

## Vom Nachtwächter zur Weltpolizei

Ein soziologischer Blick auf die Zukunft der Polizei<sup>1</sup>

Im September 1999 sprach der deutsche Außenminister Joschka Fischer erstmals vor der UN-Vollversammlung. Er vertrat dort explizit die Auffassung, dass es die vornehmliche Aufgabe der Staatengemeinschaft sei, den Schutz der Menschenrechte vor der staatlichen Gewaltsoveränität durchzusetzen. Noch präziser argumentierte er, dass "(k)eine Regierung.... das Recht (habe), sich hinter dem Prinzip der staatlichen Souveränität zu verstecken, um die Menschenrechte zu verletzen. Die Nichteinmischung in 'innere Angelegenheiten' darf nicht länger als Schutzschild für Diktatoren und Mörder missbraucht werden" (vgl. "Wenn schon das Veto-recht nicht abzuschaffen ist...", *Frankfurter Rundschau* v. 29.9.99). Wie Fischer ebenfalls betonte, relativiert sich die Rolle des Nationalstaates angesichts der wachsenden Bedeutung der Menschenrechte und der Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. "Die Frage der Friedenssicherung stellt sich (...) zunehmend in einem Spannungsfeld zwischen der klassischen Staatssouveränität und dem Schutz der Menschenrechte" (ebd.). Die Durchsetzung der Friedenssicherung liegt nach Fischers Worten in den Händen multinationaler Polizeikontingente: "Mit UN-MIK stehen die UN in Kosovo vor einer der umfassendsten Bewährungsproben ihrer Geschichte. Entscheidend sind jetzt der Aufbau einer öffentlichen Ordnung durch die Schaffung einer wirksamen Justiz und die versprochene rasche Entsendung internationaler Polizeieinheiten. Seitdem die UN nationale Polizeieinheiten in das internationale Standby-System aufnehmen, sind sie in der Lage, schneller zu handeln. Auf diesem Weg müssen wir weitergehen" (ebd.).

Diese Überlegungen könnten die Entwicklung des Sicherheitsdiskurses im kommenden Jahrtausend ankündigen. Das nationalstaatliche Gewaltmonopol steht zur Disposition. Nicht dessen komplette Auflösung, jedoch seine Ergänzung, Verlagerung, temporäre Suspendierung, seine Begrenzung stehen an. Es wird begrenzt durch eine übergeordnete ethische und politische Kategorie, nämlich die im politischen Konsens herausdestillierten Normen einer supranationalen Staatengemeinschaft. Sie können heute faktisch und legal (d.h. durch formellen Beschluss) das Gewaltmonopol eines Nationalstaates brechen. Nicht das eines *jeden* Staates, sondern nur derjenigen, die mit der Art und Weise der Regelung ihrer "inneren Angelegenheiten" die vitalen Interessen der definitionsmächtigen Staaten verletzen. Die Entsendung von internationalen Polizeikontingenten in den Kosovo ist die neueste Variante der Transformation des Gewaltmonopols. Etwas weniger martialisch zeigt sich die bereits lange Jahre währende Entwicklung der Angleichung der Polizeisysteme, Interpol auf Weltstaatenebene, Europol innerhalb der EU. Deren Außenminister brachten vor kurzem im finnische Tampere eine gemeinsame Rechts- und Sicherheitspolitik auf den Weg. Auch die Verabschiedung eines Sta

---

<sup>1</sup> Der Aufsatz ist die überarbeitete Fassung eines Referats im Rahmen der Vortragsreihe "Regionalisierung und Internationalisierung der Sicherheitsexekutive" der österreichischen Sicherheitsakademie (SIK) am 22. Oktober 1999 in Wien.

tuts zur Implementierung eines internationalen Strafgerichtshofes 1999 in Rom zielt in die Richtung der Angleichung des Rechts und der Verlagerung des Gewaltmonopols nach *oben*.

Da jede Modernisierung zwangsläufig in einem historischen Kontext steht, möchte ich in groben Zügen die Herausbildung und Perpetuierung des Gewaltmonopols voranstellen. Dies ist mehr als eine rein akademische Übung, denn der *Strom der Geschichte* bildet schließlich die Folie, auf der die aktuelle Entwicklung der Polizei zu verstehen ist, was ja gerade im Zuge der Globalisierungsdebatte von aktuellem Interesse sein muss.

## 1. Die Entwicklung des Gewaltmonopols in Europa

Gemeinhin gilt die Monopolisierung der Gewaltsamkeit durch eine (zentral-) staatliche Instanz als Errungenschaft der Aufklärung. Im Absolutismus des 17. Jahrhunderts perfektionieren sich jedoch bei genauerem Hinsehen lediglich die Herrschaftstechniken, die sich etwa seit dem 15. Jahrhundert auf eine Zentralisierung hin entwickeln (Knemeyer, 1978, 876 ff), ebenso verändern sich deren Legitimationsfiguren: Das staatliche Gewaltmonopol stützt sich nun auf Naturrecht und die Vernunft, nicht mehr auf Konfession. Neben J. Bodin (1530-1596) gilt Th. Hobbes (1588-1679) als *der* Architekt der absoluten Staatssouveränität (hier noch als absolute Monarchengewalt), die ihren Legitimitätsanspruch aus dem Theorem des "homo homini lupus" ableitet und die bellizistische Natur des Menschen dadurch einzudämmen versucht, dass man ihn davon überzeugt, dass es im *Kampf aller gegen alle* keine Gewinner gibt. Als Folge dieser Konstruktion ergibt sich nach Hobbes die freiwillige Unterwerfung der Menschen (man darf annehmen, dass es sich hierbei vornehmlich um den Adel und das Bürgertum handelte, denn der Rest dürfte kaum gefragt worden sein) unter den starken Staat (so beschrieben im "Leviathan" 1651).

In der Hobbesschen Fassung unterzog sich die Staatsgewalt dort nicht der Mühe, zum bürgerlichen Interessenausgleich beizutragen oder gar die Interessen der Bürger zu erkunden. Die "Freundlichkeit" des Herrschers ergab sich vom Anspruch her - sozusagen automatisch - aus dem flächendeckenden Verbot privater Gewaltsamkeit und der Drohung, die private Gewalt mit einer viel effizienteren Staatsgewalt zu beantworten. Im Rationalitäts-Diskurs der Aufklärung wurde Zug um Zug die brachiale Staatsgewalt ergänzt durch den büromäßigen Betrieb bzw. die bürokratische Verwaltung der Gewalt.

