

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Polizei

Hermann Groß
POLIZEI(EN) UND INNERE
SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND

Andrea Kretschmann · Aldo Legnaro
ABSTRAKTE
GEFÄHRDUNGSLAGEN.
ZUM KONTEXT DER NEUEN
POLIZEIGESetze

Thomas-Gabriel Rüdiger
POLIZEI IM DIGITALEN RAUM

Rafael Behr
GEWALT UND POLIZEI

Nadine Rossol
POLIZEI- ALS
ERZIEHUNGSARBEIT?

Christoph Kopke
POLIZEI UND
RECHTSEXTREMISMUS

Tom Thieme
FEINDBILD POLIZEI
IM LINKSEXTREMISMUS

Georg Seeßlen
POLIZIST*INNEN IN DER
POPULÄREN KULTUR

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Polizei

APuZ 21-23/2019

HERMANN GROß

POLIZEI(EN) UND INNERE SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND

Polizeien bilden das Rückgrat der Sicherheitsarchitektur Deutschlands. Neben Aufgaben, Personal und Organisation werden in dem Beitrag das Verhältnis zu anderen Sicherheitsakteuren sowie aktuelle Herausforderungen der Polizeiarbeit dargestellt.

Seite 04–10

ANDREA KRETSCHMANN · ALDO LEGNARO
ABSTRAKTE GEFÄHRDUNGSLAGEN.

ZUM KONTEXT DER NEUEN POLIZEIGESetze
Prävention ist seit jeher eine Aufgabe der Polizei. Es lässt sich jedoch eine zunehmend in das Vorfeld einer Tat verlagerte Präventionstätigkeit beobachten, die mit dem Begriff der „abstrakten Gefährdungslage“ arbeitet. Besonders ersichtlich wird das an den neuen Polizeigesetzen.

Seite 11–17

THOMAS-GABRIEL RÜDIGER

POLIZEI IM DIGITALEN RAUM

Mit dem Internet ist ein Raum ohne physische Grenzen entstanden, in dem Menschen miteinander interagieren und kommunizieren. Er stellt die Polizei vor die Frage, welche Funktion sie in diesem Raum übernehmen soll und welche Rahmenbedingungen dafür nötig sind.

Seite 18–23

RAFAEL BEHR

GEWALT UND POLIZEI

Polizistinnen und Polizisten vollziehen das innerstaatliche Gewaltmonopol. Sie müssen fähig sein, Gewalt auszuüben und auszuhalten, ohne selbst gewaltaffin zu werden, sowie jederzeit in der Lage, illegitime von legitimer Gewaltanwendung zu unterscheiden.

Seite 24–28

NADINE ROSSOL

POLIZEI- ALS ERZIEHUNGSARBEIT?

Heute begegnen wir Polizist/innen hauptsächlich in ihrer Funktion als Ordnungshüter/innen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zog sich jedoch die Erwartung, dass Polizeiarbeit auch Erziehungsarbeit sein sollte, wie ein roter Faden durch die deutschen politischen Systeme.

Seite 29–35

CHRISTOPH KOPKE

POLIZEI UND RECHTSEXTREMISMUS

Rechtsextreme Einstellungen und Vorfälle in deutschen Polizeibehörden werden derzeit kontrovers diskutiert. Zugleich ist die Polizei vermehrt mit rechtsmotivierten Straßenprotesten und Kriminalität sowie militanten neonazistischen Aktivitäten konfrontiert.

Seite 36–42

TOM THIEME

FEINDBILD POLIZEI IM LINKSEXTREMISMUS

Die linksextreme Szene eint trotz ihrer großen Heterogenität der Hass auf den demokratischen Verfassungsstaat und seine Repräsentanten. Somit nimmt die Polizei als Garantin der politischen Ordnung als Feindbild im Linksextremismus einen herausgehobenen Stellenwert ein.

Seite 43–48

GEORG SEEßLEN

POLIZIST*INNEN IN DER POPULÄREN KULTUR

Polizist*innen zählen zu den letzten heroischen Figuren in einem postheroischen Zeitalter. Zugleich löst ihre Anwesenheit selbst bei unschuldigen Menschen Unsicherheit aus. Kein Wunder also, dass Polizist*innen das Material für eine rege Fantasie- und Legendenbildung bieten.

Seite 49–53

EDITORIAL

Die Polizei verkörpert wie keine andere Institution das staatliche Gewaltmonopol. Zuständig für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, hat die Polizei in Bund und Ländern zwei zentrale Aufgabenbereiche: Im Rahmen der Strafverfolgung klärt sie bereits begangene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten auf und ermittelt deren Urheber; im Rahmen der Gefahrenabwehr sucht sie, solche zu verhindern. Ferner regelt und kontrolliert die Polizei den Straßenverkehr und zählt nicht nur im Notfall zu den ersten Anlaufstellen für Bürgerinnen und Bürger.

In den vergangenen Jahrzehnten hat mit dem wachsenden Sicherheitsbedürfnis in der Gesellschaft der präventive Aspekt von Polizeiarbeit immer mehr an Bedeutung gewonnen. Wie sich aktuell an den zum Teil noch laufenden Novellierungen der Polizeigesetze in Deutschland zeigt, geht damit eine Ausdehnung des gesetzlichen Rahmens polizeilichen Handelns einher. Dieses erstreckt sich in ein immer weiter vorgelagertes Vorfeld von Kriminalität, in dem die Polizei auch ohne konkrete Anhaltspunkte für eine zukünftige Straftat tätig werden darf.

Als einzige Institution, die befugt ist, physischen Zwang einzusetzen, kann die Polizei weit in die durch die Verfassung geschützten Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreifen. Daher wird eine derartige Entwicklung im freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat insbesondere vor dem Hintergrund umstrittener Polizeigewalt wie bei den linksextremen Ausschreitungen am Rande des G20-Gipfels in Hamburg, von Fällen rechtsextremer Verbindungen von Polizeibeamten wie jüngst in den Landespolizeien Bayerns, Hessens und Sachsens sowie von Diskussionen um Polizeipraktiken wie dem sogenannten Racial Profiling von einer kritischen Reflexion begleitet.

Anne-Sophie Friedel

POLIZEI(EN) UND INNERE SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND

Strukturen, Aufgaben und aktuelle Herausforderungen

Hermann Groß

„Polizei“ im Singular macht bei einer Betrachtung der Sicherheitsarchitektur Deutschlands wenig Sinn. Es gibt im föderalistischen Staatsaufbau neben den beiden nationalen Polizeien – der Bundespolizei, die bis 2005 Bundesgrenzschutz hieß, und dem Bundeskriminalamt (BKA) – 16 Länderpolizeien, die zusammen das „Rückgrat“ der deutschen Sicherheitslandschaft bilden. Der Deutsche Bundestag verfügt über eine eigene Polizei, die mit rund 200, seit 2018 auch uniformierten Beamtinnen und Beamten den kleinsten Polizeibezirk Deutschlands betreut und das Hausrecht des Bundestagspräsidenten vollzieht.⁰¹ Wie im deutschen Mehrebenensystem der Polizeiapparat strukturiert und die Aufgabenverteilung innerhalb der Polizeien, aber auch in Abgrenzung zu anderen Sicherheitsbehörden geregelt ist, wird im Folgenden skizziert, bevor auf aktuelle Herausforderungen eingegangen wird.

GRUNDLEGENDES

Wie viele Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte es in Deutschland gibt, ist nicht ohne Weiteres zu quantifizieren, es kann aber von rund 250 000 ausgegangen werden (*Tabelle*).⁰² Bei einer Gesamtbevölkerung von 82,5 Millionen entfällt damit im Durchschnitt ein Polizist auf 329 Einwohnerinnen, eine im internationalen Vergleich mittlere Polizeidichte. Höher ist die Polizeidichte etwa in Italien, Spanien oder Russland, niedriger in der Schweiz, Norwegen oder den USA. Innerhalb Deutschlands ist die Polizeidichte in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen am höchsten. In den Flächenländern ist tendenziell in Ostdeutschland als „Erbe der DDR“, in der die Volkspolizei als Teil des sozialistischen Herrschaftsapparates personell hoch ausgestattet und eng mit Militär und Geheimdienst verknüpft war, noch mehr Personal vorhanden als in den west-

deutschen Ländern. Die geringste Polizeidichte haben Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz.

Die primären Funktionen des Polizeivollzugs sind Repression, also die Aufklärung von Straftaten und die Ermittlung von Straftäterinnen und Straftätern, und Prävention, also die Verhinderung von Straftaten. In den verschiedenen Polizeigesetzen, die Aufgaben und Kompetenzen der Polizeibehörden regeln, ist in diesem Zusammenhang häufig vom Schutz der „öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ im Rahmen der Gefahrenabwehr die Rede. Im Alltag begegnen Bürgerinnen und Bürger Polizeiangehörigen vor allem im Verkehrsbereich, bei einer Anzeigenaufnahme oder im Rahmen von öffentlichen Großveranstaltungen wie etwa Demonstrationen. Das Alleinstellungsmerkmal der Polizeien stellt dabei die Ausübung des „staatlichen Gewaltmonopols“ dar, die die Anwendung „physischen Zwangs“, so der Rechtsbegriff, gegenüber Menschen erlaubt. Der Einsatz von Gewalt kann dabei bis zum „finalen Rettungsschuss“ gehen, also der gezielten Tötung zur Verhinderung der Schädigung anderer Personen, etwa bei einer Geiselnahme. Unter welchen rechtlichen Voraussetzungen diese Maßnahmen eingesetzt werden können, unterliegt primär dem Polizeirecht der Länder und des Bundes.

Die in der Polizeilichen Kriminalstatistik⁰³ registrierten 5 761 984 Straftaten – über die Hälfte davon sind Diebstahls- und Betrugsdelikte – wurden 2017 zu 57 Prozent aufgeklärt (*Tabelle*). Es gibt aber markante Unterschiede zwischen den Bundesländern in Bezug auf die Kriminalitätsbelastung und die Ermittlung von Tatverdächtigen: In Berlin fallen auf 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner rund 14 500 Straftaten, in Bayern mit 4800 nicht einmal ein Drittel so viel. Die Aufklärungsquote variiert zwischen 44 Prozent in Berlin und Hamburg und 67 Prozent in Bayern.

Tabelle: Polizeistärke und Kriminalität in Deutschland

	POLIZEIVOLLZUGS- BEAMTE 2016–2018	POLIZEIDICHTE (POLIZEIBEAMTE PRO EINWOHNER)	DELIKTE (PRO 100 000 EINWOHNER) 2017	AUFKLÄRUNGS- QUOTE 2017 IN PROZENT
Baden-Württemberg	24 433	1:448	5295	62,4
Bayern	34 182	1:378	4868	66,8
Berlin	17 041	1:210	14 558	44,2
Brandenburg	7930	1:315	7015	55,3
Bremen	2656	1:255	11 960	48,5
Hamburg	8774	1:206	12 480	44,4
Hessen	14 050	1:442	6046	62,8
Mecklenburg-Vorpommern	5850	1:275	6850	62,0
Niedersachsen	18 500	1:430	6621	62,3
Nordrhein-Westfalen	42 000	1:426	7677	52,3
Rheinland-Pfalz	9250	1:440	6191	64,4
Saarland	2746	1:363	7110	56,3
Sachsen	9688	1:421	7917	59,2
Sachsen-Anhalt	5660	1:395	8342	55,7
Schleswig-Holstein	6770	1:426	6557	53,9
Thüringen	6440	1:336	6637	64,5
Bundespolizei	31 372			
Bundeskriminalamt	3426			
Deutschland	250 768	1:329	6982	57,1
Länderpolizeien	215 970			
Bundespolizeien	34 798			

Quelle: Statistisches Bundesamt; Polizeiliche Kriminalstatistik 2017; eigene Berechnungen.

POLIZEI IST „LÄNDERSACHE“

Mit 86 Prozent arbeitet der Großteil der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten auf Landesebene. Normiert ist die polizeiliche Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den Artikeln 70 und 73 des Grundgesetzes. Dem Bund zugewiesen sind allein Aufgaben des

01 Vgl. Bernhard Frevel/Hermann Groß, „Polizei ist Ländersache!“ – Polizeipolitik unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus, in: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden 2016², S. 61–86.

02 Neben „echten“ Vollzugsbeamtinnen finden sich in Statistiken auch Verwaltungsbeamte, die als Polizeiangehörige gerechnet werden, in Ausbildung und Studium befindliche Personen oder Umrechnungen in „Vollzeitäquivalente“, um Beschäftigten gerecht zu werden, die in Teilzeit arbeiten. Solche Zahlen sind immer auch zwischen Regierung und Opposition umkämpfte Zahlen, bei denen um Deutungshoheit gerungen wird.

Grenzschatzes, der länderübergreifenden Sammlung von Kriminalitätsdaten sowie Ermittlungen für die Bundesanwaltschaft und die internationale Zusammenarbeit im europäischen Rahmen und darüber hinaus. Seit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 spielt das BKA auch eine führende Rolle bei der Terrorismusbekämpfung.

Deutsche Polizeien sind räumlich und inhaltlich-funktional strukturiert und differenziert. Neben der Aufteilung in Bundes- und Länderpolizeien ist in den meisten Bundesländern eine räumliche Zuständigkeitsverteilung in Form von Polizeipräsidien vorzufinden. So gibt es beispielsweise in

03 Die Polizeiliche Kriminalstatistik ist trotz aller damit verbundenen Erfassungs- und Interpretationsprobleme die primäre Quelle für das Kriminalitätsgeschehen in Deutschland, erfasst allerdings nicht das sogenannte Dunkelfeld, also diejenigen Straftaten, die aus welchen Gründen auch immer nicht zur Anzeige gebracht werden und der Polizei unbekannt bleiben.

Hessen seit der Polizeireform 2001 unterhalb des Landespolizeipräsidioms, das faktisch eine Abteilung im Landesinnenministerium ist, sieben regionale Polizeipräsidien, sogenannte Flächenpräsidien. Funktional für das gesamte Bundesland zuständig sind das Hessische Landeskriminalamt, das überörtliche Spezialaufgaben bei der Kriminalitätsbekämpfung erfüllt, das Präsidium für Technik, das insbesondere für Beschaffung und technische Ausstattung verantwortlich ist, sowie die vor allem für Großeinsätze zuständige Bereitschaftspolizei. Letztere stellt eine Durchbrechung des Prinzips der klaren Trennung von Bundes- und Länderpolizeien dar, drückt aber gleichzeitig auch den Bedarf nach Koordination und Zusammenarbeit aus. Denn der Bund finanziert zum Teil die Ausstattung der Bereitschaftspolizeien in den Ländern, wobei das Personal Landespersonal bleibt, und „erkauft“ sich damit bundesweite Einsatzmöglichkeiten etwa bei Großereignissen wie dem G20-Gipfel in Hamburg 2017 oder zum Schutz von Atommülltransporten.

Funktional lässt sich bei fast allen deutschen Polizeien eine Trennung zwischen uniformierter Schutzpolizei, Kriminalpolizei und Wasserschutzpolizei ausmachen, wobei Letztere schutzpolizeiliche Aufgaben auf den Binnengewässern übernimmt. Die große Mehrzahl, etwa 80 Prozent der Polizeibeamtinnen und -beamten, ist in der Schutzpolizei tätig, rund 20 Prozent in der Kriminalpolizei. Das spiegelt den Schwerpunkt der polizeilichen Aufgaben wider, der in Sicherungs- und Ordnungsaufgaben wie dem Verkehrsbereich und der Anzeigenaufnahme liegt, während die in Kriminalfilmen im Zentrum stehende Aufklärung von Kapitalverbrechen wie Mord quantitativ weniger bedeutsam ist.

Im polizeilichen Einzeldienst finden sich sowohl der „klassische“ Streifenbeamte, der als Ansprechpartner vor Ort fungiert, als auch die Spezialistin für Verkehrsüberwachung. In Kommissariaten für Tötungsdelikte, Wirtschaftsstrafsachen oder Staatsschutzdelikte ermittelt die Kriminalpolizei. Einsatzmittel wie Hubschrauber, Hunde- oder Pferdestaffeln unterstützen dabei ebenso wie Spezialeinsatzkommandos (SEK) oder Mobile Einsatzkommandos (MEK), die besonders gefährliche Einsätze wie etwa Geiselnahmen bewältigen. SEKs sind als Reaktion auf den Linksterrorismus der 1970er Jahre entstanden und stehen für Binnenveränderungen der Polizeiorganisation bei neuen polizeilichen Herausforderungen.

KOORDINATION DER POLIZEIEN

Die Vielzahl der Polizeien in Deutschland erfordert einen erhöhten Koordinationsbedarf. Politisch ist das entscheidende Organ dabei die Innenministerkonferenz. Hier versuchen die Bundesländer untereinander und im Verhältnis zum Bund konsensuelle Lösungen im Politikfeld Innere Sicherheit zu erarbeiten. Obwohl formal nur als Gast geladen, spielt der Bundesinnenminister eine dominante Rolle bei den jährlich zwei Sitzungen dieses Gremiums.

Anhand zweier zentraler Dokumente werden die Möglichkeiten und Grenzen deutlich, wenn auf administrativ-politischer Ebene versucht wird, eine Standardisierung der Polizeiarbeit in Deutschland zu erreichen. Sowohl das „Programm Innere Sicherheit“ von 1974, das 1994 und 2008/09 fortgeschrieben wurde, als auch aktuelle Überlegungen für ein neues Musterpolizeigesetz sind Beispiele für Koordinationszwänge im deutschen Föderalismus.⁰⁴ Trotz Koordinationserfolgen bei der Harmonisierung der Polizeigesetze der Länder und den für die Polizeiarbeit wichtigen Dienstvorschriften gibt es jedoch weiterhin Unterschiede zwischen den Polizeien, und immer wieder machen Länder für sich Ausnahmen geltend, die sich als Fußnoten oder Protokollnotizen in der Beschlusslage der Innenministerkonferenz finden.⁰⁵

Auf der operativen Ebene haben die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Aufarbeitung der Straftaten der Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) einen enormen Koordinationsdruck ausgelöst. Gefordert und teilweise umgesetzt wird eine verbesserte Aufklärungsarbeit im Bereich rechtsterroristischer Straftaten, eine Vereinheitlichung von Definitionssystemen für extremistische Vorfälle und der Abbau von Zuständigkeitsproblemen, Kompetenzrangeleien und Koordinationschwierigkeiten zwischen einzelnen Landes- und

⁰⁴ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausweitung polizeilicher Befugnisse in Deutschland und Europa, Berlin 2018.

⁰⁵ Ein Beispiel sind Regelungen zum „finalen Rettungsschuss“, für den die Palette von Nichtregelungen bis hin zur Anordnung dieser Maßnahme reicht. Ein anderes Beispiel sind Regelungen im Versammlungsrecht, bei denen Bayern ein eigenes Gesetz erlassen hat, während andere Länder sich der Bundesgesetzgebung angeschlossen haben. Vgl. Frevel/Groß (Anm. 1), S. 73 f.

Bundesbehörden sowie zwischen Polizei, Justiz und Geheimdiensten.⁰⁶ Institutionell ist das Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) in Berlin das mittlerweile bedeutendste Koordinationsorgan für Polizeien, Nachrichtendienste und Justiz. Zentral ist dabei der Informationsaustausch über Behördengrenzen hinweg.

NEBENPOLIZEIEN

Großorganisationen wie Polizeibehörden haben neben dem Vollzugspersonal auch Verwaltungspersonal oder spezialisierte Beamtinnen und Angestellte wie Naturwissenschaftler in Landeskriminalämtern, die rund ein Viertel des Gesamtpersonals ausmachen. Polizeipolitisch interessanter sind „Nebenzpolizeien“, die den Begriff „Polizei“ führen dürfen, aber keine Vollzugspolizei sind. So existieren in einigen Ländern Angestelltenpolizeien, die nach einer Kurzausbildung von wenigen Monaten aufgrund eingeschränkter Befugnisse in einem begrenzten Aufgabenspektrum tätig werden. Neben Berlin und Hamburg haben etwa Hessen, Sachsen und das Saarland innerhalb der Vollzugspolizei eine Wachpolizei eingerichtet, die für Bürgerinnen und Bürger aufgrund einer fast identischen Uniform kaum vom Vollzugsdienst zu unterscheiden ist. Hauptaufgabengebiete dieser Wachpolizeien sind Standardtätigkeiten wie Objektschutz, Gefangenentransporte oder erkennungsdienstliche Behandlungen, also klassisch die Abnahme von Fingerabdrücken oder modern die Entnahme von biometrischem Material für DNA-Analysen. Angestelltenpolizeien sind ein beliebtes Element, um schnell und öffentlich sichtbar die Zahl von Polizeibediensteten zu erhöhen und damit polizeipolitische Handlungsfähigkeit zu beweisen.

Ebenfalls von der Polizei organisiert ist das ehrenamtliche Engagement in Form von „Laienpolizeien“. In Hessen und Baden-Württemberg firmiert dieses Instrument unter „Freiwilligem Polizeidienst“, in Bayern und Sachsen unter „Sicherheitswacht“ und in Brandenburg als „Sicherheitspartner“. Die rechtliche Ausgestaltung ist dabei unterschiedlich, wobei Baden-Württem-

06 Vgl. Robert Chr. van Ooyen, Sicherheitskultur und Behördenversagen – die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses für eine „Kulturrevolution“ bei Verfassungsschutz und Polizei, in: ders./Martin H. W. Möllers (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2014/2015, Frankfurt/M. 2015, S. 39–46.

berg am weitesten geht und ehrenamtliche Laienpolizistinnen bewaffnet und gemeinsam mit Vollzugspersonal auf Streife schickt.⁰⁷ In den übrigen Ländern geht es primär um Präsenz im öffentlichen Raum und Anspruchsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger.

Kommunale Ordnungsbehörden treten seit einigen Jahren als „Stadtpolizei“ oder „Ordnungspolizei“ (Hessen) auf und sind ihrem Erscheinungsbild nach kaum noch von der Vollzugspolizei zu unterscheiden. Damit wird die Verstaatlichung der Kommunalpolizeien in der Nachkriegszeit teilweise rückgängig gemacht, selbst wenn es sich „nur“ um den Außendienst der kommunalen Ordnungsämter handelt, der sich der Verkehrsüberwachung und Verstößen im Umweltbereich und Gaststättengewerbe widmet. Kooperationsvereinbarungen wie zwischen dem Polizeipräsidium Frankfurt am Main und der Stadtpolizei des Frankfurter Ordnungsamtes sind allerdings Ausdruck dieser Etablierung sogenannter Nebenpolizeien.⁰⁸

ANDERE SICHERHEITSAKTEURE

Obwohl die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols den Vollzugspolizeien eingeräumt ist, gibt es noch andere staatliche und nichtstaatliche Akteure im System der Inneren Sicherheit Deutschlands, die für ein Gesamtbild der Sicherheitsarchitektur bedeutsam sind. Zunächst hat das Zollkriminalamt als Teil der Zollverwaltung polizeiliche Befugnisse bei der Bekämpfung von Zollvergehen. Insbesondere seit der Übernahme der Zuständigkeit für illegale Finanztransfers vom BKA 2017 spielt das Zollkriminalamt mit der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen bei der Bekämpfung von Geldwäsche eine zentrale Rolle.⁰⁹ Ferner werden Feldjä-

07 Vgl. Marcus Ehm, Der Freiwillige Polizeidienst in Baden-Württemberg. Eine Institution zwischen Aufstockung und Abschaffung, Frankfurt/M. 2005.

08 Vgl. Nathalie Hirschmann/Hermann Groß, Polizierende Präsenz. Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Polizei, Verwaltung, Privatwirtschaft und Bürgern, Frankfurt/M. 2012; ders., Polizierende Präsenz: Zusammenspiel zwischen Ordnungsamt, Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, in: Deutsches Polizeiblatt 1/2014, S. 13ff.

09 Vgl. Mathias Hütwohl, Die Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (FIU) – Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung nach dem neu gefassten Geldwäschegesetz, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 11/2017, S. 680–687.

ger als die Polizei der Bundeswehr bei Vergehen von Soldatinnen und Soldaten tätig, ebenso wie ausländische Militärpolizeien bei Vergehen von in Deutschland stationierten Militärs.

Ein im internationalen Vergleich spezielles Verhältnis haben Polizeien und Nachrichtendienste in Deutschland. Die Grundlage dafür legten die Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Trennungsgebot zwischen Polizeien auf der einen Seite und dem Bundesnachrichtendienst (BND) als Auslandsnachrichtendienst, dem Militärischen Abschirmdienst (MAD) als Nachrichtendienst der Bundeswehr und den Verfassungsschutzämtern als Inlandsnachrichtendiensten auf der anderen. Deutsche Nachrichtendienste haben keine Exekutivbefugnisse wie die Polizei, können aber auch spezielle Mittel wie den Einsatz von Informanten oder akustische Wohnraumüberwachung zur Gewinnung von Informationen heranziehen. Parallel zum Aufbau der Polizeien ist auch bei den Verfassungsschutzämtern eine föderalistische Struktur mit einem Bundesamt für Verfassungsschutz und 16 Landesämtern gebildet worden.

Ferner arbeiten in der privaten Sicherheitsindustrie, die vor allem beim Objektschutz und bei Veranstaltungen jeglicher Art zum Einsatz kommt, mit rund 250 000 Beschäftigten in etwa genauso viele Personen, wie es Polizeivollzugsbedienstete gibt. Auf sehr geringem Ausbildungsniveau werden im privaten Sicherheitsgewerbe oft nur niedrige Löhne bezahlt.¹⁰

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN

Akademisierung und Spezialisierung

Seit den 1970er Jahren ist in den deutschen Polizeien eine Tendenz zu einer „entmilitarisierten“ Ausbildung festzustellen, die zu einer formal höheren Qualifikation führt. Die Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten für den „mittleren Dienst“ – als Leitfigur mag hier der „Wachtmeister“ dienen – existiert in vielen Länderpolizeien und im BKA nicht mehr. Im Rahmen der „Zweigeteilten Laufbahn“ haben sich (westdeutsche) Länder wie Hessen, Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen für eine Akademisierung des Po-

lizeiberufs entschieden, bei der als Zugangsvoraussetzung mindestens ein (Fach-)Abitur über ein duales dreijähriges Bachelorstudium in den gehobenen Dienst führt. Eingangsamt ist damit Kommissarin beziehungsweise Kommissar. Ostdeutsche Länder, aber auch Bayern und (noch) Baden-Württemberg bilden weiterhin primär für den mittleren Dienst aus und rekrutieren auch Realschulabsolventinnen oder Hauptschüler mit Berufsausbildung.

Lehrinhalte des Polizeistudiums und der Polizeiausbildung sind juristische Fächer wie Polizeirecht, Strafrecht oder öffentliches Recht, Polizeidisziplinen wie Einsatzlehre, Kriminalistik beziehungsweise Kriminologie, Schießausbildung und Sport sowie Sozialwissenschaften wie Psychologie, Soziologie und Politikwissenschaft. Die Akademisierung vieler deutscher Polizeien ist dabei nicht nur auf die gestiegenen Anforderungen an die Polizeiarbeit, sondern primär auf eine erfolgreiche Lobbyarbeit der traditionell starken Polizeigewerkschaften zurückzuführen. Ihnen ist es gelungen, über den Weg der Akademisierung für ihre Mitglieder eine bessere Besoldung zu erreichen.¹¹ Zugleich zeigt die Existenz insbesondere von Angestelltenpolizeien, dass es entgegen den Behauptungen von Polizeigewerkschaften Tätigkeitsfelder in der Polizei gibt, die nicht mit hochqualifiziertem Personal bearbeitet werden müssen.

Mit der primär auf eine Einheitsausbildung für die Schutzpolizei ausgerichteten Rekrutierung von Personal verzichten deutsche Polizeien auf eine spezialisierte Ausbildung zugunsten einer Sozialisation und eines Trainings, das alle Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gemeinsam durchlaufen. Selbst für die Kriminalpolizei gibt es nur in einigen Bundesländern spezialisierte grundständige Studiengänge, ansonsten waren Kriminalpolizistinnen und -polizisten zuvor in der Schutzpolizei. Notwendig wäre aber nicht nur eine Spezialisierung für die Kriminalpolizei von Anfang an, sondern auch spezielle Studiengänge beziehungsweise Ausbildungen für IT-Kriminalität, Finanz- und Wirtschaftsdelikte oder im Verkehrsbereich. Die wenigen Spezialisten, insbesondere Naturwissenschaftlerinnen und IT-Kräfte, die Polizeien extern rekrutieren, können diese Defizite kaum ausgleichen.

¹⁰ Vgl. Nathalie Hirschmann, *Sicherheit als professionelle Dienstleistung und Mythos: Eine soziologische Analyse der gewerblichen Sicherheit*, Wiesbaden 2016.

¹¹ Vgl. Bernhard Frevel/Hermann Groß (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung*, Bd. XIX: Bologna und die Folgen für die Polizeiausbildung, Frankfurt/M. 2016.

Diversifizierung

Die Diversifizierung der Polizeien bezieht sich zum einen auf den Einzug von Frauen in die uniformierte Schutzpolizei und zum anderen auf die Aufnahme von Bewerbern mit Migrationshintergrund. Neben wenigen Kriminalbeamtinnen, die ab den 1920er Jahren zunächst im Bereich von Sittlichkeitsdelikten oder in Arbeitsfeldern mit Kindern und Jugendlichen beschäftigt waren, war bis Ende der 1970er Jahre ein Dienst in der Schutzpolizei für Frauen nicht möglich. Als letztes Bundesland ließ Bayern 1990 Frauen in der Schutzpolizei zu, während Berlin bereits zwölf Jahre zuvor damit begonnen hatte. Aktuell ist der Frauenanteil in den Polizeien insgesamt auf etwa 20 bis 25 Prozent gestiegen. Blickt man auf die aktuellen Quoten bei Berufsanfängerinnen, wird in Zukunft etwa ein Drittel der Vollzugspolizeien weiblich sein.

Mit der Rekrutierung von Personen mit Migrationshintergrund war die Polizei im Vergleich zu anderen Sektoren des öffentlichen Dienstes wie Bildung und Wissenschaft relativ erfolgreich. Nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz von 1993 gab es ein intensives Bemühen, das es auch Nicht-EU-Bürgern mittlerweile ermöglicht, als Polizistin oder Polizist verbeamtet zu werden. Es gibt aber deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern: Bei den Einstellungsjahrgängen 2017 und 2018 haben bei der Berliner Polizei über 30 Prozent der Polizeianwärterinnen einen Migrationshintergrund; in Hessen beträgt der Anteil 18 Prozent, in Nordrhein-Westfalen zwölf Prozent, in Schleswig-Holstein aber nur vier Prozent.¹²

Von diesen Diversifizierungen versprechen sich deutsche Polizeien eine breitere Rekrutierungsbasis, Verbesserungen in der Polizeiarbeit etwa durch die Fremdsprachenkenntnisse von Polizeibeamten mit Migrationshintergrund sowie eine erhöhte Akzeptanz in der Bevölkerung. Zugleich machen die Veränderungen im Personal sowie das Ziel, als Arbeitgeber für eine möglichst breite Bevölkerungsschicht attraktiv zu sein, polizeiinterne Anpassungen erforderlich, wie eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf etwa in Form von Teilzeitarbeitsplätzen, Job-Sharing auch in Führungspositionen oder Betriebskindergärten.

¹² Vgl. Beamte mit Migrationshintergrund. Wie entwickelt sich die Vielfalt bei der Polizei?, Berlin 2019, https://mediendienst-integration.de/fileadmin/Dateien/Infopapier_Vielfalt_Polizei_2019.pdf.

Digitalisierung

Mit dem Stichwort Digitalisierung ist eine zentrale Veränderung benannt, der sich alle Polizeien stellen müssen. Zum einen verfügt das „polizeiliche Gegenüber“ im Bereich Cybercrime über neue Möglichkeiten für Straftaten. Zum anderen kann sich die Strafverfolgung auf neue Technologien stützen. Derzeit prägen Innovationen in der Kriminaltechnik wie etwa verfeinerte DNA-Analysen und im Streifendienst der Einsatz von Bodycams die deutschen Polizeien in unterschiedlichem Ausmaß, auch je nach Regelung in den einzelnen Ländern. Zugleich werden manche technischen Möglichkeiten wie im Fall von digitalen Überwachungsmaßnahmen noch juristisch kontrovers diskutiert.

