

Sicherheitsvorsorge vor Ort

Eine verschiedenen Trägern zustehende, vernetzt wahrzunehmende Aufgabe

auch in Bereichen „*Innerer Sicherheit*“ und öffentlicher *Un-Ordnung* in der Kommune

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Würde eines

doctor iuris

der Juristischen Fakultät der

Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg

vorgelegt von

Uwe Wolfgang Zimmermann aus Fulda

2005

für Simone

Erstgutachter: Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer

Zweitgutachter: Prof. Dr. Joachim Surbaum

Mündliche Prüfung: 7. Dezember 2005

Inhaltsverzeichnis:

A. Einleitung	5
B. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	10
C. Begrifflichkeiten innerhalb der Arbeit	11
D. Gang der Untersuchung	13
1. Kapitel: Ausgangssituation und Problematik der Urbanität in Deutschland	16
A. Urbanität und innerstädtische Sicherheit.....	16
I. Die objektive Kriminalitätslage	17
II. Die subjektive Sicherheit als anerkanntes Ziel präventiver Bemühungen.....	19
III. Ursachenskizzierung dieser Entwicklung	22
1. Kriminologische Erklärungsansätze.....	22
2. Einwirkung durch tatsächliche Entwicklungen.....	23
IV. Zwischenergebnis.....	24
B. Annahmen für die künftige Entwicklung	25
I. Maßnahmen zur Steigerung innerstädtischer Sicherheit in den USA	25
1. Die Entwicklung der Rolle der Polizei.....	25
a. Die wohlfahrtstaatlichen und sozialen Aufgaben um 1900	25
b. Aufrüstung und crime fighting in der Zeit des Städtewachstums	26
c. Bürgerschaftsbezogene Ansätze und kommunale Lösungsansätze	26
2. Die broken windows-Theorie.....	31
3. Die Umsetzung der community policing-Strategie	35
a. Praxisbeispiel: Die Chicago Alternative Policing Strategy.....	37
b. Erkenntnisse aus diesem Modell	39
c. Praxisbeispiel: Die zero tolerance-Methode in New York.....	39
d. Erkenntnisse aus diesem Modell	42
4. Zusammenfassung.....	44
II. Die Entwicklung präventionsbezogener Ansätze in Deutschland.....	47
1. Entwicklung auf Bundesebene	47
2. Beispielhafte Entwicklungen auf Landesebene.....	53
C. Ergebnis des 1. Kapitels	56

2. Kapitel:	Entwicklungsstufen der deutschen Gefahren-(ab)-wehrverwaltung	57
A.	Frühe Entwicklungsstufen	57
B.	Der Neuaufbau der Polizei nach 1945	62
C.	Vereinheitlichung des Polizeirechts und Ausdehnung in das Vorfeld	65
I.	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (ME PolG) von 1977	66
II.	Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs (VE ME PolG) von 1986	67
III.	Einheitlicher Formulierungsvorschlag zur polizeilichen Vorsorge und Vorbeugung	69
D.	Beschreibung der drei Dimensionen innerhalb der „dritten polizeilichen Aufgabenkategorie“	71
I.	Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten	72
II.	Die Verhütung von Straftaten bzw. Gefahren	74
III.	Die Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr	76
IV.	Zusammenfassung	77
E.	Ergebnis des 2. Kapitels	78
3. Kapitel:	Von der Gefahren-(ab)-wehr zum Leitbild der Sicherheitsvorsorge vor Ort	80
A.	Einflussnahme durch das technische Sicherheitsrecht	81
B.	Vorschub durch die „Konjunktur“ der „Vorfeld-Befugnisse“	82
I.	Lösung vom Erfordernis eines Anfangsverdachts oder einer Gefahr	82
II.	Praxisbeispiel: Videoüberwachung in Deutschland	85
1.	Bayern – Vom Pilotprojekt zur Tatbestandsregelung	87
2.	Hessen – Videoüberwachung in Kooperation	88
III.	Stellungnahme	89
C.	Das sich wandelnde Selbstverständnis der Polizei	91
I.	„Allzuständigkeit“ der Polizei – Neue „Polizeiphilosophie“ nach der PDV 100? ..	93
II.	Neuorientierung polizeilicher Strukturen und Strategien	95
1.	Neues Steuerungsmodell	95
2.	Gemeinwesenorientierte Ausrichtung	96
3.	Herabsenken der polizeilichen Eingriffsschwelle bei Ordnungsstörungen	98

D.	Neujustierung der Schutzgüter und Neudefinition der Zielbestimmungen.....	99
I.	Das polizeiliche Schutzgut „Öffentliche Sicherheit“	99
II.	Die Zielbestimmung „Innere Sicherheit“	100
III.	Renaissance des polizeilichen Schutzgutes öffentliche Ordnung?	106
IV.	Ein neues Amt? - Abwendung öffentlicher Un-Ordnung	111
V.	Zwischenergebnis.....	114
E.	Kooperative Sicherheitsbereitstellung – Eine (neue) „Entpolizeilichung“?	114
I.	Neue Partnerschaften mit anderen Sicherheitsakteuren	114
1.	Partnerschaften - Kooperation mit dem Sicherheitsgewerbe	115
a.	Praxisbeispiel: ÖPNV – Privater Bereich mit öffentlichem Zugang	118
b.	Praxisbeispiel: „Beobachten – Erkennen – Melden“ im öffentlichen Raum	119
c.	Praxisbeispiel: „Düsseldorfer Vereinbarung“	120
d.	Eigene Stellungnahme.....	123
2.	Partnerschaften vor Ort am Beispiel der Bundespolizei	125
a.	Sicherheitspartnerschaften mit den Landespolizeien	126
b.	Ordnungspartnerschaft mit der Deutschen Bahn AG.....	128
c.	Stellungnahme	129
II.	Integration der Bürger	129
1.	Praxisbeispiel: Bayerische Sicherheitswacht	131
2.	Praxisbeispiel: Freiwilliger Polizeidienst in Hessen	132
3.	Stellungnahme	133
III.	Einbindung der Kommune im Rahmen der Sicherheitsvorsorge vor Ort	134
F.	Ergebnis des 3. Kapitels	136
4. Kapitel:	Die Sicherheitsvorsorge vor Ort als Aufgabe (auch) der Kommunen	139
A.	Einleitung	139
B.	Das Tatbestandsmerkmal „örtliche Polizei“ in der Bayerischen Verfassung	140
I.	Entstehungsgeschichte des Aufgabenbegriffs „örtliche Polizei“	140
II.	Zwischenergebnis.....	144
C.	Vom dynamischen Begriff „örtlichen Polizei“ zur „kommunalen Sicherheitsgestaltung“	145
I.	Bestehende Aufgabenfelder im Rahmen der kommunalen Sicherheitsgestaltung.	146

1.	Aufgaben aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz.....	147
2.	Städtebau und kommunale Bauleitplanung.....	149
II.	Kommunale Eigenverantwortlichkeit im übertragenen Wirkungskreis.....	153
III.	Beschreibung der Sicherheitsgestaltung und Stellungnahme.....	154
D.	Ergebnis des 4. Kapitels	155
5. Kapitel:	Die Umsetzung der kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe	156
A.	Regionalanalyse – Kennenlernen der Ansichten und Bedürfnisse vor Ort.....	157
B.	Facettenreiche Umsetzung	158
I.	Gründung einer organisatorischen Einheit.....	158
II.	Straßensatzungen, Abfallsatzungen und Benutzungssatzungen.....	161
III.	Schlicht hoheitliches Handeln.....	161
IV.	Sonstige Handlungsformen und kommunale Einrichtungen	162
C.	Die besondere Funktion der Kommunen	163
D.	Evaluation der Projekte kommunaler Sicherheitsgestaltung.....	163
6. Kapitel:	Zusammenfassung.....	165

Anhang:

Literaturverzeichnis	168
Abkürzungsverzeichnis	201
Lebenslauf	206

A. Einleitung

„Kriminalprävention“ – auch und insbesondere mit Bezügen *vor Ort* – ist in Deutschland kein neues Thema; sie umfasst alle staatlichen und privaten Bemühungen, die sowohl als Haupt- wie als Nebenzweck oder zusätzlich zu anderen Verbesserungen darauf hinzielen, insbesondere die Möglichkeit zur Begehung von strafbaren Handlungen zu verringern. Zusätzlich hat der Begriff zwischenzeitlich eine Erweiterung durch die Zielsetzung „Reduzierung von Kriminalitätsfurcht“ (subjektive Sicherheit) erfahren.

In den vergangenen 10 Jahren hat das Thema unter der griffigen, schlagwortartigen (und oftmals politischen) Bezeichnung „Kommunale Kriminalprävention“¹ einen neuen Schub² und insbesondere eine modifizierte Ausrichtung erfahren. Dabei hat sich ein geschlossenes Konzept noch nicht herausgebildet. Vielmehr erlaubt die Offenheit der „Kommunalen Kriminalprävention“, dass verschiedene Ansätze, unterschiedliche Gewichtungen, differenzierte institutionalisierte und tatsächliche Neuerungen erprobt werden. Regelmäßig sollen dabei die bisher eigenständigen Präventionsaktivitäten miteinander vernetzt und gesellschaftliche Kräfte und insbesondere die Bürger selbst durch auf Dauer angelegte Gremien zur Kriminalitätsverhütung eingebunden werden.

Auf diesem Wege sollen im Hinblick auf Problemstellungen *vor Ort*³ ressortübergreifende, ganzheitliche Präventionsstrategien entwickelt und umgesetzt werden. Durch diesen (neuen)

¹ Zur Einleitung als Überblick *Kury (Hrsg.)*, Konzepte Kommunaler Kriminalprävention, Sammelband der „Erfurter Tagung“, insb. S. 388 ff., *Schwind*, Kriminologie, S. 347 ff., *Trenczek/Pfeiffer*, Kommunale Kriminalprävention, Paradigmenwechsel und Wiederentdeckung alter Weisheiten, in: Dies. (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention, S. 11 ff. und das „Thema des Monats“ in: [versch. Verf.] Bayerischer Bürgermeister 2001, S. 193 ff. Gelegentlich wird heute auch auf die „Gefahren“ der „Kommunalen Kriminalprävention“ hingewiesen; dabei wird das Interesse der Polizei an weiteren *Vorfeld*-Befugnissen, deren Einfluss auf die Jugendhilfe und die Schulsozialarbeit, eine Tendenz zur Stärkung der Repression als Mittel der „schnellen Erfolge“ von Prävention regelmäßig hervorgehoben. In diesem Zusammenhang spricht *Ostendorf*, forum kriminalprävention 2002, S. 29 ff. (S. 31) von „Präventionsfällen“.

² Dabei ist die Tatsache zu beachten, dass Kommunale Kriminalprävention allen politischen Lagern zu dienen scheint: Neben der Bekräftigung „hergebrachter Werte“ werden „soziale Gesichtspunkte“ sowie neue Formen „bürgerschaftlichen Engagements“ abgedeckt, vgl. *Frehsee*, Politische Funktionen Kommunaler Kriminalprävention, in: Albrecht u.a. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, S. 739 ff.

³ In der Lit. wird im Rahmen der Diskussion um die „Kommunale Kriminalprävention“ kaum zwischen *örtlicher* (= kommunaler) Arbeit als Aufgabenzuweisung und der Arbeit *vor Ort* sprachlich unterschieden. Vereinzelt

„gesamtgesellschaftlichen“ Ansatz soll die Möglichkeit geschaffen werden, *vor Ort* bedingte Ursachen und Faktoren für die Entstehung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht zu beseitigen.⁴

Die Ortsbezogenheit der „Kommunalen Kriminalprävention“ stützt sich dabei auf die örtliche Verbindung zwischen Täter und Opfer, denn der ganz überwiegende Teil (ca. 70 %) aller aufgeklärten Straftaten kann solchen Tätern zugerechnet werden, die ihren Wohnsitz im unmittelbaren Umfeld des Tatortes haben.⁵ Sie begehen also oftmals die Straftat an dem Ort, an dem ihre Sozialisation und Erziehung stattgefunden haben und sie fügen damit diesem Ort einen hohen Schaden zu, der zumindest die subjektive Lebensqualität der Bürger negativ beeinträchtigt.⁶ Erfahrbare wird nämlich die Abwesenheit von Sicherheit (subjektive Sicherheit) ebenfalls primär im Wohnumfeld und damit *vor Ort*. Dies darf nicht gering geschätzt werden, schränkt doch eine sinkende subjektive Sicherheit – jenseits der Beurteilung als „weicher Standortfaktor“ im Rahmen von Standortmarketingkonzepten und Ansichten des Einzelhandels und der Wirtschaft – individuelle Verhaltensmuster ein und führt zu Vermeidungsverhalten.⁷

Ab Mitte der 1990er Jahren stößt man verschiedentlich auf Titel wie: „*Kommunale Kriminalprävention ist nicht nur »Bürgermeisterpflicht«, sondern auch »Bürgerpflicht«*“.⁸ Soll damit eine noch fehlende Zuständigkeitsantwort der „neuen Aufgaben“ gegeben werden? Sollen Aufgaben verlagert werden; und in welchem Aufgabenrahmen sind Kommunen dabei einzubeziehen? Solchen Fragen hat sich die Forschung bislang kaum gestellt.

(z.B. Kruse, Verbrechensbekämpfung vor Ort, S. 7 ff., der ein kriminalpräventives Polizeikonzept für Bielefeld vorstellt; Lichtenberg, Prävention vor Ort, DNG 3/2002, S. 82 f.) wird dieser Terminologie aber richtig und konsequent gefolgt.

⁴ Es geht dabei nicht um die *Korruption*-Prävention als kommunale Aufgabe, zu dieser vgl. einleitend Wohland, Städte- und Gemeinderat 1-2/2002, S. 15 ff.

⁵ So Knemeyer, „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge – , in: Ders. (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention, S. 13 ff. (S. 15). Dass ca. 70 % der polizeilich registrierten Delikte entweder am Wohnort oder in dessen unmittelbarer Nähe begangen werden, ergibt sich aus dem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung (BMI/BMJ v. Juli 2001, S. 459), abrufbar unter URL: www.bka.de/lageberichte/ps/psb_langfassung.pdf (5/2005). Auch Ostendorf, ZRP 2001, S. 151 ff. (S. 153) geht davon aus, dass 2/3 der Straftäter aus der jeweiligen Kommune stammen.

⁶ Dazu Sielaff, Kriminalistik 1997, S. 485 ff. (S. 486).

⁷ Zu einer Repräsentativbefragung, wie sicher sich die Bevölkerung vor Kriminalität fühlt, vgl. Dömann/Remmers, Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsbewertung, S. 13 ff., insb. 68 ff.

⁸ Statt vieler Heinz, DVJJ-Journal 1/1997, S. 61 ff. (S. 67).

Fest steht: Die „*Innere Sicherheit*“ in der Kommunen als eigenem Sicherheitsraum, die mehr ist als die Abwesenheit von Kriminalität, ist in den letzten Jahren zu sehr vernachlässigt worden. Dies mag zum einen daran liegen, dass sich die Handlungsfelder der „*Inneren Sicherheit*“ regelmäßig an größeren Bezugsräumen orientieren, andererseits auch daran, dass regelmäßig (nur) die „Sicherheitsakteure“ Länder und Bund auf der einen und Private auf der anderen Seite betrachtet werden. Ist es aber „unspektakulär“, die Kommune zu beleuchten?

Es kann und muss als Defizit bezeichnet werden, dass die Kommunen als „eigener Pol“ dabei nicht ausreichend in die Betrachtung mit einbezogen wurden. Zwar werden regelmäßig sicherheitsrechtliche Aufgaben der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis wahrgenommen („Schreibtischpolizei“ für das Sicherheits- bzw. Ordnungsrecht), aber die Tendenz zur Entkommunalisierung und Verstaatlichung der Polizei in Deutschland bis in die 1970er Jahre hat den *kommunalen* Charakter einer Sicherheitspolitik deutlich geschwächt.

Trotz der bislang nicht ausreichenden polizei- und kommunalrechtlichen Differenzierung in der Aufgabenzuweisung scheint aber dennoch durch die Diskussion um die „Kommunale Kriminalprävention“ der Trend der „Entkommunalisierung des Sicherheitsdenkens“ gestoppt zu sein.⁹

Oftmals wird die Frage übersehen, ob die einzelnen Komponenten der aus der „Kommunalen Kriminalprävention“ entstandenen „Sicherheitsphilosophie“ und deren Umsetzung immer *kriminalitäts-* (bzw. *gefahren-*)bezogen gesehen werden sollten. So wird immer wieder an die herkömmliche Denkweise angeknüpft. Auch sind Verantwortlichkeit und Reichweite bei Kooperationen unter den einzelnen Akteuren als Sicherheitsproduzenten nicht ausreichend geklärt. Schließlich hat die „Kommunale Kriminalprävention“ bis heute nicht erklärt, welchem Wissenschaftsbereich sie (primär) zuzuordnen ist:

⁹ Aus einer Zusammenfassung über den 9. Deutschen Präventionstag 2004 in Stuttgart ist diesem Ansatz gemäß zu entnehmen: „*Kriminalität muss unmittelbar dort angegangen werden, wo sie entsteht, begünstigt oder gefördert wird, vor Ort in den Städten und Gemeinden. Gerade hier liegt eine zentrale Stärke der Kommunalen Kriminalprävention – der Bezug zum eigenen Umfeld, zur eigenen Gemeinde, das exakte Wissen um die konkrete Situation vor Ort, sie schafft oft erst die Voraussetzungen für eine nachhaltige Ursachenbeseitigung*“; so Stürmer, forum kriminalprävention 3/2004, S. 26 ff. (S. 29).

Liegen die Schwerpunkte in der Kriminologie, im Strafrecht oder in der Kriminalpolitik¹⁰ oder aber im Polizeirecht – oder gar im Kommunalrecht? Beziehen sich die regelmäßig genutzten Termini „Kooperation“ und „Netzwerk“ auf die Akteure, die Strategien oder gar ein Geflecht der Normwissenschaft?

Darüber hinaus wird regelmäßig bei einem Handlungsbedarf *vor Ort* nicht differenziert, ob eine Aufgabe (nur) *vor Ort* wahrzunehmen ist, oder ob es sich gar um eine *örtliche* und damit *kommunale* Aufgabe im Sinne des Kommunalrechtes handelt; dies ist ein Kernproblem.

Mag diese Frage auch auf den ersten Blick verwundern (stellt doch die Aufrechterhaltung der Sicherheit *durch den Staat* das Spiegelbild des Gewaltmonopols dar), so ist erklärend schon hier eingangs auf die Bestimmung des Art. 83 Abs. 1 BV zu verweisen, der „örtliche Polizei“ als Aufgabe des *eigenen* Wirkungskreises der Kommunen garantiert.

Ja es muss sogar gelegentlich davor gewarnt werden, dass sich kleinere Gemeinden der „Kommunalen Kriminalprävention“ über den Terminus „Kriminalität“ nur annehmen, weil es sich um einen Modetrend handelt;¹¹ eines solchen Hinweises bedarf es freilich hinsichtlich eines kommunalen „Gestaltungsauftrages“ nicht.

Eine neue Sichtweise sollte daher die „Sicherheitsphilosophie“ und damit auch das Handeln der öffentlichen Stellen *vor Ort* neu überdenken und von dem reinen Kriminalitätsbezug (lat. *crimen*, Verbrechen) befreien: Wird ein so grundlegender Wandel aufgegriffen, ist der Weg zu einer umfassenderen Gestaltungsaufgabe im Rahmen einer neuen Sicherheitsarchitektur frei. Dem wohnt dann denknotwendig eine weite Verlagerung „vor“ die Kriminalitäts-/Gefahenschwelle (namentlich auch „vor“ der Begegnung allgemein bestehender Gefahren) inne.

¹⁰ Kriminalpolitik ist die systematisch geordnete Darstellung der gesellschaftlichen Strategien, Taktiken und Sanktionsmittel, die auf eine optimal Verbrechensbekämpfung gerichtet sind, so bei Feltes, Kriminalpolitik, in: Lange (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit (noch nicht erschienen), Vorabveröffentlichung unter URL: www.thomasfeltes.de/pdf/kriminapolitik2005.pdf (5/2005) m.w.N.

¹¹ In diesem Sinne warnt Frehsee, Politische Funktionen Kommunalen Kriminalprävention, in: Albrecht u. a. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, FS für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag, S. 739 ff (S. 745).

Diese Ausrichtung ist von einem (neuen) sehr weiten Verständnis des (alten) Grundsatzes *Prävention vor Repression*¹² geprägt, weil Entstehungsbedingungen und bereits einer „Gefahr der Gefahr“ im Sinne einer „Austrocknung der Quellen“ begegnet werden soll. So verstanden wird zurecht an der Begrifflichkeit „Kommunale Kriminalprävention“ Kritik geübt.¹³

Freilich zielt aber auch der Zweck der von der Kommune verantworteten Gestaltung auf situations-, opfer- oder täterbezogene Präventionsansätze und damit neben der „Inneren Sicherheit“ auch auf Entstehungsbedingungen für Kriminalität. So verstanden muss bei einer *trennscharfen Aufgabenverortung* eine gewisse „Verwischung“ in der Zielsetzung bzw. der Wirkung akzeptiert werden. Dabei soll und muss „Innere Sicherheit“ als ein eigenständiges Ziel inhaltlich nutzbar gemacht und akzeptiert werden.

Die Anwesenheit von Sicherheit in den Städten ist aber letztlich die Voraussetzung für persönliche Freiheit. Vor Ort können tatbegünstigende und tatauflösende Gelegenheiten abgebaut werden. Vor diesem Hintergrund sind derzeit etwa 2.000 Gremien als „Sicherheitsbeiräte“ bzw. „Präventionsräte“ in Deutschland tätig,¹⁴ um Konzepte zu erarbeiten, die gesamtgesellschaftlich und ressortübergreifend ansetzen, und so ursachenorientierte Präventionsarbeit aufnehmen; dabei spricht der Grundsatz der Subsidiarität für eine primär ortsbezogene Sicherheitsvorsorge.

Bei einer neuen Sichtweise geht es dann entscheidend auch um die Frage, wie man einer öffentlichen *Un-Ordnung* begegnen kann; Befragungen der Bürger zeigen regelmäßig auf, dass weniger „klassischen Straftaten“ (Straßen-/Gewaltdelikte) gefürchtet werden, als vielmehr die so genannten „sichtbaren Zeichen“ abweichenden Verhaltens (Verwahrlosung,

¹² Vgl. dazu insb. *BVerfG*, BVerfGE 30, S. 336 ff. (S. 350); 39, S. 1 ff. (S. 44). Dieser „Leitgedanke“ ist darin begründet, dass die Verhinderung einer Verletzung mit Mitteln der Prävention eine bessere Form der Sicherheitsgewährleistung darstellt als alles, was auf eine Verletzung *re-agierte*. Zum Grundprinzip vgl. *von Hippel*, ZRP 2001, S. 145 ff.

¹³ Dazu *Knemeyer*, „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge – , in: *Ders.* (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 13 ff. (S. 26), und die Interpretation bei *Prätorius*, *Lokaler Staat und öffentliche Sicherheit*, in: *Ders.* (Hrsg.), *Wachsam und kooperativ?*, S. 7 ff., (S. 12).

¹⁴ So *Bülow*, KOPO 3/2005, S. 6 ff. (S. 8). Der Erste Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung (BMI/BMJ v. Juli 2001, S. 462) nennt noch 1.650 Präventionsgremien auf kommunaler Ebene, abrufbar unter URL: www.bka.de/lageberichte/ps/psb_langfassung.pdf (5/2005). *Witte*, der städtetag 11/1995, S. 753 ff. (S. 757) hat früh angemahnt, dass ein „kommunaler kriminalpräventiver Rat“ eine kommunale Zuständigkeit in Sachen Kriminalitätsvorbeugung suggeriert, die in dieser Form nicht existiere.

Lärm, Belästigung, Bettelerei, Schmiererei, Graffiti, Randalen und nicht zuletzt Unsauberkeit etc.¹⁵), die zum Teil deutlich *unterhalb* der Schwelle des kriminalisierbaren Verhaltens liegen.¹⁶ Dabei betreffen solche Phänomene aber nicht nur die subjektive Sicherheit, sondern stellen einen „Nährboden“ für eine weitere Entwicklung hin zur echten Kriminalität dar.

