

Modelle zur Inneren Sicherheit: Neue Volkspolizisten oder Schandi zum Anfassen? Vom ABV zum KOB

Innere Sicherheit, speziell die Sicherheit vor kriminellen Übergriffen, ist in den letzten Jahren zu einem hochrangigen Politikum geworden (vgl. Hornbostel 1994). Anlaß dafür war einerseits ein stetiger, erst 1994 unterbrochener Anstieg der offiziell registrierten Straftaten, andererseits ein insbesondere in den neuen Bundesländern hohes Niveau an Kriminalitätsfurcht unter den Bürgern und schließlich wohl auch spektakuläre Selbsthilfeinitiativen sowie ein wachsendes kommerzielles Angebot an Sicherheitsdienstleistungen jenseits des staatlichen Gewaltmonopols. Dieser Problemdruck macht den Sicherheitsbereich aber nicht nur zum *Tummelplatz symbolischer Politik* (Murck 1995, 389), sondern erzeugt auch Veränderungsbedarf bei den staatlichen Sicherheitsorganen. Eindeutige Zielvorstellungen sind allerdings bei der Polizei ebensowenig wie in der Politik zu erkennen. Vielmehr scheint sich die deutsche Polizei von einem relativ klar ausdifferenzierten staatlichen Organ der Gefahrenabwehr zu einem weitgehend eigendynamisch prozessierenden *System Innerer Sicherheit* zu entwickeln, das mit einem sehr diffusen Sicherheitsbegriff operiert und mit der Verbrechensprävention in immer neue Bereiche ausgreift. Das Täterbild wird undeutlicher, z.B. im Bereich der »organisierten Kriminalität«, die Nähe zu nachrichtendienstlichen Tätigkeiten größer (Stichwort: »Lauschangriff«) und ebenso der Ausgriff in Bereiche rechtlich nicht geregelter Sozialkontrolle (Narr 1994, 7).

Der Modernisierungsprozeß innerhalb der Polizei verbindet offenbar das Modell *funktionaler Differenzierung*, zum Beispiel in technisch hochgerüstete Spezialeinheiten, mit einem Modell *aufgabenbezogener Entdifferenzierung*. Während die Spezialisierung die Polizei für den Bürger immer unsichtbarer macht - eine nicht zufällige Anverwandlung an die Nachrichtendienste - und ihre Sicherheitsleistungen nur noch virtuell im Raum der Medien erfahrbar werden, beginnt auf der anderen Seite ein Prozeß der Sichtbarmachung und symbolischen Präsenz, der auf die unmittelbare Erfahrungswelt des Bürgers zielt und das polizeiliche Handeln als rechtlich unscharfes Präventionshandeln ebenfalls in Räume ausdehnt, die jenseits

der konkreten Gefahrenabwehr liegen. Beide Prozesse laufen unabhängig voneinander und sind auch im Polizeiapparat selbst organisatorisch wie statusmäßig gegeneinander abgeschottet. Die Umstellung des Polizeibegriffs von einem *Konditional- auf ein Zweckprogramm*, innerhalb dessen sich der Polizeiapparat immer stärker diffusen, rechtlich kaum faßbaren Gefahren zuwendet (Narr 1994, 8), läßt sich nicht nur an den öffentlichen Kontroversen um die Grenzen zwischen polizeilicher und nachrichtendienstlicher Tätigkeit ablesen, sondern auch an den verschiedenen Modellen einer »bürgerhaften Polizei«.

Die jüngeren Versuche, eine »bürgerhafte Polizei« zu realisieren, sind keineswegs einheitliche Modelle, sondern eine Vielzahl teils bereits institutionalisierter, teils erst als Modellprojekt erprobter organisatorischer Innovationen. Beispiele für das breite Spektrum wären etwa: die bayerische Sicherheitswacht, die Laien unter polizeilicher Anleitung für Streifengänge einsetzt, der in vielen Bundesländern eingeführte Kontaktbereichsbeamte der Polizei (KOB), die Community-Policing Projekte in den USA (vgl. Boers 1995 und Feltes/Gramckow 1994) aber auch die Ausweitung des schweizerischen Zivilschutzes. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, daß einerseits die Sicherheitsproduktion unter der Kontrolle staatlicher Organe verbleibt und nicht in selbstorganisierte oder kommerzielle Bereiche übergeht und andererseits, daß es sich weitgehend um präventive oder proaktive Konzepte handelt, die vor allen Dingen mit symbolischer Präsenz der Sicherheitsorgane auf die Unsicherheitsgefühle der Bürger zielen.

Daß der Begriff der »bürgerhaften Polizei« jedoch nicht nur die positiven Assoziationen höherer Sicherheit transportiert, sondern auch die negativen verstärkter Sozialkontrolle, ja gelegentlich als euphemistische Umschreibung ganz anderer Sicherheitsvorstellungen (Blockwart, Stasi) gehandelt wird, liegt in eben jener Spannung zwischen einem Kompetenzen strikt begrenzenden Konditional- und einem Aufgaben und Eingriffsrechte tendenziell entgrenzenden Zweckprogramm begründet. Vielleicht noch auffälliger aber ist, daß neuere Modelle einer »bürgerhaften Polizei« quasi wertneutral mit Sicherheitskonzepten nicht-rechtsstaatlicher Provinienz verbunden werden. So berichtete beispielsweise die Lokalpresse anläßlich der Einführung von Kontaktbereichsbeamten im Land Thüringen durchaus positiv über die »Rückkehr des ABV« (vgl. Thüringische Landeszeitung vom 8.4.1994). Der Abschnittsbevollmächtigte der Deutschen Volkspolizei (ABV) wird nach Presseansicht in der »Öffentlichkeit« relativ schnell mit dem Kontaktbereichsbeamten (KOB) der thüringischen Landespolizei in eins gesetzt. Diese Perspektive teilen übrigens auch besser informierte Personen. So ging ein ehemaliger ABV, der in den neuen Polizeidienst übernommen wurde, im Interview ganz selbstverständlich davon aus, daß die

Polizei ja nun das System des ABV wieder eingeführt habe. Die derzeit tätigen KOBB ebenso wie die Polizeidirektion Erfurt betonten hingegen, daß die Kontaktbereichsbeamten anders als der ABV keinerlei Bespitzelungsaufgaben hätten, sondern »Dienst am Bürger« verrichteten, beide Institutionen mithin nicht zu vergleichen seien (vgl. Allgemeiner Anzeiger Erfurt vom 18.8.1994).

Warum also setzt die Weiterentwicklung der bundesdeutschen Polizei die Vermutung gewisser Strukturähnlichkeiten mit der Deutschen Volkspolizei der DDR frei? Charakteristisch für diese war, daß sie Ausdifferenzierungsprozesse, die ihre Befugnisse eingegrenzt hätten, nicht durchlaufen hat. Ihre Entwicklungsgeschichte weist im Gegenteil auf eine gezielte Verschmelzung von nachrichtendienstlichen, originär polizeilichen, erzieherischen und sozialpädagogisch-betreuenden Aufgaben hin, ein für Sicherheitsorgane in nicht-demokratischen Staaten typisches Merkmal. Das Gefahrenbild dieser Polizei trennte weder zwischen politischen, moralischen und kriminellen Bedrohungen, noch waren die Objekte polizeilichen Handelns exakt bestimmt. Die ständigen Wachsamkeitsparolen und die Kampfmetaphorik versicherten nur, daß es einen Gegner gab, nicht jedoch, wer er war und wo man ihn antreffen konnte.

Trotz dieser mit Rechtsstaatsprinzipien über weite Strecken unvereinbaren Organisation der Polizei wurde das System der Inneren Sicherheit in den Neuen Bundesländern von der Wende anders als Ökonomie oder Politik in Mitleidenschaft gezogen. Im Sicherheitsbereich standen nach der Wende keine neuen, völlig anders gearteten Organisationssysteme wie z.B. individualisiertes Marktgeschehen versus staatlich gelenkter Wirtschaft zur Verfügung. Sicherheit blieb staatliche Aufgabe, das staatliche Gewaltmonopol erschien - noch - konkurrenzlos, und Rechtsstaatlichkeit ließ sich anders als im Bereich der Ökonomie nur selten mit Verbesserung der individuellen Lebenslage verbinden und trat zudem häufig in Widerspruch zu eher materialen Gerechtigkeitsvorstellungen. Die Umstrukturierung und tiefe Verunsicherung des Polizeiapparates schließlich hinterließ lediglich negative Eindrücke von Kompetenzlosigkeit und Ineffizienz.

