

# Wird der Staat zu schlank?

von Roland Hefendehl\*

Die zunehmende Privatisierung der sozialen Kontrolle erscheint als unaufhaltsamer Prozess, der sowohl unter dem Aspekt des »schlanken Staates« als Bestandteil allgemeiner Rationalisierungsprozesse betrieben wird als auch, kriminalpolitisch begründet, als wichtiges Element kommunaler Prävention. Dabei werden nicht nur die Gefahrenpotentiale einer profitorientierten sozialen Kontrolle allzu leichtfertig heruntergespielt, es werden auch kriminologische und kontrolltheoretische Befunde über die Fragwürdigkeit solcher Formen von Kriminalprävention zu wenig beachtet. Derzeit jedenfalls mutet das Fazit des Aufsatzes von Roland Hefendehl, der Staat solle im Bereich der Kontrolle nicht noch »schlanker« werden, geradezu als Provokation an.

## Vorbemerkungen

*Erstes Bild:* In der Nacht sind alle Katzen grau. – Wir schlendern durch Dresden und begegnen nacheinander drei mehr oder minder uniformierten Personen mit Insignien der Kontrolle oder Überwachung. »Waren das nun alles Polizisten?«, fragt mich meine Begleiterin. »Der eine gehörte zu einer polizeilichen Funkstreife, der andere war ein Angehöriger eines privaten Sicherheitsdienstes und der dritte ein Sicherheitswächter«, antworte ich und befürchte weitere Fragen: Wer ist für was zuständig? Brauchen wir diese Mixtur an schutzbereiten Personen? War dies schon immer so? Wer erledigt seinen Job am besten? Welche Entwicklungen sind auszumachen und in Zukunft zu erwarten?

*Zweites Bild:* Es soll in meinen Überlegungen darum gehen, wie schlank der Staat sein soll und darf, womit ein populärer Terminus aufgegriffen wird. Rupert Scholz etwa (1998, S. 987) schreibt in seinem Festschriftbeitrag für Hans Zacher mit dem Titel: Schlanker Staat tut not!: »Das Wort vom ›Schlanken Staat‹ bzw. von der nötigen ›Verschlankung‹ des Staates ist inzwischen in aller Munde.«<sup>1</sup> Offenkundig wird der Staat – salopp formuliert – als zu dick angesehen. Zu klären ist, ob hier Ideale eines Staatsbildes verwirklicht werden sollen, ob der Staat vielleicht gar bewegungsunfähig oder unflexibel

geworden ist, oder schlicht, ob wir uns einen wohlgenährten Staat nicht mehr leisten können und aus der Not eine Tugend machen wollen.

*Drittes Bild:* Eine Großstadt in Deutschland in 30 Jahren. Riesige Shopping Malls grenzen an hermetisch abgeriegelte Wohnsiedlungen. Wachposten geben sich gegenseitig die Hand. Die Polizei hat ihre Tätigkeit wegen Beschäftigungslosigkeit eingestellt.

## Befunde und Erklärungen bei privaten Sicherheitsdiensten

Die Bilder sind diffus, die Befunde im Hinblick auf eine zunehmende Privatisierung der sozialen Kontrolle, die Erklärungsmodelle bzw. die daraus zu ziehenden Konsequenzen indes nicht minder. Fakt ist zumindest, dass das private Sicherheitsgewerbe boomt. Die Zahl der Beschäftigten in diesem Gewerbe hat sich von rund 30.000 im Jahre 1984 auf ca. 130.000 im Jahre 2000 vervielfacht.<sup>2</sup> Zum Vergleich: In den Ländern stehen den ca. 107.000 Schutzpolizeibeamtinnen und -beamten ca. 25.000 Kripobeamtinnen und -beamte gegenüber (P.-A. Albrecht 1999, S. 148). Damit verdrängen die privaten Sicherheitsdienste und betriebseigenen Werkschutzmitarbeiter zahlenmäßig also noch nicht die Polizei. Auch muss berücksichtigt werden, dass

durch das zunehmend forcierte sog. *Outsourcing* nicht stets neue Schutzaufgaben entstanden, sondern diese nur durch eine sich dadurch auch bildende Berufsgruppe übernommen worden sind (vgl. auch Beste 2000, S. 323). Deutlich wird aber gleichwohl die zunehmende Bedeutung privater Sicherheitsdienste im Prozess der sozialen Kontrolle, die in den Großstädten noch einmal besonders ausgeprägt ist.

Die dritte Gruppe, die ich hier in den Vergleich einbeziehen möchte, spielt zahlenmäßig eine vernachlässigbare Rolle, auch wenn sie in der Öffentlichkeit stark protegiert worden ist: Die in Bayern und Sachsen geschaffenen *Sicherheitswachen*.<sup>3</sup> In Sachsen sind es derzeit ca. 400 Personen, die diese Tätigkeit ausüben.

Die Frage, warum das private Sicherheitsgewerbe boomt, ist wesentlich schwerer zu beantworten. Offensichtlich besteht ein Bedürfnis an diesem käuflichen Gut, und zwar nicht nur für Unternehmen in Gestalt von Pfortendiensten, Werkschutz und Kaufhausdetektiven, sondern auch für staatliche Sicherheitsdienstleistungen wie die Bewachung von Kasernenanlagen bis hin zum Strafvollzug. Gerade diese beiden ganz verschiedenen Bereiche machen auch die Illusion *hinfällig*, dass es eine einheitliche Begründung geben kann. Bei den Bemühungen um eine Vollzugsprivatisierung geht es offensichtlich darum, Vollzugskosten und die Überwindung von staatlicher Personalknappheit zu reduzieren. Privatunternehmen werden den Eigentums- und Vermögensschutz in den Vordergrund stellen, indem sie Straftaten von vornherein nicht zulassen.

