

Ist das deutsche Polizeisystem unreformierbar?

Liberalen und radikaldemokratischen Kräfte haben in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder Konzepte für Reformen der Sicherheitskräfte entwickelt, die das Ziel verfolgten, den Schutz individueller Freiheit und die Bürgerrechte gegenüber den staatlichen Sicherheitsinteressen höher zu gewichten. In der praktischen Politik haben sich diese Ansätze kaum durchsetzen können. Meist war das Gegenteil der Fall: Diverse sicherheitsbedrohende Faktoren von RAF bis al Qaida legitimierten den kontinuierlichen Ausbau der Sicherheitsapparate und führten zu immer neuen Eingriffen in die individuellen Freiheitsrechte. Genannt seien nur der extensive Einsatz von V-Leuten und verdeckten Ermittlern, der "Lauschangriff" und die Telefonüberwachung, die nach und nach legalisiert bzw. in ihrem legalen Anwendungsbereich erheblich ausgeweitet worden sind.^[2] Parallel dazu haben sich die faktischen Möglichkeiten der Ermittlung rasant weiterentwickelt, insbesondere durch moderne Computertechnik, die DNA-Analyse und andere Formen der Spurenauswertung.

Durch diese Entwicklungen ist im Bereich der Polizeiorganisationen der Bedarf an freiheitssichernden Reformen gestiegen. In Anbetracht der heutigen Reichweite von Eingriffs- und Ermittlungsbefugnissen erscheint es nicht mehr vertretbar, den Sicherheitsorganen weitreichende Handlungsautonomie zu überlassen, nur weil sie den politisch Verantwortlichen professionelles Reagieren versprechen, wenn neue Sicherheitsprobleme auftreten. Richtervorbehalte, gerichtliche Überprüfung im Nachhinein und die sporadische parlamentarische Kontrolle haben sich in ihrer bisherigen Form als unzulänglich erwiesen, um den erweiterten Macht- und Informationsansprüchen der Sicherheitsapparate wirkungsvoll in die Schranken zu weisen (vgl. Aden 1998: 349ff.). Hier wären Initiativen erforderlich, die darauf abzielen, die aufgeblähten polizeilichen Organisationen zu verändern, nötigenfalls auch wieder zu verkleinern und zu dezentralisieren, wenn dies der Freiheitssicherung dienlich wäre. An den Freiheitsrechten des Grundgesetzes orientierte Reformen würden sich dadurch auszeichnen, dass sie die rechtlichen und faktischen Möglichkeiten der Polizeitätigkeit durch präzisere Regeln begrenzen, wenn der Zugewinn an Sicherheit in keinem angemessenen Verhältnis zu den Beschränkungen individueller Freiheit steht.

In einer international vergleichenden Perspektive unterscheidet sich das bundesdeutsche von anderen Polizeisystemen vor allem dadurch, dass seine wichtigsten administrativen und rechtlichen Strukturen unterhalb der bundesstaatlichen Ebene angesiedelt sind. Es handelt sich um ein halb zentralisiertes oder in umgekehrter Perspektive um ein halb dezentralisiertes Polizeisystem.

Die Ausgangshypothese dieses Beitrags lautet, dass ein halb (de-)zentralisiertes Polizeisystem, das aus einer größeren Zahl mehr oder minder autonomer Polizeiorganisationen besteht, auf der regionalen Ebene relativ offen für freiheitssichernde Reformen ist. Allerdings führt eine solche Offenheit nicht zwangsläufig dazu, dass erfolgreiche lokale Reformansätze auf den höheren Ebenen aufgegriffen werden. Der Polizeiapparat ist weniger ein ständig lernender Organismus als eine träge bürokratische Struktur. Gerade an den Bürgerrechten orientierte Reformen haben allenfalls dann Durchsetzungschancen, wenn die Sicherheitsapparate aufgrund von Kompetenzüberschreitungen und fehlender Kontrolle Skandale oder andere Krisen auslösen.

Diese Hypothese basiert auf einem normativen Reformbegriff. Gemeint sind also nicht praktische Verbesserungen in der Ausrüstung der Polizei oder andere technisch-organisatorische Modernisierungsmaßnahmen. Der Begriff der Polizeireform meint vielmehr, dass die Freiheitsrechte der Menschen gegenüber staatlichem Einfluss gewahrt oder wieder hergestellt werden. Zudem zeichnet sich eine emanzipatorische und freiheitsorientierte Reformpolitik dadurch aus, dass sie Kriminalität und Gewalt nicht allein polizeilich bekämpft, sondern sie als soziale Probleme versteht und entsprechend aus einem

multidisziplinären Ansatz heraus bearbeitet. Die Polizei steht bei dieser Aufgabe gleichberechtigt neben anderen gesellschaftlichen Kräften.

