

Zeitschrift: Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie = Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 23 (2006)

Artikel: Überwachen und Strafen : Freiheit und Sicherheit in einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Bürger und Staat

Autor: Krauss, Detlef

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1051108>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 11.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DETLEF KRAUSS

ÜBERWACHEN UND STRAFEN: FREIHEIT UND SICHERHEIT IN EINER NEUEN AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN BÜRGER UND STAAT

Zusammenfassung

Die neue Aufgabenverteilung zwischen Bürger und Staat erfolgt vor allem durch private Unternehmen des Sicherheitsgewerbes. Diese stellen sich auf der einen Seite dem Staat zur Verfügung, um ihm seine Aufgaben im Bereich von Sicherheit und Ordnung zu erleichtern oder gar abzunehmen. Sie bieten auf der anderen Seite dem Bürger die Sicherung seines Privatbereichs an. Das Angebot stützt sich hier wie dort auf den Einsatz neuer, privat entwickelter und vertriebener technischer Möglichkeiten.

Das Sicherheitsgewerbe ebenso wie die Kriminalpolitik des Staates orientieren sich in ihrem Verhältnis zum Bürger freilich nicht an objektiven Bedrohungslagen und realer Kriminalität, sondern subjektiv an publizistisch und politisch aufbereiteten Bedrohungssängsten und Kriminalitätsfurcht. In dieser Vermarktung und Verstaatlichung von Sicherheit erscheint Kriminalität als «öffentliches Gut», das ein «governing through crime» ermöglicht.

Ein neoliberales Staatsverständnis und eine «neue Punitivität» der Bürger führen schliesslich zu einer «Vergesellschaftung» der Sicherheit mit neuen Partnerschaften zwischen Bürger und Staat. Am Ende dieser Entwicklung steht die «Kontrollgesellschaft» (Foucault), in der die Antinomie von Freiheit und Sicherheit aufgehoben erscheint.

Résumé

Surveiller et punir: liberté et sécurité dans un nouveau partage des tâches entre le citoyen et l'État

Le nouveau partage des tâches entre le citoyen et l'Etat est surtout le fait des entreprises privées dans le commerce de la sécurité. D'un côté, ces dernières se mettent à la disposition de l'Etat, afin de lui faciliter l'accomplissement de ses tâches dans le domaine de la sécurité et de l'ordre. De l'autre côté, elles offrent au citoyen la sécurisation de son domaine privé. L'offre s'appuie, dans un cas comme dans l'autre, sur la mise en œuvre de nouvelles possibilités techniques développées et commercialisées par le secteur privé.

L'industrie de la sécurité, tout comme la politique criminelle de l'Etat, ne s'oriente pas, dans son rapport avec le citoyen, de manière objective, en tenant compte des menaces et de la criminalité réelles, mais de manière subjective, en tenant compte de la perception des menaces et de la peur du crime influencées par les médias et la politique. Dans le cadre de cette commercialisation et de cette étatisation de la

sécurité, la criminalité apparaît comme un «bien public», permettant un «governing through crime».

Enfin, la conception néo-libérale de l'Etat et la nouvelle «punitivité» du citoyen mènent à une «sociétalisation» de la sécurité avec un nouveau partenariat entre citoyens et Etat. A la fin de cette évolution, on trouve la «société de contrôle» (Foucault), dans laquelle l'antinomie entre la liberté et la sécurité semble se dis-soudre.

1 Freiheit und Sicherheit als Gegenstand von Verträgen

Wir reden über eine neue Aufgabenverteilung zwischen Staat und Bürger. Sie ist in beiden Richtungen denkbar. Der Staat könnte neue, bis dahin privatrechtlich geregelte Aufgaben übernehmen, also Bürgerkompetenz verstaatlichen. Er könnte auch umgekehrt bis dahin hoheitliche Aufgaben auf den Bürger übertragen oder jedenfalls bürgerliche Initiativen zur Erweiterung privatrechtlicher Kompetenzen tolerieren. Wir gehen in unserem Thema davon aus, dass dieser zweite Vorgang der Privatisierung derzeit im Vordergrund steht. Jedenfalls im bisher öffentlichen Bereich von Sicherheit und Ordnung zieht sich der Staat zurück, er gibt öffentlichrechtliche Kompetenzen dem Privatrecht anheim.

Das ist freilich nicht genau genug. Denn die Kompetenzverschiebung erfolgt nicht einfach zwischen zwei Polen vom Staat zum Bürger. Das Typische ist vielmehr ein Dreiecksverhältnis. Zwischen Staat und Bürger tritt der privatrechtliche Unternehmer als Anbieter von Sicherheit und Ordnung. Er stellt sich dem Staat zur Verfügung, um ihm seine Aufgaben in diesem Bereich zu erleichtern oder gar abzunehmen. Er bietet zur anderen Seite hin dem Bürger die Sicherung seines Privatbereichs auf der Grundlage eines Dienst- oder Werkvertrages an. Er verheisst nach beiden Seiten eine Reform der Sicherheitskultur unserer Gesellschaft auf vertraglicher Basis.

1.1 Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf private Unternehmen.

