

III. Subjektive Sicherheit: Anwohner- & Unternehmerbeschwerden

»Sicherheitsgefühl«, wenn ich das schon
hör'!«

Polizeibeamter (FP_210913, Pos. 15)

Das subjektive Sicherheits- beziehungsweise Unsicherheitsgefühl in der Bevölkerung ist einer der wesentlichen Gründe, aufgrund derer die Polizei anlassunabhängige Kontrollen durchführt. Die Angst, die mit dem Gefühl der Unsicherheit einhergeht, hat politische Implikationen: Sie ist die Legitimation und Anlass polizeilicher Maßnahmen. Nicht jede Angst ist geeignet, punitive Tendenzen zu verstärken und das Bedürfnis nach polizeilichen Kontrollen zu erzeugen. Die subjektive Angst bedarf einer Transformation und Vermittlung in eine kommunale Sicherheitspolitik. Anwohnende, Gewerbetreibende und andere beschwerdemächtige Akteure artikulieren ein häufig diffuses Unbehagen gegenüber bestimmten, als abweichend etikettierten Personengruppen. Die kommunale Politik reagiert darauf zumeist mit einer Doppelstrategie: Sozialarbeiterische Institutionen ruft sie ebenso auf den Plan wie die Sicherheitsbehörden, zu denen neben der Polizei auch Ordnungsämter und öffentliche oder private Sicherheitsdienste zählen. Beschwerden über die Konsumierenden härterer Betäubungsmittel werden bisweilen etwa an kommunale sozialarbeiterische Präventionsstellen weitergeleitet. Ein Streetworker beschreibt diesen Prozess wie folgt:

S2: Das ist halt oft so, es ko- es entsteht immer mal wieder so neu, wo's wo wir dann von der [Präventionsstelle] aber auch wegen Anwohnerbeschwerden irgendwelche, die [Präventionsstelle] bekommt Anrufe, weil sich irgendjemand beschwert hat, weil sich da Gruppen ansammeln (und) dann schauen wir hin. Oft sind das, ist da nix, vielleicht dann wurden halt mal Spritzen gefunden, dann war der Aufschrei groß und dann schaut man hin, dann sieht man: »Okay, es ist nicht so dramatisch«. Aber es kann schon natürlich passieren, dass es irgendwann mal, dass unsere Leute [gemeint ist die Klientel der Street Work; RT] dann irgendwo einen anderen Standpunkt suchen. Das geht dann 'ne Zeit lang gut und dann kommen die ersten Beschwerden von Restaurants, von Hotels, von Anwohnern, und dann es ist irgendwo so 'n ** das Spiel geht immer von vorne los. (S2_Transkript, Pos. 16)

Die sozialarbeiterischen Institutionen versuchen, sich der Klientel proaktiv zuzuwenden und damit auf die Beschwerden der Anwohnenden zu reagieren. In dem Zitat deutet sich jedoch an, dass die sozialarbeiterischen Institutionen mit den Sicherheitsbehörden in Konkurrenz stehen: Denn die sozialarbeiterische Klientel sucht sich nicht grundlos »einen anderen Standpunkt«, sondern erst durch einen entsprechenden, zumeist polizeilichen Kontrolldruck.

Die Sicherheitsbehörden agieren durch die präventive Vertreibung bzw. Verdrängung und die repressive Ahndung von Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten. Sie reagieren damit auf die Angst und das Unbehagen von Anwohnern, Unternehmern und Passanten. So heißt es in einem Hearing des Münchner Stadtrats, das »Sicherheitsgefühl der Bevölkerung würde« durch einen Fokus des KAD auf den Hauptbahnhof »positiv beeinflusst« (AVV_I, S. 31). Der öffentliche Raum ist ein umkämpftes Feld im Sinn Pierre Bourdieus. Bourdieu versteht unter Feldern ein Geflecht *objektiver*, gleichsam sinnhaft aufeinander bezogener Positionen einzelner Akteure zueinander (Bourdieu und Wacquant 2013: 124ff.). Diese Verhältnisse strukturieren die Möglichkeiten sozialer Praxis: Sie schränken die Handlungen von Akteuren, die nur über ein geringes Kapital verfügen, ein und eröffnen anderen Handlungsmöglichkeiten. Das gängigste Bürgertum nutzt seine Kapitalien, um bestimmte, heterodoxe Formen des Aufenthalts in ihm zu ahnden und verdrängen. Der öffentliche Raum ist geprägt von Macht- und Herrschaftsbeziehungen (ebd.: 126f.): Wer kann seine Angst legitim als Grund der Politik geltend machen?

In einer ideologiekritischen Interpretation des Unsicherheitsgefühls zeigt sich, dass das Wesen des Unsicherheitsgefühls (die objektiven sozialen Krisen) als personalisierte, verdinglichte Kriminalität (als Furcht vor Bettelnden, »Stammstehern« und ähnlichen) erscheint. Günther Frankenberg unterscheidet heuristisch, in Anschluss an Søren Kierkegaard und Sigmund Freud, zwischen Realängsten und neurotischen Ängsten (Frankenberg 2010: 194f.). Realängste würden »vor konkreten Gefahren und Bedrohungen warnen« (ebd.), und damit auch entsprechende Handlungen zu deren Vermeidung motivieren (wie etwa die Flucht oder den Angriff). Neurotische Ängste würden sich demgegenüber auf diffuse, unbestimmte, aber erwartete Ereignisse richten. Diese neurotischen Ängste sind dabei nicht völlig irrational oder aus der Luft gegriffen: Die politische und ökonomische Entfremdung sind Realgründe dieser diffusen Ängste (vgl. auch Neumann 1986: 278ff.). Im Extremfall mache dies die Menschen anfällig für Verschwörungstheorien oder den Caesarismus, also autoritäre politische Bewegungen (eine Aktualisierung dieser These findet sich ausführlich in Nachtwey 2016 m.w.N.). Diejenigen Bürger, welche zugleich angsterfüllt sind und sich aufseiten der Mehrheitsgesellschaft und der respektablen Mittelschicht verorten, verzichten bisweilen bereitwillig auf Grundrechte, wenn sie sich davon eine Linderung der Angst versprechen (Frankenberg 2010: 197). Realängste können in diffuse neurotische Ängste übersetzt werden, wenn ihre Ursachen in ihrem ideologischen Schleier nicht durchschaut werden: Unzureichende wohlfahrtsstaatliche Politiken und kapitalistische Krisen und die damit einhergehenden (ökonomischen und sozialen) Abstiegsängste korrelieren daher mit der subjektiven Furcht vor Kriminalität (Hummelsheim et al. 2012).

Die Furcht vor Kriminalität korreliert mit dem Abbau sozialer Sicherheit, aber nicht notwendig mit der registrierten Kriminalität oder der Viktimisierungswahrscheinlichkeit. Anfang der 1990er Jahre lag etwa das Niveau der Kriminalitätsfurcht in Ostdeutsch-

land über dem Niveau Westdeutschlands, obwohl dort weniger Kriminalität registriert wurde (Reuband 2009: 243). In Westdeutschland ging die Furcht vor Kriminalität besonders in den 1970er und 1980er Jahren zurück, obwohl die registrierte Kriminalität in diesem Zeitraum anstieg (ebd.: 244).

Unter dem Stichwort des Kriminalitätsfurchtparadoxons wurde in der Kriminologie der Umstand diskutiert, dass Personengruppen, die eine relativ geringe Viktimisierungswahrscheinlichkeit haben, eine relativ große Furcht vor Kriminalität besitzen (Stolle 2011: 19f. m.w.N.). So würden sich Frauen¹ oder alte Menschen tendenziell eher vor Übergriffen fürchten als Männer oder junge Menschen, obwohl diese, wenn man vom Hellfeld² ausgeht, eher bedroht wären, das Opfer von Kriminalität zu werden. Die Annahme dieses Paradoxons ist allerdings umstritten: Karl-Ludwig Kunz und Tobias Singelstein warnen davor, diese Ergebnisse vorschnell als paradox zu interpretieren: Die Viktimisierung von Frauen, insbesondere im Kontext häuslicher Gewalt, sei vergleichsweise stark unterrepräsentiert. Auch alte Menschen seien tendenziell eher Opfer häuslicher Gewalt, sodass auch hier mit einem hohen Dunkelfeld zu rechnen sei. Umgekehrt könnte die Angabe einer geringen Kriminalitätsfurcht (junger) Männer auch durch eine soziale Erwünschtheit bedingt sein, da Angst nicht dem hegemonialen Bild von Männlichkeit entspreche (Kunz und Singelstein 2016: § 23 Rn. 26). Das Kriminalitätsfurchtparadoxon harrt daher noch eines empirischen Belegs. Was sich in der Diskussion aber zeigt, ist, dass die Annahme eines linearen Zusammenhangs zwischen dem Risiko einer Viktimisierung und der Furcht vor Kriminalität nicht ohne Weiteres möglich ist.

Daher besteht zumindest darüber Gewissheit, dass der Anstieg (bzw. das Absinken) der Furcht vor Kriminalität nicht notwendig mit einem Anstieg (bzw. Absinken) des Viktimisierungsrisikos einhergeht. Die Beschwerden artikulieren ein Unsicherheitsgefühl, das aus einer Wahrnehmung der Unordnung und Unsauberkeit heraus resultiert (deren vermeintlich wissenschaftlicher Ausdruck die »broken windows«-Theorie ist; Kelling und Wilson 1982). Dieser Umstand verleitete einen Polizeibeamten während der teilnehmenden Beobachtung zu einem abwertenden Statement über das subjektive Sicherheitsgefühl, demgegenüber vielmehr die *objektive* Sicherheitslage relevant sei: »Sicherheitsgefühl, wenn ich das schon hör« (FP_210913, Pos. 15).

- 1 Martina Löw führt dieses Phänomen auf vergeschlechtlichte Formen der Aneignung des (öffentlichen) Raums zurück: Während männliche Kinder ermutigt würden, sich Raum zu nehmen und zu »expandieren«, wie etwa durch entsprechende Sportarten (Fußball o.ä.), würden weibliche Kinder zur Zurückhaltung gemahnt und ihre expansiven sportlichen Interessen (obwohl sie nicht minder vergeschlechtlicht sind, wie das Reiten oder Rollschuhfahren) benachteiligt. Dies bedingt eine Differenz nicht nur in der Wahrnehmung des zur Verfügung stehenden Raums, sondern auch des eigenen Körpers: »Während Jungen zu wenig lernen, sich vor Verletzungen zu schützen und auf den eigenen Körper zu achten, lernen Mädchen, dass ihr Körper permanent potentiell bedroht ist. Aus Angst vor gewaltsamen Übergriffen werden Mädchen häufiger von den Eltern zum Freizeitort begleitet; gehen sie allein, dann verweilen sie seltener unterwegs, sondern bewegen sich ziel- und zweckorientiert« (Löw 2001: 91f.).
- 2 Ob und inwieweit sich aus einer durch den Etikettierungsansatz informierten Perspektive der kritischen Kriminologie überhaupt von einem Hell- beziehungsweise Dunkelfeld sprechen lässt, ist eine Diskussion, die ich mir an dieser Stelle nicht zutraue (vgl. stattdessen Keckeisen 1976).

Die Beschwerden richten sich gegen Milieus, denen Sicherheitsbehörden ebenso wie die sich Beschwerenden eine »Position der Schwäche« und geringe Beschwerdemacht zuschrieben (Feest und Blankenburg 1972: 100ff.). Dies bedeutet nicht nur, dass diese Milieus sich aufgrund vermeintlich oder tatsächlich fehlender Ressourcen weniger gegen Kontrollen wehren können. Das Sicherheitsgefühl der »Szene«, also der Betroffenen, wird von den kommunalen Akteuren darüber hinaus kaum oder gar nicht berücksichtigt (vgl. bspw. Hauprich und Lukas 2018). Die Schwäche besteht also auch in mangelnden Möglichkeiten der Gestaltung der Politik. Der »legal cynicism«, der Verlust des Vertrauens in staatliche Institutionen, der mit einem erhöhten Kontrolldruck aufgrund von Racial oder anderen Formen des Profiling einhergeht, verstärkt dieses Ungleichgewicht.

Als die Bayerische Staatsregierung die Möglichkeit anlassunabhängige Personenkontrollen in den Unterkünften Geflüchteter einführte, rekurrierte sie sowohl auf das Sicherheitsgefühl der Anwohnenden im Umfeld der Unterkünfte, als auch das Sicherheitsgefühl der Bewohner selbst: In einer Kleinen Anfrage konstatierte sie, »Begehungen von Asylbewerberunterkünften sollen das Sicherheitsgefühl der rechtstreuen Bewohner fördern und potentielle Störer sowie Straftäter abschrecken« (Bayerischer LT Drs. 17/19781, S. 3). Sie gehe davon aus, dass »zumindest das subjektive Sicherheitsgefühl der Unterkunftsmitarbeiter und der Anwohner im Umfeld der Unterkünfte sowie der Bewohner selbst durch die Maßnahmen gestärkt wurde« (Bayerischer LT Drs. 17/19781, S. 4). Bei den von mir befragten Bewohnern haben die Kontrollen grundsätzlich jedoch einen gegenteiligen Effekt.³

Die Angst begünstigt punitive Tendenzen und das Bedürfnis zu strafen (Garland 1996: 460; Cremer-Schäfer und Steinert 2014). David Garland beschreibt diese punitiven Tendenzen in der staatlichen Politik als eine Form der (psychoanalytisch zu verstehenden) Abwehr (»denial«): »A show of punitive force against individuals is used to repress any acknowledgement of the state's inability to control crime to acceptable levels« (ebd.). Die Abwehr ist im Fall des Staats kein psychologisches Phänomen, sondern ein praktisch performatives: Man signalisiert, dass der Staat etwas tue, und zeigt Präsenz, auch wenn sich damit an den Ursachen der Furcht nichts ändert.

Proaktive Kontrollen sind ein Mittel, eine punitive, strafandrohende Präsenz zu zeigen. Dies beschreiben Polizeibeamte, wenn sie angeben, anlassunabhängige Kontrollen aufgrund von »Hinweisen aus der Bevölkerung« durchzuführen:

B2: [D]as Wichtigste ist aber in dem Moment auch einfach, dass die Leute wissen, dass wir da sind und auch gerade die Bevölkerung, die Anwohner, die sich darüber beschweren, gerade das Sicherheitsbedürfnis, dass die einfach ein bisschen (verstärkt?) sind und die wissen, dass wir da sind. Dass wir das nicht einfach nur hinnehmen am Telefon, »Ach so, ja, da sind wieder irgendwelche Personen, okay, wir fahren einfach mal vorbei«, sondern wir waren wirklich da, wir haben auch mit den Personen gesprochen, gerade wenn da Müll hinterlassen wurde oder sonst irgendwas, weiß man,

3 Diese Befürchtung, dass die polizeiliche Präsenz auch bei Anwohnenden ein Gefühl ein Unsicherheitsgefühl erzeuge, äußerten mir gegenüber Geflüchtete und in Unterstützungsnetzwerken Aktive. Ein Unterstützer konnte in einem Gespräch davon berichten, dass die Geflüchtetenunterkunft im Nachgang eines Polizeieinsatzes unter den Anwohnern besondere Ressentiments auf sich zog bzw. diese verstärkt artikuliert wurden.

welche Personengruppe sich da vorher befunden hat und wer dafür verantwortlich ist. Das ist dann schon das erste Ziel. (MEDIAN_Gruppe4, Pos. 77)

Der Grund für die Kontrolle ist nicht ein konkretes Gefühl der Bedrohung der leiblichen Unverletztheit der sich Beschwerenden: Der »Müll« ist ausschlaggebend und erhöht das »Sicherheitsbedürfnis«. Die Beschwerde über den Müll ist umso stärker, wenn dieser mit dem Konsum von Betäubungsmitteln identifiziert wird: Bierflaschen, Klemmleistenbeutel oder Spritzen. Die Beamten erwarten, dass wiederum von ihnen erwartet wird, dass sie nicht lediglich »vorbeifahren«: Die normative Erwartungserwartung ist, dass die Beamten aus dem Dienstwagen steigen, die Personen ansprechen und gegebenenfalls die Personalien aufnehmen, um die Verantwortlichkeit der Verschmutzung festzustellen. Eine betroffene Person rekapituliert dies wie folgt:

B1: Meistens eben Alkoholkonsum. Das ist's meistens. Oder Hundebellen. Egal ob sie bellen oder nicht, es rufen halt oft irgendwelche Anwohner an. Die sich gestört fühlen, oder oder Büros oder ist ja da [...] sind ja überall Kaufhäuser, Anwaltskanzleien, Kneipen oder sonstiges, die fühlen sich gestört, die rufen die Polizei. (B1_Transkript, Pos. 12)

An der objektiven Lage der Verursacher des Mülls ändert sich damit nichts, aber die Sicherheitsbehörden zeigen, dass sie die Anrufe und Beschwerden ernstnehmen: »Such action gives the appearance that ›something is being done‹ here, now, swiftly and decisively« (Garland 1996: 461). Die anlassunabhängige und proaktive Personenkontrolle folgt, nur an der Oberfläche paradox, einem Anlass, und ist deshalb zugleich proaktiv und reaktiv: Das (hohe) Beschwerdeaufkommen ist der Anlass dafür, proaktiv Personen zu kontrollieren, die durch ihr bloßes Verhalten *noch* nicht notwendig den Anlass zur proaktiven Kontrolle gegeben hätten. Die Beschwerde schärft die Sensibilität der Beamten für die Identifikation verdächtigen Verhaltens. Sarah van Praet stellt für Belgien fest, dass der überwiegende Teil polizeilicher Kontrollen *reaktiv*, also auf Beschwerden hin erfolge (van Praet 2022). Die Grenzen zwischen proaktivem und reaktivem Policing verschwimmen in der Praxis.

Die Gründe für die Beschwerde sind vielfältig, betreffen aber hauptsächlich Phänomene der öffentlichen Ordnung. Die Stadt München begründet ihre Alkoholverbotsverordnung (AVV) am und um den Münchner Hauptbahnhof – der ebenfalls ein gefährlicher Ort ist – mit einer Melange aus Beschwerden, die beim Münchner Kreisverwaltungsreferat (dem Ordnungsamt) eingehen würden:

Obwohl sich mit Inkrafttreten der AVV die Beschwerdelage für den Hauptbahnhofbereich deutlich entschärfte, gehen beim Kreisverwaltungsreferat regelmäßig Beschwerden von Passant*innen, Anwohner*innen, Reisenden und Gewerbetreibenden ein. Diese weisen auf eine reduzierte Nutzbarkeit des öffentlichen Raums sowie eine spürbare Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls im Bereich des Bahnhofs hin. In den meisten Fällen beinhalten die Beschwerden Hinweise auf Vermüllung, Lärm, belästigendes Ansprechen durch alkoholisierte Personen, Geschäftsbeeinträchtigungen aufgrund des Anpöbelns der Kund*innen oder Belästigung durch aggressives Betteln. (AVV_III, S. 9)

Allenfalls das ›Anpöbeln‹ und ›belästigende Ansprechen‹ stellen Gefährdungen der Sicherheit im weiteren Sinn dar. Die Stadt München verweist allerdings bei diesen im weiteren Sinn sicherheitsrelevanten Phänomenen nicht auf die körperliche Unversehrtheit und Freiheit von Aggression, sondern eher auf Beeinträchtigungen des Geschäfts. Im Großen und Ganzen stehen damit Ordnungs- und Hygienephänomene sowie der geordnete Vollzug des Einzelhandels im Vordergrund.

Gewerbetreibende sind eine beschwerdemächtige Gruppe, deren Anliegen von den Sicherheitsbehörden ernstgenommen werden. Ihre Beschwerden können ein proaktives Policing initiieren (der Grund für die paradoxe Formulierung liegt, wie gezeigt, in der Sache selbst). Die Pressestelle der Polizei München teilte mir mit, es seien besonders die Ladenbesitzenden im südlichen Bahnhofsviertel, die sich über die dort verweilenden Tagelöhner beschweren würden (FP_Telefonat_Pressestelle, Pos. 8). Auch in kommunalen Arbeitskreisen, an denen auch Vertreter der sozialen Arbeit, der Stadtverwaltung und der Sicherheitsbehörden teilnehmen, artikulieren die Gewerbetreibenden wirkmächtig ihre Interessen (S4_Transkript, Pos. 25). Die Mitarbeitenden lokaler Gewerbe fühlen sich bisweilen auf ihren Arbeitswegen gestört oder unsicher, sodass sie die Polizei rufen (MEDIAN_Gruppe4, Pos. 88; MEDIAN_Gruppe5, Pos. 64).

Die Beschwerden derer, die mit einem relativ hohen sozialen und ökonomischen Kapital ausgestattet sind und die daraufhin erfolgenden Personenkontrollen, sind Teil der praktischen Konkurrenz um die Nutzung öffentlichen Raums: Wer darf sich legitim in Parks aufhalten und wer nicht? Wessen Legitimität ist zumindest zweifelhaft und bedarf daher einer Kontrolle (im Sinn eines Nachsehens und Überprüfens)? Welche Merkmale, äußerlich oder im Verhalten, wecken das Bedürfnis der Kontrolle aufseiten von Anwohnenden und Polizei? Diese Fragen beantworten die beschwerdemächtigen Akteure vor dem Hintergrund spezifischer Doxa, die die »selbstverständlich vorgegebene« (Bourdieu 1979: 325) soziale Ordnung und Normalität repräsentieren. Der Orthodoxie des öffentlichen Raums widersprechen die Nutzungsweisen des öffentlichen Raums der je als deviant etikettierten Klientel. Eine angestellte Person eines Kommunalen Ordnungsdienstes fasst diesen Konflikt im öffentlichen Raum daher wie folgt zusammen:

OP1: Es ist eher dieses Ansammeln, weil die Leute dann die Relation dazu verlieren, was normal ist, ja, oder die verstehen auch nicht, oder wollen nicht verstehen, was der Bürger als normal ansieht. Und für 'n Bürger ist es halt nicht normal, wenn er nicht mehr in die U-Bahn runterkommt, und wenn da krakeelt wird, also das heißt, auch wenn da jetzt laut geschrien wird, einfach wenn, wenn sich andere Menschen gestört fühlen, wenn sich andere Menschen nicht mehr wohl fühlen an dem Ort durch das Verhalten von, von denen, dann ist Handlungsbedarf. (OP1_Transkript, Pos. 50)

Die heterodoxen Formen des Verhaltens treten in Konflikt mit den orthodoxen, den *normalen* Verhaltensweisen: Das Sitzen auf einer Parkbank ist normal – darauf zu liegen ist es nicht; rauchen ist (noch) normal – kiffen (noch) nicht; das Autofahren auf Straßen ist normal – das Spucken auf die Fahrbahn oder den Gehweg aber nicht; ›Demutsbetteln‹ ist normal – ›aggressives Betteln‹ jedoch nicht; Lärm durch Autos ist hinzunehmen – Lärm durch laute Musik aber nicht; und so weiter. In dieser Konkurrenz unterliegen die we-

niger beschwerdemächtigen Akteure – und werden damit zum potentiellen Objekt der Kontrolle.