Die Entstehung des halb (de)zentralisierten Polizeisystems

Die halb (de)zentrale Struktur des deutschen Polizeisystems ist in erster Linie historisch zu erklären. Bei der Gründung des deutschen Reiches 1871 und erneut bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 blieb die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Wesentlichen im Verantwortungsbereich der Teilstaaten. Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass der im Kaiserreich dominante Teilstaat Preußen bereits zum Zeitpunkt der Reichseinigung über ein ausdifferenziertes Polizeisystem verfügte (vgl. Funk 1986) und dieses nicht aus der Hand geben wollte. Im 19. Jahrhundert war das staatliche Monopol für die Ausübung legitimer Gewalt im Sinne von Max Weber (1972: 822) noch wesentlich stärker als heute ein Instrument zur Sicherung exekutiver Herrschaft. Machthaber, die von der Polizei und anderen Sicherheitskräften loyal unterstützt wurden, konnten sich ihrer Macht auch in politischen Krisensituationen relativ gewiss sein.

Mehr als hundert Jahre später berufen sich übrigens viele Akteure in den EU-Mitgliedstaaten mit derselben Logik auf das Argument, die öffentliche Sicherheit gehöre zu den Kernbereichen staatlicher Souveränität.[3] Sie begründen damit ihre Bedenken gegen die Schaffung europäischer Polizei- und Sicherheitsstrukturen. Der Zusammenhang zwischen der Verfügung über Polizeiapparate und der politischen Machtsicherung hat sich aber im Vergleich zum 19. Jahrhundert abgeschwächt. Die Hauptaufgabe der meisten Polizeikräfte liegt heute im Bereich der alltäglichen Sicherheit. Auch haben sich die Polizeiorganisationen in ein Geflecht spezialisierter Einheiten ausdifferenziert. Ihr Handeln ist daher nur noch begrenzt politisch steuerbar. Wenn dennoch das Argument der bedrohten nationalen Souveränität gegen die Schaffung und den Ausbau europäischer Sicherheitsstrukturen mobilisiert wird, so verbergen sich dahinter vor allem die Interessen nationaler und regionaler Akteure, deren Einfluss durch die Verlagerung von Kompetenzen auf europäische Institutionen geschwächt wird.

Da das nationalsozialistische Regime die deutschen Polizeistrukturen nach 1933 beim Zentralstaat bündelte, verdankt die heutige halb (de)zentralisierte Polizeistruktur der Bundesrepublik ihre Existenz vor allem der Politik der alliierten Besatzungsmächte nach dem Zweiten Weltkrieg. Ihr Bestreben, das Wiederentstehen eines zentralisierten Willkürstaates nach nationalsozialistischem Muster zu verhindern und dennoch in der Frühphase des Kalten Krieges in Westdeutschland für eine stabile öffentliche Sicherheit zu sorgen, führte zur Wiedergründung dezentraler Polizeiorganisationen in der Verantwortung der Bundesländer (vgl. Werkentin 1984: 43ff.).

Das politische System der Bundesrepublik ist heute durch einen kooperativen Föderalismus geprägt. Dies spiegelt sich auch in den Polizeistrukturen wider. Im Gegensatz zu einem föderalen System, in dem die Teilstaaten aufgrund von Interessengegensätzen vorrangig miteinander konkurrieren, wird das bundesdeutsche System durch die Kooperation zwischen den Bundesländern charakterisiert. Das Interesse an einheitlichen Lebensverhältnissen bildet hierfür die wichtigste Begründung. Die politische Praxis wird durch eine intensive Politikkoordination bestimmt. Im Polizeibereich erfüllt in erster Linie die Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder (Innenministerkonferenz, IMK) solche Koordinationsfunktionen. Politische Initiativen und Reaktionen auf neu wahrgenommene Bedrohungspotenziale der öffentlichen Sicherheit werden in den Arbeitsgruppen der Ministerkonferenz, in denen vor allem Polizei- und Ministerialbeamte vertreten sind, konzipiert und vorbereitet (vgl. Pütter 2000).

