

*Heiner Busch/Albrecht Funk/Udo Kauss/Wolf-Dieter Narr/Falco Werkentin, Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt (Campus Verlag) 1985, 508 S.*

*Falco Werkentin, Die Restauration der Deutschen Polizei, Frankfurt (Campus Verlag) 1984, 252 S.*

Im Flughafen Tegel und im nahbeigelegenen Kontrollpunkt Waltersdorfer Chaussee wurden 1976 537000 Fahndungsanfragen im Rahmen der Paßkontrollen getätigt, 1869 Personen wurden dabei festgenommen. Zwei Jahre später, 1978, wurden doppelt so viele: 1048357 Personen überprüft, aber nur 1627 festgenommen. Weitere vier Jahre später, 1982, hat sich die Personenüberprüfung nochmals verdoppelt auf 2297477; lediglich 953 Personen wurden dabei festgenommen.

(Busch et al. S. 298). Deutlicher als mit solchen Zahlen kann die Verselbständigung technischer Möglichkeiten der Überwachung kaum demonstriert werden. Die Einführung elektronischer Dateiabfrage bei allen wichtigen Grenzübergängen der Bundesrepublik ist zu einer Routine geworden; wenig aufwendig läßt sie sich mühelos erweitern. Der Erfolg jedoch im Sinne der Identifizierung verdächtiger Personen steigt damit nicht notwendig mit. Fahndungsaufgriffe erfolgten an den Westberliner Grenzstellen 1982 nur noch in 0,41 je 1000 Überprüfungen. Hieraus läßt sich verstehen, daß mit nur einer geringfügigen Grenzverschiebung der Verdachts-Richtlinien die Zahl der Aufgriffe zu verdoppeln ist. In hysterischen Zeiten wie zum Höhepunkt der Terrorismusfahndung 1977 wurden an den Grenzstellen der Bundesrepublik 74000 Fahndungsaufgriffe getätigt, 1980 waren es nur noch 40000. (Busch et al. S. 297). Die Polizei (nicht nur in der Bundesrepublik) hat mit der technologischen Entwicklung eine Kontrollreserve erhalten; sie könnte viel mehr eingreifen als sie es tut. Zugleich aber haben sich auch die Aufnahmen in den Fahndungsbestand vermehrt (von 1969: 167800 auf 1977: 524375, Busch et al. S. 300); auch hier dürfte die Elektronisierung des Fahndungsbuches geholfen haben, aber auch die Zunahme der registrierten Kriminalität ist als Steigerungsfaktor nicht von der Hand zu weisen. Die Aufnahmen in den Fahndungsbestand haben sich in dieser Zeit mehr als verdreifacht, erledigte Fahndungen durch Festnahme oder durch Bezahlung von Geldstrafen jedoch nur verdoppelt. Die Fahndungsdatei war 1979 entsprechend doppelt so umfangreich als die Fahndungsbücher zehn Jahre zuvor.

Kriminalitätsbekämpfung ist also eine Wachstumsindustrie. Das Personal der Länderpolizei stieg von 1960: 113 000 kontinuierlich bis 1980: 194000 (und ist seitdem weiter gestiegen). Während die Beschäftigten der Länder insgesamt von 1970 auf 1980 um 29% stiegen, wuchs die Polizei in diesen 10 Jahren um 43%, die Landesämter für Verfassungsschutz um 101%, das Bundeskriminalamt sogar um 176% (Busch et al. S. 79–80). Jedoch nicht die Personalzunahme macht die entscheidende Veränderung der Polizei in unserer Gesellschaft aus, sondern der technologische Entwicklungsschub durch Kommunikations- und Informationsmaterial sowie die damit einhergehende Ausweitung der Kontrollstrategien durch sogenannte „Prävention“. Die Feudalisierung der Kriminologie zur Kriminalistik und die Grenzverlagerungen von „Gefahrens“begriff und Eingriffsrechten in Polizei- und Strafprozeßrecht sichern diese organisatorischen Veränderungen ab (und haben sie nicht etwa hervorgebracht, wie mancher akademische Rechtsgelehrte in Überschätzung des positiven Rechts als Motor gesellschaftlicher Entwicklungen mitunter meint).