Größte aktuelle Baustelle mit Blick auf die Digitalisierung ist jedoch die gesamte polizeiliche IT-Landschaft. Denn die Kommunikationstechnologie sowohl zwischen den Polizeien als auch über sie hinaus gleicht einem Flickenteppich und führt immer wieder zu Problemen an Schnittstellen zwischen einzelnen Behörden. Unter dem Kürzel „Polizei 2020“ versuchen Bund und Länder derzeit eine neue IT-Infrastruktur aufzubauen, wobei das BKA Lösungen unter Einbezug aller Bundesländer erarbeitet.

Internationalisierung

Auslandseinsätze deutscher Polizeien etwa in Afghanistan zeugen von der höheren internationalen Verantwortung, die Deutschland zu übernehmen bereit ist. Die Europäisierung sowie die Internationalisierung deutscher Polizeien etwa im Rahmen von Europol und Interpol oder durch Verbindungsbeamte des BKA und der Bundespolizei in vielen Ländern der Welt ist als Reaktion auf internationale Strukturen und Verbrechensphänomene wie Terrorismus oder Menschen- und Drogenhandel zu werten. Diese Ebenen bedeuten für die Polizei Koordinationserfordernisse jenseits derer, die sich aus dem föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik ergeben. Dabei erweist sich die Umsetzung von Vereinheitlichungstendenzen im europäischen Recht als sehr schwierig, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf operativer Ebene funktioniert hingegen überwiegend gut, etwa zwischen der Polizei Baden-Württembergs und der französischen Polizei.¹³

¹³ Vgl. Martin H. W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Europäisierung und Internationalisierung der Polizei, 2 Bde., Frankfurt/M. 2009².

Aufgabenkritik

Deutschland ist im internationalen Vergleich eines der sichersten Länder, und im historischen Vergleich dürften Menschen hierzulande selten sicherer gelebt haben als zurzeit. Dies kann auch auf die Arbeit deutscher Polizeien und Sicherheitsbehörden zurückgeführt werden. Beim Vergleich des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die Institutionen schneidet die Polizei sehr gut ab und steht mittlerweile noch vor dem Bundesverfassungsgericht an der Spitze. Auch der Polizeiberuf ist relativ hoch angesehen.¹⁴ Trotzdem korrespondiert die objektive Einschätzung der Sicherheit in der Bevölkerung nicht mit der subjektiven Wahrnehmung. Diese Diskrepanz wird als Sicherheitswahrnehmungsparadox bezeichnet: Obwohl die Kriminalitätsbelastung zurückgeht, glauben viele Bürgerinnen und Bürger an eine Zunahme.¹⁵

Vor diesem Hintergrund und angesichts neuer Aufgabenfelder sehen sich Polizeien der grundsätzlichen Frage gegenüber, welche Delikte und Tätigkeitsbereiche überhaupt polizeilich bearbeitet werden müssen. Beispiele hierfür sind die Begleitung von Schwertransporten im Straßenverkehr, die zum Großteil in die Hände privater Dienstleister übergegangen ist, oder die Aufnahme von Verkehrsunfällen, die auch von Versicherungsunternehmen geleistet werden könnte. Die Frage stellt sich allerdings auch mit Blick auf das Dunkelfeld der Kriminalität. Mit hohen Schadenssummen ist etwa im Finanzsektor zu rechnen. Davon zeugen große Fälle von Steuer- oder Anlagebetrug, die jedoch aufgrund der Komplexität dieser Straftaten schwer oder eben gar nicht aufgeklärt werden. Weitere Beispiele sind gefälschte Arzneimittel und Medizinprodukte, die illegal in den Handel gebracht werden, oder – gesellschaftlich weniger relevant – Fahrraddiebstähle, von denen viele nicht zur Anzeige gebracht werden.

¹⁴ Vgl. Karl-Heinz Reuband, Vertrauen in die Polizei und staatliche Institutionen: Konstanz und Wandel in den Einstellungen der Bevölkerung 1984–2011, in: Soziale Probleme 1/2012, S. 5–39, hier S. 12; Polizei weiter auf Platz eins. Vertrauensverlust auf breiter Front, 7.1.2019, www.n-tv.de/-article20799655.html.

¹⁵ Vgl. Christoph Birkel/Daniel Church/Dina Hummelshim-Doss et al., Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017. Opfererfahrungen, kriminalitätsbezogene Einstellungen sowie die Wahrnehmung von Unsicherheit und Kriminalität in Deutschland, Wiesbaden 2019.

¹⁶ Vgl. Bernhard Frevel/Bernhard Rinke, Innere Sicherheit als Thema parteipolitischer Auseinandersetzung, in: APuZ 32–33/2017, S. 4–10.

Bürgerpolizei

Prinzipiell müssen sich Polizeien, die sie steuernde Politik und die Gesellschaft die Frage stellen, welche Schwerpunkte in der Kriminalitätsbekämpfung gesetzt werden sollen und welche Präventionsstrategien Erfolg versprechen. Damit verbunden ist die grundlegende Frage der Ausrichtung der Polizei, bei der ein dienstleistungsorientiertes Modell einer „Bürgerpolizei“ dem Modell einer „Staatspolizei“, die primär öffentliche Institutionen verteidigt und schützt, gegenüber steht.¹⁶

In jedem Fall zentral für die Legitimation der Polizeien in einer freiheitlichen Gesellschaft bleiben klare demokratische Werthaltungen, die auch unter den schwierigen Arbeitsbedingungen in der Polizei sowie bei vermehrten Angriffen auf Polizeibeamtinnen und -beamte garantiert sein müssen. Polizeien sollen eben kein „Spiegelbild der Gesellschaft“ sein, wie es bei polizeilichem Fehlverhalten als entschuldigende Floskel oft heißt, sondern eine Positivauswahl an Personen, die im Dienste von Bürgern und Staat agieren. Eine demokratische Kontrolle der Polizei können dabei unabhängige Polizeibeauftragte erfüllen, an die sich intern Polizeibeamte und extern Bürgerinnen wenden können. Dieses Instrument existiert bisher nur in einigen Bundesländern und nicht auf Bundesebene. Eine weitere Selbstverständlichkeit demokratischer Polizeiarbeit, die individuelle Kennzeichnung von Polizistinnen und Polizisten, ist ebenfalls nur in einem Teil der Länder umgesetzt.

HERMANN GROSS

ist diplomierter Politikwissenschaftler und Psychologe und lehrt als Dozent für Sozialwissenschaften an der Hessischen Hochschule für Polizei und Verwaltung.

hermann.gross@hfpv-hessen.de

ABSTRAKTE GEFÄHRDUNGSLAGEN

Zum Kontext der neuen Polizeigesetze

Andrea Kretschmann · Aldo Legnaro

Bundesweit werden aktuell die Polizeigesetze novelliert, ergänzt und aktualisiert. Da Polizei in der Bundesrepublik Ländersache ist, ergibt sich dabei eine gewisse Vielfalt in Details. In der generellen Tendenz existieren aber viele Übereinstimmungen, denn den gemeinsamen Fluchtpunkt aller Gesetze bilden zum einen eine sehr weit gefasste Vorstellung von Terrorismus, zum anderen das Konzept der „abstrakten Gefährdungslage“. Beides zusammen genommen ermöglicht eine Veralltäglichere Anwendung von Maßnahmen, die ursprünglich für Tatbestände des Terrorismus eingeführt wurden, auf breitere Bevölkerungsschichten.

Der Begriff der „abstrakten Gefährdungslage“ stammt aus dem polizeilichen Sprachgebrauch und bildet eine Umschreibung des Rechtsbegriffs der „abstrakten Gefahr“. Was darunter zu verstehen ist, erschließt sich für juristische LaiInnen nicht auf den ersten Blick. Es scheint sich um eine Gefährdung – welcher Art auch immer – zu handeln, die in Raum und Zeit schwebt, ohne konkret bekannt zu sein. Tatsächlich handelt es sich juristisch gesehen bei konkreten und abstrakten Gefahren um ganz unterschiedliche Sachverhalte, je nach Realitätsmodus: „Konkret“ ist die Gefahr, wenn sie im Einzelfall tatsächlich besteht, ‚abstrakt‘, wenn sie einen bloß hypothetischen, vorgestellten, aber typischerweise gefährlichen Sachverhalt meint.“⁰¹ Es handelt sich bei der abstrakten Gefahr also um eine Imagination der Sicherheitsbehörden, die Vorfälle der Vergangenheit durch gedankliche Extrapolation auf zukünftige Möglichkeiten und *worst cases* hin fortschreibt.⁰²

Wir beleuchten im Folgenden die relativ neuartige Rahmung polizeilichen Handelns, die mithilfe der Vorstellung von abstrakten Gefahren wirksam wird, nämlich das Konzept der drohenden beziehungsweise terroristischen Gefahr. Dieses Konzept ist nur verständlich im Kontext einer weniger auf Kriminalitätsbekämpfung als

auf Sicherheit ausgerichteten Kriminalpolitik, die Maßnahmen der Prävention in den Vordergrund stellt.

PRÄVENTION UND SEKURITISIERUNG

Prävention ist für polizeiliches Handeln nichts Neues. Wird jedoch primär auf Prävention abgestellt, tritt neben das tradierte reaktive Modell polizeilicher Arbeit – eine Tat ist geschehen, die Polizei ermittelt – der Versuch, Kriminalität zu verhindern, indem man ihr zuvorkommt. Während das Ziel früher die Bekämpfung von Kriminalität war, ist heute die per definitionem unerreichbare Aufgabe der Herstellung von Sicherheit in den Vordergrund gerückt.

Eine neuartige Qualität gewinnt polizeiliche Prävention dann, wenn wie seit den 2000er Jahren zugleich eine ubiquitäre Sekuritisierung stattfindet, unter der eine Fülle sozialer Sachverhalte als sicherheitsrelevant codiert wird.⁰³ Soziale und ökonomische Verunsicherungen in Zeiten raschen gesellschaftlichen Wandels und terroristische Anschläge weltweit befördern in der Bevölkerung ein Bedürfnis nach Sicherheit, das auf kriminelle Ereignisse projiziert wird, weitgehend abgekoppelt von realen Kriminalitätsbelastungen entsteht und durch mediale Darstellungen von Einzelfällen gesteigert wird. Vor diesem Hintergrund wird der Versuch unternommen, mehr Licht in etwas zu bringen, von dem früher angenommen wurde, dass man darüber nichts wissen musste und auch nichts wissen konnte, das jetzt aber als unzulässiges Dunkel und als gefährlich sui generis betrachtet wird. Damit geraten Handlungen ins polizeiliche Raster, die nicht mehr im Vorfeld von Kriminalität liegen, sondern als abstrakte Gefahr bereits im Vor-Vorfeld.

Es war immer schon ein polizeiliches Bemühen, „vor die Lage“ zu kommen. Je weiter die polizeiliche Aktivität jedoch ins Vorfeld rückt, desto

eher gibt es gar keine Lage, vor die sich kommen ließe, sondern ausschließlich Eventualitäten einer Lage. Damit weitet sich das Verständnis von dem, was als ein „Tatverdacht“ bezeichnet wird, und es kommen – wie das eine präventive Orientierung erfordert – mehr gesellschaftliche Handlungen in den Blick als zuvor. Prävention und Sekuritisierung stehen dann in einem engen Zusammenhang und bedingen sich gegenseitig: Je mehr Teilbereiche des gesellschaftlichen Lebens unter Sicherheitsaspekten betrachtet werden, desto wichtiger werden auch präventive Maßnahmen, die geeignet erscheinen, den Ernstfall der Unsicherheit zu verhindern. Ihrerseits verstärken Maßnahmen der Prävention die Empfindung, dass mehr, Anderes und Grundlegenderes unternommen werden müsste, um die angestrebte Sicherheit zu gewährleisten.⁰⁴ Das formt insgesamt eine präventive Sicherheitsordnung.⁰⁵

Das im Folgenden betrachtete Konzept gewinnt seine soziale Bedeutung und seine polizeiliche, aber auch politische Relevanz vor diesem Hintergrund. Es orientiert sich weniger an konkreten schadhafte Ereignissen, sondern vorrangig am Schlüsselbegriff der „abstrakten Gefährdungslagen“. Dieser Schlüsselbegriff manifestiert sich aktuell in den Polizeigesetzen der Länder im Begriff der „drohenden Gefahr“. Abstrakte Gefahren, so unsere These, werden auf diese Weise zu ganz konkreter (Rechts-)Politik.

„DROHENDE GEFAHR“: DAS BAYERISCHE POLIZEIAUFGABENGESETZ

Das Konzept der abstrakten Gefährdungslagen dient polizeilich als Umschreibung eines Sachverhalts, in dem zum gegebenen Zeitpunkt noch keine konkrete Gefahr zu erkennen ist. Es handelt sich um hypothetische Annahmen und Ver-

mutungen, man könnte auch sagen: Fiktionen in der Bedeutung einer vorgestellten Wirklichkeit, die polizeiliches Handeln anleiten. Sie manifestieren sich im bayerischen Polizeiaufgabengesetz (PAG) als „drohende Gefahr“. Darunter wird juristisch keineswegs, wie das Alltagsverständnis nahelegt, eine bald bevorstehende konkret benennbare Gefahr verstanden; vielmehr stellt eine drohende Gefahr eine abstrakte Gefahr im oben definierten Sinn dar.

Eingeführt wurde der Begriff der „drohenden Gefahr“ vom Bundesverfassungsgericht in seinem BKA-Urteil 2016. Ohne den Begriff zu definieren, gibt das Bundesverfassungsgericht seine Rahmenbedingung an: „Eine hinreichend konkretisierte Gefahr in diesem Sinne kann danach schon bestehen, wenn sich der zum Schaden führende Kausalverlauf noch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehen lässt, sofern bereits bestimmte Tatsachen auf eine im Einzelfall drohende Gefahr für ein überragend wichtiges Rechtsgut hinweisen. Die Tatsachen müssen dafür (...) den Schluss auf ein wenigstens seiner Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen zulassen.“⁰⁶ Das war 2016 ausschließlich im Kontext von Terrorismus und für Überwachungsmaßnahmen formuliert.

Das novellierte bayerische Polizeiaufgabengesetz dehnt diese begriffliche Konzeption nun weit aus. Bereits bei der Anhörung im Landtag wurde darauf hingewiesen, dass die bayerische Polizei nach diesem Gesetz zum Zwecke der Gefahrenabwehr über weitreichendere Befugnisse verfügt als das Bundeskriminalamt zur Terrorbekämpfung; zudem weise das Gesetz ein Bestimmtheits- und Legitimationsdefizit aus: Was das Bundesverfassungsgericht für den Ausnahmefall der Terrorismusbekämpfung formuliert habe, werde teilweise auf „Allerweltsdelikte“ ausgeweitet.⁰⁷ Die Polizei darf nun „die notwendigen Maßnahmen treffen, um den Sachverhalt aufzuklären und die Entstehung einer Gefahr für ein bedeutendes Rechtsgut zu verhindern“ (§11 Abs. 3), und das gilt nicht nur für Terrorismus. Zu den bedeutenden Rechtsgütern zählen nun auch „die sexuelle Selbstbestimmung“, „erhebliche Eigentumspositionen“ und „Sachen, deren Erhalt im beson-

01 Hans Liskan/Erhard Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München 2007, S. 318.

02 Vgl. Andrea Kretschmann, Das Wüchern der Gefahr. Einige gesellschaftstheoretische Anmerkungen zur Novelle des Sicherheitspolizeigesetzes 2012, in: Juridikum 3/2012, S. 320–333.

03 Vgl. Barry Buzan/Ole Wæver/Jaap de Wilde, Security. A New Framework for Analysis, Boulder–London 1998.

04 Zu Prävention und ihrem unabschließbaren Charakter vgl. Ulrich Brückling, Prävention, in: ders./Susanne Krasmann/Thomas Lemke (Hrsg.), Glossar der Gegenwart, Frankfurt/M. 2004, S. 210–215.

05 Vgl. Trutz von Trotha, Die präventive Sicherheitsordnung: Weitere Skizzen über die Konturen einer „Ordnungsform der Gewalt“, in: Kriminologisches Journal 1/2010, S. 24–40.

06 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 141, 220–378 (BKA-Gesetz), 20. 4. 2016, Rn. 112.

07 Vgl. Markus Löffelmann, Das neue bayerische Polizeirecht, in: Kritische Justiz 3/2018, S. 355–359.

deren öffentlichen Interesse liegt“ (§11 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3–5) – die beiden letzteren Rechtsfiguren übrigens Neuschöpfungen, wodurch „der zuständige Ermittlungsrichter zum Rechtsgestalter und Rechtsschöpfer und der Betroffene zum Objekt richterlicher Neulanderkundigungen mit ungewissem Ausgang“ wird.⁰⁸ Neben diesen Ausweitungen beschränkt sich das bayerische Gesetz zudem nicht auf Überwachungsmaßnahmen, sondern kennt auch einen präventiven Gewahrsam (§17) von maximal drei Monaten mit der mehrfachen Möglichkeit der Verlängerung.

Dass dieser präventive Gewahrsam nur von einem Richter oder einer Richterin angeordnet werden kann, entspricht auf den ersten Blick rechtsstaatlichen Kriterien. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass die richterliche Entscheidung im Falle einer durch die Polizei benannten drohenden Gefahr entscheidungspraktisch kaum negativ ausfallen kann. Kritische Stimmen im wissenschaftlichen Diskurs haben den präventiven Gewahrsam denn auch als „Haft nach Guantanamo-Prinzipien“ charakterisiert.⁰⁹ Neben dieser einschneidenden Bestimmung kennt das Gesetz weiter die elektronische Fußfessel (§34), „zur Abwehr einer Gefahr oder einer drohenden Gefahr“ (§36 Abs. 2) verdeckte Ermittler (§37), „den verdeckten Einsatz automatisierter Kennzeichenerkennungssysteme bei Vorliegen entsprechender Lageerkenntnisse“ (§39 Abs. 1), den verdeckten Zugriff auf informationstechnische Systeme (§45), gemeinhin „Staatstrojaner“ genannt, und sogar – allerdings offen – den Einsatz von Drohnen (§47). Wenngleich sich die amtliche Begründung des Gesetzes auf die oben zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bezieht, unterschlägt sie, dass das Gericht einzig die Abwehr von terroristischen Gefahren vor Augen hatte, während das bayerische Polizeiaufgabengesetz potenziell die gesamte Bevölkerung betrifft. Insgesamt gilt: „Das neue PAG statet die Polizei mit Kompetenzen aus, wie sie noch keine deutsche Polizei seit 1945 hatte.“¹⁰

Im Ergebnis verrechtlicht das bayerische Polizeiaufgabengesetz eine neue Drehung der Präventionsschraube, indem Personen wegen noch

nicht begangener und vielleicht überhaupt nicht beabsichtigter Straftaten vorbeugend ihrer Handlungsfähigkeit beraubt werden. Das schleift den Unterschied zwischen Personen, denen eine konkrete Straftat vorgeworfen wird, und solchen, denen man einen derartigen Vorwurf zwar im Moment nicht machen kann, von denen man aber glaubt, sie könnten vielleicht doch eine Straftat begangen haben, wenn man eingehender ermittelt, oder in Zukunft noch begehen, und es ersetzt tatsächliche Straftaten durch die polizeiliche Imagination von Straftaten. Ob diese Normierungen gerichtsfest sein werden, bleibt abzuwarten – das Bundesverfassungsgericht wird sich aufgrund einer gemeinsamen Klage von FDP, Grünen und Linken damit auseinandersetzen. Es wird klären müssen, wie sein BKA-Urteil von 2016 zu verstehen ist. Die Kritik moniert, aus den vom Gericht formulierten Eckpunkten würden in einigen Polizeigesetzen eigene höchst fragwürdige Tatbestandsvoraussetzungen, um polizeiliche Eingriffe zu ermöglichen.¹¹ Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages formuliert ebenfalls erhebliche Bedenken, da das Bundesverfassungsgericht lediglich zur Bekämpfung von Terrorismus ausschließlich Überwachungs-, aber nicht polizeiliche Eingriffsmaßnahmen für verfassungskonform gehalten habe und jegliche Ausweitung über das Urteil hinausgehe.¹²

VORBILD BAYERN

Das bayerische Gesetz entwickelt sich gerade zum Modell für die Polizeigesetze der Länder – weitgehend unabhängig von parteipolitischer Couleur. Mit Ausnahme des rot-rot-grün regierten Thüringens haben nahezu alle Bundesländer Entwürfe für ein neues Polizeigesetz vorgelegt oder bereits verabschiedet. Ihnen allen gemeinsam sind weitgehende Kompetenzerweiterungen der Polizeibehörden, die zu tief greifenden Grundrechtseinschränkungen führen werden. Wenngleich auf Bundesebene über ein Musterpolizeigesetz nachgedacht wird, erübrigt sich dieses Anliegen angesichts der Übereinstimmungen der vorliegenden Entwürfe be-

08 Hartmut Wächtler, Kein Rechtsschutz, in: Freispruch 13/2018, S. 7.

09 Vgl. Martin Heidebach, Haft nach Guantanamo-Prinzipien, in: Junge Wissenschaft im Öffentlichen Recht e. V. 31/2017, S. 1–4.

10 Vgl. Wächtler (Anm. 8), S. 5.

11 Vgl. die zusammenfassende Kritik bei Maria Scharlau, Stellungnahme von Amnesty International zum Entwurf des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes und des Polizeibehördengesetzes, Berlin 2018, S. 6.

12 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausweitung polizeilicher Befugnisse in Deutschland und Europa, Berlin 2018, S. 5.

ziehungsweise Gesetze, die sich alle auf die Ermöglichung eines präventiven Freiheitsentzugs konzentrieren und zudem umfassende Maßnahmen der Überwachung sowie eine technische Ausrüstung der Polizei vorsehen. Exemplarisch sollen an dieser Stelle drei Länder betrachtet werden, über die sich die politische und rechtliche Bandbreite der neuen Polizeigesetze abbilden lässt.

Nordrhein-Westfalen

Im schwarz-gelb regierten Nordrhein-Westfalen wurde das novellierte Polizeigesetz im Dezember 2018 mit Zustimmung der oppositionellen SPD verabschiedet. Nach massiver Kritik am ersten Entwurf ist der Begriff der „drohenden Gefahr“ entfallen und taucht nur noch als „terroristische Gefahr“ auf. Die semantische Verschiebung mutet zwar wie eine Präzisierung und Eingrenzung an, legt aber den Subtext nahe, dass terroristische Gefahren generell eine permanent drohende Gefahr darstellen, gegen die man sich wappnen müsse – zumal § 8 Abs. 4 eine umfassende Liste von Tatbeständen aufzählt, die als terroristische Straftaten gewertet werden können. Unter anderem zählen dazu Computersabotage, das Herbeiführen einer Überschwemmung oder die Zerstörung eines Polizeifahrzeugs.

So sieht das Gesetz vor, dass „zur Verhütung von terroristischen Straftaten“ „Anhalte- und Sichtkontrollen (strategische Fahndung)“ „im öffentlichen Verkehrsraum“ (§ 12a) erlaubt sind – eine „Vorschrift wie gemacht für Racial Profiling“,¹³ denn wer gibt schon Anlass zu einer Sichtkontrolle wenn nicht diejenigen, die in irgendeinem Sinne nichtzugehörig aussehen? Dazu muss ein Gebiet festgelegt werden, innerhalb dessen die Vorschrift angewendet werden darf, das zwar nicht Gefahrengebiet genannt wird,¹⁴ aber faktisch nach polizeilicher Ansicht ein solches bildet. Erlaubt ist ebenfalls die Überwachung der Telekommunikation einer Person, „deren individuelles Verhalten die konkrete Wahrscheinlichkeit begründet, dass sie innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat (...) begehen wird“ (§ 20c

Abs. 1 Satz 2). Erweitert wird auch die Videoüberwachung „[z]ur Verhütung von Straftaten“: Die Polizei darf „einzelne öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung beobachten“, wenn „an diesem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden und die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt“ (§ 15a Abs. 1 Satz 1). Das Gesetz zählt weitere Merkmale auf, die alle unter der Bedingung stehen, dass „jeweils ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist“. Das vermischt die Gefahrenabwehr, der die Beobachtung vermeintlich dient, mit der Strafverfolgung – eine Neuheit im Polizeirecht.¹⁵

Ähnlich innovativ sind die Vorschriften zu Kontaktverboten und Aufenthaltsvorgaben nach § 34b für Personen, bei denen man eine terroristische Straftat erwartet: Der örtliche Geltungsbereich der Vorschrift bleibt völlig unbestimmt, sodass Aufenthaltsvorgaben im Extremfall auch lediglich die Wohnung umfassen könnten. Dazu kommt die Verpflichtung, eine elektronische Fußfessel zu tragen (§ 34c). Diese polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten beziehen sich allesamt auf die Vermutung, dass die Gefahr „innerhalb eines übersehbaren Zeitraums“ eintreten werde. Um welchen Zeitraum es sich dabei handeln könnte, bleibt unbestimmt und somit der jeweiligen Definition der Behörden überlassen. Präventiv lässt sich zudem gegenüber Personen, die verdächtigt werden, eine „unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat“ zu beabsichtigen (§ 35 Abs. 1 Satz 2), die also keine Straftat begangen haben, bis zu einem Monat Gewahrsam verhängen (§ 35).

Baden-Württemberg

Während die Grünen in Nordrhein-Westfalen das Polizeigesetz abgelehnt haben, ist im grün-rot regierten Baden-Württemberg ein solches verabschiedet worden. Wenngleich es „hinter den deutlich weitreichenderen Verschärfungen z. B. Bayerns oder Nordrhein-Westfalens zurück[bleibt]“,¹⁶ so lässt es im Zusammenhang mit bloß vermuteten künftigen terroristischen Straftaten Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung zu (§§ 23a, 23b). Konstruiert wird also eine geradezu als Wahlverwandtschaft anzusehende Beziehung

13 Christian Mertens, Eine Gute-Machtgeschichte, in: Freispruch 13/2018, S. 18.

14 Vgl. Bernd Belina/Jan Wehrheim, „Gefahrengebiete“: Durch die Abstraktion vom Sozialen zur Reproduktion gesellschaftlicher Strukturen, in: Soziale Probleme 2/2011, S. 207–229.

15 Vgl. Mertens (Anm. 13), S. 20.

16 Angela Furmaniak, Grün-schwarze Trojaner, in: Freispruch 13/2018, S. 25.

zwischen Terrorismus und der ihm innewohnenden drohenden Gefahr. Die Maßnahmen umfassen das Abhören von Telefonen, das Mitlesen von Internetchats und das Aufspielen eines Trojaners auf das Endgerät. Erlaubt ist all dies, sofern „bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass [die überwachte Person] innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine Straftat begehen wird“ (§23b Abs. 3) – Unbestimmtheiten, die aus dem BKA-Gesetz übernommen werden.

In den Bestimmungen zur Videoüberwachung hat das Gesetz großzügige Maßstäbe; so erlaubt §21 die automatische Auswertung der Bildaufzeichnungen, wenngleich diese „nur auf das Erkennen solcher Verhaltensmuster ausgerichtet sein [darf], die auf die Begehung einer Straftat hindeuten“ (§21 Abs. 2 Satz 4). Die Kriterien solchen Erkennens werden mutmaßlich denjenigen überlassen, die die Algorithmen dafür entwickeln, und auch hier scheint *racial profiling* keineswegs ausgeschlossen. Eine biometrische Gesichtserkennung ist zwar nicht explizit vorgesehen, aber möglich, was grundsätzlich auch Bewegungsprofile möglich macht. §27b erlaubt schließlich „Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot zur Verhütung terroristischer Straftaten“. In seinem Kern unterscheidet sich dieses Gesetz also wenig von den bereits angesprochenen Gesetzen. Hier wie anderswo gilt: „Es gehört also wenig Fantasie dazu sich vorzustellen, dass der nahezu uferlose Gefahrenbegriff auch als Instrument der Unterdrückung missliebiger Ausdrucksformen zivilgesellschaftlichen Protests und politisch oppositioneller Bewegungen eingesetzt werden kann.“¹⁷

Sachsen

Solche Befürchtungen sind besonders virulent in Sachsen, wo noch vor der Landtagswahl im September 2019 ein neues Polizeigesetz verabschiedet werden soll und jedenfalls mittelfristig eine Regierungsbeteiligung der AfD nicht ausgeschlossen scheint. Der Entwurf des Polizeivollzugsdienstgesetzes (SächsPVDG-E) und des Polizeibehördengesetzes (SächsPBG), das die regierende Große Koalition vorgelegt hat, ist von vielen Seiten kritisiert worden,¹⁸ und selbst Teilen der an der Landesregierung beteiligten SPD

scheint der Entwurf zu weit zu gehen, obgleich die Partei im Kabinett zugestimmt hat. Da es sich momentan um einen Entwurf handelt, sind Änderungen im parlamentarischen Verfahren noch möglich. Daher sollen im Folgenden nur einige besonders strittige Punkte angesprochen werden.

Der Gesetzentwurf reagiert, so ist im Vorblatt Absatz B zu lesen, auf eine „veränderte Gefährdungslage bei der Gefahrenabwehr“, die wesentlich durch abstrakte Gefahren gekennzeichnet sei. §4f Abs. 3 PVDG-E benennt diese als „eine Sachlage, bei der nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit typischerweise Gefahren für ein polizeiliches Schutzgut entstehen“. Damit ist eine Eingriffsvoraussetzung geschaffen, die eine Fülle von Maßnahmen legitimiert, etwa „bei abstrakten Gefahren im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen unter freiem Himmel“ die offene Ton- und Videoüberwachung (§57 PVDG-E), die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume (§30 PBG) oder Alkoholkonsumverbote, soweit „auf Grund der örtlichen Verhältnisse eine abstrakte Gefahr der Begehung alkoholbedingter Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten vorliegt“ (§33 PBG). Insgesamt beschneidet der Entwurf „durch Fußfesseln, Aufenthaltsverbote, Kontaktverbote u. v. m. direkt die Fortbewegungsfreiheit, die Privatsphäre und die Freiheit der Person, noch bevor überhaupt eine konkrete Gefahr entstanden ist“.¹⁹ Ähnliches gilt für die automatisierte Kennzeichenerkennung von Fahrzeugen (§58 PVDG-E), die zudem gekoppelt werden soll mit einer offenen Videobeobachtung und einem Abgleich von biometrischen Daten (§§59, 60 PVDG-E). Diese Überwachung soll zwar lediglich innerhalb eines 30 Kilometer breiten Bandes entlang der Grenze zu Tschechien erfolgen, würde damit aber nahezu die Hälfte der Landesfläche umfassen. Darüber hinaus ermöglicht der Gesetzentwurf eine weitere Militarisierung der Polizei: „Für die Verwendung durch Spezialeinheiten sind Maschinengewehre und Handgranaten als besondere Waffen zugelassen.“ (§40 Absatz 4 PVDG-E). Es bleibt unklar, woran die Landesregierung hierbei denkt.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Vgl. Scharlau (Anm. 11).

¹⁹ Ebd., S. 3.

POLITIK DER ABSTRAKTEN GEFÄHRDUNGSLAGEN

Nach diesem kursorischen Überblick über die neuen Polizeigesetze dürfte das Fazit eindeutig sein: Sie alle räumen der Polizei weitgehende Befugnisse im Vorfeld einer noch nicht begangenen und lediglich in der polizeilichen Vorstellung bevorstehenden Straftat ein. Das führt zu massiven Eingriffen in Grundrechte – zugunsten einer Konzeption von Sicherheit, die sich lediglich mit Maßnahmen gewährleisten lässt, die in das Vorfeld einer eventuellen Straftat eingreifen. Die Unschuldsvermutung, bisher ein tragender rechtsstaatlicher Pfeiler, wird damit durch eine generalisierte Verdachtsvermutung ersetzt. Die beschriebenen Entwicklungen lassen sich als Teil einer Tendenz verstehen, den Begriff der „abstrakten Gefährdungslagen“ rechtlich verbindlich zu verankern und als konkrete Politik zu operationalisieren. Das umfasst nicht notwendigerweise Innovationen, sondern basiert auf kleinschrittigen und sich über längere Perioden entwickelnden kriminalpolitischen Veränderungen, die die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten erweitern. So sind die neuen Polizeigesetze kaum als singular zu bisherigen kriminalpolitischen Denkweisen und Strategien zu verstehen, sie folgen vielmehr gewissen dominanten Entwicklungen.