Betrachten wir zunächst die Initiativen des Staates. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf private Unternehmen ist in vielfältigen Abstufungen möglich. Beispielsweise kann der Staat ziemlich einfach statt einer hoheitlichen Aufgabenzuweisung an Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes durch Dienst- oder Werkverträge privates Hilfspersonal einstellen. Er kann auch selbst – im Sinne eines Outsourcing – eine Betreibergesellschaft gründen und ihr bestimmte Leistungen vertraglich vorgeben. Er kann schliesslich ganze Aufgabenbereiche an beliebte Unternehmer übertragen. Als letzte Möglichkeit wird er in Betracht ziehen, Teilaufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung insgesamt zu privatisieren, so wie er das im Verkehrs- und im Kommunikationsbereich in Deutschland mit Bahn und Post gemacht hat. Beispiele für jeden einzelnen Übertragungsmodus werden wir heute und morgen mit den Referenten diskutieren. Hier soll es bei wenigen Hinweisen sein Bewenden haben.

1.1.1 Gründe einer verstärkten Privatisierung

Fragen wir zunächst nach den beiden Hauptgründen einer verstärkten Privatisierung und beachten wir dabei die Vielschichtigkeit positiver und negativer Auswirkungen.

Ein erster Grund ist überall spürbar: Der Staat ist Pleite. Die Politik der leeren Kassen zwingt ihn dazu, dort Angebote einzuholen, wo er die teure Eigenleistung als Fremdleistung billiger, schneller und besser einkaufen kann. Aber kann er das wirklich? Die Verheissungen des freien Marktes sind erkennbar mit Mängeln behaftet. Das Fremdangebot wird oftmals nur deshalb billiger, weil es nicht den Vorgaben der staatlichen Verwaltungsbürokratie verhaftet ist. Keine öffentlich-rechtliche Ausbildungs- und Besoldungsordnung, kein gesetzlich festgelegtes Stellenprofil im betrieblichen Vollzug, keine zeitaufwändigen öffentlichen Ausschreibungen. Die Kehrseite der

Medaille liegt auf der Hand und erklärt die zum Teil hartnäckigen Widerstände der deutschen Gewerkschaften gegen Privatisierungen im öffentlichen Dienst. Denn was sich als bürokratisches Regelungswerk auf der Kostenseite negativ auswirkt, ist auch das Ergebnis einer stetigen Steigerung des Anspruchsniveaus im öffentlichen Dienst. Eine Absenkung der Kosten ist zumeist verbunden mit der Absenkung dieses Niveaus. Kaum vorstellbar, dass ein Privatbetrieb, der zur Übernahme von Personalleistung bereit ist, auch das Ausbildungsniveau des öffentlichen Dienstes garantieren wird.

Der zweite Grund liegt in der Verführung einer rasanten technischen Entwicklung. Die Anbieter werben – gerade im Bereich von Sicherheit und Ordnung – mit einer Perfektionierung staatlicher Vollzugsziele. Die Technik ermöglicht flächendeckende Überwachung öffentlicher Räume, sie bietet perfekte Sicherheitssysteme in staatlichen Vollzugsanstalten und die elektronische Fussfessel zur Einrichtung eines Hausarrests. Alle Angebote weisen in zwei Punkten dasselbe Grundmuster auf. Als erstes verlagern sie im öffentlichen Haushalt die Kosten vom Personal- auf den Sachmitteltitel. Das erscheint unbedingt erstrebenswert; jeder Betrieb geht letztlich an den Personalkosten zugrunde. Der zweite Punkt ist die private Betreibung der gesamten Anlage. Das erscheint unerlässlich, weil Entwicklung, Betrieb und Wartung Spezialisten voraussetzt, mit denen der Staat nicht aufwarten kann. Wiederum ist tröstlich, dass dem Staat dadurch keine Personalkosten erwachsen; die Aufwendungen des Betriebes sind Bestandteil der Gesamtabrechnung, die im öffentlichen Haushalt unter den Sachmitteln verbucht wird.

Aber dieser privat betriebene technische Fortschritt im öffentlichen Bereich von Sicherheit und Ordnung hat wiederum neben erkennbaren Vorteilen beklemmende Nachteile. Zunächst ist anzumerken, dass der technische Vollzug in seiner Perfektion oftmals die Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen der gesetzlichen Grundlagen aufweicht, verfälscht und verändert. Es gibt in human geführten Vollzugsanstalten das Problem der Übersicherung; es wird die

Fantasie begabter Techniker nicht aufhalten. Öffentliche Sicherheit und Ordnung ist immer ein Sozialauftrag, bei dem persönlicher Einsatz der Sicherheitskräfte den Störer im menschlichen Miteinander belässt. Sozialisierung im Strafvollzug ist durch Technik nicht zu haben. Technik eliminiert mit dem Menschen als Kostenfaktor unverzerrt auch das Menschliche als positiven Grundwert des Sicherheitsbetriebs. Hinzu kommen oftmals nicht bedachte Nebenwirkungen und andere negative gesellschaftliche Auswirkungen – Beispiele aus dem Bereich des elektronisch überwachten Hausarrests werden wir noch hören. Und natürlich wird, was beim Gefangenen eingeübt wurde, sich in der Gesellschaft fortsetzen: elektronisch gefertigte Bewegungsprofile bei Kindern, Kranken, älteren Menschen.

