

# Neue Sicherheit für die Stadt

Hubert Beste<sup>1</sup>

Seit dem Ende der 80er Jahre entfaltet sich in den städtischen Metropolen der Bundesrepublik eine Sicherheits- und Ordnungsprogrammatik, die wohl nicht ganz zufällig mit dem Kollaps des realexistierenden Sozialismus zusammenfällt. Das angestammte Feindbild des Kommunismus, das über Jahrzehnte hinweg feste Orientierungsmaße geliefert hatte, war plötzlich und unwiederbringlich verschwunden. Der Feind aus dem Osten und die Teilung Deutschlands hatten die *äußere* Sicherheitspolitik entscheidend geprägt. Auf der anderen Seite war die *innere* Sicherheitspolitik in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik schon immer bestimmt von spezifischen Feindbildkonstruktionen, die sich etwa in sozialen und politischen Randgruppen, »linkem Terrorismus« oder »organisierter Kriminalität« treffend bündeln ließen.<sup>2</sup> Das Neue an der gegenwärtigen Sicherheitsdiskussion in den Städten ist jedoch die Art und Weise, in der bestimmte »Risikogruppen« sozial präpariert werden. Ob »illegale Asylanten«, »schwarzafrikanische Drogendealer« oder einfach nur Obdachlose und Gestrandete, sie zeichnen sich allesamt durch eine absolute gesellschaftliche wie politische Machtlosigkeit aus. Hintergrund dieser Entwicklung sind vor allem zwei Tatbestände. *Erstens*: Eine Sicherheitspolitik, insbesondere die neofeudale, aggressive Variante, bedarf in demokratisch-parlamentarisch verfaßten Gemeinwesen der politischen Legitimation. Zu diesem Zweck müssen Feindbilder und Bedrohungsszenarien kultiviert werden, die diese Form der Ausgrenzungspolitik gesellschaftlich absichern. Daß sich eine solche Strategie auf den vielbeschworenen Konsens innerhalb der Mehrheitsgesellschaft berufen kann, kommt dieser Politik nur zu gelegentlich. *Zweitens*: Seit Beginn der 90er Jahre entwickelt sich in den Metropolen eine Strategie der Sauberkeit und des öffentlichen Ambiente, die sich, teilweise als Importware New Yorker »Zero Tolerance«, den Kampf um sogenannte »Standortvorteile« auf ihre Fahnen geschrieben hat. Sicherheit fungiert in diesem Bezugsrahmen als »weicher Standortvorteil«, um besonders internationales Investitionskapital anzulocken. Insoweit ist die gegenwärtige Diskussion über Sicherheit und Ordnung in den Städten hochgradig ideologisch aufgeladen, da sie von strategischen Überlegungen und Interessen dominiert wird, die in erster Linie mit der Darstellung von Herrschaft korrespondieren und »Sicherheit« als »face value« verhandeln. In dieser Lesart stellt sich die Stadt als ein *überdeterminiertes Feld sozialer Kontrolle* dar, das im Kern nicht nur auf die zugrundeliegenden gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse verweist, sondern auch die Konfliktlinien andeutet, die sich innerhalb der städtischen

Gesellschaft zunehmend entwickeln und die im Rahmen der populistischen Sicherheitsdebatte als eine soziale Geographie der Angst in Erscheinung treten. Spezifische Stadträume verwandeln sich in Angsträume und erzeugen auf diese Weise verstärkte Sicherheitsvorkehrungen, die nicht mehr legitimationsbedürftig erscheinen.

## Kontrollstrategien und symbolische Ordnungssicherung

Hintergrund dieses Prozesses ist die wachsende ökonomische Spaltung innerhalb des sozialen Gefüges der Stadt, die auch als neo-liberale Kapitalstrategie oder postfordistische Marktgesellschaft identifiziert werden kann.<sup>3</sup> In der Stadtforschung werden solche Absetzbewegungen als sozialräumliche Polarisierung und Fragmentierung umschrieben, die im Ergebnis zu einer weiteren Segregation der städtischen Gesellschaft führen. Der einzelne wird zum Unternehmer seiner selbst, Sicherheitspolitik tritt an die Stelle der Sozialpolitik, der lokale Staat entledigt sich seiner wohlfahrtsstaatlichen Bindungen und verlegt sich auf eine Technik des Regierens und Herrschens aus der Distanz.<sup>4</sup> In dieser Situation wird gerade auch für die politischen Akteure und staatlichen Kontrollorgane eine Ordnungsstrategie interessant, die auf Moralpaniken aufbaut und als »policing the crisis« thematisiert werden kann.<sup>5</sup> Ein entscheidendes Element staatlich organisierter Kontrollpolitik besteht nun darin, ganz gezielt nicht-staatliche Instanzen sowie Bürgerinnen und Bürger in den Prozeß der Kriminalitätskontrolle einzubauen. Das entspricht zum einen der Technik neo-liberalen Wirtschaftens und staatlicher Entpflichtung, und hat zum anderen den unschätzbaren Vorteil, daß die Bürger für ihre Sicherheit selbst zur Verantwortung gezogen werden können. Auf diese Weise avanciert lokale Sicherheitspolitik zur Bürgerpolitik, die sich auch noch mit einem demokratischen Anstrich auszustatten versucht: Kriminalprävention als neue Strategie bürgernahe Politik.<sup>6</sup> Die aktuellen Ansätze städtischer Ordnungssicherung lassen sich dabei in einem Elf-Punkte-Programm zusammenfassen:

(1.) Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Privatpersonen (meist als Bedienstete von Sicherheitsunternehmen) im Wege der sogenannten »Beleihung«. Hiervon wird vorzugsweise im Bereich der Überwachung des ruhenden Verkehrs Gebrauch gemacht. Die Analogie zur bekannten Westernszene, in der der Sheriff rechtschaffene Bürger seines Ortes zu Hilfs-

*»Ein entscheidendes Element staatlich organisierter Kontrollpolitik besteht nun darin, ganz gezielt nicht-staatliche Instanzen sowie Bürgerinnen und Bürger in den Prozeß der Kriminalitätskontrolle einzubauen«*

»Aufgrund der Schmalspurausbildung und des martialischen öffentlichen Auftretens scheint sich der städtische Sicherheitsdienst gleichsam als »Ordnungsmacht für öffentliche Räumlichkeit« profilieren zu wollen«

- Sheriffs ernannt, um den Schurken das Handwerk zu legen, ist durchaus nicht abwegig.
- (2.) Die zunehmende Reglementierung öffentlicher Räume durch die Kommunen im Rahmen des Erlasses von Gefahrenabwehrverordnungen oder Sondernutzungssatzungen. Dieses Ordnungswidrigkeitenrecht richtet sich in aller Regel gegen Verhaltensweisen, die bestimmten Randgruppen zuzuordnen sind.
  - (3.) Die Ausdehnung von sogenannten »hybrid spaces«. Das sind halböffentliche Räume im Bereich von Schulen, Krankenhäusern, Universitäten, Verkehrsbetrieben etc., die gleichermaßen ein »hybrid policing« ermöglichen, da diese Institutionen auch das Hausrecht wahrnehmen.
  - (4.) Die Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Räume durch die Errichtung von Einkaufszentren, Ladenpassagen, Erlebnisparks etc. Über die Hausrechtsbefugnis verfügen regelmäßig die Betreibergesellschaften.
  - (5.) Die »wilde« Kommerzialisierungsvariante. Profitorientierte Sicherheitsdienste agieren etwa im Auftrag von Geschäftsinhabern ohne besondere Rechtsgrundlage im öffentlichen Raum. Sie berufen sich auf die sog. »Jedermannrechte«, die zu Regeleingriffs-Befugnissen überhöht werden.
  - (6.) Die Re-Kommunalisierung polizeilicher Aufgabenfelder durch die Wiedereinführung einer städtischen Polizei. In Frankfurt/M. fallen darunter etwa die in Mehrzweckanzügen auftretenden Sicherheitskräfte des Ordnungsamtes, die speziell als Raumpolizei agieren und in Kombination mit der Schutzpolizei die »City-Streife« bilden.
  - (7.) De-facto-Bundespolizei durch Befugnisweiterung des Bundesgrenzschutzes. Die Beamten des BGS agieren nicht nur an Verkehrsknotenpunkten wie Flughäfen und Hauptbahnhöfen, sondern etwa im Rahmen der »Aktion Sicherheitsnetz« auch in Innenstadtbereichen. Das Recht zur »Schleierfahndung« ermöglicht BGS-Beamten, an jedem Ort der Bundesrepublik ohne weitere Voraussetzungen Bürger zu kontrollieren wie zu befragen.
  - (8.) Die Kooperation zwischen Polizei und profitorientierten Sicherheitsdiensten. Dies geschieht etwa auf der operativen wie Alltagsebene durch eine Vielzahl von Einzelkontakten. Eine besondere Rechtsgrundlage existiert für solche Zusammenarbeit nicht. Einen Sonderfall bildet etwa das sogenannte 3-S-Konzept der Deutschen Bahn AG.<sup>7</sup>
  - (9.) Das sog. »City-Security-Management«. Hiernach ist es Aufgabe städtischer und stadtteilbezogener Sicherheitspolitik, die Unterstützung der Polizei systematisch in ihren Aufgabenbereich zu integrieren. Dazu gehört auch die Einrichtung von Präventionsräten, die unter der Mitwirkung von profitorientierten Sicherheitsdienstleistern wichtige Koordinierungsfunktionen übernehmen sollen.<sup>8</sup>
  - (10.) Die Heranziehung der Bürger zur Kontrollarbeit. Hierunter fallen etwa die Bayerische Sicherheitswacht oder die Frankfurter Beschäftigungsinitiative »Arbeit vor Sozialhilfe«, in deren Rahmen ehemalige Sozialhilfeempfänger für einen Brutto-Stundenlohn von 15,08 DM als sogenannte »Präventionshelfer« Kontrollgänge im öffentlichen Raum absolvieren.
  - (11.) Die Festivalisierung und Durchkommerzialisierung der Innenstädte. Durch die Veranstaltung einer Viel-

zahl sog. »Events« soll eine Wiederbelebung der »Inner Cities« erreicht werden. Auf diese Weise wird versucht, die verfehlte Stadtplanung der vergangenen Jahrzehnte zu kompensieren und strategisch zu überspielen.

Insgesamt haben wir es also im Bereich städtischer Sicherheitspolitik mit einem diffusen öffentlichen, profitorientierten und privaten Kontrollmix unklarer rechtlicher Normierungen sowie unübersichtlicher Kompetenzen und Aufgabenbereiche zu tun. Es bildet sich in immer stärkerem Maße ein unterstrafrechtliches Partikularrecht heraus, das profitgebunden im Gewande des Hausrechts, ein neues Privatstrafrecht zu etablieren sucht. Flankiert wird dieser Prozeß durch die Kommunen, die im Wege spezifischen Ordnungswidrigkeitenrechts eine neue kommunale Sicherheitsgesetzgebung zu installieren versuchen. Insoweit scheint der Weg zur revanchistischen Stadt bereits vorgezeichnet.<sup>9</sup> Im folgenden sollen einige Aspekte dieser neuen städtischen Sicherheitsprogrammatik herausgegriffen und näher durchleuchtet werden.

## Police-Profit-Partnership

Wie weit die polizeilichen Netzwerkaktivitäten im Bereich der Zusammenarbeit mit kommerziellen Sicherheitsunternehmen bereits fortgeschritten sind, zeigt einmal mehr das Beispiel Frankfurt am Main. Denn am 17.6.1999 wurde ein Kooperationsvertrag zwischen dem Polizeipräsidium und der Landesgruppe Hessen des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS) abgeschlossen, der die zukünftige Zusammenarbeit regeln soll. Diese bundesweit erstmalige Variante einer polizeilich-profitorientierten Kooperative deutet die Intensität und Qualität an, mit denen die Sicherheitsbranche bereits ins Zentrum urbaner Kontrolle vorgedrungen ist. An dieser neuen Sicherheitsmission sind neun Unternehmen (zum Beispiel Securitas, Industrie- und Handelsschutz GmbH sowie Wach- und Schließ) mit insgesamt 133 Fahrzeugen beteiligt. Was ist nun Aufgabe der kommerziellen Sicherheitsdienstleister und wie soll die Kooperation mit der Frankfurter Polizei praktisch organisiert werden? Die Devise lautet zunächst: »Beobachten, erkennen und melden!« Dabei sind zunächst folgende Aufgabenbereiche vorgesehen:

- Beobachtende Unterstützung bei Fahndungsmaßnahmen nach gesuchten Straftätern und Fahrzeugen (vor allem Straßenräuber und Unfallfahrzeuge);
- Hinweise auf Personen und Örtlichkeiten, die zur Begehung von Straftaten ins Auge gefaßt werden (Handtaschenräuber, Supermärkte, Banken, Wohnbereiche etc.);
- Hinweise auf Ansammlungen von Personen, die Straftaten begangen haben oder eventuell begehen wollen (Straßendealer und -räuber, Angetrunkene etc.);
- aktive Unterstützung der eingesetzten Polizeibeamten im Zusammenhang der gesetzlichen Hilfeleistungen und den jeweiligen Tätigkeitsbereichen (Unfall-Opferhilfe, Einlaß in Objekte etc.).

Auf welche Weise soll die Zusammenarbeit organisatorisch umgesetzt werden?

- Die beteiligten Sicherheitsfirmen richten eine gemeinsame Informations- und Ansprechstelle (IAS) ein, die 24 Stunden besetzt ist. Dort werden sodann alle eingehenden Hinweise koordiniert und unverzüglich an den polizeilichen Ansprechpartner weitergeleitet.

- Polizeilicher Ansprechpartner ist der ebenfalls 24 Stunden besetzte Führungs- und Lagedienst im Polizeipräsidium, der im Bedarfsfall die sicherheitsrelevanten Lagen auf umgekehrtem Wege an die IAS weitergibt. Das betrifft etwa aktuelle Fahndungen oder befürchtete Sicherheits- und Ordnungsprobleme.

Darüber hinaus ist vorgesehen, daß ein kommerzieller Sicherheitsbediensteter auch an der Arbeitsgruppe »Drogen« des Präventionsrates teilnimmt, die wöchentlich im Polizeipräsidium tagt. Diese Offerte wird von Seiten der Polizei als »weiterer Vertrauensbeweis« gewertet.<sup>10</sup> Fragen des Datenschutzes stehen bei dieser Form einer »Police-Profit-Partnership« offenbar nicht zur Debatte.

### Das 3-S-Konzept der Deutschen Bahn AG

Eine wichtige strategische Bedeutung für die zonale Organisation der Raumkontrolle in den deutschen Großstädten kommt der Deutschen Bahn AG zu. Sie verfügt nicht nur über die größten räumlichen Areale, sondern übernimmt die für die Metropolen lebensnotwendige Funktion der Steuerung der Pendler- und Besucherströme, die durchaus weit mehr als 100.000 Fahrgäste pro Tag und Stadt ausmachen können. In diesem Sinne ist der engere Bahnhofsbereich auch der Knotenpunkt und das Lagezentrum aller Sicherheitsaktivitäten, die in personeller Hinsicht vor allem durch den Bundesgrenzschutz und durch die Bahn Schutz & Service GmbH (BSG), einer hundertprozentigen Tochter der Deutschen Bahn AG, getragen werden. Diese kontrollpolitische Arbeitsteilung, die mit der Privatisierung der damaligen Bundesbahn zusammenhängt, ist selbst von Teilen der kritischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen worden. Denn zum 1.4.1992 wurde praktisch die gesamte ca. 3.000 Beamte umfassende Bahnpolizei in den Bundesgrenzschutz überführt. Damit gelang dem damaligen Bundesinnenminister Kanther ein strategischer Schachzug mit weitreichenden Konsequenzen: Er hatte nicht nur für den durch den Zusammenbruch des realexistierenden Sozialismus zumindest teilweise arbeitslos gewordenen BGS ein neues, attraktives Aufgabengebiet gefunden, er hatte vor allem den Grundstock für den Aufbau einer Bundespolizei gelegt.<sup>11</sup> Darüber hinaus hat er mit dieser Aktion – quasi als Neben- oder Begleiteffekt – der Deutschen Bahn das gesamte Kontrollpersonal entzogen und den BGS von lästigen Servicedienstleistungen und Werkschutzaufgaben im Bahnbereich entbunden. Danach deckt der BGS den gesamten Bereich der repressiven Strafverfolgung inklusive großflächiger Fahndung ab, während die bahneigene BSG in erster Linie für die Durchsetzung des Hausrechts im Wege der Erteilung von Hausverbot, Bahnhofsverweis und Bahnhofsverbot zuständig ist sowie im Bereich der Sicherheit eine »präventive Serviceleistung« durch aktive Kundenbetreuung erbringen soll.

Die Geschichte der bahneigenen Sicherheitsgruppe BSG ist für die Privatisierungsfrage nicht uninteressant, da sie die gesamte Problematik verdeutlicht, die eine dem »freien Markt« unterliegende, beauftragte Privatpolizei mit sich bringt. Denn die Deutsche Bahn AG hatte nach der BGS-Überleitung der Bahnpolizei zunächst private Sicherheitsunternehmen mit der Wahrnehmung ihrer Sicherheitsinteressen beauftragt. Nachdem die Erfahrungen mit dem Engagement dieser Sicherheitsfirmen jedoch derart negativ ausfielen, daß eine weitere Fremdvergabe dieser Dienstlei-

stungen aus einem wohlverstandenen Eigeninteresse nicht mehr tragbar erschien, wurde am 23.8.1993 die Bahnschutz GmbH gesellschaftsrechtlich gegründet und sodann einer einheitlichen Ausbildungs-, Aufgaben- und Programmstruktur unterworfen.

Mit Hilfe des sog. 3-S-Konzeptes (»Service, Sicherheit und Sauberkeit«) wird das gesamte Bahnhofsgelände der Mainmetropole, also einschließlich Bahnhofsvorplatz, B-Ebene, S-Bahn Tunnel bis Taunusanlage sowie vier weitere angeschlossene Bahnhöfe, 24 Stunden pro Tag überwacht. Das jederzeit mögliche Eingreifen wird von einer Zentrale aus dirigiert, die sich dazu einer spezifischen Anlage bedient. Sie besteht aus insgesamt 108 ferngesteuerten High-Speed-Kameras, die sich automatisch auf die verschiedenen Lichtsituationen (Tag, Nacht, Dämmerung, Kunstlicht) einstellen, um 360 Grad schwenkbar sowie zoombar sind. In dieser Zentrale sitzen vier Bahnmitarbeiter vor jeweils acht Monitoren, die prinzipiell eine flächendeckende Überwachung des gesamten Einflußbereichs der Deutschen Bahn AG ermöglichen. Ziel dieses Kontrollkonzeptes ist das präventive Eingreifen bei Störungen oder Anzeichen von Störungen jedweder Art: »Unser Mitarbeiter im Servicezentrum sieht, da ist jemand, der offensichtlich vollgetankt ist, der drückt sich da unten bei den S-Bahnen um die Sitzgelegenheiten herum. Das klassische Konzept wäre, daß man so lange wartet, bis etwas passiert, bis der also sich da hingelegt hat oder andere Fahrgäste belästigt oder bis sich einer beschwert. Wir sehen gleich, da bahnt sich was an, das könnte unangenehm werden. Dann schicken wir schon mal Mitarbeiter vorbei, die sich die Sache vor Ort anschauen. Die sollen intervenieren, bevor sich die Situation zugespitzt hat, weil der erste sich beschwert und einer Streit anfängt. Wir wollen ja Konfliktsituationen vermeiden. Wenn der erstmal da unten rumschreit und einen riesigen Streit vom Zaun bricht, ist es schon zu spät. Das wollen die Leute nicht sehen.«<sup>12</sup> Der Bundesgrenzschutz verfügt ebenfalls über einen Kommandostand in der 3-S-Zentrale. Werden verdächtige Situationen oder Personen wahrgenommen, so sind die Beamten des BGS jederzeit befugt und in der Lage, die Bilder per Video aufzuzeichnen und weiterzuwerten. Damit ist jeder Winkel des Bahnhofs jederzeit lückenlos zu überwachen. Das Konzept garantiert eine perfekte Kontrolle, der sich, wird der zonale Überwachungsraum erst einmal betreten, niemand entziehen kann. Allein im Jahr 1998 wurden von der Deutschen Bahn AG, bezogen auf den Großraumbereich des Frankfurter Hauptbahnhofs, 4.000 Hausverbote ausgesprochen, so daß ganz offensichtlich nach dem Motto gehandelt wird: »Wer nichts macht, bei dem tummeln sich die Kriminellen.«<sup>13</sup> Insofern setzt sich der Trend zur Videoüberwachung strategischer Orte und Plätze innerhalb des Stadtraumes konsequent fort, der bereits heute in zahlreichen Städten Großbritanniens in Form des CCTV (closed-circuit television) praktisch realisiert ist. Der betriebswirtschaftliche Hintergrund dieses Sets von control-engineering liegt aber nicht nur in den flankierenden Effekten für die Steigerung des Fahrgastaufkommens. Vielmehr verfolgt die Deutsche Bahn AG Visionen, durch einen neuen Typus der Bahnhöfe »den Nukleus und das Modell für die Stadtplätze des 21. Jahrhunderts« zu schaffen. Diese Zukunftsplanung läßt sich etwa an dem am weitesten fortgeschrittenen »Projekt 21« verdeutlichen, das für die Bahnhöfe in Stuttgart, Frankfurt/M., München, Saarbrücken und Mannheim ausgearbeitet wurde. Diese Planungen sehen vor, daß die oberirdischen Kopfbahnhöfe (Stuttgart, Frankfurt/M., München) in tiefer gelegene Durchgangsstationen umge-

*»Jede Analyse der neuen sicherheitspolitischen Arbeitsteilung muß bei den bereichsspezifischen, räumlichen, rechtlichen, funktionalen und geographischen Grenzlinien und Unterschieden innerhalb der Kontrolle ansetzen«*

**»Die Privatisierungsformen und diversen Sicherheitspartnerschaften werden ganz offensichtlich von staatlicher Seite initiiert und gefördert, gerade um Beeinträchtigungen und Gefährdungen des Gewaltmonopols abzufedern und umzulenken«**

baut werden, um die Gleisanlagen im Stadtraum zu beseitigen und das Betriebsgelände an den Stadtrand zu verlagern. Durch diese unterirdischen Gleiszuführungen entfallen bis zu 90 Prozent der heutigen Bahnflächen in den Städten. Die Deutsche Bahn AG würde Eigentümerin der Filetstücke städtischer Immobilien, die für die bereits mitgelieferte Grundstücksverwertung äußerst profitabel zu vermarkten wären. Das Projekt »Frankfurt 21« will zum Beispiel auf den Gleisflächen des Güterverkehrs im Verlauf einer sechzig Meter breiten grünen Achse einen »Messeboulevard« entstehen lassen. Im Gleisbereich des Hauptbahnhofs soll ein »Central Park« mit einem Parkgelände von 3.000 Meter Länge und 180 Meter Breite sowie verdichteter Randbebauung – vorzugsweise in Form von Hochhäusern – errichtet werden. Einer grundlegenden städtebaulichen Neukonzeption unter der Regie der Deutschen Bahn AG stünde so dann also nichts mehr im Wege.

### Zurück zur alten Stadtpolizei

Obwohl in Hessen die kommunale Vollzugspolizei zu Beginn der 70er Jahre in zwei Stufen vollständig verstaatlicht wurde, entwickelt sich unter der Hand gleichsam eine neue Stadtpolizei, die auf die Erfüllung spezieller Kontrollfunktionen ausgerichtet ist. Gesetzliche Grundlage dafür ist § 99 HStG (Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung), der die Bestellung von sogenannten »Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten« regelt. Diese Angehörigen des Ordnungsamtes, die in dienstrechtlicher Hinsicht übrigens deutlich schlechter gestellt sind als ihre im Landesdienst beschäftigten KollegInnen, verfügen im Rahmen ihrer originären Aufgaben in vorbezeichneten Gebieten der Stadt Frankfurt am Main grundsätzlich über die gleichen Befugnisse wie die Vollzugspolizei. Nichtsdestotrotz ist die in Mehrzweckanzügen auftretende paramilitärische Ordnungstruppe vor allem auf Verstöße in den sachlichen Bereichen des Ausländerrechts sowie des Gefahrenabwehrverordnungs- und kommunalen Satzungsrechts fixiert. Insoweit läßt sich durchaus von einer *städtischen Ausländer- und Armenpolizei* sprechen, die vor allem durch die tägliche Vielzahl von Personenkontrollen in den repräsentativen Räumen der Stadt auffällt. Der Sicherheitsdienst des Ordnungsamtes, der eine tatsächliche Personalstärke von ca. 80 MitarbeiterInnen aufweist, ist zunächst für jene Kontrollaufgaben zuständig, in deren Zentrum ein sauberes Erscheinungsbild der Stadt steht. In jüngster Zeit scheint sich die städtische Raumpolizei auf die Verbannung bestimmter Personen spezialisiert zu haben. So wurden allein zwischen dem 1. Dezember 1996 und 31. Dezember 1997 auf der Zeil gegen 1671 Personen sogenannte »Platzverweise« erteilt – meist wegen »aggressiven Alkoholmißbrauchs«. Im ersten Vierteljahr 1998 wurden 146 Platzverweise ausgesprochen. Im Bedarfsfall werden die Betroffenen aus der Fußgängerzone »verbracht«, das heißt zur Obdachlosenunterkunft in den Ostpark transportiert. Hinter der hohen Zahl der Platzverweise verbirgt sich nach Meinung des Ordnungsamts-Leiters »nur eine kleine Gruppe von 30 bis 50 Betroffenen«.<sup>14</sup>

Bereits heute werden zahlreiche Aufgaben der Gefahrenabwehr – vom Paß-, Personalausweis- und Ausländerwesen bis zur Bekämpfung der verbotenen Prostitution – von den allgemeinen Ordnungsbehörden wahrgenommen. Aufschlußreich dürften jedoch Überlegungen sein, die sich mit den neuen Sicherheits- und Ordnungsstrategien im Rahmen der Globalisierung ökonomischer Prozesse befassen.

Hier scheint sich jedenfalls eine *Dezentralisierung ordnungspolitischer Aktionsfelder* bei gleichzeitiger *Lokalisierung politischer Handlungsmuster* herauszubilden. Aufgrund der Schmalspurausbildung und des martialischen öffentlichen Auftretens scheint sich der städtische Sicherheitsdienst gleichsam als »Ordnungsmacht für öffentliche Räumlichkeit« profilieren zu wollen, die sich offenbar auf die Befriedigung von spezifischen Frankfurter Bedürfnissen hinsichtlich des neuen »Polizierens« eingerichtet hat. Dieser Aufwertung lokaler Kontrollpolitik scheint sich eine Stadt verschrieben zu haben, die seit Ende 1995 die »Sicherheitsoffensive Innenstadt« betreibt und in der die Zeil großspurig in einem Atemzug mit der Fifth Avenue oder den Champs-Élysées präsentiert wird.<sup>15</sup>

### Profitorientierte Sicherheit vs. öffentliche Kontrolle

Ein zentrales Problem bei der theoretischen Verortung des neuen Dualismus von staatlicher Kontrolle und ihren kommerziellen Komplementärleistungen im städtischen Raum liegt darin, daß es zum anglo-amerikanischen »policing« kein deutsches Pendant gibt. Denn diese Einordnung wird ganz entscheidend vom Verhältnis zwischen öffentlicher und kommerzieller Kontrolle bestimmt. In diesem Sinne ist der Kontrollbegriff keineswegs deckungsgleich mit polizeilicher Arbeit oder Polizeipräsenz. Im Gegenteil: »Policing« umfaßt das komplexe Verbindungsgefüge unterschiedlicher Kontrollformen in einem gegebenen sozial-geographischen Raum. Gerade die Verfügung über legitime physische Gewalt ist es aber, die die Polizei von allen anderen nicht-staatlichen Kontrollinstanzen abhebt. Das gilt für Deutschland vermutlich noch stärker als etwa für den britischen oder US-amerikanischen Raum. Angesichts der unbestreitbaren Entwicklung, daß sich ganze Innenstädte in »nichtöffentliche öffentliche Räume« wandeln,<sup>16</sup> die zunehmend mit einer Hausrechtsbefugnis überzogen werden, stellt sich dann allerdings die Frage, ob kommerzielle Ordnungskräfte die »gewaltmonopolistische Ausstattung« überhaupt noch brauchen.

Auf der Basis des wachsenden Zusammenspiels von staatlicher Polizei und kommerziellen Sicherheitsdiensten im Rahmen komplexer Sicherheitsnetzwerke ergeben sich zwei zentrale Fragen:<sup>17</sup> Welches Gewicht wird der staatlichen Polizei in diesem arbeitsteiligen Zusammenhang beigemessen? Wie lassen sich polizeiliche Funktionen von Dienstleistungen anderer Sicherheitsanbieter unterscheiden? Zur ersten Frage: Öffentliche Sicherheit gilt als unteilbares soziales Gut und als unverzichtbare Grundlage kollektiven Zusammenlebens. In diesem Rahmen verfügt die Polizei über eine hohe symbolische Autorität, die durch öffentliche Legitimität gedeckt ist (»Kontrolle durch Zustimmung«). Diese fundamentale gesellschaftliche Anbindung der Polizei läßt gleichzeitig den immer deutlicher werdenden Warencharakter von Sicherheit prekär werden. Denn die wachsenden und immer offensichtlicher werdenden Sicherheitsvorkehrungen lösen ihrerseits wiederum politische Aktivitäten in bezug auf das staatliche Sicherheitsversprechen aus. Dabei geht es vor allem darum, die wachsenden Ansprüche an das öffentliche Regulierungsarsenal auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppierungen zuzurichten und umzuverteilen. Zur zweiten Frage: Jede Analyse der neuen sicherheitspolitischen Arbeitsteilung muß bei den bereichsspezifischen, räumlichen, rechtlichen, funktionalen und geographischen Grenzlinien und Unterschieden innerhalb der Kontrolle ansetzen. Die Polizei fungiert in diesem Rahmen prinzipiell als allzustän-

dige, unspezifische Sicherheitsagentur. Das ist aber gleichzeitig die Chance für kommerzielle Sicherheitsanbieter, um sich neue Märkte zu erschließen. Staatliche Kontrolle steckt nun aber in dem Dilemma, einerseits die beständig steigende Sicherheitsnachfrage befriedigen zu müssen und dabei andererseits in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen mit kommerziellen Sicherheitsdienstleistern in Konkurrenz zu treten. Insofern könnte dieser »Sicherheitspagat« bestimmte Formen staatlicher Sozialkontrolle mittelfristig unter Druck setzen. Darin dürfte auch der Grund zu suchen sein, daß gerade von staatlicher Seite ganz gezielt Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften initiiert werden, um im Sinne eines »Regierens aus der Distanz« Verantwortung zu delegieren, um neue individuelle oder marktförmige Verantwortlichkeiten herzustellen. In diesen Kontext dürfte auch die oben dargestellte Kooperation der Frankfurter Polizei mit kommerziellen Sicherheitsfirmen einzuordnen sein. Denn aufgrund eigener Initiative können kommerzielle Sicherheitsfirmen im polizeilich definierten, städtischen Aufgabebereich eben nicht agieren.

#### Fazit: Krise des Gewaltmonopols?

Welche Auswirkungen stellen sich nun durch die wachsende Kommerzialisierung sozialer Kontrolle im urbanen Raum für die Geltungskraft des staatlichen Gewaltmonopols ein? Die zunehmende Privatisierung staatlicher Kontrollformen kann sicherlich die Herausbildung einer »oligopolistisch-präventiven Sicherheitsordnung« anstelle der institutionell-wohlfahrtsstaatlichen Ordnung verstärken.<sup>18</sup> Daß dadurch allerdings zwangsläufig das Gewaltmonopol geschwächt oder gar in Frage gestellt würde, erscheint mir nicht zwingend. Vielmehr werden die Privatisierungsformen und diversen Sicherheitspartnerschaften ganz offensichtlich von staatlicher Seite initiiert und gefördert, gerade um Beeinträchtigungen und Gefährdungen des Gewaltmonopols abzufedern und umzulenken. Denn daß staatliche Akteure das Sicherheitsboot steuern, aber andere dafür rudern lassen, bedeutet ja nicht die Abgabe der Oberaufsicht über eben dieses Boot. Natürlich sind den staatlichen Strategien der Kriminalitätskontrolle in den westlichen kapitalistischen Ländern Grenzen gesetzt, die sich speziell durch die Legitimationsprobleme und Widersprüche der Sicherheitsarbeit in der neo-liberalen Phase ergeben. Plausibler erscheint hingegen eine Entwicklung, die Funk in historischer Perspektive als »Sublimierung des Gewaltmonopols« umschreibt.<sup>19</sup> Dabei handelt es sich um einen Prozeß der beständigen Verfeinerung und Ausdifferenzierung der Einsatzinstrumente und Verhaltensformen des Gewaltmonopols. Im Ergebnis bedeutet dies gerade keine Rücknahme, sondern eine Zunahme staatlicher Gewalt, so daß die bürgerliche Gesellschaft *ohne einen flexiblen und anpassungsfähigen Polizeiapparat überhaupt nicht mehr denkbar ist*. Damit verbunden ist die Vorverlagerung der staatlichen Eingriffskompetenzen durch eine präventive, proaktive Polizei, die auch als Veralltäglichsung staatlicher Gewalt gefaßt werden kann. Staatssicherheit und Bürgersicherheit, einst als im Spannungszustand befindliche Gegenpole gedacht, verschmelzen im lokalen Präventionsstaat zu einer öffentlichen Sicherheitspartnerschaft.