Zugleich waren im Bereich Innerer Sicherheit sehr widersprüchliche Erfahrungshaltungen zusammengebunden. Einerseits gab es eine lange Liste negativer Erfahrungen: der Sicherheitsapparat war augenfälliges Symbol staatlicher Repression, die kraft monopolisierter Gewalt Staat und Partei vor den eigenen Bürgern schützte. Es gab ein dichtes Polizeinetz, eine tiefgreifende Überwachung und Bespitzelung, massive Sanktionen im Falle gerichtlicher Verurteilung, einen Devianz unnachgiebig ahndenden Überwachungsstaat. Aus einer rechtsstaatlichen Perspektive beurteilt war die Exekutive in weiten Bereichen weniger durch Recht als vielmehr durch politi-

sche Setzungen bestimmt. Andererseits befriedigte das System trotz allem basale Sicherheitsbedürfnisse, materiale Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen sowie Sanktionserwartungen der Bevölkerung. Teile des DDR-Sicherheitsapparates wie der berühmte »Dorfpolizist« waren für die Bürger oft soweit von der »großen Politik« entfernt, daß sie weniger mit systemspezifischer Repression, wie es manche heute im Sinne einer Etikettierung der DDR als totalitäres System gerne konstruieren, als mit systemneutralen Organisationsleistungen in Verbindung gebracht wurden. Bestimmte Verfahrensformen, wie z.B. die Gesellschaftsgerichte, kamen einem Gerechtigkeitsverständnis, das formalen Verfahrensprinzipien wenig Gewicht beimaß, durchaus nahe.

Sicherheitsgefühle sind nach Franz Xaver Kaufmann von der »Verlässlichkeit schützender Daseinsbezüge« abhängig, Vertrauen in die Kontinuität institutionell garantierter Sicherheit fördert sie (vgl. Kaufmann 1972, 353). Durch den Systemwechsel brachen in Ostdeutschland auch jene als positiv oder zumindest effizient bewerteten staatlichen Leistungen zusammen, ohne daß das neue System sie adäquat zu substituieren vermochte. Daß in den neuen Bundesländern der Anstieg der Kriminalitätsbelastung¹ von einer überschießenden Kriminalitätsfurcht begleitet wird, ist vor diesem Hintergrund verstehbar (vgl. Boers 1994 und Reuband 1994). Parallel zur Kriminalitätsfurcht ist im Vergleich zu den Alten Bundesländern auch das Vertrauen in die öffentlichen Einrichtungen, die mit der Sicherheitsproblematik assoziiert sind, nur sehr gering ausgeprägt (vgl. Murck 1993, 138).

Diese Widersprüchlichkeiten erklären, warum nach der Wende nur der Wegfall des staatlichen Überwachungsapparates, die Entmachtung der Staatssicherheit, positiv notiert wurde, nicht jedoch das Gegenmodell Innerer Sicherheit, das aus dem Westen adaptiert wurde. Ein Kompensationsgeschäft der Art »Arbeitsplatzsicherheit gegen Konsumangebot, mit der langfristigen Aussicht auf blühende Landschaften« fand im Bereich Innerer Sicherheit nicht statt. Bei der Durchmusterung der Leistungen der Polizei auf qualitativ Neues wird in der Öffentlichkeit offenbar relativ schnell der systemspezifische Kontext unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen verlassen, und es werden stattdessen »funktionale Äquivalente« einander gegenübergestellt, die ganz technokratisch auf Tauglichkeit geprüft werden. Man mag dies als nostalgischen psychologischen Schutzmechanismus ansehen (nach dem Motto: »So schlecht war es doch nicht, wenn man von den Auswüchsen absieht«), man kann dieses Prinzip aber auch als nützliches soziologisches Analyseverfahren einsetzen. Voraussetzung ist, wie

1 Es handelt sich dabei vor allen Dingen um eine mit den veränderten Gelegenheitsstrukturen zusammenhängende Zunahme von Bagatel- und Massendelikten gegen das Eigentum (vgl. Boers 1994, 28)

Rainer M. Lepsius es formulierte, die Analyse der DDR-Gesellschaft nicht als die Untersuchung eines »'abgelaufenen Modells' von Gesellschaft« zu verstehen, »sondern als die Analyse von Strukturprinzipien, aus denen sich verallgemeinerbare Einsichten für die Formation sozialer Ordnungen und der in ihnen sich ausbildenden Handlungskontexte ergeben« (Lepsius 1993, 335).

Daher lohnt es, Ähnlichkeiten und Differenzen der staatlichen Produktion von Sicherheitsleistungen zu vergleichen, die in einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft wie der Bundesrepublik respektive in einer strukturkonservativen, eher segmentär differenzierten Gesellschaft wie der DDR stattfanden. Auch innerhalb der modernen Gesellschaft lassen sich Entdifferenzierungsprozesse beobachten, die im Ergebnis auf Modelle staatlichen Handelns hinauslaufen, die jenen ähneln, die unter »unmodernen« Bedingungen entstanden sind.

Die Vermutung, daß die aktuellen Reformversuche im Bereich der Inneren Sicherheit mancherlei offene oder auch verborgene Anleihen bei der deutschen Geschichte machten (vgl. Hitzler 1994, 70), läßt erwarten, daß beide deutschen Sicherheitssysteme nicht nur auf einen gemeinsamen Fundus zurückgreifen können, sondern möglicherweise auch ähnliche Mechanismen der Um- und Fortschreibung entwickelt haben. Stimmt diese Erwartung, so läßt sich ein neuer Einblick in die vielbeschriebenen Transformationsprozesse gewinnen, in Vorgänge der Adaption und Umetikettierung. Im folgenden werden anhand des Vergleiches von ABV und KOBB zwei Aspekte untersucht: zum einen werden beide Institutionen auf funktionale Äquivalenz überprüft, zum anderen wird, basierend auf einer Analyse der strukturellen Probleme des ABV-Systems, ein Ausblick darauf versucht, welche Entwicklungen auch das KOBB-System nehmen könnte.

1. Der Kontaktbereichsbeamte

Die Polizei der Neuen Bundesländer sieht sich neben den innerorganisatorischen Problemen der Umstrukturierung und des Neuaufbaus des Polizeiapparates vor eine eigentümliche Situation gestellt: Während das Kriminalitätsniveau unter oder gleichauf mit der Kriminalitätsbelastung in den Alten Bundesländern liegt - Thüringen beispielsweise gilt als das »sicherste Bundesland« -, gelingt es dennoch nicht, den Bürgern, die die heutige Lage an früheren Zuständen messen, ein Gefühl ausreichender Sicherheit oder zumindest den Eindruck eines handlungsfähigen Polizeiapparates zu vermitteln.

Abhilfe verspricht sich das Thüringer Innenministerium von einer veränderten Form des Polizeieinsatzes. Es handelt sich um den Einsatz von

Kontaktbereichsbeamten (KOB). In einzelnen Bundesländern wurde bereits in den 70er Jahren mit dieser Variante der »bürgernahen Polizei« experimentiert. Nach Thüringen kam das Modell im Reisegepäck des neuen, überwiegend aus Bayern stammenden Leitungspersonals der Polizei. Dort wurde in den letzten Jahren versucht, der beklagten »Anonymität der Beamten« dadurch zu begegnen, daß die »verdeckt ermittelnden Ganovenjäger« durch den »Schandi zum Anfassen« ergänzt wurden (Münchner Stadtanzeiger 20.1.1994). Er soll Kontakt zur Bevölkerung halten und soweit möglich in Konfliktsituationen schlichten, er soll vermitteln, beraten, Beschwerden verfolgen, Gebäudesicherungen prüfen und ein Auge für Anzeichen krimineller Delikte haben (z.B. gestohlene Fahrräder). So wie die Aufgabenbeschreibung zum Gutteil an die Tätigkeit eines Sozialarbeiters erinnert, so besteht auch die Hitliste der Sorgen, die an den KOB herangetragen werden, aus Problemen, die allenfalls im Grenzbereich polizeilich bearbeitbarer Vorgänge liegen: Ganz oben steht die Stadtreicherproblematik, gefolgt von Straßenverkehrsproblemen, Belästigungen im Umfeld von Gaststätten und der Münchner Taubenplage.

