

„Von der Fahndung zur Forschung.“ Polizeiliche Präventionseuphorie in den siebziger Jahren

Falco Werkentin, Berlin

1. Mißmutige Heiterkeit

Heiterkeit ist angesagt, liest man mit einiger Aufmerksamkeit die polizeiliche Fachpresse der achtziger Jahre. Die Angst, daß die bundesdeutsche Polizei vor dem Hintergrund ihres Strukturwandels in den siebziger Jahren und der in diesem Rahmen angeeigneten neuen Ressourcen und Fähigkeiten nun zu leisten vermöge, was in der historischen Prognose doch erst für die sozialistische Gesellschaftsformation angekündigt war: die antizipatorisch-vorgreifende Planung und Steuerung gesellschaftlicher Prozesse, scheint unberechtigt. Vom polizeilichen „Erkenntnisprivileg“ schreiben in den achtziger Jahren nur noch linke Kritiker der Polizei. Die Philosophen im minzgrünen Rock sind bescheidener geworden. Sie bieten heute „Königreiche für eine Strategie“ an, Polizeisport-Lehrer ersetzen im Polizei-Dienst verbrauchte Philosophen des „Sonnenstaates“, Alltagstheorien und „gesunder Menschenverstand“ sind wieder an die Stelle intellektueller Kreativität getreten. Die „gesellschaftssanitäre Polizei“, die „kraft ihres Erkenntnisprivilegs“ endlich jene gesellschaftliche Synthesis bewußt zu gestalten vermag, die bisher nur mit der ungesteuerten Gewalt des Marktmechanismusses um den Preis vielfältiger dissoziativer Kräfte sich entfalten konnte, scheint sich in den achtziger Jahren den polizeilichen Denkern als Phantasmagorie entschlüsselt zu haben.

Daß Polizisten heute wieder deutlich bescheidener geworden sind und offensichtlich ihre „Erkenntnisgrenzen“ begriffen haben, mag heiter stimmen. Mißmut erzeugt, daß wir linken Kritiker jener euphorischen Repressionsphilosophie der siebziger Jahre gleichfalls auf den Leimruten polizeilicher Fortschrittsgläubigkeit ausgeglitten sind – zwar die perfiden Absichten der neuen Repressionsphilosophie denunziert haben ohne zu erkennen, daß jene fortschrittsgläubige Repressionsphilosophie auf systematische und strukturelle Grenzen stoßen mußte, die sie zwangsläufig scheitern ließen.

2. Eine breite, historische Strömung

Planen, gesellschaftliche Prozesse steuern, Fehlentwicklungen zuvorkommen, Entwicklungen diagnostizieren und prognostizieren, vorbeugend intervenieren statt im Nachhinein reparieren – dies sind Hoffnungen und Begriffe, die Ende der sechziger Jahre Allgemeinbegriffe der politischen Diskussion wurden. Die Sozialdemokratie war angetreten, die Republik umzukrempeln, sie zu demokratisieren und die staatliche Maschinerie zu modernisieren. Sei es Wirtschafts- oder Bildungspolitik, Gesundheits- oder Jugendpolitik, sei es das System der psychiatrischen Versorgung oder der polizeilichen Bekämpfung der Kriminalität – in allen Politik- und damit auch Bürokratiebereichen gab es konzeptionelle Anstrengungen und erste kräftige Schritte zur Realisation dieser Konzepte. Bürokratien sollten nicht mehr bloß reagieren, sondern als Instrumente aktiver Gesellschaftspolitik sozialen Fortschritt herbeiverwalten. Die Polizei war dabei (vgl. das SPD-Langzeitprogramm 1/1972; Ehmke 1969).

Um die diversen Bürokratien zu diesen neuen Leistungen zu befähigen, wurden sie mit neuen Ressourcen und Instrumenten ausgestattet. Die Polizei nahm zunächst keine Sonderstellung ein, sondern wurde um- und ausgebaut wie andere Bürokratiebereiche mit folgenden Merkmalen:

- einem rapiden personellen Ausbau,
- in den Laufbahngruppen dem überproportionalen Ausbau der höheren Laufbahngruppen vor dem Hintergrund einer veränderten Ausbildung.
- Verwissenschaftlichung und Intellektualisierung der Ausbildung (obligatorische Fachhochschulausbildung in der öffentlichen Verwaltung für den gehobenen Dienst).
- Technisierung und Computerisierung der öffentlichen Verwaltung.
- Zentralisierung und Bildung größerer Verwaltungseinheiten bei gleichzeitiger Binnendifferenzierung und verstärkter Arbeitsteilung und Spezialisierung,
- starker Bezugnahme auf Wissenschaft zur Analyse der bürokratischen Arbeitsfelder und Interventionsformen (Gutachter, eigen- und fremdfinanzierte, respektive Auftragsforschung),
- erweiterter rechtlicher Interventionsbefugnisse der Verwaltung (so z. B. die allerdings gescheiterte Reform des Jugendhilfe-Rechts),
- konzeptionell der präventiven Kehre bürokratischer Interventionen vor dem Hintergrund technokratischer Wissenschafts- und Technologiegläubigkeit.