Mit diesen Gründen ist allerdings noch nicht deutlich gemacht worden, warum sich Umsätze wie Zahl der Beschäftigten im privaten Sicherheitsgewerbe in den letzten 15 Jahren so dramatisch entwickelt haben.<sup>4</sup>

Natürlich sind auch in diesem Bereich Bedrohungsszenarien sowohl im Hinblick auf die Kriminalitätsentwicklung als auch im Hinblick auf die Kriminalitätsfurcht beliebt. So verweist Pitschas (2000, S. 17 f.) in einem Gutachten zum privaten Sicherheitsgewerbe insbesondere auf einen besorgniserregenden Anstieg der Kriminalitätsrate in den neuen Bundesländern sowie der sog. Organisierten Kriminalität, die verbreitete Viktimisierungserwartung wird als Grund für das boomende Sicherheitsgewerbe genannt (Schwind 2001, § 20 Rn. 29 b; Beste/Voß 1995,

S. 219). Beide Aspekte mahnen aber eher zur *Skepsis*. Denn *zum einen* fungiert das Phänomen der Organisierten Kriminalität nach wie vor eher als kaum zu greifendes Schreckgespenst, vor dem profitorientierte Unternehmen im Hinblick auf den Schutz ihres Eigentums und Vermögens am wenigsten zurückschrecken dürften,<sup>5</sup> *zum anderen* sind die Viktimisierungserwartungen in den alten wie den neuen Bundesländern sehr schwankend und gerade in den letzten Jahren wieder rückläufig (Schwind 2001, § 20 Rn. 29 a; Reuband 1999, S. 16 ff.; Hefendehl 2000, S. 178; Jasch/Hefendehl 2001, S. 77), ohne dass eine Trendumkehr in der Beschäftigungsentwicklung der privaten Sicherheitsdienstleister festzustellen wäre. Plausibel erscheint es allerdings, den nachzuweisenden überproportionalen Anstieg in der ersten Hälfte der 90er Jahre mit der Wiedervereinigung und einem damit einhergehenden extremen Anstieg der Furchtwerte zu erklären.

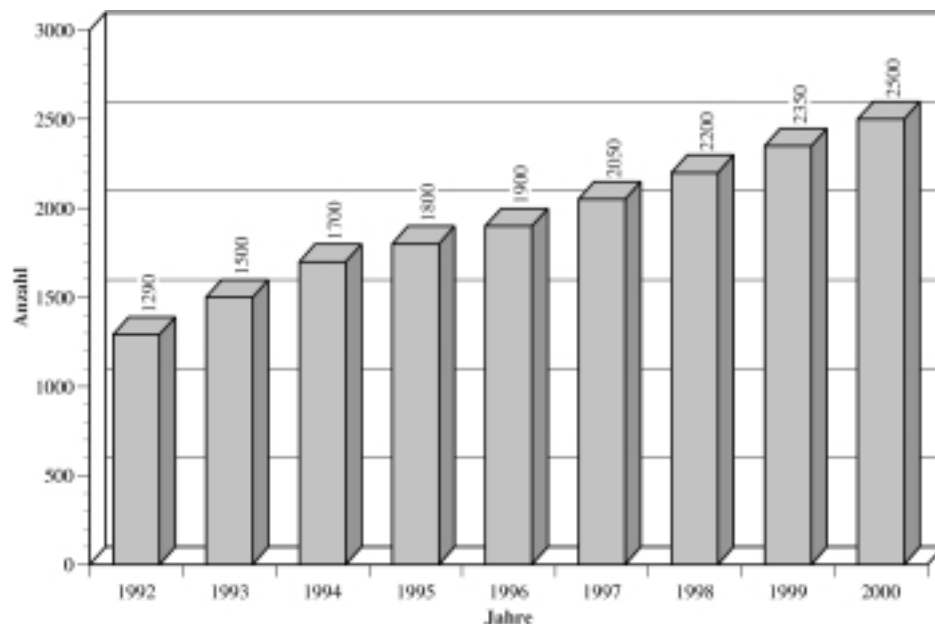
Insbesondere in den neuen Bundesländern kam es zu einem regelrechten Gründungsboom von Sicherheitsfirmen, denen durch die Freisetzung ehemaliger Mitarbeiter der Nationalen Volksarmee, der Volkspolizei sowie des Ministeriums für Staatssicherheit auch qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung standen (Beste 2000, S. 322 f.).

Auch für das private Sicherheitsgewerbe ist der Topos der *Risikogesellschaft* bemüht worden, wonach die Risiko- und Gefahrenpotentiale mit einem entsprechenden Bedarfsanstieg erheblich gestiegen seien (Beste/Voß 1995, S. 221; Voß 1993, S. 88). Ähnlich wie bei der sogenannten Organisierten Kriminalität sind aber auch hier erhebliche Zweifel angebracht. Schaut man sich die durchgeführten Dienstleistungen der Sicherheitsunternehmen an, so stehen Objekt- und Werkschutz sowie Pförtnerdienste nach wie vor ganz oben (Beste 2000, S. 322 und 455 [Tabelle 1]), ein Zustand, der vermutlich bei Hüttenpolizisten und Zechengendarmen Ende des letzten Jahrhunderts im Ruhrgebiet (s. den Hinweis bei Beste 2000, S. 327) nicht anders gewesen ist und mit Großrisiken nichts zu tun hat.<sup>6</sup>