Nochmals: Wer aber trägt *hier* die Verantwortung für die „*Innere Sicherheit*“ in der Kommune? Erfahrbare wird die Abwesenheit von Sicherheit primär *vor Ort*. Beeinflussbar werden die Bedingungen aber auch *örtlich*; die Kommunen müssen anerkennen, dass auch sie *ihre* möglichen *örtlichen* Betätigungsfelder betreten müssen, wenn sie Lebensqualität und so genannte gute Ordnung, „*Innere Sicherheit*“ und Standortsicherheit in wirtschaftlicher Hinsicht garantieren wollen.¹⁷

B. Gegenstand und Ziel der Untersuchung

Gegenstand und Ziel dieser Untersuchung sind die Forderungen nach einer neuen Sicherheitsdenkweise, einer „Sicherheitsarchitektur“ unter Einbeziehung der Kommune. Dabei sollen die kriminologischen Erkenntnisse beachtet, aber nicht primär behandelt werden, denn es soll die *Aufgabenzuständigkeit* im kommunal- und polizeirechtlichen Sinn in ihrer Entwicklung und aktuellen Verortung aufgezeigt werden.

Die zahlreichen Einzeldarstellungen von Projekten und Abhandlungen in den letzten Jahren nimmt die vorliegende Arbeit zum Anlass, um eine Entwicklungslinie aus kommunal- und polizeirechtlicher Sicht zu untersuchen und darzustellen. Auf diese Weise soll ein Gesamtbild der heutigen „Sicherheitsarchitektur“ – i. S. der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* – gezeichnet und ein (kommunalpolitisches) Plädoyer in sicherheitsrelevanten Fragen zugunsten der Kommunen abgegeben werden. Das Fundament der Untersuchung bildet dabei die Erschließung des Bedürfnisses, „*Innere Sicherheit*“ in den Kommunen (wieder)herzustellen oder zu erhalten.

¹⁵ Vgl. dazu die zahlreichen Abhandlungen verschiedener Autoren zu dem Titel „Lebensqualität durch Sicherheit und Sauberkeit in der Stadt“, der städtetag 11/2002, S. 6 ff.

¹⁶ So Wohland, Städte- und Gemeinderat 10/2002, S. 15 f. (S. 15).

¹⁷ Dazu Witte, der städtetag 11/2002, S. 6 ff.

C. Zu den Begrifflichkeiten in dieser Arbeit

Begrifflichkeiten zu klären ist nicht nur dienlich, sondern unerlässlich, wenn Termini in der rechtlichen (und politischen) Diskussion unterschiedlich, ja zum Teil beliebig mit Inhalten versehen werden. Dies gilt insbesondere für das sich noch entwickelnde Themenfeld der Sicherheitsvorsorge vor Ort. Derzeit hat sich die Bezeichnung „Kommunale Kriminalprävention“ verfestigt und zu einem Synonym für eine neue „lokale Sicherheitspolitik“ entwickelt. Dabei ist der Begriffsdreiklang „Kommunal – Kriminal – Prävention“ schillernd und irreführend:

„Kommunal“ ist irreführend, weil dies eine (Allein-)Verantwortlichkeit der Kommunen suggerieren kann und dies die Abgrenzung zum definierten Rechtsbegriff „kommunale Aufgaben“ verwischt. Aber auch „Kriminal“ ist abzulehnen, weil auch und gerade Verhalten unterhalb der „Kriminalitätsschwelle“ überdacht werden muss: Will man umfassend „Dämme bauen“, muss man auch nicht-kriminalisiertes Verhalten und Verstöße gegen (nur) „die Ordnung“ betrachten („*broken windows*-Theorie“).

Und auch „Prävention“ (lat. *prävenire*, zuvorkommen) ist nicht unumstritten: Zum Teil wird darin schlicht eine spezifische zeitliche (kausale) Abfolge zwischen einer Maßnahme und dem zu beeinflussenden Ereignis gesehen. Hierbei erfolge also eine Intervention im Vorgriff auf befürchtete Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten zum Zwecke deren *Verhinderung*¹⁸ und damit in einer eher enggeführten Sichtweise, die Kausalketten und deren Ende (künftige Ereignisse) betrachtet. Damit bezieht sich aber Prävention primär kaum – wie gerne assoziiert wird – auf das Ansetzen an „tieferliegenden Wurzeln“. Hier kann eher von der nicht synonym zu verstehenden „Prophylaxe“ gesprochen werden.¹⁹

¹⁸ So etwa *Lehne*, Krim. Journal 2005, S. 53 ff. (S. 55), zur Begrifflichkeit „kriminalpräventives Projekt“ vgl. *H.-R. Volkman*, Neue Kriminalpolitik 2002, S. 14 ff. (insb. 18 f.). Zum Begriff „Präventions-Staat“ und der frühen Kritik an einem solchen, vgl. *Denninger*, KJ 1988, S. 1 ff (insb. S. 7 ff.).

¹⁹ Will man sich von der Sichtweise der Ereignisbezogenheit lösen, wäre eine begriffliche Nutzbarmachung des Begriffs „Prophylaxe“ (gr. *prophylattein*, im Aktiv: Jemanden bewachen; im Medium: Vorsichtsmaßnahmen gegen jemanden oder etwas treffen) anzuraten; dieser Begriff – in seiner Sinnhaltigkeit aus der Medizin stammend und als Terminus in den allgemeinen Sprachgebrauch übernommen – umfasst (in seiner aktiven gr. Bedeutung) „allgemeine Prophylaxe“ im Gegensatz zur „Behandlung“ und ist damit ohne das Abstellen auf Kausalketten und deren Ende zu verstehen.

Solche *prophylaktischen* Aufgaben, die allgemein „Gefahrensümpfe austrocknen“,²⁰ sollten eher mit Umschreibungen wie „Sorge tragen für mehr Sicherheit“ oder kurz *Sicherheitsvorsorge* bezeichnet werden – zumindest dann, wenn die entsprechende Aufgabenverortung an einen Sicherheitsakteur angesprochen wird.

Sobald diese Aufgabe in ihrer Wirkebene skizziert wird, werden freilich die in der kriminologischen Terminologie in diesem Sinne nahezu inhaltsgleichen Begriffe z.B. der *Generalprävention*²¹ und der so genannten *primären Prävention* gebraucht. Insofern haben prophylaktische *Aufgaben* präventive *Wirkungen*. Die verschiedenen Trägern zustehende, vernetzt wahrzunehmende (prophylaktische) Aufgabe wird in der vorliegenden Arbeit als *Sicherheitsvorsorge vor Ort* bezeichnet. Die sie betreffenden (kriminologischen) Präventionsarten sind dabei sehr vielschichtig.²² Bedeutete früher Prävention schlicht Abschreckung durch Strafandrohung und -verfolgung, wird heute der Begriff u.a. in der Strafrechtswissenschaft, Kriminalistik²³ und insbesondere Kriminologie genutzt; dabei bietet *Kube* nach den verschiedenen Wirkebenen folgende Systematik an:²⁴

- *Primäre Prävention* - „Vorbeugung an der Wurzel“²⁵
- *Sekundäre Prävention* - „Abbau von Gelegenheitsstrukturen“²⁶
- *Tertiäre Prävention* - „Rückfallvermeidung und Wiedereingliederung“²⁷

²⁰ Auch schon *Lintner*, ZFIS 1997, S. 131 ff. (S. 132), spricht von dem Ziel aller Bemühungen, „den Nährboden für die einschlägige Kriminalität auszutrocknen“ und knüpft dabei entscheidend an die Phänomene „disorder“ und „incivilities“ an.

²¹ Zu der Begrifflichkeit General- und Spezialprävention vgl. *Eisenberg*, Kriminologie, S. 568 ff. und S. 575 ff.

²² *Ostendorf*, ZRP 2001, S. 151 ff., differenziert zwischen insgesamt 10 Präventionsarten: Angst, Identitäts- und Freizeitprävention, sozialpsychologische, sozialökonomische und sozialintegrative sowie Erziehungsprävention, Gewaltprävention, situative Prävention und Opferprävention.

²³ Vgl. nur *Brodag*, Kriminalistik, insb. S. 45 ff. (S. 46 f.).

²⁴ Vgl. insb. *Kube*, Systematische Kriminalprävention, S. 10 ff., später auch *Schwind*, Kriminologie, S. 15 f., *Kaiser*, Kriminologie, S. 248, *Kerner*, Kriminalistik 1994, S. 171 ff. und *Roll*, Kriminalistik 2000, S. 773 ff. (S. 774 f.) und *Baum*, DNP 1995, S. 527 ff. Zu den einzelnen Inhalten der Dimensionen der Kriminalprävention vgl. insb. auch *Heinz*, DVJJ-Journal 1/1997, S. 61 ff. (S. 62 f.).

²⁵ Auf der Stufe der *primären Prävention* geht es um Vorbeugung; dazu stehen häufig Kinder und Jugendliche im Mittelpunkt, vgl. *Laubenthal*, AWR-Bulletin 2002, S. 171 ff. (S. 172, S. 174). Es sollen die Ursachen für Kriminalität bereits durch eine wirkungsvolle Sozialpolitik „an der Wurzel“ beseitigt werden.

²⁶ Die *sekundäre Prävention* bekämpft hingegen Kriminalität zwar nicht „an der Wurzel“, steht aber dennoch neben der primären Prävention und nicht in einem Stufenverhältnis. Ihr Gebiet ist das Haupttätigkeitsfeld polizeilicher präventiver Arbeit, denn sie ist sowohl täter- als auch opferbezogen und nimmt durch rationale Kriminalpolitik und effektive Polizeiarbeit aktuelle und potentielle Täter in den Blick, vgl. *Laubenthal*, AWR-Bulletin 2002, S. 171 ff. (S. 172).

²⁷ Die *tertiäre Prävention* beschäftigt sich mit der Rückfallverhütung und schlägt sich insbesondere in der Gestaltung des Strafvollzuges bzw. ambulanter Sanktionsformen nieder, vgl. *Laubenthal*, AWR-Bulletin 2002, S. 171 ff. (S. 172). Daneben werden aber auch Maßnahmen der Wiedereingliederung und sonstige Behandlungen wie z.B. die Diversion, Trainingskurse, Täter-Opfer-Ausgleich oder Straffälligenhilfe verfolgt, um so einen Rückfall des Täters zu verhindern.

Insbesondere in der US-amerikanischen Kriminologie werden zum Teil andere Unterscheidungen getroffen, indem z. B. auf die *Form* der Präventionsbemühung abgestellt wird (Entwicklungs- und sozialstrukturelle Prävention oder situative/technische Prävention).²⁸

Sicherheitsvorsorge vor Ort hat hingegen die *Aufgabe*, sämtliche privaten und kommunalen sowie staatlichen Sicherheitsproduzenten zu vernetzen, um so einen mehrdimensionalen Präventionsansatz entstehen zu lassen, der positiven Einfluss auf die subjektive Sicherheit und das allgemeine Lebensumfeld in der Kommune und die entsprechenden Entstehungsbedingungen hat.

D. Gang der Untersuchung

Aufgrund des weit gespannten Themas waren der vorliegenden Arbeit zwangsläufig Grenzen gesetzt. So werden Praxisbeispiele in der Hauptsache aus den Bundesländern Bayern und Hessen vorgestellt. Die zum Teil recht umfangreiche Informationsgabe im Fußnotenapparat soll an den entsprechenden Stellen insbesondere tatsächliche, rechtsgeschichtliche und kriminologische Hintergründe aufzeigen und weiterführende Hinweise geben.

²⁸ Vgl. *Tonry/Farrington*, Strategic Approaches to Crime Prevention, in: Dies. (Hrsg.), Building a Safer Society; einige Programme nach dem Konzept der Entwicklungsvorbeugung haben sich in den USA als sehr erfolgreich erwiesen, vgl. hierzu den Überblick bei *Tremblay/Craig*, Developmental Crime Prevention, in: *Tonry/Farrington* (Hrsg.), Building a Safer Society, S. 151 ff. Sie zielt darauf ab, Risikofaktoren positiv zu beeinflussen und die Entwicklung kriminellen Potentials des Individuums zu verhindern, z.B. durch Verhaltensprogramme für Kinder ab der Vorschule (in den USA waren in den vergangenen Jahren die „Vorschulprogramme“ so erfolgreich, dass ein Bundesgesetz die Einzelstaaten heute verpflichtet, Verhaltensprogramme für Risikokinder bis 5 Jahren einzurichten, vgl. dazu *Reiss/Roth*, Understanding and Preventing Violence, S. 390), oder Elternschulung und Lehrertraining (so z.B. *Farrington*, The Explanation and Prevention of Youthful Offending, in: *Hawkins*, Delinquency and Crime, S. 68 ff., und bereits *Greenwood*, Juvenile Crime and Juvenile Justice, in: *Wilson/Petersilia*, Crime, S. 91 ff.). Die sozialstrukturelle Prävention bedeutet „Gemeinschaftsverhütung“ im Sinne einer Intervention: Die sozialen Bedingungen, die in den Städten eine Kriminalitätentstehung fördern, sollen positiv verändert werden: Der sozialen Desorganisation – gekennzeichnet von der Unfähigkeit der sozialen Gruppen eines Bezirks, gemeinschaftliche Werte zu verwirklichen und gemeinsame Probleme zu lösen – soll entgegengewirkt werden. Die *situational crime prevention* (oder: *opportunity reduction*) zielt auf die Vermeidung abweichenden Verhaltens durch die Verminderung von Tatgelegenheiten ab. Vgl. auch *Schneider*, H. J., Kriminalpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, S. 33 f.

Vor diesem Hintergrund beginnt die vorliegende Arbeit in *Kapitel 1* zunächst mit der Skizzierung der Sicherheitslage in den Kommunen. Dort wird neben dem Befund zur (objektiven) Kriminalitätslage und zur subjektiven Sicherheit auch auf die Ursachenbeschreibung einzugehen sein. Um die künftige Entwicklung einschätzen zu können, werden Entwicklungen und Erkenntnisse der US-amerikanischen Polizeistrategie und -geschichte aufgezeigt. Es werden die Forschungserkenntnisse und bürgerschaftsbezogenen Polizeimodelle der USA analysiert, denn es gilt herauszustellen, dass in den USA trotz der darin zu findenden Wurzeln für die deutsche „Kommunale Kriminalprävention“ ein anderes „Rollenverständnis“ der Polizei vorherrscht; dabei soll und muss auch auf den in 1982 in der Monatszeitschrift *The Atlantic Monthly* erschienenen, einflussreichsten kriminalpolitischen Text im ausgehenden 20. Jahrhundert eingegangen werden: *Broken windows - The police and neighborhood safety*.²⁹

Auch sollen die präventionsbezogenen Ansätze in Deutschland, die zur „Kommunalen Kriminalprävention“ geführt haben, in ihrer tatsächlichen Entwicklung auf Bundes- und Landesebene aufgezeigt werden. Damit ist der Ausgangspunkt für die Darstellung einer Gesamtentwicklung hin zur *Sicherheitsvorsorge vor Ort* gelegt.

In *Kapitel 2* geht es – um die Gesamtentwicklung in Deutschland geschlossen aufzeigen zu können – zunächst um die frühen Entwicklungsstufen der Gefahrenabwehrverwaltung. Dabei werden namentlich die „erste Entpolizeilichung“, die Nachkriegsentwicklung mit ihrer „zweiten Entpolizeilichung“ sowie die Ausdehnung der polizeilichen Aufgabe in das Vorfeld aufgezeigt; hierbei wird eine klare Trennung der Termini „Vorsorge“ – „Vorbeugung“ – „Vorbereitung“ aufgezeigt und diese inhaltlich beschrieben.

Dieser Befund wird in *Kapitel 3* durch eine umfassende Betrachtung der Entwicklung von der Gefahren-(ab)-wehr hin zum (polizeilichen) Lagebild der nachhaltigen *Sicherheitsvorsorge* erweitert. Die Bewertung dieser Entwicklung wird anhand facettenreicher Einflussfaktoren (Einflussnahme durch das *technische* Sicherheitsrecht, neue „Vorfeld-Befugnisse“ etc.) und Praxismodellen aufzuzeigen sein; dabei hat sich auch das Selbstverständnis der Polizei („Allzuständigkeit“) verschoben. Grenzen und Bedenken hierzu werden formuliert.

²⁹ Vgl. *Wilson/Kelling*, *Broken Windows: The police and neighborhood safety*, *The Atlantic Monthly*, 3/1982 (Vo. 249, No. 3), S. 29 ff. [Anm.: Die Abhandlung kann nachgelesen werden unter URL: www.theatlantic.com/politics/crime/windows.htm (12/2004); dazu die dt. Fassung: *Wilson/Kelling*, *KrimJ* 1996, S. 121 ff.].

Aber auch das Handeln weiterer Sicherheitsakteure *vor Ort* wird in seiner Auswirkung untersucht: Dabei wird die Bedeutung insbesondere des Sicherheitsgewerbes, der Bundespolizei sowie der Bürger selbst und der Kommunen beleuchtet; die mitzubehandelnden, zentralen Fragen lauten bei den Praxisbeispielen immer wieder: Wie arbeiten und wirken die verschiedenen Sicherheitsakteure zusammen? Wo grenzen sie sich rechtlich ab? Dabei wird am Ende dieses Kapitels die Frage gestellt werden müssen, ob bislang nicht insgesamt zu stark auf staatliche Kriminalprävention fokussiert gehandelt wird bzw. ob nicht bereits ein Punkt „zuviel Polizei – zu wenig Kommune“ erreicht ist.

Das kommunalrechtsbezogene 4. Kapitel widmet sich dann speziell der Rolle der Kommune im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort*. Dabei wird dem dynamischen Inhalt des Begriffs „örtliche Polizei“ der BV eine neue Leseart gegeben: *Kommunale Sicherheitsgestaltung*. Dies wird in einem zweiten Schritt über Art. 28 Abs. 2 GG in einer für alle Bundesländer gültigen Weise beschrieben. Im 5. Kapitel wird diese *kommunale Sicherheitsgestaltung* in ihrer praktischen Bedeutung anhand verschiedener Handlungsweisen und Zielrichtungen aufgezeigt.

Das 6. und letzte Kapitel wird die Ergebnisse dieser Arbeit zusammenfassen.

1. Kapitel: Ausgangssituation und Problematik der Urbanität in Deutschland

A. Urbanität und innerstädtische Sicherheit

Ausgangspunkt dieser Arbeit soll eine kurze Beschreibung der Lage der Urbanität und innerstädtischen Sicherheit in Deutschland sein; dabei sollen und können hier keine Aussagen über die allgemeine Stadtgeographie und die Wissenschaft der Bevölkerungs- und Sozialgeographie getroffen werden. Vielmehr ist es für die Frage, ob ein Handlungsbedarf in tatsächlicher und Umdenkungsbedarf in theoretischer Hinsicht nötig ist, ausreichend, einzelne Stationen innerstädtischer Entwicklung in tatsächlicher Hinsicht schlagwortartig zu beschreiben:

Ende der 1950er Jahre erlaubte es der aufkommende Wohlstand und die wachsende Mobilität der so genannten breiteren Bevölkerungsschicht, den steigenden Belastungen innerstädtischen Wohnens zu entfliehen. Nennenswerte sozialräumliche Segregationsprozesse setzten dann ab den 1960er Jahren ein. In den Innenstädten lebten im wesentlichen Bevölkerungsgruppen, die die Stadt nicht verlassen wollten oder konnten. Es waren dies z. B. Studenten, Alternative, immobile Familien, ältere Menschen, und nicht zuletzt die durch das „Wirtschaftswunder“ angezogenen ausländischen Gastarbeiter.³⁰ Ab etwa den 1970er Jahren änderte der Bau von so genannten „multifunktionalen Einkaufszentren“, die Ausweisung von innerstädtischen Fußgängerzonen und besonders eine weitere Verdichtung der innerstädtischen Wohnfunktion das Innenstadtbild deutlich. Durch die rasante Miet- und Bodenpreisentwicklung wurden einerseits so genannte „Großwohnsiedlungen“ nötig, andererseits führte eine aufkommende Attraktivität der Innenstadt zur neuen urbanen Lebensform, für die eine Stadtwohnung oder ein Stadthaus erstrebenswert war. Erst ab den 1980er Jahren hielt eine auch ökologisch geprägte Denkweise Einzug in die neuere Stadtplanung. Dies hat durchaus den Prozess der 1990er Jahre vorgesteuert, der bis heute vom Leitbild des „Rückbaus des verdichteten Innenstadtraumes“ geprägt ist.

Durch die aufgezeigte urbane Entwicklung, aber auch und insbesondere durch den demographischen und kulturellen Wandel der heutigen Zeit hat sich der so genannte „Individualismus“ des städtischen Lebens in den vergangenen Jahrzehnten deutlich verschärft. Die Folge ist eine Individualisierung der Gesellschaft insgesamt, in der die so genannte *informelle soziale Kontrolle* zum Teil völlig verschwunden und in kleineren Städten und Gemeinden nur noch sehr eingeschränkt vorhanden ist. Die Freiheit in der Lebensgestaltung hat so zu einer sozialen Distanz bei physischer Nähe geführt.

Die typischen Problemfelder einer größeren Stadt sind dabei regelmäßig bekannt; sie reichen von der („physischen“) *Un-Ordnung* wie Verschmutzungen von Straßen und Plätzen, Zerstörungen durch Vandalismus³¹ sowie Graffiti, bis hin zu der („sozialen“) *Un-Ordnung* durch z. B. sichtbaren Drogenhandel und -konsum³², Prostitution sowie Gewaltkriminalität. Nahezu jede deutsche Großstadt hat heute noch so genannte „Brennpunkte“, an denen sich solche oder ähnliche Probleme häufen. Aber auch in kleineren Städten und Gemeinden sind heute solche Phänomene bekannt.

I. Die objektive Kriminalitätslage

Die „*Innere Sicherheit*“ in Deutschland ist so stark gefährdet wie selten zuvor; dies kann ohne Populismus festgestellt werden und betrifft nicht nur die Gefahren, die durch Terrorismus oder so genannte „Organisierte Kriminalität“³³ entstehen.

³⁰ Vgl. dazu *Daase*, Prozesse der Stadterneuerung in innenstadtnahen Wohngebieten am Beispiel Hamburg-Ottensen, in: Nagel, Stadtentwicklung und Stadterneuerung, S. 1 ff. (S. 29). Zur Kriminalprävention durch die Daueraufgabe der Integration vgl. einleitend *Laubenthal*, AWR-Bulletin 2002, S. 171 ff. (S. 175). m.w.N.

³¹ Zur Definition in der Lit. von „Vandalismus“ als (mindestens) für Außenstehende sinn- und zwecklose zerstörerische oder beschädigende Handlung vgl. nur. *Schneider, M.*, Vandalismus, S. 11 ff. Zusammenhänge (und Lösungsansätze) zu Vandalismus im ÖPNV bringt *Feltes*, Kriminalistik 2003, S. 277 ff.

³² Zu dem Themenfeld „Neue Wege in der Drogen und Suchtpolitik“ und hier namentlich auch aus kommunaler Sicht vgl. die Abhandlungen zu dem Titel „Schwierige Suche nach Strategien gegen die Sucht“ in: [versch. Verf.] der städtetag 11/2001, S. 6 ff., und das DL-Titelthema, in: [versch. Verf.] Der Landkreis 2002, S. 405 ff.

³³ Einleitend *Maaßen*, ZFIS 1997, S. 134 ff., insb. zu nationalen Bekämpfungsstrategien (S. 138 f.) und der internationalen Zusammenarbeit (S. 139 f.) sowie *Kersten, U.*, ZFIS 1998, S. 131 ff.

Die allgemeine Kriminalitätsentwicklung zeigt nämlich seit den 1950er Jahren eine deutliche Veränderung in quantitativer, aber auch qualitativer Hinsicht. Die zunehmende Gewalt, insbesondere durch junge Menschen, Drogendelikte, Eigentumsdelikte und Körperverletzungsdelikte sind ein Phänomen unserer „modernen“ Gesellschaft. Hinzu kommen die subjektiven Ängste der Menschen vor Ort.