Busch et al. sind zum Glück frei davon, aus solchen Daten ein Orwell'sches Schreckensbild zu zeichnen. Vielmehr weisen sie auf die

vielfältigen Ineffizienzen und Spannungen innerhalb der Polizeiorganisation; sie behandeln auch die Eingrenzungen durch Staatenschutzbeauftragte und die Kontrolle durch Massenmedien und Parlamente, die Möglichkeiten der Eingrenzung von Polizeigewalt durch Beobachtung und Beschwerderechte von Bürgern und die fast völlige Impotenz der Kontrolle durch die Gerichte. Schließlich ist diese Studie ein Zeugnis für die Notwendigkeit und Möglichkeit der Polizeibeobachtung; und schließlich haben sich ihre Autoren mit der Berliner Berghof-Stiftung um die Stärkung von Bürgerrechten gegenüber der Polizei verdient gemacht. Unverständlich ist, warum sie damit in der Bundesrepublik ziemlich einsam dastehen; noch unverständlicher ist, warum sie von den Behörden in die Nähe der Staatsgefährdung gerückt werden, wo doch Beobachtungen, Kritik und auch Beschwerdemöglichkeiten gegenüber der Polizei zum Essentiellen nicht nur eines demokratischen, sondern auch schon eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens gehören. Jedem, der die Entwicklung der Polizei im Kontext sieht, muß auffallen, daß hier nicht von einer einseitigen Aufrüstung des Gewaltmonopols die Rede ist, sondern von einem Wettrüsten der Sicherheitserwartungen und Verunsicherungen, von Kriminalitätsentwicklungen und Präventionsbemühungen. Der Grenzverlegung des Verdachts in flächendeckende Überprüfungen entspricht die Vergrößerung von Mobilitätsmöglichkeiten, die Verminderung von intermediärer Sozialkontrolle und die Relativierung von Grenzen von Konformität und Abweichung. Kein Wunder, daß gegenüber solchen Entwicklungen Politiker immer ängstlicher werden und die Polizei immer unsicherer.

Repression ist bei solch wechselseitiger Aufrüstung eine äußerst dumme Reaktion, Analyse die Voraussetzung für jede intelligente. Zum Glück gibt es dank der Verwissenschaftlichung der Polizei in den 1970er Jahren dort einige kluge Menschen, die dieses Buch zu lesen verstehen; zum Unglück für die Bundesrepublik können sie sich angesichts immer erneuter Sicherheitshysterien innerhalb der Polizei nur selten durchsetzen. Daß es sie dennoch gibt, hätte in einem so umfangreichen Werk über die Polizei ausführlicher behandelt werden können: Nicht nur um 1970, sondern bis heute gibt es Bemühungen innerhalb der Polizei um interne Demokratisierung und um responsive Strategien, gibt es eine Polizeigewerkschaft und eine „Bildungsrevolution“ bei der Rekrutierung und Ausbildung. In einem kurzen fünften Kapitel weisen Busch et al. hierauf hin, wischen die damit gewonnene Flexibilität und Professionalisierung des Polizeihandelns jedoch mit dem Hinweis auf den „habituellen Konservatismus“ des Apparats auch wieder weg. Angemessener als solchermaßen zu einem klischeehaften Resumée zu führen wäre es wohl gewesen, auf die Ambivalenzen innerhalb der Polizeiorganisationen zu verweisen. Man sieht, daß die Autoren selbst dieser wohlinformierten Studie nicht davon frei sind: Die Informationsvorenthaltung

der Polizei gegenüber der Öffentlichkeit, ja sogar gegenüber Parlamenten und sicher gegenüber jeder kritischen Wissenschaft fördert Feindbilder.

Wechselseitige Mythenformung und Verdächtigungen der Polizei auf der einen, von Demonstranten, Sympathisanten oder Terroristen auf der anderen gibt es mittlerweile genug. Einen solchen Mythos bildet die Lehre, daß die Polizei „das staatliche Gewaltmonopol“ verwalte. Zu Recht verweisen die Autoren diese Lehre in den Bereich des „Onthologischen“ (es gehört zur „Natur des Staates“) – phänomenologisch kann von einer Ausschließlichkeit der Gewaltanwendung auf seiten der Polizei keine Rede sein. Dennoch leben die Schlußfolgerungen am Ende der umfangreichen Studie zur „Polizei in der Bundesrepublik“ von der Onthologisierung der Polizei als Verwalter eines Gewaltmonopols. Unsere Wirklichkeit sieht anders aus: Weder die faktische, noch die legitime Ausübung physischer Gewalt ist auf Polizei beschränkt; dort wo wir arbeiten, wo wir wohnen, vor allem überall, wo wir uns in geschlossene Anstalten begeben, sind wir umringt von (auch) physischer Gewaltanwendung. Lediglich, wo diese konfrontiert wird mit Gegengewalt, wird sie uns deutlich: So beim Streik, bei der Demonstration oder bei einer massenhaften Fluchtbewegung, wenn Streitkräfte (der Polizei) sich ihr regelnd entgegenzustellen versuchen sollten. Der Anspruch auf ein Monopol *legitimer*(!) Gewaltausübung besteht hier gerade deshalb, weil er kontrafaktisch ist: In der Konfrontation von Gewaltausübung soll die eine Seite legitimiert, die andere *delegitimiert* werden. Konfrontationen beherrschen die Bildformung von der Polizei. Ihren Alltag jedoch beherrscht die sublimale Kontrollausübung mitsamt allen ihren Defiziten: Die Verarbeitung von zu viel und zugleich zu wenig Information; von Kontaktbeamten, die zu viel und zugleich zu wenig kontrollieren; und von bloßer Präsenz, die in „falschen“ Situationen zu viel und in den „richtigen“ zu wenig präventiv wirkt. Das Bild der Polizei gerät allzu monolithisch, wenn man ihre Analyse von der These des legitimen Gewaltmonopols her entwickeln sollte. Der Ausnahmezustand mag die Begriffsbildung für eine normative Staatslehre bestimmen; er verstellt jedoch den Blick für eine realitätsadäquate Phänomenologie.