"Es entfaltete sich in vielerlei Brechungen die fundamentale Gleichzeitigkeit von personaler und bürokratischer Herrschaft. Praktisch wurde diese Engführung von rigoros »väterlicher« Fürsorge und Gewaltdrohung in der »Policey«" (Lüdtke 1992, 10).

Die staatlichen Zwangskräfte zeigten sich nicht nur in Form von Beamten, die *Vater Staat* repräsentierten, sondern vor allem noch als Militär, das bis zum Anfang der 1890er Jahre immer wieder die Rolle des Gewaltmonopols nach innen übernahm (als ein Höhepunkt gilt die blutige Niederschlagung des Ruhrarbeiterstreiks 1889, was selbst die Ministerialbürokratie entsetzte und in der Folge zu größeren Anstrengungen der Entmilitarisierung des Polizeiwesens führte, vgl. Lüdtke 1992, 13)

Der Anspruch, auch für Dritte nützlich und hilfreich zu sein, wurde früh (und seitdem konsistent) so interpretiert, dass die Nützlichkeit darin bestehe, *gefährliche* bzw. *störende* Personen und Situationen zu bekämpfen. Das *doppelte Mandat* der Polizei von *sanfter* (Verordnungs-) und unmittelbar-phyischer Gewalt stand dabei allerdings nicht gleichrangig nebeneinander: "Maßgebend blieb der Vorrang physischer Erzwingung - zudem nachdrücklich militärisch gefärbt" (Lüdtke 1992, 15).

Spätestens zu diesem Zeitpunkt wurde die Legitimation staatlicher Gewaltsamkeit prekär. Denn jetzt mussten Situationen benannt werden, in denen das freundschaftliche Verhältnis suspendiert werden konnte und Menschen zu "markieren" waren, denen gegenüber die Hilfsfunktion (mindestens zeitweise, bei vielen Marginalisierten allerdings dauerhaft) nicht mehr galt.

Die im 19. Jahrhundert erkennbare *Verpolizeilichung des Sozialen* zeigt sich mehrdeutig: Bei aller Härte und "Schroffheit", bei allem obrigkeitlichem Autoritarismus, der im übrigen ungleich verteilt blieb und von der Polizei auch verteidigt wurde, war doch eine Verminderung individuellen Leidens und eine fortschreitende Pazifizierung der Bevölkerung die Folge.

Das dem bürgerlich-liberalen Geist des 18. und 19. Jahrhunderts entstammende Rechtsstaatsverständnis wandte sich gegen den bis dahin in seiner Macht fast unumschränkten Obrigkeits- und Polizeistaat und wollte dem willkürlichen Handeln des Staates und seiner Organe Grenzen setzen. Die Trennung von Wohlfahrts- und Sicherheitspolizei im 19. Jahrhundert erfolgte relativ spät, nämlich mit dem sog. *Kreuzberg-Urteil* 1882, in dem das Preußische Oberverwaltungsgericht der Polizei untersagte, den materiellen Polizeibegriff sowohl auf die Gefahrenabwehr als auch auf die Wohlfahrtsförderung zu beziehen (Winter 1998, 46)

Die bürokratische Form des Staates (bzw. des "Polizierens"), wie sie sich seit den Staatsreformen im frühen 19. Jahrhundert herauskristallisiert, stützt sich auf die Tradition des "Beobachtens" und des Eingreifens.

"Dabei ist entscheidend, dass nicht allein die Vorstellung vom Staat als »Gehäuse der Hörigkeit« (Max Weber) in Erfahrungen mit »Policey« gründet. Auf das Profil allumfassender »Policey« beziehen sich ebenso jene Konzepte, in denen Staat weniger als Zwangszusammenhang denn als Vermittler zwischen den gesellschaftlichen Interessen und Parteien gilt" (Lüdtke 1992, 19).

Dies scheint aber nur eine kurze Epoche des liberal-demokratischen Aufbruchs gewesen zu sein, denn die Polizei wird im Nationalsozialismus ganz und gar nicht zur "Volks-Polizei", sondern mutiert zur (geheimen) "Staatsschutz-Polizei" (vgl. Heuer 1995, Nitschke 2000), ein Schicksal, das die spätere Volkspolizei der DDR teilte (vgl. Lindenberger 200). Dort, wo sie als "Sicherheits- und Ordnungspolizei" auftritt, ist sie mehrheitlich willfährige Handlangerin der staatlichen Überwachungs- und Terrormaschinerie. Die von Browning (1992) beschriebene "Reservepolizei" gehörte zwar nicht zum regulären ("gewachsenen") Polizeiapparat, wurde aber sehr schnell von ihm assimiliert. In der deutschen Debatte um Brownings Thesen wurde erneut deutlich, wie weit man den Polizeibegriff ausdehnen kann und welche Interessen mit dem Instrumentarium "Polizei" durchgesetzt werden können.

In der neuen Bundesrepublik Deutschland wurde für die Legitimation des *Staates* und seiner "Ausdrucksformen" (hier: das Gewaltmonopol) seine eigene *Rechtsbindung* konstitutiv: Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip führten zu dem, was man den "republikanischen Geist" der Bundesrepublik Deutschland nennen könnte. In diesem Verständnis betrachte ich die Polizei als die einzige demokratisch legitimierte Form staatlicher Gewalt-samkeit nach Innen. Zentraler Bestandteil war und ist die Hoheit der Bundesländer über das Polizeiwesen, eine Errungenschaft, die heute inhaltlich und politisch schon fast etwas anti-quiert erscheint. Was etwa im 14. Jahrhundert als städtische Polizeiarbeit im weitesten Sinne begann, nämlich als Feuerrufer, als Nachtwächter, als *Torsther*, zeigt sich heute als funktio-nal ausdifferenzierte und demokratische legitimierte Organisation des staatlichen Alleinver-tretungsanspruchs auf Gewaltsamkeit. Mit dieser Entwicklungsstufe bleibt jedoch die Ge-schichte nicht stehen. Deshalb will ich im zweiten Teil einige Schlaglichter auf gegenwärtige und künftige Entwicklungen der Polizei (bzw. des Polizeiverständnisses) werfen.

