

Vom schlanken Staat zum neuen Polizieren

■ Hubert Beste

Unter dem Titel »Wird der Staat zu schlank?« wies Roland Hefendehl in der *Neuen Kriminalpolitik* 3/2001 auf die Gefahren der Ausweitung privater Sicherheitsdienste und der Privatisierung kommunaler Kriminalprävention hin. Im Unterschied zur profitorientierten Sicherheitsindustrie seien staatliche Instanzen bei der Durchsetzung von Sicherheit und Ordnung stärker den Bürgerrechten verpflichtet. In seiner Replik betont Hubert Beste nun, dass von einer »Verschlankung« des Staates im Sicherheitsbereich keine Rede sein kann. Vielmehr finde ein tiefgreifender Wandel der Sicherheits- und Kontrollpolitik statt, zu dem auch der Ausbau der staatlichen Sicherheitsapparate und ihrer Kompetenzen gehöre.

Das sich mit der Transformation des Nationalstaats, die heute populistisch und unreflektiert mit dem Pauschalekett der Globalisierung überzogen wird, die innerstaatlichen Ordnungsformen verändern, ist trivial. Und dass sich mit der durchgängigen Herrschaft des Marktprinzips auch das System »innere Sicherheit« von Grund auf umzugestalten beginnt, ist ebenfalls wenig verwunderlich. Spätestens seit dem Erscheinen der neueren kontrolltheoretischen Arbeiten aus dem anglo-amerikanischen Raum (z.B. Rose 1999; Taylor 1999; Sheptycki 2000; Garland/ Sparks 2000; Ruggiero 2000; Girling/Loader/Sparks 2000; Garland 2001) dürfte der Zusammenhang von ökonomisch-kulturellem Wandel und seiner kontrollpolitischen Adaption analytisch präziser zu fassen sein. Jenseits dieser aktuellen Gesellschaftsdiagnosen ließe sich jedoch bereits auf Klassiker wie Marx, Durkheim, Weber oder Foucault verweisen, um diesen strukturellen Kontext zu verdeutlichen. Insofern überrascht es, wenn der sicherheitspolitische Ordnungswandel mit einem gewissen Erstaunen zur Kenntnis genommen wird. Warum sollte »innere Sicherheit und Ordnung« konstant bleiben, wenn sich das gesamte umgebende gesellschaftspolitische Gefüge gründlich wandelt? Das bezieht sich ebenfalls auf die zugehörige öffentlich-rechtliche oder strafrechtliche Zweckprogrammierung, die involviert, aufgeweicht und überformt wird. Kurz und knapp: Mit der neoliberalen Umge-

staltung des ökonomischen wie politischen Systems geht eine Umstrukturierung des gesellschaftlichen Kontrollapparates einher, die in ihrer Charakteristik allerdings nicht frei von Widersprüchen, Disparitäten und atavistischen Anleihen ist. Die analytische Durchdringung dieses Prozesses ist Aufgabe sozialwissenschaftlicher Kontrollforschung und wird meines Erachtens gegenwärtig am erfolgversprechendsten anhand des Konzepts der Gouvernamentalität versucht, in dessen Mittelpunkt die systematischen Beziehungen zwischen Macht und Subjektivität, Herrschaftstechniken und Selbsttechnologien stehen (Bröckling u.a. 2000).

Staatliche Verschlankung »innerer Sicherheit«?

Neben einer Reihe zutreffender und weiterführender Hinweise, insbesondere zur Ideologie kommunaler Kriminalprävention, findet sich bei Hefendehl die These vom schlanker werdenden Staat, der sich auch auf das Feld öffentlich organisierter Sozialkontrolle mehr und mehr durchzusetzen scheint. Diese Beschreibung, die gerade aktuell häufiger auf die vermeintliche Beeinträchtigung oder gar den Verlust des staatlichen Gewaltmonopols erweitert wird, sollte allerdings genauer auf ihre Plausibilität hin geprüft werden. Betrachten wir die bundesdeutsche Entwicklung innerer Sicherheit der vergangenen 30 Jahre, so kann, jedenfalls in empiri-

