

# Polizeiwissenschaft in Deutschland – Profil einer Wissenschaftsdisziplin

*Thomas Feltes*

## Polizeiwissenschaft – Definitionen und Abwehrreflexe

Begriff und Existenz einer Polizeiwissenschaft in Deutschland sind umstritten. Zwar wird es an der neu gegründeten Deutschen Hochschule der Polizei ab Herbst 2007 einen Lehrstuhl für Polizeiwissenschaft geben<sup>1</sup> und die Internet-Suchmaschine Google liefert über 30.000 Nachweise zum (deutschen) Stichwort »Polizeiwissenschaft« und rund 136 Millionen (!) Nachweise zu »police science«; inhaltlich und strukturell ist aber vieles noch umstritten.

Polizeiwissenschaft war im 18. Jahrhundert und bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts die Lehre von der inneren Ordnung des Gemeinwesens und umfasste Bereiche des heutigen Staatsrechts, der Verwaltungswissenschaft und der frühen Volkswirtschaftslehre.<sup>2</sup> Zwar wurden erste Lehrstühle für »*Policeywissenschaft*« in Deutschland 1727 in Halle (Saale) und Frankfurt (Oder) eingerichtet. Diese »*Policeywissenschaft*« mit »cey« hat aber nur wenig mit der heutigen Polizeiwissenschaft gemein – ebenso wenig wie die damalige »*Policey*« mit der heutigen.<sup>3</sup>

Geht man der Frage nach, ob der Begriff der Polizeiwissenschaft eine Neubelebung als Bezeichnung einer Wissenschaft der Polizei im engeren, institutionellen Sinn erleben kann und soll, wird man zu Beginn zwischen dem Sammelbegriff der »Polizeiwissenschaften« und »der Polizeiwissenschaft« unterscheiden müssen. Der Begriff der »Polizeiwissenschaften« steht für die Bündelung der Ergebnisse aus verschiedenen Disziplinen, die im Bereich polizeilicher Aufgabenstellungen

---

<sup>1</sup> Der Jubilar hat sich freundlicherweise ebenfalls im Rahmen eines Berufungskommissionsvorsitzes (Strafrecht) an der Aufbauarbeit dieser Hochschule beteiligt.

<sup>2</sup> Eine ausführliche Beschreibung der historischen Entwicklung des Begriffs bis zur Neuzeit findet sich bei Project Group on a European Approach to Police Science (PGEAPS) (Hrsg.), *Perspectives of Police Science in Europe*, 2007, 25–65.

<sup>3</sup> Vgl. *Bob*, *Von dem Systeme der Polizeywissenschaft*, 2. Aufl., Freyburg im Breisgau 1779; *Henrici*, Nachtrag zu meiner Theorie der Polizeiwissenschaft nebst einer Prüfung einiger darüber angestellten Kritiken, Lüneburg 1810 und vor allem *Simon*, *Gute Policey. Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der Frühen Neuzeit*, Frankfurt am Main 2004, der sich in seiner Habilitationsschrift ausführlich mit dem Begriff der *Policey* auseinandersetzt.

relevant sind. Dazu gehören die Rechtswissenschaft, Kriminologie, Kriminalistik, Soziologie, Psychologie, Politologie, Kriminalbiologie, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaft, sowie alle anderen Wissenschaften, denen sich die Polizei und andere Sicherheitsdienstleister bedienen.

Man kann mit *Stock* eine wichtige Aufgabe der Polizeiwissenschaft darin sehen, »gegenwärtig noch verstreut in den verschiedenen Disziplinen – auch in der Kriminologie – verborgenes Wissen zur Polizei zu erheben und zu systematisieren. (...) Darüber hinaus muss es sich die Polizeiwissenschaft grundsätzlich zur Aufgabe machen, die Erkenntnis zu ihrem Gegenstandsbereich systematisch zu steigern (...) Hierfür bedarf es einer Forschung über Polizei, die Gegenstände polizeilicher Tätigkeit, vor allem aber auch die Methoden, Mittel und Verfahren von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr.«<sup>4</sup> Dass dies aber nicht ausreicht, wird im Folgenden zu zeigen sein.

Die »Polizeiwissenschaft«, wie sie hier verstanden und weiterentwickelt werden soll, wird dagegen allgemein als Bezeichnung einer eigenständigen Wissenschaft von der Polizei und anderen Sicherheitsdienstleistern, deren Handeln im Kontext der Gewährleistung von individueller Sicherheit und der politischen Vertretung und Bewertung dieser Aufgaben gesehen.

### Erste Definitionsversuche

*Reinhard Mokros* stellt einen komprimierten Literaturüberblick zur Polizeiwissenschaft online zur Verfügung.<sup>5</sup> Darin beschreibt er Gegenstand, Aufgaben und Funktionen der Polizeiwissenschaft vor allem anhand der Beiträge von *Birkenstock*, *Hauff* und *Neidhardt*,<sup>6</sup> *Stock*<sup>7</sup> und *Schneider*.<sup>8</sup> Er weist aber auch darauf hin, dass sich bereits vor über dreißig Jahren *Johannes Feest*<sup>9</sup> mit dem Thema beschäftigt hat, wenn auch mit eher eingeschränkter Sichtweise. *Stock*<sup>10</sup> hat Polizeiwissenschaft als »Wissenschaft von der Polizei im institutionellen Sinne, polizeilichem Handeln und der Polizei in ihren gesellschaftlichen, rechtlichen und institutionellen Bezügen« definiert. *Birkenstock*, *Hauff* und *Neidhardt*<sup>11</sup> definieren eine »interdisziplinäre, integrativ verstandene Polizeiwissenschaft« als »das Wissenschaftsgebiet, das die polizeiliche Grundfunktion (Gewährleistung innerer Sicherheit unter

<sup>4</sup> *Stock*, in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft 3, Münster 2000, 95 (106).

<sup>5</sup> *Mokros*, Literaturbericht Polizeiwissenschaft, 2005, [http://www.polizeiforschung.de/050928\\_Mokros\\_Polizeiwissenschaft.pdf](http://www.polizeiforschung.de/050928_Mokros_Polizeiwissenschaft.pdf) (letzter Zugriff: 26.6.2007).

<sup>6</sup> *Birkenstock/Hauff/Neidhardt*, Die Polizei 2005, 130.

<sup>7</sup> *Stock* (Fn. 4), 95.

<sup>8</sup> *Schneider*, in: Polizeiforschung. Lehr- und Studienbriefe Kriminologie, Nr. 15, Hilden 2002.

<sup>9</sup> *Feest*, in: Kaiser/Sack/Schellhoss (Hrsg.), Kleines Kriminologisches Wörterbuch, Freiburg 1974, 248 (250).

<sup>10</sup> *Stock* (Fn. 4), 95 (105).

<sup>11</sup> *Birkenstock/Hauff/Neidhardt* (Fn. 6), 130 (134).

*Inanspruchnahme des staatlichen Gewaltmonopols), die Polizei als Institution (police) und ihr Verhalten sowie ihre Tätigkeit (policing) – wie sie ist, wie sie sein kann und soll und wie sie nicht sein darf – mit wissenschaftlichen Methoden theoretisch (police theory), empirisch (police research) und systematisch erforscht.*« Schneider<sup>12</sup> kombiniert die Definition der Polizeiwissenschaft mit deren Aufgaben und Zielen, wenn er feststellt: »*Sie ist das Wissenschaftsgebiet, das die Polizei als Institution (Police) und ihr Verhalten (Policing) – wie es ist, wie es sein kann und soll und wie es nicht sein darf – mit wissenschaftlichen Methoden theoretisch (Police Theory), systematisch, empirisch und experimentell (Police Research) mit dem Ziel erforscht, die Polizeiorganisation und die Gesetzmäßigkeit sowie die Wirksamkeit polizeilichen Verhaltens zu ermitteln und durch Reformen zu verbessern und die polizeilichen Strategien – durch Planung – dem gesellschaftlichen Wandel anzupassen. (...) Die Polizeiwissenschaft ist eine interdisziplinäre, internationale, empirische und normative Wissenschaft.*« Nach Schwind<sup>13</sup> befasst sich die Polizeiwissenschaft mit der Polizei als Institution (»police«) und mit ihrem Verhalten (»policing«). Er bezieht sich damit (und auch mit den von ihm genannten Beispielen von Untersuchungen) eher auf den Bereich der Polizeiforschung als Unterbereich der Polizeiwissenschaft und weniger auf die Frage, was eine Polizeiwissenschaft eigentlich ausmacht. Gleiches gilt für Schneider<sup>14</sup>, der diverse »*Gegenstände der Polizeiwissenschaft*« (im Ergebnis alles, was an Forschungsthemen zur Polizei derzeit aktuell ist) aufführt, aber sie nicht wissenschaftstheoretisch verortet.