Als im Jahre 1967 erstmals die Gesamtzahl der Straftaten in Deutschland die Schwelle von 2 Millionen überschritt, war dies Anlass großer öffentlicher Erörterungen. Heute stagniert die Zahl bei über 6,5 Millionen Verstößen gegen Strafgesetze des Bundes auf hohem Niveau; ein entscheidender Durchbruch ist dabei in den vergangenen Jahren nicht gelungen.³⁴ Die Gesamthäufigkeitszahl, d. h. Fälle pro 100.000 Einwohner, hat sich in den vergangenen Jahren wie nachstehend entwickelt:

<i>Jahr:</i> 1960	<i>Gesamthäufigkeitszahl:</i>	3.660
1970		3.924
1980		6.198
1990		7.108
2000		7.625

In den Jahren 2001 bis 2003 hat die Gesamthäufigkeitszahl einen leichten Anstieg von 7.736 über 8.893 auf 7.963 erfahren.³⁵

Natürlich sind Kriminalitätsstatistiken und der Hinweis auf die Häufigkeitszahl kein verlässlicher Beweis für die tatsächliche (alltägliche) Lage in den Städten und Gemeinden, doch trotz aller möglichen Vorbehalte sind sie zumindest als grober Indikator nützlich, der Kriminalitätstendenzen und Entwicklungen aufzeigt.

Bei der Analyse der Zahlendaten fällt auf, dass die deutlichsten Jahresanstiege in den letzten Jahrzehnten statistisch in die Phasen eines wirtschaftlichen Aufschwungs fallen, so dass mit einiger Berechtigung der Anstieg von Kriminalität auch als *Begleiterscheinung* des Wohlstands bezeichnet werden kann.

³⁴ Siehe zu der Entwicklung BKA (Hrsg.), Forschung und Entwicklung, Nr. 3, Beilage zum Bundeskriminalblatt Nr. 200 vom 20.10.1999, S. 1 ff.

³⁵ Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2003, S. 26, abrufbar unter URL: www.bmi.bund.de/Annex/de_25484/Polizeiliche_Kriminalstatistik_2003_-_Volltext_-.pdf (Stand 8/2004). Im Jahr 1963 erfolgte die Herausnahme der Verkehrsdelikte; die Angabe 1990 betrifft den Gebietsstand vor dem 3.10.1990.

Darüber hinaus fällt auf und soll herausgehoben werden, dass die registrierte Kriminalität in größeren Städten statistisch gesehen besonders ausgeprägt ist. In der räumlichen Verteilung der Kriminalität heben sich Großstädte ab 500.000 Einwohnern durch deutlich höhere, Kleinstädte und Gemeinden unter 20.000 Einwohner durch deutlich niedrigere Häufigkeitszahlen ab. Dabei sind die Delikte der so genannten Straßenkriminalität in den Großstädten im Vergleich zu den Bevölkerungsanteilen überproportional hoch.

Zu beachten ist auch das so genannte Dunkelfeld,³⁶ das in Großstädten im Verhältnis zu Gemeinden relativ hoch angesetzt werden muss.³⁷

Dass sich die registrierte Kriminalität in den größeren Städten konzentriert, ist wohl auch eine Folge der dortigen spezifischen Lebensbedingungen, denn dort findet man einerseits andere Kontrollstrukturen (namentlich primär *formelle Kontrollen* und weniger *informelle Sozialkontrollen*), andererseits dient die Anonymität in der Öffentlichkeit zweifelsfrei den Entstehungsbedingungen für Straßenkriminalität. Darüber hinaus ist in Großstädten eine Heterogenität verschiedener Bevölkerungsgruppen auszumachen, die insbesondere bei jüngeren Menschen zu Konflikten führen kann.

II. Die subjektive Sicherheit als anerkanntes Ziel präventiver Bemühungen

Daneben zeichnet die Städte eine wachsende Furcht vor Kriminalität aus, insbesondere in den 1990er Jahren war das Sicherheitsgefühl³⁸ (subjektive Sicherheit) deutlich gestört.³⁹

³⁶ Vgl. hierzu z. B. die Dunkelfeldbefragung in Bochum aus den Jahren 1975, 1986 und 1998, *Schwind/Fetchenhauer/Ahlborn/Weiß*, Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt, S. 95 ff. sowie bei *Moritz*, Kriminalprävention als kommunale Aufgabe, S. 34 ff.

³⁷ Ein deutlich höheres Dunkelfeld in den Großstädten lässt sich u.a. damit erklären, dass einige Deliktsarten Antragsdelikte sind und es daher vom Opferverhalten abhängt, ob die Tat den Strafverfolgungsbehörden bekannt wird und statistisch registriert werden kann, vgl. einleitend *Eisenberg*, Kriminologie, S. 128 ff.

³⁸ Zur Begriffsbestimmung *Rölle/Flade*, Kriminalistik 2005, S. 774 ff. (S. 775).

³⁹ Vgl. nur *Dörmann*, Wie sicher fühlen sich die Deutschen, S. 16 f., der davon ausgeht, dass sich „fast jeder“ auf der Straße bedroht fühlt.

Zwar ist die subjektive Sicherheit oftmals *nicht* der subjektive Niederschlag der objektiv vorzufindenden Kriminalitätslage; vielmehr wird regelmäßig die allgemeine Furcht vor Kriminalität und auch die individuelle Angst, selbst Opfer einer Straftat zu werden, deutlich höher eingeschätzt, als es der tatsächlichen Bedrohungslage entspricht, was insbesondere für das Sicherheitsgefühl von Frauen und älteren Menschen gilt.⁴⁰ Dennoch ist das Sicherheitsgefühl zu einem „Motor für Veränderungen“ in der Präventionspolitik geworden.

Neuere Studien zeigen auf, dass die Furcht vor Kriminalität bis in die Mitte der 1990er Jahre stetig zunahm und erst gegen Ende der 1990er Jahre eine allgemeine Stagnation – jedoch auf hohem Niveau – zu beobachten ist.⁴¹ Dies ist damit zu begründen, dass sich das Sicherheitsgefühl aus vielen anderen Quellen und Erfahrungen nährt und oftmals insbesondere in den Großstädten ein Eigenleben führt.⁴² Auch wenn die Entstehungsbedingungen und die Wirkungen subjektiver Sicherheit noch nicht ausreichend empirisch erforscht zu sein scheinen, so wird sie doch zum einen durch das Erscheinungsbild des örtlichen Umfeldes im Nahraum beeinflusst; damit ist die Pflege, Instandhaltung und Gestaltung des öffentlichen Raumes („Gefahren- und Angsträume“⁴³) und die Abwendung von *Un-Ordnung* angesprochen. Solche negativen Erscheinungsbilder sind beispielsweise öffentliche Verschmutzungen, illegale Graffiti und sonstige Vandalismuserscheinungen, schlecht beleuchtete oder unübersichtliche Wege und Plätze oder gar heruntergekommene Wohnviertel.

Zum anderen nehmen aber auch die individuell gemachten Erfahrung sowie das Verhältnis der sich in der Stadt treffenden Menschen untereinander Einfluss auf das Sicherheits-

⁴⁰ Umfragen ergeben regelmäßig einen Wert von ca. 70 % (und zum Teil höher) derjenigen, die sich überwiegend unsicher („ziemlich unsicher“ und „sehr unsicher“) fühlen, *Burgheim/Sterbling*, Kriminalistik 2003, S. 437 ff. (S. 438) m.w.N. Nach den Ergebnissen der BKA-Studie *Sicherheitsgefühl, Polizeiakzeptanz und Kriminalitätsbewertung*, basierend auf einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung durch das EMNID-Institut vom 29.09. bis 23.11.1998, veröffentlicht in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Forschung und Entwicklung*, Nr. 3, Beilage zum Bundeskriminalblatt Nr. 200 v. 20.10.1999, S. 2, zeigen sich Frauen ängstlicher als Männer. Zu Untersuchungen der Kriminalitätsfurcht in Praxishinsicht vgl. *Schwind/Fetchenhauer/Ahlborn/Weiß*, *Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt*, S. 215 ff.

⁴¹ Vgl. die Grafiken bei *Dörmann/Remmers*, *Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsbewertung*, S. 29 f. Dabei liegt die Furcht vor Kriminalität in den „neuen Bundesländern“ höher als im Rest der Bundesrepublik, vgl. *Scheuch*, *Kriminalität als Aspekt der Inneren Sicherheit – Der Beitrag der empirischen Sozialforschung*, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), *Innere Sicherheit als gesamtpolitische Aufgabe*, S. 37 ff. (39 f.).

⁴² Einführend *Kury/Lichtblau/Neumaier*, *Kriminalistik* 2004, S. 457 ff.

⁴³ „Angsträume“ sind Orte und Plätze, die aufgrund ihrer Baustruktur, Lage und konkreten Nutzung von der Bürgerschaft gefürchtet und daher gemieden werden, vgl. *Kaldun*, *forum kriminalprävention* 1/2001, S. 22 f.

gefühl. Namentlich sei hier auf die Phänomene der innerstädtischen Anonymität, auf tatsächliche oder empfundene Belästigungen von befremdlich wirkenden Personen bzw. auf die Wahrnehmung der ungelösten innerstädtischen Rauschgiftproblematik⁴⁴ verwiesen. Solche Bedingungsfaktoren werden nicht selten als „Anzeichen eines Verfalls“ einheitlicher Werte angesehen bzw. als mangelnde formelle sowie informelle (Sozial-)Kontrolle gewertet. Darin wird eine „Bedrohungslage“ gesehen, die sich auf die subjektive Sicherheit negativ auswirkt.

Schließlich hat auch die Präsenz sowie Akzeptanz und Bürgerfreundlichkeit der formellen Kontrollinstanzen, insbesondere der Polizei und der kommunalen Ordnungsdienste, sowie die Berichterstattungen in den Medien über spektakuläre Einzelfälle einen entsprechenden Einfluss auf die subjektive Sicherheit.

Die bei einer Verschlechterung der subjektiven Sicherheit bestehenden Gefahren dürfen nicht gering geachtet werden, denn die innerstädtische Lebensqualität wird dadurch deutlich negativ beeinträchtigt.⁴⁵ Ist der Mensch nicht frei von dieser Angst, setzen Schutzvorkehrungen und Vermeideverhalten ein. Geht er in Abendstunden nicht mehr auf die Straße, verzichtet auf den Besuch von Theater, Konzert oder Kino und meidet er bestimmte innerstädtische Orte, so büßt er Lebensqualität und individuelle Freiheit ein. Daher ist die subjektive Sicherheit ein anerkanntes Ziel präventiver Bemühungen.

⁴⁴ Vgl. dazu bereits grundlegend *Heckmann*, Suchtprophylaxe und Kriminalprävention, in: Schwind/Berckhauer/Steinhilper, Präventive Kriminalpolitik, S. 317 ff.

⁴⁵ In diesem Sinne wohl *Schuster*, der städtetag 2/2002, S. 32 ff. (S. 33).

III. Ursachenskizzierung dieser Entwicklung

Die zu diesem Befund führenden kausalen Ursachen sind insbesondere (aber nicht nur) die Folge von wachsenden gesellschaftlichen Problemen.

1. Kriminologische Erklärungsansätze

Als empirische interdisziplinäre Erfahrungswissenschaft befasst sich die Kriminologie unter anderem mit den Teilbereichen der Ursachenforschung und den Erscheinungsformen von abweichendem Verhalten und Kriminalität.

Dabei wird schon seit dem so genannten Schulenstreit im 19. Jahrhundert der hier nicht weiter zu vertiefende „Anlage-Umwelt-Streit“ geführt.⁴⁶ Richtig – aber auch pauschaliert – erscheint die Feststellung, dass monokausale Erklärungen für abweichendes Verhalten zu kurz greifen, aber die *Umwelt* und damit auch das örtliche Umfeld einen entsprechenden Einfluss haben kann, hinzu kommen insbesondere auch die vielfältigen, psychologischen bzw. sozial-psychologischen und soziologisch orientierten Kriminalitätstheorien. Die noch näher zu beleuchtende so genannte *Chicagoer Schule* untersucht auf kriminalgeographischen Erkenntnissen basierend die spezielle Abhängigkeit von abweichendem Verhalten, Kriminalität und subjektiver Sicherheit zu dem (unmittelbaren) Wohnumfeld und einer „sozialen Desorganisation“.⁴⁷

Dieser kurze Überblick kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, verdeutlicht aber bereits, dass neben einer zunehmenden Desorganisation der Gemeinschaften sowie den daraus folgenden Sozialisationsmängeln und dem Unvermögen des Einzelnen weitere tatsächliche Entstehungsbedingungen vor Ort existieren müssen.

⁴⁶ Lombroso kam nach empirischen Untersuchungen zu der Überzeugung, dass man Kriminelle an äußeren Erscheinungsmerkmalen erkennen könne. Die Französischen Schulen, z. B. Lacassagne oder Tarde stellen hingegen auf das Umfeld ab. Die Marburger Schule von Franz von Liszt wollte die Widersprüche überwinden, indem sie eine Synthese aus Anlage- und Umwelteinflüssen als Kriminalitätsursache annahm, vgl. nur *Schwind*, Kriminologie, S. 93 ff. m.w.N.

⁴⁷ Einleitend *Meier*, Kriminologie, Rn. 46 ff.

2. Einwirkung durch tatsächliche Entwicklungen

Solche Einwirkungen auf Kriminalität und subjektive Sicherheit wurden auch durch tatsächliche Entwicklung des Umfeldes beeinflusst: Zunächst hat die (innerstädtische) Anonymität aufgrund fehlender Sozialkontrolle die vielfachen Entstehungszusammenhänge dieser Entwicklung begünstigt.⁴⁸

Auch die Öffnung der Grenzen zu den Ländern des ehemaligen Ostblocks und der Wegfall der Grenzkontrollen in der EU können wohl als mitursächlich angesehen werden. Hinzu kommt auch die angesprochene Verdeutlichung der sozialen Gegensätze, was insbesondere im Bereich der Jugendkriminalität die negative Entwicklung vorantreibt.⁴⁹ Und auch die sozialen Lagen der Bürger ändern sich („negative Lebensbedingungen“, wie konfliktbelastetes Familienklima, Jugendarbeitslosigkeit, Bildungsniveau). Daneben kann von einem grundsätzlichen Wandel der Werte ausgegangen werden, der sich gerade in der jüngeren Generation ausdrückt.⁵⁰ Das Aufbrechen gewachsener gesellschaftlicher Strukturen und die Tatsache, dass der Ort, an dem man lebt, immer weniger als Heimat sondern vielmehr als vorübergehender Aufenthaltsort empfunden wird („Schlafstadt“), führt weiter zur Gefährdung des gemeinsamen örtlichen Bewusstseins; hinzu kommt die Entwicklung hin zu einer Mentalität des „Wegschauens“.⁵¹

Daher ist zu erwarten, dass sich die innerstädtische Problemlage auch in Zukunft verstärkt, soweit nicht durch neues Denken entgegengesteuert wird. Welche Rolle die Städte der Zukunft übernehmen, muss hier offen bleiben. Jedenfalls scheint sich ohne ein neues Denken und Handeln eine Verdünnung städtischer Aktivität – oftmals als „Verödung der Innenstädte“ bezeichnet – nicht zuletzt durch den Hang der Wirtschaft zur Dezentralisierung weiter aus-

⁴⁸ Vgl. *Schuster*, der städtetag 2/2002, S. 2 ff. (S. 32).

⁴⁹ Einleitend *Feltes/Putzke*, Kriminalistik 2004, S. 529 ff. und *Berthel*, Kriminalistik 2004, S. 686 ff., der über das Fortbildungsseminar der Polizei-Führungsakademie Münster 2004 zur Jugendkriminalität berichtet.

⁵⁰ Vgl. *Witte*, der städtetag 11/1995, S. 753 ff. (S. 755).

⁵¹ Vgl. *Spörl*, Die Polizei 1997, S. 33 ff. (S. 33). Das Programm polizeiliche Kriminalprävention (ProPK) der Länder und des Bundes hat z. B. zur Förderung der Zivilcourage die bundesweite Kampagne „Aktion-tu-was“ ins Leben gerufen, vgl. URL: www.aktion-tu-was.de (3/2005). Zum Komplex „Stärkung der Zivilcourage“ als primäres Präventionsziel vgl. *Pfeiffer*, Die Politische Meinung, Nr. 407, 10/2003, S. 21 ff. Zur Praxis einer „Kultur des Hinschauens“ in Bezug auf die Angehörigen der Sicherheitswacht *Behring/Göschl/Lustig*, Kriminalistik 1996, S. 49 ff.

zubreiten und die Individualisierung fortzuschreiten. Dabei ist auch eine weitere Vergrößerung der sozialen Unterschiede zu erwarten.⁵²

IV. Zwischenergebnis

Es gibt ein Bedürfnis, der Kriminalität und der Kriminalitätsfurcht umfassend und frühzeitig zu begegnen. Gegensteuernde Strategien müssen sich dabei verstärkt an den Bedingungen *vor Ort* ausrichten; daher wird Handlungsbedarf ausgemacht. So ist nach einem viel zitierten Wort bekanntlich Sozialpolitik die beste Kriminalpolitik.⁵³

Vor diesem Hintergrund muss sich die *örtliche Gemeinschaft* die Frage stellen, welche gesellschaftlichen Kräfte, unterschiedlichen Akteure und Faktoren in einer Stadt als „lokalem Sicherheitsraum“ den Hauptanteil an der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* ausmachen, und in welchem Verhältnis diese jeweils zueinander stehen. Solche und ähnliche Fragen werden wohl Schlüsselprobleme der Urbanität in dem nächsten Jahrzehnten werden.

Ein wichtiger Trend dabei ist die „Stärkung der Kommune“, was nach der Maxime der Nachrangigkeit mehr als nur dezentrale Aufgabenerfüllung vor Ort bedeuten muss. Anfangspunkte solcher (wiederentdeckter) Erkenntnisse sind in den 1990er Jahren zu finden: Kleinräumige Initiativen sind in vielfältigen (politischen) Bereichen entstanden, das Bewusstsein für die kulturelle Identität eines Stadtquartiers ist gewachsen und durch das Hinzutreten des Betreibens einer „lokalen Agenda“ sind neue Tendenzen spürbar, die den städtischen Individualismus überwinden und soziale Bindungen anstreben wollen.

Dieser Ansatz ist aber in Bezug zum facettenreichen Themenfeld der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* auf der Ebene der Kommunalverwaltung und -politik sowie insbesondere im *Kommunalrecht* kaum oder nur in Ansätzen aufgenommen worden.

⁵² Zurecht wird die Frage gestellt, ob die „Integrationsmaschine“ Stadt vor dem Hintergrund zunehmender sozialer Polarisierung und ethnisch-kultureller Heterogenisierung überhaupt noch leistungsfähig ist. vgl. dazu Heitmeyer, Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt?, in: Heitmeyer/Dollase/Backes (Hrsg.), Die Krise der Städte, S. 443- 467.

⁵³ Vgl. Franz von Liszt, Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge, Bd. 2, 1905, S. 246, zitiert bei Laubenthal, AWR-Bulletin 2002, S. 171 ff. (S. 174, FN 14).

B. Annahmen für die künftige Entwicklung

I. Maßnahmen zur Steigerung innerstädtischer Sicherheit in den USA

Die Wurzeln der unter dem (verfehlten) Schlagwort „Kommunale Kriminalprävention“ in Deutschland bekannt gewordenen Präventionsbemühungen *vor Ort* liegen ohne Zweifel in den USA und hier namentlich in den Strategien des *community policing* und des *problem solving*. Dabei beziehen sich nahezu alle Ansätze auf die vielzitierte *broken windows*-Theorie.⁵⁴

Um diese Begrifflichkeiten zu verdeutlichen und insbesondere um die Unterschiede im „Rollenverständnis“ der entsprechend eingebundenen Akteure und insbesondere der Polizei aufzuzeigen, soll ein Abriss der Entwicklungen in den USA aufgezeigt werden. Diese Ansätze und Erkenntnisse sollen für die deutsche *Sicherheitsvorsorge vor Ort* nutzbar gemacht werden.

1. Die Entwicklung der Rolle der Polizei

a. Die wohlfahrtstaatlichen und sozialen Aufgaben um 1900

Bis in die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts bestand die polizeiliche Arbeit neben der Verfolgung und Verhinderung von Straftaten und der Aufrechterhaltung der *allgemeinen Ordnung* in der Stadt auch in der Bereitstellung von *Wohlfahrtseinrichtungen* und *sozialer Dienste*.⁵⁵ Die Polizeiorganisation war stark dezentralisiert und zwischen der Bürgerschaft und der Polizei bestand enger (informeller) Kontakt.⁵⁶

⁵⁴ Zu den Entwicklungsstufen der polizeilichen und kriminologischen Präventionsstrategien vgl. insb. *Hope*, Community crime prevention, in: Tonry/Farrington (Hrsg.), Building a safer society, S. 21-89 m.w.N.

⁵⁵ Dazu *Jahn*, MschrKrim 2003, S. 332 ff. (S. 334 f.). Bis 1900 war die städtische Polizei sogar die einzige Instanz für Sozialarbeit; erst in der folgenden Zeit wurden in den amerikanischen Städten Sozialbehörden geschaffen. Zu der Entwicklung ab dem 17. Jahrhundert vgl. *Buggisch*, Kriminalistik 2001, S. 809 ff. (S. 809 f.).

⁵⁶ Vgl. *Jahn*, MschrKrim 2003, S. 332 ff. (S. 334 f.).

b. Aufrüstung und *crime fighting* in der Zeit des Städtewachstums

In der Zeit des Städtewachstums ab den 1920er Jahren kam eine hohe innerstädtische Kriminalitätsbelastung auf. Vorgesteuert durch die kriminologische Forschung der so genannten *Chicagoer Schule* erfuhr die Polizei in dieser Zeit eine umfassende Reform.⁵⁷ Sie wurde zu einer (technisch) professionell *re*-agierenden und umfassend kontrollierenden Gemeindepolizei, die sich primär dem so genannten *crime fighting* und der Strafverfolgung widmete.⁵⁸ Von den überkommenen Polizeiaufgaben, soziale Dienste zu übernehmen und die allgemeine Ordnung aufrecht zu erhalten, wurde sie bewusst entlastet, wobei eine aufkommende sachliche Distanz zwischen der Polizei und der Bürgerschaft in Kauf genommen wurde.⁵⁹

Die innerstädtischen Probleme potenzierten sich nochmals durch das rasante Städtewachstum ab den 1950er Jahren und die damit einhergehenden Probleme der „sozialen Desorganisation“ der Familien und der Lösung innerstädtischer Nachbarschaften.⁶⁰

c. Bürgerschaftsbezogene Ansätze und kommunale Lösungsansätze

Verschiedenste praktische Ansätze zur *Gegensteuerung* dieser Fehlentwicklung wurden aufgegriffen. Dahinter stand – abstrahiert formuliert – jeweils der Ansatz der Förderung der Fähigkeit des Gemeinwesens vor Ort, gemeinsame und verbindliche Werte aufzustellen und selbst durchzusetzen.

⁵⁷ Zur Reformmodell der Polizei in dieser Zeit vgl. insb. *Walker, The Police in Amerika*, S. 12 ff.

⁵⁸ Der amerikanische Föderalismus schließt die Kommune als eigenständige (dritte) Kompetenzebene mit ein; die Kommunen besitzen hier auch z. B. in der Strafrechtsetzung und -pflege alle nötigen Gesetzgebungskompetenzen und verfügen über eigene Exekutivkräfte zum Vollzug der eigenen Gesetze. Vgl. dazu insgesamt bei *Jahn, MschrKrim* 2003, S. 332 ff. (S. 333) und FN 6 m.w.N.

⁵⁹ Es wurden z. B. Polizeibehörden zentralisiert, Spezialeinheiten gebildet, der Einsatz von Fahrzeugstreifen ausgebaut, um ein Gefühl polizeilicher Omnipotenz zu erzeugen, und die *Re*-aktionszeit verkürzt, denn nach der *rapid response*-Doktrin sollte die Zugriffsgeschwindigkeit erhöht werden. Eine sachliche Distanz zwischen Polizei und Bürgerschaft wurde in Kauf genommen, vgl. *Walker, The Police in Amerika*, S. 10 f.

⁶⁰ Folge dieser Entwicklung waren Sozialisationsdefizite; an den sozialen Wurzeln (= *root causes*) sollte wieder angesetzt werden, denn bei „sozialer Desorganisation“ übernahm niemand die Verantwortung für die entstehenden (Wohn-)Räume, vgl. *Jahn, MschrKrim* 2003, S. 332 ff. (S. 333).