Protagonisten der Technik werden meine Bedenken für überzogen halten. Dem Wildwuchs stehe eine gesetzlich verankerte staatliche Aufsichts- und Kontrollpflicht entgegen, der Staat selbst sei dafür verantwortlich, dass die Technik privater Betreiber samt einer vertraglich zugesicherten Sozialverträglichkeit der Durchführung nicht aus dem Ruder laufe.¹ Aber gerade dieser Gesichtspunkt zeigt die Fragwürdigkeit der ganzen Entwicklung. So wie der Staat nicht die personellen und sachlichen Möglichkeiten hat, die Technik selber zu installieren und zu betreiben, fehlt ihm natürlich auch die fachliche Kontrollkompetenz. Hinzu kommt ein allgemeines Problem im öffentlichen Bereich. Ein funktionierendes Verwaltungscontrolling – ich berufe mich hier auf das Votum von Fachleuten, aber auch auf eigene leidvolle Erfahrung aus dem Berliner Hochschulbetrieb – findet sich wohl nur in Lehrbüchern. Es gibt im öffentlichen Bereich offenbar noch kein vernünftiges, modernes System, das in etwa dem entsprechen könnten, was in grossen Wirtschaftunternehmen als Controlling verstanden wird.² Nahezu aussichtslos wird ein Controlling von aussen nach innen. Aussenintervention ist immer schwächer

1 ROLF STOBER, *Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe*, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1997 S. 889ff., 893.

2 CHRISTOPH FLÜGGE, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.), *Das Geschäft mit der Sicherheit*, 2000, S.142–144 (Podiumsdiskussion).

als Beteiligung.³ Nimmt man das normative Gefälle zwischen öffentlicher Kontrolle und privatrechtlichem Betrieb hinzu, ist kaum noch ein Durchkommen.

1.1.2 *Grenzen der Privatisierung*

Aus diesem Szenario folgen bereits rechtliche Grenzen. Sie sind vor allem verfassungsrechtlicher Natur und röhren daher, dass eine verstärkte Privatisierung von Vollzugseinrichtungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung das Sozialstaatsprinzip und das staatliche Gewaltmonopol beeinträchtigen könnte. Das lässt sich am Beispiel des Strafvollzugs am besten zeigen. Grundsätzlich geben die Verfassungen der insoweit zuständigen deutschen Bundesländer für den Strafvollzug keine Gestaltungsformen vor, eine Übertragung einzelner Verwaltungsaufgaben auf Private ist also nicht von vornherein ausgeschlossen und wird seit jeher und immer häufiger praktiziert. Anstaltsärzte werden durch Privatvertrag eingestellt, Privatwerkstätten übernehmen die rechtlich vorgesehene Beschäftigung und Ausbildung, usw. Am weitesten geht hier wohl § 35 BtMG. Danach darf die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe von nicht mehr als zwei Jahren zurückgestellt werden, wenn der Straftat eine Drogenabhängigkeit zugrunde liegt und sich der Verurteilte in eine therapeutische Behandlung begibt. Die in einer privaten Therapieeinrichtung verbrachte Zeit wird dann auf die Freiheitsstrafe angerechnet. Das lässt sich durchaus als eine privatrechtlich ausgestaltete Form der Strafhaft interpretieren⁴. Sie ist freilich nur in Bereichen eines entscheidungsarmen Verwaltungshandelns möglich. Wo der Staat – anders als bei einer freiwillig übernommenen Therapie – dem einzelnen im täglichen Vollzug hoheitlich gegenübertritt, ist eine öffentlich-rechtliche Organisationsform unerlässlich. Nur sie kann durch ihre rechtlichen Formalisierungen die Auswirkung des

3 CHRISTOPH GUSY, a.a.O. (Fn. 2).

4 KLAUS LAUBENTHAL, *Strafvollzug*, 2. Aufl. 1998, S.13 Nr. 32.

unmittelbaren Zwangs und der damit einhergehenden Beschränkungen in den rechtlichen Grenzen gewährleisten. Nichts anderes gilt, wo es um den grundrechtlichen Schutz vor Rechtsverlust oder die Herstellung einer Rechtsposition geht. Entscheidungen über eine Vollzugslockerung etwa können nicht im Aussenbereich durch Private getroffen werden, und die positive Beurteilung des Verhaltens im Vollzug als Voraussetzung einer vorzeitigen Entlassung (§ 57 Abs. 1 Satz 2 StGB) hat der Staat durch seine Beamten gegenüber dem Verurteilten und der Öffentlichkeit zu verantworten.

Im übrigen ist eine Privatisierung dort ausgeschlossen, wo zu befürchten ist, dass eine sozialstaatliche Zielsetzung gegenüber den gewinnorientierten Interessen eines Privatunternehmens zurückstehen würde. Entsprechendes gilt für die privaten Angebote zur technischen Perfektionierung der Sicherheit im Vollzug, vor denen sich der deutsche Strafvollzug nicht mehr retten kann. Der für die Berliner Vollzugsanstalten zuständige Staatssekretär hat die dabei anstehende Gratwanderung für sich einmal auf den folgenden Punkt gebracht: Eine technisch hochgerüstete Aussensicherung ohne weitere Kosten für Wachpersonal ja, ein automatischer nächtlicher Einschluss aller Gefangenen durch einen Knopfdruck in der Schaltzentrale nein. Der Einschluss, so sagt er, ist ein hoheitlicher Akt, der dem Gefangenen den Entzug seiner Freiheit menschlich vermitteln soll.