Deutlich reflektierter definiert Neidhardt in seinem Beitrag aus dem Jahr 2006 Polizeiwissenschaft als »*Wissenschaft von der Polizei in ihrem Sein und Sollen*«. Sie befaße sich mit der Polizei als Funktion, als Institution und mit ihrem Handeln und ihr Zweck soll die systematische Erforschung polizeibezogener Phänomene und Fragestellungen sein. Neidhardt betont zu Recht, dass Voraussetzung für eine solche Definition ein hinreichend einheitliches Verständnis von Polizei ist. Polizei erfüllt für ihn funktional Kernaufgaben im Bereich der Inneren Sicherheit und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, insbesondere der allgemeinen Gefahrenabwehr sowie der präventiven und repressiven Kriminalitätskontrolle. Er verweist in diesem Kontext auch auf den schon Ende der 1980er Jahre geprägten Begriff der Polizei als »*unspezifischer Hilfeinstitution*«,<sup>15</sup> die allzeit erreichbar ist und für die Bürger diverse Dienstleistungen erbringt und Aufgaben wahrnimmt.

<sup>12</sup> Schneider (Fn. 8).

<sup>13</sup> Schwind, Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung, 17. Aufl., Heidelberg 2007, 17.

<sup>14</sup> Schneider (Fn. 8).

<sup>15</sup> Feltes, Neue Kriminalpolitik 4, 1990, 32, ders., in: Kube (Hrsg.), Handbuch für polizeiliche Führungskräfte, Stuttgart 1996, 573.

## Polizeiwissenschaft: Mehr als die Wissenschaft von der Polizei

Man kann *Neidhardt* zustimmen, wenn er die Entwicklung der Disziplin von der Gründung polizeiwissenschaftlicher Institute Ende der 1920er Jahre bis zur Gründung der Deutschen Hochschule der Polizei im Jahre 2005 aufzeigt und als Beleg für die zunehmende Akzeptanz einer Polizeiwissenschaft auf existierende Fachzeitschriften, Publikationen, Lehrstühle, Forschungsinstitute und Studiengänge verweist. Seine Definition von Polizeiwissenschaft ist jedoch ebenso wie die meisten anderen in einer wichtigen Hinsicht unzureichend: Die internationale Diskussion hat in den letzten Jahren deutlich gemacht, dass die Institution Polizei und der Tätigkeitsbereich im Kontext der wahrzunehmenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Innerer Sicherheit durch ein Netzwerk aller Institutionen, die sich damit befassen, gesehen werden muss. Dies bedeutet, dass eine Polizeiwissenschaft über eine Wissenschaft von der Polizei oder über die Polizei hinausgehen muss. Eine Wissenschaft, die sich nur mit einer (einzigen) Institution beschäftigt, ist unter modernen Bedingungen einer vernetzten, globalisierten und fragmentierten Gesellschaft nicht sinnvoll. Vielmehr muss berücksichtigt werden, dass Sicherheitsaufgaben in einer Gesellschaft von verschiedenen Institutionen, aber auch von nicht-institutionellen Teilen der Gesellschaft (wie Individuen, Nachbarschaftsgruppen etc.) wahrgenommen werden und dass Innere Sicherheit von Faktoren beeinflusst wird, auf die Polizei keinen oder kaum Einfluss hat.

*Neidhardt*<sup>16</sup> selbst integriert in die Polizeiwissenschaft als »*Querschnittswissenschaft*« Teilbereiche verschiedener polizeinaher, geisteswissenschaftlicher und naturwissenschaftlicher Disziplinen, was sich eher in Richtung »Polizeiwissenschaften« (Plural) interpretieren ließe. Damit verbunden sei ein »*Methodenpluralismus*«. Im Rahmen einer solchen Konzeption der Polizeiwissenschaft können aber – so *Neidhardt* – »*auch Fragen der Inneren bzw. öffentlichen Sicherheit behandelt werden, die über die gegebenen Zuständigkeiten einer konkreten Polizeiorganisation hinausgehen – etwa die Aktivitäten privater Sicherheitsdienstleister und anderer bedeutsamer Akteure*«. Damit macht *Neidhardt* explizit deutlich, dass die Polizeiwissenschaft weit über die Institution Polizei hinausgehen muss. Eine Sichtweise, der im folgenden gefolgt werden soll und die zu vertiefen sein wird.

Das »Thema Polizei« und eine Wissenschaft, die sich damit beschäftigt, darf nicht identisch mit der Institution Polizei gesehen werden. Vielmehr muss man das »Thema Polizei« eher im Sinne eines »Polizieren« (dieser Begriff wurde von *Jo Reichertz* schon vor einigen Jahren geprägt)<sup>17</sup> bzw. »Policing« verstehen. Nur so können die aktuellen Entwicklungen, die eine stärkere Verlagerung polizeilicher Aufgaben an andere gesellschaftliche Akteure erkennen lassen, einbezogen wer-

<sup>16</sup> *Neidhardt*, Polizeiwissenschaft und Hochschulentwicklung, 2006, [http://www.pfa.nrw.de/polizeiwissenschaft/07\\_06/Material/t2\\_neidhardt.pdf](http://www.pfa.nrw.de/polizeiwissenschaft/07_06/Material/t2_neidhardt.pdf) (letzter Zugriff: 26.6.2007).

<sup>17</sup> Vgl. zuletzt *Reichertz*, in: *Liebl* (Hrsg.), *Kriminologie im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden 2007, 125.

den und diese wichtigen Phänomene können nur so entsprechend analysiert werden. Dann ist es auch möglich, die Grenzen dessen auszuloten, was die (staatliche) Polizei darf, was sie leisten kann und was sie leisten muss und was sie ggf. an andere Akteure abgeben kann oder muss.

Ein wichtiger Ausgangspunkt für fachübergreifende, interdisziplinäre Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Rolle der Polizei im Rahmen der Gewährleistung Innerer Sicherheit muss auch die seit Jahren beobachtbare Entwicklung einer schrittweisen Entstaatlichung von Sicherheitsaufgaben sein. Ohne dass sich der Staat völlig aus dem Prozess der Herstellung von Sicherheit und Sicherheitsgefühl (also dem »Polizieren«) zurückzieht, übergibt er in einigen Ländern zunehmend eine Fülle von Aufgaben des Polizierens an private Unternehmen, Vereine, nicht- oder halbstaatliche Organisationen und teilweise auch an die Bürger selbst. In anderen Ländern hat der Staat diese Bereiche teilweise nie selbst in den Händen gehalten.<sup>18</sup> Das hat nicht nur weit reichende Konsequenzen für das Selbstverständnis des Staates, sondern wird die empirische Wirklichkeit massiv verändern bzw. hat dies bereits in den meisten Ländern getan. Mit »Polizieren«<sup>19</sup> war und ist in diesem Zusammenhang das gesamte staatliche, private, ökonomische, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln gemeint, das auf die Erreichung von Rechtsordnung und/oder (auch subjektiv empfundener) Rechtssicherheit zielt – und zwar durch Repression und Prävention. Ausdrücklich sind damit die jeweils historisch fundierte Herstellung von Ordnung durch Institutionen und Personen einerseits und die Deutung der Leistungsfähigkeit dieser Institutionen und Personen andererseits sowie die Wahrnehmung der Lage durch die Gesellschaft (Stichwort: subjektives Sicherheitsgefühl) angesprochen. Diese und ähnliche theoretisch wie zeitdiagnostisch relevanten und aktuellen Fragen werden zur Zeit in Deutschland noch nicht systematisch untersucht. Dabei sind diese Fragen nicht nur relevant für die Erfassung und Bewertung aktueller und weit reichender gesellschaftspolitischer Entwicklungen (und haben somit durchaus auch eine Praxis- und Anwendungsorientierung), sondern auch für die Klärung (grundlagen-)theoretischer Probleme bei der Herstellung Innerer Sicherheit. Im Einzelnen sind z.B. von Bedeutung die Deregulierungsprozesse bei Strafverfolgung und Prävention, die Dis-