So wurden Programme entwickelt, die zum Ziel hatten, den Nachbarschaften und den Kommunen Mittel an die Hand zu geben, die es ihnen ermöglichen, eigene Ressourcen zu mobilisieren und zu aktivieren.⁶¹

Hintergrund dabei ist die Annahme, dass *public disorder* und *incivilities* Zeichen eines „Niedergangs des Gemeinwesens“ sind und bei entsprechender Häufigkeit und Stetigkeit dazu führen, dass sich Menschen unwohl und in der Folge unsicher fühlen, sich aus der Öffentlichkeit zurückziehen, später das Wohnquartier verlassen und am Ende dieser Spirale die Straßen und Plätze eines Quartiers den Störern und Kriminellen überlassen werden; damit drohe durch die aufgezeigte Spirale des Verfalls ein ganzes Stadtviertel „zu kippen“.

Eine direkte Folge dieser Entwicklung war ein *Paradigmenwechsel* in der Polizeistrategie, die zum Ziel hatte, die (kommunale) Polizeiarbeit stärker mit dem sozialen Umfeld zu verbinden. Gleichzeitig wurde aber auch eine aktive Einbindung der Bürger an der Aufrechterhaltung *ihrer* innerstädtischen Sicherheit und Ordnung (wieder) angestrebt.⁶²

Die ab 1968 tätige *Law Enforcement Assistance Administration* richtete daher die so genannte *National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals* ein, deren Bestreben es war, nationale und lokale Kriterien und Standards für die Prävention von Kriminalität zu entwickeln. Der *informellen sozialen Kontrolle* wurde bei aller präventiver Tätigkeit besonderes Gewicht beigemessen. Dabei entstand zunächst die Konzeption der *Community mediation*, die sich insbesondere in Nachbarschafts- und Familienstreitigkeiten schon weit im *vor-straftrechtlichen* Bereich um Deeskalation und Konfliktlösung bemüht. Von diesem Ansatz aus hoffte man, einerseits der Kriminalität durch mehr (informelle) Kontrolle wirkungsvoll zu begegnen, andererseits durch die Aktivierung der Bürger das Sicherheitsgefühl zu stärken.

⁶¹ So Hope, Community crime prevention, in: Tonry/Farrington (Hrsg.), Building a safer society, S. 34 ff. Grundidee dabei war es, dass die örtliche Gemeinschaft nicht nur Leistungsempfänger sei, sondern in einer vertikalen Dimension eigene (soziale) Kompetenzen gestärkt werden müssten.

⁶² Schon ab den 1960er Jahren forderten zahlreiche Bundesbehörden und „Nicht-Regierungsorganisationen“ die Initiierung von Programmen zur Verbesserung des Verhältnisses Bürgerschaft/Polizei, vgl. Jahn, MschrKrim 2003, S. 332 ff. (S. 341), und im Ergebnis auch Buggisch, Kriminalistik 2001, S. 809 ff. (S. 810).

Darüber hinaus sollte durch soziale Interaktion innerhalb der Nachbarschaften die Heranbildung eines Gemeinschaftssinnes gefördert werden. Diesen Zielen folgend, wurde durch die *Law Enforcement Assistance Administration* schließlich Mitte der 1970er Jahre das *Community Anti-Crime Program* aufgelegt.⁶³

Dieses Programm beinhaltete vor allem die Initiierung und Förderung *kommunaler* Projekte. Kommunale Organisationen sollen Bürger mobilisieren bzw. aktivieren, sich an präventiven Projekten zu beteiligen (= *Co-production of Order*). Die Bekämpfung abweichenden Verhaltens sollte gemeinsam *mit* der Bürgerschaft erfolgen, weil so mehr Bereitschaft erzielt werden kann, sich für die *eigene* innerstädtische Sicherheit zu engagieren, und auf diesem Wege die formelle und informelle Interaktion zunehmen kann. Die informelle Sozialkontrolle wird auf diese Weise (wieder-)hergestellt durch das sich bildende Zusammengehörigkeitsgefühl und die sozialen Interaktionen; der Kriminalität und der Kriminalitätsfurcht wird gleichermaßen begegnet, da die Präventionsaktivitäten selbst Effekte erzielen werden, aber insbesondere auch dadurch, dass soziale Kontrolle innerhalb der Nachbarschaften stattfindet.

Unter der Bezeichnung *neighborhood watch*⁶⁴ wurden Anfang der 1980er Jahre zahlreiche Konzepte initiiert, die die Bereitschaft fördern sollten, aufeinander zu achten und gegebenenfalls Vorfälle zu melden. So wurden z. B. auch Nachbarschaftswachen und privat organisierte Stadtteilpolizeien (= *Neighborhood Co-op Patrol*) gefördert. Andere Programme befassten sich z. B. mit Sicherheitsberatungen vulnerabler Personen und der Sicherung von deren Wohnungen.⁶⁵

⁶³ Für dieses Programm stellte der US-Kongress im Jahr 1976 insgesamt 30 Mio. US-Dollar zur Verfügung; vgl. dazu auch *Jahn*, a.a.O.

⁶⁴ Das am stärksten ausgeprägte *neighborhood watch*-Programm findet sich jedoch in Japan, denn dort ist die „informelle“ Selbstkontrolle besonders hoch: Die Zugehörigkeit zur Nachbarschaft erfolgt hier „automatisch“ und nicht durch aktives Beitreten. Die Teilnahme am „Programm“ erfolgt eher durch sozialen Druck als durch besonderes Engagement. Aktuell erfolgt eine Ausweitung der lokalen Kriminalitätsvorsorge, vgl. nur *Obergfell-Fuchs*, Ansätze und Strategien Kommunaler Kriminalprävention, S. 11 m.w.N.

⁶⁵ Dem besonderen Schutz „verletzbarer Personen“ liegt die Erkenntnis zugrunde, dass nur ein kleiner Teil der Bürgerschaft einen Großteil der Opferwerdung ausmacht; vgl. dazu *Hope*, Community crime prevention, in: *Tonry/Farrington* (Hrsg.), Building a safer society, S. 61.

Es stellte sich aber heraus, dass primär nur die so genannte Mittelschicht an diesen Programmen beteiligt war; ärmere Menschen, die in destabilisierten Gegenden wohnten und bei denen das Misstrauen gegenüber der Nachbarschaft überwog, beteiligten sich nicht.⁶⁶

Ein anderer Präventionsansatz, der parallel ab den 1970er Jahren verfolgt wurde und der nur mittelbar auf sozialer Bindung aufbaut, wurde von *Oscar Newman* unter der Bezeichnung *defensible space*-Ansatz erforscht.⁶⁷ Die natürliche informelle soziale Kontrolle in einem Raum sollte durch die Intensität der Identifikation der Bewohner mit ihrem direkten Umfeld verbessert werden;⁶⁸ dieser Zwischenschritt der Identifikation solle durch *bauliche* Maßnahmen, die der Prävention dienen, bewirkt werden.⁶⁹

Auch noch in den 1980er Jahren wurden die Ansätze einer Veränderung der gegebenen, physischen Umgebung weiter verfolgt. Dabei wurden dann einerseits technische Maßnahmen der Sicherung, und andererseits Grundriss und Aussehen eines Gebäudes analysiert und bewertet, um so die Bewohner in die Lage zu versetzen, selbst auf ihren Besitz aufzupassen. Durch solche Maßnahmen wurde die Tatgelegenheitsstruktur positiv verändert.

Ab Mitte der 1980er Jahre wurde der Zusammenhang von Verwahrlosungserscheinungen, insbesondere in sozialen instabilen Wohngegenden, und der Kriminalitätsbelastung sowie der Kriminalitätsfurcht weiter beobachtet; die kriminalpräventiven Strategien wurden an der Erkenntnis ausgerichtet, dass in den Innenstädten wieder eine zunehmende soziale Desorganisation festzustellen war.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. *Hope*, Community crime prevention, in: Tonry/Farrington (Hrsg.), *Building a safer society*, S. 47. Anfang der 1980er Jahre wurden daher die finanziellen Mittel für solche Programme in den USA deutlich gekürzt. 1982 konnte die *LEAA* neben einer besonderen Medienkampagne nur noch das *Urban Crime Prevention Program*, das auf dem oben skizzierten *Community Anti-Crime Program* aufbaute, finanziell unterstützen. Schwerpunkt war auch hier die Unterstützung lokaler Gruppen von Bürgern bei der örtlichen Präventionsarbeit.

⁶⁷ *Newman* wird als Begründer der so genannten *Crime Prevention through Environmental Design*-Konzeption gesehen (Hauptstrategien: natürliche Zugangskontrollen, natürliche Überwachung und territoriale Ansprüche), vgl. hierzu insbesondere URL: www.defensiblespace.com/start.htm (11/2004).

⁶⁸ Durch die Architektur soll unter den Bewohnern in sozialkommunikatives System gefördert werden, in dem man sich für den „halb-privaten Bereich“ wie z. B. Gartenanlagen, Treppentritte oder Hauseingänge verantwortlich fühlt, so *Newman*, *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design*, S. 3. Aber auch die der Sozialisation dienenden Räume, z. B. Erlebnisräume für Kinder und Jugendliche, haben eine entsprechende positive Wirkung, vgl. dazu *Newman*, *Design Guidelines for Creating Defensible Space*, S. 110.

⁶⁹ Freilich legt letzten Endes auch *Newman* selbst dem Sozialprofil der Bewohner für die Kriminalitätsbelastung ein größeres Gewicht bei als der Baustruktur, *Newman*, *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design*, S. 188 f.

⁷⁰ Vgl. *Hope*, Community crime prevention, in: Tonry/Farrington (Hrsg.), *Building a safer society*, S. 55.

Eine solche Desorganisation der Nachbarschaften wurde als Anzeichen örtlicher Probleme und des Verlustes an örtlicher informeller Sozialkontrolle gewertet. Dabei kann eine Spirale entstehen, die den Wert und die Attraktivität ganzer Stadtviertel betrifft, in denen durch Fluktuation ständig nicht-integrierte und sozial schwächere Personen nachziehen.⁷¹

Vor dem Hintergrund der relativ schwachen Ergebnisse bei der Selbstregulierung durch die Bürgerschaft wurden in den USA neue Präventionsstrategien entwickelt, die stärker in die örtlichen Prozesse von außen eingreifen und gleichzeitig weiter vorverlagert am „Beginn der Spirale“ – also bereits bei *Un-Ordnung* und geringeren Verwahrlosungserscheinungen – eingreifen sollten. Insbesondere die Polizei sollte sich künftig als Institution der *formellen Kontrolle* auf kleinere Bezirke konzentrieren und dort einen permanenten Kontakt zu den Bürgern aufbauen und möglichst mit der Bürgerschaft im weiteren Sinne kooperieren. Hintergrund dazu waren Evaluationsstudien, die aufzeigten, dass bei der weiteren innerstädtischen Entwicklung („*Gang*-Aktivitäten“, „*Crack*-Epidemie“ etc.) nur diejenigen Projekte, die neben der Intensivierung der gegenseitigen (informellen) Nachbarschaftskontrolle und neben baulichen Veränderungen auch die Etablierung enger *Kontakte* zwischen der Bürgerschaft und der Polizei beinhalten,⁷² eine spürbare Abnahme der Kriminalität aufwiesen.⁷³

Nach zahlreichen Praxisexperimenten *vor Ort* wurde 1994 das umfassende Programm *Community Oriented Policing Services (COPS)* eingerichtet, das eine offizielle Strategiewende in den USA einleitete;⁷⁴ bisher waren die Kommunen nur mit Appellen, Kommissionen und Forschungsergebnissen für neue Polizeikonzepte zu gewinnen gewesen.

⁷¹ Ähnlich die Beschreibungen bei *Hope*, Community crime prevention, in: Tonry/Farrington (Hrsg.), *Building a safer society*, S. 57.

⁷² Damit sollte endgültig von der Idee einer „nötigen Distanz“ Abstand genommen werden; vgl. dazu *Walker*, *The Police in Amerika*, S. 22. Das „Reformmodell“, nämlich rasche (*re*-aktive) Notrufbeantwortung, professionelle Straferfolgung und motorisierte Streifenfötigkeit, war an seine Grenze angekommen.

⁷³ *Jahn*, *MschrKrim* 2003, S. 332 ff. (S. 341).

⁷⁴ Zu Projekten in *Kansas City* und *San Diego* vgl. *Jahn*, *MschrKrim* 2003, S. 332 ff. (S. 342 f.) m.w.N.

Nun aber wurden hohe Bundeszuschüsse ausgeschüttet, spezielle *COPS*-Büros eingerichtet und neue Polizeistellen geschaffen; dadurch konnte die Fortentwicklung der (bundespolitisch gewünschten) *community policing*-Strategie in den *Kommunen* deutlich vorangetrieben werden. Sowohl in der Politik als auch in der Polizei wurden die Effizienz und die Praxis-tauglichkeit der neuen Strategie nicht bezweifelt.⁷⁵

2. Die broken windows-Theorie

Alte Spruchweisheiten wie etwa „*Wehret den Anfängen*“ halten sich deshalb über Jahrzehnte im allgemeinen Sprachgebrauch, weil ihnen eine selbsterklärende und allgemeingültige Sinn-weisheit immanent ist; dennoch greift es zu kurz, mit solchen Thesen die so genannte *broken windows*-Theorie erklären zu wollen, denn der kriminologische und soziologische Bezug, warum bloße Störungen einer *Ordnung* am Anfang einer Kausalkette stehen sollen, die am Ende zu kriminellem Verhalten auf der *Mikroebene* (Kriminalität als *individuelles* Ereignis) und die insgesamt mehr Kriminalität auf der *Makroebene* (Kriminalität als *gesellschaftliches* Problem) führt, wird nicht hergestellt.

Das „merkwürdige Bild“⁷⁶ der zerbrochenen Fester soll daher im Folgenden kurz vorgestellt werden, um dem wissenschaftlichen Experiment in der aktuellen Diskussion im Rahmen der Aufgabe der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* gerecht zu werden:

Die bisherige Kriminologie in den USA war seit den 1960er Jahren davon ausgegangen, dass abweichende Verhaltensweisen in erster Linie auf soziale Benachteiligung und Ungleichheit sowie Desorganisation der Familien und Gemeinden und die daraus folgenden Sozialisationsmängel wurzeln (*root causes*-Theorie).⁷⁷

⁷⁵ Jahn, MschrKrim 2003, S. 332 ff. (S. 348).

⁷⁶ So Streng, Das „broken windows“-Paradigma. Kriminologische Anmerkungen zu einem neuen Präventionsansatz, S. 4.

⁷⁷ Die so genannten *root causes-theory* der 1960er bis 1980er Jahre führte Kriminalität auf sozialisationsbedingte und gesellschaftliche Faktoren zurück. Als kriminalpolitische Konsequenz stand fest, dass eine erfolgreiche Verbrechenbekämpfung mit sozialen Reformen an diesen *Wurzeln* ansetzen muss, z. B. Reduzierung der Arbeitslosigkeit, Abbau von sozialer Ungleichheit und Diskriminierung. Vgl. ergänzende Ausführungen bei Hess, KrimJ 1996, S. 179 ff. (S. 182).

Insbesondere hier müsse man präventiv ansetzen; wie zuvor beschrieben zog sich aber in den davor liegenden Jahren die Polizei systematisch zurück auf die strafverfolgende *Re*-aktion.

Die der *broken windows*-Theorie zugrunde liegenden Forschungen stammen von *Philip G. Zimbardo* aus dem Jahr 1969;⁷⁸ er stellte versuchsweise in verschiedenen sozialstrukturierten Gebieten unangemeldete Fahrzeuge ab, so dass der Eindruck entstand, diese seien unbeaufsichtigt und verwahrlost; in allen Fällen waren rasch die ausbaufähigen Teile gestohlen und wenig später die Fahrzeuge durch vandalistische Handlungen völlig zerstört.⁷⁹

Aus den dargestellten Versuchen ziehen die US-amerikanischen Sozialforscher *James Q. Wilson* und *George L. Kelling* den Schluss, dass Besitz, der sich als unbeaufsichtigt darstellt, rasch zum „Freiwild“ wird. Insbesondere bei verletzter Integrität einer Sache scheint das Tor für weitere und intensivere Schädigungen weit offen zu stehen.⁸⁰ Sie konstatierten 1982 in ihrem viel beachteten Aufsatz *Broken windows - The police and neighborhood safety*⁸¹, dass auch ohne Beachtung der tieferen sozialen Wurzeln der Kriminalität durch Abwendung von *Un-Ordnung* begegnet werden kann. Dabei wird ein Prozess beschrieben, der schon bei kleineren Ordnungsverstößen und Verwahrlosungserscheinungen beginnt und sich daraus kausal zu schwererer Kriminalität entwickelt.

⁷⁸ Vgl. *Zimbardo*, A Field experiment in auto shaping, in: Ward (Hrsg.), *Vandalism*, S. 85 ff.; *ders.*, The human choice: Individuation, reason and order versus deindividuation, impulse and chaos, in: *Arnold/Levine*, Nebraska Symposium on motivation, Lincoln 1996, S. 237 ff. *Zimbardo* zeichnete sich daher durch große Realitätsnähe aus, vgl. ergänzend *Füllgrabe*, *Kriminalistik* 2000, S. 383 ff. (385) m.w.N. und *Streng*, Das „broken windows“-Paradigma. Kriminologische Anmerkungen zu einem neuen Präventionsansatz, S. 5 ff.

⁷⁹ Zum Hintergrund: Ein Auto mit offener Motor- und Kofferraumhaube wurde nahe dem Bronx Campus der New Yorker Universität abgestellt. Innerhalb nur weniger Minuten waren alle ausbaufähigen Teile gestohlen, sodann begann eine mutwillige Zerstörung innerhalb nur eines Tages, vgl. *Zimbardo*, A Field experiment in auto shaping, in: Ward (Hrsg.), *Vandalism*, S. 85 ff. (S. 87). Das „vorbeschädigte“ Auto selbst war also anfällig für die Zerstörungen. In der Stadt Palo Alto nahe dem Stanford Campus wurde ebenfalls ein solches Auto abgestellt. Hier geschah jedoch über eine Woche nichts; ein besorgter Passant schloss sogar fürsorglicher Weise bei Regen die geöffnete Motorhaube. Schließlich beschädigte *Zimbardo* verschiedene Autoteile. Nun folgte auch hier in wenigen Stunden die völlige Zerstörung des Autos, vgl. *Zimbardo*, a.a.O., S. 88. Wegen der fehlenden sozialen Gemeinschaft in der Bronx kommt es dort rascher zu Vandalismus. Aber auch in Palo Alto wird Vandalismus auftreten, obgleich die Menschen dort grundsätzlich ihr Eigentum als gehütet ansehen. Abweichendes Verhalten kann folglich überall auftreten, wenn nur signalisiert wird, dass sich niemand kümmert und folglich auch niemand daran gestört wird, *Zimbardo*, a.a.O., S. 90.

⁸⁰ Zu diesem Aspekt *Streng*, Wie weit trägt das broken-windows-Paradigma?, in: *Albrecht u.a.* (Hrsg.), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht*, S. 921.

⁸¹ *Wilson/Kelling*, *The Atlantic Monthly*, 3/1982, S. 29 ff., dt. Fassung *Dies.*, *KrimJ* 1996, S. 121 ff.

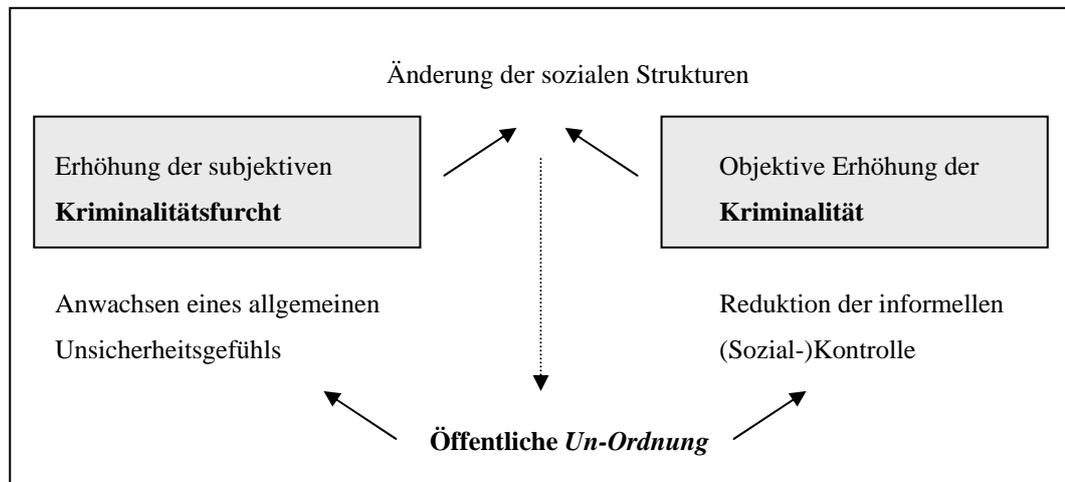
Solche *Un-Ordnung* führt nach *Wilson* und *Kelling* dann durch einen „dynamischen Effekt“ auch zum Zusammenbruch der informellen Sozialkontrolle und der Auflösung von vormals funktionierenden Nachbarschaften vor Ort: Ein städtischer Verfall – *urban decay* – setzt ein.⁸²

Um eine *gute Ordnung* wiederherzustellen und Nachbarschaften sicherer zu machen, genüge es aber nicht, auf die informelle Sozialkontrolle allein zu setzen, ergänzend müsse die Polizei wieder sichtbar auf der Straße präsent sein. Dadurch würden sich die Menschen sicherer fühlen, denn die Angst, von „unangenehmen Personen“ belästigt zu werden, sinke und Nachbarschaften würden dadurch gefördert. Bei einer Zweiteilung in Ortsansässige und Fremde habe die Polizei die Aufgabe, die Fremden besonders im Auge zu behalten und diejenigen Ortsansässigen, die „verrufen“ sind, anzuhalten, informelle soziale Regeln wieder einzuhalten. Bei dieser Strategie bediene sich die Polizei zwar „informeller“ Mittel. Nach *Wilson* und *Kelling* findet aber dies im Rahmen eine funktionierenden Zusammenwirkung zwischen der Bürgerschaft und der Polizei statt.

Diese aufgezeigten Betrachtungen werden jeweils vor dem Hintergrund angestellt, dass *un-ordentlich*wirkende Straßenbilder eine „Quelle unangenehmer Erfahrungen“ seien und so *Un-Ordnung* und Kriminalität in einer Art ursächlicher Abfolge stehen, wobei damit der Kreis zu den Kerngedanken der *broken windows*-Theorie wieder geschlossen sei: Werden zerbrochenen Fenster – hier verstanden als Metapher für Verfall und *Un-Ordnung* – nicht repariert, wird die Zerstörung weiterer Fenster gefördert und dies ziehe abweichendes Verhalten und Kriminalität nach sich. Hiermit soll klar gemacht werden: Wo *Un-Ordnung* und Verwahrlosung um sich greifen, herrscht nach diesem Ansatz bald auch Kriminalität und die Furcht vor Kriminalität.⁸³

⁸² So *Wilson/Kelling*, KrimJ 1996, S. 121 ff. (S. 127).

⁸³ Vgl. zu dieser Kausalkette auch die Marburger Antrittsvorlesung von *U. Volkmann*, NVwZ 1999, S. 225 ff. (S. 226).



Die aus der broken windows-Theorie zu ziehenden Schlüsse
(eigene Darstellung)

Insgesamt bleibt festzustellen, dass diese Theorie primär nicht die (sozialen) Ursachen von Kriminalität erklärt, sondern lediglich Feststellungen trifft, wie man Kriminalität als Folge von *Un-Ordnung* vorbeugen kann. Es handelt sich somit eher um gezogene Schlüsse; demzufolge ist die *broken windows*-Theorie eine Vorbeugungsstrategie (keine Ursachentheorie) – dennoch gilt: „Zerbrochene Fensterscheiben müssen schnell repariert werden“.⁸⁴

Die späteren Untersuchungen von Wesley G. Skogan haben die empirischen Grundannahmen der *broken windows*-Theorie voll bestätigt; die These der *new realists*, dass Verwahrlosung für schwindende informelle soziale Kontrolle verantwortlich sei, und daraus dann Kriminalität erwachsen könne, wurde bestätigt. Das Bemerkenswerte an Skogans Ergebnissen ist, dass er eine Korrelation zwischen aufkommender *Un-Ordnung* und steigender Kriminalität auch für bisher nicht sozial schwache Gebiete nachweisen konnte.⁸⁵

Allgemeine Beachtung fand die *broken windows*-Theorie im Rahmen der New Yorker *Null Toleranz*-Strategie, als erstmals diese Ansätze konsequent umgesetzt wurden. Dennoch ist die *broken windows*-Theorie keine „Wissenschaft“, die zwangsläufig in einer *Null Toleranz*-

⁸⁴ Skogan, Disorder and Decline, S. 75: „Broken windows do need to be repaired quickly.“

⁸⁵ Dazu Skogan, Disorder and Decline, S. 73 f.