1.2 Private Sicherung des Bürgers

Auch der Bürger ist vermehrt um seine Sicherheit besorgt, er organisiert seine Sicherheit selber. Das hat mit Alarmanlagen und anderen technischen Absicherungen der Grundstücke begonnen und geht verstärkt über zu einer vertraglich organisierten, präventiven Not-hilfe durch uniformierte, zum Teil auch bewaffnete Privatstreifen. Sie sind von Polizisten nur schwer zu unterscheiden; ein Velofahrer, der wie ich lieber auf den breiten Trottoirs als auf den Kopfstein-pflastern der denkmalgeschützten Strassen fährt, hat immer Angst,

sie könnten ihn doch einmal anhalten und mit einer Busse belegen. Wenn sich Nachbarn in Villengegenden zusammentun und einen Wohnbereich kollektiv absichern, haben wir beinahe schon die Gated Communities, die aus dem Stadtbild grosser US-amerikanischer Städte nicht mehr weg zu denken sind.

1.2.1 Gründe einer verstärkten Eigensicherung

a) Öffentliche Unordnung

Ein Hauptgrund für diese Eigensicherungen liegt in einer verstärkten öffentlichen Unordnung der Städte und Kommunen. In Deutschland gehen die Landesgesetze zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung mehr und mehr dazu über, die Verantwortung der Polizei auf den Faktor der Sicherheit zu reduzieren. Vorangegangen war eine Polizeireform von 1971, die den Kommunen die Befugnis zu einer eigenen Gemeindepolizei nahm. Zugleich veranlasste die zunehmende Personalknappheit die zuständigen Landeskriminalämter, sich auf die Bekämpfung der mittleren und schweren Kriminalität zu konzentrieren; die zu Spezialeinheiten aufgeteilte und zentralisierte Kriminalpolizei gab den öffentlichen Raum weitgehend preis. Das führte zu einer starken Zunahme von Ordnungswidrigkeiten und Kleinkriminalität, die zu der entsprechenden Theorie die broken windows lieferte.

b) Veränderungen des urbanen Raums

Freilich geht es längst nicht mehr um den öffentlichen und den privaten Raum, den einerseits der Staat und andererseits der Bürger kontrolliert. Vor allem die Entwicklung in den Städten führt zu neuen Lebensweisen, die die Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Sphären durchbrechen. Der Raum wird gewissermassen neu erfunden und vermessen⁵. Private Einkaufshallen, Bahnhöfe als eine mehrgeschossige Ansammlung städtischer Attraktionen – alles

⁵ JENNIFER WOOD, *Private und öffentliche Sicherheit in den USA*, in: *Das Geschäft mit der Sicherheit* (Fn.2), S.25ff, 31.

findet man dort, nur seinen Zug nicht –, Hochhäuser, Geschäftszentren, Vergnügungsparks und Sportzentren schaffen neue Räume eines kollektivierten Privateigentums mit neuen Formen des kollektiven Miteinanders. Hier hat ein polizeiliches Verständnis von Sicherheit und Ordnung abgedankt, ohne dass schon sichtbar würde, was an seine Stelle tritt.

Was sich als Modell vor Ort abzeichnet, prägt die Stadt auch in ihrer Grobstruktur. Ich nehme Berlin als Beispiel. Zonen des Luxus und ärmliche Wohnviertel existieren nebeneinander, die Türkenquartiere in Wedding neben dem spiessbürgerlichen Pankow, in dem ich selber wohne. Alle Quartiere folgen dem Puls derselben Grossstadt, aber jedenfalls nicht einem einheitlichen Konzept von Sicherheit und Ordnung. Die Fragen nach einem solchen Konzept müssen neu gestellt und neu beantwortet werden. «Als ein Ergebnis dieser Entwicklung zeichnet sich ein komplexes Gewebe sozialer Kontrolle ab, sie ist bald eher privater, bald eher öffentlicher Natur, eine Verflechtung zwischen neuen Formen von Kommunal-, Sozial- und Selbstkontrollen.»⁶

1.2.2 Grenzen der Bürgerwehr

Die Grenzen eines privaten Managements in einem solchen Sicherheitsgewebe werden vor allem unter dem Stichwort des staatlichen Gewaltmonopols diskutiert. Nur der Staat ist befugt, zur Erfüllung seiner Aufgaben notfalls physische Gewalt auszuüben. Daraus folgt im Rückschluss, dass vor allem im Bereich öffentlicher Sicherheit und Ordnung solche Aufgaben, die typischerweise auch gewaltsames Einschreiten erfordern, in den genuin polizeilichen Aufgabenbereich fallen und nicht durch private Unternehmen wahrgenommen werden können.

⁶ MARIA MARKANTONATU, *Die Umsetzung des Neuen Öffentlichen Managements in der Kriminalpolitik*, Kriminologisches Journal 2004, S. 162ff., 168.

Aber diese Berufung auf die hoheitliche Natur des unmittelbaren Zwangs und die Essenz genuin polizeilicher Aufgaben führt nicht sehr weit. Das gilt auch für das Gewaltmonopol. Es ist keine verfassungsmässig vorgegebene Grösse, es unterliegt der Gestaltungskompetenz des Parlaments. Der Gesetzgeber kann die Staatsaufgabe der Gefahrabwehr einschränken, auch dadurch, dass er Aufgaben auslagert und auf Private überträgt, wie er das bei der Flugsicherung und bei der Personkontrolle im Flughafenbereich getan hat. Aus dem staatlichen Gewaltmonopol folgt weder ein staatliches Monopol der Abwehr öffentlicher Gefahren noch ein Sicherheitsmonopol der Polizei.

