigen. In diesem Sinne hat der Kontaktbeamte hier eher eine Alibifunktion als eine Polizeifunktion.

Wenn es darum geht, einen Kompromiß zwischen dem (unrealistischen) Wunsch nach dem "Schutzmann an der Ecke" (bzw. dem eigenen Polizeiposten) und dem Erfordernis größerer, leistungsstärkerer Dienststellen zu schließen, wenn es darum geht, den Fußstreifendienst gegenüber dem Fahrstreifendienst wieder zu verstärken - um so nicht nur wieder (vom Bürger) besser wahrgenommen zu werden, sondern selbst auch mehr wahrzunehmen -, dann sollte in kleinstädtischen und ländlichen Bereichen nicht unbedingt ein großstädtisches Modell kopiert, sondern nach eigenen Lösungen gesucht werden - wie es zum Beispiel die PD Kempten mit ihren Bezirksbeamten gemacht hat<sup>68)</sup>.

Seit dem 01.10.1976 werden im Bereich der PD Kempten bei allen PI sogenannte Bezirksbeamte eingesetzt: Für jeden der 116 Bezirke der PD, die zwischen 1 000 und 3 500 Einwohner haben, ist ein uniformierter Beamter eingesetzt, der im Rahmen seiner normalen Dienstausbildung seinen "Hausbereich" monatlich mindestens dreimal bei Tag und zweimal zur Nachtzeit zu Fuß bestreifen muß, wobei die Mindestdauer dieser Streifen zwei Stunden beträgt. Dabei hat der Beamte drei Hauptaufgaben zu erfüllen:

---

68) Zum Bezirksbeamten Straßer, H.: Der Kontaktbeamte im Schutzbereich einer Flächendirektion. Die Neue Polizei 1979, S. 315-318

- durch Kontaktaufnahme zur Bevölkerung Vertrauenspersonen gewinnen, Bürgernähe herstellen und erhalten;
- durch Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit die allgemeine Sicherheitslage verbessern;
- die im zugeteilten Bezirk wohnenden (potentiellen) Straftäter überwachen mit dem Ziel, ihren Aufenthalt, ihre Lebensgewohnheiten, ihren Umgang und ihre Beteiligung an verübten oder geplanten Straftaten zu erkennen, um sie dadurch auch von (weiteren) Straftaten abzuhalten.

Die Einrichtung der Bezirksbeamten bedeutet eine Aktivierung des Fußstreifendienstes mit allen seinen Vorzügen: Insbesondere kann dadurch die sichtbare Präsenz der Polizei der Kontakt zur Bevölkerung und - damit verbunden - das für die Verbrechensbekämpfung so notwendige Hintergrundwissen der Polizei verbessert werden. Da mit den Bezirksbeamten keine neuen Organisationseinheiten geschaffen, sondern nur die Aufgabenkataloge des normalen polizeilichen Einzeldienstes erweitert bzw. erst erfüllt werden, ist der Einsatz von Bezirksbeamten ein - gerade angesichts angespannter Haushalts- und Personallagen - realitätsadäquates und realisationsfähiges Modell.

Wie der Kontaktbeamte nimmt auch der Bezirksbeamte keine neuen polizeilichen Aufgaben wahr, sondern erfüllt nur bereits bestehende, aber häufig nicht wahrgenommene Anforderungen an polizeiliche Tätigkeit: Kontaktbeamte wie Bezirksbeamte sind zwei Möglichkeiten, mit verstärkter Fußstreifentätigkeit "mehr zu sehen", den Kontakt zur Bevölkerung herzustellen bzw. zu verbessern, um so die für eine erfolgreiche Verbrechensbekämpfung relevanten und notwendigen Informationen zu erlangen - Möglichkeiten, die den unterschiedlichen äußeren Bedingungen der Verbrechensbekämpfung im groß- und mittelstädtischen bzw. im kleinstädtischen und ländlichen Bereich gerecht zu werden versuchen.

Es ist erstaunlich und weitgehend unverständlich, warum diese Modelle der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, ähnliches galt schon für den Einsatz der Zivilen Einsatzgruppen, gar nicht oder nur zögernd von anderen Polizeibereichen übernommen werden - außer in München gibt es in keiner anderen Großstadt Bayerns Kontaktbeamte - oder aber, und das ist mindestens ebenso nachteilig, ohne Berücksichtigung der jeweiligen regionalen Bedingungen unverändert übernommen, kopiert werden, wie der Einsatz der (Münchner) Kontaktbeamten in ländlichen Bereichen. Gerade in Bayern mit seiner von Häufigkeit und Struktur her regional so unterschiedlichen Kriminalität, kann polizeiliche Verbrechensbekämpfung nur dann erfolgreich sein, wenn die einzelnen Polizeidienststellen nicht nur bereit sind, aus den Erfahrungen anderer zu lernen, sondern auch den eigenen Bedürfnissen entsprechend vorzugehen - es wäre ein für den Erfolg polizeilicher Verbrechensbekämpfung verhängnisvolles Mißverständnis, die Verstaatlichung und einheitliche Organisation der Polizei mit der Forderung nach einer einheitlichen, nicht den jeweiligen Bedürfnissen entsprechenden Verbrechensbekämpfung gleichzusetzen.

### 2.2.1.3 Einsatz von Jugendbeamten bei bayerischen Polizeidienststellen

Polizeiliche Jugendbeamte, also Beamte, deren Ausbildung und Tätigkeit an den besonderen Merkmalen jugendlicher Straftäter und der von ihnen begangenen Straftaten orientiert ist, und die ausschließlich für die Bekämpfung dieser "Jugendkriminalität" eingesetzt sind, gibt es in Bayern zur Zeit nur in München<sup>69)</sup> (insgesamt 64 Jugendbeamte bei allen PI des Präsidialbereichs) und Regensburg (2 Beamte bei der PD Regensburg); die Konzeptionen der polizeilichen Jugendarbeit sind in beiden Präsidialbereichen gleich.

Anders als bei den Jugendsachbearbeitern der Kriminalpolizei ("Jugendschutzkommissariate"), deren Arbeitsschwerpunkt bei der Ermittlung der von Jugendlichen begangenen Straftaten, also bei der Strafverfolgung liegt, steht bei den Jugendbeamten der Schutzpolizei die Gefahrenabwehr, die Verhütung und Verhinderung von Straftaten im Vordergrund. Diese Schwerpunktsetzung geht schon aus den drei Hauptaufgabenbereichen hervor, die für die Konzeption der Jugendarbeit durch Polizeibeamte kennzeichnend sind:

- Jugendschutz: Die Jugendbeamten haben die Aufgabe, die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen verstärkt zu überwachen. Diese Kontrolle der Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen ist eine primäre und originäre Aufgabe der Polizei, wird jedoch nicht selten als "unbequem" und "überholt" vernachlässigt. Dabei birgt - und das nicht nur nach polizeilichen Erkenntnissen - gerade der Verstoß gegen Jugendschutzbestimmungen die Möglichkeit und Gefahr auch des Begehens von Straftaten. Die Aufgaben der Jugendbeamten liegen hier nicht nur im Bereich der Kontrolle - durch Teilnahme an den gemeinsamen Jugendschutzstreifen mit Angehörigen des Jugendschutzkommissariats der Kriminalpolizei und des Stadtjugendamtes -, sondern insbesondere in der Aufklärung der Jugendlichen über die möglichen negativen Auswirkungen von Alkoholmißbrauch, Drogengenuß und Prostitution.

---

69) Zu den Münchner Jugendbeamten Schratzenstaller, G.: Jugendarbeit der Polizei in München. Polizei in Bayern '81, S. 36-45; Philipp, P.: Das Modell der polizeilichen Jugendarbeit beim Polizeipräsidium München. In: Kreuzer/Plate aaO (FN 16), S. 87-96

- Prävention: Mit der "vorbeugenden Vorfeldarbeit" der Jugendbeamten soll versucht werden, den Kontakt zu gefährdeten oder bereits strafrechtlich in Erscheinung getretenen Jugendlichen zu suchen - insbesondere in ihren Freizeiteinrichtungen -, den Jugendlichen als Gesprächspartner und Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen und ihnen, die nicht selten von Elternhaus und Schule allein gelassen werden, Orientierungs- und Gestaltungshilfen zu geben. Der polizeiliche Jugendbeamte "wartet" also nicht darauf, daß ihm die Jugendlichen als Tatverdächtige gebracht werden, sondern er geht zu ihnen, um sie vom Begehen von Straftaten abzuhalten.
- Repression: Jugendbeamte haben als Polizeibeamte auch die Aufgabe der Strafverfolgung, die jedoch gegenüber den beiden anderen Aufgaben zweitrangig ist. Im wesentlichen bestehen ihre Aufgaben bei der Strafverfolgung darin, Erkenntnisse weiterzuleiten und ihre speziellen Kenntnisse bei der Aufklärung von Delikten einzubringen.

Im Rahmen und zur Erfüllung dieser Grundkonzeption haben die Jugendbeamten im einzelnen die Aufgaben,

- zu den Jugendlichen, Jugendgruppen, Freizeiteinrichtungen und Heimen, Streetworkern des Jugendamtes und Vertretern anderer Jugendorganisationen und "-institutionen ständig Kontakt zu halten;
- die Jugendlichen auf allen sie interessierenden Gebieten zu beraten und zu informieren;
- die eigene Aufgabe darzulegen und über die Rolle und Funktion der Polizei in Staat und Gesellschaft aufzuklären;
- Spannungen und Vorurteile zwischen Jugendlichen und der Polizei sowie zwischen einzelnen Jugendlichen und Jugendgruppen abzubauen;
- Gefahren und Tatgelegenheiten zu erkennen und zu beseitigen und gegebenenfalls Hilfen zu vermitteln;
- bei Jugendveranstaltungen anderer Institutionen mitzuwirken und diese anzuregen;
- jugendliche Opfer von Straftaten zu betreuen;
- bei gemeinsamen Jugendschutzstreifen zur Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen mitzuwirken;

- Vorträge zu halten und an Diskussionen bei Jugendorganisationen und -einrichtungen teilzunehmen, auch bei entsprechenden Veranstaltungen in Grund- und Hauptschulen;
- an allen Örtlichkeiten präsent zu sein, von denen Straftaten Jugendlicher ausgehen können, oder an denen es zu Auseinandersetzungen zwischen Jugendlichen kommen kann.

Die Reaktionen anderer Instanzen und Institutionen, insbesondere der Sozialarbeit, auf die polizeilichen Jugendbeamten waren unterschiedlich: Während in München die 1970, also noch zu Zeiten einer kommunalen Münchner Polizei, eingeführte polizeiliche Jugendarbeit von Anfang an vom Sozialbereich mitgetragen wurde und wird, ist ihre Einrichtung 1979 in Regensburg auf heftige Kritik gestoßen; diese konnte jedoch inzwischen, auch mit Hilfe einer Vereinbarung zwischen dem PP Niederbayern/Oberpfalz und der Stadt Regensburg über die "Zusammenarbeit Stadtjugendamt - Jugendkontaktbeamte" weitgehend ausgeräumt werden.

Ob und in welchem Ausmaß diese unterschiedlichen Reaktionen eine Folge der seit 1970 geänderten Bedingungen im Verhältnis Polizei - Sozialarbeit waren oder eine der Art und Weise des Vorgehens bei der Einführung der polizeilichen Jugendarbeit, kann von hier aus nicht beurteilt werden: Bemerkenswert ist jedoch, daß seit dem "Eklat" von Regensburg in keiner weiteren Gemeinde Bayerns polizeiliche Jugendbeamte eingesetzt wurden.

Und das, obwohl die Erfahrungen mit polizeilicher Jugendarbeit positiv sind: Die Betonung der Bedeutung polizeilicher Jugendarbeit durch den Einsatz nur damit befaßter Beamter hat die Erwartungen, die darin gesetzt wurden und gesetzt werden, weitgehend erfüllt. Die "Demonstration" polizeilicher Gesprächsbereitschaft konnte den Kontakt zu (gefährdeten) Jugendlichen sichern bzw. herstellen helfen - und weil sich die Jugendbeamten von Anfang an als Polizeibeamte zu erkennen geben und keinen Zweifel an der Bindung ihres Verhaltens an das Legalitätsprinzip aufkommen lassen, werden sie von den Jugendlichen akzeptiert und nicht als "Spitzel" abgelehnt.

Diese klare und unmißverständliche Betonung der polizeilichen Aufgabenstellung des Jugendbeamten war und ist auch eine notwendige Voraussetzung für die Herstellung und Sicherung eines guten Kontaktes zu den anderen mit Jugendarbeit befaßten Institutionen, insbesondere denen des Sozialbereichs: Gerade weil dadurch deutlich gemacht wird, daß Polizeiarbeit und Sozialarbeit grundsätzlich voneinander verschieden sind, kommt es bei der Jugendarbeit zwischen diesen beiden Institutionen der Sozialkontrolle zumindest nicht zu der aus anderen Städten bekannten Konkurrenz und Ablehnung mit ihren häufig negativen Folgen für die Zusammenarbeit und das Verständnis der Institutionen miteinander<sup>70)</sup>.

Die Erfahrungen mit den Jugendbeamten bestätigen damit die mit den Kontaktbeamten: Je eindeutiger und unmißverständlicher sich die Polizei auf ihren eigenen Auftrag auch und gerade im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung besinnt und diesen zum Ausgangspunkt und zum Grundsatz der Ziele und Aufgaben ihrer spezifischen "Aufklärungsinstrumente" Jugendbeamte und Kontaktbeamte macht, desto eher werden diese von anderen Institutionen und Instanzen akzeptiert, desto weniger kommt es zu Aufgabenüberschneidungen und Konflikten.

### 2.2.2 Bürgernahe Polizeiarbeit: Möglichkeiten und Grenzen

"Bürgernahe Polizeiarbeit", das belegen die daran orientierten Maßnahmen bayerischer Polizeidienststellen ganz eindeutig, findet ihre Möglichkeiten und Grenzen nicht nur in den Bedingungen der Polizeiorganisation selbst, hier vor allem in den begrenzten Ressourcen und der Schwerfälligkeit der Apparate, sondern auch in der grundsätzlichen Bereitschaft der Bürger zur Zusammenarbeit mit der Polizei.