Dies kommt denn auch zum Ausdruck in den „Thesen zur Verstaatlichung“ und in diesem Sinne auch „Verpolizeilichung zwischen 1800 und 1980“, mit dem die Autoren die Bedeutung der polizeilichen Reformstrategien in den 1970er Jahren zusammenfassen. Eindrucksvoll ist der Bezug von ihrer Dokumentation der gestiegenen Präsenz von Polizeikontrolle mit der These einer langfristigen Umwandlung des „dünnen Schleiers staatlicher Herrschaft“ zu einer allgegenwärtigen Einbindung sozialer Aktivitäten in das Webmuster politischer und bürokratischer Steuerung. An dem „sanften Absolutismus“ moderner Herrschaft wirkt gerade auch die Psychologisierung und

Informatisierung der Polizei mit. Wenig überzeugend jedoch ist die These (wohl vor allem von Narr unter den Autoren), daß ausgerechnet die Polizei die Synthese herstelle in einer immer umfassender, damit aber auch in sich widersprüchlicher und vielfältiger werdenden Obrigkeit. „Der Staat“ als monolithischer Block entsteht durch eine semantische Entscheidung, die ausgerechnet unter deutschen Linken üblich ist. Sie mythisiert, was in der Realität multizentral und widersprüchlich ist. Kein Wunder, daß man für die Synthese dieses Mythos' den Ausnahmezustand braucht; kein Wunder, daß von daher die Lehre eines Legitimitätsanspruches für ein physisches Gewaltmonopol zur Vorstellung gerät, daß es ein solches Monopol physischer Gewalt gäbe. Die Analyse der Polizei, die von der Berghof-Stiftung kontinuierlich betrieben wird, und für die hier eine sorgfältige Zusammenfassung vorliegt, bietet Material genug, um diesen Mythos der Staatslehre zu relativieren. Die Thesen der Autoren zur Penetration vielfältiger Kontrollformen in das soziale Leben sollten geradezu zum Abgewöhnen dienen, die Analyse der Polizei ausschließlich von der Ausnahmesituation der physischen Gewaltanwendung zu entwickeln.

Es sind daher auch zur Relativierung fähige Leser gefragt, wenn Werkentin in seiner historischen Analyse zur Restauration der deutschen Polizei die „innere Rüstung von 1945–bis zur Notstandsgesetzgebung“ zum Leitmotto der polizeilichen Nachkriegsgeschichte macht. Verdienstvoll ist seine Darstellung der schrittweisen Wiederaufrüstung, an der eben auch die Polizei teil hat, durchaus. Sie ist es gerade in heutigen Zeiten, in denen die Beschwörung des inneren Feindes „Terrorismus“ die Legitimierungsfunktionen des äußeren Feindes „Kommunismus“ aus den Fünfziger Jahren des Kalten Krieges übernommen hat. Wenn Werkentin dem Leser den Wiederaufbau der Polizei und des Grenzschutzes in den 1950er Jahren als Teil der Remilitarisierungsstrategie der Adenauer-Regierungen vor Augen hält, dann erscheint die „Verwissenschaftlichung“ der Polizei in den 1970er Jahren ebenso als ein Gegentrend der Kontrollstrategien wie als Kontinuität der Kontrollideologie. Werkentin argumentiert, ohne allerdings die begriffliche Konsequenz zu ziehen, daß mit der Indienstnahme von Psychologie, Soziologie und präventiver Bemühung die polizeilichen Kontrolltechnologien so sehr sublimiert wurden, daß sie mit dem „Gewalt“begriff nicht mehr eingefangen werden können. Seine Kritik, daß hiermit nur die Kontrolle *durch* die Polizei, nicht aber die Kontrolle *über* sie weiterentwickelt wurde, trifft den entscheidenden Punkt. Die deutsche Polizei bräuchte mehr solche Analysen und viel mehr solche unabhängige Institute, um den Mythisierungen von Staat und Polizei zu entgehen, an denen Rechte wie Linke in der Bundesrepublik gleichermaßen stricken.

Erhard Blankenburg, Amsterdam