In Thüringen wurde - von allen politischen Parteien einhellig begrüßt - zunächst ein Modellprogramm aufgelegt, das bei erfolgreichem Verlauf in eine Versorgung Thüringens mit ca. 300 Kontaktbereichsbeamten (ein Beamter pro 5.000 Bürger) münden soll. Aufgrund der Finanzprobleme des Landes Thüringen ist allerdings mit einer flächendeckenden Versorgung mit KOB in nächster Zukunft nicht zu rechnen. In der Errichtungsanordnung für die Polizeidirektion Erfurt vom 15.4.1994 heißt es: »Die Beamten des Kontaktbereichsdienstes sollen das Sicherheitsgefühl der Bürger erhöhen, das Verhältnis des Bürgers zur Polizei positiv beeinflussen und seine Mitteilungsbereitschaft in sicherheitsrelevanten Situationen verstärken.« Die wichtigste Aufgabe des Kontaktbereichsbeamten (KOB) besteht in einer »sichtbaren Präsenz der Polizei [...] im Kontaktbereich«, in der Herstellung von Gesprächskontakten mit den Bürgern und Verbindungen zu anderen Behörden (vgl. Polizeidirektion Erfurt 1994). Im einzelnen gehören dazu:

- Beschaffen, Sammeln und Auswerten sicherheitsbezogener Erkenntnisse,
- Erstellen, Führen und ständiges Aktualisieren vorgesehener Unterlagen und Karteien,
- Kontaktaufnahme und -pflege mit polizeilich relevanten Personen und Personengruppen,
- Beratung Gefährdeter im Rahmen der vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung,
- Bearbeitung von Strafermittlungsvorgängen,
- Mitwirkung und Unterstützung bei allen polizeilichen Maßnahmen, die eine besondere Orts- und Milieukennntnis erfordern.

Die KOBBS haben zwar ein Dienstzimmer und feste Sprechzeiten, den ganz überwiegenden Teil ihrer Dienstzeit sollen sie aber im Fußstreifendienst in ihrem Viertel absolvieren. Bei der Gestaltung der Dienstzeiten werden den KOBBS relativ große Freiräume gewährt, um eine Anpassung an die jeweiligen örtlichen Bedingungen zu ermöglichen. Die Berichtspflichten sind wenig formalisiert und erfolgen weitgehend durch »Lagebesprechungen«. Als problematisch wird das Führen von Karteien und Unterlagen über Personen und Objekte im jeweiligen Kontaktbereich angesehen. Diese Karteien bedürfen wegen ihrer datenschutzrechtlichen Problematik einer besonderen Errichtungsanordnung. Sie werden aber als »institutionalisiertes Gedächtnis« für notwendig erachtet. Als KOBBS werden nur Beamte eingesetzt, die sich freiwillig auf diesen Posten beworben haben. Sie sollen darüberhinaus ein gewisses Maß an polizeilicher Berufserfahrung aber auch »allgemeiner Lebenserfahrung« (i.d.R. keine Berufsanfänger) erworben haben. Eingesetzt werden auch Beamte, die zu DDR-Zeiten als Abschnittsbevollmächtigte tätig waren (allerdings in anderen Stadtvierteln). Im Hinblick auf Gehalt und Beförderungschancen sind die KOBBS anderen Beamten völlig gleichgestellt; ein besonderer finanzieller Anreiz für die Tätigkeit als KOBBS besteht daher nicht.

In der Außendarstellung (Presse) wurde die Einrichtung des Modellprogramms zwar mit steigender Kriminalität begründet, die Polizeidirektion Erfurt geht jedoch davon aus, daß eine unmittelbare Auswirkung auf die Delikthäufigkeit nicht zu erwarten ist. Im Vordergrund steht die Produktion von Vertrauen, nicht das Einfangen von Verbrechern. Ziel ist der »bürgernahe Beamte«, der für alle Sorgen ein offenes Ohr hat, denn - so die Einschätzung - die Polizei habe trotz oder wegen technischer Leistungssteigerung den Kontakt zum Bürger verloren.

Derzeit sind die Aufgaben der KOBBS noch stark geprägt durch Öffentlichkeitsarbeit, die als erste Kommunikationschance mit Geschäftsleuten und Bewohnern genutzt wird. Erkennbar aber ist bereits jetzt, daß die KOBBS die Unsicherheitswahrnehmungen der Bürger aufgreifen. Dies sind in erster Linie Erscheinungen sozialer Desintegration: Penner, die ihren Rotwein öffentlich genießen, Kinder und Jugendliche, die herumlungern, alkoholisierte und pöbelnde Gruppen von Jugendlichen etc. Wie in der Errichtungsanordnung als Prävention vorgesehen, nehmen die KOBBS Kontakt zu diesen Gruppen auf und versuchen, mit möglichst wenig Einsatz repressiver Mittel Kompromisse und Befriedungen durchzusetzen. Diese eher sozialpädagogische Aktivität wird ergänzt durch Beamte, die in ziviler Kleidung vor allen Dingen als »Kontaktbeamte für Jugendliche« an deren Treffpunkten zur Verfügung stehen sollen und durch Informationsveranstaltungen in Schulen Präventionsarbeit leisten.

Wie kommt es nun dazu, daß der Import eines bayerischen Sicherheitsmodells, das von den Initiatoren als organisatorische Innovation betrachtet wird, in Thüringen als Rückkehr zu einer »bewährten« Institution der Volkspolizei empfunden wird? Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es zunächst einer kurzen Skizze jenes Abschnittsbevollmächtigten der Volkspolizei, der als Parallelinstitut betrachtet wird.

2. Der Abschnittsbevollmächtigte

Der ABV bei Schutz- und Transportpolizei war die unterste Instanz in der Volkspolizei². Das Konzept der sogenannten »volksnahen« Polizei übernahm die DDR 1952 von der Sowjetunion. Das ABV-System war 1953 flächendeckend eingerichtet worden, die ABV hatten in ihrem Abschnitt durchschnittlich 3.000 Einwohner zu betreuen. In der Sicht der Partei galt der ABV als »Bindeglied zwischen Partei, Staat und Bevölkerung« (Die Volkspolizei 7/79, 1-3). Charakteristisch war seine funktionale Doppelrolle. Er sollte die staatliche und öffentliche Ordnung im Abschnitt gewährleisten, also originäre polizeiliche Maßnahmen durchführen. Zugleich trat er als Repräsentant der Staatspartei und des sozialistischen Staates auf. Der ABV sollte ein politischer Polizist sein und - da in der Regel SED-Mitglied - auch Propagandist der Partei (ABV-Konferenz vom 23.12.1988, Referat des Chefs BDVP, Bl. 4).

Die Dienstverordnungen sahen für den ABV eine Fülle von Routinearbeiten vor: *Verhinderung und Aufdeckung von Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Verfehlungen, Kontrolle von Ausreise- und Transitwesen, Unterbindung von »Rowdytum«, Personenkontrolle* (v.a. Überwachung der Einhaltung der DDR-Meldeordnung, Hausbuchkontrolle, Überprüfung von Sammelunterkünften, Gaststätten und Beherbergungsbetrieben), *Straßenverkehrs kontrolle, Überwachung der Einhaltung rechtlicher Vorschriften* (Überprüfung der baulichen und feuerpolizeilichen Sicherheit, Einsatz bei Natur- und Umweltkatastrophen, Brandbekämpfung und -schutz, Vorsorge und Schulung, Unterstützung der Gesundheitsbehörden bei Seuchengefahr, Überwachen der Handelsorganisation und Versorgungseinrichtungen, Überwachung der Sprengstoff- und Giftverordnung), *Zusammenwirken mit*

2 Die folgenden Ausführungen zur Organisation einer »bürgernahen« Polizei in der DDR und der Vergleich mit dem jetzt installierten System »bürgernaher« Kontaktbereichsbeamter entstammen ersten Vorarbeiten zu einer Analyse der Volkspolizei. Wir konzentrieren uns hier auf den ehemaligen DDR-Bezirk Gera in Thüringen, der Untersuchungszeitraum liegt überwiegend in den siebziger und achtziger Jahren. Als Datenbasis dienen uns *Gespräche* mit der Polizeidirektion Erfurt, dort eingesetzten KOBb und mit ehemaligen ABV, weiterhin *Akten der Deutschen Volkspolizei* und zwar sowohl aus der Bezirksdirektion der Deutschen Volkspolizei Gera (im folgenden BDVP), als auch der Hauptverwaltung der Deutschen Volkspolizei im DDR-Innenministerium (im folgenden HVDVP).

anderen Organen (Tatortsicherung und Spurenaufnahme bei Kriminalfällen, Kontakte zu gesellschaftlichen Organisationen, Führung der Freiwilligen Helfer), *Streifelaufen* im Abschnitt und das *Abhalten von Sprechstunden* (Ministerium des Innern und Chefs der Deutschen Volkspolizei 1980, 6). Informationen über Personen und über die Infrastruktur ihres Abschnittes dokumentierten die ABV bis in die sechziger Jahre in voluminösen Strukturmappen. Alle Gebäude, Einrichtungen, aber auch Angaben zur politischen und persönlichen Situation der Bürger waren hier festgehalten. Eingestellt wurden diese Materialsammlungen, weil es offenbar nicht möglich war, Geheimhaltung und Aktualität dieser Mappen zu verbinden³. Seit den 70er Jahren beschränkten sich die ABV auf die Kontrolle der Hausbücher⁴.