Zu erinnern ist etwa an „Vorfeld“-Konzepte im Bereich der Jugendhilfe, an Vorsorge- und Präventiv-Konzepte in der Allgemeinmedizin, Krebsvorsorge und Psychiatrie (vgl. Wambach 1983). Auffällig war nur, daß spätestens Mitte der siebziger Jahre in den

meisten Bürokratiebereichen fiskalische Zwänge zu Reform-Ruinen führten, während die Reform des Gummiknüppels forciert wurde und erst nach der Wende in Bonn und den meisten Bundesländern knappe Kassen auch dem weiteren Ausbau der Polizei Grenzen setzen. So kann es sich Bundesinnenminister Zimmermann als Verdienst anrechnen, daß in seiner Amtsperiode z. B. der Bundesgrenzschutz bereits um 1000 Vollzugsbeamte verringert wurde und der personelle Ausbau des BKA stagniert.

3. Die Begründung polizeilicher Präventionsfähigkeit in den siebziger Jahren

War das Setzen auf Prävention also ein allgemeiner Bezugspunkt der Bürokratieentwicklung in den siebziger Jahren, so hat jeder Bürokratiebereich auch seine Spezifika. Präventiv zu wirken ist ein alter Anspruch der Polizei – schon ausgedrückt in der traditionellen Definition polizeilicher Aufgaben im Begriff der Gefahrenabwehr. Die Drohgebärde polizeilicher Präsenz soll abschreckend und somit präventiv wirken; ein hoher Ermittlungserfolg bei der Straftatenaufklärung soll durch das damit verbundene hohe Täterisiko potentielle Täter vor Straftaten zurückschrecken lassen, kriminalpolizeiliche Aufklärungsprogramme im Stil von „Dem Dieb keine Chance geben“ sollen den Bürger zur präventiven Wachsamkeit erziehen.

Nicht, daß in den siebziger Jahren von dieser old fashioned Form der Prävention Abschied genommen wurde. Sie lebte und lebt weiter. Sie sollte aber ergänzt werden durch eine qualitativ neue Form der Prävention, die mit Begriffen wie pro-aktive Polizei, vom Konditional- zum Zweckprogramm, regelkreisgesteuerte Polizei etc. umschrieben wurde. Anstelle verbrechensabhängiger polizeilicher Reaktionen sollte – wie in der Fabel vom Wettlauf des Hasen mit dem Igel – die Polizei schon zur Stelle sein, bevor die andere, verbrecherische Seite zu handeln vermag und sogar mehr – bevor verbrecherische Tatmotive sich vor dem Hintergrund sozialstrukturellen Drucks überhaupt entwickeln können.

Es lohnt nicht, jene polizeilichen Repressionsphilosophen in all ihren Gedankengängen erneut nachzubeten. In der linken Kritik ist dies – vom „Kursbuch“ bis zu „CILIP“, von Uwe Nettelbecks „Republik“ bis zum „Kriminologischen Journal“, von „Transatlantik“ bis zur „Kritischen Justiz“ – ausreichend geschehen, so daß wir uns auf das Gerüst der argumentativen Bausteine und die dingfeste Infrastruktur dieser neuen Präventionshoffnung beschränken können. Im Kern wurde wie folgt argumentiert:

Wie keine andere Verwaltung hat die Polizei ihre Hand am Pulsschlag der Gesellschaft, verfügt sie über einen ungeheuren Informationsschatz in den Aktenschränken und den Köpfen der Beamten – hat sie potentiell ein Erkenntnisprivileg. Mit Hilfe der modernen Daten-

und Computer-Technologie wird es ihr gelingen, diesen sozialen Informationsschatz zu heben, aus Köpfen und Aktenschranken heraus – und in Datenbanken hineinzuholen, um ihn hier zusammentragen und analysieren zu können. Aus diesem Informationsprivileg begründet sich dank moderner Datentechnologie ein „Erkenntnis-Privileg“, das die Polizei zur Diagnose und Prognose befähigt, so daß als Folge die Polizei in der Lage ist, sicherheitsrelevante Fehlentwicklungen bereits in statu nascendi zu erkennen und dementsprechend vorbeugend zu beeinflussen; als gesellschaftliche Prognose- und Erkenntnisinstanz anderen Bürokratien Interventionspunkte zuzuweisen, damit Fehlentwicklungen entgegengesteuert werden kann, so daß die Polizei als letztes hoheitliches Mittel garnicht mehr zum Zuge kommen müsse. Es ist ein Konzept der „Prävention durch Information“, respektive des Übergangs von polizeilicher „Fahndung zur Forschung“ (Herold 1977, S. 34)