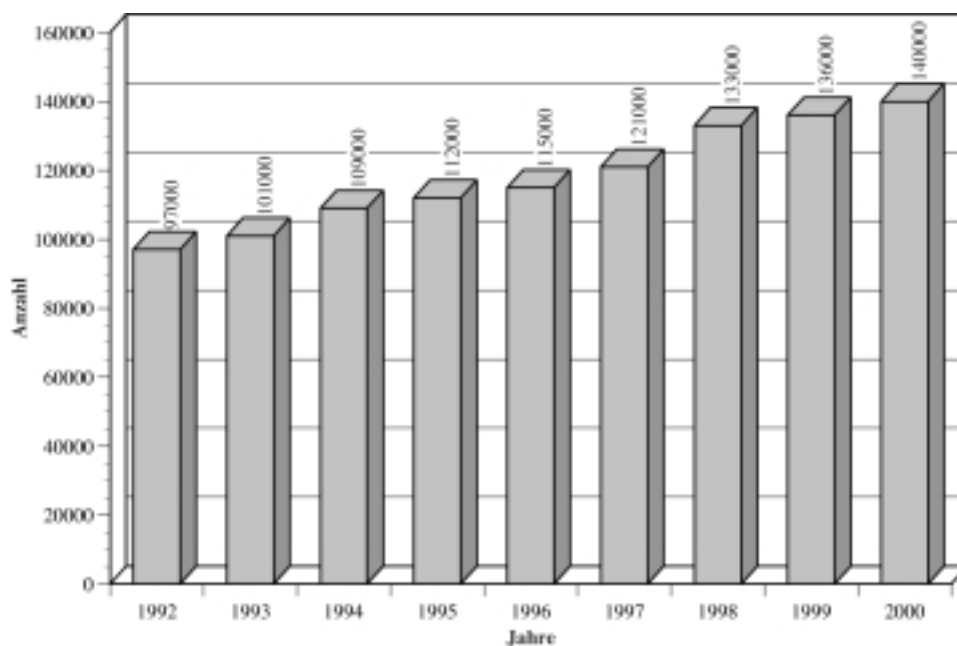
Diese im Wesentlichen ökonomischen Erwägungen machen es also plausibel, warum auf private Sicherheitsdienste in weitem Umfang zurückgegriffen wird. Sie sind *kostengünstig*, in höherem Maße *effizient* und können problemlos je nach *konkretem Bedarf* eingesetzt werden (Beste/Voß 1995, S. 220). Die unterschiedlichen Strategien privater und öffentlicher Sicherheitsorgane verdeutlichen dies: Bei der Polizei spielt trotz der Bemühungen um die Aufwertung der präventiven Komponente der interventive Aspekt nach wie vor eine wichtige Rolle, während bei den Privaten die Präventionsorientierung mit dem Ziel der Profitsicherung evident ist.

Dies zeigt sich besonders plastisch auch daran, dass öffentliche Strafverfolgungen aus Unternehmensinteressen bisweilen gerade verhindert werden (vgl. auch Müller/Wabnitz 1990, S. 430).

### Anzahl der Wach- und Sicherheitsunternehmen in Deutschland



### Anzahl der Beschäftigten in Wach- und Sicherheitsunternehmen



### Befunde und Erklärungen bei Maßnahmen kommunaler Kriminalprävention

Oben ist das Beispiel der Sicherheitswacht angeführt worden, die man zu den Maßnahmen der kommunalen Kriminalprävention rechnen kann. Unter diesen Oberbegriff sollen solche kriminalpräventiven Maßnahmen fallen, die unter Beteiligung der Bürger und auf kleine Einheiten bezogen in institutionalisierter und ressortüber-

greifender Zusammenarbeit getroffen werden (Vgl. Schwind 2001, § 18 Rn. 10). Die Beispiele, die hierzu angebracht werden, sind unüberschaubar und bereits als »Sammelsurium des guten Willens« (Frehsee 1998, 741) bezeichnet worden. Hierzu gehören solch unterschiedliche Maßnahmen wie eine Kartei für verlässliche Babysitter, eine Verstärkung der Pausenaufsichten in den Schulen, durch Sponsoren gebaute Kinderspielplätze, eine Aktion Herbstputz oder

auch Maßnahmen, die die Polizei eher als »Freund und Helfer« erscheinen lassen sollen.<sup>7</sup>

Auch in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Bedeutung der kommunalen Kriminalprävention zukommt und warum sie protegiert worden ist. Die Antwort ist hier weit schwieriger zu quantifizieren, weil es sich – wie angeführt – um eine Vielzahl höchst *disparater* Maßnahmen handelt. Der maßgebliche Grund scheint wohl in Folgendem zu liegen: Jugend- und Sozialarbeit, Schul- und Ausbildungsprojekte sind zugleich typische Maßnahmen der sogenannten *primären Prävention*. Indem der gesellschaftlichen und privaten Basis Aufgaben der primären Sozialversorgung übertragen werden, will man offenkundig fortschreitende Kürzungen der Mittel für insbesondere privat und durch freie Wohlfahrtsverbände initiierte und

**»Hierin liegt im Übrigen eine unheilvolle Allianz der privaten Sicherheitsdienste und der Maßnahmen kommunaler Kriminalprävention: Da Prävention im Vorfeld ansetzen muss, löst sie sich von gesetzlich definiertem Unrecht und wird zur Vermeidung unerwünschter Lagen aller Art eingesetzt, so dass »Prävention, wenn sie wirksam werden soll, in die Bereiche der Gesinnung, Lebensführung und sozialen Kontakte vordringen muss«**

betriebene soziale Projekte kompensieren (Frehsee 1998, S. 746 f.).

Nur auf den ersten Blick überrascht es, dass aller Erfahrung nach die Lebensdauer kommunalpräventiver Maßnahmen trotz Institutionalisierung sehr begrenzt ist (Frehsee 1998, S. 759 f.). Der Grund ist darin zu suchen, dass alle listigen Hinweise, es handele sich um eine ideale Umsetzung des kommunitaristischen Gedankens, bei dem die Probleme von der Gesellschaft gleichsam an der Wurzel angegangen würden (Kunz 1998, S. 869), auch deswegen nicht fruchten, weil unsere Gesellschaft gerade umgekehrt eher durch *Individualisierungs-* und *Anonymisierungstendenzen* gekennzeichnet ist (Frehsee 1998, S. 759) und ein Anpacken an der Wurzel mit Zeit und finanziellem Aufwand verbunden ist. Projekte kommunaler Kriminalprävention könnten hieran realistischerweise nur dann etwas ändern, sofern die Beteiligten tatsächlich Selbstbestimmung und -verwirklichung über bestimmte Lebensbereiche erlangen könnten. Dies aber ist bislang in aller Regel nicht der Fall und gerade von Seiten des Staates nicht intendiert.