scher Hinsicht, von einem Rückzug oder einer Abdankung des Staates keine Rede sein. Das genaue Gegenteil ist der Fall. Sowohl in personeller als auch technisch-apparativer und rechtlich-interventionistischer Hinsicht ist eine Expansion des staatlichen Sicherheits- und Gewaltapparates in Rechnung zu stellen, die noch in den sechziger Jahren als undenkbar galt. Dies lässt sich in hervorragender Weise an der Vielfältigung der Grenzen demonstrieren, die heute als komplexes Verbindungsgeflecht von sozialen und territorialen Demarkationslinien etwa den gesamten EU-Raum überziehen (Hirsch 2000). Deutschland verfügt in diesem Rahmen über eine ca. 35.000 Einsatzkräfte umfassende Bundespolizei (BGS), die mit weitreichenden verdachtsunabhängigen Interventionsrechten ausgestattet ist. Die selektive Migrationskontrolle in den städtischen Metropolen ist damit zu einem Hauptarbeitsgebiet staatlich organisierter Raumabsicherung avanciert. Das nationalstaatliche Grenzen überschreitende transnationale Kontrollnetz wird beständig enger geknüpft, um die durch den neuen Globalisierungsschub ausgelösten Migrationsströme bereits im Keim zu ersticken (Busch 2000). Der kontrollpolitische Aufwand, der in dieser Hinsicht betrieben wird, steht in keinem Verhältnis etwa zur ideologischen Inszenierung protektionsorientierter Bürgerbeteiligung (z.B. Bayerische Sicherheitswacht).

Wir können gegenwärtig indes verschiedene Schwerpunktverlagerungen und Umstrukturierungsprozesse im System staatlich organisierter Sozialkontrolle beobachten, um möglicherweise den drohenden Autoritätsverlust des Gewaltmonopols abzufedern und auszugleichen. Dazu gehören in erster Linie vier Strategien:

1. Die Abgabe lästiger und unpopulärer Kontrollaufgaben

Weite Teile der Verkehrsüberwachung, des Objekt- und Personenschutzes, der Begleitung von Gefahrentransporten oder auch der Vertreibung »störender« Personengruppen werden aus dem traditionellen polizeilichen Aufgabenkanon ausgegliedert. Diese Kontrollarbeiten gelten als imageschädigend, widersprechen dem polizeilichen Selbstbild oder

binden hohe Personalkapazitäten, die andernorts eingesetzt werden sollen. Die Legitimationsformel lautet »polizeifremde Aufgaben«. Die Tatsache, dass die Polizei einen unspezifischen remedy agent darstellt, bleibt unberücksichtigt.

2. Die Reorganisation des Politikfeldes »innere Sicherheit« auf lokaler Ebene

Darunter fällt eine Vielzahl unterschiedlichster Projekte und Programme, die sich allesamt auf die Kommune als Organisationseinheit beziehen. Die bekanntesten Initiativen firmieren als »Präventionsräte« und »kommunale Kriminalprävention«. Was sich hinter dieser Geschäftigkeit konkret verbirgt, bleibt oftmals völlig unklar. Gemeinsam ist allen Kampagnen jedoch die Orientierung am nicht weiter reflektierten Leitmotiv »Sicherheit und Ordnung«.

3. Die Instrumentalisierung von Kriminalitätsfurcht und bürgerlichem Ordnungseifer

Um den staatlichen Kontrollaufwand zu legitimieren und gleichzeitig Verantwortung zu delegieren, wird verstärkt auf die Einforderung bürgerlicher Mitverantwortung gesetzt. Über diese (allerdings nur scheinbare) Mitgestaltungskomponente ergibt sich eine zusätzliche Möglichkeit der Simulation sozialer Ordnung und der Einbindung informeller Kontrollkapazitäten.

4. Police-Profit-Partnership

Damit ist die auf vertraglicher Basis stehende Zusammenarbeit von Polizei und profitorientierten Sicherheitsfirmen gemeint. Was diese Kooperationsformen konkret erbringen sollen, bleibt ebenfalls unklar. Auch in diesem Fall wird negiert, dass kommerzielle Sicherheitsunternehmen für die Erbringung öffentlicher Kontrollleistungen weitestgehend unbrauchbar sind, da es ihnen an den erforderlichen Interventionsrechten mangelt. Auf der anderen Seite können sie jedoch als »Privatdetektive« des öffentlichen Raums wertvolle Informantendienste leisten, die wiederum mit dem Datenschutz in Kollision geraten dürften.