Strategie mündet; die Ergebnisse der Forschungsarbeiten von *Zimbardo*, *Wilson* und *Kelling* sowie *Skogan* zeigen vielmehr auf, dass die Polizei einen Beitrag zur *Verbrechensverhütung* dadurch erbringen kann, dass sie kleinere Störungen und *Un-Ordnung* unterbindet, die städtische Nachbarschaften negativ beeinflussen können. Dieser Ansatz konnte aber auch durch die Umsetzung der sich parallel entwickelnden *community policing*-Strategie gefördert werden:

3. Die Umsetzung der *community policing*-Strategie

Gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit erlebt weltweit unter der Bezeichnung *community oriented police work* – kurz: *community policing* – einen Aufschwung. Als *pro*-aktive Strategie ist *community policing* heute vor allem in den anglo-amerikanischen Staaten sowie in Teilen West- und Nordeuropas verbreitet. Ziel dieser „Polizeistrategie“ ist es, die formelle Sozialkontrolle zu nutzen, um die informelle Sozialkontrolle der Bürgerschaft selbst zu stärken;⁸⁶ für die problemlösende und gemeinschaftsorientierte Polizeiarbeit – „demokratische Formen der Polizeiarbeit“ – sind die japanische Polizeiorganisation und -strategie Vorbild gewesen.⁸⁷

Die USA nehmen bei der Entwicklung heute eine Vorreiterstellung ein; hier ist die Polizeistrategie eine direkte Folge aus den aufgezeigten kriminologischen Erkenntnissen. Verstärkt seit den 1970er Jahren wurden solche polizeilichen Programme erprobt, in denen versucht wird, die Polizeiarbeit stärker mit dem sozialen Umfeld vor Ort zu *verbinden*. Damit sollte der Kritik an der bis dahin geltenden Polizeitaktik, die dazu führte, dass sich die Polizei von der Bürgerschaft entfremdete, begegnet werden.

Hintergrund war die Forderung, dass sich die Polizeiarbeit wieder mehr an den „tatsächlichen Problemen“ der Bürger *vor Ort* zu orientieren habe, und damit müsse sie sich wieder verstärkt den unterschweligen Belästigungen wie Lärm und *Un-Ordnung* widmen.⁸⁸

⁸⁶ So *Moore*, Problem-Solving and Community Policing, in: Tonry/Morris (Hrsg.), *Modern Policing*, S. 99 ff., S. 143.

⁸⁷ Vgl. dazu *Miyazawa*, Policing in Japan, S. 7 ff.; auch *Bayley*, *Forces of Order, Policing Modern Japan*.

⁸⁸ Auf den Kontakt zwischen der Bürgerschaft und der Polizei stellt insbesondere schon *Goldstein*, *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach, Crime and Delinquency 1979*, S. 236 ff., ab; vgl. einleitend *Center*

Community policing ist im Kern ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz zur Prävention *vor Ort* unter „Federführung“ der kommunalen Polizei. Die Konzeption weist dabei gemeinsame Strukturelemente auf, die abstrahiert wie folgt skizziert werden können:

Der Streifenpolizist geht in seinem ihm zugewiesenen Gebiet mit der dort lebenden Bürgerschaft eine Art Partnerschaft – *community partnership* – ein; örtliche Probleme, die abweichendes Verhalten begünstigen, werden unter Einbeziehung anderer staatlicher und nicht-staatlicher Behörden und Organisationen sowie der Bürgerschaft selbst identifiziert, analysiert und gelöst – so genanntes *problem solving*.⁸⁹

Auf dieser Basis aufbauend soll das bisherige *re*-aktive Polizeimuster verlassen und *pro*-aktives Handeln als Alternative umgesetzt werden. Präventive Maßnahmen sollen durch die Polizei initiiert und gemeinsam umgesetzt werden, was bedeutet, dass eine aktive, unterstützende Beteiligung der Bürger an der Produktion von Sicherheit vor Ort eingefordert wird.

In dem so definierten „Gemeinschaftsprogramm“ zwischen Bürgerschaft und Polizei – *team policing* – erfolgte eine verstärkte (interne) Polizeiausbildung im Hinblick auf soziale Konfliktbewältigung.

for Problem-Oriented Policing unter URL: www.opcenter.org (3/2005). Dabei sollte verstärkt auf das vorgefundene Milieu Einfluss genommen und ein Vertrauensverhältnis zu anderen Sicherheitsakteuren aufgebaut werden. Vgl. dazu die Beispiele bei *Jahn*, MschrKrim 2003, S. 332 ff. (S. 242f.) m.w.N.

⁸⁹ Der Gedanke, dass Probleme vor Ort von der Polizei nur gemeinsam mit der Bürgerschaft identifiziert und gelöst werden können, geht maßgeblich zurück auf *Goldstein*, *Crime and Delinquency* 33(1)/1987, S. 6 ff., sowie später zusammenfassend *ders.*, *Problem Oriented Policing*, S. 5 ff.

a. Praxisbeispiel: Die Chicago Alternative Policing Strategy

Um die *community policing*-Strategie in der konkreten Umsetzung in den USA aufzuzeigen, wird im Folgenden ein kurzes Praxisbeispiel anhand der Strategie des *Chicago Police Department (CPD)* aufgezeigt, denn hier ist diese Strategie in „Reinform“ umgesetzt worden.⁹⁰

Kerngedanke der neuen Strategie sind eine intensive Zusammenarbeit der Polizei und der sonstigen Behörden sowie staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen und der Bürgerschaft einerseits, sowie die durch die Polizei geförderte allgemeine Stärkung kleinräumiger sozialer Einheiten und Nachbarschaften – *neighbourhoods* – andererseits.

Das *CPD* wurde intern neu ausgerichtet und verwaltungstechnisch restrukturiert. Nach außen wurde ein *smarter way of policing* angestrebt, indem die beiden Kernelemente *community partnership* und *problem solving* umgesetzt wurden. Diese Elemente werden auf zwei Ebenen verfolgt: Auf der Ebene der Streifenbezirke finden monatliche *beat community meetings* statt. Hier werden unter Leitung eines *officers* von Seiten der Bevölkerung kriminalitäts- aber auch einfache *disorder*-Probleme vorgebracht; die Probleme werden gemeinsam analysiert und nach Prioritäten geordnet. Dabei ist die Bürgerschaft aktiv eingebunden, Strategien zur Lösung zu entwickeln. Auf der übergeordneten Ebene der Reviere wurde ein *District Advisory Committee* eingerichtet, in dem die Bevölkerung nach ihrer Gesellschaftsstruktur des jeweiligen *districts* vertreten ist. Aufgabe dieses Komitees ist es, den *district commander* bei der Analyse der Probleme zu unterstützen, wobei auf dieser Ebene primär die Entstehungsursachen abweichenden Verhaltens bewertet werden. Ein regelmäßiger Informationsaustausch findet auch zwischen dem *Chicago Police Department* und der *Chicago Housing Authority (CHA)* statt.⁹¹

⁹⁰ In dem zweitgrößten Police Department in den USA wurde ab April 1993 nach etwa einjähriger Planung unter der Leitung des *Policy and Planning Committee* die *Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS)* eingeführt, dazu *Skogan/Hartnett*, *Community Policing – Chicago Style*, S. 3 ff.; das Projekt *CAPS* wurde zunächst in fünf Testgebieten eingeführt und bereits 1994 auf 25 *districts* ausgeweitet. In den ersten beiden Jahren kam es zu über 2.000 Neueinstellungen im Department. Zu den Umsetzungsstrategien insb. in Vierteln der so genannten afro-amerikanischen Wohnbevölkerung vgl. *Kersten, J.*, *Neue Kriminalpolitik 2000*, S. 34 ff. (S. 35 f.).

⁹¹ Dazu insgesamt unter URL: www.cityofchicago.org/police (12/2004).

Die *community policing*-Strategie und die konkrete Umsetzung in die *CAPS* wurde von Anfang an wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Unter der Aufsicht des US-amerikanischen Kriminologen *Wesley G. Skogan* wurde die Forschungsgruppe *Chicago Community Policing Evaluation Consortium* gebildet. Im Laufe der Evaluation wurden u.a. die gesamten Ausbildungsmaßnahmen und die sogenannten *beat community meetings* untersucht, die Bevölkerung befragt und die Auswirkungen von *community policing* auf die *social disorder*-Phänomene und die Kriminalitätsentwicklung erforscht. So wurden z. B. im Rahmen der *beat community meetings* im ersten Vierteljahr der Einführung nahezu 80.000 Einwohner erreicht; die am häufigsten besprochenen Probleme betrafen die öffentliche *Un-Ordnung*, gefolgt von Beschwerden über Drogen- und Eigentumskriminalität sowie Aktivitäten der vorhandenen *gangs* sowie das allgemeine „Herumlungern“. Aber auch die Beschädigung von Autos, die Verwahrlosungserscheinungen im öffentlichen Raum und die Vielzahl von Graffiti wurde als Hauptproblem benannt. Wissenschaftlich exakt evaluiert wurden fünf Testgebiete, die jeweils unterschiedliche Strukturen und Probleme aufwiesen. Hinsichtlich der Kriminalitätsentwicklung sind grundsätzlich positive Tendenzen festgestellt worden; diese ließen sich nahezu ausnahmslos auf die Strategie *community policing* direkt zurückführen. Auch konnte ein Rückgang an *disorder*-Problemen verzeichnet werden.⁹²

Insgesamt stellt das Projekt *CAPS* ein zukunftsweisendes Beispiel für die Erneuerung der polizeilichen Arbeit in den USA dar. In der Einführungs- und der ersten Umsetzungsphase mussten enorme politische und vor allem finanzielle Anstrengungen unternommen werden, um der Strategie im inner- und außerpolizeilichen Bereich zu einer entsprechenden Akzeptanz zu verhelfen. Dabei konnten die städtischen Behörden und Servicebereiche durch die politischen Unterstützung vor Ort langfristig eng an die Strategie angebunden werden. Um den Dienstleistungs- und Servicegedanken idealtypisch umzusetzen, wird den eingeführten Kommunikationsprozessen mit den Bürgern, insbesondere in Form der *beat community meetings*, eine zentrale Bedeutung beigemessen, wobei jedoch das Problem besteht, die Bevölkerungsschichten möglichst breit einzubinden.⁹³

Wie auch bei anderen *community policing*-Projekten in den USA wurden auch bei der *CAPS* nicht ausschließlich so genannte *soft policing*-Komponenten umgesetzt; vielmehr finden sich

⁹² Dazu unter URL: www.communitypolicing.org/index.html (12/2004).

auch in dem *CPD* Formen eines *zero tolerance*-Ansatzes. Neben dem aus langfristiger Sicht notwendigen Aufbau einer aktiven Partnerschaft zwischen Polizei und Bürgerschaft wird kurzfristig auch ein Kriminalitätsrückgang durch *konsequente Repression* angestrebt, und zwar im taktischen Polizeieinsatz an Kriminalitätsbrennpunkten. Dabei bietet wieder die *broken windows*-Theorie die theoretische Grundlage und Rechtfertigung, um gegen *decay* – den Verfall von Nachbarschaften – und die Phänomene der *incivilities* und der *public disorder* vorzugehen.

b. Erkenntnisse aus diesem Modell

Bereits in der Anfangszeit der *CAPS* erreichte die Stadt Chicago einen relativ niedrigen Stand in Bezug auf die so genannte Häufigkeitszahl der Kriminalstatistik,⁹⁴ was aufgrund der gleichlaufenden Evaluation für den Erfolg dieser Strategie spricht. Herauszustellen ist die Partnerschaft zwischen kommunaler Polizei und Bürgerschaft sowie der Wandel zu einem *pro*-aktiven Aktionsmuster, das Einfluss auf die örtliche Gemeinschaft nimmt.

c. Praxisbeispiel: Die *zero tolerance*-Methode in New York

Wie schwierig es ist, die dargestellte *community policing*-Strategie einheitlich zu erfassen, zeigt das hier aufzuzeigende zweite Praxisbeispiel: In dem *New York Police Department (NYPD)* wurde – aufbauend auf der *broken windows*-Theorie – *community oriented police work* modifiziert und mit der vielfach zitierten *zero tolerance*-Methode umgesetzt.⁹⁵

Schon ab 1984 versuchte man hier der sehr hohen Kriminalitätsrate und dem hohen Unsicherheitsgefühl durch das Pilotprojekt *Community Patrol Officer Program (CPOP)* in *Brooklyn* (72. Revier) entgegenzuwirken. Die Strategie von *CPOP* basierte auf der kontinuierlichen

⁹³ Dazu unter URL: www.cityofchicago.org/police (12/2004).

⁹⁴ Vgl. unter URL: www.cityofchicago.org/police (12/2004).

⁹⁵ Dass auch das *New York*-Modell eine echte Form des *community policing* darstellt wird m. E. in der Lit. übersehen; vgl. dazu insgesamt URL: www.nyc.gov/html/nypd/ (1/2005).

Gewährleistung deutlich sichtbarer Polizeipräsenz in der Öffentlichkeit; dazu wurden in zuvor definierten Nachbarschaften verstärkt Fußstreifendienste eingesetzt. Bewusst wurden hierbei auch *polizeifremde* Aufgaben, wie z. B. das Lösen von Problemen sozialen Ursprungs mit-erfüllt; 1985 wurde *CPOP* auf insgesamt 7 Reviere ausgedehnt. Durch die Bereitstellung weiterer Haushaltsmittel konnte das Projekt bis 1988 schließlich auf alle 76 Reviere in den 8 Bezirken des *NYPD* ausgedehnt werden. Trotz der erzielten Anfangserfolge stand die Stadt New York zu Beginn der 1990er Jahre vor kaum lösbaeren Problemen.⁹⁶

Weitgehend ohne Proteste in der Öffentlichkeit wurde unter *Bratton*⁹⁷ zunächst die *Subway* als wichtigstes Verkehrsmittel von der *Transit Police* durch nachhaltige Vertreibung von Randgruppen geräumt. Obgleich zwischenzeitlich über 800 Polizeibeamte erfolgreich in dem dargestellten Projekt *CPOP* eingebunden waren, setzte *Bratton* in einem zweiten Schritt als neuer *Police Commissioner* des *NYPD* auch dort auf die Lehren der (konservativen) kriminologischen Schule, die er bereits aus *Boston* und *Cambridge* kannte; er legte den Schwerpunkt seiner Arbeit auf zwei konservative Elemente der *community policing*-Strategie: Einerseits sollte die Polizeiarbeit konsequent auf die örtlichen Verhältnisse angepasst werden, andererseits sollten problembezogene Lösungen konsequent angestrebt werden. Die dritte Komponente des *community policing*, namentlich die partnerschaftliche Zusammenarbeit der Polizei mit der Bürgerschaft, wurde anfangs – im Gegensatz zu *Chicago* – vernachlässigt. Auch bei diesem *New York*-Modell wurden insbesondere die Phänomene *public disorder* und *incivilities* in den Mittelpunkt des polizeilichen Vorgehens gestellt. Damit bildete auch hier die *broken windows*-Theorie die theoretische Grundlage für präventives Polizeivorgehen. Gleichzeitig wird dabei auch deutlich, dass es sich bei dem *New York*-Modell nicht um ein *aliud* zur Strategie des *community policing*, sondern nur um eine modifizierte Umsetzungsform mit anderer Gewichtung handelt. Als Handlungsmaßstab wurde die in der *Subway* erfolgreich praktizierte *zero tolerance*-Methode in der ganzen Stadt eingeführt.⁹⁸

⁹⁶ Das Phänomen der Gewaltkriminalität hatte in einigen Stadtteilen bürgerkriegsähnliche Ausmaße angenommen, so *Jahn*, MschrKrim 2003, S. 332 ff.(S. 346); hinzu kam, dass der Individualverkehr vor dem Zusammenbruch stand, weil die *Subway* aus Angst vor Kriminalität zu einer *no go area* wurde.

⁹⁷ Unter dem liberalen Bürgermeister *David N. Dinkens* wurde *William J. Bratton* im Jahre 1990 *Commissioner* der *New Yorker Transit Police* und damit zuständig für die *Subway*.

⁹⁸ Auf diesen Umstand weist auch schon *Jahn*, MschrKrim 2003, S. 332 ff. (S. 347) hin.

Die Rückgewinnung des öffentlichen Raumes sollte der Bürgerschaft signalisieren, dass sich die Polizei um *alles* kümmert und dass man sich auf sie verlassen kann.⁹⁹

Zeitgleich wurde eine tiefgreifende Reform der Polizeiverwaltung durchgeführt.¹⁰⁰ Insbesondere muss dabei in enger Korrelation zu der erfolgten Delegation von Verantwortung die stark ausgeprägte und zentralistisch organisierte Leistungs- und Führungskontrolle gesehen werden.¹⁰¹

Mit dem *New York*-Modell sind aber auch *verpflichtende* Indienstnahmen der Bürgerschaft verbunden, namentlich im Sinne umfangreicher Arbeitsdienste: Empfänger von Sozialleistungen werden zu allgemeinen Diensten und Reinigungsarbeiten in der Stadt herangezogen, und Verursacher von Schäden und Vandalismus werden durch das Modell des *Midtown Community Court* – eine Art „Nachbarschaftsgericht“ – verpflichtet, die Schäden selbst und öffentlich sichtbar rasch zu beseitigen.¹⁰²

⁹⁹ Ein weiterer Schwerpunkt war die Bekämpfung der Waffendelikte: Mit dem Programm *Getting Guns out off the Streets of New York* konnte 1997 eine Reduzierung der Schießereien mit tödlichem Ausgang um 62 % im Vergleich zu 1993 erreicht werden, so *Jahn*, MschrKrim 2003, S. 332 ff. (S. 347) FN 75 m.w.N. Daneben wurde die Jugend- und die Rauschgiftkriminalität offensiv angegangen: Wie auch in *Chicago* richtet sich das bereits 1987 eingeführte Programm *Drug Abuse Resistance Education (D.A.R.E.)* bereits an Kinder der Schulklassen 5 und dient primär der Persönlichkeitsbildung der Kinder.

¹⁰⁰ Das *NYPD* wurde mit anderen Dienststellen zusammengeführt und insgesamt um ca. 10 % aufgestockt; die politische Bereitschaft zu den von 12 *reengineering teams* vorbereiteten Reformen war groß, denn im ersten Amtsjahr *Brattons* wurde ein Bericht der *Mollen-Commission* vorgelegt, vgl. *Steinert*, Neue Kriminalpolitik 1997, S. 28 ff. (S. 29). Anm.: Schon seit 1992 arbeitete dieses Gremium unter dem Vorsitz des Richters *Milton Mollen* Vorwürfe der Brutalität und Korruption auf. Solche Untersuchungen wiederholen sich m.E. im *NYPD* mit erstaunlicher Regelmäßigkeit in einem Zyklus von ca. 20 Jahren und führten immer wieder zu Reformen innerhalb des *NYPD* (vgl. die unter dem Richter *Whitman Knapp* aufgearbeiteten Bestechungsvorwürfe Anfang der 1970er Jahre).

¹⁰¹ In wöchentlichen Lagebesprechungen der Revierleiter mit der Führungsebene werden die mittels des 1994 eingeführten Systems *CompStat* (= computergestütztes geographisches Konferenzsystem *Computer Comparison Statistics* bzw. *Computerized Statistics*, das unter Einsatz der Software *Mapinfo* genutzt wird) ermittelten Daten analysiert, vgl. *Binninger*, Die Polizei 1997, S. 329 ff. (S. 330). Dabei werden Informationen gesammelt z. B. über die Kriminalitätszahlen und Festnahmen in jedem Revier, demographische Daten der Bevölkerung eines Reviers sowie Personaldaten der Mitarbeiter samt Beschäftigtenzahl und polizeiinterne Vorfälle, wie Festnahmen wegen Bestechlichkeit, Klagen wegen unverhältnismäßigen Dienstverhaltens oder der Fehlzeiten der Mitarbeiter. Zudem können die polizeirelevanten Ereignisse mittels *crime mapping* für die Reviere auf Straßenkarten visualisiert werden und nach Tatzeit, Tatort und Art der Kriminalität dargestellt werden. Regelmäßig wird so die Kriminalitätsentwicklung in kurzen Abständen bezogen auf einzelne Bezirke der Stadt ausgewertet und verglichen. Die Bedeutung des Systems *CompStat* ist dabei groß, da es durch dessen offensive Nutzung möglich wird, die Taktiken und Strategien der Polizei nach außen der jeweiligen Lage vor Ort zeitnah anzupassen. Aber auch intern wird *CompStat* im Personalführungsbereich genutzt, was zu mehr Transparenz, aber auch zu einer extremen Art von Wettbewerb in den Leitungsebenen geführt hat, in den wöchentlichen Besprechungen müssen die Revierleiter Rechenschaft ablegen und oft drohen Zurückstufung oder Entlassung.

¹⁰² Zur Grundidee einfühend URL: www.communityjustice.org/home.asp (3/2005). Im Jahr 1993 wurde das *Midtown Community Court* als so genanntes *PPP-Projekt* konzipiert; hier werden seit 1999 Verfehlungen wie Vandalismus und Betrügereien behandelt. Durch das Ableisten von Sozialstunden und die eigene Beseitigung

Psychologische Grundidee dabei ist, dass der Gemeinschaft bzw. der Nachbarschaft bei Transferleistungen oder Beschädigungen wieder etwas zurückgegeben werden muss.

Obleich nach den erfolgten Darstellungen der nach außen gesetzte Schwerpunkt des *New York*-Modells insgesamt eher auf seiner *zero tolerance*-Methode liegt, wurden auch herkömmliche *community policing*-Elemente weiterhin praktiziert. Namentlich die Elemente des aus den 1980er Jahren stammenden Projekts *CPOP* wurden auch unter *Bratton* weitergeführt und werden bis heute beibehalten.¹⁰³

d. Erkenntnisse aus diesem Modell

Das *New York*-Modell ist nicht ohne Kritik geblieben. Diese wurde in der Literatur in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre häufig behandelt und diese hat sich nicht nur auf die *zero tolerance*-Methode bezogen; sie soll hier nicht nochmals im Detail aufgezeigt werden.¹⁰⁴

der Beschädigung soll „der Gemeinschaft etwas zurückgegeben werden“. Bewohner, Geschäftsinhaber und Sozialbehörden beaufsichtigen die rasche Beseitigung, die von dem durch blaue Kleidung gekennzeichneten Delinquenten innerhalb 24 Stunden begonnen werden muss, vgl. URL: www.courtinnovation.org/demo_01mcc.html (5/2005).

¹⁰³ Bei den in das Projekt CPOP eingebundenen *beat officers* bzw. den *foot-posts* handelt es sich um freiwillig in diesem Bereich tätige Mitarbeiter, die eine spezielle Fortbildung erhalten haben; sie sind in den Revieren für bestimmte *communities* zuständig, indem sie dort den Kontakt zur Bürgerschaft und den Organisationen pflegen. Auch das Hauptquartier des *NYPD* verfügt über eine eigene Abteilung *community affairs*. Diese Abteilung mit ca. 300 Mitarbeitern gliedert sich in die Bereiche „Jugendangelegenheiten“ und „allgemeine Kriminalprävention“. Ein durch diese Abteilung initiiertes Projekt schuf in den Revieren Zusammenschlüsse von Vertretern der kommunalen Verwaltung, von Organisationen und von Unternehmern (= *Precinct Community Councils*), um in lokale Zusammenarbeit mit der Polizei deren Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Von Seiten der Polizei sind an den *Councils* die speziell ausgebildeten *officers* beteiligt. Der *First Precinct Community Council* im Geschäftsbezirk der *Wall Street* initiierte z. B. das Projekt *operation safety net*. Hier wurde den privaten Sicherheitsdiensten der örtlichen Geschäfte ein gesponsertes Funknetz zur Verfügung gestellt. Die Privaten können so als „Augen und Ohren des Gesetzes“ zeitnah und unmittelbar Informationen an die Polizei weitergeben, vgl. URL: www.firstprecinct.org (12/2004).

