

BENJAMIN DERIN TOBIAS SINGELNSTEIN

DIE POLIZEI



HELFER, GEGNER, STAATSGEWALT

Inspektion einer mächtigen Organisation

Econ

BENJAMIN DERIN TOBIAS SINGELNSTEIN

DIE POLIZEI

HELFER, GEGNER, STAATSGEWALT

BENJAMIN DERIN TOBIAS SINGELNSTEIN

DIE POLIZEI



HELFER, GEGNER, STAATSGEWALT

Inspektion einer mächtigen Organisation

ECON

Wir verpflichten uns zu Nachhaltigkeit



- Klimaneutrales Produkt
- Papiere aus nachhaltiger
Waldwirtschaft und anderen
kontrollierten Quellen
- ullstein.de/nachhaltigkeit



MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen
FSC® C014496

Econ ist ein Verlag
der Ullstein Buchverlage GmbH

ISBN: 978-3-430-21059-1

© Ullstein Buchverlage GmbH, Berlin 2022

Satz: LVD GmbH, Berlin

Gesetzt aus Scala OT

Druck und Bindearbeiten: GGP Media GmbH, Pößneck

Printed in Germany

INHALT

EINLEITUNG 11

1 DIE POLIZEI IN DER GESELLSCHAFT

1.1 WAS MACHT DIE POLIZEI? 19

Von Fußballfans und Krokodilen: die Abwehr
künftiger Gefahren 20

Mord und Totschlag: die Strafverfolgung 23

Von der Hilfeleistung im Alltag bis zum Spezial-
einsatz 25

Was darf die Polizei? 30

1.2 DIE ENTSTEHUNG DER POLIZEI 34

Die Herausbildung der modernen Polizei 34

Von Weimar bis Brokdorf 40

Polizei heute 45

1.3 SOZIALE ORDNUNG ALS FUNKTION DER POLIZEI 47

Ordnung und Spielräume 47

Definitionsmacht 53

Aufgaben und Funktion 56

1.4 WESSEN POLIZEI? 59

Vertrauen in die Polizei 60

Selektive Praxis 64

Ungleichheit hat System 67

Wir gegen die Anderen 71

2 DIE POLIZEI ALS ORGANISATION

2.1 AUFBAU UND ARBEITSWEISE 79

Basic Facts 81

Laufbahnen und Ränge, Rechte und Pflichten 86

Institutionelles Verhältnis zu anderen 89

Wie wird man Polizist:in? 94

Ausbildung und Praxisschock 97

2.2 WER IST DIE POLIZEI? 101

Bildungsgrad und Schicht, Alter und Geschlecht 101

Polizist:innen mit Zuwanderungsgeschichte 104

Werte und politische Einstellungen 105

(K)ein Spiegel der Gesellschaft 107

2.3 INNENLEBEN UND PRAXIS 111

Eine Top-Down-Behörde 113

Praxis zwischen Recht, Erfahrung und Routine 114

Polizeiberuf als Belastung 120

2.4 POLIZEIKULTUR UND *COP CULTURE* 124

Kulturen in der Polizei 125

Eine männliche Organisation 129

Wie Polizist:innen die Welt sehen 132

Wie Polizist:innen die Polizei sehen	136
Solidarität, Korpsgeist, Ausschluss	139

3 POLIZEIPROBLEME

3.1 POLIZEI UND GEWALT 145

Das Gesetz: unmittelbarer Zwang	146
Gewalt in der Praxis	150
Polizei ist Gewalt	153
Die Debatte um polizeiliche Gewalt	157
Rechtswidrige Polizeigewalt	161

3.2 RASSISMUS UND DISKRIMINIERUNG 166

Rassismus hat viele Formen	167
Stereotype und Alltagsrassismus	172
<i>Racial Profiling</i> als institutioneller Rassismus	178
Folgen für die Betroffenen	184
Wie kommt der Rassismus in die Polizei und wie wirkt er dort?	187
Polizeilicher Rassismus und Gesellschaft	193

3.3 RECHTSEXTREMISMUS IN DER POLIZEI 196

Wie rechts ist die Polizei?	197
Strukturen, Taten, Ursachen	201
Die Rolle von AfD & Co.	204
Wie geht es weiter in der Polizei?	209

3.4 FEHLVERHALTEN, AUFARBEITUNG, KONTROLLE 213

Fehlerkultur zwischen »Einzelfällen« und »General- verdacht«	214
---	-----

Fehler und ihre Folgen	219
Disziplinarrecht	224
Rechtswidrige Polizeigewalt und das Strafrecht	227
Filmen und gefilmt werden	236
Unabhängige externe Kontrolle	240

4 POLIZEI IM WANDEL

4.1 NEUE AUFGABEN, NEUE BEFUGNISSE,

NEUES SELBSTBEWUSSTSEIN 249

Soziale Probleme und soziale Kontrolle in der spät-modernen Gesellschaft 250

Sicherheitsbedürfnisse und Präventionsstreben 254

Neue Bedeutung und größere Handlungsspielräume 257

Neues Selbstbewusstsein der Polizei 262

4.2 POLIZEI UND POLITIK –

UND DIE ROLLE DER GEWERKSCHAFTEN 266

Ein Wechselspiel von Interessen und Akteur:innen 269

Die Schlüsselrolle der Polizeigewerkschaften 274

Gewerkschaft und Gesellschaft 279

Polizei und Gewerkschaften machen Politik 282

4.3 DIE EMPFINDLICHE ORGANISATION 287

Schattenseiten der Macht 288

Die kritisierte Organisation 290

Fragilität in der Burg 294

Wirkungen und Folgen 298

4.4 VERSELBSTSTÄNDIGUNG DER POLIZEI	303
Politische und kulturelle Verselbstständigung	304
Verselbstständigung vom Recht	306
Verselbstständigung als Prozess	311
Verselbstständigung vs. Einhegung	317

5 PERSPEKTIVEN

5.1 DIE POLIZEI ALS AMBIVALENTE ORGANISATION 323

Gesichter der Polizeiarbeit	324
Dunkle Seiten	329
No Way Out?	337
Neue Perspektiven	339

5.2 DEMOKRATISIERUNG ALS PROZESS 341

Polizei und Demokratie	342
Aspekte der Demokratisierung	347

5.3 DEFUND AND ABOLISH 354

Ausgangspunkte	355
Polizei ist keine Lösung	358
Alternative Antworten	362
Konflikte anders bearbeiten – <i>Restorative</i> und <i>Transformative Justice</i>	366
Möglichkeiten und Grenzen	370

5.4 POLIZEI NEU DENKEN 374

Weniger Waffen, weniger Gewalt	374
Entkriminalisierung	377

Wofür wir die Polizei brauchen	379
Was Sicherheit bedeutet	385

DANKE	391
--------------	-----

ANMERKUNGEN	393
--------------------	-----

EINLEITUNG

Im Ranking der vertrauenswürdigsten Institutionen in Deutschland landete die Polizei 2021 wie gewohnt weit vorne, nur knapp hinter den Ärzt:innen und sogar vor dem Bundesverfassungsgericht. Bei aktuellen Umfragen geben rund 80 Prozent der Befragten hierzulande an, großes oder sehr großes Vertrauen in die Polizei zu haben. Und auf die Frage nach dem Berufswunsch antworten viele Kinder nach wie vor: Polizist:in. Sie verkleiden sich an Fasching mit der blauen Uniform, und das Polizeiauto gehört zum Standardrepertoire im Kinderzimmer. Das freundliche Gesicht in Uniform gilt vielerorts als »Freund und Helfer«, die deutsche Polizei als eine der besten und zugleich demokratischsten der Welt.