---

<sup>18</sup> Vgl. zu Südafrika *Dupont/Grabosky/Shearing*, *Criminal Justice* 2003, 331; *Shearing/Berg*, in: Newburn (Hrsg.), *Plural Policing. A Comparative Perspective*, London 2006, 190.

<sup>19</sup> Die folgenden Überlegungen lagen 2005 einem Antrag auf Förderung einer Forschergruppe zum Thema »Polizieren« zugrunde, an dem mehrere Kollegen aus verschiedensten Wissenschaftsdisziplinen (Rechtswissenschaft, Ökonomie, (Stadt-)Soziologie, Kriminologie, Volkswirtschaftslehre, Geschichte, Kommunikationswissenschaften u.a.) beteiligt waren. Leider wurde der Antrag nicht genehmigt und die Arbeitsgruppe hat sich daraufhin aufgelöst, vor allem, weil deutlich wurde, dass echte, Fachdisziplinen übergreifende Arbeit finanzielle und personelle Ressourcen und zudem ein beständiges Auseinandersetzen mit der durch die jeweils anderen Grunddisziplinen geprägten Sichtweise der anderen Kollegen erfordert, was im Rahmen der heutzutage leider üblichen exzessiven Belastungen eines universitären Lehrbetriebes kaum leistbar ist.

kussion über (direkte) Folgen und (indirekte) Wirkungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Inneren Sicherheit, der Wandel der Aufgabenverteilung und der Zusammenarbeit zwischen Institutionen der Strafverfolgung und der sozialen Dienste, Veränderungen des Gemeinwesens, seiner Struktur und der formellen und informellen Verantwortlichkeiten als Folge von Deregulierung, ebenso die Herstellung von Sicherheit im privaten und privatisierten Raum und die Verlagerung von Unsicherheiten im öffentlichen und aus dem öffentlichen in den privaten Raum. Bedeutsam erscheinen zudem die Entstehung und Entwicklung von Institutionen, die Konflikte und Sicherheit verwalten, herstellen und gewährleisten sowie die Relevanz dieser (staatlichen, halbstaatlichen und privaten) Institutionen für ein Gemeinwesen. Schließlich sind die rechtlichen Aspekte von Deregulierungsprozessen sowie die Besetzung »rechtsfreier« Räume durch private Sicherheitsdienstleister ebenso zu untersuchen wie das Kommunizieren von und über Sicherheit und die Herstellung von (Un-) Sicherheit durch mediale und medial vermittelte personale Kommunikation.

Dies alles sind Themen, die polizeiwissenschaftlich unter unterschiedlichen methodischen Ansätzen zu bearbeiten wären und damit das Feld der Polizeiwissenschaft beschreiben.

### Polizeiwissenschaft und »Innere Sicherheit«

Wie gezeigt wurde, steht im Zentrum der Überlegungen einer Polizeiwissenschaft der Begriff der Inneren Sicherheit, der nicht nur gegenüber dem viel weiteren Begriff der »Human Security« abgegrenzt werden, sondern auch für Deutschland definiert werden muss. *Stegmaier* beschreibt Innere Sicherheit im KrimLex Online als »den Anspruch und die Bemühung um den Schutz der Bürger eines Staatswesens vor Verhaltensweisen, die als kriminell gelten und mit Strafe bedroht sind«. <sup>20</sup> Danach geht es neben dem Schutz der Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen der Bürger auch um den Schutz der Rechtsordnung und der Einrichtungen des Staates. Zu Recht weist *Stegmaier* darauf hin, dass »Innere Sicherheit« nicht nur ein rechtliches Konstrukt ist, sondern auch ein politisches und mediales. Zudem sei »Innere Sicherheit« stets nicht nur eine Frage des Gewährleistungsversprechens gegenüber rechtswidrigem Verhalten. Vielmehr sei Sicherheit auch gegenüber rechtmäßigem Verhalten zu schützen, etwa im Konflikt zwischen bürgerlichen Freiheiten und staatlich-autoritären Maßnahmen oder im Fall von staatlich (mehr oder weniger intendiert) beförderten Gefahren und Unsicherheitslagen. »Innere Sicherheit« wird demnach durch Institutionen garantiert, die legitimiert sind, öffentliche Gewalt im Rahmen der Verfassung und anderer rechtlicher Regelungen exekutiv auszuüben, wenn nötig auch durch die

---

<sup>20</sup> *Stegmaier*, in: KrimLex Online, 2006, [http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=I&KL\\_ID=87](http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=I&KL_ID=87) (letzter Zugriff: 21.12.2006).

Anwendung von Zwangsmitteln. Zudem weist *Stegmaier* darauf hin, dass die Sicherheitsbehörden von dazu legitimierten Institutionen politisch geleitet und kontrolliert und von politischen Gruppen beeinflusst werden. Sie stünden daher sowohl mit den politischen Institutionen als auch den Einflussgruppen in »*prinzipiell kompromissbereiten Beziehungen*«. <sup>21</sup>

Diese Definition ist zu eng. So betont *Lange*, <sup>22</sup> dass an der Sicherheitsproduktion neben den exekutiven Institutionen und Einrichtungen weitere Akteure beteiligt sind. Er nennt in diesem Zusammenhang politische Akteure wie Innenministerien, parlamentarische Institutionen, Parteien und Verbände. Zudem gewinnen – so *Lange* – aber auch zunehmend gesellschaftliche Akteure an Einfluss und Geltung. Dies sei »*vor dem Hintergrund weit reichender gesellschaftlicher Veränderungen im Zuge von Globalisierung, Internationalisierung, Europäisierung und einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft zu sehen. Im Bereich der Inneren Sicherheit ist dies besonders abzulesen anhand der ›Entgrenzung‹ ehemals nationalstaatlicher Sicherheitssysteme einerseits, an der zunehmenden wechselseitigen Durchdringung von staatlichen, bürgerschaftlichen und kommerziellen Sicherheitsproduktionen andererseits.*« <sup>23</sup>

Auch *Reichertz* sieht »Innere Sicherheit« enger, als es hier getan wird. Er versteht »Innere Sicherheit« als einen historisch gewachsenen Topos und ein Deutungsmuster innerhalb des Prozesses des »Polizierens«. Insofern sei »Innere Sicherheit« Teil der Politik des »Polizierens«. <sup>24</sup> Für mich jedoch beschreibt »Innere Sicherheit« das Ergebnis und das Ziel dessen, was er mit »Polizieren« erreichen will. Er versteht unter Polizieren »*das gesamte öffentliche und private, von Verbänden, Institutionen und Bürgerinitiativen getragene Handeln, das auf die Erreichung von Ordnung und/oder subjektiv empfundener Sicherheit zielt. ›Polizieren‹ bezieht sich gerade auch auf Verhaltensformen und -normen, die das individuelle und soziale Leben auf informelle Weise regeln – nicht nur allein auf den rechtlich regulierten Bereich im engeren Sinn*«. <sup>25</sup> Diese Ordnung oder subjektiv empfundene Sicherheit ist aber gerade das, was von mir als »Innere Sicherheit« verstanden wird.