Im übrigen ist ja gar nicht richtig, dass nur der Staat in Ausübung hoheitlicher Aufgaben Gewalt anwenden darf. Auch der Bürger hat die Befugnis zur Gewaltanwendung, soweit es um den Schutz seiner Rechtsgüter vor gegenwärtigen rechtswidrigen Angriffen geht. Und dieses Recht darf er durch vertragliche Vereinbarung einer Nothilfe auf Dritte übertragen. Zwar soll diese Nothilfe nur subsidiär sein, beschränkt auf den Fall, dass obrigkeitliche Hilfe nicht rechtzeitig zu erlangen ist. Aber abgesehen davon, dass ich diese Einschränkung im deutschen Notwehrrecht nicht finde, sind die Rechte und Pflichten der Polizei und der privaten Nothelfer – jedenfalls in Deutschland – ungleich bemessen, der Staat ist an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden, der Bürger nicht. Und häufig wird es, wo Deeskalation angezeigt ist, in einem übergeordneten strategischen Konzept der Polizei liegen, kleinere und sogar mittlere Rechtseinbussen Privater hintanzustellen. Solchen polizeilichen Duldungskonzepten muss und darf sich der vertraglich gebundene Nothelfer nicht unterwerfen. Hier sind Konflikte durchaus vorprogrammiert.

Ich denke, wir müssen solchen möglichen Konflikten zwischen Polizei und privaten Nothelfern hier nicht weiter nachgehen. Tatsächlich finden sie nur vergleichsweise selten statt, und die eigentlichen Probleme von bürgerlicher Freiheit haben sich von solchen Frontstellungen zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen

längst entfernt. Nicht der klassische Konflikt zwischen Polizei und Bürger ist heute noch das Freiheitsproblem, sondern die Koalition von öffentlichen und privaten Sicherheitsinteressen.

2 Vermarktung von Sicherheit

Hinter den aufgezeigten Vertragsmodellen steht eine umfassende Vermarktung von Sicherheit. Sicherheit wird zu einem grossen Geschäft, zu einem eigenen Wirtschaftszweig. Das Bewachungsgewerbe hat sich von seiner traditionellen Nachtwächterrolle emanzipiert und offeriert heute ein lückenloses Sicherheitspaket für den Personen-, Objekt- und Transportschutz⁷. Daneben winkt das Vorbild der USA mit dem privaten Ausbau des Gefängniswesens als einem gewinnorientierten und gewinnträchtigen new industriel complex.

Auch das ist nicht genau genug. Jeder Kriminologe weiss, dass sich der Markt nicht an den realen Wachstumsraten der Kriminalität orientiert. Marktfaktor ist nicht die objektiv belegte Bedrohung der Gesellschaft – die hält sich in Grenzen – sondern das subjektive Unsicherheitsgefühl der Bürger. Diese Kriminalitätsfurcht ist derzeit eines der grossen Probleme der Kriminologie: Woher kommt sie, wie erklärt sich das Phänomen einer fundamentalen Abweichung von subjektiver Furcht und objektivem Risiko? Eine Antwort liegt auf der Hand: Kriminalitätsfurcht ist jedenfalls auch ein Produkt marktorientierter Werbung mit Sicherheit. Sie schafft Bedürfnisse dort, wo sie dem Bürger Bedürfnisbefriedigung anbieten kann, und sie manipuliert – wie überall in der Werbung – die Bedürfnisse, die sie befriedigen will. Entsprechend orientiert sich auch ihr Angebot nicht am objektiven Risiko, sondern am subjektiven Bedürfnis des Kunden. «Wir verkaufen nicht Sicherheit», erklärte ein führender Vertreter der Branche, «sondern Sicherheitsgefühl.»⁸

7 STOBER (Fn.1) S.890.

8 zit. bei NORBERTH SPINRATH, *Sicherheit als Ware?*, in: *Das Geschäft mit der Sicherheit* (Fn. 2), S.71ff. 76.

3 Politische Instrumentalisierung von Sicherheit

Freilich geht es nicht nur – und wohl nicht einmal in erster Linie – um die privaten Märkte des Sicherheitsgewerbes. Sicherheit beherrscht längst die politische Diskussion zwischen Staat, Gesellschaft und Bürgern. Vor etwa 100 Jahren entdeckte der französische Soziologe DURKHEIM die «Normalität» des Verbrechens. Verbrechen schien ihm ein positiver Faktor öffentlicher Gesundung: Ohne die Normabweichung des Verbrechens keine Normbestätigung durch Strafe, ohne den Verbrecher als gesellschaftlichen Aussenseiter keine Solidarität der Gemeinschaft, kein Einigsein in der Abwehr des Bösen. Heute präsentiert uns die Mark tideologie das Verbrechen als «öffentliche Gut»: Ohne Verbrechen keine Verunsicherung, ohne Verunsicherung kein Sicherheitsbedarf – nur dass dieser Sicherheitsbedarf jetzt zu einem öffentlichen Problem erhoben wird und als Postulat der inneren Sicherheit zur Staatsaufgabe Nr.1 avanciert.