## 2. Gegenwärtige und künftige Entwicklungen der Polizei

Die Fragen des staatlichen Gewaltmonopols wurden in der kriminologischen und polizeipoli-tischen Debatte bislang hauptsächlich als exklusive Angelegenheit zur Absicherung (legiti-mer) staatlicher Herrschaft behandelt. Innerstaatliche Gewaltmonopolisierung wurde - ebenso wie die Gewaltenteilung - seit der Herausbildung der bürgerlichen Gesellschaft als strukturell mit der Staatlichkeit verankerte Handlungsoption aufgefasst, was sich etwa an den Begriffen "violentia" für die individuelle Gewaltsamkeit und "potestas" für die Staatsgewalt zeigt (Rött-gers 1974, zitiert nach Honig 1992, S. 259). Gegenwärtig erleben wir jedoch eine Entwick-lung, die unsere Vorstellung von nationalstaatlichen Binnenräumen als obsolet erscheinen lässt.

Zum Komplex der Europäisierung der Polizei gibt Busch (1995) eine interessante Prognose, dass nämlich die gegenwärtige und zukünftige Kooperation im Polizeibereich zentral durch die Art und Weise der Informationssammlung, -bewertung und -steuerung definiert wird, nicht etwa durch operative Zusammenarbeit lokaler Polizeidienststellen. Busch erwartet, dass die Arbeit vor Ort auch weiterhin durch die nationalen bzw. lokalen Polizeien erledigt werden wird, jedoch angereichert mit Informationen und Fahndungsdaten aus ganz Europa. Dies ent-spricht einer Strategie des *policing by information*. Allerdings wäre zu fragen, warum es bei dieser Beschränkung bleiben sollte. Politische und rechtliche Gründe ließen sich durchaus aus dem Weg schaffen. Dass es auch zu einer operativen Zusammenarbeit von Polizeieinheiten im jeweils anderen Hoheitsgebiet innerhalb der EU kommen könnte, ist heute nicht mehr aus-zuschließen, wird gleichwohl aber noch nicht praktiziert. Dagegen ist der *Export* von größe-ren nationalen Polizeikontingenten, die sich unter neuem Auftrag und neuer politischer Ver-antwortung in einem für sie fremden kulturellen Kontext Respekt zu verschaffen suchen, bis vor einiger Zeit noch undenkbar gewesen, mittlerweile aber schon in Praxis umgesetzt wor-den. Die Teilnahme von Polizisten an internationalen Peacekeeping-Operationen, z.B. in Bosnien, Albanien oder dem Kosovo, weist auf ein verändertes Verständnis von *Krieg* und einer Veränderung von *Polizei* hin. Auch Soldaten übernehmen im Kosovo nach Vertreibung

des Kriegsgegners vornehmlich pazifizierende Aufgaben im Kampf um ethnische Hegemonie und im Kampf um Heimat. Hinter den Frontlinien ermitteln Polizisten - z.T. mit Soldaten zusammen - gegen Kriegsverbrecher, identifizieren Opfer und Täter, versuchen in einer Kriegsregion wieder das Rechtsstaatsprinzip einzuführen.

Die exklusive Verfügung über die physische Gewaltbarkeit durch den Staat wird heute nicht mehr infrage gestellt, politische wie philosophische Zweifel an der Legitimation finden sich allenfalls im Einzelfall, d.h. an der Art und Weise der konkreten Verfügung über dieses Monopol. Politisch hat sich die Rechtsbindung des staatlichen Gewalteinsatzes im Alltag mittlerweile so weit durchgesetzt, dass alle möglichen Formen der Verhältnismäßigkeitsüberschreitung wirksam skandalisiert werden können, ein Umstand, der noch vor hundert Jahren undenkbar gewesen wäre. Andererseits fordern die derzeitigen internationalen Krisenszenarien auch die staatlichen Gewaltmonopole zu neuen Überlegungen heraus. Die dahinter stehende Frage ist ja, ob die *Errungenschaft der Moderne* in der heutigen Zeit und in Zukunft noch Bestandskraft hat oder weiter gedacht werden müssen.

Der Begriff "Weltpolizei" wurde der breiteren Öffentlichkeit m.W. durch den früheren Präsidenten der USA, George Bush, bekannt, der das amerikanische Militär als die Weltpolizei mit UN-Legitimation bezeichnete und es gegen diverse Staaten auch sog. "Strafaktionen" durchführen ließ (vgl. Hess 1998, 158). Seither sind die Anlässe für den Einsatz multinationaler Polizeiverbände bzw. zur Etablierung eines supranationalen Gewaltmonopols häufiger geworden. Die gegenwärtige politische Lage in den Krisengebieten der Welt, ich beschränke mich in meinen Beispielen auf den Balkan, bringt neue Koalitionen hervor (z.B. zwischen der NATO, dem sog. "Eurokorps" und den Vereinten Nationen, unter den Anrainer-Staaten Jugoslawiens oder innerhalb der Europäischen Gemeinschaft), die wiederum die formale Souveränität eines Nationalstaates unter Rekurs auf ein höherwertiges Rechtsgut suspendieren. Zum Schutz von Menschenrechten und aus Sorge um ethnische Vertreibung setzte die Internationale Gemeinschaft Mittel gegen einen Staat ein, die man im Nachhinein als militärisch-polizeiliche Mixtur benennen könnte. Zwar waren die Zwangsmittel zunächst eindeutig militärische, doch führte beispielsweise der Verzicht auf Bodentruppen zu einer medial vertrauten Nuance des Krieges: die (TV)Öffentlichkeit sah jede Menge Hochtechnologie, blitzende Flugzeuge und andere todbringende Geräte aus den Waffenarsenalen der reichsten Länder der Welt. Sie blieben aber vor zerfetzten Soldatenleibern verschont. Im übrigen wurde der Kriegs-Gegner ideologisch rasch zum Adressaten polizeilicher Sanktionsmaßnahmen: die Militäroperationen der NATO richteten sich nach deren Selbstbekenntnis nicht gegen das jugoslawische Volk, sondern gegen den Staatspräsidenten persönlich. Eine Besonderheit dieser nicht ganz neuen Art der Kriegsführung besteht darin, dass nicht ein kollektiver Gegner vernichtet, sondern in einer abgestuften Sanktionsspirale ein personalisierter Aggressor in die Schranken gewiesen werden soll (auch dessen physische Vernichtung steht nicht unbedingt im Vordergrund der Intervention, das überlässt man gegebenenfalls der innerstaatlichen Opposition). Wichtig war in erster Linie die politische Eliminierung des Gegners. Der "begrenzte militärische Schlag", die "Strafaktion" und die abgestimmte Steigerung der Aggression ist das Kennzeichen für den Übergang von der rein militärischen zur polizeilichen Aktion, deren Kern ja bekanntlich der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, d.h. die Abstimmung von Anlass und

