

Thomas Feltes

**Zusammenarbeit zwischen privater und staatlicher Polizei bei der FIFA WM
2006™**

Zeitschrift für Rechtspolitik 2007

Schmidt hat in seinem Beitrag (ZRP 2007, S. 120-123) aufgezeigt, dass Großveranstaltungen Polizeikosten in Millionenhöhe verursachen, während die Veranstalter ideellen oder materiellen Gewinn erzielen. Die Frage, ob daher private Veranstalter an den Polizeikosten zu beteiligen sind, ist jedoch in einen größeren Kontext zu stellen. Schmidt führt die „Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit“ und den „Inneren Frieden“ als Staatszweck an, berücksichtigt jedoch nicht, dass sich der Staat zunehmend aus dem Prozess der Herstellung von Sicherheit zurückzieht und eine Fülle von Aufgaben an private Unternehmen, Vereine, nicht- oder halbstaatliche Organisationen und an die Bürger aktiv übergibt oder ihnen passiv überlässt. Das hat nicht nur weitreichende Konsequenzen für das Selbstverständnis des Staates, sondern wird die empirische Wirklichkeit massiv verändern. Ebenso wie der moderne Staat im Bereich von Arbeit und Wirtschaft zunehmend seine Steuerungsmöglichkeiten einbüßt, so ist er auch nicht mehr in der Lage, alleine innere Sicherheit über seine eigenen Institutionen für alle Mitglieder der Gesellschaft herzustellen. Der Ersatz der Polizeikosten, z.B. bei Großveranstaltungen, kann nur ein Schritt sein. Zum vollständigen Verständnis der Problematik und der sich daraus ergebenden kriminalpolitischen Konsequenzen ist jedoch eine umfassendere Analyse notwendig, die zum Ergebnis kommt, dass der Staat sich aktiver als er dies bislang tut um die politische und rechtliche Einbeziehung und Steuerung von nichtstaatlichen Sicherheits Providern kümmern muss.

Während der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland waren mindestens 20.000 private Sicherheitskräfte und etwa 15.000 sog. „Volunteers“ eingesetzt. Für die weitere rechtspolitische Debatte muss es von Interesse sein, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Privaten und Polizei bei der WM 2006 darstellte, wie sie von Besuchern wahrgenommen wurde und welche Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Denn bei der WM wurden wesentliche Kontroll-, Überwachungs- und Sicherheitsbereiche, die früher in den Aufgabenbereich der Polizei gefallen wären, von Privaten übernommen. Die WM hat gezeigt, dass mit einer informellen (d.h. nicht offensiv publik gemachten), aber verlässlichen Abstimmung zwischen privaten und staatlichen Sicherheitskräften optimale Ergebnisse erzielt werden können. Solche Kooperationen können also in Zukunft vertieft werden. Denn der Staat übt sein Gewaltmonopol nicht deshalb durch die Polizei aus, weil damit etwas Positives erreicht werden soll. Die Polizei soll primär Schaden abwenden und private Gewalt und mögliche Konflikte bereits im Vorfeld unterbinden (Prävention). Dabei müssen private und nichtstaatliche Sicherheitskräfte einbezogen werden, was auch z.B. bei sog. Sicherheitspartnerschaften bereit erfolgt. Die Polizei alleine ist nicht mehr in der Lage, die Staatsaufgabe der Inneren Sicherheit zu gewährleisten. Sie braucht dabei aktive Bündnispartner, denn öffentliche Sicherheit ist ein wichtiges Gut in der postmodernen Gesellschaft. Der demokratische Staat ist verpflichtet, dieses Gut seinen Bürgern zu garantieren und er wird zunehmend daran gemessen, wie er dies tut. Die Besucher der (privaten) WM-Spiele haben ebenso wie die Besucher der Fan-Meilen und Fan-Feste „Sicherheit“ erwartet. Im Ergebnis wurden diese Erwartungen erfüllt. Die Auswertung eines an der Ruhr-Universität Bochum durchgeführten Projektes zum Verhalten von Fans, Polizei und privaten Sicherheitskräften während der WM wird demnächst detaillierter zeigen, wie dieses positive Ergebnis hergestellt werden konnte. Ebenso wurde die Zusammenarbeit von privaten

und staatlichen Sicherheitsprovidern vor Ort beobachtet, und es wurden Interviews mit beteiligten Polizeibeamten und privaten Sicherheitsdiensten geführt. Die Ergebnisse zeigen, dass beide Seiten mit den Ergebnissen zufrieden waren, dass jedoch die Gewerbeaufsicht im Bereich des Sicherheits- und Bewachungsgewerbes intensiviert werden muss, da es zu häufig zu Verstößen gegen rechtliche Rahmenbedingungen kommt.

Privatisierung findet gerade nicht statt, weil die Polizei versagt. Sie ist keine Bankrotterklärung des Staates. Das starke Anwachsen des Privateigentums und die allgemeine Zugänglichkeit vieler Privatbereiche bei gleichzeitiger Umwandlung von öffentlichen in private Bereiche haben einem Prozess der Selbsthilfe geführt. Dabei ist ein besonderes Augenmerk der Zusammenarbeit und dem Wechselspiel zwischen staatlichen, privaten und gesellschaftlichen Sicherheitskräften zu widmen. Die Kontrolle von Macht erweist sich als das Kernproblem, die begriffliche Gegenüberstellung von privat und öffentlich ist hier nicht länger weiterführend. Private Sicherheitsunternehmen haben in den letzten Jahren ihre Einsatzbereiche ausgedehnt. In Deutschland sind ca. 3.000 Unternehmen mit über 150.000 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von über 4 Mrd. Euro tätig. Den Länder- und Bundespolizeien stehen ca. 270.000 Polizeibeamte zur Verfügung. Alle zusammen sind zur Sicherung von Sicherheit und Ordnung tätig. Es kann also nicht darum gehen, ob es überhaupt *private* Sicherheitsproviden geben darf, sondern welche Aufgaben sie wahrnehmen (dürfen) und wie Kooperation und Aufgabenabgrenzung gewährleistet werden.