Als ein wesentlicher Vorläufer der abstrakten Gefährdungslage ist die kriminalpolizeiliche Figur des „Gefährder“ zu nennen. Sie wurde zunächst im Zuge des Kampfes gegen den Terrorismus eingeführt, um – als gleichzeitig vages, aber dafür umso hassbesetzteres Objekt – die drohende Gefahr zu personalisieren. Der Begriff „Gefährder“ ist zwar nicht neu, denn die sogenannte Gefährderansprache etwa gegenüber Hooligans, DemonstrantInnen oder IntensivtäterInnen ist eine etablierte Verfahrensweise, doch bleibt die Polizei dabei weiterhin an eine existente konkrete Gefahr gebunden.²⁰ Das gilt nicht für den Gefährder, wie er als soziale Figur nach den Anschlägen des 11. September 2001 innerhalb der Landeskriminalämter und dem Bundeskriminalamt entstanden ist.²¹ Als Gefährder – die Polizei

verwendet ausschließlich die maskuline Form – einzustufen ist demnach jede Person, „bei der bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie politisch motivierte Straftaten von erheblicher Bedeutung, insbesondere solche im Sinne des § 100a der Strafprozessordnung (StPO), begehen wird“. Als derartige Tatsachen gelten unter anderem die Nähe zu islamistischen Positionen oder islamistisch ausgerichteten Personen, ein persönliches Näheverhältnis zu anderen Gefährdern oder verurteilten IslamistenInnen, die Beteiligung an radikalislamischen Veranstaltungen oder die Konversion zum Islam.²²

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass „Gefährder“ noch kein Rechts-, sondern lediglich ein polizeilicher Arbeitsbegriff ist, der Personen benennen und identifizieren soll, von denen in Zukunft möglicherweise eine terroristische Gefahr ausgehen könnte. Die mit der Kategorie des Gefährders in Zusammenhang stehenden polizeilichen Maßnahmen sind allerdings weitreichend; sie betreffen ihre heimliche Überwachung sowie im Falle von Personen ohne oder mit erworbener deutscher Staatsbürgerschaft aufenthaltsgesetzliche Maßnahmen, die Festsetzung in Geflüchtetenunterkünften, die Herabsetzung des Aufenthaltsstatus bis hin zur Abschiebung.²³ Im Juni 2017 kam neben der Überwachung und den ausländerrechtlichen Maßnahmen die elektronische Fußfessel hinzu. Erstmals ist mit dem Gefährder eine Kategorie eingeführt und mit polizeilichen beziehungsweise ausländerrechtlichen Maßnahmen belegt worden, in die sich Personen einstufen lassen, deren Aktivitäten außerhalb beziehungsweise

Württemberg (Hrsg.), *Rechtshandbuch Zivile Sicherheit*, Berlin-Heidelberg 2017, S. 87–99.

²² Vgl. Andrea Kretschmann, *Soziale Tatsachen: Eine wissenssoziologische Perspektive auf den „Gefährder“*, in: APuZ 32–33/2017, S. 11–16.

²³ Vgl. Maria Laura Böhm, *Der „Gefährder“ und das „Gefährdungsrecht“: Eine rechtssoziologische Analyse am Beispiel der Urteile des Bundesverfassungsgerichts über die nachträgliche Sicherungsverwahrung und die akustische Wohnraumüberwachung*, Göttingen 2011; Maren Wegner/Daniela Hunold, *Die Transformation der Sicherheitsarchitektur – die Gefährdergesetze im Lichte des Vorsorge-Paradigmas*, in: *Kriminalpolitische Zeitschrift* 6/2017, S. 367–375; Heiko Habbe/Stefan Keßler, *Rechtsstaat hinter Gittern? Zur Diskussion über den Einsatz von Abschiebungshaft gegen „Gefährder“*, in: Stephan Beichel-Benedetti/Constanze Janda (Hrsg.), *Hohenheimer Horizonte*, Baden-Baden 2018, S. 273–281; David Kuch, *Gefährder in Haft? Kritische Anmerkungen zu einem bayerischen Experiment*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 6/2018, S. 343–350.

²⁰ Vgl. Felix Hanschmann, *„Gefährder“ – eine neue alte Figur im Öffentlichen Recht*, in: *Kritische Justiz* 4/2017, S. 434–447.

²¹ Siehe einen Überblick der darauf folgenden Gesetzgebungsmaßnahmen bei Jakob Dalby, *Sicherheitsgesetzgebung unter dem Eindruck von Terror*, in: Christoph Gusy/Dieter Kugelmann/Thomas

weit vor der Schwelle einer konkreten Gefahr liegen: Ermittelt werden hier Gefahren in ihrer Potenzialität.

Der Gefährder erweitert so den klassischen, die Polizeiarbeit bis dahin handlungsleitenden Rechtsbegriff des „Tatverdächtigen“ um Aspekte einer personalisierten abstrakten Gefahr. Ein diffuser Gefahrenbegriff wird damit konkreten Personen zugeordnet und individualisiert. Ob manche/viele/alle Gefährder tatsächlich eine Gefährdung bilden,²⁴ ist sicherheitspolitisch eine Frage von hoher Bedeutung; analytisch jedoch lässt sich dabei eine typische Entwicklung der Arbeit mit abstrakten Gefährdungskonzepten ablesen. Sie beginnt erstens mit der Überwachung und geht relativ schnell weiter zur Intervention. Zweitens schafft sie weitere Gefahrenumfelder, hat also eine Tendenz zur Ausweitung in andere gesellschaftliche Bereiche: So bildet sich im Zuge der Entstehung der Figur des Gefährders die mit diesem in Kontakt stehende, mitunter von der Polizei erfasste Figur der „relevanten Person“ heraus.²⁵ Die Verallgemeinerung und Veralltäglichung der Gefährderlogik nun auf Bereiche auch unterhalb des Terrorismus und damit die Einbeziehung breiter Bevölkerungsschichten bilden den Kern des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes und in der Folge der anderen Ländergesetze.

In der Kriminologie hat sich inzwischen der Begriff der „pre-crime-society“²⁶ etabliert, um einen solchen Zustand zu beschreiben: Die kriminalpolitische Perspektive ist vor allem darauf gerichtet, Delikte zu antizipieren und ihnen zuvorzukommen. Besonders ersichtlich wird das an den Methoden des *predictive policing*, wie sie in den USA entwickelt worden sind und in den vergangenen Jahren auch in der Bundesrepublik zu-

nehmend angewendet werden.²⁷ Bei diesem Ansatz geht es darum, mithilfe von Big Data eine algorithmengestützte Vorhersage über Ort und Zeit eines künftigen Delikts – vorrangig geht es derzeit um Wohnungseinbrüche – zu treffen. So verspricht die Werbung für die entsprechende Software, dass die Polizei sich rechtzeitig vor Ort postieren kann und lediglich abwarten muss, bis der Einbrecher mit dem Diebesgut die betroffene Wohnung verlässt. Die bisherigen Evaluationen der deutschen Polizei fallen erheblich zurückhaltender aus,²⁸ doch lässt sich die gesamte Methode unabhängig von ihrer tatsächlichen Treffsicherheit als ein Indiz für die vorherrschenden gesellschaftlichen Befürchtungen und Bewertungen betrachten.

Die Welt wird also immer weniger in Kategorien der Kriminalitätsbekämpfung oder der (Un-)Sicherheit, sondern primär in den Kategorien von Gefahr wahrgenommen (*dangerization*).²⁹ Das hat noch weit über die beschriebenen Auswirkungen hinaus Folgen für das gesellschaftliche Klima. Denn ein wesentliches Kennzeichen derartiger Konzepte und Politiken abstrakter Gefährdungslagen ist, dass sich mit ihnen Feindbilder aktualisieren lassen. Solche Formen der Prävention kommen nicht ohne *othering* aus, da ihnen rechtliche Kriterien eines spezifischen Tatverdachts fehlen. Die Gefahrendefinition wird derart ausgeweitet, dass sie jeweils in den Händen der ErmittlerInnen liegt, zu einer weiteren Autonomisierung der Polizei beiträgt und insgesamt allgegenwärtige Verdächtigungen gegenüber Formen der „Andersartigkeit“ befördert. Auf diese Weise entwickelt sich die Politik der abstrakten Gefährdungslagen zu einer konkreten Gefahr für den Rechtsstaat, wie wir ihn bisher kennen.

24 Kristina Boutze, Wie gefährlich sind „Gefährder“? Eine Antwort auf Felix Hanschmann, in: Kritische Justiz 2/2018, S. 205–212 geht davon aus, dass diese Zuschreibung zumindest in einigen Fällen Realitätsgehalt aufweist.

25 Vgl. Kretschmann (Anm. 22).

26 Lucia Zedner, Seeking Security by Eroding Rights: The Side-Stepping of Due Process, in: Benjamin J. Goold/Liora Lazarus (Hrsg.), Security and Human Rights, Portland 2007, S. 259.

27 Vgl. Tobias Singelstein, Predictive Policing: Algorithmenbasierte Straftatprognosen zur vorausschauenden Kriminalintervention, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht 1/2018, S. 1–9.

28 Vgl. etwa Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen, Kooperative Evaluation des Projektes SKALA, Düsseldorf 2018.

29 Vgl. Michalis Lianos/Mary Douglas, Dangerization and the End of Deviance. The Institutional Environment, in: British Journal of Criminology 2/2000, S. 261–278, hier S. 267.

ANDREA KRETSCHMANN

ist promovierte Soziologin und forscht am Centre Marc Bloch der Humboldt-Universität zu Berlin schwerpunktmäßig zu Politischer Soziologie sowie zu Rechts- und Kriminalsoziologie.
kretschmann@cmb.hu-berlin.de

ALDO LEGNARO

ist promovierter Soziologe und arbeitet als freier Sozialwissenschaftler mit den Forschungsschwerpunkten Kontrollgesellschaft, Devianz, Kriminologie und Stadtsoziologie.
a.legnaro@f-online.de

POLIZEI IM DIGITALEN RAUM

Thomas-Gabriel Rüdiger

Eine der grundlegenden gesellschaftlichen Erwartungen an die Polizei ist, dass sie Menschen vor Straftaten schützt und Täter überführt. Diese Aufgaben erfordern eine stetige Anpassung der Polizeiarbeit an neue gesellschaftliche, rechtliche und kriminologische Entwicklungen. Lange konnte davon ausgegangen werden, dass es sich bei diesen Entwicklungen um Handlungsweisen handelt, die in einem physischen Raum stattfinden.⁰¹ Dies bedeutete, dass die gesellschaftlichen Akteure und damit auch die Polizei entlang fester Erfahrungswerte auf die jeweiligen neuen, auch strafbewährten Phänomene reagieren konnten. Durch die Etablierung eines virtuellen Raumes als weltweite Kommunikationssphäre hat sich diese Prämisse faktisch aufgelöst. Obwohl Menschen statistisch gesehen im virtuellen Raum mehr Zeit verbringen als etwa im Straßenverkehr und immer mehr Lebensbereiche und -aktivitäten vornehmlich dort stattfinden, ist die Polizei als regulierender Faktor hier noch nicht vergleichbar verankert. Die Polizei steht erst am Anfang einer Reflexion der eigenen Rolle und Aufgabe in diesem Raum. Die Hürden, die sich bei einer polizeilichen Verortung im digitalen Raum stellen, sind immens.

VIRTUELLER INTERAKTIONSRaum

Rund 90 Prozent der deutschen Bevölkerung ab 14 Jahren nutzen zumindest gelegentlich das Internet, 77 Prozent sogar täglich. Bei den 14-Jährigen liegt die Quote seit 2012 sogar konstant bei 100 Prozent.⁰² Soziale Medien stehen im Fokus der Nutzung: 95 Prozent aller 12- bis 19-Jährigen nutzen Whatsapp, 67 Prozent Instagram und 54 Prozent Snapchat; allein 72 Prozent der über 14-jährigen Deutschen nutzen zumindest gelegentlich Whatsapp, 19 Prozent Facebook und 15 Prozent Instagram.⁰³ Auch der Bereich der Onlinespiele muss berücksichtigt werden: In Deutschland spielen etwa 34 Millionen Menschen mit einem Durchschnittsalter von 34 Jahren Computer- und Videospiele, davon wiederum 15 Millionen Onlinespiele.⁰⁴

Die durchschnittliche tägliche Dauer von Internetaktivitäten der Deutschen steigt seit Jahren.⁰⁵ Jugendliche verbringen mit der Nutzung Sozialer Medien im Durchschnitt 166 Minuten online.⁰⁶ Diese Tendenz zeigt sich auch bei der generellen Internetnutzung. Während der durchschnittliche Deutsche ab 14 Jahren 2016 noch 128 Minuten am Tag online verbrachte, waren es 2018 bereits 196 Minuten. Wer das Internet mobil nutzte, verbrachte 2018 bereits 240 Minuten online, sodass durch die Verbreitung von Smartphones mit einem weiteren Anstieg gerechnet werden kann.⁰⁷ Zum Vergleich: Durchschnittlich verbringen Menschen in Deutschland etwa 82 Minuten täglich im Straßenverkehr.⁰⁸ Parallel zum physischen Raum hat sich also eine Art virtueller öffentlicher Raum gebildet, in dem Menschen einen relevanten Teil ihres Lebens verbringen und miteinander in Interaktion treten.

KRIMINALITÄT IM VIRTUELLEN RAUM

Kriminalität – also willensgetragenes und strafbewährtes Verhalten – entsteht in vielen Ausprägungen aus der Interaktion zwischen Menschen. Diese Interaktion ist auch im Internet möglich. Entsprechend ist kaum eine Deliktsform denkbar, die nicht auch im oder über das Internet begangen werden kann. In Deutschland hat sich für Kriminalität im Internet der Begriff „Cybercrime“ etabliert. Dabei wird unterschieden zwischen Cybercrime im engeren Sinne – computerbasierte Angriffe, die sich gegen das Internet oder entsprechende Hardware richten – und im weiteren Sinne – Delikte, bei denen das Internet als Tatmittel genutzt wird, beispielsweise bei Beleidigung oder Volksverhetzung in Sozialen Medien.⁰⁹

In der politischen Debatte über Normen im Netz wird häufig betont, dass das Internet kein rechtsfreier Raum sei.¹⁰ Ob ein System, beispielsweise ein Land, jedoch als ein Rechtsraum definiert werden kann, hängt weniger davon ab, ob theoretisch Recht gilt. Vielmehr kann es daran

festgemacht werden, dass der Bruch des geltenden Rechts mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auch sanktioniert wird. Eine besondere Rolle kommt dabei der sogenannten Dunkelzifferrelation zu, dem Verhältnis zwischen dem Hell- und dem Dunkelfeld der Kriminalität. Das Hellfeld bilden Strafdelikte, die den Strafverfolgungsbehörden zur Kenntnis gelangen. Ins Dunkelfeld fallen tatsächlich begangene, aber nicht den Strafverfolgungsbehörden zur Anzeige gebrachte Delikte. Für klassische Delikte wie einen Ladendiebstahl geht die Kriminologie beispielsweise von einer ungefähren Dunkelzifferrelation von 1 zu 10 aus, das heißt auf einen angezeigten Ladendiebstahl kommen 10 tatsächlich begangene. Damit ist Ladendiebstahl ein Delikt mit einem hohen Dunkelfeld, dennoch wird in Deutschland keine ernsthafte Debatte darüber geführt, ob Einkaufszentren oder gar Deutschland rechtsfreie Räume sind.

Anders sieht es im digitalen Raum aus. Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) weist für 2018 für Cybercrime im engeren Sinne 63 496 Anzeigen aus,¹¹ für Cybercrime im weiteren Sinne 271 864 Anzeigen.¹² Diesen Fallzahlen steht nach unter-

schiedlichsten Untersuchungen ein immenses Dunkelfeld gegenüber. So gaben im Rahmen einer Studie 27 Prozent der befragten 14- bis 24-Jährigen an, im Internet beleidigt worden zu sein.¹³ Bei 8,6 Millionen 14- bis 24-Jährigen in Deutschland 2017 entspricht eine solche Konfrontationsrate etwa 2,3 Millionen Betroffenen. Das Hellfeld weist hingegen nur 12 384 Anzeigen aus.¹⁴ Das bedeutet eine Dunkelzifferrelation von etwa 1 zu 185. Zudem wurde herausgearbeitet, dass 66 Prozent der befragten Jugendlichen das Internet als eine „Beleidigungskultur“ wahrnehmen würden.¹⁵

Ähnliche Quoten sind für das Phänomen Cybergrooming festzustellen, also onlinebasiertes Einwirken auf ein Kind zur Einleitung oder Intensivierung eines sexuellen Missbrauchs: Die PKS weist für die entsprechenden Grundtatbestände 1391 Anzeigen für 2018 aus,¹⁶ Studien haben jedoch Konfrontationszahlen von etwa 30 Prozent ermittelt. Mädchen berichteten mit etwa 45 Prozent von wesentlich höheren Konfrontationsraten als Jungen mit etwa 15 Prozent.¹⁷ Im Ergebnis kann auch hier von absoluten Konfrontationszahlen im sechsstelligen Bereich ausgegangen werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Studie, die allein für das unerwünschte Zusenden pornografischer Medien im Internet eine Dunkelzifferrelation von 1 zu 404 veranschlagt.¹⁸ Insgesamt erscheint eine durchschnittliche Dunkelzifferrelation von 1 zu etwa 300 für alle digitalen Delikte als nicht unrealistisch.¹⁹

FIXIERUNG VON NORMENÜBERSCHREITUNGEN

Auch wenn solche Hochrechnungen Schwächen haben, zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit im

01 Vgl. Thomas-Gabriel Rüdiger, *Das Broken Web: Herausforderung für die polizeiliche Polizeipräsenz im digitalen Raum*, in: ders./Petra Saskia Bayerl (Hrsg.), *Digitale Polizeiarbeit. Herausforderungen und Chancen*, Wiesbaden 2018.

02 Vgl. Beate Frees/Wolfgang Koch, *ARD/ZDF-Onlinestudie 2018: Zuwachs bei medialer Internetnutzung und Kommunikation*, in: *Media Perspektiven* 9/2018, S. 398–413, hier S. 399.

03 Vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (Hrsg.), *JIM 2018. Jugend, Information, Medien – Basisuntersuchung zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland*, Stuttgart 2018.

04 Vgl. Game, *Nutzerzahlen von Online- oder Browser-Spielen*, o.D., www.game.de/marktdaten/nutzerzahlen-von-online-oder-browser-spielen; Game, *Durchschnittsalter der deutschen Gamer steigt weiter*, o.D., www.game.de/marktdaten/altersverteilung-der-nutzer-digitaler-spiele-in-deutschland-2018.

05 Vgl. Frees/Koch (Anm. 2), S. 409f.

06 Vgl. DAK-Gesundheit (Hrsg.), *Whatsapp, Instagram und Co. – so süchtig macht Social Media*, Hamburg 2018.

07 Frees/Koch (Anm. 2), S. 403.

08 Vgl. ADAC, *Mobilität in Deutschland*, München 2010.

09 Vgl. Jakob Dalby, *Grundlagen der Strafverfolgung im Internet und in der Cloud*, Wiesbaden 2016, S. 18.

10 So auch die Bundeskanzlerin. Vgl. Merkel: *Das Internet ist kein rechtsfreier Raum*, 3.2.2018, www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/die-kanzlerin-direkt/merkel-das-internet-ist-kein-rechtsfreier-raum--1007676.

11 Vgl. Bundeskriminalamt (BKA), *PKS 2018 – Standard Übersicht Falltabellen*, 2.4.2019, www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2018/Standardtabellen/standardtabellenFaelle.html, Tabelle 1.

12 Vgl. ebd., Tabelle 5.

13 Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet, *DIVSI U25-Studie. Euphorie war gestern*, Hamburg 2018.

14 BKA (Anm. 12).

15 DIVSI (Anm. 13), S. 67.

16 Vgl. BKA (Anm. 12).

17 Vgl. Institut für Jugendkulturforschung, *Sexuelle Belästigung und Gewalt im Internet in den Lebenswelten der 11-bis 18-Jährigen*, Wien 2018; Konrad Weller, *Partner 4, Sexualität und Partnerschaft ostdeutscher Jugendlicher im historischen Vergleich*, Merseburg 2013.

18 Vgl. Peter Balschmiter, *Erste Untersuchung zum Dunkelfeld der Kriminalität in Mecklenburg-Vorpommern. Abschlussbericht*, 25.7.2017, www.fh-guestrow.de/doks/forschung/dunkelfeld/abschlussbericht_2017_11_05.pdf.

19 Vgl. Petra Saskia Bayerl/Thomas-Gabriel Rüdiger, *Braucht eine digitale Gesellschaft eine digitale Polizei?*, in: *Deutsche Polizei* 7/2018, S. 4–14, hier S. 7.

Netz, für Delikte auch verfolgt zu werden, geringer ist als im physischen Raum. Hier muss bedacht werden, dass im Internet Normenüberschreitungen teilweise zeitlich fixiert werden, beispielsweise in Form von strafbaren Kommentaren, sexuellen Belästigungen oder ähnlichen Delikten vor allem in Sozialen Medien. Typischerweise ist eine Normenüberschreitung im physischen Raum eine temporäre und situationsabhängige Handlung, deren Fixierung meist in Form des stattgefundenen Schadens und der Erinnerungen der Beteiligten erfolgt. Ein Unbeteiligter, der an einem Tatort vorbeikommt, kann also möglicherweise nicht mehr registrieren, dass hier ein Normenbruch stattgefunden hat. Im virtuellen Raum bleibt ein Normenbruch hingegen häufig nachvollziehbar.

Der nicht unumstrittenen Broken-Windows-Theorie zufolge kommt es bei einem Normenbruch – den eingeschlagenen Fensterscheiben – maßgeblich darauf an, dass sichtbar reagiert wird, um ein Interesse an einer Normdurchsetzung zu symbolisieren.²⁰ Erfolgt dies nicht, kann es zu einem Kreislauf aus einer sinkenden Hemmschwelle zur Normenüberschreitung und einer nachlassenden Normenkontrolle kommen.

Gedanklich kann daran die Routine-Activity-Theorie angeschlossen werden, die drei Faktoren benennt, die sich gegenseitig bedingen und in einer konkreten Situation zu einer Entscheidung für oder gegen einen Normenbruch führen können: Jemand muss erstens eine grundsätzliche Tatmotivation besitzen, zweitens muss ein lohnendes Ziel vorliegen und drittens müssen die vorhandenen Schutzmechanismen entsprechend gering sein.²¹

Wenn ein Normenbruch sichtbar stattfindet und es zu keiner Reaktion beziehungsweise dem Beseitigen der Schäden – der Reparatur der Fensterscheibe – oder einer sichtbaren staatlichen Reaktion etwa in Form von Polizeistreifen kommt, zeigt dies, dass die Schutzmechanismen und damit das Risiko bei einer Tatbegehung offenbar niedrig sind. Entsprechend kann die Hemmschwelle für das jeweilige Delikt sinken. Dies könnte zu einem generellen Gefühl der Rechtsfreiheit im Internet

beitragen, das durch die digitale Fixierung intensiviert wird und in Ansätzen einem anomischen Raum ähnelt.²²

Je nach Deliktsart wird damit auch das Dunkelfeld für Menschen sicht- und wahrnehmbar. Ein Nutzer, der im Internet mit strafbaren Kommentaren, sexuellen Belästigungen oder mit Betrugshandlungen konfrontiert wird, bekommt einen Einblick in das Dunkelfeld. Der Theorie einer „Präventivwirkung des Nichtwissens“ zufolge ist genau dies ein grundsätzliches Problem.²³ Ausgangspunkt dieses Ansatzes ist, dass einerseits keine Gesellschaft mit der transparenten Offenlegung der tatsächlich stattfindenden Kriminalität umgehen kann und faktisch also auf das Hellfeld angewiesen und beschränkt ist, da Unkenntnis über die tatsächlichen Normenbrüche einen notwendigen normstabilisierenden Faktor darstellt.²⁴ Die gesamte Sicherheitsarchitektur ist am Hellfeld ausgerichtet, also Personal- und Finanzressourcen von Polizei und Justiz oder die Gestaltung des rechtlichen Rahmens. Andererseits hat genau dies einen präventiven Charakter auf die Normeneinhaltung. Denn wenn jeder Mensch über die tatsächlich stattfindende Kriminalität im Bilde wäre, die nicht geahndet wird, würde dies zu einer Senkung der Hemmschwelle und damit zu weiteren Delikten führen.²⁵

HÜRDEN DER POLIZEIPRÄSENZ UND STRAFVERFOLGUNG

Die reine Präsenz der Polizei im öffentlichen Raum ist also ein essenzieller Faktor der Normenregulierung.²⁶ Diese wird einerseits durch zufällige Streifen von uniformierten Beamten und andererseits durch stationäre Polizeigebäude wahrgenommen. Sie zeigt den Menschen, dass der Staat sein Gewaltmonopol wahrnimmt, und ermöglicht ein direktes Ansprechen der Polizi-

20 Vgl. James Wilson/George Kelling, Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety, in: *The Atlantic Monthly* 3/1982, S. 29–38.

21 Vgl. Lawrence Cohen/Marcus Felson, A Routine Activity Approach. Social Change and Crime Rate Trends, in: *American Sociological Review* 4/1979, S. 588–608, hier S. 593.

22 Vgl. Emile Durkheim, Kriminalität als normales Phänomen, in: Daniela Klimke/Aldo Legnaro (Hrsg.), *Kriminologische Grundlagentexte*, Wiesbaden 2016, S. 25–31.

23 Heinrich Popitz, Über die Präventivwirkung des Nichtwissens, Berlin 2003 (1968), S. 18.

24 Vgl. Andreas Dieckmann/Wojtek Przepiorka/Heiko Rauhut, Die Präventivwirkung des Nichtwissens im Experiment, in: *Zeitschrift für Soziologie* 1/2011, S. 74–84, hier S. 79.

25 Studien deuten auf die Signifikanz dieses Effektes hin. Vgl. ebd., S. 75.

26 Vgl. Hans Peter Schmalzl, Polizeipräsenz und subjektive Sicherheit, in: Manfred Bornewasser (Hrsg.), *Empirische Polizeiforschung III*, Herbolzheim 2002, S. 64–74.

ten, um beispielsweise Strafanzeigen zu tätigen. Nicht umsonst ist eine typische Reaktion auf den Verdacht des Aufkommens eines „rechtsfreien Raumes“ oder einer „No-Go-Area“ die Erhöhung der Polizeipräsenz in diesen Bereichen.²⁷ Dabei tritt nach dem Lüchow-Dannenberg-Syndrom die Entwicklung ein, dass in einem Raum, in dem die Polizeipräsenz verstärkt wird, die registrierte Kriminalität nicht sinkt, sondern ansteigt.²⁸ Mehr Polizei vor Ort führt auch mehr Kontrollen durch und erhöht damit die Wahrscheinlichkeit von selbst festgestellter Kriminalität – vor allem bei sogenannten Kontrolldelikten, also Tathandlungen, die selten durch Betroffene angezeigt werden, wie etwa Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz. Dabei ist die polizeiliche Präsenz eine Alltäglichkeit und für eine generelle Einhaltung von Normen unabdingbar.

Im digitalen Raum ist die Polizei noch nicht in einem ähnlichen Maßstab aufgestellt. Nach gegenwärtigem Verständnis gibt es zunächst zwei grundlegende Formen der Polizeipräsenz im Netz. Zum einen kann diese verdeckt erfolgen, beispielsweise um Recherchen und Beweissicherungen für Ermittlungsmaßnahmen zu betreiben, in Form sogenannter verdeckter Ermittler, bei denen sich die Polizisten eine eigene Identität geben. Verdeckte Ermittler werden genutzt, um sich in Darknet-Foren einzuschleusen, oder sie geben sich als sogenannte Scheinkinder in Sozialen Medien aus, um Cybergroomer proaktiv zu überführen. Diese Form der Präsenz ist für den Nutzer nicht wahrnehmbar, eine entsprechende präventive Wirkung kann sich also nicht entfalten. Inwiefern die Polizei sich zudem dabei auf Ermächtigungsgrundlagen stützen kann, die nicht für einen virtuellen Einsatz gedacht waren, ist zudem umstritten.²⁹

Zum anderen kann Polizeipräsenz wahrnehmbar sein. Diese Art der Polizeipräsenz erfolgt in Deutschland fast ausschließlich über institutionel-

le Social-Media-Accounts der Polizei. Ende 2018 gab es in Deutschland 333 solcher Accounts,³⁰ rund 41 Prozent davon auf Facebook und etwa 48 Prozent auf Twitter, weitere 8 Prozent auf Instagram und 3 Prozent auf YouTube.³¹ Der ursprüngliche Grund für den Einsatz von Sozialen Medien durch die Polizei waren Kommunikationsmöglichkeiten im Rahmen von Demonstrationen. Vor allem im Zusammenhang mit dem polizeilichen Einsatz bei Krawallen in Großbritannien 2011 war auch in Deutschland die Erkenntnis gereift, dass die Polizei in Sozialen Medien vertreten sein müsste.³² Ein weiterer wichtiger Baustein für die Entwicklung waren die Erkenntnisse des Composite-Forschungsprojektes, das die polizeiliche Akzeptanz Sozialer Medien in Europa erforschte.³³ Zum damaligen Zeitpunkt war die deutsche Polizei faktisch digital nicht präsent. So gab es zum Erhebungszeitpunkt lediglich 19 Accounts der deutschen Polizei, im Verhältnis zu 1089 in Großbritannien oder 718 in den Niederlanden, wobei die deutsche Polizei im Vergleich jedoch wesentlich mehr Personal hatte.³⁴ Obwohl die deutsche Polizei ihre Präsenz mittlerweile ausgebaut hat, stehen den 333 offiziellen Social-Media-Accounts allein auf Twitter 2200 polizeiliche Accounts der niederländischen Polizei gegenüber.³⁵

In den Niederlanden oder auch in Großbritannien wird neben Kommunikationszwecken zudem vermehrt auf das Konzept des „digital community policing“ gesetzt.³⁶ Dies bedeutet, dass individuelle Polizisten dienstliche Accounts in Sozialen Medien anlegen und in eine Kommunikation mit dem Bürger treten, beispielsweise mit Präventionstipps, Veranstaltungshinweisen und

27 Vgl. Jens Wurtzbacher, Urbane Sicherheit und Partizipation. Stellenwert und Funktion bürgerschaftlicher Beteiligung an kommunaler Kriminalprävention, Wiesbaden 2008, S. 218.

28 Vgl. Sylke Nissen, Vom Nutzen des Kriminalitätsschadens oder: Verbrechen zahlt sich aus, in: dies. (Hrsg.), Kriminalität und Sicherheitspolitik, Analysen aus London, Paris, Berlin und New York, Wiesbaden 2003, S. 103–126, hier S. 121 ff.

29 Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Nutzung von Tarnidentitäten in sozialen Netzwerken durch die Polizei und andere Strafverfolgungsorgane, 30.8.2018, www.bundestag.de/resource/blob/572274/66c6e8fe26411bf33a0333538d1d185a/WD-7-181-18-pdf-data.pdf.

30 Vgl. Daniel Bouhs/Andrej Reisin, Polizei betreibt über 330 Social-Media-Profilen, 7.9.2018, www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Polizei-betreibt-ueber-330-Social-Media-Profilen,polizei5110.html.

31 Vgl. ebd.

32 Vgl. Andrea Jonjic-Beitter, Polizeikongress in Berlin: Polizeiarbeit in Social Media, <https://netzpolitik.org/2013/polizeikongress-in-berlin-polizeiarbeit-in-social-media>.

33 Vgl. Sebastian Deneff et al., Best Practice in Police Social Media Adaption, Sankt Augustin 2013.

34 Vgl. ders./Thomas-Gabriel Rüdiger, Soziale Medien – Muss sich die Polizei neu ausrichten?, in: Deutsche Polizei 11/2013, S. 4–12, hier S. 8 ff.

35 Vgl. Bram Vandeputte, In Nederland patrouilleert de wijkpolitie ook op het internet, 14.2.2017, www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/02/14/digitale-wijkagent.