Gleichzeitig demonstrierten im Juni 2020 Zehntausende unter dem Motto »Black Lives Matter« in deutschen Städten gegen Polizeigewalt und Rassismus. Hunderte skandieren auf Demonstrationen Parolen wie »Ganz Berlin hasst die Polizei«. Polizist:innen monieren sinkenden Respekt.

Und immer wieder kommt ein weniger freundliches Gesicht der Organisation zum Vorschein: Im März 2021 wird ein 19-Jähriger in Delmenhorst von zwei Zivilbeamten verfolgt, weil er auf einer Parkbank einen Joint geraucht haben soll. Sie bringen ihn zu Boden, setzen Pfefferspray ein und legen ihm Handschellen an. Er schreit vor Schmerz, während ein Polizist auf ihm kniet. Er warnt, dass er schwer Luft bekomme. Schließlich wird er in den Polizeiwagen geschleift und auf die Wache gebracht, wo er kollabiert. Tags darauf stirbt er im Krankenhaus.

Im November 2021 kommt ein neues Sachverständigengutachten zu dem Schluss, dass der 2005 in einer Dessauer Gewahrsamszelle bei einem Brand ums Leben gekommene Oury Jalloh, der sich den Behörden zufolge trotz Fixierung selbst angezündet haben soll, mit hoher Wahrscheinlichkeit mit Benzin übergossen und angezündet wurde. Die Kampagne »Death in Custody« hat in Deutschland seit 1990 insgesamt 203 Todesfälle von Schwarzen Menschen und anderen von Rassismus betroffenen Personen in Polizeigewahrsam oder durch polizeiliche Gewalt dokumentiert. Der Menschenrechtskommissar des Europarats und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz haben sich besorgt über rassistisches Verhalten oder *Racial Profiling* in deutschen Polizeibehörden gezeigt und Handlungsbedarf angemahnt. 2017 wurde das »Nordkreuz«-Netzwerk aufgedeckt, in dem sich unter anderem Polizisten und Soldaten zusammengetan und Waffen und Munition gehortet haben, um nach dem von ihnen erwarteten Zusammenbruch des Staates am »Tag X« politische Gegner:innen zu töten. Nach Erkenntnissen des Bundesinnenministeriums besteht die Gruppe auch heute noch fort. Im Juni 2021 wird das SEK Frankfurt aufgelöst, nachdem dort rechte Chat-Gruppen bekannt geworden waren – wie seit 2020 schon in zahlreichen anderen Polizeieinheiten. Ende 2021 sorgen Berichte aus Köln für Entsetzen, wonach dortige Polizeibeamt:innen systematisch willkürliche Gewalt gegen Bürger:innen angewendet und verabredet haben sollen, sich dafür gegenseitig zu decken (»Dabei nehmen wir auf jeden Fall jemanden fest und machen jemanden kaputt«). Die Polizei als brutale Staatsgewalt.

Wie lassen sich diese Bilder miteinander vereinbaren? Wie kann erklärt werden, dass beide Sichtweisen in der Gesellschaft existieren und lautstark vorgetragen werden? Schließen sie sich

aus? Wer hat recht: konservative »Hardliner« oder »Polizeihasser«? Tatsächlich beschreiben all diese Beispiele Aspekte derselben Organisation und geben Teile derselben Realität wieder – nur aus unterschiedlichen Perspektiven. Dass die Polizei beides in sich vereint, ist nicht leicht zu akzeptieren. Schließlich wollen wir wissen, woran wir bei dieser Organisation, der wir so viel Macht zugestehen, sind. Steht sie für Sicherheit und Menschenrechte oder für Gewalt und Überwachung? Handelt es sich um die »Prügelknaben« der Nation oder eine rechte Schlägertruppe? Ist sie überhaupt noch »unsere« Polizei (oder wessen sonst)? Die Verunsicherung ist entsprechend groß. Denn wem kann man vertrauen, wenn man der Polizei nicht mehr vertrauen kann?

Mancherorts wird mit harscher Abwehr auf Kritik an der Polizei reagiert: Sie sei ungerechtfertigt, Probleme allenfalls Einzelfälle, verschuldet durch schwarze Schafe, Eskalationen doch meist von anderen provoziert. Polizeigewerkschaften und manche Politiker:innen werden nicht müde, immer wieder zu betonen, dass es keine Polizeigewalt gebe und kein Problem mit Rassismus. Doch das stimmt nicht. Die Probleme sind da, und sie sind ziemlich grundsätzlicher Natur.

Andere Menschen sind empört darüber, dass die offensichtlichen Schattenseiten der Polizei wegdiskutiert werden, manche sehen in ihr gar eine Institution ausschließlich im Dienste der Herrschenden zur Unterdrückung von Armen, Migrant:innen und politischen Gegner:innen. Neben den hohen Vertrauenswerten steht auch eine andere Wahrheit: 80 Prozent der Befragten meinen, dass die Polizei ein Problem mit Rassismus hat, fast drei Viertel sehen ein Gewaltproblem. Die Mehrheit der Bevölkerung ist in Umfragen für die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen zur Aufklärung polizeilichen Fehlver-

haltens und hält eine Studie zu Rassismus in der Polizei für notwendig.

Der zunehmend kritische Fokus und die kontroversen Diskussionen sorgen in der Organisation für Irritation. Die negativen Schlagzeilen passen nicht zu ihrem Selbstbild als professionelle Polizei, die in den vergangenen Jahren eine massive Verjüngung und Akademisierung durchgemacht hat, inzwischen auch um personelle Diversifizierung bemüht ist und sich selbst schon mal als größte Menschenrechtsorganisation des Landes bezeichnet.¹ Wie konnte dieses Unverständnis zwischen Polizei und Gesellschaft entstehen? Und wohin wird sich die Organisation in den kommenden Jahren entwickeln? Um diese Fragen zu beantworten, gilt es etwas tiefer einzutauchen.

Das Verhältnis von Polizei und Gesellschaft lässt sich nur ergründen, wenn wir auch ihre Funktion und Geschichte, ihr Innenleben und ihre Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit in den Blick nehmen. Auf dieser Grundlage untersuchen wir Probleme wie Gewalt, Rassismus und Fehlerkultur, die Polizei und Öffentlichkeit in den vergangenen Jahren in Atem gehalten haben.