¹⁰⁴ Vgl. allgemein dazu *Steinert*, Neue Kriminalpolitik 1997, S. 28 ff (31 f.), und *Cornel*, Neue Kriminalpolitik 1997, S. 34 f., der einen „10-Punkte-Katalog“ der Kritik erstellt. Es wurde zum Teil von einer „Allmacht“ der New Yorker Polizei gesprochen; so nahmen statistisch seit 1994 die Beschwerden über polizeiliches Fehlverhalten deutlich zu. Der Polizei wurde in der Vorgehensweise gegen Ordnungswidrigkeiten und unbedeutende Straftaten unverhältnismäßiges Handeln vorgeworfen. Daneben führte die hohe Flexibilität im Dienstrecht zu enorm hohen Entlassungen. Ein weiterer Kritikpunkt liegt in der hohen Zahl der Inhaftierungen; innerhalb von nur 10 Jahre wurden in New York 18 neue Gefängnisse eröffnet. Vgl. die kritischen Beiträge bei Ortner/Pilgram/Steinert (Hrsg.), Die Null-Lösung, Zero-Tolerance-Politik in New York - Das Ende der urbanen Toleranz?

In kriminologischer Hinsicht wurde die Frage aufgeworfen, ob die *zero tolerance*-Methode hauptsächlich für das deutliche Absinken der Anzahl der Straftaten sei. Immerhin sind in den USA die Kriminalitätszahlen ab Anfang der 1990er Jahre landesweit stark rückläufig gewesen und auch in New York sank die Kriminalitätsrate bereits schon ab 1990, also wenige Jahre vor der deutlichen Akzentverschiebung im Polizeihandeln.¹⁰⁵ Auch ist anzumerken, dass eine wissenschaftliche Begleitforschung, die konkrete Auswirkungen der primären Gewichtung auf die *zero tolerance*-Methode evaluiert, nicht vorgelegt wurde.

In jüngerer Zeit tritt *Kelling* der Kritik am *New York*-Modell deutlich entgegen:

Dabei will er aber primär der Frage nach der Wirksamkeit der *broken windows*-Theorie begegnen. So konstatiert er, dass trotz aller Schwierigkeit der Nachweisbarkeit mindestens 60.000 schwere Verbrechen in dem Zeitraum 1989 bis 1998 durch *broken windows policing* verhütet worden seien;¹⁰⁶ am *Manhattan Institute* wurden Ende 2001 Analysen veröffentlicht, die u. a. eine Abhängigkeit des starken Kriminalitätsrückgangs von der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklung verneinten. Auch der aufgekommenen Kritik am Verhalten der Polizei wird heute entgegengetreten.¹⁰⁷

Auch wenn die nachhaltige Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls und der deutliche Rückgang der objektiven Kriminalität nicht monokausal auf die vielzitierte *zero tolerance*-Methode zurückzuführen sind, so ist doch das auf die *broken windows*-Theorie aufbauende *New York*-Modell für die Einwohner und die Touristen positiv zu bewerten, und diese Entwicklung innerhalb von nur 10 Jahren wäre ohne die *zero tolerance*-Methode nicht vorstellbar.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Zu dieser Zeit setzte in den USA ein starker wirtschaftlicher Aufschwung ein, der mit einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit zusammenfiel. Auch die Verbreitung bzw. Marktaufteilung der Drogen Crack, Kokain und Heroin, in deren Zusammenhang zahlreiche Tötungsdelikte standen, wurde in dieser Zeit gebrochen.

¹⁰⁶ Vgl. *Sousa/Kelling*, Policing Does Matter. New research refutes the "root-causes" theory of crime, unter URL: www.city-journal.org/html/12_1_sndgs01.html (10/2004).

¹⁰⁷ Das Verhalten der Polizeibeamten wurde im Jahr 2000 in 6 New Yorker Bezirken untersucht, wobei angemessene und rücksichtsvolle Verhaltensweisen festgestellt werden konnten und zum großen Teil mündliche Hinweise und Belehrungen erteilt wurden; vgl. dazu *Kelling/Sousa*, Tough Cops Matter, URL: www.manhattan-institute.org/html/_nypost-tough_cops.htm (10/2004).

¹⁰⁸ Im Jahr 2000 wurden in New York 288.368 *crime index*-Straftaten begangen; dies stellt den niedrigsten Stand seit dem Ende der 1960er Jahre dar und bedeutet eine Reduzierung der Straftaten um nahezu 60 % im Vergleich zum Stand im Jahr 1991; dabei betrug die *Häufigkeitszahl* im Jahr 1991 noch 9.236 und im Jahr 2000 nur noch 3.722. Abrufbar unter URL: www.nyc.gov/html/nypd/pap/cs_success.pdf (06/2004) sind die Angaben des *NYPD*: Die Mordrate bewegte sich im Jahr 2000 auf dem niedrigsten Niveau seit 1965; allein zwischen

4. Zusammenfassung

Die örtlich angepassten und organisierten Präventionsstrategien in den USA zeigen, dass – neben den Formen der informellen Sozialkontrolle – eine nach den Bedürfnissen der Bürgerschaft ausgerichtete, örtliche und quasi in die Gesellschaft (re-)integrierte Arbeit der Instanzen formeller (Sozial)-Kontrolle – insbesondere der Polizei – die Aufgaben insgesamt besser bewältigen kann, als ein anonymisiertes, streng hierarchisch und zentral gesteuertes System. Ein solches (staatliches) System leidet nämlich an erheblichen Defiziten beim notwendigen Aufbau von Vertrauen zwischen Bürgerschaft und den professionellen Präventionsakteuren.

Die Akteure zur Zielerreichung sind die Polizei und die Kommunen bzw. kommunale Institutionen, was aber vor dem Hintergrund gesehen werden muss, dass nach dem Verständnis in den USA die Polizei als *Friedensstifter* und bei *kommunaler Organisation* deren Aufgabe als *örtliche Aufgaben* angesehen wird. Damit hat die Polizei in den USA eine anders definierte Rolle („kommunale Polizei“) als in Deutschland.

Diese Einordnung in den USA hat sich aus der Tradition entwickelt, dass die Gewährleistung von „*Innere Sicherheit*“ und Friede der kollektiven bürgerschaftlichen Selbstverantwortung obliegt, d. h. die Polizei ist hier Sache der Gesellschaft, denn die „*Innere Sicherheit*“ in der Öffentlichkeit zu wahren, ist Aufgabe jedes einzelnen Bürgers. Polizeiarbeit als Bürgerpflicht ist zwar heute nicht das dominierende Konzept, eine so verstandene lange Tradition hat aber eine Form von Rechtskultur in Sachen Sicherheit und Ordnung gefördert, die sich im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung und Aktivierung sowie den modernen Ansätzen neuer Polizeistrategien in den USA als förderlich erweist.

1993 und September 2001 sank die Mordrate um 69 %. Die Anzahl der Schießereien gingen um 71,8 % zurück, Einbruchsdiebstähle um 68,4 %, Raubdelikte um 68,2 %, Autodiebstähle um 73,9 %, Körperverletzungsdelikte um 43,2 %, Vergewaltigungen um 40,0 %. Vgl. dazu auch *Jahn, MschrKrim* 2003, S. 332 ff. (S. 347), FN 71, m.w.N.

Solche die innerstädtische Lebensqualität fördernden Maßnahmen werden nicht nur in den Großstädten, sondern auch in kleineren Kommunen ergriffen, weil sich in den USA insgesamt die Sicherheitsphilosophie durchgesetzt hat, dass die Abwendung von *public disorder*-Anzeichen und *incivilities*-Elementen zentrale Bedeutung für die Sicherheitslage in einem Wohnquartier hat; namentlich durch deren direkten Einfluss auf die formelle und informelle Kontrolle wird so mittelbar das subjektive Sicherheitsgefühl erhöht und die objektive Kriminalitätslage verbessert.

Vor dem aufgezeigten Praxishintergrund können neben der internen Dezentralisierung von Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen drei Kernelemente der neueren Polizeistrategie herausgestellt werden, die gleichzeitig als Annäherung an eine Basisdefinition dienen:

Einerseits wird die jeweilige Strategie der Polizei flexibel und möglichst zeitnah den Gegebenheiten vor Ort angepasst, d.h. es wird gebiets- und anlassbezogen auf einen *smarter way of policing* oder aber auf einen *zero tolerance*-Ansatz gesetzt.

Darüber hinaus wird die traditionelle Grenze der polizeilichen Routine überwunden, indem auch sonstige Akteure im Wege einer *community partnership* aktiviert werden; d.h. Aufgabenfelder, die zuvor primär durch die Polizei wahrgenommen wurden, werden durch neue Formen der Kooperation auch durch andere Behörden und Organisationen sowie die Bürgerschaft selbst besetzt.

Schließlich geht die Polizei dabei über das bisherige Maß an präventiver und repressiver Tätigkeit hinaus und strebt durch *problem solving* eine *pro*-aktive, umfassende und nachhaltige (gesellschaftliche) Lösung der vor Ort auftretenden Probleme an, was als Defokussierung der hergebrachten Polizeiaufgabe bezeichnet werden kann.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Vgl. dazu auch *Obergfell-Fuchs*, Ansätze und Strategien Kommunalen Kriminalprävention, S. 280 ff. sowie die Inhaltsbestimmung von *Jahn*, MschKrim 2003, S. 332 ff. (S. 333).

So verstanden zeigt der Begriff *community policing* seine ganze Dimension, indem er von einer Art „Allzuständigkeit“ der Polizei im Nahraum ausgeht. Die Polizei wird im Rahmen dieser Strategie nicht nur als ein Exekutivorgan betrachtet, sondern als eine in die Gesellschaft integrierte (dienende) Einrichtung verstanden, die im Interesse der Bürgerschaft und mit dieser für den *inneren Frieden* im Umfeld sorgt. Hierin liegt der eigentlichen Wandel im neuen Polizeidenken in den USA.

Dabei werden nach den aufgezeigten Praxismodellen zwei verschiedene Ansätze von dem Begriff *community policing* erfasst: Ein eher *liberaler* Ansatz modifiziert die Polizeiaufgabe durch öffentliche Präsenz und Kontaktaufnahme hin zur Unterstützungsfunktion für eine Selbstregulierung der Bürgergesellschaft und ein eher *konservativer* Ansatz zielt auf eine verstärkte Bestreifung und eine konsequente Durchsetzung der öffentlichen Ordnung. Beide Ansätze führten zu einer Eindämmung der Kriminalität sowie zu einer Erhöhung der subjektiven Sicherheit.

II. Die Entwicklung präventionsbezogener Ansätze in Deutschland

1. Entwicklung auf Bundesebene

Auch in Deutschland sind *präventionsbezogene Ansätze vor Ort* nicht neu.¹¹⁰ Angeregt durch die *Chicagoer Schule* wurden ab den 1960er Jahren kriminalgeographische Studien wieder angestellt, um mehr über die räumliche Verteilung von Kriminalität zu erfahren, was präventiven Konzepten *vor Ort* – z. B. im Bereich der Sozialarbeit – als Basis dienen sollte.¹¹¹

Das bereits auf das Jahr 1964 zurückgehende „*Programm Polizeiliche Kriminalprävention*“ (ProPK)¹¹² ist ein von den Ländern und dem Bund gemeinsam getragenes Programm, welches die Bevölkerung, Multiplikatoren, Medien und andere Präventionsträger über Erscheinungsformen der Kriminalität und Möglichkeiten zu deren Verhinderung aufklärt.¹¹³

In den 1970er Jahren traten die (theoretischen) Ansätze zur Reduktion der Tatgelegenheiten verstärkt in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Dabei wurde insbesondere der Einfluss des Städte- und Wohnungsbaus¹¹⁴ - angeregt durch den ebenfalls dargestellten *defensible space*-Ansatz¹¹⁵ – und die Sozialstruktur der Bewohner untersucht.¹¹⁶ Eine Arbeitstagung des

¹¹⁰ Schon im vorletzten Jahrhundert wurden kriminalgeographische Untersuchungen durchgeführt. Zur aktuellen Diskussion vgl. nur *Belina*, „Kriminalität“ und „Raum“, *Krim. Journal* 2000, S. 129 ff. m.w.N.

¹¹¹ Stellvertretend sei hingewiesen auf *Schwind*, *Kriminalgeographie und Prävention*, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Polizei und Prävention*, S. 39-46.

¹¹² Seit einem Staatsvertrag von 1975 finanzieren Bund und Länder gemeinsam dieses Programm; zunächst als „*Polizeiliches Vorbeugungsprogramm des Bundes und der Länder*“, später ab 1975 unter dem Begriff „*Kriminalpolizeiliches Vorbeugeprogramm des Bundes und der Länder*“ (KPVP) und heute als „*Programm Polizeiliche Kriminalprävention*“ (ProKP) mit der zentralen Geschäftsstelle in Stuttgart, vgl. dazu unter URL: www.polizei.propk.de (5/2005). Das ProKP geht zurück auf das Datum 1. April 1964; damals gab die Polizei in Bayern erstmals regelmäßig (monatliche) Pressedienste / Flugblätter mit Empfehlungen heraus; ab 1970 wird die Fernsehsendung „Die Kriminalpolizei rät“ produziert.

¹¹³ Dies geschieht primär durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und durch die Entwicklung und Publikation von Medien und Konzepten, welche die Polizeidienststellen vor Ort bei ihrer Arbeit unterstützen.

¹¹⁴ Vgl. nur Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Städtebau und Kriminalität, Urban planning and crime*, Internationales Symposium im Bundeskriminalamt vom 11. bis 13. Dezember 1978, Wiesbaden 1979.

¹¹⁵ Kritik an dem *defensible space*-Konzept übt z.B. *Rolinski*, *Städtebau und Kriminalität*, der in einer Analyse in den Städten München und Regensburg keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Kriminalität und Baustruktur erkennt.

¹¹⁶ Insbesondere der letztgenannte Aspekt führte zu der Erkenntnis, dass abweichendes Verhalten primär dann auftritt, wenn Menschen mit Sozialisationsdefiziten und sogenannten Mehrebenen-Konflikten im sozialen Nahraum sich in einer Phase der Bindungs- und Orientierungslosigkeit befinden, in einer Nachbarschaft mit geringer informeller Sozialkontrolle leben und dazu die formellen Kontrollstrukturen fehlen oder nicht ausreichend

Bundeskriminalamts in Wiesbaden vom 3.11. bis 7.11.1975 unter dem Thema „*Polizei und Prävention*“¹¹⁷ stellt dabei die Basis für die jüngere Diskussion her.

In organisatorischer oder institutioneller Hinsicht kam jedoch kaum Bewegung auf, d. h. Umsetzungsaktivitäten *vor Ort* wurden kaum verfolgt.

Gleichzeitig wurde in der Hochphase des Linksterrorismus der Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ populär.¹¹⁸ Am 17. Juni 1972 wurde von der *Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* das so genannte *Programm für die Innere Sicherheit* verabschiedet, das am 15. Februar 1974 dann nochmals inhaltlich erweitert wurde.

Mitte der 1980er Jahre wurde am Fortschreiten der tatsächlichen Entwicklung präventiver Bemühungen deutlich Kritik geübt.¹¹⁹ Der im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern¹²⁰ in Deutschland vorzufindende Organisationsmangel zu diesem Zeitpunkt ist um so erstaunlicher, wenn man bedenkt, dass auch zahlreiche deutsche Experten an den Empfehlungen des *Europarates* zur Organisation der Kriminalprävention mitgearbeitet haben.¹²¹

Und auch auf der supranationalen Ebene wurde der Prävention *vor Ort* ein sehr hoher Stellenwert beigemessen,¹²² wobei im Rahmen der internationalen Beteiligung auch in

greifen, so *Kaiser*, Lösungsvorschläge aus der Sicht der Kriminologie, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Städtebau und Kriminalität, S. 227.

¹¹⁷ Vgl. die zahlreichen Beiträge in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Polizei und Prävention*, Vortragsreihe des Bundeskriminalamtes, Bd. 22.

¹¹⁸ Die Gewaltakte linksextremistischer Tätergruppen begannen freilich bereits im Jahr 1967; hier hatte der Begriff „*Innere Sicherheit*“ primär den „*Staatschutz*“ und nicht den „*Bürgerschutz*“ vor Augen.

¹¹⁹ Mitte der 1980er Jahre fragte *von Koetzsch* vor diesem Hintergrund, ob „*Prävention* nichts als ein Fremdwort“ sei und selbst noch 10 Jahre später stellte er bei einer Sammlung kriminalpräventiver Projekte auf kommunaler Ebene fest, dass auf Bundesebene und in 14 Bundesländern - von damals 16 Bundesländern - keine Räte für Kriminalitätsverhütung bestehen, zitiert nach *Obergfell-Fuchs*, *Neue Kriminalpolitik* 2000, S. 33 ff. (S. 33).

¹²⁰ Die kriminalpräventive Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten in Dänemark, Frankreich, Belgien, Niederlande und Schweden stellt ausführlich *Koetzsch*, *Die Kriminalprävention* 2000, S. 185 ff. (Teil I), und 2001, S. 27 ff. (Teil II) dar.

¹²¹ Kommunale und kooperative Bezüge von Kriminalprävention werden deutlich herausgestellt in: Recommendation No. R (87) 19 of the Committee of Ministers to member states on the Organisation of crime prevention, adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of Ministers' Deputies, vgl. URL: www.cm.coe.int/ta/rec/1987/87r19.htm (3/2005).

¹²² 1986 veranstaltete der *Europarat* in Straßburg eine Tagung zur Rolle der kommunalen Politik im Umgang mit Kriminalität in den Städten; 1989 folgte die erste europäische und nordamerikanische Konferenz *Urban Safety and Crime Prevention* in Montreal durch Vereinigungen von Städten und dem *European Forum for Urban Safety (EFUS)*, der *U. S. Conference of Mayors* sowie der *Federation of Canadian Municipalities (FCM)* [URL: www.fcm.ca/english/national/safety1.htm (12/2004)] mit Delegierten aus 31 Ländern; 1991 folgte dann die zweite *International Conference on Urban Safety, Drugs and Crime Prevention* in Paris mit Delegierten aus

Deutschland räumlich-spezifische Ansätze weiter erforscht, aber kaum praktisch umgesetzt wurden.

1987 berief die Bundesregierung die *Unabhängige Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt* („Gewaltkommission“) ein, die 1990 einen mehr als zweieinhalbtausend Seiten umfassenden Untersuchungsbericht vorlegte; darin machte sie die *Kommune* als Adressat der Aufgabe der Kriminalprävention ausfindig, was trotz kriminologischer Nachvollziehbarkeit zu einer gewissen „Verwischung“ der (kommunal-/polizeirechtlichen) Zuständigkeitsfrage beitrug.¹²³

Unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde 1992 das „*Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt*“ für die Laufzeit von zunächst drei Jahren in den neuen Bundesländern eingerichtet; bis zu dessen Auslaufen Ende 1996 konnten ca. 130 Projekte vor Ort als dauerhafte Präventionsangebote etabliert werden.

Im Jahr 1993 wurde dann die *Deutsche Stiftung für Verbrechenverhütung und Straffälligenhilfe* gegründet¹²⁴, die Beratung sowie Fachforen anbietet und präventive Projekte fördert. Das vom Institut *Wohnen und Umwelt* durchgeführte Projekt „Die sichere Stadt“ wurde 1994 initiiert und untersucht den Zusammenhang zwischen Städtebau und Kriminalität; angeregt

45 Ländern; im Jahre 1994 wurde dann schließlich die nicht-staatliche Organisation *International Centre for the Prevention of Crime (ICPC)* in Montreal gegründet; vgl. dazu URL: www.crime-prevention-intl.org/english/icpc/origins.html (12/2004). Zum *EU-Forum Urbane Sicherheit* – einem Netzwerk europäischer Bürgermeister zum Austausch von Präventionserfahrungen – vgl. URL: www.urbansecurity.org (2/2005). In 1985 hat die *Generalversammlung* der UN den ersten Montag im Oktober zum *Welt-Habitat*-(Wohn- und Siedlungswesen)-Tag erklärt, der zum ersten mal 1986 begangen wurde. Die *United Nations Conference of Human Settlements / Habitat II* vom 3. bis 14. Juni 1996 in Istanbul prägte die Bezeichnung „Zeitbombe Stadt“ für die „Mega-Städte“ der Dritten Welt, vgl. *Kube*, *Kriminalistik* 1996, S. 766 ff. (S. 766). Vgl. zum Thema „Sicherere Städte“ und Links auf die Erklärungen *Das Programm für sicherere Städte* und *Sicherere Städte – eine Verantwortung für alle Bürger*, unter URL: www.uno.de/wiso/habitat (12/2004).

¹²³ Besondere Schwerpunkte der Vorschläge an die Adresse der Kommunen bezogen sich dabei auf die Verhinderung von Gewalt auf der Straße. Dazu sollten Einrichtungen der offenen Jugendarbeit, Beteiligungsmöglichkeiten an der Gestaltung der baulichen Umwelt sowie eine Vermeidung einer Ghettoisierung dienen; aber auch die rasche Beseitigung von Vandalismuserscheinungen wie Graffiti oder eine erhöhte Anwesenheit von Aufsichts- und Informationspersonen in der Öffentlichkeit wurde angeregt. Dabei soll nach Ansicht der Kommission der organisatorische Schwerpunkt für die Kriminalprävention im kommunalen Bereich liegen. Vgl. dazu H.-D. Schwind / J. Baumann u.a. (Hrsg.), *Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt* (Gewaltkommission), Berlin 1990.

¹²⁴ Dazu URL: www.ifk.jura.uni-tuebingen.de/bro_d/kap5.html (12/2005).

wurde das Projekt durch das *Programm Polizeiliche Kriminalprävention* der Länder und des Bundes, das seit 1995 den jährlichen „Deutschen Präventionspreis“ auslobt.¹²⁵

Das *Bundeskriminalamt* (BKA) in Wiesbaden richtete 1994 das Referat *Kriminalpolizeiliche Vorbeugung und Öffentlichkeitsarbeit* ein; hier werden nationale und internationale Maßnahmen und Erfahrungen gesammelt und den Präventionsstellen auf Landesebene zur Verfügung gestellt.¹²⁶

Das *Programm Innere Sicherheit* (Fortschreibung 1994) der *Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* nimmt unter Mitarbeit der so genannten „neuen Bundesländer“ die frühe Kriminalitätsbekämpfung in den Mittelpunkt und beschränkt sich dabei nicht auf den polizeilichen Bereich, sondern enthält auch Forderungen an Justiz und Gesellschaft: Klar wird darin ausgesprochen, dass insbesondere gesellschaftliche Bedingungen geschaffen werden müssen, um Kriminalität ursachenorientiert anzugehen, wobei die Mitverantwortung der Bürger selbst und der Städtebau ausdrücklich mit einbezogen wird.¹²⁷

Eine Auswertung der seit November 1995 begonnenen Informationssammlung *Infopool Prävention – Kriminalprävention in Deutschland – Akteure, Modelle und Projekte*¹²⁸ bringt u. a. eine umfassende Übersicht zu den Präventionsaktivitäten auf Bundes- und Landesebene und in den Kommunen.¹²⁹ Die Sammlung *Infopool* trägt seit 1999 den neuen Titel *Kriminal-*

¹²⁵ Dazu URL: www.polizei.propk.de (3/2005).

¹²⁶ Dazu URL: www.bka.de/vorbeugung/fachbereichki14/flyerdt.pdf (3/2005).

¹²⁷ Vgl. Geschäftsstelle der Ständigen Konferenz der Innenminister und –Senatoren der Länder (Hrsg.), *Programm Innere Sicherheit*, S. 8. Darüber hinaus wird für die Polizei eine stärkere Entlastung von „vollzugsfremden Aufgaben“ und eine „starke, sichtbare Präsenz“ auf Straßen und Plätzen eingefordert. Freilich widmet sich dieses Programm auch anderen Kriminalitätsfeldern (z. B. der so genannten Organisierten Kriminalität, der grenzbezogenen Kriminalität, der fremdenfeindlichen Straftaten u.a.) und Organisationen (BKA, LKA, BGS, BePo und der europäischen und internationalen Zusammenarbeit). Zu dem so genannten „Sicherheitspaket ‘94“, das die „gesamtgesellschaftliche Verantwortung aller Bürger, Gruppen, Medien und Politiker für die Bekämpfung der ansteigenden Kriminalität“ anmahnt, vgl. die Berichte „Polizeiangelegenheiten“, *Innere Sicherheit* 6/1993, S. 2 ff. und *Innenpolitik* Nr. VII/1993 S. 2 ff.