Auch was unter diesem Stichwort der inneren Sicherheit verhandelt wird, sind nicht in erster Linie neue objektive Bedrohungen – auch im neuen Szenario hält sich die Kriminalitätsrate statistisch gesehen in den bekannten Grenzen – sondern politisch aufbereitete Bedrohungen zu gezielter Verunsicherung der Bürger. Diese Verunsicherung bereitet die politische Akzeptanz neuer Sicherheitsstrategien vor, mit ihnen wird die zuvor geschaffene Kriminalitätsfurcht bestens bedient. Es ist ein politischer Skandal unserer Tage, dass sich Kriminalpolitik nicht an der Kriminalstatistik orientiert, sondern an einem politisch postulierten Bild von Kriminalität. Dabei bedient sich die Politik der Stellvertreterfunktion einzelner Ereignisse. Zwei schreckliche Sexualmorde an Kindern, die die über Jahrzehnte verlässliche Statistik nicht aus dem Gleichgewicht gebracht haben, reichten, publizistisch und politisch richtig aufbereitet, aus, um das deutsche Sexualstrafrecht massiv zu verschärfen, vor allem aber das bis dahin geltende und nach meiner Einschätzung ausgewogene Vollzugskonzept zu zerstören. Das Ergebnis einer politischen Dauerwerbung um neue, angeblich erforderliche Sicherheitskonzepte ist im

übrigen nicht nur die Investition in neue technische Methoden von Überwachung, Kontrolle und Verfolgung, sondern ein entsprechender Wandel im Strafbedürfnis der Gesellschaft; für ihn steht der Begriff der neuen Punitivität, die ihrerseits einer repressiven Kriminalpolitik nachhilft.

«Governing through crime» hat FRITZ SACK diesen Prozess genannt: Verbrechen erscheint dem Staat als politisch zweckmäßig und wirtschaftlich rentabel, entsprechend wird es instrumentalisiert. So werden Kriminalität und innere Sicherheit zu einem Vehikel, mit dem politische Akteure und politische Parteien versuchen, Macht zu erhalten oder Macht zu gewinnen.⁹

4 Vergesellschaftung von Sicherheit

Der moderne Sicherheitsstaat ist nicht nur ein staatliches, sondern auch ein gesellschaftliches Modell. Sicherheit wird mehr und mehr ein Katalysator, der Staat und Bürger in einen Prozess der Vergesellschaftung einbindet; darauf deuteten bereits die beschriebenen Interdependenzen zwischen moderner Kriminalpolitik und neuer Punitivität der Gesellschaft hin. Hier zeigt sich ein bezeichnender Unterschied zwischen Freiheit und Sicherheit. Freiheit ist dem Staat immer abgerungen worden. Das Freiheitsbedürfnis richtete sich vor allem gegen den Staat, nie kam der Bürger auf den Gedanken, dass die Gestaltung bürgerlicher Freiheit Staatsaufgabe sein könnte. Das wird im Sicherheitsstaat anders: Sicherheit akzeptiert und fordert der Bürger als Staatsaufgabe, in seinem Sicherheitsbedürfnis ist er letztlich bereit, sich dem Staat zu überantworten.

Mit Sicherheit wird immer zugleich Freiheit verhandelt. Sicherheit und Freiheit sind nicht zu trennen, das Mehr auf der einen Seite bedeutet ein Weniger auf der anderen. Absolute Sicherheit zehrt am

⁹ FRITZ SACK, *Governing through Crime*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.), *Sicherheit vor Freiheit?* 2003, S.59ff., 63.

Ende jede Freiheit auf. Ulrich Greiner hat in der letzten Ausgabe der deutschen Wochenschrift *Die Zeit*¹⁰ daraus den zwingenden Schluss gezogen: Nicht der Staat ist mehr der Feind unserer Freiheit, sondern unser Sicherheitsbedürfnis.

Darin wird ein Funktionswandel zwischen Staat und Gesellschaft sichtbar. Für ein neues Staatsverständnis steht der Begriff des Neoliberalismus mit seinen politisch – ökonomischen Unterbegriffen: Deregulierung, Entstaatlichung, Privatisierung, Individualisierung¹¹. Das Machtvakuum, das mit dem Rückzug des Staates unausweichlich erscheint, wird zu einem guten Teil ausgefüllt durch ein Interessengeflecht staatlicher und bürgerlicher Instanzen. Der Staat holt den Bürger ins Boot; er schreibt ihm in Sicherheitsfragen und dem korrespondierenden Problem freiheitlicher Beschränkungen Mitverantwortung zu – *tua res agitur*. Das funktioniert vor allem im bürgerlichen Nahbereich, hier wird Herstellung und Einhaltung von Sicherheit und Ordnung zur Gemeinschaftsaufgabe erklärt. Das internationale Stichwort zu diesem neuen Bündnis heisst Community Policing.