Hintergrund dieser Überlegungen ist die graduelle Entkoppelung der Polizei vom Staat als ein zunehmend gut beschriebenes und analysiertes Phänomen moderner Gesellschaften. Während die Diskussion bisher eher die negativen Aspekte betont hat, wird zunehmend darauf hin gewiesen, <sup>26</sup> dass diese Entwicklung auch positive Aspekte enthält, dass sie vor dem Hintergrund aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen nicht rückgängig zu machen ist und dass eine Berücksichtigung dieser Entwicklung durchaus Vorteile für die Demokratisierung der öffentlichen

<sup>21</sup> *Stegmaier* (Fn. 20).

<sup>22</sup> *Lange*, in: Virtuelle Fachbibliothek Sozialwissenschaft, 2006, <http://vt-www.bonn.iz-soz.de/vibsoz/index.htm> (letzter Zugriff: 21.12.2006).

<sup>23</sup> *Lange* (Fn. 22).

<sup>24</sup> *Reichertz* (Fn. 17).

<sup>25</sup> *Reichertz* (Fn. 17), 125.

<sup>26</sup> Z.B. von *Loader/Walker*, *Theoretical Criminology* 5 (2001), 9.

Sicherheit beinhalten kann. Ganz gleich, ob man der Auffassung folgt, wonach die Polizei noch nie ein ausschließliches Monopol in Bezug auf die Gewährleistung Innerer Sicherheit gehabt hat oder nicht, in jedem Fall ist festzuhalten, dass die hier angesprochenen Grenzbereiche sowohl für das Selbstverständnis der Polizei als Institution, als auch für eine übergreifende theoretische Diskussion von Innerer Sicherheit und der Rolle, die unterschiedliche Akteure dabei spielen, unabdingbar notwendig sind.

Ein moderner Staat kann nur dann seiner Aufgabe, jeden Bürger vor staatlichen und privaten Übergriffen zu schützen, also einen (kleinen) Teil dessen, was als »Human Security« bezeichnet wird, herzustellen, gerecht werden, wenn er seinen Blick von der Institution Polizei hin zur Gewährleistung von Innerer Sicherheit insgesamt im Gemeinwesen ausweitet. Hier müssen polizeiwissenschaftliche Analysen ansetzen und die Neuverteilung von Ressourcen, Aktivitäten und Leistungen bewerten. 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. Dabei sind Diskussionen darüber, ob – wie anlässlich des G8–Gipfels 2007 in Deutschland debattiert – die Bundeswehr die Polizei bei bestimmten Einsätzen unterstützen kann oder soll, randseitig, weil sie empirisch seltene Fälle betreffen und in Bezug auf die alltägliche Kommerzialisierung von Innerer Sicherheit eher marginale Bereiche darstellen.

Die Fragmentierung und Kommodifizierung von Innerer Sicherheit<sup>27</sup> 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. Ähnlich wie bei der Privatisierung des Strafvollzuges und der Bewährungshilfe wird man sehr genau die Grenzbereiche ausloten müssen, um zu klären, wo individuelle (Grund-)Rechte tangiert und durch solche privaten Dienstleister möglicherweise nicht sicher gewahrt werden.

In jedem Fall muss es Aufgabe des Staates sein, durch eine Bündelung und Koordinierung der unterschiedlichen Ansätze und Angebote zur Gewährleistung Innerer Sicherheit dafür Sorge zu tragen, dass hier entsprechende Rechte der Bürger nicht beschnitten werden und eine Gleichbehandlung gewährleistet ist. Dies kann aber nur dann geschehen, wenn sich der Staat mit dieser Aufgabe beschäftigt, was wiederum voraussetzt, dass wissenschaftliche Analysen erstellt und Handlungsvorschläge unterbreitet werden. Dies ist eine Aufgabe der Polizeiwissenschaft, da sie über die interdisziplinären Bezüge und Verbindungsmöglichkeiten

---

<sup>27</sup> Loader/Walker (Fn. 26), 9 (23).

verfügt, die eine solche Analyse notwendig macht. Vor allem aber kann die Aufgabe des Staates, den einzelnen Bürger z.B. vor staatlicher Gewalt zu schützen, es nachgerade erforderlich machen, die Legitimität und Effektivität polizeilicher Arbeit beständig zu überprüfen und in den Vergleich mit anderen gesellschaftlichen Kräften zu stellen. Dabei ist die eher banale Aussage, dass das staatliche Gewaltmonopol in den Händen der Polizei liegt und nur diese entsprechende Gewalt anwenden kann, ebenso vordergründig wie empirisch widerlegbar.

Vor allem die Risiken einer nicht staatlich kontrollierten und koordinierten Ausweitung der Privatisierung öffentlicher Sicherheit machen deutlich, dass hier dringender Handlungsbedarf besteht. Dieser Handlungsbedarf macht verlässliche, empirische wie theoretische Analysen notwendig, auf deren Grundlage fundiert Entscheidungen getroffen werden können. Solche Analysen können jedoch nur im wissenschaftlichen Diskurs und international vergleichend erstellt werden. Diese wichtige Aufgabe der Polizeiwissenschaft würde unberücksichtigt bleiben, wenn man ihr lediglich das bisherige Handlungsfeld der Polizei als Studienobjekt zuweisen würde.

### Bisherige Definitionsversuche sind zu eng

Bei den bisherigen deutschen Definitionsversuchen fällt auf, dass sie sich zu sehr an die Institution Polizei und ihren engeren Aufgabenbereich anlehnen. Sie berücksichtigen nicht, dass zunehmend polizeiliche Aufgaben von anderen Institutionen und Dienstleistern wahrgenommen werden. Während diese Definitionen daher von der Institution Polizei ausgehen, wurde bereits im Rahmen des »Polizieren«-Projektes von uns der Versuch unternommen, einen breiteren Ansatz zu wählen und für den Bereich der Polizeiwissenschaft stärker den Aufgabenbereich der Inneren Sicherheit insgesamt (und nicht nur denjenigen, der von der Polizei selbst abgedeckt wird) und vor allem das Ziel in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen. Dieser Ansatz soll im folgenden vertieft werden. Als Ziel wird dabei die Gewährleistung individueller wie kollektiver Sicherheit im Gemeinwesen gesehen. Ausgangspunkt ist der Kontext, in den Innere Sicherheit in modernen Gesellschaften gestellt werden muss. Neuere Veröffentlichungen aus dem (vor allem angelsächsischen) 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 erscheint.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Vgl. *Newburn* (Hrsg.), *Handbook of Policing*, Portland 2003; *ders.* (Hrsg.), *Policing Key Readings*, Portland 2005; *Berg/Shearing*, in: *Greene* (Hrsg.), *Encyclopedia of Police Science*, 3. Aufl., London 2006; *Jones/Newburn* (Hrsg.), *Plural Policing*, London 2006; *Johnston/Shearing*, *Governing Security*, London 2003; *Wood/Shearing*, *Imagining Security*, Portland 2007; *Loader/Walker* (Fn. 26); *Blair*, *The Richard Dimbleby Lecture*, 2005, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4443386.stm> (letzter Zugriff: 7.8.2007).

