

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4010

Prof. Dr. Rafael Behr
Professur für Polizeiwissenschaften

Braamkamp 3 B, 22297 Hamburg
Telefon: +49 (0) 40 / 4286 - 24415
Telefax: +49 (0) 40/ 4286 - 24119
Mobil: +49 (0) 173/ 32 86 783
E-Mail: rafael.behr@polizei-studium.org
rafael.behr@web.de

Hamburg, 09.02.2015

Betr.: Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung von Anhalte- und Sichtkontrollen in Grenz- und „Gefahrengebieten“ Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/1995 (neu) **Stand:** 17. Dezember 2014

Vorbemerkung

Die rechtlichen und politischen Implikationen der Einrichtung, Nutzung bzw. Ausweitung von „Gefahrengebieten“ werden im Rahmen dieser schriftlichen Anhörung von ausreichend vielen Experten bearbeitet. Ich beschränke mich deshalb in meinen Ausführungen auf eine explizit polizeiwissenschaftliche Perspektive. Sie betrifft

- a) das Ansehen der Polizei in der Öffentlichkeit und
- b) den Aspekt der professionstheoretischen Folgen hinsichtlich einer „polizeilich-kriminalistischen Expertenrolle“ (Verdachtsschöpfung)

Zu a) Das Ansehen der Polizei in der Öffentlichkeit steigt in dem Maß, in dem der „Souverän“ sich seiner (Abwehr-)Rechte und der Einschätzung des Aktivitätsradius des Gewaltmonopols sicher ist. Das ist in der Bundesrepublik prinzipiell der Fall. Die Öffentlichkeit kann ich darauf verlassen, dass die Polizei nur tätig wird, wenn es rechtlich *und sachlich* erforderlich ist. Wenn auch im Einzelfall die sachliche Erfordernis oft zwischen den Parteien strittig ist, und wenn auch die Frage der Verhältnismäßigkeit oft uneinheitlich beurteilt wird, so gilt im Wesentlichen im Verhältnis Polizei – Bürger das Prinzip der *Unschuldsvermutung*. Dies beinhaltet, dass man sich einigermaßen sicher sein kann, dass man nur im konkreten Verdachtsfall in das polizeiliche Aktionsspektrum gerät, ansonsten aber vom Staat in Ruhe gelassen wird. Die Idee eines Gefahrengebiets verändert das Verhältnis Polizei – Bevölkerung nun fundamental. Nunmehr müssen Polizist_innen eine Kontrolle nicht mehr begründen, ein Verdacht muss nicht mehr geäußert, geschweige denn erläutert werden. Im Gefahrengebiet kommt es quasi zu einer Umkehr polizeilicher Kontrolllogik: die Kontrolle wird zum Normalfall, die Nicht-Kontrolle wird zur Ausnahme.

Eine Kontrolle im Gefahrengebiet wird auch deshalb zu „Normalfall“, weil sie nicht mehr erläutert werden muss. Das ist unter dem Gesichtspunkt der polizeilichen Arbeitslogik eine „Erleichterung“, wie der Pressesprecher der Polizei Neumünster sagte, aber in einer demokratisch legitimierte Polizei ist die Kategorie „Arbeitserleichterung“ nicht Handlungsmaßstab. Alle Menschen, die nicht augenscheinlich unverdächtig sind (es bleiben quasi nur noch Babys, Kleinkinder, Greise, Schwangere – obwohl auch diese Personengruppen z.B. als „undoloses Werkzeug“ oder als „Container“ genutzt werden können) können nun einer zumindest optischen Kontrolle unterzogen werden. Dieser radikale Zuwachs an Kontrollmöglichkeit führt zur Hybris, was die Einschreitschwelle betrifft. Die Gewissheit, jeden Menschen zu jeder Zeit kontrollieren zu dürfen, führt zu institutionellen Omnipotenzgefühlen, ob die Einzelnen wollen oder nicht. Eine kontrollfixierte Polizei wird bald den Blick für die Begründung eines Kontrollkontakts verlieren. Noch einmal: Im Gefahrengebiet wird die *nicht-begründungspflichtige* Kontrolle zur Regelanwendung, und die Nicht-Kontrolle begründungspflichtig. Im Verhältnis Polizei-Bevölkerung werden sich dann konsequenterweise die Fragen des Betroffenen nach dem Grund der Kontrolle schon als Verdachtsgenerierender Moment oder als Insubordination darstellen. Diese Form der „Begründungsumkehr“ schadet dem Verhältnis Polizei – Bevölkerung nachhaltig, weil sich Polizei in den Gefahrengebieten nun wieder als „Besatzungspolizei“ zeigt und nicht mehr als maßvoll agierende „Bürgerpolizei“.