Diese institutionalisierte Koordination hat zu einer gewissen Uniformität der Landespolizeistrukturen beigetragen. Alle Bundesländer verfügen über Landeskriminalämter, die sich im Laufe der Zeit zu Technik- und Ermittlungszentralen mit wichtigen Funktionen für die dezentrale Arbeit der Kriminalpolizei entwickelt haben. Alle Länder haben zudem Schutzpolizeieinheiten, die allgemeine Polizeiaufgaben wie den

Streifendienst und die Verkehrsregelung wahrnehmen. Das Verhältnis zwischen den Basisdienststellen von Schutz- und Kriminalpolizei war in vielen Bundesländern in den letzten Jahren Gegenstand von Reformen oder zumindest Reformdiskussionen. Manche Länder haben die Basisdienststellen im Zuge der stärkeren Serviceorientierung der öffentlichen Verwaltung zusammengelegt. Damit wollten sie vor allem Opfern von Straftaten ersparen, nach der Anzeigeerstattung auf einem Revier der Schutzpolizei auch noch eine Kriminalpolizei-Dienststelle zur Vernehmung als geschädigter Zeuge aufsuchen zu müssen. Gegen diese Zusammenlegung entwickelten Bedienstete der Kriminalpolizei erhebliche Widerstände, da sie den Verlust ihrer bis dahin privilegierten Stellung innerhalb des Polizeisystems befürchteten (Lange 1999: 240ff. und 249ff.; Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Polizei 1993: 37ff.).

Die Polizeihöhe der Länder ist durch Aufgabenverlagerungen zum Bundeskriminalamt und die intensive Politikkoordination in der Innenministerkonferenz im Laufe der Zeit erheblich relativiert worden. Aber gerade aufgrund dieser intensiven Koordination hat sie sich als hinreichend effektiv erwiesen, um auch in Krisenzeiten der "Inneren Sicherheit", z.B. nach Terroranschlägen, nicht ernsthaft in Frage gestellt zu werden.

Mehrebenen-Recht begrenzt den Einfluss der Politik

Der wichtigste Weg, auf dem die Politik Einfluss auf die Tätigkeit der Polizeiorganisationen nehmen kann, ist die Gesetzgebung. Prägend für das deutsche Recht ist hier eine Gemengelage von Bundesrecht für die Strafverfolgung und Landesrecht für die Gefahrenabwehr. Die Beispiele der Schweiz und der USA zeigen, dass die Zentralisierung des Straf- und Strafprozessrechts in föderalen Systemen weder selbstverständlich noch zwingend notwendig ist. In Deutschland wurden Strafrecht und Strafprozessrecht gleich nach der Reichsgründung 1871 zentralisiert. Diese Gesetzeswerke lagen im Trend der deutschen Politik des späten 19. Jahrhunderts, die dem bürgerlichen Anliegen entgegenkam, die Macht von Staat und Monarchie durch Verrechtlichung zu begrenzen. De facto legitimierte und stützte diese Verrechtlichung aber die Machtposition der Monarchen und des Staatsapparates. Die Sozialistengesetze von 1878 "gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie" sind das bekannteste 'Produkt' dieser Art von Gesetzgebung (vgl. Funk 1986: 147ff.; Stolleis 2001: 254ff.).

Die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr und die zugehörige Gesetzgebungskompetenz blieben nach 1871 und erneut nach 1949 im Verantwortungsbereich der Teilstaaten bzw. Bundesländer, während der Zentralstaat das Strafrecht für sich reklamierte. Daraus ist im Verlauf der Zeit eine Gemengelage aus landes- und bundesrechtlichen Grundlagen für die Polizeitätigkeit entstanden. Diese ist zugleich eine Ursache für die im internationalen Vergleich ausführlichere und präzisere rechtliche Rahmung der präventiven Polizeitätigkeit (vgl. Aden 1998: 244ff.). Die Polizeibediensteten der Bundesländer handeln nach den Landespolizeigesetzen, solange sie Gefahrenabwehr ohne Bezug zu einer konkreten Straftat betreiben. An Weisungen der Staatsanwaltschaften sind sie in dieser Phase nicht gebunden. Sie sind nur ihrer eigenen Hierarchie und den Weisungen des Landes-Innenministeriums unterstellt. Dennoch weisen die Polizeigesetze der Bundesländer erhebliche Ähnlichkeiten auf, da sie sich mehr oder minder intensiv an einem Musterentwurf orientieren, den die Innenministerkonferenz erarbeitet hat (ausführlicher hierzu: Aden 1998: 286f.). Sobald der Verdacht auf eine Straftat vorliegt, werden die selben Länderpolizisten nach der bundesweit einheitlichen Strafprozessordnung tätig. Hier sind sie an Weisungen der für den Fall zuständigen Staatsanwaltschaft gebunden, haben aber faktisch eine erhebliche Autonomie, vor allem bei der Bearbeitung von Routinefällen. Zwischen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung hat sich in den letzten Jahrzehnten eine Grauzone gebildet. Mit der Begründung, Straftaten könnten besser "vorbeugend bekämpft" werden, hat sich eine Praxis heimlicher Informationssammlung über kriminelle Milieus entwickelt - unabhängig von konkret begangenen Straftaten.