## Der Haken an privaten Sicherheitsdiensten und kommunaler Kriminalprävention

Bislang sind einige Befunde dargestellt und Erklärungsversuche für die Entwicklung unternommen worden, nunmehr gilt es deren Gefahrenpotentiale unter die Lupe zu nehmen.

### Die verschiedenen Varianten der Prävention

Maßnahmen der Prävention können unterschiedliche Anknüpfungspunkte haben (vgl. auch Sessar 1997, S. 14; Hefendehl 2000 a, S. 271): So intendiert die sog. *primäre Prävention* die Reduzierung der Ursachen kriminellen Verhaltens »an der Wurzel«, wozu etwa eine entsprechende Wirtschafts- oder Sozialpolitik gehört (Schwind 2001, § 1 Rn. 40; Kaiser 1996, § 31 Rn. 4 f.). Die *sekundäre Prävention* ist in erster Linie auf die unmittelbare Bestimmung und Beeinflussung von potentiell delinquenten Personen und kriminogenen Situationen gerichtet (Kaiser 1996, § 31 Rn. 4 u. 6; Kube 1986, S. 15 ff.). Die *tertiäre Prävention* schließlich bezieht sich vor allem auf die strafrechtliche und polizeiliche Rückfallbekämpfung (Kaiser 1996, § 31 Rn. 7). Daneben geraten in jüngerer Zeit die Konzepte der *Situational Crime Prevention* (Clarke 1995, S. 91 ff.; hierzu auch Kaiser 1996, § 31 Rn. 13 ff.) oder der *technischen Prävention* zunehmend ins Blickfeld, ohne dass deutlich wird, in welchem Verhältnis diese zu den aufgeführten herkömmlichen Kategorien der Prävention stehen sollen.<sup>8</sup> Wenn die *Situational Crime Prevention* aber die Tatgelegenheiten für bestimmte Deliktsarten dadurch reduzieren möchte, dass sie die mit der Tat verknüpften Risiken erhöht und die Wahrscheinlichkeit verringert, einen Gewinn zu erzielen (Clarke 1995, S. 91), erkennt man, dass hiermit nichts anderes als die soeben umschriebene sekundäre Prävention gemeint ist (Sessar 1997, S. 14).

### Gefahrenpotentiale kommunaler Kriminalprävention und privater Sicherheitsdienste

Die berühmte Sentenz *Franz von Liszts*, Sozialpolitik sei zugleich auch die beste und wirksamste Kriminalpolitik (1905, S. 246), hat nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt. Die beschriebene Rückgabe dieser Aufgabe an die Gesellschaft über die kommunale Kriminalprävention überzeugt bereits wegen ihres Paradigmenwechsels nicht. Sozialpolitische Maßnahmen werden damit nicht mehr um ihrer selbst willen vorgenommen, sondern um zur Prävention von Kriminalität beizutragen (Steinert 1995, S. 404; Frehsee 1998, S. 760 f.). Dass sich die Gesellschaftsmitglieder zum Wohle der Gesellschaft zeit- und kostenintensiver Maßnahmen besonders annehmen, kann unter den beschriebenen Bedingungen nicht ernsthaft angenommen werden.

Weitere Gefahren kommen hinzu. So birgt *Community policing* den Keim zum »policing the community« (Fehervary 1996, S. 166). Die

ursprünglich vorgesehene Rolle der Polizei als ein Partner einer institutionalisierten und ressortübergreifenden Maßnahme kommunaler Kriminalprävention gewinnt dann an Bedeutung, wenn sich der Bürger wie beschrieben zurückzieht.<sup>9</sup> Zurück bleibt die Polizei, die sich damit Kompetenzen ohne konkrete gesetzliche Handlungsbedingungen geschaffen hat. Schnell sind auch die Grenzen wirkungsvoller kommunaler Arbeit insoweit erreicht, als beispielsweise über den Arbeitsmarkt für Jugendliche andersorts entschieden wird.

Die privaten Sicherheitsdienste verwirklichen nun das Konzept der soeben vorgestellten situativen Prävention gleichsam in Vollendung, das insbesondere von Hassemer als Ausweg zur Entlastung des Strafrechts hervorgehoben worden ist (Hassemer 1995, S. 336 f.). Was meines Erachtens insoweit noch nicht hinreichend bedacht wurde, demonstrieren gerade die im extremen Vorfeld agierenden Sicherheitsdienstleister. Sie ergreifen Maßnahmen auf Vorhalt, bescheiden Handlungs- und Freiheitsphären und selektieren. Flächendeckende Videoüberwachungen von Kaufhäusern sind schon lange keine Utopie mehr (Hefendehl 2000 a, S. 270 f.), Zugangsbeschränkungen für bestimmte Personen, deren Äußeres unter Umständen Vorurteile auslöst, kommen immer wieder vor. Hierin liegt im Übrigen eine unheilvolle Allianz der privaten Sicherheitsdienste und der Maßnahmen kommunaler Kriminalprävention: Da Prävention im Vorfeld ansetzen muss, löst sie sich von gesetzlich definiertem Unrecht und wird zur Vermeidung unerwünschter Lagen aller Art eingesetzt, so dass »Prävention, wenn sie wirksam werden soll, in die Bereiche der Gesinnung, Lebensführung und sozialen Kontakte vordringen muss« (Grimm 1986, S. 39; Frehsee 1998, S. 753). Der faktisch öffentliche Raum wird immer mehr auf eine gute Öffentlichkeit beschränkt. Die Gefahr einer kulturellen Verdrängung wächst. Dies gilt wie gesagt auch unmittelbar für die Projekte kommunaler Kriminalprävention. Wenn eine »AG Jugendkriminalität« gegründet wird, ist damit zumindest ein Urheber der Kriminalität mit offiziellem Anstrich benannt: nämlich die Jugend.<sup>10</sup> Schließlich ist die Vorstellung kommunaler Kriminalprävention insoweit wirklichkeitsfremd, weil in unserer pluralistischen Gesellschaft eine Gemeinde als homogenes Gebilde überhaupt nicht mehr existiert. Eine dann nur mögliche Simulation einer Gemeindeidentität kann – so Kreissl (1987, S. 278) – nur auf Kosten bestimmter sozialer Gruppen oder Subkulturen gehen, deren »Verdächtigkeit« sich beispielsweise an äußeren Merkmalen festmachen lässt.