Weitreichende *Kompetenzen* hatte ein ABV nicht. Bei schweren Straftaten, ja selbst bei harmlosen Verkehrsunfällen hatte er lediglich erste Spurensicherung und Ermittlungen zu führen, bis die eigentlichen Spezialkommandos des Volkspolizeikreisamtes anrückten, um die Arbeit zu übernehmen. Betrachtet man den *Aufgabenkatalog* des ABV, so fallen die ausufernden Tätigkeitsbeschreibungen und relativ vagen Aufgaben ins Auge. Auffallend, aber für die Organe der DDR nicht untypisch war der fehlende Rekurs auf Rechtsnormen, der durch eine Flut von Beispielen korrekten Verhaltens ersetzt wurde. Da sich der ABV mangels solcher rechtlicher Abstraktionen einer Fülle möglicher Szenarien gegenüber sah, führte dies auf der einen Seite zu Symptomen der Überforderung und Ohnmacht sowie zu Strategien der Entlastung davon bis hin zur Arbeitsverweigerung, auf der anderen Seite aber auch zu völlig unangemessenen Verhaltensweisen. So wurde schon in den 60er Jahren in der Hauptverwaltung der Deutschen Volkspolizei festgestellt, »daß die Staatsorgane den Werktätigen gegenüber oft seelenlos bürokratisch, rechthaberisch und und überheblich entgegengetreten« und sogar die Meinung bestehe, »Höflichkeit und gutes Benehmen vertrage sich nicht recht mit dem Sozialismus« (Erfahrungsaustausch mit den Ref.-Leitern -S2-, LGI und Zugführern ABV, 11). Explizit wurde zur »Differenzierung in der Ausdrucksweise bei Unterhaltungen mit Arbeitern und Genossenschaftsbauern und mit Angehörigen der Intelligenz bzw. selbstständigen Handwerkern oder Mitarbeitern staatlicher Organe« (ebd.) aufgefordert. Beklagt wurde aber nicht nur, daß die ABV sich im Ton vergriffen, sondern auch von ihrer Schußwaffe bei Widerstandshand-

3 Die Mappen wurden in den häufig weit entfernten Volkspolizeikreisämtern unter Verschuß gehalten, da sie auch sehr sensible Daten über die politischen Biographien einzelner Bürger enthielten.

4 Neben der eigentlichen Meldepflicht gab es in jedem Haus einen »Hausbuchverantwortlichen«, der sowohl die Melde Daten in das Hausbuch eintrug als auch Besuche (aus Westdeutschland grundsätzlich) aus der DDR ab einer bestimmten Aufenthaltsdauer. Die Eintragung in das Hausbuch war Bestandteil der Meldepflicht.

lungen ungerechtfertigten Gebrauch machten. Dabei wurde durchaus gesehen, daß »vielfach das Verhalten unserer Volkspolizisten mit die Ursache von Widerstandsdelikten ist« (ebd., 13).

Erst in den letzten Jahren der DDR führte diese Erkenntnis zu dem Versuch, die ABV einerseits zu mehr »Bürgernähe« anzuhalten und sie andererseits auch besser über ihre eigentlichen Aufgaben zu informieren. So hieß es ungewohnt kritisch in einem - allerdings gestrichenen - Absatz eines Redemanuskripts für eine ABV-Schulung: »Wer, wie die ABV, Informationen erlangen bzw. erarbeiten soll, muß natürlich wissen, um was es geht, muß den Grund dafür kennen. Mitunter wird hier noch eine nicht zu begründende Geheimniskrämerei praktiziert, werden dem ABV Aufträge zur Ermittlung übertragen, ohne daß die Genossen den eigentlichen Grund kennen« (vgl. ABV-Konferenz 1988).

Zu den wichtigsten Aufgaben im Rahmen der Personenkontrolle zählte die Überwachung straffällig gewordener Bürger und die Verhinderung von Rückfällen. Der ABV war eine Art verordneter Wiedereinbürgerungs-»Helfer« in Uniform. Grundlage für diese Aufgabe war der Art. 48 des Strafgesetzbuches der DDR. Dazu mußte der ABV die »Kontrollperson«, also den Straftlassenen, jederzeit im Blick haben, über seinen Aufenthaltsort, seinen Beruf und seine Tätigkeiten im Bilde sein. Eine Institution wie der Bewährungshelfer war in der DDR unbekannt, Bewährungsstrafen wurden zudem nur selten verhängt. Eine Resozialisierung im heutigen Verständnis leistete der ABV allerdings nicht. In Zusammenarbeit mit privaten und dienstlichen Bekannten der »Kontrollperson« mußte der ABV vielmehr das Netz sozialer Kontrolle so eng knüpfen, daß die betreffende Person nicht wieder straffällig werden konnte.

Die politische Rolle des ABV wird auf dem Gebiet der Touristen- und Transitüberwachung sowie des Ausreisewesens deutlich (Vgl. Ministerium des Innern und Chefs der Deutschen Volkspolizei 1987). Die steigende Zahl von Anträgen zur ständigen oder zeitweisen Ausreise ließ die ABV auf diesem Gebiet verstärkt tätig werden. Die ABV sollten auf die Zurücknahme von Ausreisearträgen hinwirken (ebd.), worüber akribisch eine sogenannte »Erfolgsstatistik« geführt wurde. Sie waren dafür zuständig, für die weitere Bearbeitung von Ausreisearträgen oder Besuchsgenehmigungen für Westreisen die ersten Einschätzungen in Form eines Berichts zu erstellen. In diesen sogenannten »E-Berichten« sollten konkrete Entscheidungshilfen bei der Bearbeitung des Antrags und Empfehlungen zu Annahme oder Ablehnung des Gesuches gegeben werden. Die ABV hatten erhebliche Probleme mit diesen Berichten: Sie stellten nach Einschätzung ihrer Vorgesetzten Unbedenklichkeitsbescheinigungen aus, obwohl in den Berichten genügend Anhaltspunkte für begründete Ablehnungen zusam-

mengetragen worden seien (Schreiben Chef BDVP an das Innenministerium vom 29.10.1981). Insbesondere dort, wo Ausreisewillige untereinander konspirative Kontakte aufnahmen, machte die Decodierung von öffentlich erkennbaren Signalen zusehends Probleme. Hinter fast allem, was man öffentlich oder privat äußerte, konnte sich eine deviante Haltung, im Jargon des Regimes »ideologische Diversion«, verbergen. Die Unsicherheit, solche Chiffren sozialen Verhaltens auch zu verstehen, führte zu Überforderungen bei den ABV⁵.

In der Problematik der »E-Berichte« spiegeln sich die Grundkonflikte der ABV-Arbeit: Die ABV zählten mangels materieller Privilegierung und wegen ihres geringen Ausbildungsniveaus nicht zur lokalen »Elite«. Sogar die wenigen »Privilegien«, die ihnen qua Amt zustanden, nämlich eine Dienstwohnung in ihrem Abschnitt, ein Dienstzimmer und ein Telefon, konnten selbst in Zeiten relativen Wohlstandes in der DDR nicht alle ABV beanspruchen. Im Bezirk Gera beispielsweise hatten Anfang 1979 von den ca. 240 ABV ein Viertel keine Wohnung im Abschnitt, 20% kein Dienstzimmer, 9% kein Telefon in der Wohnung und 12% kein Telefon im Dienstzimmer. Ende 1985 hatten noch immer 14% der ABV kein Dienstzimmer und 10% kein Telefon in der Wohnung⁶.

Vor allen Dingen auf dem Land waren die ABV fest in die soziale Welt ihres Abschnittes integriert. Jenseits von politischen und rechtlichen Vorgaben teilten sie die Ordnungs- und Normvorstellungen ihrer Umgebung in hohem Maße⁷ (vgl. Die Volkspolizei 7/1985, 11). Das Motto »Ordnung, Sicherheit, Ruhe und Geborgenheit«, das der ABV repräsentieren sollte, zeigt, daß diese starke Integration durchaus offiziell erwünscht war. Andererseits war in dieser - arbeitsnotwendigen - Integration ein Loyalitätskonflikt angelegt. Der ABV selbst bewegte sich in der rechtlichen Grauzone alltäglicher Beschaffungspraktiken. Die ABV wurden in Straftatbestände oder dienstrechtliche Probleme verwickelt, weil sie an Handlungen teilhatten, die im Alltagskontext als unbedenklich galten (z.B. Organisieren von Baumaterial, Bewertung von »staatsfeindlichen« Sprüchen als »Stammstischgerede«, ohne eine Anzeige zu erstatten). Die Hauptverwaltung der Deutschen Volkspolizei sah denn auch immer wieder »die Notwendigkeit

5 So berichtet ein von uns befragter ABV im Interview über immer neue Gerüchte in der Stadt Jena (zeitweilig ein Zentrum für Ausreisewillige) über Signalsysteme, die von Ausreisewilligen benutzt würden. U.a. habe schon das Plazieren einer Hauskatze im Fenster als Zeichen der Ausreisewilligkeit gegolten. Eine Untersuchung solcher Gerüchte hätte den ABV der Lächerlichkeit preisgegeben.

