

6 STAATSETHNOGRAFIE

Die in dieser Monografie vorgestellte Forschung lässt sich in eine Tradition ethnografischer Untersuchungen von Staatlichkeit einordnen. Dieser Ansatz richtet den Fokus weder auf die *intendierte* Regulierung des Verhaltens devianter Personen noch auf die *Funktion* dieser Regulierungsversuche. Vielmehr sollen »street-level bureaucrats« (Lipsky 1980) und ihre tatsächlichen Regulierungsbemühungen empirisch untersucht werden. Und das gerade nicht nur aus soziologischem Interesse. In den Kontext politikwissenschaftlicher Studien gehören solche Forschungsunternehmungen immer auch deshalb, weil Verwalterinnen und Verwalter im Grunde *policies* ausführen, weil sie durch ihre direkte und regelmäßige Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern als Staat, als Verkörperung oder als Repräsentanten des Staats gelten und weil sie im Grunde öffentliche Politik erst umsetzen – um nicht zu sagen: ausüben. Zunächst einmal strukturieren institutionelle Rahmenbedingungen den Alltag, das Selbstverständnis und die Verhaltensmöglichkeiten einer Verwaltungsperson (Weller 1999; insbesondere zur Polizei siehe Paperman 2003: 397; Reichertz 2002: 5). Das heißt aber nicht, dass institutionelle Bedingungen Verhalten kausal bedingen würden. Denn Gesetze, Durchführungsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Vorgaben sind selten ohne Weiteres umsetzbar (Rosen 2006). Dieses Weitere besteht aus den impliziten und expliziten Verhaltenscodizes der jeweiligen Verwaltungsapparate, aus Epistemologien des Alltags, aus notwendigen Routinisierungen der Verwaltung, aus kollektiven Vorstellungen über die Identitäten der Verwalteten und anderem mehr.

Ziel ist also immer auch eine Analyse des *Staats in Aktion*. Untersucht haben wir dabei allerdings nicht das Verhalten der staatlichen Akteure, sondern ihre Vorstellungen über ihre Regulierungsmacht, ihre

Selbst- und Fremdlegitimation und die Probleme, zu deren Bewältigung sie beitragen sollen. Staatliche Akteure sind nicht zuletzt wegen der (antizipierten) Öffentlichkeit ihres Handelns geübt darin, mit ihrem Image professionell umzugehen (Reiner 2000: 220). Gerade wenn Polizeihandeln von einer kleinlichen Interpretation des Gesetzes abweicht, ist Vorsicht geboten. Deshalb müssen Polizisten vor allem gegenüber zivilen Akteuren eine geringe Sichtbarkeit ihres Handelns sicherstellen (Reiner 2000: 218-219). In Anbetracht der Beschuldigungen durch einzelne Nichtregierungsorganisationen und Medien, die Behörden würden nicht oder nicht effektiv genug gegen Kinderprostitution und Menschenhandel vorgehen, hätte teilnehmende Beobachtung bei den ohnehin schon defensiven Akteuren daher unseres Erachtens auch nicht zu klaren Analysen »wirklichen« Polizei- und Verwaltungshandelns beigetragen. Andererseits ist die Kontrolle des Wissens durch die Informanten ein grundsätzliches Problem in der Forschung über staatliche Akteure. Eine Untersuchung wie die hier vorliegende ist nur *eine* mögliche Zusammenstellung der Denkbaren, die in den untersuchten Apparaten als repräsentabel gelten.

Diese Interviews sollten keinen quasi-psychologischen oder biographischen Aufschluss über die Profile der Interviewten geben, sondern den Rahmen abstecken, innerhalb dessen sie ihre Regulierung der Bürgerinnen und Bürger vornehmen können. Unterscheidet sich dieser Rahmen allzu dramatisch von den Vorstellungen, die die »eigentlich« rahmensetzende Politik von angemessener Verwaltung hat, werden bestimmte Vorgaben eben nicht exekutiert, wie wir schon anhand der Nicht-Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben über Menschenhandel nachgewiesen haben: Epistemologien des Alltags beißen sich mit Epistemologien der politischen Rationalität (Pates/Schmidt 2008; vgl. zu Prostitution Winter 2009).