¹²⁸ Vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Kriminalprävention in Deutschland – Länder-Bund-Projektsammlung*, Ausgewählte Dokumente aus dem „Infopool Prävention“, BKA Reihe Polizei + Forschung, Bd. 4, sowie die Projektdarstellung unter URL: www.bka.de/infopool_de.html (12/2004).

¹²⁹ In der Datenbank *KODEX - Kommunale Datenbank gegen Gewalt, Extremismus und Fremdenfeindlichkeit* [URL: www.kommunen-gegen-gewalt.de (5/2004)] des *Deutschen Städte- und Gemeindebundes* werden mehrere hundert Einzelideen für kommunale Konzepte, Projekte und Aktionen der Öffentlichkeit mit dem Ziel, mehr Engagement für Gewaltprävention zu erreichen, vorgestellt; vgl. dazu auch *Bülow*, *forum kriminalprävention* 2/2002, S. 2 ff.

prävention in Deutschland, Länder-Bund-Projektsammlung und bietet heute einen bundesweiten Überblick über kriminalpräventive Maßnahmen.¹³⁰

Schließlich wurde 1995 auf Bundesebene im Justizministerium ein Referat „Kriminalprävention“ eingerichtet und seitdem der so genannte *Deutsche Präventionstag*¹³¹ durchgeführt. Ein Jahr später fand eine konstituierende Sitzung der *Interministeriellen Arbeitsgruppe Kriminalprävention* statt, und *Schwind* forderte auf dem 2. *Deutschen Präventionstag* in Münster die Einrichtung einer *Bundesstiftung Kriminalprävention* mit einem Finanzvolumen von 2 Milliarden DM aus freiwerdenden EU-Geldern.¹³² Im November 1997 hielt sodann die *Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* die baldmögliche Einrichtung eines solchen „*Deutschen Forums für Kriminalprävention*“ unter Beteiligung aller Bundesländer und des Bundes für erforderlich.

Im September 1997 erfolgte eine EntschlieÙung des Bundesrats zur „*Inneren Sicherheit*“. Darin wurde die so genannte *Aktion Sicherheitsnetz* vorgestellt, die – offensichtlich angeregt durch die raschen Erfolge in New York – eine konsequente Verfolgung auch so genannter „Kleinkriminalität“ und eine entschlossene Verteidigung der öffentlichen Ordnung gegen „Rüpelszenen, öffentlichen Alkoholgenuß, aggressives Betteln, öffentliche Rauschgiftszenen, Rücksichtslosigkeiten in Fußgängerzonen und Lärm“ vorschlug. Dabei sollte eine enge Zusammenarbeit von Polizei, Bundesgrenzschutz, Ordnungsbehörden, Sozialversicherungen, Arbeits-, Jugend- und Sozialämtern sowie eine Kooperation mit privaten Sicherheitsdiensten und freiwilligen Polizeihelfern angestrebt werden.

¹³⁰ Dazu URL: www.bka.de/vorbeugung/infopool_de.html (2/2005).

¹³¹ Als nationaler Präventionskongress leistet er einen besonderen Beitrag, um (kriminal-)präventive Konzepte in einem breiten gesellschaftlichen Rahmen darzustellen, Partner in der Prävention zusammenzuführen, nationale und internationale Verbindungen zu knüpfen, der präventiven Arbeit auf allen Ebenen neue Impulse zu geben sowie grundsätzliche Fragen der Wirksamkeit präventiver Maßnahmen zu diskutieren.

¹³² *Obergfell-Fuchs*, Ansätze und Strategien Kommunaler Kriminalprävention, S. 51 f.

So vorgesteuert beschloss am 2. Februar 1998 die *Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* in einer Sondersitzung die

*Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden.*¹³³

Dieser Beschluss folgte nahezu in allen Teilen den Vorstellungen aus der *Aktion Sicherheitsnetz* und nannte die Konzeption von nun an *Sicherheits- und Ordnungspartnerschaft*. Auf diesem Weg wurden zwei grundsätzliche Entwicklungen in Deutschland verfestigt, nämlich einerseits die Ausweitung der Aktivitäten nationaler und privater Sicherheitsakteure und andererseits die Bündelung und Vernetzung der Akteure in lokalen Programmen zur Kontrolle des innerstädtischen Raums.

Ergänzend sei darauf verwiesen, dass auf Europaebene auf der Grundlage eines Beschlusses des europäischen Rates der Justiz- und Innenminister sich seit 2000 das sogenannte *European Crime Prevention Network (EUCPN)*¹³⁴ gebildet hat; dieses Netzwerk¹³⁵ mit Sekretariat in Brüssel ist der *Kommission* zugeordnet und verfolgt das Ziel, gewonnene Erkenntnisse und Präventionsstrategien europaweit auszutauschen und weiterzuentwickeln.¹³⁶

In Berlin fand am 24. November 2001 die Konstituierung des Kuratoriums der Stiftung „*Deutsches Forum für Kriminalprävention*“ (DFK) statt.¹³⁷ Sie kann heute als deutliches Zeichen für die Betonung der Idee der ressortübergreifenden und gesamtgesellschaftlich ausgerichteten Prävention in Deutschland gelten. Zu ihren Aufgaben gehören u.a. die Präventionsforschung, Initiierung und Unterstützung von Projekten und Programmen sowie Beratung und Information und Fortbildung auf dem Gebiet der Kriminalprävention.¹³⁸ Zur Zielerreichung wurde u.a. eine Internetpräsenz, eine Mitveranstaltung des *Deutschen Präventionstages*, die Zeitschrift „forum kriminalprävention“ sowie eine unterstützende Projektarbeit fest eingerichtet.

¹³³ Das Aktionsprogramm vom 2.02.1998 ist abgedruckt in: [ohne Verf.] *Die Polizei* 1998, S. 111 ff. Vgl. zu den entsprechenden Praxisansätzen *Kopp*, *KommunalPraxis* BY 1998, S. 203 ff.

¹³⁴ Vgl. dazu URL: www.europa.eu.int/comm/justice_home/eucpn/ (12/2004).

¹³⁵ Das Netz besteht aus jeweils drei nationalen Kontaktstellen; in Deutschland sind dies das „Deutsche Forum für Kriminalprävention“ (DFK) sowie die Bundesministerien für Justiz und des Innern.

¹³⁶ Dies geschieht durch Arbeitstreffen (so genannte „*good-practice*-Konferenzen“ sollen jährlich stattfinden, so z. B. 2002 in Dänemark und 2003 in Italien. Die Themen werden dabei jeweils von den nationalen Repräsentanten des EUCPN festgelegt (z. B. Kriminalität in den Städten, Drogenkriminalität und Jugenddelinquenz).

¹³⁷ URL: www.kriminalpraevention.de (2/2005).

¹³⁸ Zu den Zielen des *DFK* vgl. *Ziercke*, *Kriminalistik* 2001, S. 204 ff. (S. 205 f.).

2. Beispielhafte Entwicklungen auf Landesebene

Ab den 1990er Jahren wurden auf Landes- und Ortsebene Präventionsgremien gegründet; eine Art Vorreiterrolle nahm dabei das Land Schleswig-Holstein ein; hier wurde im Oktober 1990 auf Landesebene der *Rat für Kriminalitätsverhütung* gegründet, ein zentrales Gremium zur Organisation örtlicher Präventionsstrategien.¹³⁹

Auf Initiative des *Bayerischen Landeskriminalamtes* wurde in den vergangenen Jahren eine Informationssammlung zur verhaltensorientierten Vorbeugungstätigkeit erstellt, die den mit Präventionsaufgaben beauftragten Beamten vor Ort am Computer zugänglich ist. Schon seit den Anfängen der 1990er Jahre wurden sodann projektbezogen und vor Ort facettenreiche Pilotprojekte zur Kriminalvorbeugung verfolgt.¹⁴⁰

Die *Bayerische Staatsregierung* hat am 14. Januar 1994 das so genannte *15-Punkte-Programm zur Inneren Sicherheit* beschlossen; hierin wird die Gewährleistung der „Inneren Sicherheit“ als vordringliche *Staatsaufgabe* genannt. Aus dieser Erklärung höchster Priorität werden in dem Memorandum sodann verschiedene technische, strafrechtliche und strafverfolgende sowie strafvollziehende Maßnahmen und Forderungen abgeleitet. Insbesondere wird die Erhöhung der staatlichen Kontrollbefugnis gefordert. Abschließend wird herausgestellt:

*Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der die Polizei nicht auf sich alleine gestellt bleiben darf.*¹⁴¹

¹³⁹ Die Gründung geht zurück auf die Empfehlung *Rec. R (87) 19 „organisation of crime prevention“* des Europarates von 1987; diese rät zur Einrichtung von nationalen und regionalen bzw. örtlichen (kriminalpräventiven) Gremien. Andere Bundesländer folgten diesem Vorbild rasch: z. B. Brandenburg (1992); Nordrhein-Westfalen (1993); Berlin (1994); Mecklenburg-Vorpommern (1994) und Niedersachsen (1995).

¹⁴⁰ Ein Pilotprojekt zur Reduzierung der Gewaltbereitschaft unter Schülern wurde 1993 in Nürnberg erprobt; im Rahmen einer weiteren landesweiten Initiative wurden in den bayerischen Schulen „Hausaufgabenhefte“ verteilt, die mittels eines Löwen als Symbolfigur dazu dienen sollten, über Kriminalität aufzuklären und die Einstellung der Kinder und Jugendlichen zur Polizei positiv zu beeinflussen. 1993 wurden in den bayerischen Medien „Anti-Drogen-Spots“ gesendet und 1995 in den oberfränkischen Städten ein Anti-Drogen-Jahr durchgeführt. In Nürnberg wurde 1996 das Ecstasy-Präventionsprojekt „Eiterprise“ durchgeführt. Mit dem landesweiten Projekt *Sicherheitsberater für Senioren* soll ab 1998 speziell bei älteren Menschen das Sicherheitsgefühl gestärkt werden; die Polizeidirektionen bilden dazu *Seniorenberater* aus und unterstützen diese logistisch, vgl. *Posiege/Steinschulte-Leidig*, Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland, S. 54 (FN 52).

¹⁴¹ Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), *15-Punkte-Programm der Bayerischen Staatsregierung zur inneren Sicherheit* (Kurzfassung/Color-Offset), München 1994.

Zum zentralen (politischen) Argument wird dabei der *Punkt 15*, namentlich die Überlegungen zur Abkehr von der „Unkultur des Wegsehens“. Aufbauend auf diesem gesamtgesellschaftlichen Ansatz wurde die Einbindung der Bürger auf freiwilliger Basis angeregt. Für bundesweite Beachtung sorgte dabei die vom *Bayerischen Staatsministerium des Inneren* im Jahr 1994 als Modell eingerichtete *Bayerische Sicherheitswacht*, auf die noch weiter einzugehen sein wird.

Das aufbauende Maßnahmenpaket *Initiative Bayern Sicherheit* wurde durch das *Bayerische Kabinett* am 12. Mai 1998 beschlossen; dieses Maßnahmebündel umfasst Schritte zur Steigerung polizeilicher Präsenz, verstärkter Präventionstätigkeit, Stärkung der so genannten „Kommunalen Kriminalprävention“ – z. B. flächendeckender Ausbau der Sicherheitswacht, auch im ländlichen Bereich; verstärkte Einrichtung *kommunaler* Sicherheitsbeiräte; Ausschreibung eines Wettbewerbes „Saubere Stadt; intensivere Verzahnung der mit Sicherheitsaufgaben betrauten Behörden¹⁴² – sowie insbesondere Maßnahmen gegen Kinder- und Jugendkriminalität, namentlich durch z. B. Kontakt- und Jugend- sowie Schulverbindungsbeamte.¹⁴³

Die *kommunalen Spitzenverbände* haben in einer gemeinsamen Erklärung mit dem *Bayerischen Staatsministerium des Innern* am 21. Dezember 1998 zum Ausdruck gebracht, dass der Zusammenarbeit aller mit Sicherheitsaufgaben betrauten staatlichen und kommunalen Stellen, aber auch der Bürgerschaft *vor Ort*, entscheidende Bedeutung bei der Verhütung und Bekämpfung von Straftaten zukommt und solche Strategien auch tatsächlich umgesetzt werden sollen.¹⁴⁴

In Hessen wurde im Jahr 1992 aufgrund eines Kabinettschlusses die so genannte *Sachverständigenkommission für Kriminalprävention* bei der *Hessischen Landesregierung* eingerich-

¹⁴² Aufzählung gemäß Ziffer 2 des Sitzungsprotokolls der Ministerratsitzung v. 12.05.1998.

¹⁴³ Vgl. dazu *Regensburger*, Eine neue Sicherheitsarchitektur in Bayern, in: Knemeyer (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention, S. 47 ff. (S. 49 ff.).

¹⁴⁴ Dazu *Posiege/Steinschulte-Leidig*, Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland, S. 50.

tet; dieses auf Landesebene eingesetzte Expertenteam ist in der Aufgabenstellung einem *Landespräventionsrat* vergleichbar.¹⁴⁵

Auf Ortsebene wurden in Hessen in den vergangenen 10 Jahren weit über 100 Präventionsräte gegründet.¹⁴⁶ Impulsgeber auf kommunaler Ebene war dabei die Stadt Frankfurt am Main,¹⁴⁷ die im Rahmen einer „Sicherheitsoffensive Innenstadt“¹⁴⁸ ein Vorbeugungskonzept umsetzte: Hier wurde im November 1995 ein Sicherheitsdezernat eingerichtet, das zentraler Ansprechpartner nach außen ist. Im Juli 1996 wurde ein Präventionsrat gegründet. Schließlich wurden im Mai 1997 ortsspezifische Regionalräte in den Stadtteilen eingerichtet. In sozial schwächeren Stadtteilen wurden durch die Polizei Arbeitsgruppen initiiert, um durch jugendtypische Aktionen der Gewaltkriminalität vorzubeugen.¹⁴⁹

Auch die Frankfurter Arbeitsgemeinschaft *Zeilaktiv* als Zusammenschluss Gewerbetreibender in Frankfurt hat zahlreiche Impulse gesetzt. Insgesamt sollen die kooperativen Konzepte die Sicherheit und Attraktivität der Innenstadt steigern.

¹⁴⁵ Primäre Präventionsmaßnahmen – insbesondere pädagogische Konzepte – und der Abbau von Tatgelegenheiten – z. B. Eigentumssicherungssysteme oder Videoüberwachungsmaßnahmen – sind neben der Unterstützung der örtlichen Präventionsgremien Hauptaufgabenstellung für den Landespräventionsrat; verfasst wurde u.a. ein *Leitfaden für die Arbeit kommunaler Präventionsräte*; daneben werden individuelle Beratungsgespräche angeboten und es findet ein jährliches Treffen mit den kommunalen Gremien statt, das dem Erfahrungsaustausch dient. Daneben wurde mit dem Deutschen Forum für Kriminalprävention und anderen Landespräventionsgremien ein Informationssystem für Prävention („PrävIS“) aufgebaut; die Projektdatenbank ist abrufbar unter URL: www.praevis.de (1/2005); vgl. dazu auch *Eschemann*, forum kriminalprävention 3/2004, S. 18. Hinzu kommt die Aufgabenstellung der Vernetzung der verschiedenen kriminalpräventiven Akteure: Beispielhaft seien genannt das *Netzwerk gegen Gewalt* der Hessischen Ministerien für Inneres, Kultus, Soziales und Justiz sowie ein Projekt des Kultusministeriums in Zusammenarbeit mit der *KPMG Treuhand Gesellschaft AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Köln*, zur Stärkung der gemeinsamen Erziehungsverantwortung in Schule und Elternhaus; vgl. dazu *Fahrbach*, forum kriminalprävention 4/2003, S. 39 ff.

¹⁴⁶ Vgl. nur *Fünfsinn*, forum kriminalprävention 4/2003, S. 16. Auch andere Projekte haben sich in Hessen vor Ort etabliert, so z. B. bereits im Jahr 1987 der Verein *Bürger und Polizei* in Kassel, 1997 das Darmstädter Projekt *Street Biker*, in welchem arbeitslose junge Menschen nach einer Prüfung mit Fahrrad, Funkgerät und Signalpfeife Hilfsdienste verrichten.

¹⁴⁷ Siehe zu der Entwicklung in Frankfurt bereits *Bühler*, Präventionsansätze in Deutschland, in: Knemeyer (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 29 ff. (S. 31 f.).

¹⁴⁸ Die „Sicherheitsoffensive Innenstadt“ umfasst folgende Ziele: Verstärkte Aufgabenwahrnehmung der Kommune und damit einhergehend eine Entlastung der Polizei von sogenannten „polizeifremden Aufgaben“, Erhöhung der Kontrolldichte, Verringerung von Straßenkriminalität und Ordnungsverstößen durch präventive und repressive Maßnahmen sowie Wiederbelebung der Innenstadt. Dazu wurden z. B. folgende Maßnahmen ergriffen: Infopavillon Zeil (Hilfspolizeibeamte und Tourismusinformation), Verstärkte Präsenz kommunaler Ordnungskräfte (auch in „Doppelstreifen“ bzw. „City-Streifen“ mit der Länderpolizei), Polizeientlastung durch Übernahme von Aufgaben durch das Ordnungsamt (z. B. Verkehrsüberwachung).

¹⁴⁹ Nach *Obergfell-Fuchs*, *Ansätze und Strategien Kommunaler Kriminalprävention*, S. 62.

C. Ergebnis des 1. Kapitels

Aufgrund der objektiven Kriminalitätslage und der Lage der subjektiven Sicherheit wird ein Handlungsbedarf in tatsächlicher und Umsetzungsbedarf in theoretischer Hinsicht erkannt, der sich des örtlichen Umfeldes und der städtischen „sozialen Desorganisation“ annimmt. Dabei wird die örtliche Gemeinschaft und deren „Zuständigkeiten“ näher in den Blick zu nehmen sein.

Gegensteuernde Konzepte, die örtliche Gemeinschaften stärken und dadurch deren eigene Ressourcen nutzen wollen, sind in den USA erfolgreich umgesetzt worden. Dabei wird in den USA auf eine echte Partnerschaft von Polizei und Bürgerschaft gesetzt, was aber vor dem Hintergrund gesehen werden muss, dass dort die Polizei die Rolle eines in die Gesellschaft integrierten *Friedensstifters* einnimmt. Dabei soll die Einbindung der Bürger derart erfolgen, dass diese sich für *ihre* kommunalen Belange namentlich zur Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung* im Rahmen *ihrer* „Bürgerpflicht“ beteiligen.

Trotz eines anderen Polizeiverständnisses dienen die Erkenntnisse aus den USA als Basis für die – zur Zeit primär staatliche – Präventionsarbeit in Deutschland.

Verschiedene Ansätze wurden aus den USA übernommen oder haben sich parallel auf Bundes- und Landesebene entwickelt – namentlich sind verstärkte Aktivitäten der Sicherheitsakteure *vor Ort* und die Bündelung und Vernetzung ortsbezogener Strategien dabei auch in Deutschland auszumachen.

2. Kapitel: Entwicklungsstufen der deutschen Gefahren-(ab)-wehrverwaltung

Die *staatliche Aufgabe* Gefahrenabwehr ist heute nicht mehr nur der Polizei anvertraut. Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges nehmen auch die Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehörden sowie die allgemeinen Verwaltungsbehörden diese Aufgabe wahr. Die Entwicklung der Aufgabe Gefahrenabwehr sowie die Verortung der Aufgabe zu den unterschiedlichen staatlichen und kommunalen Stellen soll durch eine kurze Zusammenschau der Entwicklungsstufen der deutschen Gefahrenabwehrverwaltung aufgezeigt werden.

Hierbei kann bzw. muss der *Polizeibegriff* zunächst Grundlage sein, denn die Erscheinungsformen des obrigkeitlichen Ordnungsschaffens waren mit diesem Begriff immer eng verbunden.

A. Frühe Entwicklungsstufen

Seit der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts wird der Begriff „Polizei“ in Deutschland verwendet; fest eingebürgert war er mit den großen *Reichspolizeyordnungen* des 16. Jahrhunderts.¹⁵⁰

Zunächst kennzeichnete das damalige Fremdwort „Policey“ die *obrigkeitliche Regelung*¹⁵¹ solcher Bereiche des *öffentlichen Wohls* und der *rechten Ordnung des Gemeinwesens*, die unter den Begriffen Frieden und Recht nicht oder nur unzulänglich zu fassen waren;¹⁵² die mit

¹⁵⁰ Vgl. *Schiedermair*, Einführung in das bayerische Polizeirecht, S. 18, *Knemeyer*, AöR 1967, S. 153 ff. (S. 156) und *von Unruh*, DVBl. 1972, S. 469 ff. (S. 470).

¹⁵¹ Das Schrifttum der 1950er und 1960er Jahre verstand unter dem Begriff „Polizei“ der vorabsolutistischen Zeit hingegen die gesamte *Staatsverwaltung*, vgl. Literaturhinweise bei *Knemeyer*, AöR 1967, S. 153 f. (S. 165 FN 54); die Forschungsergebnisse von *Knemeyer*, a.a.O., belegen aber, dass der Begriff „Polizei“ hier nicht mit Verwaltung gleichzusetzen ist.

¹⁵² Dazu *Knemeyer*, Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Berg/Knemeyer/Papier/Steiner, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 213 ff. (S. 216), *Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, S. 117, und *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 34.

der Überwachung des polizeigemäßen Verhaltens beauftragten Stellen wurden selbst nicht als „Polizei“ bezeichnet¹⁵³.

Im Laufe des 17. Jahrhunderts wurden aus der allgemeinen Staatsverwaltung als gesonderte Staatsaufgaben die diplomatischen Staatsgeschäfte, die Finanzen, das Militärwesen sowie teilweise auch die Justiz¹⁵⁴ ausgeschieden und begrifflich verselbständigt. Nach dieser *Verengung* der Wortbedeutung gehörte im 18. Jahrhundert nur noch die restliche Tätigkeit des Staates zur „Polizei“, also ein Bereich, den wir heute unter „Verwaltung“ fassen.¹⁵⁵

Eine grundlegende Wandlung erfuhr der Polizeibegriff in dem sich entwickelnden *absolutistischen Fürstenstaat* dadurch, dass die Tätigkeit der Administrative darauf ausgerichtet wurde, die öffentliche Wohlfahrt aller Untertanen zu fördern.¹⁵⁶ Es entwickelte sich ein *formeller Polizeibegriff*, weil nach einem neuen Verständnis von „Polizei“ jetzt bestimmte Behörden und die Angehörigen derselben so bezeichnet wurden;¹⁵⁷ aber der Begriff übertrug sich *auch* auf die staatliche Tätigkeit, die dem Zweck der Erreichung einer „guten Polizei“ diente (*materieller Polizeibegriff*).

Aufgabe und Zielsetzung war primär nicht die Gewährleistung der Sicherheit des Staates und seiner Untertanen, sondern – dem Verständnis der Zeit folgend, jedoch nicht trennscharf zu differenzieren – die *Förderung einer „öffentlichen Wohlfahrt“* bzw. die *„Beförderung der äußerlichen Glückseligkeit der Untertanen“*.¹⁵⁸ Die Polizei war damit zum Herrschaftsinstrument des absolut regierenden Landesherren geworden. So verstanden ging in dieser Epoche zwar der sachliche Umfang der Begrifflichkeit „Polizei“ zurück („innere Staatsver-

¹⁵³ Von Unruh, DVBl. 1972, S. 469 ff. (S. 470), und Knemeyer, AöR 1967, S. 153 f. (S. 161 f.).

¹⁵⁴ Diese Bereiche wurden mit der Ausdifferenzierung der staatlichen Tätigkeit verselbständigt, vgl. nur Knemeyer, Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Berg/Knemeyer/Papier/Steiner, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 213 ff. (S. 217).

¹⁵⁵ Vgl. Knemeyer, Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Berg/Knemeyer/Papier/Steiner, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 213 ff. (S. 217).