Dabei stoßen wir nicht nur auf eine ungeahnt selektive polizeiliche Praxis, Ungleichheiten, die System haben, eine Organisation, die (k)ein Spiegel der Gesellschaft ist, und eine alles prägende *Cop Culture*. Wir erleben auch eine Institution, die einem starken Wandel unterworfen und auf der Suche nach ihrer Rolle ist. Denn mit dem Aufstieg eines neuen gesellschaftlichen Verständnisses von und Bedürfnisses nach Sicherheit und Prävention gewinnt auch die Polizei an Bedeutung. Sie bekommt mehr Aufgaben und verfügt heute über ein in der Geschichte der Bundesrepublik nie da gewesenes Repertoire an Eingriffs- und Überwachungsbefugnissen. Dabei entwickelt

sich die Polizei von einer dienenden Teilgewalt im rechtsstaatlichen Gefüge zu einer eigenständigen und selbstbewussten Akteurin, die Einfluss auf Politik und gesellschaftliche Diskurse nimmt. Bedrohlich wird diese Entwicklung dort, wo Verselbstständigungstendenzen zunehmen, in deren Folge sich die Polizei externer Kontrolle zu entziehen versucht und sich dabei schleichend aus ihrer demokratischen Einhegung im Rahmen der Gewaltenteilung zu lösen droht. Und schließlich werfen wir die Frage auf, was eine Polizei aus Sicht der Gesellschaft eigentlich tun sollte und wie Antworten auf die diskutierten Entwicklungen und Probleme aussehen könnten. Ist vielleicht eine ganz andere Polizei möglich, oder gar ein Zusammenleben ohne Polizei denkbar?

Die derzeitige öffentliche Debatte wird der Komplexität der Organisation Polizei und ihrer gesellschaftlichen Rolle in vielerlei Hinsicht nicht gerecht. Und doch liegt die Antwort auch nicht einfach irgendwo in der Mitte. Dieses Buch ist kein Appell, »beide Seiten zu verstehen«, und nimmt keine vermittelnde Position ein. Ziel ist es, die Polizei in all ihren Widersprüchen zu betrachten. Dabei ergibt sich das Bild einer fundamental ambivalenten Organisation. Und es wird sichtbar, dass die Gesellschaft ihren Auftrag, sich Gedanken darüber zu machen, was für eine Polizei sie eigentlich möchte, (zu) lange Zeit vernachlässigt hat.

KAPITEL I

DIE POLIZEI IN DER GESELLSCHAFT

1.1 WAS MACHT DIE POLIZEI?

Von der Jagd auf Bankräuber:innen und potenzielle Terrorist:innen über Verkehrskontrollen und Begleitung von Demonstrationen bis hin zur Klärung von Nachbarschaftsstreitigkeiten und Ruhestörungen: Auf den ersten Blick erscheint die Polizei als allgegenwärtige staatliche Institution, die für sehr vieles zuständig ist. Doch was macht die Polizei eigentlich genau – und wo verläuft die Grenze ihrer Zuständigkeit?

Kindern würde man möglicherweise erklären, dass die Polizei dafür sorgt, dass sich die Menschen an die Gesetze halten. Das klingt logisch, denn nach einem Bankraub wird ein bereits begangenes Verbrechen verfolgt, und mit einem verhinderten Attentat ist ein künftiges Verbrechen bekämpft worden. Indem eine Demonstration begleitet wird, soll gewährleistet werden, dass sich Teilnehmende und Gegenprotestierende an die Gesetze halten, und bei einem nachbarschaftlichen Streit soll geregelt werden, wer was zu unterlassen oder zu dulden hat. Polizist:innen sind also offenbar im wahrsten Sinne des Wortes Gesetzeshüter:innen.

Allerdings sind auch andere Instanzen wie Staatsanwält:innen und Gerichte mit dieser Aufgabe betraut, je nach Kontext und Gesetz. Bei einer rechtswidrigen Kündigung, Hygienemängeln in einem Restaurant oder wenn darüber gestritten wird, dass die Mietwohnung nach dem Auszug nicht gestrichen wurde, wäre die Polizei fehl am Platz. Hingegen ist es selbstverständlich, dass sie sich um einen Verkehrsunfall kümmert, der durch einen auf die Fahrbahn gestürzten Baum ausgelöst wurde,

oder einen Wohnblock evakuiert, nachdem eine Fliegerbombe gefunden wurde. Auch wenn sie nach einer vermissten Rentnerin sucht, die an Demenz leidet, wird sie tätig, obwohl in diesen Fällen niemand gegen ein Gesetz verstoßen hat.

Bei näherem Hinsehen kommen der Polizei also durchaus unterscheidbare Aufgaben zu, die sich zudem von der Tätigkeit anderer Behörden abgrenzen lassen. Das deutsche Polizeirecht kennt im Wesentlichen zwei große Aufgabenbereiche der Polizeiarbeit: die (präventive) Gefahrenabwehr und die (repressive) Strafverfolgung.

Von Fußballfans und Krokodilen: die Abwehr künftiger Gefahren

Zwar wird die Polizei vor allem mit der Verfolgung von Straftaten assoziiert, was auch mit ihrer kulturellen Darstellung zu tun hat, denn Filme und Serien über die Polizei etwa handeln fast immer davon, wie sie Kriminalfälle löst. Doch ihre bedeutendere Aufgabe liegt in der sogenannten Gefahrenabwehr. Die Polizei soll schädigende Ereignisse verhindern, bevor sie eintreten, was auch als *Prävention* bezeichnet wird. Dabei geht es nicht (nur) um Straftaten, sondern ganz allgemein um alles, was Probleme auslösen kann – von einem lautstark Betrunkenen über ein ausuferndes Volksfest bis hin zu aus dem Zoo entlaufenen Löwen.

Etwas präziser formuliert kümmert sich die Polizei darum, Gefahren für die *öffentliche Sicherheit und Ordnung* abzuwenden. Das beinhaltet nicht nur die gesamte Rechtsordnung und den Staat, sondern auch die individuellen Rechtsgüter der Bürger:innen wie Eigentum und körperliche Unversehrtheit. Damit ist

grob festgelegt, was und wen die Polizei schützen soll, der Schutzbereich jedoch bewusst weit gefasst. Denn unter diese Begriffe lässt sich nahezu alles fassen: von der Abwehr staatsgefährdender Bedrohungen und dem Schutz öffentlicher Einrichtungen wie Parlamenten, Behörden oder auch Museen über die Durchsetzung der Straßenverkehrsordnung oder schlicht der dominanten Moralvorstellungen bis hin zur Beendigung von Kneipenschlägereien und der Beratung, wie man sich vor Taschendiebstahl schützen kann. Die Abwehr von Gefahren ist also sehr weitreichend gedacht.¹

Kategorien wie Tatverdacht, Schuld und Unschuldsvermutung oder Straf- und Nachweisbarkeit spielen im Bereich der Gefahrenabwehr zunächst keine Rolle. Entscheidend ist allein die Frage, ob etwas oder jemand gefährdet ist. Polizeiliche Maßnahmen können sich daher auch gegen Personen richten, die für das Ereignis überhaupt nicht verantwortlich sind. Wird eine Wohnungstür eingetreten, weil Schreie zu hören sind, geschieht das unabhängig davon, ob der Eigentümer der Tür oder die Mieterin der Wohnung sie selbst verursacht hat. Wird ein Badestrand geräumt, weil im Wasser ein Krokodil gesichtet wurde, müssen die Badegäste gehen, obwohl sie hierfür offensichtlich überhaupt nichts können.

Das meint man eigentlich anders zu kennen: Damit eine Strafe verhängt und vollstreckt werden kann, muss in einem Strafprozess von einem Gericht zweifelsfrei die Schuld der Beschuldigten festgestellt werden. Häufig wird angenommen, dass die gesamte polizeiliche Tätigkeit unter diesem Vorbehalt steht. Bei der Gefahrenabwehr ist es jedoch anders. Hier beurteilen Polizei und andere Behörden wie die Bauaufsicht oder das Gesundheitsamt grundsätzlich selbst, ob eine Gefahrenlage vorliegt und sie einschreiten müssen. Alles andere würde in der

Praxis oft zu lange dauern. Eine gerichtliche Überprüfung ist häufig erst im Nachhinein möglich.