Was die effiziente Prävention anbelangt, zeigen sich nicht nur Parallelen zwischen den privaten Sicherheitsdiensten und der kommunalen Kriminalprävention. Auch im Strafrecht selbst sind Tendenzen zu einer *Vorverlagerung* der Strafbarkeit festzustellen, die es immer schwieriger machen, den Bezug zwischen der pönalisierten

Handlung und dem geschützten Rechtsgut zu erkennen (Hefendehl 2001a). Die Bildung krimineller Vereinigungen wird deshalb unter Strafe gestellt, weil man die Begehung von Straftaten aus ihnen heraus befürchtet. Auch die neueren Polizeigesetze der Länder folgen diesem Trend, wenn sie operative Konzepte der Kriminalitätsbekämpfung legalisieren, die bereits Vorsorge für die Verfolgung oder die Verhütung von Straftaten ermöglichen sollen (P.-A. Albrecht 1999, S. 152).

### Die Sicherheitswacht als eine Maßnahme kommunaler Kriminalprävention: Vorgaben und Resultate

Die Sicherheitswacht stellt in diesem Zusammenhang nicht nur zahlenmäßig eine Randerscheinung dar. Im Hinblick auf deren Zielsetzung sind zwei aus dem Faltblatt »Die bayerische Sicherheitswacht« des Bayerischen Staatsministeriums des Innern entnommene Aussagen bemerkenswert: »Die Sicherheitswacht soll der Straßensicherheit entgegenwirken und vor allem Frauen und ältere Menschen schützen.« Und: »Die Sicherheitswacht hat sich als wichtiges zusätzliches Instrument für mehr Sicherheit der Bürger bewährt.« Allein durch ihre Präsenz würden die teilweise so bezeichneten *Schutzengel mit Armschlaufe* bereits die Sicherheitslage und das Sicherheitsgefühl der Bürger verbessern.

Das sind nicht mehr als Behauptungen, die sich bislang nicht haben empirisch bestätigen lassen. Nach einer ethnographischen Exploration von Ronald Hitzler u.a. gleicht der dreistündige Streifendienst eines Sicherheitswächters eher einem langsamen Gang durch die Stadt. Typischerweise hilft man z.B. Touristen bei der Orientierung in der Stadt und weist Passanten im Park darauf hin, ihren Hund an die Leine zu nehmen. Die beobachteten und befragten Angehörigen des Sicherheitsdienstes jagten also nicht Verbrecher, und sie überwältigten auch nicht Vandalen. Sie hielten sich vielmehr tunlichst zurück und »raus«, wenn etwas Problematisches oder gar potentiell Gefährliches im Gange war (Hitzler 1996, S. 41).

Fangen wir bescheiden an: Zumindest der Sicherheitswächter, der in seiner anfänglichen Kriminalitätserwartung irritiert wurde, kann sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe entgegen der zunächst angenommenen Bedrohung (theoretisch) sicherer fühlen als vormals. Insofern wäre für diesen das eingetreten, was man im Innenministerium erhoffte: Die Vollzugspraxis der Sicherheitswacht, die Praktizierung einer bestimmten »Kultur des Hinsehens« hätte bewirkt, dass das subjektive Sicherheitsgefühl steigt – eben das des Hinsehenden. Dies wäre sogar eine Maßnahme der primären Prävention, freilich eine solche für einen elitären Kreis von einigen hundert Wächtern (Hefendehl 2000, S. 185).

Auf eine Stärkung des Sicherheitsgefühls abzuheben, ist ein zweischneidiges Schwert. Selbst wenn über die Sicherheitswacht ein Beitrag zur Reduzierung der Kriminalitätsfurcht geleistet

würde, bliebe dies ein verantwortungsloses Unterfangen, weil mit der Sicherheitswacht den Bürgern ein Sicherheitsgefühl suggeriert würde, das Freizeitpolizisten einfach nicht bieten könnten (Nw. bei Hitzler 1996, S. 39). Trotz der bedenklichen Beleihung der Sicherheitswächter mit öffentlich-rechtlichen Sonderbefugnissen (Frehsee 1998, S. 757) reichen diese nicht aus, um die Polizei bei ihrer Arbeit adäquat zu ergänzen. Und das ist gut so. Man könnte allenfalls listig darauf abheben, dass die Kriminalitätsfurcht ohnehin übertrieben sei, so dass ein wenig symbolische Politik nicht schaden könne. Nur würde man damit den Bürger nicht ernst nehmen. Spürt dieser die Absicht des Staates, nämlich erwünschte Bewusstseinsdispositionen herzustellen, ist er in der Regel schnell verstimmt – und fordert womöglich etwas ein, was er als faktisch wirksame Maßnahme ansieht. Mithin hängt der Erfolg symbolischer Politik wesentlich davon ab, dass sie als ursachenrelevant und eben nicht nur als symptomdeckend glaubhaft gemacht wird (Hitzler 1996, S. 30). Gerade dies vermögen unsere Schutzengel mit Armschlaufe nicht.