Auch ein Kapitel des Berichts der CEPOL-Projektgruppe geht in diese Richtung,<sup>29</sup> nachdem man sich zu Beginn eher konservativ auf die Institution Polizei und ihre Arbeit konzentriert hatte und die Polizei als Organisation und die Polizeiarbeit in den Mittelpunkt gestellt hatte,<sup>30</sup> obwohl man später erkennt, dass die traditionelle Polizei in vielen Ländern nur noch für einen kleinen Teil polizeilich relevanter Tätigkeiten verantwortlich ist.<sup>31</sup> Das Kapitel ist mit »*From Police Science to the Science of Policing*« überschrieben und bezieht auch nicht-staatliche Akteure ein. Dabei wird vor allem auf die Arbeit von *Bayley* und *Shearing*<sup>32</sup> Bezug genommen. Als Definition bieten die Autoren an:

»Police Science ist the scientific study of the police as an institution and of policing as a process. As an applied discipline, it combines methods and subjects of other related disciplines within the field of policing including what the police do and the outside influences that have an impact on public order and policing. Police Science attempts to gain knowledge and explain facts about the reality of policing.«<sup>33</sup>

Der von mir vertretene Ansatz reicht jedoch weiter. Während die Definition der Projektgruppe ebenso wie einige Ansätze in den USA<sup>34</sup> letztlich doch der Institution Polizei verhaftet ist und eher in Richtung der Polizeiwissenschaften (Plural) geht, wenn darauf verwiesen wird, dass Methoden und Inhalte anderer verwandter Disziplinen in dieser Form von Police Science als »angewandte Disziplin« verbunden werden, wird hier ein eigenständiger, weitergehender und auch nicht nur auf »angewandte« Aspekte bezogener Ansatz vertreten.<sup>35</sup> Die Polizei als Institution wird als (nur) ein Bereich gesehen, dem sich die Polizeiwissenschaft zuwendet; im Vordergrund steht aber (im Gegensatz zu den Überlegungen der Projektgruppe) gerade nicht die Polizei als Institution sondern die Innere Sicherheit als gesellschaftlicher Bereich, der u.a. durch polizeiliches Handeln im engeren Sinn gewährleistet werden kann, der aber durch viele andere Akteure und Bereiche beeinflusst wird, denen sich die Polizeiwissenschaft zuwenden muss. Polizeiwissenschaft ist auch keine oder zumindest nicht nur eine »angewandte« Wissenschaft, zumindest wenn man darunter die Anwendung von in anderen Disziplinen erlangten Erkenntnissen versteht. Vielmehr wird eine akademische Polizeiwissenschaft gerade auch Grundlagenforschung betreiben müssen, um sich selbst als Wissenschaftsdisziplin zu entwickeln und zu profilieren und um die Basis zu schaffen, auf der eigene Forschung betrieben wird, deren Ergebnisse dann durchaus auch angewendet werden können.

<sup>29</sup> Project Group on a European Approach to Police Science (Fn. 2), 118–139.

<sup>30</sup> Project Group on a European Approach to Police Science (Fn. 2), 93 ff.

<sup>31</sup> Project Group on a European Approach to Police Science (Fn. 2), 139.

<sup>32</sup> *Bayley/Shearing*, The New Structure of Policing, 2001, <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/187083.pdf> (29.3.2007).

<sup>33</sup> Project Group on a European Approach to Police Science (Fn. 2), 23.

<sup>34</sup> *Hoover*, Police Quarterly 8 (2005), 8.

<sup>35</sup> Ähnlich *Reichertz* (Fn. 17), 125 (139f.).

Für eine so verstandene Polizeiwissenschaft kann die Frage nach »*good policing in a democratic society*«<sup>36</sup> nicht wie für die Projektgruppe eine »Schlüsselfrage« sein, sondern dies wäre eine unter vielen Fragen, denen nach einer gründlichen Analyse der Grundlagen und Festlegung entsprechender Kriterien nachzugehen wäre. Ebenso kann es keine »europäische Polizeiwissenschaft« geben,<sup>37</sup> genauso wie es keine bayerische oder dänische Polizeiwissenschaft geben kann. Eine Wissenschaft kann nur international ausgerichtet sein, und es kann auch keine lokalen Ansätze oder Varianten geben. Vielmehr müssen international diskutierte und entwickelte Überlegungen auf lokaler Ebene auf ihre Relevanz hin überprüft und ggf. umgesetzt werden.

Schon früh war beispielsweise der Aspekt der »Privatisierung« von Innerer Sicherheit von *Shearing* und *Stenning*<sup>38</sup> beschrieben, analysiert und in den Kontext von »Polizeiarbeit« i.w.S. (»policing«) gestellt worden. *Shearing* hat dann später 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.

Zusammen mit *David Bayley* hat er 2001 in einem Forschungsbericht für das US-amerikanische Justizministerium<sup>39</sup> 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 to prevent crime through punishing; nongovernmental providers do so through exclusion and the regulation of access.«

In der aktuellen 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 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

<sup>36</sup> Project Group on a European Approach to Police Science (Fn. 2), 67.

<sup>37</sup> S.a. Project Group on a European Approach to Police Science (Fn. 2), 159.

<sup>38</sup> *Shearing/Stenning* (Hrsg.), *Private Policing*. Criminal Justice Systems Annuals Vol. 23, Newbury Park 1987; s.a. *Berg/Shearing* (Fn. 28).

<sup>39</sup> *Bayley/Shearing* (Fn. 32).

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«. <sup>40</sup>

Dieser Netzwerkgedanke von Innerer Sicherheit macht deutlich, dass eine Beschäftigung 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.

### Eine erweiterte Sicht von Polizeiwissenschaft

Folgt man diesen Überlegungen, dann muss das Verständnis um und die Definition der an der Herstellung von Innerer Sicherheit beteiligten Akteure spätestens seit der oben genannten Studie von *Shearing* und *Stenning*<sup>41</sup> erweitert werden. Zuletzt haben die Ereignisse bei der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland anschaulich gezeigt, dass private Sicherheitsdienstleister objektive und subjektive Sicherheit wesentlich mit prägten, gestalteten und damit auch gewährleisteten.<sup>42</sup>

Dabei wird die Tatsache, dass private Sicherheitsunternehmen inzwischen in vielen Bereichen den Schutz bestimmter gesellschaftlicher Bereiche übernehmen oder ihn sich mit der Polizei teilen, noch vereinzelt kritisiert. Während die Polizeigewerkschaften diese Frage inzwischen differenzierter sehen, kommt Kritik aus dem kriminologischen Lager.<sup>43</sup> Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass die Polizei durch diese Arbeitsteilung frei wird für andere Schutzaufgaben, denen sie sich ansonsten nicht widmen könnte. 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, Personen-

<sup>40</sup> Law Commission of Canada (Hrsg.), *In Search of Security: The Future of Policing in Canada*, 2006, xiii, <http://www.policouncil.ca/reports/LCC2006.pdf> (letzter Zugriff: 1.8.2007).

<sup>41</sup> *Shearing/Stenning* (Fn. 38).

<sup>42</sup> Vgl. *Bach*, Private Sicherheitsunternehmen und WM 2006. Eine empirische Studie, im Erscheinen 2008; *Feltes*, Zusammenarbeit zwischen privaten Sicherheitsdienstleistern und der staatlichen Polizei bei der FIFA WM 2006, in Vorbereitung 2007; *Feltes*, in: s+s report 1 und 2, 2006, [http://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/VdS\\_2005.pdf](http://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/VdS_2005.pdf) (letzter Zugriff: 7.8.2007).