Intervention ist. Die abgestimmte Operation, aber auch die öffentliche Diskussion um sog. *Kollateralschäden* (d.h. um Opfer unter der Zivilbevölkerung, vgl. *Frankfurter Rundschau* vom 25.3.2000) weisen auf die zunehmende Veränderung des Krieges hin. Eine (öffentliche) Diskussion um das moralisch *rechte Maß* an Gewalt (nicht das taktische oder strategische!) gab es in den klassischen Kriegsszenarien offenbar nicht, jedenfalls ist dem Nichteingeweihten davon nichts bekannt. Jamie Shea, der Presse- und Öffentlichkeitsmanager der NATO während des Kosovo-Einsatzes, benannte mit entwaffnender Offenheit sein damaliges Problem als "Paradox: Je seltener Fehler passieren, desto größer der Schock, wenn doch einer passiert" (*Frankfurter Rundschau* vom 25.3.2000). Dieses Paradox trifft auch auf die Bedingungen moderner Polizeiarbeit zu: je gewaltärmer und *bürgerfreundlicher* die Polizei im Alltag agiert, desto heftiger fallen die öffentlichen Reaktionen aus, wenn sie doch wieder einmal "hart" einschreitet (z.B. bei einer Geiselnahme den Täter per gezieltem Kopfschuss tötet).

Auch die Suche nach den strafrechtlich Verantwortlichen für Verbrechen, die im Zusammenhang mit militärischen Aktionen stehen, nimmt heute eher polizeiliche Dimensionen an. Ähnlich wie bei Zielfahndungen nach Kapitalverbrechern werden auch der Kriegsverbrechen verdächtige Offiziere und Soldaten der serbischen Armee gesucht und an das Kriegsverbrechertribunal in Den Haag überstellt, wo ihnen der Prozess gemacht wird. Das Procedere ist uns im nichtmilitärischen Kontext aus Strafverfahren mit internationalen Akteuren leidlich vertraut. Zwar geht es hier um "Kriegsverbrechen", d.h. um monströse Verstöße gegen auch im Krieg geltende Normen, doch werden offenbar Männer gesucht, die offensichtlich nicht vom pflichtbewussten Soldaten zum Verbrecher mutierten, sondern deren delinquentes Potential sich eher im Kontext der anomischen Kriegführung bis hin zur ungeahnten Grausamkeit steigerte.

Der uns vertrautere erste Modus kann die *Internationalisierung von Polizei* im Zuge politischer und wirtschaftlicher Globalisierung genannt werden. Man kann, so die Argumentation, heute nicht mehr warten, bis etwas passiert ist, sondern muss selbst kreativ die potentiell devianten Szenarien durchspielen und mögliche kriminogene Spielräume erkunden (vgl. Hess 1998, 147). Im Zuge neuer weltumspannender wirtschaftlicher Transaktionen, Kommunikationen und Technologieexpansionen wird sich auf polizeilicher Seite die Abkehr von der reaktiven und die Hinwendung zur *proaktiven Kontrolle* als das Einsatzmittel der Zukunft noch stärker etablieren. Der klassische Strafrechtsgrundsatz "nullum crimen, nulla poena sine lege" (keine Straftat ohne Gesetz, keine Strafe ohne [ein bestehendes] Gesetz) mutet angesichts dieser rasanten Entwicklung ebenso anachronistisch an wie die Unschuldsvermutung im Strafprozessrecht.

So, wie die strafprozessualen und polizeirechtlichen Zuständigkeiten und Grenzen sich verändern, diffundieren auch die Grenzen im Verständnis von *Polizei*: Zwischen der zivilen Polizei und dem Militär in Krisengebieten, zwischen nationaler und supranationaler Polizei und den jeweiligen Befugnissen, zwischen (Kriminal-)Polizei und Nachrichtendiensten, an vielen Stellen verwischen sich die Grenzen (man kann auch sagen: die Diffusion wird immer offensichtlicher und einem größerem Publikum sichtbar).

Ich möchte nun abschließend auf drei Ebenen einer zukünftigen Polizeiarbeit eingehen, die regionale, die nationale und die internationale Ebene.

## 2. 1 Regionale Ebene

Die Bezugnahme zur bzw. die Annäherung an die Gemeinde kennen wir aus den diversen Community Policing-Debatten in den USA bzw. ihren europäischen Ablegern (vgl. dazu Bässmann/Vogt 1997; Feltes 1996; Kerner 1995). Auf regionaler Ebene ist zum einen die immer stärker voranschreitende Verzahnung von Schutz- und Kriminalpolizei zu beobachten (Integration der beiden Sparten bis zur Führungsebene, Dezentralisierung der Kriminalpolizei im Bereich der kleineren und mittleren Kriminalitätsbekämpfung, dafür Einrichtung von Organisationseinheiten zur *Zentralen Kriminalitätsbekämpfung [ZKB]* auf Präsidialebene), was zu einer Aufweichung der Zuständigkeitsgrenzen führt und zur Neudefinition von Aufgaben: die uniformierte Polizei wird stärker in die Bearbeitung von Kriminalität eingebunden, sie entzieht damit dem traditionellen Arbeitsbereichen Ordnungswidrigkeiten bzw. Verkehr Mittel und Personal, was wiederum teilweise durch städtische Ordnungsämter kompensiert wird.

