

Thomas Feltes

Der Arm des Gesetzes hat viele Finger: Zur Pluralisierung von Innerer Sicherheit.

Zugleich eine Besprechung von:

Julie Ayling, Peter Grabosky, Clifford Shearing: Lengthening the Arm of the Law. Cambridge, University Press, Edinburgh 2008, 16,99 Euro. ISBN 978-0-521-49351-2

Die Tatsache, dass Innere Sicherheit schon lange nicht mehr alleine von der Polizei gewährleistet oder „hergestellt“ wird, wird zunehmend auch in Deutschland akzeptiert. Dabei wird aber noch immer die Auffassung vertreten, dass sich der Staat durch sein Monopol auf legitime, durch die Rechtsordnung beschränkte Gewalt legitimiert. Das Gewaltmonopol hat vorrangig den Schutz des Bürgers vor staatlicher und privater Willkür zum Ziel und ein Bröckeln dieses Monopols kann nur dann - staatstheoretisch betrachtet - negativ gesehen werden, wenn als Folge dieses Bröckelns der Schutz der Bürger leidet, also staatliche oder private Willkür herrscht oder zu herrschen droht. Gerade dies ist aber bei den gegenwärtigen Entwicklungen nicht der Fall. Dadurch, dass private Sicherheitsunternehmen und andere teil-staatliche Einrichtungen den Schutz bestimmter gesellschaftlicher Bereiche übernehmen oder sich mit der Polizei teilen, wird die Polizei frei für andere Schutzaufgaben, denen sie sich ansonsten nicht widmen könnte. Das Ergebnis kann eine Optimierung der Sicherheitslage sein.

Der Staat ist verpflichtet, die personellen und sächlichen Voraussetzungen für die Polizei schaffen, damit sie ihre gesetzlichen Aufgaben bestmöglich erfüllen kann. Dabei kann der Staat aber nicht mehr alles, was wünschbar und möglicherweise auch notwendig ist, finanzieren. Wenn unter diesen Bedingungen Aufgaben abgegeben und Arbeitsbereiche von Privaten übernommen werden, die nachgewiesenermaßen in vielen Bereichen zumindest ebenso effektive Arbeit leisten wie die Polizei (Geld- und Werttransporte, Personenschutz), so kann dies zu einer finanziellen Entlastung des Staates und dazu führen, dass sich die Polizei vermehrt dem Schutz derjenigen widmen kann, die sich private Sicherheit nicht leisten können.

Shearing hat hier schon früh den Begriff der „*multilateralization*“ eingeführt, um deutlich zu machen, dass es nicht nur um die Privatisierung von innerer Sicherheit geht, sondern dass viele unterschiedliche Akteure an der Herstellung und Gewährleistung von innerer Sicherheit beteiligt sind: Staatliche und teil-staatliche, individuelle und institutionelle. Auch wenn man für Deutschland nicht so weit gehen will und die staatliche Polizei als „Verkäufer kommerzieller Sicherheit“ ansehen oder von „*Shopping by Police*“ sprechen will¹; in vielen Ländern gibt es eine als „*multilateralisation of governance*“² beschriebene globale Transformation des

¹ Ayling, Julie, P.N. Grabosky (2006): When police go shopping. In: Policing: An International Journal of Police Strategies & Management. Vol. 29 No. 4, S. 665-690. Ayling, Julie, Clifford Shearing (2007): Taking care of business: the public police as commercial security vendors. Unpublished Paper, Cape Town

² Bayley, D., C. Shearing (2001): The New Structure of Policing. Washington: The National Institute of Justice, U.S. Department of Justice <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/187083.pdf> (29.3.2007)

Sicherheitsbereiches. Konzepte wie „*networked policing*“³ oder „*plural policing*“⁴ werden derzeit international intensiv diskutiert. So wird ein Konzept von Knoten („*nodal policing*“) oder Netzwerken im Bereich der Sicherheit einer ablehnenden Haltung gegenüber privaten Sicherheitsdiensten entgegengesetzt: Durch die Verbindung aller Kräfte in einer Gesellschaft, die an der Herstellung von Sicherheit interessiert sind, und unter Aufsicht und Steuerung dieser durch den Staat kann sichergestellt werden, dass auch Randgruppen und sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten entsprechend berücksichtigt werden, die strukturell benachteiligt sind und für die Sicherheit zunehmend zum individuellen Problem wird. Entsprechend muss sich auch eine Polizeiwissenschaft den aktuellen und zukünftigen Entwicklungen anpassen, sie analysieren und kritisieren. Bisher verhaftet die deutsche Polizeiwissenschaft zu sehr an die Institution Polizei und ihrem engeren Aufgabenbereich⁵. Sie berücksichtigen nicht, dass zunehmend polizeiliche Aufgaben von anderen Institutionen und Dienstleistern wahrgenommen werden. Ausgangspunkt muss der Kontext sein, in den Innere Sicherheit in modernen Gesellschaften gestellt wird. Neuere Veröffentlichungen aus dem Ausland machen deutlich, dass dort der Definitionsbereich von Polizeiwissenschaft wesentlich weiter gespannt wird, weil man aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigen will, was für eine moderne Polizeiwissenschaft unabdingbar erscheint⁶.