Institutionen dieses Community Policing sind in Deutschland die Präventionsräte, die inzwischen in nahezu allen Bundesländern auf Landes-, Bezirks- und Gemeindeebene bestehen. Sie entsprechen auf nationaler Ebene dem Europäischen Netz für Kriminalprävention, das der Europarat im Mai 2001 als Hauptinstrument einer europäischen Politik der Kriminalverhütung eingerichtet hat, das aber in erster Linie der Sammlung, Analyse und dem Austausch von Informationen dient¹² und eine informationelle Unterwanderung des Systems bürgerlicher Freiheit vorantreibt. Kommunale Präventionsräte, auf die wir uns hier beschränken wollen, verstehen sich als «Ergänzungen zur Polizei und zur Strafjustiz», als «Gremien, die Quellen für Straftaten ortsnah und unbürokratisch aufspüren und an

10 ULRICH GREINER, *Polizei im Kopf*, *Die Zeit* v. 3. März 2005 (Nr. 10 S.4).

11 SACK (Fn. 9) S.69.

12 Amtsblatt EG 2000 Nr. C 362/15.

der Verstopfung dieser Quellen mitarbeiten»¹³. In ihnen sollen möglichst viele gesellschaftliche Institutionen und Gruppen vertreten sein: neben den Fachreferaten der Kommunen insbesondere Schulen, Kirchen, Gewerbe, Justiz, Sozialdienste, vor allem auch freie Träger¹⁴. Die Präventionsräte initiieren eine Vielzahl von Kooperations- und Aktionsforen, in denen jeweils für ein Segment Sicherheit produziert wird: Sicherheit in der Schule zusammen mit Lehrern und Eltern, Sicherheit in Wohngebieten zusammen mit Neighborhood watch – Gruppen, Sicherheit in der City zusammen mit Geschäftsinhabern, usw.¹⁵ Die Polizei hat im Präventionsrat ihren festen Sitz, doch soll sie sich auf beratende und koordinierende Funktion beschränken. Vor allem nimmt sie von den Aktionsforen und anderen Bereitschaftsdiensten Informationen entgegen, verarbeitet sie und gibt sie auf Anfrage an die Basis zurück. Vor Ort leistet sie, soweit erforderlich, durch Anwesenheit und verstärkte Kontrollen Hilfe, die Verantwortung für Gewalteinsätze behält sie sich vor.

Es geht hier nicht darum, die Bedeutung der Präventionsräte im einzelnen zu erläutern. In unserem Zusammenhang interessieren sie als Modell eines neuen, gesellschaftlichen Sicherheitskonzepts. In diesem Konzept ist zweierlei bemerkenswert: einmal die Strategien und Funktionsweisen der Präventionsräte selber, zum anderen die Rolle der Polizei.

Ziel des Präventionsrats ist nichts weniger als ein gesamtgesellschaftliches Management der Kriminalität¹⁶. Die zur Mitwirkung aufgebotenen Institutionen bringen das positive Potential und die legitimen Interessen aller beteiligten Interessenten zur Geltung. In Verfolgung dieser Interessen setzen die Ordnungsämter sog. «Prä-

13 NORBERT PÜTTER; OTTO DIEDERICHS, *Polizei und Gemeinde*, in: *Bürgerrechte und Polizei* (CILIP H.57) 1997, S.47ff., 49.

14 PÜTTER/DIEDERICHS, a.a.O. (Fn. 23).

15 NORBERT PÜTTER, *Community Policing: Eine Alternative?*, in: *Bürgerrechte und Polizei* (CILIP H.64) 1999 S.15.

16 HUBERT BESTE, *Bürgeraktivierung im System der «Inneren Sicherheit»*, in: *Bürgerrechte und Polizei* (CILIP H.66) 2000 S. 6ff., 10.

ventionshelfer» ein, überwiegend Arbeitslose, die für ein geringes Entgelt Kontrollgänge im öffentlichen Raum absolvieren und damit jene Lücke füllen, die der Abzug örtlicher Polizeiposten hinterlassen hat. Mit diesem «freiwilligen Polizeidienst» wird ein Kontrollkonzept auf den Weg gebracht, das sich am New Yorker Modell orientiert, inzwischen aber beispielsweise in Frankfurt beträchtliche eigene Bedeutung als Vorreiter gewonnen hat¹⁷.

Die Gefahren eines solchen aktiven Community Policing liegen auf der Hand. Die Aufgaben, auf die Präventionshelfer und andere Aktionsforen verpflichtet werden, folgen zumeist einem rigiden Konzept von law and order, das die Polizei vor Ort längst aufgegeben hatte und das jetzt, durch gesellschaftliche Verantwortungsübernahme legitimiert, neu aufgelegt wird. Ausgerüstet mit gemeindlichen Bettel- und Rauchverboten und besonderen Aufenthaltsbeschränkungen setzen die Gemeindestreifen, ihren eigenen Feindbildern folgend, in erster Linie die sozial Randständigen unter Druck: Bettler, Fixer, Prostituierte, streunende Arbeitslose. Dabei zeigt sich, dass die Sicherheitsangebote höchst ungleich verteilt werden: Nachbarschaftsprojekte finden sich vor allem in Villengegenden, flächendeckende Überwachung in erster Linie in Einkaufszentren, usw. Der Zugang zu öffentlicher Sicherheit folgt sozialer Opportunität und vorhandener Kaufkraft; vor Sicherheit und Ordnung sind die Menschen keineswegs gleich.¹⁸

Auch die Rolle der Polizei ist zwielichtig. Sie hatte sich in die Schaltzentralen der Landeskriminalämter zurückgezogen und von dort den Kampf gegen die eigentliche Kriminalität intensiviert; den örtlichen Aufgabenbereich von Sicherheit und Ordnung hatte sie preisgegeben. Jetzt gewinnt sie, legitimiert durch das Bündnis mit den Kommunen, den sozialen Nahraum mit doppeltem Vorteil zurück¹⁹.