Andererseits übernimmt gerade die uniformierte Polizei eine ziemlich neue Rolle, nämlich als Kommunikationspartner für die diversen kommunalen Gremien und Interessengruppen. Man kann für die derzeitige Umbruchphase auf regionaler Ebene folgendes festhalten: "Das Bild vom Überwachungsstaat, in dem die Polizei von der Rolle des Grenzwächters ins Zentrum rutscht, scheint sich in dem des Verhandlungsstaates aufzulösen, in dem 'Öffentliche Sicherheit' zum Objekt der Aushandlung mit den verschiedensten Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen und Interessenvertretern wird." (Funk 1995, 53). Diese Kommunikations- und Mediationsfunktion der Polizei ist öffentlich wenig sichtbar, gleichwohl erfüllt die staatliche Vollzugspolizei dank ihrer Kommunikations- und Befehlsstruktur von den Beteiligten an diversen "runden Tischen" die besten Voraussetzungen, um den Beschlüssen auch Taten folgend zu lassen. Alles in allem ist zu konstatieren, dass die vielen Variationen von Kooperationsverhältnissen zwischen der staatlichen Vollzugspolizei auf regionaler Ebene (kreisfreie Städte und Landkreise), die jetzt verstärkt *Ordnungspartnerschaften* genannt werden, nichts anderes darstellen, als Kontrollverbände unter der Regie der staatlichen Polizei.

In der Alltagsarbeit der Schutzpolizei ist deutlich eine Neudefinition der (Wohn-)Gemeinde, der (politischen) Kommune und anderer regionaler Öffentlichkeiten festzustellen. Für die Situation in Deutschland habe ich allerdings den Eindruck, dass es vornehmlich um eine semantische Frage handelt, denn nach wie vor sind es die verfassten Gemeindevertretungen (Bürgermeister, Schulvertreter, Vereine, politische Parteien), die mit der Polizei kooperieren, auch die diversen regionalen Präventionsräte, die in den letzten Jahren stark expandieren, sind fast ausschließlich *Honoratiorenverbände*. Die Gemeinde spielt in der polizeilichen Wahrnehmung immer dann eine Rolle, wenn sie für die Aufgabenbewältigung benötigt wird, sie spielt aber - anders als in den USA - keine Rolle als Auftraggeber für die staatliche Polizei. Dies könnte sich für Deutschland insofern ändern, als die polizeiliche Alltagsarbeit auf regionaler Ebene stärker als bislang eingebunden sein wird in ökonomische und organisatorische

Belange der Kommunen. Die staatliche Polizei wird sich hierbei, so meine Vermutung, aus dem Bereich der einfachen Handarbeitstätigkeiten zurückziehen und sich stärker im planerisch-beratenden Kontext engagieren. Das wertet einerseits die staatliche Polizei auf, bildet aber eine neue *polizeiliche Handarbeiterklasse* aus weniger gut ausgebildeten und mit geringerem Status versehenen "Quasi-Polizisten" (z.B. städtische Angestellte im Hilfspolizistenstatus oder die größer werdende Zahl der Angestellten von kommerziellen Sicherheitsunternehmen).

Am *unteren Ende* des Gewaltmonopols zeigt sich also auch die Diffusion: zwischen staatlicher und kommunaler Polizei werden Aufgaben neu verteilt, zwischen der Vollzugspolizei und quasi-polizeilichen Angestellten (z.B. als Wachpolizei) kommt es zu Aufgabenverschiebungen, ebenso wie die Aufgaben der Vollzugspolizei von ehrenamtlich arbeitenden Laien flankiert werden (z.B. als *Freiwilliger Polizeidienst* oder als *Sicherheitswacht* in einigen deutschen Bundesländern, vgl. zur Kommunalisierung der Polizeiarbeit auch Behr 1998); schließlich sei noch der Vollständigkeit halber auf die zunehmenden Kooperationsformen zwischen Polizei und kommerziellen Sicherheitsanbietern hingewiesen (vgl. Beste 2000), die mindestens den Effekt haben, dass die bloße und öffentlich sichtbare Präsenz des staatlichen Vollzugspolizisten deutlich abnehmen wird.

## 2. 2 Nationale Ebene

Auf Bundesebene wird es auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung weiterhin eine Verstärkung der intelligenten, technologiegestützten Informationsverarbeitung durch die Kriminalpolizeien geben (was unter dem Begriff "Intelligence" zusammengefasst werden soll, wobei die Ähnlichkeit zu der gebräuchlichen Bezeichnung des nachrichtendienstlichen Informationswesens durchaus Sinn macht, denn eine methodische oder technische Trennung gibt es nicht mehr). Die Art und Weise der Selektion und Bewertung von Informationen, eine der nachrichtendienstlichen Arbeit immer ähnlichere Arbeitsform, wird über den künftigen Erfolg polizeilicher Ermittlungen entscheiden, was folgerichtig auch zur Angleichung der Aufgaben und Zuständigkeiten führen wird. In Deutschland wird schon über die Einbindung von Verfassungsschutz und BND in die Bekämpfung einzelner Deliktbereiche gesprochen. Informationsbeschaffung, -bewertung und Zurverfügungstellung (bzw. Unterdrückung) bilden die elementaren Machtressourcen einer zentral operierenden Polizeiorganisation, wobei dem deutschen Bundeskriminalamt traditionell eine führende Rolle zukommt, die zunehmend ausgebaut wird.