36 Vgl. Polizei Niedersachsen, Digitales Community Policing. Polizistinnen und Polizisten in den Sozialen Netzwerken, o.D., www.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/polni_socialmedia/digital.community.policing/digital.community.policing-112171.html.

Verhaltensanweisungen bei konkreten Gefahrensituationen. Gleichzeitig beantworten die Beamten aber auch Fragen der Community. Diese Art der Ansprechbarkeit ähnelt also in ihrer Funktion einer Polizeistreife. In Deutschland steht diese Form der Nutzung erst am Anfang. Entsprechende Accounts gibt es gegenwärtig nur in Niedersachsen – insgesamt sind es hier 14.³⁷ Die niederländische Polizei hat allein 3400 Beamte, die als sogenannte „WikiAgents“ aktiv sind.³⁸ Bei den deutschen Landespolizeien sind insgesamt lediglich 1823 Polizisten für Cybercrime zuständig, das entspricht einer Quote von unter einem Prozent.³⁹

Zusammenfassend ist also festzustellen: Bisher setzt die Polizei in Deutschland Soziale Medien vorrangig dazu ein, um Handlungsanweisungen möglichst vielen Menschen transparent zu erklären und zu vermitteln. Ferner nutzt sie Soziale Medien auch, um Informationen im Rahmen von Strafverfahren zu erhalten. Weniger im Fokus steht bisher die Frage der generalpräventiven Wirkung der polizeilichen Präsenz im Netz sowie der Einsatz zur Vermittlung von Präventionsthemen.

HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE POLIZEIARBEIT

Die gesamte Sicherheitsstruktur der deutschen Polizei ist auf die Abarbeitung des Hellfeldes ausgerichtet. Dabei ist sie in der Lage, leichte Schwankungen innerhalb des Hellfeldes abzudecken, wenn es beispielsweise in einem Deliktsfeld zu einem höheren Anzeigenaufkommen kommt. Doch nur, weil nicht das gesamte Dunkelfeld ersichtlich ist, reichen die polizeilichen Ressourcen. Die Sicherheitsbehörden wären schlicht nicht in der Lage, das gesamte Dunkelfeld abzarbeiten. Da Deutschland aber offensichtlich nicht als rechtsfreier Raum wahrgenommen wird, scheint das auszureichen, um eine generelle Normenakzeptanz herbeizuführen.

Eine relevante Hürde für die Polizeiarbeit im digitalen Raum stellt das Legalitätsprinzip dar, das vornehmlich in Deutschland und Österreich verankert ist. Dieses Prinzip, das sich primär aus den Paragraphen 152 Absatz 1 und 163 Absatz 1

der Strafprozessordnung speist, verpflichtet Polizeibeamte dazu, bei einem Anfangsverdacht zwingend strafprozessuale Maßnahmen einzuleiten. Wenn der Polizist dies nicht tut, setzt er sich der Gefahr einer Strafbarkeit nach Paragraph 258a Strafgesetzbuch aus. Dieses Konstrukt ist am Hellfeld orientiert und soll sicherstellen, dass Straftaten unabhängig von anderen Faktoren verfolgt werden. Das Prinzip ist nicht dafür gedacht, dass Sicherheitsbehörden tatsächliche Kriminalität vollumfänglich ins Hellfeld rücken können. Im Internet wird genau das zum grundsätzlichen Problem. Denn hier kann jeder Kriminalität mit wenigen Mausklicks selbst erhellten, sei es im Darknet oder in den Sozialen Medien. Faktisch kann dabei jede Beleidigung, jede Urheberrechtsverletzung und so fort einen Anfangsverdacht darstellen, der wiederum eine Strafverfolgungspflicht auslöst. Da das Legalitätsprinzip keine Ausnahmen oder eine Wertigkeitshierarchie von Delikten vorsieht, muss jede Straftat unverzüglich verfolgt werden. Eine Konzentration auf spezielle Delikte beispielsweise bei einer virtuellen Polizeistreife ist also nicht umsetzbar. Hinzu kommt, dass die Polizei auch keine Verjährung feststellen darf, dies obliegt letztlich der Staatsanwaltschaft.

Ein weiteres Problem ist, dass im Internet keine physischen Grenzen gelten. Daher müssen auch strafbare Handlungen von Menschen im Ausland – faktisch weltweit – in die zu verfolgenden Delikte aufgenommen werden, da Polizisten nicht auf den ersten Blick erkennen können, ob beispielsweise der Verfasser eines strafbaren Kommentars in Deutschland sitzt oder nicht. Auch die sprachliche Ausrichtung von Kommentaren kann hierbei nur ein Indiz sein, denn allein onlinebasierte Übersetzungssysteme ermöglichen Veröffentlichungen in nahezu allen Sprachen. All dies multipliziert mögliche Straftaten, auf die die Polizei im Netz reagieren müsste. Im Internet entsteht so eine Art Kriminalitätstransparenz, für die das Legalitätsprinzip nicht geschaffen wurde.

Die Bundeswehr soll 2017 rund zwei Millionen Cyberangriffe nur gegen ihre eigenen Systeme festgestellt haben.⁴⁰ Wenn sie nur 15 Prozent davon zur Anzeige gebracht hätte, wären das fast so viele Anzeigen, wie die gesamte polizeiliche Kriminalstatistik für das Tatmittel Internet überhaupt ausgewiesen hat. Es droht letztlich eine Überlastung

³⁷ Vgl. ebd.

³⁸ Vgl. Vandeputte (Anm. 35).

³⁹ Vgl. Philipp Seibt/Ansgar Siemens, Strafverfolgung im Internet. Wenn die Polizei nicht weiterkommt, 17. 12. 2017, www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/-a-1182501.html.

⁴⁰ Vgl. Sumi Somaskanda, Bundeswehr: Gut gerüstet für den Cyberkrieg?, 12. 8. 2018, www.dw.com/de/a-44984233.

der Sicherheitsbehörden. Die Konsequenz ist naheliegend: Je weniger Angehörige der Sicherheitsbehörden im Internet aktiv sind, desto weniger kommen sie in Konflikt mit dem Legalitätsprinzip.

Aber nicht nur die Architektur der Strafverfolgung steht vor einer grundsätzlichen Herausforderung, sondern auch das polizeiliche Aufgabengebiet der Gefahrenabwehr. Obwohl hier zwar die originäre Zuständigkeit bei den Ordnungsbehörden liegt, werden diese doch häufig in Form einer subsidiären Aufgabenwahrnehmung durch die Polizei übernommen. Die Art und Weise, wie die Polizei dieser Aufgabe nachgehen kann, wird in den Landespolizeigesetzen geregelt. Diese sind auch wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen den Landespolizeien, da die darin erteilten Befugnisse sich von Land zu Land unterscheiden. Im Gegensatz zur klassischen Strafverfolgung, die auf Bundesgesetzen basiert, ist bei der Gefahrenabwehr die örtliche Zuständigkeit die Grundlage, der zufolge ein Polizist seinem Polizeigesetz entsprechend nur in seinem Bundesland zuständig werden darf. Im alltäglichen Leben spielt dies selten eine Rolle, da ein Polizist meist in seinem Bundesland handelt. Wenn jedoch wie im Internet bereits zwischen Staaten keine physischen Grenzen zu ziehen sind, gilt dies noch viel stärker für die Grenzen von Bundesländern. Damit ist die Feststellung einer örtlichen Zuständigkeit, die für die Anwendung der deutschen Polizeigesetze notwendig ist, im digitalen Raum nahezu unmöglich.⁴¹ Dies führt dazu, dass Polizeigesetze weitestgehend nur rudimentär im Internet angewandt werden können. Dies gilt auch für die Verhütung von Straftaten, die eine der wenigen originären Aufgaben der Polizei und ebenfalls in den Polizeigesetzen verankert ist. Im Ergebnis wird „ein zentrales Handlungsfeld der Polizei völlig unbeachtet gelassen“.⁴² Hieraus kann abgeleitet werden, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine föderative Sicherheitsstruktur im digitalen Raum an ihre Grenzen stößt.

BRAUCHT EIN DIGITALER RAUM EINE DIGITALE POLIZEI?

Die Polizei ist in jeder demokratischen Gesellschaft ein Eckpfeiler des Rechtsstaates. Sie ist dabei ganz selbstverständlich auch im öffentlichen

Raum präsent, um einerseits das Gewaltmonopol des Rechtsstaates sichtbar zu vertreten und andererseits für die Menschen ansprechbar zu sein. Gleichzeitig ermöglicht eine Erkennbarkeit der Polizei eine rechtsstaatliche Überprüfung polizeilicher Maßnahmen. Aber auch potenzielle Straftäter im öffentlichen Raum müssen stets mit dem Risiko rechnen, dass eine Polizeistreife vorbeikommt. Dabei ist die Sicherheitsarchitektur in Deutschland so aufgestellt, dass es keine Totalüberwachung, aber auch keine absolute Unterwachung gibt. Diese Struktur orientiert sich jedoch an physischen Regeln wie Landesgrenzen, an denen sich die Polizeien des Landes und des Bundes orientieren können.

Eine gesellschaftliche wie sicherheitspolitische Debatte der Übertragung dieser Mechanismen auf den digitalen Raum steht erst am Anfang. Die bisher offenbar vorhandenen Unsicherheiten bei der Polizei, wie mit diesem Raum umgegangen werden muss, zeigt sich in vielen Bereichen, sei es die im internationalen Vergleich sehr zögerliche Nutzung von Social-Media-Accounts, die geringe Auseinandersetzung mit dem im Verhältnis zu physischen Delikten höheren Dunkelziffern, dem sehr geringen polizeilichen Personal für den digitalen Raum oder bei der Frage der Anwendbarkeit der Polizeigesetze im Internet. Hierbei zeigt sich auch, dass rechtliche Konstrukte wie das Legalitätsprinzip nicht einfach auf die Polizeiarbeit im Internet übertragen werden können. Der häufige Verweis darauf, dass der digitale kein rechtsfreier Raum sei, erscheint vor diesem Hintergrund eher wie ein Reflex statt wie eine Feststellung.

Letztlich fehlt es bisher an einer übergeordneten Strategie in Deutschland, wie die Sicherheit im Internet auch zwischen Menschen gewährleistet und strukturiert werden und ob die Polizei ein integraler Bestandteil dieses digitalen Raumes sein soll. Eine tatsächliche Polizeiarbeit und Präsenz in einem digitalen Raum würde dabei folgerichtig auch eines wesentlich höheren Personal- und Ressourceneinsatzes bedürfen und gleichzeitig zu steigenden Fallzahlen führen. Die hohen Konfrontationszahlen von Menschen mit Kriminalität im digitalen Raum können eine solche Debatte aber rechtfertigen.

THOMAS-GABRIEL RÜDIGER

arbeitet als Cyberkriminologe am Institut für Polizeiwissenschaft der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg in Oranienburg.
thomas.ruediger@fhpobb.de

⁴¹ Vgl. Heike Krischok, Das Internet in der polizeilichen Gefahrenabwehr, in: Rüdiger/Bayerl (Anm. 1), S. 237–257, hier S. 254.

⁴² Ebd., S. 255.

GEWALT UND POLIZEI

Ambivalenzen des innerstaatlichen Gewaltmonopols

Rafael Behr

„Gewalt“ gehört zu den hochkontroversen Themen in unserer gegenwärtigen Gesellschaft, denn sie ist unterhaltsam und abstoßend zugleich. Auch als Phänomen ist Gewalt hochambivalent. Im öffentlichen Diskurs erleben wir eine gewisse Verselbstständigung von Subjektivität. Empirische Befunde werden selten ernst genommen, Gewaltwahrnehmung und Gewaltvorkommen driften auseinander. Physische Gewalt nimmt statistisch nicht besorgniserregend zu, während Gewalt als Narrativ zur „Super-Metapher“ gerät, mit der auch vieles, das nicht Gewalt im engeren Sinne ist, sondern schlicht Unbehagen, scheinbar erklärt werden kann.

Bei den folgenden Ausführungen zum innerstaatlichen Gewaltmonopol orientiere ich mich an einem strafrechtlich-phänomenologischen Gewaltverständnis, das Gewalt als eine „Machtaktion, die zur absichtlichen körperlichen Verletzung anderer führt“, fasst.⁰¹ Dieser relativ enge Gewaltbegriff soll verhindern, dass alles, was uns als Zwang, Widerstand, Einschränkung, Belastung oder Unbill begegnet, als „Gewalt“ bezeichnet wird, und ermöglicht zugleich, die normative Kategorie des „unmittelbaren Zwangs“, die die Polizei rechtlich für sich in Anspruch nimmt, nicht als das Gegenteil von Gewalt zu verstehen, sondern als deren juristisch-moralische Verortung.

Man kann zwar sehr abstrakt die Staatsgewalt (*potestas*) von der zerstörerischen oder zumindest unbotmäßigen Individualgewalt (*violentia*) unterscheiden, aber auf der Handlungsebene fügt auch die Staatsgewalt Schmerzen zu, und es gibt dort sowohl gesetzlich gerechtfertigten als auch ungesetzlich zugefügten Schmerz, und schließlich werden auch den Gewaltmonopolistinnen, also den Polizisten, solche zugefügt und zugemutet.

GEWALTAUSÜBUNG LERNEN

Die Schädigung anderer Menschen ist im Rahmen des gesellschaftlichen Auftrags der umfas-

senden Existenzsicherung ebenso Bestandteil der Polizeiarbeit wie die Bewahrung vor Verletzung, denn auf der Handlungsebene ist der Schutz des einen Menschenrechts oft verbunden mit dem Eingriff in ein anderes. Um erfolgreich arbeiten zu können, müssen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte daher in ihrer Ausbildung gewaltfähig gemacht werden, ohne in Gewaltaffinität zu entgleiten. Aufgabe der Organisation ist es, genau diesen Gewaltlegimitätskorridor herzustellen, dem Grundsatz folgend, so wenig Gewalt wie möglich einzusetzen und so viel Gewalt wie nötig und vom Gesetz erlaubt.

Dies funktioniert völlig unabhängig von individuellen Dispositionen, dem Wesen eines Menschen, seiner genetischen Veranlagung oder einer autoritären Persönlichkeit. Bislang ist der Nachweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen autoritärer Disposition und der Berufswahl Polizistin oder Polizist nicht gelungen. Wie wir heute wissen, führen Einstellungen nicht automatisch zu gleichlautenden Handlungen, sodass selbst beim Nachweis einer autoritativen Grundhaltung noch keine Schlüsse auf polizeiliches Handeln zu ziehen sind.⁰²

Polizistinnen und Polizisten müssen mit dem *crimen* in Kontakt kommen, ohne sich von ihm infizieren zu lassen. Sie lernen in der Ausbildung, dass ihren Anweisungen Folge geleistet werden muss und sie im Zweifel ihre Maßnahmen auch gegen Widerstand mit Gewalt durchsetzen können. Dabei üben sie ein, Menschen unter besonderen Umständen Schmerzen zuzufügen, ohne in einen emotionalen Ausnahmezustand (Gewaltrausch, Angstschock) zu geraten. Das Bewusstsein für die Komplexität solcher Situationen und die daraus folgende Ausgeglichenheit zwischen Bewusstsein und konkreter Handlung wird jedoch erst durch die unmittelbare Erfahrung im Umgang mit Gewaltphänomenen erreicht und ist dementsprechend bei vielen jungen Polizistinnen und Polizisten noch

nicht habitualisiert. Sie bedürfen der praktischen Begleitung durch Vorgesetzte oder erfahrene Kolleginnen und Kollegen. Es liegt also in der Verantwortung der Personalführung der Polizei, dafür zu sorgen, dass die Bediensteten Teil der Lösung von Gewalt und nicht Teil des Problems werden.

POLIZEIKULTUR: GEWALT VERMEIDEN

In der offiziellen Polizeikultur – eine Kultur der Rechtllichkeit und Verfahrensmäßigkeit – spielt Gewalt nur eine marginale Rolle. Das gilt vor allem seit den Bemühungen der Polizei um ein „Polizeiliches Leitbild“ Ende der 1980er Jahre, als eine Politik des *smart policing* begann,⁰³ in deren Zuge die Serviceorientierung die Außendarstellung der Polizei immer stärker prägte. Sie nannte sich zunehmend „Bürgerpolizei“,⁰⁴ und die Bürgerinnen und Bürger wurden nicht mehr als „Herrschaftsunterworfenen“ betrachtet, sondern als „Kunden“, die von der Polizei eine Dienstleistung erhalten und einfordern können. Die Polizei wurde von ihren Berufsverbänden, aber auch von der Polizeiführung nicht mehr als Institution des Staates, sondern deutlich menschlicher und damit auch vulnerabler („Hinter jeder Uniform steckt doch auch ein Mensch!“) dargestellt, als Instanz, die einer enthemmten Menge

von meist jüngeren Gewalttätern ausgeliefert sei. Dies funktionierte auch deshalb, weil die großen gesellschaftlichen Proteste der Friedens- und Umweltbewegung an Militanz abnahmen und sich ein gesellschaftlicher Konsens durchsetzte, dass die Polizei nicht der Feind der Demonstrantinnen und Demonstranten sei, sondern Puffer zwischen Bürger- und Staatsinteressen. Polizisten erschienen nicht mehr als anonyme Rollenträgerinnen, die ihrerseits über ein erhebliches Gewaltpotenzial verfügen, sondern als Menschen, die Opfer werden.⁰⁵

Smart policing ist auch mit der sogenannten präventiven Wende in der Polizeipolitik verknüpft,⁰⁶ in deren Zuge die Sensibilität für das Tätigwerden, bevor etwas passiert, gestiegen ist und vermehrt als Ziel des polizeilichen Erfolgs postuliert wird, „vor die Lage“ zu kommen. Die Dominanz der repressiven Funktion der Polizeiarbeit (Strafverfolgung) hat dabei zugunsten der präventiven Funktion (Verbrechensverhütung) abgenommen. Gleichzeitig ist Gewalt jenseits des „unmittelbaren Zwangs“ zunehmend aus den Hochglanzbroschüren und dem offiziellen Bewusstsein der Polizei verschwunden oder wird wenn dann als Attribut der Gegenseite erwähnt. Denn in der Präventionslogik gibt es keine manifeste Gewalt, da diese ja gerade verhindert werden soll.

Polizistinnen und Polizisten werden nunmehr stärker und früher darauf vorbereitet, dass Prävention auch heißen kann, sich in einem Stadium um Menschen zu kümmern, in dem die Polizei früher noch gar nicht zuständig war. Die Leitbilder der Polizeikultur verpflichten die Polizistinnen und Polizisten auf den Kantischen Imperativ. Nur eines fehlt in den Leitbildern der deutschen Polizei(en): die Gewalt.

An dieser Tilgung der Gewalt aus der Polizeikultur zeigt sich, dass der polizeipolitische Überbau und die Vollzugsebene sehr unterschiedliche Schwerpunkte für ihr Selbstverständnis setzen. Denn in der Polizistenkultur ist Gewalt natürlich

01 Heinrich Popitz, *Prozesse der Machtbildung*, Tübingen 1968, S. 48. Zum Gewaltbegriff vgl. auch Peter Imbusch, *Der Gewaltbegriff*, in: Wilhelm Heitmeyer/John Hagan (Hrsg.), *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*, Wiesbaden 2002, S. 26–57; Gertrud Nunner-Winkler, *Überlegungen zum Gewaltbegriff*, in: Wilhelm Heitmeyer/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), *Gewalt: Entwicklungen, Strukturen, Analyseprobleme*, Frankfurt/M. 2004, S. 21–61.

02 Deshalb halte ich nach wie vor Adornos Studien in Bezug auf die Polizei für empirisch nicht evident. Vgl. Theodor W. Adorno, *Studien zum autoritären Charakter*, Frankfurt/M. 1973. Siehe auch Peter Waddington, *Police (Canteen) Sub-Culture*, in: *British Journal of Criminology* 2/1999, S. 287–309.

03 Vgl. Rafael Behr, *Paradoxien gegenwärtiger Polizeiarbeit: Zwischen „Smooth-Policing“ und „Knüppel-aus-dem-Sack“*, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000, S. 221–234; Wolfgang-Ulrich Prigge/Rolf Sudek (Hrsg.), *Innere Führung durch Leitbilder? Eine Analyse des Leitbildprozesses bei der Polizei*, Berlin 2003.

04 Vgl. Udo Behrendes/Manfred Stenner, *Bürger kontrollieren die Polizei*, in: Peter Leßmann-Faust (Hrsg.), *Polizei und politische Bildung*, Wiesbaden 2008, S. 45–88; Carsten Dübbers, *Von der Staats- zur Bürgerpolizei? Empirische Studien zur Kultur der Polizei im Wandel*, Frankfurt/M. 2015.

05 Vgl. Ulrike Wagener, *Heroismus als moralische Ressource rechtserhaltender Gewalt? Ethische Reflexionen zu heroischen und postheroischen Elementen in der polizeilichen Organisationskultur*, in: Torsten Meireis (Hrsg.), *Gewalt und Gewalten. Zur Ausübung, Legitimität und Ambivalenz rechtserhaltender Gewalt*, Tübingen 2012, S. 133–160.

06 Vgl. Werner Lehne/Christina Schlepper, *Die „präventive Wende“ in Deutschland: Auf dem Weg zum rationalen Sicherheitsmanagement?*, in: *Kriminologisches Journal* 9/2007, S. 119–136.

noch präsent, in einigen Gegenden hypothetisch jeden Tag, spürbarer aber als mythopoetischer Bestand der Erzählkultur unter Polizistinnen und Polizisten. Gewalt wird in der Polizei also praktiziert und mündlich überliefert, aber nicht reflexiv vermittelt.

POLIZISTENKULTUR: MIT GEWALT LEBEN

Die alltagsorientierte Polizistenkultur (Cop Culture)⁰⁷ ist eine Kultur der sogenannten handarbeitenden Polizistinnen und Polizisten, also derjenigen, die noch tatsächlich Hand an den Menschen legen. Viele dieser Beamtinnen und Beamten, gerade die jüngeren und diejenigen in geschlossenen Einheiten der Bereitschaftspolizei, gehen offensiv, also auch mit einer gewissen Antizipationsleistung, auf das aggressive Beziehungsarrangement der Gegenseite ein. Sie nehmen Körperkontakt auf, halten es aus mit ihr und erleben ihr eigenes Gewalthandeln als Teil einer komplexen Interaktion. Oft ist es ein Verhältnis zwischen Spätadoleszenten, die vielleicht mehr Gemeinsamkeiten als Trennendes haben und nur durch den normativen Kontext unterschieden auf zwei verschiedenen Seiten ein und desselben Handlungszusammenhangs stehen, dabei um ihre Ehre oder ihren Autoritätserhalt kämpfen und beide ihre Körper beziehungsweise ihre Gesundheit riskieren.⁰⁸

Es gehört zu den prägenden Erfahrungen von Polizistinnen und Polizisten, die unmittelbare Auseinandersetzung, das Agieren, die Gefühlsarbeit, die Situationsdefinition und die moralische Legitimation des eigenen Handelns als different hinsichtlich des Handelns der Gegenseite zu beschreiben. So lässt sich die Alltagshermeneutik der Beamtinnen und Beamten verstehen, ebenso wie ihre hohe Empfindsamkeit gegenüber der ihnen entgegengebrachten Gewalt. Die Empörung und vielleicht auch das Erschrecken lassen sich einordnen, wenn man als gegeben annimmt, dass in der als gewaltaversiv beschriebenen Gegenwartsgesellschaft nicht die

Gewalt schlimmer, sondern die Gewaltperzeption sensibler geworden ist.⁰⁹

Die Spirale der Aufrüstung gegen einen skrupellosen Gegner führt innerpolizeilich zu einer binären Freund-Feind-Figuration, in der die sogenannte Kriegermännlichkeit ihren angestammten Platz hat. Deren Dominanz besteht darin, dass sie – obwohl von den meisten Angehörigen der Polizei nicht praktiziert – die Polizei jederzeit prägen kann. Die kriegerische Mentalität durchdringt die Diskurse um Polizei und die mit ihrem Handeln verbundenen Bilder, die in den zahlreichen Geschichten und Polizeimythen auftauchen. Sie kann jederzeit wirkmächtig und legitimiert werden, besonders bei polizeilichen Großereignissen. So war etwa beim G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 zu beobachten, wie durchaus situationsabhängig es ist, ob die Organisation ihre kriegerische oder ihre bürgerfreundliche Seite zeigt. Ein so rasch funktionierender Wechsel kann nur in einer Organisationskultur gelingen, in der das kriegerische Männlichkeitsideal stets aktivierbar ist, auch wenn es sich nicht täglich zeigt, und hat auch damit zu tun, dass sich bundesweit vor allem Männer und wenige Frauen für diese Einsätze bereithalten.

Die damit verbundene Frage, ob aggressive Männlichkeit in der Polizei selbst erst erzeugt oder lediglich kultiviert oder ausgenutzt wird, ist nicht eindeutig zu beantworten. Bei der zu beobachtenden Vielfalt der Persönlichkeiten ist jedoch nicht davon auszugehen, dass der Polizeiberuf attraktiv für auffällig aggressive oder autoritative Charaktere ist. Die psychologischen Eignungsauswahlverfahren der Polizei sind geradezu darauf ausgerichtet, Menschen mit einer erhöhten aggressiven Neigung und Gewaltlust auszuschließen. Jedoch gewinnt aktuell wieder ein Habitus an Wertschätzung, der in bestimmten Organisationsteilen zu einer besonderen Betonung von Disziplin und Bezwingermännlichkeit führt.

Spätestens seit den islamistisch motivierten Terroranschlägen in Paris 2015 wird die Polizei auch in Deutschland zunehmend mit militärischen Waffen und Geräten ausgerüstet. Mit dem Sturmgewehr G36 in vielen Bundesländern und

07 Vgl. zum Konzept umfassend Rafael Behr, *Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols*, Wiesbaden 2008; ders., *Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen*, Wiesbaden 2006.

08 So der Tenor der „Authority Maintenance Theory“. Vgl. Geoffrey Alpert/Roger Dunham, *Understanding Police Use of Force. Officers, Suspects, and Reciprocity*, Cambridge 2004.

09 Vgl. Jan Philipp Reemtsma, *Die Natur der Gewalt als Problem der Soziologie*, in: Karl-Siebert Rehberg (Hrsg.), *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006*, Bd. 1, Frankfurt/M. 2008, S. 42–64.

bei der Bundespolizei wurde ein neuer Waffentypus (Langwaffe) eingeführt, mit der „Beweissicherungs- und Festnahmeinheit plus“ (BFE+) in der Bundespolizei eine neue Polizeieinheit gegründet, deren Einsatztaktik zur Terrorismusbekämpfung sich strukturell nicht mehr von militärischem Vorgehen im Häuserkampf unterscheidet, und neue, besser gepanzerte Ausrüstung und Fahrzeuge wurden angeschafft.¹⁰ Dies führt direkt in eine quasi militärische Strukturlogik der Polizei, in der die kriegerische Mentalität und mit ihr die Kriegermännlichkeit an Bedeutung und vor allem an Wertschätzung gewinnt. Denn innerhalb der Cop Culture ist sie das kulturelle Leitbild, das in unsicheren beziehungsweise als unsicher empfundenen Zeiten seine Durchsetzungskraft entfaltet. Angst ermöglicht Heroismus, und die Kriegermännlichkeit ist eine heroische Männlichkeit.¹¹

Die polizeiliche Kategorie des Schutzmanns befindet sich ebenso wie die der Schutzfrau aktuell in der Defensive, die polizeiliche Bühne betritt nun wieder der Polizei-Krieger, gern auch als Held im Kampf gegen das Böse. Der kriegerische Habitus kann für die Polizei aber zum Problem werden, denn er negiert die Grenzen des zivilen Charakters der Polizei beziehungsweise verschiebt diese Grenzen immer weiter in eine militärische Logik hinein.

GEWALT GEGEN DIE POLIZEI

Die Grundbedingung der Herausbildung des demokratischen staatlichen Gewaltmonopols umfasst, dass die Polizei auch die Aufgabe hat, Gewalt auf sich zu ziehen. Nur deshalb gibt es in der Bundesrepublik den Paragraphen 113 Strafgesetzbuch (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte). Mit ihm sollen die Amtshandlungen der Hoheitsträger geschützt werden und damit mittelbar sie selbst, aber eben nur dann, wenn sie hoheitlich tätig werden. Diese Regelung wurde 2017 durch den neuen Paragraphen 114 Strafgesetzbuch (Tätlicher

Angriff auf Vollstreckungsbeamte) ergänzt, der nunmehr explizit die Personen in Gänze schützt und nicht nur deren Amtshandlung.

Polizistinnen und Polizisten legen mit Blick auf die ihnen entgegengebrachte Gewalt eine sehr hohe Empfindlichkeit an den Tag. Sie sind nicht so sehr erschrocken über die tatsächliche Gewalt, sondern über die Selbstverständlichkeit und den Verbreitungsgrad der vermeintlichen Respektlosigkeit ihnen gegenüber – der Polizei, oft synonym mit dem Staat, der Obrigkeit.

Zwar waren die Zeiten der großen gesellschaftlichen Konflikte auch für die Polizei rauer, und gerade der Terrorismus der 1970er Jahre bedeutete eine Zerreißprobe für die Gewalttoleranz in Polizei und Bevölkerung der Bundesrepublik.¹² Heute werden aber viele Gewalthandlungen, die vor wenigen Jahrzehnten noch informell blieben, offiziell und erscheinen als Strafanzeige in der Polizeilichen Kriminalstatistik. Dort werden beispielsweise auch alle Straftaten im Kontext des Paragraphen 113 StGB als Gewalt gegen die Polizei gezählt, auch wenn keine Verletzung einer Person stattgefunden hat, zum Beispiel der sogenannte passive Widerstand, wie das Festhalten am Tisch oder sich sperren. Allerdings haben sich zweifellos die situativen Bedingungen verändert. Hier wäre insbesondere auf die Zunahme von Handykameras hinzuweisen, die eine sofortige Veröffentlichung einzelner Polizeiaktionen ermöglichen – ein Umstand, durch den sich die Beamtinnen und Beamten auch verunsichert fühlen. Es ist also äußerst schwer zu ermitteln, ob physische Gewaltinteraktionen zwischen der Polizei und ihrer Klientel tatsächlich zunehmen oder nicht.

POLIZEILICHER FEHLGEBRAUCH VON GEWALT

Gleiches gilt für die Frage, ob die legitime wie illegitime Gewaltausübung durch Polizistinnen und Polizisten qualitativ und quantitativ zugenommen hat oder ob sich dieser Eindruck auf eine stärkere mediale Aufbereitung in der gewaltensensiblen Gegenwartsgesellschaft zurückführen

¹⁰ Vgl. Kai Biermann/Johanna Roth, Die Polizei spielt Krieg, 16. 12. 2015, www.zeit.de/politik/deutschland/2015-12/bundespolizei-anti-terror-einheit-thomas-de-maiziere-spezialeinheit; Jürgen Diehl/Jean-Pierre Ziegler, Dein robuster Freund und Helfer, 27. 2. 2018, www.spiegel.de/panorama/justiz/a-1195662.html.

¹¹ Zum Konzept des Heroismus in der Polizei vgl. Michael Meuser, Gewalt, hegemoniale Männlichkeit und „doing masculinity“, in: *Kriminologisches Journal* 7/1999, S. 49–65.

¹² Vgl. Heiner Busch et al., Die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1985; Rolf Gössner (Hrsg.), *Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat*, Baden-Baden, 1995; Friedhelm Neidhardt, *Gewalt, Gewaltdiskussionen, Gewaltforschung*, in: Universität Bielefeld (Hrsg.), *Gesellschaftliche Entwicklung, wissenschaftliche Verantwortung und Gewalt*, Bielefeld 1997.

lässt, in der Gewalt dort, wo sie fallweise wieder auftritt, heftige Reaktionen und Ängste auslöst.