<sup>43</sup> *Brunst/Korell*, in: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* Nr. 68, 2001, <http://www.cilip.de/ausgabe/68/psd.htm> (letzter Zugriff: 7.8.2007); *Wehrheim*, Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung, Opladen 2002; vermittelnd *Eisner*, *Kriminologisches Bulletin* 2 (2000), 7.

schutz), 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. Problematisch ist jedoch in jedem Fall eine Privatisierung der öffentlichen Bereiche dort, wo sie zu einer Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen, zur weiteren Ausdifferenzierung sozialer Klassengegensätze und zur Stigmatisierung bestimmter Personengruppen führt.<sup>44</sup>

Die moderne rationale Kriminalpolitik verzichtet auf eine direkte Beeinflussung während der Sanktionierung und vertraut auf mögliche generalpräventive Wirkungen des Sanktionssystems als Ganzes, wobei die theoretischen Einzelheiten umstritten sind:<sup>45</sup> »Die Strafe soll den bessern, der straft«. <sup>46</sup> Eine Disziplinierung der Seele, wie sie früher durch das staatliche Strafsystem betrieben wurde, wird inzwischen in vielen Bereichen eher von privaten Sicherungsdiensten und Kontrollsystemen bzw. von Netzwerken betrieben, worauf *Shearing* und *Stenning* schon vor vielen Jahren hingewiesen haben.<sup>47</sup> Diese Privatisierung der sozialen Kontrolle hat eher einen präventiven als einen repressiven, strafenden Charakter. Sie vertraut sehr stark auf erzieherische Strategien und individuelle Effektivitätsüberlegungen. Das offizielle Strafverfolgungssystem wird nur dort einbezogen, wo die eigenen Mittel der privat-professionellen Kontrolle versagt haben.<sup>48</sup>

Auch wenn man für Deutschland nicht so weit gehen will wie *Ayling* und *Shearing*, welche die staatliche Polizei als »Verkäufer kommerzieller Sicherheit« ansehen<sup>49</sup> oder *Ayling* und *Grabosky*, die von »*Shopping Police*« sprechen;<sup>50</sup> in vielen Ländern gilt schon jetzt:

»Police are both vendors and purchasers of security and its related products«<sup>51</sup>: »Today, the extent of the user-pays component of policing varies from jurisdiction to jurisdiction, as do the kinds of policing services for which fees are levied. There are still some jurisdictions where charging for services is not generally practised. The policing of events organized by private interests, particularly those events intended to make a profit, is a service for which a

<sup>44</sup> *Wehrheim* (Fn. 43).

<sup>45</sup> *Dölling*, ZStW 102 (1990), 1.

<sup>46</sup> *Nietzsche*, Die fröhliche Wissenschaft, Drittes Buch, 1882, 215, <http://www.textlog.de/21397.html> (letzter Zugriff: 7.8.2007).

<sup>47</sup> *Shearing/Stenning*, Social Problems 1983, 493; *dies.*, in: Doob/Greenspan (Hrsg.), Perspectives in Criminal Law, Toronto 1984, 300.

<sup>48</sup> Ausführlicher dazu *Feltes*, in: Lange/Ohly/Jakowatz u.a. (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, im Erscheinen 2007.

<sup>49</sup> *Ayling/Shearing*, Taking Care of Business: The Public Police as Commercial Security Vendors, unveröffentlichtes Manuskript, Kapstadt 2007.

<sup>50</sup> *Ayling/Grabosky*, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management 2006, 665 (665): »*Shopping by the public police is on the increase. Through procurement and outsourcing, police harness resources needed to cope with increasing demands on their services. Increased police activity in the marketplace, driven by changing ideological, economic and pragmatic considerations, represents a fundamental structural shift in policing. The article identifies appropriate institutional and procedural safeguards, and raises questions about the implications of commercial relationships for the future of public policing.*«.

<sup>51</sup> *Ayling/Shearing* (Fn. 49), 1.

fee is commonly charged, but this is by no means ubiquitous. Such events include sporting competitions, parades, festivals and concerts. Police also frequently require payment for: traffic control services where the beneficiary is a private business (film shoots, long/wide load escorts, road closures at construction sites etc.); guards and escorts; criminal history and pro-bity checks of potential employees requested by government and non-government agencies; incident and accident reports provided to insurers, solicitors and individuals; certain technical and forensic services (for example, photography), attendance at false alarms; and the provision of training.«<sup>52</sup>

Weitere Beispiele dieser Autoren machen deutlich, dass es sich oftmals um eher marginale Tätigkeiten handelt; dennoch ist der Grundansatz, Polizei nicht (mehr) als staatliche Einrichtung zu sehen, die einzig und allein nach den Maßgaben der Politik tätig wird und dem Primat der Politik folgt, durchaus nachvollziehbar. 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‹.«<sup>53</sup>

Auch *Loader* und *Walker*<sup>54</sup> sowie *Crawford*<sup>55</sup> beschreiben die fortschreitende Re-sidualisierung von Polizeiarbeit als einem öffentlichen Gut, das sich zunehmend aus bestimmten Bereichen zurückzieht und anderen das Feld überlässt. Im Ergebnis wird Sicherheit zum »club good«, also etwas, was (nur) denen zusteht, die Mitglied dieses Klubs sind und dafür entsprechend bezahlen. Die staatliche Polizei übernimmt dann die Aufgaben, die von anderen nicht wahrgenommen werden (können). Die Autoren machen auch deutlich, dass diese Kommerzialisierung von Polizeiarbeit zwei unterschiedliche Facetten hat: Einerseits führt sie dazu, dass sich bestimmte Schichten der Gesellschaft diese Dienstleistungen nicht (mehr) leisten können; andererseits kann die Vermarktung von polizeilichen Tätigkeiten aber gerade dazu führen, dass die Polizei neue personelle und finanzielle Ressourcen bekommt, um Randgruppen der Gesellschaft den Schutz zu gewähren, den sie benötigen. Ohne an dieser Stelle die »Risiken und Nebenwirkungen« solcher Ent-

<sup>52</sup> *Ayling/Shearing* (Fn. 49), 3.

<sup>53</sup> *Ayling/Shearing* (Fn. 49), 8.

<sup>54</sup> *Loader/Walker*, in: Wood/Dupont (Hrsg.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge 2006.

<sup>55</sup> *Crawford*, in: Wood/Dupont (Fn. 54).

wicklungen diskutieren zu können (einiges davon greifen *Ayling* und *Shearing* in ihrem Beitrag auf), so wird an diesem Beispiel deutlich, dass eine Beschränkung der Polizeiwissenschaft auf die (staatliche) Institution Polizei zu kurz greift. Nur wenn man solche gesellschaftlichen Entwicklungen angemessen berücksichtigt, kann man die Rolle und Funktion der Polizei in der Gesellschaft angemessen beschreiben und analysieren und nur dann kann man Polizeiwissenschaft betreiben, die einen Einfluss über die eigene Sphäre hinaus in die Theorie und Praxis besitzt. Dazu muss man alle Facetten und alle Bereiche der Herstellung (und auch der Gefährdung) von Innerer Sicherheit einbeziehen.

Eine wichtige Aufgabe von Polizeiwissenschaft ist es, Wege und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Gesellschaften auf die von *Bayley* und *Shearing* als »*multilateralisation of governance*«<sup>56</sup> beschriebene globale Transformation des Sicherheitsbereiches reagieren können. Entsprechende, integrierende policing-Konzepte wie »*networked policing*«<sup>57</sup> oder »*plural policing*«<sup>58</sup> werden derzeit international intensiv diskutiert – leider weitestgehend ohne deutsche Beteiligung. So wird z.B. von *Clifford Shearing* u.a. das interessante Konzept von »*nodes*« (Knoten) (»*nodal policing*«) oder »*networks*« 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 könne sichergestellt werden, dass auch Randgruppen und sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten entsprechend berücksichtigt werden, die in bestimmten Gesellschaften (z.B. im Umbruch oder danach) in Bezug auf ihre persönliche Sicherheit strukturell benachteiligt werden.<sup>59</sup> Dieser Ansatz, der nur auf den ersten Blick Überlegungen zur kommunalen Kriminalprävention ähnelt,<sup>60</sup> hat weit reichende Konsequenzen für Lehre und Forschung auch und gerade im Bereich der Polizeiwissenschaft. Hierher gehört auch eine Entwicklung, die gegenwärtig noch nicht in Deutschland zu beobachten ist, die uns aber mittelfristig tangieren wird. Die Betreuung privater Sicherheitsdienste mit internationalen Schutz- und sogar Kriegsaufgaben, wie dies im Irak oder auch in Afghanistan durch Firmen wie Blackwater (USA)

<sup>56</sup> *Bayley/Shearing* (Fn. 32).