*Dr. Hubert Beste ist Lehrbeauftragter am Institut für Gesellschafts- und Politikanalyse des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften der Universität Frankfurt am Main*

#### Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag basiert auf der umfassenden empirischen Studie von Beste, H.: Morphologie der Macht. Urbane »Sicherheit« und die Profitorientierung sozialer Kontrolle, Opladen (erscheint im Frühjahr 2000 im Verlag »Leske + Budrich«; ca. 450 S.).
- 2 Vgl. dazu nur beispielhaft die Beiträge in: Narr, W.-D. (Hg.): Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, Reinbek bei Hamburg 1977; Sack, F./Steinert, H.: Protest und Reaktion. Analysen zum Terrorismus, Bd. 4/2, Opladen 1984.
- 3 Vgl. Taylor, I.: Crime in Context. A Critical Criminology of Market Societies, Cambridge 1999 (Polity Press); Young, J.: The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity, London u.a. 1999 (Sage).
- 4 Nur als knappe Auswahl: Garland, D.: »Governmentality« and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology, in: Theoretical Criminology, Vol. 1 (2), May 1997, S. 173 ff.; Shearing, C.: Gewalt und die neue Kunst des Regierens und Herrschens. Privatisierung und ihre Implikationen, in: Trotha, T. von (Hg.): Soziologie der Gewalt, Opladen 1997, S. 263 ff.; Krasmann, S.: Regieren über Freiheit. Zur Analyse der Kontrollgesellschaft in foucaultscher Perspektive, in: KrimJ, Heft 2/1999, S. 107 ff.
- 5 Vgl. Hall, St. u.a.: Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order, London 1978 (Macmillan); Cremer-Schäfer, H./Steinert, H.: Straflust und Repression. Zur Kritik der populistischen Kriminologie, Münster 1998, S. 118 ff.
- 6 Überzeugend hierzu: Frehsee, D.: Politische Funktionen Kommunalen Kriminalprävention, in: Albrecht, H.-J. u.a. (Hg.): Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. FS für G. Kaiser, Berlin 1998, S. 739 ff.
- 7 Vgl. Ronneberger, K./Lanz, St./Jahn, W.: Die Stadt als Beute, Bonn 1999, S. 144 ff.
- 8 Überaus instruktiv: Rupperecht, R.: Die Rolle der privaten Sicherheitsdienstleister im kommunalen Bereich, in: DSD-Der Sicherheitsdienst, Heft 2/1999, S. 20 ff.
- 9 Vgl. Smith, N.: The New Urban Frontier. Gentrification and the Revancist City, London/New York 1996 (Routledge); Jahn, W./Lanz, St./Ronneberger, K.: Auf dem Weg zur revanchistischen Stadt, in: Forum Wissenschaft, Heft 3/1998, S. 16 ff.
- 10 Siehe dazu den Artikel: »Kooperationsvertrag: Sicherheitsdienste sind jetzt Partner der Frankfurter Polizei«, in: DSD-Der Sicherheitsdienst, Heft 3/1999, S. 9 f.; FR v. 18.6. 1999, S. 23.
- 11 Diese Neuorganisation des BGS in Richtung auf eine Bundespolizeibehörde geht nach H.-J. Lange (Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998, S. 204) nicht auf den Zusammenbruch der DDR zurück, sondern war »bereits 1988 von den involvierten Akteursgruppen einschließlich der Polizeigewerkschaften weitgehend ausgehandelt worden«. Die deutsch-deutsche Vereinigung habe diesen Prozeß allenfalls beschleunigt.
- 12 So ein leitender Sicherheitsbediensteter der Deutschen Bahn AG in einem Experteninterview (1997).
- 13 Vgl. FR v. 23.7.1999, S. 23.
- 14 Zitat und Zahlenmaterial in FR v. 24.6.1998, S. 24.
- 15 Vgl. FR v. 4.8.1998, S. 17; zum Gesamtabschnitt sehr instruktiv: Behr, R.: Eine deutsche Variante des New Yorker Polizeimodells: Zur (Re-)Kommunalisierung von Sicherheit und Ordnung, in: Ortner, H. u.a. (Hg.): New Yorker »Zero-Tolerance«-Politik. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie, Baden-Baden 1998, S. 177 ff.
- 16 Vgl. Lützenkirchen, H.-G./Nijenhuis, H.: Polizei und Private Sicherheitsdienste in Europa, Bad Honnef 1998, S. 132.
- 17 Vgl. Jones/Newburn 1998, S. 268 ff.
- 18 Vgl. Trotha, T. von: Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols, in: Nedelmann, B. (Hg.): Politische Institutionen im Wandel, Opladen 1995, S. 129 ff.
- 19 Vgl. Funk, A.: Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preußen 1848–1914, Frankfurt/M. 1986, S. 324 ff.