

# 18. Der öffentliche Raum – Ein Raum der Freiheit, der (Un-)Sicherheit und des Rechts

---

CHRISTOPH GUSY

Der öffentliche Raum ist derjenige Raum, welcher allen zur freien und gleichen Benutzung offensteht. Und er ist zugleich derjenige Raum, in welchem Nutzungsrechte und Nutzungsformen aller unmittelbar konkurrieren und kollidieren. Die daraus resultierenden Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit und die Anforderungen an die Sicherheitsgewährleistungen, aber auch die Forschungslücken und -notwendigkeiten interdisziplinären Arbeitens an ungelösten Problemen, sollen im Folgenden erörtert werden.

## 18.1 DER ÖFFENTLICHE RAUM ALS RAUM DER FREIHEIT, DER GLEICHHEIT UND DER ZUMUTUNG

### 18.1.1 Grundlegung

Dass Privatheit und Privatsphäre schwinden, ist eine verbreitete Klage der Zeit.<sup>1</sup> Dass hingegen das Öffentliche verschwände, wird kaum je behauptet. Und dennoch ist es seinerseits keineswegs änderungsresistent; im Gegenteil: Das Öffentliche befindet sich in einem schon lange andauernden, raschen Wandlungsprozess. Richtigerweise wird man annehmen dürfen, dass es in dieser Hinsicht dem Privaten vergleichbar ist.<sup>2</sup>

Dabei liegt es nahe, den öffentlichen Raum zunächst negativ zu definieren: Nämlich als denjenigen Raum, welcher nicht den oder dem Pri-

---

1 | Unterschiedlich akzentuiert, aber in der Diagnose ähnlich *Sofsky*, *Verteidigung des Privaten*, 2007; *Schaar*, *Das Ende der Privatsphäre*, 2007.

2 | S. etwa schon *Arendt*, *Vita activa oder vom täglichen Leben*, 3. Aufl., 2005, S. 38ff.

vaten vorbehalten ist. Aus einer solchen Perspektive hängen beide Bereiche definitionsmäßig miteinander zusammen und voneinander ab. Sie werden durch einen idealtypischen Gegensatz konstituiert: Während das Private den Rückzugsraum der<sup>3</sup> Einzelnen umschreibt, zeichnet sich der öffentliche Raum gerade durch das Gegenteil aus: Er ist gekennzeichnet durch *Zugänglichkeit und Nutzbarkeit durch einen unbestimmten Personenkreis*.<sup>4</sup> Dies ist mehr und anderes als ein Raum, der bloß durch einen Mangel, nämlich die Abwesenheit des Privaten, gekennzeichnet wäre. Der öffentliche Raum ist aber auch mehr und anderes als Ausdruck und Indikator des angedeuteten Verlusts der Privatheit. Verkehr, Versorgung, Infrastruktur und persönliche Kommunikation wären ohne ihn schlechthin nicht denkbar. Diesem Raum kommen also eigene, positive Funktionen zu: Er ist der *Raum, den jedermann betreten darf*, und zugleich derjenige *Raum, in welchem für jeden gegenüber jedem diejenigen Regeln angewendet werden sollen, welche für öffentliches Handeln gelten*.<sup>5</sup> Die Qualifikation des Raums ist also wesentlich geprägt von der Qualifikation derjenigen Handlungen, die dort vorgenommen werden bzw. bestimmungsgemäß vorgenommen werden sollten. Dies gilt aber auch umgekehrt: Es ist der öffentliche Raum, welcher eine Vielzahl solcher Handlungen erst ermöglicht oder zumindest erleichtert. Dabei geht es nicht bloß um Mobilität bzw. Verkehr. Der öffentliche Raum mit seinen Straßen, Plätzen, Fußgängerzonen, Parks und Wäldern besteht nicht allein aus ausschließlich der Fortbewegung dienenden Verkehrsflächen. Es ist der Raum, in welchem die Rollen und ihre Besetzung prinzipiell offen sind. Wer sie wie besetzt, ist von vornherein nicht festgelegt und steht daher bis zu einem gewissen Grade der Freiheit der Nutzer offen. Und auf der anderen Seite stehen auch die Rollenzuschreibungen nicht schon von vornherein fest. Die Frage nach dem »who is who« stellt sich in ihrer offensten Form in der Öffentlichkeit.<sup>6</sup> Aus der Sicht von als prinzipiell frei, sich frei entfaltend und darstellend verstandener Menschen gilt demnach: Öffentliches und privates Handeln sind nicht bloß Gegensätze, sondern vielfältig miteinander verschränkt. Und Vergleichbares gilt auch für die jeweiligen Räume: Auch hier dominieren keine idealtypisch zu begreifenden Gegensätzlichkeiten bzw. Ausschließlichkeiten, sondern Verschränkungen, Übergangs- bzw. Mischformen.

**3** | Nicht bloß: des Einzelnen; es gibt auch kommunikative Privatheit, wie etwa Familie, Lebensgemeinschaft, vertrauliche Kommunikation oder auch der »Kernbereich der Privatheit« zeigen.

**4** | So Schuppert, Politische Kultur, 2005, S. 95ff., 105, im Anschluss an W. Marrens. Dem genannten Werk von Schuppert verdanke ich wesentliche Anregungen zum hier behandelten Thema und wichtige Hinweise auf zitierte Literatur.

**5** | Geuss, Privatheit, 2002, S. 55f.; s.a. Kleinsteuber, Öffentlichkeit und öffentlicher Raum, in: Faulstich (Hg.), Öffentlichkeit im Wandel, 2000, S. 34ff.

**6** | Zur Frage nach Orientierung und Orientierungsnotwendigkeit in derartigen Kontexten Popitz, Über die Präventivwirkung des Nichtwissens, 1968.

Der öffentliche Raum ist ein öffentliches Gut.<sup>7</sup> Er ist zunächst einmal für alle da. Insoweit ist er zunächst der *Raum der Gleichheit*: Alle Menschen haben dort prinzipiell<sup>8</sup> die gleichen Nutzungsrechte und Handlungsoptionen. Und für alle gelten prinzipiell die gleichen Regeln. Daneben ist der öffentliche Raum zugleich der *Raum der Freiheit*: Zahlreiche Freiheiten können nur dort bzw. jedenfalls besser dort ausgeübt werden als in privaten Räumen – z.B. der Verkehr, Versammlungen oder Veranstaltungen. Und hinsichtlich der Ausübbarkeit anderer Freiheiten sorgt der öffentliche Raum jedenfalls für Zugänglichkeit und Wahrnehmbarkeit – z.B. Handel, Versorgung oder Zugang zu Events. Es geht auch und wesentlich um Anderes; um den Zugang zur Natur; um Kommunikation zur Meinungsbildung und -äußerung; um Zusammentreffen und Kennenlernen als Voraussetzungen der Entstehung von Privatheit; um Selbstdarstellung und -entfaltung außerhalb von vornherein abgegrenzter, dadurch selbst definierter und sich selbst definierender und regulierender Personen-Gruppen. In diesem Sinne ist der öffentliche Raum ein *Raum individueller, kommunikativer und sozialer Freiheit*. Sie steht prinzipiell allen offen. Doch ist jene Freiheit noch nicht gleichbedeutend mit sozialem oder kommunikativem Handeln. Ein solches kann vielmehr nur gelingen, wenn der Einzelne dort auch andere findet, welche ihrerseits freiwillig bereit sind, Kommunikation und Gemeinschaft mit ihm zu pflegen. Ob andere dies tun, ist in ihre eigene freie Entscheidung gestellt. Kommunikation und Interaktion sind vielmehr Resultate korrelierender und korrespondierender Freiheitsausübung: So, wie jeder selbst entscheiden darf, mit wem er kommuniziert oder interagiert, darf er ebenso entscheiden, mit wem er dies unterlässt bzw. wen er ausgrenzt. Und diese Entscheidungen sind im öffentlichen Raum auch keineswegs ausschließlich individuelle, sondern auch gemeinsame von Pärchen, Peers oder Gruppen.

Umgekehrt gilt aber auch: Wer den öffentlichen Raum als Ort und Medium seiner eigenen Freiheitsausübung nutzt, muss dort gerade wegen der Gleichheit aller Nutzer hinnehmen, dass auch andere dies tun. Dies bedeutet nicht nur die Freiheit zu Kommunikation und Sozialität, sondern auch diejenige zu Alternativität, Konfrontation,<sup>9</sup> im Extremfall zu Asozialität. Er ist der Raum, wo unterschiedlichste Lebensentwürfe aufeinandertreffen (können). Er ist nicht bloß der Raum korrespondie-

**7** | Hierzu aus der Sicht von Freiheitsschutz und Regulierungsnotwendigkeit grundsätzlich, wenn auch nicht in allen Punkten wie hier *Volkman*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2000, S. 361.

**8** | Eigens begründete und anerkannte Sonderrechte, welche die Öffentlichkeit partiell fördern – etwa: Versammlungsrecht – oder beschränken – etwa: Anliegerrechte –, sind wegen ihrer besonderen Begründungsbedürftigkeit und gegenständlichen bzw. zeitlichen Begrenztheit eher in der Lage, den allgemeinen Befund zu bestätigen, als ihn zu widerlegen.

**9** | Zu Konfrontation und Konfrontationsschutz im öffentlichen Raum *Lindner*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2002, S. 37.

render, sondern auch derjenige konfrontierender Freiheit. Wer selbst Freiheit nutzt, darf dies anderen wegen der Gleichheit der Freiheitsgarantien nicht untersagen. Man kann es allenfalls ignorieren oder der Konfrontation ausweichen, indem man von eigenen Nutzungsrechten keinen oder nur einen bestimmten Gebrauch macht. Wo dies nicht möglich ist, etwa wegen zu hoher Verdichtung der Raumnutzung in den Innenstädten oder mangels Alternativen, muss sich jeder, der den öffentlichen Raum nutzt, die Freiheitsausübung anderer zumuten lassen. In diesem Sinne ist der öffentliche Raum nicht nur der Raum der Freiheit und Gleichheit, sondern zugleich der *Raum der Zumutung*.<sup>10</sup>

### 18.1.2 Neuere Befunde

Was soeben theoretisch angedeutet worden ist, ist von der jüngeren Soziologie in mehrfacher Hinsicht fortentwickelt worden.<sup>11</sup> Danach ist der Raum der Öffentlichkeit tatsächlich keineswegs stets und überall vollständig unreguliert, unstrukturiert und undurchschaubar. Auch Begegnungen im öffentlichen Raum sind zumeist solche, welche regelmäßig konfrontations- und zumutungsfrei funktionieren, vielfach sogar freundlich und kooperativ. Der öffentliche Raum ist also nicht überall und jederzeit ein Raum der Konfrontation oder gar der Zumutung. Es gibt offenbar auch dort *soziale Regeln für das Verhalten in der Öffentlichkeit, die den Beteiligten bekannt oder doch erkennbar sind*. Und sie werden offenbar in den meisten Fällen auch eingehalten. Rein tatsächlich ist also der öffentliche Raum nicht jederzeit und allorts unreguliert. Und dass er »irgendwie« reguliert ist, ist praktisch allen Nutzern auch bekannt und wird von ihnen jedenfalls erwartet. Theorie und Empirie sind also nicht einfach deckungsgleich; vielmehr bedarf es aus soziologischer Sicht einer näheren Beschreibung. Eine Annäherung kann so versucht werden: Nicht immer sind allen Nutzern des öffentlichen Raums die gerade für diesen geltenden sozialen Regeln sogleich erkennbar. Und daneben ist auch nicht jeder und jedem sogleich erkennbar, wie ausgeprägt die Bereitschaft der anderen Nutzer ist, sich an diese Regeln zu halten. Es sind insbesondere diese Situationen, welche Komplexitäts- und Kontingenzerlebnisse fördern.

Daneben gibt es auch andere Regulierungsformen im öffentlichen Raum. Da ist zunächst die *Selbstregulierung von Nutzergruppen*. Es gibt Orte und Zeiten, in welchen der Raum erkennbar reguliert ist. Als Prototyp kann hier eine stattfindende Versammlung angesehen werden. Hier zeigen sich oft, wenn auch vielleicht nicht immer, Handlungs- und Verhaltensformen, welche erkennbar harmonisiert sind und die ansonsten üblichen Nutzungsformen oder Handlungsvorgaben erheblich einschränken. Vielmehr dominiert an solchen Stellen und zu solchen Zeiten die

**10** | Näher hierzu Gusy, Verwaltungsarchiv 2001, S. 344.

**11** | Überblicke bei Eifler, Soziale Kontrolle, in: Lange u.a. (Hg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, 2008, S. 269 (Nachw.).

Erwartung, dass Anwesende sich am Versammlungsgeschehen beteiligen oder jedenfalls dieses nicht – auch nicht durch ansonsten allseits akzeptierte – Verhaltensweisen stören oder ansonsten zulässige Nutzung unterlassen: Wenn auf einem Platz eine Demonstration stattfindet, kann dort eben nicht gleichzeitig ungestörter Fahrradverkehr stattfinden. Eine zulässige und akzeptierte Nutzungsform schränkt andere Formen örtlich und zeitlich begrenzt ein. Ähnliches gilt bei Verkaufsveranstaltungen, Volksfesten oder aber an Sammelplätzen sozialer Randgruppen, wo diese massiert auftreten und andere Nutzer oder Nutzungsformen erkennbar ausschließen.

Das zuletzt genannte Beispiel leitet über zu einer Form der Selbstregulierung durch *faktische Okkupation von Teilen des öffentlichen Raums*. Bisweilen finden sich Versuche, Straßen und Plätze zu Gruppen- oder auch zu egoistischen Zwecken zu benutzen, indem diese einfach besetzt werden und dabei durch physische Präsenz, die »Möblierung« einzelner Orte durch Aufstellen von Gegenständen oder aber durch faktisches Verhalten Ansprüche auf bevorzugte oder gar ausschließliche Nutzung des betroffenen Raumes signalisiert wird. Dritte erscheinen – wiewohl formell gleichberechtigte Nutzer – in solchen Fällen unerwünscht, zumindest soweit oder solange sie nicht ähnliche Verhaltensweisen an den Tag legen wie die Mehrheit der Anwesenden. Wer vor dem Propagandisten und seinem Publikum Straßenmusik betreibt oder Rad fährt, wer am Sammelplatz der sozialen Randgruppen Schaufenster betrachtet oder politische Gespräche führt, dem wird alsbald signalisiert, dass er und sein Verhalten dort unerwünscht sind. Damit werden sie nicht unzulässig und andere Personen nicht von jeglicher Nutzungsmöglichkeit ausgeschlossen. Doch ist auffällig, dass rein tatsächlich ein solcher Erwartungsdruck Wirkungen zeigt: Außenstehende wechseln die Straßenseite oder beschreiben zumindest einen großen Bogen, Dazugehörige verhalten sich zumeist regelkonform.

Die meistdiskutierte Form der Selbstregulierung öffentlicher Räume ist deren teilweise Privatisierung, etwa zu *shopping malls* oder *gated districts* (etwa: *business improvement districts*) mit (zumindest möglichen) Zugangskontrollen und eigenem Benutzungsregime. Hier finden sich bereits Übergangsformen von öffentlichen zu *semi-öffentlichen Räumen* mit den dazu zählenden Sonderfragen.<sup>12</sup>

Die Empirie zeigt: Der öffentliche Raum ist weder leer noch überall unreglementiert. Im Gegenteil: Es finden sich zahlreiche Regulierungsformen von der faktischen Aneignung bis hin zur Einschränkung des öffentlichen Status. Die Öffentlichkeit des Raums ist dann vor allem das Forum, welches derart unterschiedliche Formen der Nicht-, Teil- oder Selbstregulierung ermöglicht, aber auch begrenzt. Zentralproblem sind hier weniger die vollständige Abwesenheit von Regeln, sondern deren faktische Unterschiedlichkeit bei rechtlicher Gleichheit sowie deren bisweilen schwer durchschaubare Eigenheiten und die *Abgrenzungen und Bruch-*

*Linien unterschiedlich demarkierter Teilräume.* An diesen Linien entstehen am ehesten Unsicherheiten und Unsicherheitsgefühle, Konfrontations- und Zumutungserleben.

## 18.2 DER ÖFFENTLICHE RAUM ALS RAUM DER UNSICHERHEIT

### 18.2.1 Der öffentliche Raum zwischen Unsicherheit und Unsicherheitsgefühl

Sicherheit ist die Abwesenheit von Risiken. Je mehr Personen, Objekte und Vorgänge auf eine Person einwirken können und je weniger vorhersehbar und kalkulierbar diese sind, desto riskanter kann das Leben sein. In diesem Sinne erscheint der öffentliche Raum als Raum der Unsicherheit. Wohlgemerkt: Dies muss aber nicht so sein. Statistisch gesehen sind die meisten Konfrontationen oder Zumutungen in der Öffentlichkeit harmlos oder allenfalls geschmacklos. Der Betrachter mag sich ärgern, dass es so etwas gibt oder dass er das mit anschauen muss. Aber einen wirklichen Schaden erleidet man fast nie.<sup>13</sup> Und umgekehrt mag der bekannte Satz, wonach das eigene Bett der gefährlichste Ort der Welt ist, weil dort über die Hälfte der Menschheit stirbt, eindrucksvoll illustrieren: Das Leben ist nicht nur außerhalb der eigenen vier Wände riskant. Auch drinnen lauern zahlreiche schwerwiegende Risiken – unter ihnen übrigens der statistisch gefährlichste Teil der Menschheit, die eigenen Angehörigen. Es gibt eben auch Risiken, die sich eher in der Privat- als in der Öffentlichkeit realisiert. Ob man also sicher oder unsicher ist, hängt zumindest nicht allein von der Tatsache ab, ob man im öffentlichen Raum ist oder nicht. Es hängt vielmehr von zahlreichen anderen Umständen ab, die allerdings in der Öffentlichkeit weniger einfach zu erkennen, abzuschätzen und zu vermeiden sind wie in den eigenen Wänden. Ob und wo also im Einzelfall der öffentliche Raum ein Ort der Unsicherheit ist, ist seinerseits unsicher.

Eine andere Frage ist dagegen, wie der öffentliche Raum erlebt wird. Hier geht es nicht um die Frage nach der statistischen Risikohäufigkeit für einzelne Personen oder ihre Güter. Hier geht es vielmehr um die Frage nach der subjektiv empfundenen Sicherheit. Es geht nicht um das, was gefährlich ist, sondern um das, was gefährlich erscheint – oder systemtheoretisch gesprochen: um Komplexitäts- und Kontingenzerleben. Hier nun allerdings gilt: Wo der Einzelne die Umwelt weniger durchschauen kann, erscheint diese häufig risikobehafteter. Und der Grad der Undurchschaubarkeit mag mit demjenigen der Andersartigkeit steigen: Wer das Verhalten anderer Menschen nicht deuten kann, kann auch nicht deuten, wie sie sich absehbar in Zukunft verhalten werden. Hier nun zeigt sich: Orte der Konfrontation und Zumutung sind tendenziell geeignet, die

13 | Beispiele und Abgrenzungen bei Schuppert a. a. O., S. 282ff. (Nachw.)

Wahrnehmungs-, Deutungs- und Vertrauensfähigkeit zu verringern. Was man in den eigenen vier Wänden ausblenden kann, indem man es nicht zulässt oder wegschaut, das kann man in der Öffentlichkeit schwerer oder gar nicht, jedenfalls bisweilen nur unter erheblichen Verlusten an eigenen Handlungsoptionen vermeiden. Wer den angetrunken bettelnden Stadtstreicher vor dem Café vermeiden will, wird dann möglicherweise das Café – und sei es noch so attraktiv – nicht betreten, solange jener da ist. Und wer an einer Versammlung teilnehmen will, kann sich die anderen Versammlungsteilnehmer jedenfalls nicht allein aussuchen. Gewiss: Konfrontations- und Zumutungserleben ist noch lange kein Risiko. Doch kann es zu einer empfundenen Gefahr führen. Dafür sprechen zahlreiche Indizien: So ist die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung dort schwächer ausgeprägt, wo man sich auskennt: in der eigenen Wohnung und im eigenen Stadtteil; stärker ausgeprägt hingegen dort, wo man sich nicht auskennt. Das gilt auch dann, wenn die statistische Risikohäufigkeit das Gegenteil aussagt. Ein solcher Effekt kann sich noch verstärken, wenn man einbezieht, dass derjenige, der sich an einer Stelle signifikant unsicher fühlt, dies auch an anderen tut: Wer Angst hat um seinen Arbeitsplatz, fühlt sich auch unsicherer im Park. Und wer eine Gegend als unsicher empfindet, wird auch solchen Verhaltensweisen weniger trauen, die er auch andernorts kennt.

Ob der öffentliche Raum ein Ort der Unsicherheit ist, hängt also von zahlreichen Umständen ab, die nicht allein durch seine Öffentlichkeit begründet sind. Doch dass er gerade wegen seiner Öffentlichkeit als unsicherer Raum erlebt wird, ist in deutlich höherem Maße wahrscheinlich. In solchen Fällen können also Risikologen und Risikoempfinden auseinandertreten. Unter derartigen Prämissen unterscheiden sich »objektive« und »subjektive« Gefährlichkeit. Dies ist in der Diskussion um Sicherheits-, Gefahr- und Risikobegriffe längst bekannt.<sup>14</sup> Wichtiger jedoch ist eine andere Einsicht: Der »subjektive« Sicherheits- bzw. Gefahrbegriff ist keineswegs eine bloße Modernisierung oder wissenschaftliche Fortführung eines vorgeblich älteren »objektiven« Konzepts. Vielmehr folgen beide ganz unterschiedlichen Entstehungs-, Bemessungs- und Steuerungslogiken. Ob man sich unsicher fühlt, hängt nur sehr lose mit der Frage zusammen, ob man unsicher ist. Jeder weiß: Ein gut gemachter Thriller im Fernsehen kann (und soll) beim Zuschauer eigene Unsicherheitsgefühle auslösen, auch wenn der Film die objektive Sicherheitslage der Zuschauer völlig unverändert lässt.<sup>15</sup> Und umgekehrt ist die Antwort auf die Frage,

**14** | Grundlegend und zutreffend schon *Kaufmann*, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. Aufl., 2003, S. 72ff. Zu den rechtlichen bzw. rechtswissenschaftlichen Konsequenzen einerseits *Callies*, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, S. 1096; andererseits *Gusy*, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Band 63, 2004, S. 151, 159ff. (Nachw.).

**15** | Und selbst wenn tatsächlich während guter Thriller das objektive Risiko von Straftaten erhöht sein sollte – etwa, weil Einbrecher die Ablenkung der Bewohner

ob man sich sicher fühlt, regelmäßig nur peripher von der objektiven Sicherheitslage abhängig. Ausgerechnet in derjenigen Bevölkerungsgruppe, welche am stärksten gefährdet ist – junge Männer zwischen 15 und 25 Jahren – ist das Sicherheitsgefühl am höchsten. Über die subjektive Sicherheit wissen wir keineswegs alles, aber doch einiges: Es hängt ab vom Alter, vom Bildungsstand, vom Informationsniveau,<sup>16</sup> vom Wohnviertel, von der Lebenssituation, von konkreten eigenen Erlebnissen und nicht zuletzt von individuellen Dispositionen, welche am eigenen Selbstkonzept und am individuellen Bindungserleben anknüpfen können.<sup>17</sup>

Insgesamt lässt sich festhalten: »Objektive« und »subjektive« Sicherheit sind nicht zwei Ausprägungen desselben Phänomens.<sup>18</sup> Ihre Entstehungsbedingungen, ihre Messung und ihr Management unterliegen unterschiedlichen Grundsätzen und Kriterien. Damit sollen einzelne Nähebeziehungen und Überschneidungen zwischen beiden Phänomenen nicht bestritten werden. Doch sind diese nicht Ausprägungen ihrer Gemeinsamkeit, sondern zu einem erheblichen Teil rein äußerlicher Art. Der öffentliche Raum als Raum der Konfrontation bzw. der Zumutung ist ein Raum, in welchem das Sicherheitsgefühl beeinträchtigt sein kann. Hier ist die Freiheit des einen zugleich die Sicherheit des Anderen. Dass dort aber objektiv die Sicherheit bedroht ist, lässt sich nicht generell erschließen. Dies hängt vielmehr von weiteren Faktoren ab, die ihrerseits mit der Öffentlichkeit des Raums keine notwendigen Berührungspunkte aufweisen.

### 18.2.2 Herausforderung an das Sicherheitsmanagement – Sachfragen

Wenn »objektive« und »subjektive« Sicherheit nicht dasselbe oder auch nur Ableitungen desselben sind und zusätzlich hinsichtlich ihrer Entstehungsbedingungen und ihrer Messung kardinale Unterschiede auf-

---

durch den Thriller für ihre Zwecke nutzen –, so folgen die Unsicherheitsgefühle jedenfalls während des Krimis nicht gerade aus diesen Einbruchsrissen.

**16** | Schewe, Das Sicherheitsgefühl und die Polizei, Diss. Bielefeld 2008 (i.E.), Kap. 4 B II, führt hierzu auf: die eigene direkte Opfererfahrung, indirekte Opfererfahrungen, die medial vermittelte Wahrnehmung von Kriminalität, die staatlich vermittelte Wahrnehmung der Kriminalitätslage, soziale Organisation bzw. Desorganisation, die Unübersichtlichkeit öffentlicher Räume und diffuse Lebensängste. Zur öffentlichen Inszenierung von (Un-)Sicherheit *Kreissl*, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung 2008, S. 322.

**17** | Überblick bei Schewe a.a.O., Kap. 4 A. Als maßgebliche Bestimmungsfaktoren sind ebd., Kap. 4 B, benannt: Die persönliche Risikoeinschätzung, die Vulnerabilität und die Copingfähigkeiten einer Person. Zahlreiche Anregungen für diese Abhandlung verdanke ich der Dissertation und darüber hinaus Diskussionen mit Herrn wiss. Mit. Ass. Dr. C. Schewe.

**18** | Dazu ganz grundsätzlich Schewe a.a.O., Kap. 4 (Nachw.).

weisen, so gilt: *Das Management der objektiven Sicherheit kann gleichfalls nicht dasselbe sein wie dasjenige der subjektiven Sicherheit.* Politiken und Instrumente zur Stärkung der »objektiven« Sicherheit sind nicht notwendig identisch mit denjenigen zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls. Im Gegenteil: Die Frage danach, ob eine Maßnahme der Sicherheitspolitik die objektive oder die subjektive Sicherheit zum Gegenstand haben soll, bedarf der vorherigen Entscheidung. Denn wenn ein Problem politisch gesteuert werden soll, kann dies nur gelingen, wenn die gewählten Mittel dafür adäquat sind. Dies kann allerdings nur beurteilt werden, wenn man weiß, welches der zahlreichen Sachprobleme mit einem konkreten Instrument angegangen werden soll.

Die daraus resultierende Herausforderung an die Sicherheitspolitik stellt sich demnach so: Soll im öffentlichen Raum die »objektive« Sicherheit verbessert werden, so müssen die gewählten Instrumente deren Eigenarten adäquat sein. Soll hingegen die subjektive Sicherheit verbessert werden, so müssen die gewählten Mittel deren Eigengesetzlichkeiten genügen. Am Beispiel: Soll die Sicherheit im öffentlichen Raum dadurch gestärkt werden, dass die Gewalt unter Jugendlichen eingedämmt wird, so ist dies gewiss eine sinnvolle und notwendige Maßnahme. Dies kann etwa durch spezielle Trainingsprogramme in Schulen oder verbesserte Überwachung an neuralgischen Orten geschehen. Ob dadurch das Sicherheitsgefühl erhöht wird, ist allerdings keineswegs sicher. Zunächst sind männliche Jugendliche als hauptsächliche Täter und Opfer von Gewalt ohnehin diejenige Gruppe, welche sich am sichersten fühlt. Und zugleich werden derartige Maßnahmen von der Allgemeinheit kaum wahrgenommen, so dass sie auch kaum geeignet sind, das allgemeine Sicherheitsgefühl zu steigern. Soll hingegen das Sicherheitsgefühl gestärkt werden, indem etwa der Aufenthalt alkoholisierter Personen oder aggressiver Bettler in der Fußgängerzone beschränkt wird, so kann dies dort sinnvoll und manchmal gar notwendig sein. Ob dadurch die objektive Sicherheit erhöht wird, ist aber eine andere Frage. Dies wäre allenfalls dann der Fall, wenn die Zahl der Übergriffe gegen Dritte in der Fußgängerzone tatsächlich sinkt und nicht zugleich an anderen Stellen, wo sich die verdrängten Personen nunmehr aufhalten, die Sicherheitslage sich entsprechend verschlechtert. Beides setzt komplizierte Untersuchungen voraus, welche den gegenwärtigen Stand der Kriminalitätsforschung vor partiell neuartige Herausforderungen stellen.<sup>19</sup>

Die Beispiele zeigen: Angemessene Lösungsstrategien setzen eine angemessene Problemdefinition voraus. Maßnahmen, welche die »objektive« Sicherheit erhöhen sollen, müssen zielgerecht formuliert und be-

**19** | Dazu die detaillierte Studie von *Bücking/Kubera*, Eine digitale Streifenfahrt, 2004, die an zahlreichen Stellen immer wieder betonen, dass verlässliche Erhebungs- und Bewertungsinstrumente partiell noch ausstehen. Zu den Problemen und möglichen Lösungen weiter *Bücking* (Hg.), Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume, 2007; *Boers*, Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld, 2004.

wertet werden. Bereits dies setzt intensive Forschungs- und Aufklärungsarbeit voraus. Wenn dies gelingt, mögen jene Maßnahmen zieltauglich sein. Doch besagt ihre Tauglichkeit zum »objektiven« Zweck noch nichts darüber, ob sie auch die subjektive Sicherheit verbessern. Im Gegenteil: Ein solcher Effekt wäre wegen der Unterschiede zwischen beiden Sicherheitskonzepten eher zufällig. Ganz dasselbe gilt aber auch in der umgekehrten Richtung. Gerade hier sind wegen des subjektiven Einschlags der Probleme und Lösungen besonders intensive psychologische und sozialwissenschaftliche Forschungen notwendig, die jedenfalls in Deutschland weitgehend noch ausstehen.

Dabei gilt: Eine Maßnahme ist tauglich, wenn sie zur Lösung der von ihr vorausgesetzten Probleme messbare Leistungen erbringt. Sollen sie darüber hinaus auch zur Lösung anderer Probleme nützliche Beiträge leisten, wäre ein solcher spill-over-Effekt ein zusätzlicher Ertrag. Dies mag die wissenschaftliche Suche nach möglichen Überschneidungsbereichen beim Management »objektiver« und »subjektiver« Sicherheit beflügeln. Doch kann es auch gegenteilige Effekte geben, indem Maßnahmen zur Stärkung des Sicherheitsgefühls die Möglichkeit eines Managements der objektiven Sicherheit beeinträchtigen. Das bekannteste Beispiel hierfür ist die Stärkung der subjektiven Sicherheit durch Präsenz uniformierter Polizeikräfte in der Öffentlichkeit. Diese Präsenz stärkt wohlgermerkt zunächst das Sicherheitsgefühl der Bürger: Präsenz und sichtbare Kräfte sind zu ihrem Schutz aufgeboten. Ob dadurch die objektive Sicherheit steigt, lässt sich aber nicht einfach aus einem Rückgang der Straftaten an den überwachten Orten ableiten. Denn diejenigen Polizisten, die hier Uniform zeigen, fehlen zugleich bei der Wahrnehmung anderer polizeilicher Sicherheitsaufgaben, etwa der Bekämpfung der »Organisierten Kriminalität«. Erst ein Gesamtsaldo der Ausgangs- und der Schlussbedingungen einschließlich einer Erforschung der komplexen Ursachen- und Wirkungszusammenhänge würde zeigen, wie der Effekt jener Maßnahmen zu beschreiben und zu bewerten wäre.

Gerade die beschriebenen Sicherheitsprobleme im öffentlichen Raum zeigen:

1. Jedes Risikomanagement wirft die Frage nach dem zu lösenden Problem und den möglichen Parametern seiner Lösbarkeit bzw. seiner Lösung auf. Dabei ist zwischen der »objektiven« und der »subjektiven« Sicherheitslage – also zwischen öffentlicher Sicherheit und Sicherheitsgefühl – wegen ihrer unterschiedlichen Problemstellungen und Lösungsalternativen notwendig zu differenzieren.
2. Ein Risikomanagement ist sinnvoll, wenn es die vorausgesetzte Risikolage günstiger gestaltet. Dies sollte primär an den zu lösenden Problemen selbst gemessen und bewertet werden. Ein möglicher Gewinn an Sicherheit auch in anderen Bereichen – der eigens zu befragen und zu bewerten wäre – wäre ein Effektivitätssteigernder Faktor.

3. Neben möglichen positiven Auswirkungen in anderen Bereichen müssen aber auch mögliche negative Rückwirkungen in Rechnung gestellt werden. Es kann Maßnahmen zur Steigerung der subjektiven Sicherheit geben, welche die objektive Sicherheit beeinträchtigen können – und umgekehrt. Solche negativen Rückwirkungen sind bei einer Gesamtbilanz in Rechnung zu stellen.

### 18.2.3 Herausforderungen an das Sicherheitsmanagement – Rechtsfragen

Dass und wie die öffentliche Hand bestimmte Risiken abwehren und dadurch Sicherheit herstellen darf, ist Gegenstand eines abgegrenzten und in Deutschland seit nahezu 150 Jahren diskutierten Kreises von Rechtsnormen und Rechtsfragen. Die dazu geführten Diskussionen beziehen sich jedoch nahezu ausschließlich auf Fragen der zuvor umschriebenen Gefahren im »objektiven« Sinne. Die staatliche Gewährleistung des Sicherheitsgefühls stellt weitere, bislang praktisch nicht diskutierte Rechtsfragen. Sie können hier allenfalls gestellt, aber keineswegs beantwortet werden.<sup>20</sup>

Der Ausgangspunkt scheint eindeutig: Der öffentlichen Hand kann und darf das Sicherheitsbedürfnis und das Sicherheitsgefühl der Bürger nicht völlig gleichgültig sein. Diese These steht in einer gewissen Nähe zum grundgesetzlichen *Demokratieprinzip*: Der staatsgerichtete Auftrag einer Garantie des Sicherheitsgefühls wird vielfach als demokratisches Postulat genannt und mit den Erfahrungen der Endphase der Weimarer Republik wie auch zahlreicher anderer parlamentarischer Demokratien in Europa begründet.<sup>21</sup> Die Demokratie ist die einzige Staatsform, welche nicht nur für einzelne Entscheidungen, sondern auch für ihre eigene Existenz auf die (mindestens duldende) Zustimmung ihrer Bürger angewiesen ist. Da für diese ihr Sicherheitsgefühl ein wesentlich entscheidungs- und damit wahlbestimmendes Motiv ist, kann einer Demokratie diese Gefühlslage ihrer Bürger nicht gleichgültig sein. Im Gegenteil: Im Mittelpunkt der grundrechtlich konstituierten Demokratie steht der Mensch. Sie ist diejenige Staatsform, welche besonders darauf ausgerichtet sein muss, Individuen und Gruppen so zu nehmen, wie sie sind, nämlich mit ihren Hoffnungen und Ängsten. Nicht zuletzt besteht ein wesentlicher Teil ihrer Legitimation darin, die realen Menschen mit ihren realen Bedürfnissen zum Ausgangspunkt und zum letzten Maßstab ihres Handelns zu nehmen. Nicht weniger als dies setzt auch Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG voraus. In diesem Sinne ist der staatliche Schutz des Sicherheitsgefühls

**20** | Dazu eingehend Schewe a.a.O., Kap. 8 (Nachw.).

**21** | Zur Bedeutung der Wirtschaftskrise und der Abstiegsfurcht vergleichend Falter, Hitlers Wähler, 1991, S. 305ff., 313, 373; Oesterreich, Flucht in die Sicherheit, 1996, S. 170; Metzler, in: Wirsching (Hg.), Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie; 2007, S. 205, 225ff.

jedenfalls demokratienäher als dessen Ignorierung durch die öffentlichen Hände. Dass allerdings ein Anliegen vom Staat wahrgenommen werden darf, sagt noch relativ wenig über die möglichen und zulässigen Modalitäten ihrer Wahrnehmung.

Juristische Probleme bereitet bereits die Bestimmung des Schutzgutes. Hier zeigen sich das Sicherheitsgefühl und sein Schutz als *Freiheitsproblem*. Das Sicherheitsgefühl ist eben nur ein Gefühl. Diese sind ihrerseits allerdings höchst subjektiv: Unsicherheitsgefühle und Furcht sind höchstpersönliche Empfindungen, welche im Schutzbereich hochrangiger Grundrechtsgarantien anzusiedeln sind. Ganz unabhängig von der Frage, ob man diese in Art. 1 GG oder in Art. 2 Abs. 1 GG oder in Art. 4 GG oder aber in Art. 5 Abs. 1 GG verortet: Überall zeigt sich eine Nähe zum Kernbereich der Persönlichkeit, welcher einer Einflussnahme Dritter – und auch der öffentlichen Hand – weitgehend entzogen ist. Ob sich der Einzelne fürchtet oder nicht, ist (auch) Gegenstand und Inhalt seiner Freiheit. Furcht ist demnach ihrer emotionalen Herkunft wie auch ihrer juristischen Zuweisung nach individuell, höchstpersönlich und daher verschieden. »Das« *Sicherheitsgefühl besteht aus einer höchst differenzierten Summe von Sicherheitsgefühlen*. Deren Schutz ist schon juristisch kaum definier-, geschweige denn leistbar. Das zur Verfügung gestellte Maß an Schutz kann nicht pro Adressat variieren. Nicht jedem kann sein individuelles Maß an Schutzbedürfnis geleistet werden. Da ist zunächst das Wissensproblem: Wie groß die individuelle Unsicherheit ist, kann der Staat kaum erheben – und darf es wegen der Höchstpersönlichkeit der dabei involvierten Daten wohl auch kaum. Da ist aber auch das Kollisionsproblem: Wo sich eine Person mehr oder weniger fürchtet, fürchten sich vielfach auch andere – oder eben nicht. Wegen der Höchstpersönlichkeit, der Individualität und der daraus regelmäßig resultierenden Unterschiedlichkeit des Maßes an Furcht ist es kaum je möglich, allen Gefühlen gleichzeitig und am gleichen Ort Rechnung zu tragen: Wo der eine sich legitimerweise geschützt fühlt, fühlt sich der andere illegitim überwacht. Da aber beide Bedürfnisse rechtlich geschützt sind, ist die Befriedigung des einen nur auf Kosten des anderen möglich. Da aber die beteiligten Personen unidentifiziert bleiben und zudem rasch wechseln – kaum jemand hält sich im öffentlichen Raum regelmäßig und über längere Zeit hindurch an derselben Stelle auf –, ist eine Abwägung des jeweils zu leistenden Schutzniveaus höchstens ad hoc und daher mit Anspruch auf Dauerhaftigkeit und Generalisierbarkeit gar nicht leistbar. Der Staatsauftrag zur Herstellung des Sicherheitsgefühls kann also schon wegen der geschilderten Vielfalt und Variabilität des Schutzgutes kein unbegrenzter sein. Denn das objektivierbare Maß an subjektiver Sicherheit, bei dem die Menschen ihren Glauben an die Demokratie nicht verlieren, lässt sich nicht ausmachen. Im Gegenteil: *Bei Einzelnen wird dieses Sicherheitsbedürfnis unterschiedlich sein von demjenigen Anderer*. Damit lässt sich aber das Maß an Normalität – gleichsam der sich sicher fühlende (oder fühlen sollen-

de) Normmensch<sup>22</sup> nicht abstrakt festlegen. Und damit ist der Auftrag zur Stabilisierung des demokratienotwendigen Sicherheits(gefühls) niveaus jedenfalls auf der individuellen Ebene nicht einlösbar. Zugleich ist er aber auch auf der kollektiven Ebene nicht einfach bestimmbar, geschweige denn herstellbar. »Das« Maß demokratienotwendiger, aber auch demokratiezureichender Sicherheitsgefühle ist eben zu individuell, um abstrakter Festlegung zugänglich zu sein.

Ist schon das Schutzgut schwer bestimmbar und zudem kaum schützenswert, so potenzieren sich die Probleme bei der Frage nach der Möglichkeit seines Schutzes durch Eingriffe in Rechte Dritter. Wir haben gesehen: Die Freiheit des Einen ist eine wesentliche Ursache für die Unsicherheit des Anderen. Wenn aber das Grundgesetz die Freiheit aller garantiert und den Gebrauch der Freiheit dem Einzelnen überantwortet, kann die Folge dieses Freiheitsgebrauchs – die Verunsicherung Dritter – nicht beseitigt werden, ohne dass deren Quelle – eben die Freiheit – mitbeseitigt wird. Hier ist der freiheitliche Verfassungsstaat in einer erheblich unkomfortableren Situation als ein Staat, welcher nicht den Gedanken der Freiheit zu einem seiner zentralen Konstitutionsprinzipien erklärt. Aber auch dort gilt: Die Abschaffung der Freiheit allein garantiert noch kein allseitiges Sicherheitsgefühl. Eher im Gegenteil: *Freiheit braucht Sicherheit, Sicherheit braucht aber auch Freiheit*. Die Freiheitsrechte des Grundgesetzes erschweren die staatliche Garantie des Sicherheitsgefühls. Wo diese freiheitsabträglich wird, stellt sich sofort die Frage nach dem Ob und – mehr noch – die Frage nach dem Wie. Fest steht: Die Garantie individueller Freiheit einschließlich der Individualisierung ihres Gebrauchs garantiert und stabilisiert rechtlich eine Quelle von Verunsicherung und Unsicherheitsgefühlen bei Dritten. Die Abstellung der Letzteren setzt die Abschaffung der Ersteren voraus. Dies zeigt: Die Freiheit Dritter setzt dem Streben nach staatlicher Garantie des Sicherheitsgefühls hohe Hürden. Hieraus entsteht auch ein prinzipielles Dilemma einer – jedenfalls rein begrifflich verstandenen – Forderung nach oder Garantie von *Freiheit von Furcht*.<sup>23</sup> Eine solche Freiheit kann und darf es nur in solchen Ansätzen geben, welche sowohl den individuellen Garantien der sich Fürchtenden wie auch den Freiheitsgarantien der Anderen hinreichend Rechnung trägt. Hier bedarf es einer Zuordnung und Abgrenzung, welche eine staatliche Garantie der subjektiven Sicherheit jedenfalls beschränkt. Gerade diese Beschränkung wirft allerdings erhebliche, bislang kaum gestellte, geschweige denn be-

**22** | Zum Konzept des Normmenschens im Umweltrecht Böhm, *Der Normmensch*, 1996.

**23** | Zu dieser näher *Roßnagel*, *Grundrechte und Kernkraftwerke*, 1979, S. 43f.; *Hermes*, *Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit*, 1987, S. 143; *Robbers*, *Sicherheit als Menschenrecht*, 1987, S. 223ff.; Überblick und Zusammenfassung bei *Gusy*, *VVDStRL 63*, 2003, S. 151, 160; *Schewe a.a.O.*, 5. Kap. B I 6 (Nachw.).

antwortete Rechtsfragen auf. Jedenfalls kann »Freiheit von Furcht« keine Freiheitsbeschränkungen gegenüber Dritten rechtfertigen.

Was folgt daraus? Ob die öffentliche Hand mit ihren Mitteln die subjektive Sicherheit garantieren will, ist zunächst in ihre Entscheidung gestellt. Als Selbstschutz der demokratischen Staatsform mag dies zu den Aufgaben einer staatlichen Demokratiepflge zählen. Als Freiheitsschutz hingegen bleibt jener Auftrag hoch ambivalent und zudem nur um den Preis der Widersprüchlichkeit einlösbar. Dieser Auftrag kann aber unter den Bedingungen grundgesetzlichen Freiheitsschutzes nur ein begrenzter sein. Mehr noch als das »Ob« ist das »Wie« dieses Schutzes durch das Grundgesetz begrenzt. Eingriffsbefugnisse in Grundrechte zu seinem Zweck lassen sich jedenfalls nicht begründen. Vielmehr ist die öffentliche Hand zu diesem Zweck auf nicht-eingreifende Mittel angewiesen.<sup>24</sup>

### 18.3 ZUWEISUNGS- UND ABGRENZUNGSFRAGEN: EIN RAUM DES RECHTS

Der Schutz der Sicherheit im öffentlichen Raum<sup>25</sup> ist primär Abgrenzung konkurrierender<sup>26</sup> bzw. kollidierender Interessen der gleichen und freien Raumnutzung. Gerade wegen der Gleichheit der Nutzungsrechte gilt im öffentlichen im Unterschied zum privaten Raum: In der Öffentlichkeit geht es um die Kollision von Recht mit dem Recht, nicht hingegen um die Kollision von Recht mit Unrecht.<sup>27</sup> Die dadurch entstehenden Anforderungen der Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechte sind Aufgaben des Rechts selbst. Insoweit ist der öffentliche Raum seinerseits regulierungsbedürftig und vielfach auch reguliert: Sein Charakteristikum ist nicht die Abwesenheit von Recht, sondern die Geltung bestimmten Rechts,<sup>28</sup> des Rechts der öffentlichen Güter<sup>29</sup> bzw. des Gemeingebrauchs. Insoweit ist der *öffentliche Raum eben kein rechtsfreier Raum, sondern seinerseits ein Raum des Rechts*. Dessen Zielvorgaben lassen sich so beschreiben:

**24** | So schon Gusy, Veröffentlichungen a.a.O., S. 181f.; ausführlich Schewe a.a.O., Kap. 7, 8 (Nachw.).

**25** | Zur Aufgabenverteilung und namentlich zum Staatsvorbehalt Gusy, Verwaltungsarchiv, 2001.

**26** | Hierunter verstehe ich die Konkurrenz mehrerer Personen oder Organisationen um denselben Platz im öffentlichen Raum, etwa Erholungs- oder Veranstaltungsorte, Emissionsmöglichkeiten usw.

**27** | Dies wäre im privaten Raum etwa der Fall, wenn sich jemand illegal Zutritt verschafft hat oder die Benutzungsbedingungen nicht einhält.

**28** | Volkmann, a.a.O., spricht hier vom Recht der Allmende.

**29** | Zum öffentlichen Raum als öffentlichem Gut s.o.l. Zum Recht der öffentlichen Güter Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001; allgemeiner Engel, Methodische Zugänge zu einem Recht der Gemeinschaftsgüter, 1998.

Das Recht soll einerseits die berechtigten Freiheitsbelange aller Nutzer wahren und andererseits das erforderliche Maß an objektiver Sicherheit bzw. – soweit politisch entschieden – subjektiver Sicherheit garantieren, ohne dass das eine Anliegen die Verfolgung des anderen unmöglich macht oder doch wesentlich erschwert. Die Frage nach den dafür notwendigen Voraussetzungen ist allerdings bislang wenig geklärt und bedarf weiterer Forschungen. Dabei sollte die Ausgangsthese lauten: *Wegen der Freiheit und Gleichheit der Raumnutzung können Nutzungsverbote oder Verhaltensgebote allein als ultima ratio in Betracht gezogen werden.*

In der Realität findet sich eine große Zahl von Versuchen, objektive oder subjektive Sicherheit im öffentlichen Raum zu verbessern oder mindestens zu stabilisieren.<sup>30</sup> Sie sollen hier weder aufgezählt noch gar hinsichtlich ihrer Erfolge gewürdigt werden. Im Gegenteil: Hier soll der Fokus eher auf unbeantworteten Fragen und ungelösten Problemen liegen.<sup>31</sup>

### 18.3.1 Aufklärungsmaßnahmen

Aufklärungsmaßnahmen können dazu dienen, Gefahrenquellen zu erkennen, richtig einzuschätzen bzw. zu vermeiden. Derart elementare Maßnahmen sind vorzugswürdig, weil sie in keinerlei rechtlich garantierte Positionen eingreifen und dadurch die Nutzungsrechte aller Beteiligten unangetastet lassen. Die Aufklärung für Kinder, Alte und Autofahrer über Risiken im Verkehr<sup>32</sup> kann als Musterbeispiel für gelungene Öffentlichkeitsarbeit gelten. Sie können nicht nur die Sicherheit, sondern auch das Sicherheitsgefühl erheblich steigern, wenn über vorhandene bzw. eben auch nicht vorhandene Risiken aufgeklärt werden kann.

Die Leistungsfähigkeit solcher Aufklärung hängt allerdings jedenfalls dort, wo sie nicht allein und unmittelbar von der öffentlichen Hand oder privaten Interessenten durchgeführt wird, von den Wirkungsbedingungen der Medien und der Mediengesellschaft ab. Hier zeigen sich vielfältige Forschungsaufgaben: Was kann durch Aufklärung bewirkt werden? Wie sind namentlich die konkreten Ursachen- und Wirkungszusammenhänge? Wie kann solche Aufklärung sich unter den zahlreichen konkurrierenden Interessen und Interessenten in den Medien durchsetzen? Und wie kann sie hinreichend attraktiv gestaltet werden, um die intendierten Wirkungen zu erzielen?

**30** | Überblick bei Schewe a.a.O., Kap. 1.

**31** | Das heißt nicht, dass alle Fragen offen oder aber alle Probleme ungelöst wären. Dies ist anderswo dargestellt und braucht hier deshalb nicht wiederholt zu werden.

**32** | Zur Entwicklung Weinberger, Das kriminalpolizeiliche Vorbeugungsprogramm, 1984.

### 18.3.2 Bauliche Maßnahmen

Die Bedeutung baulicher Maßnahmen für die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl dürfte gegenwärtig unbestritten sein. Stichwörter sind die Aufhellung und übersichtliche Gestaltung von Parkhäusern, die Beleuchtung von Unterführungen, die Gestaltung öffentlicher Anlagen und die Beseitigung sog. »Angsträume«. Hier richten sich Fragen namentlich an die Baupsychologie.<sup>33</sup>

Und dennoch ist viel zu tun. Bauliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Beeinflussung der öffentlichen Sicherheit bzw. des Sicherheitsgefühls gibt es auch über die genannten Beispiele hinaus. Wie können öffentliche Gebäude durch bauliche Vorkehrungen vor unbefugter Nutzung, Vandalismus oder auch nur unkontrollierter Abfallbeseitigung geschützt werden? Wie können Parks und öffentliche Anlagen ausgestaltet werden, um einander störende Nutzungsmöglichkeiten zu entzerren, unerwünschte Nutzungsformen – wie etwa Drogenhandel, Vandalismus u.ä. – zu reduzieren oder auch nur das Sicherheitsgefühl der Nutzer zu stärken? Hier ist einerseits zu bedenken: Solche Forschungen und daraus resultierende Vorkehrungen sind möglicherweise kostenintensiv, können sich aber im Laufe der Zeit durch verminderten Wartungs-, Reparatur- und Überwachungsaufwand reduzieren. Und der Ruf nach kostenintensivem Ordnungs- bzw. Überwachungspersonal sollte dann nicht die erste, sondern allenfalls die letzte Alternative sein.

### 18.3.3 Videoüberwachung

Vor- und Nachteile der immer weiter um sich greifenden Videoüberwachung öffentlicher Plätze, Gebäude und Einrichtungen sind Gegenstand eines ebenso etablierten wie wissenschaftlich bislang wenig beachteten Feldes.<sup>34</sup> Der Stand der Wissenschaft besteht in Deutschland – bis auf

**33** | Instruktiv *Flade* u.a., *Die sichere Stadt*, 1995; *Wehrheim*, *Die überwachte Stadt*, 2002, S. 95ff. Auffällig ist auch, dass die Baupsychologie einerseits, ausweislich des Internetauftritts ihrer meisten Vertreter, ganz überwiegend an Ingenieurwissenschaftlichen Fakultäten angesiedelt ist und so eher als deren Teildisziplin denn als eine solche der Psychologie – also gleichsam als eine »Psychologie ohne Psychologen« – erscheint. Zudem scheint ihre ohnehin geringe Bedeutung in jüngerer Zeit tendenziell abzunehmen: Offenbar werden nach Ausscheiden profilierter Vertreter deren ehemalige Stellen anders besetzt oder eingezogen.

**34** | *Möller/von Zezschwitz*, *Videoüberwachung – Wohltat oder Plage?*, 2000; *Boers*, *Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld*, 2004; *Bücking/Kubera*, *Eine digitale Streifenfahrt*, 2005; *Bücking*, *Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume*, 2007; *Gras*, *Kriminalprävention durch Videoüberwachung*, 2003; *Zöllner*, *NVwZ* 2005, S. 1235; *Gusy*, *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen*, 2004, S. 103; *Schmitt Glaeser*, *BayVBI* 2002, S. 584; *Kastner*, *Vera* 2001, S. 216; *Möllers*, *NVwZ* 2000, S. 382; *Krane*, »Schleierfahndung«. *Rechtliche An-*

wenige Ausnahmen – überwiegend in Diskussionen darüber, welche ausländischen Erfahrungen übernommen werden können und welche nicht. Vorbilder sind hier überwiegend Großbritannien – der Staat mit der verbreitetsten Praxis der Videoüberwachung in Europa – und selbstverständlich die USA.<sup>35</sup>

Dabei zeigt sich: Die Existenz und das öffentliche Vorzeigen der Kameras schöpft die Frage nach dem Sicherheitsgewinn durch Videoüberwachung nicht aus. Vielmehr muss auch das gesamte Umfeld einbezogen werden. Wer die Kameras hauptsächlich deshalb einsetzt, um Kosten für Polizeibeamte zu sparen, die dann fehlen, um Nutzer vor tatsächlichen Übergriffen zu schützen, braucht sich über ausbleibende Sicherheitsgewinne nicht zu wundern. Umgekehrt scheint sich aber abzuzeichnen: Richtig eingesetzt und organisiert scheint der Einsatz der Videoüberwachung an bestimmten Orten Sicherheitsgewinne zu versprechen. Doch sind die dafür notwendigen Bedingungen – einschließlich möglicher Akzeptanzfragen – viel zu wenig erforscht. Insbesondere bleibt das viel diskutierte Problem des *Verdrängungseffekts*: Wer im Park nicht mehr unüberwacht mit Drogen handeln kann, tut dies dann möglicherweise anderswo. Auch hier ist die Frage nach den Wirkungsmechanismen, der Bemessung und Bewertung solcher Effekte noch ganz am Anfang.

Eine andere Frage ist damit aber noch gar nicht gestellt, geschweige denn beantwortet. Wie wirkt sich die Existenz von Überwachung und Überwachungstechnik auf die Freiheit derjenigen aus, die eigentlich geschützt werden sollen? Führt die Kenntnis bzw. die Vermutung, überwacht zu sein, zu einem Verzicht auf die Ausübung von Freiheiten? Und gilt dies nicht nur für eine Übergangszeit, sondern auch auf Dauer? Was das BVerfG für »exzessive Kontrollen« ebenso umstandslos wie zutreffend bejaht hat,<sup>36</sup> ist hinsichtlich der »normalen« Kontrollen bzw. Kontrollmöglichkeiten bislang gar nicht erforscht? Verzichtet derjenige, welcher wegen der Vorratsdatenspeicherung befürchten muss, dass seine Telefonverbindungen aufgezeichnet werden, auf Kommunikationsmöglichkeiten oder -mittel? Und unter welchen Bedingungen ist dies der Fall? Hierzu ist bislang kein gesicherter Forschungsstand ersichtlich, sogar noch nicht einmal methodisch anspruchsvolle Forschung bekannt.

---

forderungen an die Gefahrenabwehr durch ereignisunabhängige Personenkontrollen, 2003; *Notzon*, Zum Rückgriff auf polizeirechtliche Befugnisse zur Gefahrenabwehr im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, 2002; *Ziems*, Videoüberwachung bei Anhalts- und Kontrollvorgängen zur Eigensicherung der Polizeibeamten, 2006.

**35** | Überblick bei *E. H. Müller*, Monatschrift für Kriminologie 2002, S. 33.

**36** | BVerfGE 65, 1, 43, 69, 315, 349.

### 18.3.4 Sicherheit durch Kooperation mit privaten Interessenten

Sicherheit geht alle an. Die Idee, dass für die eigene Sicherheit primär jeder selbst verantwortlich ist, ist allerdings nur in Teilbereichen verbreitet. Noch viel weniger gilt dies für die öffentliche Sicherheit: Hier hat ein lang anhaltender Prozess der Entprivatisierung und Verstaatlichung der Sicherheitsverantwortung stattgefunden. Dieser Prozess ist bislang viel beklagt, weniger beschrieben und noch weniger umgekehrt worden. Aber kann man ihn überhaupt umkehren? Unter welchen Voraussetzungen kann eine Kooperation mit Privaten die Sicherheit überhaupt stärken? Und welches sind die dafür zu entrichtenden Kosten?

Es gibt immer noch zahlreiche Bürger, die sich etwa als Schülerlotsen, Baumpaten, Fanbetreuer u.ä. im öffentlichen Raum engagieren. Und dies ist auch gut so. Die Diskussion um neighbourhood watches, Ordnungspartnerschaften u.ä. ist dagegen schon weitgehend kontroverser. Und die Erfahrungen mit freiwilligen Polizeireserven oder privaten Sicherheitswachen sind kaum je vertieft ausgewertet.<sup>37</sup> Eine neuralgische Grenze scheint dort zu verlaufen, wo die Einbeziehung privater mit der Ausübung von Kontroll-, Anordnungs- oder Zwangsbefugnissen gegenüber Dritten verbunden sein kann. Hier nun setzen Desiderata der Forschung ein. Wer Sicherheit will, aber den Abschnittsbevollmächtigten oder den Blockwart nicht will, wird untersuchen müssen: Welche Leute stellen sich für solche Aufgaben zur Verfügung? Und welche Leute kann, welche darf man nicht für solche Aufgaben einsetzen, ohne die Legitimation der gesamten Aufgabenwahrnehmung zu diskreditieren? Und in welchen Situationen kann der Einsatz Privater unter den genannten Prämissen sinnvoll sein, in welchen nicht? Diskussionen hierüber sollten nicht allein aus historischen Erfahrungen, sondern auch aus empirischen Erkenntnissen gespeist werden.

### 18.3.5 Sicherheitsgewährleistung durch Privatisierung öffentlicher Räume?

Gewiss: Die große Privatisierungswelle ist abgeklungen; nicht zuletzt deshalb, weil es kaum noch privatisierungsfähige Einrichtungen der öffentlichen Hand gibt. Hinsichtlich des Raumes hingegen ist die Abgrenzung von »öffentlich« und »privat« noch in vollem Gang. Das gilt namentlich hinsichtlich solcher Orte, die ihrer Trägerschaft nach privat, ihrer Funktion nach hingegen öffentlich sind. Was bei Verkehrsanlagen, Bahnhöfen und Haltestellen schon rechtlich eindeutig ist, unterscheidet sich wenig vom faktischen Zustand bei shopping malls, »Business Improvement Dis-

**37** | Juristisch zuletzt *Fickentscher*, Polizeilicher Streifendienst mit Hoheitsbefugnissen, 2006.

tricts«<sup>38</sup> und Vergnügungsparks: Sie alle würden nicht existieren, wenn ihre Funktion in der Exklusion der Öffentlichkeit bestünde. Vielfach geht es eher um eine genauere Selektion der erwünschten von der unerwünschten Öffentlichkeit, flexiblere Handhabung der Ordnungsgewalt durch private »Hausrechte« und die Inanspruchnahme »privater« Selbsthilferechte – auch durch private Sicherheitskräfte – bei deren Durchsetzung.

Die Rechtsfragen solcher – vollständigen oder teilweisen – Privatisierungen sind in heftiger Diskussion, können aber noch nicht als geklärt bezeichnet werden.<sup>39</sup> Im hier relevanten Kontext wichtiger sind andere Fragen. Wie verändert die Privatisierung die Nutzung der privatisierten Räume? Wie etwa auch sind die Rückwirkungen auf andere Räume? Zeichnet sich hier der Weg von den »gated communities« zu den gated shops ab?<sup>40</sup> Welche Auswirkungen hat dies auf Nutzungsverhalten, Beteiligungs- und Teilhabemöglichkeiten der Öffentlichkeit in und außerhalb solcher Zentren? Und wie verändern sich die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand im Hinblick auf die Sicherheitsgewährleistung in den nicht privatisierten Einrichtungen? Die in jüngerer Zeit viel und gern gestellte Governance-Frage macht eben nicht an den Toren der neuen Zentren Halt.

## 18.4 AUSBLICK

Hier sind bewusst eher Desiderata als Erfolge aufgezeigt worden. Umso wichtiger ist die Feststellung: Auch gegenwärtig gibt es nicht nur Probleme, sondern schon einzelne Lösungen.

Die in neuer Zeit verbreitete Diskussion um die neue Sicherheitsarchitektur ist geeignet, die Fragestellungen gleichsam ressortmäßig zu verengen. Hier geht es um Sicherheitsgewährleistung durch Sicherheitsbehörden: Polizei, Nachrichtendienste, Zivilschutz und ggf. weitere Akteure, etwa die Bundeswehr. Deren Einsatzfelder und -möglichkeiten setzt die Entstehung und Konkretisierung der Gefahr bereits voraus. Es handelt sich also sämtlich um end-of-the-pipe-Strategien, welche bei der Bewältigung dessen anfangen, was eigentlich zu verhindern wäre.<sup>41</sup> In einem weiteren Sinne bedeutet Sicherheitspolitik auch Prävention der Bedingungen von Risikoentstehung. Doch ist dies keine (primäre) Aufgabe der Polizei oder der sonstigen Teilnehmer an der neuen Sicherheitsarchitektur. Hier wird die Diskussion ressortmäßig sortiert. Für die Ursachen sind

**38** | Dazu einerseits *Kersten*, Umwelt- und Planungsrecht 2007, S. 121; andererseits *Hellermann/Hermes*, Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von Business Improvement Districts (Internetveröffentlichung), 2004.

**39** | Zwischenstände bei *Kersten/Meinel*, Juristenzeitung 2007, S. 1066; *Fischer-Lescano/Maurer*, Neue Juristische Wochenschrift 2006, S. 1393.

**40** | Nach wie vor grundlegend *Wehrheim* a.a.O.

**41** | Dazu *Gusy*, Veröffentlichungen a.a.O., S. 188.

die einen, für die Folgen die anderen zuständig. Und die Einsicht, wonach jede gute Schule ein Gefängnis spart, hilft keinem Kultusminister, der seinen Etat ausgleichen muss – zumal dann, wenn die Einsparungen später und im Justizressort anfallen. Doch sind solche Verengungen nicht von der Sache, sondern politisch und zum Teil juristisch vorgegeben. Sicherheitsforschung ist an solche Verengungen nicht gebunden<sup>42</sup> und sollte es auch nicht sein. Fach-, ressort- und pfadübergreifende Diskussion ist das Anliegen und die Aufgabe der Forschung. Sie anzuregen und voranzubringen sollte das Ziel unserer Überlegungen sein.

## 18.5 ZUSAMMENFASSUNG

Der öffentliche Raum ist für alle da. Er ist der Raum der Freiheit und der Gleichheit. Er ist aber auch der Raum der Unterschiedlichkeit, der Konfrontation und der Zumutung. Daraus resultieren unterschiedliche Herausforderungen für die objektive Sicherheitslage einerseits und das subjektive Sicherheitsgefühl andererseits. Beide sind zu unterscheiden, weil ihre Entstehung, ihre Messung und ihr Management unterschiedlichen Bedingungen folgen. Jedes Risikomanagement wirft die Frage nach dem zu lösenden Problem und den möglichen Parametern seiner Lösbarkeit bzw. seiner Lösung auf. Dabei ist zwischen der »objektiven« und der »subjektiven« Sicherheitslage – also zwischen öffentlicher Sicherheit und Sicherheitsgefühl – wegen ihrer unterschiedlichen Problemstellungen und Lösungsalternativen notwendig zu differenzieren. Ob die öffentliche Hand mit ihren Mitteln die subjektive Sicherheit garantieren will, ist zunächst in ihre Entscheidung gestellt. Dieser Auftrag kann aber unter den Bedingungen grundgesetzlichen Freiheitsschutzes allein ein begrenzter sein. Mehr noch als das »Ob« ist das »Wie« dieses Schutzes durch das Grundgesetz begrenzt. Eingriffsbefugnisse in Grundrechte zu seinem Zweck lassen sich jedenfalls nicht begründen. Vielmehr ist die öffentliche Hand zu diesem Zweck auf nicht-eingreifende Mittel angewiesen. In der Öffentlichkeit geht es um die Kollision von Recht mit dem Recht, nicht hingegen um die Kollision von Recht mit Unrecht. Die dadurch entstehenden Anforderungen der Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechte sind Aufgaben des Rechts selbst. Insoweit ist der öffentliche Raum eben kein rechtsfreier Raum, sondern seinerseits ein Raum des Rechts. Wegen der Freiheit und Gleichheit der Raumnutzung können Nutzungsverbote oder Verhaltensgebote allein als ultima ratio in Betracht gezogen werden. Die in neuer Zeit verbreitete Diskussion um die neue Sicher-

**42** | Dies ist aber auch eine Herausforderung für die Forschungsförderung: Wenn sie die politischen Vorgaben nachvollzieht und ressortmäßig differenziert fördert, wird die Leistungsfähigkeit der geförderten Wissenschaften zur Diskussion und Beantwortung der relevanten Fragestellungen nicht nur erhöht, sondern auch verringert.

heitsarchitektur ist geeignet, die Fragestellungen auf end-of-the-pipe-Strategien zu verengen. In einem weiteren Sinne bedeutet Sicherheitspolitik auch Prävention der Bedingungen von Risikoentstehung. Doch sind solche Verengungen nicht von der Sache, sondern politisch und zum Teil juristisch vorgegeben. Sicherheitsforschung ist an solche Verengungen nicht gebunden und sollte es auch nicht sein. Fach-, ressort- und pfadübergreifende Diskussion ist das Anliegen und die Aufgabe geistes- und sozialwissenschaftlicher Forschung.

## LITERATUR

- Arendt, Hannah (2005). *Vita activa oder vom täglichen Leben*. 3. Aufl., München: Piper.
- Boers, Klaus (2004). *Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld*. Münster: LIT-Verlag.
- Böhm, Monika (1996). *Der Normmensch: materielle und prozedurale Aspekte des Schutzes der menschlichen Gesundheit vor Umweltschadstoffen*. Tübingen: Mohr.
- Bücking, Hans/Thomas Kubera (2005). *Eine digitale Streifenfahrt. Evaluation einer Videoüberwachung beim Polizeipräsidium Bielefeld*. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Bücking, Hans-Jörg (Hg.) (2007). *Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume*. Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Eiffer, Stefanie (2008). Soziale Kontrolle im öffentlichen Raum. In: Lange, Hans-Jürgen/Peter Ohly/Jo Reichertz (Hg.): *Auf der Suche nach neuer Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Engel, Christoph (1998). *Methodische Zugänge zu einem Recht der Gemeinschaftsgüter*. Baden-Baden: Nomos.
- Falter, Jürgen W. (1991). *Hitlers Wähler*. München: C.H. Beck.
- Flade, Antje u.a. (1995). *Die sichere Stadt. Endbericht zum Forschungsprojekt im Auftrag des BMBau*. Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt.
- Fischer-Lescano, Andreas, Andreas Maurer (2006). Grundrechtsbindung von privaten Betreibern öffentlicher Räume. In: *Neue Juristische Wochenschrift NJW* 59 (20/2006) (S. 1393-1396).
- Geuss, Raymond (2002). *Privatheit. Eine Genealogie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gramm, Christof (2001). *Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Gras, Marianne (2003). *Kriminalprävention durch Videoüberwachung*. Baden-Baden: Nomos.
- Gusy, Christoph (2001). *Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum*. Verwaltungsarchiv VerwArch 344.

- Gusy, Christoph (2003). Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse. In: *VVDStRL* 63.
- Gusy, Christoph (2004). Private und öffentliche Videoüberwachung in unseren Städten und informationelle Selbstbestimmung. In: *Jahrbuch der Jur. Gesellschaft Bremen* (S. 103-117).
- Hellermann, Johannes/Georg Hermes (2004). *Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von Business Improvement Districts* (Internetveröffentlichung).
- Hermes, Georg (1987). *Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit. Schutzpflicht und Schutzanspruch aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG*. Heidelberg: C.F. Müller.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003). *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften*. 2. Aufl. Stuttgart: Lucius.
- Kersten, J. (2007). Business Improvement Districts in der Bundesrepublik Deutschland. Urban Governance zwischen privater Initiative und staatlichem Zwang. In: *Umwelt- und Planungsrecht UPR* 4/2007 (S. 121-129).
- Kersten, Jens/Meinel, Florian (2007). Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen. In: *Juristenzeitung* 2007.
- Kleinsteuber, Hans J. (2000). Öffentlichkeit und öffentlicher Raum. In: Faulstich (Hg.), *Öffentlichkeit im Wandel*.
- Krane, Christian (2003). »Schleierfahndung«. *Rechtliche Anforderungen an die Gefahrenabwehr durch ereignisunabhängige Personenkontrollen*. Stuttgart: Boorberg.
- Metzler, Gabriele (2007). Die sozialstaatliche Dimension der parlamentarischen Demokratie im Europa der Zwischenkriegszeit. In: Wirsching, Andreas (Hg.), *Herausforderungen der parlamentarischen Demokratie: die Weimarer Republik im europäischen Vergleich*. München: Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte.
- Möller, Klaus-Peter/Zezschwitz, Friedrich von (2000). *Videoüberwachung – Wohltat oder Plage?* Baden-Baden: Nomos.
- Notzon, Heike (2002). *Zum Rückgriff auf polizeirechtliche Befugnisse zur Gefahrenabwehr im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung*. Reihe Europäische Hochschulschriften, Reihe 2 Rechtswissenschaften. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Oosterreich, Detlef (1996). *Flucht in die Sicherheit*. Opladen: Leske + Budrich.
- Popitz, Heinrich (1968). *Über die Präventivwirkung des Nichtwissens*. Tübingen: Mohr.
- Robbers, Gerhard (1987). *Sicherheit als Menschenrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Schaar, Peter (2007). *Das Ende der Privatsphäre. Der Weg in die Überwachungsgesellschaft*. München: C. Bertelsmann.

- Schewe, Christoph S. (2008). *Das Sicherheitsgefühl und die Polizei*. Dissertation Universität Bielefeld. Berlin: Duncker & Humblot. (i.E.).
- Schuppert, Gunnar Folke (2008). *Politische Kultur*. Baden-Baden: Nomos.
- Sofsky, Wolfgang (2007). *Verteidigung des Privaten*. München: C.H. Beck.
- Wehrheim, Jan (2002). *Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Weinberger, Rolf-Peter (1984). *Polizeiliche Prävention durch Öffentlichkeitsarbeit dargestellt am kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramm in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Herbert Utz Verlag.
- Ziems, Christian (2006). *Videoüberwachung bei Anhalts- und Kontrollvorgängen zur Eigensicherung der Polizeibeamten*. Berlin: Logos Verlag.