Die moderne rationale Kriminalpolitik verzichtet auf eine direkte Beeinflussung während der Sanktionierung und vertraut auf mögliche generalpräventive Wirkungen des Sanktionssystems als Ganzes. Eine Disziplinierung der Seele, wie sie früher durch das staatliche Strafsystem betrieben wurde, wird inzwischen in vielen Bereichen eher von privaten Sicherungsdiensten und Kontrollsystemen betrieben. Die Bedeutung dieser Einrichtungen für die soziale Kontrolle in der Gesellschaft haben die Kanadier *Shearing* und *Stenning* schon vor rund 25 Jahren beschrieben. Die Privatisierung der sozialen Kontrolle hat einen eher präventiven als repressiven, strafenden Charakter. Sie vertraut sehr stark auf erzieherische Strategien. Das offizielle Strafverfolgungssystem wird nur dort einbezogen, wo die eigenen Mittel der privat-professionellen Kontrolle versagt haben. Der Unterschied zwischen der privaten Kontrolle und der traditionellen strafjustiziellen Kontrolle liegt nicht in ihrem disziplinären Charakter, sondern in der Herausforderung, den diese private Kontrolle der moralischen Begründung des Prozesses der Aufrechterhaltung der Ordnung anbietet. Das Strafjustizsystem und der Prozess der Strafverfolgung beschäftigen sich mit Prinzipien wie "richtig und falsch" oder "gut und böse". Sie definieren die Grenzen der moralischen Ordnung dadurch, dass bestimmte Verhaltensweisen und bestimmte Personen als moralisch verdorben stigmatisiert werden. Die private Kontrolle verweigert demgegenüber eine moralische Konzeption von Ordnung und des entsprechenden Ordnungsprozesses. Innerhalb der privaten Kontrolle wird Ordnung vornehmlich instrumentell und weniger im moralischen Zusammenhang verstanden. Ordnung ist einfach ein Bündel von Bedingungen, die dazu notwendig sind, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Wenn es kein (individuell) moralisches Leben in einer unmoralischen Gesellschaft gibt, dann kann ein solches auch nicht über das Strafrecht hergestellt werden. Sanktionen sind im privaten Bereich vorrangig an präventiven, d.h. eine erneute Tatbegehung verhindernden Kriterien orientiert (Hausverbot, Schadensersatzzahlungen, öffentliches Bloßstellen) und nur das letzte Mittel, d.h. sie greifen erst dann ein, wenn alles andere nichts genutzt hat. Wirken soll die private Kontrolle präventiv und möglichst unbemerkt.

Wie effektiv eine solche Kontrolle durchgeführt werden kann, haben *Shearing* und *Stenning* vor vielen Jahren am Beispiel des Freizeitentrums Disney World in Florida aufgezeigt. Niemand hat hier Interesse daran, aus der Ordnung auszubrechen, weil alle wollen, dass diese Ordnung aufrechterhalten wird. Nur so kann dieses System funktionieren und dieses System ist auch darauf angelegt, dass es nur so funktionieren kann. Genau dieser Effekt hat sich in und an vielen Stadien auch während der WM gezeigt.

Privaten Sicherheitsunternehmen stehen bislang keine speziellen Eingriffsbefugnisse zu. Sie können nur die so genannten Jedermann-Rechte in Anspruch nehmen. Trotzdem findet die Verlagerung hoheitlicher Aufgaben stillschweigende Duldung. Die Hilfe von gut ausgebildeten und angepasst agierenden privaten Sicherheitskräften bei der WM 2006 hat dazu beigetragen, das Bild der Branche zu verbessern.

Die Fragmentierung und Kommodifizierung von Innerer Sicherheit führt auch dazu, dass sich die Polizei zunehmend einem Wettbewerb stellen muss. Dort, wo sie ein Produkt besser und günstiger anbieten kann als andere, wird sie nach wie vor auch volkswirtschaftlich sinnvoll eingesetzt werden können. In anderen Bereichen, wo das gleiche Resultat durch andere, nicht staatliche Anbieter billiger oder sogar besser erbracht werden kann, wird man, zumindest aus ökonomischer Sicht, die Frage aufwerfen müssen, ob diese Aufgaben nicht verlagert werden können. Ähnlich wie bei der Privatisierung des Strafvollzuges und der Bewährungshilfe wird man jedoch sehr genau die Grenzbereiche ausloten müssen um zu klären, wo individuelle (Grund-) Rechte tangiert und nicht gewahrt werden.

Shearing hat 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 will, wie dies ausländische Kollegen tun; in vielen Ländern gibt es eine als „*multilateralisation of governance*“ beschriebene globale Transformation des Sicherheitsbereiches und Konzepte wie „*networked policing*“ oder „*plural policing*“ werden derzeit 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 (ganz wichtig) 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.