---

70) Vgl. dazu die Beiträge bei Kreuzer/Plate aaO (FN 16) zum Verhältnis Polizei - Sozialarbeit

Zum Teil erhebliche Widerstände in der Öffentlichkeit und vor allem auch in der veröffentlichten Meinung gegenüber den Bemühungen der Polizei um eine Verbesserung des Kontaktes Polizei - Bürger, sind insbesondere bei der Einrichtung von Kontakt- und Jugendbeamten deutlich geworden: Beide Einrichtungen mußten (und müssen) sich den "Spitzel-" und "Schnüffler"-Vorwurf gefallen lassen. Diese Vorwürfe sind allerdings weniger der Ausdruck eines gestörten Verhältnisses der Bürger zur Polizei, etwa im Sinne einer grundsätzlich negativen Einschätzung und Beurteilung polizeilicher Arbeit - im Gegenteil, alle bisherigen Untersuchungen zur Einschätzung der Polizei durch die Bevölkerung<sup>71)</sup> kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß die Bürger die Polizei generell positiv beurteilen -, als vielmehr vor allem eine Konsequenz daraus, daß

- erstens gerade auch die "normalen" Bürger bei allem generellen Wohlwollen gegenüber der Polizei, dennoch um Distanz bemüht sind, mit der Polizei möglichst wenig zu tun haben wollen<sup>72)</sup>. Versuche, die Polizei wieder in den "sozialen Nahraum" zurückzuholen, werden deshalb wohl immer und ungeachtet der bestehenden Bedürfnisse nach tatsächlicher und nicht nur symbolischer, sichtbarer Präsenz der Polizei auf Mißtrauen und Widerstand stoßen;
- zweitens bereits gelaufene Entwicklungen nur sehr mühsam und langwierig, wenn überhaupt, wieder "umzudrehen" sind - vor allem dann, wenn frühere Zustände bei zwischenzeitlich geänderten gesellschaftlichen Verhältnissen wieder hergestellt werden sollen: Die geringer gewordene Bürgernähe der Polizei ist ja nicht nur eine Folge von Professionalisierung und Technisierung der Polizei, sondern auch der Ausdruck und das Ergebnis einer generell zunehmenden sozialen Anonymität und Distanz;

---

71) So auch die zuletzt von Kerner, H.-J.: Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit. BKA-Forschungsreihe Bd. 11, Wiesbaden 1980, festgestellten Ergebnisse zum Verhältnis Bürger-Polizei und insbesondere zur (Ein-)Schätzung der Polizei durch die Bürger

72) Wiederum bestätigt durch die Ergebnisse von Kerner aaO (FN 71), S. 385

- drittens Kriminalität für die überwiegende Mehrheit der Bürger kein großes, sie unmittelbar bedrohendes oder betreffendes Problem ist: Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, gerade im sozialen Nahraum, ist so hoch<sup>73)</sup>, daß das Bedürfnis nach polizeilichen Maßnahmen und die Einsicht in ihre Notwendigkeit von daher nur gering sind.

Den Bemühungen der Polizei, zur erfolgreicherer Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Verbrechensbekämpfung den Kontakt zum Bürger zu verbessern, den Polizeibeamten mehr als bisher zu einer "alltäglichen", in die normalen sozialen Interaktionen eingebundenen Erscheinung im sozialen Nahraum der Bürger werden zu lassen, sind von daher recht enge Grenzen gesetzt, die im Interesse der polizeilichen Aufgabenerfüllung beachtet werden sollten<sup>74)</sup>. Und nach den bisher gemachten Erfahrungen haben die polizeilichen Maßnahmen zur Verbesserung des Kontaktes zwischen Polizei und Bürgern mit dem Ziel der Informationsgewinnung dann die größten "Erfolgsaussichten" und geringsten Widerstände zu erwarten, wenn sie sich ganz eindeutig an dieser polizeilichen Zielsetzung orientieren - also z.B. Jugend- und Kontaktbeamte als Instrumente polizeilicher Voraufklärung verstehen und einsetzen und nicht als "Sozialingenieure".

### 2.3 Verringerung von Tatgelegenheiten:

Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechensbekämpfung  
 Während für die bisher diskutierten Präventionsmaßnahmen mit dem Ziel der Verringerung von Tatgelegenheiten die Polizei selbst der Adressat war - nämlich durch Verbesserungen ihrer organisatorischen, personellen und technischen Voraussetzungen für die Verbrechensbekämpfung bzw. durch die Verbesserung ihres Kontaktes zum Bürger das polizeili-

---

73) Kerner aaO (FN 71), S. 278 f

74) Und das auch dann, wenn die Widerstände von seiten der Bürger deutliche ideologische Untertöne haben, wie z. B. die Äußerungen von Lessing/Liebel aaO (FN 19) und Schwinghammer aaO (FN 17)

che Kontrollhandeln selbst effektiver zu gestalten, um so das Begehen von Straftaten zu erschweren bzw. möglichst ganz zu verhindern -, ist mit dem im folgenden dargestellten dritten Bereich polizeilicher Präventionsmaßnahmen und -strategien das Verhalten des einzelnen Bürgers angesprochen: Das Ziel einer Verringerung von Tatgelegenheiten durch stärkere Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechensbekämpfung bedeutet, daß der Bürger über seine Aufgabe als Informant hinaus dadurch an der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung beteiligt wird, daß er durch Änderungen seines Verhaltens Tatgelegenheiten verringert.

Solche Verhaltensänderungen sollen durch die Weitergabe relevanter Informationen von der Polizei an den Bürger erreicht werden: Von der Polizei, die aus ihrer praktischen Kenntnis von Tatgelegenheiten, von in der sozialen Umwelt und im sozialen Verhalten liegenden Anreizen für das Begehen von Straftaten

- den Selbstschutzgedanken beim einzelnen Bürger durch die Weitergabe praxisnaher und praktikabler Ratschläge und Hinweise fördern,
- dadurch die Mitverantwortung der einzelnen Bürger für die Entstehung und Bekämpfung von Kriminalität, für die Verteidigung schutzwürdiger Güter betonen
- und so schließlich die Abwehrkräfte der Gesellschaft gegenüber dem Verbrechen mobilisieren und stärken kann.

Eine so ausgerichtete polizeiliche Präventionsarbeit - wie sie zumindest ansatzweise in dem (auch zur polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit gehörenden) "Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramm" (KPVP) und der Arbeit der "Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen" verwirklicht ist - betont weit stärker als die vorher dargestellten Präventionsmaßnahmen den gesamtgesellschaftlichen Aspekt der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung: Betont die Tatsache, daß die Polizei zwar von ihrem Auftrag her bei der Verbrechensbekämpfung besonders gefördert, aber keineswegs allein zuständig ist bzw. diese Aufgabe allein und nur mit ihren Mitteln nicht bewältigen kann.

### 2.3.1 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechensbekämpfung:

Maßnahmen bayerischer Polizeidienststellen

#### 2.3.1.1 Umsetzung des länderübergreifenden "Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramms"

Mit dem länderübergreifenden kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramm (KPVP)<sup>75)</sup> wird

- primär das Ziel verfolgt, über die Aufklärung der Bevölkerung bezüglich Art und Ausmaß der Kriminalität und der Möglichkeiten zum Schutz vor Straftaten, Tatgelegenheiten, Anreize zur Deliktsbegehung zu verringern und dadurch Straftaten zu verhindern;
- sekundär das Ziel von Selbstdarstellung und "Imagepflege" der Polizei, um so die generelle Kooperationsbereitschaft der Bürger mit der Polizei bei der Verbrechensbekämpfung zu verbessern.

Erreicht werden sollen diese Ziele durch den Einsatz und die Benutzung mehrerer Mittel und Wege, so insbesondere durch

- regelmäßige Sendungen im Hörfunk und im Fernsehen ("Die Kriminalpolizei rät"),
- Anzeigen und sonstige Veröffentlichungen in den örtlichen Presseorganen,
- Plakate,
- Kalender,
- Falt- und Merkblätter, Broschüren und Aufkleber,

mit denen die jeweiligen Monats- und Jahresschwerpunktprogramme verbreitet und publiziert werden.

Entwickelt und erprobt wurde das "Kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm" zuerst 1964 vom Bayerischen Landeskriminalamt, bereits ein Jahr später wurde es von den anderen Landeskriminalämtern und dem Bundeskriminalamt übernommen und ein "ständiges Redaktionskomitee" für seine Betreuung eingesetzt.

75) Zu dessen Aufgabe und Geschichte zuletzt Stümper, A.: Das Kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm. In: Schwind aaO (FN 2), S. 369-378

Nachdem im "Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland" ("Sicherheitsprogramm") der weitere Ausbau des kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramms für erforderlich erklärt wurde, wurde 1974 eine "Projektleitung kriminalpolizeiliches Vorbeugungsprogramm des Bundes und der Länder" beim Landeskriminalamt Baden-Württemberg eingesetzt, zu deren Aufgaben es gehört,

- Zielvorstellungen und konkrete Ziele des KPVP im Rahmen der Gesamtkonzeption zu entwickeln und
- die Effizienz der einzelnen Maßnahmen des Vorbeugungsprogramms zu überwachen.

Der Schwerpunkt der Monats- und Jahresprogramme des KPVP liegt bei der Verhütung von Diebstahlsdelikten, doch werden daneben auch andere Deliktsbereiche berührt, so insbesondere Betrug, Raub, Erpressung und Notzucht, Gewaltdelikte allgemein, Rauschgiftdelikte und Maßnahmen des Kinder- und Jugendschutzes. Zur Zeit können dafür etwa 1,5 Millionen DM an Bundes- und Ländermitteln eingesetzt werden.

Die Betreuung und Umsetzung des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogrammes obliegt in Bayern dem Bayer. Landeskriminalamt (BLKA) als der Zentralstelle für das KPVP in Bayern und den örtlichen Polizeidienststellen, hier zumeist deren Pressestellen und den regionalen Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen.

"Umsetzung" meint dabei insbesondere die "Anreicherung" der (überregional entwickelten) Schwerpunktprogramme mit aktuellen Ereignissen aus dem Bereich der örtlichen Dienststellen, die geeignet sind, das Interesse der Bevölkerung für das kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm und die in ihm gemachten Vorschläge zum Schutz vor Straftaten zu wecken.

Da die Zentralstelle beim BLKA nur begrenzt über Informationen zu regionalen Kriminalitätsentwicklungen und Ereignissen verfügt, können von ihr auch nur allgemein gehaltene Erläuterungen und Hinweise zu den monatlichen Themen des Vorbeugungsprogramms gegeben werden. Die eigentliche Umsetzung auf und für die örtlichen Belange muß von den regionalen Dienststellen geleistet werden, was in der Regel auch geschieht (vgl. dazu die Ausführungen zur "Öffentlichkeitsarbeit", Kap. 2.2.1.1).

Seit 1979 werden von der Zentralstelle beim BLKA bei den Präsidien jährliche Berichte über die im Zusammenhang mit der Verbreitung des KPVP gemachten Erfahrungen angefordert, insbesondere

- zur Zusammenarbeit mit den Medien,
- zur Verbreitung (Auflage) der Vorschläge in den örtlichen Medien,
- zur Resonanz auf einzelne Themen des KPVP und deren jeweilige "Verpackung" bei der Bevölkerung,
- zu Vorträgen und Unterrichtsveranstaltungen mit KPVP-Themen,
- zu Ausstellungen und besonderen Initiativen im regionalen Bereich.

Die Aussagekraft der entsprechenden Berichte der Polizeipräsidien ist erwartungsgemäß gut in bezug auf die Fragen, die von den Polizeidienststellen aufgrund eigener Erkenntnisse beantwortet werden können - z.B. die Fragen nach der Zusammenarbeit mit den Medien und nach Art und Zahl der Vorträge mit KPVP-Themen - und unzureichend dort, wo die Dienststellen auf mehr oder weniger begründete Schätzungen angewiesen sind - etwa bei der Beurteilung der "Resonanz" des KPVP bei der Bevölkerung.

Ob und in welchem Ausmaß die Verbesserungsvorschläge, die manchmal von den Dienststellen gemacht werden, bei der zukünftigen Gestaltung des KPVP berücksichtigt werden (können), kann aufgrund des vorliegenden Materials nicht beurteilt werden - ebensowenig wie die Resonanz und Relevanz des KPVP abgeschätzt werden kann. Die von den Verantwortlichen für das KPVP als Ausdruck seiner Wirkung angeführten Zahlen über die Beteiligungen an den "Kripo-Mitdenker-Spielen" sind jedenfalls nicht als Indikatoren für den Erfolg des KPVP brauchbar; andere Angaben liegen jedoch nicht vor.

Grundsätzlich sind jedoch Zweifel an der Wirksamkeit und Effizienz des KPVP angebracht: Denn zum einen nimmt sich das KPVP, verglichen mit Methoden, Art und Umfang der üblichen Werbung für bestimmte Produkte und Verhaltensweisen, recht unscheinbar aus - was sicherlich auch, aber nicht nur, eine Folge der geringen finanziellen und personellen Mittel ist, die für Erarbeitung und Verbreitung des KPVP zur Verfügung stehen.

Zum andern, und dieser Punkt ist von größerer Bedeutung als die (veränderbaren) Äußerlichkeiten des KPVP, erscheint bereits seine Grundkonzeption als problematisch: Es würde allen bisherigen Erkenntnissen widersprechen, wenn es gelingen sollte, mit breit und damit unspezifisch angelegten Aktionen Verhaltensänderungen bei konkreten Einzelpersonen zu erreichen - und genau das ist das Ziel des KPVP. Auch die "Anreicherung" der Programme mit Ereignissen von regionaler und damit für die in dieser Region wohnenden Personen direkterer Bedeutung, wird an dieser grundsätzlich falsch angelegten und ausgerichteten Zielsetzung des KPVP kaum etwas ändern können.

### 2.3.1.2 Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen

Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen<sup>76)</sup> haben in Bayern nicht nur eine lange Tradition, sondern gehören auch zu den landesweit, in allen Präsidialbereichen durchgeführten Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung: Insgesamt gibt es in Bayern 15 örtliche Beratungsstellen, von denen die erste und älteste 1926 bei der (damaligen) Stadtpolizei München, die letzte und jüngste 1978 bei der Polizeidirektion Schweinfurt eingerichtet wurde. Zu den örtlichen Beratungsstellen kommt noch die Zentrale Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle beim Bayerischen Landeskriminalamt hinzu, die 1949 eingerichtet wurde.

---

76) Zur Aufgabe und Geschichte der Beratungsstellen s. BKA (Hrsg.): Kriminalpolizeiliche Beratung. BKA-Schriftenreihe Bd. 47, Wiesbaden 1978. Zur Tätigkeit der Beratungsstellen in Bayern vgl. die Stellungnahme der Kriminologischen Forschungsgruppe vom 21.11.1980 (Nr. 16-448/2)

Die Beratung Dritter mit dem Ziel der Abwehr allgemeiner Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ergibt sich als polizeiliche Aufgabe nicht nur aus der Generalklausel des Art. 2 PAG, sondern auch aus dem Art. 7 Abs. 2 des POG, nach dem es dem Landeskriminalamt insbesondere obliegt, "andere Teile der Polizei über Maßnahmen zur Verhütung und polizeilichen Verfolgung von Straftaten zu beraten und die Beratung Dritter durch andere Teile der Polizei zu lenken." Voraussetzung für diese Lenkungsaktivität des Bayerischen Landeskriminalamtes ist jedoch die Beratungstätigkeit örtlicher Polizeidienststellen.

Im einzelnen wurden die Aufgaben der Beratungsstellen vom Bayerischen Staatsministerium des Innern mit IMS vom 08.08.1975 Nr. I C 5 - 2305/54 - 2 geregelt.

Danach haben die örtlichen Beratungsstellen folgende Aufgaben:

- Förderung des Vorbeugungsgedankens in der Bevölkerung und in den Dienststellen des Zuständigkeitsbereiches,
- Durchführung der internen Beratung und von Objektberatungen, soweit diese nicht in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landeskriminalamt gemacht werden müssen,
- Auswertung der eigenen Beratungserfahrungen unter dem Aspekt von Verbesserungsmöglichkeiten; Berichterstattung und Weitergabe von Anregungen an das Bayerische Landeskriminalamt,
- Veranstaltung von Sonderschauen im Zuständigkeitsbereich bei geeigneten Veranstaltungen,
- Fachvorträge bei Bürgerversammlungen, vor Interessengruppen aus Industrie und Handel usw.

Der Zentralstelle für die kriminalpolizeiliche Beratung beim Bayerischen Landeskriminalamt kommen, ihrer Zentralstellenfunktion entsprechend, vornehmlich Lenkungs- und Koordinierungsaufgaben zu, nämlich:

- Behandlung von Grundsatzfragen der Beratungstätigkeit,
- Koordinierung, Lenkung und Vereinheitlichung der Beratungstätigkeit in Bayern und Schulung des Personals nachgeordneter Beratungsstellen,
- Beurteilung der Qualität der von der Industrie angebotenen Sicherheitseinrichtungen,
- Gestaltung von Ausstellungen,
- Erarbeitung von Richtlinien und Merkblättern,

- Auswertung der eingehenden Straftatenmeldungen (KP 13 und 14) sowie der LK-Blätter und des Bundeskriminalblattes auf neue Arbeitsweisen bei Raub und Diebstahl sowie auf neue Erscheinungsformen des Betruges hin,
- Durchführung von Beratungen für große und besonders wichtige Objekte in Zusammenarbeit mit den örtlichen Beratungsstellen,
- Vorträge vor unterschiedlichen Zielgruppen zum Thema der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung.