### Alles verschwimmt

Profitsicherung durch private Sicherheitsdienste auf der einen Seite, öffentliche Ordnungssicherung auf der anderen Seite. Lässt sich nicht alles doch fein säuberlich trennen, wie der Beschluss der Ständigen Konferenz der Innensenatoren und -minister aus dem Jahr 1998 glauben macht? »Gewerbliche Bewachungsunternehmen können Polizeiarbeit nicht ersetzen, aber wirksam unterstützen. Sie sind auf nicht hoheitliche Bereiche [...] zu beschränken.« (zit. nach Märkert/Bleibtreu 2000, S. 51)

Man erkennt schnell die *Naivität* einer derartigen Sichtweise, die mit einer zunehmenden Difizierung privater und öffentlicher Räume in unserer heutigen Gesellschaft (Voß 1993, S. 89) nicht mehr aufrechtzuerhalten ist. Das private Eigentum und die aus diesem abgeleiteten privaten Rechte haben schon längst ihr angestammtes Terrain verlassen und sind in die Sphäre des Konsums, der Freizeit oder des Wohnens vorgezogen. Shopping Malls oder semi closed residential communities machen es überspitzt formuliert überhaupt nicht mehr notwendig, sich im Zuständigkeitsbereich von Polizei und Strafjustiz zu bewegen (Voß 1993, S. 89 f.).

Eine derartige Verschmelzen von Räumen und Zuständigkeiten ist für eine aktive, ja proaktive Gesellschaft typisch. Wir haben dies bereits beim immer schwieriger werdenden Versuch der Abgrenzung von Prävention und Repression gesehen. Dieses Verschmelzen schafft nicht stets Konflikte, sondern führt bisweilen auch zu Allianzen. Sicherheitswächter und Polizeistreife arbeiten Hand in Hand – und vielleicht gelingt es dem Staat damit doch, die soziale Kontrolle insgesamt zu verstärken (P.-A. Albrecht 1999, S. 149). Dass eine technische oder situative Prävention

durch den jeweiligen Rechtsgutsträger Bürgerrechte bewahrt, wie Hassemer (1995, S. 336) immer wieder betont, erscheint vor diesem Hintergrund eher euphemistisch. »Wer sind die Bürger? Sind es nicht nur die guten, die, die keinen Ärger zu machen drohen?«, fragen wir zurück.

### Auswege

Nur eine missgünstige Person würde versuchen, eine derartige Analyse als bürgerfeindlich zu brandmarken. Sicherheitswacht, kommunale und situative Kriminalprävention sind eben nicht das, was sie einem auf den ersten Blick suggerieren: eine Spielwiese für die Gesellschaftsmitglieder, auf der sie sich ohne Kontrolle Dritter tummeln und verwirklichen können. In unserer Gesellschaft verwirklicht sich jeder lieber selbst und grenzt die anderen aus. Dies kann sich der Staat auch im Hinblick auf die Grundrechte nicht ohne Weiteres leisten. Während er also

*»In unserer Gesellschaft verwirklicht sich jeder lieber selbst und grenzt die anderen aus. Dies kann sich der Staat auch im Hinblick auf die Grundrechte nicht ohne Weiteres leisten. Während er also hart kämpfen muss, um eine Videoüberwachung öffentlicher Räume zu legalisieren, haben die Privaten schon längst Nägel mit Köpfen gemacht«*

hart kämpfen muss, um eine Videoüberwachung öffentlicher Räume zu legalisieren, haben die Privaten schon längst Nägel mit Köpfen gemacht. Und linsen mit ihren Kameras ein wenig weiter. Warum sollte der Staat das untersagen wollen, statt Kooperationen einzugehen?

Was tun? hatte ich gefragt, und das ist eigentlich wieder ein Thema für sich. Auch hier möchte ich nicht naiv argumentieren und gar eine Rückkehr zu den Zuständen vor intensiven privaten Sicherheitsdiensten und Sicherheitswacht propagieren. Die Möglichkeiten, mit personellen und technischen Mitteln den Schutz von Eigentum und Vermögen zu verbessern, werden wachsen. Es gilt daher ein weiteres Ausgreifen der Befugnisse privater Sicherheitsdienste auf allgemein zugängliche Verkehrsflächen zu verhindern. Daneben sind die Befugnisse selbst zum einen stärker zu begrenzen und zum anderen deren Einhaltung zuverlässiger zu überwachen.<sup>11</sup> Die Kooperationen sind nicht in dem Sinne wohlwollend zu begleiten, dass sich zwei potenti-

elle Konkurrenten zusammengerauft hätten. Vielmehr gilt es die Positionen der Bürger wirksam bei einem Rückzug des Staates zu erhalten, was insbesondere auch für den Datenschutz relevant wird. *Frehsee* hat es für den Bereich kommunaler Kriminalprävention wieder einmal auf den Punkt gebracht: »Kriminalität ist überall, das ist wohl wahr. Aber man sollte nun nicht die ganze Welt durch die Brille der Kriminalität sehen.« (*Frehsee* 1998, S. 763) Auf unseren Bereich übertragen, müssen dann auch die Bestrebungen dahin gehen, abgeschottete Einheiten in Städten zu verhindern und die europäische Tradition aufrecht zu erhalten, die gerade eine Stadt mit einem kulturellen Zentrum und mit Orten der Begegnung pflegt. Diese Maßnahmen würden dem Staat auch Kompetenzen erhalten, die er verantwortungsvoll ausfüllen sollte.