Das halb (de)zentralisierte Polizeisystem der Bundesrepublik führt also im Ergebnis zu komplexen Problemen administrativer und rechtlicher Verantwortlichkeit, die in zentralisierten Polizeisystemen in der

Regel unbekannt sind. Das Zweiebenen-Recht wird zudem dort zum Mehrebenen-Recht, wo europäische Vorgaben hinzukommen, z.B. bei der Tätigkeit in Grenzgebieten (zur praktischen Relevanz: Aden 2001b).

Für eine reformorientierte Regierungsmehrheit auf Bundes- oder Landesebene folgt daraus, dass die Möglichkeit, die Polizeitätigkeit durch rechtliche Vorgaben zu reformieren, auf den Ausschnitt des Rechts begrenzt ist, auf den sich die jeweilige Gesetzgebungszuständigkeit bezieht. Hinzu kommen Restriktionen der Steuerungswirkungen solcher Rechtsetzung aufgrund der fließenden Übergänge zwischen Gefahrenabwehr- und Strafprozessrecht. Stellt die eine Rechtsebene strengere Anforderungen an polizeiliche Eingriffe in Individualrechte oder erlaubt diese gar nicht, so führt die Grauzone zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dazu, dass die Polizeipraxis ihr Handeln flexibel auf die Rechtsgrundlage stützen kann, die ihr weitergehende Befugnisse einräumt oder weniger formale Anforderungen stellt. Die Steuerungswirkung von Reformgesetzgebung wird in diesen Fällen durch das Ausweichen auf das jeweils andere Rechtsregime umgangen.

Veränderungen trotz Reformträgheit

Trotz seiner Reformträgheit durchläuft das bundesdeutsche Polizeisystem ständig mehr oder minder weit reichende Veränderungsprozesse. In einer längerfristigen historischen Perspektive ist eine starke Tendenz zur Zentralisierung zu beobachten. [4] Vor allem zwischen den 1950er und den 1970er Jahren durchliefen die bundesdeutschen Polizeistrukturen einen Zentralisierungsprozess. Lokale Dienststellen wurden, soweit sie nach dem Zweiten Weltkrieg noch bestanden, im Laufe der 1950er Jahre fast alle aufgelöst (vgl. Werkentin 1984: 122ff.). Ausschlaggebend waren die Kosten, die es für die Kommunen wenig attraktiv machten, eigene Polizeistrukturen zu unterhalten. Ein weiterer Zentralisierungstrend bestand darin, dass die Länderpolizeien immer seltener durch "Dorfpolizisten" in den Kommunen vertreten waren. Die Arbeit ließ sich rationeller von der nächsten Stadt aus organisieren.

Der Bund verfügt mit dem Bundeskriminalamt und dem Bundesgrenzschutz über eigene Polizeistrukturen, die in den zurückliegenden Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Das gilt insbesondere für das Bundeskriminalamt, das von den späten 1960er Jahren bis zu den 1980er Jahren einen enormen Zuwachs an Personal und Kompetenzen verzeichnen konnte.[5] Diese Form von Zentralisierung ist zum Teil dadurch zu erklären, dass zwischen 1969 und 1982 eine sozialdemokratisch geführte Koalition die Regierung stellte. Für die SPD-Regierungen war der Ausbau der bundeseigenen Verwaltung - nicht nur im Polizeibereich - auch ein Instrument der Machtausweitung im Verhältnis zu den mehrheitlich CDU-geführten Bundesländern. Der rasante Ausbau des Bundeskriminalamtes in den 1970er Jahren erklärt sich zudem durch die Einführung von Computersystemen für die kriminalpolizeiliche Fahndung und durch neue Strukturen, die zur "Bekämpfung" des Links-Terrorismus eingerichtet wurden. Das Bundeskriminalamt hat sich damit zur Fahndungszentrale und zum Knotenpunkt für polizeiliche Datenbanksysteme entwickelt (vgl. Aden 1999). In den 1980er und 1990er Jahren hat sich der Trend zur Zentralisierung fortgesetzt, vor allem legitimiert durch Aktivitäten zur "Bekämpfung" der so genannten Organisierten Kriminalität (vgl. Pütter 1998: 9ff.). Drogendelikte bildeten dabei lange Zeit den Schwerpunkt.