Während die Aufgabe der örtlichen Beratungsstellen damit die Beratung der Bevölkerung zum Schutz vor Straftaten ist, obliegt der Zentralstelle eher die Beratung der Polizei, hier der Beratungsstellen, für die Erfüllung ihrer Aufgaben.

Das Ausmaß, in dem die Beratungsstellen ihre weitgefaßten, prinzipiell weder auf bestimmte Delikte noch auf bestimmte Täter beschränkten Aufgaben erfüllen können, hängt zunächst einmal von ihrer Ausstattung mit Personal, Sachmitteln und Befugnissen ab - wobei bereits Anzahl und Ausbildung des Personals, der Fachberater, erste Zweifel an den Möglichkeiten der Beratungsstellen wecken, ihre Aufgaben ausreichend wahrnehmen zu können (vgl. dazu die Übersichten 1 und 2), denn von den 15 örtlichen Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen

- beim PP München
- beim PP Oberbayern:  
bei den PD Ingolstadt und Rosenheim,
- beim PP Niederbayern/Oberpfalz:  
bei den PD Regensburg, Landshut und Passau,
- beim PP Oberfranken:  
bei der PD Bayreuth,
- beim PP Mittelfranken:  
bei den PD Nürnberg, Ansbach und Erlangen
- beim PP Unterfranken:  
bei den PD Würzburg, Aschaffenburg und Schweinfurt,
- beim PP Schwaben:  
bei den PD Augsburg und Kempten

Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen in Bayern\*

Übersicht 1

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle	Kommissariat	Anzahl der Fachberater	Fachberater neben der Tätigkeit als/beim	Die Fachberatertätigkeit nimmt ca. ... % der Arbeitszeit in Anspruch	Ausschließlich als Fachberater tätig
PP München	K 313	0:2:5 ***			xx
<u>PP Oberbayern</u>					
KPI Ingolstadt	K 3	0:1:0	Leiter K 3	40 %	
KPI Rosenheim	K 3	0:1:0	Erkennungsdienst	30 %	
<u>PP Niederbayern/Oberpfalz</u>					
KPI Regensburg	K 3	0:1:0			xx
KPI Landshut	K 2	0:1:1	Leiter K 2	20 %	
			Erkennungsdienst	20 %	
KPI Passau	K 3	0:1:0	Leiter K 3	10 bis 20 %	
<u>PP Oberfranken</u>					
KPI Bayreuth	K 3/1	0:1:0			xx
<u>PP Mittelfranken</u>					
KPI Nürnberg	K 33	0:2:1			xx
KPI Ansbach	K 3	0:1:0	Erkennungsdienst	40 bis 50 %	
KPI Erlangen	K 3	0:2:1	Erkennungsdienst	10 %	
<u>PP Unterfranken</u>					
KPI Würzburg	K 3	0:0:1			xx
KPI Aschaffenburg	K 3	0:0:1	Erkennungsdienst **	60 %	
KPI Schweinfurt	K 2	0:0:1	Sachbearbeiter	35 %	
<u>PP Schwaben</u>					
KPI Augsburg	K 31	0:1:1			xx
KPI Kempten	K 3	0:0:1			xx

Gesamtzahl der Fachberater in Bayern \*:

0:14:12 (26)

\* Ohne Beratungsstelle des Bayer. Landeskriminalamtes

\*\* Zur Zeit tätig als Personalrat

\*\*\* Höherer Dienst : Gehobener Dienst : Mittl. Dienst

Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen in Bayern\*

Übersicht 2

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle	Anzahl der Fachberater	Schulung der Fach- berater beim BKA (Grundlehrgang)	Schulung der Fach- berater beim BLKA (Jährl. Erfahrungsaustausch)	Schulung der Fach- berater bei Firmen der Sicherheits- industrie	Einarbeitung von Fachberatern beim BLKA
PP München	0:2:5	xxxx	xxxx		
<u>PP Oberbayern</u>					
KPI Ingolstadt	0:1:0		xxxx		
KPI Rosenheim	0:1:0	xxxx	xxxx	xxxx	
<u>PP Niederbayern/Oberpfalz</u>					
KPI Regensburg	0:1:0	xxxx	xxxx		xxxx
KPI Landshut	0:1:1		xxxx		
KPI Passau	0:1:0		xxxx		xxxx
<u>PP Oberfranken</u>					
KPI Bayreuth	0:1:0	xxxx	xxxx		
<u>PP Mittelfranken</u>					
KPI Nürnberg	0:2:1		xxxx	xxxx	
KPI Ansbach	0:1:0		xxxx		xxxx
KPI Erlangen	0:2:1		xxxx		
<u>PP Unterfranken</u>					
KPI Würzburg	0:0:1	xxxx	xxxx		xxxx
KPI Aschaffenburg	0:0:1		xxxx		
KPI Schweinfurt	0:0:1		xxxx		xxxx
<u>PP Schwaben</u>					
KPI Augsburg	0:1:1		xxxx	xxxx	
KPI Kempten	0:0:1	xxxx	xxxx		

\* Ohne die Beratungsstelle des Bayer. Landeskriminalamtes

sind nur 7 Beratungsstellen mit hauptamtlichen Fachberatern besetzt, die anderen 8 werden von nebenamtlichen Fachberatern betreut, also von Kriminalbeamten, die hauptamtlich andere Funktionen erfüllen. Und von den insgesamt 26 "Fachberatern" (14 Beamte des gehobenen, 12 Beamte des mittleren Dienstes) sind nur 14 Beamte (7 des gehobenen, 7 des mittleren Dienstes) als hauptamtliche Fachberater eingesetzt.

Während man bei diesen hauptamtlichen Fachberatern davon ausgehen kann, daß ihre Arbeitszeit zu 100% für die Fachberatertätigkeit eingesetzt wird, liegen die entsprechenden Anteile bei den nebenamtlichen Fachberatern zwischen 10% (PD Passau und Erlangen) bis höchstens 60% (PD Aschaffenburg; dieser Beamte ist zur Zeit als Personalarat freigestellt).

Ist schon das Ausmaß, in dem "Fachberater" für die Beratungstätigkeit eingesetzt werden können, unbefriedigend, so ist es fast noch mehr ihre Ausbildung für diese Tätigkeit: Am dreiwöchigen Grundlehrgang für die Kriminalpolizeiliche Beratung beim Bundeskriminalamt nahmen bisher nur Beamte von 6 der 15 örtlichen Beratungsstellen teil; von der Möglichkeit, sich beim Bayerischen Landeskriminalamt als Sachbearbeiter einarbeiten zu lassen, machten 5 Beratungsstellen Gebrauch; an Schulungen bei Firmen der Sicherheitsindustrie nahmen Fachberater von 3 Beratungsstellen teil und nur am "Jährlichen Erfahrungsaustausch" der Fachberater beim Bayerischen Landeskriminalamt beteiligten sich die Beamten aller Beratungsstellen.

Ausbildungsangebote und ihre Nutzung stehen damit in deutlichem Widerspruch zu dem "Anforderungsprofil", das vom Bayerischen Landeskriminalamt für Fachberater, insbesondere diejenigen des gehobenen Dienstes, entwickelt wurde. Danach sollen die Fachberater unter anderem über folgende Kenntnisse verfügen:

- Kenntnisse über alle Arten von elektronischen und optischen Überfall- und Einbruchsanlagen, deren physikalische Grundprinzipien, objektbezogene Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes und Überwindungsmöglichkeiten;
- Grundkenntnisse der Elektronik, die ausreichen, um neu auf den Markt kommende Systeme auf ihre Tauglichkeit zu überprüfen;
- Fachkenntnisse über die Projektierung von Überfall- und Einbruchmeldeanlagen;
- Fachwissen über alle Arten von mechanischen Sicherungen, insbesondere alle Schloßsysteme, Beschläge, Gläser und Kunstgläser, einbruch- und beschußhemmende Materialien;
- Kenntnisse über die einschlägigen Normen, wie VDE, VDS, DIN, FTZ, TIV, RAL;
- Kenntnisse über die verschiedensten auf dem Markt angebotenen Sicherheitserzeugnisse des In- und Auslandes.

Nach den neuesten Vorstellungen soll der Grundlehrgang für Sachbearbeiter der Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen über die Vermittlung dieses in erster Linie technischen Grundwissens hinaus auch Themen wie Psychologie, Informatik, Vortragstechnik und Rhetorik, präventionsbezogene Kriminologie usw. umfassen.

Obwohl von ihrer grundsätzlichen Aufgabenstellung eine solche Einschränkung nicht vorgesehen ist, befassen sich die Beratungsstellen fast ausschließlich mit der Diebstahls- und Einbruchsverhütung - wobei der Anlaß für eine Beratung regelmäßig vom ratsuchenden Bürger und nicht von den beratenden Polizeibeamten ausgeht. Die Beratungstätigkeit umfaßt persönliche, schriftliche und fernmündliche Beratungen, Beratungen am Objekt, Vorträge und Führungen. Die Beratungsstellen haben Angaben über die Häufigkeit der einzelnen Beratungstätigkeiten vorgelegt (vgl. dazu Übersicht 3), die jedoch ganz offensichtlich eher auf Schätzungen denn auf konkretem Wissen beruhen und deshalb allenfalls als Anhaltspunkte für das Ausmaß und die Entwicklung der beratenden Tätigkeit genommen werden können.

Eigene Aktionen, bei denen nicht der Ratsuchende, sondern der Fachberater den Anlaß für ein Beratungsgespräch setzt, werden nur von den Beratungsstellen in München und Nürnberg durchgeführt: Als wohl wichtigste dieser Aktionen ist hier die Auswertung der täglichen Lageberichte des PP bzw. der PD zu nennen, aufgrund deren alle Geschädigten von Einbruchdiebstählen in Wohnungen, Einfamilienhäusern und Villen angeschrieben und zu einer Beratung eingeladen werden. In München ergab dies z.B. im Jahr 1979 1 108 Einladungsschreiben, denen ein Großteil der Geschädigten Folge leistete, d.h. sich entweder persönlich beraten oder Informationsmaterial schicken ließ. Von beiden Beratungsstellen werden auch Bauwillige und Bauherren gezielt angesprochen, sei es durch die Versendung der Broschüre "Sicher Wohnen" (München) oder durch ein Angebot für eine individuelle Beratung bei der Kriminalpolizeilichen Beratungsstelle. Auch die Verteilung von Broschüren über andere Vorbeugungsmaßnahmen, z.B. der Broschüre "Partnerschaft gibt Sicherheit" oder des "Autosicherheitspasses" werden von diesen beiden Beratungsstellen wahrgenommen.

Im Vergleich zu der schlechten Personalausstattung, die durch die zum Teil sehr großen Zuständigkeitsbereiche (vgl. dazu die Übersicht 4) noch verschlechtert wird, ist die technisch-sächliche Ausstattung der Beratungsstellen im allgemeinen zufriedenstellend: Die Firmen der Sicherheitsindustrie stellen ihre Produkte bereitwillig zur Verfügung, und selbst eine firmenneutrale Ausstattung ist möglich, wie die Erfahrungen der Beratungsstelle in Nürnberg zeigen, die als erste eine firmenneutrale Ausstattung verwirklicht hat. Die anderen Beratungsstellen werden ebenfalls zu dieser Form der Gerätepräsentation übergeben (bzw. sind bereits zu ihr übergegangen).

Tätigkeiten der örtlichen Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen in Zahlen

Übersicht 3

PP München

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle München (K 313)

Arten der Beratung	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Persönliche Vorsprachen	3838	4611	2893	2922	2830	2285
Schriftliche Anfragen	501	809	1136	1209	1108	1591
Fernmündliche Beratungen	1565	2688	2363	3029	3335	3549
Beratungen am Objekt	119	152	247	397	349	222
Führungen/Vorträge in der Beratungsst.	88	88	59	50	57	57

Veranstaltungen durch das SG PB 1 (Öffentlichkeitsarbeit)

Veranstaltungen	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Vorträge im Hause	175	140	148	170	250	220
Vorträge an Schulen	15	12	90	42	14	7
Vorträge bei Fachverbänden, Altenclubs, Jugendgruppen	Die Zahlen dieser Vorträge wurden nicht erfaßt, belaufen sich aber auf ca. 30-32 Veranstaltungen im Jahr					
Ausstellungen	8	14	1	-	1	1

Beratungen in den Kriminalitätsbereichen      Anteile in %

Diebstahls- und Einbruchsverhütung      75 %

Raub, Betrug, Sexualdelikte etc.      7 %

Sicherheitsberatungen

bei Behörden, Schulen, Institutionen, Personen  
des öffentl. Lebens      18 %

PP Oberbayern

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Ingolstadt

Arten der Beratung	1978	1979	1980
Berichte/Schreiben	22	15	8
Objektberatungen extern	50	65	67
Objektberatungen intern	250	235	-
Fernmündliche Auskünfte	130	160	-
Vorträge	10	8	12
Gruppenberatungen	8	6	-

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Rosenheim

Arten der Beratung	1978	1979	1980
Berichte/Schreiben	32	28	-
Objektberatungen extern	52	67	74
Objektberatungen intern	101	142	250
Fernmündliche Auskünfte	30	30	-
Vorträge	24	6	-
Gruppenberatungen	2	1	-

PP Niederbayern/Oberpfalz

Für die Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen Regensburg, Landshut und Passau konnten Zahlen im einzelnen nicht erhoben werden.

Nach Angaben des Polizeipräsidioms Niederbayern/Oberpfalz wurden 1979 ca. 800 Beratungen im PP-Bereich durchgeführt, die sich wie folgt zusammensetzen:

Schutz der Wohnung vor Einbrechern, Betrügern etc.	ca. 400
Behörden und öffentl. Institutionen	ca. 120
Geschäfte sowie industrielle Anlagen	ca. 60
Kirchen und zu ihr gehörende Institutionen	ca. 40
Sicherung von Neubauten	ca. 180

Die Beratungen wurden durchgeführt

am Objekt	ca. 96
in den Beratungsstellen	ca. 367
per Telefon	ca. 305
Gruppenberatungen mit ca. 539 Teilnehmern	ca. 20
Vorträge	ca. 12

PP Oberfranken

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Bayreuth

Jahr	Gesamtzahl der Beratungen	davon externe Beratungen
1975	135	50
1976	223	68
1977	503	164
1978	639	226
1979	598	252
1980	877	508

PP Mittelfranken

Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen Mittelfranken insgesamt

Arten der Beratung	1978	1979	1980
Gutachten/Stellungnahmen	40	55	-
Berichte/Schreiben	554	1547	1287
Objektberatungen extern	254	444	273
Objektberatungen intern	671	872	574
Fernmündliche Auskünfte	436	1234	1334
Vorträge	23	35	-
Gruppenberatungen	8	10	-

Für die Jahre 1978 und 1979 bestehen die Daten aus Zahlen der Beratungsstellen Nürnberg, Erlangen und Ansbach (geschätzte Werte).

Die Daten für das Jahr 1980 wurden aus den Ergebnissen der Beratungsstellen Nürnberg und Erlangen gebildet.