6 Eigene Zusammenstellung nach Statistiken der BDVP Gera.

7 So z.B. die Erziehungsvorstellungen: »Grünflächen sind weder Radrennbahn noch Ballspielplatz. Mit Geduld und Hartnäckigkeit versucht der ABV, das den Kindern klarzumachen. Wer nicht hören will, sammelt Papier vom Rasen«, in: Die Volkspolizei 13/75, 8.

der verstärkten Erziehungsarbeit ... auf Grund der Tatsache, daß die ABV auf sich allein angewiesen arbeiten und am meisten negativen Einflüssen ausgesetzt sind« (Erfahrungsaustausch mit den Ref.-Leitern -S2-, LGI und Zugführern ABV).

So wie die Konflikte zwischen Rechtsnormen und Alltagspraxis eine ständige Grauzone schufen, so waren die politischen Anforderungen tendenziell undurchschaubar. Der weitgehende Ersatz rechtlicher Ausgestaltung der Polizeiaufgaben durch politische Anforderungen war für die ABV eine ständige Verunsicherung. Sie waren einerseits überfordert, die vagen Kriterien politischer Diversion irgendwie zu operationalisieren und andererseits durch die enge Einbindung in lokale Communities außerstande, zwischen den Sinnkontexten alltäglichen Handelns und abstrakt politischen Bewertungskriterien zu unterscheiden. Die politische Überformung ihrer dienstrechtlichen Stellung erfuhren die ABV denn auch als permanente Quelle der Verunsicherung innerhalb der eigenen Organisation. Die Mechanismen, die im Umgang mit dieser Verunsicherung entwickelt wurden, sind relativ einfach und legen den Schluß nahe, daß die ABV weit entfernt waren vom Ideal einer klassenbewußten und erzieherisch tätigen Volkspolizei: Sie übersetzten die politischen Anforderungen schlicht und einfach in ein kleinbürgerliches Wert- und Normensystem und gewannen aus Kriterien wie Ordentlichkeit, Sauberkeit, unauffälliger Lebensstil, formale Erfüllung bestimmter Aktivitätsverpflichtungen etc. die Anhaltspunkte für die Beurteilung politischer Devianz. Innerhalb der Polizeiorganisation wurden ganz ähnliche Strategien der »Unauffälligkeit« als Versicherung gegen politische Unwägbarkeiten genutzt.

Die Polizeiführung reagierte auf diese Mischung aus Schlendrian und Assimilation auf zwei Arten: Erstens wurde die »Initiativlosigkeit«, die »qualitativ schlechte Polizeiarbeit« und die »mangelhafte politisch-moralische Festigkeit« mit verstärkter bürokratischer Kontrolle beantwortet. Dazu wurden immer mehr »konkret abrechenbare Leistungen« definiert und in Form von schriftlichen, später dann - wegen des überbordenden Berichtswesens - immer mehr mündliche Berichte zur Kontrolle verlangt. Zweitens wurden zentral Aktionen geplant, die den individuellen Gestaltungs- und Verhandlungsspielraum der ABV begrenzten. So zum Beispiel die »Aktion Schneeflocke«, in der die ABV verpflichtet wurden, gegen fünf Uhr morgens die Hausbewohner auf ihre Schneeräumpflicht hinzuweisen und dann bis neun Uhr die »Erfolgsmeldungen« im Revier abzuliefern. Solche Aktionen mußten ein Erfolg werden, so daß also schon auf unterster Ebene »potemkinsche Dörfer« produziert wurden.

»Aktionen« ebenso wie die »E-Berichte« stellten allerdings nicht den Schwerpunkt der Alltagsarbeit eines ABV dar. Diese war vielmehr durch

die Regelung und Schlichtung einer Vielzahl von kleinen Nachbarschaftskonflikten gekennzeichnet. Seine Rolle brachte ein ehemaliger ABV auf die kurze Formel: »Der ABV war die Mutter des Abschnitts«. Der ABV - zusammen mit anderen Institutionen wie den Gesellschaftsgerichten - hatte tatsächlich auch eine wesentliche Funktion in der außergerichtlichen Bewältigung von Konflikten. Konkret sah das so aus, daß der ABV vorschlagen konnte, einen Fall nicht an das zuständige Kreisgericht abzugeben, sondern in Schieds- oder Konfliktkommissionen behandeln zu lassen. Der Leiter des Volkspolizeikreisamtes mußte diesem Vorschlag zustimmen. Wenn der Tatverdächtige geständig, der Schaden gering war und eine Aussicht auf positive erzieherische Wirkung bestand, dann war ein solches Prozedere aussichtsreich (Wolfe 1992, 45). In diesem Sinne war der ABV tatsächlich ein »bürgernaher Polizist«. In der Rückschau von ehemaligen ABV, die heute weiterhin als Polizisten tätig sind, liegt der Unterschied zwischen heute und damals vor allen Dingen in der Arbeitsbelastung und in der Enge der rechtlichen Normierung polizeilichen Handelns:

»Als ABV konnte man viele Streitigkeiten im Gespräch lösen. Heute rasselt es gleich Anzeigen (...). Der Kontakt zu den Bürgern geht verloren, weil man auch gar nicht mehr soviel Zeit hat (...). Früher konnte ich mir den Verdächtigen ranholen. Heute ist das schwieriger. Ich kann ohne handfesten Verdacht nicht einfach jemanden festnehmen« (Wochenspiegel vom 28.07.94).

Die Fähigkeit zur Schlichtung und Konfliktregulierung erscheint aber zumindest in der Selbstwahrnehmung früherer ABV eng verknüpft mit einem »Prestige«, einem Image als »Sheriff«, das sich nicht zuletzt aus einem rechtlich diffusen Sanktionspotential speiste und damit dem ABV einen erheblichen Handlungsspielraum verschaffte.

3. Funktionsprobleme des ABV-Systems

Das ABV-System wies eine ganze Reihe struktureller Probleme auf, die das Funktionieren als Ganzes behinderten. Dazu zählten in der Hauptsache *Personalrekrutierung und -fluktuation sowie Aus- und Weiterbildung*. Ein nie wirklich gelöstes Problem bestand in einer sehr hohen *Personalfuktuation*. Dazu einige Zahlen: im Bezirk Gera standen zwischen 1976 und 1982 135 Abgänge gegen nur 62 Zugänge (Einschätzung der kadermäßigen und personellen Stabilisierung des ABV-Systems vom 14.12.1982, Bl. 3). Zwei Drittel dieser Abgänge erfolgten wegen Nichteignung oder Ablauf des Dienstvertrages. Der Anteil an nicht geplanten Abgängen, d.h. aus disziplinarischen, familiären oder gesundheitlichen Gründen, war hoch. Eine mittel- oder gar langfristige Ausbildungs- und Personalpolitik wurde so immer wieder zur Makulatur. Das Anwerbewesen zum ABV (»Jeder ABV wirbt jedes Jahr einen Neuen«) funktionierte so gut wie gar nicht.

Ein guter ABV wurde von anderen VP-Zweigen nach nur kurzer Zeit wieder abgeworfen und in eine besser dotierte oder profiliertere Tätigkeit eingestellt. Die mittlere Verweildauer auf einem ABV-Posten betrug so nur wenige Jahre - zu wenig, um langjährige intime Kenntnisse über den Dienstabschnitt aufzubauen. Daraus läßt sich schließen, daß der Dienst als ABV nicht besonders attraktiv war. Die schlechte Bezahlung tat dazu ein Übriges.