Die übergeordnete Klammer dieser Initiativen wird durch eine selbstzweckhafte Sicherheitsrhetorik gestellt, die überhaupt nicht



mehr erkennen lässt, um was es bei diesem kontrollpolitischen Aktivismus eigentlich geht. Es soll offenbar auch gar nicht geprüft werden, welche Folgen diese »virtuellen Ordnungsfeldzüge« konkret zeitigen. Insofern dürfte es sich in erster Linie um gewaltmonopolistische Marketing-Veranstaltungen handeln, deren kriminalpräventive Wirksamkeit nicht nur in Frage steht, sondern noch kontraproduktive Effekte nach sich ziehen könnte. Darüber hinaus ist der polizeisociologische Befund bis heute nicht widerlegt, dass die Kriminalitätsentwicklung durch öffentlich organisierte Sozialkontrolle nur bedingt beeinflussbar ist. Andererseits wird aber auch deutlich, warum die Kontrollinstanzen immer vehementer an das Verantwortungsbewusstsein des Bürgers im Feld der Verbrechensbekämpfung appellieren: In Hochkriminalitätsgesellschaften gilt es, durch die Einbindung möglichst vieler sozialer Kräfte die allzuständige öffentliche Kontrollmacht zu entlasten, um gleichzeitig publikumswirksam sicherzustellen, dass zum Erhalt der öffentlichen Ordnung alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Auch die zweite, auf Franz von Liszt recurrierende und immer wieder kolportierte Argumentationsfigur, dass Sozialpolitik auch die beste Kriminalpolitik sei, bedarf einiger kritischer Anmerkungen. Zunächst gehört der fordistische Sozialstaat, der das am weitesten entwickelte soziale Absicherungssystem hervorgebracht hat, unwiederbringlich der Vergangenheit an. Das bezieht sich in gleicher Weise auf die Form des »penal welfarism«, die von weiten Teilen der solidaritätsorientierten Mittelschichten getragen wurde. Wir sind heute mit einer ökonomischen Situation konfrontiert, die von zyklischen Krisenerscheinungen erschüttert wird und die angesichts einer dauerhaften Massenarbeitslosigkeit und tiefgreifender sozialer Verunsicherung weit von einer wohlfahrtsstaatlichen Strafenpolitik entfernt ist. Es ist auch keine maßgebliche gesellschaftliche Kraft in Sicht, die eine solche Politik (noch) unterstützen würde. Dagegen herrscht praktisch in allen fortgeschrittenen kapitalistischen Staaten eine dualistische Kontrollstrategie vor, die durch punitive Trennung und Isolation

der Kriminellen einerseits sowie rational-präventives, situatives Risikomanagement andererseits gekennzeichnet ist. Aufgrund der dominierenden Devise »Strafe pur, ohne Firlefanz« (F. Sack) lautet die entscheidende Frage in der Tat, warum gegenwärtig so gut wie niemand mehr – vielleicht mit Ausnahme einiger unbelehrbarer Kriminologen – für einen resozialisierenden Strafvollzug eintritt. Einer Aufklärung dieser Frage kommt m.E. David Garland in seinem neuen Buch »The Culture of Control« am nächsten. Darüber hinaus ist natürlich nach der empirischen Evidenz fragen, die dem behaupteten Zusammenhang von wirksamer Sozialpolitik und sinkenden Kriminalitätsraten unterstellt wird. Hier wird das alte Rusche-Kirchheimer-Problem wieder aktuell, welches das Abhängigkeitsverhältnis von Arbeitsmarkt und Strafvollzug thematisiert. In historischer Perspektive kann von einem quantitativ-mechanistischen Zusammenhang jedenfalls nicht die Rede sein. Aktuellere US-amerikanische Studien weisen jedoch eine relativ unmittelbare Wechselwirkung nach (Western/Beckett 1998; Beckett 2000), ohne einem vulgären Ökonomismus zu verfallen.