Auch der Bundesgrenzschutz wurde in der sozial-liberalen Regierungsphase der 1970er Jahre erheblich ausgebaut, vor allem in seiner Funktion als paramilitärische Reservetruppe für Krisenfälle, die bei Bedarf auch den Länderpolizeien unterstützend zur Verfügung steht. Die Funktion des BGS als Grenzpolizei verlor mit der Verlagerung der Grenzkontrollen an die Außengrenzen der Schengen-Staaten an Bedeutung. Diese Entwicklung führte aber nicht zur Verkleinerung des BGS. Vielmehr erhielt diese Bundespolizei Anfang der 1990er Jahre mit der Integration der Bahnpolizei neue Aufgaben.

Parallel lassen sich auch Tendenzen zu einer (Re-)Dezentralisierung beobachten. Ein wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang waren neue Strategien der Kriminalprävention, die vor allem auf Landes- und kommunaler Ebene entwickelt und erprobt wurden. Die Bundesebene spielte hier aufgrund fehlender

Gesetzgebungskompetenzen und einer anderen Prioritätensetzung der schwarz-gelben Bundesregierungen der 1980er und 90er Jahre nur eine koordinierende und unterstützende Rolle (vgl. Aden 2001a: 469f.). Anfang der 1980er Jahre war die bundesdeutsche Kriminalprävention noch primär an polizeilichen Maßnahmen ausgerichtet und vor allem von der Idee der "Prävention durch Repression" geprägt. Konsequente und schnelle Bestrafung, auch bei Bagatelldelikten, sollte rechtstreu Verhalten herbeiführen. Polizeistategen ergänzten diese traditionelle Herangehensweise im Verlauf des Jahrzehnts durch neue Konzepte opferorientierter Kriminalprävention. Im Mittelpunkt standen und stehen Aufklärungskampagnen für potenzielle Opfer, etwa im Hinblick auf Möglichkeiten der Sicherung vor Einbrüchen oder Kraftfahrzeugdiebstählen ("Die Kriminalpolizei rät ..."). Mit den Kontaktbereichsbeamten, in manchen Bundesländern auch Bürgernahe Beamte genannt, ging der Trend zurück zu einer traditionelleren Form von sozialer Kontrolle durch Polizeibeamte, die auf der Straße sichtbar und für die Menschen ansprechbar sind.

Seit 1990 haben die meisten Bundesländer Landespräventionsräte gegründet, in denen sie Behördenvertreter und Repräsentanten verschiedener gesellschaftlichen Gruppen (Gewerbetreibende, Sportorganisationen, Kirchen etc.) versammelten, um neue Präventionsaktivitäten auf kommunaler Ebene zu initiieren. Vorreiter war Schleswig-Holstein, das Anfang der 1990er Jahre von einer experimentierfreudigen sozialdemokratischen Mehrheit regiert wurde. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erlebte Deutschland eine Gründungswelle kommunaler kriminalpräventiver Räte. Damit wurde freilich nur nachgeholt, was andere Länder wie etwa Frankreich schon zehn Jahre zuvor auf den Weg gebracht hatten. Im Zuge dieser Entwicklung gewannen auch dezentrale Polizeistrukturen wieder an Bedeutung, da lokale Polizeidienststellen in den meisten Fällen wichtige Akteure beim Aufbau kommunaler Kriminalpräventionsprojekte waren (vgl. Aden 2001a: 470f.).

An der doppelt dualistischen Grundstruktur des deutschen Polizeisystems mit Polizeiorganisationen des Bundes und der Länder und mit Länderpolizeien, die teilweise nach Bundes- und teilweise nach Landesrecht tätig werden, haben diese Prozesse jedoch nichts geändert. Die Entwicklung des deutschen Polizeisystems in den zurückliegenden Jahrzehnten zeigt, dass Organisationsreformen durchsetzbar sind, wenn sie zusätzliche Sicherheitsstrukturen schaffen, wie dies bei den kriminalpräventiven Räten der Fall war. Ebenfalls durchsetzbar ist der Ausbau bestehender Sicherheitsstrukturen, vor allem nach sicherheitsbedrohenden Ereignissen wie zuletzt nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Initiativen, die den Abbau nicht mehr benötigter oder nicht mehr für sinnvoll gehaltener Sicherheitsstrukturen verfolgen, haben hingegen kaum Durchsetzungschancen.