Vielen ABV wurde vorgeworfen, sie hätten eine ausgeprochene »Entpflichtungsideologie«. Probleme mit der Disziplin und der Führung der ABV gab es zuhauf (Wöchentliche Lageeinschätzungen vom 15.11.1978, Lageberichte vom 14. und 20.9.1978 der VPKA Greiz). Das Problem der mangelnden Motivation hing unmittelbar mit dem Stand und der Qualität der *Ausbildung* der ABV zusammen. Schon die Eingangsqualifikation und das allgemeine Bildungsniveau waren wenig zufriedenstellend (Bericht zum Stand der ABV-Grundkontrollen vom 14.12.1981). Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen einer neueren Studie über die frühe Staats-sicherheit, deren Mitarbeitern ebenfalls nur ein »dürftiger Bildungsstand« attestiert wird (Kocka 1994, 36). Die Situation bei der Schulung der ABV an den Bezirksschulen sowie an der zentralen ABV-Schule in Wolfen bei Bitterfeld war von Unterbesetzungen, hoher Fluktuation und Disziplinproblemen gekennzeichnet. Zu keinem Zeitpunkt konnten so viele ABV ausgebildet werden, wie benötigt wurden (Einschätzung des aktuellen Standes der Ausbildung von ABV vom 12.7.1989).

Probleme gab es bei der dienstlichen *Kommunikation* und Kontrolle. Zunächst unterstand der ABV dem Leiter seines Polizeireviers, dem er berichtspflichtig war und von dem er kontrolliert wurde. Das Volkspolizeikreisamt nahm die Kontroll- und Leitungsaufgaben für die ABV allerdings nicht besonders ernst und überließ sie weitgehend sich selbst⁸. In den Evaluierungen, die auch die Führung der ABV einschloß, wurde immer wieder angesprochen, daß die Anweisungen an die ABV zu unpräzise, zu bürokratisch und unrationell seien und an den eigentlichen Problemen vorbeigingen (Bericht zum Stand der ABV-Grundkontrollen 1981).

Wichtiger Baustein in der angestrebten Mobilisierung der Bevölkerung gegen Unordnung und Kriminalität waren die »Freiwilligen Helfer« der Volkspolizei« (FH). Der ABV unterhielt ein ganzes Netz solcher Helfer, die er koordinieren, anleiten und einsetzen mußte. Sie waren ehrenamtlich tätig, ihren Dienst versahen sie nach Feierabend, ausgestattet mit einer Armbinde, die sie als FH der Volkspolizei auswies. Ihr hilfspolizeilicher

8 Wohin dies führen konnte, zeigt eine Einschätzung aus dem Jahr 1967, wo als Folge der mangelnden Kontrolle bemerkt wird, es zeigten sich »Kritikempfindlichkeit« und Tendenzen zur »Verspöberung«, vgl. HVDVP 10.0, 146/2, »Einige Probleme«, Bl. 4.

Dienst war aber ohne weitreichende Kompetenzen ausgestattet. Sie unterstützten allgemein die Volkspolizei bei Ermittlungsarbeiten und vor allem bei Streifengängen, konnten aber auch nach Ermächtigung Dienstsprechstunden abhalten und Verkehrskontrollen durchführen. Die Ermächtigungen waren insofern wichtig, als sie innerhalb des FH-Systems formale »Karrierestufen« installierten, die Aussicht auf Abwechslung von den ereignislosen Streifengängen eröffneten. Die FH diente dem ABV auch zur eigenen Entlastung - auf einen ABV kamen bis zu 20 FH - und er konnte sie mit Aufgaben betrauen, die er eigentlich selber verrichten mußte. Ein großes Problem scheint die Organisierung, effektive Verwendung und dauerhafte Motivierung dieser Freiwilligen Helfer gewesen zu sein (vgl. Auskunftsbericht über den Stand der ABV-Tätigkeit vom 12.1.1979). Sie blieben eine notorische Schwachstelle im ABV-System. Die Mobilisierung und Motivierung dieser Hilfspolizisten, von der Partei rhetorisch mit viel Aufwand gepriesen, gelang nicht in dem gewünschten Maß. Selbst die Aussicht, auf recht einfache Weise »gesellschaftliche Aktivität« nachweisen zu können (die im Lohn- und Beförderungssystem berücksichtigt wurde), konnte die Mobilisierungsprobleme nicht beseitigen.

Zur ständigen Informationsgewinnung sollte der ABV ein ganzes Netz von Organisationen und Gremien pflegen, um an relevante Auskünfte heranzukommen (vgl. Die Volkspolizei 14/1974, 1-3 und 20). Innerhalb des Wohnbereichs gab es zahlreiche Institutionen der nachbarlichen Kontrolle. So wirkte die *Wohnparteiorganisation* der SED in den jeweiligen Quartieren, sie war der politische Ansprechpartner für den ABV. Der *Wohnbezirksausschuß der Nationalen Front* beriet mit dem ABV Probleme der Wohnsituation, die auch sicherheitsrelevante Aspekte umfaßte. Es gab *Hausgemeinschaftsleitungen* und zahlreiche sogenannte »Kommissionen«, hier besonders die »*Kommissionen Ordnung und Sicherheit*«, mit denen der ABV eng kooperierte. Mit ihnen unternahm er Abschnittsbegehungen und wurde dort auf Sicherheitsrisiken und Mängel hingewiesen. Auf *Einwohnerversammlungen* mußte der ABV referieren. Schließlich gab es verpflichtende Kontakte zu den örtlichen *Räten, Bürgermeistern und Abgeordneten*⁹. Es läßt sich aber zeigen, daß gerade die angeblich enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die in den 1980er Jahren dann moderner »Bürgernähe« hieß, in ihrer praktischen Durchführung oft vernachlässigt wurde, weil sie einen großen Zeitaufwand für die ABV bedeutete. Anhaltspunkt für eigenmächtige »Entlastungsstrategien« der ABV sind die aktenkundigen Beschwerden darüber, daß die ABV oft jahrelang ihre

9 Erleichternd wirkte hier, daß im Bezirk Gera rund 35% der ABV selber Abgeordnete in lokalen Räten waren.

Sprechstunden ausfallen ließen, andere Tätigkeiten wie Streifendienste vernachlässigten oder sich einfach durch einen Freiwilligen Helfer vertreten ließen. Ein einzelner Polizist war offenkundig mit der Vielzahl von Aufgaben neben seiner eigentlichen Arbeit überfordert.

4. ABV und KOBB - Zur Problematik kommunaler Kriminalitätsprävention

Im Diskurs über die derzeit verbreiteten Versuche, »bürgernahe« Präventionsprogramme zu entwickeln, dient die Volkspolizei meist nur als negatives Beispiel für Gefahren, die von einer rechtsstaatlich nicht ausreichend kontrollierten Polizei ausgehen. Auch dort, wo die Präventionspolitiken der Volkspolizei abwägender zum Vergleich herangezogen werden, mündet die Debatte schnell in eine Generalabrechnung, die vorweg darüber entscheidet, ob es sich bei der DDR um ein »generalpräventives Gefängnis« oder eher um ein »primärpräventives Gesamtkunstwerk« gehandelt hat (Northoff 1995, 51). Diese Dichotomie ist jedoch nicht den Besonderheiten der Sicherheitsproduktion sozialistischer Gesellschaftssysteme geschuldet, sondern bezeichnet auch die polarisierten Positionen gegenüber der staatlicher Sicherheitsproduktion demokratischer Länder. So folgen auch die Einschätzungen »bürgernahe Polizei« und »kommunaler Kriminalprävention« diesem Muster:

Auf der einen Seite steht die Forderung, die Polizei dürfe nicht länger nur am Erfolg der Kriminalitätsbekämpfung gemessen werden, sondern ebenso an der »Bewältigung von anderen Problemen und Konflikten, die die Bürger belasten« (Gramckow/Feltes 1994, 18). Dabei erscheint dann auch der »ganzheitlich, gesellschaftsorientierte Ansatz der DDR im Kern durchaus fortschrittlich« (Northoff 1995, 130). Auf der anderen Seite steht die Position, daß »nur gesetzlich bestimmte Eingriffs- und Handlungsrechte das Maß an Rechtssicherheit für den Bürger garantieren, dessen die Polizei aus Gründen ihrer demokratischen Legitimation bedarf« (Boers 1995, 20). Den Hintergrund dazu bilden nicht nur die ausufernden Sozialkontrollen in der DDR oder im Faschismus, sondern auch die us-amerikanischen Erfahrung (seit den 20er Jahren) mit einer dezentralisierten Polizei, die sich nur allzuoft in den Fallstricken von Korruption und lokalpolitischer Einflußnahme verhedderte.

Derartig unterschiedliche Bewertungen verschiedener Systeme der Sicherheitsproduktion entstehen vor allen Dingen dadurch, daß Einzelelemente aus ihren gesellschaftlichen Kontexten herausgelöst werden und dann als Modelle idealisiert oder diskreditiert. Dabei ist in der Regel eine klare Evaluation der Wirksamkeit dieser Einzelelemente gar nicht zu leisten.