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Erlangen

Arten der Beratung	1978	1979	1980
Gutachten/Stellungnahmen	20	12	18
Objektberatungen extern	66	71	49
Objektberatungen intern	180	165	109
Fernmündliche Auskünfte	70	85	75
Vorträge	17	18	15
Gruppenberatungen	8	9	12

PP Unterfranken

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Aschaffenburg

<u>Arten der Beratung</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Beratungen am Objekt	166	179
Beratungen auf der Dienststelle	50	24
Fernmündliche Beratungen	36	53
Vorträge	2	2
Gruppenberatungen		4

PP Schwaben

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Augsburg

<u>Arten der Beratung</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Gutachten/Stellungnahmen	39	33
Berichte/Schreiben	ca. 75	15
Objektberatungen extern	583	280
Objektberatungen intern	193	94
Vorträge	21.....	22
Gruppenberatungen	30.....	
Ausstellungen	1	1

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Würzburg

<u>Arten der Beratung</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Gutachten/Stellungnahmen	11	77
Beratungen am Objekt	224	177
Beratungen auf der Dienststelle	99	124
Fernmündliche Beratungen	79	104
Vorträge	2	1
Gruppenberatungen	2	5

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Kempten

<u>Objektberatungen</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Wohnungen/Häuser	50	80	53	64	106	130
Geschäftshäuser	17	30	21	29	38	60
Öffentliche Bauten	16	7	5	25	30	9
Kirchen/Museen	3	11	12	27	25	8
Kfz, Wohnwagen, Boote	-	6	9	11	8	8
Vorträge	-	-	7	4	5	20
Summe	86	134	107	160	212	

Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Schweinfurt

<u>Arten der Beratung</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Gutachten/Stellungnahmen	5	15
Beratungen am Objekt	104	61
Beratungen auf der Dienststelle	77	67
Fernmündliche Beratungen	180	182
Vorträge	1	8
Gruppenberatungen	4	8

Insgesamt ist festzuhalten, daß die örtlichen Beratungsstellen ihren Aufgaben - selbst in der vorgenommenen faktischen Einschränkung auf die Beratung zur Diebstahls- und Einbruchsverhütung - nicht zufriedenstellend nachkommen (können). Die letztlich entscheidende Ursache dafür, nämlich auch für Anzahl und Ausbildung des Personals, liegt in der Einschätzung der Bedeutung der kriminalpolizeilichen Beratung durch Dienstvorgesetzte und Kollegen: Die Beratungstätigkeit wird nicht als vollwertig, nicht als "eigentliche polizeiliche Tätigkeit" angesehen und entsprechend "stiefmütterlich" werden die Beratungsstellen und die Fachberater behandelt: Hauptamtliche Fachberater sind selten, eigens für die Beratung ausgewiesene Planstellen überhaupt nicht vorhanden, Aus- und Fortbildung werden nicht wichtig genommen - mit der Folge, daß die Fachberater ihre Arbeit, trotz zum Teil sehr hoher Motivation, nur unbefriedigend bewältigen können.

Auch die Zentrale Beratungsstelle beim Bayerischen Landeskriminalamt hat die ihr zugewiesenen Aufgaben bislang nicht zufriedenstellend erfüllen können: Insbesondere hat ihre fast ausschließliche Befassung mit der Beratung von Großobjekten und dem Einsatz der mobilen Beratungsstelle ("Beratungsbus") dazu geführt, daß sie ihren mindestens ebenso wichtigen Lenkungs- und Koordinierungsfunktionen nur unzureichend nachgekommen ist.

Diese Vernachlässigung der Aufgabe zur "Beratung der Polizei" hat für die Beratungstätigkeit der bayerischen Polizei vor allem zwei negative Auswirkungen gehabt: Während bei einigen örtlichen Fachberatern der Eindruck entstanden ist, bei ihrer Beratungstätigkeit "allein gelassen" zu sein, nicht ausreichend mit Informationen und Ratschlägen der Zentralstelle versorgt zu werden, fehlt es der Zentralstelle bei anderen örtlichen Beratungsstellen an der für die Durchsetzung ihrer Empfehlungen nötigen Akzeptanz - die Auseinandersetzungen zwischen der Zentralstelle und den örtlichen Beratungsstellen, hier insbesondere mit den Fachberatern des PP München, in Zu-

Übersicht 4

ZUSÄNDIGKEITSBEREICHE DER KRIMINALPOLIZEILICHEN BERATUNGSSTELLEN IN BAYERN

Polizeireisidien Unterfranken - Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen:

- KPI Würzburg
- KPI Aschaffenburg
- KPI Schweinfurt

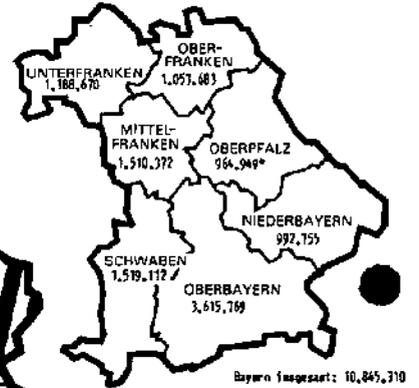
Polizeireisidien Oberfranken - Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen:

KPI Bayreuth

Die Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle Bayreuth betreut ges. IMS von 25.01.1979, 7305 = 54/1 den Landkreis Tirschenreuth mit.

Die KPI Weiden (K 3) übernimmt von Fall zu Fall die Aufgaben einer Kriminalpolizeilichen Beratungsstelle.

\* Einwohner per 30.06.1979



Polizeireisidien Mittelfranken - Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen:

- KPI Kronberg
- KPI Ansbach
- KPI Erlangen

Polizeireisidien Niederbayern/Oberpfalz - Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen:

- KPI Regensburg
- KPI Landshut
- KPI Passau

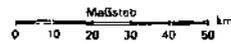
- Landesgrenze
- Regierungsbezirksgrenzen
- Grenzen der kreisfreien Städte und Landkreise

Polizeireisidien Schwaben - Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen:

- KPI Augsburg
- KPI Kempten

Polizeireisidien München - Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen:

- KPI Rosenheim
- KPI Ingolstadt



Die Landkreise um München herum, die nicht besonders gehemmersicht sind, werden nicht durch Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen versorgt. Die PD Weilheim verfügt nicht über eine Beratungsstelle, Entsprechende werden hier nur von Fall zu Fall informiert.

sammenhang mit der Einführung firmenneutraler Demonstrationsobjekte, sind nur das jüngste Beispiel für die nicht selten problematische Beziehung zwischen der Zentralstelle und den örtlichen Beratungsstellen.

Aufgrund dieser Erfahrungen hat sich die Zentrale Beratungsstelle in jüngster Zeit darum bemüht, ihre Lenkungs- und Koordinierungsaufgaben besser als bisher wahrzunehmen: Neben dem jährlichen Erfahrungsaustausch werden (seit dem Frühsommer 1980) monatliche Informationen über technische Neuheiten auf Fachmessen, neue Firmenprodukte und veränderte Arbeitsweisen von Tätern an die örtlichen Fachberater weitergegeben, und es wurde darüberhinaus eine Informationsakte erstellt, in der in Form einer Loseblattsammlung mit Nachtragsdienst jedem örtlichen Fachberater wichtige Richtlinien, Empfehlungen und Sachinformationen zur Verfügung gestellt werden.

Dies sind allerdings nur erste Ansätze für die Verwirklichung der wichtigen Lenkungs- und Koordinierungsfunktionen der Zentralen Beratungsstelle, die fortgeführt und erweitert werden müssen, um der Bedeutung dieser Funktionen - die auch im Entwurf einer Neuregelung der kriminalpolizeilichen Beratung des Bayer. Staatsministeriums des Innern wieder nachdrücklich hervorgehoben wird (IMS vom 12.10.1981 Nr. I C 5 - 2305-54/6) - gerecht zu werden. Entscheidende Voraussetzung dafür ist eine Um- und Neubewertung ihrer Aufgaben durch die Zentralstelle selbst - weg von der nach wie vor ganz eindeutig dominierenden Befassung mit der eigenen Beratungstätigkeit bei größeren Objekten hin zu mehr "Beratung der Polizei" - und die Sicherung des für eine effiziente Beratungstätigkeit notwendigen, aber zur Zeit nicht befriedigenden Informationsaustausches zwischen der Zentralen Beratungsstelle und den örtlichen Beratungsstellen bzw. den relevanten Sachgebieten des Bayer. Landeskriminalamtes, hier insbesondere des Kriminalpolizeilichen Meldedienstes.

Denn nur wenn die Zentralstelle sicherstellt, daß sie nicht nur alle Informationen über die technischen Entwicklungen im Bereich der Sicherung erhält, auswertet und umsetzt, sondern auch zu aktuellen Kriminalitätsentwicklungen und -veränderungen, insbesondere zu den Tatbegehungsarten ("modi operandi"), kann sie die ihr zugewiesenen Lenkungs- und Koordinierungsaufgaben erfüllen.

Insgesamt kann damit festgehalten werden, daß die Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen der bayerischen Polizei ihre Aufgaben nur unvollkommen und unzureichend erfüllen (können): Während sie von der Aufgabenstellung her Mittel- und Ausgangspunkte präventiv-polizeilicher Tätigkeiten sein könnten - zumindest soweit diese nicht einsatzbezogen sind -, kommen sie tatsächlich noch nicht einmal ihren eingeschränkten Aufgaben bei der Beratung über Maßnahmen der Diebstahls- und Einbruchsicherung nach.

Auch die vorgesehene Ausstattung der bestehenden Beratungsstellen mit mindestens zwei hauptamtlichen Fachberatern<sup>77)</sup> wird nur dann eine Verbesserung der gegenwärtigen Situation bringen, wenn der Aufgabenkatalog der Beratungsstellen nicht erweitert, sondern (zumindest zunächst) auf die Diebstahls- und Einbruchsberatung beschränkt bleibt, die Fachberater ihren Aufgaben entsprechend ausgebildet werden und - entscheidend - die in den Richtlinien bereits z. T. vorgesehene Regionalisierung der Beratungstätigkeit verwirklicht wird: Dem "Schwierigkeitsgrad" der Beratungen entsprechend, sollten alle Polizeinspektionen über Basisunterlagen zur "Vorbeugenden Verbrechensbekämpfung durch Beratung" verfügen<sup>78)</sup>, die die Beamten in die Lage versetzen, Ratsuchenden Kurzauskünfte zu geben und sie an die zuständigen Beratungsstellen (ggf. auch solche, die nicht zur Polizei gehören) zu verweisen, wenn der Wunsch und das Bedürfnis nach einer umfassenden Beratung besteht; die örtlichen Beratungsstellen können darauf aufbauend gründlichere Einzel- und insbesondere auch Objektberatungen durchführen, während von der Zentralen Beratungsstelle ohne eigene regionale Zuständigkeit die Beratungen bei Großobjekten und vor allem die Lenkungs-, Ausbildungs- und Koordinierungsaufgaben wahrgenommen werden sollten - hier insbesondere auch die Beobachtung von Entwicklungen und "Trends", die - wie z. B. der Bereich "Architektur und Kriminalität" - als Aufgaben auf die Beratungsstellen zukommen können, die dann auch darauf vorbereitet sein sollten.

---

77) s. dazu den Entwurf des BStMI vom 12.10.1981 (IMS Nr. I C 5 - 2305-54/6)

78) Etwa ähnlich dem Loseblatt-Ordner "Vorbeugende Verbrechensbekämpfung" der Berliner KOB

### 2.3.2 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechensbekämpfung:

#### Möglichkeiten und Grenzen

Präventiv-polizeiliche Maßnahmen mit dem Ziel, das Gemeinwesen, den einzelnen Bürger (und seine Institutionen) in die Mitverantwortung für die Verbrechensbekämpfung so einzubinden, daß durch Veränderungen seiner (möglicherweise kriminogenen) Verhaltensweisen Tatgelegenheiten verringert bzw. beseitigt werden, haben neben ihren Vorteilen, die darin liegen, daß mit diesen Maßnahmen erheblich mehr Delikte zumindest prinzipiell beeinflußt werden können als mit den Maßnahmen, deren Adressat die Polizei und ihr Kontrollverhalten ist - durch Änderungen von Verhaltensweisen und Lebensgewohnheiten der Bürger können nicht nur solche Delikte der Straßenkriminalität verhindert werden, die von intensiv auffälligen Tätern begangen werden, sondern auch die sogenannten "Beziehungsdelikte" und solche Straftaten, die im nichtöffentlichen Raum bzw. von wenig auffälligen Zufalls- und Gelegenheits Tätern verübt werden - auch ihre Grenzen, ihre spezifischen Gefährdungen und Nachteile, und zwar nicht nur dadurch, daß durch die Betonung der gesamtgesellschaftlichen und eigenverantwortlichen Aspekte der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung polizeiliche Versäumnisse und Mißerfolge nur zu leicht entschuldigt werden könnten, sondern auch dadurch, daß

- zum einen die damit verbundene Rückgabe von Teilbereichen des Auftrages zur Strafverfolgung an die Bevölkerung eine zumindest teilweise Aufgabe des Verfolgungsmonopols bedeuten,
- und zum andern die stärkere Einbindung der Bürger in die Verbrechensbekämpfung über den Appell an die Angst vor dem Verbrechen zu einer Abnahme des subjektiven Sicherheitsgefühls mit seinen verhängnisvollen Auswirkungen auf die objektive Sicherheitslage führen können.

### 2.3.2.1 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechensbekämpfung:

Auswirkungen auf das Verfolgungsmonopol der Instanzen

Die Befürchtung, mit einer stärkeren Einbindung der Öffentlichkeit in die vorbeugende Verbrechensbekämpfung werde das Monopol der staatlichen Instanzen zur Strafverfolgung in Frage gestellt, übersieht, daß bereits jetzt die Initiative zur Strafverfolgung im einzelnen Fall weitgehend beim Geschädigten und nicht bei der Polizei (oder der Justiz) liegt (s.o. Kap. 2.2): Insbesondere bei den durch Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung beeinflussbaren Delikten der Massenkriminalität - z.B. Diebstahl, Betrug, Sachbeschädigung und Körperverletzung - erfahren die Instanzen regelmäßig nur durch eine private Anzeigeerstattung vom Vorliegen einer strafbaren Handlung. Da außerdem gerade bei diesen Straftaten Ermittlungen im allgemeinen nur dann aufgenommen werden, wenn Sachverhalt und Beschuldigte(r) zumindest grob "vorermittelt" bereits bei der Anzeigeerstattung vorliegen, bestimmen die Geschädigten nicht nur, wer und was zur Kenntnis der Strafverfolgungsinstanzen gelangt, sondern weitgehend auch den Verlauf und den Ausgang des Ermittlungs- und Strafverfahrens<sup>79)</sup>.

Der einzelne (geschädigte) Bürger ist damit bereits jetzt entscheidend an der sozialen Konstruktion der Verbrechenswirklichkeit beteiligt - eine Ausweitung dieser informellen Kontrolltätigkeit der potentiellen und tatsächlichen Opfer auf die Verhinderung von Straftaten durch Selbstschutz und Mitverantwortung, würde das Strafverfolgungsmonopol des Staates wohl kaum mehr in Frage stellen, als es die Beteiligung der Bürger bei der Entdeckung, Aufklärung und Sanktionierung von Straftaten bereits getan hat. Im Gegenteil: Angesichts des entscheidenden Anteils der Geschädigten am Bekanntwerden krimineller Verhaltensweisen ist es nur konsequent, sie auch an der Verhinderung von Kriminalität mitverantwortlich zu beteiligen.