Keine Reformen gegen die Polizeipraxis

Wer und welche Form von Rationalität bestimmt die Politik öffentlicher Sicherheit in einem föderalen multi-level-governance-System wie dem der Bundesrepublik Deutschland und damit die Reformierbarkeit der Polizeistrukturen und des Polizeihandelns? Die Polizeien selbst und insbesondere ihre Führungseliten verfügen über einen erheblichen Einfluss auf die Definition der zu lösenden Sicherheitsprobleme. Die Polizeipraktiker kennen sich mit den Problemen vor Ort aus (vgl. Monjardet 1996: 95ff.) - einschließlich der sozialen Probleme außerhalb des strafrechtlichen Bereichs. Sie fungieren daher als Experten, wenn neue oder veränderte Sicherheitsprobleme die Notwendigkeit von Veränderungen nahe legen. Wenn Polizisten die zu lösenden Sicherheitsprobleme selbst definieren, so tun sie dies in der Regel gefiltert durch die "Brille" ihrer Alltagssorgen: als mangelhaft wahrgenommene Ausstattung mit Personal, Technik und rechtlichen Kompetenzen, ungünstige Arbeitszeiten im Schichtdienst, die nur schwer mit einem Familienleben zu vereinbaren sind, etc. Die Vorschläge, die Polizeibeamte für die Lösung neuer oder veränderter Probleme machen, sind daher tendenziell durch Eigeninteressen geprägt. Im Bereich der Kriminalprävention spiegeln auch die an potenzielle Kriminalitätsoffer gerichteten Informationskampagnen institutionelle Eigeninteressen der Polizeiorganisationen wider. Viele ihrer Vorschläge zielen zumindest in einer Nebenfunktion darauf ab, den polizeilichen Arbeitsalltag zu erleichtern und Maßnahmen zu ergreifen, die die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der polizeilichen Arbeit steigern. Die sozialen Ursachen von

abweichendem Verhalten, z.B. Armut oder das Ausgeschlossenensein eines Teils der Bevölkerung von dem Reichtum moderner Industriegesellschaften, fehlen meistens als Aspekte polizeilicher Problemdefinition.

Selbstverständlich können die polizeilichen Führungseliten Innovationen nicht alleine beschließen und in die Tat umsetzen. Sie benötigen für die Schaffung der erforderlichen rechtlichen und vor allem finanziellen Grundlagen die Unterstützung der politischen Entscheidungsträger. Auch kommt es vor, dass Innovationsvorschläge von Polizeieliten Reaktionen auf Initiativen sind, die von Politikern angestoßen wurden. Dies war z.B. bei den neuen Formen von kommunaler und regionaler Kriminalprävention der Fall. Sozialdemokratische Landesregierungen suchten nach einer sicherheitspolitischen Strategie, die sich von der vor allem am Strafrecht orientierten Politik der konservativ-liberalen Bundesregierung jener Zeit unterschied. So war es in Schleswig-Holstein das Landesinnenministerium, das die neuen Formen von Kriminalprävention in Gang brachte. Polizeipraktiker leisteten dabei tatkräftige Unterstützung.

Polizeiorganisationen sind folglich auch in einem halb (de-)zentralisierten System nicht völlig autonom gegenüber politischer Steuerung. Umgekehrt ist aber politische Steuerung im Bereich der öffentlichen Sicherheit nur dann möglich, wenn sie sich auf breite Koalitionen von politischen Entscheidungsträgern und Praxisakteuren stützen kann. Dabei handelt es sich zumeist um "konservativ-pragmatische Sicherheitsallianzen": Konservativ, weil sie die gesellschaftsstabilisierenden Funktionen der Polizeiinstitutionen und ihre Fähigkeit, Sicherheit zu gewährleisten, als Grundannahme nicht in Frage stellen. Pragmatisch, weil sie an der technokratischen Vorsorge für konkrete Sicherheitsrisiken orientiert sind und grundsätzliche gesellschaftspolitische Erwägungen gegenüber der konkreten Sicherheitsorientierung vernachlässigen (vgl. Aden 1998: 229ff.).

Schlussfolgerungen

Inwieweit ist ein halb (de-)zentralisiertes Polizeisystem günstig oder ungünstig für Reformen in dem oben definierten emanzipatorischen Sinne? Die neuen Präventionsstrategien sind ein Beispiel dafür, dass weitreichende Innovationen im Polizeibereich nur dann durchsetzbar sind, wenn sie die Zustimmung von Politik und Polizeipraxis finden. Justiz und Sozialarbeit etwa haben in vielen Fällen auf die von Polizisten und Politikern konzipierten Innovationen nur reagiert und sind selten selbst als Innovatoren hervorgetreten. Wenn die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen wie im Fall der Bundesrepublik Deutschland halb (de-)zentralisiert sind, verfügen regionale Akteure aus Politik und Polizei über eine vergleichsweise große Autonomie zur Erprobung oder Einführung solcher Innovationen.