Der Strukturwandel und der Ausbau innerstaatlicher Sicherheitsapparate in den siebziger Jahren gab dieser selbstbewußten Repressionsphilosophie einen habhaften Körper und Instrumentenkasten. Innerhalb weniger Jahre erhielten die deutsche Polizei und die mit ihr verschwisterten Geheimdienste computerisierte Datenbanken und Informationssysteme, kombiniert mit modernsten Kommunikationsmitteln (vgl. CILIP 18, S. 5 ff). Der rapide personelle Ausbau war verbunden mit einer überproportionalen Zunahme von Stellen im gehobenen und höheren Dienst für Führungs- und Stabsfunktionen. Für Beamte in diesen Positionen wurde die Ausbildung systematisch umgestaltet und analytisch-methodische Fähigkeiten in den Vordergrund der Ausbildung gestellt (vgl. CILIP 11, S. 3 ff.). Kurz, ein neuer, intellektualisierter Beamtentypus in Stabs- und Führungspositionen sollte in die Lage versetzt werden, mit der neuen Ressource Information auch umgehen zu können. Gleichsam vom Punkte Null begann in den siebziger Jahren polizeiliche Eigen- und Auftragsforschung, um auch Fremd-Intelligenz und Wissenschaft in den Dienst einer Polizei zu stellen, die sich anschickte, sich von handwerklicher Vordergründigkeit und Routinedenken zu lösen und den Anspruch stellte, fortan wissenschaftlich ihr Geschäft zu betreiben. Über 100 Forschungsprojekte wurden bereits 1980 gezählt (vgl. CILIP 7, S. 9 ff.).

Die technisch vermittelte Chance zur schier unbegrenzten Datenspeicherung begründete ihrerseits eine schier unbegrenzte Gier nach Daten. Die Novellierung der Strafprozeßordnung im Jahre 1977 (sog. Razziengesetze) und die Neuformulierung des Polizeirechts der Länder (Übernahme der Kontrollregelungen des Musterentwurfs für ein einheitliches Polizeirecht der IMK) gaben der Polizei sowohl im Rahmen der Strafverfolgung wie im Rahmen der Gefahrenabwehr Kontrollbefugnisse gegen jedermann in die Hand (vgl. Funk/Werkentin 1976 u. 1978). Die neuen technischen Möglichkeiten, ergänzt

durch diese neuen Kontrollbefugnisse, zeigen an „daß wir eine vollkommene Umkehr bisheriger kriminalistischer Methoden haben. Nämlich: Bisher war es ja so, daß wenn sie verdächtig waren, dann wurden sie untersucht. Jetzt aber wird nicht der Verdächtige untersucht, sondern es wird zunächst die Gesamtbevölkerung aufgenommen, und dann umgekehrt werden dann erst einige ausgesiebt, die sicher unverdächtig sind. Und der Rest bleibt in der grauen Zone“ (Steinmüller). Screening-Programme, wie sie in der Psychiatrie oder bei der Krebsvorsorge schon seit längerer Zeit angewandt werden, wurden in den siebziger Jahren auch zu einem polizeilichen Instrument der Verdachtsschöpfung und Fahndung. Auf dieser Ebene der Analyse, dem systematischen Ineinandergreifen der vielfältigen Einzelelemente des Strukturwandels der Polizei in den siebziger Jahren, spricht alles dafür, daß die präventive Hoffnung der Polizei in den siebziger Jahren zur alptraumhaften Wirklichkeit der Bürger in den achtziger Jahren geworden ist.