Treffen Beam:t:innen auf eine potenziell problematische Situation, müssen sie oft sehr schnell beurteilen, ob ein geschütztes Rechtsgut konkret gefährdet ist, also ob ein Schaden wahrscheinlich ist. Ist diese Frage mit »Ja« zu beantworten, können (und müssen) die Beam:t:innen notwendige Maßnahmen ergreifen.

Wird die Polizei etwa zu einem Vorfall häuslicher Gewalt gerufen, weil eine Frau von ihrem Mann geschlagen wurde, gilt es anhand der zur Verfügung stehenden Informationen abzuschätzen, ob der Mann gleich wieder gewalttätig werden wird, sobald die Beam:t:innen abgezogen sind. In diesem Fall könnte ihm gegebenenfalls ein Platzverweis erteilt werden, er müsste also die Wohnung verlassen und dürfte sie vorübergehend nicht betreten, oder er könnte in Gewahrsam genommen werden. Ein anderes Beispiel sind Fußballfans, die sich in der Vergangenheit an gewalttätigen Auseinandersetzungen in Stadien beteiligt haben. Sie können vor zukünftigen Spielen mit Aufenthaltsverboten für die austragende Stadt belegt werden, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie sich auch dort an Ausschreitungen beteiligen könnten.²

Gefahr und Prognose bilden die Eckpfeiler der Gefahrenabwehr als erster Hauptaufgabe der Polizei und bringen nicht zu unterschätzende Herausforderungen mit sich. Wie soll man beurteilen, ob eine früher schon einmal gewalttätige Person dies auch an einem bestimmten Tag in der Zukunft sein wird? Wie kann der Fußballfan beweisen, dass er sich beim nächsten Spiel gar nicht an Ausschreitungen beteiligen will? Die Prognose kann also falsch sein, ohne dass dies später jemals herauskäme, in anderen Fällen stellt sie sich im Nachhinein als falsch heraus.

Und doch folgen aus einer solchen Gefährdungseinschätzung mitunter erhebliche Grundrechtseingriffe – etwa wenn die Polizei eine Person durchsucht, in Gewahrsam nimmt oder Gewalt anwendet.³

Mord und Totschlag: die Strafverfolgung

Die andere große Aufgabe der Polizei ist die *Repression* oder Strafverfolgung, also die Aufklärung und Verfolgung mutmaßlicher Straftaten, über die dann die Strafjustiz zu entscheiden hat. Die Polizei leitet jährlich rund sechs Millionen Strafverfahren ein, in den vergangenen Jahren mit rückläufiger Tendenz. 2020 etwa registrierten die Beamt:innen gut 5,3 Millionen Verdachtsfälle.⁴

Der Großteil der aufgenommenen Fälle geht auf Bürger:innen zurück, die Anzeige erstatten.⁵ Dabei kommt der Polizei oft eine notarielle Funktion zu, bei der es in erster Linie darum geht, materielle Schäden etwa aufgrund eines Diebstahls oder einer Sachbeschädigung zu dokumentieren. Nur ein geringer Teil der Strafverfahren wird von Amts wegen eingeleitet, weil Polizist:innen beispielsweise selbst eine Tat beobachten. Bei der Strafverfolgung arbeitet die Polizei im Rahmen der Konzepte von Tatverdacht, Schuld und Nachweisbarkeit; die Ermittlungen sind darauf gerichtet, konkrete Tatverdächtige zu ermitteln und ausreichend Beweismittel gegen diese zu sammeln. Dabei sind die Beschuldigten im Rechtsstaat von der Strafprozessordnung mit besonderen Rechten ausgestattet, die sie vor übermäßigen staatlichen Ermittlungseingriffen schützen sollen. Sie dürfen schweigen, müssen belehrt werden, können Verteidiger:innen konsultieren, und für Maßnahmen wie Telefonüberwachungen

oder Durchsuchungen sind in der Regel Gerichtsbeschlüsse erforderlich.

Aus der Sicht des Rechts spielt die Polizei bei der Strafverfolgung allerdings nur eine untergeordnete Rolle, denn für das Führen von Strafverfahren sind die Staatsanwaltschaften und die Strafgerichte zuständig. Das mag zunächst schwer zu glauben sein: Kriminalromane, Fernsehserien und Filme sind schließlich voller Polizeikommissar:innen, die Morde aufklären und Verbrecher:innen jagen; wer schon einmal einen Einbruch angezeigt hat, hat das in der Regel bei einer Polizistin getan, nicht bei einer Richterin; und wer Zeuge eines Diebstahls geworden ist, wird dazu in der Regel auf einer Polizeiwache vernommen und nicht bei der Staatsanwaltschaft. In der Praxis stützen sich die Staatsanwaltschaften aber tatsächlich so stark auf die Polizei, dass die Ermittlungsarbeit ganz überwiegend dort stattfindet.⁶

Das Strafverfahren in Deutschland besteht im Kern aus zwei Teilen: dem Ermittlungs- und dem Hauptverfahren. Gibt es Anhaltspunkte für eine Straftat, wird ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Darin soll aufgeklärt werden, was sich zugetragen hat, um zu überprüfen, ob der Verdacht begründet ist. Hierzu werden Zeug:innen vernommen, Wohnungen durchsucht, Telefone überwacht oder Festplatten beschlagnahmt. Obwohl die Staatsanwaltschaft Herrin des Ermittlungsverfahrens ist, observiert sie nicht selbst Verdächtige oder stürmt Wohnungen. Sie ist nämlich nicht als Ermittlungsbehörde »auf der Straße« konzipiert, was schon angesichts der personellen Ausstattung nicht möglich wäre, sondern setzt hierzu die Polizei ein. Weil das sehr häufig vorkommt, hat sich ein Zweig der Polizei ganz darauf spezialisiert: die Kriminalpolizei.

Werden keine Tatverdächtigen gefunden, erhärtet sich der

Verdacht nicht oder hält die Staatsanwaltschaft eine Anklage aus anderen Gründen nicht für erforderlich, weil es sich beispielsweise um eine geringfügige Tat wie einen kleinen Ladendiebstahl durch eine:n Ersthäter:in handelt,⁷ wird das Verfahren am Ende des Ermittlungsverfahrens eingestellt. Hat die Polizei hingegen ausreichend Beweise gegen konkrete Beschuldigte gesammelt, erhebt die Staatsanwaltschaft gegebenenfalls Anklage. Erst dann beginnt das Hauptverfahren, also der eigentliche Gerichtsprozess, in dem beurteilt wird, ob den Angeklagten die Tat mit den gesammelten Beweismitteln zweifelsfrei nachgewiesen werden kann. Hauptverfahren werden von den Strafgerichten durchgeführt. Polizist:innen treten hier zumeist nur als Zeug:innen auf, indem sie vor Gericht über die Ermittlungen aussagen.

Von der Hilfeleistung im Alltag bis zum Spezialeinsatz

Die tatsächliche Arbeit der Polizei ist allerdings in vielerlei Hinsicht weitaus vielfältiger, als es der nüchterne Gesetzestext zunächst vermuten lässt. Während es sich bei der Strafverfolgung um ein einigermaßen abgrenzbares Aufgabenfeld handelt, findet vor allem die weit gefasste Gefahrenabwehr in vielen verschiedenen Formen statt.