Das Beispiel der neuen kriminalpräventiven Strategien zeigt auch bedeutsame Restriktionen, denen Neuerungen in einem halb (de-)zentralisierten Polizeisystem unterliegen. Es ist nicht selbstverständlich, dass eine Innovation, die auf regionaler Ebene "erfunden" und erprobt worden ist, sich im ganzen Land durchsetzt - selbst wenn sie unbestritten erfolgreich ist. Manche Innovationen setzen sich überhaupt nicht durch, weil sie von vornherein auf eine starke Ablehnungsoption stoßen. Dies war z.B. Anfang der 1990er Jahre der Fall, als Strafrechtsreformkommissionen vorschlugen, den Ladendiebstahl bis zu einer bestimmten Schadenssumme zu entkriminalisieren und die Regelung dieses Problems z.B. zivilrechtlichen Regeln für den Schadensausgleich zu überlassen (vgl. Albrecht et.al. 1992). Andere Innovationen breiten sich zuerst in Bundesländern aus, die von demselben politischen Lager regiert werden oder die aufgrund ähnlicher Strukturen auch ähnliche Probleme aufweisen. Häufig ist dies bei Stadtstaaten unter den Bundesländern der Fall, die zugleich die typischen Probleme von Großstädten haben, z.B. in der Drogenpolitik oder bei sozialen Problemen, die mit der Integration von Zuwanderern zusammenhängen.

Ein Weg, auf dem sich manche Innovationen in der gesamten Bundesrepublik ausbreiten, ist die Innenministerkonferenz. Dieses konsensorientierte und in seinen Arbeitsstrukturen von Polizeibeamten geprägte Gremium (vgl. Pütter 2000: 282ff.) trägt vor allem zur Ausbreitung solcher Neuerungen bei, die zwischen den politischen Lagern nicht grundsätzlich umstritten sind. Die komplexen

Durchsetzungsbedingungen für innenpolitische Innovationen erklären zugleich, weshalb sich die zunächst sozialdemokratisch geprägten Formen von Kriminalprävention in der Bundesrepublik Deutschland wesentlich später durchgesetzt haben als in anderen Ländern.

Auch die beschriebenen, tendenziell "konservativ-pragmatischen" Akteurskoalitionen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Polizeipraktikern sind für eine reformorientierte Politik öffentlicher Sicherheit in dem oben definierten emanzipatorischen Verständnis eher ungünstig. Denn sie neigen dazu, sowohl soziale Ursachen von abweichendem Verhalten als auch den positiven Wert von individuellen Freiheitsrechten auszublenden und sich in erster Linie an den Sicherheitsinteressen der "ordentlichen Bürger" zu orientieren. Daher tendieren z.B. lokale Präventionsinitiativen dazu, Jugendpolitik aus einer verengten Perspektive heraus zu betrachten. Es geht ihnen nicht darum, selbstbestimmte Lebensformen von Jugendlichen zu unterstützen, sondern Maßnahmen zur Behandlung solcher Jugendlicher zu ergreifen, von denen Sicherheitsrisiken ausgehen könnten. Das Interesse von Geschäftsleuten an der Schaffung einer angenehmen Einkaufsatmosphäre für ihre Kundschaft hat in dieser verengten Perspektive oftmals Vorrang vor den Bedürfnissen von Obdachlosen oder Jugendgruppen, die den öffentlichen Raum gerne auf ihre Weise nutzen möchten. Allgemeiner ausgedrückt neigen diese Akteurskoalitionen zu moralisch begründeten oder an konservativen Ordnungsvorstellungen orientierten Positionen hinsichtlich der Frage, welche Verhaltensweisen wünschenswert und welche durch Maßnahmen kommunaler Sicherheitspolitik zu unterbinden sind.

Ein halb (de-)zentralisiertes Polizeisystem wie das bundesdeutsche ist daher für eine reform-orientierte Politik öffentlicher Sicherheit in einem emanzipatorischen Sinne nicht förderlich. Eine Bundestagsmehrheit, die den Bürgerrechten einen höheren Stellenwert verleihen möchte, könnte zwar das Straf- und Strafprozessrecht liberaler gestalten und die Arbeit des Bundeskriminalamtes und des Bundesgrenzschutzes an präzisere rechtliche Vorgaben binden. Die von ihr getragene Regierung könnte diese Institutionen organisatorisch umgestalten und andere Prioritäten setzen. Doch haben weder die sozial-liberalen Regierungen der 1970er Jahre noch die rot-grüne Mehrheit seit 1998 die Neigung gezeigt, auf ein "Polster" an gut mit materiellen Ressourcen und Kompetenzen ausgestatteten Sicherheitsstrukturen zu verzichten. Dies liegt schon deshalb nahe, weil der Zugriff auf solche Strukturen es ermöglicht, die Lösung neu auftretender Sicherheitsprobleme bequem an diese zu delegieren. Auch auf Landesebene haben rot-grüne Regierungsmehrheiten die Effizienz der bestehenden Sicherheitsstrukturen und ihre möglichen negativen Nebenfolgen für die individuelle Freiheit allenfalls zögerlich und unter dem Druck, Kosten einzusparen, einer kritischen Prüfung unterzogen. Zu groß war hier in der Regel die Sorge, die konservative Opposition könne der Regierungsmehrheit vorhalten, mit den Sicherheitsbedürfnissen "der Bevölkerung" stiefmütterlich umzugehen.