4. Im Nebel gesellschaftlicher Ungewißheiten

Wie eingangs bereits angedeutet, ist bei der Polizei dennoch an die Stelle der gesellschaftsanitären Omnipotenz-Phantasien große Ernüchterung getreten. Es hat sich kein regelkreisgesteuertes System der Selbstoptimierung polizeilichen Handelns entwickelt. Die Polizei ist nicht zu einem gesellschaftlichen Instrument geworden, „das Gefahren erkennt, bevor sie entstehen, erst recht, bevor sie bedrohlich werden“ (Herold 1977, S. 35). Die modernen Informationstechnologien haben nicht die an sie geknüpften Erkenntnis-Hoffnungen einlösen können. Der aktuell konstatabare, systematische Rückgriff auf ein Uralt-Instrument polizeilicher Vorfeldaufklärung – dem Spitzel, V-Mann und agent provocateur – scheint dies auch operativ und symbolisch zugleich auszudrücken. Resigniert formulierte 1983 BKA-Abteilungspräsident Dr. Wolfgang Steinke (1983, S. 228 ff):

„Was wir brauchen, wissen wir seit vielen Jahren und haben es immer wieder betont; nur wie wir dieses Ziel erreichen, davor haben wir fast kapituliert . . . Nun ist es gewiß kein Geheimnis, daß man ein Lagebild nur erstellen kann, wenn man Informationen hat, geheimnisvoll bleibt, welche Informationen man braucht, um die Sicherheitslage trefflich und dann noch vorausschauend zu beurteilen. Benötigen wir neben den polizeilich interessanten Sachverhalten auch noch Angaben über gesellschaftliche, soziologische Bedingungen, über wirtschaftliche Entwicklungen, ideologische, politische Zielsetzungen, Angaben über Bevölkerungsstruktur, Wohnbedingungen, Altersentwicklungen, Schwachstellen evtl. im Bildungssystem, im Gesundheitswesen, Entwicklungen im Bereich der Beschäftigungspolitik, ökologische Entwicklungen und Bedingungen, oder brauchen wir gar Ergebnisse der Ursachenforschung zur Frage zunehmender Interessenslosigkeit der Jugend, der Entstehung von Protestpotential, von Jugendsekten, Ausländerhaß oder Neonazismus, Links- und Rechtsextremismus? . . . Alle Experten, die

ich befragte, rieten von Prognoseüberlegungen ab . . . Vielüberlegenswerter war die Skepsis, ob man denn überhaupt nur eine geringe Chance habe, mit einiger Verlässlichkeit wissenschaftliche Möglichkeiten zu finden, Prognosen zu erstellen, die keine Spekulation, Utopie oder Scharlatanerie sind und die, fände man sie, frei sind von Effekten Kassandras . . .“.

Es sprechen vielfältige Argumente mit unterschiedlichem systematischen Status dafür, daß diese auf Information und gesellschaftlicher Erkenntnis basierende Präventionshoffnung scheitern mußte:

a) Implementationsprobleme

Sie scheinen prinzipiell überwindbar, auch wenn sie aktuell Schwierigkeiten machen. Zu nennen sind etwa Probleme bei der Entwicklung spezifischer Programme, z.B. das Scheitern der Straftaten/ Straftäter-Datei (vgl. Kubica 1981) und der Widerstand von Polizisten gegen neue, durch die modernen Technologien definierte Arbeitsformen. Gesellschaftlicher Widerstand (Datenschutzdiskussion, Volkszählungsboykott-Kampagnen, Widerstand gegen den maschinenlesbaren Personalausweis) sind als Störfaktor hinzugekommen.

b) Erkenntnistheoretische Probleme

Gewiß gibt es technisch kaum Grenzen, beliebig viele Daten elektronisch zu verbuchen, abzurufen und zu kombinieren. Wie wird aber die Relevanz und Verlässlichkeit dieser Daten bestimmt? Wie wird aus einem Datum eine aussagekräftige Information, also eine Erkenntnis? Welche Daten lassen sich aufeinander beziehen? Was trennt Datenmüll von aussagekräftigen Daten? Eine Vielzahl disparater Einzeldaten verbessert keineswegs das polizeiliche Wissen. Die neuen technischen Medien reduzieren eher den Informationswert von „Daten“, die im Kopf eines kiezkundigen Streifenbeamten im Rahmen seines Kontextwissens noch aussagekräftig sein können – aus diesem Kontext aber herausgelöst, nur noch Datenmüll sind. Jene auf Information, Diagnose und Prognose setzende polizeiliche Präventionsphilosophie lebt von einer so naiven positivistischen Erkenntnistheorie, daß es im Nachhinein überrascht, wie wenig bisher die Kritik dieser Präventionsphilosophie an diesem Punkt angesetzt hat. Es bedürfe nur der „Aufhebung der Enge und faktenmäßigen Beschränktheit aller bisherigen Untersuchungsmethoden der Wissenschaft“, so Horst Herold, um ein Stadium der Erkenntnis zu erreichen, „in dem die auf Massenbasis verarbeiteten Informationen Einblicke gestatten in die objektiven Gesetzmäßigkeiten, die Ursache, Anfall und Verbreitung des Verbrechens bestimmen“ (Herold 1977, S. 30). „Geheimnisvoll bleibt, welche Informationen man braucht, um die Sicherheitslage trefflich und dann noch vorausschauend zu beurteilen“ vermerkt 1983 BKA-Abteilungspräsident Steinke enttäuscht. Hier wird zumindest geahnt, daß es mehr denn eines Bergs an facts and figures bedarf, um zu Erkenntnissen über soziale Entwicklungen zu kommen. Erst im