<sup>79)</sup> Vgl. dazu Arzt, G.: Entkriminalisierung des Ladendiebstahls. In: Schoreit (Hrsg.): Problem Ladendiebstahl. Moderner Selbstbedienungsverkauf und Kriminalität, Heidelberg 1979, S. 14 f

### 2.3.2.2 Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechensbekämpfung:

Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl und die Sicherheitslage

Die Mitverantwortung der Bürger bei der Verbrechensbekämpfung, der die Überzeugung zugrunde liegt, daß letztendlich nicht die Polizei, sondern nur die Gemeinschaft der Bürger selbst ihre Rechtsgüter wirksam schützen und verteidigen kann, daß sie sich deshalb auch dafür engagieren muß, hat ihre Grenzen jedoch dort, wo

- entweder das Opfer für die Straftaten gleichsam haftbar gemacht, ihm und nicht dem Täter die Schuld zugeschrieben wird,
- oder vom (potentiellen) Opfer Änderungen seiner Verhaltensweisen verlangt werden, die zu einer einschneidenden nachteiligen Veränderung seiner Lebensbedingungen, seiner "Lebensqualität" führen,
- oder aber durch Appelle an die Kriminalitätsfurcht, mit denen die (potentiellen) Opfer zu einer Änderung ihres Verhaltens veranlaßt werden sollen, ein Klima der Angst erzeugt wird, das sehr negative Auswirkungen auf die Sicherheitslage haben kann.

Wohl in keinem Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung werden damit die Wirkzusammenhänge, die unbeabsichtigten und auch negativen Folgen präventiver Maßnahmen, so deutlich sichtbar wie bei den Versuchen, die (potentiellen) Opfer von Straftaten durch die Stärkung des Selbstschutzgedankens an der Verhinderung von Straftaten zu beteiligen.

Wie groß die möglichen nachteiligen Wirkungen der Einbeziehung der Bürger in die Verbrechensverhütung sind, hängt zunächst einmal von der Art der Straftaten und damit von der Art der Tatbeiträge potentieller Opfer ab: Denn "Vorbeugung durch mehr Sicherheit", durch eine Änderung von Verhaltensweisen, ist nicht bei jedem Deliktsbereich in gleicher Weise gleich erfolgreich zu erreichen.

Während z.B. im Diebstahlsbereich die Mitverantwortung des Opfers für die strafbare Handlung beim Kraftfahrzeugdiebstahl bereits Eingang in die Versicherungsbedingungen gefunden hat - und für den Ladendiebstahl wegen der von den Geschädigten vorgenommenen Werbung und Warenpräsentation diskutiert wird -, entziehen sich die Delikte gegen die Person, insbesondere wenn es sich um Beziehungstaten handelt, weitgehend den Versuchen, Präventionsmaßnahmen nicht mehr täter- sondern opferbezogen auszurichten. Eine Ausnahme macht hier die Vergewaltigung, bei der Rechtssprechung und die daran orientierte Polizeipraxis Faktoren festgelegt haben, aus deren Vorliegen eine Mitschuld des Opfers und eine Entschuldigung des Täters konstruiert wird, die dann zur Einstellung des Verfahrens bzw. zum Freispruch des Beschuldigten führen kann.

Ein Grund für die unterschiedlichen Möglichkeiten, die Tatbeiträge potentieller Opfer zum Ansatzpunkt für präventive Maßnahmen zu machen, dürfte daran liegen, daß die vorwiegend technischen Sicherungsmaßnahmen gegenüber Diebstahlsdelikten vergleichsweise eindeutig beschrieben und verwirklicht werden können, vom potentiellen Opfer keine völlige Umstellung gewohnter Verhaltensweisen und bisheriger Lebensgewohnheiten verlangen - und damit keinen erheblichen Verlust an "Lebensqualität" bedeuten, sondern durch das Gefühl von "mehr Sicherheit" möglicherweise sogar einen Gewinn.

Anders können sich die Selbstschutzmaßnahmen potentieller Opfer gegenüber solchen Delikten auswirken, die stärker als Diebstahlsdelikte gegen die Integrität der eigenen Person und des sozialen Nahraums gerichtet sind: Präventive Maßnahmen in diesem Bereich, wie "Mißtrauen gegenüber Fremden" oder "Vermeiden bestimmter Örtlichkeiten während der Dunkelheit" beeinflussen und verändern weit stärker die Lebensgewohnheiten, das normale soziale Verhalten - und sind deshalb nicht nur schwerer zu realisieren, sondern auch von nachhaltiger, häufig negativer Wirkung auf das Sicherheitsgefühl und die Sicherheitslage.

Entscheidende Ursache dafür dürfte sein, daß die gewünschten Verhaltensänderungen der (potentiellen) Opfer - in Richtung auf mehr Selbstschutz - nur über Appelle an die Kriminalitätsfurcht zu erreichen sind: Wenn auch nicht die geringste Wahrscheinlichkeit besteht, selbst

Opfer einer Straftat zu werden, dann müssen auch keine Verhaltensweisen vorgeschlagen und vorgenommen werden, die diese unwahrscheinliche Situation vermeiden helfen sollen.

Insbesondere aus den USA sind die nachteiligen Folgen von Selbstschutzmaßnahmen für die individuelle und die öffentliche Sicherheit bekannt<sup>80)</sup>: So sind hier bereits zur Vermeidung viktimogener Situationen bestimmte Zeiten, insbesondere die mit Dunkelheit verbundenen Abend- und Nachtzeiten, zu "Unzeiten" geworden, zu denen die Wohnungen kaum noch verlassen werden, als gefährlich geltende Orte werden nicht mehr besucht. Dadurch vereinsamen diese Orte und werden (noch) anfälliger für Straftaten, so daß sich für diejenigen, die sie trotzdem aufsuchen, dann ein erhöhtes Opferrisiko ergibt.

Die Furcht vor Kriminalität führt zu Mißtrauen gegenüber fremden Personen, denen möglichst ausgewichen wird - was dann auch bedeutet, daß wenig neue soziale Kontakte geschlossen werden, und die insbesondere in Ballungsräumen ohnehin geschwächte informelle soziale Kontrolle weitere Verluste erleidet. Aus Furcht vor dem Verbrechen zieht man sich zurück und bricht auch bestehende soziale Beziehungen und Kontakte zum Teil ab.

Der Rückgang sozialer Beziehungen bedeutet aber auch die Abnahme nachbarschaftlicher Kontakte, Solidarität und informeller sozialer Kontrolle - mit zunehmender Anonymität nimmt dann auch das Opferrisiko in der Wohnung und im Wohnumfeld zu<sup>81)</sup>.

Ein aus Furcht vor Kriminalität erfolgreicher Rückzug aus der - angeblich gefährlichen - Öffentlichkeit, kann damit das Gegenteil von dem bewirken, was mit den Selbstschutzmaßnahmen gewollt war: Nämlich nicht mehr Sicherheit, sondern mehr Unsicherheit - bis hin zu einer jetzt tatsächlich gefährlichen Öffentlichkeit und einem gefährdeteren sozialen Nahbereich.

---

80) S. dazu auch z.B. Meyer/Ventzke: Opfererfahrung, Selbstschutz, Prävention, Unerbetener Beitrag zur Erstellung eines realistischen Lagebildes innerer Sicherheit. KrimJ 1980, S. 179-198

81) S. dazu z.B. Kube aaO (FN 30), S. 153

Eine weitere mögliche negative Konsequenz opferbezogener Präventionsansätze ist die Tatsache, daß Selbstschutzmaßnahmen, insbesondere in Form organisierter Selbsthilfe ("Privatarmeen") zunächst vor allem von wohlhabenderen Bürgern ergriffen werden - das Opferrisiko verlagert sich dadurch auf untere soziale Schichten: "Kriminalitätsverhütung durch vorbeugende Sicherung ist in erster Linie Kriminalitätsverlagerung auf den Schwächeren"<sup>82)</sup>.

Nach den Ergebnissen aller empirischen Untersuchungen zum Thema "Sicherheitsgefühl bzw. Kriminalitätsangst der Bevölkerung"<sup>83)</sup> kann für die Bundesrepublik Deutschland jedoch nach wie vor festgestellt werden, daß "Kriminalität" für den einzelnen Bürger kein bedrohliches soziales Problem darstellt, insbesondere nicht in seinem sozialen Nahraum, daß das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung damit hoch ist - sich allerdings als stark manipulierbar und in positive wie negative Richtungen leicht beeinflussbar erweist, weil es weitaus stärker von den Aussagen anderer, hier insbesondere der veröffentlichten Meinung abhängt als von eigenen Erfahrungen.

---

82) Arzt, G.: Kriminalitätsbekämpfung durch vorbeugende Sicherung - Ausweg oder Sackgasse? Kriminalistik 1976, S. 434; Arzt berichtet an anderer Stelle für die USA, daß die privaten Ausgaben für die mechanischen Sicherungsmaßnahmen inzwischen die Hälfte der Höhe der für die Verbrechensbekämpfung eingesetzten öffentlichen Mittel erreicht haben, und sich langfristig die wirtschaftlichen Interessen der Sicherheitsindustrie die größte Gefahr für die Sicherheitslage erweisen dürften. Arzt, G.: Der Ruf nach Recht und Ordnung, Tübingen 1976, S. 434. Auf eine Anfrage im Deutschen Bundestag, ob die Sicherung des persönlichen Eigentums durch den Eigentümer selbst vom Staat gewünscht sei, antwortete das BMI, daß die Bundesregierung die erhebliche Zunahme des privaten Sicherungsgewerbes in den letzten Jahren "nicht ohne Sorge" verfolge: 1980 habe es in der BRD 855 Unternehmen der Sicherheitsbranche gegeben und man müsse darauf achten, daß keine Privatarmeen entstünden (Kriminalistik 4/1980, 151)

83) Zuletzt Kerner aaO (FN 71)

Der Polizei erscheinen solche Untersuchungsergebnisse angesichts der seit Jahren steigenden Kriminalitätszahlen häufig als wenig glaubwürdig: Das dürfte jedoch weniger eine Frage der Qualität solcher Studien sein, als eine Folge der vorwiegenden bis ausschließlichen Beschäftigung der Polizei mit Kriminalität und kriminellen Verhalten, die fast zwangsläufig zu einer Überbewertung der sozialen Problematik von Kriminalität und kriminellen Verhalten führen muß. Denn tatsächlich ist das Opferrisiko bei Kriminalität gering - verglichen z.B. mit dem im Straßenverkehr oder beim Arbeitsplatz -, insbesondere dann, wenn es um die schwereren Delikte vor allem auch der Gewaltkriminalität geht.

Denn diese Delikte sind so selten und so weit von dem Lebenskreis des "normalen" Bürgers entfernt, daß - wenn überhaupt - eine Beunruhigung und Beeinträchtigung seiner Sicherheitslage von dem massenhaft begangenen Bagatelldreht ausgeht<sup>84)</sup>, denn davon kann er weit eher und in ganz alltäglichen Lebenssituationen betroffen werden.

Schon um die gegenwärtige Situation nicht zu verschlechtern, müssen bei allen Präventionsmaßnahmen und -programmen, die nicht mehr tat- und täter-, sondern opferbezogen ausgerichtet sind, deren mögliche negative Konsequenzen bedacht werden. Es ist Arzt zuzustimmen, wenn er betont, daß über der Forderung nach Kriminalitätsverhütung durch bessere Sicherung nicht vergessen werden darf, daß "eine Gesellschaft der offenen Türen auch ein verteidigungswertes Rechtsgut ist, vielleicht sogar ein wichtigeres Gut als das Eigentum hinter den Türen" und "der Grad zwischen unvernünftigem Leichtsinns einerseits und dem schützenswertem Vertrauen auf die Ehrlichkeit der Mitmenschen andererseits" schmal sei<sup>85)</sup>.

---

84) So auch Arzt aaO (FN 59), S. 121

85) Arzt aaO (FN 82), S. 434

### 3. Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung durch außerbayerische Polizeidienststellen und die Möglichkeiten ihrer Übernahme durch die Bayerische Landespolizei

Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, die außerhalb Bayerns, insbesondere auch im Ausland, ausschließlich von oder zumindest unter Beteiligung der Polizei durchgeführt werden und bislang noch nicht in gleicher oder ähnlicher Form auch von bayerischen Polizeidienststellen ergriffen wurden (wie z.B. die Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen und die Kontaktbereichs- und Jugendbeamten), für sie aber zumindest prinzipiell ebenfalls in Betracht kommen - weil sie Probleme der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung zu lösen versuchen, mit denen auch die bayerische Polizei konfrontiert ist - lassen sich nach ihren Zielen, Aufgaben und dem Anteil der Polizei an ihrer Initiierung und Durchführung drei Hauptbereichen zuordnen:

- (1) Maßnahmen zur Sicherung der ressort- und instanzübergreifenden Durchführung und Koordination der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung
- (2) Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Polizei mit anderen Instanzen, insbesondere mit denen der Sozialarbeit
- (3) Maßnahmen zur Herstellung und Sicherung bürgernaher Polizeiarbeit.

#### 3.1 Ressortübergreifende vorbeugende Verbrechensbekämpfung

Aus der unbestrittenen Tatsache, daß die Verhinderung von Straftaten ebenso wie die Entstehung von Straftaten keineswegs ein nur polizeiliches, sondern in weiten Bereichen ein eher nicht polizeiliches, auf jeden Fall also ein gesamtgesellschaftliches Problem ist, ergibt sich die Notwendigkeit, bei der Verbrechensbekämpfung ebenfalls nach gesamtgesellschaftlichen, jedenfalls ressortübergreifenden Lösungen zu suchen.

Für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland wurde und wird diese Forderung wiederholt z.B. von Stümper erhoben,

wenn er die Einrichtung einer "Generaldirektion der inneren Sicherheit" bzw. einer "Zentralen Forschungs- und Planungsstelle" für die Entwicklung von Gesamtstrategien gegen das Verbrechen anregt<sup>86)</sup>, also nicht nur ressort-, sondern zugleich auch länderübergreifende Lösungsmodelle, die auf dem Gebiet der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung bislang noch nicht verwirklicht wurden: Denn mit der "ständigen Projektleitung" des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogrammes<sup>87)</sup> gibt es eine zwar länder-, aber nicht ressortübergreifende Einrichtung, und mit der interministeriellen Arbeitsgruppe "Präventive Kriminalpolitik" in Niedersachsen unter der Federführung des Justizministers<sup>88)</sup> eine zwar ressort-, aber nicht länderübergreifende Einrichtung.

Vorbilder für solche nationalen, ressortübergreifenden (wenn auch wegen der anderen politischen Struktur nicht länderübergreifenden) Einrichtungen für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung sind die seit einigen Jahren in Schweden und Dänemark bestehenden Räte für Verbrechenverhütung<sup>89)</sup>.

In Schweden gibt es die staatliche Behörde für die Kriminalprävention, den "Rat für Verbrechenverhütung", seit dem 01. Juli 1974, mit etwa 35 Mitarbeitern und einem Etat von ca. 3,4 Millionen DM jährlich eine relativ kleine Behörde; zu ihren wichtigsten, von der Regierung vorgegebenen Aufgaben gehören die:

- Deskription, Analyse und Prognose der Kriminalitätsentwicklung;
- Initiierung, Analyse und Auswertung von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten über die Ursachen der Kriminalität und über ihre Prävention;
- Verbreitung der Resultate von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten;
- Koordinierung der Forschungs- und Entwicklungsarbeit auf dem kriminalpolitischen Sektor und die Beeinflussung der kriminalpolitischen Arbeit.

86) Stümper zuletzt aaO (FN 7), S. 198

87) S. dazu Stümper aaO (FN 75), S. 370

88) Schwind, H.-D.: Kriminalpolitik in Niedersachsen. In: Schwind aaO (FN 2), S. 556 ff

89) Zuletzt beschrieben in Schwind aaO (FN 2) von Jensen, L.R.: Ziele und Aufgaben des Kriminalpräventiven Rates in Dänemark, S. 489-497 und Kühlhorn, E.: Ziele und Aufgaben des Schwedischen Rates für Verbrechenverhütung, S. 481-487

Der "Rat für Verbrechenverhütung" soll sich damit Kenntnisse über die Ursachen und Erscheinungsformen von Kriminalität und über Möglichkeiten zur Kriminalitätsverhütung erwerben, diese aktualisieren und verbreiten und dafür sorgen, daß sich kriminalpolitische Entscheidungen und Forschung gegenseitig befruchten.

Im Vorstand des Rates sind die politischen Parteien, verschiedene Ministerien, Gewerkschaften und ähnliche Organisationen repräsentiert; für die verschiedenen Projekte werden Arbeitsgruppen mit Vertretern aus Praxis, Forschung und Interessengruppen eingesetzt.

Von den verschiedenen Arbeitsgebieten des Rates sind in dem hier interessierenden Zusammenhang die Arbeiten zum Thema "Maßnahmen gegen die Kriminalität" von besonderer Bedeutung. Hier hat der Rat inzwischen folgende Bereiche untersucht: Generalprävention, Aktivitäten der Polizei, labeling-Theorie, technischer Verbrechenenschutz, informelle soziale Kontrolle, Staatsanwaltschaften und Gerichte.

In Dänemark wurde der "Kriminalpräventive Rat" 1971 gegründet für die Durchführung von sicherheitsfördernden Maßnahmen und für die Vorbeugung der Kriminalität. Seine Tätigkeiten beziehen sich hauptsächlich auf vier Bereiche:

- auf den Selbstschutz der Bürger und die hierzu gehörende Technik, sowie auf die Koordination von polizeilicher Tätigkeit und Maßnahmen der privaten Sicherheitsindustrie, dem Versicherungsgewerbe und ähnlichen Institutionen;
- auf sozialpräventive Maßnahmen, insbesondere auf die Frage ihres systematischeren und besser koordinierten Einsatzes in regionalen Gebieten;
- auf Aufklärungstätigkeiten verschiedener Art, z.B. auf kriminalpräventiven Unterricht im eigentlichen Sinne oder auf die Aufklärung der Bürger über die Kriminalität und ihre Vorbeugung;
- auf eigene Forschungen und Versuche.

Ein Schwerpunkt der Arbeit des "Kriminalpräventiven Rates" liegt auf dem Bereich des Selbstschutzes der Bürger, insbesondere durch technische Sicherung, wobei kriminalpräventive Forderungen mit dieser Zielrichtung nach der Meinung des Rates schon beim Planen und Errichten von Gebäuden gestellt werden müssen. Entsprechend hat der "Kriminalpräventive Rat" Richtlinien zur Festlegung von Normen und Maßstäben für vorbeugende Maßnahmen zur Einbruchssicherung von Gebäuden ausgearbeitet. Die Aufklärungstätigkeit des Rates hat sich insbesondere auch an einzelne Zweige der gewerblichen Wirtschaft gerichtet mit Themen wie: "Ratschläge für Geld- und Werttransporte" oder "Über den Ladendiebstahl".

Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeit des Rates liegt auf dem Unterricht, hier insbesondere auf dem Rechtskundeunterricht von Jugendlichen und Kindern, wobei sich in den Schulen besonders die Polizei engagiert.

Außerdem hat der "Kriminalpräventive Rat" die Diskussion von Maßnahmen zur Kriminalprävention auf den Gebieten der Stadtplanung und der Stadtsanierung initiiert und einen eigenen Ausschuß gegründet, dessen Aufgabe darin besteht, in den Gemeinden die Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Gesundheitsverwaltung, Schul- und Freizeitverwaltung und der Polizei in Hinblick auf Kriminalitätsprävention zu organisieren.

Nach den Informationen, die über die Arbeit dieser "vorbeugenden Räte" in Schweden und Dänemark vorliegen, ist nicht eindeutig zu entscheiden, ob sie wirklich wirkungsvolle Instrumente für eine ressortübergreifende Planung und Durchführung von Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung sind. Bisher scheinen sie sich zumeist mit eher allgemeinen Untersuchungen zu Fragen der Entwicklung und Struktur der Kriminalität und den Möglichkeiten ihrer Vorbeugung zu befassen (Schweden) oder mit dem Bereich des Schutzes des Bürgers vor Straftaten durch technische Sicherung (Dänemark), als mit der Initiierung, Koordination und Steuerung von vorbeugenden Maßnahmen verschiedener Instanzen bei der Verbrechensbekämpfung.

Es ist außerdem fraglich, ob in der Bundesrepublik Deutschland oder auch nur auf der Ebene eines Bundeslandes, bundes- bzw. landesweite Zentralstellen diese Funktion angesichts der regional so unterschiedlichen Kriminalitätsentwicklung, ihrer Abhängigkeit von den jeweiligen, auch kriminalgeographischen Gegebenheiten zufriedenstellend erfüllen können: Wenn daher ressortübergreifende Institutionen geschaffen werden sollen - und an deren Notwendigkeit besteht angesichts des gesamtgesellschaftlichen Auftrages zur Verbrechensverhütung kein Zweifel -, dann nicht nur und auch nicht unbedingt zuerst an zentraler, überregionaler Stelle, sondern auch und gerade auf örtlicher Ebene. Insbesondere der Kontakt zwischen der Polizei und kommunalen Einrichtungen - Schulen, Sozialbehörden, Freizeiteinrichtungen, kommunalpolitischen Instanzen und Mandatsträgern -, der in Bayern vor der Verstaatlichung der kommunalen Polizeien schon durch die organisator-

rische Anbindung der Polizei an die Kommune bzw. vor der Auflösung der Polizeiposten in der Fläche schon durch die besseren Möglichkeiten zum direkten, persönlichen Kontakt zwischen "Ortssheriff" und Gemeindevertretern eher sichergestellt war, scheint (nicht nur) in Bayern gefährdet, in manchen Regionen schon fast verlorengegangen zu sein. Das belegt z.B. die nur in Ausnahmefällen regelmäßige Teilnahme von Polizeibeamten an kommunalpolitischen Veranstaltungen wie Bezirksversammlungen oder Ausschußsitzungen. Die Einrichtung einer ressortübergreifenden Stelle auf kommunaler- oder Kreisebene mit Beteiligung der Polizei oder die Einrichtung einer Stelle bei der Polizei selbst, die sich ausschließlich mit der Zusammenarbeit zwischen Polizei und dem Gemeinwesen befaßt, könnte hier eher zur Verbesserung der Kommunikation, des gegenseitigen Verständnisses und damit auch der Durchsetzung polizeilicher Forderungen und Anliegen beitragen als eine zentrale, landesweite Einrichtung mit gleicher Aufgabenstellung.

### 3.2 Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Instanzen der Sozialkontrolle

Sowohl im Bereich der Gefahrenabwehr, wie auch in dem der Strafverfolgung ist die Polizei nicht allein zuständig, sondern neben und mit anderen Instanzen zusammen tätig: Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit wie die Möglichkeit zu (Kompetenz-)Überschneidungen und auch Konflikten sind dadurch immer gegeben und müssen bewältigt werden.

Im folgenden sollen deshalb Lösungsvorschläge und -modelle für die Verbesserung und Sicherstellung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Institutionen der Sozialarbeit bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung dargestellt werden: Für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit deshalb, weil die Sozialarbeit nicht nur neben der Justiz die für die Polizei wohl wichtigste Institution bei der Bewältigung der Aufgaben der Verbrechensbekämpfung ist, sondern vor allem auch deshalb, weil das Verhältnis der Polizei zur Sozialarbeit häufig gespannt und konflikt-

beladen ist (wie bereits ausgeführt, s. Kap. 1.2), diese Zusammenarbeit aber durch eigene polizeiliche Initiativen geregelt und beeinflußt werden kann, weil - im Unterschied zum repressiven Aufgabenbereich der Strafverfolgung - die Zusammenarbeit bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung im Rahmen der Gefahrenabwehr kaum bis gar nicht formell geregelt ist.

Da die Handlungsweisen und Handlungslegitimationen von Polizei und Sozialarbeit bei der Bewältigung ihrer Aufgaben im Bereich der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung prinzipiell unvereinbar sind - repressiv-kontrollierende Vorgehensweisen auf der einen, helfend-verstehende auf der anderen Seite -, ist die grundlegende Voraussetzung für eine konfliktarme, möglicherweise sogar konfliktfreie Zusammenarbeit zwischen beiden Instanzen die Akzeptierung und Respektierung der Aufgabenbereiche und Vorgehensweisen des jeweils anderen. Da die Polizei im Bereich der Abwehr allgemeiner Gefahren, also immer dann, wenn keine konkreten Eingriffssituationen gegeben sind, einen Ermessensspielraum für den Einsatz und die Auswahl polizeilicher Mittel hat, hat sie hier auch die Möglichkeit, die Belange der Sozialarbeit zu berücksichtigen - und es sollte auch in ihrem eigenen Interesse liegen, der Sozialarbeit immer dann "das Feld zu überlassen", wenn der Einsatz polizeilicher Mittel nicht erforderlich ist, und die Situation mit den Mitteln und Möglichkeiten der Sozialarbeit besser bewältigt werden kann.

Voraussetzung für eine solche Aufgaben- und Zuständigkeitsteilung, die sich an den Mitteln und Möglichkeiten der jeweiligen Instanz orientiert, ist jedoch nicht nur die Eindeutigkeit der Aufgaben- und Mittelzuweisung - das Beispiel der Jugendbeamten der Münchner Polizei zeigt, daß nur durch eine klare Aufgabenzuweisung und Abgrenzung die gegenseitige Akzeptanz und damit die Zusammenarbeit von Polizei und Sozialarbeit erreicht werden kann -, sondern auch die Erreichbarkeit und Einsatzfähigkeit der jeweils zuständigen Instanz, hier insbesondere der Sozialarbeit.

Denn während die Polizei "rund um die Uhr" erreichbar ist, und der Bürger sich regelmäßig an sie wendet, wenn Konflikte und Probleme zu lösen sind - und das ganz unabhängig von ihrer polizeilichen oder gar strafrechtlichen Relevanz -, kommen die sozialen Institutionen ihren Dienstleistungsfunktionen nur bedingt nach, im allgemeinen nur während der Bürostunden. Und wenn sich die Sozialarbeiter darüber beklagen, daß die Polizei dort in Erscheinung tritt, wo sie nach Meinung der Sozialarbeiter gar nicht hingehört, dann beklagt die Polizei auf der anderen Seite, daß die Sozialarbeiter nicht da sind, wenn man sie braucht.

Die Institutionen der Sozialarbeit sind nun vor allem aus personellen Gründen z.Z. ohne Zweifel kaum oder gar nicht in der Lage, die Aufgaben zu übernehmen, für die sie eigentlich zuständig sind. Das sollte jedoch für die Polizei nicht der Anlaß dafür sein, als "Auffanginstitution" für die Fehler und Versäumnisse der Sozialbehörden tätig zu werden, sondern nur dafür, bei den Sozialbehörden nachhaltig darauf zu drängen, daß diese ihre Aufgaben in Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Polizei wahrnehmen.

Wie eine solche Zusammenarbeit aussehen kann, zeigt der Modellversuch "Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter" (PPS) in Hannover<sup>90)</sup>, mit dem nicht nur erreicht werden soll

- die Lücken in der sozialpädagogischen Betreuung und Behandlung von polizeilich bekanntgewordenen Personen zu schließen, sondern auch
- neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeiter zu erproben mit dem Ziel der Verbesserung der gestörten Beziehung zwischen beiden Instanzen.

---

90) Zum Modellversuch s. Wilhelm-Reiss, M.: Sozialarbeit als präventive Maßnahme im Handlungsfeld der Polizei: Modellversuch Hannover. In: Schwind aaO (FN 2), S. 405-417 und Steinhilper, G.: Schließt oder schafft das "Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeiter" (PPS) eine Lücke im System der Psychosozialen Versorgung? In: Kreuzer/Plate aaO (FN 16), S. 63-75

Dazu versehen seit August 1979 in einem zeitlich und regional begrenzten Modellversuch in Hannover sechs Sozialarbeiter ihren Dienst unmittelbar in räumlicher Nähe zur Polizei nahezu "rund um die Uhr", auf jeden Fall aber zu den besonders "anfallsträchtigen" Zeiten. Ihre Aufgaben sind die tatnahe und auf die Problemsituation gerichtete psychosoziale Hilfe (Krisenintervention), das Erkennen von Gefährdungsmomenten, die Entscheidung über die weitere Betreuungsbedürftigkeit der Klienten, ggf. die Vermittlung zu ständiger und geeigneter sozialer Dienste. Schwerpunkte der Arbeit bilden die Betreuung von Kindern und Jugendlichen, Familienstreitigkeiten und Suizidprobleme; am häufigsten waren die Sozialarbeiter bisher mit folgenden Problembereichen befaßt: Hilflosigkeit, psychische Störungen und Familienprobleme.

Der Informationsfluß geht von der Polizei zu den Sozialarbeitern: Wenn die Polizei bei ihren Einsätzen z.B. mit Familienstreitigkeiten, verwahrlosten Kindern oder suizidgefährdeten Personen konfrontiert wird, bei denen zwar polizeilich nichts zu veranlassen, wohl aber Hilfe, Beratung und Betreuung notwendig ist, also Dienste, die der Polizeibeamte in der Regel nicht leisten kann, dann informiert er den Sozialarbeiter, der dann ohne zeitliche Verzögerung den Fall übernehmen und die nötige Hilfe anbieten und leisten kann.

Die Sozialarbeit folgt also ggf. erst nach und im Anschluß an die polizeilichen Ermittlungen; es gilt die strikte Aufgabentrennung, der Grundsatz der gegenseitigen Nichteinmischung ist ein zentraler Bestandteil des Modellversuchs. Auch organisatorisch sind die Sozialarbeiter deshalb nicht der Polizei zugeordnet, sie unterliegen nicht deren Weisung, haben keinen Ermittlungsauftrag und ihre Erkenntnisse dürfen nicht ergänzend zu den Ermittlungen der Polizei herangezogen werden. Umgekehrt darf sich der Sozialarbeiter auch nicht in die Aufgaben der Polizei einmischen.

Die bisher mit dem Modellversuch gemachten praktischen Erfahrungen sind durchweg positiv: Vor allem die Polizei war sehr schnell bereit, die Sozialarbeiter zu akzeptieren und zu informieren, da diese der Polizei nicht ihre Arbeit streitig machen, ihr nichts wegnehmen, sondern nur fachkundig sozialarbeitsträchtige Fälle aufgreifen, auf die sonst nicht oder allenfalls erst viel später und dann häufig zu spät, reagiert werden könnte. Für die Polizei bedeutet die Tätigkeit der Sozialarbeiter zwar keine unmittelbare Arbeitsentlastung - denn die von den Sozialarbeitern übernommenen Fälle sind nicht polizeirelevant, lösen keine Ermittlungen aus -, aber doch wohl in vielen Fällen eine mittelbare Entlastung durch die Gewißheit, für fachkundige, von der Polizei selbst nicht zu leistende Hilfe gesorgt - und dadurch möglicherweise weitere, zukünftige Auffälligkeiten verhindert zu haben.

Kritik an dem Projekt kommt deshalb auch nicht von den direkt Projektbeteiligten, weder von der Polizei, noch von den Sozialarbeitern, sondern, und hier allerdings in sehr heftiger Form, von der Verbandsebene der Sozialarbeit<sup>91)</sup>: Die PPS-Sozialarbeiter werden von ihr als "verlängerter Arm der Polizei", als "Sozialbullen" bezeichnet - Anwürfe, die im theoretisch-ideologischen Vorverständnis und in völliger Unkenntnis der tatsächlichen Sachlage begründet sind<sup>92)</sup>.

Der Modellversuch "Präventionsprogramm Polizei/Sozialarbeit" schließt ohne Zweifel eine Lücke in der sozialpädagogischen Betreuung insbesondere in Not- und Krisensituationen - wenn auch sicherlich nicht verkannt werden darf, daß die durch die Heranziehung von Sozialarbeitern ausgelösten Reaktionen für die Betroffenen schwerwiegender sein, größere Eingriffe bedeuten können, als wenn überhaupt nichts geschehen würde, zumal auch polizeiliche Maßnahmen in diesen Fällen nicht ergriffen werden. Sozialpädagogische Interventionen können nicht nur die Ausweitung des "Netzwerkes sozialer Kontrolle" bedeuten<sup>93)</sup>, sondern auch eine Verschärfung dieser sozialen Kontrolle: Sozialpädagogische Maßnahmen greifen schon ihrem eigenen Anspruch nach weitaus stärker in das Verhalten und die Lebenssituation ein als polizeiliche Maßnahmen, die eher auf eine äußere als auf eine innere (Verhaltens-)Kontrolle abzielen. Krisenintervention und Betreuung können damit nicht nur Hilfe, sondern auch Einmischung und unerwünschte Kontrolle bedeuten - ein Zusammenhang, der auch und gerade bei einer verstärkten, verbesserten Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit beachtet und berücksichtigt werden muß.

---

91) Vgl. dazu die darauf bezogene Dokumentation des ÖTV-Hauptvorstandes "Sozialarbeit bei der Polizei"

92) Steinhilper aaO (FN 90), S. 68

93) Herriger, N.: Familienintervention und soziale Kontrolle - Strategien der Kolonisierung von Lebenswelten. KrimJ 1980, S. 283 ff

Diese Vorsicht gegenüber einer ungeprüften Übernahme von Modellen der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sozialarbeit mit dem Ziel der Krisenintervention und Opferbetreuung, ist noch stärker gegenüber den Projekten angebracht, bei denen Polizei und Sozialarbeit nicht nacheinander, sondern miteinander tätig werden: Ein solcher Modellversuch wird z.B. in Exeter/Großbritannien mit dem "Exeter Combined Police/Social Services Juvenile Bureau" seit Oktober 1979 durchgeführt.

Hier wurde, zunächst für die Dauer von 5 Jahren, eine integrierte Arbeitsgruppe aus 4 Polizeibeamten und 3 Sozialarbeitern eingerichtet, die

- die Bemühungen zur Bekämpfung der Jugendkriminalität koordinieren,
- Straftaten und andere Aktivitäten Jugendlicher registrieren und analysieren,
- effektivere präventive Behandlungsmethoden entwickeln und
- Einrichtungen der Gemeinde und/oder von Freiwilligen zur Unterstützung der formellen Institutionen initiieren soll.

Der Anlaß zur Gründung dieser integrierten Arbeitsgruppe war die Tatsache, daß Polizei und Sozialbehörden zwar gesetzlich normierte Verpflichtungen haben bezüglich ihrer Reaktion auf straffällige Jugendliche unter 17 Jahren und auf solche Jugendliche, die zwar selbst keine Straftaten begangen haben, aber entweder das Opfer von Straftaten geworden sind oder in Verhältnissen leben, die ein Eingreifen der Behörden erforderlich erscheinen lassen - Verpflichtungen, die in gewissen Bereichen eine Zusammenarbeit, insbesondere eine gegenseitige Informationspflicht zwingend vorschreiben, jedoch sehr unterschiedlich und nur mehr oder weniger gut eingehalten werden.

Die integrierte Arbeitsgruppe soll nun sicherstellen, daß Polizei und Sozialarbeit von vornherein gemeinsam einen Fall bearbeiten und erledigen können. Alle dazu nötigen Entscheidungen werden direkt im Büro getroffen und nicht mehr auf dem Dienstweg; dadurch können sie nicht nur schneller gefällt werden, sondern zudem auch auf der Basis von besseren und zahlreicheren Informationen.

Ein weiterer Vorteil des gemeinsamen Büros wird in dem Abbau von Vorurteilen und Mißtrauen gesehen, der durch den ständigen Kontakt und das gegenseitige Kennen- und Verstehenlernen erleichtert wird.

Im Unterschied zum Hannoveraner Modellversuch befaßt sich der Modellversuch in Exeter nicht mit - unter dem Gesichtspunkt der Strafverfolgung - polizeilich irrelevanten Fällen, sondern vornehmlich mit der Behandlung kriminell auffälliger Jugendlicher: In dieser Form ist das jedoch nur im englischen Rechtssystem möglich, das der Polizei selbst und nicht dem Staatsanwalt das Recht und die Befugnis zur Entscheidung über Anklageerhebung oder Einstellung des Verfahrens gibt; wollte man das Modell auf deutsche Verhältnisse übertragen, so wäre hier zumindest die direkte Beteiligung eines Staatsanwalts zwingend erforderlich. Solange das, wie auch in Hannover, nicht der Fall ist, können die mit der Polizei zusammenarbeitenden Sozialarbeiter sinnvoll nur zu Behandlung solcher Fälle eingesetzt werden, die keine polizeilichen und justiziellen Ermittlungen auslösen.

Wenn deshalb auch das Hannoveraner Projekt nur einen geringen Beitrag zur Lösung und Bewältigung direkter polizeilicher Aufgaben bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung liefert und in erster Linie ein Beitrag zur Lösung von Problemen der Sozialarbeit ist, es jedoch im Interesse der Polizei liegt, von Aufgaben befreit zu werden, die sie mit ihren Mitteln und Möglichkeiten nicht adäquat lösen kann, und die sie zudem erheblich belasten, sollte das Hannoveraner Modell auch in Bayern erprobt werden.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat bereits zur Vorbereitung einer solchen Erprobung mit Schreiben vom 25.03.1981 (IMS Nr. I C 5 - 2306-9/2) einige bayerische Polizeipräsidien gebeten, bei den in ihren Bereichen liegenden Großstädten München, Regensburg, Nürnberg, Würzburg und Augsburg die Fälle zahlenmäßig erheben zu lassen, die als soziale Betreuungsfälle anzusehen sind - also etwa Familien- und Nachbarstreitigkeiten, Kindsmißhandlungen, Herumstreunen, Stadtstreicherei, Hilflosigkeit, Alkohol- und Drogenprobleme, Selbsttötungsversuche, psychische Störung, abhängige Personen, Betreuung von Angehörigen, Opfern und Kindern und Jugendlichen - um damit Daten über den Umfang solcher Fälle und die für einen Modellversuch in Frage kommenden Städte zu erhalten.

Für den Zeitraum vom 01.05.1981 bis zum 31.07.1981 hat die Erhebung ergeben, daß vor allem in München mit ca. 1 700 Fällen und Nürnberg mit ca. 2 900 Fällen, davon über die Hälfte zwischen 17.00 und 8.00 Uhr, also außerhalb der Dienstzeiten der Sozialbehörden, Bedarf für eine ständig erreichbare soziale Betreuung bestehen würde.

Mit Schreiben vom 21.09.1981 (IMS Nr. I C 5 - 2306-9/12) sind das Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung und die beiden in Frage kommenden Städte um Stellungnahmen und Beteiligung an einem Modellversuch gebeten worden.

Die Beschränkung dieser Erhebung auf Großstädte ist zwar insoweit sinnvoll, als hier die meisten solcher "Sozialen Betreuungsfälle" anfallen dürften. Die Frage ist allerdings, ob nicht in den Großstädten die Weitergabe dieser (zahlreichen) Fälle an die Sozialbehörden schon jetzt besser und reibungsloser durch entsprechende Maßnahmen der sozialen Dienste sichergestellt ist, als bei den (weniger zahlreichen) Fällen, die bei "ländlichen" Polizeidienststellen anfallen. Es wäre in einem weiteren Schritt deshalb auch nützlich zu erfahren, wie häufig diese Dienststellen mit "sozialen Betreuungsfällen" konfrontiert werden und wie mit und bei ihnen verfahren wird.

### 3.3 Herstellung und Sicherung "bürgerlicher Polizeiarbeit"

Nicht nur die Polizei Bayerns, sondern die fast aller europäischen Länder sehen sich vor das Problem und das Dilemma gestellt, einerseits die Forderung nach einer gut ausgerüsteten, einsatzfähigen und auf die jeweiligen Entwicklungen der Kriminalität flexibel und schnell reagierenden Polizei zu erfüllen, andererseits aber auch dem Bedürfnis nach dem "Schutzmann an der Ecke", nach der "Polizei zum Anfassen" nachzukommen.

Dabei ist es für die Polizei von geringer Bedeutung, ob diese Forderungen und Wünsche nach einer "bürgerlichen" Polizei, nach einem in dem sozialen Nahraum voll integrierten und von ihm voll akzeptierten "Freund und Helfer"

jemals Realität waren - oder vielmehr nur nostalgisches Erinnern an angeblich "bessere alte Zeiten" -, sondern für die Polizei ist entscheidend, daß die Wünsche der Bürger zwar den Erfordernissen einer modernen Verbrechensbekämpfung nicht immer entsprechen mögen, ihre Berücksichtigung aber dennoch eine notwendige Voraussetzung für eine effiziente Polizeiarbeit ist: Erfolgreiche Polizeiarbeit ist von den Informationen der Bürger abhängig, die nur dann zu erhalten sind, wenn die Bürger die Polizei und ihre Arbeit als "richtig" beurteilen (s. dazu oben Kap. 2.2).

In Bayern wurde mit den Institutionen des Kontakt- und des Jugendbeamten sowie mit dem wieder verstärkten Einsatz uniformierter Fußstreifen versucht, den Wünschen der Bevölkerung und gleichzeitig polizeilichen Belangen und Interessen zu entsprechen.

Weitere Modelle und Versuche in dieser Richtung werden insbesondere in England erprobt:

- Im Skelmersdale Co-ordinated Policing Experiment des Polizeipräsidiums Lancashire wird seit 1978 in Skelmersdale, einer 1964 neu gegründeten, sich (zu) schnell entwickelnden Stadt mit den spezifischen Problemen, die insbesondere das Fehlen gewachsener sozialer Beziehungen und Bindungen auch für die Polizei bringt, das Modell des "split level policing" erprobt. Dazu werden die zur Verfügung stehenden uniformierten Beamten zwei Gruppen zugewiesen: 1. den "structured patrol teams", die in vier Schichten als Fußstreifen für ständige polizeiliche Präsenz in einem besonders mit Kriminalität belasteten Gebiet sorgen und alle normalen polizeilichen Aufgaben übernehmen, auch die des Verbindungsbeamten zu den Schulen (school liason officer); Dienstplan und Einsatz werden eigenverantwortlich vom Dienstgruppenleiter bestimmt und 2. den "response teams", die als motorisierte Streifen zur Unterstützung der Fußstreifen und insbesondere für den Notrufeinsatz zur Verfügung stehen.

- Nach den bisherigen Erfahrungen hat sich diese Aufteilung polizeilicher Aufgaben auf zwei getrennte aber zusammenarbeitende Organisationseinheiten bewährt: Durch den Einsatz derselben Beamten in einem festen Bereich hat sich der Kontakt zur Bevölkerung, insbesondere zu den Jugendlichen erheblich verbessert - wobei es allerdings die jungen Beamten erst lernen mußten, wie man Kontakt zur Bevölkerung herstellen kann und mit den einzelnen Bürgern reden muß. Außerdem ist die Zahl der registrierten Straftaten zurückgegangen, die Aufklärungsquoten haben sich erhöht, insbesondere durch die deutlich gestiegenen Festnahmezahlen.
- Eine ähnliche feste Zuweisung mehrerer uniformierter Polizeibeamter zu einem bestimmten mit Kriminalität hoch belasteten Bezirk, wird in Castle Vale, Polizeipräsidium West Midlands erprobt. Zusätzlich wurde hier in einem besonders kriminalitätsauffälligen (Vandalismus und Sachbeschädigung) Wohnblock ein "Polizeikontaktpunkt" in einer Erdgeschoßwohnung eingerichtet, der von den Polizeibeamten und den Anwohnern als Treffpunkt zu Gesprächen und Diskussionen benutzt werden kann. Dieser Kontaktpunkt ist jedoch nicht ständig, sondern nur bei Bedarf mit einem Beamten besetzt, da es für wichtiger gehalten wird, daß sich die Beamten innerhalb ihres Gebietes zeigen und von sich aus Kontakt mit den Bewohnern aufnehmen - und nicht darauf warten, daß jemand den Weg zu ihnen findet.

Eine Besonderheit der in England ergriffenen Maßnahmen zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung durch die Polizei ist auch die organisatorische Ausweisung polizeilicher Prävention, die ein sichtbarer Ausdruck der Bedeutung ist, die den präventiven Maßnahmen beigemessen wird:

- Im Polizeipräsidium Devon und Cornwall wurde die Polizeibehörde der Bedeutung polizeilicher Prävention entsprechend umorganisiert<sup>94)</sup>; Von den vier Abteilun-

94) Vgl. dazu Alderson, J.: Präventive Polizeiarbeit in Devon und Cornwall heute. In: Polizei-Führungsakademie aaO (FN 42), S. 153-160

gen dieser Behörde ist danach die größte Abteilung die "Abteilung für präventive Polizeiarbeit", die insbesondere auch alle uniformierten Beamten bei der Veränderung von einer jetzt größtenteils reaktiven zu einer präventiven Einheit beeinflussen soll. 330 der 2 000 uniformierten Beamten wurden ständig ihren eigenen Wohnbereichen (homebeats) zugewiesen, wo sie als Kontaktbereichsbeamte die polizeiliche Präsenz in ihren Gebieten gewährleisten und neben der Erfüllung der normalen polizeilichen Funktionen insbesondere zur Prävention und Strafverfolgung erfolgreiche Beiträge liefern sollen.

Zur weiteren bedeutenden Aufgabe der Abteilung für präventive Polizeiarbeit gehört es, die Kooperation zwischen Polizei und Schulen, Sozialarbeitern und Bewährungshelfern, Jugendarbeitern und anderen Sozialstellen zu initiieren und zu entwickeln. 23 Beamte sind ständig der Schulabteilung zugeteilt, um bei der präventiven Arbeit in den Schulen mitzuwirken. Andere Beamte werden eingesetzt, um mit Sozialämtern und Bewährungshelfern zu arbeiten.

- Bei der Londoner Metropolitan Police<sup>95)</sup> wurde bereits 1968 die Sektion "Öffentlichkeitsarbeit" eingerichtet, die insbesondere Probleme der Kommunikation zwischen der Londoner Polizei und den Bürgern in ihrem überbevölkerten Zuständigkeitsgebiet beseitigen soll. Die Sektion ist in vier Organisationseinheiten untergliedert, von denen sich die erste Abteilung mit Rassenbeziehungen befaßt, die zweite mit der Ausführung der Jugendhilfeprogramme in Zusammenarbeit mit öffentlichen und privaten Fürsorgeeinrichtungen für Kinder und Jugendliche und außerdem mit Maßnahmen des Jugendschutzes, die dritte Abteilung befaßt sich mit der Beteiligung der Polizei an öffentlichen Angelegenheiten allgemein, während die vierte Abteilung die zentrale Kartei führt.