1 Dieser Beitrag ist die überarbeitete und erweiterte Version eines Vortrags des Verfassers mit dem Titel *Il sistema della polizia tedesca tra tradizioni giuridicoamministrative, federalismo e politiche di sicurezza* am 4. April 2002 anlässlich des Kongresses "Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa"; veranstaltet von der Regione Emilia-Romagna in Bologna.

2 Ausführlicher Überblick über Entwicklungen in den 1990er Jahren, in vielen Fällen verstärkt durch "ermittlungsfreundliche" Rechtsprechung: Roggan 2000 und Rachor 2001.

3 Zur Problematik und Ambivalenz der Kategorie *Souveränität*: Massing: 2000: 127ff.

4 Zu den Ursachen der Zentralisierung von Polizeiorganisationen verschiedener europäischer Länder in historischer Perspektive: Fijnaut 1979: 436ff.

5 Einzelheiten bei Busch, Funk et al. 1985: 83ff.; Aden 1999.

Literatur

Aden, Hartmut 1998: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande, Wiesbaden

Aden, Hartmut 1999: Das Bundeskriminalamt. Intelligence-Zentrale oder Schaltstelle des bundesdeutschen Polizeisystems?; in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* Nr. 62 (1/1999), S. 6-17 (Online-Publikation: <http://www.infolinks.de/cilip/ausgabe/62/bka.htm>)

Aden, Hartmut 2001a: L'Etat protecteur, mobilisation de nouveaux acteurs et repli sécuritaire: Les politiques de sécurité et de prévention en Allemagne dans les années 1990; in: *Déviance et Société*, Jg. 25, Heft 4, S. 459-477

Aden, Hartmut 2001b: Convergence of Policing Policies and Transnational Policing in Europe, in: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Jg. 9, Heft 2, S. 99-112.

Albrecht, Peter-Alexis et al. 1992: Strafrecht - "ultima ratio", Baden-Baden

Bäumler, Helmut 2001: Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht; in: *Lisken, Hans/Denninger, Erhard* (Hg.) 2001: Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München, S. 735-911 Abschnitt J)

Busch, Heiner/Funk, Albrecht/Kauss, Udo/Narr, Wolf-Dieter/Werkentin, Falco 1985: Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main

Fijnaut, Cyrille 1979: Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie von het politieapparaat als een politieke instelling, Arnhem/Antwerpen

Funk, Albrecht 1986: Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848-1914, Frankfurt/M.

Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Polizei 1993: Polizeireform in Niedersachsen. Analyse des Ist-Zustandes und Vorschläge zur Neukonzeption, Hannover (Broschüre)

Lange, Hans-Jürgen 1999: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen

Lange, Hans-Jürgen 2002: Innere Sicherheit; in: *Greiffenhagen, Martin u. Sylvia* (Hg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 209-213

Massing, Otwin 2000: Gründungsmythen und politische Rituale. Eine Kritik ihrer Überhöhung und Verfälschung, Baden-Baden

Monjardet, Dominique 1996: Ce que fait la police: sociologie de la force publique, Paris.

Pütter, Norbert 1998: Der OK-Komplex: Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland, Münster

Pütter, Norbert 2000: Föderalismus und Innere Sicherheit. Die Innenministerkonferenz zwischen exekutivischer Politik und politisierter Exekutive; in: *Lange, Hans-Jürgen* (Hg.): Staat, Demokratie und

Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen, S. 275-289

Rachor, Frederik 2001: Das Polizeihandeln, in: *Lisken, Hans/Denninger, Erhard* (Hg.) 2001: Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., München, S. 295-562 (= Abschnitt F)

Roggan, Fredrik 2000: Auf legalem Weg in einen Polizeistaat, Bonn

Stolleis, Michael 2001: Konstitution und Intervention. Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts im 19. Jahrhundert, Frankfurt/M.

Weber, Max 1972 (1921): Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen

Werkentin, Falco 1984: Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung, Frankfurt/M.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/vorg-161/publikation/ist-das-deutsche-polizeisystem-unreformierbar/>

Abgerufen am: 16.08.2026