<sup>57</sup> *Ayling/Grabosky/Shearing*, in: Fleming/Wood (Hrsg.), *Fighting Crime Together: The Challenge of Policing Networks*, Sydney 2006.

<sup>58</sup> Nuffield Foundation/University of Leeds, »Plural Policing«. *The Mixed Economy of Visible Security Patrols*, 2004; *Jones/Newburn* (Hrsg.), *Plural Policing*, 2006, <http://www.law.leeds.ac.uk/leedslaw/webdocs/leedslaw/uploadeddocuments/plural.doc> (letzter Zugriff: 27.5.2007).

<sup>59</sup> Vgl. *Loader*, *Social and Legal Studies* 2000, 323; *Johnston/Shearing* (Fn. 28); *Dupont/Grabosky/Shearing* (Fn. 18); *Hermer/Kempa/Shearing* u.a., in: Cooley (Hrsg.), *Re-Imagining Policing in Canada*, Toronto 2005, 22.

<sup>60</sup> Und da auch nur, wenn diese entsprechend weit gefasst werden, vgl. *Feltes*, in: *Feltes/Pfeiffer/Steinhilper* (Hrsg.), *Festschrift für Hans-Dieter Schwind*, Heidelberg 2006, 825.

oder Global Risk Strategies (England) geschieht,<sup>61</sup> verlagert originär staatliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten in den privaten Bereich, der primär und zunehmend sogar ausschließlich von ökonomischen Interessen und vom shareholder-value geprägt ist.

Polizeiwissenschaft wäre zudem keine Wissenschaft, wenn es beim Sammeln und Nutzen vorhandener Forschungsergebnisse bleiben würde. Entsprechend muss man natürlich auch mit *Stock* eine Auseinandersetzung mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen über Polizei anregen. Aufgabe der Polizeiwissenschaft ist, diese Erkenntnisse zu »*synthetisieren, sie zu einem integrierten polizeiwissenschaftlichen (Grund-) Wissen zusammenzuführen, (...) gewonnene Daten nach Hintergründen, Zusammenhängen und Strukturen untersuchen, neue Fragestellungen initiieren, um Orientierungswissen zu produzieren, um den Versuch einer umfassenden Theoriebildung zu unternehmen*«. <sup>62</sup> Die »*Herausbildung einer spezifischen, umfassenden Polizeitheorie*«, die eher eine Theorie des »policing« und nicht eine Theorie der Institution Polizei sein muss, wäre ein wichtiges Ziel. Dabei müssen auch »*individuelle und kollektive Normabweichungen im Polizeiberuf*« die in allen westlichen Demokratien empirisch nachweisbar sind, »*Gegenstand der Polizeiwissenschaft sein*«. <sup>63</sup>

Als Ausgangspunkt für eine umfassenden Definition der Polizeiwissenschaft kann zudem die Einsicht dienen, dass Polizeiarbeit und »Polizeiarbeiter« ebenso wie andere Akteure im Bereich der Inneren Sicherheit explizit wie implizit systematische Theorien (weiter)entwickeln, übernehmen und anwenden bzw. sie in praktisches Handeln umsetzen. Die Theorien kreisen um die Entstehung, Aufrechterhaltung und Gefährdung von sozialer Ordnung sowie um die polizeilich relevanten, d.h. durch die einschlägigen Gesetze entsprechend definierten Folgen sozialer Probleme oder Konflikte im Alltag. Diese wiederum werden verstanden (und erlebt) als polizeiliche Interventionen notwendig machend, weil sie durch andere Institutionen nicht, nicht dauerhaft oder nicht in der aktuellen Situation zu lösen sind.

Die Polizeiwissenschaft muss dies berücksichtigen. Entsprechend definiere ich wie folgt:

Die Polizeiwissenschaft entwickelt in interdisziplinärer, internationaler und Theorie und Praxis verbindender Weise und auf der Grundlage des durch die Anwendung der Theorien gesammelten empirischen Praxiswissens angemessene Verfahren und Handlungsanleitungen, mit denen gesellschaftliche Probleme im Be-

<sup>61</sup> Diese Firmen verdienen kräftig an diesen Kriegen. Im März 2004 hatte »The Independent« berichtet, dass alleine eine Firma fast eine Milliarde brit. Pfund im ersten Kriegsjahr im Irak verdient hat und dass Jahresgehälter von 80.000 US-Dollar und Tageshonorare von 1.000 US-Dollar für Sicherheitskräfte keine Ausnahme sind, <http://www.informationclearinghouse.info/article5976.htm> (letzter Zugriff: 3.7.2007); vgl. auch *Dupont/Grabosky/Shearing* (Fn. 18).

<sup>62</sup> *Stock* (Fn. 4), 95 (106).

<sup>63</sup> *Kersten*, Probevortrag an der Deutschen Hochschule der Polizei im Rahmen des Berufungsverfahren für die W3-Stelle Polizeiwissenschaft, unveröffentlichtes Manuskript, Münster/Konstanz 2007.

reich der Inneren Sicherheit analysiert und Konflikte gelöst sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen Wirkungen und Nebenwirkungen minimiert werden können. Zugleich hat sie sich mit den sozialen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu beschäftigen, die diese Probleme formen und in deren Kontext Innere Sicherheit durch die Polizei und andere Akteure hergestellt wird, werden kann und werden sollte. Hierbei muss sie sich auch mit der Institution Polizei, ihrer Geschichte, ihrem Aufbau und ihrer politischen Verortung beschäftigen – ebenso wie mit entsprechenden Aspekten bei nicht-staatlichen Akteuren in diesem Bereich.

Hierzu gehören auch gesamtgesellschaftliche Veränderungen, die z.B. im Zusammenhang mit der Erklärung veränderter Einsatzstrategien oder anderer polizeilicher Verhaltensweisen eine Rolle spielen. Dass diese Einsicht inzwischen in der Polizeipraxis angekommen ist, macht folgende Formulierung des Freiburger Polizeichefs nach (angeblichen) Übergriffen durch Polizeibeamte deutlich: »Eine zunehmende Gewaltbereitschaft, gleichzeitig wachsender Alkoholkonsum, immer mehr Intoleranz und Konfliktunfähigkeit – kurzum die gesamtgesellschaftliche Entwicklung – sieht der Leitende Kriminaldirektor Heiner Amann als Ursache dafür, dass sich die Polizei verändert hat.«<sup>64</sup> Auch andere Veränderungen, nämlich innerhalb der Polizei selbst, spielen dabei eine Rolle. Wenn sich z.B. auf einer für fast jedermann frei zugänglichen Internetplattform Selbstdarstellungen von männlichen und weiblichen Polizeibeamten finden, die ihren Beruf in einer auffälligen Art beschreiben, dann hat dies Auswirkungen auf ihre Arbeit und damit auf die Tätigkeit der Polizei insgesamt. Sie bezeichnen sich auf dieser Plattform u.a. als »Untertan, Dienerin, Herrscherin und furchtlose Söldner«. Zu den von ihnen in ihrem beruflichen Alltag ausgeführten Tätigkeiten machten diverse Polizeibeamte befremdlich klingende Angaben wie: »Enten verhaften, Fußballspiele schauen, auf Feierabend warten, ...warten, warten, warten bis der Einsatz vorbei ist, den Hintern platt sitzen, die Welt retten und jede Menge Spaß haben«. Die Aussagen, dass sich ihr Alltag »größtenteils ... aus den so genannten Minusbürgern« gestaltet,<sup>65</sup> hat einerseits eine gewisse empirische Richtigkeit, verdeutlicht andererseits aber, dass es dringenden Analysebedarf gibt, wie sich sowohl die empirische Realität, als auch die (subjektive) Wahrnehmung dieser Realität auf die polizeiliche Persönlichkeit und auf die Institution Polizei auswirken.