Zusammen mit **David Bayley** hat **Clifford Shearing** 2001 in einem Forschungsbericht für das US-amerikanische Justizministerium⁷ mit dem Titel „*The New Structure of Policing*“ deutlich gemacht, dass es um mehr geht als um Privatisierung: *“Policing is being reconstructed worldwide. Its distinguishing features are (a) the separation of those who authorize policing from those who do it and (b) the transference of both functions away from government. The change in policing cannot be understood in customary terms. It is often mischaracterized, for example, as “privatization.” Because the distinction between public and private domains becomes problematic in the new policing, the more appropriate description for what is occurring is “multilateralization”. Policing is provided by commercial companies, nongovernmental authorizers of policing, individuals, and governments. Many nongovernmental providers now perform the same tasks as the public police. Although public and private providers perform the same tasks, they employ distinctive practices. Specifically, governmental providers tend*

³ Ayling, Julie, P.N. Grabosky, Clifford Shearing (2006): Harnessing Resources for Networked Policing. In Fleming and Wood (eds.), Fighting Crime Together: The Challenge of Policing Networks, Sydney: University of New South Wales Press

⁴ Nuffield Foundation/ University of Leeds (2004): ‘Plural Policing’. The Mixed Economy of Visible Security Patrols. A Summary of Research Finding. <http://www.law.leeds.ac.uk/leedslaw/webdocs/leedslaw/uploadeddocuments/plural.doc> (27.5.2007); Jones, Trevor, Tim Newburn (Hrsg.) (2006): Plural Policing

⁵ vgl. dazu ausführlich Thomas Feltes, Polizeiwissenschaft in Deutschland. Überlegungen zum Profil einer (neuen) Wissenschaftsdisziplin. In: Polizei & Wissenschaft 4, 2007, S. 2 - 21

⁶ vgl. zuletzt Wood, Jennifer, Clifford Shearing (2007): Imagining Security. Portland; Loader, Ian, Neil Walker (2007): Civilizing Security. Cambridge. , Blair, Ian (2005): *The Richard Dimbleby Lecture 2005*. online unter <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4443386.stm> (15.03.2008); weitere Nachweise bei Feltes 2007 (s. vorherige FN).

⁷ s. FN 6

to prevent crime through punishing; nongovernmental providers do so through exclusion and the regulation of access.”

In der Studie der Law Commission of Canada mit dem Titel *“In Search of Security: The Future of Policing in Canada”*, dessen Entwurf von **Clifford Shearing und Philip Stenning** stammt, findet sich folgende, in die gleiche Richtung gehende Passage: *“Like many countries around the world, Canada is experiencing a transformation in how policing services are delivered and understood. In the last several decades, we have seen the extraordinary growth of the private security sector, offering a wide range of services. However, it is not simply the case that private security is filling a void left by the public police. Today, it is more accurate to suggest that policing is carried out by a network of public police and private security that is often overlapping, complimentary and mutually supportive. Within this context, it is increasingly difficult to distinguish between public and private responsibilities”*⁸.

Dieser Netzwerkgedanke von Innerer Sicherheit macht deutlich, dass eine Beschäftigung (nur) mit der Polizei und dem, was sie tut, zu kurz greifen würde. Vielmehr müssen das Netz insgesamt und die darin verwobenen Akteure sowie die sich aus der Vernetzung ergebenden Konsequenzen beleuchtet werden. Die (internationale) Diskussion der letzten Jahre zu diesem Bereich lässt sich mit **Ayling und Shearing** wie folgt zusammenfassen: *“The traditional wisdom is that public policing is a public service; that is, a service provided by government to the public at large, to which each member of the public has equal access regardless of income. Having described it thus, one might expect there to be a couple of corollaries: first, that policing is a ‘public good’ in the economic sense of that term; and second, that policing for a private interest alone is not consistent with the notion of public policing. The idea of policing as a public good, that is, non-rivalrous and non-excludable, has been widely discussed in the academic literature in recent years, for example, rejects the idea, considering instead that policing is, like highways, a free-access common pool; that is, a good that is rivalrous and non-excludable, and so tends to be overused by individuals (because they do not bear the full cost of personal use), resulting in congestion and consequently the need to ration it or make it ‘excludable’.*⁹