## Fazit

Der Staat selbst ist tatsächlich schlank, wird aber durch Bodyguards in Gestalt von privaten Sicherheitsdiensten flankiert, die er nicht bezahlen muss. Diese Bodyguards kann der Staat für sich funktionalisieren, obwohl sie Partikularinteressen verfolgen. Symbiosen sind glückliche Zufälle und erwecken Argwohn. Denn hier geht es um drei Parteien; der Bürger ist auch noch dabei. Der Staat sollte in dem von mir untersuchten Bereich nicht noch schlanker werden. Warum, habe ich darzulegen versucht. Einem ökonomischen Kalkül würde dies mit Sicherheit nicht folgen. Und damit erscheint dieser Wunsch utopischer als das oben gezeichnete Bild der Shopping malls neben den gated communities.

*Prof. Dr. Roland Hefendehl arbeitet an der Juristischen Fakultät der Universität Dresden, Lehrstuhl für Strafrecht, Strafprozessrecht, Wirtschaftsstrafrecht und Kriminologie*

## Literatur

- Albrecht, P.-A.*, Kriminologie (1999).  
*Beste*, Morphologie der Macht (2000).  
*Beste/Voß*, Privatisierung staatlicher Sozialkontrolle durch kommerzielle Sicherheitsunternehmen; Analyse und Kritik, in: Sack/Voß/Frehsee/Funk/Reinke (Hrsg.), Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen (1995), S. 219 ff.  
*Braun/Varwig/Bader*, Die »Privatisierung des Strafvollzugs« zwischen fiskalischen Interessen und verfassungsrechtlichen Prinzipien, ZfStrVo 1999, S. 67 ff.  
*Calliess/Müller-Dietz*, Strafvollzugsgesetz, 8. Aufl. (2000).  
*Clarke*, Situational Crime Prevention, Crime and Justice Vol. 19 (1995), S. 91 ff.  
*Fehervary*, Community Policing – nun auch in Wien, in: Hammerschick/Karazman-Morawetz/Stangl (Hrsg.), Die sichere Stadt (1996), S. 149 ff.  
*Frehsee*, Politische Funktionen Kommunaler Kriminalprävention, in: H.-J. Albrecht u.a. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag (1998), S. 739 ff.

- Grimm*, Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema Prävention, KritV 1986, S. 38 ff.  
*Hassemer*, Aktuelle Perspektiven in der Kriminalpolitik, StV 1995, S. 333 ff.  
*Hefendehl*, Wie steht es mit der Kriminalitätsfurcht und was hat der Staat damit zu tun?, KJ 2000, S. 174 ff.  
*Hefendehl*, Observationen im Spannungsfeld von Prävention und Repression, StV 2000, S. 270 ff. (zit.: 2000a).  
*Hefendehl*, Kollektive Rechtsgüter im Strafrecht (2001) (zit.: 2001a).  
*Hitzler*, Der in die Polizeiarbeit eingebundene Bürger, in: Reichertz/Schröer (Hrsg.), Qualitäten polizeilichen Handelns (1996), S. 30 ff.  
*Hohmeyer*, Kommunale Kriminalpolitik in Deutschland, Bürgerrechte und Polizei/CILIP 64, Heft 3/99, S. 60 ff.  
*Jasch/Hefendehl*, Kriminalgeographie und Furcht in ostdeutschen Städten – oder von der Notwendigkeit, auf schnelle Veränderungen forschungstechnisch zu reagieren oder diese zu ignorieren, MschrKrim 2001, S. 67 ff.  
*Kaiser*, Kriminologie, 3. Aufl. (1996).  
*Kreissl*, Die Simulation sozialer Ordnung, KrimJ 1987, S. 269 ff.  
*Kube*, Systematische Kriminalprävention (1986).  
*Kunz*, Liberalismus und Kommunitarismus in Strafrecht und Kriminalpolitik, in: Albrecht u.a. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag (1998), S. 859 ff.  
*Laubenthal*, Strafvollzug, 2. Aufl. (1998).  
*Lilly*, Private Gefängnisse in den Vereinigten Staaten – das heutige Bild, ZfStrVo 1999, S. 78 ff.  
*Liszt*, Strafrechtliche Vorträge und Aufsätze, Zweiter Band, 1905.  
*Maelicke*, Der Strafvollzug und die neue Wirklichkeit, ZfStrVo 1999, S. 73 ff.  
*Märkert/Bleibtreu*, Private Sicherheitsunternehmen und »Befugnisgesetz«, Der Kriminalist 2000, S. 50 ff.  
*Müller/Wabnitz*, Die veränderte Stellung des Staatsanwalts im heutigen Wirtschaftsleben, ZRP 1990, S. 429 ff.  
*Pitschas*, Polizei und Sicherheitsgewerbe (2000).  
*Reuband*, Von der Kriminalitätshysterie zur Normalität?, NK 4/1999, S. 16 ff.  
*Scholz*, Schlanker Staat tut not!, in: Ruland/von Maydell/Baron/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag (1998), S. 987 ff.  
*Schwind*, Kriminologie, 11. Aufl. (2001).  
*Sessar*, Zu einer Kriminologie ohne Täter, MschrKrim 1997, S. 1 ff.  
*Steinert*, Prävention als kommunale Aufgabe, in: Gössner (Hrsg.), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat (1995), S. 403 ff.  
*Voß*, Privatisierung öffentlicher Sicherheit, in: Frehsee/Löschper/Schumann (Hrsg.), Strafrecht, soziale Kontrolle und soziale Disziplinierung, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Band XV (1993), S. 81 ff.  
*Weichert*, Die Privatisierung der öffentlichen Sicherheit, in: Gössner (Hrsg.), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat (1995), S. 263 ff.

## Anmerkungen

\* Überarbeitetes Referat, das der Verfasser auf einem Symposium zum Thema der Zivilgesellschaft anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Juristischen Fakultät am 5. Mai 2001 an der TU Dresden gehalten hat.