17 NORBERT PÜTTER, MARTINA KANT, *Freiwillige Polizeidienste, Sicherheitswachten und Sicherheitspartner*, in: *Bürgerrechte und Polizei* (CILIP H.66) 2000 S. 16ff.

18 HEINER BUSCH, Editorial, in: *Bürgerrechte und Polizei* (CILIP H.66) 2000 S.5.

19 Zum Folgenden vergl. PÜTTER (Fn.15) S.9.

Zunächst einmal erhält sie in der direkten Kooperation mit den Instanzen des Präventionsrats die für globale Strategien notwendigen lokalen Informationen. Diese Informationen decken – den Aktionsplänen der Kommunen entsprechend – die gesamte Breite sozialer Probleme ab. Auf diese Weise können sozial Auffällige auch ohne den konkreten Verdacht einer gefahrträchtigen Störung oder gar einer Straftat in polizeilichen Informationssystemen als «high risk population» dingfest gemacht werden. Mit diesem Wissen nehmen auch polizeiliche Interventionschancen erheblich zu – die neue Partnerschaft mit den Kommunen bedeutet unter dem Strich nicht weniger, sondern mehr polizeiliche Kompetenz.

Im übrigen – das ist der zweite Vorteil – liegt die Verantwortung für Aktionen des Präventionsrats bei den Kommunen selber. Das macht die vergleichsweise hohe polizeiliche Eingriffsschwelle obsolet, massgeblich werden Moral und Ordnungs- und Sicherheitsvorstellungen der Community. Die Polizei beschränkt sich darauf, ihr Wissen zwischen den unterschiedlichen Akteuren zu transportieren und Aktivitäten anzuregen. Sie behält auf diese Weise das Steuer in der Hand und überlässt den anderen das Rudern. «Governing at a distance» heisst diese Strategie.

5 Freiheit und Sicherheit in der Kontrollgesellschaft

Die Forderung nach Freiheit in einem liberal rechtsstaatlichen Verständnis stellte sich überall dort, wo sich Staatsgewalt gegen den Bürger richtete. Natürlich gibt es diese Situation auch heute noch in überreichem Masse; wo wir in sie eintreten, gewinnen wir das alte, freiheitliche Pathos der Grundrechte in ihrem überkommenen Verständnis als Abwehrrechte gegen den Staat zurück. Als Prototyp eines Kämpfers um rechtsstaatliche Gewährleistung und Freiheit erscheint seit jeher der Strafverteidiger, für dessen Verteidigerrechte ich stets – gerade auch in der Schweiz – eingetreten bin und weiter eintrete. Freilich hat sich auch hier, im Streit gegen ideologisch moti-

vierte und technisch perfektionierte Inquisition des Staates, der gesellschaftliche Resonanzboden verändert. Die Forderung nach weniger Staatsmacht ist an dieser freiheitlichen Schnittstelle nur noch schwer zu vermitteln, zu willig folgt die Gesellschaft den Verheissungen einer umfassenden Sicherheit durch den Staat. Der Mord an RUDOLF MOOSHAMMER, einer schillernden Gestalt in Münchens Schickeria, hat das erst vor wenigen Wochen schlagartig erhellt. Die Tat war durch den Abgleich einer lange zuvor gespeicherten DNA-Probe bereits nach 48 Stunden aufgeklärt. Natürlich nahm die Polizei diesen Erfolg zum willkommenen Anlass, eine flächendeckende Erhebung und Speicherung solcher genetischer Fingerprints zu fordern, nur ein solches gespeichertes Wissen zu ewigem Gedächtnis könnte umfassende Aufklärung und damit umfassenden Schutz vor Kriminalität gewährleisten. Die meisten Kommentatoren haben sich mit dem stereotypen Hinweis, dass der Rechtstreue ja nichts zu befürchten habe, dieser Forderung angeschlossen – nicht einmal 20 Jahre nach dem verzweifelten Ausruf, mit dem der damalige Minister für Staatssicherheit, MIELKE, die unfassbaren staatlichen Überwachungsschikanen und gesellschaftlichen Bespitzelungen der DDR zu rechtfertigen versuchte: «Ich musste doch alles wissen, um euch schützen zu können!»

Am Ende der gegenwärtigen Entwicklung, die wir mit dem Stichwort einer Umverteilung von Staatsaufgaben thematisiert haben, steht das Sicherheitsbündnis zwischen Staat und Bürger, wie es sich prototypisch in dem Modell des Präventionsrats abzeichnet. Mit ihm hat sich die Kontrollgesellschaft, die FOUCAULT nach seinem «Überwachen und Strafen» skizziert und vorausgesagt hat²⁰, etabliert. In ihr scheint endlich auch der freiheitliche Konflikt zwischen Bürger und Staat aufgehoben. Die Sicherheit mit all ihren freiheitlichen Beschränkungen, die der Bürger mitgestaltet und mitverantwortet, die Sicherheit, die er sich zu eigen macht, ist seine Freiheit, eine andere hat er nicht mehr.

20 Dazu SUSANNE KRASMANN, *Zur Analyse der Kontrollgesellschaft in foucaultscher Perspektive*, Kriminologisches Journal 1999 (H.2) S.107ff.