Zudem erhöht der Kompetenzzuwachs auf der Handlungsebene die Kontrollfrequenz bei gleichzeitiger Reduktion der Verdachtsqualität. Das führt in der Konsequenz zu häufigeren „Fehleinschätzungen“, die als solche aber nicht mehr auftauchen, da man die Legitimität einer Kontrolle nicht mehr an deren Erfolg knüpfen muss. Man braucht als Polizist_in im Gefahrengebiet weder polizeilich-kriminalistische Erfahrung noch eine professionelle Begründungen für Verdachtschöpfung. Das eigentlich Gefährliche am Gefahrengebiet liegt m.E. in dem Umstand, dass die Polizei (fast) jede Person kontrollieren kann, und damit Verhältnis Bürger-Polizei stark strapaziert.

Der Bürger gerät in diesem gesellschaftlichen Klima vom Souverän zum „Störer“. In der Gefahrenzone wird schon die Frage nach dem Grund der Kontrolle zur Provokation und Provokation dokumentiert in der schlichten Denkfigur einiger „Die-Gewalt-wird-immer-schlimmer“-Protagonist_innen Respektlosigkeit. Respektverlust ist identisch mit Beleidigungen und Beleidigungen sind (zumindest in der Terminologie der Polizei-Gewerkschaften) Gewalt. Aus der Reformära der 1990er Jahre haben sich Ideale eines „Polizierens aus der Mitte der Gesellschaft“ bis heute – zumindest rhetorisch hinübergerettet. Die Bevölkerung wurde und wird als „Kunde“ einer Polizei betrachtet, die nicht mehr nur Herrschaftssicherung betreibt, sondern ein „Dienstleistungsunternehmen für öffentliche Sicherheit“ geworden ist. Mit dem Gefahrengebiet wird sichtbar, dass diese Errungenschaft sofort suspendiert werden kann. Statt einer „Polizei in der Gesellschaft“ erleben wir im Gefahrengebiet eine „Polizei ohne Gesellschaft“. Sie verzichtet auf den Konsens, auch auf Auseinandersetzung, auch auf Kommunikation. „Gesellschaft“ reduziert sich bei einer großzügig ausgelegten Praxis der Gefahrengebiete auf ein bloßes akklamatorisches Konstrukt.

Das hohe Ansehen der Institution Polizei in der Bevölkerung resultierte bislang gerade nicht aus Stärke- und Gewaltdemonstrationen, sondern aus deren Verzicht. Denn nicht Angst vor einer gewalttätigen Polizei führt zu Ansehen, sondern Akzeptanz und/oder Wertschätzung für ein Handeln mit Augenmaß. Darauf könnte die deutsche Polizei mit Recht stolz sein, sie riskiert aber diese Wertschätzung durch ein zu rustikales Auftreten als „Staatsmacht“. Man muss immer wieder aufs Neue darauf hinweisen, dass es eine demokratische Polizei ausmacht, dass sie nicht alles das, was technisch-organisatorisch geht, auch tut. Oder anders gesagt: „Nicht alles, was man können könnte, soll man auch tun dürfen“.

Zu b): Professionstheoretische Folgen. Im Zuge der „racial profiling“-Debatte (vgl. zur Gesamt-