1 S. die beeindruckende Liste der insoweit einschlägigen Abhandlungen bei *Scholz* 1998, S. 987 Fn. 1.

- 2 *Schwind* 2001, § 20 Rn. 29 b; *P.-A. Albrecht* 1999, S. 149 schätzt die Zahlen auf 110.000–200.000; der Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen geht sogar von 140.000 Mitarbeitern in der Sicherheitsbranche aus; s. [www.bdws.de](http://www.bdws.de).  
 3 Vgl. Gesetz über die Erprobung einer Sächsischen Sicherheitswacht (Sächsisches Sicherheitswachterprobungsgesetz – SächsSWEG) vom 12.12.1997 (SächsGVBl. S. 647); Gesetz über die Sicherheitswacht in Bayern (Sicherheitswachtgesetz – SWG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.04.1997 (GVBl. S. 88, BayRS 2012-2-3-I).  
 4 Die zunehmende Bereitschaft des Staates, sich wie beim Strafvollzug teilweise klassischer Hoheitsaufgaben zu entledigen (hierzu *Laubenthal* 1998, Rn. 31 ff.; *Calliess/Müller-Dietz* 2000, Einl. Rn. 45; *Braun/Varwig/Bader* 1999, S. 67 ff.), ist zwar relativ jung, fällt aber zahlenmäßig vergleichsweise kaum ins Gewicht. Auch in den USA machen die privat betriebenen Justizvollzugsanstalten nur 4,4 % aus (vgl. dazu *Maelicke* 1999, S. 73, 75 [75.000 von 1,7 Mio. Gefangenen insgesamt]; *Lilly* 1999, S. 78–80, geht sogar nur von 2 % aus).  
 5 Vgl. auch *Hassemer* 1995, S. 336: Der Bürger hat nicht Angst vor der international agierenden organisierten Kriminalität, sondern vor der Massenkriminalität, dem Überfall auf der Straße, dem Einbruch in Wohnung und Autos etc.  
 6 Unbestritten ist, dass heute – anders als vor 50 Jahren – etwa die Notwendigkeit der Überwachung von Atomkraftwerken mit hohen Sicherheitsanforderungen besteht. Hinzu kommen weitere Risiken, die aus der gewachsenen Verantwortung je einer Arbeitskraft für immer größere Produktionsabschnitte erwachsen. Personalauswahl- und -überwachung werden zu einem wesentlichen Teil des betriebsinternen Risikomanagements, hinsichtlich dessen ebenfalls ein Outsourcing betrieben werden kann (*Voß* 1993, S. 88). Hier hat der Topos der Risikogesellschaft tatsächlich seinen legitimen Anwendungsbereich. Allerdings geht es bei dieser Frage auch nicht um das hier im Blickfeld stehende Spannungsverhältnis von Polizei und Privaten.  
 7 *Schwind* 2001, § 18 Rn. 41. Zu weiteren Beispielen vgl. auch den Infopool Prävention des BKA ([http://www.bka.de/infopool\\_de.html](http://www.bka.de/infopool_de.html)) und die Auswertung desselbigen von *Hohmeyer* 1999, S. 60 ff.  
 8 Vgl. etwa *Kaiser* 1996, § 31 Rn. 13 ff., der die mit der situativen Prävention verwandte technische Prävention als eigenständigen Gliederungspunkt neben die Spezial- und die Generalprävention stellt.  
 9 *Hohmeyer* 1999, S. 62, hat in ihrer Auswertung des Infopools Prävention des BKA festgestellt, dass nur in ca. 12 % der 1.380 kriminalpräventiven Gremien Jugendliche, Frauen, Senioren und Ausländer und nur in 4 % allgemein »Bürger« vertreten sind. Dagegen liegt die Beteiligung der Polizei in einigen Bundesländern sogar bei 100 %.  
 10 Ähnlich auch *Frehsee* 1998, S. 760: »(...) dann wird die Jugend insgesamt als riskantes Potential begriffen.«  
 11 Zu Lösungsmöglichkeiten im rechtlichen Bereich vgl. *Weichert* 1995, S. 278 ff.

## Handbuch Anwalt des Kindes

Mit der Einführung der Verfahrenspflegschaft für Kinder und Jugendliche, auch »Anwalt des Kindes« genannt, hat der Gesetzgeber im Ergebnis einen **neuen Berufsstand** etabliert, ohne ein entsprechendes konkretes Berufsbild zu schaffen.

Das **Handbuch** gibt **auf alle** bestehenden und zur Zeit diskutierten **Fragen zur Verfahrenspflegschaft** für Minderjährige **rechtssichere Antworten**.

### Besonders hilfreich:

Ein gesonderter, **umfassender Rechtsprechungsteil** mit Abdruck der wichtigen auf dem Gebiet der Verfahrenspflegschaft ergangenen Entscheidungen.

### Herausgeber und Autoren:

Dr. W. Röchling, Familien-Vormundschaftsrichter, Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Niederrhein/Mönchengladbach • Prof. P.C. Kunkel, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Kehl • Dr. U. Lohrenz, Rechtsanwältin, Tätigkeitsschwerpunkt Familienrecht, Fortbildung für Verfahrenspfleger • L. Maaßen, Bezirksrevisor, vorwiegend in Familienverfahren • Dipl. Sozialarbeiterin E. Rinkens, Jugendamt Mönchengladbach, zwischenzeitlich Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Niederrhein/Mönchengladbach



Walter Röchling (Hrsg.)

### Handbuch Anwalt des Kindes

Verfahrenspflegschaft für Kinder und Jugendliche

*i. Vb.*, 2001, 330 S., geb. mit Schutzumschlag, 98,- DM, 89,- sFr, ISBN 3-7890-7384-9



**NOMOS Verlagsgesellschaft**

76520 Baden-Baden · Fax (0 72 21) 21 04-43 · nomos@nomos.de