Dazu gehört beispielsweise das Versammlungsrecht. Die Polizei begleitet Demonstrationen und andere Versammlungen, kann aber auch dafür zuständig sein, diese zu verbieten oder Auflagen festzulegen, um Ausschreitungen, Zusammenstöße verschiedener Gruppen oder andere Gefahren zu verhindern. Historisch wurde die Aufgabe der Polizei bei Versammlungen lange eher als Aufstandsbekämpfung verstanden, wie ein Blick

auf die Weimarer Republik und die Demonstrationen der 1968er deutlich macht. Versammlungen sind eines der kontroversesten Einsatzgebiete der Polizei mit einem mitunter besonders hohen Konfliktpotenzial, in dem sie zudem über einen erheblichen Spielraum verfügt. Wie sie ihn ausfüllt, kann den Verlauf solcher Veranstaltungen entscheidend prägen. Hier entstehen viele der Bilder, die wir mit der Polizei verbinden, etwa bei den jährlichen 1. Mai-Demonstrationen in Berlin oder Hamburg, wo die Polizei häufig mit Fäusten, Schlagstöcken und Wasserwerfern gegen die Demonstrierenden vorgeht.

Mit am sichtbarsten ist die Polizei im Straßenverkehr. Jährlich werden von ihr etwa 2,5 Millionen Verkehrsunfälle aufgenommen. Rund 3.000 Menschen kommen dabei ums Leben, etwa 60.000 werden schwer verletzt.⁸ Beamte:innen begeben sich zu Unfallorten, nehmen den Sachverhalt auf, kümmern sich mit Rettungsdienst und Feuerwehr um die Anwesenden und Verletzten. Sie prüfen, ob Anlass für ein Bußgeld- oder Strafverfahren besteht, und leiten dieses gegebenenfalls ein. Daneben gehört es zu den Aufgaben der Polizei, Verkehrskontrollen durchzuführen, Geschwindigkeitsmessungen zu betreiben und den Verkehr zu regeln, wenn beispielsweise eine Ampelanlage ausfällt, oder einen Fahrradführerschein für Grundschüler:innen anzubieten.

Oft hat die polizeiliche Tätigkeit nur wenig mit ihrem eigentlichen gesetzlichen Auftrag oder handfesten Bedrohungen zu tun, sondern besteht aus Hilfeleistung im Alltag. Denn in der öffentlichen Wahrnehmung sind Polizist:innen auch für alltägliche Hilfe und Konfliktlösung zuständig – ein Image, das die Polizei zum Teil selbst kultiviert und das auch dem Berufsbild vieler Anwarter:innen von der »Arbeit mit Menschen« entspricht. Die wenigsten Bürger:innen prüfen, ob ihr Anliegen

tatsächlich in einen der polizeilichen Aufgabenbereiche fällt, bevor sie die 110 wählen oder sich auf die örtliche Wache begeben. Für viele von uns liegt es etwa nahe, Streifenpolizist:innen nach dem Weg zu fragen, obwohl mit der Antwort wohl keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit abgewendet wird.

Verlorene Geldbeutel aus der Kanalisation fischen, gefundene Personalausweise entgegennehmen, eine Entenmutter mit ihren Küken vereinen und entlaufene Katzen zurückbringen – das alles gehört einem kurzen Blick in die Lokalnachrichten nach zu urteilen zum Polizeiberuf. Er wird zu einem erheblichen Teil durch die konkrete Präsenz auf der Straße bestimmt, durch die praktische Interaktion mit Bürger:innen und die sich daraus ergebende öffentliche Wahrnehmung als erste Anlaufstelle für eine Vielzahl alltäglicher Probleme. Inwieweit die Polizei als Dienstleistung verstanden und ihre Arbeit als Service in Anspruch genommen wird, aber auch, ob die Polizei solchen Ersuchen nachgeht, hängt stark davon ab, wer an sie herantritt. Mit dem Verhältnis der Polizei zu unterschiedlichen Teilen der Bevölkerung werden wir uns in Kapitel 1.4 noch auseinandersetzen.

Dass die Kontakte mit Bürger:innen auch ganz anders aussehen können und die Polizei für viele Menschen nicht vorrangig als Freund und Helfer fungiert, zeigt etwa ihre Beteiligung an Abschiebungen. Die Szenen sind teilweise brutal: Eltern von Kleinkindern werden mitten in der Nacht mit Hand- und Fußfesseln abgeführt, Menschen mit Medikamenten ruhiggestellt, oder ihr Widerstand wird mit Gewalt gebrochen. Auf einem Abschiebeflug von München nach Kabul, den eine Delegation des Anti-Folter-Komitees des Europarates im August 2018 begleitete, wurde ein sich wehrender Mann von sechs Polizist:innen festgehalten und am ganzen Körper mit Klebeband gefes-

selt, ein Beamter drückte ihm mit dem Arm gegen den Hals, sodass er nicht mehr richtig atmen konnte, ein anderer quetschte ihm wiederholt länger die Genitalien und verursachte ihm so starke Schmerzen.⁹

Auch manche Polizist:innen hadern damit, Abschiebungen durchzuführen, und fragen sich, ob sie wirklich dafür zur Polizei gegangen sind.¹⁰ 2020 wurden mehr als 10.000 Menschen aus Deutschland abgeschoben, 20 Prozent von ihnen waren minderjährig.¹¹ Polizeibeamt:innen bringen die Menschen zum Flughafen oder Bahnhof und sind 2020 in etwa 4.000 dieser Fälle bis zum Zielort mitgereist, um sicherzustellen, dass die Betroffenen sich nicht entziehen.¹² Dafür wurden gut 8.500 Beamt:innen eingesetzt. Zusätzlich wurden im selben Jahr fast 20.000 Menschen an den Grenzen zurückgewiesen, was in der Regel in die Zuständigkeit der Bundespolizei fällt.

Besonders heiklen Aufgaben geht die Polizei mit Spezialeinheiten nach: Wollen Kriminalpolizist:innen eine Gruppe bewaffneter Bankräuber:innen festnehmen, die sie überführt haben, oder gilt es, die Queen bei einem Staatsbesuch vor möglichen Attentaten zu schützen, werden spezifisch ausgebildete Spezialeinheiten wie das SEK (Spezialeinsatzkommando¹³) eingesetzt. Dann werden Präzisionsschütz:innen auf Dächern positioniert, Beamt:innen seilen sich aus Hubschraubern ab oder stürmen Wohnungen unter vorgehaltener Waffe. Auch in diesem Tätigkeitsbereich kann der Alltag allerdings deutlich trivialer sein. Häufig geht es beispielsweise auch darum, psychotische Menschen zu überwältigen, wenn sie mit einem Küchenmesser gestikulierend auf der Straße unterwegs sind; bekannte, aber nicht unbedingt gefährliche Verdächtige aus dem Milieu der sogenannten Organisierten Kriminalität festzunehmen oder Waffensichtungen nachzugehen, die sich dann als