Die illegitime Anwendung von Gewalt (*violentia*) wohnt auch der legitimen Gewaltanwendung (*potestas*) inne, beispielsweise als Gewaltexzess, also einem „zu viel“ einer an sich rechtmäßigen polizeilichen Handlung. Die polizeiinternen Reaktionen auf Fehlverhalten im Zusammenhang mit der polizeilichen Gewaltanwendung, etwa Übergriffe oder Diskriminierungshandlungen, fallen jedoch hochambivalent aus. Strafanzeigen gegen Kolleginnen und Kollegen sind nach wie vor äußerst selten und haben für die anzeigende Person meist unangenehme Folgen.¹³

Beharrlich bemüht die politische Führung der Polizei nach wie vor das Argument des individuel-

len Fehlverhaltens: Für sie sind es weiterhin wenige „schwarze Schafe“, die den Ruf der Organisation ruinieren. Zugleich ist die Gegenmeinung, die bekannt gewordenen Fälle seien lediglich die Spitze des Eisbergs und Ausdruck eines strukturellen Gewaltproblems der Polizei, empirisch ebenso wenig haltbar. Polizeiliches Fehlverhalten im Sinne nicht legitimer Gewaltanwendung ist weder singulärer „Unfall“ noch wird es strukturell unterstützt. Vielmehr wird man über (sub)kulturelle Milieus sprechen müssen, in denen sich solches Gebaren häuft beziehungsweise als legitim erachtet wird. Ein wesentlicher Aspekt dabei sind in aggressiver Maskulinität verankerte Vorstellungen einer guten gesellschaftlichen Ordnung (der frühere Begriff dafür hieß „Policey“) und einer adäquaten Konfliktbewältigung.

13 Dafür gibt es zunehmend qualifizierte und empirisch belastbare Expertise, vornehmlich von Tobias Singelstein, der mit seinem Forschungsteam derzeit in einer groß angelegten empirischen Studie Zustandekommen, Ausmaß und Kontextbedingungen von Fehlgebrauch von Polizeigewalt untersucht, siehe <https://kviapol.rub.de>. Vgl. auch Daniel Schreckenberg, Warum kaum ein Beamter wegen Gewalt im Dienst verurteilt wird, 25.5.2018, www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_83816478.html.

RAFAEL BEHR

ist Professor für Polizeiwissenschaften mit den Schwerpunkten Kriminologie und Soziologie am Fachhochschulbereich der Akademie der Polizei Hamburg und leitet die Forschungsstelle Kultur und Sicherheit.

rafael.behr@polizei-studium.org



Das Weltklima ändert sich.

Die Folgen für Ökosysteme und Gesellschaften sind gravierend. Das bpb-Zeitbild „Evidence of Change“ versammelt Fotoarbeiten, die die Konsequenzen des Klimawandels exemplarisch aufzeigen.

Zeitbilder
Evidence of Change
Der Klimawandel in Bildern
Bonn 2017
Bestell-Nr.: 3986 | 4,50 Euro
Bestellbar unter: www.bpb.de/zeitbilder

bpb
Bundeszentrale für politische Bildung

POLIZEI- ALS ERZIEHUNGSARBEIT?

Zu einem zentralen Motiv deutscher Polizeiarbeit in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts

Nadine Rossol

Heute begegnen wir Polizist/innen hauptsächlich in ihrer Funktion als Ordnungshüter/innen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zog sich jedoch die Erwartung, dass Polizeiarbeit auch Erziehungsarbeit sein sollte, wie ein roter Faden durch die deutschen politischen Systeme. So betonte wenige Wochen nach der Verabschiedung der Weimarer Verfassung die „Preußische Schutzmanns-Zeitung“ 1919, der Beruf des Polizisten umfasse „die vielen Eigenschaften, die auch das Erzieherische nicht entbehren“.⁰¹ Kurze Zeit nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 war in der „Preußischen Polizeibeamten-Zeitung“ zu lesen, der Polizist diene in „seiner dienstlichen Funktion als Erzieher des Volkes“.⁰² Und 1955 schrieb die westdeutsche Zeitung „Die Polizei“ hoffungsvoll, dass „die Zivilisierung des öffentlichen Lebens durch den vorbildlichen Polizeibeamten vorangetrieben“ werde, und führte aus: „Dem Erziehungsgedanken wird ein hoher Dienst erwiesen, wenn auch das Publikum durch das Verhalten des Polizeibeamten erfährt, wie auch auf der Straße jeder den anderen in seinem menschlichen Anspruch zu respektieren hat.“⁰³

Diese Auswahl zeigt, wie verschieden die Erziehungsvorstellungen waren. Die Vorbildfunktion der Polizei und ihre Verankerung im jeweiligen politischen System zählten ebenso dazu wie die tatsächliche Polizeiarbeit, die pädagogisch und manchmal disziplinierend wirken sollte. Natürlich wurden auch Informationen zur Verbrechens- und Gefahrenabwehr an die Bevölkerung vermittelt, wobei die Kategorien „Verbrechen“, „Verbrecher“ und „Gefahr“ von 1918 bis in die 1950er Jahre sehr unterschiedlich definiert wurden. Daher erlaubt der Begriff „Erziehung“ einen Zugriff auf die Erwartungen, Handlungsspielräume, Interpretationen und Interaktionen zwischen Polizei und Bevölkerung, die in Demokratien wie

in Diktaturen von entscheidender Bedeutung waren, um politische Konzepte durchzusetzen. Besonders kristallisiert sich dies auf dem polizeilichen Wirkungsfeld der Verkehrskontrolle heraus, das im Folgenden jeweils als Beispiel betrachtet wird.

WEIMARER REPUBLIK: VOM SCHUTZMANN ZUM „FREUND UND HELFER“

Die Polizei der Weimarer Republik stand von Beginn an vor großen Herausforderungen. Die Revolution im November 1918 und die schwierigen Anfangsjahre der jungen Demokratie stellten den Glauben an die Fähigkeit der Polizei als Sicherheits- und Ordnungsorgan auf eine harte Probe. Das Kriegsende bedeutete, dass noch sehr viele Waffen im Umlauf waren, sodass nichtstaatliche Sicherheitsorganisationen zum Teil über mehr Waffen verfügten als die Polizei.⁰⁴ So tummelten sich in der Gesellschaft bis in die frühen 1920er Jahre verschiedene Organisationen auf dem eigentlichen Hoheitsgebiet der Polizei, darunter Einwohnerwehren, revolutionäre Sicherheitswehren, reaktionäre Freikorps und private Bürgerwehren. Sogar die Regierung schuf kurzerhand eine neue militarisierte und kasernierte Polizeitruppe, die sogenannte Sicherheitspolizei, bis Beschwerden der Alliierten zu ihrer Auflösung führten.⁰⁵

Die Polizei musste also glaubhaft versichern, dass sie die geeignete Organisation war, die bei Gefahr und Unsicherheit angesprochen werden sollte. Damit war die Erziehungsarbeit der Bevölkerung zunächst auch eine Kommunikationsaufgabe. Im Juni 1921 entstand die Beratungsstelle zum Schutz gegen Einbruch und Diebstahl bei der Berliner Polizei, und ab 1925 fanden sich entsprechende Stellen in den meisten deutschen

Großstädten. Die Resonanz der polizeilichen Beratungsstellen hing deutlich vom (Un-)Sicherheitsgefühl der Bevölkerung ab, denn mit sinkender Kriminalitätsrate Mitte der 1920er Jahre nahm auch die Zahl der Ratsuchenden ab. Allerdings erweiterten die polizeilichen Beratungsstellen ihr Angebot und boten Informationen zur Betrugsverhütung sowie zur Vermeidung anderer Gefahren an.⁰⁶

Das Ziel der eigenen Arbeit formulierte die Fachzeitung „Die Polizei“ im Mai 1929 unter dem Titel „Die Polizei als Erzieher des Volkes“ im staatsbürgerlichen Sinne als Erziehung zu Bürgertugenden, durch die ein friedliches Miteinander gewährleistet werden sollte, und betonte, dass dies nicht durch abschreckende Maßnahmen, sondern durch Überzeugungsarbeit erreicht werden sollte.⁰⁷ Bis dahin war es allerdings ein weiter Weg.

Zunächst brauchte die Polizei der Weimarer Republik ein neues Image, das sie klar vom Bild des Schutzmanns aus der Kaiserzeit abgrenzen sollte. Im besten Fall hatten die Intellektuellen des Kaiserreichs über den sprichwörtlich gewordenen preußischen Schutzmann mit Pickelhaube gespottet.⁰⁸ Tatsächlich war die Polizei im kaiserlichen Deutschland aber kein Scherz gewesen und die Beamten angehalten, die Klassengesellschaft der Zeit aufrechtzuerhalten und wenn

nötig hart gegen die Arbeiterschicht vorzugehen. Dies galt vor allem während der Geltungsdauer des Sozialistengesetzes von 1878 bis 1890, aber auch in der Zeit danach wurden häufig Kleinigkeiten als potenzielle Angriffe auf den Staat interpretiert und entsprechend hart reagiert.

Damit galt es in der Weimarer Republik aufzuräumen, um zu zeigen, dass die neue Polizei allen Bürger/innen verpflichtet war, ohne Klassen- oder Standesunterschiede zu machen – eine Vorstellung, die die Zeitung „Die Polizei“ bereits 1919 als Handlungsanweisung formulierte: „Ein Polizeibeamter soll bekanntlich ein Freund, Helfer und Berater sein. Er soll das Vertrauen der Bevölkerung genießen und der Mann sein, an den man sich in der Not wendet. (...) Wenn er den richtigen Ton finden und sich das Vertrauen aller erhalten will, muss er alles Schrofne von sich abstreifen und in beinahe väterlicher Weise auf die Leiden und Nöte seiner Volksgenossen eingehen.“⁰⁹ Nur so konnte die Polizei die Bevölkerung überzeugen, mit polizeilichen Stellen zusammenzuarbeiten.

Im Herbst 1926 wurde die Große Polizeiausstellung in Berlin eröffnet, die erste große Imagekampagne der Polizei der neuen demokratischen Republik. Geplant wurde die Ausstellung unter Federführung des Preußischen Innenministeriums mit dem hoch gesteckten Ziel, die Polizei in ihrer vielfältigen Tätigkeit der Öffentlichkeit näherzubringen. Die Ausstellungsmacher wollten eine bürgernahe, kompetente, freundliche und hilfsbereite Polizei zeigen. Knapp 500 000 Menschen besuchten die Ausstellung, deren umfangreiches Rahmenprogramm Polizeikonzerte, Detektivfilme, Vorfürungen mit Motorrädern sowie Veranstaltungen mit Polizeihunden und Polizeipferden umfasste.¹⁰ Auch andere Städte versuchten mit Ausstellungen und Veranstaltungen in den 1920er Jahren, ein positives Bild der Polizei zu vermitteln.¹¹ Die Düsseldorfer Polizei

01 Mit dem Volk und für das Volk!, in: Preußische Schutzmanns-Zeitung, 6.9.1919.

02 Die objektive und subjektive Einstellung des Polizeibeamten, in: Preußische Polizeibeamten-Zeitung, 24.6.1933.

03 Pädagogische Betrachtung polizeilicher Aufgaben, in: Die Polizei 11–12/1955.

04 Vgl. Benjamin Ziemann, *War Experience in Rural Germany 1914–1923*, Oxford 2007, S. 228; Klaus Weinbauer, *Protest, kollektive Gewalt und Polizei in Hamburg zwischen Versammlungsdemokratie und staatlicher Sicherheit 1890–1933*, in: Friedrich Legner (Hrsg.), *Kollektive Gewalt in der Stadt. Europa 1890–1933*, München 2013, S. 75–78; Dirk Schumann, *Politische Gewalt in der Weimarer Republik 1918–1933*, Essen 2001.

05 Vgl. Nadine Rossol, *Incapable of Securing Order? The Prussian Police and the German Revolution 1918/19*, in: Klaus Weinbauer et al. (Hrsg.), *Germany 1916–1923. A Revolution in Context*, Bielefeld 2015, S. 63–67; Johannes Buder, *Die Reorganisation der preußischen Polizei 1918–1923*, Frankfurt/M. 1968.

06 Vgl. Patrick Wagner, *Volksgemeinschaft ohne Verbrecher. Konzeption und Praxis der Kriminalpolizei in der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus*, Hamburg 1996, S. 107 f.

07 Die Studierstube: Die Polizei als Erzieher des Volkes, in: Die Polizei, 5.5.1929.

08 Vgl. etwa Alfred Kerr, *Wo liegt Berlin? Briefe aus der Reichshauptstadt 1895–1900*, Berlin 1998, S. 195.

09 Zur Reform der Polizei, in: Die Polizei, 31.7.1919.

10 Vgl. Nadine Rossol, *Die deutsche Polizei im Wandel der Gesellschaften und politischen Systeme*, in: Detlef Lehnert (Hrsg.), *„Das deutsche Volk und die Politik“*. Hugo Preuß und der Streit um „Sonderwege“, Berlin 2017, S. 251–276, hier S. 256 ff. Für einen zeitgenössischen Überblick vgl. Wilhelm Abegg, *Aufbau und Gliederung der Grossen Polizeiausstellung*, Berlin 1926.

11 Vgl. z.B. Eröffnung der Polizeiausstellung in Danzig, in: *Vossische Zeitung*, 11.7.1924; Preußen auf der Karlsruher Polizeiausstellung, in: *Vossische Zeitung*, 16.6.1925; Polizei und Bürger. Zur Ausstellung im Frankfurter Polizeipräsidium, in: *Frankfurter Zeitung*, 28.11.1926.

etwa präsentierte 1930 einen eigens hergestellten Film mit dem programmatischen Titel „Dienst am Volk“.¹²

Ein Gebiet, auf dem die Polizei sich in diesem Sinne besonders bemühte, war der verkehrspolizeiliche Bereich. Dieses häufig als trivial angesehene Aufgabenfeld war für die Polizei der 1920er Jahre enorm herausfordernd, denn es verband Modernität, technologischen Fortschritt und Erziehung. Der rasch ansteigende Verkehr, die fehlende Einheitlichkeit von Straßenverkehrsregeln und das ungeschulte Verhalten der Bevölkerung machten die Regelung von Verkehrsfragen besonders dringlich.¹³ Zugleich wollte die Polizei nicht den Anschein erwecken, dem technologischen Fortschritt entgegenzuwirken oder gar „verkehrsfeindlich“ zu sein. So erinnerte das Preußische Innenministerium seine Polizisten daran, dass die Überwachung des Verkehrs freundlich und erzieherisch stattzufinden habe und nicht kleinlich oder strafend.¹⁴

Dies war nicht immer einfach, denn die Polizei merkte schnell, dass Bürger sich nicht nur falsch verhielten, weil sie es nicht besser wussten, sondern weil sie keine Lust hatten, Regeln zu befolgen. Der Chef der Dortmunder Schutzpolizei folgerte daraus, dass sich Erwachsene nur schwer an neue Umstände anpassen könnten, und verlangte eine Intensivierung der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen.¹⁵ Polizeimajor Seyffahrt der Berliner Verkehrspolizei beschrieb die Idee einer Verkehrsgemeinschaft, die die Pflichten aller betonte, so: „Die Polizei braucht jeden einzelnen, jeden Fußgänger, Radfahrer, Kutscher und Kraftfahrer und vor allem jeden Schüler und jede Schülerin, wenn der Verkehr vernünftig geregelt und Unfälle verhütet werden sollen.“ Er schlussfolgerte, dass bei erfolgreicher Arbeit Deutschland kein Land der Polizei mehr wäre, „weil jeder

auf sich selbst acht gibt und jedermann sein eigener Schupo ist.“¹⁶

Die neue Rolle als Freund, Helfer und Erzieher wurde der Polizei jedoch nicht von allen abgenommen. Schlechte Erfahrungen mit der Polizei des Kaiserreichs saßen tief, und auch die Polizisten der Weimarer Republik gingen mitunter brutal gegen Demonstranten, besonders der politischen Linken, vor.¹⁷ Die Polizei wusste um diese Probleme. Fachzeitungen betonten, dass die Bevölkerung noch nicht daran gewöhnt sei, die Polizei als hilfsbereiten Ansprechpartner zu sehen, ignorierten zugleich aber polizeiliche Fehler, die diese Vertrauensbildung erschwerten.¹⁸

NATIONALSOZIALISMUS: POLIZEI IM DIENSTE DER ERZIEHUNG ZUR „VOLKSGEMEINSCHAFT“

Der Nationalsozialismus brachte ab 1933 für die Polizei große Veränderungen mit Blick auf ihre Arbeit und organisatorische Entwicklung. Gleichschaltung, Zentralisierung und Militarisierung bedeuteten, dass die in der Weimarer Republik noch auf Länderebene organisierte Polizei zentral strukturiert war. Außerdem rückte sie näher an die SS: 1936 wurde Heinrich Himmler zum Reichsführer der SS und Chef der Deutschen Polizei in Personalunion ernannt.¹⁹ Bis Mitte der 1930er Jahre wurden die Befugnisse der Gestapo so weit ausgebaut, dass die ehemalige Polizeiabteilung ihren eige-

12 Carsten Dams, Vom „Dienst am Volk“ zum „Tag der Deutschen Polizei.“ Öffentlichkeitsarbeit und Selbstinszenierung der Düsseldorfer Polizei in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus, in: ders. et al. (Hrsg.), Dienst am Volk? Düsseldorfer Polizisten zwischen Demokratie und Diktatur, Frankfurt/M. 2007, S. 147–151.

13 Vgl. Dietmar Fack, Automobil, Verkehr und Erziehung. Motorisierung und Sozialisation zwischen Beschleunigung und Anpassung 1885–1945, Opladen 2000.

14 Vgl. RdErl. Mdl, 17.6.1926, in: Ministerial-Blatt der Preußischen inneren Verwaltung, 23.6.1926.

15 Vgl. Zur Frage der Verkehrsbeschulung der Jugend, in: Die Polizei, 5.12.1927.

16 Welches Interesse hat die Polizei an der freundlichen Mitarbeit des Publikums bei der Verkehrsunfallverhütung und insbesondere an der Verkehrserziehung der Jugend?, in: Verkehrswarte 12/1932, S. 183.

17 Vgl. Thomas Lindenberger, Vom Säbelhieb zum „sanften“ Weg? Lektüre physischer Gewalt zwischen Bürgern und Polizisten im 20. Jahrhundert, in: Werkstatt Geschichte 35/2003, S. 7–22; Richard Bessel, Policing, Professionalisation and Politics in Weimar Germany, in: Clive Emsley/Barbara Weinberger (Hrsg.), Policing Western Europe, Westport 1991, S. 178–218.

18 Vgl. etwa Polizei und Publikum, in: Die Polizeipraxis, 1.6.1926; Die Schutzpolizei und die öffentliche Meinung, in: Die Polizei, 5.3.1924; Volkspolizei und Polizeivolk, in: Der Preußische Polizeibeamte, 30.3.1929; Polizeistaat und Rechtsstaat, in: Die Polizeipraxis, 15.10.1927.

19 Einen guten Überblick über organisatorische Veränderungen bietet Friedrich Wilhelm, Die Polizei im NS-Staat, Paderborn 1997. Für einen Überblick über neuere Forschungen vgl. Wolfgang Schulte (Hrsg.), Die Polizei im NS-Staat, Frankfurt/M. 2009.

nen Machtanspruch geltend machte und Zusammenarbeit von anderen Polizeistellen forderte. Trotz der großen Bedeutung der Gestapo war die verbrecherische Politik des Nationalsozialismus jedoch nur durch die Mitarbeit des gesamten Polizeiapparats möglich – sie bezog die uniformierte Polizei ebenso ein wie die Kriminalpolizei.²⁰ Auch war die Gestapo auf die Mitarbeit der Bevölkerung angewiesen, um an Informationen zu gelangen.

Nicht nur die neu definierten Feinde des „Dritten Reichs“ fielen in die Zuständigkeit der Polizei. Auch die sogenannten Volksgenossen sollten zur Mitarbeit an der repressiven Polizeiarbeit ermutigt werden oder diese wenigstens nicht behindern. Die Polizei hatte ihren Anteil daran, dies zu fördern und die Idee der klassenlosen „Volksgemeinschaft“ zu propagieren. Polizisten wurden angehalten, sich volkstümlich auszudrücken und keine Klassenunterschiede zu machen.²¹ Ebenso sollten sie als erzieherisches Vorbild dienen, wie die NS-Polizeizeitung „Der deutsche Polizeibeamte“ Anfang 1934 betonte: „Besonders wende ich mich an die Uniformträger, denen ich es einhämmern möchte, wie unerhört wichtig und unersetzlich ihr Teil an der Erziehungsarbeit am deutschen Volke gestaltet ist. (...) Von unserem Beispiel strahlt Erziehung in das Volk, findet zunächst Anerkennung, dann Achtung und schließlich Nachahmung.“²² Es wurde mehr als nur eine reine Vorbildfunktion verlangt, der Polizeibeamte sollte der „beste Propagandist für den Führer und seine Arbeit“ sein.²³ Damit wurden die Erwartungen an die polizeiliche Arbeit mit dem persönlichen Bekenntnis des Einzelnen verknüpft.

20 Lange machte die Polizei die Gestapo und andere NS-Organisationen wie die SS als Hauptschuldige für die Verbrechen des Nationalsozialismus verantwortlich. Ab den 1990er Jahren richtete sich die Polizeiforschung verstärkt auf die Rolle der Kriminalpolizei und der uniformierten Polizei im „Dritten Reich“, die in verschiedenen Arbeiten zu deutschen Großstädten untersucht wurde.

Zu einem Umdenken in der Bewertung der Polizei führte u. a. die bahnbrechende Studie von Christopher R. Browning, *Ordinary Men: Reserve Police Battalion 101 and the Final Solution in Poland*, New York 1993.

21 Vgl. Erneuerung der Sprache des Polizeibeamten – auch eine Forderung des Tages!, in: *Der deutsche Polizeibeamte*, 1. 1. 1934.

22 Wie viel NS Weltanschauung gibt es?, in: *Der deutsche Polizeibeamte*, 15. 2. 1934.

23 Kameraden der deutschen Polizei, in: *Der deutsche Polizeibeamte*, 25. 3. 1936.

Auch im Nationalsozialismus sollte die Polizei durch öffentlich wirksames Auftreten ihre Verbindung sowohl zum Staat als auch zur Bevölkerung veranschaulichen. An „Tagen der Deutschen Polizei“, mit denen sich die Polizei in die jährlich stattfindenden Großinszenierungen im „Dritten Reich“ einreichte, wurden bereits in der Weimarer Zeit erprobte Aktivitäten dargeboten: Polizeisportfeste, Filme, Vorführungen mit Hunden und Pferden, Kriminalitätsbekämpfungsvorschläge und Verkehrserziehungsmaßnahmen kennzeichneten diese Tage. Außerdem sammelte die Polizei dabei Spenden für die NS-Wohltätigkeitsorganisation Winterhilfswerk. Damit sollte Volksverbundenheit und ideologische Verankerung der Polizisten betont und zugleich klar kommuniziert werden, wen die Polizei als zur „Volksgemeinschaft“ dazugehörig ansah und wen nicht.²⁴ Es wurde nur für „anständige Volksgenossen“ gesammelt und über „Staatsfeinde und Volksschädlinge“ aufgeklärt.²⁵ Die Veranstaltungen der Polizei kommunizierten Einschluss und Ausschluss und gaben Handlungsvorgaben an die Bevölkerung. Sie hatten allerdings auch interne Adressaten und machten deutlich, dass es für die Polizei keine andere Rolle mehr geben sollte als die einer Stütze des NS-Staates.

Bei der Verkehrsüberwachung sahen sich Polizisten im Nationalsozialismus mit ähnlichen Problemen wie in der Weimarer Zeit konfrontiert. Allerdings verschärfte sich der Ton jetzt deutlich. Die NS-Propaganda interpretierte die „Verkehrsgemeinschaft“ als ein Symbol der „Volksgemeinschaft“, die durch das regelwidrige Verhalten Einzelner ge- und beschädigt werde.²⁶ Zur Verkehrserziehungswoche im Sommer 1934 hieß es, ganz an die neuen Machthaber angepasst: „Der Begriff Disziplin hat im neuen Deutschland einen neuen Klang bekommen, der Nationalsozialismus stellt über die individualistische Anschauung der verflossenen liberalen Epoche, den Führergedanken und die Einordnung und Un-

24 Vgl. Rossol (Anm. 10), S. 263ff.

25 Westdeutscher Beobachter, 19. 12. 1934, zit. nach Willy Hansen, *Zwischen Selbstdarstellung und Propaganda-Aktion: „Verkehrserziehungswochen“ und „Tage der Deutschen Polizei“ als Beispiele der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit im NS-Staat*, in: Harald Buhlan/Werner Jung (Hrsg.), *Wessen Freund und wessen Helfer? Die Kölner Polizei im Nationalsozialismus*, Köln 2000, S. 230–262, hier S. 246.

26 Vgl. *Kampf der Gefahr*, Nr. 3, Juli 1934.

terordnung der Einzelpersönlichkeit unter das Gesamtwohl.“²⁷

Polizeiliche Maßnahmen brachten wie bereits in den 1920er Jahren keinen Rückgang der Unfallzahlen, und den Behörden riss langsam der Geduldsfaden. Im Juni 1938 verkündete Propagandaminister Joseph Goebbels in seiner Ansprache zum Auftakt der reichsweiten Aktionswoche „Augen auf im Straßenverkehr“, dies sei das letzte Mal, dass Verkehrsregeln erklärt werden. Danach werde streng bestraft.²⁸ So konnte die Polizei ab 1938 ohne Einschaltung der Justiz Strafen verhängen, etwa die Entziehung der Fahrerlaubnis, die öffentliche Bekanntgabe von betrunkenen Fahrzeugführern und sogar Polizeihaft.²⁹

Mit dem Zweiten Weltkrieg und den damit verbundenen Einschränkungen des zivilen Verkehrs verschwand mit der Verkehrsüberwachung ein wichtiges polizeiliches Thema nahezu völlig von der Bildfläche. Die ersten Verkehrserziehungsaktivitäten fanden allerdings bereits 1945 und 1946 statt – nun ging es nicht mehr um die „Volksgemeinschaft“, sondern um „Straßenfrieden“ und „Verkehrsdisziplin“.

NEUANFÄNGE NACH 1945? POLIZEI UND BEVÖLKERUNG IN OST- UND WESTDEUTSCHLAND

Die unmittelbaren Nachkriegsjahre stellten die Polizeikräfte in allen Teilen Deutschlands vor gravierende Probleme. Dies lag an der bedenklichen sicherheitspolitischen Lage, die in Verbindung mit der schlechten Lebensmittelversorgung, dem Mangel an Heizmaterial und Wohnraum eine Situation erzeugte, in der polizeiliche Regeldurchsetzungsversuche ins Leere liefen. Die Bekämpfung des Schmuggels und des Schwarzmarkts wurden von einem Großteil der Bevölkerung als unangebrachtes Eingreifen in ihren täglichen Kampf um das Nötigste angesehen.³⁰ Die

Polizei wusste, dass sie wenig ausrichten konnte, und verlangte ihrerseits eine baldige Verbesserung der Situation.

Während die alltägliche Versorgungslage langsam besser wurde, musste eine neue Gründungserzählung für die Polizei gefunden werden. Das galt für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen. Die SBZ und später die DDR präsentierten ihre Polizei stolz als wahre „Volkspolizei“, die anfänglich ihre Mitglieder bewusst so rekrutierte, dass sie keine polizeilichen Vorkenntnisse hatten.³¹ Damit sollte vermieden werden, dass Polizisten, die im „Dritten Reich“ gedient hatten, in die Polizei kamen. Diese neue Polizei, die die Bedeutung einer antifaschistischen Einstellung vor polizeiliche Expertise setzte, entsprach den Leitmotiven, die die DDR propagierte. Hier brach die DDR aus ideologischen Gründen mit einer Praxis, die Weimarer Republik, NS-Diktatur und Bundesrepublik verband: Sie alle verließen sich auf erfahrene Polizeibeamte, die schon in vorigen politischen Systemen gedient hatten.

Die Traditionsbildung für die westdeutsche Polizei stand im klaren Gegensatz zur DDR und knüpfte an die demokratische Polizei der Weimarer Republik an. Dazu wurden die Jahre des Nationalsozialismus vage als „dunkle Zeit“ bezeichnet, in der die ehemals demokratische Polizei unter Zwang handeln müssen.³² Damit war die Legendenbildung der bundesrepublikanischen Polizei nicht weit von jenem Muster entfernt, wie ein Großteil der deutschen Bevölkerung die Vergangenheit erinnern wollte.

Dass ein gutes Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung Zeit brauchen würde, war offensichtlich. Nordrhein-Westfalens Innenminister Hubert Biernat betonte 1956 in seiner Eröffnungsrede zur Internationalen Polizeiausstellung in Essen, die sich explizit auf die Große

²⁷ Kampf der Gefahr, Nr. 3, Juni 1934.

²⁸ Vgl. Verkehrsgemeinschaft ist Volksgemeinschaft (J. Goebbels), in: Die deutsche Polizei, 1.7. 1938.

²⁹ Vgl. Gerhard Fürmetz, „Kampf um den Straßenfrieden“. Polizei und Verkehrsdisziplin in Bayern zwischen Kriegsende und beginnender Massenmotorisierung, in: ders. et al. (Hrsg.), Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969, Hamburg 2001, S. 199–229, hier S. 202.

³⁰ Vgl. Herbert Reinke, „Ordnung, Sicherheit und Hilfe“. Die Anfänge der Volkspolizei in den sächsischen Großstädten Leipzig und Dresden 1945–1947, S. 51–70, hier S. 57–68; Stefan Noethen,

Alte Kameraden und neue Kollegen. Polizei in Nordrhein-Westfalen 1945–1953, Essen 2003; Laura J. Hilton, The Black Market in History and Memory. German Perception of Victimhood from 1945–1948, in: German History 4/2010, S. 479–497.

³¹ Vgl. Richard Bessel, Policing in East Germany in the Wake of the Second World War, in: Crime, History & Societies 2/2003, S. 5–21. Für eine umfangreiche Studie über die Volkspolizei vgl. Thomas Lindenberger, Volkspolizei. Herrschaftspraxis und öffentliche Ordnung im SED-Staat 1952–1968, Köln 2003.

³² Vgl. Klaus Weinbauer, Die Last der Vergangenheit. Schutzpolizei in der Bundesrepublik zwischen NS-Vergangenheit und Weimarer Tradition, in: Karl Christian Führer et al. (Hrsg.), Eliten im Wandel. Gesellschaftliche Führungsschichten im 19. und 20. Jahrhundert, Münster 2004, S. 365–387, hier S. 375f.

Polizeiausstellung von 1926 bezog, dass der Polizist Helfer, Erzieher und Vorbild sein müsse und so das Bewusstsein aller für Ordnung und Wohlverhalten wach halten sollte.³³ Diese Ansicht wurde mit dem Konzept des Polizisten als „Bürger in Uniform“ komplettiert, das auch zum Leitbild der Soldaten der Bundeswehr werden sollte. Die Zeitung der Gewerkschaft der Polizei, „Deutsche Polizei“, schrieb Mitte der 1950er Jahre, Polizisten seien lediglich „Bürger unter Bürgern“,³⁴ während der Polizeipräsident von Frankfurt am Main erklärte, es müsse gelingen „den Bürger zum Staatsbürger und den Polizeibeamten zum Staatsbürger in Uniform zu erziehen.“³⁵

Mit diesen staatsbürgerlichen Erziehungszielen für die Polizei und für die Bevölkerung wurde eine Zukunftsvorstellung beschworen, die sich deutlich von der Zeit des Nationalsozialismus unterscheiden sollte. „Die Polizei“ beschrieb Anfang 1950 jedoch treffend, dass das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung noch labil sei, wobei das Leitbild „des Menschen in Uniform“ sich hoffentlich bald etabliere.³⁶

In der DDR war das Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung kein einfacheres. Die ostdeutsche Polizeizeitung „Die Volkspolizei“ betonte wiederholt, dass die Volkspolizisten noch an sich arbeiten müssten, um wirklich von der Arbeiterschaft akzeptiert zu werden.³⁷ Aber auch die Bevölkerung sollte die Polizei unterstützen.