Da für den Bürger oder die Bürgerin »Staat« nur durch die Aktivitäten der staatlichen Akteure sichtbar werden kann, müssten Nachfolgeuntersuchungen die Formen der sich daraus ergebenden Staatlichkeit untersuchen.

In Anlehnung an Kantorowicz' (1990) Vorstellung der »zwei Körper des Königs« möchten wir hier die Idee eines vielfältigen Körpers des Leviathans lancieren. Einerseits bestehen die von uns untersuchten Leviathane aus identifizierbaren, lokalisierbaren und von höherer Stelle eingesetzten Verwaltern – den Polizisten, Grenzschützern, Gesundheitsamtsmitarbeiterinnen, Sozialarbeiterinnen und so weiter, die in identifizierbaren, entsprechend markierten Büros nach bestimmbar Regeln, Ritualen und Prozessen den Bürgerinnen und Bürgern gegenüberstehen. In diesem Sinne ist der Staat sichtbar – auf einer Mikro-Ebene, alltäglich

zu beobachten in ihrer über Büro- oder Schaltertische hinweg sichtbaren Tätigkeit. Wo kann dann aber die Makro-Ebene, der »eigentliche« Staat, der nach dem Ableben des pensionier- oder versetzbaren Körpers der Amtsperson in Analogie zum unsterblichen Körper des Königs weiterbesteht (»Le roi est mort, vive le roi«), gefunden werden? Bruno Latours These lautet: gar nicht. Den Staat, meint er, gäbe es nur in den Büros (Polizeiwagen, Anlaufstellen des sozialen Dienstes, Warteräumen des Gesundheitsamts), in denen Entscheidungen getroffen, vernachlässigt, besprochen, interpretiert und umgesetzt werden:

»Whenever anyone speaks of a ›system‹, a ›global feature‹, a ›structure‹, a ›society‹, an ›empire‹, a ›world economy‹, an ›organization‹, the first ANT (Acteur-Network-Theorist, d.A.) reflex should be to ask: ›In which building? In which bureau? Through which corridor is it accessible? Which colleagues has it been read to? How has it been compiled?‹.« (Latour 2003: 183)

Die Interaktion zwischen staatlichem Angestellten und Bürgerin unterscheidet sich von der Interaktion von Verwaltern in der Privatwirtschaft und Konsumenten. Der Unterschied liegt weder in der Affektlosigkeit der Staatsbeamten (Mainsant 2008), noch, wie dieser Band zeigt, in ihrer überparteilichen Unvoreingenommenheit, noch in ihrer Epistemologie (Valverde 2003). Vielleicht liegt er aber in der Idee von der Einheitlichkeit des Handelns der Staatsakteure, die aus der Vorannahme des Leviathans als singulärer Akteur abgeleitet wird?

Der staatsethnografische Ansatz geht also davon aus, dass (staatliche) Ordnungen nicht hierarchisch und zentralistisch organisiert sind, sondern polyzentrisch und – wenn wir die Rechtsproduktion in den Blick nehmen – vor allem lokal. Außerdem sind staatliche Behörden nur *eine* Art von Akteuren auf dem Feld der Herstellung von Ordnungen. Solche Souveränitätseinschränkungen werden für gewöhnlich nur im Zusammenhang mit »Failed states« beschrieben, Ländern also, in denen jeder staatliche Einfluss zusammengebrochen zu sein scheint oder sich nur auf ganz kleine Räume beschränkt. Doch Naturkatastrophen, Aufruhr in *banlieues*, bewaffnete Kämpfe zwischen verfeindeten Organisation und ähnliche Ereignisse offenbaren, dass die Ordnungssysteme und -vorstellungen auch in der sogenannten westlichen Welt höchst fragil und in einem doppelten Sinn riskant sind.