Das Buch *„Lengthening the Arm of the Law“* stammt von drei Autoren (**Julie Ayling, Peter Grabosky und Clifford Shearing**), die seit Jahren auf die Tatsache hinweisen, dass innere Sicherheit mehr ist als das, was Polizei und staatliche Organisationen herstellen oder gewährleisten. Mit dem Verhältnis zwischen der Polizei und den anderen Akteuren in diesem Bereich: *„Indeed, police organisations are increasingly operating within a business paradigm. But what are the benefits of these relationships and the nature of the risks that might accompany reliance upon them? This book examines these modes of exchange between police and*

⁸ Law Commission of Canada 2006, S. XIII

⁹ Ayling/ Shearing 2007, S. 8

“outsiders” and explores how far these relationships can be taken before certain fundamental values – equity in the distribution of policing, cost-effectiveness in the delivery of police services, and the legitimacy of the police institution itself – are placed in jeopardy.” (1. Seite)

In seinem Vorwort zu dem Buch betont **Peter Neyroud**, Chief Constable and Chief Executive der National Policing Improvement Agency in Großbritannien folgendes:

“This book pushes us toward a critical and overdue debate about “value-added” policing. Through the last twenty years, public demand for policing and of policing in the Western world has risen inexorably. Political leaders have promised more and more security and pushed policing to achieve stretching performance targets. However, there comes a point, particularly with pressures ranging from neighborhood policing to counter-terrorism, when choices have to be made. The balance between policing local communities and managing risk is at the heart of the dilemmas that police leaders face, with limited ability to identify the objective standards that might help make the best choices. Given the complex resource mechanisms discussed in this book and the wider pressures on public spending, the time has come for an open, informed public debate about the trade-offs between resource, policing, and risk” (Seite X).

Die Tatsache, dass Polizei längst quasi wie ein privates Unternehmen geführt wird, wird in Deutschland noch einige Zeit brauchen, um allgemein anerkannt zu werden. Dabei hätte die Einführung von „Produkten“ und von den Grundprinzipien des „new public management“ deutlich machen müssen, dass die (guten?) alten Zeiten der Kameralistik und der Obrigkeit staatlichen Polizeiarbeit vorbei sind. Damit sind aber nicht nur betriebswirtschaftliche Veränderungen verbunden, sondern dies hat auch Auswirkungen auf die Führungsstruktur, das Führungsverhalten und die Tätigkeit des einzelnen Polizeibeamten.

Das anspruchsvolle Buch von **Ayling, Grabosky und Shearing** macht die Hintergründe dieser Entwicklung im internationalen Vergleich deutlich und kann als Pflichtlektüre für all die angesehen werden, die sich mit einer Analyse der Entwicklung (auch der deutschen) Polizei in den letzten Jahren wissenschaftlich beschäftigen wollen. Dabei kreiste das Buch nur vordergründig um Fragen wie „kaufen“ und „verkaufen“; vielmehr werden durchaus kritische Punkte wie private Sponsoren und der Ge- und Missbrauch von Bürgern für polizeiliche Zwecke angesprochen. Auf das Gewaltmonopol des Staates wird von den Autoren (ab Seite 48) kritisch hinterfragt und auch in Bezug auf Gewalt, die von der Polizei ausgeht und keine legitime Grundlage hat, hinterfragt.

Ihre Ergebnisse fassen die Autoren wie folgt zusammen:

„Contemporary policing is a reflection of both continuity and change. At the outset of this book, we said that police management at the beginning of the twenty-first century is undergoing a dramatic transformation. This change is a response to the pressure on police to “do more with less” resulting from the revolution in public management that began in the latter half of the last century and ushered in an era of chronic and enduring financial restraint for public institutions. In the chapters that followed, we sought to give flesh to the bones of this transformation, exploring in some details the techniques police are using today to enhance their resources. These techniques involve police in exchanges with the “outside” world: with other government agencies, with community

organizations, with the business community and with individuals in various capacities. Some of these arrangements we have examined have been wholly new and even quite startling; others have proved to be “old friends”. Through this examination, the complexity of what Bayley and Shearing (2001) termed the multilateral character of policing, and what Shearing and others have since referred to as the governance of security has revealed itself “ (S. 236).

Im Ergebnis kommen die Autoren zu sechs Schlussfolgerungen (S. 243 ff.):

- *Multilateralism is Embedded in Police Organisations*
- *State Security Governance is a Collaborative Affair*
- *The Task of Shaping Governance Directions Is Shared*
- *Pluralism Has Had Profound Effects on Police Organisations*
- *Contractualisation Is Occurring, but Status Is Still Important*
- *Lengthening the Arm of the Law Creates Dangers*

Insgesamt ist das Buch ein “MUSS” für alle, die sich mit der Entwicklung einer modernen Polizei und der Polizeiwissenschaft beschäftigen.

Thomas Feltes, August 2009