Zwei Jahre nach der Bundesrepublik organisierte die DDR 1958 eine Polizeiausstellung, die in Ost-Berlin gezeigt wurde und anschließend als Wanderausstellung durch Ostdeutschland zog.³⁸ Der offizielle Führer durch die Ausstellung adressierte die Besucher/innen mit dem Hinweis: „Sie haben einen kleinen Einblick in die umfangreichen Aufgaben der Volkspolizei

zum Schutze unserer Arbeiter-und-Bauern-Macht und auch zu Ihrem Schutze erhalten. Wir glauben, dass Sie die Erkenntnis gewonnen haben, dass die Erfolge der Volkspolizei bei der Lösung dieser Aufgaben noch größer sein werden, wenn auch Sie mithelfen und die Volkspolizei unterstützen.“³⁹ Natürlich konnte die Bevölkerung der Volkspolizei sogar noch mehr helfen, als dies in Westdeutschland möglich war. Seit Anfang der 1950er Jahre konnten „freiwillige Helfer“ oder „Abschnittsbevollmächtigte“ die Polizei auf lokaler Ebene unterstützen – eine Mitarbeit, die nie auf gleichberechtigter Basis stattfand und sich zwischen Hilfe bei Großereignissen, staatstremem Anzeigeverhalten und Spitzelei einpendelte.⁴⁰

Die polizeilichen Aufgabengebiete der Verkehrskontrolle und der Verkehrserziehung wurden nach dem Zweiten Weltkrieg in einen gesellschaftspolitischen Interpretationsrahmen eingebettet, der für beide deutschen Staaten wichtig war. Nach ersten Verkehrserziehungsaktionen in Leipzig 1945 folgten im Westen Hamburg, Berlin, Dortmund und kleinere Städte wie Lünen oder Castrop-Rauxel 1946. Landesweite Aktionen unternahm die Bundesrepublik 1950 nach dem Vorbild der ostdeutschen Verkehrserziehungswochen 1947 und 1949.

Diese Maßnahmen fanden vor Trümmer- und Schuttbergen in einer Zeit statt, die deutlich größere polizeiliche Herausforderungen aufweisen konnte als Verkehrskontrolle. Dass sie trotzdem umgesetzt wurden, zeigt, dass hier Polizeiaufgaben zu Erziehungsfragen einer zivilen Nachkriegsgesellschaft gemacht wurden.⁴¹ Ordnung, Disziplin und das Einhalten von Verkehrsregeln wurden als Indikatoren von Anstand, Höflichkeit und gemeinschaftlich umsichtigem Verhalten interpretiert. Verkehrserziehung wurde zu einer Lektion in staatsbürgerlichen Pflichten. Die angebliche „Verwilderung“ im gesetzesfreien Raum der frühen Nachkriegsjahre sollte beendet wer-

33 Vgl. Hermann Knoche/Herbert Kalicinski (Hrsg.), Die Internationale Polizeiausstellung 1956 Essen – IPA – in Wort und Bild, Essen 1957, S. 32; Rossol (Anm. 10), S. 270.

34 Braucht eine demokratische Polizei ein Prestige?, in: Deutsche Polizei 1/1956.

35 Bürger und Polizei, in: Die Polizei 1/1954.

36 Die immer noch gefährliche Pickelhaube, in: Die Polizei 3–4/1951.

37 Vgl. etwa Die neue Polizei, in: Die Volkspolizei, Nr. 1, März 1948. Zur Zeitung siehe auch Thomas Lindenberg, Führungsorgan aller Volkspolizisten?, in: Simone Barck/Martina Langermann/Siegfried Lokatis (Hrsg.), Zwischen „Mosaik“ und „Einheit“. Zeitschriften in der DDR, Berlin 1999, S. 508–514.

38 Vgl. Rossol (Anm. 10), S. 273f.

39 Ausstellung der Volkspolizei 2–18.5.1958, S. 108.

40 Vgl. Thomas Lindenberg, Vaters kleine Helfer. Die Volkspolizei und ihre enge Verbindung zur Bevölkerung 1952–1965, in: Gerhard Fürmetz/Herbert Reinke/Klaus Weinbauer (Hrsg.), Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland 1945–1969, Hamburg 2001, S. 229–253, hier S. 234f.

41 Vgl. Nadine Rossol, Policing, Traffic Safety Education and Citizenship in Post-1945 West Germany, in: Journal of Contemporary History 2/2018, S. 339–360, hier S. 339f.

den. Im Oktober 1947 verband die „Sächsische Zeitung“ Verkehrssicherheit mit staatsbürgerlicher Verantwortung, indem sie hervorhob, dass die Verkehrserziehungswoche zeigen müsse, dass die freiwillige Einordnung und Selbstdisziplin demokratische Pflichten seien.⁴²

In der Praxis stießen diese polizeilichen Erziehungsversuche auf öffentlichen Unwillen und zogen oft die bewusste Entscheidung nach sich, den Empfehlungen der Polizei nicht zu folgen – ein Verhalten, das in der DDR viel schwieriger war als in der Bundesrepublik. Die Konsequenzen, die regelwidriges Verhalten nach sich ziehen konnte, unterschieden sich in West- und Ostdeutschland deutlich. Aber die Tatsache, dass der neue demokratische Staatsbürger auch die Freiheit haben musste, sich falsch und regelwidrig zu verhalten und die entsprechenden Konsequenzen zu tragen, wurde selbst in der Bundesrepublik selten thematisiert.

FAZIT

Polizeiliche Erziehungsversuche machten einen wichtigen Bestandteil der Polizeiarbeit in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts aus, auch wenn die Ziele dieser Erziehungsarbeit sehr unterschiedlich waren. Je nach politischer Vorgabe sollte die Polizei durch vorbildliches Verhalten und gezielte Polizeiarbeit die Deutschen entsprechend zu guten Demokraten, Nationalsozialisten und Bürgern erziehen.

Jenseits der politischen Vorgaben fruchteten die erzieherischen Ansätze der Polizei besonders dann, wenn die Bevölkerung ihr die Expertise in diesem Bereich zuschrieb, wie in den polizeilichen Beratungsstellen der 1920er Jahre. Wenn die Erziehungsarbeit der Polizei als kleinlich und unnötig aufgefasst oder als inadäquater Ersatz statt „wirklicher Polizeiarbeit“ angesehen wurde – ein Eindruck, der in den unmittelbaren Nachkriegsjahren aufkam, obwohl die Polizei wenig an der schwierigen sicherheitspolitischen Lage und unzureichenden Lebensmittelversorgung ändern konnte –, nahm die Bereitschaft, polizeiliche Regelungen zu befolgen, rapide ab.

Die Idee des paternalistischen „Vater Staat“, der durch polizeiliche Erziehungsarbeit auf seine Bürger/innen einwirken konnte, wurde in Ost-

deutschland durch die Niederschlagung des Arbeiteraufstandes 1953, in Westdeutschland spätestens im Zuge der Studentenproteste der 1960er Jahre hinfällig. Die Regierungen beider deutschen Staaten sahen sich nun durch Teile der eigenen Bevölkerung herausgefordert. Die folgenden Kontroversen um Polizeigewalt, Rasterfahndungen oder rechtsextreme Tendenzen in der Polizei ließen sich kaum noch mit der Idee der erzieherischen Polizeiarbeit verbinden.

Heute begegnen wir der Polizei einzig im Rahmen der schulischen Verkehrserziehung noch als Erzieherin. Dies hat jedoch weniger mit einem staatlich-erzieherischen Impetus zu tun als mit der Möglichkeit, Kindern und Jugendlichen ein positives Image der Polizei zu vermitteln.

NADINE ROSSOL

ist Senior Lecturer am Department of History der University of Essex in Colchester, Vereinigtes Königreich.

nrossol@essex.ac.uk

⁴² Vgl. Besonnenheit im Verkehr, in: Sächsische Zeitung, 15.10.1947.

POLIZEI UND RECHTSEXTREMISMUS

Christoph Kopke

Rechtsextreme Netzwerke und Chatgruppen innerhalb einzelner Landespolizeibehörden, die Weitergabe sensibler Daten aus Polizeicomputern an Rechtsextreme, Polizeiangehörige, die durch Rassismus auffallen und offen Sympathien für Rechtsaußenformationen hegen, oder Verbindungen von Polizeibeamten in die sogenannte Reichsbürgerszene: Tatsächliche oder vermeintliche rechtsextreme Erscheinungsformen und Vorfälle in deutschen Polizeibehörden werden derzeit kontrovers diskutiert.⁰¹ Zugleich sind die Polizei und weitere Sicherheitsbehörden angesichts vermehrter rechtmotivierter,⁰² mitunter auch gewalttätiger Straßenproteste, steigender Fallzahlen im Bereich der politisch motivierten Kriminalität rechts (PMK rechts) und sich verstärkender militanter neonazistischer Aktivitäten zunehmend herausgefordert. Neu ist diese Konjunktur des Komplexes Polizei und Rechtsextremismus nicht, es handelt sich vielmehr um ein politisches Dauerthema.

RÜCKBLICK

Für die Polizei rückte das Problem Rechtsextremismus in den frühen 1990er Jahren in den Fokus. Die ersten Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung waren geprägt von der Entgrenzung und Popularisierung menschenfeindlicher Einstellungen in weiten Teilen der Gesellschaft sowie einer Welle schwerer rechtmotivierter Gewalttaten und Anschläge. Die ostdeutschen Bundesländer durchliefen einen tief greifenden Wandel der Verwaltungs- und Sicherheitsstrukturen. Nach der Auflösung der Deutschen Volkspolizei hatten sich ihre Angehörigen für die Einstellung in den Polizeivollzugsdienst der nun bundesdeutschen Landespolizeien erneut bewerben müssen. Die Übernahme eines in vielen Bereichen anders ausgerichteten rechtlichen und polizeilichen Systems verlief nicht ohne organisatorische Probleme und individuelle Verunsicherungen. Zudem brachte die neue gesellschaftliche Ordnung Formen von Kriminalität und Delinquenz mit

sich, die vor allem die ehemaligen Volkspolizisten in dieser Form nicht kannten. Konfrontiert mit massiver Fremdenfeindlichkeit und Rassismus, einer sich rasch ausbreitenden rechtsextremen Jugendszene⁰³ und einem sprunghaften Anstieg schwerer Gewalttaten,⁰⁴ war die in dieser Zeit im Auf- und Umbau befindliche Polizei in vielen Fällen sichtlich überfordert.⁰⁵ Durch umstrittene Einsätze, taktische Fehleinschätzungen und mangelnde Präsenz bei pogromartigen Krawallen, wie etwa gegen die Aufnahmebehörde für Asylbewerber und ein Wohnheim für ehemalige vietnamesische Vertragsarbeiter in Rostock-Lichtenhagen 1992 oder beim Brandanschlag auf ein Haus mit türkischstämmigen Bewohnerinnen in Solingen 1993, stand die Polizei wiederholt in der öffentlichen Kritik.

Es waren jedoch nicht nur das provokative Auftreten und die militanten Aktionen von Neonazis allein, die die Polizei in eine Auseinandersetzung mit dem Komplex Rechtsextremismus drängten. Auch im Inneren der Polizei stellten rechtsextreme Einstellungen und Handlungen zu dieser Zeit ein deutliches Problem dar. Dazu gehörte der wiederkehrende Vorwurf, Opfer rassistischer Straftaten seien von Polizeiangehörigen wie Kriminelle behandelt, Hilfe und Schutz ihnen verweigert worden. Fälle, in denen Polizistinnen und Polizisten in rechtsextreme Aktivitäten verwickelt waren oder offenkundig rechtmotivierte Gewalt von ihnen ausging, machten bundesweit Schlagzeilen.⁰⁶

RECHTSEXTREME UND FREMDENFEINDLICHE EINSTELLUNGEN

Unter diesen Eindrücken untersuchten Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler verschiedene Aspekte rechter Einstellungen innerhalb der Behörden. Mit Blick auf die Studien aus dieser Zeit unterscheidet der Sozialwissenschaftler Frank Gesemann vier Forschungsansätze: Der erste konzentrierte sich auf

individuelle Einstellungen von Polizeibeamten und versuchte mithilfe von Befragungen, die Verbreitung fremdenfeindlicher und rechtsextremer Einstellungen und Orientierungsmuster in der Polizei zu ermitteln. Im Rahmen des zweiten Ansatzes wurde ein möglicher Zusammenhang zwischen polizeilichen Belastungen und Fremdenfeindlichkeit in der Polizei im städtischen Raum untersucht. Der dritte widmete sich der Analyse des Einflusses von Risikokonstellationen im Polizeialltag auf das Verhältnis von Polizei und „Fremden“. Im vierten wurde in Abgrenzung zu den persönlichkeitsbezogenen Ansätzen, die eine individuelle Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund durch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte in den Blick nehmen, Ethnizität als diskriminierendes Selektionskriterium von Organisationen betrachtet.⁰⁷

Große Resonanz erhielt das von der damaligen Polizei-Führungsakademie (PFA) – der heutigen Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) – in Münster-Hiltrup in Auftrag gegebene Forschungsprojekt „Polizei und Fremdenfeindlichkeit“, dessen Titel von den beauftragten Wissenschaftlern wenig später zur Fragestellung „Fremdenfeindlichkeit in der Polizei?“ präzisiert wurde.⁰⁸ In der 1996 veröffentlichten Studie wurden Erfahrungen und Sichtweisen von Poli-

zeibeamten im Umgang mit ethnischen Minderheiten erfasst und umfassend ausgewertet. Die Ergebnisse verwiesen zwar auf „einen deutlichen Zusammenhang zwischen alltäglichen Belastungen und Überforderungen im Dienst, die die Gefahr von Übergriffen erhöhen“,⁰⁹ brachten jedoch keine Ergebnisse hervor, die pauschale Rückschlüsse zuließen, um der Polizei strukturell oder systematisch Fremdenfeindlichkeit zu attestieren. Dies führte zu widersprüchlichen Reaktionen innerhalb und außerhalb der Polizei, die von positiven („sehr realistisch“) bis hin zu negativen Beurteilungen („weitere pauschale Diffamierung der Polizei“, „Bagatellisierung und Entschuldigung polizeilicher Übergriffe“) reichten.¹⁰

Ergänzend zu den Ergebnissen der PFA-Studie identifizierte der Politikwissenschaftler Hans-Gerd Jaschke vier Deutungsthesen der Polizei für Fremdenfeindlichkeit von Polizistinnen und Polizisten, die bis heute angewendet werden: Der Einzelfallthese zufolge gibt es wie überall auch in der Polizei „schwarze Schafe“. Diese seien ausschließlich Einzelfälle, die, sofern Straftaten vorliegen, von den Behörden verfolgt und juristisch geahndet werden. Im Kern sei die Polizei als Organisation von der Problematik jedoch nicht betroffen. Die Relativierungsthese

01 Vgl. Bayern entlässt Polizisten wegen Nähe zu Reichsbürgern, 29.4.2019, www.welt.de/article/192650517; Thomas Kurella, Ermittlungen gegen weiteren Polizisten wegen rechtsextremer Chats, 19.3.2019, www.hessenschau.de/panorama/ermittlungen-gegen-weiteren-polizisten-wegen-rechtsextremer-chats,ermittlungen-polizei-100.html; Skandalserie bei der Polizei – Hinweise auf rechtsextreme Verbindungen, 27.2.2019, www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Skandalserie-bei-der-hessischen-Polizei-Hinweise-auf-rechtsextreme-Verbindungen; Lily Meyer, Polizisten als AfD-Politiker, 21.1.2019, www.mdr.de/nachrichten/politik/regional/thueringen-polizisten-afd-kandidaten-pruefung-verfassungsschutz-100.html.

02 Als „politisch motiviert rechts“ gelten Taten, „wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie nach verständiger Betrachtung einer rechten Orientierung zuzurechnen sind, ohne dass die Tat bereits die Außerkraftsetzung oder Abschaffung eines Elementes der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zum Ziel haben muss. Insbesondere sind Taten dazuzurechnen, wenn Bezüge zum völkischen Nationalismus, Rassismus, Sozialdarwinismus oder Nationalsozialismus ganz oder teilweise ursächlich für die Tatbegehung waren.“ Der Polizeipräsident in Berlin, Begriffsbestimmungen zu den Phänomenbereichen, o.D., www.berlin.de/polizei/dienststellen/landeskriminalamt/lka-5/artikel.95692.php.

03 Vgl. zeitgenössisch Bernd Wagner, Polizei und Rechtsextremismus, in: Magistratsverwaltung für Jugend, Familie und Sport der Stadt Berlin (Hrsg.), Jugend und Rechtsextremismus in Berlin-Ost, Berlin 1990, S. 51–54.

04 Für das Beispiel Brandenburg vgl. Christoph Kopke, Polizei und militanter Neonazismus in Brandenburg, in: Heike Kleffner/Anna Spangenberg (Hrsg.), Generation Hoyerswerda, Berlin 2016, S. 170–180, insb. S. 172 ff.

05 Vgl. Hans-Gerd Jaschke, Eine verunsicherte Institution. Die Polizei in der Auseinandersetzung mit Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Das Gewalt-Dilemma. Gesellschaftliche Reaktionen auf fremdenfeindliche Gewalt und Rechtsextremismus, Frankfurt/M. 1994, S. 305–339.

06 Vgl. Manfred Brusten, Strafverfahren gegen Polizeibeamte in der BRD, in: Kriminologisches Journal 4/1992, S. 84–115; Bürgerrechte & Polizei/CILIP/Otto Diedrichs (Hrsg.), Hilfe Polizei. Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern, Berlin 1995.

07 Vgl. Frank Gesemann, Die Polizei in der Wahrnehmung junger Migranten, in: Axel Groenemeyer/Jürgen Mansel (Hrsg.), Die Ethnisierung von Alltagskonflikten, Opladen 2003, S. 203–228; Hans-Joachim Asmus/Thomas Enke, Der Umgang der Polizei mit migrantischen Opfern, Wiesbaden 2016, S. 11 f.

08 Kuratorium der Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Fremdenfeindlichkeit in der Polizei?, Lübeck 1996.

09 Manfred Bornwasser, Feindselig oder überfordert? Soziale und strukturelle Belastungen von Polizeibeamtinnen und -beamten im Umgang mit Fremden, in: ebd., S. 16–55, hier S. 16.

10 Vgl. Roland Eckert, Nachwort, in: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie (Anm. 8), S. 162–165, hier S. 162.

betont, Fremdenfeindlichkeit sei keine spezifische Erscheinungsform bei der Polizei, andere Berufsgruppen seien gleichermaßen davon betroffen. Die Spiegelbildthese behauptet, dass die Polizei lediglich ein Abbild der deutschen Gesamtgesellschaft sei. Sie sei daher nicht besser und nicht schlechter als die Gesellschaft selbst, sodass Defizite, Fehlverhalten und personelle Mängel auch in den Reihen der Polizei zu finden seien. Die Manipulationsthese hält die Fremdenfeindlichkeit in der Polizei für ein Konstrukt der Medien, um die Polizeiorganisation als Ganzes zu diffamieren. Das Problem werde künstlich aufgebaut.¹¹

Die Schwächen der einzelnen Thesen sind schnell offenbart. Der Einzelfallthese erteilt der Kriminologe Tobias Singelstein eine klare Absage: „Wenn wir über rechte Einstellungen oder Rassismus in der Polizei sprechen, dann [sind das] keine Einzelfälle, das ist ein strukturelles Problem.“¹² Der Relativierungsthese hält der Polizeiwissenschaftler Wolfgang Schulte entgegen, dass „berufsspezifische fremdenfeindliche Attitüden in der Polizeiorganisation noch weniger zu tolerieren sind als in anderen Berufsgruppen, da striktes rechtsstaatliches, an der Würde des Menschen ausgerichtetes Verhalten vom Inhaber des staatlichen Gewaltmonopols unabdingbar eingefordert werden muss.“¹³ Auch die Behauptung, die Polizei stelle lediglich ein Spiegelbild der Gesellschaft dar, widerspricht in ihrer Grundannahme ihrer realen personellen Zusammensetzung: „Die Polizei ist zwar sehr heterogen, aber sie ist kein repräsentativer Ausschnitt der Gesellschaft. So finden sich in der Polizei etwa in besonderem Maße wertkonservative Einstellungen, und es ist so, dass eher ordnungspophile Personen zur Polizei gehen. Linke Positionen finden sich in der Polizei hingegen nur wenig.“¹⁴ Allen vier Deutungsmustern,

11 Vgl. Hans-Gerd Jaschke, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit bei der Polizei, in: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie (Anm. 8), S. 199–220, hier S. 218 f.

12 Tobias Singelstein zit. nach Nina Monecke, Kriminologe: „Rassismus in der Polizei ist ein strukturelles Problem“, 15. 1. 2019, <https://ze.ft/kriminologe-rassismus-in-der-polizei-ist-ein-strukturelles-problem>.

13 Wolfgang Schulte, Das Thema Rechtsextremismus in der Aus- und Fortbildung der Polizei, in: Klaus Ahlheim (Hrsg.), Intervenieren, nicht resignieren. Rechtsextremismus als Herausforderung für Bildung und Erziehung, Schwalbach/Ts. 2003, S. 209–216, hier S. 211 f.

14 Singelstein (Anm. 12).

die Jaschke in ihrem Gehalt als „Halbwahrheiten“ bezeichnet, ist gemeinsam, dass sie die Frage nach der Bedeutung von Fremdenfeindlichkeit in den Reihen der Polizei verdrängen und sowohl sozialwissenschaftliche Forschungen als auch Fortbildungsmaßnahmen erschweren. Sie zielen auf eine institutionelle Selbstentlastung sowie auf eine Auslagerung der speziellen Verantwortung an die Gesamtgesellschaft.¹⁵

Im Verlauf der wissenschaftlichen Auseinandersetzung kam es in der Folge zu einer Erweiterung des kritischen Blicks. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die deutsche Polizeiforschung in erster Linie auf Einstellungen und Orientierungsmuster von Angehörigen der Polizei sowie auf institutionelle Anpassungsprozesse konzentriert. Das Interaktionsgeschehen etwa zwischen Polizei und Minderheiten war dabei „kaum, und wenn, dann lediglich einseitig aus der polizeilichen Perspektive betrachtet“ worden.¹⁶ Fortan stand auch die Interaktion der Polizei mit Teilen der Gesellschaft im Fokus.

RACIAL PROFILING UND INSTITUTIONELLER RASSISMUS

In diesem Zusammenhang sind in den vergangenen Jahren vermehrt Personenkontrollen durch die Polizei auf gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage zum Gegenstand kritischer Betrachtung geworden.¹⁷ Bei dem dort beanstandeten „Racial“- oder auch „Ethnic Profiling“ handelt es sich um eine polizeiliche Kontrollpraxis, „bei der ohne konkrete Indizien für einen Verdacht das äußere Erscheinungsbild, etwa die Hautfarbe oder ande-

15 Vgl. Jaschke (Anm. 11), S. 218.

16 Asmus/Enke (Anm. 7), S. 16. Siehe auch Jörg Hüttermann, Polizeiliche Alltagspraxis im Spannungsfeld von Etablierten und Außenseitern, in: Wilhelm Heitmeyer/Reimund Anhut (Hrsg.), Bedrohte Stadtgesellschaft, Weinheim–München 2000, S. 497–548; Thomas Schweer/Hermann Strasser, „Die Polizei – dein Freund und Helfer?“ Duisburger Polizisten im Konflikt mit ethnischen Minderheiten und sozialen Randgruppen, in: Groenemeyer/Mansel (Anm. 7), S. 229–260; Robert Chr. van Ooyen: Polizei und Fremde – zu einem (ver)störenden Thema im Spiegel neuerer Literatur, in: Christoph Kopke/Wolfgang Kühnel (Hrsg.), Demokratie, Freiheit und Sicherheit, Baden-Baden 2017, S. 273–281; Ulrich Wagner et al., Das Image der deutschen Polizei bei jungen Geflüchteten, in: Polizei & Wissenschaft 1/2019, S. 10–13.

17 Vgl. Rafael Behr, Zur Legitimation polizeilicher Kontrolle, in: Anja Mensching/Astrid Jacobsen (Hrsg.), Polizei im Spannungsfeld von Autorität, Legitimität und Kompetenz, Frankfurt/M. 2018, S. 105–119.

re sogenannte ethnische Merkmale, als Entscheidungsgrundlage für bestimmte polizeiliche Maßnahmen herangezogen wird. Den kontrollierten Personen werden pauschal bestimmte polizeilich relevante Verhaltensmuster zugeschrieben.“¹⁸ Der Rechtswissenschaftler Hartmut Aden verweist auf ein grundsätzliches „menschenrechtliches Problem“.¹⁹

Eng verbunden mit der kritischen Diskussion um Racial- beziehungsweise Ethnic Profiling ist der Vorwurf eines „institutionellen Rassismus“ in den Polizeibehörden. Schon in den 1990er Jahren wurde über institutionellen Rassismus in der deutschen Polizei diskutiert. Dies geschah jedoch fast ausschließlich in kritischen Teilen der Öffentlichkeit und kaum innerhalb der Institution.²⁰ Wichtige Impulse für die weitere Auseinandersetzung lieferte der sogenannte Macpherson-Report, der die Ermittlungen der Londoner Metropolitan Police im Nachgang des rassistisch motivierten Mordes an Stephen Lawrence 1997 kritisch analysierte. Darin wurde institutioneller Rassismus definiert als „das kollektive Versagen einer Organisation, für Menschen bezüglich ihrer Hautfarbe, Kultur oder ethnischen Herkunft geeignete und professionelle Leistungen zu erbringen. Er lässt sich in Prozessen, Einstellungen und Verhaltensweisen festmachen, welche auf eine Diskriminierung durch unbewusste Vorurteile, Ignoranz, Gedankenlosigkeit und rassistische Stereotypen, die ethnische Minderheiten benachteiligen, hinauslaufen.“²¹

2010 wurde umfassend empirisch untersucht, ob auch für die deutsche Polizei von institutionellem Rassismus als einem stabilen Phänomen gesprochen werden kann.²² Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stellten fest, dass in allen Gesprächen mit Polizeiverantwortlichen diskriminierendes Verhalten ab-

gelehnt wurde und man sich keiner Benachteiligung bestimmter Personengruppen bewusst war. Die Autorinnen und Autoren der Studie bezweifelten die Glaubhaftigkeit dieser Aussage zwar nicht, gaben jedoch zu bedenken, „dass es dabei gar nicht ‚um den Vorwurf böswilligen Handelns‘ geht, sondern darum, dass diskriminierendes Verhalten von Polizeibeamten gegenüber gesellschaftlichen Randgruppen ‚ganz überwiegend nicht explizit und intentional, sondern durch die vorhandenen Strukturen und Regelungen, also implizit und kaum merklich‘ geschieht“.²³

Auch weitere aktuelle Veröffentlichungen zu Racial Profiling und institutionellem Rassismus widmen sich kritisch der polizeilichen Praxis. Die Analysen gehen einem strukturellen Rassismus nach, der aufgrund gesamtgesellschaftlicher Zustände in die Institutionen „eingeschrieben ist, also sich in deren Praxen und Anordnungen systematisch organisiert“.²⁴

RECHTSEXTREMISMUS ALS POLIZEILICHES GEGENÜBER

Bei all diesen Perspektiven auf interne Strukturen darf nicht übersehen werden, dass die Polizei in ihrer Arbeit vielfach mit Rechtsextremismus konfrontiert ist. Bei Straftaten mit Bezügen zum Rechtsextremismus ist innerhalb der Polizei in erster Linie der polizeiliche Staatsschutz des Bundeskriminalamtes (BKA) beziehungsweise der Landeskriminalämter (LKA) zuständig. Dem Staatsschutz obliegt die Aufklärung von Delikten aus dem Bereich der politisch motivierten Kriminalität rechts. Die unter dieser Kategorie erfassten Aktivitäten sind von ihrem Charakter her „intentional gegen die demokratisch verfassten Grundwerte der menschlichen Gleichwertigkeit gerichtet“.²⁵

18 Asmus/Enke (Anm. 7), S. 23.

19 Hartmut Aden, Anlasslose Personenkontrollen als grund- und menschenrechtliches Problem, in: Zeitschrift für Menschenrechte 2/2017, S. 54–65, hier S. 54f.

20 Vgl. Bettina Franke, Polizei und Ausländer, in: Kriminalistik 10/1993, S. 615–619; Martin Winter, Politikum Polizei, Münster 1998; Margarete Jäger/Heiko Kauffmann (Hrsg.), Leben unter Vorbehalt. Institutioneller Rassismus in Deutschland, Münster 2002.

21 Home Office, The Stephen Lawrence Inquiry, London 1999, S. 49.

22 Vgl. Daniela Hunold et al., Fremde als Ordnungshüter?, Wiesbaden 2010.

23 Ebd., S. 13.

24 So etwa Sebastian Friedrich/Johanna Mohrfeldt, Mechanismen des institutionellen Rassismus in der polizeilichen Praxis, in: Opferperspektive (Hrsg.), Rassistische Diskriminierung und rechte Gewalt, Münster 2013, S. 194–203, hier S. 197.

25 Stefan Dierbach, Befunde und aktuelle Kontroversen im Problembereich der Kriminalität und Gewalt von rechts, in: Fabian Vichow/Martin Langebach/Alexander Häusler (Hrsg.), Handbuch Rechtsextremismus, Wiesbaden 2016, S. 471–510, hier S. 502. Vgl. auch Toralf Staud, Straf- und Gewalttaten von rechts: Wie entstehen die offiziellen Statistiken?, 13. 11. 2018, www.bpb.de/264158.

Polizeilich relevant ist Rechtsextremismus als polizeiliches Gegenüber in entsprechenden Versammlungslagen und bei sonstigen rechtsextremen Großveranstaltungen, wie etwa Konzerten. Die Um- und Durchsetzung von ausgesprochenen Vereinsverboten auf Bundes- und Länderebene gehört ebenfalls zu den regelmäßig zu bewältigenden Aufgaben. Ferner ist das Phänomen Rechtsextremismus Thema des Kinder- und Jugendschutzes sowie Gegenstand der polizeilichen Kriminalitätsprävention.

Durch ihr Vorgehen gegen rechtsextrem motivierte Straf- und Gewalttaten steht die Polizei oftmals auch selbst im Fokus der extremen Rechten. Neben Beleidigungen, Bedrohungen und verbalen Provokationen – etwa in rechtsextremen Musiktexten – reicht das Spektrum von gewalttätigen Angriffen rechtsextremer Demonstrationsteilnehmer gegen Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei bis hin zu gezielten Kampagnen gegen einzelne Polizeibeamte.²⁶ Zwar kann insgesamt festgestellt werden, dass die Polizei – oder zumindest einzelne Landespolizeibehörden – seit den frühen 1990er Jahren im Umgang mit Rechtsextremismus heute deutlich besser aufgestellt ist. Die Ermittlungen zur Terrorgruppe „Nationalsozialistischer Untergrund“ (NSU) offenbarten aber deutlich bestehende Analyseschwächen der Polizei hinsichtlich der Relevanz und Gewaltbereitschaft der militanten extremen Rechten sowie offenkundig vorurteilsbeladene Ansätze und vorhandene Stereotype im Umgang mit den Terroropfern und ihren Angehörigen.

NSU-KOMPLEX

Bezogen auf das Versagen von Polizei und Nachrichtendiensten bei den Ermittlungen zur NSU-Anschlags- und Mordserie fand der erste Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages fraktionsübergreifend deutliche Worte. Er konstatierte „schwere behördliche Versäumnisse und Fehler sowie Organisationsmängel bis hin zum Organisationsversagen bei Behörden von Bund und Ländern vor allem bei Informationsaus-

tausch, Analysefähigkeit, Mitarbeiterauswahl und Prioritätensetzung“.²⁷ Darüber hinaus bemängelte der Bericht, dass „die Gefahr des gewaltbereiten Rechtsextremismus und Rechtsterrorismus auch vom polizeilichen Staatsschutz völlig falsch eingeschätzt [wurde]. Die polizeiliche Analyse rechtsextremistischer Gewalt war fehlerhaft, das Lagebild dadurch unzutreffend. Die Erfassung rechtsmotivierter Straftaten erfolgt bislang rein polizeilich über das derzeitige Definitionssystem PMK (...), das große Schwächen hat.“²⁸

Um einiges schärfer formulierte die Menschenrechtsorganisation Amnesty International: „Der Unwillen der deutschen Polizei, dem mutmaßlichen rassistischen Hintergrund der Morde angemessen nachzugehen, (...) deutet auf einen zugrunde liegenden institutionellen Rassismus hin. Das soll nicht heißen, dass einzelne Polizeibeamt_innen (...) selbst Rassist_innen waren oder die Behörden (...) rassistische Methoden anwendeten, sondern dass die Behörden als Institution ihrer Pflicht nicht nachgekommen sind, Menschen ungeachtet ethnischer Zugehörigkeiten oder rassistischer Zuschreibungen gleich zu behandeln.“²⁹

Die Aufarbeitung des NSU-Komplexes führte zu Konsequenzen für beziehungsweise Forderungen an die Arbeit der Institution Polizei. Der erste Untersuchungsausschuss des Bundestages kam zu dem Ergebnis, dass die schwerwiegenden Versäumnisse der Strafverfolgungsbehörden bei der elf Jahre langen und letztlich erfolglosen Suche nach den Tatverdächtigen sich weder auf den einen entscheidenden Fehler noch auf das fehlerhafte Handeln einer einzelnen Person beziehungsweise Personengruppe zurückführen lassen. Die Ursache für das Scheitern liege vielmehr in der Summe der individuellen und strukturellen Mängel. Dementsprechend formulierte der Ausschuss in seinem Bericht 47 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für notwendige Reformmaßnahmen bei Polizei, Justiz und Verfassungsschutz. 21 dieser Handlungsempfehlungen richten sich dezidiert an die Institution Polizei. Sie zielen auf eine Verbesserung der Er-

²⁶ Vgl. Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Hrsg.), *Feindbild Polizei. Wie reden Rechtsextreme über die Polizei?*, Potsdam 2013; Christoph Kopke, *Rechtsextreme Kampagnen gegen engagierte Polizeibeamte*, in: Bernhard Frevel/Hermann Groß (Hrsg.), *Polizei und Politik*, Frankfurt/M. 2014, S. 102–113.