debatte http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-GER_0.pdf, Zugriff am 3.2.2015) wurde deutlich, dass diskriminierende Polizeikontrollen vor allem dann stattfanden, wenn die Beamten nicht über empirisch begründete Verdachtsstrategien verfügten, sondern ihr durch Berufserfahrung erworbenes „Alltagswissen“ aktivierte. Dieses Alltagswissen ist häufig nicht weit entfernt von Wissensbeständen aus dem Bereich der „eigenen Erfahrung“. Nun ist aber Erfahrung bei Polizeibeamten oft genug beeinflusst durch eine Konzentration auf diejenigen Themen und Personen, die ihnen im Arbeitsalltag Schwierigkeiten bereiten. Die Eigenlogik der Polizei trägt im Übrigen mit dazu bei, schon Sachverhalte bzw. Personen als „gefährlich“ bzw. „relevant“ einzustufen, die im Informationssystem der Polizei bekannt sind. Daraus resultiert die „déformation professionnelle“ der Polizei, die sich oft genug zu einer sich selbst bestätigenden Verdachtsschöpfung auswächst. Die Reform- und Veränderungsprozesse, die im Rahmen der „Justice Initiative“ – Initiative bei einigen Polizeien durchgeführt worden sind, haben sämtlich zu dem Ergebnis geführt, dass Polizeibeamte durch eine genaue Dokumentation von Kontrollvorgängen weniger oft Kontrollen aus eigenem Tätigwerden (also „anlassunabhängig“) durchführten, weil sich die Verdachtsschöpfungsstrategien verbessert haben. Gleichzeitig war die Erfolgsquote bei den zahlenmäßig geringeren Interventionen höher, weil sie sie aufgrund einer nachprüfaren Überlegung durchgeführt haben. Folgerichtig muss man schließen, dass der demokratiethoretisch geforderte „Zwang zu einer kriminalistisch fundierten Begründung“ nur befolgt wird, insoweit die Polizeibeamten nicht das Recht und auch nicht die faktische Möglichkeit haben, jede und jeden zu kontrollieren, weil er/sie sich in einem Gefahrengebiet befindet. Erst die Rechtfertigung/Begründung eines Kontrollimpulses führt zu einem *reflektierten, d.h. auch maßvollen Umgang mit den eigenen Machtmitteln*, und das wiederum führt zu einem maßvollen Umgang der Polizei mit ihren Befugnissen, was sich schließlich in der Wertschätzung der Bevölkerung wiederfindet. Zugespielt gesagt: Jedermann überall und zu jeder Zeit kontrollieren zu können, ist keine polizeiliche Kunst und führt direkt in ein polizeistaatliches Regime bzw. in eine staatsautoritäre Polizei. Erst die „kriminalistische Kunst der Begründung“ unterscheidet demokratisch legitimierte von selbstlegitimierte Polizeien. Gebiete, in denen diese Kunst nicht gefördert und gefordert wird, lassen Polizeibeamte hinter die eigenen Standards zurückfallen. Gerade die relativ harmlos wirkende Befugnis der „Inaugenscheinnahme“ von mitgeführten Gegenständen kann zu einem großzügigen Gebrauch ermuntern, gestreng dem Motto: Viel hilft viel“ (d.h. wenn ich viel kontrolliere, wird schon etwas hängen bleiben). Man muss immer wieder darauf verweisen, dass „Respekt“ vor der Polizei nicht zu verwechseln ist mit „Angst vor der Polizei“. Angst verbreitet sie durch unumschränkte Befugnisse, Respekt erwirbt sie sich durch den restriktiven Umgang mit ihnen. Polizeipolitisch ist tatsächlich abzuwägen, welches Gut schwerer wiegt: die Möglichkeit, die Pufferzone zur dänischen Grenze zum Gefahrengebiet zu erklären oder das Vertrauen der Zivilgesellschaft in den grundgesetzlichen Schutz der Freizügigkeit und die Gewissheit, nur dann kontrolliert zu werden, wenn eine konkrete Gefahr droht oder ein sonstiger konkreter Grund für die Kontrolle besteht.

Schlussfolgerung:

Die großzügige (und temporär kaum begrenzte) Einrichtung von Gefahrengebieten, in denen die sonstigen polizeilichen Verhaltensstandards suspendiert werden können, würde die Professionalisierung der Polizei behindern und ihrem Ansehen schaden. Das haben die Hamburger Gefahrengebiete zum Jahresbeginn 2014 eindrucksvoll gezeigt. Die Polizei wurde dort mit zunehmender Dauer als „Besatzungsmacht“ wahrgenommen, deren Sympathie in der Bevölkerung rapide zurückging. Deshalb ist im Ergebnis aus polizeiwissenschaftlicher Sicht dazu zu raten, Gefahrengebiete nur zeitlich begrenzt, nur aus einem konkreten Anlass heraus und nur bei einer konkret benennbaren Gefährdung eines höherwertigen Rechtsgutes einzurichten.

Rafael Behr

Literatur:

Behr, Rafael (2014): Über Polizei und Gewalt. Warum eine Debatte über legitimes polizeiliches Handeln und seine Regeln überfällig ist, in: Berliner Republik, 3+4/14, S. 60-67, online unter <http://www.b-republik.de/archiv/ueber-polizei-und-gewalt?aut=1104> (28.12.14)

Behr, Rafael (2014): Wie man vom „Dienstleister“ erst zum Helden und dann zum lästigen Übel wird. Die Hamburger Polizei im Jahreswechsel 2013/2014. Gleichzeitig eine Kritik der Hamburger Gefahrengelände, in: „Vorgänge“ - Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Nr. 204/2014, 53. Jahrgang, S. 74-81

Behr, Rafael (2014): „Gewalt“ und „Zwang“ – Überlegungen zum Diskurs über Polizei, in: Schmidt-Semisch, Henning/Henner Hess (Hrsg.): Die Sinnprovinz der Kriminalität. Zur Dynamik eines sozialen Feldes, Wiesbaden, S. 203-218

Behr, Rafael (2013): Die Polizei als Dramatisierungsgewinner oder: Wem der „Die-Gewalt-wird-immer-schlimmer“-Diskurs wirklich etwas bringt, in: Bareis, Ellen/Kolbe, Christian/Ott, Marion/Schütte-Bäumer, Christian (Hrsg.) (2013): Episoden sozialer Ausschließung: Definitionskämpfe und widerständige Praktiken: Festschrift zum 65. Geburtstag von Helga Cremer-Schäfer, Münster, S. 210-223.

Behr, Rafael (2008): Cop Culture - Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, 2. Auflage, Opladen.

Behr, Rafael (2006): Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, Wiesbaden.