Ob z.B. der ABV einen wesentlichen Anteil an der Verhinderung von Kriminalität hatte, kann kaum eindeutig beantwortet werden. Der häufig benutzte Verweis auf die vergleichsweise geringe Kriminalitätsbelastung in der DDR ist angesichts der unterschiedlichen statistischen Erfassung von Delikten, des kaum bekannten Dunkelfeldes, der andersartigen gerichtlichen Verfolgung, der völlig verschiedenen Gelegenheitsstrukturen etc. kein Argument für eine höhere Effizienz des ABV-Systems. Umgekehrt kann auch das Ansteigen der offiziell mitgeteilten Kriminalitätsziffern in den letzten 10 Jahren der DDR nicht einfach als Indiz für ein Versagen des ABV-Systems gewertet werden, ohne zu wissen, inwieweit die Deliktstruktur dem ABV überhaupt Chancen bot, zu intervenieren. Klar ist lediglich, daß auch der ABV weder Kriminalität »ausrotten« konnte, noch einen Anstieg der Kriminalität verhindern konnte. Ähnlich verhält es sich mit den Sicherheitsgefühlen der Bürger. Auch hier bleibt ungeklärt, ob die retrospektiv festgestellte geringere Kriminalitätsfurcht in der DDR auf die Präsenz des ABV zurückgeführt werden kann, oder ob nicht vielmehr die äußerst restriktive Kriminalitätsberichterstattung in den Medien, die staatliche Propaganda, die Ubiquität staatlicher Kontrolle oder die Eigenheiten nachbarschaftlicher Informationsnetzwerke dafür verantwortlich waren. Selbst in Ländern, in denen gezielte Evaluationen vorgenommen wurden, ist es schwer, eine Erfolgsbilanz aufzustellen. So zeigen die amerikanischen Erfahrungen, daß vom Einsatz der »Bürgerpolizisten« weder eine erhebliche Reduktion der Kriminalität noch in jedem Fall eine gewichtige Minderung der Kriminalitätsfurcht zu erwarten ist (vgl. Boers 1995, 18).

Welche Wirkungen von kommunalen Präventionsprogrammen ausgehen, scheint demnach in hohem Maße von lokalen und regionalen Bedingungen, aber auch von gesamtgesellschaftlichen Rahmenkonstellationen des Sicherheitsdiskurses abzuhängen. Die breite politische Akzeptanz der kommunalen Sicherheitsprogramme und die Bereitschaft im Polizeiapparat, neue Konzepte bürgernaher Polizeiarbeit zu entwickeln, sind daher kaum durch Effizienzerwartungen zu erklären. Vielmehr scheinen sich die normativen Erwartungshaltungen gegenüber der Polizei unter dem Eindruck der unbefriedigenden »inneren Sicherheitslage« zu verändern.

Die angestrebten Erweiterungen der Polizeidienste bewegen sich nun in der Tat auf ein Konzept innerer Sicherheit zu, das in vielerlei Hinsicht Parallelen zu den Präventionspolitiken in der DDR aufweist, ohne daß eine Adaption des Sicherheitssystems der DDR intendiert wäre: Das ABV-System war von vornherein so angelegt, daß bestimmte soziale Dienstleistungen, die in der Bundesrepublik (alt) in eigenständige soziale Dienstleistungsbereiche ausdifferenziert waren, fester Bestandteil des Aufgabenkanons des ABV waren. Um nur einige Beispiele zu nennen: Der ABV über-

nahm informelle und formelle Schlichterfunktionen, er deckte die Aufgaben des Bewährungshelfers ab, er übernahm erzieherische Aufgaben, er fungierte als Transmissionsriemen bei der Vermittlung von Problemwahrnehmungen aus der Bevölkerung in den Polizeiapparat, er stellte Vernetzungen mit anderen Behörden her und akkumulierte *Milieukenntnisse* - nicht zu verwechseln mit politischer Überwachung, die ausdrücklich für das Handeln anderer Organe der Polizei zur Verfügung stehen - mit der Tendenz, dieses Wissen als aktenförmiges der Organisation einzuverleiben.

In eben jene Richtung entwickeln sich auch die Modellversuche mit Kontaktbereichsbeamten. Positiv formuliert übernimmt die Polizei damit sinnvolle Problemvermittlungen (Kerner 1994), weitet ihre Präventionsstrategien auf die sozialen Zusammenhänge und Ursachen von Kriminalitätentstehung aus (Feltes/Gramckow 1994), bedient die insbesondere in den Abendstunden stark steigende Nachfrage nach Regelung von sozialen Problem- und Konfliktslagen (Dreher/Feltes 1995) und dringt in Bereiche sozialpädagogischer Betreuungsarbeit vor. Negativ formuliert verschwimmen in diesem Entdifferenzierungsprozeß aber - wie im ABV-System - die Grenzen zwischen sozialfürsorgerischen und repressiven Maßnahmen, zwischen rechtlich gedeckten Handlungsoptionen und diffuser polizeilicher Sozialkontrolle, zwischen eigenständiger Judikative und vagen Einflußchancen der Polizei im Strafverfahren und zwischen datenschutzrechtlich zulässigen Informationssammlungen und kaum kontrollierbaren »Strukturkarten« auf der Ebene von Wohnquartieren.

ABV und KOBV integrieren über die klassische Gefahrenabwehr hinaus *Präventionspolitiken* in das polizeiliche Handeln, die weit in sozialpädagogische Handlungsräume hineinreichen. Im ABV-System finden sich bereits viele Elemente, die später in den USA innerhalb von kommunalen Kriminalitätspräventionsprogrammen wieder auftauchen, so z.B. das ABV-Dienstzimmer im Abschnitt bzw. das »Storefront-Office, die Einbindung von Quartiersbewohnern als Freiwillige Helfer bzw. die Gründung von Nachbarschaftsorganisationen in den USA, aber auch die verschiedenen Varianten von »Polizeihiufdiensten« der Bundesrepublik (vgl. Skogan 1990 und Feltes/Rebscher 1990). Dabei waren die ABV allerdings wesentlich auf offensive Taktiken der demonstrativen Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung verpflichtet und konnten eher bürger- und problemzentrierte Ansätze allenfalls mit sehr viel individuellem Engagement und wenig Unterstützung durch den eigenen Apparat umsetzen. Beide Elemente finden sich auch im Modell des KOBV, allerdings mit der programmatischen Schwerpunktsetzung auf ein eher problemorientiertes Vorgehen.

ABV und KOBV dienen offensichtlich im wesentlichen als *symbolische Sicherheitsproduzenten*. Ihre Aufgabe besteht nicht nur darin, polizeiliche

Präsenz zu demonstrieren und auf Dauer zu stellen, sondern auch in der Initiierung katalytischer Funktionen einer intakten Quartiersöffentlichkeit, die Teile der sozialen Kontrolle übernimmt.

Aus dem unidirektionalen Modell »nachholender Modernisierung«, mit dem der Kriminalitätsanstieg in den Neuen Bundesländern begründet wurde (Boers 1994), entwickelt sich so ein beiderseitiges »Nachholen«, in dem die Sicherheitsorgane einen Teil ihrer Aufgabendifferenzierung abbauen und damit Aufgaben und möglicherweise auch Legitimation für die eingesetzten Ressourcen hinzugewinnen. Dabei handelt es sich in der Bundesrepublik durchaus um eine Ausdehnung polizeilicher Handlungsbereiche in bereits besetzte Felder der Sozialfürsorge und nicht - wie in den USA - um eine Anreicherung der polizeilichen Dienstleistungen um soziale Dienste, die keine andere Institution anbietet. Kurz: Der Polizeiapparat scheint einen Teil jener Entdifferenzierung, die der DDR-Sozialismus hervorgebracht hat, nachzuvollziehen, ohne die politischen Prämissen zu übernehmen. Letzteres gilt insbesondere für die Polit-Spitzel-Aufgaben des ABV, mit denen er allerdings ohnehin überfordert war. Generell gilt dabei, daß der faktische und rechtliche Handlungsrahmen der bundesdeutschen Polizei weitaus enger gezogen ist, als das für die Volkspolizei jemals der Fall war. Jenseits der Frage, ob eine bürgernahe Polizei die Unsicherheitswahrnehmungen der Bürger verändern kann, ohne Rechtssicherheitswahrnehmungen zu beschädigen, lehrt das Beispiel DDR auch etwas ganz anderes, bisher wenig Beachtetes: Die Ausdehnung der polizeilichen Aufgaben bewirkt zwar zunächst einen Zugewinn an Bedeutung und entsprechenden Anspruch auf Ressourcen für den Polizeiapparat. Zugleich entsteht aber eine strukturelle Selbstüberforderung des Apparates, sowohl was die Bewältigung der Aufgabe angeht, als auch was die organisationelle Umsetzung und Kontrolle betrifft:

- Warum z.B. die Polizei bei der Bewältigung sozialer Problemlagen erfolgreicher sein sollte, als andere (z.T. darauf spezialisierte Institutionen) ist nicht erkennbar. Ebenso erscheint es zweifelhaft, ob es der Polizei gelingen kann, eine medial vermittelte Kriminalitätsfurcht durch bloße Präsenz zu senken. Ein Versagen angesichts solcher Aufgaben kann dann nur durch ein ständiges Wechselspiel zwischen Repression und Prävention aufgefangen werden.¹⁰

- Die vage Aufgabenbeschreibung ließ für die ABV und läßt für die KOBB - unabhängig von rechtlich formalisierten Aufgaben konkreter Gefahrenabwehr - einen hohen Gestaltungsspielraum zu. Dies gilt für die Ein-

10 Strukturell ähnlich gelagert sind die Versuche der Polizei, bei Demonstrationen eine angemessene Balance zwischen Deeskalations- und Repressionsstrategien zu finden.

satzplanung auf der Leitungsebene ebenso wie für die Gestaltung des Dienstes auf der Ebene des einzelnen Polizisten. Der große Anteil wenig spektakulärer Routinetätigkeiten auf der einen und die tendenzielle Überforderung mit der Bewältigung sozialer Problemlagen auf der anderen Seite ließ innerhalb der Volkspolizei erhebliche Motivationsprobleme und einen wachsenden Zeitaufwand für die Organisation und Kontrolle des Personals entstehen. Auch für die KOBB läßt sich vermuten, daß - wenn die Attraktivität des Neuen verfliegen ist - die Personalrekrutierung für den weitgehend im Freien stattfindenden Dienst des KOBB schwieriger, die Motivierung der Beamten notwendiger und vermutlich auch die organisationsinterne Kontrolle der KOBB-Tätigkeiten aufwendiger werden wird. Diese Einschätzung gilt auch für Versuche wie die »bayerische Sicherheitswacht« (vgl. Hitzler 1994 und Göschl/Lustig 1994), die gewisse Ähnlichkeiten mit den Freiwilligen Helfern der ABV aufweisen.

So ehrgeizig die Ziele und so ernsthaft die Bedrohungswahrnehmungen, die hinter vielen kommunalen Präventionsprogrammen stehen, auch sein mögen, so sehr zeigen die DDR-Erfahrungen allerdings auch, wie schnell insbesondere die Koordination verschiedener Behörden, die Vernetzung des Informationsflusses und die Kultur der »Runden Tische« in bürokratischem Leerlauf enden kann. Sicherheitspolitik bleibt eben auch mit neuen alten Ideen ein ausgezeichnetes Feld symbolischer Politik.

Literatur

- ABV-Konferenz vom 23.12.1988, Referat des Chefs BDVP, in: *BDVP Gera* 37.
Allgemeiner Anzeiger Erfurt vom 18.8.1994: Der Sheriff vom Distrikt.
 Auskunftsbericht über den Stand der ABV-Tätigkeit, vom 12.1.1979, In: *BDVP Gera* 37.
 Bericht zum Stand der ABV-Grundkontrollen, vom 14.12.1981, In: *BDVP Gera* 37.
 Boers, Klaus (1994): Kriminalität und Kriminalitätsfurcht im sozialen Umbruch, in: *Neue Kriminalpolitik* 2/94, S.27-31.
 Boers, Klaus (1995): Ravensburg ist nicht Washington, in: *Neue Kriminalpolitik* 1/95, S.16-21.
Die Volkspolizei 14/74: Neue Dienstvorschrift für ABV verallgemeinert beste Erfahrungen, S.1-3.
Die Volkspolizei 14/74: Vor dem ersten Wohnbezirksfest, S.20
Die Volkspolizei 13/75: Der Unterleutnant vom Allende-Viertel, S.8.
Die Volkspolizei 7/85: Erfolg haben ist Pflicht - ein unwiderlegbares Argument, Abschnittsbevollmächtigter sprach vor Stadtverordneten.
 Dreher, Gunther; Feltes, Thomas (1995): *Notrufe und Funkstreifeneinsätze als Meßinstrument schutzpolizeilichen Handelns*, Holzkirchen.
 Einige Probleme, In: *HVDVP* 10.0, 146/2, Bl. 4.
 Einschätzung der kadermäßigen und personellen Stabilisierung des ABV-Systems, vom 14.12.1982, in: *BDVP Gera* 37.
 Einschätzung des aktuellen Standes der Ausbildung von ABV, vom 12.7.1989, in: *HVDVP* 26.0, 46871.
 Erfahrungsaustausch mit den Ref.-Leitern -S2-, LGI und Zugführern ABV, in: *HVDVP* 11.0, 11/423, S.6-11.

- Feltes, Thomas; Granckow, Heike (1994): Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention. Reizworte oder demokratische Notwendigkeiten? in: *Neue Kriminalpolitik* 3/94, S.16-20.
- Feltes, Thomas; Rebscher, Erich (Hg.) (1990): *Polizei und Bevölkerung*, Holzkirchen.
- Göschl, Alexandra; Lustig, Sylvia (1994): Die bayerische Sicherheitswacht - ein Modell zur Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols, in: *Hornbostel, Stefan* (Hg.) (1994), S.143-151.
- Hitzler, Ronald (1994): Die neuen Vigilanten. Über Formen der Bewältigung alltäglicher Verunsicherung, in: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 48, S.67-71.
- Hornbostel, Stefan (Hg.) (1994): *Allgemeine Verunsicherung und Politik der Inneren Sicherheit*, Jena.
- Vortrag ABV-Konferenz 1988, in: *BDVP Gera* 37.
- Kaufmann, Franz Xaver (1972): *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*, Stuttgart.
- Kerner, Hans-Jürgen (1994): Kriminalprävention. Ausgewählte strukturelle Überlegungen, in: *Kriminalistik* 48/94, S.171-178.
- Kocka, Jürgen (1994): Ein deutscher Sonderweg. Überlegungen zur Sozialgeschichte der DDR, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 40/94, S.34-45.
- Lageberichte, vom 14. und 20.9.1978, in: *VPKA Greiz*, Nr.6.
- Lepsius, M. Rainer (1993): Zum Aufbau der Soziologie in Ostdeutschland, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45, S.305-337.
- Ministerium des Inneren und Chefs der Deutschen Volkspolizei (1980): *Dienstvorschrift Nr. 11/80 über die Tätigkeit der Abschnittsbevollmächtigten vom 1.Juli 1980*.
- Ministerium des Inneren und Chefs der Deutschen Volkspolizei (1987): 3. Änderung der *Dienstvorschrift Nr. 11/80 über die Tätigkeit der Abschnittsbevollmächtigten vom 3.2.1987*.
- Münchner Stadtanzeiger vom 20.01.94: Polizei setzt auf direkten Kontakt.
- Murck, Manfred (1994): Leviathan, Security Service, Sozialberatung. Erwartungen an die Polizei und ihre politische Verarbeitung, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 2/93, S.130-140.
- Murck, Manfred (1995): Programme und Projekte, in: *Kriminalistik* 5/95, S.386-394.
- Narr, Wolf Dieter (1994): Das System der Inneren Sicherheit, in: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 2, S.6-12.
- Northoff, Robert (1995): Ohne Vorurteil und Verlegenheit, in: *Kriminalistik* 2/95, S.129-133.
- Polizeidirektion Erfurt (1994): *Errichtungsanordnung für den Kontaktbereichsdienst in der PD Erfurt, Ausgabe vom 15.4.1994*.
- Reuband, Karl-Heinz (1994): Steigende Kriminalitätsfurcht - Mythos oder Wirklichkeit? Objektive und subjektive Bedrohung durch Kriminalität, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 4/94, S.214-221.
- Schreiben Chef BDVP an das Innenministerium vom 29.10.1981, in: *BDVP Gera* 37.
- Skogan, W.G. (1990): *Disorder and decline. Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*, New York.
- Thüringische Landeszeitung* vom 8.4.1994: Polizei geht in die Fläche.
- Wochenspiegel* (Jena) vom 28.07.94: »Die Sheriffs« von Kahla haben alle Hände voll zu tun.
- Wöchentliche Lageeinschätzungen, vom 15.11.1978, in: *VPKA Greiz*, Nr.6.
- Wolfe, Nancy Travis (1992): *Policing a Socialist Society. The German Democratic Republic*, New York.