Diese Perspektive lässt sich unseres Erachtens bei der Analyse vielfältiger Phänomene fruchtbringend einsetzen und erweitern:

Die grenzüberschreitende Kooperation von Verwaltungsbehörden, speziell von Polizeien und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung und Prävention grenzüberschreitender oder internationaler Kriminalitätsfor-

men ist ein eminentes Problem innerhalb der Europäischen Union. Der »Gemeinsame Raum des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit« entsteht sicher nicht durch seine Proklamation, sondern durch die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden über Grenzen hinweg. Um das Souveränitätsprinzip zu »bewahren«, laufen solche Kooperationen offiziell über schwerfällige und aufwändige Dienstwege. Unsere Untersuchung der Zusammenarbeit deutscher, polnischer und tschechischer Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden hat indes gezeigt, dass sich lokal inoffizielle oder über binationale Abkommen hinausgehende Formen des Austauschs etablieren. Ebenso wie bei der Prostitutionsverwaltung finden wir hier Mechanismen der Rechts- oder wenigstens Wahrheitsproduktion durch Verwaltungshandeln vor Ort.

Mitunter sind die Akteure solcher Wahrheitsproduktion gar nicht die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden, sondern die Agenturen einer – in Deutschland – staatspolitisch induzierten Zivilgesellschaft. Beim *Outsourcing* im Rahmen von *New-Public-Management-Strategien* ist eine Diversifizierung und auch Lokalisierung von Regulierung intendiert – freilich unter dem Vorbehalt der zeitlich befristeten Projektförderung und der eventuellen Rücknahme. Wir beobachten das beispielsweise bei der »Demokratie-Erziehung« von Schülerinnen und Schülern durch Vereine, die sich gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und so weiter engagieren. Sowohl in der Form, wie diese staatlichen Programme, die ins Lokale intervenieren sollen, als auch in den Diskursen, die in den Schulungen (re-)produziert werden, können wir implizite Probleme ausmachen, die den Motivationen solcher Konzepte zuwider laufen.

Während auf der Makro-Ebene die »neue Rechtsstaatlichkeit« gestärkt, unter anderem das Strafrecht um diverse Präventivlogiken zur Terrorabwehr erweitert wird, haben sich vor allem in Großstädten (möglicherweise auch auf dem Land) längst diversifizierte, polyzentrische Gewaltordnungen etabliert, die – teilweise politisch gefördert – meist friedlich koexistieren. Gemeint sind damit außer- oder halbstaatliche Sicherheitsakteure. Von der Polizei als Ausdruck eines staatlichen Gewaltmonopols kann keine Rede sein. Ließe sich dieser Befund empirisch bestätigen, und es gibt einige Anzeichen dafür, hat das eminente Konsequenzen. Zum Beispiel die, dass Polizei nicht als Schlichter von Konflikten betrachtet werden kann, sondern – qua Auftreten – als Konfliktpartei. Solche Überlegungen und Untersuchungen könnten beispielsweise in die Überprüfung von polizeilichen Interventionstaktiken einfließen.

Schließlich ließen sich staatsethnografisch das Verhältnis von Recht und Kultur analysieren und damit Rechtsverständnisse komparativ überdenken. Die Frage wäre, wie sich unterschiedliche Kulturen auf die »Be-

reitschaft« des Rechts auswirken, genuin außerrechtliche Aspekte in sich aufzunehmen, sei es in der Gesetzgebung, sei es in der Rechtsprechung. So ließe sich beispielsweise in den Blick nehmen, wie die Kategorie des »Feinds« in das kolumbianische Strafrecht integriert ist und welche Analogien in der deutschen Rechtstradition bestehen, zumal im Zusammenhang mit Phänomenen des »Terrorismus« auch hierzulande die Idee eines Feindstrafrechts zu einer denk- und sagbaren Option geworden ist. Dafür wären weniger die Gesetzestexte oder rechtswissenschaftliche Programmdiskurse in den Blick zu nehmen, als vielmehr juristische Entscheidungen selbst, denn erst sie repräsentieren Recht *als* Kultur.