Vom neuen Polizieren

Angesichts des rapiden sozialen Wandels, durch den alle westlichen kapitalistischen Länder in den vergangenen drei Jahrzehnten gekennzeichnet sind (Vester u.a. 2001), erscheint es angezeigt, das Konzept sozialer Kontrolle einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Bilder vom »schlanken Staat« oder einer »Privatisierung sozialer Kontrolle« treffen diesen Strukturwandel im Kern eben nicht. Vielmehr drängt sich ein Modell des Polizierens auf,

das auf eine neue Form der Arbeitsteilung im Feld gesellschaftlicher Sicherheits- und Ordnungsproduktion verweist und als »Mischökonomie« umrissen werden kann (Nogala 2001). Es bilden sich »multiple Sicherheitsmärkte« heraus (ebd., S. 208), auf denen sich diverse Kontrollproduzenten im Wege von Kooperations- und Konkurrenzverhältnissen strategisch bewegen. Charakteristisch für diese Sicherheitsmärkte ist ein äußerst flexibler Sicherheitsbegriff, der mit den unterschiedlichsten Inhalten aufgeladen werden kann. Das reicht vom »globalen Terrorismus«, der die komplette Weltgesellschaft zu bedrohen scheint, bis zum »wachsamem Wohnumfeld«, in dem jedes ordnungsrelevante Ereignis penibel genau zur Kenntnis genommen wird. Entsprechend agieren die betreffenden Sicherheitsproduzenten. Die Bandbreite erstreckt sich von hochgerüsteten, supranational angesiedelten, militärischen Einsatzgruppen über profitorientierte Kontrollsoldner und Privatexekuteure bis zur verteidigungsfähigen Selbstbewaffnung und wehrhafter Bürger-tugend. Das zentrale sicherheitsbezogene Dispositiv lautet: gefährliche Räume und Regionen, gefährliche Situationen und Konfigurationen, gefährliche Personen, Personengruppen und Geisteshaltungen. Mit der Entgrenzung intensiver Sicherheitsanstrengungen korrespondiert eine sich immer populistischer in Szene setzende Kontrollökonomie, die den drohenden Verlust sozialer Ordnung aggressiver denn je in Rechnung stellt.

Dr. Hubert Beste ist Privatdozent für Soziologie am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main und wissenschaftlicher Angestellter am Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung (IKG) der Universität Bielefeld

Literatur

- Beckett, K.: Making Crime Pay. Law and Order in Contemporary American Politics, New York/Oxford 1997.
- Bröckling, U. u.a. (Hg.): Gouvernamentalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt/M. 2000.
- Busch, H.: Europäische Polizei und Innere Sicherheit, in: NK 1/2000, S. 22–26.
- Garland, D.: The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society, Oxford 2001.
- Garland, D./Sparks, R. (Hg.): Criminology and Social Theory. Clarendon Studies in Criminology, Oxford 2000.
- Girling, E./Loader, I./Sparks, R.: Crime and Social Change in Middle England. Questions of Order in an English Town, London/New York 2000.
- Hirsch, J.: Globalisierung oder die Vervielfältigung der Grenzen, in: Pilgram, A./Steinert, H. (Hg.): Sozialer Ausschluss – Begriffe, Praktiken und Gegenwehr. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 2000, Baden-Baden 2000, S. 29–35.
- Nogala, D.: Ordnungsarbeit in einer globalisierten Welt – Die neue Mischökonomie des Polizierens und der Polizei, in: Fehervary, J./Stangl, W. (Hg.): Polizei zwischen Europa und den Regionen – Analysen disparater Entwicklungen, Wien 2001, S. 184–222.
- Rose, N.: Powers of Freedom. Reframing Political Thought, Cambridge 1999.
- Ruggiero, V.: Crime and Markets. Essays in Anti-Criminology, Oxford 2000.
- Sheptycki, J.W.E. (Hg.): Issues in Transnational Policing, London/New York 2000.
- Taylor, I.: Crime in Context. A Critical Criminology of Market Societies, Cambridge/Oxford 1999.
- Vester, M. u.a.: Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Zwischen Integration und Ausgrenzung, Frankfurt/M. 2001.
- Western, B./Beckett, K.: Der Mythos des freien Marktes. Das Strafrecht als Institution des US-amerikanischen Arbeitsmarktes, in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 2 1998, S. 159–180.