²⁷ Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 17/14600, 22.8.2013, S. 832.

²⁸ Ebd., S. 861.

²⁹ Amnesty International, *Leben in Unsicherheit. Wie Deutschland die Opfer rassistischer Gewalt im Stich lässt*, London 2016, S. 21 f.

mittlungsarbeit, der polizeilichen Arbeits- und Fehlerkultur sowie der Aus- und Fortbildung, auf die erneute Überprüfung von Tötungsdelikten seit 1990 hinsichtlich eines möglichen rechten Motivationshintergrunds, auf eine Überarbeitung des Themenfeldkatalogs zur Erfassung politisch motivierter Kriminalität, auf einen besseren Informationsaustausch zwischen Polizei, Justiz und Nachrichtendiensten, auf die Erhöhung behördeninterner sozialer Diversität und interkultureller Kompetenz, auf eine Steigerung der Bemühungen, Menschen mit Migrationshintergrund für den Polizeidienst zu gewinnen, auf einen sensiblen Umgang der Behörden mit Opfern, Opferzeugen und Hinterbliebenen sowie auf die zukünftige Einbindung externen Sachverständigen aus demokratischer Zivilgesellschaft und Wissenschaft.³⁰ Die in der Folge eingesetzten zahlreichen weiteren Untersuchungsausschüsse auf Bundes- und Länderebene bekräftigten diese Forderungen.

Zwar wurden von den Polizeien des Bundes und der Länder die Handlungsempfehlungen seitdem unterschiedlich intensiv umgesetzt,³¹ die erhoffte „Kulturrevolution“³² innerhalb der Institution blieb jedoch aus. Der Historiker Michael Sturm hat Anfang 2019 den Reformprozess der Polizei aus dem NSU-Skandal einem Zwischenfazit unterzogen. Sein Urteil fällt ambivalent aus: Einerseits konstatiert er eine weiterhin herrschende „Wagenburgmentalität“, das Vorhandensein eines „unbewussten Unfehlbarkeitsparadigmas“ und einen auch von den Polizeigewerkschaften befeuerten „selbstviktimisierenden ‚Gegendiskurs‘“ innerhalb der Polizei. Dennoch „wäre es stark verkürzend, die polizeilichen Reaktionen auf den NSU-Skandal pauschal als eine (...) von Kritikunfähigkeit geprägte Abwehrhaltung zu beschreiben. Die Empfehlungen des Ausschusses sowie die öffentlichen Debatten um die

Aufarbeitung des NSU-Komplexes fanden und finden in Teilbereichen der Polizei sehr wohl ihren Niederschlag.“³³

Obwohl sich die „institutionalisierte Auseinandersetzung mit dem NSU-Komplex und den sich etwa aus den Empfehlungen der diversen parlamentarischen Untersuchungsausschüsse ergebenden Herausforderungen bislang eher vereinzelt denn systematisch beobachten lässt“, nennt Sturm verschiedene positive Beispiele. So findet etwa in Nordrhein-Westfalen seit 2014 ein regelmäßiger Fachaustausch zwischen den Teams der Mobilen Beratung gegen Rechtsextremismus, den Beratungsstellen für Betroffene rechter und rassistischer Gewalt und dem Landeskriminalamt sowie den Kriminalinspektionen des Polizeilichen Staatsschutzes statt, flankiert von diversen Informations- und Lehrveranstaltungen in den Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Polizeien, in denen das Thema NSU behandelt wird. Ferner haben die Bundeszentrale für politische Bildung, die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen und die DHPol das Projekt „Politische Bildung und Polizei“ gestartet, in dessen Mittelpunkt Aspekte der Menschenrechtsbildung, der historisch-politischen Bildung, der Sensibilisierung für Formen Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und des Rechtsextremismus stehen.³⁴ Bemerkenswert sei, dass sich die Veranstalter an den Polizei(hoch)schulen zunehmend außerpolizeilichen, mithin auch dezidiert „polizeikritischen“ Perspektiven öffnen.³⁵

FAZIT UND AUSBLICK

Das Thema Polizei und Rechtsextremismus bleibt virulent. Innerhalb der Polizei ist mit Blick auf die Verbreitung rechter Einstellungen unter Beamtinnen und Beamten ein positiver Wandel zu konstatieren: „In den 1990er Jahren ist das Problem verharmlost (...), auch tabuisiert worden“. Seit der

30 Vgl. BT-Drs. (Anm. 27), S. 861 ff.

31 Für das Beispiel Brandenburg vgl. Christoph Kopke/Alexander Lorenz, Welche Konsequenzen zog die Polizei des Landes Brandenburg aus dem NSU-Desaster?, in: Die Polizei 9/2017, S. 261–265.

32 Robert Chr. van Ooyen, Sicherheitskultur- und Behördenversagen – die Empfehlungen des NSU-Untersuchungsausschusses für eine „Kulturrevolution“ bei Verfassungsschutz und Polizei, in: ders./Martin H. W. Möllers, NSU-Terrorismus: Ergebnisse der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse und Empfehlungen für die Sicherheitsbehörden, Frankfurt/M. 2015, S. 213–223.

33 Michael Sturm, Die Polizei und der NSU-Komplex, in: Tina Dürr/Reiner Becker (Hrsg.), Leerstelle Rassismus? Analysen und Handlungsmöglichkeiten nach dem NSU, Frankfurt/M. 2019, S. 110–123, hier S. 113, S. 114, S. 116.

34 Vgl. Bernhard Frevel/Philipp Kuschewski zit. nach Sturm (Anm. 33), S. 119. Siehe auch Bernhard Frevel/Michael Sturm, Polizei als Zielgruppe politischer Bildung, in: Martin Langebach/Cornelia Habisch (Hrsg.), Zäsur? Politische Bildung nach dem NSU, Bonn 2015, S. 131–144.

35 Sturm (Anm. 33), S. 117.

Jahrtausendwende, insbesondere nach der „Zäsur“ des NSU-Skandals,³⁶ ist aber „das Problembewusstsein gestiegen“.³⁷ Angesichts verschiedener polizeiinterner Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel, das Wissen um Rechtsextremismus zu verbessern, die Toleranz sowie die soziale respektive interkulturelle Kompetenz der Polizistinnen und Polizisten zu stärken, ist das „Bemühen unverkennbar, Fremdenfeindlichkeit bei der Polizei zunehmend offensiver anzugehen.“³⁸ Allheilmittel, geschweige denn Selbstläufer sind diese Maßnahmen jedoch nicht. Unverzichtbar bleiben die wissenschaftliche Begleitung und die regelmäßige Supervision.³⁹

Die Gefahr fremdenfeindlichen Verhaltens und die Beeinflussung polizeiberuflicher Handlungen durch fremdenfeindliche Motive sind keineswegs auf Dauer gebannt, zumal „es vor allem die Polizei ist, die mit den Schattenseiten der Zuwanderung zu tun hat, also mit denjenigen Migranten, die kriminell werden. Es besteht die Gefahr, dass die Polizeibeamten solche Erfahrungen generalisieren. Das macht sie (...) offener für vorurteilsbelastete fremdenfeindliche Positionen.“⁴⁰ Hier offenbart sich ein empirisches Forschungsdesiderat: Die letzten validen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen zu rechten Einstellungen unter Polizistinnen und Polizisten stammen aus den 1990er Jahren, neuere Untersuchungen gibt es kaum. „Das liegt sicher auch daran, dass das Thema in der Polizei nicht gern verhandelt wird.“⁴¹ Ungeklärt ist zudem die Frage, „ob ein höherer Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund bei der Polizei tatsächlich die hohen Erwartungen erfüllen kann“.⁴² Beamtinnen und

Beamte mit Migrationshintergrund sind „kein Bollwerk gegen Rechtsextremismus“. Das Problem, so der Soziologe Rafael Behr, darf nicht auf Kolleginnen und Kollegen aus Einwandererfamilien abgewälzt werden, sondern ist in erster Linie Aufgabe der Behörden.⁴³

Auch über institutionellen Rassismus oder den Vorwurf rassistischer Polizeipraxis wird weiter gestritten werden. Entsprechende Vorwürfe sollten die Behörden ernsthaft prüfen und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar aufklären, nicht zuletzt, um einem schwindenden Vertrauen gegenüber Polizeibehörden entgegenzuarbeiten. Gerade der Fall NSU hat gezeigt, dass die Polizei durch Fehler und Fehleinschätzungen in Teilen der Gesellschaft in tief greifende Legitimationskrisen geraten kann. Die konsequente Umsetzung der seit 2013 formulierten umfassenden Reformmaßnahmen für die Polizei bleibt eine Daueraufgabe.

Ebenso werden die Abwehr und Aufklärung rechtsmotivierter Straf- und Gewalttaten sowie das Vorgehen gegen organisierten Rechtsextremismus ein zentrales Feld polizeilicher Arbeit bleiben. Wie gut die Polizeibehörden zur Bewältigung dieser und kommender Herausforderungen gerüstet sein werden, bleibt abzuwarten.

36 Langebach/Habisch (Anm. 34).

37 Hans-Gerd Jaschke zit. nach Til Knipper, „Die Fehlerkultur bei der Polizei ist zu schwach ausgeprägt“, 1.9.2018, www.tagesspiegel.de/22978484.html.

38 Hans-Joachim Heuer, Fremde als Belastung und Gefährdung. Zu einigen Bewertungsstrategien der 90er Jahre, in: Karlhans Liebl (Hrsg.), Polizei und Fremde – Fremde in der Polizei, Wiesbaden 2009, S. 45–68, hier S. 68.

39 Vgl. Bettina Franke, Interkulturelle Kompetenz bei der Polizei, in: Polizei & Wissenschaft 2/2017, S. 14–26; Alexander Bosch/Jonas Grutzpalk/Thomas Georg Müller (Hrsg.), Interkulturelle Kompetenz für die Polizei, Frankfurt/M. 2017.

40 Jaschke (Anm. 37).

41 Singelstein (Anm. 12).

42 Rafael Behr/Annelie Molapisi, Interkulturelle Öffnung der Polizei – Stand nach 25 Jahren, Berlin 2019, S. 5f.

43 Ders. zit. nach Jennifer Pross, Kann Vielfalt vor Rassismus schützen?, 22.2.2019, <https://mediendienst-integration.de/artikel/kann-vielfalt-vor-rassismus-schuetzen.html>.

CHRISTOPH KOPKE

ist Professor für Politikwissenschaft und Zeitgeschichte im Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und forscht schwerpunktmäßig zu Rechtsextremismus und Antisemitismus. christoph.kopke@hwr-berlin.de

„WIR WOLLEN KEINE BULLENSCHWEINE“

Feindbild Polizei im Linksextremismus

Tom Thieme

Extremisten definieren sich nicht nur über ihre Ziele, sondern ebenso über ihre Gegner. Allen Unterschieden zum Trotz teilen sie die Ablehnung des demokratischen Verfassungsstaates. Der Hass auf das politische System geht mit dem Hass auf seine Repräsentanten einher. Die Polizei als Garantin der politischen Ordnung und deren zentrale, sicht- und greifbarste Verkörperung nimmt daher als Feindbild eine herausgehobene Stellung ein. Das gilt insbesondere für die ausgesprochen heterogene linksextreme Szene, die im Folgenden mit Blick auf Funktion und Ausprägung des Hassobjekts Polizei betrachtet wird.

DEFINITION UND FUNKTION EXTREMISTISCHER FEINDBILDER

Politischer Extremismus wird allgemein als Gegenpol zum demokratischen Verfassungsstaat verstanden, der diesen einschränken oder beseitigen will. Alle Einstellungen, Verhaltensweisen, Institutionen und Ziele, die sich gegen die Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung richten, gelten als extremistisch – es handelt sich folglich um eine „Negativdefinition“. ⁰¹ Im Gegensatz zum Rechtsextremismus als „Ideologie der Ungleichheit“ verabsolutiert der Linksextremismus die Gleichheitsidee. Er umfasst unterschiedliche Strömungen vom Kommunismus bis zum Anarchismus, die eine klassenlose politische Ordnung anstreben. Ziel ist die Beseitigung der marktwirtschaftlichen Gesellschaft, wobei der Begriff „Kapitalismus“ meist als eine Metapher für den demokratischen Verfassungsstaat verwendet wird. Jedoch ist nicht jede Kapitalismus- und Gesellschaftskritik eine extremistische, wenn grundlegende demokratische Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und Menschen-

rechte gewahrt bleiben. Wird der antidemokratische Charakter bei legal und gewaltfrei agierenden Parteien und Protestbewegungen mitunter infrage gestellt, besteht bei der Charakterisierung der gewaltbereiten autonomen Szene als linksextremistisch weitgehende Einigkeit. ⁰²

Wie bei allen Formen des Extremismus spielen auch im Linksextremismus Feindbilder eine zentrale Rolle, denn „es kämpft sich immer leichter *gegen* irgendwen und -was als *für* irgendwen und -was“. ⁰³ Das heißt nicht, dass Extremisten keine politischen Ziele verfolgen. Aber viel stärker als über das von ihnen angestrebte Gesellschaftsmodell, das häufig nebulös bleibt und über das kaum Konsens besteht, sind es die Feindobjekte, die Orientierung geben. Aus der Ablehnung und der massiven Kritik an der etablierten Ordnung ziehen Antidemokraten ihre Anziehungskraft und „projizieren in den Gegner alle negativen Eigenschaften hinein. Die selektive Wahrnehmung – bedingt durch Informationsverlust, Informationsverzerrung, Informationsfilterung – begünstigt ein Feindbild, das mit der Realität wenig gemein hat.“ ⁰⁴

Eben diese Ideologisierung unterscheidet extremistische Feindbilder von realen „Bildern von Feinden“, ⁰⁵ wie sie im Zuge militärischer Feindaufklärungen im Äußeren und sicherheitspolitischer Lageeinschätzungen im Inneren entstehen und dazu dienen, Informationen über die Intention und Stärke eines Gegners zu erlangen und die Bedrohungslage bewerten sowie entsprechend darauf reagieren zu können. Extremistische Feindbilder sind dagegen stereotypisierend, verzerrend, einseitig und nicht empirisch überprüfbar. ⁰⁶ Zugleich besteht die Gefahr einer möglichen Überschneidung, nämlich wenn Feindbilder in die (realistische) Feindaufklärung einfließen und diese dadurch eine eigene Ideologisierung erfährt. ⁰⁷

Extremistische Feindbilder erfüllen vier Funktionen.⁰⁸ Erstens dienen sie der Abgrenzung von Anderen, um die eigene Identität zu definieren (**Integrationsfunktion**). Die eigene Überzeugung wird gegenüber anderen Haltungen als überlegen und moralisch einzig richtige Position betrachtet. Das geht mit ausgeprägten Vorurteilen gegenüber vermeintlich feindseligen Bestrebungen einher. Identität erwächst weniger aus dem eigenen Selbstbild, sondern vielmehr aus der Abgrenzung gegenüber Anderen und der Instrumentalisierung von Verschiedenheit.

Zweitens sollen Bedrohungsgefühle gesteigert werden (**Mobilisierungsfunktion**). Die Versuche, die eigene Anhängerschaft um sich zu scharen, gehen mit der Kultivierung und Überhöhung von Untergangsszenarien einher, die häufig auf Verschwörungstheorien basieren: Feinde im Inneren und Äußeren würden gemeinsame Sache machen und die eigene Gruppe zerstören wollen. Damit geht die Identifikation von „Sündenböcken“ für das gegenwärtige Übel oder die erwartete Negativentwicklung einher. So lässt sich auch vom eigenen Versagen ablenken, wenn sich die vorhergesagte ideologische Verheißung nicht einstellt.

Drittens befördern Feindbilder die Selbstvergewisserung und Rekrutierung des eigenen Lagers, indem sie einfache Antworten auf komplizierte Fragen geben (**Legitimierungsfunktion**).

01 Vgl. nach wie vor das Standardwerk der Extremismusforschung von Uwe Backes/Eckhard Jesse, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, 3 Bde., Köln 1989.

02 Vgl. zu Definition, Kritik und Gegenkritik am Linksextremismusbegriff aktuell Tom Mannewitz et al., *Was ist politischer Extremismus? Grundlagen, Erscheinungsformen, Interventionsansätze*, Frankfurt/M. 2018.

03 Fritz B. Simon, *Anleitung zum Populismus. Oder: Ergreifen Sie die Macht*, Heidelberg 2019, S. 31.

04 Eckhard Jesse, *Feindbilder im Extremismus*, in: ders./Uwe Backes/Alexander Gallus (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus & Demokratie*, Bd. 23, Baden-Baden 2011, S. 13–36, hier S. 22.

05 Ebd.

06 Vgl. Uwe Backes/Anna-Maria Haase, *Von „Nazis“, „Zecken“ und „Bullenschweinen“*. Feindbildkonstruktionen und Konfrontationsgewalt als Herausforderungen für die innere Sicherheit, in: Alexander Yendell/Gert Pickel/Karolin Dörner (Hrsg.), *Innere Sicherheit in Sachsen. Beiträge zu einer kontroversen Debatte*, Leipzig 2017, S. 116–126, hier S. 117.

07 Vgl. Fabian Fischer, *Die konstruierte Gefahr. Feindbilder im politischen Extremismus*, Baden-Baden 2018, S. 58.

08 Vgl. im Folgenden, wenn nicht anderweitig belegt, Jesse (Anm. 4), S. 18–22. Siehe auch die vier sich wechselseitig bedingenden Feindbildfunktionen bei Backes/Haase (Anm. 6), S. 123f.

Gerade dann, wenn innerhalb von extremistischen Bestrebungen unterschiedliche Positionen und Zielvorstellungen existieren, stärken gemeinsame Feindbilder Einigkeit und Selbstgewissheit. Nicht wofür, sondern wogegen sich ihr Kampf richtet, schafft Rück- und Zusammenhalt: „Feindbilder schweißen eine Gruppe zusammen, stabilisieren und einigen sie gegenüber dem bedrohlichen Bösen in der gruppenexternen Außenwelt.“⁰⁹ Zudem dienen extremistische Feindbilder dazu, durch eine Stigmatisierung des Gegners die Brücke zu breiteren gesellschaftlichen, teilweise demokratischen Milieus zu schlagen.

Viertens werden Schwarz-Weiß-Bilder gezeichnet, die passfähig zu den eigenen ideologischen Ambitionen sind (**Ideologisierungsfunktion**). Daraus resultiert eine vergrößerte Sicht, die die Welt in Gut und Böse teilt. Die eigenen Positionen gelten als konsequent, untadelig und moralisch einwandfrei, die des (demokratischen) Gegners indes als egoistisch und ungerecht. Extremisten halten sich für die eigentlichen Verteidiger von Wahrheit, Demokratie, Freiheit und Gleichheit – und die liberale Gesellschaft für antidemokratisch.¹⁰ Hassobjekte schaffen Vereinfachung. Denn Unsicherheiten bei eigenen Urteilsbildungen können ebenso wie kognitive Dissonanzen eine psychische Belastung für Individuen darstellen. Daher bleiben bei Feindbildern tatsächliche Informationen außen vor oder werden umgedeutet. An die Stelle von komplexen Realitäten treten einfache Erklärungsmuster und Sinnstrukturen.¹¹

LINKES FEINDBILD POLIZEI

Im Linksextremismus existieren zwei zentrale Feindbilder, die maßgeblich mit dem Selbstverständnis als antifaschistisch, antikapitalistisch, antimilitaristisch, antisexistisch und antirepressiv zusammenhängen – Rechtsextremisten und Polizisten, die gleichermaßen als Repräsentanten

09 Fabian Fischer, *Identität, Gemeinschaft und dunkle Mächte. Zentrale Motive in Abwehrideologien des politischen Extremismus*, in: Sebastian Liebold et al. (Hrsg.), *Demokratie in unruhigen Zeiten*, Baden-Baden 2018, S. 195–206, hier S. 198.

10 Siehe dazu den Sammelband von Gereon Flümann (Hrsg.), *Umkämpfte Begriffe. Deutungen zwischen Demokratie und Extremismus*, Bonn 2017.

11 Vgl. Fischer (Anm. 9), S. 196f.

des kapitalistisch-autoritären Staates gelten.¹² Die einzelnen Aktionsfelder stehen nicht unverbunden nebeneinander. Der zentrale Kampf gegen Rechtsextreme hängt maßgeblich mit dem Kampf gegen Kapitalismus und gegen den „staatlichen Repressionsapparat“ – im Klartext: die Polizei – zusammen. Beide stehen gleichsam für als „bürgerlich“ diffamierte Ordnungsvorstellungen und würden zwangsläufig zu „faschistischen Tendenzen“ führen. Der Nexus „Polizei = Faschismus“ findet seinen Ursprung in der 68er-Bewegung und zwei zentralen Ereignissen: den tödlichen Schüssen auf den Studenten Benno Ohnesorg durch einen Polizisten am 2. Juni 1967 und das Attentat eines Rechtsextremisten auf den Wortführer der Studentenbewegung Rudi Dutschke am 11. April 1968, der elf Jahre später an den Folgen starb.¹³

Die Verschmelzung der Hassobjekte „Faschos“ und „Bullen“ intensiviert sich bis heute vor allem im Zuge von rechtsextremen Demonstrationen. Die Absicherung des Geschehens durch die Polizei wird vor allem von der gewalttätigen autonomen Szene nicht als Gewährung demokratischer Grundrechte – auch für die Feinde der Demokratie – begriffen, sondern als Sinnbild einer unheiligen Allianz reaktionärer Kräfte aufgefasst, wie der verbreitete Schlachtruf „Deutsche Polizisten – Mörder und Faschisten!“ verdeutlicht.

Neben dem Antifaschismus ist der Kampf um autonome Freiräume in Großstädten das zweite zentrale Aktionsfeld von Linksextremisten, das in eine unmittelbare Konfrontation mit der Polizei mündet. Dazu zählen Hausbesetzungen und Proteste gegen Gentrifizierung in bestimmten Stadtteilen, zum Beispiel die Hafenstraße und die „Rote Flora“ in Hamburg, „Rigaer 94“, „Köpi“ und die Liebigstraße 14 in Berlin sowie das mittlerweile geräumte „Black Triangle“ in Leipzig. Auch hier dient das Zerr- und Feindbild Polizei zur Legitimation der eigenen Ziele und Mittel. Gewalteskalation wird als Selbstverteidigungsakt gerechtfertigt, um von staatlichen Sicherheitsbehörden, die mit „Faschisten“ gleichgesetzt werden, befreite Viertel zu schaffen.¹⁴

¹² Vgl. hier und im Folgenden Mannewitz et al. (Anm. 2), S. 117 ff.

¹³ Vgl. ausführlich Wolfgang Kraushaar, *Die blinden Flecken der 68er-Bewegung*, Stuttgart 2018, S. 264.

¹⁴ Vgl. Stefan Goertz/Martina Goertz-Neumann, *Politisch motivierte Gewalt und Radikalisierung*, Heidelberg 2018, S. 200–204.

Auch das dritte Betätigungsfeld Antiglobalisierung, das maßgeblich mit Antifaschismus und Antigentrifizierung verbunden ist, steht in starkem Zusammenhang mit dem Hassobjekt Polizei. Die Bekämpfung „struktureller Gewalt“ – der Ungerechtigkeit durch die kapitalistisch geprägten Machtverhältnisse – setze „physische“ Gewalt gegen den Repressionsapparat des Staates voraus. Dieses moralische Überlegenheitsgefühl rechtfertigt den Hass auf die Polizei. Da diese dem Kampf gegen das „Elend der Welt“, wie ihn die linksextreme Szene mit unbedingter Absolutheit führt, entgegenstehe, gelten die Beamten als dumm oder schlecht und verdienen es, Härte zu erfahren. So wird auch die Massenmilitanz als Teil des Demonstrationsgeschehens verteidigt, wie sie während des G20-Gipfels in Hamburg 2017 in bisher hierzulande in diesem Zusammenhang unbekannter Größenordnung zu tagelangen Verwüstungen und Straßenschlachten mit der Polizei führte.

Hinzu kommt eine expressive Funktion von Gewalt – der Hass auf die Polizei, um in der Szene etwas darstellen und sich selbst verwirklichen zu wollen: „Wenn Steine oder Mollis flogen, dann war das häufig auch eine Befreiung – von den Zwängen des Alltags, der Unterdrückung und Entfremdung. Das dumpfe Trommeln des auf die Wannan prasselnden Steinhagels, das kollektive Plündern von Supermärkten war für uns der Gesang von Freiheit und Abenteuer. Und es machte einfach Spaß, den Bullen eins in die Fresse zu hauen.“¹⁵

Zwischen der Bedeutung des Feindbilds Polizei und dem Ausmaß an extremistischer Intensität besteht ein enger Zusammenhang. Je aggressiver und gewaltaffiner die jeweilige linksextreme Bestrebung ist, je größer die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Anhänger politisch motivierte Straf- und Gewalttaten begehen und dadurch in unmittelbare Auseinandersetzungen mit der Polizei geraten, umso stärker sind Hass und Vorurteile ausgeprägt. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass bei legal agierenden Linksextremisten das Feindbild Polizei keine Rolle spielt. Im Gegenteil: Gerade nicht-gewalttätige oder -militante Formen versuchen, durch ihre Kritik an polizeilichen Zwangsmitteln und den Vorwurf – ungeachtet ob berech-

¹⁵ So der Selbstbericht aus A. G. Grauwacke, *Autonome in Bewegung*. Aus den ersten 23 Jahren, Berlin 2003, S. 148.

tigt oder nicht – von Überreaktionen und Polizeigewalt, ein verzerrtes Bild der Beamten zu zeichnen. So erlangen sie in Teilen der Bevölkerung Akzeptanz für ihre Anliegen und rechtfertigen den Schulterchluss mit Gewalttätern als den eigentlichen „Opfern des repressiven Systems“.

ENTMENSCHLICHUNG VON POLIZISTEN

Körperliche Angriffe auf Polizeibeamte verteidigen gewaltbereite Linksextremisten mit der Ideologisierung des Gegners und einer Stilisierung der Auseinandersetzung zu einem Kampf um Leben und Tod.¹⁶ Das Hassobjekt wird nicht selten übersteigert als Ungeheuer und Bestie dargestellt. Die Entmenschlichung geht einher mit Tiermetaphern wie „Affen“, „Ratten“ und vor allem „Schweinen“. Zur Gewaltlegitimation reklamieren Linksextremisten das Freundbild „Menschheit“, für die sie angeblich kämpfen, exklusiv für sich. Polizisten wird dagegen das Menschsein abgesprochen.¹⁷ Da sich die „Menschen“ im Krieg mit „Schweinen“ befänden, seien Dialog und argumentative Auseinandersetzung als Mittel der Konfliktlösung unbrauchbar. Zudem sei die Abwehr des „Monstrums“ Staatsgewalt ein Kampf, der mit ungleichen Waffen geführt werde, sodass selbst die Tötung von Polizisten legitimiert wird.

Die Entmenschlichung von Polizeibeamten als Rechtfertigung von Gewalt bis hin zum Mord findet ihren Ursprung in den Verlautbarungen der Roten Armee Fraktion (RAF) und ihrem Kampf gegen das „Schweinesystem“. So heißt es bei Ulrike Meinhof – für viele bis heute Ikone und Sympathieträgerin der ersten RAF-Generation: „Wir sagen natürlich, die Bullen sind Schweine, wir sagen, der Typ in Uniform ist ein Schwein, das ist kein Mensch, und so haben wir uns mit ihm auseinanderzusetzen. Das heißt, wir haben nicht mit ihm zu reden, und es ist falsch,

16 Vgl. Jürgen P. Lang, Verschwörungsideologien. Antiliberalismus und Totalitätsphantasie von Metternich bis zum modernen Extremismus, in: Liebold et al. (Anm. 9), S. 185–194, hier S. 194.

17 Vgl. Eckhard Jesse, Funktionen und Strukturen von Feindbildern im politischen Extremismus, in: Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.), Feindbilder im politischen Extremismus. Gegensätze, Gemeinsamkeiten und ihre Auswirkungen auf die Innere Sicherheit, Köln 2004, S. 3–18, hier S. 11.

überhaupt mit diesen Leuten zu reden, und natürlich kann geschossen werden.“¹⁸

Gleichwohl findet ungeachtet der bis heute verbreiteten Kultivierung des Feindbilds „Bullenschwein“ in der linken Szene eine intensive Gewalt- und Militanzdebatte statt. Gewalt gegen „Dinge“ wird von nahezu allen akzeptiert, gegen Personen indes überwiegend von den Anhängern des „Schwarzen Blocks“ verübt. Gewalttäter wähen sich damals wie heute in einer Notwehrsituation, um der Repression des faschistischen beziehungsweise kapitalistischen Staates beziehungsweise der Polizei beizukommen.¹⁹

FEINDBILD POLIZIST IN LINKSEXTREMER MUSIK

Vor allem in der Musik der linken Szene ist das Feindbild Polizei weit verbreitet.²⁰ Die Politikwissenschaftlerin Ulrike Madest arbeitet in ihren Untersuchungen zum Zusammenhang von Feindbildern und extremistischer Musik für den Linksextremismus drei Narrative heraus, in denen das Hassobjekt Polizei im Mittelpunkt steht.²¹

Erstens symbolisiert die Polizei in solchen Liedtexten Gewalt und Überwachung. Der Beamte wird vom „Freund und Helfer“ zum Verbrecher umgedeutet, der Terror ausübt und willkürlich seine Macht missbraucht. Die eigene gewalttätige Szene wird dagegen als Opfer verharmlost, selbst wenn es sich um eine Terrororganisation wie die Rote Armee Fraktion handelt. So heißt es im Song „R.A.F.“ der Punkband WIZO:

*„Als wir noch kleine Scheißer war’n, da wussten wir nicht viel,
doch wir haben schon gern R. A. F. und Polizei gespielt,*

18 Ulrike Meinhof zit. nach Eckhard Jesse, Biographisches Porträt: Ulrike Marie Meinhof, in: ders./Uwe Backes (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Bd. 8, Baden-Baden 1996, S. 198–213, hier S. 205.

19 Vgl. Mannewitz u. a. (Anm. 2), S. 133.

20 Vgl. zu Feindbildern in der linksextremistischen Musik Ulrike Madest, Linksextremistische Musik in Deutschland, in: Uwe Backes et al. (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Bd. 25, Baden-Baden 2013, S. 136–149, hier S. 145.

21 Vgl. hier und im Folgenden dies., Noten des Hasses. Feindbilder in rechts- und linksextremistischer Musik im Vergleich, in: Armin Pfahl-Traugher (Hrsg.), Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2014, Bd. 9, Brühl 2014, S. 58–83, hier S. 71 ff.