---

95) Vgl. dazu Thomson, A.: Verbrechensverhütung in London. In: BKA aaO (FN 5), S. 159 ff

Neben den traditionell hochbewerteten und zum Teil schon seit Jahren ein- und durchgeführten Präventionsmaßnahmen der englischen Polizei, sind insbesondere auch die - ebenfalls traditionellen - Strategien und Maßnahmen der Polizei Japans bekannt und beschrieben<sup>96)</sup>: Nicht nur an Brennpunkten der Kriminalität, sondern auch in "normalen" Wohnvierteln der Städte und auf dem Land sind Polizeiposten ("Polizei kioske") eingerichtet, die entweder von mehreren (gleichen) Polizisten im Schichtdienst besetzt sind oder in denen ein Beamter mit seiner Familie ständig wohnt. Ständige sichtbare Polizeipräsenz ist damit ebenso gewährleistet, wie die Beratung der Bevölkerung - übrigens auch bei persönlichen und beruflichen Problemen -, denn jede Polizeistation hat ihre Beratungsabteilung. Zu den alltäglichen Routinearbeiten japanischer Polizisten gehört es auch, alle über 65 Jahre alten Bewohner ihrer Reviere regelmäßig zu besuchen und mindestens einmal täglich bei ihnen anzurufen. Der enge Kontakt zwischen der Polizei und der Bevölkerung Japans kommt auch darin zum Ausdruck, daß fast alle Schulen enge Kontakte zur Polizei halten und ehrenamtliche Jugendhelfer zusammen mit der Polizeistreife unterwegs sind, um gefährdete Jugendliche zu beraten und ihnen bei der Lösung ihrer Probleme zu helfen. Diese und ähnliche Aktivitäten der japanischen Polizei sind es nicht zuletzt, auf die die auffallend günstige Kriminalitätsentwicklung Japans zurückgeführt wird: Anders als in allen andern Industriestaaten nimmt die registrierte Kriminalität, auch die der Jugendlichen, in Japan (übrigens auch die Verkehrsdelikte) seit 1970 ab, bei einer Ausgangsbelastung von 1970 2 400 Straftaten auf 100 000 Einwohner (zum Vergleich: In Bayern betrug 1970 die Belastung 3 425 und in der Bundesrepublik 3 924 Straftaten).

---

96) Vgl. dazu insbesondere Kühne/Miyazawa und Schneider aaO (FN 42)

Die Übernahme japanischer Präventionsstrategien und -maßnahmen in Bayern ist zwar von der rechtlichen Ausgangssituation her nicht ausgeschlossen, dürfte aber von der hier (schon traditionell) ganz anderen Beziehung zwischen Polizei und Bevölkerung auf Schwierigkeiten stoßen: Von einer ähnlichen Integration der Polizei und einer vergleichbaren Vertrauensbasis zwischen Polizei und Bevölkerung kann nicht ausgegangen werden. Versuche, die Polizei etwa wie in Japan in den sozialen Nahraum zu integrieren, sie zu einem selbstverständlichen Bestandteil und Partner des alltäglichen Lebens zu machen, dürften zumindest auf Unverständnis, wenn nicht sogar auf entschiedenen Widerstand stoßen - die vorsichtigen und zurückhaltenden Versuche in diese Richtung mit den Kontakt- und Jugendbeamten haben dies mehr als deutlich belegt.

Vergleichsweise einfacher dürfte es dagegen sein, von den Erfahrungen der englischen Polizei zu profitieren: Zwar ist auch in England das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung traditionell besser als in der Bundesrepublik Deutschland, doch sind hier die bisherigen Entwicklungen und gemachten Erfahrungen, insbesondere mit einer zunehmend technisierten und spezialisierten Polizei, ähnlicher verlaufen als in Japan.

Insbesondere die - nicht nur in England, sondern auch in anderen europäischen Nachbarländern - seit einigen Jahren erfolgende "Rückbesinnung" auf die nicht nur unter Präventionsaspekten relevante Bedeutung der Fußstreifen, der für ihr eigenes Wohngebiet zuständigen Polizeibeamten oder der Kontakte zu Schulen und Freizeiteinrichtungen Jugendlicher, ist ebenso wie die bewußte organisatorische Ausweitung der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung beachtens- und nachahmenswert.

#### 4. Zusammenfassung der Überlegungen und Aussagen zu Zielen, Inhalten und Maßnahmen polizeilicher Prävention

Die Eingrenzung und Bestimmung des polizeilichen Präventionsauftrages von den vier grundlegenden Voraussetzungen, Bedingungen und Merkmalen polizeilichen Handelns,

- den rechtlichen Grundlagen und gesetzlichen Aufgabenzuweisungen im Bereich der Gefahrenabwehr,
- den Zuständigkeiten anderer Instanzen und Institutionen bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung,
- den charakteristischen Merkmalen polizeilicher Tätigkeit und
- dem Stand des gesicherten Wissens über Ursachen der Kriminalität, Ansatzpunkte und Wirkungen präventiver Maßnahmen her,

führt zu den für die weiteren Ausführungen über Ziele, Inhalte und Maßnahmen polizeilicher Prävention grundlegenden Ergebnissen, daß

- vorbeugende Verbrechensbekämpfung ebensowenig ein polizeiliches Problem, sondern ein gesellschaftliches Problem ist, wie auch Kriminalität kein Problem der Polizei, sondern eines der gesamten Gesellschaft ist. Hier wie dort ist deshalb der Einfluß der Polizei als einer Instanz der formellen Sozialkontrolle verglichen mit dem der Institutionen der informellen Sozialkontrolle gering - die Polizei kann nur Oberflächenphänomene behandeln, aber niemals die Wurzeln eines sozialen, für kriminelles Verhalten ursächlichen Problems angehen;
- polizeiliche Tätigkeit auch bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung ihren grundsätzlich repressiven (Kontroll-)Charakter behält. Schon von daher kann es nicht Aufgabe, auch nicht vorübergehende Aufgabe, der Polizei sein, selbst sozialpädagogische, therapeutische u.ä. Maßnahmen durchzuführen. Die Aufgaben eines "Sozialingenieurs" sind mit denen einer Kontroll- und Sanktionsinstanz unvereinbar - und die Polizei ist auch keine Auffanginstitution für die Fehler und Versäumnisse eigentlich zuständiger Instanzen.

Aus diesem (Grund-)Verständnis des polizeilichen Präventionsauftrages ergibt sich für seine inhaltliche Bestimmung, daß sich die polizeilichen Präventionsmaßnahmen und -strategien an polizeilichen Zielen und Aufgaben - und nicht z.B. an sozialpädagogischen - orientieren und mit den üblichen, originären Mitteln der Polizei zu verwirklichen sein müssen.

Ausgehend vom und unter Berücksichtigung des begrenzten praktischen Erfahrungswissens der Polizei, dem ungenügenden Stand empirisch gesicherten Wissens über wirkungsvolle Ansatzpunkte für präventive Maßnahmen und der begrenzten Zuständigkeit der Polizei für die vorbeugende Verbrechensbekämpfung, folgt aus diesen Überlegungen für die Bestimmung und Ausrichtung der polizeilichen Präventionsmaßnahmen, daß

- sie an den erkennbaren Symptomen kriminellen Verhaltens ansetzen,
- eher tat- als täterorientiert und
- auf eine Verringerung von Tatgelegenheiten gerichtet sein sollten.

Polizeiliche Präventionsmaßnahmen mit dem Ziel der Verringerung von Tatgelegenheiten, also von in der sozialen Umwelt liegenden Anreizen für die Begehung von Straftaten, lassen sich entsprechend ihrer Zielrichtung und ihres Adressatenkreises zwei Hauptbereichen zuordnen:

- (1) Erhöhung der professionellen Effizienz der Polizei durch Verbesserung insbesondere auch ihrer reaktiven Fähigkeiten - z.B. personelle und organisatorische Verbesserungen, Entwicklung einsatztaktischer Konzeptionen, systematisierte Informationssammlung, -auswertung und -umsetzung.
- (2) Verbesserung des Kontaktes zwischen Polizei und Bevölkerung mit dem Ziel der Herstellung von "mehr Bürger-nähe" der Polizei - z.B. durch Öffentlichkeitsarbeit oder durch den Einsatz von Kontakt- und Jugendbeamten - und dem Ziel stärkerer Einbindung der Bürger in die Mitverantwortung bei der Verbrechensbekämpfung - durch Weitergabe von relevanten Informationen an die Bürger, z.B. über das Kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm oder durch Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen.

Gemessen an dieser Bestimmung des polizeilichen Präventionsauftrages und der Ziel- und Aufgabenstellung polizeilicher Präventionsmaßnahmen, ist für die Situation der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung in Bayern kennzeichnend, daß

- zwar durchaus Maßnahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung ergriffen werden, insbesondere was die Verbesserung der professionellen Effizienz der Polizei angeht, daß
- diese Maßnahmen jedoch in aller Regel weder systematisch entwickelt noch aufeinander abgestimmt wurden, daß
- insbesondere weder innerhalb bayerischer Polizeidienststellen noch zwischen bayerischen und außerbayerischen Polizeidienststellen ein ausreichender Erfahrungsaustausch stattfindet und daß
- kaum Untersuchungen oder auch nur Überlegungen zur Wirksamkeit der mit dem Ziel der Prävention durchgeführten Maßnahmen angestellt werden.

Dadurch entsteht der Eindruck eines wenig planvollen, weitgehend von zufälligen täglichen Ereignissen und Herausforderungen gesteuerten und beeinflussten Vorgehens bzw. eines ungeprüften Festhaltens an einmal eingeführten Maßnahmen, wie z.B. der Beratungsstellen und des Kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramms. Auch ausdrücklich als "Modellversuch" deklarierte präventive Maßnahmen weisen diese Beharrungstendenz auf.

Bei der Bewältigung der polizeilichen Aufgaben bei der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung erscheint polizeiliches Handeln damit zumindest immer dann, wenn es den Bereich originärer polizeilicher Aufgaben und Zuständigkeiten verläßt - wie den Bereich der Gefahrenabwehr bei besonderen Lagen oder die Entwicklung und den Einsatz taktischer Konzepte wie z.B. der zivilen Einsatzgruppen - und/oder wenn Kooperation und Kommunikation mit anderen Instanzen erforderlich ist - wie z.B. beim Einsatz von Jugendbeamten -, also immer dann, wenn polizeiliches Handeln mehr oder weniger in das Vorfeld der Kriminalität hineinreicht, auf die Verhinderung allgemeiner

Gefahren gerichtet ist, weit weniger von rationalen, professionellen Gesichtspunkten bestimmt als im Bereich der repressiven Verbrechensbekämpfung.

Auffallend ist auch, daß die regionalen Besonderheiten zu wenig beachtet werden, zu wenig Eingang in die ergriffenen präventiven Maßnahmen finden: Mit Ausnahme Münchens und Kemptens gehen von keinem anderen Polizeibereich Initiativen zur vorbeugenden Verbrechensbekämpfung aus, die die jeweiligen Gegebenheiten des kriminalgeographischen Raumes berücksichtigen. Weder die Flächenbereiche, noch - und das ist wegen ihres relativ hohen Kriminalitätsaufkommens, insbesondere von Delikten der Straßenkriminalität, besonders schwerwiegend - von den groß- und mittelstädtischen Polizeidienststellen.

## 5. Zusammenfassung der Vorschläge für eine Erweiterung und Verbesserung der Präventionsmaßnahmen bayerischer Polizeidienststellen

Ausgehend von dem hier vertretenen Verständnis polizeilicher Prävention, von der Ausgangssituation bei den bayerischen Polizeidienststellen und von außerbayerischen Präventionsmodellen und -maßnahmen, werden für die zukünftige Gestaltung der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung durch die Polizei folgende Vorschläge gemacht:

- (1) Voraussetzung für eine erfolgsorientierte polizeiliche Präventionsarbeit ist neben einem regelmäßigen Erfahrungsaustausch die systematische Erfolgskontrolle der bereits jetzt oder zukünftig ergriffenen Präventionsmaßnahmen: Das beginnt bei der statistischen Erfassung über Art, Zeit und Häufigkeit der Maßnahmen, des erreichten Personenkreises, der beteiligten Beamten und kann, je nach Maßnahme, auch eine Überprüfung der erreichten Wirkung einschließen<sup>97)</sup>.
- (2) Erforderlich scheint die organisatorische Ausweisung eines nur mit der Planung, dem Einsatz, der Koordination und Kontrolle polizeilicher Prävention befaßten Sachgebietes, zumindest auf Direktionsebene, um der Bedeutung dieser polizeilichen Aufgabe sichtbaren Ausdruck zu geben und ihre Wahrnehmung sicherzustellen. Sinnvoll erscheint seine Anbindung bei den Unterabteilungen E 3 der Präsidien und Direktionen, denen schon jetzt "Prävention" als Aufgabe (unter anderen) zugewiesen ist.
- (3) Die Aufgaben der Kriminalpolizeilichen Beratungsstellen als den einzigen ausdrücklich mit Vorbeugung befaßten Institutionen der bayerischen Polizei sollten (zunächst) nicht erweitert, aber, ausgerichtet an ihrer Gewichtigkeit und des Adressatenkreises, "regionalisiert" werden: Jeder Polizeiinspektion und hier jeder Streifenwagenbesatzung sollten - von der Zentralstelle des BLKA unter enger Mitarbeit der örtli-

97) Ein Beispiel für Effizienzüberprüfungen Kriminalpolizeilicher Beratung bringt Roll, W.: Zwei Jahre vorbeugende Verbrechensbekämpfung im Kontaktbereichsdienst. Kriminalist 1980, S. 411-415

chen Beratungsstellen aktuell erarbeitete - Unterlagen für einfache Beratungen zur Verfügung stehen und auch Verzeichnisse über die (auch außerpolizeilichen) Stellen enthalten, die für weitere Beratungen zuständig sind.

Die örtlichen Beratungsstellen sollten eng an die zu schaffenden Präventionsabteilungen der PD und PP angebunden werden, um den notwendigen Informationsaustausch, hier insbesondere auch die systematische Sammlung, Auswertung und Umsetzung (präventions-)relevanter Informationen sicherzustellen, die von den Beratungsstellen selbst angesichts ihrer Belastung mit Beratungsgesprächen nicht geleistet werden kann.

Die Zentrale Beratungsstelle beim BLKA sollte unter Verzicht auf regionale Zuständigkeiten in die Lage versetzt werden, ihren Lenkungs-, Koordinierungs- und Informationsfunktionen nachzukommen und eigene Beratungen nur bei Großobjekten (Kernkraftwerken, Großkaufhäusern u.ä.) vornehmen.

- (4) Ausgehend von den bei außerbayerischen (Polizei-) Dienststellen gemachten Erfahrungen, sollten in ausgewählten Regionen Modelle zur Herstellung von "mehr Kontakt" zur Bevölkerung durch "Kontaktbeamte" u.ä. ebenso erprobt werden wie andere Formen der Öffentlichkeitsarbeit und der Zusammenarbeit zwischen der Polizei und anderen Behörden und Institutionen insbesondere der Sozialkontrolle.

Da für eine Präzisierung dieser Vorschläge und für die Entwicklung konkreter Organisationsmodelle genauere und umfassendere Kenntnisse der Polizeipraxis erforderlich sind, als sie im Rahmen dieser Untersuchung durch Erhebungen bei Polizeidienststellen gewonnen werden konnten, erscheint die bereits im Untersuchungsauftrag des BStMI vorgeschlagene Einsetzung einer Arbeitsgruppe und die Erprobung der von ihr entwickelten Vorschläge bei ausgewählten Dienststellen als erforderlich.