Berücksichtigt man dies, dann darf die Polizeiausbildung nicht so ausgerichtet sein, dass sie an der Bewahrung des Bestehenden orientiert ist. Wandel muss als Notwendigkeit und als Chance und nicht als Bedrohung begriffen werden. Zu oft wird nur der Wandel in der Polizei akzeptiert, der so gestaltet ist, dass alles beim

<sup>64</sup> Als Ursache sieht der Kriminaldirektor Heiner Amann gesamtgesellschaftliche Entwicklungen. »Polizei hat sich verändert«, Badische Zeitung vom 14.7.2007.

<sup>65</sup> Rump, Äußerungen junger Polizeibeamter zum Berufsbild – exemplarisch dargestellt an einer Internetplattform, Masterarbeit im Studiengang Kriminologie und Polizeiwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum, in Vorbereitung, Fertigstellung Anfang 2008.

alten bleibt (*»designed to keep things the same«*).<sup>66</sup> Eine Polizeiausbildung, die so angelegt ist, dass Passivität bewahrt oder sogar gefördert und aktives Engagement und die Beschäftigung mit neuen Ideen verhindert wird, hat ihre Aufgabe verfehlt. Polizeibeamte müssen vielmehr in die Lage versetzt werden, eine moralisch fundierte Wahl bzw. Entscheidung in chaotischen, unübersichtlichen sozialen Situationen zu treffen und dabei die Bedürfnisse und Erwartungen anderer in Bezug auf solche Entscheidungen zu berücksichtigen.<sup>67</sup> Polizeiarbeit und Polizisten brauchen einen Rahmen aus Vorschriften und gewisse Verhaltensstandards. Es ist aber ein schwerer Fehler zu glauben, dass dies genug ist um eine moderne, demokratische Polizei zu gestalten. Die Polizeiwissenschaft kann dazu beitragen, die Polizeiausbildung entsprechend weiterzuentwickeln.

## Ergebnis

*Neidhardt* hat darauf hingewiesen, dass die nächsten Jahre zeigen werden, ob sich eine Polizeiwissenschaft in Deutschland auf Dauer etabliert.<sup>68</sup> Eine Voraussetzung dafür ist die Akzeptanz der Grundidee des Konzeptes einer disziplinübergreifenden, integrativen wissenschaftlichen Befassung mit dem Thema, so wie es von der CEPOL-Projektgruppe<sup>69</sup> begonnen wurde. Ob es eine Polizeiwissenschaft im Sinne einer Soziologie globaler Polizeiarbeit<sup>70</sup> geben kann, wäre eine Frage, der die Polizeiwissenschaft selbst nachzugehen hätte. Hier wären Transformationsprozesse in ihren jeweiligen sozialen, politischen, ökonomischen und historischen Kontexten zu analysieren. Dazu müssten nationale Studien und Konzepte zur Polizeiarbeit und zur polizeilichen Subkultur miteinander verglichen, die Unterschiede herausgearbeitet und ihre Bedeutung für die Rolle der Polizei im Gemeinwesen analysiert werden. Die Globalisierung der Wirtschaft und die damit einhergehenden politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen zusammen mit Erleichterungen beim Grenzübertritt haben in fast allen Ländern eine enorme Wirkung auf internationale Kriminalität. Die sich in den letzten Jahren abzeichnenden allgemeinen Veränderungen müssen im Kontext einer verstärkten Professionalisierung und Internationalisierung, neuer öffentlicher Verwaltungsstile, neuer Technologien, und einer Multilateralisation und Veränderungen in der Kultur des Polizierens<sup>71</sup> diskutiert werden.

Damit wird ein erweitertes Verständnis aufgezeigt: Innere Sicherheit hängt von dem Engagement der Bürger und der lokalen Nachbarschaft ab, wie dies kriminologische Forschungen der letzten Jahre eindrucksvoll belegt haben. Dort, wo die

<sup>66</sup> *Adlam*, *Policing & Society* 2002, 15 (28).

<sup>67</sup> *White*, *Policing & Society* 2006, 386 (400).

<sup>68</sup> *Neidhardt* (Fn. 16).

<sup>69</sup> Project Group on a European Approach to Police Science (Fn. 2).

<sup>70</sup> *Sheptycki*, In Search of Transnational Policing. Towards a Sociology of Global Policing, Aldershot 2002.

<sup>71</sup> Vgl. *Feltes/Punch*, *MSchrKrim* 2005, 26 ff.

soziale Kontrolle und das soziale Engagement hoch sind, wird die Form von »collective efficacy« erreicht, die besser als jede staatliche Kontrolle oder Intervention dafür sorgt, dass sich die Bürger sicher fühlen und auch sicher sind.<sup>72</sup> Auch ist »Innere Sicherheit« nicht nur etwas, was objektiv festgestellt oder »gewährleistet« werden kann, sondern es ist ein Konstrukt, das wesentlich vom individuellen Gefühl der Bürger definiert wird: Fühlen sich die Bürger unsicher, dann wird die »Innere Sicherheit« als gefährdet erlebt. Zudem wird Sicherheit häufig lokal verzerrt wahrgenommen und steht in keinem unmittelbaren Verhältnis zur subjektiv wahrgenommenen, zur »gefühlten« Inneren Sicherheit. Zu den relevanten Akteursgruppen gehören demzufolge Bürger, Nachbarschaftsorganisationen, Polizei, Geheimdienste, private Sicherheitsdienste, Medien, Politiker, Wissenschaftler und andere. Sie alle gestalten – oftmals im Gleichklang, aber gelegentlich auch unter gegenseitiger Betonung von Dissonanzen – den Rahmen, in dem sich Innere Sicherheit gestaltet. »Hergestellt« werden kann sie, auch wenn dies immer wieder von Polizei wie Politik gleichermaßen behauptet wird, nicht. Ein »war on crime« ist ebenso wie der »war on drugs« oder der »war on terrorism« nicht zu gewinnen. Dazu sind die »Feinde« zu unterschiedlich und auch häufig nicht genau definierbar, weil der Unterschied zwischen »Gut« und »Böse« immer mehr verwischt; zudem sind die Gefechtsplätze oft nicht lokalisierbar.

Eine Polizeiwissenschaft, die einerseits der Praxis bei der Lösung anstehender Probleme helfen will und andererseits in einen Diskurs mit anderen Wissenschaften treten will, muss einen übergreifenden, interdisziplinären und transnationalen Ansatz zur Analyse Innerer Sicherheit verfolgen. Ihr Ausgangspunkt muss »Polizieren« und nicht Polizeiarbeit, »policing« und nicht »police« sein. Nur so kann sie auf Dauer bestehen und sich weiterentwickeln. *Jo Reichertz* hat dazu Kriterien aus wissenschaftssoziologischer Sicht angeführt, die die Polizeiwissenschaft erfüllen muss.<sup>73</sup> Demnach steht ihr ein durchaus steiniger Weg bevor, das Bündel mit der Marschverpflegung für diesen Trip ist jedoch gut geschnürt.

\*

*Rolf Dietrich Herzberg* hat den steinigen Weg nie gescheut, wenn es darum ging, mit neuen Ideen alte strafrechtliche Lehren ins Wanken zu bringen. Er hat die Dogmatik weiterentwickelt und nicht zuletzt dafür gesorgt, dass Strafrecht nicht beliebig wird. Ihm sei dieser Beitrag gewidmet, und ich wünsche ihm noch viele Jahre mit Lebensfreude und großer Schaffenskraft.

---

<sup>72</sup> Vgl. *Sampson/Raudenbush/Earls*, Science 277 (1997), 918; *Gibson/Zhao/Lovrich*, Justice Quarterly 19 (2002), 537, sowie das inzwischen wohl am umfassendsten evaluierte Projekt zum Community Policing in Chicago, vgl. zuletzt *Skogan*, Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities, Oxford 2006.

<sup>73</sup> *Reichertz* (Fn. 17).