Ich wollte nie ein Bulle sein, denn Bullen sind nur Dreck, ich war viel lieber Terrorist und bombte alles weg.“

Zweitens sehen sich Polizisten dem Vorwurf ausgesetzt, selbst dem Rechtsextremismus anzugehören – wie das gesamte politische System ein „faschistisches“ sei und die Demokratie nur eine pseudopluralistische Fassade. Beamte stünden in Kontinuität zu Gestapo und SS, nicht unter Gesetz und Recht der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Damit einher geht die Wahrnehmung, die Polizei würde sich mit ihren Zwangsmitteln und bei gewaltsamen Einsätzen ausschließlich gegen Linke wenden, während sich Rechte unter dem Schutz der Polizei befänden. Auch für das Feindbild „Faschobullen“ liefert die Band WIZO in ihrem Titel „Kopfschuss“ Belege, ebenso Gruppen wie Slime und Zaunpfahl:

„Ist die Regierung erst in Panik, gilt weder Ordnung noch Moral.

Das Gesetz wird ausgeschaltet, und das Menschenrecht egal.

Polizei ist Staat im Staat, Selbstherrlichkeit regiert.

Ist der Staatsfeind lokalisiert, wird auf Rambo-Art agiert.

Was früher die Gestapo war, ist heute das BKA. Nur damals setzte man Henker ein, und heute gibt es die GSG 9999“

Drittens und in einem gewissen Gegensatz zu den ersten beiden Annahmen von Polizeiwillkür und Machtmissbrauch eines „Staates im Staate“ steht das Narrativ von der Polizei als bloßem Handlanger und Marionette des Systems. Die Polizei werde von „der Politik“ instrumentalisiert, um deren Interessen durchzusetzen statt die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Dazu würden Polizisten lediglich als Erfüllungsgehilfen des Staates beziehungsweise seiner korrupten Eliten fungieren und die Beamten hirnlos und ohne eigenen Antrieb handeln.²² Hierzu Feine Sahne Fischfilet 2015 in ihrem Song „Wut“:

„Verweis mich aus der Stadt, ich schieß drauf was du sagst,

wer kein Rückgrat hat, der wird vereidigt auf den Staat.

²² Vgl. Backes/Haase (Anm. 6), S. 122.

Lieber Hartz 4 bezieh'n, im Bett bis um Vier liegen, Bier trinken, Weed dealen, Speed zieh'n, als Geld im Staatsdienst verdienen'.“

VERGLEICH MIT ANDEREN EXTREMISMEN

Auch Rechtsextremisten und Islamisten sehen in der Polizei die Schutzmacht des verhassten Regimes, sich selbst in der Opferrolle von Repression eines illegitimen Staates und im heroischen Kampf gegen einen übermächtigen Feind, dem Widerstand zu leisten zugleich als Notwehr und moralische Verpflichtung verstanden wird. Obwohl alle Extremismen das Feindbild Polizei eint, erwächst daraus keine Kooperation nach dem Motto „der Feind meines Feindes ist mein Freund“. Vereinzelt Versuchen einer Querfrontstrategie – meist von rechtsaußen ausgehend – steht die Tatsache entgegen, dass die jeweiligen extremistischen Antipoden in den Feindbildkonstruktionen aller Extremismusvarianten eine mindestens ebenso zentrale Funktion haben oder eine sogar noch größere Rolle spielen als das Hassobjekt Polizei.²³

Die extremistische Intensität und das Ausmaß des Hasses auf die ausgemachten Feinde hängen unmittelbar miteinander zusammen. Dort, wo die Ideologie Gewalt als Mittel zum Zweck legitimiert, ist auch die Aggressivität der Feindbilder am stärksten ausgeprägt. Das gilt für alle Formen des politischen Extremismus, gleichwohl mit qualitativen Unterschieden. Während zumindest in Teilen der linksextremen Szene eine Militanz- und Gewaltdebatte auch mit Blick auf Angriffe auf die Polizei geführt wird, gibt es einen solchen Rechtfertigungsdruck unter gewaltbereiten Rechtsextremisten und Islamisten nicht.

Die Strategien und Argumente zur Begründung der Feindperzeptionen ähneln sich bei Links- und Rechtsextremisten. Das eigene Lager wird als Opfer von Willkür und Polizeigewalt inszeniert, während die jeweils andere Seite unter dem Schutz der Sicherheitsbehörden stehe. Und beide Antipoden sehen sich als die Verteidiger des Rechtsstaates, der durch die angebliche Verletzung von Grundrechten wie die Demons-

²³ Vgl. dazu exemplarisch Uwe Backes, Politisch motivierte Gewalt in Sachsen, in: Gert Pickel/Oliver Decker (Hrsg.), Extremismus in Sachsen. Eine kritische Bestandsaufnahme, Leipzig 2016, S. 27–37, hier S. 36.

trations- und Versammlungsfreiheit, die freie Meinungsäußerung und Vereinigungsverbote bedroht werde. Die eigene Rechtstreue wird allerdings in der Praxis durch vielfältige strafbare Aktionen und nicht zuletzt durch Formen der Selbstjustiz als vermeintlicher Akt der Notwehr konterkariert. Dazu zählt mit Blick auf das Verhältnis zur Polizei, dass private Informationen über Beamte im Internet verbreitet und diese als vermeintliche „Nazis“ oder „Antifas“ geoutet werden.

AUSBLICK

Welche Handlungsempfehlungen sind aus der erfolgten Analyse abzuleiten? Zunächst ist hier zwischen Ansätzen auf der gesellschaftspolitischen Ebene einerseits und der polizeilichen Ebene andererseits zu unterscheiden. Denn wie stark die Hassobjekte der Extremisten in den eigenen Reihen und in der demokratischen Mehrheitsgesellschaft auf Resonanz stoßen, hängt maßgeblich mit der öffentlichen Wahrnehmung der Feindbilder zusammen. Die Schiefelage mit Blick auf das Polizeibild ist offenkundig: Während die Feindseligkeit von Rechtsextremisten zu Recht geächtet wird, gilt die Konfrontation von Linksextremisten mit der Polizei mitunter als Ausdruck jugendkulturellen Protestverhaltens, nicht als Zeichen des politischen Extremismus. Mit der Gewalteskalation vor und während des G20-Gipfels in Hamburg hat jedoch ein Wandel in der gesellschaftlichen Sicht auf den gewaltbereiten Linksextremismus eingesetzt.

Die Polizei darf umgekehrt keiner der Varianten des Extremismus einen Anlass dafür geben, ihr Feindbild bestätigt zu sehen und dadurch kultivieren zu können. Das betrifft einerseits die – mitunter berechtigten, mitunter unzutreffenden – Vorwürfe von überzogener Härte und willkürlicher Polizeigewalt. Andererseits verbietet sich mit Blick auf das Gebot der Verfassungstreue und das Neutralitätsprinzip der (Polizei-)Beamten jede Nähe zu extremistischen Kräften, zumal gerade Linksextremisten die vermeintliche Nähe der Polizei zum Rechtsextremismus als Beleg für die unterstellte Parteilichkeit dient. Eine solche Einseitigkeit verstärkt nur die Bedeutung des Feindbilds Polizei – den Beamten wäre ein Bären dienst erwiesen.

Auch die Optimierung der polizeilichen Arbeitsbedingungen ist ein zweiseitiges Schwert.

So könnten einerseits erweiterte Befugnisse sowie mehr und besser ausgestattetes Personal der Polizei helfen. Andererseits dürfte ein solches „Aufrüsten“ den Linksextremisten einmal mehr als Beleg für ihre Behauptungen vom repressiven Polizeistaat und zur Selbstlegitimation ihres gewaltbereiten Kampfes gegen einen vermeintlich übermächtigen Gegner dienen. Deswegen ist ferner in die politische Bildungsarbeit zu intensivieren. In der Polizeiausbildung gilt es, die geistig-politische Auseinandersetzung mit linksextremistischem Gedankengut sowie den Umgang mit solchen Einstellungen und Verhaltensweisen zu vertiefen. Zugleich darf man von Bildungsarbeit keine Wunderdinge erwarten. Feindbilder wie das Hassobjekt Polizei sitzen tief und lassen sich nur schwerlich abbauen.

TOM THIEME

ist Professor für Gesellschaftspolitische Bildung an der Hochschule der Sächsischen Polizei und seit 2018 Mitherausgeber des Jahrbuchs „Extremismus & Demokratie“.

tom.thieme@polizei.sachsen.de

ESSAY

COPS, BULLEN, FLICS, PIEDIPIATTI

Polizist*innen in der populären Kultur

Georg Seeßlen

Polizist*innen sind Menschen, die die Drecksarbeit einer Gesellschaft erledigen, irgendetwas zwischen sozialer Müllabfuhr und Elitetrupp der Macht, zwischen Helden des Alltags und ungeliebten Spielverderbern. Und wie alle, die hart arbeiten und etwas riskieren müssen im Arbeitsleben, sind Polizist*innen schlecht bezahlt, wenig angesehen und kaum gesichert. Einerseits. Aber andererseits gehören Polizist*innen auch zu den letzten heroischen Figuren in einem postheroischen Zeitalter, erreichen die Orte und Personen an den Bruchstellen ihrer Länder und Kulturen und haben einen dramatischen persönlichen Entscheidungsraum, wie ihn kaum ein anderer Beruf kennt. Polizist*innen sind, im Zweifelsfall, Herrscher über Leben und Tod oder entscheiden wenigstens zwischen Freiheit und Gefangenschaft. Die richtige und die falsche Entscheidung liegen im alltäglichen Konfliktfall so nahe beieinander wie der gute und der böse Cop. Die Polizei repräsentiert den Zusammenhang von Staat und Gesellschaft und taucht paradoxerweise gerade dort auf, wo mit diesem Zusammenhang etwas nicht stimmt. Polizist*innen vertreten ein soziales Über-Ich, dem das alte, lustvolle Es mit Tücke und Verstellung begegnet. Die Anwesenheit von Polizei soll Ruhe und Ordnung garantieren, doch löst sie selbst bei durch und durch unschuldigen Menschen Unsicherheit und Unruhe aus. Kein Wunder also, dass Polizist*innen das Material für eine rege Fantasie- und Legendenbildung bieten.

Polizei und Gesellschaft haben eine praktische Beziehung zueinander, aber auch eine fiktionale. Beides passt natürlich nicht immer zusammen, aber das eine ist ohne das andere nicht denkbar. Manchmal durchdringen sich reale und fiktionale Polizeiarbeit, manchmal verlängert sich Polizeiarbeit in die etwas derberen Segmente des Entertainments, und manchmal verwechseln sich wirkliche Polizist*innen mit ihren fikti-

onalen Abbildungen. Die heftigsten Attraktionen bilden sich dort, wo die „klassische“ Erscheinung – öffentlich, uniformiert, ordnend – in die geheime, unauffällige, ermittelnde Erscheinung übergeht – der Polizist als Detektiv, als Undercover-Agent, als einer, der Subversion mit Subversion beantwortet und technologische Aufrüstung der Kriminalität mit technologischer Aufrüstung der Aufklärung.

GESETZ
UND ORDNUNG

Polizeiromane gibt es, seit es die Polizei im modernen Sinne gibt, also nicht nur als Ordnungshüter, sondern auch als Ermittler, etwa seit dem Wirken des sagenhaften Eugène François Vidocq im Paris des beginnenden 19. Jahrhunderts, dem Victor Hugo und Honoré de Balzac Inspirationen verdankten und der bis heute Held von Kollportage-Fantasien ist, oder seit Edgar Allan Poe 1841 erstmals mit seinem C. Auguste Dupin auf den Plan trat, dem frühen Meister der „ratiocination“, der immerhin der Polizei seine „Spürnase“ zur Verfügung stellte. Danach teilte sich das Genre der Kriminalliteratur in die Geschichten um den Privatdetektiv im Geiste Sherlock Holmes' einerseits und den klassischen Polizeiermittler andererseits, der seinen vielleicht menschlichsten Vertreter in Georges Simenons Kommissar Maigret fand.

Manchmal sind die privaten und die beamteten „Schnüffler“ sehr nahe miteinander verwandt, und manchmal, wie etwa im US-amerikanischen *Hard-boiled*-Kriminalroman der 1940er Jahre, sind sie erbitterte Gegner – Raymond Chandlers Phil Marlowe zum Beispiel wird mit schöner Regelmäßigkeit von Polizisten verprügelt oder aufs Kreuz gelegt, und auch sein europäischer Nachfolger Nestor Burma ist nicht unbedingt immer gut Freund mit den *flics*. Noch in einer deutschen

Fernsehserie wie „Wilsberg“ ist die Zusammenarbeit von beiden Seiten höchst spannungsgeladen, auch wenn sie schließlich doch immer wieder zu einem guten Ende führt, denn was der einen Seite etwa an Flexibilität, Raffinesse oder Technologie und Befugnis fehlt, wird von der anderen geliefert.

Wie es den fiktionalen Polizist*innen geht und wie sie sich geben, ist nicht allein eine mehr oder weniger subtile Darstellung, Überhöhung oder auch Parodie der realen Polizeiarbeit, sondern auch ein Zustandsbericht über den Glauben einer Gesellschaft an ihre eigenen Werte und Regeln. In der Geschichte der deutschen Polizeifilmserien etwa mussten einst die idealen Beamten wie „Derrick“, der über kein nennenswertes Privatleben zu verfügen schien und ganz in seinem Beruf aufging, Ermittlern weichen, die entweder irgendwie kauzig oder komisch sein müssen, Außenseiter eher als Ideale, oder aber unter schwersten Traumata und privaten Konflikten leiden. So ist der Fokus eindeutig verschoben von der Polizei als (auch moralische) Institution zu einem subjektiven Blick: Polizeioromane, Polizeifilme oder Polizeiserien sind seit den 1960er Jahren nicht mehr einfache Detektivgeschichten mit Held*innen im Staatsdienst, sondern es sind auch Geschichten über Polizist*innen, über Menschen am Rand von seelischen, sozialen und körperlichen Abgründen.

„Einfach“, das erkannte nach den Borderline-Charakteren eines der grandiossten Polizeifilme aller Zeiten, Orson Welles' „Touch of Evil“, auch Harry Callahan stellvertretend für seinen Berufsstand, „einfach ist die Arbeit von Polizisten nur in einem Polizeistaat“. In einer Demokratie ist diese Arbeit besonders schwer, denn bei jeder Handlung ist abzuwägen zwischen Recht und Gerechtigkeit, zwischen den Spielräumen, die eine liberale Gesellschaft ihren Mitgliedern bietet, und der moralischen Anforderung, das Geschehen nicht dem Recht des Stärkeren (und Brutaleren) zu überlassen. Dabei können sich Polizist*innen wohl nicht immer nach dem Buchstaben des Gesetzes richten. Man könnte vermutlich Bücher damit füllen, allein die Verstöße gegen geltendes Recht aufzuzählen, derer sich in Deutschland „Tatort“-Kommissar*innen schuldig gemacht haben – im Dienst der guten Sache, versteht sich.

In der fiktionalen Behandlung der Polizeiarbeit werden die Grenzen immer neu ausgehan-

delt, die eine Gesellschaft ihrer Polizei jenseits der bloßen Gesetzmäßigkeit einräumt. Dabei kommen immer wieder auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Gesellschaften und eine schrittweise Annäherung zum Ausdruck: Wie erschrocken waren Publikum und Kritik in Deutschland, als in den 1970er Jahren die brutalen Helden des „schmutzigen“ US-amerikanischen Polizeifilms jegliche Zurückhaltung bei der Jagd auf Gangster aufgaben. 1981 ging dann zum ersten Mal im deutschen Fernsehen der Ruhrpott-Cop Horst Schimanski, gespielt von Götz George, mit ähnlich rüden Mitteln gegen das Verbrechen vor: Auch er konnte nur erfolgreich sein, indem er sich über Vorschriften und über die Ratschläge seines korrekten Kollegen Thanner hinweg setzte. Und noch einmal ein Jahrzehnt später erfuhren wir in dem Film „Cop Land“ von James Mangold von einer veritablen Parallelwelt der Polizisten: Eine verlässliche Dualität zwischen Demokratie und Polizeistaat gibt es anscheinend doch nicht.

Gegen allzu viel Realismus freilich setzte sich immer wieder auch eine nostalgische Sicht der Polizeiarbeit durch. Wie einst Kommissar Maigret ist der britische Inspector Barnaby heute weniger Gewalttäter mit Polizeimarke als „Einrenker von Schicksalen“, wie ihn Simenon definiert hat, väterliche Autorität flankiert von durchaus mütterlichen Kolleginnen. Die urbane Kulisse, die dem ursprünglichen Genre leitmotivisch als Hintergrund diente, wechselt zu einer eher ländlichen Kulisse – die Ermittlungen in deutschen Serien spielen nun im Schwarzwald, in der Eifel oder in der Alpenregion – oder an einen exotischen Ort: Deutsche Polizeiserien werden in Venedig nach den Romanen von Donna Leon gedreht, die sich ihrerseits weigerte, ihre Romane ins Italienische übersetzen zu lassen, in Barcelona oder Istanbul.

All dies trägt eher zu einem Abschied vom einstmals vielleicht angestrebten Realismus bei, der in den größeren Serien wie „Tatort“ und „Polizeiruf“ als Bemühung zu erkennen ist, „brennende soziale Probleme“ anzusprechen. Ins Humoristisch-Provinzielle gewendet wie bei „Mord mit Aussicht“, „Hubert und Staller“ oder „Rosenheim Cops“ verliert sich weitgehend das soziologische Konfliktpotenzial, während zum Beispiel in den USA Polizeifilme und -serien mit paritätischen Besetzungen von weißen und Protagonist*innen of Color über den Umstand

hinweghelfen, dass Afroamerikaner*innen immer noch überdurchschnittlich häufig Opfer von Polizeigewalt werden.

In der Polizeifiktion entsteht also, mit anderen Worten, ein Narrativ der Versöhnung mit den notwendigen Widersprüchen in der Polizeiarbeit. Polizeikrimis sind das Genre von krisenanfälligen, liberalen Demokratien; in totalitären Staaten, in Polizeistaaten kann es das Genre paradoxerweise nicht geben, weil sowohl der soziale Konflikt als auch der Untergrund des Verbrechens geleugnet werden. Die ideale Polizeierzählung, wie wir sie in den „gemütlichen“ Exemplaren des Genres derzeit genießen, wird flankiert von zwei Katastrophenszenarien: eine demokratische Gesellschaft, die von ihrer Polizei im Stich gelassen wird, und eine Polizei, die von ihrer Gesellschaft im Stich gelassen wird. Polizist*innen in unseren Popkultur-Träumen arbeiten in einem Trotzdem-Zustand – viele von ihnen, wie man so sagt, auf verlorenem Posten.

IM ASPHALTDSCHUNDEL

Polizist*innen sind (vor allem) in der Fiktion, aber auch (etwas weniger) in der Wirklichkeit tragische Held*innen. Denn sie können nicht wirklich gewinnen, sie befinden sich in einem ständigen Dilemma: Ihr Eingreifen kann das Verbrechen an der einen Stelle zurückdrängen, aber es taucht mit gnadenloser Konsequenz an einer anderen wieder auf. So birgt etwa jeder Erfolg im Kampf gegen die Drogen die Gefahr, durch die Verknappung des „Stoffs“ eine Welle der Gewalt auszulösen. Aber auch in den weniger dramatischen Bereichen der Polizeiarbeit erleben sie den Sisyphos-Effekt: Alle Erfolge sind temporär. Kriminalistik und Verbrechen wachsen an- und miteinander, im Krieg zwischen Gangstern und Polizei herrscht ein Wettrennen, und immer wieder gibt es Zeiten, in denen die Gangster über die besseren Autos, die besseren Waffen, die besseren Organisationen verfügen. Augenblicklich erleben wir die nächste Runde in den digitalen Netzen, und obwohl wir uns daran gewöhnt haben, dass der Computer für unsere Cop-Held*innen zum wichtigsten Instrument neben der Dienstwaffe geworden ist, entzieht sich der Kampf gegen die Cyberkriminalität noch der klassischen Action-Dramaturgie oder muss in fantastische Zukunftsszenarien projiziert werden.

Zwei weitere furchtbare Widersprüche werden immer wieder im Genre gespiegelt: Zum einen machen Polizist*innen unter Einsatz ihres Lebens einen Verbrecher dingfest, und vor Gericht kommt er mithilfe teurer Anwälte und Gesetzeslücken wieder frei. Zum anderen hat das Verbrechen, das von der Polizei bekämpft wird, seinen Ursprung in der feinen bürgerlichen Gesellschaft, und je höher in der Hierarchie des organisierten Verbrechens einer steht, desto unangreifbarer wird er. Davon handeln etwa die italienischen *Poliziottesco*-Filme, die den Kampf gegen die Mafia beschreiben. Der Polizist als Held erwischt hier gerade einmal die Straßenverbrecher, wenn es aber an die großen Fische geht, schließt sich der Kreis der Korruption. Daran freilich, dass der Verbrecher nicht allein die Störung, sondern immer auch das Symptom gesellschaftlicher Krankheit darstellt, litt sogar schon unser biederer Inspektor Derrick. Eher angespannt ist auch das Verhältnis unserer Cop-Held*innen zu den Vertreter*innen der (Sensations-)Presse: Immer wieder tauchen sie als Hemmnisse, ja als Verräter*innen bei der Polizeiarbeit auf, manchmal sind es aber auch notwendige Verbündete. Denn sie sind die dritten Bewohner*innen der virtuellen Heimat von Polizist*innen und Gangstern, der Straßen des „Asphaltschungels“.

Was also wiegt schwerer: der vergebliche Kampf gegen eine im Inneren korrupte Gesellschaft oder die Korruptionsanfälligkeit der Polizei selbst? So sehr wie ein Krieger im nie erklärten Bürgerkrieg steckt in Polizist*innen aber auch der Sozialarbeiter, der die Hoffnung auf die Rettbarkeit von Menschen auch in übelsten Lebensumständen nie ganz aufgibt und gerade für die armen Schweine im Milieu dann vielleicht doch Anlaufstation oder wenigstens Duldung bedeutet. Darin steckt aber auch schon wieder eine Gefahr, denn einerseits sollen Polizist*innen das Gesetz vertreten und diesem wie alle anderen Menschen auch selbst unterworfen sein. Andererseits können sie sich nicht unentwegt gegen die Verführungen der Welt bewahren, denen sie ausgesetzt sind. So sehr sich die Polizist*innen unserer Fiktionen an der Gewalttätigkeit infizieren können, so sehr sind sie auch der Korruption ausgesetzt, die oft mit kleinen Gefälligkeiten, einem kleinen Wegschauen oder einer unbedeutenden Information beginnt. Auch hier handelt das Genre immer wieder neue Grenzlinien aus.

In einer Serie wie „Shades of Blue“ wird eine Polizeiarbeit geschildert, die längst jede

Legalität verloren hat: Die Cops sind korrupt, unfähig, gewalttätig und decken sich gegenseitig, aber dennoch sind nicht alle gleich böse oder krank, und es gibt Reflexionen über den Rassismus der Polizist*innen, die Loyalitätskonflikte und die hoffnungslose Vermischung von Arbeit und Privatleben nicht zuletzt auf dem Gebiet der Sexualität. Der „Bad Cop“ ist in Serien wie dieser von der Ausnahme zur Regel geworden, und der ärgste Feind des guten Polizisten ist nicht mehr der Gangster, sondern der korrupte Kollege. Gangster-Organisation und Polizei haben sich wechselseitig infiltriert, und das führt zu institutionellen wie zu persönlichen Katastrophen, dargestellt in vielen Cop-Filmen aus Südostasien, am beeindruckendsten wohl in „Infernal Affairs“ von Andrew Lau, dem Martin Scorsese ein nicht minder beeindruckendes Remake unter dem Titel „The Departed“ widmete: Die Fronten zwischen Polizei und Gangstertum haben endgültig alle Verlässlichkeit verloren. Der unerklärte Bürgerkrieg, den die Polizei eigentlich verhindern sollte, ist in vollem Gange, wenn auch hinter den Fassaden der bürgerlichen Öffentlichkeit, hinter der beide Seiten agieren.

Der erschreckendste all dieser bösen Cops mag „Bad Lieutenant“ von Abel Ferrara mit Harvey Keitel sein, der alles Böse aus der Umwelt inhaliert zu haben scheint und dem am Ende nur eine Art himmlischer Gnade hilft, sich von seinem sündhaften Dasein zu befreien – oder uns von einem wie ihm, der alle Formen des Verbrechens in sein Polizisten-Dasein geholt hat, einschließlich der Drogen, vor denen er uns zu bewahren hätte – oder aber der „Maniac Cop“ des B-Horror, der zum schlichten Serienkiller mutiert, weil ihn sein Beruf buchstäblich verrückt gemacht hat. Dagegen wirken die französischen „Korruptpels“ in der Serie um „Die Bestechlichen“ (Les Ripoux) von Claude Zidi seit 1984 geradezu sympathisch. Die Korruption wird hier als Groteske erzählt, nicht ohne Zynismus und mit böser Konsequenz: Wenn wir Polizist*innen als Menschen sehen, gibt es keinen Grund, sie zu moralischen Übermenschen zu stilisieren. Wenn alle Menschen von Gier, Lust und Dummheit befallen sind, warum dann ausgerechnet Polizist*innen nicht?

Über die dummen Polizist*innen jedenfalls lachen wir seit den Keystone Cops des Stummfilms bis hin zur „Police Academy“ so gern wie

über falsche Polizist*innen von Charlie Chaplin bis Terence Hill und Bud Spencer. Genauer gesagt haben wir schon beim Kasperle-Theater und im Boulevard-Theater gern über sie gelacht, wie über alle Verkörperungen von Autorität, Obrigkeit und Bürokratie. Als soziale Rolle ist diese Erscheinung einigermäßen beliebig zu füllen, in der sozialen so sehr wie in der erotischen Karnevalisierung – Polizist*innen als Pornografie-Protagonist*innen wären ein ganz eigenes Kapitel.

Das mythische System ist aber auch in deutschen Serien und Filmen durchaus präsent: Der einzelne Polizist ist ein Held – nicht obwohl, sondern gerade weil seine Institution ihn nur bis zu einem bestimmten Grad deckt. In deutschen Serien bekommt oft die Staatsanwaltschaft oder ein „Sesselfurzer“ als Vorgesetzter die Rolle des unsympathischen Bremsers. Er oder sie eignen sich dabei eine gewisse Freiheit oder gar Widerspenstigkeit an, wenn auch nicht immer im „Schimanski“-Ausmaß – Götz George als Polizist im Schlabberlook, ähnlich Tomas Milian in der italienischen Serie um den Cop Nico Giraldi, der in jedem Film eine Undercover-Mission erfüllt, sich aber nie der „normalen“ Polizeiarbeit unterwirft. Der Trick des Genres besteht also darin, Polizist*innen gegen die eigene Institution in Stellung zu bringen. Die Heimat unserer Traum-Polizist*innen ist die Straße, das Polizeirevier dagegen ein Gefängnis, dem sie nur zu gern entfliehen. So entstand neben dem väterlichen Einrenker von Schicksalen, der den Verbrecher vor allem dadurch überführt, dass er ihn erst einmal versteht, ein Anarcho-Cop als populärer Held. Als Belohnung für seine Einsamkeit erhält er eine Freiheit, die es in keinem der anderen Traumberufe der populären Narrative gibt.

Und natürlich verhält es sich auch genau umgekehrt: Die Freiheit, die sich eine Polizistin oder ein Polizist herausgenommen hat, führt sie oder ihn in Isolation und Paranoia. In „Der gute Bulle“ zum Beispiel geht es um den kaputten, drogenkranken Cop Fredo Schulz (Armin Rohde), der auf einen Undercover-Einsatz ausgerechnet gegen Drogengangster geschickt wird, während auch ein Informant in den eigenen Reihen gesucht wird. Ein psychisch schwer gestörter Kommissar ist auch Faber (Jörg Hartmann) in einer „Tatort“-Reihe, der unter schweren Alpträumen leidet. „Rocco Schiavone“ (Marco

Giallini) in der gleichnamigen italienischen Krimiserie leidet unter dem Trauma, am Tod der Frau seines besten Freundes schuld zu sein und vermischt beständig Arbeit und persönliche Rache. Neben das Bild des bösen Polizisten also tritt das des kranken Polizisten – vielleicht haben beide ihr Urbild in Orson Welles' Portrait in „Touch of Evil“ von einem Polizisten auf einem unaufhaltsamen Weg nach unten und in den Tod, der, wie sich herausstellt, dennoch auf seine kaputte, intuitive Art „Recht gehabt“ hat. Auch hier also soll die Polizeifiktion eine Grenze ziehen: Wieviel Gewalt, wieviel Korruption, wieviel Anarchismus, wieviel Paranoia darf, ja muss Polizeiarbeit enthalten?

DIE GUTEN, DIE BÖSEN UND DIE DAZWISCHEN

Der Mythos zeigt den Polizisten als letzten wahren Anarchisten oder wenigstens Individualisten, während auf der anderen Seite der „schäbige“ Privatdetektiv durch den nicht weniger „schäbigen“ Polizisten Konkurrenz erhält. Dirty Harry mag immerhin noch korrekt gekleidet sein, Gene Hackman als „Popeye“ Doyle in „The French Connection“ (1971) ist auch das nicht mehr, genau wie Schimanski und einige seiner Nachfolger auf den Dresscode pfeifen. Diese Cops sind echte „Loser“, aber sie bewahren in all dem Dreck und Versagen eine hartnäckige Würde. Gene Hackman und Roy Scheider gingen in der Vorbereitung für „The French Connection“ mit den realen Vorbildern auf Streife und waren durchaus schockiert von Gewalt und Rassismus. Der Regisseur William Friedkin meinte: „Es gibt eine dünne Linie zwischen dem Polizisten und dem Verbrecher, die die Cops jeden Tag übertreten.“ So lässt sich der Polizeifilm als Genre nicht nur als heroische Überhöhung, als Versöhnung und als indirektes Gesellschaftsbild ansehen, sondern auch als kritischer Eingriff. Die Grenzen von Gewalt, Korruption, Anarchie und Paranoia werden nicht bloß beständig angepasst, immer wieder wird auch ihre Einhaltung eingefordert. Einen exemplarischen Film wie „Dirty Harry“ konnte man immer als beides ansehen: als Lob eines sehr fragwürdigen Helden wie als Kritik an einer deregulierten Polizeiarbeit, die sich nicht nur in den Methoden, sondern auch in ihrer Sprache immer weiter dem Gegner angleicht.

Nicht weniger verwandt sind *flics* und Gangster in den stilisierten Filmen von Jean-Pierre Melville, von denen der Regisseur freimütig einräumt, er habe diese „race des seigneurs“ ohne große Rücksicht auf die Wirklichkeit für das Kino erfunden. Aber gerade in dieser Stilisierung macht der Regisseur deutlich, wie sehr das Genre auch eine ästhetische, ja sogar eine modische Seite aufweist. Nicht nur die Gangster, auch die Polizist*innen können zu Stilikonen werden. Und ihr Kampf geht nicht nur um Leben und Tod, sondern auch um Zeichen und Symbole. Um zu gewinnen, müssen die Polizist*innen nicht nur stärker sein als die Gangster, sondern auch attraktiver. Die gemeinsame Heimat von Cop und Gangster, die Straße, ist nicht nur Kampfplatz, sondern auch Laufsteg. Und als Genre liefern Polizeifilm und Polizeiserie nicht nur Held*innen, sondern auch Rollenmodelle. Cool wie ein Beverly Hills Cop, ein väterlicher Freund wie der schlagkräftige *pièdipiatto* („Plattfuß“ als despektierlich-freundliche Bezeichnung für den „Bullen“ in italienischen Städten) Bud Spencer oder heimatgemütlich wie ein Rosenheim Cop – immer geht es auch um ein Identifikationsangebot oder, trivial gesagt, um eine fiktionale Nachwuchswerbung.

Die Polizeiarbeit mag schwer sein in unserem Nicht-Polizeistaat, bedroht von Gewalt, Korruption und Paranoia, aber, hey, sie steckt auch voller Abenteuer, Ermächtigung, Teamwork und Performance. Wir müssen lernen, uns Polizist*innen als glückliche Menschen vorzustellen.

GEORG SEEBLER
ist Autor, Cineast und Kritiker.

Der Moment, wenn du merkst,

das ist DEIN Ding.



© dpa

„Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung
seiner Persönlichkeit ...“ — *Artikel 2*

Danke Grundgesetz!

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 10. Mai 2019

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel (verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.

Im Ausland zzgl. Versandkosten.

FAZIT Communication GmbH

c/o InTime Media Services GmbH

fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ
Nächste Ausgabe
24–26/2019, 11. Juni 2019

DATEN- ÖKONOMIE



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz