

**Masterstudiengang  
Kriminologie und Polizeiwissenschaft**



---

Juristische Fakultät, Ruhr-Universität Bochum

**"Die Veränderung regionaler Kontrollkulturen in Deutschland" -  
Eine Betrachtung unter kriminologischen,  
rechts- und polizeiwissenschaftlichen Aspekten**

Masterarbeit vorgelegt im SS 2009:

Holger Plank

Baaderstraße 17, 90461 Nürnberg,

E-Mail: [HolgerPlank@web.de](mailto:HolgerPlank@web.de)

Matrikelnummer 108 107 202 317

Erstgutachter: Gerhard Schlögl, LPD, Nürnberg

Zweitgutachter: Reinhard Mokros, M. A., Gelsenkirchen

Nürnberg, im September 2009

## Inhaltsverzeichnis:

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1	Garlands Modell der Kultur der Kontrolle	5
1.2	Lokaler Bezug formeller und informeller Sozialkontrolle	8
1.3	Eingrenzung des Themenbereichs und Fragestellungen	11
1.4	Aufbau der Arbeit	12
<b>2</b>	<b>Grundlegende Begriffserläuterungen</b>	<b>14</b>
2.1	Zur Existenz eines Grundrechts auf Sicherheit	15
2.1.1	Verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Begriffs Sicherheit	15
2.1.2	Sicherheit im modernen Rechtsstaat	18
2.1.2.1	Spannungsfeld Sicherheit vs. Freiheit	18
2.1.2.2	Spannungsfeld öffentliche Sicherheit vs. öffentliche Ordnung	21
2.1.3	Emotionale Komponente des Begriffs Sicherheit	23
2.2	Verortung des Begriffs „Kontrollkultur“	26
2.3	Staatliches Gewaltmonopol und Delegation von Funktionen	28
2.3.1	Staatliches Gewaltmonopol	28
2.3.2	Modelle des „Public Private“ bzw. „Police Private Partnership“	32
2.4	Kommunale Kriminalprävention	37
2.4.1	Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften	41
2.4.2	Abgrenzung Kommunale Kriminalprävention vs. Community Policing	42
2.5	Der Begriff der Gouvernamentalität i. S. v. Foucault	45
<b>3</b>	<b>Formenwandel der Gesellschaft und der sozialen Kontrolle</b>	<b>48</b>

3.1	Wandel der Bevölkerungsstruktur und der Milieus	51
3.1.1	Stammgesellschaft	52
3.1.2	Parallelgesellschaft	54
3.1.3	Zwischenfazit	55
3.2	Gestaltung der Kontrollkultur im Kontext gesellschaftlicher Entwicklung	56
3.2.1	Öffentlicher Raum – tendenzielle Exklusion in der Risikogesellschaft	57
3.2.1.1	Definition öffentlicher Raum und semi-öffentlicher Raum	60
3.2.1.2	Die Bedeutung des Raumes für Kriminalität	62
3.2.2	Kriminalitätskomplex in Deutschland	64
3.2.2.1	Kriminalitätsentwicklung	64
3.2.2.2	Kriminalität und ihre politische Rezeption	69
3.2.2.3	Vertrauen in die Effizienz und Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen der Verbrechenskontrolle	70
3.2.2.4	Kommodifizierung der Sicherheit	71
3.2.3	Plural Policing und die deutsche Polizei	76
3.2.4	Zwischenfazit	81
3.3	Rekurs auf die Untersuchungsfragen	82
3.3.1	Feststellungen zur Untersuchungsfrage 1	83
3.3.2	Feststellungen zur Untersuchungsfrage 2	87
3.3.3	Feststellungen zur Untersuchungsfrage 3	90
<b>4</b>	<b>Fazit und Ausblick</b>	<b>93</b>
4.1	Fazit	93
4.2	Ausblick	106
<b>5</b>	<b>Anhang</b>	<b>108</b>
<b>6</b>	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>109</b>
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>115</b>

## 1 Einleitung

In der sozialwissenschaftlich geprägten Richtung der Kriminologie wird in den letzten Jahren ein Trend zur „Ökonomisierung des Sozialen“ (Krasmann, 2003: S. 175; Sack, 2008: S. 170 f.) und folglich auch der „Ökonomisierung der Inneren Sicherheit“ (Hetzler, 2000: S. 20) beschrieben und kritisch diskutiert.

Diese Phänomene, ausgelöst durch ein im Zuge des globalen Wettbewerbs, dessen sich Nationalstaaten zusehends einflussloser ausgesetzt sehen, präferiertes System- und Gesellschaftsmodell des Neoliberalismus<sup>1</sup>, sind geprägt durch eine schleichende Aufkündigung des „Wohlfahrtsstaates“. Typisch hierfür ist die Forderung nach einer „Aktivierung der Bürger“ (Eigenverantwortung und Selbstschutz, Anm. d. Verf.) bei gleichzeitigem „Rückzug des (interventionistischen und paternalistischen, Anm. d. Verf.) Staates“ (Krasmann, 2003, S. 182), welche einhergeht mit der Implementierung neuer kriminalpolitischer Rahmensetzungen.

Diese in den 1980er und 1990er Jahren vor allem in den USA und Großbritannien entwickelten neuen politischen Leitlinien kamen Ende der 1990er Jahre in Form umfassender Paternalismus-Kritik<sup>2</sup> bspw. in der Politik des „Dritten Wegs“ des britischen Premiers Tony Blair (treffend ausgedrückt durch die Devise seines Vordenkers Anthony Giddens: „keine Rechte ohne Verpflichtungen“, Anm. d. Verf.) als neues sozial-ethisches Prinzip der britischen Sozialdemokratie zum Ausdruck (vgl. Giddens, 1999: S. 81). Diese neuen politischen Leitlinien spiegelten sich auch in der deutschen Politik wider. Eine der zentralen Botschaften der Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Agenda 2010 vom 14.03.2003 lautete bspw.: „(...) Wir werden Leistungen des Staates kürzen, Eigenverantwortung fördern und mehr Eigenleistung von jedem abfordern müssen“ (Bundesregierung, 2003: S. 8).

Die aufziehende „Krise des Wohlfahrtsstaates“ ist aber nicht einfach nur eine „Fiskalkrise“, sie ist vor allem auch eine „Legitimationskrise, der Verlust des Glaubens an das wohlfahrtsstaatliche Projekt, des Glaubens an die Gestaltbarkeit und Steuerbarkeit der Gesellschaft“ (Ludwig-Mayerhofer, 1998: S. 243 f.), die bis heute nicht vollständig absehbare Folgen für soziale Prozesse in der Gesellschaft, insbesondere

---

<sup>1</sup> Wirtschafts- und sozialpolitisches Konzept für eine Wirtschaftsordnung, die durch die Steuerung aller ökonomischen Prozesse über den Markt, d. h. durch einen freien und funktionsfähigen Wettbewerb, gekennzeichnet ist. Das (...) Konzept hebt die liberale Grundeinstellung hervor, dass den Individuen auf der Basis des Privateigentums ein vom Staat möglichst wenig eingeschränkter Handlungsspielraum zugestanden werden soll (Der Brockhaus, Wirtschaft, F. A. Brockhaus Verlag Mannheim, 2004: S. 422 f.). In Kurzform: „Die gesellschaftliche Verallgemeinerung ökonomischer Rationalität und Praktiken in Form der ‚Ökonomisierung des Sozialen‘“ (vgl. Sack, 2008: S. 170).

<sup>2</sup> Paternalismus: Bestreben eines Staates, (seine Bürger) andere zu bevormunden oder zu gängeln (Brockhaus Enzyklopädie, 19te Auflage, Band 27, S. 2501).

für die Gestaltung sozialer Kontrolle, nach sich zieht. Die vorliegende Arbeit zielt darauf ab, anhand der vom Verfasser aufgesuchten schriftlichen Quellen wesentliche juristische, kriminologische und polizeiwissenschaftliche Implikationen aufzuzeigen, die mit einer möglichen bzw. real eingetretenen Veränderung einer Kultur der Kontrolle verbunden sind oder sein können. Die Merkmale für die Analysen stützen sich im Wesentlichen auf das Modell der „Kultur der Kontrolle“ des Kriminologen David Garland (2008, passim).

### **1.1 Garlands Modell der Kultur der Kontrolle**

David Garland<sup>3</sup>, ein schottischer Kriminologe, dessen Forschungsschwerpunkt der Formenwandel sozialer Kontrolle ist, entwickelte ein neues Modell der Kultur der Kontrolle. Er geht dabei von der Annahme eines sozio-kulturellen Wandels durch einen gesellschaftspolitischen Kurswechsel hin zu einem neoliberalen Staatsmodell in den westlichen Industriegesellschaften aus (Garland, 2008). Dessen Schlussfolgerungen auch für Deutschland nachzuvollziehen und das Ob und Wie der Veränderung hiesiger regionaler Kontrollkulturen zu reflektieren, bildet die Grundlage der vorgelegten Arbeit. Zur Hinführung zum Thema folgende einleitenden Bemerkungen:

Garland führt die Legitimationskrise des Staates (seine Arbeit konzentrierte sich auf die Untersuchung der USA und Großbritanniens, wurde aber auch für analoge Entwicklungen in anderen westlichen Staaten von der kriminologischen Forschung rezipiert<sup>4</sup>) unter anderem auf eine seit den 1960er Jahren deutlich gestiegene und aktuell auf einem vergleichsweise hohen Niveau stagnierende Kriminalitätsrate zurück. Er sieht darin einen wesentlichen Grund, warum nicht nur die Funktionsfähigkeit des Kriminaljustizsystems von der Bevölkerung zunehmend angezweifelt wurde, sondern sich auch der Staat selbst in Frage gestellt sah und dadurch „the myth that the sovereign state is capable of providing security, law and order, and crime control within its territorial boundaries“ (Garland, 1996: S. 448) und dessen gesamtgesellschaftliche Bindungswirkung gefährdet war. Garland spricht im Bezug auf eine neue Kontrollkultur im Übrigen nicht von „einer politischen Reaktion auf die Wahrnehmung einer prekären Lage“, sondern stellt das „vermeintlich objektive Limit der souveränen

---

<sup>3</sup> Zur Person: [http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Garland,\\_David](http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Garland,_David) (25.07.2009).

<sup>4</sup> Wacquant et al. weisen darauf hin, dass die europäischen Staaten in zunehmendem Maße Muster der Verbrechenskontrolle nachahmen, die zuerst in den USA entwickelt wurden, selbst wenn sie den historischen Traditionen dieser Länder völlig zuwiderlaufen (Garland, 2008: S. 32 m. w. N.). Diese These wird anhand einiger essentieller Parameter der Entwicklung im Vergleich zu Deutschland überprüft.

Macht (...) vielmehr zugleich (als) Argument für einen schwindenden Anspruch des Staates, Probleme der Kriminalität zu lösen und sich für die innere Sicherheit, (also) den Schutz vor Kriminalität allein verantwortlich zu zeigen“, in den Vordergrund (ebd., S. 449). „Das Scheitern, das Problem der Kriminalität in den Griff zu bekommen, wird so selbst zum Bestandteil eines neuen politischen Programms“ (Krasmann, 2003, S. 183). Die daraus abgeleitete politische Strategie beschreibt Garland in seinem letzten grundlegenden Werk „Kultur der Kontrolle“ (Garland, 2008). Neben der Feststellung, neue Formen der Kriminalitätsbekämpfung bestünden einerseits aus „vorbeugenden Kontrollen“, andererseits aus „harten und ausgrenzenden Strafen“, werden damit im Wesentlichen auch zwei neue kriminalpolitische Kontrollparadigmen entwickelt, die die so genannte „wohlfahrtsstaatliche Strafrechtspflege“<sup>5</sup> gegen Ende des 20. Jahrhunderts abgelöst haben. In der postfordistischen<sup>6</sup> Gesellschaft der 1970er Jahre, so seine These, war durch Massenarbeitslosigkeit, sozialen und kulturellen Wandel und die gestiegene Kriminalitätsbelastung das stabilisierende Klima sozialer Solidarität verloren gegangen. Gerade die jede moderne Gesellschaft stützende Mittelschicht sah sich bislang nie erlebten allgemeinen Lebensrisiken ausgesetzt und war schließlich erstmals unmittelbar einem neuen, ubiquitären (vgl. auch 3.2.1, S. 57) Kriminalitätsrisiko ausgesetzt. Er konstruiert hierfür das Paradigma der „high crime society“<sup>7</sup>. Nach den Anschlägen vom 11.09.2001 in New York und Washington spricht Garland sogar von einem Formenwandel hin zu einer „high security society“ (Garland, 2008, S. 22, 56). Insbesondere die für seine Annahmen entscheidende, weil „deutungsmächtige“ Mittelschicht empfand, geht man von seiner Hypothese aus, aufgrund der ständig präsenten Bedrohung durch Kriminalität das Leben zunehmend als prekär und unsicher. Solche „Mittelschicht-Attitüden“ (Hess, 2007b, S. 11 f.) entzogen letztlich der bislang dominanten wohlfahrtsstaatlichen Strafrechtspflege ihre Grundlage und

---

<sup>5</sup> „Sozialreformerisch gefärbtes Behandlungs- und Resozialisierungsideal und das Ideal der Reintegration von Straftätern, das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Kriminalpolitik bestimmte und als ‚penal welfarism‘ bezeichnet wird“ (Garland, 2008, im Original in englischer Sprache erschienen 2001).

<sup>6</sup> Prägende Umstände: Erhebung des Wissens als Wert für sich (von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft) statt bloße Nutzung zur Herstellung der Produktionsmittel. Inwertsetzung von Naturressourcen durch Überführung ders. in private Eigentumsrechte (z. B. Gen- und Bio-Patente). Zunahme der Bedeutung geistigen Eigentums, des Werts von Bildung und Zugang zum erforderlichen Wissen (fehlender Zugang zu dieser wichtigen Ressource begründet Exkludierung bzw. Segregation).

<sup>7</sup> Garland (2008: S. 56; vgl. 2.1) verwendet diesen Begriff sehr dezidiert und nicht etwa nur im Sinne hoher bzw. steigender Kriminalitätsraten: „(...) Gesellschaften, in denen Kriminalität im Bewusstsein der Menschen eine wichtige Rolle im Alltag spielt“ (was mit hohen Kriminalitätsraten einhergehen kann, aber nicht muss, Anm. d. Verf.). Die Auseinandersetzung mit der Kriminalität wird zur „Alltagsroutine“.

ließen andere (aber geschichtlich keine grds. neuen; für den Ansatz des „governing through crime“<sup>8</sup> vgl. bspw. Hess, 2007b: S. 12) Kontrollkulturen entstehen. Zwei grds. diametrale Typen bilden deren Kern. Garland bezeichnet sie zum einen als „adaptive strategy“ oder auch „strategy of preventive partnership“ (Garland, 2008: S. 258) und zum anderen als „denial and acting out“ oder auch „punitive segregation“ (ebd.: S. 259). Beim ersten Ansatz, der in der deutschen Übersetzung seines Werkes als „Präventionspartnerschaft“ (ebd.: S. 259) eingeführt ist, geht es „(...) nicht mehr um die bisher bestimmenden tieferen sozialen oder psychischen Ursachen der Kriminalität, sondern nur um die unmittelbare Situation, in der Kriminalität stattfindet. Situationen müssen so gestaltet werden, dass sie keine Gelegenheit für Kriminalität (,situational crime prevention‘) bieten. (...) Täter (...) werden (...) als ganz rationale, Kosten und Nutzen kalkulierende (,rational choice‘) Akteure gesehen“ (Hess, 2007b: S. 10). Beim zweiten Ansatz, der als „Strategie souveräner Staatlichkeit“ (vgl. Garland, 2008: S. 258) bezeichnet werden kann, wird die „(...) Kontrollunfähigkeit des Staates geleugnet und seine Macht brutal behauptet (...)“. Bezogen auf die Ziele und Konsequenzen umschreibt Garland diesen Ansatz auch als „punitive segregation“ (Hess, 2007b: S. 259). Im Grunde, so die Annahme, ließen sich hier ökonomisch motivierte Rational-Choice-Ansätze<sup>9</sup> beobachten, da mit Sanktionen (im weitesten Sinn) die Kosten für den Täter (im Sinne einer von ihm zu fällenden rationalen Güterabwägung) durch Abschreckung erhöht würden (ebd.: S. 11 f.). Daneben bilde sich auch eine neue „Strategie der Responsibilisierung“<sup>10</sup> heraus. Sack (2007, S. 213, m. w. N. dort) sieht die Quintessenz der Arbeit Garlands in folgendem Zitat aus dessen Werk: „Der (kriminalpolitische, Anm. d. Verf.) Wandel

<sup>8</sup> Hess führt diesen angeblich neuen kriminalpolitischen Ansatz nachweisbar mindestens zurück auf Pompeius, der seine politische Karriere auf den Kampf gegen die Seeräuberei gründete.

<sup>9</sup> Zurückzuführen auf Beccaria (1766) und Bentham (1789) und eingebettet in eine utilitaristische Handlungstheorie. Demnach ist vom freien Willen bestimmtes menschliches Handeln generell von der Tendenz bestimmt, Lustgewinn zu erzielen und Schmerzzustände zu vermeiden. Kurzum, das was schneller und kostengünstiger (im Sinne des Entdeckungs- und Sanktionsrisikos) durch eine Straftat als durch legalen Zugriff zu erlangen ist, wird nach dieser Theorie gewählt. In der Neuzeit insbesondere rezipiert und weiterentwickelt durch Cohen und Felson (1979, S. 588 ff.) als „routine activity approach“ unter den theoretischen Voraussetzungen (verkürzt): “Routine activity approach states that when a crime occurs, 3 things happen at the same time: a) a suitable target is available, b) there is the lack of a suitable guardian to prevent the crime from happening and c) a likely and motivated offender is present”.

<sup>10</sup> „Vielfalt von Verfahren und Techniken, deren gemeinsames Prinzip darin besteht, Individuen oder auch Körperschaften, Institutionen usw. zu aktiven Subjekten zu machen und Kräfte und Aktivitäten zu bündeln und zu mobilisieren durch Verantwortlichmachen. Die Strategie der Responsibilisierung fungiert wie eine Übersetzungstechnik des Programms des Rückzugs des Staates (... durch) eine Art äußeres Prinzip der *Delegation von Verantwortung* und andererseits um ein inneres Prinzip der *Aktivierung von Verantwortungszuweisung*“ (Krasmann, 2003: S. 183 f.; Herv. i. O.; vgl. Modelle in Fn. 134 – 136, 140). Deutlicher werden Lehne et al. (2007: S. 121): „(...) Mobilisierung und Einbindung der Zivilgesellschaft in die Präventionsarbeit.“

ist gekennzeichnet durch eine Transformation von ‚economic control and social liberation‘ zu ‚economic freedom and social control‘“. Die Untersuchung einer möglichen Veränderung bisheriger Grundmuster sozialer Kontrolle im urbanen Kontext und ein dadurch hervorgerufener genereller Wandel regionaler Kontrollkulturen - in der Entstehungslogik veränderter Alltagsroutinen der Menschen, der Rezeption und Instrumentalisierung derselben durch Politik und Behörden und der Institutionalisierung in Form eines veränderten Spektrums der Akteure etc. - ist einer der primären Ankerpunkte der Arbeit. Im Gegensatz zum wohlfahrtsstaatlichen Modell steht hierbei die „Exklusion (und Segregation) der Klasse der deserving poor“ (Garland, 2008: S. 114) anstelle des bisherigen „staatsbürgerlichen Narrativs der Inklusion“ (ebd.: S. 115) im Vordergrund. Vor allem die Auswirkungen auf den Hauptakteur formaler sozialer Kontrolle im öffentlichen Raum, die Polizei, bilden dabei den Fokus (siehe leitende Fragen bei 1.3 und Rekurs unter 3.3). Durch die wechselseitigen Einflüsse anderer, nicht-staatlicher Akteure auf die Polizei wird diese nämlich selbst zum unmittelbaren Gegenstand der Untersuchung.

## **1.2 Lokaler Bezug formeller und informeller Sozialkontrolle**

Empirische Daten weisen deutlich darauf hin, dass „der weit überwiegende Teil der Kriminalität und Ordnungsstörung(en), der das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger negativ beeinflusst, (...) lokale Bezüge hat“ (Frevel, 2008b: S. 4). Lokale städtebauliche Gestaltungen, kommunale Siedlungsstrukturen und das vielschichtige Attraktionsgebiet „City“ entfalten starke kriminogene Wirkungen. Die soziale Struktur der örtlichen Gemeinschaft entscheidet wesentlich über Integration oder Segregation. Heitmeyer et al. mahnten allerdings schon vor geraumer Zeit vor einer „Integrationskrise der Städte“ (Heitmeyer et al., 1998: S. 9). Unter anderem kann hier der Rückgang bezahlbarer Sozialwohnungen in den Städten als ein Beispiel angeführt werden. „Wenn Geringverdiener aus den Herzen der Städte verschwinden, bringt dies das soziale Gleichgewicht durcheinander“ (Szymanski, Süddeutsche Zeitung vom 15.09.2009, S. 33).

Wenn aber lokale Bedingungen in ihrer gesamten Bandbreite für die Sicherheit prädispositiv sind, wird auch klar, dass es nicht alleine die Polizei ist, welche die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (zum Begriff s. u. 2.1.2.2) gewährleistet bzw. durch ihr Handeln „subjektives Sicherheitsempfinden“ (s. u. 2.1.3) nachhaltig beeinflusst. Es ist inzwischen gängige Praxis, obwohl dies von der Politik zuweilen noch

negiert wird<sup>11</sup>, dass auch viele „andere Akteure sowohl an der Kontrolle der Kriminalitäts- und Ordnungslage mitwirken und (...) auch die Ursachen und Bedingungen (...) abweichenden Verhaltens gestalten“ (Frevel, 2008b: S. 4). Diese müssen dann aber auch in der öffentlichen Wahrnehmung präsent sein und Verantwortung übernehmen (vgl. Ziercke, 2003: S. 270, zur Frage des Vorsitzes in kommunalen kriminalpräventiven Gremien). Diese Entwicklung wird neuerdings auch in Deutschland mit dem aus dem anglo-amerikanischen Kontext stammenden Begriff des „Policing“ oder auch des „Plural Policing“<sup>12</sup> (s. u. 3.2.3) beschrieben. Der Begriff wird in der deutschen Literatur noch unterschiedlich adaptiert. „Bei diesem Begriff handelt es sich nicht einfach nur um soziale Kontrolle, Kontrollmechanismen oder Strategien der Sozialkontrolle, sondern um ein komplexes Arrangement unterschiedlicher Techniken (und auch Akteure, Anm. d. Verf.), um Sozialkontrolle praxiswirksam zu realisieren. Dazu gehört (aber) vor allem (auch) der ideologische Begründungs- und Rechtfertigungszusammenhang“ (Beste, 2004, S. 156) im Zusammenhang mit den Methoden und Akteuren (siehe Kapitel 2). Beste überzeichnet die Pluralisierung auf dem Feld des Policing mit den Worten: „Im sozialpolitischen Bereich zieht sich der Staat immer stärker aus der Verantwortung, während er im kontrollpolitischen Sektor ein hartes Durchgreifen praktiziert“ (ebd.: S. 159). Dieses Vorgehen wäre aber per se höchst undemokratisch, da davon u. U. im lokalen Kontext nur Teile der Bevölkerung betroffen sein könnten und damit die Idee der grds. Gleichheit in der Gesellschaft verletzt würde. Kelsen (1963: S. 3) spricht in diesem Zusammenhang von der „Last fremden Willens, die soziale Ordnung auferlegt“. Diese undifferenzierte Beschreibung Bestes ist zwar strittig, da sie z. B. den kommunal durchaus sehr bedeutsamen Faktor der Hilfestellung und Unterstützung, z. B. im Rahmen der Arbeit des Allgemeinen Sozialdienstes oder der kommunalen Familien- und Jugendhilfe, ausblendet. Aber bei diesen Annahmen ist es trotz einer Rückbesinnung der regio-

---

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Petra Roth, Oberbürgermeisterin Frankfurt und Präsidentin des Dt. Städtetag, 2004: „Im Straßenbild ist vielfach, wenn auch in unterschiedlichem Maß, ein Rückzug der Polizei zu beobachten. Bei der Bekämpfung von Ordnungsstörungen und Kleinkriminalität fühlen sich die Städte in vielen Bundesländern häufig allein gelassen. Die Städte fordern einen verstärkten Einsatz von Polizeibeamten vor Ort, um das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu steigern.“ <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/zitatensammlung/artikel/2004/02/11/00196/> (26.04.2009).

<sup>12</sup> Literaturbeispiele u. a.: Feltes, 2007: S. 5; Crawford, 2008: S. 192 ff.; Mokros, 2009: S. 10; Jones / Newburn, 2006: S. 1 ff. (m. w. N.); Waddington, 1999, passim und abschließend u. a. Jaschke, Hans-Gerd: Polizeiwissenschaft. Ein europäischer Ansatz, Seite 4, vgl. Adresse im Internet (30.04.09): [http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research\\_Science/PGEAPS/PGEAPS\\_summary\\_german.pdf](http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research_Science/PGEAPS/PGEAPS_summary_german.pdf). Im Gegensatz hierzu: Positionspapier des Städtetages „Sicherheit und Ordnung in der Stadt“, 2004 (vgl. auch 1.3.1), <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2004/6.pdf> (30.08.2009), in dem zuallererst die Polizei in der Verantwortung für die Sicherheit im öffentlichen Raum steht.

nen Kriminalpolitik auf den Kontrollaspekt offensichtlich längst nicht mehr der Staat alleine, der sich, obwohl er gerade im kommunalen Bereich umfangreiche Gewährleistungszusagen (und auch -erwartungen der Öffentlichkeit, Anm. der Verf.) macht, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung annimmt. Zahlreiche multilaterale Projekte regionaler Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften, zumeist unter dem Dach kommunaler kriminalpräventiver Gremien, und die „Teil-Privatisierung“ des öffentlichen Raumes sowie dessen Schutz durch private Sicherheitsagenturen (s. u. 2.4.1) sind ein Beleg hierfür. Das Spektrum der durchaus in erheblichem Umfang auch nicht-staatlichen Akteure ist mitunter beachtlich. Diese Aspekte werden v. a. in den Kapiteln 2.3, 2.4 und 3.2.2.4 untersucht. Damit wird auch deutlich, warum in der vorliegenden Arbeit eine enge, regional ausgerichtete Perspektive gewählt wird.

Im Gesamtkontext der vorliegenden Arbeit wird hier auch der grundlegende Begriff der sozialen Kontrolle als soziologischer Terminus eingeführt, nämlich i. d. S., „mit welchen Mitteln (und durch wen, Anm. des Verf.) die Gesellschaft versucht, ihre Mitglieder dazu zu bringen, ihren Normen Folge zu leisten“ und soziale Integration herzustellen versucht (Peukert, 2006: S. 145 ff.). Dabei ist „soziale Kontrolle nicht nur als (...) Gegenbegriff zu abweichendem Verhalten und zu sozialen Problemen zu verstehen, sondern gerade (der) unauflösbare Zusammenhang beider Konzepte zu betonen“ (Groenemeyer / Wieseler, 2008: S. 10). Sozialkontrolle findet auf zwei Ebenen statt, der Ebene der "Normgenese" und der „Durchsetzungsebene, auf der die Befolgung sozialer Normen gewährleistet werden soll“ (Singelstein / Stolle, 2006: S. 11 f.). Besonders die zweite Ebene wird intensiver diskutiert werden. Allerdings muss auch der Aspekt multivariater Impulse immer heterogener werdender sozialer Milieus moderner Gesellschaften und der dadurch bedingten Genese vielfältiger disparater Partikularnormen (s. u. 3.1) berücksichtigt werden. Dabei stehen sowohl formelle (Gesetze und Verordnungen) als auch informelle Normen (in Form allgemeiner Verhaltenserwartungen) und ihre Durchsetzungsstrategien im Mittelpunkt. Neben der "öffentlichen Sicherheit", als rechtlich fest definiertem Begriff (siehe 2.1.2.2), spielt hierbei auch der rechtlich kontrovers diskutierte unbestimmte Rechtsbegriff der „öffentlichen Ordnung“ (s. u. 2.1.2.2) als Sammelbegriff „informeller Normen, (wie) Brauch, Sitte, Tradition und Moral“ (ebd.) auf der Durchsetzungsebene, gerade für nichtstaatliche Akteure, eine entscheidende Rolle. Garland verarbeitet diese Grundbedingungen bei der Entwicklung seines Modells einer neuen Kontrollkultur (zur Einordnung des Begriffs, vgl. 2.2).

### 1.3 Eingrenzung des Themenbereichs und Fragestellungen

Garlands Werk „Kultur der Kontrolle“ wird einerseits unter forschungstheoretischen (nicht unbedingt nur inhaltlichen) Aspekten als „vorbildlich“ und „beispielhaft“ (Hess, 2007b: S. 19 f.), andererseits zwar als „bemerkenswert“, aber unter zugrunde zu legenden deutschen Bedingungen auch als „inhaltlich und vor allem empirisch nicht ausreichend reflektiert“ kommentiert (Sack, 2007: S. 205 ff.). In diesem Zusammenhang wird deshalb auf die Ausprägung der empirisch nachgewiesenen Pluralisierung der Akteure auf dem Feld der „Inneren Sicherheit“ in Deutschland (vgl. bspw. Elsbergen, van, 2004: S. 14 ff.; Feltes, 2008a: S. 106; Singelstein / Stolle, 2008: S. 95 ff.) einzugehen sein.

Die vorliegende Arbeit setzt sich mit engem Bezug auf als besonders relevant angesehene Aussagen des Werks von Garland (vgl. auch Aufstellung in der Einführung zu Kapitel 3) vor allem mit den folgenden drei zentralen Fragestellungen bezogen auf Deutschland reflexiv-kritisch auseinander:

- Frage 1: Inwieweit zeigt eine nachweisbare Pluralisierung der Akteure auf dem Feld der „Inneren Sicherheit“ Auswirkungen auf die Organisation und Strategie der Polizei?
- Frage 2a: Inwieweit sind Veränderungen im Zusammenspiel formeller und informeller Sozialkontrolle und damit verbundene Auswirkungen auf die rechtsstaatliche Legitimierung des staatlichen Gewaltmonopols empirisch nachweisbar?
- Frage 2b: Wie lässt sich ein Zusammenwirken in regionalen Sicherheitsnetzwerken kriminalpolitisch und damit demokratisch-rechtsstaatlich legitimieren?
- Frage 3: Ist die Polizei organisatorisch und institutionell ausreichend auf die potenzielle Entwicklung neuer regionaler Kontrollkulturen vorbereitet?

Wesentliche Zielsetzung der vorliegenden Arbeit ist es, die Impulse veränderter Rahmenbedingungen auf den Akteur Polizei im Geflecht von Anlage, Struktur und potenziellem Wandel regionaler Kontrollkulturen aufzuzeigen und daraus abzuleitende Konsequenzen zu entwickeln. Dabei wird der kritisch-fachliche Diskurs in der einschlägigen ausgewerteten kriminologischen, polizei- und rechtswissenschaftlichen Literatur, soweit für die Ausgangsfragestellungen als relevant angesehen, aufgenommen.

men und inhaltlich hermeneutisch<sup>13</sup> bewertet. Für die Auswahl der Zielsetzung und die damit verbundenen Fragestellungen waren die beiden folgenden Problemfelder von besonderer Bedeutung:

- Die Problematik einer neuen Kontrollkultur (im Sinne einer Pluralisierung der Akteure) für die Arbeit der Polizei gewinnt in der wissenschaftlichen Diskussion (vgl. 3.2.3) und bei den Verantwortlichen in Politik und Polizei erst langsam an Wichtigkeit (siehe Positionspapier Städtetag, 2004, vgl. Fn. 12), während sich die internationale Polizeiwissenschaft bereits seit längerem diesem Thema widmet (vgl. 3.2.3, siehe Fn. 12).
- In einer Netzwerkstruktur der Gewährleistung „Innerer Sicherheit“ verändert sich die Fremd- und Selbstwahrnehmung der Polizei. Dies hat Auswirkungen auf die sinnstiftende Identität der Polizeiorganisation, also auf deren Organisationskultur, denn die bisherige Kernkompetenz der Polizei (als der einzigen rund um die Uhr verfügbaren Sicherheitsagentur) wird dadurch u. U. brüchig und („auf dem Markt“) hinterfragt.

Die Aussagen Garlands, die sich auf die Entwicklungen in den USA und Großbritannien konzentrieren, sind höchst komplex. Sie behandeln ausführlich und in historischem Kontext neben gesellschaftlichen, sozialen, kulturellen, wirtschafts- und marktpolitischen Entwicklungen auch die für diese Arbeit besonders wichtige Kriminalpolitik. Die erstgenannten Aspekte können hier nur cursorisch, soweit für den Gesamtkontext der vorliegenden Arbeit bedeutsam, behandelt werden. Auch der letztgenannte Topos der Arbeit Garlands, die Kriminalpolitik, wird nur in Teilen reflektiert. Die Ausführungen zum Thema Strafjustiz und zu den Bedingungen des Strafvollzugs treten in den Hintergrund.

#### **1.4 Aufbau der Arbeit**

Neben der in Kapitel 1 – Einleitung – vorgenommenen Einführung in das Thema der Arbeit, werden fortfolgend im Kapitel 2 – Grundlegende Begriffserläuterungen – die für den Hauptteil (Kapitel 3 der Arbeit) elementaren Aussagen zur Existenz und Vertortung eines „Grundrechts auf Sicherheit“ (Isensee, 1983: S. 32 ff.) und die Begriffe „Kontrollkultur“, „Gewaltmonopol“, „Kommunale Kriminalprävention (KKP)“ nebst

---

<sup>13</sup> Zur inhaltlichen und hermeneutischen Textanalyse siehe Unterlagen der Uni Leipzig, einsehbar unter [www.uni-leipzig.de/~jenderek/WS0607/referate/Bengsch.pdf](http://www.uni-leipzig.de/~jenderek/WS0607/referate/Bengsch.pdf) (25.07.2009) und Kromrey zur objektiven Hermeneutik (2007, S. 321 f.).

der Abgrenzung dieses auf deutsche Strukturen ausgelegten Konzepts von anglo-amerikanischen Policing-Modellen wie „community-policing“, „quality-of-life-policing“ und „problem-oriented-policing“ vorgenommen. Ferner werden die Begriffe „Governance“, „Government“ in Abgrenzung zu dem Foucault'schen Konzept der „Gouvernementalität“ sowie der methodische Ansatz der „Public Private“ bzw. „Police Private Partnership“ eingeführt.

Im Kapitel 3, dem zentralen Teil der Arbeit, werden auf der Grundlage der Thesen Garlands die oben dargestellten Untersuchungsfragen inhaltlich aufgenommen, diskutiert und mögliche Konsequenzen für die Polizei abgeleitet. Dazu werden zunächst einige wesentliche gesellschaftliche und kriminologische Prämissen aus dem Werk Garlands benannt und spezifisch deutschen Entwicklungen gegenübergestellt. Von Bedeutung sind bei Garland dabei vor allem die gesellschaftliche Schichtung (Milieus), die innergesellschaftliche Mobilität und Durchlässigkeit (vgl. 3.1) sowie der sogenannte „Kriminalitätskomplex“ (vgl. 3.2). Zu diesen Entwicklungen wird jeweils ein kurzes Zwischenfazit als notwendig angesehen (vgl. 3.1.3 und 3.2.4), bevor resümierende Feststellungen zu den Ausgangsfragen (vgl. 3.3) das Kapitel 3 abschließen.

Im vierten und abschließenden Kapitel werden wesentliche Erkenntnisse der Arbeit zusammengefasst, eine Einordnung der Kernaussagen des Werkes Garlands für die deutsche Gesellschaft diskutiert und ein Ausblick vorgenommen.

Nach der Vorstellung des Aufbaus der Arbeit sind nun noch einige stilistische Vorbemerkungen angezeigt: Zitate und Buchtitel werden wortgetreu wiedergegeben, mit der unschönen, aber unvermeidbaren Folge, dass (nur) dort die alte Rechtschreibung oder abweichende Zitierweisen (bspw. von Gesetzesfundstellen) auftauchen. Wenn von Personen die Rede ist, wird nur die männliche Form benutzt. Dies ist ausschließlich der besseren Lesbarkeit und stilistischen Klarheit geschuldet und stellt in keiner Weise eine Diskriminierung des weiblichen Geschlechts dar. Ansonsten ist die Arbeit von dem Bemühen getragen, für den am Thema interessierten Leser, der kein Experte auf diesem Gebiet ist, eine angemessene Formulierung zu finden, die aber dem Anspruch der Arbeit und der ausgewogenen Darstellung maßgeblicher Inhalte keinen Abbruch leistet. Unter anderem wurden deshalb - so weit möglich - lange, aber zur Erläuterung des Sinnzusammenhangs notwendige Passagen aus dem Fließtext herausgenommen und in den Fußnoten verarbeitet.

## 2 Grundlegende Begriffserläuterungen

Im vorbereitenden Kapitel 2 bilden grundlegende Voraussetzungen für einen Eintritt und eine Beschreibung eines möglichen Formenwandels informeller und formeller Sozialkontrolle den Untersuchungsgegenstand. Es geht hier vor allem um die Erläuterungen zu den Begriffen, deren Verständnis, Zielsetzung und Einordnung für den Gesamtkontext als wichtig angesehen werden und die für Garland und sein theoretisches Erklärungsmuster einer neuen Kultur der Kontrolle wesentlich erscheinen. Sie zeigen historische Zusammenhänge dort auf, wo diese für einen Vergleich mit der Arbeit Garlands und der Akzentuierung seiner Annahmen als notwendig betrachtet werden, denn: „Erst wenn wir Vergangenheit verstehen, dürfen wir darauf hoffen, auch wirklich Neues über die Gegenwart zu erfahren“ (Garland, 2008: S. 84). Dadurch sind z. T. ausführliche Erläuterungen zum „Grundrecht auf Sicherheit“ (siehe 2.1) und zum staatlichen Gewaltmonopol (siehe 2.3) erforderlich. Diese sind aber im rechtlichen Zusammenhang „conditio sine qua non“ und für die Beurteilung des Handelns aller Akteure im Sicherheitsbereich und deren Selbstverständnis unverzichtbar, denn „nach wie vor ist der moderne Staat ein Sicherheitsstaat“ (Anter, 2009: S. 17).

Darüber hinaus wird für den Leser der vielschichtige Begriff der „Kultur“ im Zusammenhang mit dem Wort „Kontrolle“ (in Form der sozialen Kontrolle als soziologischer Grundbegriff, siehe 1.2, 2.2) eingeführt. In diesem Kapitel werden auch die in Deutschland in der Folge anglo-amerikanischer Kriminalpolitik in den 90er Jahren begründeten, im einzelnen höchst unterschiedlichen Modelle „Kommunaler Kriminalprävention (KKP, vgl. 2.4)“, und die bedeutsamer werdenden Ansätze von „Public Private“ bzw. „Police Private Partnerships“ (siehe 2.3.1), die das Grundverständnis der Sicherheit auf lokaler Ebene verändert haben, erläutert. Die Entstehungsbedingungen, die Zielsetzungen und die wesentlichen Kritikpunkte hierzu werden zur Vorbereitung des Kapitels 3 kurz zusammengefasst.

Gesamtgesellschaftliche Phänomene, etwa die sozio-kulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung in Form der auf Basis sogenannter Sinus-Milieus<sup>®</sup> ermittelten neuen sozialen Schichtung (vgl. Walter, 2009 und Anhang, Abb. 1 und 2), stellen eine wesentliche Vorbedingung für eine indifferente gesellschaftliche Normengenesung und -akzeptanz und damit für eine andere Wahrnehmung und Bedeutung sozialer Kontrolle dar. Deshalb bildet dieser Punkt wegen des Sinnzusammenhangs auch erst den Auftakt des Kapitels 3.

Die das Kapitel 2 abschließende Vorstellung des auf den französischen Soziologen Foucault<sup>14</sup> zurückgehenden Begriffs der „Gouvernementalität“ (vgl. Bröckling, 2000; s. u. 2.5), auf den Garland (2008, S. 75, 233) in seinem Werk mehrfach rekurriert, bildet in Abgrenzung und Weiterentwicklung gebräuchlicher Modelle staatlichen Regierens, wie „Government“ und „Governance“ eine „übergreifende Klammer“ für ein neues Verständnis kooperativen staatlichen Handelns.

Nach diesen notwendigen Erläuterungen des Kapitels soll der Leser diese für das Kapitel 3 wesentlichen Grundlagen im Gesamtkontext richtig verorten können. Die Ausführungen zu den in der Literatur umfangreich und z. T. kontrovers diskutierten einzelnen Themen müssen in diesem einführenden Kapitel allerdings kurz und prägnant bleiben, sie bilden jedoch eine unverzichtbare Grundlage für die Akzentuierung der Annahmen Garlands (vgl. Garland, 2008) im deutschen Kontext im Kapitel 3 der Arbeit.

## **2.1 Zur Existenz eines „Grundrechts auf Sicherheit“**

Wenn die These Garlands, „die ambivalente Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Kriminalität und Verbrechenskontrolle (...) wurzelt (...) in der kollektiven Kriminalitätserfahrung im Alltag, (wobei) (...) die einzelnen Bürger, Gemeinschaften und Unternehmen sich an eine soziale Welt anzupassen (lernten), in der hohe Kriminalitätsraten eine normale gesellschaftliche Tatsache waren“ (Garland, 2008: S. 35) als richtig unterstellt wird, so ergibt sich die Frage nach einer Verpflichtung des demokratischen Rechtsstaates zum Schutz vor dieser (neuen) Erfahrung der Bevölkerung. Hierbei soll allerdings kein vertiefter rechtstheoretischer Diskurs entfacht werden. Deshalb werden zunächst drei wesentliche verfassungstheoretische Entwicklungsschritte dargestellt, um damit auf wesentliche Fragen der Grundrechtsauslegung aufmerksam zu machen. Dies ist aber ohne einen kursorischen verfassungsgeschichtlichen Abriss nicht möglich, denn erst hierdurch entfaltet sich die Problematik der anhaltenden Diskussion.

### **2.1.1 Verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Begriffs „Sicherheit“**

Thomas Hobbes<sup>15</sup> gilt als einer der modernen Vordenker einer neuen Staatsvertragslehre. In seiner 1651 erschienenen Schrift „Leviathan“ sieht er den Ausgangspunkt der Legitimation des Staates in der Sicherheit. Sie allein rechtfertigt den modernen

---

<sup>14</sup> Person: [http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Michel\\_Foucault](http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Michel_Foucault) (30.07.2009).

<sup>15</sup> Kurzer Überblick zur Person und Werk in Störig (1950: S. 253 f.).

Staat gegenüber seiner Fundamentalalternative, der Anarchie. Die natürliche Situation des Menschen sei die der Furcht, von seinesgleichen getötet zu werden. Ein jeder beanspruche das Recht auf alles, deshalb sei jedermann rechtlos („homo homini lupus – der Mensch, dem Menschen ein Wolf“, zurückzuführen auf Plautus<sup>16</sup>). Der Mensch müsse „aus dem elenden Zustande eines Krieges aller gegen alle gerettet werden“ (Hobbes, 1970: S. 151 f.). Die Vernunft gebietet also einen Vertrag (Hobbes, 1970: S. 155) mit dem „künstlich erschaffenen Menschen, dem Leviathan Staat, dessen Macht jedweder anderen Macht überlegen ist, und der deshalb befähigt ist, die Gewalt, die Private gegeneinander anwenden, in Schach zu halten, die Schrecknisse, die sie sich zufügen, zu bändigen durch den Überschrecken, der von ihm ausgeht“ (Isensee, 1983: S. 3). Allerdings sei der Verzicht auf private Gewalt nicht bedingungslos. Diese Folge wird, trotz aller Weiterentwicklung dieses angesichts moderner Staatsrechtslehre zunächst einfach anmutenden Hobbes'schen Modells, im Schlusskapitel der Arbeit nochmals aufgegriffen, denn „die Unterwerfung steht unter Vorbehalt. Sie gilt nur, solange der Staat willens und mächtig ist, die Sicherheit des Bürgers, den Sinn seiner Existenz, zu gewährleisten. Der Staat, der nicht die Macht besitzt, zu schützen, besitzt auch nicht das Recht, Gehorsam zu verlangen“ (ebd.: S. 3). Diese Prämisse bildet eine der Grundlagen für Garlands „Kriminalitätskomplex“ (Garland, 2008: S. 297 und s. u. 3.2.2). Er macht in dem Vertrauensverlust ggü. staatlichen Institutionen der Strafrechtspflege (er spricht von „gutem Leumund“, ebd.: S. 91) einen Ankerpunkt seiner Theorie aus (ebd.: S. 298). An dieser Stelle setzt nun in der historischen Abfolge der Ereignisse die Freiheitsphilosophie von John Locke<sup>17</sup> ein, die er in seinem Werk „Two Treatises of Government, The Second Treatise“ im Jahr 1690 entwickelt (Locke, Teil 2, 1974). „Seine Freiheitsphilosophie ersetzt nicht die Sicherheitsphilosophie Hobbes. Sie baut vielmehr auf ihr auf und bildet sie weiter“ (Isensee, 1983: S. 7). In dem Maße nämlich, in dem die Friedensordnung des modernen Staates sich durchsetzt und der „Leviathan Staat“ die Furcht der Bürger voreinander aufhebt, wird er selbst zum Gegenstand ihrer Furcht. Das neue, das liberale Bedürfnis richtet sich auf Sicherheit vor dem Staat. So „entwirft Locke Vorkehrungen zum Schutz der Rechte des Menschen gegenüber dem Staat: Repräsentation, Gewaltenteilung, Bindung der Staatsgewalt an das vorgegebene natürliche Recht und an das selbstgesetzte positive Recht“ (ebd.: S. 6). Dadurch verändert sich auch das Menschenbild im Staatsver-

<sup>16</sup> Titus Macchius Plautus; Originalzitat: « homo homini lupus est, non homo, quom qualis sit, non novit ». Zur Person und dessen Werk vgl. Brockhaus, 19te Auflage, Band 17, 1992, S. 243.

<sup>17</sup> John Locke: Zur Person und zu seinem Werk vgl. Brockhaus, 19te Auflage, Band 13, 1990; S. 477 f.

ständnis. Es nimmt freundliche Züge an. Das „Wölfische“ des Ansatzes von Hobbes ist nicht mehr zu erkennen. Diese neue Dualität von Rechten und Pflichten des Staates und seiner Untertanen bildete später auch die Grundlage der Preußischen Verfassung Friedrichs des Großen und des für die deutsche Rechtsgeschichte und -entwicklung bedeutsamen „Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten des Jahres 1794“<sup>18</sup>.

Ein weiterer wesentlicher historischer Entwicklungsschritt zum heutigen, angesichts des aktuellen Risiko- und Bedrohungsszenarios bedrohten, neoliberalen Verfassungsverständnis bildet sich vor allem durch die Philosophie von Immanuel Kant und Wilhelm von Humboldt, die von Isensee (1983: S. 1) heute als „Rechtspolitik des ‚laissez faire, laissez passer‘, (...) der Kürze halber als „Staatsabwehrdoktrin“ bezeichnet wird, heraus. Insbesondere Kant weist dem Staat allein die Aufgabe zu, Koordinator gleicher Bürger nach einem allgemeinen Gesetz der Freiheit, Wächter über die Grenzen der Freiheit, kurz: „Garant der Sicherheit“ zu sein<sup>19</sup>. „Der deutsche Rechtsstaat, der bei Humboldt und Kant seine archetypische, reine Idealgestalt annimmt, ist der ausschließlich sicherheitsorientierte Staat“ (ebd.: S. 10). Allerdings entsteht nun mit der persönlichen und gesellschaftlichen Freiheitsgarantie des Verfassungsstaates neue Furcht, nämlich die „vor den wirtschaftlichen Risiken des gesellschaftlichen Daseins (...), worauf der Staat dadurch antwortet, dass er Verantwortung für die soziale Sicherheit übernimmt. Der rein liberale, der bürgerliche Rechtsstaat geht über in den sozialen Rechtsstaat“ (ebd.: S. 17). Damit ist die dritte, die soziale Ebene der staatlichen Zweckordnung erreicht. Allerdings, und hier liegt eines der heutigen Grundprobleme, „wenn die prototypische Gefahr auf der Fundamentalebene (Hobbes) der Mord ist, so ist es auf der rechtsstaatlichen Ebene (liberale Stufe) die Einkerkierung, auf der sozialstaatlichen (sozialer Rechtsstaat) die Arbeitslosigkeit. Der Verursacher der Gefahr erscheint von Stufe zu Stufe abstrakter: zuerst der Mitmensch, sodann die Staatsorganisation, schließlich die Wirtschaftsgesellschaft“ (ebd.: S. 17 f., Klammerzusätze im Zitat Anm. d. Verf.). Dies verändert aufgrund des veränderten Risikoverständnisses naturgemäß die Technik und damit die Kultur sozialer Kontrolle. Dieser kurze historische Abriss soll als Hintergrund für

---

<sup>18</sup> ALR, Dreyzehnter Titel – Von den Rechten und Pflichten des Staates überhaupt, §§ 1, 2, siehe: <http://www.uni-heidelberg.de/institute/fak2/mussgnug/ALR.doc> (26.07.2009).

<sup>19</sup> Immanuel Kant, Die Metaphysik der Sitten, Der Rechtslehre Zweiter Teil, 1797, §§ 44, 45, siehe: <http://www.zeno.org/Philosophie/M/Kant,+Immanuel/Die+Metaphysik+der+Sitten/Erster+Teil.+Metaphysisch+e+Anfangsgr%C3%BCnde+der+Rechtslehre/2.+Teil.+Das+%C3%B6ffentliche+Recht/1.+Abschnitt.+Das+Staatsrecht> (26.07.2009).

den Wandel staatsrechtlicher Zweckorientierung genügen und bildet die Brücke zur modernen Verfassungsauslegung.

### **2.1.2 Sicherheit im modernen Rechtsstaat**

Ein eigenständiges „Grundrecht auf Sicherheit“ ist *expressis verbis* im Grundgesetz nicht statuiert. Dies ist auch nicht zwingend erforderlich. Es besteht insofern keine Lücke, denn die grundrechtliche Freiheit wird entwertet, wenn sie nicht ein Fundament in der Sicherheit findet. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in vielen seiner Entscheidungen (u. a. zum Kontaktsperregesetz<sup>20</sup> im Jahr 1978) deutlich gemacht. Mit den „Schutzpflichten (enthüllt) das BVerfG keine neue Seite der rechtsstaatlichen Verfassung, sondern nur eine vergessene. Die Verpflichtung des Grundrechtsstaates wird in ihrem dualen Gehalt wiederentdeckt. Die Grundrechte sind nicht nur (negativ) zu achten, sondern auch ‚positiv‘ zu schützen. Es handelt sich um zwei Pflichtenaspekte derselben Grundrechte. Die Aspekte haben den gleichen verfassungstechnischen Rang. (...) Die Schutzaspekte bilden in ihrer Gesamtheit das Grundrecht auf Sicherheit“ (Isensee, 1983: S. 33). Im Übrigen ist an dieser Stelle zu ergänzen, dass in den abschließenden Beratungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat auch ein positiv-rechtliches „Recht auf Sicherheit“ bis zur Schlussfassung diskutiert wurde. Das Grundrecht des Art. 2 II GG lautete in seiner ersten Fassung: „Jeder hat das Recht auf Leben, auf Freiheit und auf Sicherheit der Person“ (ebd.: S. 22, dort Fn. 46). Es erhob sich jedoch Kritik, weil unklar war, welchen Inhalt das Recht auf Sicherheit haben sollte; es könne doch nur ein Ausfluß der persönlichen Freiheit sein.

#### **2.1.2.1 Spannungsfeld Sicherheit vs. Freiheit**

Vor dem Hintergrund des Tenors der vorliegenden Arbeit, nämlich einer möglichen von der Mehrheit der Gesellschaft getragenen „neuen“ regionalen Kontrollkultur (zum Begriff siehe 2.2), wird es als empfehlenswert angesehen auch das implizite Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit im demokratisch-rechtsstaatlichen Staatsverständnis zu betrachten, denn: „Ebenso alt, wie die Sicherheit gewährleistende Funktion des Staates ist auch die Furcht vor seiner Macht. Sicherheit und Freiheit der Bürger befinden sich stets in einem Spannungsverhältnis – auch in demo-

---

<sup>20</sup> BVerfGE 49, 24 (56), Az. 2 BvR 1013, 1019, 1034/77 vom 01.08.1978: „Die Sicherheit des Staates als verfaßter Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen in gleichem Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet“ (m. w. N. auf BVerwGE 49, 202 [209] dort), siehe auch: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv049024.html> (26.07.2009, Zeilennummer 115).

kratischen Verfassungsstaaten“ (Glaeßner, 2002: S. 3). „Jede grundrechtliche Freiheit ist eine Freiheit, die mindestens in Relation zum Staat steht (Alexy, 1994: S. 209).

Seit dem viel beachteten und bis heute zitierten Vortrag von Isensee zur Existenz eines „Grundrechts auf Sicherheit“ (Isensee, 1983), hat sich ein bis heute andauernder Diskurs entwickelt. Bei der Analyse der dem modernen Staatswesen innewohnenden Rechte und Pflichten hat sich aber nicht allzu viel verändert. Sicherheit wird von allen Kommentatoren und von der Rechtsprechung als prinzipiell der Freiheit ebenbürtiges verfassungsrechtliches Rechtsgut (allerdings mehrheitlich nicht als eigenständiges Grundrecht bzw. subjektiv-öffentliches Recht; siehe bspw. Kiesel, 1996: S. 486 m. w. N.) anerkannt. Es ist also nach den Grundsätzen der „praktischen Konkordanz“<sup>21</sup> der Abwägung mit anderen verfassungsrechtlichen Rechtsgütern zugänglich. Die beiden Verfassungsprinzipien bilden dabei den linken und rechten Rand eines Kontinuums. Lediglich die verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Verortung einzelner Grundrechtsbeschränkungen oszilliert auf diesem Kontinuum. Wo die Maßnahme einzuordnen ist, bleibt im Einzelfall umstritten und war immer wieder mit unterschiedlichen Ergebnissen Gegenstand abstrakter und konkreter Normenkontrolle vor deutschen Gerichten.

Gerade nach den Terroranschlägen in den USA im September 2001, so wird kritisiert, habe sich das Gleichgewicht verändert und sich der Schwerpunkt staatlichen Handelns in Richtung Sicherheit verschoben. So habe „der Staat seit dem 11. September 2001 mit einem beispiellosen Kraftakt auf die Bedrohung durch den islamischen Terrorismus reagiert“ (Huster et al., 2008: S. 9). Die Wächter des Grundgesetzes, die Richter des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe, entwickelten sich mit ihren Entscheidungen zu vielen der im Rahmen der Terrorismusbekämpfungsgesetze verabschiedeten Sicherheitsgesetze immer mehr zu einem unverzichtbaren Korrektiv, um dieses Spannungsverhältnis angemessen auszugleichen und darauf zu achten, dass der Gesetzgeber in seinem Streben nach Sicherheit die Grundrechte der Bürger nicht übermäßig einschränkt. Sie sehen sich angesichts der Fülle notwendig gewordener Entscheidungen in jüngster Vergangenheit offensichtlich einem Dilemma des Gesetzgebers in seiner Rolle als Schutzverpflichteter für die Sicherheit seiner Bürger gegenüber. Die neue terroristische Bedrohung „stellt nicht

---

<sup>21</sup> Güterabwägung im konkreten Fall nach dem von Hesse entwickelten „**Prinzip Praktischer Konkordanz**“. Demzufolge werden „verfassungsrechtlich geschützte Güter in der Problemlösung einander so zugeordnet, dass ‚jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt‘; das Prinzip der **Einheit der Verfassung** stelle die **Aufgabe einer Optimierung**: **beiden** Gütern müssen Grenzen gezogen werden, damit beide zu optimaler Wirksamkeit gelangen können“ (Münch, von, 2000: S. 48, Herv. i. O.).

(nur) eine konkrete Gefahr, sondern (auch) ein diffuses Risiko dar, (...) das die Gesellschaft als eine notstands- oder ausnahmezustandsähnliche Bedrohung wahrnimmt. (...) Auf diese Weise verknüpfen sich zwei Elemente, die scheinbar in einem Spannungsverhältnis stehen: Auf der einen Seite die neue ‚Normalität‘ des Sicherheitsrechts in der Risikogesellschaft<sup>22</sup> und auf der anderen Seite die Herausforderung rechtsstaatlicher Grundsätze durch eine vermeintlich exzeptionelle, eben ausnahmezustandsähnliche Situation. Die Versuchung besteht dann darin, dass der Ausnahmezustand als Normalfall (vgl. Agamben, 2002 u. 2004) betrachtet und das Recht an seinen Erfordernissen ausgerichtet wird“ (Huster et al., 2008, S. 12). Aber auch wenn man die Grundrechte als naturrechtliche, in der Verfassung positiv-rechtlich verankerte universelle Rechte betrachtet, ergibt sich kein anderes Bild. Die Lehrmeinung der „naturrechtlichen Ableitung der Grundrechte erkennt durchaus an, daß der einzelne ohne Gesellschaft und Staat nicht leben kann. Wird die Vorstaatlichkeit der Grundrechte betont, so geht es um die Legitimationslast ihrer Beschränkung. Rechtfertigen muß nicht der einzelne seinen Grundrechtsgebrauch, sondern der Staat eine jede Grundrechtsbeschränkung“ (Kniesel, 1996: S. 484).

Gusy ergänzt dies in anderem Begründungszusammenhang (er reflektiert auf den einfachgesetzlichen Rechtsbegriff der öffentlichen Sicherheit, siehe 2.1.2.2): „**Sicherheit** selbst (ist) **kein Rechtsgut**. Sie bezeichnet lediglich einen Zustand, in welchem sich Rechtsgüter befinden können, nämlich den Zustand der relativen Abwesenheit von ‚Gefahren‘. Ebenso wie das Vorhandensein von Gefahr noch kein Rechtsgut aufhebt, sondern nur bedroht, vermag auch die Abwesenheit von ‚Gefahr‘, also die Sicherheit, noch kein solches zu begründen“ (Gusy, 2006a: Rdnr. 80, Herv. i. O.). Albrecht (2006: S. 45 ff.) bezeichnet das Grundrecht auf Sicherheit gar als „politische Kunstfigur“. Er interpretiert das Grundrecht auf Sicherheit unter Berufung auf Isensee als „einklagbare Gesamtheit aller staatlichen Schutzpflichten“ und folgert daher kritisch, dass „es (unter diesen Voraussetzungen) das Verständnis eines sicheren Staates von der Idee der Freiheit (ablöse). Dem Staat selbst wird die Sicherheit als abstrakter Wert zugeschrieben, der sich gegen das Individuum richten kann. Staatssicherheit dient nicht mehr der Freiheit des Menschen, sondern überwiegt

---

<sup>22</sup> Der Begriff wurde durch Ulrich Beck bereits in der Mitte der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts geprägt. „Der Begriff der ‚Risikogesellschaft‘ bezeichnet einen System- und Epochenwandel in drei Bereichen: Es handelt sich erstens um das Verhältnis der Industriegesellschaft zu ihren Ressourcen, die sie aufbraucht. Zweitens um das Verhältnis der Gesellschaft zu den von ihr erzeugten Gefahren, die die Grundannahmen der bisherigen Gesellschaftsordnung erschüttern. Drittens um den Prozeß der Individualisierung, da alle kollektiven Sinnquellen erschöpft sind“ (Beck, 1986, fortentwickelt 2006).

diese“. In der Konsequenz bedeutet das für ihn, dass „es keinen eigentlichen inhaltlich gerechtfertigten Bedarf für ein eigenes Grundrecht auf Sicherheit gibt“ und mit einem solchen Grundrecht die Gefahr „eines Anspruches des Staates an seine Bürger (...), sich ordnungsgemäß zu verhalten“, ableiten ließe. Dadurch ergäbe sich „die radikalste Umkehrung des Verhältnisses von Staat und Bürger“ im Kant'schen Denkmittelzusammenhang (ebd.).

Damit widersprechen aber im Kern beide nicht Isensee, der die Begründung der Kommentatoren in einem allen Freiheitsgrundrechten inhärenten und im konkreten Einzelfall jeweils auszugleichenden Dualismus von „status negativus“ vs. „status positivus“ antizipiert (Isensee, 1983: S. 33). Nur aus diesem, den Freiheitsrechten grunds. impliziten Wechselspiel zieht er den Rückschluss auf die prinzipielle Inhärenz eines nicht *expressis verbis* im Grundgesetz genannten „Grundrechts auf Sicherheit“ im Sinne eines Rechtsgutes mit Verfassungsrang. Er behauptet aber nicht, dass sich ein solches implizit aus den Grundrechten ableiten lässt, was sich auch angesichts der Bedeutung und Konsequenzen im Sinne einer dann notwendigen und zu fordernden Bestimmtheit ausschließlich positiv-rechtlich lösen ließe. Die Leitidee unserer Verfassung ist nämlich „eine grundsätzliche Begrenztheit aller öffentlichen Gewalt in ihrer Einwirkungsmöglichkeit auf das freie Individuum. Das Grundgesetz hat nicht eine virtuell allumfassende Staatsgewalt verfasst, sondern den Zweck des Staates materialiter auf die Wahrung des Gemeinwohls beschränkt, in dessen Mitte Freiheit und soziale Gerechtigkeit stehen“ (Hillgruber, 2007: S. 209) oder, um das Kapitel mit Gusy abzurunden, „Sicherheit ist Verfassungsvoraussetzung. Freiheit ist Verfassungsinhalt“ (Gusy, 2004: S. 4, Herv. i. O.).

### **2.1.2.2 Spannungsfeld öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung**

Das Schutzgut der öffentlichen Ordnung<sup>23</sup>, in den meisten Polizeigesetzen der Bundesländer verankert (vgl. Zimmermann, 2005: S. 106), ist ein selbstständiges (alternatives) Schutzgut neben der öffentlichen Sicherheit<sup>24</sup>. Gerade in jüngster Zeit und „gerade im Zuge der Bekämpfung unzumutbarer Straßennutzungen wie Bettelns (...) hat es eine Renaissance erfahren“ (Knemeyer, 2007: S. 73 f.; Fechner, 2003: S.

<sup>23</sup> „Die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Gemeinschaftslebens betrachtet wird“, BVerfGE 69, 315 („Brokdorf-Beschluss“).

<sup>24</sup> Bspw. VollzBek Nr. 2.2 zu Art. 2 PAG: „Unversehrtheit des Lebens, der Gesundheit, Ehre, Freiheit und des Vermögens, der Rechtsordnung und der Einrichtungen des Staates und sonstiger Träger von Hoheitsgewalt einschließlich der ungehinderten Ausübung der Hoheitsgewalt“ (vgl. Honnacker / Beinhofer, 2009: S. 13).

734). Dabei ist das Schutzgut der öffentlichen Ordnung dennotwendig immer einem Wandel, nämlich dem der sicherheitsrelevanten Gesetze unterworfen, weil z. B. bestimmte Verhaltensweisen entkriminalisiert werden (und dadurch auch nicht mehr dem Schutz der öffentlichen Ordnung unterliegen können) und andere als gesetzliche Handlungsverpflichtungen positiv-rechtlich normiert werden. Deshalb begrenzt die öffentliche Sicherheit die öffentliche Ordnung, welche Kommentatoren schon deshalb als „konturenlos“ bezeichnen und für deren Anwendung in „**freiheitlich-pluralistischen, demokratisch** verfassten Gesellschaften durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken“ anmelden (vgl. Denninger, 2007, S. 314 ff., Herv. i. O.). Die Unbestimmtheit des Begriffs und die umfassende positiv-rechtliche Normierung des Alltags, vor allem aber auch die Unmöglichkeit, in pluralistischen Gesellschaften mit der notwendigen Sicherheit sozial-ethische Normen zweifelsfrei zu bestimmen und durchzusetzen, begründen diese Bedenken.

Andererseits hat das BVerfG gerade in jüngeren Entscheidungen<sup>25</sup> die Anwendung der öffentlichen Ordnung bspw. als Schutzgut *argumentum e contrario* als Grenze der Versammlungsfreiheit anerkannt, deren Anwendung im konkreten Fall dann aber (nur) wegen der „güterabwägenden Konkretisierung der Grundrechtsschranken“ (vgl. Erbel, 2001: S. 1718 f.), insbesondere wegen der überragenden Ausstrahlungswirkung des Art. 8 GG in das einfach-gesetzliche Versammlungsrecht, ausgeschlossen. Die h. M. erkennt die öffentliche Ordnung nach wie vor als eine „zentrale ‚Transformationsstelle‘ von Sozialnormen in eine Rechtsverbindlichkeit“ an (vgl. Zimmermann, 2005: S. 107; Erbel, 2001: S. 1715), rät aber aufgrund des „bewahrenden, defensiven Charakters“ zum vorsichtigen Gebrauch und zu einer Beschränkung der Anwendung auf die Abwehr von Gefahren (vgl. Knemeyer, 2007: S. 76). Diese Haltung sollte schon aufgrund des „Verfassungsauftrages des Schutzes des inneren Friedens insoweit beibehalten werden“ (Möstl, 2002: S. 141 ff.).

Kritik begegnet die Anwendung des Schutzgutes der öffentlichen Ordnung zurecht dort, wo in Anlehnung an Zero-Tolerance-Strategien analog des Vorgehens der Sicherheitsbehörden in New York zur Rechtfertigung betont wird, dass „im Vorfeld von Rechtsgutverletzungen Verstöße gegen die ‚allgemeine Ordnung‘ unterbunden (werden müssten), um so Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit vorzubeugen und die subjektive Sicherheit zu erhöhen“. Hier wird die aus dem Landesrecht grds. im übertragenen Wirkungskreis abgeleitete kommunale und nicht eine auf das

---

<sup>25</sup> Vgl.: [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010324\\_1bvq001301.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010324_1bvq001301.html) (03.08.2009); BVerfG, Beschluss 1 BvQ 13/01 vom 24. März 2001, Rn. 28 – 31.

Polizeirecht gestützte Rechtssetzung empfohlen (Zimmermann, 2005: S. 108 f.). Diese Verfahrensweise begegnet auch vor dem Hintergrund aktueller Rechtsprechung, bspw. des Verwaltungsgerichtshofes Baden-Württemberg vom 28.07.2009<sup>26</sup> zum Alkoholverbot in Freiburg, keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Denn bei solch einem Vorgehen geht der Vorwurf ins Leere, dass „die öffentliche Ordnung (,missbräuchlich‘) als Instrument zur (künstlichen) ‚Hebung der Sozialmoral‘ eingesetzt wird, was schon lange nicht mehr das ‚Amt‘ der Polizei ist“ (vgl. Erbel, 2001: S. 1719), denn „die Eliminierung eines Wohlfahrtszwecks muss als rechtsstaatliche Errungenschaft unumkehrbar bleiben“ (vgl. Zimmermann, 2005: S. 110; Kommentare zum „Kreuzberg-Urteil“<sup>27</sup> des Preußischen Oberverwaltungsgerichts von 1882).

Dadurch verengt sich der inhaltliche Umfang des polizeilichen Schutzgutes öffentliche Ordnung. Das Spannungsfeld zwischen öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung wird dann auch unter (grds. zu befürwortenden) Gesichtspunkten der inhaltlichen Bestimmtheit positiv-rechtlich aufgelöst. Isoliert bildet die öffentliche Ordnung damit nur eine höchst zweifelhafte, weil der Deutung und Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs (jenseits des „Richterrechts“) uneingeschränkt offen stehende Grundlage ordnungs- und sicherheitsbehördlichen Handelns. Da einige Polizeigesetze bei der Definition der öffentlichen Sicherheit auch die „subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen“ (vgl. bspw. § 2 Nr. 2 BdgPolG, § 3 Nr. 1 SOGLSA, § 2 Nr. 2 BremPolG) aufgenommen haben, stellt sich anschließend die Frage, ob das „subjektive Sicherheitsgefühl“ Handlungsgegenstand polizeilicher oder ordnungsbehördlicher Sicherheitsstrategien sein kann.

### **2.1.3 Emotionale Komponente des Begriffs Sicherheit**

Sicherheit ist vor allem auch ein soziales Konstrukt, „weil sie sich nicht so sehr auf unverrückbare soziale *Gegebenheiten* (z. B. klare Aussagen über ökonomische Risiken oder die Kriminalitätsentwicklung) bezieht, sondern eher auf bestimmte unterstellte soziale *Gewissheiten*“ (Glaeßner, 2002: S. 3, Herv. i. O.). Neben der

---

<sup>26</sup> Vgl.: <http://vghmannheim.de/servlet/PB/menu/1244595/index.html?ROOT=1153033> (03.08.2009 ; Pressemitteilung des VGH BW vom 28.07.2009 zum Alkoholverbot in Freiburg (vgl. auch Faßbender, 2009: S. 563 ff.).

<sup>27</sup> Vgl. PrOVG 9, 353 ff. (1882) sowie Götz, 2001: S. 18 f.; Knemeyer, 2007: S. 4 f., Möstl, 2002: S. 138.

objektiven Bedeutungsebene der Sicherheit gibt es auch einen zweiten wesentlichen, nämlich einen subjektiven Aspekt<sup>28</sup> derselben.

„Das Faktum, dass moderne Gesellschaften aus der Sicht des Einzelnen überkomplex geworden und als Gesamtordnung nicht mehr durchschaubar sind“, überfordert die Menschen. „Die Wahrnehmung der Wirklichkeit stößt an Grenzen. Die wachsende Komplexität aller Lebensbereiche macht ein sachliches Urteil, eine rationale Entscheidung und eine begründbare sichere Zukunftserwartung immer schwieriger“ (Glaeßner, 2002: S. 4). Diese Überkomplexität moderner Gesellschaften und nicht sicher prognostizierbare zukünftige Entwicklungen projizieren ein diffuses Risikobild und Ängste in der Gesellschaft. Das Sicherheits- und Gewährleistungsversprechen des Staates wird scheinbar brüchig, denn er bleibt Antworten schuldig. „Die umstandslose Verwandlung von *Sicherheitsglaube* in *Sicherheitserwartung*, in *Erwartungssicherheit*, erodiert und erzeugt ein Gefühl von Unsicherheit“, so Luhmann (1987: S. 412, Herv. i. O.). „Subjektives Sicherheitsempfinden“ bzw. „Kriminalitätsfurcht oder -angst“<sup>29</sup> rückt daher immer mehr in den Fokus der Maßnahmen der Sicherheitsbehörden und wird zum Qualitätsmerkmal, ohne dass sich an der objektiven Kriminalitätslage (sofern es eine solche angesichts des Umstandes eines deliktsspezifisch beträchtlichen Dunkelfeldes und der sozialen Konstruktion der Sicherheit im Allgemeinen überhaupt gibt, siehe auch „Zwei-Welten-Problem“<sup>30</sup>) etwas verändert hat.

Mit diesen Ausführungen soll das „subjektive Sicherheitsempfinden“ der Menschen in der Gesellschaft nicht als irrational dargestellt werden. „Damit Abwehrhandeln möglich ist, muss der Anteil der Personen mit Furcht vor spezifischen Erfahrungen (...) immer größer sein als der Anteil derer, die betroffen sind. Und die Tatsache, dass

---

<sup>28</sup> Feltes ordnet sie bei seiner Definition des „Polizierens“ uneingeschränkt dem Begriff der inneren Sicherheit zu: „ (...) das gesamte staatliche, private, ökonomische, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln (...), das auf die Erreichung von Rechtsordnung und / oder (auch subjektiv empfundener) Rechtssicherheit zielt (...). Ausdrücklich (ist) damit (...) die Wahrnehmung der Lage durch die Gesellschaft (Stichwort: subjektives Sicherheitsgefühl) angesprochen“ (Feltes, 2007: S. 5; vgl. auch Fn. 63).

<sup>29</sup> Die Begrifflichkeiten werden trotz objektiv etymologischen Bedeutungsunterschiedes in der Literatur zumeist synonym verwendet. So drückt sich zum Beispiel im Begriff „Angst“ eher „eine Stimmung oder ein Gefühl der Bedrohung bzw. ein unangenehmer, spannungsreicher, oft quälender emotionaler Zustand oder auch negativer Erwartungsaffekt aus“ (Brockhaus Enzyklopädie, 19te Auflage 1986, Band 1, S. 585). Der Begriff „Furcht“ ist „im Unterschied zur Angst objektbezogen, d. h., die Furcht tritt nur angesichts einer konkreten Gefahr auf“ (ebd., Band 8, S. 51). Deshalb müsste man das o. g. Phänomen wohl am besten als „subjektives Sicherheitsempfinden“ bezeichnen (Anm. d. Verf.).

<sup>30</sup> Gergen (2002: S. 19) benennt die Vorstellung eines persönlichen, inneren Bewusstseins („ich“, „hier“), dem die externe Welt („da draußen“) gegenübersteht. Auf dieser Oberfläche werden Eindrücke (wie auf einer persönlichen Landkarte) eingeordnet, weswegen es keine objektive Realität oder Wahrheit geben kann.

Emotionen damit verbunden sind, muss eine rationale Orientierung nicht ausschließen. Sie sind vielmehr gewichtige Voraussetzungen dafür, dass rationale Einsicht in Handlungen umgesetzt wird“ (Reuband, 2008: S. 233). Man muss allerdings bei der Betrachtung des Phänomens und seiner Konsequenzen auf das Handeln der Sicherheitsbehörden und aller anderen Akteure im Sicherheitsnetzwerk grds. verschiedene Betrachtungsebenen des Begriffs auseinander halten.

In der Sozialpsychologie hat der Einstellungsbegriff (und als solche muss man die Kriminalitätsangst wohl begreifen) „eine kognitive, affektive und konative – auf Handlung ausgerichtete – Dimension. Die kognitive Dimension würde hierbei die Risikoeinschätzung beinhalten, die affektive Dimension die emotional gefärbte Sorge, Opfer zu werden, und die konative Dimension Verhaltensmaßnahmen zur Reduktion potentieller Viktimisierung“ (ebd.: S. 234). Ob aus der kognitiven Risikoeinschätzung affektive Furcht erwächst, hängt von den „Coping“-Fähigkeiten<sup>31</sup> ab, über die jemand verfügt. „Je nach wahrgenommener Verfügbarkeit entsprechender Kompetenzen und Ressourcen resultiert eine unterschiedliche ‚Verletzbarkeit‘ (‚Vulnerabilität‘)“, die darüber bestimmt, „wie beunruhigend das Risiko einer Viktimisierung eingeschätzt wird“, weshalb „Menschen in unterschiedlicher Weise ‚vulnerabel‘ sind“ (ebd.: S. 235). Dieses Konzept erklärt auch einige der „Paradoxien“ der Kriminalitätsangstforschung, insbesondere das sogenannte „Thomas-Theorem“<sup>32</sup>. Kriminalitätsangst kann sowohl „personenbezogener, individueller als auch gesellschaftsbezogener, sozialer Art sein“. Die beiden Ebenen werden bei der Beurteilung nicht immer sauber getrennt. In ihrer Eigenschaft als gesamtgesellschaftliches Phänomen, also „als soziale Kriminalitätsfurcht, wurden (sie) bisher kaum gemessen“ (ebd.: S. 237).

Die Feststellung, dass „Kriminalität nur von einem kleinen Teil der Bürger direkt erlebt (wird), (und) die meisten Erfahrungen sekundärer Natur (sind)“, ist auch bedeut-

---

<sup>31</sup> Der Begriff „Coping“, der durch den amerikanischen Psychologen Richard S. Lazarus geprägt wurde, bezeichnet individuelle kognitiv-emotionale Bewältigungsmuster in Stresssituationen, bei körperlichen oder seelischen Schwierigkeiten, in Krisen, bei Krankheiten oder Behinderungen. Wie sich Menschen unter der Belastung verhalten, um ihre Schwierigkeiten zu bewältigen, hat großen Einfluss auf den Verlauf ihres Leidens (in diesem Fall ihrer Furcht). Lazarus unterschied folgende Coping-Formen: Informationssuche, direkte Aktion, Aktionsaufschub und intrapsychische Verarbeitung (Der Brockhaus, Psychologie – Fühlen, Denken und Verhalten verstehen, F. A. Brockhaus, Mannheim, 2001, S. 93).

<sup>32</sup> Eingeführt durch und benannt nach den beiden amerikanischen Soziologen, dem Ehepaar William Ibsen und Dorothy Swaine Thomas in ihrem grundlegenden Werk: *The Child in America: Behavior Problems and Programs* (1928). Die Grundaussage lautet: „If men define situations as real, they are real in their consequences,“ oder um es etwas anders mit dem Philosophen Epiktet auszudrücken: „Was den Menschen stört und in Schrecken versetzt, sind nicht Handlungen, sondern Meinungen und Vermutungen über Handlungen“ (Epiktet: *Handbüchlein der stoischen Moral*, V., *Der schrecklichste der Schrecken*).

sam für die in Kapitel 3 vorgenommenen Bewertungen der kriminalpolitischen Instrumentalisierung des Begriffs. Ferner erscheint die Bemerkung, dass das in den Massenmedien oder über Dritte vermittelte Bild „(..) gegenüber der sozialen Realität erheblich verzerrt (ist)“ (ebd.: S. 241) in diesem Zusammenhang bemerkenswert. Nicht unterschlagen werden soll aber die juristische Komponente des Phänomens eines bei einem bloßen Gefühl nicht vorhandenen Rechtsgutes und dessen Schutz als Freiheitsproblem sowie der Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG). Da sich „das Sicherheitsgefühl aus einer höchst differenzierten Summe von Sicherheitsgefühlen“ unterschiedlicher Individuen zusammensetzt, ergibt sich darüber hinaus sowohl ein „Wissensproblem“ als auch ein „Kollisionsproblem“ mit entgegenstehenden „Gefühlen“ anderer. „Wo sich der eine legitimerweise geschützt fühlt, fühlt sich der andere illegitim überwacht“ (vgl. Gusy, 2009: S. 221, Herv. i. O.). Allerdings „kann und darf (dem Staat) das Sicherheitsbedürfnis und das Sicherheitsgefühl der Bürger nicht völlig gleichgültig sein“. Dies würde gegen das Demokratieprinzip verstoßen (ebd.). Diese Ambivalenz gilt es in angemessener Form bei sicherheitsbehördlichem Handeln zu berücksichtigen.

## 2.2 Einordnung des Begriffs „Kontrollkultur“

Zunächst einmal zum Begriff der Kultur im Allgemeinen. Es handelt sich hierbei um einen vielschichtigen, im Alltag beinahe inflationär gebrauchten Terminus. Sucht man nach einer dezidierten, allgemein anwendbaren Definition<sup>33</sup>, zeigt sich diese Vielschichtigkeit in besonderer Weise. In der schier unübersehbaren Literatur finden sich zahlreiche Hinweise auf unterschiedliche Ausprägungen mit dem Komplementärbegriff „national“, weshalb bspw. in einer zunehmend vernetzten Welt als gegensätzliche Abgrenzung die „interkulturelle Erziehung“<sup>34</sup> oder „interkulturelle Kompetenz“<sup>35</sup> als übergreifender Erfolgsfaktor immer bedeutender eingeschätzt wird.

---

<sup>33</sup> **Kultur:** „(...) vom Menschen geschaffen (also nicht naturgegeben); in einem engeren Sinne die Handlungsbereiche, in denen der Mensch auf Dauer angelegte und den kollektiven Sinnzusammenhang gestaltende Produkte, Produktionsformen, Verhaltensweisen und Leitvorstellungen hervorzu- bringen vermag“ (Der Brockhaus, Psychologie, Verlag F. A. Brockhaus, Mannheim, 2001, S. 324).

<sup>34</sup> Ein Terminus, der in Deutschland sowohl begriffen wird als Bestandteil der Integrations- bemühungen und Förderung der Identitätsentwicklung (...) unter Einbeziehung der jeweiligen Her- kunftskultur aber auch als Chance (...), durch Mehrsprachigkeit und frühest möglichem Umgang mit unterschiedlichen Kulturen Lebenschancen verbessern zu können (Der Brockhaus, Psychologie, F. A. Brockhaus Verlag, Mannheim, 2001, S. 275).

<sup>35</sup> „Interkulturell kompetent ist eine Person, die bei der Zusammenarbeit mit Menschen aus fremden Kulturen deren spezifische Konzepte der Wahrnehmung, des Denkens, Fühlens und Handelns er- fasst und begreift. Frühere Erfahrungen werden frei von Vorurteilen miteinbezogen und erweitert, die Bereitschaft zum Dazulernen ist ausgeprägt“: [http://de.wikipedia.org/wiki/Interkulturelle\\_Kompetenz](http://de.wikipedia.org/wiki/Interkulturelle_Kompetenz) (30.04.09).

Offensichtlich unterscheidet sich Kultur aber auch innerhalb der gleichen Nation und nach Region, ja sogar von Person zu Person. „Jeder Mensch hat seine eigene Geschichte, sein eigenes Leben, und daher auch – in größerem oder kleinerem Maße – seine eigene Kultur (einschließlich geografischer, ethnischer, moralischer, ethischer, religiöser, politischer, historischer) respektive kultureller Zugehörigkeit oder der kulturellen Identität“<sup>36</sup>. Kultur umfasst also wohl sicher Bildung, gemeinsame und individuelle Werte, tradierte Verhaltensformen, äußere Zeichen der Zugehörigkeit (bspw. Kleidung), also „die Gesamtheit der Lebensformen, Wertvorstellungen und der durch menschliche Aktivitäten geformten Lebensbedingungen einer Bevölkerung in einem historisch und regional abgrenzbaren (Zeit-)Raum. (...) Zur Kultur gehören (...) alle Ideen, Werte, Ideale, Sinngebungen und Symbole; die Methoden und Institutionen des gesellschaftlichen Zusammenlebens“ (Hillenkamp, 2007: S. 471).

In der vorliegenden Arbeit wird der Begriff Kultur als ein mit dem Zusatz „Kontroll“ gekoppelter Terminus im Sinne einer strukturellen Neuausrichtung formeller Sozialkontrolle und einer Neujustierung des Verhältnisses zwischen formeller und informeller Sozialkontrolle sowie des Verhaltens und Handelns der daran beteiligten Akteure verstanden und diskutiert. Es geht also um eine Beschreibung und Bewertung eines möglichen aktuellen „Formenwandels sozialer Kontrolle“, vor allem der behaupteten zunehmenden "Vergesellschaftung von Kontrolle", die mit den Begriffen „Laisierung von Polizeiarbeit, Kommunalisierung von Polizeiaufgaben und Kommerzialisierung von Sicherheit und Ordnung“ (Behr, 2002: S. 90 f.), aber auch mit einer „Ökonomisierung der Inneren Sicherheit“ (u. a. Hetzer, 2000: S. 20) korreliert. Garland (2008: S. 297) unterstellt „bleibende kulturelle Effekte“ durch die „Veränderung der Alltagsgewohnheiten“ der Menschen. Diese werden in seinem Modell zurückgeführt auf „die Angst vor Kriminalität“ oder vielmehr auf ein „kollektiv gesteigertes Kriminalitätsbewusstsein“. Durch diese neue Erfahrung und die damit zusammenhängenden Aktivitäten hat sich eine „kulturelle Struktur ausgebildet, die nunmehr der Erfahrung von Kriminalität eine feste institutionelle Form gibt (...) und sich durch ein ganz spezifisches Gefüge von Einstellungen, Überzeugungen und Annahmen auszeichnet“. Er bezeichnet diese Struktur auch als „Kriminalitätskomplex der Spätmoderne“. In diesem Kontext wird der Begriff auch in die Arbeit übertragen und der Versuch unternommen, ihn der deutschen „Wirklichkeit“ gegenüberzustellen.

---

<sup>36</sup> Siehe [http://de.wikipedia.org/wiki/Interkulturelle\\_Kompetenz](http://de.wikipedia.org/wiki/Interkulturelle_Kompetenz) (30.04.09).

Bei der Untersuchung der potenziellen Veränderung der „Kontrollkultur“ spielt aber auch der moderne rechtliche bzw. soziologische Gefahren- bzw. Risikobegriff sowie dessen zunehmende Beeinflussung durch subjektive Befürchtungen, welche nur eingeschränkt objektiv begründbar sind, eine grundlegende Rolle. Sicherheit soll dabei gemeinhin die Abwesenheit von Risiken (nicht mehr alleine Gefahren) bezeichnen (Gusy, 1996: S. 578 f.). Isensee (2003: S. 16) hat diese Entwicklung vor allem vor dem Hintergrund der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus als „Diffusion des Gefahrenverdachts“ bezeichnet, die sich „mit den klassischen polizeilichen Mitteln der Gefahrenabwehr, aber auch mit solchen der Gefahrenforschung nicht wirksam (abwehren lässt)“. Dies führt dazu, will der Staat in einer solchen Situation nicht untätig bleiben, „die Eingriffsschwelle vorzulegen, (...) (und in einem) ‚Präventionsstaat‘ intensive Gefahren- und Risikovorsorge zu betreiben“ (Hillgruber, 2007: S. 211). Diese Grundstimmung latenter Unsicherheit wirke sich aber nicht nur bei der Terrorismusbekämpfung, sondern vor allem auch im Alltag aus, so die These einer Veränderung der „Kultur der Kontrolle“ (Garland, 2008, passim).

### **2.3 Staatliches Gewaltmonopol und Delegation von Funktionen**

Gibt es ein „staatliches Gewaltmonopol“? Diese Frage ist für die in Kapitel 3 vorzunehmende Bewertung einer Pluralisierung des Akteursspektrums bei der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit, insbesondere bei der Bewertung des Einsatzes privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum (siehe 3.2.1.1), bedeutsam. Wenn es ein solches „Gewaltmonopol“ gibt, stellt sich die Frage, ob und inwieweit es für den Staat disponibel ist und ob und wie ein solches „ausschließliches“ Recht formal auf Dritte übertragen werden kann.

#### **2.3.1 Staatliches Gewaltmonopol**

Ein „staatliches Gewaltmonopol“ ist ebenso wie ein „Grundrecht auf Sicherheit“ (s. o. 2.1) verfassungsrechtlich nicht *expressis verbis* festgelegt. Es finden sich allenfalls indirekte Hinweise, wie bspw. in Art. 33 Abs. 4 GG<sup>37</sup>. Kunig (Kunig, 2001: S. 544 f.) kommentiert *argumentum e contrario*: „Damit ist zugleich ausgeschlossen, dem Begriff nur einen Teil der Eingriffsverwaltung zu unterwerfen, etwa derart, daß Art. 33 IV sich – in gleichsam historischer Interpretation – allein auf traditionell-obrigkeits-

---

<sup>37</sup> Art. 33 Abs. 4 GG: Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

staatliche Verwaltung (wie Polizei, Steuerverwaltung) beziehen würde“. Er weist damit den Bereich der öffentlich-rechtlichen Eingriffsverwaltung im engeren Sinne (also in jedem Fall der Polizei) den verfassungsrechtlichen Vorbehalt für die Ausübung legitimer öffentlich-rechtlicher Gewaltanwendung zu. An dieser grds. Feststellung vermögen auch die ausnahmsweise jedermann – und damit auch dem im öffentlichen Raum tätigen privaten Sicherheitspersonal – zur Verfügung stehenden einfachgesetzlich normierten Notwehr- und Nothilfetatbestände<sup>38</sup> nichts zu ändern, zumal diese Rechtfertigungsgründe (durch Rechtsprechung gefestigt oder gar, wie bspw. in § 229 BGB gesetzlich bestimmt) nur unter einschränkenden Bedingungen in Anspruch genommen werden können<sup>39</sup>.

Allein schon durch diesen, die rechtmäßige Inanspruchnahme beschränkenden Hinweis ergibt sich ein weiteres deutliches Indiz für die Existenz eines friedenssichernden staatlichen Gewaltmonopols. Die Verortung eines solchen ungeschriebenen öffentlichen Rechts bleibt jedoch weiterhin unklar. Nitschke (2008: S. 213) geht sogar soweit, es als „blinden Fleck der Demokratie“ zu bezeichnen. Gusy (2006a: S. 75) sieht ebenfalls verfassungsrechtliche Indizien für die Existenz, so in Art. 33 Abs. 4 und sogar in Art. 92 GG<sup>40</sup>, nimmt jedoch, und dies verwundert dogmatisch aufgrund der staatsrechtlichen Ausführungen unter 2.1, kein verfassungsrechtlich statuiertes, sondern nur ein einfachgesetzliches, mit großem Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber versehenes Gewaltprivileg des Staates an. „Das Grundgesetz begründet mit Verfassungsrang für alle Staatsgewalt nur einzelne Schutzpflichten, namentlich solche aus den Grundrechten. Erst recht begründet es also solches kein staatliches Gewaltmonopol“ (ebd.: S. 36 f.). Andere (z. B. Burgi, 2004: S. 594) leiten das Gewaltmonopol aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG ab.

Gleichwohl ist sozial- als auch rechtswissenschaftlich (s. o.) die Existenz eines staatsrechtlich und gesellschaftstheoretisch begründeten Gewaltmonopols weitgehend unbestritten und gilt als h. M.. Nur die Auslegungen zu dessen Reichweite, insbesondere bei der Inanspruchnahme durch nicht-staatliche Akteure, differieren.

---

<sup>38</sup> Notwehr und Nothilfe (§ 32 StGB), rechtfertigender Notstand (§ 34 StGB), §§ 229-231 BGB (zivilrechtliche Selbsthilfe und Notwehrrechte), Festnahmerecht nach § 127 Abs. 1 StPO, für Sicherheitsdienste insbesondere § 859 BGB (Besitzwehr) und § 903 BGB (Durchsetzung des Hausrechts namens des Eigentümers).

<sup>39</sup> Die h. M. wendet die einfachgesetzliche Einschränkung bspw. des § 229 BGB: „(...) wenn obrigkeitliche Hilfe nicht rechtzeitig zu erlangen ist (...)“ sinngemäß auf alle anderen genannten, gleich gelagerten straf- oder zivilrechtlichen Rechtfertigungsgründe an.

<sup>40</sup> Art. 92 GG: „Die rechtsprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut, (...)“.

Bereits Sigmund Freud (1929: S. 243) hat sich hierzu grundlegend geäußert: „Der Kulturmensch hat für ein Stück Glücksmöglichkeit ein Stück Sicherheit eingetauscht.“ Er bringt damit „den Verzicht des Einzelnen auf uneingeschränktes Ausleben der eigenen Triebe und Freiheitsmöglichkeiten zugunsten von Gemeinschaftsregeln, Recht und anderen normativen Vorgaben und Regeln als wesentliches Merkmal moderner Zivilisation (und Ausdruck staatlicher Verfasstheit, Anm. d. Verf.)“ zum Ausdruck (Glaeßner, 2002: S. 3).

Die Innenministerkonferenz, also das Gremium der Verfassungsminister, hat hierzu im Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008 / 2009 eindeutig Stellung bezogen. Die Innenminister gehen unverändert von der „verfassungsrechtlichen Verortung des staatlichen Gewaltmonopols“ aus und wollen diese Ausübung öffentlich-rechtlicher Hoheitsgewalt auch „zukünftig nur in einem eng umgrenzten Feld (und unter staatlicher Aufsicht (...), etwa im Bereich der Luftsicherheit (...), ausnahmsweise privaten Sicherheitsdienstleistern“ zuweisen. Es sollen außerdem „keine Eingriffsbefugnisse für das Handeln privater Sicherheitsdienstleister im öffentlichen Raum“ übertragen werden (ebd., S. 25, V.1 und V.2).

Das Bundesverfassungsgericht sieht in vielen seiner Entscheidungen zur Reichweite innerer Sicherheit im Gewaltmonopol ein fundamentales, verfassungsrechtlich anerkanntes Staatsziel (vgl. Fn. 20). Die Staatsrechtslehre betrachtet den historisch gewachsenen (siehe oben 2.1) Dualismus eines „status negativus“ vs. „status positivus“ als fundamental. „Die Friedenspflicht der Bürger und das Gewaltmonopol des Staates bilden das Fundament der Sicherheit“ (Isensee, 1983: S. 23 f.). Am dogmatischsten argumentiert von Trotha (1995: S. 151, Herv. i. O.). Für ihn ist „die Institution Polizei nicht nur die vom rechtsstaatlichen Standpunkt aus gesehen einzig mögliche Form des staatlichen Gewaltmonopols“, sondern darüber hinaus (in Rückgriff auf Popitz<sup>41</sup>) auch „eine die lineare Entwicklung zur Domestizierung von Herrschaftsgewalt krönende *Endstufe der Institutionalisierung von Macht*“.

Man muss also von einer klaren organisatorischen und rechtlichen Trennung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Sicherheitsdienstleistern ausgehen, wie sie sich in der Praxis auch regelmäßig darstellt. „Soweit private Sicherheitsunternehmen

---

<sup>41</sup> Popitz (1992: S. 260) benutzt im abschließenden Satz in „Phänomene der Macht“ die Umschreibung „Endstufe der Institutionalisierung von Macht“ für die „Veralltäglichung zentrierter Herrschaft“. Er beschreibt damit charakteristische Tendenzen der Institutionalisierung unseres Alltags. „Entscheidungen, die unser Leben bestimmen, werden zunehmend *entpersonalisiert*, getroffen von Positions-„Inhabern“ nach allgemein verbindlichen *Regeln*, als Fall unter Fällen subsumiert und *integriert* in ein System zentrierter Herrschaft“. Er sieht letztlich jeden Einzelnen eingebunden in ein einheitliches, umfassendes Netz institutionalisierter Macht und sieht darin die oben zitierte „Endstufe“.

keine öffentlich-rechtliche Rechtsstellung bekleiden – und dies ist der Normalfall –, haben sie allein **das Recht, private Rechte auszuüben, welche ihrem Auftraggeber zustehen** (§ 34a Abs. 5 GewO). (...) Insbesondere dürfen sie nicht gegen zukünftige, sondern nur gegen ‚gegenwärtige‘ rechtswidrige Angriffe schützen (§ 32 StGB). (...) Gegenwärtig besteht Einigkeit, dass dem Grundgesetz kein vollständiges Verbot privater Bewachungsunternehmen und Sicherheitsdienstleister zu entnehmen ist. Es gibt allerdings einzelne Grenzen ihrer Tätigkeit, namentlich bei der Sicherheitsgewährleistung im öffentlichen Raum (...) und bei der Wahrnehmung spezifisch ‚hoheitlicher‘ Befugnisse im Rahmen der Art. 33 Abs. 4 (...) GG. Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist der Gesetzgeber zur Ausgestaltung des privaten Sicherheitsgewerberechts befugt“ (Gusy, 2006a: S. 74 f., Herv. i. O.). Die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 34 a GewO<sup>42</sup> sind durch die BewachungsVO<sup>43</sup> mittlerweile hinreichend konkretisiert. Insbesondere ist der Gesetzgeber seiner lange von verschiedener Seite geforderten Verpflichtung nachgekommen, vor allem in Bezug auf eine Streifentätigkeit im öffentlichen Raum, den Erlaubnisvorbehalt des Gesetzes mit der geforderten Sachkunde zu konkretisieren<sup>44</sup>. Schon aus diesem Grund kann man nicht von einer ausfüllungsbedürftigen Regelungslücke ausgehen. Eine weitere, den Grundsätzen des Bestimmtheitsgebotes genügende und damit klare gesetzliche Regelung weitergehender Befugnisse, etwa in Form eines eigenständigen Sicherheitsgewerbe-Befugnisrechts, ist im Moment nicht in Sicht und auch nicht erforderlich<sup>45</sup>. Hinzu tritt, dass öffentliche Rechtsgüter (Rechtsgüter der Allgemeinheit) allein durch das öffentliche Recht (und die öffentlich-rechtlichen Sicherheitsagenturen) geschützt werden und „nicht notwehr- oder nothilfefähig sind“ (Gusy, 2001: S.

---

<sup>42</sup> Siehe [http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/\\_34a.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/_34a.html) (27.07.2009) in der Fassung vom 22. Februar 1999, BGBl. I, S. 202, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22. April 2009, BGBl. I, S. 818.

<sup>43</sup> Siehe [http://bundesrecht.juris.de/bewachv\\_1996/index.html](http://bundesrecht.juris.de/bewachv_1996/index.html) (27.07.2009) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Juli 2003, BGBl. I, S. 1378, zuletzt durch die Verordnung vom 14. Januar 2009, BGBl. I, S. 43 geändert.

<sup>44</sup> Es handelt sich bei den angeführten gesetzlichen Regelungen nicht um die Festschreibung einer standardisierten Ausbildung, sondern um eine Sachkundeprüfung in einzelnen Aufgabenfeldern als Berufszugangsregelung (siehe Kasecker, 2007). Seit Januar 2002 gibt es den im Berufsbildungsgesetz anerkannten Ausbildungsberuf einer „Fachkraft für Schutz und Sicherheit“, siehe Bundesagentur für Arbeit <http://infobub.arbeitsagentur.de/berufe/start?dest=profession&prof-id=14463> (29.07.2009).

<sup>45</sup> Davon geht auch der Hauptgeschäftsführer des BDWS, Harald Olschok, aus: „Die Neuregelung des Bewachungsgewerberechts (§ 34a GewO und BewachungsVO, s. o., Anm. d. Verf.) ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. (...) Der BDWS konnte den Gesetzgeber überzeugen, auf das ursprünglich geplante Aufgaben- und Befugnisgesetz zu verzichten. (...) Die Klarstellung der Rechte des Wach- und Sicherheitsgewerbes im neuen Absatz 5 des § 34 der Gewerbeordnung gibt die seit langem geltende Rechtslage wieder und macht deutlich, dass das Gewerbe nicht in einer Grauzone agiert“ (Olschok, 2003: S. 24).

355). Eine Erweiterung bestehender Jedermannrechte ist also schon rechtsdogmatisch ausgeschlossen.

Als vorläufige Antwort zu den eingangs aufgeworfenen Fragen kann festgehalten werden, dass der Grundsatz der Bestimmtheit bei der Übertragung einzelner Aufgaben und Befugnisse - dies scheint im Übrigen dem Gesetzgeber auch beim Gewaltmonopol nach h. M. möglich - materielles Recht als formalen Akt notwendig macht. Dies ist nicht nur bei den in der vorliegenden Arbeit erwähnten Funktionen (vgl. Fn. 50), sondern auch für Freiwillige Polizeidienste und die Sicherheitswacht (vgl. 3.2.3, 3.2.4 u. Fn. 135) ausreichend geschehen. Deshalb ist in Bezug auf diese Dienste nicht von einer grds. unzulässigen Übertragung von Aufgaben und Befugnissen aus dem Kernbereich des staatlichen Gewaltmonopols auszugehen (vgl. Fickenscher, 2005: S. 199 f. u. 3.2.3), denn „es erfolgt keine Gewaltübertragung auf außerhalb des Staates stehende Privatpersonen. (...) Als Polizeihelfer sind sie in den Staat eingegliedert (...). Der Schutz des Gewaltmonopols ist durch ausreichende Kontrollmechanismen gewährleistet. (...) Polizeihelfer werden (...) nur ergänzend zu hauptberuflichen Polizeibeamten eingesetzt“ und nicht zur Entlastung (oder gar als Ersatz). Es bestehen also keine durchgreifenden Bedenken für derartige Dienste. Die mögliche Reichweite und vor allem die Grenzen einer solchen Übertragung gilt es nun allerdings im nächsten Abschnitt zu erkunden.

### **2.3.2 Modelle des „Public Private“ bzw. „Police Private Partnership“**

In den letzten Jahren haben fiskalische Überlegungen und Modelle zur Steigerung der Verwaltungseffizienz Entwicklungen hin zum kooperativen Staat beschleunigt. Dies ist eine Grundtendenz, die bei vielen Handlungsfeldern (zum Beispiel beim Straßenbau, der Autobahnmauerhebung, bei der Arbeitsvermittlung), unter anderem auch bei der inneren Sicherheit zu beobachten ist. Die Einsicht des modernen Staates, nicht mehr alle wünschenswerten und gesellschaftspolitisch relevanten Themenfelder der Leistungs- als auch der Eingriffsverwaltung alleine abdecken zu wollen bzw. zu können, scheint zwischenzeitlich gefestigt zu sein (vgl. Singelstein / Stolle, 2008: S. 95).

Diese Ausgangsthese wird von verschiedener Seite sogar mit der Vermutung weiterentwickelt, dass eine solche Tendenz angesichts der mannigfaltigen zukünftigen Herausforderungen an den Staat noch an Fahrt gewinnen dürfte, weshalb man die momentanen Kooperationsmodelle wohl auch unter dem Blickwinkel eines Herantastens an Grenzen sehen müsse. Deshalb müssten die Trennlinien bereits jetzt deut-

lich konturiert werden. Natürlich ist hierbei auch der Bereich der Sicherheitsgewährleistung, insbesondere die Polizei und die kommunalen Ordnungsämter, hiervon nicht ausgenommen. Allerdings sind bislang bei den Befugnissen privater Sicherheitsdienstleister relativ eindeutige Grenzlinien durch die wenigen und auf Ausnahmefälle beschränkten einfachgesetzlichen Durchbrechungen des Gewaltmonopols, jedenfalls im öffentlichen Raum, gezogen worden (s. o. 2.3). „Rechtlich besteht (...) keine Veranlassung zu der Annahme, private Sicherheitsunternehmen seien nichts anderes als die Fortsetzung polizeilicher Tätigkeit durch andere Personen. Vielmehr ist an die rechtlichen Unterschiede von Auftrag und Befugnissen beider Seiten zu erinnern: „Private Unternehmen handeln im privaten Interesse ihrer Auftraggeber, Polizei (...) im öffentlichen Interesse, welches jene Auftraggeber ebenso schützt wie diejenigen, welche von den Maßnahmen privater Sicherheitsunternehmen betroffen sein können“ (Gusy, 2006a: S. 77).

Grundsätzlich lassen sich bei institutionalisierten Kooperationsformen zwei wesentliche Varianten der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten beobachten. „Erstens, (...) jede Seite nimmt räumlich und fachlich getrennt die eigenen Aufgaben (wahr), (...) versorgt dabei aber die andere Seite mit Informationen<sup>46</sup>. (...) Zweitens gibt es die Variante der direkten Form der Zusammenarbeit, bei der die Polizeibeamten und das private Sicherheitspersonal fachlich und räumlich zusammenwirken“ (Jungk, 2004: S. 572). Bezogen auf den tatsächlich-öffentlichen (oder „semi-öffentlichen“) Raum thematisiert Rixen (2001: S. 223 ff.) die dabei auftretende Problematik am einfachen Beispiel eines Hausverbots in Liegenschaften der Deutschen Bahn (DB AG) oder des angrenzenden ÖPNV kritisch. Gemischte Streifen im Rahmen des 3-S-Konzeptes zwischen Bundespolizei und Beschäftigten der

---

<sup>46</sup> Beispiele für Kooperationen dieser Art unter dem Motto „Erkennen, Beobachten und Melden“ sind u. a. das 1999 gestartete „**Düsseldorfer Modell**“ unter Austausch von Lagebildern und mit einer gemeinsamen Notrufzentrale der angeschlossenen Sicherheitsdienste als direkter Ansprechpartner der Polizei (Jungk, 2004, S. 572 und Bülow / Hohnen, 2000: S. 65 ff.), der „**Frankfurter Kooperationsvertrag**“ mit dem BDWS vom 17.06.1999 (Becker, 1999: S. 393 f.; Posiege et al., 1999: S. 22), der diesbezüglich als richtungsweisend dargestellt wird (die Frankfurter Rundschau berichtet bspw. am 18.06.1999 positiv unter der Überschrift: „Polizei kooperiert mit Sicherheitsunternehmen“, „Aus 133 Autos Gangstern auf die Finger sehen“). Weiterhin gibt es die Zusammenarbeit des PP **Mittelhessen** mit dem BDWS (vgl. Pollesch, 2008). Ähnliche Modelle gibt es in Wiesbaden und Essen. In den Ländern **Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein** und **Berlin** gibt es seit Juni 2000 „Leitmotive der Zusammenarbeit zwischen Landespolizei und privaten Sicherheitsdiensten“ (Waschulewski, 2007, S. 12). Erste grds. Bewertung der Modelle und Ausblick durch Kube, 2001: S. 458 ff.. Zusammenfassend für die Wahrnehmung der Öffentlichkeit hierzu: [http://www.zeit.de/2002/10/Sie\\_bewachen\\_sogar\\_die\\_Polizei?page=1](http://www.zeit.de/2002/10/Sie_bewachen_sogar_die_Polizei?page=1) (28.07.2009), Artikel in Zeit Online, Ausgabe 10/2002.

bahneigenen „Bahn Schutz & Service GmbH“ stoßen demnach in der Praxis auf noch nicht gelöste rechtliche Schwierigkeiten<sup>47</sup>.

Im rechtlich-öffentlichen Raum sieht Gusy (2001: S. 356) die bisherigen Kooperationsmodelle in Frankfurt und Düsseldorf vorwiegend als Fragen des „Informationsaustausches (und der) Abstimmung von Planung und Logistik, nicht hingegen auf die Wahrnehmung konkreter Sicherheitsaufgaben auf der Straße“ gerichtet. Er begrüßt, dass „es bislang noch nicht zur vereinzelt diskutierten Einführung von ‚Doppelstreifen‘ von Polizisten und Mitarbeitern von Sicherheitsunternehmen gekommen“ sei, denn „die damit zusammenhängenden Fragen sind (...) noch keineswegs geklärt“. Er äußert sich zwar nicht dezidiert zur grds. Zulässigkeit, lässt allerdings durch seinen Verweis in einer Fußnote auf Nitz (Nitz, 2000: Gliederungspunkt § 6 B 2 b), der nachvollziehbar begründet gemischte Doppelstreifen für grds. unzulässig hält, seine ablehnende Haltung erkennen. Hierzu gibt es einen im Übrigen immer noch gültigen und in diese Richtung auszulegenden ablehnenden IMK-Beschluss aus dem Jahr 1998 (Posiege et al. 1999: S. 20 f.)<sup>48</sup>.

Ausgehend vom Projekt einer City-Streife in der Einkaufsstraße Zeil in Frankfurt am Main (vgl. Beste, 2000: S. 162 und Posiege et al., 1999: S. 16 f.) zeichnet sich seit einiger Zeit eine weitere Variante ab, nämlich die Zusammenarbeit in Form gemeinsamer Streifen zwischen Ordnungsämtern, kommunalem Quartiermanagement und privaten Sicherheitsdiensten (im Auftrag der Kommune) im öffentlichen Raum<sup>49</sup>. Diese widerspricht den bisherigen Feststellungen, ist aber bislang nur zurückhaltend in der Literatur dokumentiert (s. u. Fn. 49). Die weitere Entwicklung muss sehr genau beobachtet werden, weil hier ggf. ein Eingriff in die weitreichende Autonomie staatlicher Sicherheitsgewährleistung im öffentlichen Raum vorliegen könnte.

Auf die zusätzlichen und seit langem institutionalisierten umfangreichen und in der Literatur unkritisch bewerteten Formen funktionaler Aufgabenprivatisierung, z. B. in

---

<sup>47</sup> 3-S-Konzept der DB AG steht für „Service, Sicherheit, Sauberkeit“, vgl. bspw.: (07.08.2009) [http://www.bahnhof.de/site/bahnhoeefe/de/nord/hannover\\_hbf/bahnhofsteam/bahnhofsteam.html](http://www.bahnhof.de/site/bahnhoeefe/de/nord/hannover_hbf/bahnhofsteam/bahnhofsteam.html).

Rixen geht bspw. für Bahnhöfe im Hausrechtsbereich nur von einer „Anordnungs-, nicht aber von einer Umsetzungskompetenz“ für das bahneigene Sicherheitspersonal aus. „Die pure Präsenz der Polizisten verleiht der Tätigkeit der privaten Sicherheitskräfte einen *quasi-polizeilichen Anschein*“, dem sich der Betroffene eher beugen wird. Dies gelte ebenso für Personalienfeststellungen und andere typische Maßnahmen zur Abwehr zivilrechtlicher Besitzstörungen im Bereich des Hausrechts (vgl. Rixen, 2007: S. 220 ff., Herv. i. O.).

<sup>48</sup> „Gewerbliche Sicherheitsunternehmen können Polizeiarbeit wirksam unterstützen, aber nicht ersetzen. Sie sind auf nicht hoheitliche Bereiche, soweit sie dafür qualifiziert sind, zu beschränken“ (Beschluss vom 02. Februar 1998).

<sup>49</sup> Beispielsweise arbeitet das kommunale Quartiermanagement in Berlin mit kommerziellen Sicherheitsdienstleistern im Rahmen von Doppelstreifen im öffentlichen Raum zusammen. Ihr Tätigkeitsfeld ist vor allem die Bekämpfung von Ordnungsstörungen alkoholisierter Randgruppen auf öffentlichen Plätzen (vgl. Eick, 2006: S. 16 ff.).

Form der Beleihung<sup>50</sup>, sei an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber hingewiesen. Diese sollen aber weder hier noch im Kapitel 3 näher erläutert werden, obwohl auch sie Bereiche staatlicher Sicherheitsgewährleistung betreffen. Sie werden von den Menschen aber nach m. E. als weitgehend selbstverständlich akzeptiert. Nur soviel sei angemerkt: Der Gesetzgeber hat durch diese funktionale Arbeitsteilung dem kooperativen Staatsverständnis des Grundgesetzes ausreichend Bedeutung beigemessen und zum Ausdruck gebracht, dass er keinen ausschließlichen Monopolanspruch auf die Sicherheitsgewähr (vgl. Pitschas, 2000: S. 202, Nr. 7.4, 12) in Bereichen reklamiert, die einer Öffnung durchaus zugänglich sind. Der Kernbereich der „staatlichen Gewalthoheit als Angelpunkt der Verantwortungsteilung“ (ebd., Nr. 7.3, 11) ist damit sorgfältig und im Sinne der apodiktischen Formulierung im Gliederungspunkt V der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit 2008 / 2009 (ebd., S. 25 f., V. 1 – 3) ausgelegt.

Jedenfalls scheint der Sicherheitssektor<sup>51</sup> zu boomen. Private Leistungen sind aus dem Sicherheitsnetzwerk eines modernen Gemeinwesens nicht mehr wegzudenken. Sie sind fester Bestandteil der Sicherheitsarchitektur und werden es auch bleiben<sup>52</sup>. Diese Feststellung ist wertfrei, „denn die staatlichen Organe sind mit ihren verfügbaren Mitteln nicht mehr oder nicht mehr hinreichend in der Lage, allen gesellschaftstypischen Risiken in ihrer gesamten Bandbreite zu begegnen“ (Lahl, 2009: S. 161). Feltes (2008b: S. 2) vertritt hierzu allerdings eine andere Auffassung: „Privatisierung findet gerade nicht statt, weil die Polizei versagt, und sie ist keine ‚Bankrotterklärung‘ des Staates. (...) Das starke Anwachsen des Privateigentums bei gleichzeitiger Umwandlung von öffentlichen in private Bereiche haben zu diesem Prozess der Selbsthilfe geführt“. Eine Kooperation zwischen Sicherheitsbehörden

---

<sup>50</sup> „Beliehene in diesem Sinne sind Privatrechtssubjekte, die mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben betraut, d. h. dazu befugt sind, Staatsaufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts selbständig wahrzunehmen. (...) Der Staat nimmt durch den Beliehenen mittelbar eine Staatsaufgabe wahr“ (Burgi, 2004: S. 589 ff.). Beispiele im Ordnungsrecht sind: der Bezirksschornsteinfegermeister, der TÜV-Sachverständige, Schiffsgewalt des Seekapitäns und des Flugzeugführers nach dem Luftverkehrsgesetz, Kontrollpersonal an Flughäfen (zur Sicherheitskontrolle vor Flugantritt), der Schutz militärischer Einrichtungen (ggf. mittels unmittelbarem Zwang nach dem UZwGBw, siehe <http://www.gesetze-im-internet.de/uzwbgw/index.html> [28.07.2009]), Überwachung des ruhenden Verkehrs. Zur „Figur“ des Beliehenen im privaten Sicherheitsgewerbe, vgl. Klüver, 2006, passim.

<sup>51</sup> Die Beschäftigtenzahlen haben sich von 1980 bis 2005 mit rund 180.000 Beschäftigten (davon rund 110.000 in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen) nahezu versechsfacht und der Umsatz beläuft sich mittlerweile auf mehr als vier Mia. Euro (Kasecker, 2007; Olschok, 2006 mit etwas niedrigeren Zahlen – 177.000, vgl. 3.2.2.4).

<sup>52</sup> Der Staat hat auf diese Erkenntnis bereits reagiert und bspw. (z. T. gemeinsame) Studiengänge an polizeilichen Fachhochschulen in Schleswig-Holstein (Kiel-Altenholz), Berlin und Hamburg geschaffen. In Bremen scheiterte dieses Projekt, siehe u. a. Nachweise vom 29.07.2009: [http://asw-leitfaden.secumedia.com/fileadmin/asw-leitfaden/docs/1005686\\_Studiengaenge\\_in\\_der\\_Sicherheit.pdf](http://asw-leitfaden.secumedia.com/fileadmin/asw-leitfaden/docs/1005686_Studiengaenge_in_der_Sicherheit.pdf) [http://www.bdws.de/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=492&Itemid=47](http://www.bdws.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=492&Itemid=47)

und kommerziellen Sicherheitsdienstleistern ist sehr wohl vertretbar und in manchen Bereichen sogar wünschenswert, wobei die Trennlinien<sup>53</sup> deutlich erkennbar sein müssen (vgl. Ausführungen zum Gewaltmonopol, 2.3 und s. u. Einsatz im öffentlichen Raum, 3.2.1).

Allerdings muss auch deutlich gemacht werden, dass „Sicherheitsdienstleistungen von privater Seite (...) Angebote auf dem Markt (sind), (...) die ökonomisch eine Rendite zu erwirtschaften suchen. (...) Hinzu kommt noch der wohl wichtigste Aspekt, (...) der politisch-rechtlicher Natur ist. Es geht um die Frage nach der Verantwortung für das im staatlichen Auftrag erfolgte Handeln. Oder anders formuliert: Wer beansprucht in Grenzsituationen die Loyalität – der Staat oder der Arbeitgeber?“ (Lahl, 2009: S. 161 f.). Man darf wohl nicht automatisch annehmen, die kommerziellen Anbieter fühlten sich staatlichen Zielen stets mehr verpflichtet als den eigenen Geschäftsinteressen. Hier ist generelle Kritik, die Shearing und Stenning schon frühzeitig mit ihrer „mass private property hypothesis“<sup>54</sup> (Shearing / Stenning, 1983, passim) geübt haben, angebracht. Es stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer durchgängigen Kontrolle und einer eindeutigen Rechtslage für konkrete Kooperationsmodelle. „Der Staat entgeht seiner rechtlichen (...) Verantwortung in keiner Weise dadurch, dass er sich auf Dritte abstützt“ (Lahl, 2009: S. 162).

Das Spannungsfeld, innerhalb dessen sich bei einer prognostizierten Ausweitung des Tätigkeitsfelds privater Dienstleister zukünftige Kooperationen ergeben können, ist mit den folgenden beiden Polen gut dargestellt. Einerseits kann „die operative Handlungsfähigkeit des Staates gestärkt werden. (...) In einer Welt des Wandels (kann) der freie Markt in der Regel schneller und effektiver (und auch effizienter, Anm. d. Verf.) auf Lücken im Sicherheitsnetz mit der Bereitstellung von Fähigkeiten reagieren als die im Vergleich schwerfälligeren staatlichen Institutionen“ (ebd.: S. 162). Andererseits kann ein Vertrauensverlust des Bürgers gegenüber dem Staat ein-

---

<sup>53</sup> Lahl (2009, S. 162) spricht in diesem Zusammenhang zutreffend von einer „roten Linie“.

<sup>54</sup> Das am Beispiel Nordamerikas aufgezeigte Paradoxon zeigt, dass ursprünglich als Abwehrrechte für Großgrundbesitzer geschaffene weit reichende und rigide Rechte, um ungebetene Besucher fernzuhalten, in der Moderne mit der „Ökonomisierung des Sozialen“ in Form von „semi-öffentlichen“ Räumen (vgl. 3.2.1.1) seither zu einem exponentiellen Anstieg der Beschäftigten im privaten Sicherheitsgewerbe und damit zu einer Veränderung der „Policing-Muster“ geführt haben. Neue Formen der Nutzung von „mass private property“ sind nun aber vice versa gerade auf den Zugang durch jedermann ausgelegt (bspw. Shopping-Malls, Vergnügungskomplexe, Sportstätten). An oder in denen können vom Eigentümer beauftragte private Sicherheitsdienstleister, ausgestattet mit umfangreichen und seit damals weitgehend unverändert fortbestehenden „Hausrechten“, ohne explizite eigene staatliche Legitimation oder generelle Zuständigkeit der staatlichen Polizei für beanstandenswerte „Incivilities“ oder gar einfach gelagerte Straftaten, in solchen „tatsächlich öffentlichen Liegenschaften“ unverhältnismäßig und mit selbst definierten weit reichenden Sanktionen in Bürgerrechte eingreifen (siehe zuletzt Kempa et al., 2004: S. 566 ff., m. w. N.).

treten, wenn er originäre Kernaufgaben nicht mehr selbst erfüllt. Behr (1999: S. 8) hat diese Möglichkeit mit folgenden Feststellungen skizziert: „Am unteren Ende des staatlichen Gewaltmonopols zeigt sich also (...) Diffusion“ in dem Sinn, dass die „bloße und öffentlich sichtbare Präsenz des staatlichen Vollzugspolizisten abnehmen wird“. Zu befürchten ist, dass dadurch der „Kernbestand polizeilicher Zuständigkeit“ (...), nämlich die „Pazifizierung der Gesellschaft“ (ebd.: S. 11), an Konturen verliert und das Dogma der freiwilligen Unterwerfung der Menschen unter das Gewaltmonopol (in Gestalt des Hobbes'schen Leviathan) aufweicht.

Dort wo die Polizei bei Alltagsproblemen nicht schnell und kompetent hilft, helfen sich die Menschen selber. Eine auf kommunaler Ebene evidente Pluralisierung in Form des „Polizierens“ (zum Begriff und Reichweite s. u. 2.4.1 und 3.2.3) durch Akteure, deren konkrete Aufgaben den Menschen unbekannt sind, impliziert solch eine Gefahr durchaus. Dieser lässt sich jedoch strukturell durch „verlässliche Abstimmung“ (Feltes, 2008b: S. 2) und vorausschauende Kommunikation von Strategien und Zielen entgegenwirken. „Eine Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols (...) durch Übernahme von immer mehr öffentlichen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben“ (Brunst, 2006<sup>55</sup>) ist jedoch nicht zu befürchten. Das Argument, „Police Private Partnership“ verbiete sich, weil „private Sicherheitsdienstleister Kriminalitätsangst und Unsicherheitsgefühl (...) als entscheidenden Umsatzfaktor sehen und deshalb (...) kein Interesse an einer entspannten Kriminalitätslage bzw. einer sinkenden Kriminalitätsstatistik haben“ (ebd.), ist marktwirtschaftlich nicht stichhaltig, weil es sich mit Einschränkungen zumeist um einen kritischen Erfolgsfaktor (jedenfalls im unmittelbaren Einflussbereich des Auftraggebers) handelt. Ebenso wenig kann man in der Praxis (vgl. Ausführungen zum „Kriminalitätskomplex“ bei 3.2.2 und zum „Plural Policing“ bei 3.2.3) beim Gewaltmonopol auch von „einer Art schleichender Evolution“ oder einem „Dekonstruktionsprozess“ sprechen<sup>56</sup>.

## **2.4 Kommunale Kriminalprävention (KKP)**

Zunächst zum Begriff: Zu Recht wird in der Literatur die Unschärfe, die Konturenlosigkeit des Terminus „Kriminalprävention“ kritisch thematisiert (vgl. Pütter, 2002: S. 64 ff.; Northoff, 2007: Abschnitt 1.2, S. 1 ff.; Brink, van den, 2005: S. 102; Frevel,

---

<sup>55</sup> Vgl.: <http://www.trend.infopartisan.net/trd0406/t410406.html>. Berlin: Neue Sicherheitspartnerschaft besiegelt (Thomas Brunst, trend online-zeitung 4/06).

<sup>56</sup> Ausgelöst durch „a) mangelnde Akzeptanz in normativer Hinsicht bei den Bürgern, b) Etablierung anomischer Ordnungsstrukturen (durch eine asymmetrische Behandlung der Polizei von öffentlichen und semi-öffentlichen Räumen) und c) Integration von alternativen bzw. konkurrierenden Sicherheitsträgern im Zuge der Privatisierung (...)“ (vgl. Nitschke, 2004: S. 47).

2007: S. 35 ff.). Es handele sich um einen „schillernden“ Begriff, der nur „systematisiert“ zur Anwendung kommen dürfe (Northoff, 2007, ebd.). Es „gebe eine ungeheure Vielfalt (...) unterschiedlicher Präventionsbegriffe und entsprechender - praktiken“, so dass „Verwirrung einsetzt, was denn nun eigentlich präventiv an der Prävention sei (...)“ (Pütter, 2002, ebd.). Aus der Begriffs- und Ebenenvielfalt (primär-, sekundär- bzw. tertiärpräventiv) des Konzepts KKP sind die höchst unterschiedlichen und nur schwer systematisch einzuordnenden Modelle im Land entstanden. Man kann deshalb nicht von einem einheitlichen Verständnis und von einer systematisch begründeten, bundesweit einheitlichen Reaktion auf ein gesellschaftliches Problem sprechen.

Ein wichtiger Teil der von Garland gefolgerten „Anpassungsstrategie“ des Staates angesichts evidenter sozialer Problemstellungen in der Gesellschaft ist, den Anspruch, allein für Sicherheit zu sorgen, zurückzunehmen und den Versuch zu unternehmen, die Verbrechenskontrolle auf eine breitere, partnerschaftliche Grundlage zu stellen. „Dabei arbeitet der Staat *mittels* der Zivilgesellschaft und nicht *über sie hinweg* und stellt damit proaktive Prävention (...) in den Mittelpunkt. (...) Derartige Anpassungsstrategien implizieren allerdings die Herausbildung hybrider Organisationen“ (Garland, 2008, S. 259; Prätorius, 2002b: S. 10).

Das deutsche, schon aufgrund seiner Heterogenität (s. o.) nicht wesensgleiche Konstrukt im Vergleich mit einer spezifisch anglo-amerikanischen bürgernahen Polizeiarbeit ist die Kommunale Kriminalprävention (KKP), deren grundlegende Ausgangsbedingungen und unterschiedliche Strukturen an dieser Stelle eingeführt werden sollen. In ihrem Rahmen werden die meisten kommunalen Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften geschlossen. Damit ist sie Ausgangspunkt der Untersuchung eines möglichen Wandels regionaler Kontrollmechanismen bzw. -kulturen, und bedarf daher einer ausführlicheren Vorbetrachtung, zumal diese Modelle „in den 90er Jahren eine sprunghafte Popularität“ erreichten (Brink, van den, 2005: S. 27), die bis heute andauert. Hornbostel (1998: S. 99) spricht sogar von einer regelrechten „Präventionskultur“.

Zur Einführung und Zielsetzung eignet sich zunächst die weitreichende Definition aus dem Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 12.03.2004 (Bilsky, 2008: S. 87, m. w. N.<sup>57</sup>). Aus ihr wird deutlich, welche Dimensionen KKP gesamteuropäisch abdecken will und welche Akteure beteiligt sein sollen. Außerdem stellt diese

---

<sup>57</sup> Siehe Beschluss des Rates der Europäischen Kommission vom 12.03.2004 (an Deutschland übermittelt am 25.03.2004), Dokument: Az. 7763/04 vom 25.03.2004, dort S. 5, siehe Nachweis unter: <http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=63> (27.07.2009).

Definition den gesamtgesellschaftlichen Aspekt und die damit verbundene engmaschige Vernetzung der angesprochenen Akteure eindrucksvoll dar: „Die Kriminalprävention umfasst alle Maßnahmen die darauf abzielen, die Kriminalität und das Unsicherheitsgefühl der Bürger entweder durch direkte Abschreckung vor kriminellen Aktivitäten oder durch Strategien und Maßnahmen zur Verringerung des kriminellen Potenzials und der Ursachen der Kriminalität quantitativ und qualitativ zu minimieren. Im Rahmen der Kriminalprävention werden die Regierungen, zuständige Behörden, Strafrechtsorgane, örtliche Behörden und die von ihnen in Europa geschaffenen spezialisierten Vereinigungen, private und freiwillige Akteure, Forscher und die Öffentlichkeit, unterstützt durch die Medien, tätig“ (vgl. auch einschränkend dt. Definition bei Fn. 128).

Allen Ansätzen kommunaler Kriminalprävention wohnt mittlerweile die Grundannahme inne, dass als „vornehmste kommunale Aufgabe die Daseinsvorsorge für ein würdiges Leben der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt steht. Zur Lebensqualität („quality-of-life“-Ansatz) gehört die Gewährleistung der Freiheit in Sicherheit“ (Ziercke, 2002: S. 8). Mit dem Verständnis von Kriminalprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist auch die Wiederentdeckung der Kommune als Aktionsfeld verbunden. Damit wird auch der Tatsache Rechnung getragen, dass viele der für das Tatgeschehen relevanten sozio-kulturellen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Faktoren Lokalbezug aufweisen. Die überwiegende Mehrheit der polizeilich registrierten Delikte werden am Wohnort von Täter und Opfer oder in dessen unmittelbarer Nähe (Kasecker, 2007, geht von ca. 75 Prozent aus) begangen. Deswegen liegt nichts näher, als sich auf die Erkenntnis des deutschen Strafrechtsprofessors und Kriminaltheoretikers Franz von Liszt<sup>58</sup> zu besinnen, dessen Aussage, die Bekämpfung des Verbrechens setze die Kenntnis des Verbrechens voraus (Schwind, 2007: S. 17), auf kommunaler Ebene besondere Bedeutung erlangt. Hier sind die Erkenntnisse aller Beteiligten, der Polizei, der Kommunalpolitik und -verwaltung, der Justiz und vor allem der Bürger am dichtesten. Sie müssen nur wirkungsvoll miteinander verknüpft werden, um präventiv wirksam werden zu können (vgl. auch „gesellschaftssanitäre Vision“ von Herold in Fn. 132 sowie Abschnitt 3.2.3). Für die meisten Kommunalpolitiker ist mittlerweile auch klar, dass kommunale Politikentscheidungen immer auch kriminogene Wirkungen haben, auf Tatgelegenheiten ebenso wie auf das subjektive Sicherheitsgefühl. „Kommunale (...) Jugend-, Sozial-, Arbeitsmarkt-,

---

<sup>58</sup> Franz von Liszt: siehe [http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Franz\\_v.\\_Liszt](http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Franz_v._Liszt) (29.07.2009)

Stadtplanungs-, Schul- und Ordnungspolitik bündeln sich in der Querschnittsaufgabe kommunaler Kriminalpolitik“ (Ziercke, 2002: S. 8). In der Vergangenheit wurde kriminalpräventive kommunale Gremienarbeit häufig von der Polizei initiiert<sup>59</sup>, mittlerweile wird sie jedoch beinahe überall und selbstverständlich als Bürgermeisteraufgabe begriffen (vgl. Jäger, 1992: S. 68 f.; Pütter, 2006: S. 15; Brink, van den, 2005: S. 27, 46), was schon deshalb sinnvoll ist, weil soziale Präventionsmaßnahmen dominieren (Lehne, 2007: S. 126). Nur in rund sechs Prozent der Gremien geht es um „Kontrollstrategien und Repression“ (ebd.).

Im Kern geht es bei der KKP also um die bereits oben in der Definition beschriebene engmaschige und problemzentrierte Vernetzung möglichst vieler Akteure (z. B. über Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, s. u. 2.4.1), einerseits aus den Bereichen kommunaler Selbstverwaltung, Polizei, Justiz und Wirtschaft, andererseits aber auch unter Einbindung der Bürger, Sicherheitsdienstleister und anderer interessierter Berufsgruppen, alle vereint unter dem Dach gesamtgesellschaftlicher Kriminalprävention. Diese Konzeptualisierung begegnet allerdings auch vielfältigen und durchgreifenden Bedenken, die zum Teil gut begründet sind und in der Praxis, trotz des fehlenden empirischen Nachweises (auch aufgrund der in der Bundesrepublik immer noch „stiefmütterlich“ behandelten Evaluation kriminalpräventiver Projekte, obwohl es gute Handlungsanweisungen<sup>60</sup> gibt), mitunter durch ihre praktische Relevanz eben solche Kritik begünstigen<sup>61</sup>. Steffen (2006: S. 1141) spricht sogar davon, dass es bei der Kriminalprävention kein „Erkenntnisproblem“, sondern „eher ein Umsetzungsproblem“ gebe.

---

<sup>59</sup> Narr et al. (2004, passim) haben festgestellt, dass zwei Drittel der Präventionsgremien von den Gemeinden selbst initiiert werden. Bei jedem siebten Gremium ist die Polizei Initiator und ist auch an der Gründung jedes dritten Präventionsgremiums zumindest beteiligt. Bedeutsam für die Thesen der Arbeit ist die Erkenntnis, dass nahezu die Hälfte aller Gremien ohne konkreten Anlass entstanden ist. Nur bei etwas mehr als einem Fünftel der Antworten auf die Fragebögen wurden konkrete Kriminalitäts- und Sicherheitsprobleme für die Gründung genannt (vgl. Lehne, 2007: S. 126).

<sup>60</sup> Siehe ProPK-Broschüre „Arbeitshilfe für Planung, Durchführung und Bewertung von Projekten – Qualitätssicherung in der Polizeiarbeit“ (ProPK, 2008).

<sup>61</sup> Nachweise bei Ziercke (2008: S. 9): Vor allem aus dem Kreis kritischer Kriminologen kommen theoretische Bedenken wie: es kommt zu einer Vernetzung kommunaler Kapazitäten und Kompetenzen, der Bürger solle sich aber selbst organisieren; nicht nur durch die keinesfalls institutionalisierte Mitwirkung der Bürger komme es zu einer Privatisierung der Sozialkontrolle; die Polizei wolle sich zielgerichtet in eine Art friedensstiftende Generalagentur für Probleme und Sorgen der Bürger wandeln, für die sonst niemand zuständig ist; im Kern gehe es nicht um Kriminalität, sondern um Unordnung und unordentliches Benehmen, wodurch unvermeidlich auch das Privatleben zum Objekt der Wahrnehmung, Beurteilung und Reaktion werde (dadurch entziehe sich diese beabsichtigte „weiche“ Kontrolle mehr und mehr juristischer Überprüfbarkeit) etc..

### 2.4.1 Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften

Die beiden Begriffe Sicherheits- und Ordnungspartnerschaft, die einen Teil kommunaler Kriminalprävention bilden, werden manchmal synonym (Steffen, 2007) gebraucht, an anderer Stelle auch feinsinnig unterschieden. Die Ordnungspartnerschaft sei als „Kooperation der Polizei mit der Ordnungsverwaltung“ von der Sicherheitspartnerschaft zu unterscheiden, die sich als „Forum der Zusammenarbeit der Polizei mit weiteren gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren zum Schutz der inneren Sicherheit darstellt (vgl. Pitschas, 2002: S. 222; Frevel, 2003, S. 335). Sie sind jedenfalls ein bedeutendes Element lokal vernetzter Sicherheitsgewährleistung. Wegen ihres uneinheitlichen semantischen Gebrauchs in der Literatur werden sie nachfolgend, der Definition Möllers (2001: S. 1135, 1459) und von Steffen (2007: S. 10) folgend, nicht voneinander unterschieden. „Es geht um die Bündelung möglichst aller Verantwortlichen, vor allem aber (solcher) auf der Ebene der Verwaltung, um Sicherheit und Ordnung an einer bestimmten Örtlichkeit oder bezogen auf ein bestimmtes Problem besser gewährleisten zu können“.

Wichtig ist die Feststellung, dass man die kommunalen Präventionsräte nicht mit diesen Kooperationsformen gleichsetzen darf (Ziercke, 2003: S. 273; Frevel, 2007: S. 55). Kritisch wird bemerkt, dass sie (Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, Anm. d. Verf.) u. a. an der „'Entpolizeilichung' der Gefahrenabwehraufgabe ansetzen“, indem das „handlungsauslösende Merkmal der Unaufschiebbarkeit polizeilicher Maßnahmen, wie es in den meisten Polizeigesetzen verankert ist<sup>62</sup>, partiell unterlaufen“ werde. Es käme zu einer „präventiven Handlungskooperation zwischen den Polizei- und Ordnungsbehörden, die (...) polizeilicherseits zur Erweiterung des eigenen gesetzlichen Aufgaben- und Befugnisspektrums genutzt“ werde (Pitschas, 2002: S. 222). Diese Auffassung wird bspw. von Ziercke (2003: S. 273) nicht geteilt. Nicht „Machtzuwachs“ und „Einfluss auf die Kommunalpolitik“ seien das Ziel. Die Polizei wolle bei der kommunalen Kriminalprävention, unter deren Dach Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften geschlossen werden, gerade nicht „alle möglichen Felder des Gemeindelebens nach kriminogenen Bedingungen absuchen“ und „Präsenz in der Jugendarbeit, Schulen (...)“ sicherstellen (ebd.). Primärpräventive Aufgaben seien im Aufgabenspektrum der Polizei grds. nicht vorgesehen. Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften und KKP bilden jedenfalls „zusammenhängende Glieder einer Sicherheitskette“, bei der erstgenannte „den kurzfristigen, schnellen,

---

<sup>62</sup> Vgl. Art. 3 PAG: „Die Polizei wird tätig, soweit ihr die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint“ (vgl. Honnacker / Beinhofer, 2009: S. 29).

sichtbaren Erfolg bei sozial unerträglichen, öffentliches Interesse erregenden Problemlagen“ (ebd.: S. 273) anstreben (hier sind wir allerdings bei der Sekundärprävention, einer Domäne der Polizei, Anm. d. Verf., vgl. hierzu auch Abb. 2.2 bei Frevel, 2007: S. 36). Häufig müsse die Polizei „überall dort, wo kooperativ nach neuer Sicherheit auf der Grundlage von erheblichen, ortsspezifischen Defiziterfahrungen gesucht wird, (...) erst einmal mit ihren robusten Mitteln ‚das Feld bereiten‘, bevor andere Akteure sich einbringen können“. Gerade deshalb könne sich die Polizei in kommunalen Gremien mit ihren „Prioritäten Gehör verschaffen“ (Prätorius, 2002b: S. 17).

Die Gründung von Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften nahm nach dem Beschluss „Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden“ der IMK vom 2. Februar 1998 in Deutschland erst richtig Fahrt auf (vgl. Zusammenfassung in: Die Polizei, 1998: S. 111 ff.). Die Polizei ist in solchen Partnerschaften also nur ein Akteur unter vielen, weshalb die Polizeiforschung diese Vielfalt auch in dem Begriff „Policing“<sup>63</sup> rezipiert (Feltes, 2007: S. 5). An anderer Stelle (Mokros, 2009: S. 10 m. w. N.) wird durch eine Begriffserweiterung hin zum „Plural Policing“<sup>64</sup> (vgl. auch 3.2.3) die Vielfalt der Akteure auf dem Feld der Kriminalprävention mit Auswirkung auf einen Formenwandel sozialer Kontrolle noch deutlicher.

#### **2.4.2 Abgrenzung Kommunale Kriminalprävention und Community Policing**

Die Begriffe Community Policing (CP) und Kommunale Kriminalprävention (KKP) sind in einen völlig anderen Entstehungskontext eingebettet und werden von verschiedenen Zielsetzungen getragen (Wurtzbacher, 2008: S. 242). Der Begriff „Community“ sei zugleich auch der Begriff für „Gemeinschaft“. In ideengeschichtlicher Perspektive korrespondiere er deshalb mit der politischen Theorie des sog. „Kommunitarismus“ (vgl. Brugger, 1998, passim), welcher die „vermeintliche ‚Zerfaserung‘ der ‚liberalistischen‘ Gesellschaft“ kritisiere und „in zum Teil offener Ablehnung der

---

<sup>63</sup> Feltes definiert Policing (bzw. Polizieren) folgendermaßen: „Das gesamte staatliche, private, ökonomische, von Verbänden und Bürgerinitiativen getragene Handeln (...), 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 (...)“, vgl. Fn. 28.

<sup>64</sup> Mokros bezieht sich hier auf den Beitrag von Bowling / Foster (2002, S. 981), „Policing and the Police“. „Police refers to a particular kind of social institution, while ‘policing’ implies a set of processes with specific social functions. ‘Police’ are not found in every society, and police organizations and personnel can have a variety of shifting forms. ‘Policing’, however, is arguably a necessity in any social order, which may be carried out by a number of different processes and institutional arrangements“.

pluralistischen Demokratie und der heterogenen Vielfalt einer „offenen Gesellschaft“ die „homogene Einheit einer ‚geschlossenen‘ Gemeinschaft“ favorisiere. Dann sei es „nur noch ein kleiner Schritt zu Denkkategorien von ‚Inklusion / Exklusion‘ bzw. von ‚Freund-Feind‘, indem der ‚Andere‘ zum ‚Fremden‘ und ‚Störer‘ und damit zum ‚Feind‘ definiert“ werde (vgl. Ooyen, van, 2002: S. 4).

CP war in den USA inspiriert zum einen durch beträchtliche Kriminalitätsprobleme, die vor allem zu Beginn der 1980er Jahre zwar landesweit im Fokus standen, insbesondere aber in innerstädtischen Armutsgebieten kulminierten. Zum anderen sah sich die bei großen Teilen der Bevölkerung aufgrund ihres häufig gewaltsamen und wenig differenzierten Vorgehens in Misskredit geratene Polizei, zentralisiert und nach militärischen Prinzipien ausgerichtet, in einer massiven Legitimationskrise und war gezwungen, zunächst beginnend in den 1970er Jahren Alternativstrategien und Projekte wie bspw. „Community Crime Prevention“ zu initiieren, um damit wieder näher an die Bevölkerung heranzukommen (vgl. Wurtzbacher, 2008: S. 67 ff., 115). Schließlich ist generell das Vertrauen der Bevölkerung in die professionelle und effektive Polizeiarbeit ein entscheidendes Erfolgskriterium. Dies gilt nicht nur, weil rund 90 Prozent<sup>65</sup> (Sack, 1995: S. 438, Feltes, 1993: S. 13 und 1996: S. 9; Brink, van den, 2005: S. 35) der registrierten Kriminalität erst durch Anzeigen der Bevölkerung bekannt wird (wodurch häufig bereits ausgezeichnete Hinweise auf den oder die Täter vorliegen, die die Aufklärung von Straftaten erst ermöglichen).

Polizei und Städte, mit ihren trägen Verwaltungsstrukturen, standen daher aufgrund der akuten Problemstellungen und des massiven Vertrauensverlustes mit dem Rücken an der Wand und mussten reagieren. „Der entscheidende Schub zu einer aktiven Einbindung der Bürger (z. B. über sogenannte ‚Neighborhood-Watch-Programme‘ - sowie ‚Police-Citizen-Academies‘, regelmäßige Bewohnertreffen, sogenannte ‚Beat Meetings‘, bis hin zu konkreten bürgerschaftlichen Aktionen, z. B. zur Eindämmung des öffentlichen Drogenkonsums durch gemeinsame Streifen - Anm. der Verf.), kam dann durch den von der Clinton-Administration auf Bundesebene verabschiedeten ‚Violent Crime Control and Law Enforcement Act‘<sup>66</sup> von 1994, durch den mehr als neun Mia. US-Dollar bereit gestellt wurden, u. a. um die Problemorientierung der

---

<sup>65</sup> Schwind geht sogar noch von einer deutlich höheren Quote aus und vermutet, dass der Polizei nur rund 2 – 5 Prozent der registrierten Delikte von Amts wegen bekannt werden (Schwind, 2007: S. 34 m w. N.).

<sup>66</sup> Siehe <http://www.ncjrs.gov/txtfiles/bills.txt> (29.07.2009), dort insbesondere die Ausführungen zum Community Policing.

Polizeibehörden und deren Kommunikation bzw. Kooperation mit den Bürgern auch personell abzusichern“ (Wurtzbacher, 2008: S. 243).

„Während CP auf einen konkreten Problemkontext zielte und auch eindeutig im institutionellen Kontext der Polizei verankert ist, fehlten der KKP in Deutschland derartige Bezugspunkte“ (ebd.: S. 243). Van Ooyen (2002: S. 2) merkt sogar kritisch an, dass „mit einer Polizei in staatlicher Hand bei zugleich verfassungsrechtlich garantierter kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 GG sich (...) nicht ‚a priori‘ so einfach kommunale Polizeipolitik betreiben“ lasse. Insofern scheitere eine „sinnvolle Übertragung von community policing auf deutsche Verhältnisse“ schon an institutionellen Hürden. Daneben sei in den USA Polizei überwiegend eine kommunale Angelegenheit oder eine Aufgabe des Landkreises, so dass CP „einfach nur eine Selbstverständlichkeit auf den Begriff bringt“ (ebd.).

Der inhaltliche Bezug der KKP hingegen, natürlich inspiriert durch die allgemeinen Erfolgsmeldungen aus den USA, lag vielmehr bei den subjektiven Unsicherheitsgefühlen von Stadtbewohnern, die zu Beginn der 1990er Jahre in Deutschland einen Höhepunkt erreichten (vgl. Frevel, 2007: S. 17). Außerdem veränderte die deutsche Polizei, ausgelöst u. a. durch einen Generationenwechsel in den Führungspositionen, zu dieser Zeit auch ihr Leitbild einer starken Fixierung auf den „crime fighter“ hin zum „smart policing“ (vgl. Behr, 2006: S. 69 f.) bzw. zum „Problemlöser“ (Pütter, 2006: S. 6) und richtete sich damit stärker am Gemeinwesen aus<sup>67</sup>. Insgesamt ist die KKP im Vergleich zum CP in den USA ein wesentlich diffuseres Gebilde, geprägt von häufig vagen, regional unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen und einer deutlich schwächeren, manchmal auch gänzlich fehlenden strukturellen Einbindung der Bürger (vgl. Frevel, 2007: S. 173 f.; Brink, van den, 2005: S. 104; Lehne, 2007: S. 124). Während CP also vor allem durch „Mechanismen zur Kommunikation bzw. Kooperation mit Bewohnern“ (Hess, 2000: S. 360 ff., am Beispiel des New York Police Department, NYPD) geprägt ist, steht bei der KKP eine „ressortübergreifende Zusammenarbeit“ der kommunal tätigen Sicherheitsagenturen (Wurtzbacher, 2008: S. 245) im Vordergrund. Kriminalprävention in Deutschland bleibt in der Regie und

---

<sup>67</sup> Die im Zuge der Verstaatlichung zumeist aufgelöste, kleinräumige Struktur von Polizeiwachen (vgl. Steffen, 1995: S. 109 f.; Pütter, 2006: S. 5), deren Beamte i. d. R. im Fußstreifendienst oder auf dem Fahrrad unterwegs waren, führte durch die Bildung von Großinspektionen in den Städten zu einer schlagartigen Vergrößerung des Zuständigkeitsgebietes und zum Übergang zu motorisierten Streifen im Notrufeinsatz (Pütter beschreibt diese Entwicklung treffend mit den Schlagworten „Professionalisierung, Zentralisierung und Digitalisierung“, ders. 2006: S. 4). Die schrittweise Rückentwicklung zu bürgernäheren Streifenmodellen und Fußstreifendienst i. R. v. präventiven Sicherheitspartnerschaften wurde bspw. in Bayern eingeleitet und begleitet durch den geflügelten Spruch: „Der Streifenwagen schützt vor Regen und vor dem Bürger!“

Verantwortung der staatlichen Kommunalverwaltung. Die in Deutschland auch unter dem Aspekt der Bürgerbeteiligung ins Leben gerufenen kriminalpräventiven Gremien wurden bis heute nur selten zur Bürgerbeteiligung genutzt (ebd.: S. 246). Wurtzbacher stellt fest, dass „die Gremienarbeit (...) sich in ihrer Struktur deutlich professionalisiert und auf institutionelle Experten, die in Arbeitsgruppen spezialisierte Themenfelder bearbeiteten, eingeschränkt hat. (...) Als kaum überlebensfähig erwiesen sich stadtweise bzw. stadtbezirksweite Plenarversammlungen, die versuchten eine Vielzahl intermediärer Akteure einzubinden“ (ebd.).

## **2.5 Der Begriff der Gouvernamentalität i. S. v. Foucault**

Die soziologisch orientierte Kriminologie, eine Richtung, der auch Garland zuzurechnen ist, greift bei der Projektion des Staates und der Form des Regierens auf das von Foucault geprägte Konzept der „Gouvernamentalität“ zurück. Dieses Konzept ist als Fortentwicklung der Begriffe „Government“ und „Governance“ (vgl. Garland, 2008: S. 23, 111 u. 233 f.) zu verstehen. Dieser Begriff beinhaltet per se bereits Teile einer neuen Kultur sozialer Kontrolle „durch den Versuch des Staates, die Zahl der wirkungsvollen Autoritäten zu vervielfachen“ (ebd., S. 232), weshalb er an dieser Stelle im Vorgriff auf das Kapitel 3 eingeführt wird.

„Gouvernamentalität stellt eine semantische Verbindung von Regieren (,gouverner’) und Denkweise (,mentalité’) her, die es erlaubt, soziale Beziehungen unter dem Blickwinkel der Menschenführung zu analysieren, und konzentriert das Untersuchungsinteresse auf die systematischen Beziehungen zwischen Macht und Subjektivität, Herrschaftstechniken (auch der sozialen Kontrolle, Anm. d. Verf.) und ,Technologien des Selbst’ (Selbstkontrolle). (...) In seiner neoliberalen Ausprägung wird das Konzept als politische Realität begriffen, die auf eine ,Ökonomisierung des Sozialen’ zielt und den Abbau staatlicher Leistungs- und Sicherungssysteme mit dem Appell an ,Eigenverantwortung’ und den Aufbau selbstregulatorischer Kapazitäten verbindet. Autonome Subjektivität wird verstanden als Ausrichtung des eigenen Lebens an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien und unternehmerischen Kalkülen“ (Bröckling et al., 2000). „Gouvernamentalität“ im Kontext der Arbeit ist „die Verabschiedung des Strafjustizstaates von seinem ,souveränen’ Regierungsstil der Anweisung von oben“ (Garland, 2008: S. 233) und damit die konzeptualisierte Beschreibung der Analyse einer Wirkungsbeziehung in Dreiecksform. Das autonome Selbst steht dabei in einem beständigen Rekurs auf die Gesellschaft, welche ihre kollektive Erfahrung in Form der sozialen Ordnung wiederum auf jedes einzelne

Subjekt und die Instanzen der sozialen Kontrolle zurückspiegelt. Der Staat generiert sich in dieser Dreiecksbeziehung in einer neoliberalen Gesellschaft als Beobachter und regiert aus der Distanz. Garland (2008: S. 260) bezeichnet dies als „governing-at-a-distance“. Damit beschreibt er eine „neue Kriminologie des Alltags“ (ebd.: S. 326; vgl. Fn. 73): „Die Praktiken des *penal welfarism* und die zugehörigen Kriminologien wollten die soziale Ordnung stärken, indem sie an der *sozialen* Integration arbeiteten. (...) Die Kriminologie des Alltags (hingegen betrachtet) soziale Ordnung als ein Problem der systemischen Integration. Nicht die Menschen müssen integriert werden, sondern die sozialen Prozesse und Arrangements, in denen sie leben“. Der von Sack als zweiter Bestandteil des umfassenden Konzepts Garlands mit der Formulierung des „governing through crime“<sup>68</sup> beschriebene Ansatz (Sack, 2003) entspricht dabei der „Kriminologie der Anderen“ (Garland, 2008: S. 328; vgl. Fn. 74). Er definiert – wie ausgeführt – den dualen Aspekt einer neuen Kontrollkultur, einer Ökonomisierung sozialer Kontrolle und Sicherheit. Die Unterscheidung, eigentlich die Weiterentwicklung im Vergleich zu den Begriffen „Governance“ (vgl. Garland, 2008, S. 111 ff.) bzw. „Government“, beschreibt Brand (2004: S. 111 ff., Herv. i. O.) treffend: „Während *Government* für den hierarchischen, zentralistischen von dirigistischen Charakter traditioneller staatlicher Steuerungsformen steht, bezieht sich Governance auf dezentrale, netzwerkartige Formen der ‚Kontextsteuerung‘. Diese sollen traditionelle Grenzziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, Politik und Ökonomie überwinden und neue Mechanismen kooperativen Handelns und des Ausgleichs konfligierender Interessen bereitstellen (...). Governance bedeutet also eine Transformation von Staatlichkeit“. Der Begriff ist im Gesamtzusammenhang wichtig, weil der Rekurs auf Governance-Strategien „eine Verschiebung innerhalb (...) neoliberaler Regierungstechniken signalisiert, die mit dem Glauben bricht, dass Markt- und Konkurrenzkräfte quasi automatisch das allgemeine Wohl befördern“ (ebd.: S. 116). „Gouvernementalität“ bezeichnet nach Garland „eine Modalität, zu der die Einbindung anderer, die Entwicklung von Anreizen und die Schaffung neuer Formen kooperativen Handelns gehören. Konkret: Wie geht der Staat an diese neue Aufgabe heran, andere zum Handeln zu bewegen (...), und wie gelingt es ihm, neue Verhal-

---

<sup>68</sup> Sack (2003: S. 14) reflektiert mit dem Begriff auf die „Verwandlung von rationaler Kriminalpolitik in eine Politik von ‚law and order‘“ und spricht dabei von einer „Instrumentalisierung der Kriminalität und der Kriminalpolitik für Zwecke des politischen Machterwerbs bzw. Machterhalts (ebd.: S. 10). In der Folge vertieft er diesen Ansatz aber stark in Richtung „Punitivität der Gesellschaft durch Renaissance des Strafrechts“.

tensformen zu erzeugen, alte Gewohnheiten zu beenden und für das richtige Verfügen über die Dinge zu sorgen?“ (Garland, 2008: S. 233).

Mit der Einführung des letzten Begriffs, „der Gouvernamentalität“, welcher die neue „Strategie des Staates, nicht zu befehlen und zu kontrollieren, sondern zu überzeugen und zusammenzubinden, zu organisieren (...)“ beschreibt, sind die Eckpfeiler eines Konstrukts gesetzt, innerhalb dessen ein möglicher Formenwandel sozialer Kontrolle zu suchen ist. Der Begriff bedarf aber auch, sozusagen als Komplementärbegriff, einer „Kriminologie der Anderen“, also der Konstruktion eines Feindbildes, das mobilisierend wirkt (vgl. bspw. Instrumentalisierung dieses Konzepts im Kapitel 3.2.2.2). Auf diesem Konstrukt setzt nun der Hauptteil der Arbeit auf.

### 3 Formenwandel der Gesellschaft und der sozialen Kontrolle

Sind die Thesen Garlands uneingeschränkt auf Deutschland übertragbar? Wenn ja, wie hat sich die Rolle der Polizei oder anderer Institutionen formeller und informeller Sozialkontrolle gewandelt und welche Konsequenzen sind dann notwendigerweise zu ziehen? Sind die Legitimation und das Ansehen der Polizei durch einen anhaltenden Sicherheitsdiskurs in Gefahr und wie steht es mit der Legitimation anderer Sicherheitsdienstleister? Die Antworten auf diese Fragen werden nun ergänzend zu den bereits im zweiten Kapitel getroffenen Aussagen im dritten Kapitel sukzessive zu den Ausgangsfragen hin entwickelt. An dieser Stelle werden auch kursorisch<sup>69</sup> wesentliche Entwicklungsschritte und Voraussetzungen des Modells neuer Kontrollkulturen (vgl. auch 1.1) Garlands skizziert, um dessen grundlegende Annahmen für die USA und Großbritannien mit der Situation in Deutschland vergleichen zu können, denn „erst wenn wir die Vergangenheit verstehen, dürfen wir darauf hoffen, auch wirklich Neues über die Gegenwart zu erfahren“ (Garland, 2008, S. 84):

- Die Gewährleistung von „Recht und Ordnung“ entwickelte sich als ein zentrales Merkmal souveräner Macht gefestigter liberaler Demokratien (als vertragliche Verpflichtung, vgl. 2.1). Zugleich verschob sich damit die Verbrechensverhütung aus dem Fokus einer generalisierten Verantwortlichkeit der Bürger und der Zivilgesellschaft<sup>70</sup> und wurde ein spezialisiertes Unterfangen des Staates und seiner hierfür zuständigen Fachleute bei Polizei und Justiz. Der Gesetzesvollzug erfolgte nach dem Leitgedanken „wohlfahrtsstaatlichen Strafers“<sup>71</sup>. Zentral war hierbei der Resozialisierungsgedanke.
- Trotz eines deutlichen Anstiegs von Kriminalität und Gewalt vertraute die Bevölkerung anfangs noch darauf, dass der Staat den Kampf gegen das Verbrechen gewinnen oder es zumindest zurückdrängen könne. Diese Haltung

---

<sup>69</sup> An dieser Stelle erscheint eine Vorbemerkung zu diesem Begriff und der folgenden Aufstellung als notwendig: Mit der gewählten Formulierung kommt zum Ausdruck, dass die komplexen Interdependenzen in Garlands Werk, bezogen auf die sozialen, kulturellen und politischen Implikationen sowie die darauf begründeten kriminalpolitischen Folgerungen keinesfalls lückenlos abgebildet werden oder eine logische Abfolge bilden. Vielmehr sollen wesentliche Entwicklungslinien gezeichnet werden, die es fortfolgend mit der Situation in Deutschland zu vergleichen gilt.

<sup>70</sup> „Die Bereitschaft der Bürger, aktiv einzugreifen, ließ (dadurch zwar) allmählich nach, die Erfolge der (,neuen Fachleute‘) waren aber auch (vielleicht vor allem) auf die fortlebenden sozialen Kontrollen, (...) die (über) die Institutionen der Zivilgesellschaft Gewissen und Verhalten der Menschen weiterhin positiv steuerten, zurückzuführen“ (Garland, 2008: S. 90).

<sup>71</sup> Garland benützt den Begriff des „penal welfarism“. Das Modell setzt sich allerdings aufgrund seiner Struktur selbst Schranken und war damit zum Scheitern verurteilt, da das Rehabilitationsideal nur bedingt geeignet ist, zu den tiefer liegenden Ursachen abweichenden Verhaltens vorzudringen, denn die korrekionalistischen Maßnahmen setzen erst ein, wenn der Schaden schon entstanden ist.

aus dem frühen 20sten Jahrhundert, auf niedrigen Verbrechensraten und breitem Vertrauen in die staatlichen Institutionen begründet, bestimmte lange die Kriminalpolitik, die beinahe unbemerkt von der Öffentlichkeit ausschließlich von Fachleuten beeinflusst war.

- Die erste tiefe Krise der Strafrechtsmoderne in den 1970er und 1980er Jahren führte zu erstem Misstrauen gegen staatliche Macht generell (Zweifel an der Effektivität der Strafjustiz<sup>72</sup> sowie Kritik an der diskriminierenden Arbeit der Polizei). Kritische bzw. radikale kriminologische Ansätze zu „Kategorien der Abweichung“ entwickelten sich (z. B. „labeling“). Mit dem Einsetzen der „what works“ Bewegung, insbesondere der Rückfallforschung und begleitenden Evaluationen hierzu, begann ein Transformationsprozess, der bis heute andauert.
- Ökonomische, soziale und kulturelle Umwälzungen und eine politische Neuausrichtung als Reaktion auf die sich abzeichnende Krise des Wohlfahrtsstaates setzte ein. Ein neoliberales politisches Staatsmodell kennzeichnet die „Moderne des späten 20. Jahrhunderts“ (Garland, 2008: S. 155).
- Der Wandel im sozialen Verständnis von Kriminalität führt zum Ende des „Mythos, der souveräne Staat sei fähig, für ‚Recht und Ordnung‘ zu sorgen und die Kriminalität auf seinem Territorium unter Kontrolle zu halten“ (Garland, 2008: S. 207). Eine neue „kollektive Kriminalitätserfahrung“, ein „neuer Kriminalitätskomplex“ (ebd.: S. 297), verändert die „Alltagsroutinen der Menschen“. Diese Wahrnehmung prägt sich als „kulturelle Erfahrung“ in Einstellung und Werte der Menschen ein. Der Staat reagiert kriminalpolitisch zugleich in einem „expressiven Modus“ mit „Anpassungsreaktionen“, den Garland mit „ausagieren“ beschreibt, welche zu einer neuen „Kriminologie des Alltags“<sup>73</sup> führen. Daneben, die Ängste der Menschen nutzend bzw. schürend, kommt es zu einer „punitive segregation“, einer „Kriminologie der Anderen“<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Thema: Vor allem auch der „Trichtereffekt des Strafjustizsystems“ (vgl. Garland, 2008: S. 133).

<sup>73</sup> Die Kriminologie vollzog einen Perspektivenwechsel. Sie war nicht mehr „retrospektiv und individuell“ (korrektionalistisch), sondern „prospektiv und summarisch“ orientiert. Mit der Anerkennung des Umstandes, dass Kriminalität eine normale soziale Tatsache darstellt, verwandelte sie sich in eine „angebotsorientierte Kriminologie“, die sich nun an Rational-Choice-Modellen, den Theorien des Routineverhaltens und des Verbrechens als Gelegenheit ausrichtete und sich damit zusehends der situativen Verbrechensprävention verschrieb (vgl. Garland, 2008: S. 237 ff.).

<sup>74</sup> Gleichzeitig nutzte der kriminologische Diskurs weiterhin „high-profile-crimes“ und konzentrierte sich dadurch andererseits auf Ausnahmefälle, auf die „besorgniserregendsten Bedrohungen“, was sich die Politik nutzbar machte und in einer „Strategie souveräner Staatlichkeit“ pathologische Subjekte mit der Methode „punitiver Segregation“ zum Schutz der Gesellschaft exkludierte. Dies

- Diese neue Strategie blieb nicht ohne soziale und gesellschaftliche Kosten. Es kam zu einer schleichenden Aushöhlung bürgerlicher Freiheiten, einer neuen exkludierenden Kontrollkultur und zu einer „collective incapacitation“<sup>75</sup>. Dies galt aber nicht allen Mitgliedern der Gesellschaft, sondern nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen. Eine neue „Dialektik von Freiheit und Kontrolle“ war geboren (vgl. Garland, 2008: S. 268, 350).

Garland setzt in seinem Werk ein konturenreiches Mosaik aus zahlreichen Einzelteilen zusammen. Gesellschaftliche (bspw. Veränderung der sozialen Schichtung bzw. Milieus sowie kultureller Prägungen), wirtschaftspolitische (Wandlung eines ausgeprägt interventionistischen Ansatzes hin zu einem marktgesteuerten neo-liberalen Gesellschaftsmodell) und sozial- sowie kriminalpolitische Entwicklungen (Absage an den Wohlfahrtsstaat<sup>76</sup> und Herausbildung einer sozial-konservativen Kriminalpolitik<sup>77</sup>) stellen sich als ein Konstrukt mit wechselseitigen Abhängigkeiten dar. Dieses komplexe Gesellschaftsbild der USA und Großbritanniens kann nur eingeschränkt im Hauptteil abgebildet werden. Einige grundlegende Komponenten werden aber mit der gesellschaftlichen und kriminalpolitischen Wirklichkeit in Deutschland abgeglichen, um die Struktur sozialer Kontrolle hierzulande mit dem Modell Garlands vergleichen zu können. So können Entwicklungsschritte und Motive struktureller Veränderungen der Instanzen formeller und informeller Sozialkontrolle verortet werden. Die ausgewählten Faktoren sind folgende:

- Zusammensetzung und Milieustruktur der Bevölkerung in Deutschland (vgl. 3.1).

---

traf wahrscheinlich gerade aufgrund der Schlichtheit auf hohe öffentliche Anerkennung (vgl. Garland 2008: S. 237, 250) und führte zu neuen Feindbildern („der Andere, der Fremde als Feind“).

<sup>75</sup> Methode der Exkludierung durch Inhaftierung, „die sich ausschließlich an der Tat und dem Vorleben des Täters orientiert und bei der kein Versuch unternommen wird, das zukünftige Leben oder Verhalten des Täters mit in die Entscheidung über das Ob und Wie des Einsperrens mit einzu beziehen (auch die unterschiedlichen Auswirkungen der Strafen auf unterschiedliche Tätergruppen werden hierbei ignoriert)“, vgl. Feltes, 1991, 8.4. Die kriminalpolitisch rationalere, aber ebenfalls umstrittene Methode der „selective incapacitation“ orientiert sich dagegen an der gezielten Auswahl gefährlicher Straftäter, um bei größtmöglicher Effizienz den größtmöglichen Schutz für die Allgemeinheit zu erzielen.

<sup>76</sup> Mit seinem typischen idealistischen Menschenbild, das weitgehend frei von individueller Schuld für die eigene Lage und vorwiegend geprägt durch Anlagen und die Sozialisation durch Familie und gesellschaftliche Institutionen, einen umfassenden Anspruch auf Unterstützung durch die Gemeinschaft hervorruft.

<sup>77</sup> Welche sich zuletzt nochmals in ein einerseits punitiv und kontrollorientiertes, andererseits an die zivilgesellschaftliche Eigenverantwortung appellierendes Konstrukt verändert.

- Die Anwendung von individuellen, ursachenorientierten Kriminalitätserklärungsmodellen zur theoriegestützten situativen Kriminalitätskontrolle sowie die damit unmittelbar zusammenhängende neue kriminalpolitische Bedeutung des öffentlichen Raumes (siehe 3.2.1).
- Die Kriminalitätsentwicklung, deren gesellschaftliche Wahrnehmung und politische Rezeption sowie der Prozess der „Kommodifizierung“ (vgl. oben 2.3) der Sicherheit, die Garland (2008: S. 297; vgl. 3.2.2) mit dem Begriff „Kriminalitätskomplex“ umschreibt.
- Die Einführung und Bedeutung des Begriffs „Plural Policing“ (vgl. 2.4.1 und 3.2.4) wird abschließend diskutiert.

Nach einem kurzen Zwischenfazit führen die Ergebnisse des Vergleichs dann unmittelbar zu einer Bewertung der Ausgangsfragen (siehe 1.3 und 3.3).

### **3.1 Wandel der Bevölkerungsstruktur und der Milieus**

Herrschaft oder Macht (hier in Form des Regierungshandelns) im demokratischen und sozialen Rechtsstaat (siehe Art. 20 Abs. 1 und 3 GG) ist konsensual angelegt und muss sich stets selbst hinterfragen. Sie muss versuchen, aktuelle Problemstellungen, also auch Gefahren und Risiken, im Rahmen allgemeiner Daseinsvorsorge zum Wohl der Allgemeinheit aufzulösen. Allgemein anerkannte, öffentlich legitimierte Macht wirkt dabei regelmäßig im Stillen. „Wo sie eigens auf sich hinweisen muß, ist sie bereits geschwächt“ (Byung-Chul Han, 2005: S. 9 m. w. N.). Wenn man unter dieser Prämisse eine potenzielle Veränderung der Kontrollkultur (s. o. 2.2) diskutiert und diese als wahrnehmbaren Impuls der Macht i. S. v. Han deutet, so können hierfür u. a. zwei Gründe angenommen werden: 1. Das Gemeinwohl oder 2. die von der Bevölkerung mehrheitlich getragene Legitimationsgrundlage des Staates sind bedroht. Die Folgen sind evident: Der neoliberale, wirtschaftspolitisch minimal-invasive, marktwirtschaftlich orientierte Staat reagiert hierauf durch Rückzug aus bisherigen Positionen in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Er setzt einseitige kapitalintensive Impulse, verlangt von der Allgemeinheit mehr Eigenverantwortung und setzt in einem „souveränen Akt von Staatlichkeit“ (vgl. Garland, 2008: S. 208 und 3.2.2.2) als Gewaltmonopolist (s. o. 2.3) starke kriminalpolitische Impulse.

Es erscheint zu Beginn des Kapitels daher als nötig, zunächst den Begriff der Gesellschaft im Allgemeinen als sozio-kultureller Entität nachzugehen. Dies dient zur

Klärung der wichtigen Frage, ob es aufgrund aktueller „Milieustudien“<sup>78</sup> noch einen von der Mehrheit der Bevölkerung getragenen Konsens zu elementaren kriminalpolitischen Fragen gibt. Dazu ist es auch notwendig, sich mit der Bevölkerungsstruktur, insbesondere mit der sozialen Schichtung zu beschäftigen. Die Grundlage hierfür bilden die in der Soziologie und der Politikforschung gebräuchlichen Milieustudien. Die letzten Studien hierzu zeigen in der „Stammgesellschaft“ (3.1.1) als auch in der sogenannten „Zuwanderpopulation“ (3.1.2 - Walter, 2009: S. 36 ff., bezeichnet diese als „Parallelgesellschaft“) heterogene Ergebnisse<sup>79</sup>. Von Interesse sind hierbei die sich daraus ergebenden Folgerungen und Auswirkungen auf staatliches Handeln.

### 3.1.1 „Stammgesellschaft“

Die Studien<sup>80</sup> unterteilen die Stammgesellschaft in Deutschland inzwischen in (mindestens) zehn unterschiedliche Milieus, deren Lebenslagen, Werte und Einstellungen sich z. T. diametral voneinander absetzen. Zwar bleibt die traditionelle „Schichtung“ nach sozialer Lage auf der y-Achse nach Unterschicht / Untere Mittelschicht – Mittlere Mittelschicht – Obere Mittelschicht / Oberschicht erhalten, doch sind diese einzelnen Ebenen (vor allem nach unten) durchlässiger und in sich heterogener geworden (Anhang – Abb. 1).

Der heterogenen Unterschicht, die sich aus der älteren Generation der „Traditionsverwurzelten“ und den neuen Unterschichten der „Konsum-Materialisten“ und der „Hedonisten“ zusammensetzt (vgl. Anhang, Abb. 1; immerhin etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung, davon sollen nach TNS-Infratest ca. 8 Prozent zum „abgehängten Prekariat“ zählen, vgl. Spiegel online, vgl. Fn. 81) ist trotz aller gebotenen Differenzierung eines gemein: „das Grundgefühl, in der ökonomischen Dynamik unter die Räder zu kommen, zu den Abgehängten und Ausgeschlossenen der Modernisierung zu gehören. Positive kollektive Entwürfe für eine bessere gesellschaftliche Zukunft finden sich dort nicht; auch lassen sich solidarische Organisationsformen vor allem in den jüngeren Lebenswelten der Underclass kaum mehr erkennen“ (vgl.

---

<sup>78</sup> Diese in der Soziologie unter dem Begriff „Sozialstrukturanalyse“ gebräuchliche Methode verspricht, tiefer und kulturell differenzierter in die heterogenen Lebenswelten der Gesellschaft einzudringen und wird heute in Politik (siehe z. B. BMAS – Lebenslagen in Deutschland – 3. Armuts- und Reichtumsbericht 2008) wie Marktforschung selbstverständlich genutzt. Diese Ergebnisse erlauben eine allgemeine und relativ gute schichtspezifische Beschreibung von Einstellungen und tragenden Werten und ergänzen daher die von Garland für die USA zur Untermauerung des konstatierten Wandels gemachten Aussagen.

<sup>79</sup> Quellen und nähere Erläuterungen zur Milieulandschaft Deutschlands im Downloadcenter von Sinus Sociovision Deutschland: Siehe auch zur Übersicht: Anlage, Abb. 1 und 2 (nur in den eingereichten, ausgedruckten Arbeiten). <http://www.sociovision.de/service/downloadcenter.html> (30.07.2009). Die „Oberschicht“ wurde bei der Betrachtung ebenso wie bei Garland vernachlässigt.

<sup>80</sup> Bildlich in Form der sogenannten „Kartoffel-Grafik“ dargestellt (vgl. 5. Anlage, Abb. 1 und 2).

Walter, 2009: S. 18). Das Prekariat des Postindustrialismus „wird nicht mehr politisch umschwärmt, (sondern) (...) vielmehr verachtet“ (ebd.: S. 17). Dies gilt vor allem für die „neuen Unterschichten“, deren „unzweifelhaft bedrückende soziale Lage (...) gegenwärtig in Deutschland bemerkenswert geringe altruistische oder solidarische Zuwendung hervorruft“ (ebd.: S. 17). Für die gesamte Unterschicht gilt, dass sie sich überwiegend nicht mehr in der Programmatik der großen Volksparteien, also den traditionellen, demokratisch legitimierten, gesamtgesellschaftlichen politischen Repräsentationsorganen, wiederfinden<sup>81</sup>. Dies beschleunigt Segregationsprozesse schon allein aufgrund des Gefühls, nicht mehr über eine ausreichende „parlamentarische Repräsentation“, eine „pressure group“ zu verfügen, die auf die eigene Situation aufmerksam macht und damit für öffentliche Beachtung sorgt. Verunsicherung und das Gefühl, keinen angemessenen Platz in der Gesellschaft einnehmen zu können, führen zu Teilnahmslosigkeit und Rückzug bzw. Isolation (vgl. Studie FES, S.4, siehe Fn. 81). „Die ‚Überflüssigen‘ haben keinen angestammten Ort, nur noch ein gemeinsames Schicksal (vgl. Bude, 2008, Einführung).

Die Situation der Mittelschicht in Deutschland, deren erstmals unmittelbare Erfahrung mit der „Kriminalität als alltägliche Erfahrung“ Garland in den USA als treibende Kraft für einen Einstellungswandel, einen „punitive turn“, verbunden mit der Akzeptanz einer veränderten Kontrollkultur durch die Instanzen der Sozialkontrolle ausmacht (vgl. Garland, 2008: S. 186, 257 f. u. v. a. S. 278 f.), bedarf schon deshalb genauerer Betrachtung. „Die“ Mitte ist aufgrund ihrer inneren Zerrissenheit nur schwer zu fassen. Sie setzt sich zusammen aus Teilen der „Traditionsverwurzelten“ (s. o.), „DDR-Nostalgikern“, „Experimentalisten“ und der größten und wichtigsten Gruppe, der „Bürgerlichen Mitte“ (Anhang, Abb. 1). Die mittlere Mittelschicht umfasst zusammen rund 35 – 40 Prozent der Bevölkerung. In diesem Milieu herrschen „Resignation und Rückzug“. Man ist zwar harmoniebetont und ist daher bislang „fast allen Imperativen (...), welche die deutungsmächtigen Eliten oft herrisch gesetzt haben, (gefolgt)“. Trotzdem fühlt sich die Mitte betrogen. Sie „sieht ihre Anstrengungen nicht belohnt“ und fühlt sich „eher als hauptbeschädigte Gruppe der Sozialreformen“. Vor allem sieht man den historisch in diesem Milieu besonders wichtigen, weil Identität stiftenden „Aufstiegsimperativ“ zusehends in Gefahr. Man fühlt sich „gesellschaftlich vernachlässigt“. In den Jahren der Krise seit 2001 hat die Sicherheitsorientierung dieser Gruppe noch erheblich zugenommen (vgl. Walter,

---

<sup>81</sup> Siehe bspw. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Stand 2006): „Gesellschaft im Reformprozess“: [http://www.fes.de/inhalt/Dokumente/061017\\_Gesellschaft\\_im\\_Reformprozess\\_komplett.pdf](http://www.fes.de/inhalt/Dokumente/061017_Gesellschaft_im_Reformprozess_komplett.pdf), dort S. 8 – 10, (30.07.2009) und Spiegel online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,466865,00.html> (30.07.09).

2009: S. 26 f.). Man fordert vom Staat eine stärkere protektionistische Haltung hinsichtlich des nationalen Arbeitsmarktes, hegt jedoch gleichzeitig „Aggressionen gegen Randgruppen, Faulenzer und Arbeitsscheue“ (ebd.: S. 29). Bemerkenswert ist der Trend zur Entkoppelung, z. B. der Auszug der Mittelschicht aus den einstmaligen Arbeiterquartieren (spätestens, wenn deren Kinder in das schulpflichtige Alter kommen), so dass sich in den letzten Jahren die unteren und mittleren Milieus zunehmend voneinander abgekoppelt haben. Damit geht „die vormalige Trägerschicht des Organisationswesens“ dort verloren. Zurück bleibt eine „sozial homogene Unterschicht ohne Selbstbewusstsein, ohne Vernetzungskompetenz, ohne soziales Kapital“, ein „neues Unten, das sich dauerhaft exkludiert fühlt“ und keine Vorstellungen eines „positiven Selbst“ mehr besitzt, so dass ein „Aufstieg aus den Armutsquartieren (...) als unwahrscheinlich“ erscheint (ebd.: S. 44 f.).

Der aktuelle 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (vgl. BMAS, 2008, passim) enthält trotz politisch-euphemistischer Darstellung deutliche Signale hierfür, wengleich Deutschland immer noch ein innerhalb der Europäischen Union über dem Durchschnitt liegendes Sozialniveau besitzt und pflegt.

### **3.1.2 „Parallelgesellschaft“**

Der Begriff Parallelgesellschaft, der auf Walter zurückgeht (vgl. o. 3.1), bezieht sich auf die Gruppe der Menschen in Deutschland, die in diese Gesellschaft nicht hineingeboren wurden oder erst in zweiter oder dritter Generation hier leben. Menschen, die also in ganz anderen gesellschaftlichen Kontexten sozialisiert oder zumindest von diesen geprägt worden sind.

Die Milieustudie dieser Gruppe von Sinus Sociovision<sup>®</sup> geht auch hier von einer relativ unübersichtlichen Heterogenität aus und unterscheidet acht Milieus (Anhang, Abb. 2). Dabei ist die „Sozialhierarchie flacher als in der Mehrheitsgesellschaft“ und die „kulturelle Spreizung zwischen den Milieus auch aus einem gemeinsamen Herkunftsland (ist) erheblich größer als im Kern der Aufnahmegesellschaft“. Das Verhalten der Mittelschicht, sich in wohlsituierten Wohnvierteln niederzulassen, ist dem der Mehrheitsgesellschaft vergleichbar. Allerdings achtet gerade dieses Milieu sorgfältig darauf, sich in „Wohnvierteln mit geringem Ausländeranteil anzusiedeln“ (Walter, 2009: S. 38 f.). Durch die „kulturelle Spreizung“ (s. o.) ist der Anteil der Personen (Anhang, Abb. 2, Grundorientierungen AI, BII und C), die sich aus verschiedenen Gründen über ihre Individualität definieren und denen dadurch der Integrationsprozess in die Mehrheitsgesellschaft besonders schwer fällt, relativ groß.

Dies führt automatisch zu dem Thema der „in Deutschland als Menetekel geltenden“ und „viel und ängstlich zitierten Parallelgesellschaften“. Dieses Thema, das außer des Stichwortes „öffentliche Wahrnehmung der Andersartigkeit“ und „Mechanismen sozialer Kontrolle“ für den Gesamtkontext der vorliegenden Arbeit marginal ist, sei deshalb nur der Vollständigkeit halber benannt und ist nicht näher zu beleuchten. Ein Zitat von Dahrendorf hierzu aus einem Interview mit der TAZ erscheint aber im Zusammenhang mit der Thematik bemerkenswert und soll deshalb nicht unterschlagen werden: „Man akzeptiert Parallelgesellschaften, aber der öffentliche Raum wird bestimmt durch Regeln, an die sich alle zu halten haben“<sup>82</sup>.

### 3.1.3 Zwischenfazit

Die oben dargelegten Erkenntnisse verdeutlichen zwar gewisse, durchaus bedenkliche gesellschaftliche Trends, sind aber nur vorläufige empirische Ergebnisse, die sich sicher zukünftig noch schärfer herauskristallisieren werden. Gerade der 3. Armutsbericht der Bundesregierung bestätigt, bei allem politisch geprägten Euphemismus, diesen Trend durchaus (vgl. BMAS, 2008, *passim*). Der „Charme großer Prinzipien und Ideensysteme“, die Loyalität gegenüber der den Staat verkörpernden demokratischen Parteienlandschaft – und damit der unmittelbaren demokratischen Repräsentanz desselben – hat aber deutlich abgenommen. „Die Menschen in den modernen (...) Gesellschaften (denken) pragmatisch, nüchtern und (...) lösungsorientiert“, denn „die Komplexität (des täglichen Lebens) scheint derart zugenommen zu haben, dass die gesellschaftliche Vielfalt nicht mehr durch die eine große Erzählung zu bändigen“ ist (Walter, 2009: S. 29). Die „Nation als modernes Paradigma einer imaginierten Gemeinschaft“ und die damit verknüpften „Harmoniesehnsüchte“ der Menschen (vgl. Frankenberg, 1997: S. 95) sind scheinbar weiter entfernt denn je. Die „tiefgreifenden gesellschaftlichen Änderungen (...) mit den entsprechenden sozialen Neuorientierungen (vor allem in der Moderne und nicht nur in den 1960er Jahren, Anm. d. Verf.) werden von Soziologen einheitlich als einschneidende Wandlungsprozesse wahrgenommen“<sup>83</sup> (Luff, 2007: S. 28). Zusammenfassend sind für diesen „Epochenbruch (...) auf der Makroebene ein *Individualisierungsschub* und

---

<sup>82</sup> Ralf Dahrendorf in: Die Tageszeitung, Magazin, Dossier vom 04.04.2008 unter dem Titel: „Der Minirock wurde nicht 1968 erfunden!“, siehe <http://www.taz.de/1/leben/koepfe/artikel/1/der-minirock-wurde-nicht-1968-erfunden/?src=AR&cHash=bc69ed8f4a> (30.07.2009).

<sup>83</sup> Auch wenn sie im Einzelfall unterschiedlich bezeichnet werden, bspw. als „Risikogesellschaft“ (Beck), „narzisstisch Gesellschaft“ (Lasch), „Postmoderne“ (Harvey), „disorganized capitalism“ (Lasch / Urry), „silent revolution“ (Inglehard) oder „Wertewandel“ (Klages), Nachweise bei Eisner, 1997: S. 85.

ökonomische Transformationen ursächlich“. Im weiteren geschichtlichen Verlauf wird die Stadt in den 1980er Jahren zur „A-Stadt, in der Alte, Arme, Alleinstehende, Arbeitslose, Auszubildende, Ausländer und Aussteiger dominieren“ (vgl. Eisner, 1997: S. 85 f., 98).

Bis hierher lässt sich also festhalten, dass sich eine wesentliche Grundbedingung des Modells von Garland, wenngleich bei stärkerer sozialer Abfederung hierzulande deutlich schwächer, auch in Deutschland beobachten lässt. Die zunehmende Durchlässigkeit der Gesellschaft nach unten und eine daraus resultierende Prekarität<sup>84</sup> und Differenzierung fördert Abgrenzungsprozesse, die sich im alltäglichen Handeln in Form städtebaulicher Segregation und Exklusion, letztlich verstärkt im Rahmen sozialer Kontrollprozesse, verdichten können. Man kann aber aus diesen Ausführungen zu den Milieus zunächst nicht per se von einer generellen Zunahme informeller Kontrolle als Bedrohung der Freiheit (vgl. Sofsky, 2005: S. 38 f.) ausgehen, denn das „soziale Netz wird (mit dieser Entwicklung) lückenhafter“. Gleichwohl kann Verarmung dazu führen, dass sich dann Privatleben in den „öffentlichen Raum“ verlagert. „Wenn (aber) alles Private öffentlich wird, wird auch jeder Verstoß gegen Sitte und Etikette registriert“ (ebd.: S. 39). Ob sich daraus ergebende Ordnungsstörungen oder ganz allgemein die Kriminalität als ein substituierendes „Ideensystem“, über das ein breiter Konsens gleichsam als gesellschaftlicher Grundzusammenhalt konstruiert werden kann, darstellt und auf die soziale Kontrolle auswirkt, soll im nächsten Abschnitt anhand bestimmter Paradigmen untersucht werden.

### **3.2 Gestaltung der Kontrollkultur im Kontext gesellschaftlicher Entwicklung**

Eine Veränderung der Kontrollkultur in Form einer raum- und / oder akteursbezogenen Verschiebung des situativen Grades formeller bzw. informeller Sozialkontrolle ist auch in Deutschland wahrnehmbar, wenn auch bei weitem nicht so stark wie in den USA und Großbritannien (vgl. Lehne et al., 2007: S. 119). Die spezifischen Auslösefaktoren und das jeweilige Ergebnis sollen jedoch in Anlehnung an die Prämissen Garlands kritisch reflektiert werden, um die Konstruktion regionaler Kontrollmechanismen in Deutschland auf dieser Oberfläche einordnen zu können. Das verlangt zunächst nach einer Dekonstruktion verschiedener Prädispositive im Konzept Garlands. Deshalb werden nachfolgend die Konzepte „Raum“ (3.2.1) und der „Kriminalitätskomplex“ (3.2.2) in ihren spezifischen und handlungsleitenden Merk-

---

<sup>84</sup> Vgl. Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Ausgabe 33-34/2008, Bundeszentrale für politische Bildung: [http://www.bpb.de/publikationen/9HGOSO.0.0.Abstieg\\_Prekarit%E4t\\_Ausgrenzung.html](http://www.bpb.de/publikationen/9HGOSO.0.0.Abstieg_Prekarit%E4t_Ausgrenzung.html) (31.07.2009).

malen aufgegriffen und mit der deutschen Situation verglichen. Damit sind dann zusammen mit den Grundlagen des zweiten Kapitels alle für die Ausgangsfragen wichtigen Fakten zusammengetragen und bewertet. Somit kann die Situation der deutschen Polizei und deren Rolle im Kontext regionaler Kontrollkulturen abschließend (auch im Vergleich zu Garlands Positionen) beleuchtet werden. Hierfür sind allerdings zunächst die folgenden Aussagen zur Wahrnehmung des lokalen Raums und dessen Nutzung wichtig.

### **3.2.1 Öffentlicher Raum - Tendenzen zur Exklusion in der Risikogesellschaft**

Mit der Abkehr von rehabilitativen Idealen des „Wohlfahrtsstaates“ und der allgemeinen Akzeptanz des Umstandes, dass Kriminalität eine normale gesellschaftliche Tatsache darstellt, sie also „ubiquitär“ ist, (vgl. Kaiser, 1997: S. 22, 98, 172; Hess, 2007b: S. 9; kritisch Rössner, 1993: S. 51), wandelt sich auch die Struktur der formellen Instanzen der Sozialkontrolle. Wenn kriminalstrategisch nicht mehr das Individuum, sondern die Situation und eine hierin rational abwägende Täterpersönlichkeit die Struktur sozialer Kontrolle vorwiegend präventiv bestimmt, hat dies auch Auswirkungen auf die Reichweite „sozialer Kontrollen“<sup>85</sup>. Will man dies verifizieren, so muss man zunächst auf die Aktionsoberfläche, nämlich den „öffentlichen Raum“, der damit erheblich an Bedeutung gewinnt, reflektieren. Dabei sind es vor allem die Ballungszentren, die Städte, die seit jeher den Sicherheitsdiskurs maßgeblich beeinflussen. Dort wohnt zwar nicht die Mehrheit der Bevölkerung<sup>86</sup>, aber in der Relation zur Bevölkerungsdichte wird dort die überwiegende Mehrzahl der Delikte registriert. Tatgelegenheiten sind dort auf engstem Raum konzentriert und die Kriminalitätsfurcht ist stärker ausgeprägt (vgl. Frevel, 2007: S. 22). In den Städten kulminieren soziale Probleme in besonderer Weise. Soziale Kontrolle wird dort indifferent wahrgenommen. Im Übrigen nimmt die Einwohnerzahl in den Ballungsräumen tendenziell

---

<sup>85</sup> Anstatt des Individuums stehen im Präventionssektor die Veränderung „kriminogener Situationen“, die „Analyse von Menschenströmen und der Verteilung von kriminellen Ereignissen“, die Lokalisierung von „hot spots“ bzw. „hot products“ und „häufige Viktimisierungsmuster“ im Mittelpunkt des Handelns. „Polizeiliche und strafrechtliche Lösungen gehören dabei durchaus zum Repertoire, doch geht es bevorzugt darum, situative Kontrollen einzurichten und das Verhalten von Versuchungen abzulenken“ (vgl. Garland, 2008: S. 308).

<sup>86</sup> Nur etwa jeder dritte Bundesbürger lebt in einer Großstadt (Frevel definiert Städte ab 100.000 Einwohnern als solche, vgl. ders., 2007, S. 22), dort wird jedoch fast die Hälfte aller Straftaten registriert. In besonderer Weise gilt dies für die „personal crime Delikte“ (wie Raub, Körperverletzung und Sexualdelikte) sowie für Sachbeschädigungen. Frevel führt aus (ebd.), dass in Deutschland in Gemeinden mit einer Größe von unter 20.000 Einwohnern ca. 42 Prozent der Bevölkerung leben und dort rund ein Viertel der Gesamtkriminalität registriert wird. In Klein- und Mittelstädten (20.000 – 100.000 Einwohner) leben ca. 27 Prozent der Einwohner und etwas mehr als ein Viertel der Kriminalität wird dort registriert.

zukünftig noch zu. Deswegen fokussiert sich die sozialwissenschaftliche Analyse lokaler Sicherheitsarbeit auf den großstädtischen Raum (ebd.: S. 22)<sup>87</sup>.

Hat die zunehmende Bedeutung des „öffentlichen Raums“<sup>88</sup> allerdings tatsächlich für ein anderes Kontrollparadigma gesorgt? Dangschat (2007: S. 15) stellt fest, dass ein Trend zur „Verschiebung der Aufmerksamkeit von der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung hin zum Verhalten im öffentlichen Raum“ festzustellen sei. „Sozialräumlich bedingte Sicherheitsprobleme orientieren sich weniger an Segregations- und Konzentrationsmustern, sondern die wachsenden Segmentationen in der Gesellschaft zeigen sich als Bedrohungspotenzial im öffentlichen Raum. Die Furcht vor sozialen Gruppen wird damit zur Furcht vor Orten, an denen die sozialen Gruppen auftreten bzw. vermutet werden“ (ebd.). Trotzdem bleiben die Konsequenzen dieser Frage vielschichtiger.

„Öffentlich nennen wir Veranstaltungen, wenn sie (...) allen zugänglich sind. (...) Ähnliches sei mit öffentlichen Plätzen gemeint“ (Habermas, 1990: S. 54). Allerdings habe „der öffentliche Raum als jederzeit für jedermann zugänglicher Raum (...) noch nie in irgendeiner Stadt existiert. Er ist immer auch ein exklusiver Raum“. Heute seien es „Obdachlose, Drogenabhängige und Gruppen ausländisch wirkender männlicher Jugendlicher, (...) denen der Zugang verwehrt wird“, betonen Siebel / Wehrheim (2003: S. 12). „In der Dimension des Rechts (...) werden die Optionen der Exekutive ausgebaut“<sup>89</sup>. (...) Die Bedeutung von Partikularnormen in Form von Hausordnungen in neuen ‚öffentlichen‘ Räumen (gemeint sind ‚semi-öffentliche‘ Räume, siehe 3.2.1.1, Anm. d. Verf.) führt zu unterschiedlichen, lokal differenzierten Normaktivitäten. (...) Zudem variieren Organisations- und Interventionsformen sozialer Kontrolle (...), bspw. durch private, marktförmig organisierte Sicherheitsdienste (...) und Mischformen in Gestalt von Public-Private Partnerships, bei denen die Kooperation zwischen formellen und informellen Kontrollen in sehr unterschiedlichen Sicherheitspartnerschaften organisiert wird“ (ebd.: S. 18).

Diese „Machtinterventionen im urbanen Raum“ (De Marinis, 2000) gelten als Bedrohung des Öffentlichkeitscharakters städtischer Räume. „Diese Kritik hat Recht,

---

<sup>87</sup> Weitere Nachweise finden sich bspw. bei Eisner (2007), Dinges / Sack (2000), Eick / Sambale / Töpfer (2007), Wurtzbacher (2008) et al.

<sup>88</sup> Sowohl des „tatsächlich-öffentlichen“ (z. B. Bahnhöfe, Verteilergeschosse und Haltestellen des ÖPNV, Einkaufszentren, die dem Hausrecht des Eigentümers unterliegen, faktisch aber für die Öffentlichkeit partikularnormativ eingeschränkt zur Verfügung stehen) als auch des „rechtlich-öffentlichen“ Raums, der für den Gemeingebrauch freigegeben ist.

<sup>89</sup> Die Autoren haben dabei insbesondere die gesetzliche Normierung von Platzverweisen, Aufenthaltsverboten, Videoüberwachung und die Definition „gefährlicher Orte“ im Blick, an denen verachtsunabhängige Kontrollen durchgeführt werden können.

aber sie hat auch Unrecht, denn sie übersieht, dass Sicherheit oder wenigstens das Gefühl der Sicherheit Grundbedingungen der Öffentlichkeit von Räumen sind. (...) Öffentlicher Raum bedarf funktionierender sozialer Kontrollen, ohne sie ist er gar nicht denkbar“ (vgl. Siebel / Wehrheim, 2003: S. 19). Richtigerweise stellen beide fest, dass „das ambivalente Verhältnis von sozialer Kontrolle und öffentlichem Raum (...) und die Zugänglichkeit (...) für jedermann einer prekären Balance zwischen Anonymität und sozialer Kontrolle, zwischen Sicherheit und Verunsicherung, zwischen Vertrautem und Fremden, zwischen Gleichheit und Differenz“ unterliegt (ebd.). Die Polizei sieht sich in erster Linie mit dem doppelten Dilemma konfrontiert, im interdependenten Interessengeflecht unterschiedlicher Akteure zahllose öffentliche und private Interessenlagen auf der Grundlage belastbarer Lageerkenntnisse angemessen berücksichtigen und in Ausgleich bringen zu müssen. Gleichzeitig wird die Ambiguität eines weitgehend konturenlosen Risikobegriffs für den öffentlichen Raum deutlich, die Bauman (1997: S. 205) akzentuiert als „Element der Fremdheit“ zum Ausdruck bringt, wenn er von einer Lücke zwischen dem, was man über eine Situation im öffentlichen Raum wissen kann, und dem, was man wissen müsste, um die Situation kontrollieren zu können, spricht. Kontrolle im öffentlichen Raum ist und bleibt aber zuallererst Selbstkontrolle. Das gilt in zwei Richtungen und umfasst einerseits die individuelle Toleranzschwelle einer prinzipiell vorhandenen Verunsicherung im öffentlichen Raum, also die Bereitschaft, dem Fremden, auch wenn man ihn nicht versteht, dennoch eine gleichwertige und grds. verstehbare Identität zuzugestehen. Eine Fähigkeit, die Bahrtdt (2006: S. 164) als resignierte Toleranz und „urbane Tugend des Großstädtlers“ umschreibt. Andererseits verlangt der zivilisierte Umgang mit Unsicherheit als Produkt eines Prozesses der Zivilisation auch, dass „eine zunächst von außen aufgeherrschte Disziplin zur Selbstdisziplin verinnerlicht wird“ (vgl. Elias, 1989).

Siebel / Wehrheim (2003, S. 21 f.) vermuten, dass die empirisch zwar nicht bewiesene These einer Informalisierung sozialer Kontrollen und einer Lockerung verinnerlichter (individueller) Kontrollen die o. g. Neuerungen städtischer sozialer Kontrollen bewirken und damit den Versuch darstellen, erneut über staats- und marktformig organisierten Fremdzwang (i. S. eines Bentham'schen Panoptikums<sup>90</sup>) zu

---

<sup>90</sup> Vgl. Foucault (1994: S. 256 ff.): Nach der Philosophie Benthams ist eine ständige Überwachung der Mitglieder einer Gesellschaft notwendig, um sie zu vernünftigem Handeln zu veranlassen. Die Methode des Panoptikums dient durch die bloße Möglichkeit ständiger Überwachung der Selbstdisziplinierung und damit der Unterwerfung unter die geltenden gesellschaftlichen Normen. Die Überwachung wird dort am intensivsten empfunden, wo sie unsichtbar bleibt (weshalb die moderne Videoüberwachung häufig mit diesem Begriff belegt wird). Symbolisiert wird es häufig mit einem

einer wiederum funktionierenden intrinsischen Affektkontrolle zu gelangen. Deshalb unterstellen sie einen Wandel hin zu einer „vergesellschafteten Kontrolle“<sup>91</sup>. Informelle soziale Kontrolle wird zunehmend „abgelöst durch Subjekt-Objekt-Beziehungen zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten“. Ein „Herrschaftsverhältnis“ tritt an die Stelle von „Subjekt-Subjekt-Beziehungen der Städter untereinander“. So betonen Siebel / Wehrheim (ebd.: S. 22 f., 25) zwar einen „Wandel in den Modalitäten, in denen Gesellschaft Sicherheit gewährleistet“. Die befürchteten Gefährdungen des öffentlichen Raumes würden durch neuartige Gefährdungen ersetzt, allerdings könne deshalb „nicht von einem Verfall der Öffentlichkeit in der überwachten Stadt ausgegangen werden“. Ferner könne „der Wandel der Motive von Unsicherheitsgefühlen (ausgelöst durch multiple Ursachen jenseits der Annahme, die Kriminalitätsbelastung in städtischen Räumen habe wirklich zugenommen) aber durchaus einen Überschuss an Kontrollverlangen auslösen, der in der Tat, wenn ihm entsprochen würde, die Erosion der Öffentlichkeit städtischer Räume zu Folge haben müsste“ (ebd.).

### 3.2.1.1 Definition „öffentlicher Raum“ und „semi-öffentlicher Raum“

Zunächst sind zur Definition und Einordnung dieser Begriffe folgende grundsätzliche Anmerkungen nötig. Der „öffentliche Raum“ ist „gekennzeichnet durch *Zugänglichkeit und Nutzbarkeit durch einen unbestimmten Personenkreis*“ und zeichnet sich zugleich dadurch aus, dass in ihm „für jeden gegenüber jedem diejenigen Regeln angewendet werden sollen, welche für öffentliches Handeln gelten“. Der öffentliche Raum ist ein „*Raum individueller, kommunikativer und sozialer Freiheit*“ und wer ihn „als Ort und Medium seiner eigenen Freiheitsausübung nutzt, muss dort gerade wegen der Gleichheit aller Nutzer hinnehmen, dass auch andere dies tun“. Das bedeutet einerseits „Freiheit zu Kommunikation und Sozialität“, andererseits aber auch dieselbe „zu Alternativität, Konfrontation, im Extremfall zu Asozialität“. Der öffentliche Raum kann also zugleich auch ein „*Raum der Zumutung*“ sein (vgl. Gusy, 2009: S. 217 f., Herv. i. O.).

Siebel / Wehrheim (2003: S. 11 ff.) unterscheiden die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit anhand von vier Dimensionen, nämlich juristisch (s. o. 3.2.1),

---

hohen Turm in der Mitte der ringförmig angelegten Stadt, so dass für jedermann im öffentlichen Raum jederzeit die Wahrscheinlichkeit der anonymen Überwachung angenommen werden kann. Für Foucault ist dieses Modell der Inbegriff und damit Synonym der Disziplinargesellschaft.

<sup>91</sup> Bei Siebel / Wehrheim definiert als „staatsförmig organisiert“ in Gestalt der Polizei, „marktförmig organisiert“ in Gestalt privater Sicherheitsdienste und „verstofflicht bzw. industrialisiert“ durch Alarmanlagen und Überwachungskameras (ebd.).

funktional, sozial und materiell / symbolisch. Keine Kategorie bleibt frei von Regularien. Begegnungen dort funktionieren zwar zumeist konfrontations- und zumutungsfrei. Soziale Regeln (in kodierter und tradiert, also ungeschriebener Form) sind den Beteiligten i. d. R. bekannt oder erkennbar<sup>92</sup> und werden in den meisten Fällen auch eingehalten. Dabei werden vor allem und zuerst Mechanismen der „Selbstregulierung“<sup>93</sup> wirksam. Diese versagen i. d. R. erst dann, wenn durch eine faktisch oder als unzumutbar empfundene „Okkupation von Teilen des öffentlichen Raumes zu egoistischen Zwecken“ allgemein akzeptierte Einschränkungen des Gemeingebrauchs überschritten werden (ggf. ein Problem, das im Rahmen der „öffentlichen Ordnung“ relevant wird, vgl. 2.1.2.2). Gleichwohl sehen Siebel / Wehrheim bei allen vier Dimensionen noch eine „mehr oder weniger große Kluft zwischen Ideal und Wirklichkeit“ (ebd.: S. 12). Wenn präventive Polizeistategien darauf gerichtet sind „Verhaltensweisen – wie Biertrinken – und verschiedene soziale Gruppen aus öffentlichen Räumen fernzuhalten“ also die Zumutung durch die bloße Präsenz unerwünschter Bevölkerungsgruppen konstruiert wird, ist eine weitere Grundbedingung des öffentlichen Raumes infrage gestellt: seine allgemeine Zugänglichkeit“ (ebd.: S. 23). „Schutz und Sicherheit im öffentlichen Raum ist primär Abgrenzung konkurrierender bzw. kollidierender Interessen der gleichen und freien Raumnutzung. (...) In der Öffentlichkeit geht es um die Kollision von Recht mit dem Recht, nicht hingegen um die Kollision von Recht mit Unrecht. (...) *Wegen der Freiheit und Gleichheit der Raumnutzung können Nutzungsverbote oder Verhaltensgebote allein als ultima ratio in Betracht gezogen werden*“ (Gusy, 2009: S. 222, Herv. i. O.).

Gusy (2009: S. 224) grenzt „semi-öffentliche“ Räume<sup>94</sup> als Form der Selbstregulierung durch teilweise Privatisierung ab und stellt fest, dass es bei der Zugangsregelung dort „eher darum geht, eine genauere Selektion der erwünschten von der unerwünschten Öffentlichkeit, (eine) flexiblere Handhabung der Ordnungsgewalt durch private ‚Hausrechte‘ und die Inanspruchnahme ‚privater‘ Selbsthilferechte – auch durch private Sicherheitskräfte – bei deren Durchsetzung“ vorzunehmen.

---

<sup>92</sup> Wenn auch nicht immer sofort, wodurch allerdings „Komplexitäts- und Kontingenzerlebnisse“ (s. u. S. 61), die soziales Lernen und dadurch die soziale Orientierung ermöglichen, gefördert werden können.

<sup>93</sup> Z. B. durch die überwiegende Akzeptanz der Gemeinschaft aufgrund einer solchen „Sondernutzung“ auf den Gemeingebrauch örtlich und zeitlich begrenzt zu verzichten. Hierzu gehört nach Gusy (2009: S. 219) auch die teilweise „Privatisierung“ öffentlicher zu „semi-öffentlichen“ Räumen.

<sup>94</sup> Orte, die ihrer „Trägerschaft nach privat, ihrer Funktion nach hingegen öffentlich sind“ (Gusy, 2009: S. 224).

Der öffentliche Raum in beiden beschriebenen Varianten ist objektiv betrachtet aufgrund der unübersehbaren Vielzahl von nicht vorhersehbaren Ereignissen ein „Raum der Unsicherheit“ und wird subjektiv als solcher natürlich auch „erlebt“<sup>95</sup>. „Komplexitäts- und Kontingenzerleben“ im öffentlichen Raum, ausgelöst durch „Undurchschaubarkeit, durch Konfrontation und Zumutung“ sind „geeignet, Wahrnehmungs-, Deutungs- und Vertrauensfähigkeit zu verringern“. Dies macht auch die Einzigartigkeit des Charakters der Öffentlichkeit aus, was zwar „noch lange kein Risiko darstellt, aber zu einer empfundenen Gefahr führen kann“. Deshalb kann *„das Management der objektiven Sicherheit gleichfalls nicht dasselbe sein wie dasjenige der subjektiven Sicherheit“*. Der Schutz der „subjektiven Sicherheit müsse politisch entschieden werden“. Allerdings können *„wegen der Freiheit und Gleichheit der Raumnutzung Nutzungsverbote oder Verhaltensgebote allein als ultima ratio in Betracht gezogen werden“* (Gusy, 2009: S. 220, 222, Herv. i. O.). Dies steht der These einer zunehmenden Exklusion von Randgruppen zunächst auf normativer Ebene nicht aber in praxi entgegen.

### **3.2.1.2 Die Bedeutung des Raumes für Kriminalität**

Das Thema Kriminalität und Raum wird vor allem in der Kriminalgeografie umfassend diskutiert. Dabei „projiziert Kriminalität Delikte nicht mehr nur auf eine geografische Fläche, sondern sie fragt, welche Eigenarten von Raum hinsichtlich seiner Flächennutzung, Gestaltung und Wahrnehmung welche Arten von Delikten auslösen und begünstigen bzw. anziehen“ (vgl. Luff, 2007: S. 12 f.). Belina (2000: S. 132) kategorisiert zwei Elemente, nämlich den Raum als „Explanans“<sup>96</sup> und als „Explanandum“<sup>97</sup>. Wenn der Raum als Explanans im Sinne Belinas bestimmte Kriminalitätsphänomene hervorruft, führt dies zwangsläufig zu spezifischen ideologisch-politischen Konsequenzen. Legnaro (1997: S. 274) spricht wie Garland von einer „Depersonalisierung des Verdachts“ im öffentlichen Raum und davon, dass der „Raum (selbst) zum Überwachungsobjekt wird“. Sofsky (2005: S. 38) verstärkt diese Annahme implizit wenn er davon spricht, dass „zu den ärgsten Feinden der Freiheit neben der Macht die soziale Verdichtung (und ihre Auswirkungen im öffentlichen Raum, Anm. d. Verf.) zählt“. Hier wird das Explanans allerdings bereits von der Kriminali-

---

<sup>95</sup> Zur Unterscheidung objektiver Sicherheit und subjektivem Sicherheitsgefühl vgl. bspw. Reuband, 2008: S. 233 ff..

<sup>96</sup> Raum als Explanans: „Ist es ein bestimmter Raum, der spezifische Formen von Kriminalität bedingt?“ Sessar et al. (2007 : S. 11) sprechen bspw. von der Stadt als « kriminalitätsgenerierender Raum ».

<sup>97</sup> Raum als Explanandum: „Weshalb verteilt sich registrierte Kriminalität auf den Raum?“

tät entkoppelt und verlagert sich in den Bereich der Gefahrenvorsorge hin zu „verdachtsunabhängigen Maßnahmen“ (vgl. Kant / Roggan, 2005, passim) sowie zur kriminalstrategischen Bedienung des „subjektiven Sicherheitsempfindens als Rechtfertigungsgrund für den Ausschluss sozialer Randgruppen aus dem öffentlichen Raum“. Politik und Polizei, so die kritischen Stimmen weiter, ginge es darum, „ihr Augenmerk primär darauf zu legen, den öffentlichen Raum von allen Belästigungen zu säubern, die den angepassten Bürger beeinträchtigen können“ (vgl. z. B. Busch / Pütter, 2005). Die häufig von Kommunalverantwortlichen zitierte Aussage, dass Sicherheit ein „weicher Standortfaktor“ sei (vgl. bspw. Jaschke, 1997: S. 71), bindet die öffentliche Gewalt zusätzlich vor allem in den Innenstädten, begründet aber auch Handlungspflichten in Gewerbegebieten, die unmittelbar an strukturschwache Wohngebiete angrenzen. So geht bspw. Eisner (1997: S. 26 f.) davon aus, dass entgegen des sozialökologischen Ansatzes in der Moderne vielmehr individualistische Ansätze dafür verantwortlich sind, dass sich Personen mit bestimmten Dispositionen durch innerstädtische Segregationsprozesse in Stadtvierteln konzentrieren, in denen aufgrund von kleinen, nicht sanierten Wohnungen in verdichteter Bebauung billiger Wohnraum zur Verfügung steht (vgl. auch SZ, Quelle s. o. 1.2, S. 8). Hier sind aber vordringlich Maßnahmen der primären Prävention, z. B. in Form städtebaulicher Konzepte (vgl. Programm Innere Sicherheit, Fortschreibung 2008 / 2009, Tabelle S. 31), die für die vorliegende Arbeit allerdings thematisch außer Betracht bleiben, zur Lösung geeignet. Deswegen wird nur am Rande auf Strukturförderprogramme wie das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt / Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“<sup>98</sup>, verwiesen, die für die Kommunen Unterstützung und Förderung anbieten.

Städte sind jedenfalls „Kristallisationspunkte gesellschaftlicher Entwicklungen (...), in denen sozialer Wandel (gerade in aktuellen Umbruchphasen und genau in den o. g. Quartieren, die somit leicht dauerhaft zu problematischen „breeding areas“<sup>99</sup> werden können, Anm. d. Verf.) am deutlichsten sichtbar wird. Den Städten kommt eine seismografische Funktion für (solche) Phasen (...) zu“ (vgl. Luff, 2007: S. 22).

Innerhalb der Städte ist es im Schwerpunkt der City-Bereich, der Sogwirkung auf Täter, Randgruppen als auch für das allgemeine Publikum entfaltet. Dort bietet sich ein großes Spektrum günstiger Tatgelegenheiten bei gleichzeitig hoher Anonymität

---

<sup>98</sup> Programmhintergrund vgl.: <http://www.sozialestadt.de/programm/hintergrund/> (02.08.2009).

<sup>99</sup> Begriff aus der Kriminalgeografie: „Gebiete in denen die Täter zu Hause sind: wo sie wohnen“. Das Pendant als Begrifflichkeit ist die sogenannte „attracting area“, „ein Gebiet, das als Tatort ‚attraktiv‘ erscheint, weil es dort etwas zu holen gibt“ (vgl. Schwind, 2007: S. 314).

und geringer Sozialkontrolle („Raum als Explanandum“, vgl. Fn. 97). Damit ergibt sich zusammen mit dem zu schützenden Nutzungsanliegen der Allgemeinheit ein Kompositum sich grds. widersprechender Begriffe, semantisch könnte man von einem „Oxymoron der Sicherheit“ sprechen, als Herausforderung für die Sicherheitsbehörden.

### **3.2.2 „Kriminalitätskomplex“ in Deutschland**

Garland macht den „Kriminalitätskomplex der Spätmoderne“ als Verursacher eines spezifischen Gefüges veränderter Einstellungen, Überzeugungen und Annahmen bei den Menschen aus. Er definiert denselben als Konglomerat verschiedener Einzelthemen, die zu festen kulturellen Tatbeständen verschmolzen sind, welche dann nicht mehr über die kriminologische Forschung oder offizielle Zahlen, also nicht mehr erzählend, sondern nur noch durch „kulturelle Skripte“ aufrechterhalten und reproduziert werden. Diese seien dann nur noch schwer veränderbar und riefen eine Reihe psychologischer und sozialer Effekte hervor, die Einfluss auf politische Konzepte und Strategien entfalten. Als einzelne Faktoren nennt er u. a. (vgl. Garland, 2008: S. 297 f. und 3.):

- Hohe Kriminalitätsrate gilt als normaler gesellschaftlicher Sachverhalt.
- Fragen der Kriminalität werden politisiert und regelmäßig in emotionalisierter Form dargestellt. In den Medien, in der Populärkultur und in der „baulichen“ Umgebung hat sich ein Kriminalitätsbewusstsein institutionalisiert.
- Der „Strafjustizstaat“ gilt als unzureichend oder ineffektiv.
- Es gibt einen großen Markt für private Sicherheit und private, defensive Gewohnheiten sind weit verbreitet.

Diesen Faktoren wird nun im Einzelnen mit dem Untersuchungsziel nachgegangen, ob sich ein „Kriminalitätskomplex“ (im Sinne Garlands) in seiner massiven Ausprägung auch in Deutschland empirisch nachweisen lässt und, wenn ja, welche Auswirkungen ein solcher auf die Sicherheitsagenturen entfaltet.

#### **3.2.2.1 Kriminalitätsentwicklung in Deutschland**

An dieser Stelle ist nur ein geraffter und daher nur wenig differenzierter Gesamtüberblick zur objektiven und subjektiven Kriminalitätslage nötig. Da Garland nicht primär auf die tatsächliche Höhe „der Kriminalität“, sondern vor allem auf die Wahr-

nehmung der Kriminalitätsbelastung als soziale Tatsache in der Bevölkerung einget, ist diese Vorgehensweise angemessen. Nach seiner Überzeugung ist die „Kriminalitätsrate dann hoch, wenn Kriminalitätsvermeidungsverhalten zu einem wichtigen Organisationsprinzip des Alltags geworden ist“ (Garland, 2008: S. 297, dort v. a. Fn. 114).

Die „objektive“ Kriminalitätsentwicklung in Deutschland, sieht man von örtlichen Kriminalitätslagebildern und differenzierteren kriminologischen Regionalanalysen (KRA)<sup>100</sup> ab, wird im Wesentlichen anhand der registrierten Zahlen in der offiziellen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) für Deutschland dargestellt. Diese Zahlen bilden allerdings nur einen kleinen Ausschnitt der tatsächlichen Kriminalitätslage ab, da sie von der Anzeigebereitschaft der Bevölkerung und von der „Struktur und Intensität strafrechtlicher Sozialkontrolle“, also dem Verhalten der Strafverfolgungsbehörden und von deren „Registrierungs-, Definitions- und Ausfilterungsverhalten“, beeinflusst sind<sup>101</sup>. „Die Erfassungsbedingungen für die PKS führen tendenziell zur Überschätzung sowohl der Zahl der Taten und der Tatverdächtigen als auch der Schwere des Sachverhalts. (...) Der größte Teil der von der Bevölkerung als ‚kriminell‘ bewerteten Ereignisse verbleibt im Dunkelfeld“<sup>102</sup>. Regelmäßige deutschlandweite Dunkelfeld- oder Opferstudien finden nicht statt. „Die amtlichen Statistiken geben (also) vermutlich weder den Umfang noch die Struktur noch die differenzielle Betroffenheit unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen adäquat wieder“ (BMI / BMJ, 2006: S. 9, 13; generell zur PKS, Berthel, 2003, passim).

Die bekannten Fakten sind allerdings deutlich und auch gut zu präsentieren. In den letzten rund 40 Jahren hat sich die registrierte Kriminalität nahezu verdreifacht. Die Häufigkeitszahl<sup>103</sup> hat sich mehr als verdoppelt (vgl. Diagramme BMI / BMJ, 2006:

---

<sup>100</sup> Vgl. bspw. Kriminalitätsatlas Heidelberg: <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1116399/index.html> (04.08.2009), KRA Oldenburg: <http://www.oldenburg.de/stadtol/index.php?id=regionalanalyse> (04.08.2009), KRA Bonn: <http://www.mynetcologne.de/~nc-ruethewe/24Zus.pdf> (04.08.2009) - sogenannter „Krabbe-Bericht“, KRA Rosenheim (vgl. Luff et al., 1998) u. a. PKS 2008 siehe Webangebot des BKA: <http://www.bka.de/pks/pks2008/index.html> (16.09.2009).

<sup>101</sup> Zu allgemeinen weiteren Verzerrungseffekten der PKS vgl. Heinz, Konstanzer Inventar Kriminalitätsentwicklung: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/krimdeu2002.pdf>. Kurzzusammenfassung zur registrierten Kriminalität: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/he213-18g.htm>. Ergänzend hierzu wesentliche Daten: Start der bundesweiten PKS am 01.01.1953; zum 01.01.1963 Herausnahme der Verkehrsdelikte (mit Ausn. §§ 315, 315b StGB und 22a StVG); zum 01.01.1971 Umstellung von einer Eingangs- zu einer Ausgangsstatistik (Fall wird erst nach abschließender Bearbeitung und Abgabe an die StA, ggf. erst nach dem Jahreswechsel, gezählt). Weitere Hinweise zu relevanten Änderungen der Erfassung: <http://www.bka.de/pks/zeitreihen/pdf/hinweise.pdf> (alle 04.08.2009).

<sup>102</sup> Die deutschlandweit vielleicht bekannteste und umfangreichste Dunkelfeldforschung, mit mehreren Replikationsstudien (1986 und 1998 – geplant 2010), fand in Bochum statt (vgl. Schwind et al., 2001).

<sup>103</sup> Die Häufigkeitszahl als relativer Wert bezeichnet die Anzahl der Delikte pro 100.000 Einwohner und ist deshalb einem von sonstigen Entwicklungen relativ unabhängigen Vergleich zugänglich.

S. 25, 35). Hierbei muss man neben den o. g. Faktoren natürlich auch andere Einflüsse, insbesondere die Hereinnahme der neuen Bundesländer in die PKS, berücksichtigen, um das wahre Ausmaß der Entwicklung registrierter Kriminalität einigermaßen seriös deuten zu können<sup>104</sup>. Zieht man die Zahlen nach der vollständigen Hereinnahme der neuen Bundesländer in die PKS für eine Bewertung heran, so haben die registrierten Fallzahlen seit 1993 bis heute um etwa zehn Prozent und die Häufigkeitszahl um knapp 11 Prozent abgenommen. Die Aufklärungsquote hat im selben Zeitraum sogar um exakt 11 Prozent zugenommen<sup>105</sup>. Diese Zahlen zeigen eigentlich einen positiven Trend für die letzten 16 Jahre, wenngleich mit rund 6.1 Mio. Straftaten im Jahr 2008 auch auf einem hohen statistischen Niveau. Zur Abrundung der bisherigen Aussagen muss man sich aber auch noch die Deliktsverteilung genauer vergegenwärtigen.

Mehr als 60 Prozent der registrierten Fälle entfallen auf Eigentums- und Vermögensdelikte. Wo der Wert des rechtswidrig erlangten Gutes gemessen wird, ist dieser eher gering. „Bei zwei Dritteln blieb der Schaden unter 250 Euro“ (vgl. BMI / BMJ, 2006: S. 9). Der Summenschlüssel „Gewaltkriminalität“ der PKS, in dem aufsehen-erregende, schwere Delikte zusammengefasst sind<sup>106</sup>, bewegt sich seit Jahren stabil bei etwa drei Prozent der Gesamtkriminalität<sup>107</sup>. Mehr als zwei Drittel dieses Phänomens werden von gefährlichen und schweren (häufig wechselseitigen) Körperverletzungen belegt. Die Opfer sind mehrheitlich der Gruppe der Jugendlichen / Heranwachsenden und jungen Erwachsenen zuzurechnen, die gleichzeitig gerade im öffentlichen Raum nur eine geringe Viktimisierungserwartung für sich annehmen. Das generelle Opferrisiko ist also gerade bei der Gewaltkriminalität für die Allgemeinheit statistisch betrachtet relativ niedrig.

---

<sup>104</sup> Vgl. oben Fn. 101; ein weiterer maßgeblicher Veränderungsfaktor war die Hereinnahme der Daten von Gesamt-Berlin ab dem Jahr 1991 und die Zahlen der neuen Bundesländer ab dem Jahr 1993. Hier sind jeweils gehörige Steigerungen der Fallzahlen zu beobachten.

<sup>105</sup> Vgl. Grundtabelle 1 zur PKS unter: <http://www.bka.de/pks/zeitreihen/pdf/t01.pdf> (04.08.2009).

<sup>106</sup> PKS-Summenschlüssel 8920\*\* umfasst: Mord, Totschlag/Tötung auf Verlangen, Vergewaltigung und sex. Nötigung, Raub/räub. Erpressung/räub. Angriff auf Kraftfahrer, Körperverletzung mit Todesfolge, gefährliche und schwere (nicht einfache) Körperverletzung, Erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme, Angriff auf den Luft- und Seeverkehr (vgl. PKS 2007, BKA, Vorbemerkungen, S. 16).

<sup>107</sup> Kritisch wird der Summenschlüssel Gewaltkriminalität, der „bei weitem nicht alle Straftaten erfasst, bei denen es zur physischen Gewaltanwendung oder Drohung mit Gewalt gegen Personen kommt“, im 2. Periodischen Sicherheitsbericht (vgl. BMI / BMJ, 2006: S. 64) kommentiert: „Gewaltdelikte gegen Personen machen insgesamt 12 % des gesamten polizeilich registrierten Kriminalitätsgeschehens (...) aus“. Hierin sind z. B. auch die einfachen Körperverletzungen enthalten.

Auf einzelne Deliktsfelder, die das Sicherheitsgefühl der Menschen sonst in besonderer Weise beeinflussen, wie zum Beispiel den Wohnungseinbruch<sup>108</sup> oder bestimmte Delikte des Summenschlüssels der „Straßenkriminalität“<sup>109</sup>, soll bei dieser Darstellung nicht näher eingegangen werden, obwohl sich auch hier interessante Entwicklungen zeigen. Nur soweit: Im europäischen Vergleich „ergibt die Analyse (...) der Inneren Sicherheit relativ günstige bis sehr günstige Werte. Das gilt auch für die Viktimisierung (...), namentlich (...) bei Einbruchs- und Gewaltdelikten“ (vgl. BMI / BMJ, 2006: S. 36). Die Straßenkriminalität (vgl. Fn. 109) erreichte bspw. im Jahr 1993 mit insgesamt fast 2,4 Mio. registrierten Delikten einen Höchststand. In den folgenden 12 Jahren sanken die registrierten Delikte hier um fast 800.000 oder nahezu 30 Prozent. Allerdings verlief diese Entwicklung nicht für alle Deliktsgruppen homogen.

Mit einem einleitenden Auszug aus dem gemeinsamen Vorwort der Herausgeber zum 2. Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung (2. PSB) soll aber nun auch die subjektive Komponente der Sicherheitslage (in Ergänzung zu oben 2.1.3) kurz beleuchtet werden: „Deutschland ist eines der sichersten Länder der Welt. (...) Dennoch bleibt es zentrale Aufgabe des Staates, die Sicherheit seiner (...) Bürger kontinuierlich weiter zu verbessern“ (BMI / BMJ, 2006: S. XLI). Es stellt sich bei diesem Punkt die Frage, welche Rolle Kriminalitätseinstellungen im Alltag der Menschen spielen. Lassen sie sich durch das Phänomen Kriminalität im Sinne Garlands emotional tiefgreifend beeinflussen? Andererseits ist aber auch Skepsis bezüglich eines angeblich ständig ansteigenden subjektiven Unsicherheitsgefühls angebracht. Leonhardt zufolge (2007: S. 6 m. w. N.) hält „die Annahme, Bürger (...) fühlten sich zunehmend unsicher, einer Überprüfung nur bedingt stand“.

Zunächst ist festzustellen, dass es zur verlässlichen Beantwortung dieser Frage an konsistenten Forschungsergebnissen, insbesondere an bundesweiten Zeitreihenuntersuchungen, die kriminalitätsfurchtrelevante Aspekte umfassen, fehlt. Zur Annäherung an das Problem muss man demnach verschiedene Quellen<sup>110</sup> nutzen, was allerdings methodische Probleme (vgl. Kromrey, 2007, passim) aufwirft und nur recht allgemeine Aussagen ermöglicht. Nach diesen Daten ist ein Anstieg des „Kriminalitäts-

---

<sup>108</sup> Gesamtentwicklung seit 1980 – 2002, vgl. Feltes, 2004a: S. 64 ff.

<sup>109</sup> Inhalt vgl. Deliktsschlüssel 8990\*\* in der PKS, 2007, BKA, Vorbemerkungen S. 18: Bspw. Vergewaltigung; Raubüberfälle auf Straßen, Wegen und Plätzen; Handtaschenraub und –diebstahl; gefährliche und schwere Körperverletzung; Diebstahl aus und an Kfz und von Fahrrädern; Sachbeschädigung.

<sup>110</sup> Beispielsweise ZsI – GESIS Wohlfahrtssurvey (vgl. Ziff. 2), ZsI – EUSI Sicherheitssurvey 2002 / 2003 in Europa, Eurobarometer 2002, zusammenfassend: Dittmann, 2005: S. 15 f.

empfindens“<sup>111</sup> seit dem Ende der 1980er Jahre sowie ein Rückgang spätestens seit 1997 auf weitgehend gesicherter Datenbasis dokumentiert. Noch zu Beginn der 1990er Jahre war das Niveau der Kriminalitätsfurcht überdurchschnittlich hoch (vgl. Feltes, 1996: S. 12). Die Deutschen fühlen sich gegenwärtig allerdings weniger von Kriminalität bedroht und fürchten sich weniger vor Opferwerdung als zu Beginn der 1990er Jahre. Eine Dramatisierung der Diskussion über das Furchtniveau in Deutschland ist nicht nur aufgrund des in den letzten Jahren zu beobachtenden Bedeutungsrückgangs unbegründet, denn auch die letzte Vergleichsuntersuchung des Eurobarometer aus dem Jahr 2002<sup>112</sup> zeigt, (...) dass Kriminalitätsfurcht und (Opfer-)Risikoerschätzung in Deutschland deutlich geringer ausgeprägt sind als in den meisten EU-Ländern“ (vgl. Dittmann, 2005: S. 16 und BMI / BMJ, 2006: S. 55, 485<sup>113</sup>). Diese Werte kann man zwar als isoliertes Faktum, als „natürliche Anpassung an eine zeitweilig überzogene Kriminalitätsfurcht oder auch als Bedeutungsverschiebung“ interpretieren (Dittmann, 2005: S. 16). Aber auch bei der aktuellsten Umfrage nach den wichtigsten Ängsten der Deutschen rangiert die Kriminalität mittlerweile nur noch auf dem 15ten von 16 Plätzen<sup>114</sup>. Trotz einer zuletzt zwar beständig sinkenden aber gleichwohl auf hohem Niveau stagnierenden „objektiven“ Kriminalitätsbelastung, scheint es nach den vorliegenden Daten derzeit keine wirklich ernsthaft überzeichnete Kriminalitätsfurcht zu geben, welche auf einen tiefgreifenden Einstellungswandel im Sinne eines „Kriminalitätskomplexes“ Garlands hindeutet. Die Ergebnisse der zuletzt veröffentlichten Untersuchung (Deutscher Beamtenbund, 2009, passim) zur Sicherheit in Deutschland wurden in diese Interpretation bewusst nicht einbezogen, da in der Veröffentlichung kaum weiterführende Hinweise zur Fragestellung und Methodik der 1009 Telefoninterviews enthalten sind. Daher ist auch aufgrund des Zeitpunktes der Veröffentlichung (kurz vor der Bundestagswahl

---

<sup>111</sup> Zur Einordnung des Begriffs s. o. 2.1.3 und Dittmann, 2005: S. 2 f..

<sup>112</sup> Vgl. ZUMA, ISI 34 / 2005, S. 6 f..

<sup>113</sup> Dies gilt sowohl für die soziale als auch für die individuelle Komponente der Kriminalitätsfurcht. „Die Kriminalitätsfurcht hat deutlich abgenommen und befindet sich im Jahr 2005 auf einem historischen Tief seit der Wiedervereinigung“ (ebd.). Bei der Quote derjenigen Befragten, die Kriminalität als eines der beiden wichtigsten Probleme ihres Landes nennen, kommt Deutschland neben Spanien und Finnland im europäischen Durchschnitt auf den niedrigsten Wert (ebd., Grafik S. 55).

<sup>114</sup> Siehe: [http://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste\\_der\\_deutschen\\_2008/20080904-grafiken-gesamt.pdf](http://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste_der_deutschen_2008/20080904-grafiken-gesamt.pdf). R & V – Versicherungssurvey 2008, „Die Ängste der Deutschen“. Die Methode ist ebenfalls dokumentiert. Auf einer Skala von 1 – „gar keine Angst“ bis 7 – „sehr große Angst“ äußerten sich 2460 Personen ab 14 Jahren zu der Frage: „Ich habe ... bzw. .... (s. o.) davor, dass ich Opfer einer Straftat werde“ (vgl. [http://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste\\_der\\_deutschen\\_2008/20080904-fragenmethode.pdf](http://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste_der_deutschen_2008/20080904-fragenmethode.pdf). Natürlich muss man bei dieser Entwicklung auch „Überlagerungseffekte“ (andere Ängste, wie bspw. vor Arbeitslosigkeit oder Armut, die bedeutsamer werden) bzw. „Gewöhnungseffekte“ berücksichtigen (vgl. Bott et al., 2007: S. 17).

2009) ohne genauere Kenntnis zu diesen Hintergründen grds. Skepsis bezüglich des festgestellten hohen Kriminalitätsfurchtniveaus angebracht.

### **3.2.2.2 Kriminalität und ihre politische Rezeption**

In einem neoliberalen, wirtschafts- und marktpolitisch nur mäßig interventionistisch ausgerichteten Staatsmodell bewahrt der Nationalstaat im internationalen Kontext generell nur noch undeutliche Konturen. Auch deshalb hat das Thema Sicherheit parteienübergreifend eine andere Bedeutung gewonnen. Innen- und Sicherheitspolitik wird im öffentlichen Diskurs als „Ausdruck und Akt souveräner Staatlichkeit“ (vgl. Garland, 2008: S. 246, 249, 258, 262) präsentiert. Es dominiert der häufig reflexhafte Nachweis von Handlungsfähigkeit. Aussagen gestalten sich bewusst gefahren- oder risikoaffin bzw. tendenziell punitiv und nahezu immer an extreme Einzelfälle gekoppelt. Dies ist etwas, was (hier in seiner immateriellen Ausprägung) Sack (2003, passim) als „governing through crime“ bezeichnet. Der vor allem öffentlich ausgetragene Sicherheitsdiskurs, die „Dialektik zwischen Freiheit und Sicherheit“ (bzw. Kontrolle, Garland, 2008: S. 350) wird also immer wichtiger und nimmt selbst oder gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten in Form von öffentlich nur schwer belegbaren Risikoeinschätzungen Gestalt an (vgl. bspw. Bouffier, August 2009)<sup>115</sup>. Rzepka (2004: S. 148) spricht gar davon, dass „Gesetzgebungsverfahren im Strafrecht in heutiger Zeit als Spielwiese (i. S. eines Hase-und-Igel-Wettrennens), als Sportplatz (i. S. v. immer höher, weiter, mehr), als Märkte oder Basare (...) zu dienen (scheinen), auf denen die Konfrontation mit dem politischen Gegner zum Selbstzweck wird (...)“ und diese Mechanismen einfachen Spielregeln folgen. „Vorhandene und teils selbst erzeugte Angst- und Bedrohungsgefühle in der Bevölkerung bezogen auf Kriminalität (...) nutzen, (indem sie) den (gefährlichen) Täter als schwarzes Schaf in einer Herde von ansonsten weißen Schafen (...), als nicht schützenswerten ‚Anderen‘ etikettieren (...) und zugleich vorspielen, durch Ausweitung staatlicher Eingriffsbefugnisse bestehende Gefahren sicher in den Griff bekommen zu können“. Lange (2005:

---

<sup>115</sup> Der Innenminister Hessens, Volker Bouffier, warnt laut DPA-Meldung vom 01.08.2009 vor terroristisch motivierten Masseneiselnahmen im Zusammenhang mit dem Bundestagswahlkampf 2009, die in den bundesdeutschen Printmedien breit rezipiert wird (vgl. bspw. SZ vom 01.08.2009, <http://www.sueddeutsche.de/politik/220/482674/text/>). Dies ist wertfrei gemeint und nur ein Beispiel unter unzähligen und lässt sich parteienübergreifend beobachten (egal ob aktuell oder in der jüngeren Vergangenheit bei den BM Schily oder Schäuble oder den IM Stegner, Wolf oder eben zuletzt Bouffier). Weitere Beispiele: „Polizei fürchtet Terroranschlag vor der Wahl“ (SZ, 02.07.2009, S. 1); „Das Bundesangstmachministerium“ (SZ, 03.07.09, S. 4); „Wachsam und gelassen“ (MM, 03.07.2009, Kommentar); „Bedrohliches Summen“ (FR, 03.07.2009); „Terrorziel Bundestagswahl“ (Die Welt, 03.07.2009); „Deutschland Terrorziel Nr. 1“ (TZ, 11.08.2009). Vgl. auch die Ausführungen von Prantl (2002; 2008, passim) zu diesem Themenkomplex.

S. 74 f.) ergänzt, dass es „für die Politik (eine) nur schwer zu akzeptierende Wahrheit ist (...), dass sie nicht in der Lage ist, den Bürgern eine umfassende Sicherheit zu bieten. Um so mehr entsteht die Neigung, eine symbolisch vermittelte Sicherheit zu bieten“. Dies geschehe „mit immer neuen Gesetzesverschärfungen und mit einer Rhetorik der Härte und Entschlossenheit“. Häufig handele es sich allerdings gar nicht „um Gesetzeslücken, sondern vielmehr um Vollzugsdefizite“.

Zur Klarstellung: Natürlich muss die Bevölkerung gewarnt werden. Natürlich ist die Lage eines Innenministers im Zeitalter immanenter terroristischer Bedrohung prekär. Kommt keine Warnung, wird im Ernstfall der Vorwurf der „Untätigkeit“ und umgekehrt sofort der Vorwurf der „Panikmache“ erhoben (vgl. SZ vom 01.08.2009, s. u.). In einer hochkomplexen „Weltrisikogesellschaft“ (vgl. Beck, 2006) herrscht permanenter „Ausnahmestand“ (vgl. Agamben, 2004, passim). Kritiker bemängeln allerdings den dadurch immer deutlicher werdenden Mangel an rational vermittelter und gestalteter Kriminalpolitik (vgl. Garland, 2008: S. 210) sowie der damit zusammenhängenden zunehmenden Bedeutungslosigkeit der (Sozial-)Expertise aus Rechtswissenschaft, Kriminologie, Sozialwissenschaften etc. (ebd.: S. 275 ff.), welche über viele Jahrzehnte in Deutschland mit ihrer Deutungsmacht die Kriminalpolitik elementar (und zwar zunächst „in cathedra“, hinter den Kulissen und nicht durch sofortige und ohne nähere Fallkenntnis vorgetragene Einschätzungen nach Aufsehen erregenden Vorkommnissen) beeinflussten. Heute würden hauptsächlich politische Berater deren Funktion übernehmen und evidenzbasierte, rationale Kriminalpolitik tagespolitisch überlagern (ebd.: S. 52, 210). Die Ausgangsbedingungen auf diesem Feld sind also durchaus vergleichbar mit Garlands Annahmen, wenngleich in Deutschland Ankündigungen i. d. R. deutlich gemäßiger und kriminalpolitische Forderungen im Vergleich tendenziell rechtsstaatlich moderater ausfallen.

### **3.2.2.3 Vertrauen in die Effizienz und Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen der Verbrechenskontrolle**

Auch hier ist die Datenlage für Deutschland nur sehr unzureichend und erlaubt keine empirisch belegbare Aussage. Regionale Befragungen kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich des Vertrauens in die Integrität und Leistungsfähigkeit von Polizei und Justiz. Die „allgemeine Stimmungslage“ kann man jedoch generell als gut einzuschätzen. „Die Bürger vertrauen der Polizei auf hohem Niveau. Dies gilt sowohl absolut betrachtet über Zeit, als auch relativ gesehen zu anderen gesellschaft-

lichen Institutionen“ (Ohlemacher, 2005: S. 1). So hat eine bundesweite Abfrage des Allensbach-Instituts zum Ansehen einzelner Berufe der Polizei einen hervorragenden dritten Platz eingebracht<sup>116</sup>. Einer Studie des Meinungsforschungsinstituts Gallup aus dem Jahr 2002 zufolge waren 72 Prozent der Befragten in Deutschland mit der Polizei zufrieden und 85 Prozent erachteten sie als Institution für wichtig. Die Polizei belegte damit den zweiten Platz hinter dem Bundesverfassungsgericht<sup>117</sup>. Das Magazin Focus veröffentlichte einen repräsentativen „Polizei-TÜV“. Das allgemeine Ansehen der Polizei in den einzelnen Bundesländern pendelte sich dabei auf einer Notenskala i. d. R. bei „gut“<sup>118</sup> ein. Das Forsa-Institut führte im Jahr 2004 eine Untersuchung durch, bei der die Polizei in punkto Vertrauen als Institution den ersten Platz, Gerichte (generell) den fünften Platz belegten (vgl. Ohlemacher, 2005: S. 3). Dieses Gefühl ist offensichtlich seit längerem stabil, wie Groll / Lander (2000, passim) schon für den Zeitraum 1984 – 1995 nachweisen konnten. „Kritisch wurde die Effizienz der Polizei im Hinblick auf die Verbrechensbekämpfung beurteilt. (...) Dennoch hielt die Mehrzahl der Befragten die Polizei für einen wichtigen Garanten der Sicherheit“. Der Wunsch der Testpersonen in diesem Fall ging sogar dahin, „mehr Polizisten auf die Straße“ zu bringen (vgl. Oberfell-Fuchs, 2000: S. 372). Trotz der insgesamt heterogenen und nicht zufriedenstellenden Datenlage lässt sich eine tendenziell andere Ausgangslage als bei den Ergebnissen in den USA und Großbritannien feststellen. Die Polizei genießt hierzulande offensichtlich sowohl als Institution als auch (mit Einschränkung, s. o.) hinsichtlich ihrer Problemlösungsfähigkeit eine stabile gesellschaftliche Akzeptanz und hohes Ansehen bzw. Vertrauen. Dies gilt selbst noch dann, wenn im Einzelfall schlechte Erfahrungen mit der Polizei gemacht wurden (vgl. Ohlemacher, 2005: S. 2).

#### **3.2.2.4 „Kommodifizierung“ der Sicherheit in Deutschland**

Der Prozess der Kommodifizierung im Sinne einer marktüblichen, für jedermann erwerblichen Existenz des Produktes Sicherheit könnte als Korrelat oder gar als Beginn einer Substitution traditioneller staatlich organisierter Sicherheitsgewährleistung interpretiert werden. Beide Ansätze bedürfen genauerer Betrachtung unter Einbeziehung des Fremd- und Selbstbildes der Branche, der vorhandenen Logistik und

---

<sup>116</sup> Siehe: [http://www.ifd-allensbach.de/pdf/prd\\_0512.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/pdf/prd_0512.pdf) (04.08.2009), Allensbacher Berichte Nr. 12, 2005.

<sup>117</sup> Vgl. Die Deutsche Polizei, Heft 4, 2003, Seite 3.

<sup>118</sup> Vgl. „Polizei-TÜV“: [http://www.focus.de/politik/deutschland/focus-umfrage-der-grosse-polizei-tuev\\_aid\\_205794.html?interface=table&id=205794&ao\\_id=83382](http://www.focus.de/politik/deutschland/focus-umfrage-der-grosse-polizei-tuev_aid_205794.html?interface=table&id=205794&ao_id=83382) (04.08.2009), (Focus, Ausgabe 18 / 2002).

der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen in Deutschland. Zu den letzten beiden Komponenten wurden bereits weiter oben grds. Feststellungen zum Gewaltmonopol (siehe 2.3 und 2.3.1) und bei der Erläuterung zum Raum (siehe 3.2.1.1) getroffen.

Zunächst bietet sich der Versuch an, das Thema über die Logistik zu erschließen. Der BDWS<sup>119</sup> ist der bedeutendste Dachverband des Gewerbes in Deutschland. Er vertritt aktuell etwa 800 der bundesweit ca. 3000 Unternehmen der Branche und spricht für rund 100.000 der dort aktuell ca. 177.000 Beschäftigten<sup>120</sup> (vgl. Fn. 51). Nach eigenen Angaben setzt die Sicherheitswirtschaft im Inland derzeit Dienstleistungen im Wert von rund. 4,2 Mia. Euro ab. Die Steigerungsraten bei Unternehmen, Beschäftigten und Umsatz sind nach den Zahlen des BDWS in den letzten 20 Jahren enorm<sup>121</sup>. Auch wenn diese Entwicklung in Teilen auf ein „statistisches Artefakt“ (vgl. Siebel / Wehrheim, 2003: S. 24) zurückgeführt werden kann<sup>122</sup>, ist diese sicher trotzdem bemerkenswert. Allerdings übersteigt auch heute noch die Anzahl des Vollzugspersonals bei der Polizei<sup>123</sup> (anders als z. B. in den USA) deutlich das der privaten Sicherheitsdienstleister. Deren Personal ist außerdem nur zu etwa zwei Dritteln sozialversicherungspflichtig beschäftigt, was nicht auf einen dauerhaft angelegten Bedarf schließen lässt. Zuletzt gingen die Beschäftigtenzahlen in der Branche sogar geringfügig zurück (vgl. Kasecker, 2007; Olschock, 2006). Ein „sukzessiver Systemwandel der Inneren Sicherheit“, wie ihn Pitschas resümiert (vgl. Pitschas, 2000: S. 198, 7.1, Ziff. 3, Herv. i. O.), kann schon allein aus diesen Zahlen nicht abgeleitet werden. Der Staat hat in den letzten beiden Jahrzehnten bewusst bis dahin selbstverständliche Dienstleistungen im Graubereich staatlicher Sicherheitsgewährleistung gerade bei Veranstaltungen wie Fußballspielen oder Rockkonzerten, bei Geld- und Wertdiensttransporten und im Objekt- und Werkschutz auf die Zweckveranlasser zurückverlagert und damit auf die interne wie externe Aufgabenkritik mit einer Freisetzung bisher gebundener Ressourcen reagiert. „Der Schutz individueller Rechte (...) kann durchaus soweit gehen (...), dass diejenigen, die besondere Risiken

<sup>119</sup> Siehe: [http://www.kriminalpolizei.de/articles.sicherheitsgewerbe\\_in\\_deutschland.1.86.htm](http://www.kriminalpolizei.de/articles.sicherheitsgewerbe_in_deutschland.1.86.htm) (04.08.2009), Olschock (Hauptgeschäftsführer des BDWS): „Sicherheitsgewerbe in Deutschland“ – Bestandsaufnahme und Ausblick (Die Kriminalpolizei, Ausgabe 09, 2006).

<sup>120</sup> [http://www.bdws.de/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=510&Itemid=32](http://www.bdws.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=510&Itemid=32) (04.08.2009).

<sup>121</sup> Seit 1989: Unternehmen + 150%; Beschäftigte + 350%, Umsatz + 400%.

<sup>122</sup> Durch den wachsenden Umfang von Outsourcing-Prozessen erklärbar: Sicherheitspersonal war in der Vergangenheit häufig direkt bei den heutigen Nachfragern angestellt und erschien deshalb statistisch als Angestellte bei Handel, Industrie oder auch der Bahn etc.

<sup>123</sup> Rund 270.000 (vgl. Feltes, 2008a, S. 107). Die Nachrichtenagentur AP meldet am 25.08.2009 unter Berufung auf den GdP-Vorsitzenden Freiberg einen Rückgang der Anzahl der Polizisten in den letzten neun Jahren um 3,4% auf aktuell 264.000 Beamte bei der Bundespolizei und den Polizeien der Länder.

in Form von (...) Einkaufszentren oder auch Veranstaltungsstätten schaffen, auch dafür verantwortlich sind, diese zu schützen“ (Feldes, 2008b: S. 2). Feldes verortet das Kernproblem also anders. Er sieht es nicht in der Aufweichung des Gewaltmonopols, sondern zuerst „in der Kontrolle von Macht“, jedenfalls dann, wenn es um die „Verdrängung und Ausgrenzung von Nichtkonsumenten“ aus dem öffentlichen Raum geht (ebd., S. 3 f.).

Öffentlich wahrnehmbar ist tatsächlich aber der geringste Teil der Beschäftigten<sup>124</sup> im privaten Sicherheitsgewerbe. „Die Auftraggeber stammen zu etwa 75 Prozent aus der gewerblichen Wirtschaft. Die öffentliche Hand beauftragt 25 Prozent der Leistungen. Quantitativ unbedeutend und statistisch kaum messbar sind Privatpersonen als Auftraggeber. Die Aufschaltung von Alarmanlagen auf Notrufzentralen privater Sicherheitsdienste hat (allerdings) eine zunehmende Bedeutung“ (vgl. Olschok, 2006).

Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie erstellte Studie (vgl. ASW, 2009), die im Januar 2009 vorgestellt wurde, prognostiziert bis zum Jahr 2015 einen Umsatz von mehr als 31 Mia. Euro für Sicherheitsdienstleistungen und -technologien (mit einer nationalen Wertschöpfung von bis zu 21,5 Mia. Euro). Woher kommt diese Zuversicht? Wenn auch der Schwerpunkt des Berichts auf der Hochsicherheitstechnologie und dem internationalen Geschäft liegt, widmet sich ein Topos des Berichts der Betrachtung der „Urban Security“, also dem für die vorliegende Arbeit besonders relevanten Gebiet. „Gerade in Ländern wie Deutschland hat dieses Szenario erhebliche Bedeutung, denn dort leben ca. 85 Prozent der Einwohner in urbanen Gebieten“ (ebd.: S. 167 ff.). Die Feststellung, „urbane Räume stellen aber nicht nur bei Großschadensereignissen eine besondere Herausforderung dar – dies gilt auch für die alltägliche Sicherheit“ (ebd.: S. 170), zeigt, wie man sich zukünftig in urbanen Räumen positionieren möchte. Die Rollendefinition als Korrelat zu traditionellen Sicherheitsbehörden wird ferner durch folgende Aussage deutlich: „Sicherheit wird auch zukünftig keine ausschließliche Aufgabe bzw. kein ausschließliches Anliegen der verantwortlichen Behörden (BOS) sein. Vielmehr gilt es gerade für den urbanen Raum, eine neue Sicherheitskultur zu entwickeln, die im ruralen Raum (Stichwort: Nachbarschaftshilfe) weitgehend intakt ist“ (ebd.: S. 171 f.). Der Schwerpunkt bei marktwirtschaftlich orientierten Unternehmen wird auf technische

---

<sup>124</sup> Die Sparte „City-Streife“ ca. 1 %, ÖPNV ca. 2 %, „Revier- und Streifendienst“ ca. 5 % (vgl. Olschok, Fn. 119).

Hilfe und Kooperation bei der Implementierung einer „Build-in-Security“<sup>125</sup> gelegt. Die Vermittlung des für die Bevölkerung „unverzichtbaren Sicherheitsgefühls“ bleibt bei den Sicherheitsbehörden. „Den gut ausgebildeten Schutzmann an der Ecke“ will man auch nicht ersetzen (ebd.: S. 171).

Die Leistungen privater Sicherheitsdienste im „öffentlichen“ als auch „semi-öffentlichen“ Raum, hier insbesondere beim ÖPNV und im Veranstaltungs- und Ordnungsdienst, werden von der Bevölkerung unterschiedlich beurteilt bzw. indifferent wahrgenommen. Die Kernaussagen der Untersuchung von Obergfell-Fuchs aus den Jahren 1997 – 1999 in mehreren deutschen Städten dürften aber auch heute noch zutreffen (vgl. Obergfell-Fuchs, 2000):

- Es besteht Unsicherheit über die Befugnisse privater Sicherheitsdienste.
- Eine Privatisierung der Sicherheit wird überwiegend dann skeptisch betrachtet, wenn zu befürchten ist, dass mehr Sicherheit nur noch gegen Geld zu erhalten ist.
- Die Bürger sind zwar vielfach der Meinung, dass private Sicherheitsdienstleister die Polizei entlasten könnten, eine Übernahme polizeilicher Aufgaben wird jedoch überwiegend abgelehnt<sup>126</sup>.

Die Wahrnehmung einer gerade von der Polizei zuweilen beklagten vermeintlichen Konkurrenzsituation zwischen Polizei und Sicherheitsgewerbe (vgl. Obergfell-Fuchs, 2000) dürfte sich aber inzwischen verändert haben. Dies kann man zum einen ableiten aus der seit dem Jahr 2002 bestehenden rechtlichen Klarheit hinsichtlich der Befugnisse (s. o. 2.3 / 2.3.1). Hier besteht nach übereinstimmender Meinung des Gesetzgebers und der Branche v. a. hinsichtlich eines eigenen Aufgaben- und Befugnisgesetzes auch kein Nachbesserungsbedarf mehr (vgl. Olschok, 2003: S. 24; Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008 / 2009: S. 25, V.2). Zum anderen trugen die durchaus positiven Erfahrungen aus den bisherigen Kooperationsprojekten (vgl. Übersicht Fn. 46) und die Zusammenarbeit bei mannigfaltigen Großveran-

---

<sup>125</sup> Siehe <https://buildsecurityin.us-cert.gov/daisy/bsi/articles/tools/code/263-BSI.html> (04.08.2009). Dieser zunächst kryptische Begriff erlangt durch den Verweis auf das amerikanische „Department of Homeland Security“ Konturen. Offenbar geht es um die computergestützte Analyse von Gefahren und Erkundung von Gefahrenherden ohne Risiken für die „First Responder“. Darunter fällt grundsätzlich auch die mannigfaltig einsetzbare Videotechnologie.

<sup>126</sup> Demnach wollten nur 44% der Befragten privaten Sicherheitsdienstleistern den Schutz von Wohnvierteln und 42% den Streifendienst auf öffentlichen Wegen überantworten (Rupperecht, 1999).

staltungen wie u. a. der FIFA-WM 2006<sup>®</sup> (vgl. Bach, 2008; Feltes, 2008b) durchaus zu einer Entspannung des gegenseitigen Verhältnisses bei.

Allerdings verlaufen gerade im Veranstaltungs- und Ordnungsdienst Kooperationen nicht immer gänzlich störungsfrei. Vornehmlich wirtschaftlich gelenkte Interessenlagen der Veranstalter, möglichst wenig Kosten verursachendes Sicherheitspersonal des billigsten Anbieters einzusetzen, kollidieren mitunter mit den Sicherheitsanforderungen der Behörden und müssen dann entweder auf der Ebene der Zuverlässigkeitsprüfung des Veranstalters beim Erlaubnisvorbehalt, oder aus Verhältnismäßigkeitsgründen unterhalb der Erlaubnisversagung, also z. B. durch konkrete Festreibungen im Auflagenbescheid geregelt werden. Hier zeigt sich jedenfalls in Einzelfällen, dass Veranstalter und deren vertraglich verpflichtetes Sicherheitspersonal in erster Linie auftraggeber- und nicht sicherheitsorientiert arbeiten (vgl. Lahl, 2009: S. 161 f.; s. o. 2.3.1). Unter den weiter o. g. Voraussetzungen (vgl. 2.3) betrachtet der Staat private Sicherheitsdienstleister aber als „Bestandteil der (deutschen) Sicherheitsarchitektur“ (vgl. Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008 / 2009: S. 26, V.3).

Die Feststellung oder „Prognose, dass das Auftauchen der Privaten ein Symptom für die nachlassende Bindungskraft des Staates, also für eine innere Erschlaffung ist, die der Staat aus den verschiedenen Gründen nicht mehr aufzufangen in der Lage ist“, lässt sich durch die vorliegenden Fakten nicht stützen. Es ist „keine Gefahr für die Polizei zu diagnostizieren“ (Kirsch, 2003: S. 14, 16), aber dennoch sind die privaten Sicherheitsdienste da. Aufgrund der Schnittmenge der Tätigkeiten beider Institutionen gibt es Interdependenzen (ebd.: S. 242 ff.) und die Notwendigkeit von Kooperationen aber auch diesen implizite Abgrenzungen. Düstere Prognosen für die staatliche Polizei zeichnet bspw. Reiner (1997: S. 1039) für den britischen Markt: „The police will be replaced by a more varied assortment of bodies with policing functions, and a more diffuse array of policing processes: ‚pick’n’mix’ policing for a post-modern age. Police officers can no longer be totems symbolizing a cohesive social order which no longer exists. (...) For those in society who can afford it, provisions of security will be increasingly privatized (...)“. Nach den dargelegten empirischen Erkenntnissen scheint eine solche Entwicklung für Deutschland derzeit allerdings überzeichnet zu sein.

### 3.2.3 Plural Policing und die deutsche Polizei

Die Diskussion um den neuen Begriff Plural Policing, im anglo-amerikanischen Raum seit langem im Zusammenhang mit einem neuen, stärker als bisher bürgerschaftlich ausgerichteten, fragmentierten und damit kooperativ angelegten polizeilichen Handlungsverständnis geführt<sup>127</sup>, ist in Deutschland mit einem noch immer andauernden Diskurs zu Art und Umfang des Forschungsgebietes einer Polizeiwissenschaft und der Verortung einer eigenständigen Polizeiforschung deutlich später in den Fokus gerückt. Zur Verdeutlichung des Diskussionsstandes um den Begriff des „Policing“ oder „Plural Policing“ (vgl. oben 2.4.1 und Fn. 63, 64) ist eine kurze Einführung in die anhaltende Debatte zur Polizeiforschung und -wissenschaft in Deutschland erforderlich.

Die differenzierteste Kritik an der Eigenständigkeit einer Polizeiwissenschaft kommt von Reichertz, der anmerkt, „Erkenntnisinteresse, Auftraggeber und das Ziel (derselben) sind ungeklärt“ und der diese Feststellung in die Frage münden lässt: „Arbeitet die Polizeiforschung (er verwendet den Begriff hier nahezu synonym zur Polizeiwissenschaft und zweifelt die Eigenständigkeit der Polizeiforschung im Übrigen aufgrund einer ‚viel zu engen Perspektive‘ an, Anm. d. Verf.) *für* oder *über* die Polizei?“ (Reichertz 2003b: S. 48 f., Herv. i. O.). Andere Wissenschaftler, wie z. B. Lange, bekräftigen diese Kritik, leiten sie jedoch in eine etwas andere Richtung. Sie sehen den Gegenstand einer eigenständigen Polizeiforschung auf dem sehr viel „breiteren Feld der inneren Sicherheit“ als zu unbedeutend, da er sich ausschließlich auf die Polizei als Akteur verenge (Lange, 2003: S. 436). Im Rahmen seiner Definition der Polizeiwissenschaft nimmt Feltes (2007: S. 5; vgl. 2.1.3 und auch Fn. 63) diesen Gedanken auf und erweitert den Kreis der Akteure. Er bezeichnet das Handeln derselben als „Polizieren“ bzw. als „Policing“. Dieser aus dem anglo-amerikanischen Sprachraum entlehnte Begriff „schließt das gesamte staatliche, private, ökonomische und von Verbänden sowie Bürgerinitiativen getragene Handeln, welches auf die Festigung der Rechtsordnung bzw. auf Rechtssicherheit (auch subjektiv empfundener) zielt, ein und umfasst repressives wie präventives Vorgehen“. Diese Vorgehensweise widerlegt grundlegende Bedenken von Reichertz hinsichtlich Reichweite und Grenze des von ihm vermissten eigenständigen Untersuchungsgegenstandes bzw. einer übergreifenden Fragestellung. Mokros (2009: S. 9) ergänzt in

---

<sup>127</sup> Bayley / Shearing (2001, S. 1) führen in diesem Zusammenhang den Begriff „multilateralization“ ein: „Gradually (...) policing has been ‚multilateralized‘“. Damit machen sie deutlich, dass es nicht nur um die Privatisierung von innerer Sicherheit geht, sondern dass daran viele unterschiedliche Akteure beteiligt sind.

diesem Zusammenhang den auf den Akteur Polizei eingeschränkten „formellen Polizeibegriff“ um einen „materiellen Polizeibegriff“, der die gesamte staatliche und nichtstaatliche Gefahrenabwehr, welche auch die Verhütung von Straftaten umfasst, beschreibt. Demnach lasse sich der „Gegenstandsbereich der Polizeiforschung von anderen Forschungsfeldern sehr wohl abgrenzen“ und erhält damit Konturen. Er beinhalte die „Polizei als Institution (samt ihrer innerorganisatorischen Prozesse) und das Polizeihandeln“. Die „Konzentration auf die Polizei als Akteur unterscheide die Polizeiforschung von eng verwandten Forschungsgebieten wie der ‚Inneren Sicherheit‘“ (ebd.). Damit ist nach einem kurzen Ausflug in den wissenschaftlichen Diskurs um den Begriff und dessen polizeiwissenschaftliche Einordnung wieder die aktuelle Oberfläche erreicht.

Während bei dem Begriffsinhalt nach dem bislang Dargestellten die Repression zunächst eher zu vernachlässigen ist, denn hier bleiben Polizei und Justiz Monopolisten, ist es gerade der Netzwerkgedanke präventiver Schulterschlüsse, der ein Umdenken weg vom Alleinvertretungsanspruch des Staates bei der Gefahrenabwehr erfordert. Das Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008 / 2009 stellt fest, dass „es besser ist, Straftaten nicht geschehen zu lassen, als sie zu verfolgen“. Es fordert für eine „effektive Präventionsarbeit vernetztes Handeln staatlicher und privater Organisationen sowie Personen“ (ebd.: S. 32, Nr. 3). Eine Entwicklung, die Bayley und Shearing (1996: S. 586) als langen Entwicklungsprozess für die USA folgendermaßen beschrieben haben: „In the past 30 years the state`s monopoly on policing has been broken by the creation of a host of private and community-based agencies that prevent crime, deter criminality, catch law-breakers, investigate offenses, and stop conflict. The police and policing have become increasingly distinct“, ist nun auch in Deutschland mit Einschränkungen bei den Modellen der KKP gegenwärtig<sup>128</sup>.

Zehn Jahre später wird die notwendige Ergänzung des Begriffs „Policing“ durch das Adjektiv „Plural“ in der Definition von Jones und Newburn (2006: S. 1 m. w. N.) abschließend festgeschrieben: „It is generally accepted that, in many countries, ‚policing‘ is now both authorized and delivered by diverse networks of commercial bodies, voluntary and community groups, individual citizens, national and local governmental regulatory agencies, as well as the public police“. Sie halten fest, dass nicht

---

<sup>128</sup> Vgl. europäische Definition (s. o. 2.4) und Definition KKP der ProPK: „Kriminalprävention umfasst die Gesamtheit aller staatlichen und privaten Bemühungen, Programme und Maßnahmen, die Kriminalität als gesellschaftliches Phänomen oder als individuelles Ereignis verhüten, mindern oder in ihren Folgen gering halten soll“ (Arbeitshilfe für die Evaluation 2003 – neu aufgelegt 2009, siehe hierzu Brink, van den, 2005: S. 17).

nur der Begriff, der ja nur die Wirklichkeit retrograd beschreibt, sondern auch der Netzwerkgedanke inzwischen in der Kriminologie und Polizeiforschung fest verankert ist.

In Deutschland ist dies allerdings aufgrund der vielfältigen sinnvollen rechtlichen und staatsorganisationstypischen Kautelen weit weniger ausgeprägt und weitaus differenzierter der Fall als bei dieser umfassenden Definition. Insofern hat sich aber auch das Verständnis von und das Wechselspiel zwischen formeller und informeller Sozialkontrolle in Deutschland verschoben. Die Polizei, seit den späten 1970er Jahren bundesweit verstaatlicht und - ausgelöst durch diesen Prozess - „zentralisiert“, löste sich im Zuge der Kommunalen Kriminalprävention (KKP) zusehends aus ihrem bevorzugten Handlungsverständnis einer „Notrufpolizei“ und näherte sich sukzessive dem Ideal einer kooperativ agierenden „Bürgerpolizei“, einem „Dienstleister für innere Sicherheit“ (Brink, van den, 2005: S. 58) an. Sie versucht, gezielt das Engagement der Bürger und der lokalen Nachbarschaften zu aktivieren. Die Erkenntnis, dass „dort, wo soziale Kontrolle und das soziale Engagement hoch sind, die Form von Collective Efficacy<sup>129</sup> erreicht wird, die besser als jede staatliche Kontrolle oder Intervention dafür sorgt, dass sich die Bürger sicher fühlen und auch weitestgehend sicher sind“ (vgl. Feltes, 2008a: S. 106), hat sich im Zuge der Aktivitäten eines lokal determinierten Sicherheitsverständnisses der KKP durchgesetzt.

Bei der Polizei hat dies seit etwa Mitte der 1990er Jahre enorme personelle und logistische Anstrengungen und eine strategische Umorientierung ausgelöst. Die Polizei war und ist z. T. noch heute Motor vieler Aktivitäten (vgl. Fn. 59 u. 130). Der Abstimmungs- und Kommunikationsbedarf innerhalb der Gremien und Arbeitsgruppen ist z. T. immens und eine Vielzahl neuer, bislang unbekannter Funktionen<sup>130</sup> wurden als Anschubleistung für die neuen Netzwerke dauerhaft implementiert. Gemeinsame Geschäftsstellen sind nicht immer nur paritätisch, sondern häufig mehrheitlich mit Polizeibeamten besetzt. Die Polizei ist zudem stärker als in der Vergangenheit gezwungen, ihr alltägliches Handeln ggü. „Außenstehenden“ zu

---

<sup>129</sup> In Anlehnung an Sampson definieren Karstedt / Oberwittler (2003: S. 14) „collective efficacy“ als „kollektive Wirksamkeit“, in deren Konzept die „community“ zum eigentlichen Ort der moralischen Ordnung wird. Die Desorganisationstheorie fokussiert auf die Fähigkeit von Nachbarschaften, durch informelle Sozialkontrolle gemeinsame Normen des Zusammenlebens durchzusetzen.

<sup>130</sup> Bspw. Stadtteil- und Kontaktbeamte, Präventionsbeamte, Schulverbindungs- und Jugendbeamte, Fanbetreuer, „Anti-Graffiti-Teams“ etc.. Diese Funktionen bringt die Polizei i. d. R. „sollstellenneutral“, also ohne Ausgleich im Stellenplan der Inspektionen (vgl. Fn. 141) ein. Eine exemplarische Übersicht zu diesen Funktionen im Sicherheitspakt Nürnberg bieten Frommer et al. (2004: S. 71 f.).

legitimieren<sup>131</sup>, was aber dem Wesen einer Bürgerpolizei entspricht. Sie leistet für andere qualitative Lageerhebung und -arbeit, sorgt also für eine ausreichende Informationsgrundlage für eine problemzentrierte, häufig „gesellschaftssanitäre“ Vorgehensweise<sup>132</sup>. Sie muss sich darüber hinaus zusehends stärker Evaluationsprozessen stellen. Erfolg wird nunmehr anders als bei der alltäglichen Dienstleistung im Notrufdienst projektbezogen zu einem „harten“ Qualitätskriterium.

Der Staat (insbesondere die Polizei) steht zwar nach h. M. weiterhin unbestritten als Gewaltmonopolist im öffentlichen Raum in der Verantwortung (vgl. Kirsch, 2003: S. 241), sieht sich aber durch die Pluralisierung der Akteure in der Risikovorsorge und Gefahrenabwehr in einer permanenten Konkurrenzsituation und muss dort auch „ungeliebte“ Felder in einer Art Reflex besetzen, um nicht von anderen Diensten verdrängt zu werden. Dort, wo es darum geht, „Devianz unsichtbar zu machen, indem die ausgefransten gesellschaftlichen Ränder ‚bearbeitet‘ werden“, also „Marginalisierte exkludiert“ werden sollen, besteht die Gefahr des Missbrauchs der Polizei zur (vermeintlichen) Lösung sozialer Probleme. Hier ist äußerste Vorsicht geboten (ebd.: S. 266).

Neben den bereits besprochenen privaten Sicherheitsdienstleistern und den Kommunen in ihrer originären Funktion als „Sicherheitsbehörden“<sup>133</sup>, sind es auch die in das Sicherheitsnetzwerk eingebundenen Bürger, die (noch) vereinzelt in speziellen Konstruktionen mitwirken. Van Elsbergen beschreibt dies mit dem Ausdruck „Kustodialisierung der Inneren Sicherheit“<sup>134</sup>. Dabei kommt den zumeist unmittelbar bei Polizeidienststellen eingesetzten Bürgern in der Regel eher eine „Über-

---

<sup>131</sup> Außerdem steht sie „zunehmend im Wettbewerb“ (vgl. Feltes, 2008b, S. 13).

<sup>132</sup> Insofern hat sich die Vision von Horst Herold im übertragenen Sinne in der präventiven kommunalen Sicherheitsarbeit doch noch erfüllt, nämlich eine „wissenschaftlich arbeitende Polizei“, die ihre Tätigkeit mit Hilfe von Kybernetik, Soziologie und Verhaltensforschung analytisch und prognostisch durchdringt und damit ihre „nur repressiv genutzten Erkenntnisbestände“ für die Herstellung einer „Beziehung zu Anlage, Gesellschaft und zu den auslösenden Ursachen aufdeckt“ und somit für eine „Therapie der Gesellschaft“ freisetzt (vgl. Herold, 1972, S. 134, Herv. i. O.). Sein späterer Nachfolger Ziercke (2003: S. 272) greift diesen Gedanken wieder auf: „Die Polizei soll ihre aus täglichem Erleben entstehenden Kenntnisse gegenüber anderen Institutionen bei der Feststellung gesellschaftssanitärer Defizite sinnvoll und verantwortlich aufbereiten (...)“. Die Gewerkschaften verwendeten hierfür sehr früh den Begriff „Sozialingenieur“ (Alpheis, 1992: S. 23). Andere sehen dies aber zurecht sehr kritisch (vgl. bspw. Bull, 1994: S. 552; Funk, 1995: S. 46).

<sup>133</sup> Vgl. bspw. für Bayern Zuständigkeiten gem. Art. 6 LStVG in anderen Ländern Ordnungsbehörden-gesetze (bspw. NRW und Thüringen) LStVG siehe: [http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-116.htm?url=http%3A%2F%2Fby.juris.de%2Fby%2FLstrVG\\_BY\\_rahmen.htm](http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-116.htm?url=http%3A%2F%2Fby.juris.de%2Fby%2FLstrVG_BY_rahmen.htm) (06.08.2009).

<sup>134</sup> „Prozess der Einführung und Institutionalisierung neuartiger Formen der Inneren Sicherheit zwischen klassischer Polizeiarbeit und sozialer Kontrolle“ (Elsbergen, van, 2004: Einleitung S. 7). Er meint damit v. a. „bürgerschaftliche Sicherheitsformen“ (Bürgerpatrouillen), „staatlich oder kommunal mehr oder weniger beaufsichtigte Sicherheitsdienste“ (Sicherheitswacht, freiwillige Polizeidienste) und „neue kommunale (uniformierte) Ordnungsdienste“.

wachungsfunktion“<sup>135</sup> mit erhoffter Auswirkung auf das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung als eine Funktion des „Polizierens“ zu. Letzteres Konzept dient dem „Herstellen einer Situation ohne Bedrohung“, ersteres hat eher eine „symbolische Funktion“, eine „Überwachungskomponente“, die primär in einer „Differenzierung von unverdächtigen und verdächtigen Vorgängen“ besteht (vgl. Elsbergen, van, 2004: S. 16 f.). Die Bürger sollen mit ihrem Einsatz „Zivilcourage und bürgerschaftliches Engagement“ der Allgemeinheit aktivieren helfen. Sie agieren als „lebende Notrufsäulen“ nach dem Prinzip „Erkennen, Beobachten, Melden“<sup>136</sup>. Die genannten Personen müssen durch die zentrale polizeiliche Ausbildung und die enge Anbindung an eine Polizeidienststelle und auch durch die dort vorgenommene Einsatz- und Informationssteuerung unmittelbar der Polizei zugerechnet werden. Fickenscher (2005: S. 199) teilt diese Dienste deshalb den staatlichen Kernaufgaben zu, die sich nicht mehr mit den traditionellen Kategorien der Beleihung und Verwaltungshilfe erfassen lassen. Da die Bediensteten über hoheitliche Befugnisse verfügen, führt er die Kategorie des „eigenständig entscheidenden Verwaltungshelfers“ ein. Grundsätzliche Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit des Modells und der eingeräumten Befugnisse (vgl. für Bayern Darstellung unter Link in Fn. 136) hat er nicht. Ähnliches gilt wohl auch für die neuerdings gegründeten „Stadtwachen“ (vgl. Fn. 164), die van Ooyen (2002: S. 3) etwas despektierlich als „ABM-Sheriffs“ bezeichnet. Fickenscher (ebd.: S. 200) zieht die Grenze allerdings erst bei der Anwendung von Zwangsmitteln und fordert eine gesetzliche Konkretisierung dieser Kautelen.

Die Verpflichtungen erweitern sich für die Polizei durch die Pluralisierung der Akteure auf diesem Feld nochmals. „Plural Policing“ ist grds. beides, Chance und Verpflichtung, aber auch tendenzielle Bedrohung und Konkurrenz für die Polizei. Um sich auch weiterhin behaupten zu können, beansprucht die Polizei vor allem bei der Gefahrenabwehr aufgrund ihrer einzigartigen Erkenntnislage und ihrer Professionalität eine Führungsrolle. Sie „rekommunalisiert“ sich bspw. durch verstärkte Präsenz an Brennpunkten, den Einsatz von „Kustodialisierungsdiensten“, Ko-

---

<sup>135</sup> Dies gilt jedenfalls für die Bayerische und Sächsische Sicherheitswacht. Andere Modelle, für die dies nicht gilt, sind der Freiwillige Polizeidienst in Baden-Württemberg, die Freiwillige Polizeireserve Berlin (seit Juli 2002 per Senatsbeschluss aufgelöst) oder die Freiwillige Hilfspolizei (Wachpolizei) in Hessen, bei denen Bürger in Uniform, bewaffnet und grds. mit allen Polizeibefugnissen in ihrer Freizeit auf Streife gehen. Anders aufgebaut ist das Modell „Brandenburger Sicherheitspartner“, in dem Bürger ohne Hoheitsbefugnisse, „basisdemokratisch“ in Bürgerversammlungen gewählt, als „Schlichter“ agieren (vgl. Mdl Bbg., 1997, passim).

<sup>136</sup> Vgl. <http://www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/index.html/309> für Bayern und für Sachsen siehe: <http://www.polizei.sachsen.de/zentral/1086.htm> - Sicherheitswachten (06.08.2009).

operationsabkommen in Sicherheitspartnerschaften und durch ihr mannigfaltiges kriminalpräventives Beratungsangebot und wird so für die Bürger wieder unmittelbarer erfahrbar.

### 3.2.4 Zwischenfazit

Wie lassen sich nun die bislang zusammengetragenen Ergebnisse bewerten und einordnen? „Für Garland ist der ‚punitive turn‘ (in der Kriminalpolitik, Anm. der Verf.) Ausdruck und Reflex struktureller und (kulturell) bedingter Wandlungen der Gesellschaft von sehr fundamentaler Art“ (Sack, 2008: S. 174). Die Grundannahme Garlands, eine „neue Kultur der Kontrolle“ resultiere aus einer grundlegenden Infragestellung des wohlfahrtsstaatlichen Umgangs mit Kriminalität angesichts eines gesellschaftlichen Klimas, das durch die Gewöhnung an die Normalität hoher Kriminalitätsraten sowie die Einsicht in die Überlastung des Kriminaljustizsystems geprägt sei (Lehne et al., 2007: S. 120), ist empirisch mit den zur Verfügung stehenden Fakten in Deutschland weder be- noch widerlegbar. „Objektiv“, sieht man von der sicher annähernd vergleichbaren heterogenen gesellschaftlichen Schichtung und der immanenten „Durchlässigkeit (der gesellschaftlichen Schichten, Anm. d. Verf.) nach unten“ sowie einer tendenziell ähnlichen politischen Rezeption der sozialen Tatsache „Kriminalität“ ab, sind die Fakten in Deutschland durchwegs andere. Garland räumt der Kriminalität in seiner Phänomenologie eines „Kriminalitätskomplexes“ einen wichtigen Platz ein (vgl. Garland, 2008: S. 296 ff.). In „high-crime-societies“ sei die Kriminalitätserfahrung „alltäglich“. „Alltagsroutinen“ und damit auch Einstellungen und Werte ändern sich. Die kulturelle Prägung wird aufgrund dieser Wahrnehmung rekonstruiert. Der „Fremde“, ein konstituierendes Merkmal des „öffentlichen Raumes“ (vgl. Siebel / Wehrheim, 2003: S. 20), wird bedrohlicher. Durch eine „Modifikation sozialer Kontrolle oder Verhaltens“ wird die „natürliche Distanz“ (ebd.: S. 21) als Verhaltens- und Handlungsmerkmal (ggf. auch durch Vermeidungsverhalten) vergrößert.

In Deutschland stagniert die Kriminalität (im Hellfeld) nach deutlichen Rückgängen (vgl. 3.2.2.1), wenn auch auf hohem Niveau. Sie ist jedoch strukturell anders geartet als in den USA und Großbritannien. Die Gewaltkriminalität und die Belastung durch die Straßenkriminalität ist geringer. Das, soweit die vorliegenden Daten diese Aussage validieren, „Viktimisierungsrisiko“ und auch die „-erwartung“<sup>137</sup> hat für schwere bzw. das „subjektive Sicherheitsempfinden“ in besonderer Weise beeinträchti-

---

<sup>137</sup> Furcht, in einem bestimmten zukünftigen Zeitraum Opfer einer Straftat zu werden.

gende Straftaten abgenommen und ist bei allen notwendigen methodisch bedingten Einschränkungen „zuletzt niedriger als im Vergleich zum Durchschnitt aller europäischen Staaten“ (Nachweise BMI / BMJ, 2006: S. 36, 50). Kriminalität bleibt allerdings durch ihre Instrumentalisierung in den Medien und durch die Politik allgegenwärtig, so dass man die entsprechende Passage der Argumentation Garlands, „dass ein wichtiges Element der Analyse die Kriminalitätsentwicklung“ sei, auch im Sinne Christies (2005: S. 26) auslegen sollte. „Ich hoffe, seine (Garlands, Anm. d. Verf.) grundlegende Auffassung ist die, unsere soziale Situation habe sich in einer Weise entwickelt, dass man den Eindruck einer zunehmenden Kriminalität haben muß und dass dieser Eindruck alle möglichen Konsequenzen hat“.

Das Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden bezüglich Ansehen und Problemlösungskompetenz ist jedoch ungebrochen gut (vgl. 3.2.2.3), so dass einzig aus diesem Grund ein regionaler „Überschuss an Kontrollverlangen“ (vgl. 3.2.1), bspw. durch Überreaktionen von Bürgern in Form von „vigilanten Bürgerwehren“ wie in Italien<sup>138</sup>, nicht zu befürchten ist. Dies lässt sich auch nicht durch andere Faktoren, wie etwa durch eine konturenlose Ausweitung von privaten Sicherheitsdienstleistungen im „öffentlichen Raum“, belegen. Die bisher eingeführten Kustodialisierungsdienste, wie z. B. die Sicherheitswachen, sind keine „Bürgerwehren“. Sie können eher als Polizei- oder Verwaltungshelfer bezeichnet werden (vgl. 2.3 und 3.2.3). Man muss also nach anderen Auslösefaktoren für die Annahme eines geänderten Rollenverständnisses der Polizei und anderer Instanzen formeller und informeller Sozialkontrolle, was Peters gar zur Formulierung „Inszenierung Innere Sicherheit“ verleitet (Peters, 1998: S. 15) und welche demnach seit geraumer Zeit institutionalisiert zu sein scheint, suchen. Deshalb wird diesbezüglich nachfolgend auf die Untersuchungsfragen (vgl. 1.3) eingegangen.

### **3.3 Rekurs auf die Forschungsfragen**

„Im Alltag sorgt Distanz für die Abwehr fremder Eindringlinge. Das Bestreben, seine Zeitgenossen auf Abstand zu halten, ist seit jeher ein Zeichen einer freien Kultur. Freiheit ist auch die Freiheit vom anderen. Im Sozialen kann Disziplin die Anwendung von Macht ersparen. Aber: Grenzmarken, Verbote und Selbstbeherrschung (...), um der Freiheit willen unterliegt der Mensch dem Zwang, sich sein Gesetz

---

<sup>138</sup> Vgl. DPA-Meldung vom 09.08.2009: „In Italien sind jetzt Bürgerwehren erlaubt“ – „freiwillige Bürgerwehren, die unbewaffnet, ohne Handschellen und zu Fuß für mehr Sicherheit sorgen sollen („Ronde“ genannt), sind Teil des von der konservativen Regierung (...) durchgesetzten Sicherheitsgesetzes“.

selber geben (...) zu müssen“ (Sofsky, 2005: S. 147 f.). Der Gesetzesvollzug, und hier schließt sich der Kreis der Ausführungen bis hierher, im öffentlichen Raum obliegt zuallererst den Sicherheitsbehörden, v. a. der Polizei.

Wenn es nach dem bisher Dargelegten also prädispositive strukturelle Unterschiede bei den Voraussetzungen für eine neue Kontrollkultur im Sinne Garlands gibt, so ist für den folgenden Rekurs herauszuarbeiten, ob

- und inwieweit sich eine „neue Kultur der Kontrolle“ als Folge belastbarer gesellschaftlicher Fakten in Deutschland empirisch nachweisen lässt,
- es sich für die Polizei hierbei eher um einen „schleichenden Prozess“ der Anpassung an neue Gegebenheiten handelt. Im Einzelnen betrifft dies einerseits z. B. den Nachweis einer Fragmentierung des öffentlichen Raumes verbunden mit einer Privatisierung von Sicherheit sowie die Tätigkeit von Ordnungsbehörden vor Ort oder andere Kustodialisierungstendenzen. Andererseits richtet sich das Interesse darauf, inwieweit in einem durchgängig verrechtlichten Staat mit einem unumstrittenen Gewaltmonopol, für die Menschen die staatliche Sicherheitsgewährleistung bei der Repression und der Prävention nach wie vor absolute Priorität genießt.

Nach der bisherigen Faktenlage ist tendenziell eher letztere Annahme für den Rekurs zugrunde zu legen.

### **3.3.1 Forschungsfrage 1 (siehe 1.3 – Plural Policing / Wirkungen auf die Polizei)**

Die Verrechtlichung des Staatswesens ist ein entscheidender konstitutiver Akt für die demokratische Legitimation von Amtsträgern. Im Gegensatz zu England oder Amerika, wo deutlich stärker das „Prinzip direkter demokratischer Legitimation und Verantwortung ggü. der Öffentlichkeit bei gleichzeitig relativ großen Handlungsspielräumen“ (Lehne et al., 2007: S. 129) gegeben ist, ist das Handeln der Polizei in Deutschland weitreichend rechtlich determiniert. Hier herrscht die „Vorstellung, dass Amtsträger professionell zu handeln haben, was neben der Befolgung der professionellen Regeln in besonderem Maße die Befolgung der rechtlichen Vorgaben bedingt“ (ebd.). Dadurch ist das deutsche System weniger störanfällig für öffentliche Stimmungen und Populismus auf Seiten der (beamtenrechtlich bestellten und nicht gewählten) Amtsträger. Zivilgesellschaftliche Elemente einer „Bürgermobilisierung (...) stehen in direktem Kontrast zu der deutschen Tradition der Verrechtlichung und

des Professionalismus und stoßen daher auf Vorbehalte (...). Eine radikale und schnelle Veränderung von Sicherheitsstrategien“ wird dadurch erschwert (ebd.: S. 130).

Deutschland ist nicht nur im Bereich des Ordnungs- und Sicherheitsrechts seit seiner Gründung ein durchgehend verrechtlichter Staat. Bestimmte Grundwerte, verfassungsrechtlich statuiert, sind im Bewusstsein der staatlichen Institutionen und der Menschen tief verankert, i. S. Garlands könnte man von „kulturell eingepägt“ sprechen. Das Vertrauen in strikte Rechtsstaatlichkeit, verbunden mit einem Grundvertrauen in die Instanzen formeller Sozialkontrolle, prägt die Gesellschaft in großen Teilen<sup>139</sup>. Eine empirisch nachweisbare Fragmentierung der Gesellschaft (vgl. 3.1), die zunehmende Anonymität und eine steigende Individualisierung sowie die dadurch hervorgerufene Genese subkultureller Partikularnormen, vor allem in urbanen Räumen, schwächt die Anwendung und Wirkung informeller Sozialkontrolle. „Die Gesellschaft fächert sich immer weiter auf, was den Zusammenhalt schwächt. Je komplexer die Gesellschaft wird, desto weniger sind die Menschen bereit, sich für andere zu engagieren“ (Feltès, Nürnberger Zeitung vom 15.09.2009, S. 3).

Weder durch allgemeine polizeiliche Lageerkenntnisse noch mit der Kriminalstatistik lassen sich jedoch verfestigte Trends zur Selbsthilfe, etwa in Form von Bürgerwehren oder zunehmender Gewaltbereitschaft zur Lösung persönlicher Konflikte, nachweisen. Die steigenden Umsätze und Beschäftigtenzahlen des Sicherheitsgewerbes sind zwar per se ein Indiz für eine „Transformation von Staatlichkeit (...) durch Privatisierung“ (Kirsch, 2003: S. 262). Bei differenzierter Betrachtung allerdings (vgl. 2.3.1 und Fn. 51 sowie 3.2.2.4) sind diese eher auf den Rückzug des Staates aus der Bedienung partikularer ökonomischer Interessen zurückzuführen, stellen also eine tendenzielle „Rückverlagerung der Gefahren- und Risikoversorge auf den Zweckveranlasser“ dar (vgl. Feltès, 2008b: S. 2 u. 4).

Die Polizei wacht über das Gewaltmonopol mit Argusaugen (vgl. Kirsch, 2003: S. 242 f.), besetzt unverzichtbare staatliche Felder, konzentriert sich auf den öffentlichen Raum und kooperiert dort, wo wegen elementarer Sicherheitsinteressen Handlungsbedarf besteht (vgl. Feltès, 2008b: S. 2; Fn. 46). „Von einem Bedeutungsverlust der Polizei gegenüber den Privaten kann nicht die Rede sein. Was allein zur Disposition steht, ist die Verteilung von Aufgaben und Befugnissen zwischen dem

---

<sup>139</sup> „Als Kontrastfolie präsentiert von Trotha bspw. das Scheitern nationalstaatlicher Integration in Afrika, wo der Staat (häufig) Staffage ist und Loyalitäten nicht auf abstrakten Ideen wie der des Gemeinwohls basieren, sondern auf persönlichen Beziehungen (...)“ (vgl. Kirsch, 2003: S. 262 und Trotha, von, 2000: S. 278).

Staat und privaten Unternehmen (bürgerschaftliches Engagement bleibt bei dieser Neuverteilung marginal)<sup>140</sup> (Kirsch, 2003: S. 263). In die gleiche Richtung argumentiert Prätorius (2002b: S. 8 f.), der die Polizei aus einer „zweigestaltigen Gefahrenperzeption“ heraus definiert. Während sie bei der „Kriminalitätskontrolle, die keine Opportunitätserwägungen kennen soll, (...) mit dem Legalitätsprinzip entsprechend stark gebunden ist“ und als „Hüterin des Gewaltmonopols“ (ebd.: S. 10) auftritt, „siedelt sie als Instanz der Gefahrenabwehr (...) nahe an den lokalen Instanzen der kommunalen Selbstverwaltung. (...) Wie dieser geht es ihr (dabei) um Mobilisierung von Kooperation bei der Problemlösung“ (ebd.: S. 8; siehe auch 2.5 - Gouvernementalität). Die „Distanz zwischen zweierlei Polizei hat aber nicht nur organisatorische, sondern auch (...) normative Wurzeln. Jene Polizei, die durch kontextabhängige Prognoseentscheidungen angemessene Abwehrmaßnahmen gegen lokal begrenzte Störungen auswählt, genießt dabei Gestaltungsmöglichkeit“ (ebd.: S. 9). Polizeiliche Sicherheitsgewährleistung im Rahmen der Gefahrenabwehr auf lokaler Ebene ist also in der Regel „kooperativ und ggf. auch hybrid“ angelegt (ebd.: S. 10 sowie 2.4.1 und 3.2.2.4).

Trotz Gestaltungsmöglichkeit verliert die Polizei in diesem lokalen Kontext aber in jedem Fall an Deutungsmacht. Wenn nämlich bspw. „subjektives Sicherheitsempfinden“ zu einem „Gütekriterium polizeilicher Arbeit“ wird, kann „polizeiliche Aufmerksamkeit primär dorthin geleitet werden, (...) wo die stärkste Fähigkeit residiert, subjektives Sicherheitsdefizite lautstark zu beklagen“ (ebd.: S. 10). Polizeiliches Handeln gerät dadurch unter den Einfluss „ungleicher Einflusschancen im kommunalpolitischen Machtspiel“, das Gewaltmonopol wird selektiv missbraucht und es werden statt „Sicherheit unterschiedliche Sicherheiten“ geschaffen (ebd.; vgl. auch Brink, van den, 2005: S. 62).

Impulse auf die Polizei auf regionaler Ebene sind demnach in vielfältiger Weise gegeben. Sie hat mit der Rückbesinnung auf den lokalen Sicherheitsbezug zwar an Profil gewonnen, ist im Einzelfall in eine zivilgesellschaftliche regionale Sicherheitsstruktur inkorporiert und auf dem Weg zu einer Bürgerpolizei, bezahlt dafür aber auch einen Preis. Sie muss die Ambivalenz einer „zweigestaltigen Gefahrenperzeption“ (vgl. Prätorius, s. o.) zwischen dem Legalitätsprinzip bei der Repression und

---

<sup>140</sup> Die Anzahl der tatsächlich institutionalisiert eingesetzten Bürger ist gering, die Bayerische Sicherheitswacht umfasst bspw. rund 560 Personen, was einem Anteil von ca. 1,5% der regulären bayerischen Polizeibeschäftigten entspricht. Die im Rahmen der KKP vorhandene strukturelle Bürgerbeteiligung ist eher unbedeutend, was auch Rückschlüsse auf das Selbstbild der Polizei als einzige professionelle „niederschwellige“ Problemlösungsinstanz im Alltag zulässt.

den Gestaltungsmöglichkeiten in der Prävention nicht nur ertragen, sondern sich vor allem bei der zweiten Variante stets die gebotene Neutralität bewahren, die für eine gouvernementale Haltung (vgl. 2.5) einer staatlichen Sicherheitsagentur in einem Netzwerk mit verschiedenen Akteuren angezeigt ist. Sie darf sich auf keinen Fall als einseitige Interessenvertretung deutungsmächtiger Gruppen in der Kommune benutzen lassen (vgl. auch 3.2.3). Die Anlage der Gremien der KKP ist aber mehrheitlich gerade durch die Absenz von Bürgervertretern und die Präsenz von Interessengruppen (z. B. Einzelhandels-, Hotel- und Gaststättenverband) gekennzeichnet (vgl. Frevel, 2007: S. 173). Die Polizei, die in dem Konzept KKP neben der objektiven Sicherheitslage v. a. auch „subjektive Deutungsmuster“ von Sicherheit berücksichtigt (vgl. 2.1.3), muss daher einen Ausgleich in Form von i. d. R. nicht etablierten<sup>141</sup> Sonderfunktionen (s. o. 3.2.3 u. Bsp. Fn. 130) schaffen, um das strukturelle Defizit eines in den Gremien nicht angelegten, möglichst gesamtgesellschaftlichen wechselseitigen Informationsaustausches zu gewährleisten. Daneben gilt es, mit einer Vielzahl von Sicherheitsdienstleistern in unterschiedlichen Kontexten<sup>142</sup> Verfahrensweisen dauerhaft bzw. ereignisbezogen zu verhandeln und dadurch klare Konturen mit dem Ziel zu erzeugen, dass der öffentliche Raum von kommodifizierter Sicherheitsleistung auch weiterhin weitgehend unberührt bleibt.

Zuletzt erhöhen sich auch die externen Bedürfnisse der Netzwerkpartner nach ziel- und problemgerichteten Informationen, die das bisherige Maß des rechtlich verankerten Informationsaustausches zwischen den Sicherheitsbehörden<sup>143</sup> bei Weitem übersteigen. Innerorganisatorisch steigen die Anforderungen an eine problemzentrierte Information<sup>144</sup> zur Kriminalitätsvorbeugung als Serviceleistung für die Bürger und die notwendige interne Abgrenzung bei wechselseitig sichergestellter Information der allgemeinen sicherheitsorientierten (schutz-)polizeilichen Risiko- und Gefahrenvorsorge von den repressiv ausgerichteten Einheiten zur Kriminalitätsbekämpfung bzw. -kontrolle. Groß et al. (1978: S. 468) bezeichnen z. B. das „Verhältnis zwischen Kriminalpolizei und uniformierter Schutzpolizei bzw. ihre Sonderstellung (der

---

<sup>141</sup> Begriff aus den Haushaltsstellenplänen. Trotz einer Mehrbelastung kann für die „Sonderaufgabe“ keine zusätzliche Stelle und damit auch kein zusätzliches Personal ausgebracht werden.

<sup>142</sup> Z. B. beim Objektschutz an/in „semi-öffentlichen“ Räumen (Kaufhäuser, Bahnhöfe, Projektwohnanlagen etc.), beim Veranstaltungsschutz von Großveranstaltungen (wie z. B. Sport- oder Konzerteignisse), Revierstreifendiensten, Ordnungsdienstleistungen etc..

<sup>143</sup> Vgl. bspw. Art. 9 Abs. 1 POG: „Die Dienststellen der Polizei haben (...) mit anderen Stellen, denen die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung obliegt, zusammenzuarbeiten und die Sicherheitsbehörden über den Sicherheitszustand zu unterrichten,“ siehe: <http://www.polizei.bayern.de/news/recht/index.html/6040> (21.08.2009).

<sup>144</sup> Gemeint sind damit die gemeinsamen Einrichtungen der Schutz- und Kriminalpolizei zur verhaltensorientierten und technischen Prävention.

Kriminalpolizei, Anm. d. Verf.) im Rahmen einer umfassenden Polizeiorganisation als prekär“. Daran hat sich im Kern bis heute wenig geändert. Ohne technische Verbesserungen, bspw. durch Intranet-Anwendungen, oder personelle und organisatorische Konsequenzen, bspw. gemeinsame Stabs- oder Geschäftsstellen sowie tendenziell präventiv ausgerichtete Sonderfunktionen (vgl. Fn. 130), sind diese zusätzlich notwendigen Erfordernisse nur schwer zu bewältigen. Auswirkungen auf Organisation und Strategie der Polizei i. S. d. Ausgangsfrage sind daher klarerweise zu konstatieren. Diese sind im deutschen Kontext allerdings nur ansatzweise polizeiwissenschaftlich kategorisiert und untersucht (vgl. bspw. Ahlf, 2000, passim; Behr 2006 und 2008, passim; Gamma, 2001 für die Schweiz, passim; Kappeler, 2001, passim; Lange, 1999 u. 2005, passim).

### **3.3.2 Forschungsfrage 2 (siehe 1.3 – Neue Kontrollkultur / Legitimation)**

„Polizei kann ohne ein staatliches Gewaltmonopol nicht existieren (siehe 2.3). Sinn und Zweck von Polizei liegen auf der Hand. Die Gewalt, die von der Polizei als Ordnungsmacht des Staates nach innen ausgeht, dient der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger. Diese Gewalt ist legitimiert durch die Funktionen des Staates und diese bedürfen der Legitimierung durch das Votum der Bürger“ (Nitschke, 2008: S. 211). Schon Weber definiert moderne Staatlichkeit über das Gewaltmonopol und stellt auf den Aspekt der Legitimität desselben ab: „Staat soll ein politischer Anstaltsbetrieb heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt“ (Weber, 1922, § 17). Nur in einer bestimmten Regierungsform, nämlich der Demokratie, könne diese in legitimer Weise gegeben sein. Dort ist sie normativ begründet und durch den Souverän legitimiert. Sie unterliegt einem Regelwerk öffentlich-rechtlicher Kontrolle und wird durch eine funktionsfähige öffentliche Verwaltung „nachhaltig“ wirksam (Nitschke, 2008: S. 212). Das bedeutet, dass ein im Kern unbestrittenes Gewaltmonopol des Staates (vgl. 2.3 und 3.2.2.4, dort Feltes) implizit auch die Legitimität Weber`scher Lesart beinhaltet.

Wie nachgewiesen werden konnte, hat der Gesetzgeber sehr sorgsam und in Bereichen, in denen es einem gouvernementalen (vgl. 2.5), sich als kooperativ verstehenden Staat möglich ist, vereinzelt Teile des Gewaltmonopols an Dritte übertragen (vgl. Nachweise Fn. 50). Dies geschieht im Übrigen nur unter staatlicher Aufsicht oder gar durch dem Staat unmittelbar zuzurechnende „Verwaltungshelfer“ (vgl. hier-

zu die Bayerische Sicherheitswacht und andere Modelle; siehe 2.3, 3.2.3 und Fn. 135), die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis<sup>145</sup> stehen.

Die Privatisierung des öffentlichen Raumes oder die Privatisierung innerer Sicherheit sind keine grds. neuen Phänomene. Entscheidend ist eher das, was Max Weber mit seinem Idealtyp des staatlichen Gewaltmonopols, das auch legitim sein soll, beschreibt. Man könnte es heute in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat mit der „Akzeptanzfrage“ übersetzen: „Gelingt es dem Staat mittels seiner Polizei (unter Beeinflussung und Steuerung der in den lokalen Sicherheitsnetzwerken mit der Polizei kooperierenden Bürger und kommerziellen Sicherheitsdienstleister, Anm. d. Verf.), die Bürger zur öffentlichen ‚Sicherheit, Gemächlichkeit und Anständigkeit‘<sup>146</sup> (,so dass die bürgerliche Eintracht nicht in Gefahr‘<sup>147</sup> gerät) hin auszuhalten, und schafft der Staat dies nur mittels Gewalt - oder vielmehr besser durch die (öffentliche) Akzeptanz, dass er und nur er, der Staat, eine solche Gewalt für alle gegen jedermann anwenden darf?“ (Nitschke, 2008: S. 214). Nach dem bislang Dargestellten gilt dies für die Mehrheit der Bevölkerung, möglicherweise jedoch nicht mehr vollständig für Teile der immer größer werdenden Gruppe des „abgehängten Prekariats“ (vgl. 3.1.1 i. V. m. Fn. 81), also desillusionierter Teile der Gesellschaft, die auch durch scheinbar die Mehrheit der Bevölkerung störenden und subjektiv verunsichernden Verhaltensweisen im öffentlichen und semi-öffentlichen Raum zunehmend in den Fokus der Sicherheitsagenturen geraten. Diese waren aber schon seit jeher Objekt verstärkter formeller und informeller Sozialkontrolle. Die Gruppen werden jedoch größer und damit wird eine die persönliche Notlage substituierende, expressive Selbstdarstellung zur Identitätsbildung und -wahrung im Rahmen einer Vergemeinschaftung im öffentlichen Raum automatisch noch wichtiger für jeden Einzelnen. Bude (vgl. 2008, Einführung) stellt hierzu fest, dass „die Provokation des Exklusionsbegriffs darin besteht, dass er eine Verbindung zwischen Rand und Mitte der Gesellschaft herstellt. Was man einst als Randgruppenphänomen von sich weisen konnte, hat die Mitte der Gesellschaft erreicht“ (vgl. auch 3.1 ff.). Diese Funktion des öffentlichen Raumes gerät aber andererseits durch einen anhaltenden Kontrolldruck stärker denn je in Gefahr. Es besteht deshalb die Sorge, dass diese Gruppe abgedrängt, segregiert wird. Dort wo sie nicht mehr stören, erfahren sie dann aber auch

---

<sup>145</sup> Gesetz über die Sicherheitswacht in Bayern i. d. F. der Bekanntmachung vom 28.04.1997, GVBl. 1997, 88, zuletzt geändert am 29.07.2009, Art. 11 Abs. 1: „Die Angehörigen der Sicherheitswacht sind ehrenamtlich tätig, sie stehen zum Freistaat Bayern in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis (...)“.

<sup>146</sup> Immanuel Kant, *Metaphysik der Sitten*, Werkausgabe Bd. VIII, 9. Auflage 1991, Frankfurt, S. 445.

<sup>147</sup> ebd., S. 448

keine oder kaum mehr Beachtung. Sie erfahren Exklusion aus dem öffentlichen Raum und werden häufig auch aus dem semi-öffentlichen Raum als Nicht-Konsumenten „selektiert“. Damit verlieren sie die Bindung zu einem konsensualen normativen Rahmen in der Gesellschaft als kleinster gemeinsamer Nenner. Sie entwickeln Partikularnormen und lösen damit die Kohäsion und Loyalität zum Staat und zur Gesellschaft auf und werden letztlich dadurch zum Risiko für dieselbe<sup>148</sup> (Wurtzbacher, 2008: S. 22, 252; Wehrheim, 2006: S. 214 f.). Außerdem entstehen durch diesen Ausschluss auch negative Auswirkungen für den Zugang professioneller Hilfsdienste zu dieser Gruppe, was den negativen Kreislauf verstärken kann. Wurtzbacher (2008: S. 252) stellt allerdings auch fest, dass sich keine empirischen Nachweise finden lassen, dass „kommunale Kriminalprävention (...) ausschließlich als Mittel zur gezielten Exklusion von Randgruppen aus dem öffentlichen Raum instrumentalisiert wird“.

Deshalb gilt für den Staat, die Gesellschaft und deren Sicherheitsagenturen: „Quidquid agis, prudenter agas et respice finem!“<sup>149</sup> Denn: „Jeder Versuch, solche Verunsicherung objektiv aus dem öffentlichen Raum zu entfernen, durch welche Kontrollstrategie auch immer, mindert den Öffentlichkeitscharakter des städtischen Raumes, er gefährdet seine integrative und emanzipatorische Bedeutung und seine Funktion als Ort des Lernens“<sup>150</sup> (Siebel / Wehrheim, 2003: S. 20 f.). Brugger (2008b: S. 50) formuliert treffend: „Das Recht muss menschengemäß sein! Es muss der Natur der Menschen entsprechen und an Merkmalen anknüpfen, die allen Menschen gemeinsam sind.“

Die Problematik scheint jedoch im Gegensatz zu den USA und GB noch nicht sehr virulent zu sein, da in den meisten Städten ggü. dieser Gruppe eher ein - ggf. ehrenamtlich unterstütztes - wohlfahrtsstaatliches Modell mit Wärmestuben, medizinischer Grundversorgung und Suppenküchen überwiegt (allerdings scheint diese Stimmung ggü. dem Prekariat langsam zu kippen und der „Verachtung“ zu weichen, vgl. Walter, 2009: S. 17). Wohlfahrtsstaatliches Vorgehen ist also durch die weise und weiterhin gültige Aussage, die sich auf Franz von Liszt<sup>151</sup> zurückführen lässt, wonach „Sozialpolitik die beste und wirksamste Kriminalpolitik“ darstellt, ebenso umfasst, wie eine gesamtgesellschaftlich ausgerichtete Gefahren- und Risikovorsorge, also ein Spannungsfeld, das Garland mit „Dialektik von Freiheit und Kontrolle“ (Garland, 2008: S. 350 ff.) umschrieben hat. Legnaro (1997: S. 281), der zunächst ein düsteres

---

<sup>148</sup> Siehe soziale Milieus (Unterschicht), vgl. 3.1 und „abgehängtes Prekariat“, vgl. Fn. 81.

<sup>149</sup> „Was auch immer du tust, handle klug und bedenke das Ende!“

<sup>150</sup> Im Sinne eines alltäglichen Umgangs mit Differenz und Selbstkontrolle.

<sup>151</sup> v. Liszt, Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge, 2. Bd., 1905, S. 246.

Szenario einer „Sicherheitsgesellschaft“ zeichnet, stellt fest, dass die „heutige soziale Wirklichkeit wohl kaum rechtfertigt, schon von einer Sicherheitsgesellschaft zu sprechen“. Dem ist auch heute auf lokaler Ebene noch zuzustimmen, denn die Wahrnehmung der Gesellschaft ist mehrheitlich nicht die, dass „das Bemühen um die Herstellung von Sicherheit den entscheidenden Auslöser der Kommunikations- und Vergesellschaftungsaktivitäten (...) bildet“ (ebd.). Sehr wohl gibt es aber den Versuch, die „Risiken der modernen (...) Gesellschaft unter einem bestimmten Aspekt – dem der Überwachung, der sozialen Kontrolle und der Prävention – (wenn auch z. T. bei der KKP eher symbolisch) zu antizipieren und die Eintrittswahrscheinlichkeit bestimmter Ereignisse zu minimieren“ (ebd.).

Die Akteure, die in den „neuen Sicherheitsnetzwerken“ agieren, besetzen ihre spezifischen Handlungsfelder in einem rechtlich austarierten System sich gegenseitig ergänzender Sozialkontrolle. Das staatliche Gewaltmonopol ist demnach grds. (vgl. Kirsch, 2003, passim) nicht gefährdet. Die Bevölkerung spielt allerdings, außer als Zielgruppe für kriminalpräventive Beratung und als wichtiger Mitteleiter für sich abzeichnende Gefahrenlagen sowie bei der Anzeigeerstattung, in diesen Netzwerken nur eine marginale, aber im Einzelfall rechtsstaatlich unbedenkliche Rolle (vgl. Fickenscher, 2005, passim). Der kooperative und aktivierende Staat hat diesbezüglich auf kommunaler Ebene noch Nachholbedarf, um in den Nachbarschaften durch gezielte Maßnahmen das Ausmaß von „Collective Efficacy“ (vgl. 3.2. und Fn. 129) zu fördern, das für eine Optimierung der objektiven wie auch der subjektiven Sicherheit notwendig ist. Aktuell lassen sich aber kaum legitimatorische Kautelen bei der Bedienung des staatlichen Gewaltmonopols ausmachen. Die Kooperationsmodelle weisen eine kriminalpolitisch und damit auch rechtsstaatlich unbedenkliche Ausprägung auf.

### **3.3.3 Forschungsfrage 3 (1.3 – Wirkung auf die Polizeikultur)**

Mit dem zur Verfügung stehenden Datenmaterial kann empirisch nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden, dass es eine vom Staat nicht gewollte oder in Teilen sogar mitgestaltete bzw. beeinflusste Verschiebung staatlicher Sicherheitsgewährleistung in der Öffentlichkeit (öffentlicher Raum) auf kommerzielle Dienstleister oder Bürger gegeben hat. Gleichwohl haben sich in den vergangenen Jahren einige wichtige Veränderungen rechtlicher, organisatorischer und tatsächlicher Art ergeben, die gerade auch Auswirkungen auf die Polizei haben. Vor allem die Pluralisierung polizeilichen

Aufgabenverständnisses<sup>152</sup> einerseits und die bewusste Stärkung der lokalen Komponente zivilgesellschaftlicher Polizeiarbeit im Netzwerk mit Kommunen, Bürgern sowie kommerziellen Sicherheitsdienstleistern andererseits, haben das Selbstverständnis und die sinnstiftende Identität der Organisation beeinflusst und große Teile des Personals der Polizei verunsichert. Die Entität Polizei wird durch diese Entwicklungen zusehends funktional fragmentiert. Unzählige rechtliche Änderungen in Kernkompetenzfeldern der Polizei<sup>153</sup> verstärkten diesen Prozess und führten zur Handlungsunsicherheit bei Polizeibeamten. Bezogen auf die lokale Komponente der Sicherheitsarbeit sind damit strukturelle Probleme verbunden, die durch Aus- und Fortbildungskonzepte (vgl. bspw. die Einführung eines Forschungsfelds „lokale Sicherheit“ an der FHöV NRW, vgl. Mokros, 2008: S. 342) und durch gemeinsame Leitbilder aufgelöst werden müssen.

Ein wichtiger Aspekt hierbei scheint der des Wissens über die Mechanismen und Konzepte kommunaler Kriminalprävention insgesamt zu sein. Hier gibt es auf beiden Seiten, bei der Polizei und den Kommunen, offensichtlich Defizite. Vielen Polizeibeamten ist es nicht möglich, „einfache Begriffe aus dem Vokabular kommunaler Kriminalprävention, wie ‚zero tolerance‘ oder ‚community policing‘, zu erläutern und den Sinnzusammenhang hierzu aufzuzeigen“ (vgl. Elsbergen, van, 2005: S. 285 f.). Bei einer Befragung örtlicher Entscheidungsträger in zwölf deutschen Städten war „gerade mal jedem dritten Kommunalpolitiker die kriminalgeographische Studie bekannt (...), die in der Vergangenheit in seiner Stadt durchgeführt worden ist“ (Kasperzak, 2000: S. 159, 174) und „die überwiegende Zahl gab an, nur wenig bis gar keine inhaltliche Kenntnis über die Untersuchungsergebnisse zu haben“ (ebd.). Wenn man zuletzt noch zur Kenntnis nimmt, dass „nicht einmal 10% der Bürger die kriminalpräventiven Gremien in ihrer Stadt kennen“ (Liebl, 2002: S. 137 f. am Bsp. d. Freistaates Sachsen), so zeigt sich daran zweierlei: Das Modell kommunale

---

<sup>152</sup> Angesprochen sind hierbei bspw. internationale humanitäre Polizeieinsätze (Kosovo, Afghanistan, Sudan etc.), ein zunehmend supranationales Sicherheitsverständnis und die Verschiebung von Zuständigkeiten auf dem Feld der inneren Sicherheit sowie eine Verlagerung hin zur Risikovorsorge im Zusammenhang mit Anti-Terror-Maßnahmen etc.

<sup>153</sup> Regelung der repressiven Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung in der StPO; Etablierung einer eigenständigen neuen dritten Zuständigkeitssäule „vorbeugende Verbrechensbekämpfung und Risikovorsorge“ neben den klassischen Elementen Repression und Gefahrenabwehr, wie z. B. auf regionaler Ebene die anlass- und verdachtsunabhängigen Befugnisse der „Schleierfahndung“, die Definition „gefährlicher Orte“ und die Regelung der präventiven Videoüberwachung; etliche Novellen wichtiger Bereiche des Straf- und Nebenstrafrechts; Privatisierung bisher staatlicher oder kommunaler Dienstleistungen durch Neugründung bzw. Ausgliederung in privatwirtschaftlich konstituierte Betriebe (z. B. die Liegenschaften der Deutschen Bundesbahn und der Eigenbetriebe ÖPNV in den Kommunen) mit kommerziell organisierter Sicherheitsdienstleistung; Neue Steuerungsmodelle und Bildung und Verrechnung polizeilicher Produkte etc..

Kriminalprävention ist erstens in den Köpfen der Verantwortlichen noch nicht vollständig angekommen und kann sich auf deren Selbstverständnis und Handeln demnach auch noch nicht ausgewirkt haben. Zweitens ist bei diesen Ergebnissen für den öffentlichen Raum, anders als im semi-öffentlichen Bereich (vgl. auch 4e), deshalb Skepsis angebracht, ernsthaft von einer im Bewusstsein der Menschen fest verankerten und demnach im Sinne Garlands kulturell geprägten, „neuen Kontrollkultur“ zu sprechen. Die Kooperation mit kommerziellen Diensten hingegen ist zwar häufig formal sauber voneinander abgegrenzt. Informell, also auf Arbeitsebene, sind die Interessenlagen aber dadurch geprägt, dass beide Seiten sich in Kenntnis z. T. noch immer rechtlich ungelöster Fragen unterstützen (vgl. 2.3.1 und Fn. 47). Dies gilt weniger für einmalige (z. B. Musikgroßveranstaltungen) oder regelmäßige Großveranstaltungen (z. B. Fußballbundesligaspiele), sondern eher für die alltäglichen Kontakte (z. B. Kooperation im ÖPNV, in großen Einkaufszentren und im Bereich von Diskotheken). Man kennt sich und deutet das gegenseitige Leistungsspektrum komplementär (vgl. Kirsch, 2003: S. 249) aus und versucht „die eigenen systemischen Beschränkungen (...) durch die andere Partei zu kompensieren“. Hier muss also einerseits eine gezielte Aus- und Fortbildung, andererseits aber auch die Dienstaufsicht ansetzen, um eine fragwürdige (Un-)Kultur der Kooperation auf Arbeitsebene durch das Setzen klarer Konturen wieder zu rekultivieren. „Sum cuique et pacta sunt servanda“ („Jedem das Seine und Verträge sind zu erfüllen“) sollte die Leitlinie der Kooperation in diesem Fall lauten, denn das Selbstverständnis der Polizei muss schon aus rechtlichen und ethischen Gründen von dem Wissen um die Einzigartigkeit des Auftrags der eigenen Institution und von dem sorgsamem Umgang mit diesem Bewusstsein geprägt sein. Eine Institution, der umfangreiche Eingriffsbefugnisse in Freiheitsrechte übertragen sind und die diese ggf. auch als ultima ratio gewaltsam durchsetzen kann, muss sich gerade im lokalen Kontext als Dienstleister für alle Bürger an strikte Neutralität gebunden fühlen. Dies ist ebenfalls Teil des Gesellschaftsvertrages und darf nicht in Vergessenheit geraten.

KKP, als kommunale kriminalpräventive Gremienarbeit, bleibt primär eine intra-behördliche, ressortübergreifende Netzwerkstruktur (siehe 2.4) und ist kein neues, breit und unter institutioneller Beteiligung der Bürger angelegtes Kontrollparadigma. Der Stellenwert aktiver Bürgerbeteiligung hat in dieser Gremienstruktur nicht wesentlich an Fahrt gewonnen (vgl. Wurtzbacher, 2008: S. 246). „Der fehlende Akteur ist der sogenannte ‚funktionslose Bürger‘“ (Frevel, 2007: S. 173).

## 4 Fazit und Ausblick

Nachfolgend werden wesentliche Thesen der Arbeit zusammenfassend aufgegriffen und um solche Gedankenansätze erweitert, die für die Fragestellungen (s. o. 1.3) und den angestrebten Bezug auf ausgewählte Thesen von Garlands „Kultur der Kontrolle“ als zielführend angesehen werden. In dem abschließenden Ausblick wird einerseits auf die sich für die deutsche Polizei abzeichnende Problematik einer veränderten Kontrollkultur reflektiert. Andererseits wird auf mögliche, wünschenswerte und notwendige Forschungsfelder hingewiesen.

### 4.1 Fazit

Der mit den zentralen Fragen verbundene Nachweis der dort aufgeworfenen Problemstellungen kann zum Teil durchaus als empirisch belegt beantwortet werden. So sind z. B. die Auswirkungen einer Pluralisierung der Akteure auf dem Feld der inneren Sicherheit nicht ohne Folgen für das Selbstverständnis, die Organisation und das Handeln der Polizei geblieben, ohne dass sich hieraus bedenkliche Konsequenzen für das staatliche Gewaltmonopol ergeben hätten. Eine „Fragmentierung öffentlicher Sicherheit“ (Funk, 1995: S. 38 ff.) und eine stärkere Verankerung bzw. Revitalisierung der Prävention im lokalen Kontext, die van den Brink durchaus nicht unkritisch in Anlehnung an Walter als „Ubiquitäts-Prävention“ zitiert (2005: S. 50), ist offensichtlich, wenngleich eine Erfolgskontrolle der Wirkungen kaum erfolgt. Wenige Ausnahmen bestätigen die Regel, wie z. B. das Düsseldorfer Gutachten in Anlehnung an den Sherman-Report, Landeshauptstadt Düsseldorf, 2002. Nachfolgend werden die Erkenntnisse aus den durchgeführten Analysen mit dem Fokus auf die Arbeit der deutschen Polizei in thematische Blöcke (a – f) aufgeteilt.

#### *a. Nachweis einer veränderten regionalen Kontrollkultur*

Der Nachweis einer Veränderung regionaler Kontrollkulturen in Deutschland ist mit den vorhandenen empirischen Daten nur eingeschränkt möglich. Die vorsichtige Interpretation der Daten spricht allerdings eher gegen eine solche Annahme, da die Verantwortlichen offensichtlich noch viel zu wenig voneinander wissen (vgl. 3.3.3) und daher viele Nachweise in der Literatur vorsichtig gedeutet werden müssen. Wenn man sich auf regionaler Ebene mit dieser Thematik beschäftigt, steht jedoch das Konzept Kommunale Kriminalprävention (KKP) mit seinen mannigfaltigen Gremien und Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften im Mittelpunkt. Aber nicht nur der zugrunde liegende Begriff Prävention selbst bleibt hierbei unscharf und konturenlos,

auch die Datenlage hinsichtlich der „Auswirkungen und Erfolge auf die subjektive und objektive Kriminalitätsbelastung ist dürftig“ (Brink, van den, 2005: S. 101). Eine „wissenschaftliche Begleitung kommunaler Präventionsgremien findet bisher im Prinzip so gut wie gar nicht statt“ (Ooyen, van, 2009: S. 429). Damit scheint sich „indirekt (...) auch der Befund der Wissenschafts- und Theorieresistenz, der sich (immer noch) regelmäßig in der Polizeipraxis beobachten lässt“ zu bestätigen (ebd.: S. 430). Eine vertiefende polizeiwissenschaftliche Forschung zu diesem Themenkomplex wäre angebracht. Gleichwohl haben sich in den letzten Jahren auf dem Feld der inneren Sicherheit sichtbare Verschiebungen der Präferenzen polizeilicher Arbeit ergeben. Die Prävention (i. S. sekundärpräventiver Ansätze), die zwar schon immer „als die vornehmste Aufgabe der Polizei“ (vgl. z. B. Jantosch, Die Welt, 08.01.2007 - Online-Angebot) betrachtet wurde, hat sich im polizeilichen Alltag, in der Organisation und im täglichen Handeln deutlicher abgebildet. Damit nähert sich diese Sicherheitsagentur anderen Sicherheitsdienstleistern in vielfältiger Weise. Sie kooperiert projektbezogen, grenzt sich andererseits ab oder schafft Bündnisse, die lokales Handeln gezielt vernetzen und damit in der Tat potenziell auch Kontrollkulturen formal modifizieren können. Allerdings ist, wie ausgeführt, ein diametraler Richtungswandel, ein „preventive turn“ (ausgehend von einer breiten gesellschaftlichen Mittelschicht), empirisch nicht nachweisbar. Die Prozesse verlaufen eher schleichend und regional höchst unterschiedlich.

### *b. Rekommunalisierung der Polizeiarbeit*

Die Kommunen sind im eigenen Wirkungskreis<sup>154</sup> seit jeher grds. originär zuständige Sicherheitsbehörde. Sie können umfangreiche Regelungen und Anordnungen im Sicherheitsbereich treffen (und ggf. sogar mit eigenem Personal überwachen) und haben eine „umfassende Gestaltungsmacht“ (vgl. Kirsch, 2003: S. 246). Bis zur Bildung des ersten kommunalen kriminalpräventiven Rates in der Bundesrepublik zu Beginn der 1990er Jahre in Schleswig-Holstein (vgl. Bull, 1994, passim) war diese Erkenntnis allerdings nicht sehr ausgeprägt und führte zu manchmal lähmenden und

---

<sup>154</sup> Den Gemeinden steht in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zu. Gemeindeaufgaben sind eigene und übertragene Angelegenheiten (vgl. Art. 6 GO). Der „eigene Wirkungskreis“ der Gemeinden umfasst alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Hierbei handeln die Gemeinden nach eigenem Ermessen (vgl. Art. 7 GO). Siehe Bayerische Gemeindeordnung: [http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-116.htm?url=http://by.juris.de/by/GemO\\_BY\\_1998\\_rahmen.htm](http://www.verwaltung.bayern.de/Titelsuche-116.htm?url=http://by.juris.de/by/GemO_BY_1998_rahmen.htm) (23.08.2009). Nach Art. 6 LStVG (vgl. Fn. 133) ist die Gemeinde darüber hinaus Sicherheitsbehörde. Sie kann (in Bayern) zwar keine Gemeindepolizei einsetzen, da das entsprechende Gesetz, das sich aus Art. 83 der Bayerischen Verfassung ableitete, 2005 aufgehoben wurde (vgl. Braun, 2007: S. 2). Dennoch kann sie mit eigenem Personal Ordnungsdienste mit beschränktem Auftrag installieren (ebd.: S. 13). In den meisten Bundesländern ähnlich geregelt.

zum Teil öffentlich ausgetragenen Disputen zwischen der Polizei und der kommunalen Ordnungsverwaltung, nicht nur auf der Arbeitsebene. Folgende Entwicklung, mit massiven Auswirkungen auf die Organisation formeller Sozialkontrolle, war hierfür v. a. verantwortlich:

Bis zum Anfang der 1970er Jahre<sup>155</sup> hatten die Städte (im Westen der Republik) in aller Regel eine kommunale, kleinräumig gegliederte Polizei, welche die Gesetze, kommunales Ordnungsrecht und Satzungen vollzog. Danach wurde die Polizei (bundesweit) verstaatlicht und umfassend reorganisiert. In den Städten begann die Auflösung kleinerer Polizeiposten und der Aufbau größerer Polizeiinspektionen oder -reviere (vgl. Pütter, 2006: S. 4), deren Personal in der Regel motorisiert vorwiegend Notrufeinsätze bearbeitete und sich dadurch von den Bürgern und der Kommune zunehmend entfremdete (vgl. Fn. 67 und Posiege et al. 1999: S. 3). Diese Effekte wirkten allerdings verspätet und erst umfassend mit dem Anstieg der registrierten Kriminalität und den ersten größeren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen der Nachkriegszeit. Deren Auswirkungen betrafen die öffentliche Ordnung in den Städten und veränderten das Zusammenspiel zwischen den Instanzen formeller und informeller Sozialkontrolle. Die Städte vertrauten nach der Verstaatlichung auf eine umfassende Sicherheitsdienstleistung der Polizei und verschoben Personal aus der Ordnungsverwaltung in andere kommunale Gestaltungsbereiche. Die Bevölkerung bemängelte i. d. R. (noch) keine wesentlichen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, so dass sich bei der lokalen Sicherheits- und Ordnungsgewährleistung zunächst kein allzu großer Druck auf die personell ausreichend ausgestattete Polizei entfaltete. Dies änderte sich jedoch schlagartig durch das Auftreten mannigfaltiger gesellschaftlicher Einflussfaktoren<sup>156</sup>, mit denen die Forderungen der Bevölkerung an die Sicherheitsagenturen nachdrücklicher zu werden begannen. Die Polizei hatte sich aber gleichzeitig in vielen Bereichen zu Lasten des allgemeinen schutzpolizeilichen Wach- und Streifendienstes spezialisiert<sup>157</sup> und tendenziell stärker über die Kriminalitätsbekämpfung zu Lasten der allgemeinen Prävention und der Präsenz (vgl. Steffen,

---

<sup>155</sup> Die Verstaatlichung der Polizei in den einzelnen (westlichen) Bundesländern erfolgte zu verschiedenen Zeitpunkten (vgl. Lange / Schenck, 2004: S. 123f). Ab der Mitte der 1970er Jahre gab es keine kommunal finanzierte und zuständige Polizei mehr.

<sup>156</sup> Beispiele für gesellschaftliche Einflussfaktoren sind: Auswirkungen der Arbeitslosigkeit und Zunahme der Armut, Fragmentierung der Gesellschaft und z. T. nicht gegeneinander ausgleichbare pluralistische Ansprüche, (scheinbare) Zunahme der Jugendkriminalität etc..

<sup>157</sup> Bspw. durch einen phänomenbezogenen Ausbau der Kriminalpolizei (OK, Wirtschaftskriminalität, digitale Spurensicherungskräfte etc.), durch Spezialeinsatzkräfte zur Bekämpfung der Schwerekriminalität, durch die Aufstellung von Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten zur Isolierung gewalttätiger Demonstrationsteilnehmer und vor allem durch den Einzug der IT-Technologie in die Basisdienststellen etc..

1995: S. 109, sie spricht von einer „schlagkräftigen, professionell und effizient arbeitenden Zugriffspolizei“, deren Hauptaufgabe in der Bekämpfung der Kriminalität durch die Verfolgung von Straftaten liegt) generiert. Aufgrund der eingangs geschilderten Verschiebung kommunalen Personals war eine schnelle Kompensation durch die städtischen Ordnungs- und Sicherheitsämter vor Ort und vor allem außerhalb regulärer Dienstzeiten nicht zu erwarten. Dies führte zunächst zu internen und später zu zum Teil öffentlich ausgetragenen Disputen, da die Polizei alleine eine umfassende formelle Sozialkontrolle weder personell, rechtlich noch institutionell zu leisten in der Lage war<sup>158</sup>. Diese nur cursorisch dargelegten Rahmenbedingungen führten zu einer „rekommunalisierten Ausrichtung“<sup>159</sup> der Polizei. In der Folge kam es auch zur Anlage von vernetzten Strukturen zwischen kommunalen Ämtern und staatlichen Sicherheitsbehörden, die später z. T. in kommunalen kriminalpräventiven Gremien mit dem Ziel aufgingen, solche strukturellen Probleme zu beseitigen. Die Polizei war für diese Entwicklung, die schon aus der beschriebenen Historie einer „Krisenkommunikation“ ohne eine formelle Beteiligung der Bürger strukturiert sein musste, die treibende Kraft. Heute wird hingegen richtigerweise von einer „Bürgermeisteraufgabe“ gesprochen. Andere kommunale Sicherheitsagenturen an ihre lokale kommunalpolitische Verantwortung zu erinnern, war für die Polizei auch zum Selbstzweck geworden. In diesem vielgestaltigen Gefüge ist sie heute allerdings hauptsächlich beratend, gewissermaßen als Katalysator tätig und nimmt im Übrigen unterstützend ihr robustes Mandat als Gewaltmonopolist wahr (Prätorius, 2002b: S. 17).

Insofern kann hier sicher nicht von einer neuen strukturellen Kontrollkultur in Folge eines Kriminalitätskomplexes oder ausgeprägten Misstrauens ggü. der Polizei und Justiz gesprochen werden. Man kann auch nicht von einer „Entrechtlichung“ oder „Entgrenzung“ polizeilicher Aufgaben durch einen „strukturell neuen Typus von Prävention“ reden (Sack, 1995b: S. 444 ff.). Der zentrale kriminalpolitische Impuls hierzu fehlt, was an der Formenvielfalt und den indifferenten Zielen der (bundesweit unendlich vielen) Arbeitsgruppen in praxi deutlich wird. Die Polizei hat kaum originäre präventive Leistungsverantwortung in den Gremien und wirkt deshalb i. d. R. begleitend und unterstützend. Dabei soll allerdings nicht verkannt werden, dass sie

---

<sup>158</sup> Dies betraf beinahe alle Bereiche kommunaler Ordnungs- und auch große Teile der Sozialverwaltung, wie z. B.: Allgemeiner Sozialdienst, Familienhilfe, Jugend-, Ausländer- und Rechtsamt, Straßenverkehrsbehörde, etc.

<sup>159</sup> Siehe hierzu einschränkend die Kritik am Begriff „Community Policing“ unter 2.4.2 (vgl. van Ooyen, 2002: S. 2).

im Einzelfall „im Spannungsfeld zwischen ‚Ordnungsmacht‘ und ‚Sozialarbeit‘ noch auf der Suche nach einem ‚korrekten‘ Standpunkt ist (Liebl, 2003: S. 224). Es handelt sich also wohl eher um eine Rückbesinnung auf die Ausübung des mit der Verstaatlichung in den Polizeigesetzen verankerten „Subsidiaritätsprinzips“ staatlicher Sicherheitsdienstleistung und die deutlich stärkere lokale kriminalpolitische Verpflichtung der Kommunen auf ihre originären Aufgaben. Daher ist es wohl zutreffender im Hinblick auf die Akteure von einer „Fragmentierung öffentlicher Sicherheit“ (Funk, 1995: S. 38 ff.) zu sprechen. Deshalb ist auch der Eindruck, der gelegentlich in der Literatur vermittelt wird, es handele sich um einen gezielten Rückzug des Staates aus der Sicherheitsverantwortung und damit um eine verdeckte Kostenübertragung für Sicherheitsbelange auf die Kommunen<sup>160</sup>, nur bedingt nachvollziehbar (vgl. auch Konstrukt sicherheitsbehördlicher Zuständigkeiten in Fn. 133, 143). Dass die Kommunen dieser originären Aufgabe nun zum Teil mit kommunalen Ordnungsdiensten nachkommen, kann aus dieser Perspektive nicht beklagt werden und stellt auch keinen Einschnitt in das staatliche Gewaltmonopol dar, das im nächsten Unterpunkt abschließend diskutiert wird.

*c. Erosion des Gewaltmonopols - kommerzialisierte Sicherheit und andere Akteure*

Es findet sich in den umfangreichen Quellen letztlich kein überzeugender, empirisch begründeter Ansatz einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols bei der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit oder für einen massiven Bedeutungsverlust der Polizei. Im Hinblick auf die Rolle der einzelnen Akteure kann man zusammenfassen: Die Präsenz der Ordnungsämter zur Überwachung kommunalen Satzungs- und Verwaltungsrechts liegt erstens im Kompetenzbereich kommunaler Daseins- und Sicherheitsvorsorge und wird zweitens von der Polizei schon wegen der Subsidiarität polizeilicher Aufgabenzuweisung im Gefahrenabwehrrecht sogar gefordert. Die Aktivierung der Bürger (i. S. einer Responsibilisierung) in Modellen wie der Sicherheitswacht, der Wachpolizei oder des Freiwilligen Polizeidienstes (vgl. 2.3, 3.2.3, 3.2.4 u. Fn. 135) ist erstens zahlenmäßig marginal und zweitens grds. unmittelbar dem Staat selbst zuzurechnen und damit für die Ausgangsfrage letztlich größtenteils irrelevant. Fickenscher (2005, passim und 3.2.3) hat dies bspw. für die bayerische

---

<sup>160</sup> Bspw. im Geschäftsbericht des Städtetages NRW 1996 äußerten die Kommunen Bedenken, ob sie mit der Übernahme von Aufgaben im Feld der Kriminalitätskontrolle nicht in eine Leistungs- und Finanzierungs kompetenz gedrängt würden, für die sie nicht zuständig seien und für die sie weder Finanzmittel noch Personal zur Verfügung hätten (vgl. auch Frevel, 2007: S. 20; Lehne, 2007: S. 125).

Sicherheitswacht mit der Figur des „eigenständig entscheidenden Verwaltungshelfers“ beschrieben. Das einzig „reine“ Responsibilisierungsmodell in Deutschland ist das der „Brandenburger Sicherheitspartner“ (vgl. Fn. 135). In diesem Modell werden allerdings die Sicherheitspartner als Vertrauensleute der Bürgerschaft in Bürgerversammlungen direkt gewählt und sind ohne jegliche hoheitliche Befugnisse in den Kommunen unterwegs, so dass dieses Projekt für die Frage einer Erosion des Gewaltmonopols ebenfalls irrelevant ist.

Etwas schwieriger ist die Situation bei den kommerziellen Sicherheitsdienstleistern zu bewerten. Es seien zwar keine „Anzeichen zu erkennen, die auf eine Transformation von Sicherheitsdiensten zu paramilitärischen oder polizeiähnlichen Organisationen“ hindeuten, so dass die „Rede von einer ‚Privatpolizei‘ irreführend“ sei (Kirsch, 2003: S. 248). Gleichwohl ist eine „Entwertung des öffentlichen Raums durch hybride Besitzformen mit Händen zu greifen“, wenn „öffentlich gemachter Privatbesitz (...) das Publikum von der öffentlichen Straße abzieht“ und dort kommerzielle Sicherheitsdienstleister für Sicherheit<sup>161</sup> sorgen. Diese Entwicklung ist zwar einerseits bedauerlich, aber angesichts des gesetzlichen Auftrags und der gebotenen Neutralität der staatlichen Polizei andererseits ohne Alternative. Der Zweckveranlasser für Veranstaltungs-, Vergnügungs- oder Einkaufsstätten muss für die Risikovorsorge eigenverantwortlich Maßnahmen treffen. Eine Gefahr für das staatliche Gewaltmonopol ist dennoch nicht gegeben, denn ein „autonomer Bereich, der weitgehend dem öffentlichen Zugriff entzogen wäre, existiert damit nicht“ (ebd.: S. 245). Das eigentliche Problem seien die Macht und die Kontrolle der Dienste (vgl. Feltes, 2008b: S. 2 f.). Die Maßnahmen der Sicherheitsdienste müssen sich allerdings uneingeschränkt<sup>162</sup> an den Vorschriften des Straf- und Strafprozessrechts messen lassen und unterliegen unterhalb dieser Schwelle daneben auch den Normen des Zivilprozessrechts für beide Parteien. Außerdem wird die „soziale Situation zwischen Wachmann und Bürger unsichtbar von der Polizei mitbestimmt. (...) Die Sicherheitsdienste agieren (also) im Schatten des Gewaltmonopols“, so dass stets eine Art „distanzierte Aufsicht“ durch die Polizei vorhanden ist (Kirsch, 2003: S. 248).

---

<sup>161</sup> Besitzform der „mass private property“ ist im Wachstum begriffen (vgl. Fn. 54). Dort kommt es eben nicht in erster Linie auf die Sicherheit, sondern auf die Selektion zwischen erwünschten und unerwünschten Personen an (vgl. Feltes, 2008b, S. 4). Es werden gerade keine hoheitlichen Aufgaben erfüllt, man ist nicht dem Allgemeinwohl verpflichtet. Der Einsatz dient in erster Linie der Erwirtschaftung eines unternehmerischen Mehrwerts und nicht der Steigerung von Sicherheit. „Sicherheit steht in dieser Logik ausschließlich für die Zufriedenheit des Auftraggebers“ (vgl. Kirsch, 2003, passim).

<sup>162</sup> Hier wird natürlich die persönliche Beschwerdemacht des Betroffenen vorausgesetzt, so dass die Aussage Einschränkungen individueller Art unterliegt.

„Öffentliche Aufgaben nehmen die Wachleute dabei nie wahr. Sobald sie Ansätze in diese Richtung machen, reagiert die Polizei (oder die Kommune) und verhindert die Grenzüberschreitung“ (ebd.: S. 242 f.). Die „öffentliche Hand ist aber für ein tendenziell unendlich großes Gebiet mit komplexen sozialen Interaktionen zuständig, die letztlich unmöglich vollständig kontrolliert werden können. Ein anomischer Rest lässt sich nimmer beseitigen“<sup>163</sup>, weshalb zwei Ersatzstrategien zur Anwendung kommen, nämlich „Kampagnen mit informativen, appellativen Inhalten“ an die Bevölkerung und die Einrichtung von „Präventionsräten“ (...). In diese „lokalen Netzwerke der Prävention“ werden dann alle vermeintlich disparaten Akteure einbezogen (ebd.: S. 247). Allerdings werden hierbei nur selten Sicherheitsdienste beteiligt, beauftragt oder eingesetzt. Allenfalls kommen im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Wiedereingliederungshilfen in kommunalen Beschäftigungsgesellschaften neuerdings vereinzelt geringfügig Beschäftigte als „Parkaufsicht“ oder „Stadtwacht“ ohne hoheitliche Eingriffsbefugnisse zum Einsatz<sup>164</sup>. Van Ooyen (2002: S. 3) nennt diese Dienst etwas despektierlich „ABM-Sheriffs“ und kritisiert eine bewusste „Vermischung von Politik der inneren Sicherheit mit Sozialpolitik“ durch die „Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger (...) zu einer ‚Armenpolizei‘ mit spezifischen Quartiers- und Milieukenntnissen als Selbstregulativ von Armutspopulationen instrumentalisiert“ würden. Aus mehreren Gründen trifft diese Kritik nicht den Kern. Die Maßnahmen dienen primär als ein wichtiger Schritt zur Remobilisierung Langzeitarbeitsloser und deren Wiedereingliederung ins Erwerbsleben und sind in der Regel für den einzelnen zeitlich befristet, so dass die Fluktuation des Personals groß ist. Die Einsatzgebiete werden so festgelegt, dass Konfliktsituationen, wie sie van Ooyen vermutet, weitgehend vermieden werden können. Der Begriff „Polizei“ ist in diesem Zusammenhang ebenfalls falsch platziert, denn er erweckt beim Leser Irritationen, weil keinerlei Zwangsmaßnahmen ergriffen werden dürfen. Gleichwohl müssen diese Dienste dem Feld formeller Sozialkontrolle zugerechnet werden.

Aufgaben der Gefahrenabwehr kommen bei kommerziellen Sicherheitsdienstleistern nur an bestimmten Orten und in bestimmten Situationen in Betracht. Repressive Aufgaben nehmen die Bediensteten i. d. R. überhaupt nicht wahr. Werden bspw. Anlagen

---

<sup>163</sup> Das ist aber wahrscheinlich auch schon deshalb hilfreich, da eine lückenlose Sozialkontrolle nach Popitz („Präventivwirkung des Nichtwissens“, 1968, passim) „die Normen selbst diskreditieren würde, wenn bekannt würde, dass fast jeder sie übertritt“ und „jene Normbrüche, die ans Tageslicht kommen, (zweitens) vor allem sozial niedrigstehenden Akteuren zugeschrieben werden müssten“, denn „die Legitimität der gesellschaftlichen Ordnung wäre auch dann gefährdet, wenn bekannt würde, dass gerade die gesellschaftlich Mächtigen sich nicht an die Spielregeln halten (‚Dunkelziffern sind käuflich erwerbbar‘)“, (vgl. auch Ludwig-Mayerhofer, 2000b: S. 10).

<sup>164</sup> Vgl. bspw. für Nürnberg: <http://www.noa.nuernberg.de/> (25.08.2009).

entgegen des Willens des Betreibers genutzt, so mündet nicht normgerechtes Verhalten entweder in privatjustiziellen Verfahren<sup>165</sup> oder die Polizei erstattet wegen des Delikts offiziell Anzeige nach einer Strafantragstellung<sup>166</sup> durch den Eigentümer. Es gibt also in einer durchgehend „verrechtlichten Gesellschaft“ grds. keine rechtsfreien Räume, auch nicht im „semi-öffentlichen“ Bereich. Der öffentliche Raum bleibt für kommerzielle, die öffentliche Sicherheit unterstützende Sicherheitsdienstleistung aber auch weiterhin grds. tabu. Allerdings, der „Staat hat ein Gewaltmonopol, nicht aber ein Sicherheitsmonopol“. Solange er seine „Gewährleistungs-, Regulierungs- und Kontrollverantwortung sicherstellt, können staatliche Gewaltaufgaben im Rahmen des Kooperationsprinzips erfüllt werden“ (Stober et al., 2002: S. 18 und Fn. 46). Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber auch maßvoll Gebrauch gemacht (vgl. 2.3.2 u. Fn. 50). Eine Ausweitung ist nicht angezeigt.

Insgesamt betrachtet bleiben Kustodialisierungsdienste (vgl. Fn. 135) und „Stadt- wachen“, also zusätzlich aktivierte Bürger (vgl. Fn. 164), in ihrer Reichweite und Wirkung aber marginal, so dass sich für eine „Laisierung der Polizeiarbeit“ (vgl. Behr, 2002: S. 91) und für eine schleichende Erosion des Gewaltmonopols bislang keine belastbaren Anhaltspunkte ergeben. Anzeichen für eine „oligopolistisch-proak- tive Sicherheitsordnung“ (Trotha, von, 1995: S. 15) durch eine Erweiterung des Akteursspektrums und die Rückkehr von Gewalt in die sozialen Beziehungen und damit eine Abkehr vom Hobbes'schen Gesellschaftsvertrag und dessen privaten Ge- waltverzicht, der nicht ohne Bedingungen für den Staat bleibt (vgl. 2.1.1), sind eben- falls im Kern nicht erkennbar. Vereinzelt auftretende Bürgerwehren (siehe Fn. 138) werden von der Polizei und den Kommunen keinesfalls geduldet und mit Nachdruck durch eigene Maßnahmen verdrängt<sup>167</sup>.

#### *d. Veränderung der Kontrollkultur durch KKP oder als politische Reaktion*

Eine von Garland postulierte und bspw. von Beste auch in Deutschland wahr- genommene „neoliberale Sicherheitsstrategie, die die Verantwortung des Staates zurückschraubt und die einzelnen BürgerInnen verstärkt in die Pflicht nimmt“ einer- seits, sowie eine „Kontrollpolitik, die die Funktion von Sozialpolitik im Zuge einer Globalisierung der ‚Null Toleranz‘“ (Beste, 2000) übernimmt andererseits, kann im

---

<sup>165</sup> Aussprache eines Hausverbotes, Zutrittsbeschränkungen etc.

<sup>166</sup> Z. B. bei Beförderungserschleichung (§ 265a StGB) im ÖPNV, Sachbeschädigung (§ 303 StGB), Hausfriedensbruch (§ 123 StGB), Diebstahl geringwertiger Sachen (§§ 242, 248a StGB) etc.

<sup>167</sup> Vgl. für Nürnberg Artikel der „Nürnberger Zeitung“ vom 17.06.2009, siehe <http://www.nz-online.de/artikel.asp?art=1035623&kat=11&man=3> (26.08.2009).

Kern auf regionaler Ebene ebenfalls nicht durchgängig beobachtet werden. Lehne (2007: S. 124) spricht in Bezug auf die Bürgerbeteiligung sogar davon, dass „Responsibilisierung jenseits traditioneller Selbstschutzaktivitäten in Deutschland bis heute eher ein Fremdkörper als ein neuer Modus der Kontrolle“ sei.

In Bezug auf semi-öffentliche Räume hat sich die Polizei aus rechtlichen Gründen und aus einer dem Staat gebotenen Neutralitätspflicht aus dem Schutz und der Risikovorsorge von öffentlich zugänglichem Privatbesitz herausgenommen. Gleichzeitig hat sich das kommunale Engagement der Polizei durch die enge Einbindung in die Gremienstruktur kommunaler Kriminalprävention vergrößert und die Interdependenzen zwischen den einzelnen Akteuren und den einzelnen lokalen Maßnahmen haben das Handeln und zum Teil auch die organisationelle Struktur der Polizei verändert. Dabei ist die kommunale Kriminalprävention nicht nur wegen des deutungsreichen Präventionsbegriffs (vgl. Pütter, 2002: S. 65 ff.), sondern auch wegen ihres breit gefächerten Maßnahmenspektrums ein insgesamt recht diffuses Gebilde. Lehne (2007: S. 125) unterstellt allerdings eine staatliche Initiative zur Gründung kommunaler kriminalpräventiver Gremien. Dabei seien weniger „spezifische lokale Probleme“ die Ursache, sondern die Legitimation einer „Verlagerung der Verantwortung und der Kosten für Kriminalprävention und sozialpolitische Maßnahmen auf die Kommunen“. Angesichts der weitreichenden kommunalpolitischen Verantwortung der Kommunen als Sicherheitsbehörden, vor allem im eigenen aber auch im übertragenen Wirkungskreis, kann hier allerdings nicht von einem Fall der Konnexität<sup>168</sup> ausgegangen werden. Darüber hinaus kann auch nur in engen Grenzen von einem gewichtigen kriminalpolitischen Impuls die Rede sein. Es handelt sich in vielen Fällen nur um staatliche Empfehlungen, welche den kommunalen Gestaltungsspielraum nur marginal beeinflussen. Man kann diese Beschlüsse in einigen Bundesländern daher durchaus auch als symbolisch bezeichnen, weil sie in indifferenter Form kommunal umgesetzt werden.

#### *e. Subjektive Sicherheit und Überschuss an Kontrollverlangen*

„Ohne Sicherheit vermag der Mensch weder seine Kräfte auszubilden, noch die Früchte derselben zu genießen; denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit“ (Humboldt, 1967: S. 58). Allerdings erkannte Humboldt auch, dass der Staat beim Schutze seiner Bürger „allemaal auf die Größe des zu besorgenden Schadens und die Wichtigkeit der

---

<sup>168</sup> Staatsrechtlicher Begriff: Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung liegen bei derselben Ebene (vgl. Art. 104a GG). Kommen Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis hinzu, so hat der Auftraggeber (in diesem Fall der Bund oder das Land) die Kosten hierfür zu tragen.

durch ein Prohibitivgesetz entstehenden Freiheitseinschränkung“ Rücksicht nehmen müsse. „Jede weitere oder aus andren Gesichtspunkten gemachte Beschränkung der Privatfreiheit aber liegt außerhalb der Grenzen der Wirksamkeit des Staates“ (ebd.: S. 128). Wenn also der Staat die Sicherheit der Menschen (auch die subjektive Sicherheit, vgl. Fn. 28, 63) nicht gewährleisten kann, dann helfen sich die Menschen selber (vgl. 2.1.1 und 2.3.1). Diese Befürchtung ist allerdings angesichts der Lage in der Bundesrepublik zumindest aktuell unbegründet, denn vigilante Dienste, wie z. B. Bürgerwehren, sind faktisch nicht vorhanden und andere Kustodialisierungsdienste stehen in der Regel unter der engen Aufsicht oder gar Führung des Staates (vgl. 4c). Kommunale kriminalpräventive Gremien wurden einer Untersuchung zufolge nahezu zur Hälfte ohne konkreten Anlass gebildet. Nur etwas mehr als ein Fünftel der Gremien sind wegen konkreter Kriminalitäts- und Sicherheitsprobleme entstanden. „Dies lässt die postulierte Orientierung an lokalen Problemlagen fraglich erscheinen“ (vgl. Lehne, 2007: S. 125). Aus dieser Faktenlage lässt sich ein Überschuss an Kontrollverlangen, der eine Erosion öffentlicher Räume bedingt, nicht erkennen und auch nicht prognostizieren.

Ein durchaus bedenklicher Überschuss an Kontrolle ist allerdings für semi-öffentliche Räume zu konstatieren. Der öffentliche Raum wird zunehmend durch „hybride Besitzformen entwertet“ (Kirsch, 2003: S. 245 und Fn. 161) und vor allem in den Innenstädten „entsprechend des Bodenwertes sozialstrukturell segmentiert. (...) Unsichtbare und flexible Mauern schützen vor sozialer Durchmischung und (...) die Sicherheitsdienste sind die Wächter dieser neuen Struktur“ (ebd.: S. 251), auch wenn sie nur „im Schatten des Gewaltmonopols“ agieren (ebd.: S. 248). Das sie umgebende „Geflecht aus Gesetzen, Verordnungen, Regelungen und Vorschriften (ist) so dicht, dass es den Privaten (...) unmöglich ist, auszubrechen“ (ebd.: S. 264). Die kommerziellen Sicherheitsleistungen in semi-öffentlichen Räumen, die sich zusehends ausdehnen, sind also „hochgradig selektiv verteilt“. Der Zweck privatisierter Öffentlichkeit dient der Gewinnerzielung. Personen, die Randgruppen zuzurechnen sind, haben sich diesem zweckrational unterzuordnen und werden vertrieben. Gleichwohl sind „gerade sie wie keine andere soziale Gruppe auf die verschiedenen ‚öffentlichen‘ Räume angewiesen, (weil) sie dort Gemeinschaftsstrukturen entwickeln und Vereinzelung und Vereinsamung entgehen können“ (ebd.: S. 250). Wenn „soziale Kontrolle nicht mehr Sicherheit als Voraussetzung des öffentlichen Raumes garantiert, sondern die Öffentlichkeit städtischer Räume aushöhlt“ (Siebel / Wehrheim, 2003: S. 28), dann muss dieser bedenkliche Zustand und das häufig still-

schweigende Wechselspiel der Polizei mit kommerziellen Sicherheitsdienstleistern auf der Arbeitsebene strukturell überdacht werden.

Insofern ist die erleichterte Feststellung von Olschok (vgl. Fn. 45), man „konnte den Gesetzgeber überzeugen, auf das ursprünglich geplante Aufgaben- und Befugnisgesetz zu verzichten“, mit Skepsis zu bewerten. Zivilrechtliche Abwehransprüche aus der Besitzwehr (vgl. Fn. 38), ursprünglich entwickelt, um Fremde von Privatbesitz fernzuhalten, sind für gerade auf die Öffentlichkeit zugeschnittene Örtlichkeiten kaum hinreichend konkret und bestimmt, um Missbrauch durch selektive Partikularnormen namens der Eigentümer auszuschließen (vgl. Fn. 54). Z. B. ist gegen ein Hausverbot, das sich in der Konsequenz als ein „dauerhaftes Betretungsverbot für sozial zentrale Räume darstellt“, i. d. R. für Marginalisierte „keine juristisch abgesicherte Chance, sich zu rehabilitieren“ möglich, so dass sich eine Art (partikulares) „Privatstrafrecht“ aus der „Privatisierung von Raum“ ergibt (Wehrheim, 2004: S. 159 f.). Hier muss sicher zukünftig nachgearbeitet werden. Feltes (2008b: S. 4) hat zur Lösung dieses unbefriedigenden Zustandes am Beispiel der grds. semi-öffentlichen Public-Viewing-Flächen bei der Fußball-WM 2006 ein Modell für Nichtkonsumenten aus Randgruppen gezeichnet, das es ggf. normativ weiterzuentwickeln gilt. Eine Regelung über ein „allgemeines Gesetz über private Sicherheitsdienste würde (allerdings) die bestehende klare Trennlinie zwischen hoheitlicher Aufgabenerfüllung und privatem Rechtsgüterschutz verdunkeln“ (Beinhofer, 1997: S. 486) und ist diesbezüglich nicht geeignet. Eine ausführlichere Beleuchtung dieses Teilbereiches des Themas ist beim Zuschnitt der vorliegenden Arbeit aber nicht vorgesehen, da der zentrale Punkt, nämlich die Verschiebung der Gewichte regionaler Kontrollkulturen hierbei nicht durch das bestimmende Element „Bevölkerung“ (wie bei Garland) dominiert wird.

#### *f. Auswirkungen auf die Polizei insgesamt*

„Ohne Konsequenzen (...) für Organisation und Struktur der Polizei ist ‚bürgernahe‘ Polizeiarbeit nicht nur ‚neuer Wein in alten Schläuchen‘, sondern für das Wohlergehen der Gesellschaft möglicherweise eher schädlich als nützlich“ (Feltes, 1996: S. 1). Kommunale Kriminalprävention ist auf der einen Seite „Bürgermeisteraufgabe“ (vgl. Jäger, 1992: S. 68 f.; Pütter, 2006: S. 15; Brink, van den, 2005: S. 27), auf der anderen Seite, eingebettet in die Strukturen des jeweiligen Projekts, ist der Polizeichef der jeweiligen Stadt ein zentraler Ankerpunkt, wengleich er auch mangels originärer Zuständigkeit i. d. R. keine dominante Rolle bei vielen Teil-

projekten für sich beanspruchen wird (vgl. Lehne, 2007: S. 126; Prätorius, 2002: S. 18). Diese beiden Personen werden von den Bürgern aber in letzter Konsequenz für Missstände in die Verantwortung genommen. Wenn gerade die Polizei sich in lokalen Netzwerken auf ihre kommunalen Wurzeln zurückbesinnt und bürgernah arbeitet, so hat dies auch vielfältige Auswirkungen auf Struktur, Organisation (vgl. Fn. 130) und Verhalten der einzelnen Organisationsmitglieder. Eine bürgernah arbeitende Polizei orientiert sich neben den objektiven Lagedaten vor allem auch am subjektiven Sicherheitsgefühl, das ein „wesentlicher, möglicherweise sogar der wesentliche Bestandteil dessen ist, was als ‚Lebensqualität‘ in postmodernen Zeiten gehandelt wird“ (Feldes, 1996: S. 5). Das ist im Übrigen auch vernünftig, weil „die Einflußmöglichkeiten der Polizei auf die tatsächliche wie registrierte Kriminalitätsentwicklung geringer sind, als zumeist vermutet bzw. unterstellt wird“ (Feldes, 1996: S. 7 f.). In kommunalen Gremien fließen die Informationen umfangreich in alle Richtungen, so dass dadurch auch die Ansprüche an die Partner steigen. Für die Polizei bedeutet dies, dass sich ihr ein zunächst breit gefächertes Stimmungsbild lokaler Problemlagen darstellt, das sich aus verschiedensten Quellen<sup>169</sup> speist. Miteinander verknüpft und mit eigenen Daten verglichen bieten sie ein ausgewogenes Lagebild, mit dem sich im Übrigen i. d. R. auch eine Instrumentalisierung der Polizei argumentativ gut vermeiden lässt<sup>170</sup> (vgl. 3.3.1). Zumeist handelt es sich um lokal begrenzte, niederschwellige Ordnungsstörungen oder Problemlagen<sup>171</sup>, die den Menschen lästig sind. Tendenziell seltener geht es um harte Fakten im Sinne echter Kriminalitätsbrennpunkte (vgl. Feldes, 1993: S. 12). Von den Behörden, insbesondere von der Polizei, wird eine (schnelle) Lösung erwartet. Neben den traditionellen gesetzlichen Aufgaben der Repression und Prävention hat sich hier eine „dritte Säule“ der Verantwortung entwickelt. Diese erfordert für die Organisation einen Bewusstseinswandel, einen „preventive turn“ bzw. eine Orientierung an Modellen des „problem-oriented-policing“ mit klaren internen Verantwortlichkeiten und Steuerungsmechanismen, bspw. durch Kontakt- oder Stadtteilbeamte, und phänomen-

---

<sup>169</sup> Bspw. aus Bürgerversammlungen (diese sind in vielen Ländern in der Gemeindeordnung verpflichtend verankert, vgl. z. B. nur für Bayern Art. 18 der Bayerischen Gemeindeordnung: <http://www.stmi.bayern.de/service/gesetze/> und finden unter Teilnahme der örtlichen PI-Leiter oder der Stadtteilbeamten statt, vgl. Frommer et al., 2004: S. 70), Senioren- und Ausländerbeiräten, Runden Tischen, Bürgervereinen und vielen anderen vergleichbaren kommunalen Institutionen.

<sup>170</sup> Entgegen der Befürchtungen von van den Brink (2005: S. 102): Die Polizei macht sich durch „ihre institutionelle Öffnung einerseits kontrollierbarer, andererseits aber auch anfälliger für Instrumentalisierungen“.

<sup>171</sup> Bspw. Verschmutzung von Grünanlagen und Spielplätzen, Hundekot auf Bürgersteigen, Ruhestörungen durch lärmende Jugendliche oder andere Personen, falsches Parken, Lärmbelästigungen, Nachbarschaftsstreitigkeiten, schlechte Beleuchtung in der Nacht etc..

bezogenen Bündlungsfunktionen, bspw. mit Jugend- und Schulverbindungsbeamten. Diese Sonderfunktionen sind also kein Selbstzweck, sondern zwingen die Partner im Netzwerk zu komplementärem Handeln. Unter diesen Bedingungen haben sich viele Projekte des Quartiermanagements entwickelt, die Zuständigkeiten der Kommune lokal bei guter Präsenz aller Beteiligten bündeln und damit örtliche Problemlagen durch vernetztes Handeln schnell aufzulösen in der Lage sind. Letztlich tritt bei der Polizei ein der Entwicklung in den 1970er Jahren („crime-fighter“) entgegengesetzter Spezialisierungseffekt ein, der die Polizeiorganisation als Entität Stück für Stück funktional fragmentiert. Man kann hierbei von einem unumkehrbaren Automatismus ausgehen, der innerorganisatorisch neue Kultur(en) erzeugt. Die Bürger nehmen die bürgernahe Polizeiarbeit positiv wahr, ändern aber auch ihr Anspruchsverhalten. Die örtliche Polizei wird zunächst als allzuständiger Quartiermanager in Sicherheitsfragen und bei allgemeinen Problemstellungen betrachtet. Mit der Wahrnehmung dieser Funktion und der Annahme und dem Ausfüllen dieser Rollenzuschreibung wandelt sich auch die Struktur sozialer Kontrolle auf Stadtteilebene schleichend. Die Polizei kommt durch diese Erwartungshaltung in dem Sicherheitsdreieck Kommune – Bürger – Polizei unter Druck und teilt diesen selektiv mit der Gemeinde. Der Polizei „wachsen damit (einerseits) neue Aufgaben und Einflussmöglichkeiten zu. Sie setzt sich (andererseits) zugleich aber selbst auch neuen Einflüssen aus“ (Brink, van den, 2005: S. 102). Die Grenzen zwischen formeller und informeller Sozialkontrolle verschwimmen durch das steigende Mitteilungsverhalten der Menschen ggü. der Polizei in den Quartieren. Allerdings wird durch diese Vermittlerrolle der Polizei, durch deren Einbindung als fester Baustein zwischen die informellen Beziehungen der Menschen, Verantwortung für wirklich unabhängige, autopoietische „Collective Efficacy“ im Quartier (vgl. Fn. 129) unbewusst auf eine Sicherheitsagentur delegiert. Damit wird auch die stabilisierende Wirkung dieser „kollektiven Wirksamkeit“ sozialen Zusammenhalts für die Nachbarschaften vermindert, weil eine eigenständige, dauerhafte und Impuls gebende Verantwortung einer formellen Instanz der Sozialkontrolle geschaffen wird.

Daneben bringt eine eigenständige dritte Säule der Zuständigkeit in Form der Kriminalprävention (vgl. Brink, van den, 2005: S. 58) zusätzliche Aufgaben der Risikovorsorge für die Polizei mit sich. Unabhängig von der kommunalen Kriminalprävention werden auch die nach den Reformen der Polizeiaufgabengesetze in den

letzten Jahren verankerten Befugnisse der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung<sup>172</sup> genutzt. Begriffe wie „gefährlicher Ort“ (vgl. Honnacker / Beinhofer, 2009: S. 94) oder raumbundene, ereignis- und anlassunabhängige Konzepte wie die „Schleierfahndung“ (ebd.: S. 106) sowie die daneben unabhängige Videoüberwachung von „Kriminalitätsbrennpunkten“ (ebd.: S. 266 ff.) werden hierbei instrumentalisiert und bedingen eigene Suborganisationen.

Allerdings öffnet sich die Polizei „in diesem permanenten öffentlichen und mehrdimensionalen Kommunikationsprozess viel stärker als jemals zuvor. (...) Sie wird von außen transparenter und kontrollierbarer und (erreicht) eine neue Qualität als Hüterin des Gewaltmonopols“ (vgl. Ziercke, 2003: S. 273). Sie entwickelt sich in diesem Prozess zwangsläufig in Richtung einer zivilgesellschaftlichen Bürgerpolizei. Das „Bild und Selbstverständnis der Polizei, das Gesamtspektrum von Polizeiarbeit erweitert sich“ (vgl. Brink, van den, 2005: S. 58 m. w. N.). Es kommt zu einem „Funktionswandel der Polizei (hin) zu einem ‚Dienstleister für innere Sicherheit‘“ (ebd.). Der kommunale Part der Polizeiarbeit tritt aus dem „Schatten der Eingriffsverwaltung heraus und wandelt sich zur Leistungsverwaltung“ (ebd.). Dieses Mehr an Verantwortung schafft auch ein Mehr an Vertrauen und stabilisiert damit die Faktoren, die Garland innerhalb seines Kriminalitätskomplexes als „geschwächt“ bzw. „gefährdet“ beschreibt (vgl. 3.2.2.3).

## 4.2 Ausblick

Der Vergleich deutscher Ausgangsbedingungen mit den Thesen Garlands war bei der Anlage der Arbeit hilfreich. Dessen Thesen basieren allerdings auf komplexen gesellschaftlichen Grundannahmen (vgl. Garland, 2003: S. 37 f.) und können deshalb nur schwer für ein anderes Land be- oder widerlegt werden. Auf Deutschland bezogen ist festzustellen, dass die „zivilgesellschaftlichen Elemente“ anglo-amerikanischer Gesellschaftsmodelle „in direktem Kontrast zu der deutschen Tradition der Verrechtlichung und insbesondere des Professionalismus stehen“ und deshalb per se „offener und anfälliger für öffentliche Stimmungen und Populismus auf Seiten gewählter Amtsträger“ sind (vgl. Lehne, 2007: S. 130). Die „umfassende Verrechtlichung ‚verunmöglicht‘ eine radikale und schnelle Veränderung von Sicherheitsstrategien“ in Deutschland. Die Kriminalpolitik ist, anders als bei Garland,

---

<sup>172</sup> Diese stellen i. d. R. nicht mehr auf einen Gefahrenverursacher ab, sondern auf den Raum als Explanans, vgl. Fn. 96).

immer noch von rehabilitativen Idealen durchzogen und ist auf der lokalen Ebene eine „Politik des Respekts“ i. S. Sennetts (2004: S. 299 ff.). D. h., gerade die Kommunen gestalten Kriminalpolitik im Rahmen ihrer Möglichkeiten stärker sozialpolitisch. Deshalb kann man nur eingeschränkt, jedenfalls „im öffentlichen Sektor im Gegensatz zum privatrechtlichen / kommerziellen (vgl. Lehne, 2007: S. 133), von einer wirklich „veränderten regionalen Kontrollkultur“ sprechen. Die Notwendigkeit einer „Rückeroberung der Allmende“ (vgl. Volkmann, 2000: S. 361 ff.) ist bei einem Großteil der Projekte unter dem Dach der KKP offensichtlich auch gar nicht nötig, denn nur bei knapp einem Fünftel der Gremien wurden konkrete Kriminalitäts- und Sicherheitsprobleme für die Gründung genannt (vgl. Lehne, 2007: S. 125 u. Fn. 59). Gleichwohl müssen einige der aufgeworfenen Probleme unbeantwortet bleiben, weil sie bislang empirisch nicht hinreichend untersucht sind und in der vorliegenden Arbeit aufgrund der anlagebedingten Themeneingrenzung nicht umfangreicher diskutiert werden können. Dies liegt auch daran, dass „der Konsens über die lokalpräventive Kriminal- bzw. Sicherheitspolitik (...) in auffallendem Kontrast zur Vernachlässigung der theoretischen und empirischen Implikationen derartiger Strategien“ steht (Pütter, 2006: S. 3). An einigen Stellen ergibt sich daher zusätzlicher Forschungsbedarf. Die Entwicklung regionaler Kontrollkulturen ist auch aus chronologischer Sicht nur schwer einzugrenzen, da sich Nachweise solchermaßen zu deutender Entwicklungen in einem Zeitfenster von mehr als 30 Jahren finden. Diese zu kategorisieren und die Interdependenzen der einzelnen Phasen zueinander zu untersuchen, ist im Rahmen der vorliegenden Arbeit ebenfalls nicht vorgesehen und eröffnet deshalb ebenfalls weitere Forschungsfelder. Durch die Arbeiten von Narr et al. (2004) und durch die regionalisierte Konkretisierung von Thesen daraus in den Arbeiten von Frevel (2007), van den Brink (2005), van Elsbergen (2005), Figula (2008) sowie von Pütter (2006), besteht inzwischen ein guter empirischer Überblick über die Gremienarbeit und -struktur. Eine detaillierte Prozess-, Wirkungs- und Ergebnisevaluation kriminalpräventiver Gremienarbeit im internationalen Vergleich, z. B. mit den von Garland zitierten Ländern (bspw. als Städtevergleich), ist im Moment in der einschlägigen Literatur im notwendigen Umfang nicht erkennbar. Hier könnte mit einer weiterführenden Arbeit angesetzt werden.

## 5 Anhang

### Sinus-Milieus® in Deutschland

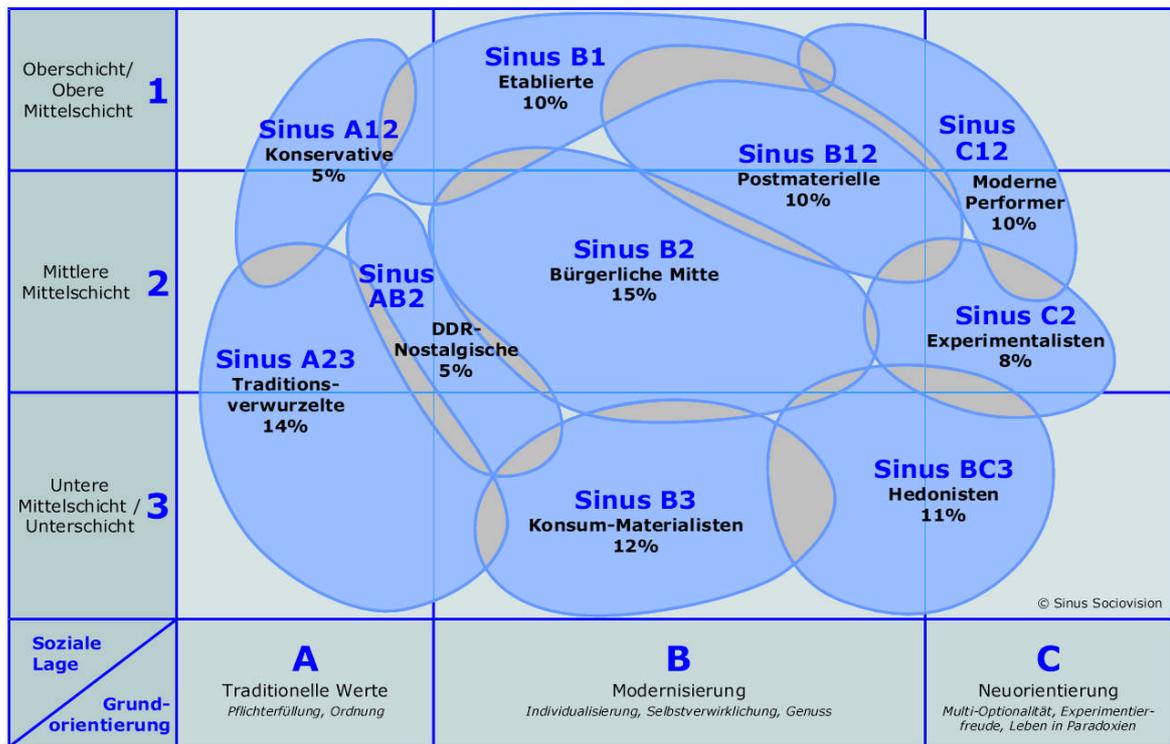


Abbildung 1: Sinus-Milieus® in Deutschland (Quelle Infoblatt Sinus Sociovision 2007), siehe: [http://www.sinus-sociovision.de/Download/infoblatt\\_d\\_012007.pdf](http://www.sinus-sociovision.de/Download/infoblatt_d_012007.pdf) (30.07.2009).

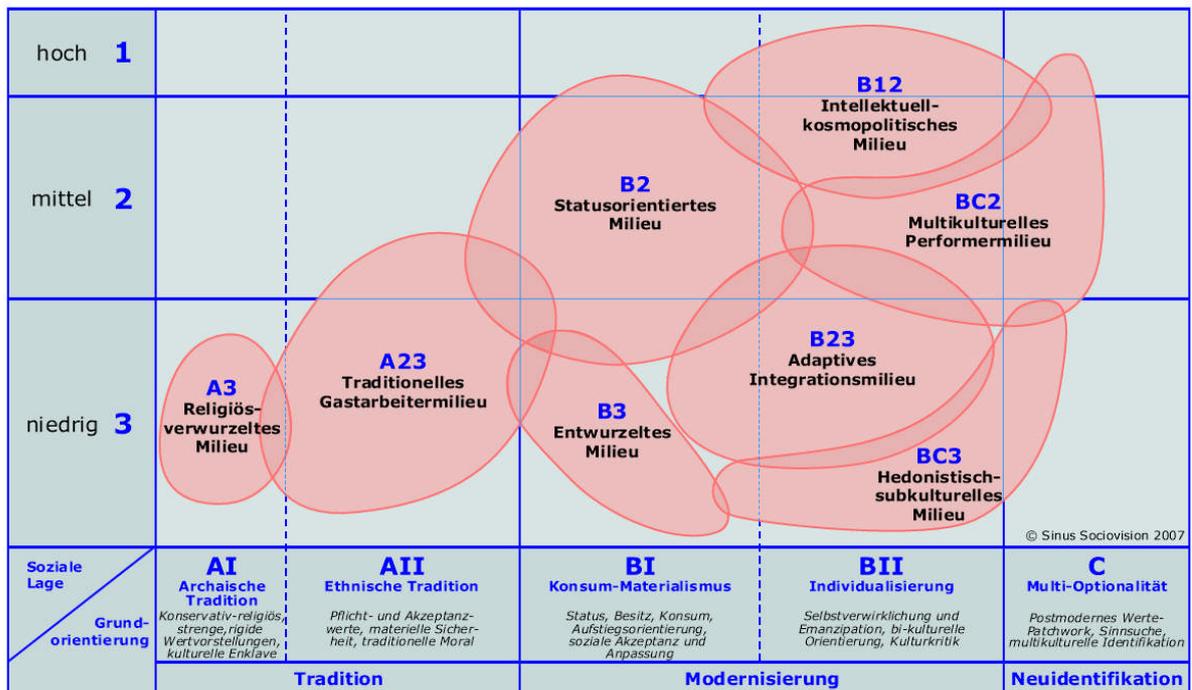


Abbildung 2: Sinus-Milieus® in Deutschland, „Die Milieus der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland 2007“, Quelle Presseinfo des BMFSFJ v. 16.10.2007, siehe: [http://www.abafachverband.org/fileadmin/user\\_upload/user\\_upload\\_2007/politik-zeitgeschehen/migrantenmilieustudie-zentrale-ergebnisse.pdf](http://www.abafachverband.org/fileadmin/user_upload/user_upload_2007/politik-zeitgeschehen/migrantenmilieustudie-zentrale-ergebnisse.pdf) (30.07.2009).

## 6 Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung / andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
a. M.	andere Meinung
Anh.	Anhang
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (zitiert nach Band, Jahr und Seite)
AQ	Aufklärungsquote
Art.	Artikel
ASW	Arbeitsgemeinschaft für Sicherheit in der Wirtschaft e. V.
Aufl.	Auflage
AZ	Aktenzeichen
BayBG	Bayerisches Beamtenengesetz
BayVBl.	Bayerisches Verwaltungsblatt (zitiert nach Jahr und Seite)
Bd.	Band
BdgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BDWS	Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmer e. V.
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt Wiesbaden
BLKA	Bayerisches Landeskriminalamt München
BM	Bundesminister
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung
BremPolG	Polizeigesetz Bremen
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgericht (zitiert nach Band und Seite)
BVerwG bzw.	Bundesverwaltungsgericht beziehungsweise
ca.	circa
CILIP	Bürgerrechte & Polizei (siehe <a href="http://www.cilip.de/">http://www.cilip.de/</a> )
CP	Community Policing
ders.	derselbe(n)
DFK	Deutsches Forum für Kriminalprävention
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
dies.	dieselbe
d.h.	das heißt
DIN	Deutsche Industrienorm
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (zitiert nach Nummer, Jahr und Seite)
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt (zitiert nach Ausgabe, Jahr und Seite)
DSD	Der SICHERHEITSDIENST (Verbandszeitschrift BDWS)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (zitiert nach Jahr und Seite)
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
Erl.	Erläuterung
et al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
f.	für/und die folgende
F	Folge
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
ff.	und die folgenden
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

ggf.	gegebenenfalls
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
grds.	grundsätzlich(en)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt (Bayern)
Herv. i. O.	Hervorhebung im Original
Hrsg.	Herausgeber
hg.	herausgegeben
h.M.	herrschende Meinung
HZ	Häufigkeitszahl
ibid.	ibidem (ebenso)
i.d.F.	in der Fassung
i. d. S.	in dem Sinne
i.e.S.	im engeren Sinn
IM	Innenminister
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren
i. R. v.	im Rahmen von
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
JA	Juristische Arbeitsblätter (zitiert nach Jahr und Seite)
Jg.	Jahrgang
JuS	Juristische Schulung (zitiert nach Jahr, Heft und Seite)
JZ	JuristenZeitung (zitiert nach Jahr, Heft und Seite)
KKP	Kommunale Kriminalprävention
KrimJ	Kriminologisches Journal (zitiert nach Nummer, Jahrgang, Heft und Seite)
KJ	Kritische Justiz (zitiert nach Nummer, Jahr und Seite)
lit	litera (Buchstabe)
LStVG	Gesetz über das Landesstraf- und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – Landesstraf- und Verordnungsgesetz (Bayern)
m. a. W.	mit anderen Worten
m. E.	meines Erachtens

Mia.	Milliarde
Mio.	Million
MM	Münchner Merkur
M SchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (zitiert nach Nummer, Jahr und Seite)
m. (w.) N.	mit (weiteren) Nachweisen
m. zust. Anm.	mit zustimmender Anmerkung
n. F.	neue Folge
NGO	Non Governmental Organisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (zitiert nach Jahr und Seite)
NK	Neue Kriminalpolitik (zitiert nach Nummer, Jahr und Seite)
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (zitiert nach Heft, Jahr und Seite)
o. g.	oben genannt
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ö. S. u. O.	öffentliche Sicherheit und Ordnung
PAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der <b>Bayerischen</b> Staatlichen Polizei – Polizeiaufgabengesetz
passim	überall, da und dort (in einem Werk)
PI	Polizeiinspektion
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
POG	Gesetz über die Organisation der <b>Bayerischen</b> Staatlichen Polizei – Polizeiorganisationsgesetz
PPP	Public-Private-Partnership
ProPK	Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes
PSB	Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung (zwei Ausgaben 2001 und 2006)
q. e. d.	quod erat demonstrandum (was zu beweisen war)
Rdnr.	Randnummer(n)
s.	siehe

S. u. S.	Satz und Seite
s.a.	siehe auch
sc.	scilicet (=nämlich)
sog.	sogenannt
s.o.	siehe oben
SOGLSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen- Anhalt
s.o.S.	siehe oben Seite
s.u.	siehe unten/siehe unter
s.u.S.	siehe unten Seite
StGB	Strafgesetzbuch
StMI	Staatsministerium des Innern (Bayern)
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SZ	Süddeutsche Zeitung
Tab.	Tabelle
TAZ	Die Tageszeitung
tir.	tiret (Spiegelstrich)
TZ	Tageszeitung (München)
u.a.	unter anderem / und andere
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
UZwGBw	Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen
v.	von / vom
v.a.	vor allem
Var.	Variante
Verf.	Verfasser
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VollzBek.	Vollzugsbekanntmachung
Vorbem.	Vorbemerkung
vs.	versus (=gegen)
VS-NfD	Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (zitiert nach Jahr, Nummer und Seite)
z. T.	zum Teil
zusf.	zusammenfassend
ZuVOWiG	Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenrecht (Bayern)

## 7 Literaturverzeichnis

*Agamben, Giorgio (2002):*

Homo sacer – Die Souveränität der Macht und das nackte Leben, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 2002.

*Agamben, Giorgio (2004):*

Ausnahmezustand, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 2004.

*Ahlf, Ernst-Heinrich:*

Ethik im Polizeimanagement, BKA-Forschungsreihe, Band 42, Wiesbaden, 2000.

*Albrecht, Peter-Alexis (2005):*

Kriminologie – Eine Grundlegung zum Strafrecht, 3. Auflage, C. H. Beck Verlag, München, 2005.

*Albrecht, Peter-Alexis (2006):*

Die vergessene Freiheit – Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte. 2. Auflage, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006.

*Alexy, Robert:*

Theorie der Grundrechte, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Band 582, Frankfurt, 1994.

*Alpheis, Hannes:*

Professionalisierung der Polizeiarbeit oder: „Befehl und Gehorsam“ in einer modernen Polizei. In: Kriminologisches Journal, Juventa Verlag, Weinheim, 4. Beiheft 1992, S. 22 – 33.

*Anter, Andreas:*

Die politische Idee der Sicherheit – Theoriegeschichte und Staatspraxis eines modernen Konzepts. In: Möllers / van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2009, S. 15 – 25.

*ASW - Arbeitsgemeinschaft für Sicherheit in der Wirtschaft / BMWi / VDI-VDE (Hrsg.):*

Marktpotenzial für Sicherheitstechnologien und Sicherheitsdienstleistungen – Der Markt für Sicherheitstechnologie in Deutschland und Europa – Wachstumsperspektiven und Marktchancen für deutsche Unternehmen, Schlussbericht, Projektleitung: Künzel, Matthias, Berlin, 2009, siehe:

[http://www.vdivde.de/Images/publikationen/dokumente/Schlussbericht\\_druck3.pdf](http://www.vdivde.de/Images/publikationen/dokumente/Schlussbericht_druck3.pdf)  
(04.08.2009).

*Bach, Stefanie:*

Die Zusammenarbeit von privaten Sicherheitsunternehmen, Polizei und Ordnungsbehörden im Rahmen einer neuen Sicherheitsarchitektur der Bundesrepublik Deutschland – Beobachtungen und Analysen im Zusammenhang mit der FIFA-WM 2006<sup>TM</sup>, Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und

Kriminalpolitik, Feltes, Thomas / Herzberg, Rolf Dietrich / Putzke, Holm (Hrsg.), Felix-Verlag, Holzkirchen, 2008.

*Bahrtdt, Hans-Paul:*

Die moderne Großstadt – Soziologische Überlegungen zum Städtebau, hg. von Ulfert Herlyn, VS Verlag, Wiesbaden, 2006.

*Bauman, Zygmunt:*

Flaneure, Spieler und Touristen, dort ders., Essay: Ein Wiedersehen mit dem Fremden, Hamburger Edition, 1997, S. 205 – 225.

*Bailey, David H. / Shearing, Clifford D. (1996):*

The future of Policing, in: Law & Society Review, Volume 30, Number 3 (1996), S. 585 – 606.

*Bailey, David H. / Shearing, Clifford D. (2001):*

The New Structure of Policing – Description, Conceptualization and Research Agenda, NIJ-Research Report, NCJ 187083, 2001, siehe: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/187083.pdf> (10.08.2009).

*Beck, Ulrich (1986):*

Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1986.

*Beck, Ulrich (2006):*

Weltrisikogesellschaft – Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 2006.

*Becker, Karl-Heinz:*

Neue Wege bei der Kriminalitätsbekämpfung – Kooperationsvereinbarung des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main mit privaten Sicherheitsdiensten, in: Der Kriminalist, Heft 10 / 1999, S. 393 – 394.

*Behr, Rafael (1993):*

Polizei im gesellschaftlichen Umbruch – Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung bei der Schutzpolizei in Thüringen, Reihe Empirische Polizeiforschung, Band 6, Felix-Verlag, Holzkirchen, 1993.

*Behr, Rafael (1999):*

Vom Nachtwächter zur Weltpolizei – Ein soziologischer Blick auf die Zukunft der Polizei. In: Referat zur Vortragsreihe „Regionalisierung und Internationalisierung der Sicherheitsexekutive“ bei der österreichischen Sicherheitsakademie SIAK, Wien, 22. Oktober 1999, veröffentlicht in aktualisierter Fassung unter „Zukunft der Polizei“ auf der Webseite des Autors [www.rafael-behr.de/](http://www.rafael-behr.de/) (zuletzt eingesehen am 01.03.2009).

*Behr, Rafael (2002):*

Rekommunalisierung von Polizeiarbeit: Rückzug oder Dislokation des Gewaltmonopols? Skizzen zur reflexiven Praxisflucht der Polizei. In: Prätorius, Rainer (Hrsg.), Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, 2002, S. 90 – 107.

- Behr, Rafael (2006):*  
 Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- Behr, Rafael (2008):*  
 Cop Culture – Der Alltag des Gewaltmonopols. Männlichkeit, Handlungsmuster und Kultur in der Polizei, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2. Auflage 2008.
- Beinhofer, Paul:*  
 Brauchen wir ein Gesetz über private Sicherheitsdienste? In: BayVBl. 1997, Heft 16, S. 481 – 486.
- Belina, Bernd:*  
 „Kriminalität“ und „Raum“ – Zur Kritik der Kriminalgeographie und zur Produktion des Raums, Kriminologisches Journal, 32. Jg. 2000, Heft 2, S. 129 - 147.
- Berthel, Ralph (2003):*  
 Wie aussagekräftig ist das Zahlenwerk? Eine Replik auf den Beitrag „Möglichkeiten und Grenzen des Aussagewerts Polizeilicher Kriminalstatistiken“ von Dr. Reinhard Scholzen, in: Die Polizei, Heft 10 / 2003, S. 283 – 289.
- Berthel, Ralph / Pezolt, Peter / Spang, Thomas / Westphal, Norbert / Zott, Heinrich:*  
 Der kriminalstrategische Problemlösungsprozess, Boorberg Verlag, Stuttgart, 2006.
- Beste, Hubert (2000a):*  
 Morphologie der Macht – Urbane “Sicherheit” und die Profitorientierung sozialer Kontrolle, Studien zur Inneren Sicherheit, Band 3, Leske + Budrich Verlag, Opladen, 2000a.
- Beste, Hubert (2000b):*  
 Bürgeraktivierung im System „innerer Sicherheit“ – Die Wiederentdeckung des Lokalen. In: Bürgerrechte & Polizei / CILIP, Heft 2, 2000b.
- Beste, Hubert (2004):*  
 The City of „New Surveillance“. In: Elsbergen, van (Hrsg.), Wachen, kontrollieren, patrouillieren – Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004.
- Bilsky, Wolfgang:*  
 Kriminalprävention – Crime Prevention. In: Volbert / Steller, Handbuch der Rechtspsychologie, Hogrefe Verlag, Göttingen, 2008, S. 87 - 95.
- Bott, Klaus / Coester, Marc / Kerner, Hans-Jürgen.:*  
 Die Kriminalitätsfurcht und ihre Auswirkungen. In: Der Städtetag, Heft 2, 2007; S. 16 – 19.
- Bowling, Ben / Foster Janet:*  
 Policing and the Police. In: Maguire et al., The Oxford Handbook of Criminology, Third Edition, 2002, S. 980 - 1033.

*Brand, Ulrich:*

Governance. In: Bröckling et al. (Hrsg.), *Glossar der Gegenwart*, Frankfurt, 2004, S. 111 – 117.

*Braun, Frank (2007):*

Kommunale Ordnungsdienste – Rechtsfragen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten zwischen Polizei, Kommunalverwaltung und dem Einsatz privater Sicherheitsdienste. Vortrag, gehalten beim „Tag des Sicherheitsrechts“, Nürnberg, 24.05.2007, Programm einsehbar unter [www.bvs.de/download/1/tdsr\\_2007.pdf](http://www.bvs.de/download/1/tdsr_2007.pdf), Log-In zu den Unterlagen mit Kennwortschutz (Kennwort beim Verfasser abfragbar) unter <http://www.bvs.de/tagdessicherheitsrechts/> (alle Links dieses Autoreneintrages zuletzt eingesehen am 28.03.2009).

*Braun, Frank (2009):*

Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses. Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Band 13, Boorberg Verlag, Stuttgart, 2009.

*Brink, Henning van den:*

Kommunale Kriminalprävention – Mehr Sicherheit in der Stadt? Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Band 3, hg. von Asmus / Bornewasser / Frevel et al., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2005.

*Brisach, Carl-Ernst / Ullmann, Roland / Sasse, Georg / Hübner, Ekkehard / Desch, Roland:*

Planung der Kriminalitätskontrolle – Kriminalstrategie am Beispiel der Alltagskriminalität, der Rauschgiftkriminalität und der Organisierten Kriminalität, Boorberg Verlag, Stuttgart, 2001.

*Bröckling, Ulrich / Krasmann, Susanne / Lemke, Thomas (Hrsg. - 2000):*

Gouvernementalität der Gegenwart – Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Band 1490, Frankfurt, 2000.

*Bröckling, Ulrich / Krasmann, Susanne / Lemke, Thomas (Hrsg. - 2004):*

*Glossar der Gegenwart*, Suhrkamp Verlag, Edition Suhrkamp 2381, Frankfurt, 2004.

*Brugger, Winfried (1998):*

Kommunitarismus als Verfassungstheorie des Grundgesetzes. AöR 123, 1998, S. 337 – 374.

*Brugger, Winfried / Neumann, Ulfried / Kirste, Stephan (Hrsg. – 2008a):*

Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Band 1894, Frankfurt, 2008.

*Brugger, Winfried (2008b):*

Würde, Rechte und Rechtsphilosophie im anthropologischen Kreuz der Entscheidung. In: Brugger et al. (Hrsg.), Rechtsphilosophie im 21. Jahrhundert, Frankfurt, 2008.

*Bude, Heinz / Willisch, Andreas (Hrsg.):*

Exklusion – Die Debatte über die „Überflüssigen“, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Band 1819, Frankfurt, 2008.

*Bull, Hans Peter (Hrsg. - 1987):*

Sicherheit durch Gesetze? Nomos Verlag, Baden-Baden, 1987.

*Bull, Hans Peter (1994):*

Sicherheit für Schleswig-Holstein – Kriminalprävention in überschaubaren Gefilden. In: Kriminalistik, Heft 8-9, 1994, S. 551 – 552.

*Bülow, Wolfgang / Hohnen, Hans-Jürgen:*

Zusammenwirken zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten – Ansätze beim Polizeipräsidium Düsseldorf. In: Die Polizei, Heft 3 / 2000, S. 65 - 73.

*Bundeskriminalamt / BKA (Hrsg.):*

Neue Allianzen gegen Kriminalität und Gewalt – BKA-Herbsttagung 2005, Reihe Polizei + Forschung, Band 32, Luchterhand-Verlag, 2006.

*Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz (Hrsg.)-BMI / BMJ:*  
Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin, 2001.

*Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz -BMI / BMJ:*  
Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin, 2006.

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung -BMAS:*

Lebenslagen in Deutschland, 3. Periodischer Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2008, im Internet verfügbar unter:

[http://www.bmas.de/coremedia/generator/26742/property=pdf/dritter\\_armuts\\_und\\_reichtumsbericht.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/26742/property=pdf/dritter_armuts_und_reichtumsbericht.pdf) (30.07.2009).

*Bundesregierung:*

Agenda 2010 - Mut zum Frieden und Mut zur Veränderung, Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder vom 14. März 2003, Schriftenreihe des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung.

*Burgi, Martin:*

Beleihung und Verwaltungshilfe. In: Stober / Olschok (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsrechts, München, 2004.

*Busch, Heiner / Pütter Norbert:*

Reclaim the Street – Öffentlicher Raum unter staatlicher Kontrolle. In: Bürgerrechte & Polizei / Cilip Nr. 81 (2 / 2005), S. 6 – 10, Nachweis unter:

[http://www.cilip.de/ausgabe/81/streets\\_reclaimed.htm](http://www.cilip.de/ausgabe/81/streets_reclaimed.htm) (02. 08.2009).

*Byung-Chul Han:*

Was ist Macht? Reclams Universal-Bibliothek Nr. 18356, Stuttgart, 2005.

*Christe-Zeyse, Jochen (Hrsg.):*

Die Macht der Profession – Beobachtungen zum Selbstverständnis einer starken Kultur. In: Die Polizei zwischen Stabilität und Veränderung – Ansichten einer Organisation, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2006, S. 71 – 104.

*Christie, Niels:*

Wieviel Kriminalität braucht die Gesellschaft? C. H. Beck Verlag, München, 2005.

*Cohen, Lawrence. E. / Felson, Marcus:*

Social change and crime rate trends: a routine activity approach. American Sociological Review, Vol. 44, Jg. 1979, S. 588-608.

*Crawford, Adam (2008a):*

The pattern of policing in the UK: policing beyond the police. In: Newburn, Tim, Handbook of Policing, Willan Publishing, 2008, S. 136 – 168.

*Crawford, Adam (2008b):*

Plural Policing. In: Newburn, Tim, Handbook of Policing, Willan Publishing, 2008, S. 192 – 194.

*Dangschat, Jens S.:*

Segregation und Sicherheitsaspekte in Städten. In: Der Städtetag, Heft 2, 2007, S. 12 – 16.

*De Marinis, Pablo:*

Überwachen und ausschließen – Machtintervention in urbanen Räumen der Kontrollgesellschaft, Centaurus Verlag, Pfaffenweiler, 2000.

*Denninger, Erhard:*

Polizeiaufgaben. In: Lisken / Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Verlag C. H. Beck, München, 4. Auflage, 2007.

*Deutscher Beamtenbund - DBB (Hrsg.):*

Sicherheit Deutschland – dbb Bürgerbefragung 2009 Spezial, einsehbar im Internet unter: [http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/dbb-pdf/forsa\\_sicherheit\\_2009.pdf](http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/dbb-pdf/forsa_sicherheit_2009.pdf) (14.09.2009).

*Deutscher Städtetag (Hrsg.):*

Positionspapier „Sicherheit und Ordnung in der Stadt“, 2004, einsehbar im Internet unter <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2004/6.pdf> (26.04.2009).

*Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK):*

Im Brennpunkt: Sicherheit in der Stadt, 42. Jahrgang, 2003/I, herausgegeben vom Deutschen Institut für Urbanistik.

*Dinges, Martin / Sack, Fritz (Hrsg.):*

Unsichere Großstädte? Vom Mittelalter bis zur Postmoderne, Universitätsverlag Konstanz, 2000.

*Dittmann, Jörg:*

Entwicklung der Kriminalitätseinstellung in Deutschland – eine Zeitreihenanalyse anhand allgemeiner Bevölkerungsumfragen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / DIW (Hrsg.), Discussion Papers 468, 2005, einsehbar im Internet unter:

<http://www.diw.de/documents/publikationen/73/42836/dp468.pdf>

(04.08.2009).

*Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hrsg.):*

Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘? Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion, Reihe Empirische Polizeiforschung, Band 12, Felix-Verlag, Holzkirchen, 1998.

*Eick, Volker (2006):*

„Familienzuwachs im Quartier ...“ – Lokale Sicherheitspolitik im Programm „Soziale Stadt“. In: Schulte-Ostermann et al. (Hrsg.), Praxis, Forschung, Kooperation, 2006, S. 9 – 24.

*Eick, Volker / Sambale, Jens / Töpfer, Eric (Hrsg. - 2007):*

Kontrollierte Urbanität – Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik, transcript Verlag, Bielefeld, 2007.

*Eisenberg, Ulrich:*

Kriminologie, 6., neu bearbeitete Auflage, C. H. Beck Verlag, München, 2005.

*Eisner, Manuel:*

Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz, Campus Verlag, Frankfurt, 1997.

*Elias, Norbert:*

Der Prozess der Zivilisation, 2 Bände, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1989, Band 2.

*Elsbergen, Gisbert van (Hrsg. – 2004a):*

Wachen, kontrollieren, patrouillieren – Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Studien zur Inneren Sicherheit, Band 7, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004.

*Elsbergen, Gisbert van (2004b):*

Das Konzept der Kustodialisierung – Innere Sicherheit zwischen staatlicher Kontrolle und Privatisierung. In: Elsbergen, van (Hrsg.), Wachen, kontrollieren, patrouillieren – Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Studien zur Inneren Sicherheit, Band 7, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004, S. 13 – 29.

*Elsbergen, Gisbert van (2005):*

Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention. Eine qualitativ-empirische Analyse, VS Verlag Wiesbaden, 2005.

*Erbel, Günter:*

Öffentliche Sicherheit und Ordnung, DVBl, 2001, S. 1714 - 1724.

*Faßbender, Kurt:*

Alkoholverbote durch Polizeiverordnungen: per se rechtswidrig? NVwZ, Heft 9 / 2009, S. 563 – 568.

*Fechner, Frank:*

„Öffentliche Ordnung“ – Renaissance eines Begriffs?, JuS, Heft 8 / 2003, S. 734 – 739.

*Feest, Johannes / Blankenburg, Erhard:*

Die Definitionsmacht der Polizei – Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion, Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Band 1, Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf, 1972.

*Feest, Johannes / Lautmann, Rüdiger (Hrsg.):*

Die Polizei – Soziologische Studien und Forschungsberichte, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1971.

*Feltes, Thomas (1991):*

Der staatliche Strafanspruch – Überlegungen zur Struktur, Begründung und Realisierung staatlichen Strafens, Habilitationsschrift, Mai 1991, siehe: <http://www.felix-verlag.de/download/Feltes%20Habil%209783927983441.pdf> (07.08.2009).

*Feltes, Thomas (1993):*

Verhaltenssteuerung durch Prävention – Konsequenzen aus empirisch-kriminologischen Erfahrungen. Siehe: Abgedruckt in: MschrKrim, Heft 6, 1993, S. 341 – 354, siehe: <http://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/Verhaltenssteuerung.pdf> (05.09.2009).

*Feltes, Thomas / Gottlieb, Gerhard / Prestel, Bernhard (1995a):*

Polizeiliches Umfeldmonitoring: Aktion statt Reaktion – Ziele und Möglichkeiten proaktiver polizeilicher Kommunikation. In: Die Polizei, Heft 8, 1995, S. 233 – 238.

*Feltes, Thomas (Hrsg. - 1995b):*

Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg – Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten, Reihe Empirische Polizeiforschung, Band 9, Felix-Verlag, Holzkirchen, 1995.

*Feltes, Thomas (1996):*

Bürgernahe Polizeiarbeit – neuer Wein in alten Schläuchen? Veröffentlicht in: Hammerschick et al. (Hrsg.), Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie, Baden-Baden, 1996, S. 125 – 168, eingesehen unter und zitiert nach: <http://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/KRIMSOZ1995.pdf> (05.09.2009), S. 1 - 24.

*Feltes, Thomas (2004a):*

Wirksamkeit technischer Einbruchsprävention bei Wohn- und Geschäftsobjekten – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung von besonderem Täterwissen, Projektbericht, Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (Hrsg.), 2004, vgl.:

[http://www.kriminalpraevention.de/downloads/as/techpraev/Wirksamkeit\\_Kapitel5.pdf](http://www.kriminalpraevention.de/downloads/as/techpraev/Wirksamkeit_Kapitel5.pdf) (04.08.2009).

*Feltes, Thomas (2004b):*

Gemeinschaftliche statt kommunaler Kriminalprävention: Ein neuer Weg? Forum Kriminalprävention, Heft 1, 2004.

*Feltes, Thomas / Pfeiffer, Christian / Steinhilper, Gernot (Hrsg., 2006):*

Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen, Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2006.

*Feltes, Thomas (2007):*

Polizeiwissenschaft in Deutschland? „Was es nicht alles gibt ....? Überlegungen zum Profil einer Wissenschaftsdisziplin, und warum Polizeistudierende erzogen werden müssen. In: Polizei & Wissenschaft, Verlag für Polizeiwissenschaften, Frankfurt, Heft 4, 2007, S. 2 – 21.

*Feltes, Thomas (2008a):*

Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten. In: Lange, Hans-Jürgen / Ohly, H. Peter / Reichertz, Jo (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit – Fakten, Theorien und Folgen, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008a, S. 106 – 113.

*Feltes, Thomas (2008b):*

Private Sicherheitsdienstleister und Polizei: Konsequenzen aus der FIFA WM 2006<sup>TM</sup>, 2008b, siehe:

[http://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/2008\\_Maerz\\_Feltes\\_Private\\_und\\_Polizei.pdf](http://www.thomasfeltes.de/pdf/veroeffentlichungen/2008_Maerz_Feltes_Private_und_Polizei.pdf) (07.08.2009)

*Fickenscher, Guido:*

Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen – Rechtsfragen der freiwilligen Polizeidienste und Sicherheitswachten in Deutschland, Studien zum öffentlichen Recht, Band 2, NOMOS Verlag Baden-Baden, 2005.

*Figula, Mario:*

Lokale Prävention von Kriminalität – Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Kooperationsformen sowie einer bürger- und gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit auf der Grundlage des „broken windows“-Paradigmas, Schriftenreihe der Thüringer Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Polizei, Band 6, hg. von Thomas Ley, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2008.

*Foucault, Michel (1994):*

Überwachen und Strafen – Die Geburt des Gefängnisses, Suhrkamp Taschenbuch, Band 2271, Frankfurt, 1. Auflage 1994.

*Foucault, Michel (2005):*

Analytik der Macht, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Band 1759, Frankfurt, 2005.

*Frankenberg, Günter:*

Die Verfassung der Republik – Autorität und Solidarität in der Zivilgesellschaft, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Band 1331, Frankfurt, 1997.

*Freud, Sigmund:*

Das Unbehagen in der Kultur. In: Kulturtheoretische Schriften, Studienausgabe Band IX, Fischer Verlag, Frankfurt, 1974.

*Frevel, Bernhard (1999):*

Kriminalität – Gefährdung der Inneren Sicherheit? Leske + Budrich, Opladen, 1999.

*Frevel, Bernhard (2003):*

Polizei, Politik und Medien und der Umgang mit dem bürgerschaftlichen Sicherheitsgefühl. In: Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft – Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Opladen, 2003.

*Frevel, Bernhard (Hrsg. - 2007):*

Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten – Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Band 7, hg. von Asmus / Bornewasser / Frevel et al., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2007.

*Frevel, Bernhard / Asmus, Hans-Joachim (Hrsg. – 2008a):*

Empirische Polizeiforschung X: Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Band 8, hg. von Asmus / Bornewasser / Frevel et al., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2008.

*Frevel, Bernhard (2008b):*

Polizei in Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten – Anforderungen, Gestaltung und Probleme. In: Deutsches Polizeiblatt, Heft 6, 2008, S. 4 - 7.

*FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.):*

Studie „Gesellschaft im Reformprozess“, durchgeführt durch TNS-Infratest im Auftrag der FES, 2006, siehe:

[http://www.fes.de/inhalt/Dokumente/061017\\_Gesellschaft\\_im\\_Reformprozess\\_komplett.pdf](http://www.fes.de/inhalt/Dokumente/061017_Gesellschaft_im_Reformprozess_komplett.pdf) (30.07.2009).

*Frommer, Hartmut / Müller, Hermann:*

Fünf Jahre Nürnberger Sicherheitspakt. In: BayVBl., Heft 3, 2004, S. 68 – 77.

*Frommer, Hartmut / Schlögl, Gerhard:*

Sicherheit für Nürnberg – 10 Jahre Sicherheitspakt. Eigenverlag des Polizeipräsidiums Mittelfranken als Vortragsunterlage der beiden Verfasser für die DHPol am 24.02.2007, bei Bedarf zu beziehen unter [info@sicherheitspakt.nuernberg.de](mailto:info@sicherheitspakt.nuernberg.de).

*Funk, Albrecht:*

Die Fragmentierung öffentlicher Sicherheit. Das Verhältnis von staatlicher und privater Sozialkontrolle in der politikwissenschaftlichen Diskussion. In: Sack et al. (Hrsg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle, Baden-Baden, 1995a, S. 38 – 55.

*Gamma, Marco:*

Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, Dissertation an der Universität Fribourg, 2000, veröffentlicht im Haupt Verlag, Bern, 2001.

*Garland, David (1996):*

The Limits of the Sovereign State – Strategies of Crime Control in Contemporary Society. In: British Journal of Criminology 1996, 6, S. 445 – 471.

*Garland, David (2003):*

Die Kultur der “High Crime Societies” – Voraussetzungen einer neuen Politik von “Law and Order”. In: Oberwittler / Karstedt (Hrsg.): Soziologie der Kriminalität, Wiesbaden, 2003, S. 36 – 68.

*Garland, David (2008):*

Kultur der Kontrolle – Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart, Frankfurter Beiträge zur Soziologie und Sozialphilosophie, Band 12, Campus-Verlag, Frankfurt, 2008 (Originalausgabe "The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society", erschienen 2001). Siehe zur Person und Werk von Garland: [http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Garland,\\_David](http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Garland,_David) (25.07.2009).

*Gergen, Kenneth J.:*

Konstruierte Wirklichkeiten – Eine Hinführung zum sozialen Konstruktionismus, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 2002.

*Giddens, Anthony:*

Der dritte Weg – Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Suhrkamp Verlag Frankfurt, 2. Auflage 1999.

*Glaeßner, Gert-Joachim (2002):*

Sicherheit und Freiheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 10-11 / 2002, S. 3 – 13. <http://www.bpb.de/Publikationen/K5H83E.html> (26.07.2009), Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung.

*Göppinger, Hans:*

Kriminologie, 6., vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage, hg. von Michael Bock, C. H. Beck Verlag, München, 2008.

- Görge, Thomas / Hoffmann-Holland, Klaus / Schneider, Hans / Stock, Jürgen*  
(Hrsg. - 2008a):  
Interdisziplinäre Kriminologie, Festschrift für Artur Kreuzer zum 70. Geburtstag, Band 1, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2008.
- Görge, Thomas / Hoffmann-Holland, Klaus / Schneider, Hans / Stock, Jürgen*  
(Hrsg. - 2008b):  
Interdisziplinäre Kriminologie, Festschrift für Artur Kreuzer zum 70. Geburtstag, Band 2, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2008.
- Gössner, Rolf* (Hrsg.):  
Mythos Sicherheit – Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995.
- Götz, Volkmar*:  
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 13. Auflage 2001.
- Grabowsky, Peter*:  
Private Sponsorship of Public Policing. In: Police Practice and Research, Volume 8, Nr. 1, March 2007, P. 5-16.
- Gramm, Christof / Pieper, Stefan*:  
Grundgesetz - Bürgerkommentar. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Bonn, 2008, Kapitel 7 – Die Sicherheit der Bürger, S. 177 - 206.
- Groenemeyer, Axel / Wieseler, Silvia* (Hrsg.):  
Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle – Realitäten, Repräsentationen und Politik, Festschrift für Günter Albrecht, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.
- Groll, Kurt H. G. / Lander, Bettina*:  
Entwicklung des Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei 1984 – 1995. In: Liebl / Ohlemacher (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung: Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Herbolzheim, 2000, S. 92 – 113.
- Groß, Hans / Geerds, Friedrich*:  
Handbuch der Kriminalistik – Wissenschaft und Praxis der Verbrechensbekämpfung, Band 2, Kriminaltaktik – Die Organisation der Verbrechensbekämpfung, Lizenzausgabe für Manfred Pawlak Verlagsgesellschaft mbH, Herrsching, 1978.
- Groß, Hermann / Schmidt, Peter* (Hrsg.):  
Empirische Polizeiforschung VI: Innen- und Außenansicht(en) der Polizei, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Band 2, hg. von Asmus, Bornwasser, Frevel et al., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2005.

- Gusy, Christoph (1996):*  
 Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe – Verfassungsfragen der „Staatsaufgabe Sicherheit“. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), Heft 14, 1996, S. 573 – 583.
- Gusy, Christoph (2001):*  
 Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum – Trennlinien und Berührungspunkte. In: Bayerisches Verwaltungs Archiv (BayVerwArchiv), 2001, S. 344 – 366.
- Gusy, Christoph (2004):*  
 „Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse“. Beitrag zum VVDStRL Nr. 63, Verlag De Gruyter, Berlin, 2004, S. 151 – 189.  
 Internet: <http://www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/Gusy/Aktuell/VVDStRL.pdf> (29.07.2009)
- Gusy, Christoph (2006a):*  
 Polizeirecht, 6. Auflage 2006, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.
- Gusy, Christoph (2006b):*  
 Rechtliche Rahmenbedingungen einer Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten. In: Peilert / Stober (2006), Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten als neue Herausforderung der Sicherheitsrechtsordnung, S. 91 - 105.
- Gusy, Christoph (2009):*  
 Der öffentliche Raum – Ein Raum der Freiheit, der (Un-)Sicherheit und des Rechts, JuristenZeitung (JZ), Heft 5, 2009, 64. Jahrgang, S. 217 – 224.
- Habermas, Jürgen:*  
 Strukturwandel der Öffentlichkeit, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1990.
- Hammerschick, Walter / Karazman-Morawetz, Inge / Stangl, Wolfgang (Hrsg.):*  
 Die sichere Stadt. Prävention und kommunale Sicherheitspolitik, Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1995, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1996.
- Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backes, Otto (Hrsg.):*  
 Die Krise der Städte – Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 1998.
- Herold, Horst:*  
 Gesellschaftlicher Wandel – Chance der Polizei? In: Die Polizei, Heft 5, 1972, S. 133-137.
- Hess, Henner (2000):*  
 Neue Sicherheitspolitik in New York City. In: Dinges / Sack (Hrsg.), Unsichere Großstädte? – Vom Mittelalter bis zur Postmoderne, Konstanz, 2000, S. 355 – 380.

- Hess, Henner / Ostermeier, Lars / Paul, Bettina (Hrsg. – 2007a):*  
Kontrollkulturen – Texte zur Kriminalpolitik im Anschluss an David Garland, Kriminologisches Journal (KrimJ), 9. Beiheft, Juventa Verlag, Weinheim, 2007.
- Hess, Henner (2007b):*  
Einleitung – David Garlands „Culture of Control“ und die deutsche kritische Kriminologie. In: Hess, Ostermeier, Paul (Hrsg.) - Kontrollkulturen -Texte zur Kriminalpolitik im Anschluss an David Garland, Kriminologisches Journal (KrimJ), 9. Beiheft, Juventa Verlag, Weinheim, 2007.
- Hetzer, Wolfgang:*  
Ökonomisierung der Inneren Sicherheit. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2000, Heft 1, S. 20 - 24, Beck Verlag, München.
- Hillgruber, Christian:*  
Der Staat des Grundgesetzes – nur „bedingt abwehrbereit“? In: Juristenzeitung (JZ) 2007, Heft 5, S. 209 - 218, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.
- Hillmann, Karl-Heinz:*  
Wörterbuch der Soziologie, 5. Auflage 2007, Kröner Verlag, Stuttgart.
- Hitzler, Ronald (1996):*  
Der in die Polizeiarbeit eingebundene Bürger – Zur symbolischen Politik mit der bayerischen Sicherheitswacht, S. 30 - 47. In: Reichertz / Schroer (Hrsg.), Qualitäten polizeilichen Handelns, Opladen, 1996.
- Hitzler, Ronald / Peters, Helge (Hrsg. - 1998):*  
Inszenierung: Innere Sicherheit? – Daten und Diskurse, Leske + Budrich Verlag, Opladen, 1998.
- Hobbes, Thomas:*  
Leviathan. Übersetzung der Originalschrift von 1651, Reclams Universal Bibliothek Nr. 8348, Stuttgart, 1970.
- Honnacker, Heinz / Beinhofer, Paul:*  
Polizeiaufgabengesetz – PAG – Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei, Boorberg Verlag, München, 2009.
- Hornbostel, Stefan:*  
Die Konstruktion von Unsicherheitslagen durch kommunale Präventionsräte. In: Hitzler et al. (Hrsg.), Inszenierung: Innere Sicherheit? Opladen, 1998.
- Humboldt, Wilhelm von:*  
Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen. Reclam Verlag, Stuttgart, 1967 (1792).
- Huster, Stefan / Rudolph, Karsten (Hrsg.):*  
Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat? Edition Suhrkamp 2543, Suhrkamp Verlag Frankfurt, 2008.

*IMK-Protokoll:*

Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 186. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder, Frankfurt, 21.04. 2008, S 17, TOP 13, einzusehen unter (01.03.2009).

[http://www.bundesrat.de/nn\\_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/2008-04-18.html](http://www.bundesrat.de/nn_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/2008-04-18.html)

*Isensee, Josef (1983):*

Das Grundrecht auf Sicherheit – Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. In: Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e. V. Berlin, Heft 79, Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 24. November 1982 (Erweiterte Fassung), Verlag Walter de Gruyter, Berlin, 1983.

*Isensee, Josef (2003):*

Vortrag anlässlich eines Symposions aus Anlass des 60ten Geburtstags von Professor Dr. Paul Kirchhoff im Jahr 2003. In: Mellinghoff et al., 2003.

*Jäger, Joachim:*

Kommunale Kriminalpolitik. In: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), Kriminalprävention – Neue Wege in der Kriminalitätskontrolle, Münster, Heft 2 + 3/92, S. 62 - 76.

*Jaschke, Hans-Gerd / Bjorgo, Tore / Kwanten, Cees / Mawby, Robin / Pagon, Milan (Hrsg.):*

Polizeiwissenschaft – Ein europäischer Ansatz. In: PGEAPS-Report (Project Group on a European Approach to Police Science), Summary 2007.

[http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research\\_Science/PGEAPS/PGEAPS\\_summary\\_german.pdf](http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research_Science/PGEAPS/PGEAPS_summary_german.pdf)

Langfassung des Reports unter:

[http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research\\_Science/PGEAPS\\_Final\\_Report.pdf](http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/Research_Science/PGEAPS_Final_Report.pdf) (beide 30.04.09).

*Jaschke, Hans-Gerd:*

Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt – Zur Entwicklung der städtischen Schutzpolizei in der multikulturellen Gesellschaft, Campus Verlag, Frankfurt, 1997.

*Jones, Trevor / Newburn, Tim (Hrsg.):*

Plural Policing – A comparative perspective, Routledge, Oxon, UK, 2006.

*Jones, Trevor / Newburn, Tim:*

Understanding plural policing, in: Jones / Newburn (Hrsg.), Plural Policing – A comparative perspective, Routledge, Oxon, UK, 2006, S. 1 – 11.

*Jungk, Fabian:*

Police Private Partnership. In: Stober / Olschok, Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München, 2004, S. 571 – 584.

- Kaiser, Günther / Kerner, Hans-Jürgen / Sack, Fritz / Schellhoss, Hartmut (Hrsg.):*  
Kleines kriminologisches Wörterbuch, 3. Auflage, UTB, C. F. Müller Verlag,  
Heidelberg, 1993.
- Kaiser, Günther (1997):*  
Kriminologie, 10. Auflage, UTB, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1997.
- Kant, Martina / Roggan, Fredrik:*  
Polizeiliche Eingriffsbefugnisse im öffentlichen Raum. In: Bürgerrechte & Po-  
lizei / Cilip Nr. 81 (2 / 2005), S. 11 – 19, Nachweis unter:  
<http://www.cilip.de/ausgabe/i-81.htm> (02.08.2009).
- Kappeler, Ann-Marie:*  
Öffentliche Sicherheit und Ordnung – Konfliktlagen im öffentlichen Raum  
und ihre Bekämpfung durch aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen, Reihe:  
Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Band 1, Boorberg Verlag, Stutt-  
gart, 2001.
- Karstedt, Susanne / Oberwittler, Dietrich:*  
Neue Perspektiven der Kriminalsoziologie. In: Oberwittler / Karstedt (Hrsg.),  
Soziologie der Kriminalität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsy-  
chologie, Sonderheft 43/2003, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesba-  
den, 2003.
- Kasecker, Rainer:*  
Mehr Sicherheit durch Privates Sicherheitsgewerbe – Möglichkeit und Gren-  
zen der kommunalen und polizeilichen Kooperation. Vortrag, gehalten beim  
„Tag des Sicherheitsrechts“, Nürnberg, 24.05.2007, Programm  
[www.bvs.de/download/1/tdsr\\_2007.pdf](http://www.bvs.de/download/1/tdsr_2007.pdf), Log-In mit Kennwortschutz unter  
<http://www.bvs.de/tagdessicherheitsrechts/> (alle Links dieses Autoreneintrages  
zuletzt eingesehen am 28.03.2009, Kennwort beim Verfasser abfragbar).
- Kasperzak, Thomas:*  
Stadtstruktur, Kriminalitätsbelastung und Verbrechensfurcht – Darstellung,  
Analyse und Kritik verbrechensvorbeugender Maßnahmen im Spannungsfeld  
kriminalgeographischer Erkenntnisse und bauplanerischer Praxis, Felix Ver-  
lag, Holzkirchen, 2000.
- Kelsen, Hans:*  
Vom Wesen und Wert der Demokratie, Neudruck der zweiten, umgearbeiteten  
Auflage von 1929, Scientia Verlag Aalen, 1963.
- Kempa, Michael / Stenning, Philip / Wood, Jennifer:*  
Policing Communal Spaces – A Reconfiguration of the „Mass Private Prop-  
erty“ Hypothesis. In: British Journal of Criminology, (2004) 44, S. 562 – 581.

*Kempter, Manfred:*

Vorstellung des kommunalen Ordnungsdienstes der Stadt Augsburg. Vortrag, gehalten beim „Tag des Sicherheitsrechts“, Nürnberg, 24.05.2007, Programm einsehbar unter [www.bvs.de/download/1/tdsr\\_2007.pdf](http://www.bvs.de/download/1/tdsr_2007.pdf), Log-In zu den Unterlagen mit Kennwortschutz unter <http://www.bvs.de/tagdessicherheitsrechts/> (alle Links dieses Autoreneintrages zuletzt eingesehen am 28.03.2009, Kennwort beim Verfasser abfragbar).

*Kirsch, Benno:*

Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum: Formen und Folgen der Zusammenarbeit mit der Polizei in Berlin und Frankfurt am Main, Westdeutscher Verlag, Opladen, 2003.

*Klüver, Meike:*

Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In: Reihe „Recht des Sicherheitsgewerbes“, hg. von Rolf Stober, Heymanns Verlag, Köln, 2006.

*Knemeyer, Franz-Ludwig:*

Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage, Beck-Verlag, München, 2007.

*Kniesel, Michael / Kube, Edwin / Murck, Manfred (Hrsg. – 1996a):*

Handbuch für Führungskräfte der Polizei, Schmidt-Römhild Verlag, Lübeck, 1996.

*Kniesel, Michael (1996b):*

„Innere Sicherheit“ und Grundgesetz. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1996, Heft 12, S. 482 - 489, Beck Verlag, München.

*Koch, Hermann:*

Ordnungsdienst der Stadt Rosenheim. Vortrag, gehalten beim „Tag des Sicherheitsrechts“, Nürnberg, 24.05.2007, Programm unter [www.bvs.de/download/1/tdsr\\_2007.pdf](http://www.bvs.de/download/1/tdsr_2007.pdf), Log-In zu den Unterlagen mit Kennwortschutz unter <http://www.bvs.de/tagdessicherheitsrechts/> (alle Links dieses Autoreneintrages zuletzt eingesehen am 28.03.2009, Kennwort beim Verfasser abfragbar).

*Krasmann, Susanne:*

Die Kriminalität der Gesellschaft – Zur Gouvernementalität der Gegenwart, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz, 2003.

*Kreissl, Reinhard / Barthel, Christian / Ostermeier, Lars (Hrsg.):*

Policing in Context – Rechtliche, organisatorische, kulturelle Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns, Schriften zur Rechts- und Kriminalsoziologie, Band 2, LIT Verlag, Münster, 2008.

*Kromrey, Helmut:*

Empirische Sozialforschung, Lucius & Lucius Verlag, Stuttgart, 11. Auflage 2007.

- Kube, Edwin / Störzer, Hans Udo / Timm, Klaus Jürgen (Hrsg.):*  
Kriminalistik – Handbuch für Praxis und Wissenschaft, Band 2, Boorberg Verlag, Stuttgart, 1993.
- Kube, Edwin:*  
Privates Sicherheitsgewerbe im Aufwind? In: Kriminalistik, Heft 7/2001, S. 458 – 463.
- Kunig, Philip:*  
Kommentar zu Art. 33 GG. In: von Münch / Kunig (Hrsg.), 2001, S. 511 – 565.
- Kunz, Karl-Ludwig:*  
Kriminologie, 4. Auflage 2004, UTB, Haupt Verlag, Bern, 2004.
- Lahl, Karsten:*  
Sicherheitspolitik im Wandel: Zeit für strategische Entscheidungen. In: Die Polizei, Heft 6, Juni 2009, S. 157 - 162.
- Landeshauptstadt Düsseldorf, Kriminalpräventiver Rat (Hrsg.):*  
Düsseldorfer Gutachten: Empirische gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen und Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention, Düsseldorf, 2002.  
nachzulesen unter: <http://www.duesseldorf.de/download/dg.pdf> (1.4.2009)
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg. - 1999):*  
Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Studien zur Inneren Sicherheit, Band 2, Leske + Budrich, Opladen, 1999.
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg. - 2000):*  
Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Studien zur Inneren Sicherheit, Band 1, Leske + Budrich, Opladen, 2000.
- Lange, Hans-Jürgen (Hrsg. - 2003a):*  
Die Polizei der Gesellschaft - Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Studien zur Inneren Sicherheit, Band 4, Leske + Budrich, Opladen 2003.
- Lange, Hans-Jürgen (2003b):*  
Polizeiforschung, Polizeiwissenschaft oder Forschung zur Inneren Sicherheit? Über die Etablierung eines schwierigen Gegenstandes als Wissenschaftsdisziplin. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit, Leske + Budrich, Opladen 2003, S. 427 – 453.
- Lange, Hans-Jürgen / Schenk, Jean-Claude (Hrsg. - 2004):*  
Polizei im kooperativen Staat, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004.
- Lange, Hans-Jürgen (2005):*  
Eckpunkte einer veränderten Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik. In: Polizei & Wissenschaft, Heft 4, 2005, S. 52 – 75.

*Lange, Hans-Jürgen (Hrsg. - 2006):*

Innere Sicherheit. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 1. Auflage 2006, S. 123 – 134.

*Lange, Hans-Jürgen (Hrsg. – 2008a):*

Kriminalpolitik, Studien zur Inneren Sicherheit, Band 9, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden, 2008.

*Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.):*

Innere Sicherheit. Nachzulesen auf der Webseite des Informationszentrums Sozialwissenschaften, zuletzt überarbeitet am 08.02.2008, siehe:

[http://vt-www.bonn.iz-soz.de/vibsoz/servlet/de.izsoz.dbclear.query.browse.BrowseFacette/domain=vibsoz/lang=de/filter=17/sable=true/?f59=7909\\_7909](http://vt-www.bonn.iz-soz.de/vibsoz/servlet/de.izsoz.dbclear.query.browse.BrowseFacette/domain=vibsoz/lang=de/filter=17/sable=true/?f59=7909_7909) (06.03.2009).

*Lange, Hans-Jürgen / Ohly, H. Peter / Reichertz, Jo (Hrsg. – 2008b):*

Auf der Suche nach neuer Sicherheit – Fakten, Theorien und Folgen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008.

*Lautmann, Rüdiger / Klimke, Daniela / Sack, Fritz (Hrsg.):*

Punitivität. KrimJ, 36. Jg. 2004, 8. Beiheft, Juventa Verlag, Weinheim.

*Law Commission of Canada (Hrsg.):*

In Search of Security: The Future of Policing in Canada, herausgegeben 2006, siehe: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/JL2-26-2006E.pdf> (04.03.2009).

*Legnaro, Aldo:*

Konturen der Sicherheitsgesellschaft – Eine polemisch-futurologische Skizze. In: Leviathan, 25. Jg., 1997, Heft 2, S. 271 – 284.

*Lehne, Werner / Schlepper, Christina:*

Die ‚präventive Wende‘ in Deutschland: Auf dem Weg zum rationalen Sicherheitsmanagement? In: Hess et al. (Hrsg.), Kontrollkulturen, Kriminologisches Journal (KrimJ), 9. Beiheft, Juventa Verlag, Weinheim, 2007, S. 119 – 136.

*Leiterer, Susanne:*

“Zero Tolerance“ gegen soziale Randgruppen? Hoheitliche Maßnahmen gegen Mitglieder der Drogenszene, Wohnungslose, Trinker und Bettler in New York City und Deutschland, Schriften zum Internationalen Recht, Band 168, Duncker & Humblot, Berlin, 2007.

*Leonhardt, Werner:*

Unsichere Städte? Was macht Städte sicherer? In: Der Städtetag, Heft 2, 2007, S. 5 – 7.

*Leßmann-Faust, Peter (Hrsg.):*

Polizei und Politische Bildung, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden, 2008.

- Liebl, Karlhans / Ohlemacher, Thomas (Hrsg. - 2000):*  
Empirische Polizeiforschung – Interdisziplinäre Perspektiven in einem sich entwickelnden Forschungsfeld, Centaurus Verlag, Herbolzheim, 2000.
- Liebl, Karlhans (2002):*  
Lokale Kriminalpolitik – Fragen nach Auftrag und Legitimation. In: Prätorius (Hrsg.), Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, 2002, S. 132 – 144.
- Liebl, Karlhans (2003):*  
Rechts- und Ordnungsvorstellungen in der Polizei. In: Lange (Hrsg.), Die Polizei der Gesellschaft, Opladen, 2003, S. 213 – 226.
- Liebl, Karlhans (Hrsg.- 2007a):*  
Kriminologie im 21. Jahrhundert, Studien zur Inneren Sicherheit, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007a.
- Liebl, Karlhans (2007b):*  
Reflexionen über die Polizei, LIT Verlag, Berlin, 2007b.
- Lisken, Hans / Denninger, Erhard (Hrsg.):*  
Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage, C. H. Beck Verlag, München, 2007.
- Locke, John:*  
Über die Regierung. Übersetzung der Originalschrift von 1690, Reclams Universal-Bibliothek Nr. 9691, Stuttgart, 1974.
- Lösel, Friedrich / Bender, Doris / Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.):*  
Kriminologie und wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik – Entwicklungs- und Evaluationsforschung, Neue Kriminologische Schriftenreihe, Band 110, Forum Verlag, Godesberg, 2007.
- Lüdemann, Christian / Ohlemacher, Thomas:*  
Soziologie der Kriminalität – Theoretische und empirische Perspektiven, hg. von Hurrelmann, Klaus, Grundlagentexte Soziologie, Juventa Verlag, Weinheim, 2002.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (1998):*  
Das Strafrecht und seine administrative Rationalisierung – Kritik der informellen Justiz, Campus Verlag Frankfurt, 1998.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg. – 2000a):*  
Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung, Leske + Budrich Verlag, Opladen, 2000.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2000b):*  
Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung heute. In: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.), Opladen, 2000, S. 9 – 20.

- Luff, Johannes / Bokowsky, Hans-Joachim / Elsner, Erich (1998):*  
Kriminologische Regionalanalyse – Beispiel Rosenheim, Kriminologische Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei beim BLKA München (Hrsg.), München, 1998.
- Luff, Johannes (2007):*  
Kriminalität im Raum Bayern – Eine kriminalgeografische Untersuchung und dem Motto: Was kann ich wissen? Was soll ich tun? Was darf ich hoffen? Bayerisches Landeskriminalamt München, 2007 (bislang unveröffentlicht – liegt beim Verfasser vor).
- Luhmann, Niklas (1987):*  
Soziale Systeme – Grundriß einer allgemeinen Theorie, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Frankfurt, 1987.
- Luhmann, Niklas (2008):*  
Die Moral der Gesellschaft, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Reihe Wissenschaft, Band 1871, Frankfurt, 2008.
- Maguire, Mike / Morgan, Rod / Reiner, Robert (Hrsg. - 1997):*  
The Oxford Handbook of Criminology, Second Edition, Oxford University Press, UK, 1997.
- Maguire, Mike / Morgan, Rod / Reiner, Robert (Hrsg. - 2002):*  
The Oxford Handbook of Criminology, Third Edition, Oxford University Press, UK, 2002.
- Maguire, Mike / Morgan, Rod / Reiner, Robert (Hrsg. - 2007):*  
The Oxford Handbook of Criminology, Fourth Edition, Oxford University Press, UK, 2007.
- Mellinghoff, Rudolf / Morgenthaler, Gerd / Puhl, Thomas (Hrsg.):*  
Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Müller Verlag, Heidelberg, 2003.
- Ministerium des Innern des Landes Brandenburg (Mdl Bbg. – Hrsg.):*  
Kommunale Kriminalitätsverhütung – Eine Materialsammlung, Eigenverlag, Potsdam, 1997.
- Mokros, Reinhard (2008):*  
Polizeiwissenschaft in der Ausbildung des gehobenen Polizeivollzugsdienstes – Stand und Perspektiven am Beispiel der FHöV NRW. In: Die Polizei, Heft 12, 2008, S. 340 – 345.
- Mokros, Reinhard (2009):*  
Polizeiforschung für Studium und Praxis – Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik / Kriminologie, Band 11, Verlag Deutsche Polizeiliteratur, Hilden, 2009.
- Möllers, Martin H. W. (Hrsg. – 2001):*  
Wörterbuch der Polizei, Verlag C. H. Beck, München, 2001.

- Möllers, Martin H. W. / Ooyen, Robert Chr. van (Hrsg. - 2003):*  
Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2003.
- Möllers, Martin H. W. / Ooyen, Robert Chr. van (Hrsg. - 2005):*  
Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004/2005, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2005.
- Möllers, Martin H. W. / Ooyen, Robert Chr. van (Hrsg. - 2009):*  
Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2009.
- Möstl, Markus:*  
Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung - Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union. Ius Publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Band 87, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen, 2002.
- Münch, Ingo von (2000a):*  
Vorbemerkungen zu Art. 1-19. In: von Münch / Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 1, Beck Verlag München, 5. Auflage 2000, S. 21 – 64.
- Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg. – 2000b):*  
Grundgesetzkommentar, Band 1, Beck Verlag München, 5. Auflage 2000.
- Münch, Ingo von / Kunig, Philip (Hrsg. - 2001):*  
Grundgesetzkommentar, Band 2, Beck Verlag München, 4./5. Auflage 2001.
- Narr, Wolf-Dieter / Pütter, Norbert / Hohmeyer, Christine / Kant, Martina:*  
Kommunale Kriminalpolitik zwischen Informalisierung und verstärkter Rechtsdurchsetzung. Unveröffentlichter Schlussbericht des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsprojektes, Berlin, 2004.
- Neuhaus, Helmut (Hrsg.):*  
Sicherheit in der Gesellschaft heute – Wirklichkeit und Aufgabe, Atzelsberger Gespräche 1999, Erlanger Forschungen, Reihe A, Geisteswissenschaften, Band 92, Universitätsbund Erlangen-Nürnberg, 1999.
- Newburn, Tim (Hrsg. - 2007):*  
Handbook of Policing. 5. Auflage 2007, Willan Publishing, Cullompton, Devon (UK).
- Newburn, Tim / Neyroud, Peter (Hrsg. - 2008):*  
Dictionary of Policing. 1. Auflage 2008, Willan Publishing, Cullompton, Devon (UK).
- Niechziol, Frank:*  
Sicherheitsnetzwerk Luftsicherheit. In: Deutsches Polizeiblatt, Boorberg-Verlag Stuttgart, 2008, Heft 6, S. 27 – 29.

*Nitschke, Peter (2004):*

Das Gewaltmonopol in der Krise – Zur Veränderung von Staatlichkeit im Bereich der Inneren Sicherheit. In: *Polizei & Wissenschaft*, Heft 1, 2004, S. 46 – 51.

*Nitschke, Peter (2008):*

Polizei und staatliches Gewaltmonopol in der Internationalisierung. In: *Leßmann-Faust (Hrsg.), Polizei und Politische Bildung*, 2008, S. 211 – 221.

*Nitz, Gerhard:*

Private und öffentliche Sicherheit. 1. Auflage 2000, Duncker & Humblot Verlag, Berlin.

*Northoff, Robert (Hrsg.):*

Handbuch der Kriminalprävention, Stand: 7. Ergänzungslieferung, Stand 1 / 2007, NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2007.

*Obergfell-Fuchs, Joachim (2000):*

Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, BKA-Forschungsreihe, Band 51, Wiesbaden, 2000.

*Obergfell-Fuchs, Joachim / Brandenstein, Martin (Hrsg. - 2006):*

Nationale und internationale Entwicklungen in der Kriminologie, Festschrift für Helmut Kury zum 65. Geburtstag, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2006.

*Oberwittler, Dietrich / Karstedt, Susanne (Hrsg.):*

Soziologie der Kriminalität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 43/2003, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2003.

*Ohlemacher, Thomas (2001):*

Niedersachsens Polizei 2001, ihr wahrgenommenes Bevölkerungsvertrauen und ein überraschender Befund. In: *Groß ( Schmidt (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung VI: Innen- und Außenansicht(en) der Polizei*, S. 1 – 15.

*Ohlemacher, Thomas / Mensching, Anja / Werner, Jochen-Thomas (Hrsg. - 2007):*

Empirische Polizeiforschung VIII: Polizei im Wandel? Organisationskultur(en) und –reform, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Band 6, hg. von Asmus / Bornewasser / Frevel et al., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2007.

*Olschok, Harald (2003):*

Interview mit Dr. Harald Olschok – Hauptgeschäftsführer Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmer e. V., *Forum Kriminalprävention*, Heft 2 / 2003, S. 24 – 25.

*Olschok, Harald (2006):*

Sicherheitsgewerbe in Deutschland – Bestandsaufnahme und Ausblick, in: Die Kriminalpolizei, Heft 9, 2006, siehe:  
[http://www.kriminalpolizei.de/articles,sicherheitsgewerbe\\_in\\_deutschland,1,86.htm](http://www.kriminalpolizei.de/articles,sicherheitsgewerbe_in_deutschland,1,86.htm) (04.08.2009).

*Ooyen, Robert Chr. van (2002):*

„Community Policing“ in Deutschland: Der Bürger zwischen Partizipation, Gemeinschaft und Instrumentalisierung. In: Die Polizei, Heft 1, 2002, S. 1 – 7.

*Ooyen, Robert Chr. van (2009):*

Defizite kommunaler Kriminalprävention im Spiegel neuerer Literatur. In: Möllers / van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, Frankfurt, 2009, S. 429 – 434.

*Peilert, Andreas (1999):*

Police Private Partnership – Rechtliche Vorgaben und tatsächliche Möglichkeiten für das Zusammenwirken von Sicherheitsbehörden und Sicherheitsgewerbe. In: DVBl., 1999, S. 282 - 291.

*Peilert, Andreas / Stober, Rolf (Hrsg. - 2006):*

Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten als neue Herausforderung der Sicherheitsrechtsordnung, Ergebnisse des 6. Hamburger Professorengesprächs. In: Reihe „Recht des Sicherheitsgewerbes“, hg. von Rolf Stober, Heymanns Verlag, Köln, 2006.

*Peters, Helge:*

Die Inszenierung "Innere Sicherheit" – Zur Einführung in das Thema. In: Hitzler / Peters, Inszenierung: Innere Sicherheit, Opladen, 1998, S. 9 – 23.

*Peuckert, Rüdiger:*

Soziale Kontrolle. In: Schäfers / Kopp (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006, S. 145 – 147.

*Pitschas, Rainer / Stober, Rolf (Hrsg. - 1998):*

Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht, Band 35, hg. von Rolf Stober, Heymanns Verlag, Köln, 1998.

*Pitschas, Rainer (2000):*

Polizei und Sicherheitsgewerbe, BKA-Forschungsreihe, Band 50, Wiesbaden, 2000.

*Pitschas, Rainer (2002):*

Polizeirecht im kooperativen Staat – Innere Sicherheit zwischen Gefahrenabwehr und kriminalpräventiver Risikovorsorge. In: DÖV, Heft 6, 2002, S. 211 – 231.

*Polizeidienstvorschrift 100:*

Führung und Einsatz der Polizei, Ausgabe 1999 (Stand 1. EL 2004), VS-NfD.

*Polizei-Führungsakademie (Hrsg. - 1992):*

Kriminalprävention - Neue Wege in der Kriminalitätskontrolle. In: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft Nr. 2 + 3/92, Münster.

- Polizei-Führungsakademie (Hrsg. - 1995):*  
50 Jahre Polizeiliche Bildungsarbeit in Münster-Hiltrup. In: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft Nr. 3 + 4/95, Münster.
- Polizei-Führungsakademie (Hrsg. - 1999):*  
Bürger- und Mitarbeiterbefragungen in der polizeilichen Praxis. In: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft Nr. 1 + 2/99, Münster.
- Polizei-Führungsakademie (Hrsg. – 2000a):*  
Polizeiliche Handlungslehre – Polizeiwissenschaft. In: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft Nr. 1 + 2/00, Münster.
- Polizei-Führungsakademie (Hrsg. – 2000b):*  
Kriminologie 2000 – Positionen und Perspektiven. In: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft Nr. 3/00, Münster.
- Polizei-Führungsakademie (Hrsg. - 2003):*  
Angewandte Kriminologie und Kriminalprävention; Entwicklungen, Sachstand und Perspektiven, Festschrift für Dr. Joachim Jäger. In: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie, Heft Nr. 2/2003, Münster.
- Pollesch, Michael:*  
Sicherheitspartnerschaft zwischen PP Mittelhessen und BDWS. In: Deutsches Polizeiblatt, Boorberg-Verlag Stuttgart, 2008, 6, S. 7 – 10.
- Popitz, Heinrich (1992):*  
Phänomene der Macht. 2., stark erweiterte Auflage 1992, Mohr Siebeck Verlag, Tübingen.
- Popitz, Heinrich (2003):*  
Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Bwv Berliner-Wissenschaft, 2003 (im Original 1968).
- Posiege, Petra / Steinschulte-Leidig, Birgitta:*  
Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland – Darstellung von Konzepten und Modellen. In: hg. durch BKA, Kriminalistisches Institut, Wiesbaden, 1999, siehe: <http://www.bka.de/vorbeugung/pub/buergernahepolizeiarbeit.pdf> (28.07.2009).
- Prantl, Heribert (2002):*  
Verdächtig – Der starke Staat und die Politik der inneren Unsicherheit, Europa Verlag, Hamburg, 2002.
- Prantl, Heribert (2008):*  
Der Terrorist als Gesetzgeber – Wie man mit Angst Politik macht. Droemer Verlag, München, 2008.
- Prätorius, Rainer (Hrsg. – 2002a):*  
Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2002a.

*Prätorius, Rainer (2002b):*

Lokaler Staat und öffentliche Sicherheit. In: Prätorius (Hrsg.): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, 2002b, S. 7 – 21.

*Programm Innere Sicherheit 1974:*

Innenminister / -senatoren des Bundes und der Länder, Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (Hrsg.), 1974, veröffentlicht als Beilage zum GMBI. 1974, S. 155 – ÖS. Öffentliche Sicherheit, Az.: BMI v. 18.03.1974 - ÖS 1 - 601 000 - I/1 -.

*Programm Innere Sicherheit (Fortschreibung 1994):*

Fortschreibung 1994, Innenminister / -senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern, Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder (Hrsg.), Potsdam, 1993.

*Programm Innere Sicherheit (Fortschreibung 2008 / 2009):*

Fortschreibung 2009, Innenminister / -senatoren der Länder und den Bundesminister des Innern, Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Hrsg.), Potsdam, 2009, siehe [http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nm\\_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/PIS-08-09,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/PIS-08-09.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_090/nm_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/imk/Sitzungen/PIS-08-09,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/PIS-08-09.pdf)

*ProPK (Hrsg.):*

Qualitätssicherung in der Polizeiarbeit – Arbeitshilfe für Planung, Durchführung und Bewertung von Projekten, 2008, siehe: [http://www.polizei-beratung.de/file\\_service/download/documents/LEITFADEN+-+Arbeitshilfe+Qualitaetssicherung.pdf](http://www.polizei-beratung.de/file_service/download/documents/LEITFADEN+-+Arbeitshilfe+Qualitaetssicherung.pdf) (06.08.2009)

*Punch, Maurice / van der Vijver, Kees:*

Community Policing in the Netherlands: Four Generations of Redefinition. In: Williamson, Tom (Hrsg.), The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions, Wiley & Sons Ltd., 2008, S. 59 – 78.

*Pütter, Norbert (2002):*

Kommunalpolitik als Kriminalpolitik – Über die Verwandlung des Politischen in der Präventionsgesellschaft. In: Prätorius (Hrsg.), Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Baden-Baden, 2002, S. 64 – 79.

*Pütter, Norbert (2006):*

Polizei und kommunale Kriminalprävention – Formen und Folgen polizeilicher Präventionsarbeit in den Gemeinden, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2006.

*Reichertz, Jo / Schroer, Norbert (Hrsg. - 1996):*

Qualitäten polizeilichen Handelns – Beiträge zu einer verstehenden Polizeiforschung, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996.

- Reichertz, Jo / Schroer, Norbert (Hrsg. – 2003a):*  
Hermeneutische Polizeiforschung, Studien zur Inneren Sicherheit, Band 5,  
Leske + Budrich Verlag, Opladen, 2003a.
- Reichertz, Jo (2003b):*  
Hermeneutische Polizeiforschung, in: Möllers / van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch  
Öffentliche Sicherheit 2002 / 2003, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt  
2003b, S. 29 –56.
- Reiner, Robert:*  
Policing and the Police. In: Maguire et al. (Hrsg.), The Oxford Handbook of  
Criminology, Second Edition, 1997, S. 998 –1049.
- Reuband, Karl-Heinz (1999):*  
Wahrgenommene Polizeipräsenz in der Wohngegend und ihre Auswirkungen  
auf das Sicherheitsgefühl. In: Die Polizei, Heft 4, 1999, S. 112-116.
- Reuband, Karl-Heinz (2008):*  
Kriminalitätsfurcht – Erscheinungsformen, Trends und soziale Determinanten.  
In: Lange et al., Auf der Suche nach neuer Sicherheit – Fakten, Theorien und  
Folgen, 2008, S. 233 – 251.
- Rixen, Stephan:*  
Vom Polizeirecht über das Gewerberecht zurück zum Policeyrecht? Über die  
unsichere Sicherheit der „Sicherheitspartnerschaften“. In: DVBl. 2007, S.  
221 - 231.
- Robert, Philippe:*  
Bürger, Kriminalität und Staat, Studien zur Inneren Sicherheit, Band 8, VS-  
Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.
- Roggan, Fredrik:*  
Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Pahl-Ruggenstein Verlag, Bonn,  
2003.
- Rössner, Dieter:*  
Bagetellkriminalität. In: Kaiser / Kerner / Sack / Schellhoss (Hrsg.), Kleines  
kriminologisches Wörterbuch, UTB, 1993, S. 48 – 53.
- Rupprecht, Reinhard:*  
Die Rolle der privaten Sicherheitsdienstleister im kommunalen Bereich. In:  
DSD, 1999, Heft 2, S. 20 – 25.
- Rzepka, Dorothea:*  
Punitivität in Politik und Gesetzgebung. In: Lautmann et al. (Hrsg.), Punitivi-  
tät, KrimJ, 8. Beiheft 2004, Weinheim, S. 136 – 151.
- Sack, Fritz / Voß, Michael / Frehsee, Detlev / Funk, Albrecht / Reinke, Herbert  
(Hrsg. – 1995a):*  
Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Nomos  
Verlag, Baden-Baden, 1995a.

*Sack, Fritz (1995b):*

Prävention – ein alter Gedanke in neuem Gewand – Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen ‚postmoderner‘ Kontrolle. In: Gössner, Rolf (Hrsg.), *Mythos Sicherheit*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1995b.

*Sack, Fritz (2003):*

Governing through crime? Oldenburger Universitätsreden – Vorträge, Ansprachen, Aufsätze, Nr. 147, 2003.

*Sack, Fritz (2007):*

Die deutsche Kriminologie – von „draußen“ betrachtet. In: Hess et al., *Kontrollkulturen – Texte zur Kriminalpolitik im Anschluss an David Garland*, Kriminologisches Journal (KrimJ), 9. Beiheft, Juventa Verlag, Weinheim, 2007.

*Sack, Fritz (2008):*

Ökonomie und Kriminalität. In: Groenemeyer / Wieseler (Hrsg.), *Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, S. 153 – 177.

*Schäfers, Bernhard / Kopp, Johannes (Hrsg.):*

Grundbegriffe der Soziologie, 9., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.

*Schenke, Wolf-Rüdiger:*

Rechtliche Zulässigkeit und Grenzen der allgemeinen und konkreten Übertragung von Sicherheits- und Ordnungsaufgaben auf private Sicherheitsdienste. In: Peilert / Stober (Hrsg.), *Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten als neue Herausforderung der Sicherheitsrechtsordnung*, Köln, 2006, S. 1 - 13.

*Schmidt, Rolf:*

Kommunaler Ordnungsdienst und Marktplatzwache in der Stadt Mannheim. Vortrag, gehalten beim „Tag des Sicherheitsrechts“, Nürnberg, 24.05.2007, Programm einsehbar unter [www.bvs.de/download/1/tdsr\\_2007.pdf](http://www.bvs.de/download/1/tdsr_2007.pdf), Log-In zu den Unterlagen mit Kennwortschutz unter <http://www.bvs.de/tagdessicherheitsrechts/> (alle Links dieses Autoreneintrages zuletzt eingesehen am 28.03.2009, Kennwort beim Verfasser abfragbar).

*Schneider, Hans Joachim (2001):*

Kriminologie für das 21. Jahrhundert – Schwerpunkte und Fortschritte der internationalen Kriminologie – Überblick und Diskussion, Reihe Worte – Werke – Utopien / Thesen und Texte Münsterscher Gelehrter, Band 5, LIT Verlag, Münster, 2001.

*Schneider, Hans Joachim (2002):*

Polizeiforschung, Reihe Lehr- und Studienbriefe Kriminologie, Band 15, Verlag Deutsche Polizeiliteratur (VDP), Hilden, 2002.

- Schneider, Hans Joachim (Hrsg.):*  
Internationales Handbuch der Kriminologie, Band 1: Grundlagen der Kriminologie, De Gruyter Verlag, Berlin, 2007.
- Schulte-Ostermann, Juleka / Henrich, Rebekka Salome / Kesoglu, Veronika (Hrsg.)*  
Praxis, Forschung, Kooperation – Gegenwärtige Tendenzen in der Kriminologie (Sammelband zur Tagung an der Universität Hamburg im Januar 2006: „Im Gespräch. Zur Aktualität der Kriminologie“), Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2006.
- Schwind, Hans-Dieter / Roitsch, Karin / Gielen, Birgit / Gretenkordt, Martin:*  
Alle gaffen ... keiner hilft – Unterlassene Hilfeleistung bei Unfällen und Straftaten, Hüthig Verlag, Heidelberg, 1998.
- Schwind, Hans-Dieter / Fetchenhauer, Detlef / Ahlborn, Wilfried / Weiß, Rüdiger:*  
Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt – Bochum 1975 – 1986 – 1998, Reihe BKA Polizei + Forschung (Hrsg.), Luchterhand Verlag, Neuwied, 2001.
- Schwind, Hans-Dieter (2007):*  
Kriminologie, 17. Auflage, Kriminalistik Verlag, Heidelberg, 2007.
- Sennett, Richard:*  
Respekt im Zeitalter der Ungleichheit, Berliner Taschenbuch Verlag (BTV), Berlin, 2004.
- Sessar, Klaus / Stangl, Wolfgang / van Swaaningen, René (Hrsg.):*  
Großstadtängste – Anxious Cities – Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen, Schriften zur Rechts- und Kriminalsoziologie, Band 1, LIT Verlag, Wien, 2007.
- Shearing, Clifford / Stenning, Philip C.:*  
Private Security: Implications for Social Control, in Social Problems 30, 1983, 5, S. 493 – 506.
- Siebel, Walter / Wehrheim, Jan:*  
Sicherheit und urbane Öffentlichkeit. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), Im Brennpunkt: Sicherheit in der Stadt, 42. Jahrgang, 2003/I, S. 11 – 30.
- Singelnstein, Tobias / Stolle, Peer:*  
Die Sicherheitsgesellschaft – Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, 2., vollständig überarbeitete Auflage 2006, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sofsky, Wolfgang (2005):*  
Das Prinzip Sicherheit, S. Fischer Verlag, Frankfurt, 2005.
- Sofsky, Wolfgang (2007):*  
Verteidigung des Privaten – Eine Streitschrift, Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), Band 673, Bonn, 2007.

*Steffen, Wiebke (1995):*

Veränderung in der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung – Gemeinwesenorientierung als moderne Zielperspektive? In: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.), 50 Jahre Polizeiliche Bildungsarbeit in Münster-Hiltrup, Heft 3+4/95, S. 107 – 122.

*Steffen, Wiebke (2006):*

Kriminalprävention in Deutschland: Eine Erfolgsgeschichte? In: Feltes et al. (Hrsg.), Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen, Heidelberg, 2006, S. 1141 – 1154.

*Steffen, Wiebke (2007):*

Abgrenzung der Begriffe „Kommunale Kriminalprävention – Kommunale Sicherheitsdienste – Sicherheitswacht – Sicherheitsbeiräte – Sicherheitspartnerschaften“ - Erfahrungswerte aus Städten verschiedener Größenordnungen. Vortrag, gehalten beim Tag des Sicherheitsrechts, Nürnberg, 24.05.2007, Programm einsehbar unter [www.bvs.de/download/1/tdsr\\_2007.pdf](http://www.bvs.de/download/1/tdsr_2007.pdf), Log-In zu den Unterlagen mit Kennwortschutz unter <http://www.bvs.de/tagdessicherheitsrechts/> (alle Links dieses Autoreneintrages zuletzt eingesehen am 28.03.2009).

*Stober, Rolf / Braun, Sören:*

Private Sicherheitsdienste im Auftrag des Staates. In: Der Städtetag, Heft 11, 2002, S. 17 – 20.

*Stober, Rolf / Olschok, Harald (Hrsg.):*

Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, Beck Verlag München, 2004.

*Störig, Hans Joachim:*

Kleine Weltgeschichte der Philosophie, Verlag Droemer Knauer, 1950, S. 253 – 254.

*Storr, Stefan:*

Zur Formulierung eines Kooperationsgesetzes bzw. eines Abschnitts "Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdiensten" in Sicherheits-, Polizei- und Ordnungsgesetzen, S. 129 - 153. In: Peilert / Stober (Hrsg.), Köln, 2006.

*Trotha, Trutz von (1995):*

Staatliches Gewaltmonopol und Privatisierung. Notizen über gesamtgesellschaftliche Ordnungsformen der Gewalt. In Sack et al. (Hrsg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle, Baden-Baden, 1995, S. 14 – 37.

*Trotha, Trutz von (2000):*

Die Zukunft liegt in Afrika. Vom Verfall des Staates, von der Vorherrschaft der konzentrischen Ordnung und vom Aufstieg der Rechtsstaatlichkeit. In Leviathan, 28. Jg., Heft 2, 2000, S. 253 – 279.

*Voigt, Rüdiger:*

Sicherheit in der "Risikogesellschaft". Wir Bürger als Sicherheitsrisiko? In: Möllers / van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2008/2009, Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, 2009.

*Volbert, Renate / Steller, Max (Hrsg.):*

Handbuch der Rechtspsychologie, Hogrefe Verlag, Göttingen, 2008.

*Volkman, Uwe:*

Die Rückeroberung der Allmende. In: NVwZ, Heft 4, 2000, S. 361 – 368.

*Waddington, P.A.J.:*

Policing Citizens: Authority and Rights, UCL Press Ltd., London, 1999.

*Waschulewski, Wolfgang:*

"Public-Private-Partnership: Neue Ansätze sind notwendig", in: Der Sicherheitsdienst (DSD), Ausgabe 1 / 2 – 2007, S. 11 - 13.

*Walter, Franz:*

Baustelle Deutschland – Politik ohne Lagerbindung, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 778, 2009 (im Original erschienen, Suhrkamp Verlag, Frankfurt, 2008).

*Weber, Max:*

Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 1922, § 17, siehe: <http://www.textlog.de/7321.html> (13.08.2009).

*Wehrheim, Jan (2004):*

Ökonomische Rationalität und Moral: Inklusions- und Exklusionsmodi in überwachten Städten. In: KrimJ, 36. Jg., 8. Beiheft 2004, „Punitivität“, S. 152 – 172.

*Wehrheim, Jan (2006):*

Die überwachte Stadt – Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung, 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage 2006, Verlag Barbara Budrich, Opladen

*Wurtzbacher, Jens:*

Urbane Sicherheit und Partizipation – Stellenwert und Funktion bürgerschaftlicher Beteiligung an kommunaler Kriminalprävention, VS Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden, 2008.

*Ziercke, Jörg (2002):*

Kommunale Kriminalpolitik und Kriminalprävention – Kooperation und Vernetzung der Präventionsaktivitäten aus polizeilicher Sicht. In: Forum Kriminalprävention, Heft 4/2002, S. 8 – 10 (vier Mal jährlich erscheinende Zeitschrift der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention / DFK).

*Ziercke, Jörg (2003):*

Kommunale Kriminalprävention – Die zukünftige Rolle der Polizei aus kommunal- und kriminalpolitischer Sicht. In: Kriminalistik, Heft 5, 2003, S. 270 – 276.

*Zimmermann, Uwe Wolfgang:*

Sicherheitsvorsorge vor Ort – Eine verschiedenen Trägern zustehende, vernetzt wahrzunehmende Aufgabe auch in Bereichen „*Innerer Sicherheit*“ und *öffentlicher Un-Ordnung* in der Kommune, Inaugural-Dissertation vorgelegt an der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 2005, im Internet eingesehen unter: [http://www.opus-bayern.de/uni-wuerzburg/volltexte/2006/1927/pdf/Sicherheitsvorsorge\\_vor\\_Ort.pdf](http://www.opus-bayern.de/uni-wuerzburg/volltexte/2006/1927/pdf/Sicherheitsvorsorge_vor_Ort.pdf) (29.03.2009).

*ZsI – Zentrum für Sozialindikatorenforschung:*

GESIS-Wohlfahrtssurvey – Informationsdienst soziale Indikatoren, Ziff. 2 – Subjektive Wahrnehmung und Bewertung öffentlicher Sicherheit, siehe: [http://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz\\_indikatoren/SI/12\\_sih\\_tab.pdf](http://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz_indikatoren/SI/12_sih_tab.pdf) (04.08.2009).

EUSI-Sicherheitssurvey – Informationsdienst soziale Indikatoren, Public Safety – Importance in Comparison to other Social Problems, siehe: [http://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz\\_indikatoren/eusi/M8111.pdf](http://www.gesis.org/fileadmin/upload/dienstleistung/daten/soz_indikatoren/eusi/M8111.pdf)

*ZUMA – Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (Hrsg.):*

Kriminalitätsfurcht sinkt in Deutschland entgegen dem EU-Trend. In: ISI (Informationsdienst Soziale Indikatoren), Heft Nr. 34, 2005, S. 6f, siehe: <http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/zeitschriften/isi/isi-34.pdf> (04.08.2009).

## **8 Eidesstattliche Erklärung des Verfassers:**

Hiermit wird versichert, dass die Arbeit selbstständig verfasst wurde, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel (siehe Literaturverzeichnis, Gliederungspunkt 7 und z. T. ergänzende Nachweise in den Fußnoten) verwendet wurden und Zitate als solche kenntlich gemacht sind.

Nürnberg, den 30.09.2009

Holger Plank