Für den Bereich der uniformierten Polizei gewinnt sehr deutlich der Bundesgrenzschutz (BGS) an Profil: Durch die Erweiterung der Zuständigkeiten, z.T. über die Ermächtigungsgrundlagen der Länderpolizeien hinaus (Schleierfahndung, anlassunabhängige Kontrolle, räumliche Ausdehnung der Anlagenüberwachung) sowie durch zunehmende Kooperationen (Sicherheitspartnerschaften) mit den Länderpolizeien entsteht ein Kontrollallianz, die die Frage der örtlichen Zuständigkeit immer mehr in den Hintergrund treten lassen wird. Faktisch ist diese schon lange durch bilaterale Unterstützungsabkommen sowie durch angeglichene Polizeigesetze entschärft und wirft im Einzelfall keine rechtlichen oder faktischen Probleme mehr auf. Das föderative Prinzip der Polizeihöhe der Bundesländer scheint mehr



und mehr obsolet zu werden (vgl. dazu auch Pütter 2000). Auf Bundesebene spielt die uniformierte Polizei in Zukunft nur noch dort eine besondere Rolle, wo gesellschaftliche Ereignisse nationale oder internationale Bedeutung haben. Es könnte, ähnlich wie das vor vielen Jahren von den Demonstranten der Friedensbewegung gesagt wurde, zu einem sich noch steigenden *Polizeitourismus* kommen, weil kein Bundesland alleine die prekären Großereignisse noch bewältigen können wird (das deutete sich schon bei den bisherigen großen gesellschaftlichen Konflikten an, und das gilt derzeit für die Castor-Transporte, aber auch für die weit weniger prekäre EXPO 2000 etc.). Die Ereignisse, für die Sicherheit hergestellt und garantiert werden muss, nehmen immer größere Dimensionen an (man denke z.B. an den Sicherheitsaufwand bei einem Weltwirtschaftsgipfel) und es wird bald eine permanente Ressourcenknappheit an polizeilichen Einsatzkräften geben, die sich dann notwendigerweise nur noch auf die Großereignisse konzentrieren können. Durch die "doppelte Verlagerung" von Grenzen (einerseits an die EU-Außengrenzen, andererseits ins Landesinnere, an jeden Flughafen und jeden Bahnhof) wird die örtliche und sachliche Zuständigkeit des Bundesgrenzschutzes weiter ausgebaut werden. Die virtuelle Grenze ist –entgegen den Intentionen des Schengener Abkommens – nicht nach außen verlegt worden, sondern die Grenze ist potentiell überall.

### **2. 3 Internationale Ebene**

Internationale Zusammenschlüsse und Kooperationen zwischen Polizeibehörden gibt es schon seit der Jahrhundertwende. Auffällig ist, dass die traditionellen internationalen Polizeibeziehungen solche unter Kriminalpolizeien sind (vgl. Busch 1995, Funk 2000), nicht aber solche unter Schutzpolizeien.

In Struktur und Arbeitsweise der Kriminalpolizeien fanden und finden zunehmend Prozesse der Zentralisierung bzw. der inter- und supranationalen Kooperation statt (u.a. durch Kompetenzzuwachs von EUROPOL; vgl. Busch 1995). Dies führt, wie nicht wenige Kenner der internationalen Sicherheitsorgane vermuten, zu einer Etablierung bzw. Vorbereitung quasi-staatlicher Strukturen innerhalb der europäischen Bürokratie (vgl. Aden 1998, 419). Die Notwendigkeit zu einer taktischen, organisatorischen und rechtlichen Annäherung der europäischen Polizeien wird andererseits schon seit Beginn der 90er Jahre von Polizeistrategen eingefordert (vgl. Bahr 1992). Auch die "Nahtstelle innere Sicherheit/ äußere Sicherheit" wurde schon früh thematisiert, allerdings blieben die Empfehlungen bzw. Forderungen denkbar abstrakt (vgl. Bahr 1992, 127 ff.)

In der Arbeitswelt der Intelligence-Systeme der nationalen Kriminalpolizeien nimmt die Polizeiarbeit heute internationale, oft weltumspannende Dimensionen an, wobei die vitalen politischen Interessen der beteiligten Nationalstaaten hier eine besondere Rolle bei der Regelung der Zusammenarbeitsfrage spielen. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass es besonders in den weitgehend konsensfähigen Bereichen "Terrorismus", "Organisierte Kriminalität", "Drogen" und bei Kapitalverbrechen zu besonders intensiver und erfolgreicher Zusammenarbeit kommt. Mit dem Schlagwort der "Internationalisierung" bzw. der "Grenzenlosigkeit des Verbrechens" hat die Kriminalpolizei eindeutig die bessere Lobby für ihre Belange.

Dagegen betont die Arbeit der uniformierten Polizei traditionell stärker den regionalen Interessenbereich. Deshalb fehlt es bislang an einer systematischen, auf Dauer gestellten internationalen Zusammenarbeit. Zwar gibt es anlassbezogene und zeitlich begrenzte Kooperation zwischen Polizeidienststellen einzelner (meist Groß-) Städte, z.B. auf dem Sportsektor, und es gibt die vielfältigen Nachbarschaftsregelungen im Grenzbereich im Rahmen des sog. *Kleinen Grenzverkehrs*. Aber auch diese Kooperationsformen sind temporär bzw. regional beschränkt. Eine *Internationalisierung* im Handlungsfeld der Schutzpolizei war bislang nicht zu beobachten. Das kann sich aber durchaus ändern: Über die einzelfallzentrierte Kooperation hinaus kann man sich in Zukunft durchaus den gemeinsamen Einsatz einer Einheit der französischen CRS und einer deutschen Bereitschaftspolizei-Einheit gegen englische Hooligans im Fußballstadion von Amsterdam vorstellen. Dort gibt es einige Gemeinsamkeiten in den rechtlichen und einsatzstrategischen Grundsätzen, die durchaus zu einem europaweiten Einsatz von (u.U. besonders ausgewählten) nationalen Einsatzkontingenten führen könnten (das Militär macht das im übrigen mit dem "Euro-Corps" vor). Allerdings ist das im wesentlichen Spekulation. Faktisch sind die europäischen Polizeien – entgegen der schon früh eingeleiteten Bemühungen und entgegen der Beschwörungsformeln – noch weit einem "gemeinsamen beruflichen Selbstverständnis" (vgl. Storbeck 1992, 220) entfernt, das in der Lage wäre, auch eine Praxis anzuleiten. Das soll nicht heißen, dass es keine universalen Elemente in der Polizistenkultur gäbe – im Gegenteil: ich glaube, die Subkultur der Polizeien ähnelt sich in vielen Dimensionen (beispielsweise im Gerechtigkeitsdenken oder im kollegialen Solidaritätsimperativ), aber diese wird ja noch nicht einmal von den eigenen Polizeiführungen zur Kenntnis genommen, geschweige denn geschätzt, sie kann demnach nicht in die offiziellen Kommunikationskanäle mit einfließen, sondern muss informell bleiben.

Die nationalen Polizeikontingente unter UN-Mandat bedeuten ein neues Handlungsfeld. Zwar besteht im engeren Sinne keine Kooperation von nationalen Schutzpolizeien, vielmehr stellen einzelne Staaten ihre Beamten und Beamtinnen unter das Mandat einer supranationalen Organisation (UN). Jedoch führt diese Form der Zusammenarbeit auf der Handlungsebene zwangsläufig zu Konflikten im Selbstverständnis des polizeilichen Handwerks. Beispielsweise ist die Frage des Strafverfolgungszwanges in den Herkunftsländern der UN-Polizei sehr unterschiedlich geregelt. Ohne eine Harmonisierung der Handlungsgrundlagen ist aber eine gemeinsame Polizeiarbeit (i.S. einer Implementierung des Gewaltmonopols in den jeweiligen Krisenregionen) nicht denkbar. Ein anderes Problem ist sicher die *Verpolizeilichung* von Kriegshandlungen bzw. die fließenden Grenzen zwischen militärischen und polizeilichen Zuständigkeiten. Hier lernten wir auch aus den eben schon geschilderten Krisengebieten, unsere Vorstellungen zu verändern.

### **3. Wohin entwickelt sich nun die Polizei(arbeit)?**

Die zunehmende Orientierung an universellen Werten macht Polizisten auch universell einsetzbar. Partikuläre Normen bleiben für den regionalen Kontext sowie für das konkrete Handeln der Polizisten weiterhin bedeutsam, bekommen aber stärkere "Konkurrenz", wenn es z.B. um internationale Einsätze geht. Die Organisation ist m.E. darauf nur unzureichend vor

bereitet. Während sich die Polizeiführung traditionell nach den universalen Werten ausrichtet, gilt das für die Organisationsbasis nicht immer. Damit gerät Polizei nicht nur in einen fundamentalen Theorie-Praxis-Konflikt, sondern auch in einen hierarchieabhängigen Normenkonflikt. Denn das Handeln der sog. einfachen Polizisten und Polizistinnen richtet sich mehrheitlich nach partikularen (subkulturellen) Normen aus, deren Begründung von Region zu Region, manchmal von Stadt zu Stadt und Revier zu Revier, differieren (das macht sich z.B. an unterschiedlichen Auffassungen von der Handlungsethik einer Polizei fest).

Über Polizeieinsätze mit UN-Mandat gibt es nach meiner Kenntnis noch keine empirische Forschung, sodass man derzeit lediglich Forschungsfragen formulieren kann. Interessant wäre es beispielsweise zu wissen, *wer* sich mit welchen Motiven zu solchen Einsätzen meldet, *was* dort mit den Beamten an Veränderung geschieht und *wie* sich diese Erfahrungen später in der Heimatdienststelle niederschlägt). Von dieser Handlungsebene ausgehend kann man weiter danach fragen, wie sich unter der Bedingung des Abgeschnittenseins von regionalen Traditionen und Unterstützungen eine "internationale Polizistenkultur" entwickelt (zum Unterschied zwischen Polizeikultur und Polizistenkultur vgl. Behr 2000, besonders S. 227-249).

Der UN-Polizist und sein Kollege aus der Sicherheitswache einer Provinzstadt entstammen aus ein und derselben Institution mit einer mehr oder minder auf die politischen und kulturellen Bedingungen des jeweiligen Landes ausgerichteten Polizeitradition. In Zukunft werden die Auslandserfahrungen in stärkerem Ausmaß zu einer Friktion innerhalb der nationalen Polizeien führen. Die spannende Frage wird u.a. sein, wie sich das Klima in einer Polizei verändert, in der immer mehr Beamte Auslandserfahrungen machen.

Polizeiarbeit ist im wesentlichen das, was man jeweils als Polizeiarbeit definiert. Materiell reicht sie, z.B. bei der Schutzpolizei, vom Einsatz in militärischen Krisengebieten bis zur Verkehrserziehung im Kindergarten und bei der Kriminalpolizei vom Personenschutz des Bundespräsidenten bis zur Bearbeitung von Fahrraddiebstählen. Institutionell verschwimmen die Grenzen: Auf Seite der Schutzpolizei: die Abgrenzung nach *oben*, also zum Militär, gelingt für Deutschland noch relativ eindeutig. Nach *unten*, zu den regionalen Polizeien der Städte und zu den kommerziellen Sicherheitsanbietern ist sie nicht mehr so leicht. Auch die Mischformen der für Deutschland typischen Situation der sog. Ordnungspartnerschaften zwischen Bundesgrenzschutz und Länderpolizeien, sind nicht unproblematisch (schleichende Auflösung des föderativen Prinzips, Zentralisierungstendenz, *Allzuständigkeit* des BGS). Auf Seiten der Kriminalpolizei diffundiert die Grenzziehung zu den Nachrichtendiensten: Die weltumspannende Sammlung und Bewertung von Informationen ist das Charakteristikum der in INTERPOL und EUROPOL übergeführten nationalen Sicherheitsinteressen. Höchstens noch von formalen Zuständigkeitsfragen unterscheiden sich die Tätigkeiten der supranational operierenden Polizei von der der Geheimdienste, und selbst da sind die Grenzen fließend (z.B. im OK-Bereich, im Waffen- und Drogenhandel etc.).

Der Kernbestand polizeilicher Zuständigkeit bleibt aber bei allen Veränderungen der gleiche: Es handelt sich nach wie vor um die Pazifizierung der Gesellschaft. Fast alle anderen Funktionen könnten andere Institutionen auch, und meistens auch *besser*, übernehmen (Rettungsstellen, kommunale Ordnungsämter, Versicherungsträger, Technische Überwachungsvereine etc.)