Besenstiele oder Softair-Pistolen entpuppen. Nicht zuletzt werden Spezialeinheiten auch bei politischen Großlagen wie der Räumung der Umweltaktivist:innen aus dem Hambacher Forst im September 2018 oder den Protesten gegen den G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 eingesetzt. Aufnahmen vermommt, mit Gewehren bewaffneter Polizeieinheiten in militärischen Tarnfarben, die mitten im hippen Schanzenviertel ihre Ziellaser auf Menschen richteten, sorgten im Rahmen der G20-Proteste für erhebliche Kritik.¹⁴

Am anderen Ende der beruflichen Adrenalinskala beschäftigt sich die Polizei mit Statistiken oder Öffentlichkeitsarbeit. Dabei geht es einerseits darum, die Bevölkerung über relevante Kriminalitätsentwicklungen, die Verkehrssicherheitslage oder aber auch über gesuchte Straftäter:innen zu informieren. Andererseits nimmt die PR-Arbeit der Polizei in eigener Sache zu, von Kampagnen, mithilfe derer Nachwuchs angeworben werden soll, bis hin zu Darstellungen und Kommentaren zu laufenden Einsätzen. Hier spielen soziale Medien wie Twitter eine zunehmende Rolle. Immer mehr Polizeibehörden verfügen über eigene Accounts in den sozialen Medien und richten Social-Media-Teams ein, um diese zu bespielen.

Im Polizeialltag spielen also andere Tätigkeiten eine ebenso große oder sogar eine größere Rolle als die Jagd auf Verbrecher:innen oder der Kampf gegen Kriminalität.¹⁵ Entsprechend vielfältig sind die Gesichter der polizeilichen Arbeit. Je nachdem, womit Polizist:innen befasst beziehungsweise Bürger:innen konfrontiert sind, ergeben sich ganz unterschiedliche Bilder und Auffassungen von der Polizei – als Helferin, Gegnerin oder Staatsgewalt.

Was darf die Polizei?

Das Recht bestimmt aber nicht nur die Aufgaben der Polizei, sondern regelt vor allem auch, welche Mittel sie zur Bewältigung dieser Aufgaben einsetzen darf. Es bestimmt die konkreten Befugnisse, die die Polizei hat. Da sie als Repräsentantin des Staates erhebliche Grundrechtseingriffe vornimmt und das Gewaltmonopol umsetzt, ist diese Frage demokratietheoretisch und rechtsstaatlich höchst bedeutsam: Was darf diese Organisation unter welchen Voraussetzungen, und warum darf sie es?

Diese Frage könnte man auch andersherum stellen: »Wo steht, dass die Polizei das nicht darf?« Dem läge dann die Vorstellung zugrunde, dass der Handlungsspielraum von Polizei und Staat erst dort endet, wo er durch Gesetze beziehungsweise die Abwehrrechte der Bürger:innen wie die Meinungsfreiheit oder die Unverletzlichkeit der Wohnung ausdrücklich begrenzt wird. Tatsächlich ist es umgekehrt: Die Exekutive darf nur dort tätig werden, wo ihr dies als Aufgabe übertragen ist. Und für Eingriffe in die Freiheit der Bürger:innen benötigen die Behörden eine Rechtsgrundlage. So erlaubt § 94 Strafprozessordnung die Beschlagnahme von Gegenständen zu Beweis Zwecken im Strafverfahren gegen den Willen der Person, der sie gehören. § 38 Bundespolizeigesetz befugt die Bundespolizei dazu, Personen unter bestimmten Voraussetzungen einen Platzverweis zu erteilen. Umgekehrt durfte die Polizei lange Zeit keine Spähsoftware auf Computern einsetzen, bis entsprechende Vorschriften geschaffen wurden. Während die Bürger:innen alles dürfen, was nicht untersagt ist, darf der Staat nur Eingriffe vornehmen, die ihm erlaubt sind.

Hierin unterscheidet sich ein liberales Grundverständnis des Verhältnisses von Polizei und Bürger:innen von einem

autoritären, wonach staatliches Handeln grundsätzlich zu dulden ist und die Bürger:innen ihr Tun vor den Behörden zu rechtfertigen haben. Dennoch ist nicht nur in der Bevölkerung, sondern auch innerhalb der Polizei dieses eher autoritäre Verständnis, wonach der Polizei erlaubt ist, was nicht ausdrücklich verboten ist, immer wieder zu finden. Dass Polizeikräfte in ihrem Handeln auf Maßnahmen beschränkt sein sollen, die per Gesetzestext erlaubt sind, wird in Teilen von Polizei, Politik und Allgemeinheit als unnötig restriktiv und wenig praktikabel betrachtet.

Besonders wichtige Rechtsgrundlagen für die Gefahrenabwehr finden sich in den einzelnen Polizeigesetzen der Bundesländer, während die Strafverfolgung in der bundesweit geltenden Strafprozessordnung zentral geregelt ist. Theoretisch sollen nur solche gesetzlichen Vorgaben die Polizeiarbeit bestimmen. Im polizeilichen Alltag vermischen sie sich aber mit einer eingetübten Praxis oder auch den Anforderungen konkreter Situationen, wie wir noch genauer sehen werden.

Mitunter machen sich die Beamt:innen erst im Nachhinein Gedanken darüber, ob und welche spezifische Rechtsgrundlage das eigene Vorgehen erlaubt. Das kann daran liegen, dass schnelle Entscheidungen getroffen werden müssen. Wenn gesetzliche Regelungen vernachlässigt werden, kann dies aber auch an Überforderung oder mangelnder Rechtskenntnis liegen – beispielsweise wenn bei einer Zeug:innenvernehmung trotz Sprachbarriere kein:e Dolmetscher:in hinzugezogen wird oder Beschuldigte nicht richtig belehrt werden. Entkoppelt die Polizei ihr Handeln von den rechtlichen Vorgaben, erleichtert dies schließlich auch schlicht ihre Dienstausbübung: Werden Tatverdächtige vernommen ohne ihre Verteidiger:innen zu informieren, oder Wohnungen ohne Durchsuchungsbeschluss

durchsucht, befreit das die Beamt:innen von den Fesseln der Rechtsordnung und erleichtert ihnen die Arbeit, die durch die Beteiligung von Anwält:innen und Gerichten »verkompliziert« wird. Ähnliches galt lange für die Entnahme von Blutproben zur Alkoholmessung im Straßenverkehr. Bis 2017 mussten die Polizist:innen hierfür grundsätzlich eine richterliche Anordnung einholen, was in der Praxis häufig nicht geschah. Die Polizeigewerkschaften setzten sich sogar dafür ein, diesen Richtervorbehalt zu streichen, weil er »zu absurd langen Wartezeiten« führe¹⁴. Dem kam der Gesetzgeber 2017 weitgehend nach, sodass die Blutentnahme heute von der Polizei selbst angeordnet werden darf.

Wovon wir reden, wenn wir uns die Polizei und ihre Praxis anschauen, hängt also stark von der jeweiligen Perspektive auf die Organisation ab. Das Recht etwa hat eine klare Vorstellung davon, was die Polizei ist. Es bestimmt insbesondere, was ihre Aufgaben und Befugnisse sind, also was sie machen soll und darf. Im praktischen Alltag ist das Bild deutlich komplexer: Bürger:innen begegnen der Polizei in sehr unterschiedlichen Kontexten und auf verschiedene Weisen. Und wie Polizist:innen die Organisation von innen erleben, hängt stark davon ab, in welchem Arbeitsbereich und an welchem Ort sie tätig sind. Auch Politik und Gesellschaft haben gewisse Erwartungen an die Polizei.