Rahmen einer Theorie können facts and figures zu Informationen werden, gibt es eine Chance, Indikatoren zu entwickeln, die auch prognostisch bedeutsam sein können. Wie wenig die Polizei über aussagekräftige Indikatoren verfügt, zeigt der über ein Jahrhundert nun schon unternommene Versuch, die polizeiliche Kriminalstatistik zu einem aussagekräftigen und verlässlichen Indikator für die kriminelle Wirklichkeit auszugestalten. So sehr diese Statistik verfeinert und ausdifferenziert wurde, soviel Forschungsaufwand gerade im letzten Jahrzehnt auch polizeilich finanziert wurde, um dieses Indikatorensystem aussagekräftiger zu machen – die Grundprobleme sind ungelöst geblieben. Es hieße auch, von der Polizei zuviel zu erwarten, geht es hier doch um Schwierigkeiten der Theoriebildung, an denen sich auch die Sozialwissenschaften bisher immer wieder die Zähne ausgebissen haben.

c) Institutionelle Grenzen der Erkenntnis

Die Polizei ist eine Institution, die das herrschende gesellschaftliche System sichert und von den Bestandsprämissen dieses Systems auszugehen hat. Eine Primär-Prävention, die an strukturellen Ursachen von Sicherheits- und Ordnungsproblemen ansetzt, verlangt, diese Bestandsprämissen transzendieren zu können. Eine solche Leistung liegt jenseits der Verortung der Polizei im politischen Herrschaftssystem. Dies setzt auch kognitive Grenzen, die auf das zuvor angesprochene Theorieproblem oder das Problem der Transformation von facts and figures zu Informationen und Erkenntnissen zurückwirken.

d) Polizeiliche Prävention und selffulfilling prophecy

Trotz aller Probleme sind polizeiliche Präventionsansprüche keineswegs erledigt. Wie kaum eine andere staatliche Bürokratie verfügen die Sicherheitsapparate über Mittel, ihre Problemdefinitionen und Prognosen sozial wirksam durchzusetzen, d.h. jene Realität zu schaffen, die zuvor prognostiziert wurde, ohne diesen Mechanismus selbst noch zu begreifen. Dies, und nicht die präzise Erkenntnis sozialer Prozesse mit der Chance, gezielt zu intervenieren, macht die Gefahr polizeilicher Präventionsansprüche aus.

Literatur

- CILIP 7, 1980: Polizeiforschung in der Bundesrepublik – ein Überblick
CILIP 11, 1982: Polizeiausbildung in den siebziger Jahren
CILIP 18, 1984, Informationstechnik der Polizei (1. Teil)
EHMKE, H. (Hrsg.), Perspektiven sozialdemokratischer Politik im Übergang zu den siebziger Jahren, Reinbek 1969
FUNK, A./WERKENTIN, F., Der Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz, in: Kritische Justiz, Heft 4/1976
FUNK, A./WERKENTIN, F., Nur kleine Kratzer am Rechtsstaat?, in: Vorgänge, Heft 31/1978
HEROLD, H., Polizeiliche Informationsverarbeitung als Basis der Präven-

tion, in: Kriminologische Schriftenreihe, Band 67 (Prävention und Strafrecht), Heidelberg, Hamburg 1977

KUBICA, J., Was wird aus INPOL?, in: Kriminalistik, Heft 7–8/1981

SPD-Langzeitprogramm 1, Theorie und Praxis der Deutschen Sozialdemokratie, Bonn-Bad Godesberg 1972

STEINKE, W., Konzeption und Systeme polizeilicher Lagebilder „Innere Sicherheit“, in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft 3/1983, S. 226 ff.

STEINMÜLLER, hier zitiert nach dem Urteil des Landgerichts Wiesbaden, Geschäftsnummer 5 0 392/78, Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Präsidenten des BKA gegen Prof. Steinmüller, S. 3

WAMBACH, (Hrsg.), Der Mensch als Risiko, Frankfurt 1983

September 1984

c/o Cilip, Winklerstraße 4a, 1000 Berlin 33