Seit Thomas Hobbes' Theorie der Konstitution einer sozialen Ordnung gilt als *Zweck* von (staatlicher) Gewalt die Gewaltvermeidung. Dies führe, so Hobbes, dauerhaft zur Pazifizierung einer Gesellschaft. Die vornehmste Aufgabe des Staates und seiner Organe ist die Entwaffnung der Bevölkerung, an diesem Kernbestand der polizeilichen Aufgabe hat sich auch heute nichts geändert. Wir sind von der Verwirklichung dieser Idee heute weiter entfernt, als manchen lieb ist, ein Blick in die Nachbarstaaten der EU oder in die USA gibt wenig Anlass zum Glauben an überwundene "Volksbewaffnung". Die Rhetorik von einer Polizei als Dienstleistungsbetrieb oder der Versuch, die polizeiliche Arbeit mit Qualitätssicherungsverfahren aus der sog. *freien Wirtschaft* zu evaluieren, führt am eigentlichen Kern des Polizierens vorbei. Denn dieser ist die Friedenssicherung durch exklusive Gewaltverfügung und Gewaltandrohung- nicht mehr, aber auch nicht weniger.

## LITERATUR

- Aden, Hartmut: Polizeipolitik in Europa, Opladen 1998
- Bahr, Günter: Lagebild Innere Sicherheit in Deutschland und Europa – Konsequenzen für ein neues Sicherheitsdenken, in: Morié et al. (1992) (Hrsg.), S. 119-130
- Bässmann, Jörg/Sabine Vogt (1997): Community Policing. Projektberichte des Bundeskriminalamtes zu den Erfahrungen in den USA, Wiesbaden (BKA-Forschung)
- Behr, Rafael (1998): Eine deutsche Variante des New Yorker Polizeimodells: Zur (Re-) Kommunalisierung von Sicherheit und Ordnung, in: Ortner, H. et al. (1998) (Hrsg.) S. 177-201
- Behr, Rafael (2000): Cop Culture - Der Alltags des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, Opladen 2000
- Beste, Hubert: Kommodifizierte Sicherheit. Profitorientierte Sicherheitsunternehmen als Raumpolizei, in: Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hrsg.), S. 385-400
- Browning, Christopher R. (1992): Ordinary Men, New York
- Chourry, Marcel: Zwei Aspekte der französischen Polizei, in: Morié et al. (1992) (Hrsg.), S. 192-198
- Busch, Heiner (1995): Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, Münster (Westfälisches Dampfboot)
- Feltes, Thomas (1996). Bürgernahe Polizeiarbeit - neuer Wein in alten Schläuchen? in: Hammerschick, W./ I. Karazman-Morawetz/W. Stangl (1996) (Hrsg.) Die sichere Stadt. Prävention und kommunale Sicherheitspolitik (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1995), Baden-Baden, S. 125-148
- Frankfurter Rundschau vom 25.3.2000: "Kollateral-Schaden würde ich heute nicht mehr sagen". Jamie Shea über Wahrheit und Propaganda während des Kosovo-Krieges, S. 12
- Frankfurter Rundschau v. 29.9.1999: "Wenn schon das Vetorecht nicht abzuschaffen ist..." (Rede der deutschen Bundesaußenministers vor der UN-Vollversammlung), S. 12
- Funk, Albrecht (1995): Die Fragmentierung öffentlicher Sicherheit, in: Sack et al. (1995) (Hrsg.), S. 38-55
- Funk, Albrecht (2000): Das deutsche System der Inneren Sicherheit im Prozess der Europäisierung, in: Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hrsg.), S. 291-309
- Goldsmith, Alan: Polizei, Bürger und Europa – Aus der Sicht des Vereinigten Königreichs, in: Morié et al. (1992) (Hrsg.), S. 199-208
- Hess, Henner (1998): Die Zukunft des Verbrechens, in: Kritische Justiz, Jahrgang 31, Heft 2/ 1998, S. 145-161
- Heuer, Hans-Joachim (1995): Geheime Staatspolizei - Über das Töten und die Tendenzen der Entzivilisierung, Berlin
- Honig, Michael-Sebastian (1992): Verhäuslichte Gewalt, Frankfurt/M.
- Kerner, Hans-Jürgen (1995): Empirische Polizeiforschung in Deutschland. In: Kühne, H.-H., Miyazawa, K. (Hrsg.): Neue Strafrechtsentwicklungen im deutsch-japanischen Vergleich. Köln u.a.: Heymanns, S. 221-253
- Knemeyer, Franz Ludwig (1978): Polizei, in: O. Brunner, W. Conze und R. Koselleck (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe (Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, 1,4) Stuttgart, S. 875-897
- Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hrsg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen
- Lindenberger, Thomas: Öffentliche Polizei im Staatssozialismus: Die Deutsche Volkspolizei, in: Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hrsg.), S. 89-110
- Morié, R./M. Murck/R.Schulte (1992) (Hrsg.): Auf de Weg zu einer europäischen Polizei, Stuttgart u.a.
- Nitschke, Peter (1995): Rekommunalisierung der Polizei? Chancen und Probleme für die postmoderne plurale Gesellschaft, in: Sack, F. et al. (1995), S. 261-274
- Nitschke, Peter (2000): Polizei im NS-System, in Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hrsg.), S. 51-63
- Ortner, H./A. Pilgram/H. Steinert (1998) (Hrsg.): Die Null-Lösung: New Yorker "Zero-Tolerance"-Politik – das Ende der urbanen Toleranz? Baden-Baden
- Pütter, Norbert: Föderalismus und innere Sicherheit. Die Innenministerkonferenz zwischen exekutivistischer Politik und politisierter Exekutive, in: Lange, Hans-Jürgen (2000) (Hrsg.), S. 275-289
- Röttgers, K. (1974): Andeutung zu einer Geschichte des Redens über die Gewalt, in: Rammstedt, O. (Hrsg.): Gewaltverhältnisse und die Ohnmacht der Kritik, Frankfurt, S. 157-234
- Sack, F./M. Voß/D. Frehsee/A. Funk/H. Reinke (1995) (Hrsg.): Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Baden-Baden
- Storbeck, Jürgen (1992): Grundzüge eines gemeinsamen beruflichen Selbstverständnisses der europäischen Polizeien, in: Morié et al. (1992) (Hrsg.), S. 220-228
- Winter, Martin (1998). Politikum Polizei, Münster