Diesen Unterschieden und ihren Hintergründen gehen wir im Folgenden genauer nach. Dabei werden wir feststellen, dass die gesetzlichen *Aufgaben* der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung, die wir bislang vorgestellt haben, nur eine Perspektive auf die Polizei darstellen. Ein vielschichtigeres Bild ergibt sich, wenn wir weitere Perspektiven hinzunehmen. Dann wird sichtbar, dass die Polizei in der Gesellschaft eine weitere, über-

geordnete *Funktion* erfüllt, die mit Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nur unzureichend beschrieben ist; gewissermaßen einen gesellschaftlichen Auftrag, der zwar nicht ausdrücklich im Gesetz steht, aber die Rolle der Polizei in der Gesellschaft seit ihrer Entstehung kennzeichnet. Ein Blick auf die Geschichte der Organisation hilft, diesen ungeschriebenen Zweck greifbar zu machen.

1.2 DIE ENTSTEHUNG DER POLIZEI

Die Polizei sah nicht immer so aus wie heute. Sie folgt keinem einheitlichen, feststehenden Bild, sondern verändert sich stetig, ist als gesellschaftliche Institution sozial und politisch gemacht. Sie könnte also auch anders sein, und ihre Aufgaben könnten ebenso auf andere Weise oder durch andere Instanzen erledigt werden – ein wichtiger Gedanke, der als Kontingenz bezeichnet wird.

Wie die Polizei aussieht, hängt von den jeweiligen gesellschaftlichen Bedingungen ab: Was wird von Politik und Gesellschaft als Aufgabenbereich der Polizei angesehen? Was wird als bedrohlich oder problematisch verstanden, und wie sollte damit umgegangen werden? Die Antworten auf diese Fragen variieren von einer Gesellschaft zur nächsten und verändern sich im Laufe der Zeit. Man kann also sagen: Jede Gesellschaft, jede Zeit hat ihre Polizei. In Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine relativ professionell agierende, rechtsstaatlich eingehetzte Polizei herausgebildet, die zugleich vor grundlegenden Problemen und Herausforderungen steht.

Die Herausbildung der modernen Polizei

»Polizei« in der gegenwärtigen Form ist eine vergleichsweise moderne Erscheinung. Das bedeutet nicht, dass unsere Vorfahren keine Streitschlichtung oder Strafverfolgung kannten. Viele der Aufgaben, die heute von der Polizei übernommen

werden, erledigten früher unterschiedliche private oder öffentliche Funktionsträger wie Soldaten, Nachtwächter, Richter, Kopfgeldjäger oder Steuereintreiber. Vor allem aus Asien und dem Nahen Osten sind bereits seit Jahrtausenden hochentwickelte Justizsysteme überliefert, ebenso wie komplexe Verwaltungsorganisationen. Bei der Beschreibung historischer Gesellschaftssysteme wird allerdings oft vorschnell von einer »Polizei« gesprochen. Häufig werden dann etwa die *Medjai* angeführt, die im Alten Ägypten eine Zeit lang Grenzen sicherten und Pharaonengräber bewachten und deshalb heute manchmal als »Wüstenpolizei« bezeichnet werden. Gern genannt werden auch das Korps skythischer Bogenschützen, das in Athen um das 4. Jahrhundert v. Chr. auftrat und unter anderem Volksversammlungen und das Gefängnis schützte, oder die römischen *Vigiles Urbani*, die als Feuerwehr begannen und irgendwann auch in den Straßen patrouillierten und Dieb:innen oder entlaufene Sklav:innen fingen.¹⁷

Obwohl solche Einheiten teilweise Funktionen ausübten, die wir derzeit einer Polizei zuordnen, würden wir lediglich heutige Vorstellungen auf sie projizieren, wenn wir sie deshalb als »Polizei« bezeichneten.¹⁸ Die Befugnisse solcher vormaliger staatlicher Organe waren zersplittert und ihre Zuständigkeiten relativ undifferenziert, während die allgemeine staatliche Präsenz und der Umfang dessen, was überhaupt als hoheitliche Aufgabe gegenüber der Bevölkerung verstanden wurde, deutlich geringer waren. Eher kampfbetonte Aufgaben wie Aufstands- bekämpfung oder Personenschutz lagen beim Militär, das lange Zeit eine weitaus größere Rolle im gesellschaftlichen Leben einnahm, aber für gewöhnlich kein Ansprechpartner für die allgemeine Bevölkerung war. Und da das Konzept des Gewaltmonopols sich erst in der frühen Neuzeit entwickelte, war es

ohnehin nicht dem Staat vorbehalten, Zwang anzuwenden, um Konflikte zu lösen. Folglich bestand keine unmittelbare Notwendigkeit, eine hierzu befugte Behörde allzeit bereitzuhalten.

Eine englische Justizakte berichtet beispielsweise die folgende Geschichte aus dem Jahr 1317:¹⁹ Am 30. Mai empfing Robert fitz Bartholomew unbekannte Gäste in seinem Haus, die an diesem Abend auch noch verdächtig lange aufblieben und in denen die mit der Nachtwache betrauten Männer des Ortes mögliche Diebe sahen. Sie entschlossen sich deshalb, das Haus zu überprüfen, woraufhin Robert und seine Gäste durch die Hintertür flüchteten. Die Stadtbevölkerung wurde zur Verfolgung herbeigerufen und jagte den Flüchtigen hinterher, um sie dem Gesetz zuzuführen. Als diese sich nicht ergeben wollten, kam es zum Kampf, bei dem Robert der Kopf abgeschlagen wurde. Sein Hab und Gut wurde beschlagnahmt.

Diese historische Anekdote veranschaulicht die lange übliche Dezentralisierung physischer Gewalt, die uns heute so abwegig erscheint, aber damals ganz selbstverständlich anstelle einer darauf spezialisierten Behörde war. Die Produktion von Sicherheit ist in dieser Geschichte weder eine zentral beim Staat liegende Aufgabe, noch erfolgt sie durch darauf spezialisierte Stellen oder professionelles Personal. Auf die Idee einer Einrichtung, die eigens für die Sicherheit aller zuständig sein soll, die dafür auf feste, hauptberufliche Mitarbeiter:innen mit einer eigenen Ausbildung zurückgreifen kann und diese Sicherheitsarbeit mittels Gewalt bei sich bündelt – einer Polizei im heutigen Sinne –, musste man erst noch kommen.²⁰

Der Begriff »Polizei« lässt sich in England, Deutschland und Frankreich bis ins 15. Jahrhundert zurückverfolgen. Damals wurde darunter allerdings keine Behörde, kein einzelnes staatliches Organ verstanden, sondern – in Anlehnung an die *politeia*

der Griechen und Römer – das Gemeinwesen und die staatliche Ordnung an sich. So war etwa die sogenannte Reichspolizeiordnung, die 1530 unter Karl V. verabschiedet wurde, keine Verordnung, die die Befugnisse von Polizeibeamten regelte, sondern eine Sammlung von Vorschriften und Geboten, nach denen die regionalen Fürsten das öffentliche Gemeinschaftsleben bestimmen sollten. Demnach wurde Gotteslästerung verboten, Ehebruch bestraft, der Verkauf von Ingwer reguliert, ebenso wie die Bezahlung von Tagelöhnern bis hin zu Kleidungs Vorschriften vorgegeben. Die in damaligen Quellen oft erwähnte »gute Policey« beschreibt keine Organisation, sondern einen geordneten Zustand.²¹

In Europa konkretisierte sich im Laufe des 17. Jahrhunderts das Verständnis des Begriffs »Polizei« von diesem allgemeinen Ordnungszustand hin zur Bezeichnung für die exekutive Ausübung der Staatsgewalt. Zunächst ging es dabei noch darum, den Herrschaftsanspruch im absolutistischen Sinne auszuformen und auszuweiten, also um eine vergrößerte Reichweite der Befugnisse der Monarchen. Zunehmend ging damit aber auch die Ansicht einher, die Obrigkeit sei dazu verpflichtet, mittels ihrer Macht für die Sicherheit und Wohlfahrt der Bevölkerung zu sorgen.

Anfang des 18. Jahrhunderts hatte sich zu diesem Zweck eine zweigliedrige Verwaltung herausgebildet, bestehend aus Behörden, die mit Fragen der Sicherheit betraut waren, und anderen, die sich mit der allgemeinen Wohlfahrt befassten – wobei mit »Wohlfahrt« keine Sozialleistungen, sondern politische, gewerbliche oder sittliche Ordnungsvorstellungen und die Aufsicht darüber gemeint waren. So gab es beispielsweise die Kultur-, Schul-, Religions-, Gesundheits- oder Gewerbepolizei. Etwa zu dieser Zeit begann man schließlich, die damit befassten

Behörden selbst als Polizei zu bezeichnen. Diese Erscheinungsformen waren jedoch noch immer weit entfernt von unserem heutigen Bild einer einheitlichen Polizeibehörde.²²

Eine weitere Begriffsschärfung wurde dann von folgender Erkenntnis angeschoben: Ein Staat, der sich in dieser Breite um Ordnung, Sicherheit und Moral des Allgemeinwesens kümmern soll und daneben auch die Absicherung der Herrschaft im Blick hat, könnte ein zweiseitiges Schwert darstellen. Mit dem Zeitalter der Aufklärung setzten Bestrebungen ein, Aufgaben und Befugnisse der öffentlichen Verwaltung wieder einzugrenzen: Aus der neuen Perspektive subjektiver Rechte und individueller Freiheit greift ein das Leben und Verhalten seiner Bürger:innen regulierender Staat in deren Sphäre ein. Die damit beginnende (und bis heute fortdauernde) Auseinandersetzung über die Reichweite polizeilicher Macht und Zuständigkeiten führte im 19. Jahrhundert letztlich dazu, dass moderne, hauptsächlich mit der Gefahrenabwehr betraute und von der sonstigen Verwaltung abgegrenzte Polizeibehörden entstanden.²³ Diese begegneten bei ihrer Gründung teils heftigem Widerstand aus Teilen der Bevölkerung, die zentralisierte Fremdherrschaft, Gewalt, Überwachung und zusätzliche Kosten fürchteten. Im April 1850 kursierte etwa im walisischen Aberystwyth ein Plakat, das die jungen Männer der Stadt unter der Überschrift »No Police!« dazu aufrief, sich ordentlich zu benehmen und keine Straftaten zu begehen. So sollten sich die Behörden davon überzeugen können, dass man sich das Geld für die Einrichtung einer Polizei – bezeichnet als Spione und Knüppelmänner – sparen könne.

Nichtsdestotrotz setzten sich Polizeibehörden um diese Zeit als globales Phänomen durch. In Europa entstanden unter anderem in Frankreich, Irland und England erste professionelle

Polizeiorganisationen. Besondere Bekanntheit hat die 1829 gegründete *London Metropolitan Police* erlangt, die mit ihrer rein staatlichen Struktur und bezahlten Berufspolizisten weithin als erste »moderne Polizei« angesehen wird und vor allem der Herstellung von Ordnung und der Prävention von Straftaten dienen sollte. Wenngleich auch sie unzählige Vorläuferinnen hatte – insbesondere die 1798 ebenfalls in London etablierte *Marine Police*, die im Interesse der Reeder und Händler (und von ihnen finanziert) in den Häfen für Ordnung unter den Dockarbeitern sorgen und den Diebstahl von Waren unterbinden sollte –, steht sie doch exemplarisch für die Entwicklungen der Polizeien in dieser Zeit der Industrialisierung.²⁴

Am Beispiel der USA wird besonders gut sichtbar, dass soziale Konflikte prägend waren für die historische Entstehung der Polizei: Streiks, soziale Unruhen und tagelange bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Minenarbeitern und privaten Sicherheitskräften, aber auch die Durchsetzung der Sklaverei beförderten dort die Einrichtung polizeiartiger Organisationen, um die jeweilige Ordnung aufrechtzuerhalten.²⁵

In Deutschland gab es Ansätze vormoderner Polizeien bereits um 1800, insbesondere in Form von Gendarmerien, die häufig dem Militär angehörten, aber für Sicherheits- und Ordnungsaufgaben im Innern oder im Grenzschutz zuständig waren. Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden auch hierzulande zusehends Polizeikräfte mit Streifentätigkeit, etwa die sogenannten Schutzmannschaften, die sich optisch und vom Verhalten her stärker zivil geben sollten. Mit Gründung des deutschen Kaiserreichs 1871 wurde die Polizei massiv ausgebaut. Obwohl sie organisatorisch wie personell noch immer stark militärisch geprägt war und bleiben würde, führte allein schon der große Bedarf an neuen Polizisten und die damit einher-

gehende Notwendigkeit, diese auch von außerhalb des Militärs zu rekrutieren, zwangsläufig zu einer zaghaften Zivilisierung.²⁶

Für diese frühe moderne Polizei spielte die Strafverfolgung zunächst eine untergeordnete Rolle. Wer sich aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen für die neue Institution einsetzte, wollte in erster Linie durch Präsenz auf der Straße sichtbare Sicherheit schaffen, soziale Unruhen unterbinden und die Kriminalitätsraten durch Prävention senken. Die Verfolgung bereits begangener Straftaten gewann erst im Laufe der Zeit an Bedeutung. Frühe Polizeikräfte rekrutierten sich meist entweder aus ehrenamtlichen Freiwilligen, bezahlten gewöhnlichen Bürgern oder ehemaligen Soldaten. Indem sich das Polizeiwesen als eigenständiger Exekutivzweig etablierte, kam es zu einer Spezialisierung und Professionalisierung. Polizist zu sein, wurde ein Beruf. Bis Anfang des 20. Jahrhunderts wurde eine entsprechende Ausbildung eingeführt und ausgebaut.²⁷

Von Weimar bis Brokdorf

Mit der Weimarer Republik entstand 1918 erstmals ein demokratischer deutscher Staat und damit eine neue Polizei. Denn die kaiserliche Polizeistruktur war nach dem Kriegsende weitgehend zusammengebrochen. Die heftigen sozialen Konflikte, das große Maß an politischer Gewalt und die Instabilität der gesellschaftlichen Ordnung nach dem Ersten Weltkrieg machten die neue Polizei allerdings von Beginn an zu einer Polizei der Krise. Hinzu kam der Umstand, dass die Reichswehr nach den Bestimmungen des Versailler Vertrags zunächst auf 100.000 Soldaten zuzüglich einer kleinen Marine beschränkt war und die Polizei deshalb mit ihrer Stärke von 150.000 Mann