¹⁵⁶ Von Unruh, DVBl. 1972, S. 469 ff. (S. 470 f.).

¹⁵⁷ Dazu Knemeyer, AöR 1967, S. 153 f. (S. 163), von Unruh, DVBl. 1972, S. 469 ff. (S. 471), Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 3.

¹⁵⁸ Anm.: Mit den heutigen „sozialpolitischen Zielsetzungen“ hatte das Verständnis der „allgemeinen Wohlfahrt“ freilich nichts zu tun. Vielmehr kam es der Polizei zu, positive Voraussetzungen für die Vervollkommnung der Menschen zu schaffen, das heißt zur *necessitas* (Notdurft) des Lebens, zu seiner *commoditas* (Bequemlichkeit) und zur *iucunditas* (Annehmlichkeit) beizutragen. Zur „Glückseligkeit“ vgl. Johan Jakob Moser, Von der Landeshoheit in Polizeysachen, 1773, zitiert nach Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 4.

waltung“), gewann aber gleichzeitig deutlich an Intensität, was wiederum zu einer Entgrenzung bzw. Ausweitung des Begriffs führte.¹⁵⁹

Die Verengung der Bedeutung („erste Entpolizeilichung“¹⁶⁰) hin zu dem heutigen Verständnis eines *materiellen Polizeibegriffs* im Sinne von

Polizei = Aufgabe der Gefahrenabwehr

dauerte aber noch über ein Jahrhundert und beginnt mit der Zurückdrängung des Wohlfahrtszwecks aus dem polizeilichen Aufgabenbereich.¹⁶¹ Der Göttinger Staatsrechtslehrer *Johann Stephan Püttner* forderte 1770 wegweisend, dass die (begrenzte) Aufgabe der Polizei die *cura avertendi mala futura* sei, die *promovendae saluti cura* jedoch nicht vom *ius polittiae* des Fürsten umfasst werde.¹⁶²

Diese Einschränkung sollte in Preußen über den *materiellen Polizeibegriff* erfolgen, denn die stark angestiegene Verwaltung benötigte klare Rechtsnormen. Auf Betreiben von *Carl Gottlieb von Svarez* gelangte der *engere (materielle) Polizeibegriff*¹⁶³ in die berühmt gewordene Bestimmung des § 10 II 17 des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten (ALR) vom 1. Juni 1794:

Die Nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko, oder einzelner Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Policey.

¹⁵⁹ Wegen des Mangels an Rechtsbindung und des Umfangs des *materiellen Polizeibegriffs* wird der damalige Staat zutreffend als „Polizeistaat“ bezeichnet. Eine effektive Kontrolle polizeilichen Handelns fand in dieser Zeit nicht statt, denn die vorhandene „Kammerjustiz“ stellte nur eine Behörde innerhalb der Verwaltung dar.

¹⁶⁰ So *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 6.

¹⁶¹ Ähnlich *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 6. Diese *Verengung* wurde durch die Aufklärung vorgesteuert, denn an der allumfassenden Bevormundung und der Rechtlosigkeit der Untertanen wurde Kritik geübt. Dies brachte die Erkenntnis, dass der Gedanke, der Staat müsse seine Untertanen zu ihrer Eudämonie zwingen, – trotz seiner möglichen ethischen Höhe – falsch ist.

¹⁶² „Aufgabe der Polizei ist die Sorge der Abwendung künftiger Übel – die Förderung der Wohlfahrt ist nicht die eigentliche Aufgabe der Polizei“. Der aufgeklärte Bürger dürfe nicht mehr durch staatliche/polizeiliche Bevormundung zu seinem Glück gezwungen werden, vgl. dazu auch *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 6. Vollständiger Text bei *Püttner*, *Institutiones iuris Publici Germanici*, 6. Auflage 1770. Dazu auch *Knemeyer*, *Polizei*, in: Brunner u.a., *Geschichtliche Grundbegriffe*, S. 889.

¹⁶³ Das ALR kannte aber auch einen formellen Polizeibegriff, so z. B. im II. Theil, 15. Titel, § 231, wo die „Landespolizey-Instanz“ angesprochen wird oder im 17. Titel, § 12: „Bei jedem Vorfalle, wodurch die unter besonderen Obsorge der Polizey stehende öffentliche Ruhe und Sicherheit gestört wird, hat die Polizeygerichtbarkeit das Recht des 1. Angriffs und der vorläufigen Untersuchung.“ Somit wird der Begriff „Polizei“ im ALR in verschiedenen Bedeutungen gebraucht.

Diese Regelung beförderte den Antagonismus von Wohlfahrt und Sicherheit und verdeutlicht den Gesamtzusammenhang des nun auf *Gefahrenabwehr* beschränkten Polizeibegriffs mit der liberalen Staatsauffassung und der Idee des bürgerlichen Rechtsstaates.¹⁶⁴

Im Zusammenhang mit der einsetzenden politischen Reaktion auf das Ideengut der Französischen Revolution und vor dem Hintergrund restaurativer Tendenzen ist die dargestellte Grenzziehung durch das ALR jedoch nicht Rechtswirklichkeit geworden und die Gegensätzlichkeit zwischen *Wohlfahrtspflege* und *Gefahrenabwehr* wurde zunächst wieder verwischt;¹⁶⁵ eine weite Auffassung des materiellen Polizeibegriffs blieb daher bis zum Ende des 19. Jahrhunderts vorherrschend. Eine echte Abkehr von der wohlfahrtspolizeilichen Auffassung und damit eine dauerhafte Verengung des materiellen Polizeibegriffs erfolgte erst, als sich der liberale bürgerliche Rechtsstaat gefestigt hatte.¹⁶⁶

In Preußen wurde das *Preußische Oberverwaltungsgericht* knapp 100 Jahre nach der Formulierung des ALR durch die Entscheidung vom 14. Juni 1882 („Kreuzbergurteil“) zum Wegbereiter der Trennung zwischen Wohlfahrtspflege und Gefahrenabwehr.¹⁶⁷ Der „polizei-

¹⁶⁴ Damit hatte die preußische Gesetzgebung den Polizeibegriff des „Polizeistaates“ aufgegeben; Sinn und Zweck der *Aufgabenzuweisungsnorm*, so *Knemeyer*, DÖV 1978, S. 11 ff. (S. 12); (Anm.: Später wurde die Norm namentlich durch die Kreuzbergentscheidung in eine Ermächtigungsgrundlage „umgedeutet“) des ALR war die Abgrenzung der *polizeilichen Aufgaben* einerseits von denen der *allgemeinen Verwaltung* andererseits; noch deutlicher wird dies im II. Theil, 13. Titel ALR, denn hier wird in § 2 die *Gefahrenabwehr* als vorzüglichste Aufgabe des Königs genannt, während § 3 ihm auch die *Wohlfahrtspflege* (ohne obrigkeitliches Zwangsrecht) unterstellt. In diesen Bestimmungen wird zwar der Begriff „Policey“ vermieden, die Staatstätigkeit wird aber zwischen Gefahrenabwehr einerseits und Wohlfahrtspflege andererseits unterschieden (ähnlich *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 127). Eine „Machteinschränkung“ der Polizei über Gesetzesbindungen im Bereich der *Befugnisse* hingegen wurde nicht verfolgt, denn der Schluss von der Aufgabe auf die zu ihrer Durchführung erforderlichen Mittel war möglich: Insofern galt hierbei der Rechtssatz *ius ad finem dat ius ad media* („Ein Recht auf das Ergebnis gibt ein Recht auf die Mittel“). Dieser Satz hatte in Preußen sogar einen gesetzlichen Niederschlag gefunden: § 89 der Einleitung zum ALR: „Wem die Gesetze ein Recht geben, dem bewilligen sie auch die Mittel, ohne welche dasselbe nicht ausgeübt werden kann“; zitiert nach *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 126.

¹⁶⁵ Namentlich durch die Ressort-Reglements von 1795 und 1797 wurde die „Wohlfahrtspolizei“ wieder deutlich stärker betont. Vgl. dazu *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 129.

¹⁶⁶ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 6. Dieser (politische) „Systemwechsel“ prägt das Polizeirecht letztlich bis heute, denn erst im Liberalismus wird der Zweck der Sicherheitsgewährleistung – nicht jedoch wohlfahrtstaatliche Ziele – einzig als Rechtfertigung einer Beschneidung der individuellen Freiheiten anerkannt.

¹⁶⁷ PrOVGE Bd. 9, S. 353 ff. (insb. S. 384); PrOVG, PrVBl. (3) 1881/82, S. 361 ff.; Nachdruck in DVBl. 1985, S. 216 ff.; Neuabdruck in VBIBW 1993, S. 271. Grundlage der Entscheidung war eine Polizeiverordnung, welche das PrOVG für ungültig erklärte. Die Verordnung beschränkte die Höhe der zulässigen Bebauung bestimmter Grundstücke, um auf diese Weise eine Beeinträchtigung der Sicht von einem Denkmal auf die

staatliche“ Polizeibegriff und die wohlfahrtsstaatliche Zielsetzung wurden aufgegeben und der Polizeibegriff auf die *Gefahrenabwehr* beschränkt. Das preußische Polizeirecht blieb schließlich bis 1931 im wesentlichen Richterrecht. Die Entwicklung fand hier mit dem *Preußischen Polizeiverwaltungsgesetz* vom 1. Juli 1931 dann einen gewissen Abschluss.

Aufgaben und Befugnisse der Polizei wurden in der modernisierten polizeilichen Generalklausel wie folgt umgesetzt (§ 14 PVG):

*Die Polizeibehörden haben im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wird.*¹⁶⁸

Diese Norm bestimmte fortan den *materiellen Polizeibegriff* des norddeutschen Raumes.¹⁶⁹

In Süddeutschland nahm die Entwicklung einen anderen Verlauf: Hier beschränkten *Spezialbefugnisse* der Polizeistrafgesetzbücher und nicht die Rechtsprechung den Polizeibegriff;¹⁷⁰ dabei ging es darum, die *Funktion* der Polizei zu beschränken.¹⁷¹ „Polizei“ war der Bereich der *Gefahrenabwehrverwaltung*, dem die *Zwangsbefugnis* eigentümlich ist.¹⁷²

Stadt zu verhindern, vgl. dazu *Rott*, NVwZ 1982, S. 363 f. Dazu auch *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 135 und S. 137.

¹⁶⁸ Pr. GS 1931, S. 77 ff (79). Mit dieser Formulierung wurde an der Beschränkung des Polizeibegriffs des ALR angeknüpft; der Wortlaut wurde quasi „modernisiert“, was aber der Beweis dafür war, dass sich der bis hierher entwickelte Inhalt des (materiellen) Polizeibegriffs bewährt hatte und im Rechtsbewusstsein feste Wurzeln gefasst hatte.

¹⁶⁹ § 14 PVG bestimmte den Polizeibegriff in den Ländern bis nach dem 2. Weltkrieg. Im Saarland löste z. B. erst Ende 1989 das neue SPolG die bis dahin geltenden Vorschriften des Polizeirechtes (PVG von 1931 in der F. vom 13.11.1974, POG von 1969 in der F. vom 12.07.1978, LVG von 1950 in der F. vom 27.3.1974 und UZwG von 1969 in der F. vom 13.,3.1970) ab.

¹⁷⁰ *Knemeyer*, Polizei- und Sicherheitsrecht, in: *Berg/Knemeyer/Papier/Steiner*, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, S. 213 ff., (S. 217, FN 7); eine Eigentümlichkeit der „süddeutschen Systeme“ im 19. Jahrhundert war auch – im Gegensatz zur preußischen Generalklausel – das System der *Spezialermächtigungen* das in besonderer Weise dem Gesetzesvorbehalt entsprach. Dazu auch *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 9, sowie *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 7, und *von Unruh*, DVBl. 1972, S. 469 ff. (S. 471).

¹⁷¹ So *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 81, vgl. auch *Gallwas/Wolff*, Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, Rn. 8.

¹⁷² Die Bestimmungen des *Bayerischen Polizeistrafgesetzbuchs* (1861) wurden durch weitere landesrechtliche Vorschriften ergänzt, die von der polizeilichen *Aufgabe* zur Verhütung, Unterbindung und Verfolgung *strafbarer Handlungen* ausgingen, so *von Unruh*, DVBl. 1972, S. 469 ff. (S. 471), dazu auch *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 114.

Im Ergebnis wurde so in allen Ländern die Aufgabe der Polizei auf *Gefahrenabwehr* beschränkt und das konkrete Einschreiten der Polizei an eine bestimmte Rechtsgrundlage gebunden.¹⁷³ Die Zeit des Nationalsozialismus trug zur Fortentwicklung des Polizeibegriffs nichts bei; die Machthaber setzten sich schlicht über jedes Recht hinweg und die Rechte der Länder auf dem Gebiet des Polizeirechts wurden auf das Reich übertragen.¹⁷⁴

B. Der Neuaufbau der Polizei nach 1945

Die Entwicklung des Polizeibegriffs blieb aber nicht beim Bezug zum *materiellen Polizeibegriff* („Ausscheidung der Wohlfahrtspflege“) stehen; eine weitere deutliche Verengung des Polizeibegriffs fand nämlich unter der später als („zweite“) *Entpolizeilichung* bezeichneten Entwicklung statt: Mit der Besetzung des Reichsgebietes und der Aufteilung in Besatzungszonen¹⁷⁵ übernahmen zunächst die Siegermächte alle Staatsgewalt und damit auch die Polizeihohheit.¹⁷⁶

¹⁷³ Im Deutschen Reich wurde der „liberal-rechtsstaatliche Polizeibegriff“ beibehalten; obgleich in Art. 9 Nr. 2 der Weimarer Reichsverfassung die Gesetzgebungskompetenz für die Bereiche „Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit“ beim Reich lag, blieb das Polizeirecht im wesentlichen Landesrecht, weil das Reich von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch machte, vgl. dazu *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 8.

¹⁷⁴ So z. B. durch den Erlass vom 17.6.1936, RGBI. I, S. 487, durch den die polizeilichen Aufgaben im Reich zusammengefasst wurden. Bei Ablehnung des bisher gefundenen Inhaltes des materiellen Polizeibegriffs schufen sie sich ihr eigenes „Polizeirecht“. Insbesondere die Geheime Staatspolizei diente als Mittel staatlicher Willkür. Die Polizei im nationalsozialistischen Staat beschreibt einleitend *Dierske*, Polizeiliche Zuständigkeiten zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte v. 20.2.1971, B 8/71, S. 19 ff.

¹⁷⁵ In der späteren *Deutschen Demokratischen Republik (DDR)* ersetzte am 11. Juni 1968 das *Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Deutschen Volkspolizei (VPG)* die bis dahin geltenden Landespolizeigesetze aus den 1920er und 1930er Jahren. Das *VPG* setzte (nach seinem Wortlaut) in § 11 Abs. 1 Satz 1 *VPG* die Tradition der preußischen Generalklausel fort, ließ jedoch als weitere polizeiliche Aufgaben auch den „Schutz der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung“, der sozialistischen Errungenschaften sowie des freiheitlichen Lebens und der schöpferischen Arbeit des Menschen zu, vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 19 und *ders.*, LKV 1991, S. 321 ff. (S. 323).

¹⁷⁶ In Bayern wurde die Staatsgewalt und Polizeihohheit auf die *amerikanische Militärregierung* übertragen. Vgl. dazu die Anweisung des Hauptquartiers der US-Streitkräfte, europäischer Kriegsschauplatz – AG 014.1-1 (Deutschland) GE APO (main) v. 7.7.1945 betreffend Verwaltung der Militärregierung in der US-Zone in Deutschland – Abteilung VIII und Ergänzungsbefehl v. 21.1.1946 – AG 014 1-GEC-AGO-, zitiert nach *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizei, S. 193, FN 13; *Beinhofer/Körner*, BayVBl. 1996, S. 737 ff. (S. 737) FN 4 zitieren: Az. AG 014.1-1 (Germany) GE (unveröffentlicht). Zunächst wurden so alle deutschen Polizeieinrichtungen aufgelöst und die alliierte Militärpolizei übernahm diese Aufgaben. Bereits auf der *Konferenz von Jalta* im Februar 1945 wurde beschlossen, das deutsche Polizeiwesen zu entnazifizieren, zu entmilitarisieren und zu demokratisieren, vgl. *Knemeyer*, LKV 1991, S. 321 ff. (S. 321). Damit sollte die Machtfülle der Polizei beschränkt werden; das Vorgehen wurde dabei den jeweiligen Besatzungsbehörden überlassen.

Für den Neuaufbau der Polizei in Bayern wurden Richtlinien gegeben, die den amerikanischen Vorstellungen von *Wesen, Aufgabe* und *Organisation* der Polizei zugrunde lagen;¹⁷⁷ danach sollte sich die Polizei inhaltlich auf das Gebiet der *Friedenswahrung* und zwar in erster Linie durch strafverfolgende Tätigkeiten beschränken.¹⁷⁸

Vor diesem Hintergrund wurden vier wesentliche Grundentscheidungen durch die Amerikaner geprägt:

Zunächst sollte eine absolute *politische Neutralität* der Polizei umgesetzt werden. Hinzu kam die strikte Einhaltung des *Grundsatzes der Gewaltentrennung* und eine *Entpolizeilichung der Verwaltung*,¹⁷⁹ um den Machtbereich der Polizei zu beschränken („zweite Entpolizeilichung“¹⁸⁰).

In organisatorischer Hinsicht sollte es zu einer *Dezentralisierung*¹⁸¹ nach amerikanischem Vorbild kommen, was jedoch schon 1946 durch die Zusammenfassung auf Landesebene korrigiert wurde.¹⁸² Die Aufgaben der Polizei konzentrierten sich dabei insbesondere in der

¹⁷⁷ Mayer, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizei, S. 194.

¹⁷⁸ Diesem Gedanken liegt die Vorstellung zugrunde, dass Polizei weniger dem Schutz des Staates an sich als vielmehr dem Schutz der Bürger des Staates dient, so Boldt, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. A, Rn. 67.

¹⁷⁹ Vgl. dazu Beinhofer/Körner, BayVBl. 1996, S. 737 ff. (S. 738) m.w.N.

¹⁸⁰ Nach der „ersten Entpolizeilichung“ durch den Ausschluss der Wohlfahrtspflege kann die Trennung von Polizeibehörden und Ordnungs- bzw. Sicherheitsbehörden als „zweite Entpolizeilichung“ bezeichnet werden, vgl. dazu Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 10.

¹⁸¹ Die amerikanische Militärregierung errichtete daher auf Regierungsbezirksebene eine *Landpolizei* und auf Gemeindeebene eine *Gemeindepolizei* ein. Anerkannte Fachleute erteilten einer kommunalen Polizei eine klare Absage: Dass die Besatzungsmacht die Polizeifunktion den kommunalen Gebietskörperschaften übertrug, „beruhe auf einem klaren Missverständnis deutscher Verwaltungstradition“. Dies erklärte der damalige Leiter der Abteilung „Öffentliche Sicherheit“ im Bundesinnenministerium Hans Egidi in einem Vortrag während der Internationalen Polizeiausstellung 1956 in Essen, Der Bundesgrenzschutz, Regensburg 1967, S. 26, zitiert nach Dierske, Die Polizei im Deutschen Bundesstaat, Aus Politik und Zeitgeschichte v. 1.07.1972, B 27/72, S. 3 ff. (S. 6). Was im anglo-amerikanischen Raum gut und nützlich sei, können nicht auf Deutschland übertragen werden: „... eine kommunal zersplitterte Polizei ...“ reiche nicht aus und „... verkennt die deutsche Situation“, so der ehemalige (preußische) Innenminister Carl Severing, Grundsätzliches zum Aufbau der neuen Polizei, Polizeirecht im neuen Deutschland, hrsg. vom damaligen „Polizei-Institut“ Hiltrup, Münster 1949, S. 11, zitiert nach Dierske, a.a.O., S. 6.

¹⁸² Damit war der Grundstein für eine einheitliche bayerische staatliche Polizei gelegt: Die Organisation der *Landpolizei* wurde durch eine vom Innenministerium erlassene *Dienstvorschrift* vom 24.04.1946, die vom Ministerpräsidenten und der Militärregierung genehmigt wurde, geregelt; eine amtliche Veröffentlichung dieser *Dienstvorschrift* hat nicht stattgefunden, vgl. Beinhofer/Körner, BayVBl. 1996, S. 737 ff. (S. 738) FN 18. Aus dem Besatzungsrecht und dieser *Dienstvorschrift* ergab sich, dass der *Landpolizei* die Wahrnehmung des ständigen polizeilichen Vollzugsdienstes (Einzeldienst) im gesamten Staatsgebiet übertragen wurde, was in Gebieten von Städten und Gemeinden mit eigener Gemeindepolizei jedoch nur für bestimmte Ausnahmefälle galt. In allen Orten über 5.000 Einwohnern wurden Gemeindepolizeien zunächst eingerichtet.

Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Durchführung der Strafbestimmungen.

Nachdem die Polizeihohheit wieder auf die deutschen Länder übergegangen war, entstand in den Jahren nach 1949 in den Bundesländern neues Polizeirecht, das sich nach den jeweiligen Vorstellungen der Besatzungsmächte in den (organisatorischen) Systemen unterscheidet.¹⁸³

In Bayern wurde durch die weitere Gesetzgebung eine Befreiung des Polizeirechtes vom strafrechtlichen Denken erreicht.¹⁸⁴ Dabei kam es auch zu einer klaren Trennung von Polizeirecht und Sicherheitsrecht: Vorschriften, die Aufgaben und Befugnisse der Behörden auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung regeln, zählen zum *Sicherheitsrecht*; Vorschriften, die Aufgaben, Befugnisse und Organisation der im Vollzugsdienst tätigen Dienstkräfte betreffen, zählen zum *Polizeirecht*. Das Sicherheits- und Polizeirecht bilden gemeinsam das *Recht der Gefahrenabwehr* („Trennsystem“).

Insgesamt lässt sich die aufgezeigte Entwicklung als fortschreitende Funktionschrumpfung der ursprünglichen Polizeigewalt bezeichnen.

¹⁸³ In den anglo-amerikanischen Besatzungszonen Bayern, Berlin Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wurde die alte Polizeiverwaltung in zwei Bereiche aufgeteilt: Die Vollzugspolizei (Polizei im *institutionellen* Sinn) wurde noch stärker auf reine *Sicherheitsaufgaben* und die *Kriminalitätsbekämpfung* beschränkt, wohingegen die anderen Aufgaben der Gefahrenabwehr (sogenannte „Schreib-tischaufgaben“ - *materielle Polizeifunktion*) grundsätzlich den „allgemeinen Verwaltungsbehörden“ („Ordnungsbehörden“) übertragen wurde, wobei jedoch die Polizei (im engeren Sinne) zur Gefahrenabwehr in Eilfällen berufen ist („Ordnungsbehördensystem“). Zur Neuordnung der Polizeiorganisation in Bayern durch ein Polizeiorganisationsgesetz vgl. *Berner*, Die Neue Polizei 1952, S. 49 ff. Dagegen besteht in den Ländern Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und im Saarland das Trennsystem zwischen Polizei und Ordnungsverwaltung nicht. Hier sind nicht nur der Vollzugsdienst, sondern auch die Verwaltungs- und die Ordnungsbehörden organisatorisch der Polizei zugeordnet („Polizeibehördensystem“). Es gelten also hier der *formelle* und *materielle Polizeibegriff* zusammen. Freilich unterscheiden sich das Polizeibehördensysteme in der Praxis kaum von dem Trennsystem, weil die Aufgaben der Verwaltungspolizei den Behörden der allgemeinen Landesverwaltung übertragen sind, die von der Vollzugspolizei organisatorisch abgegrenzt ist, vgl. dazu *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 10 m.w.N.

¹⁸⁴ Zum Hintergrund ist dabei hier auszuführen, dass es in Bayern noch bis 1946 nach dem *Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG 1878)* keinen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen Polizeimaßnahmen gab; freilich wurde die Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Maßnahme gemäß § 20 PStGB (1861) incidenter im strafgerichtlichen Verfahren überprüft. Nach Einführung der neuen verwaltungsgerichtlichen Generalklausel in den §§ 22, 35 VGG hatte die Incidentprüfung ihren Sinn verloren. Hinzu kommt, dass die Grundrechte des GG und der BV zu persönlichen Rechtsansprüchen ausgebaut wurden und es der Staat in der BV selbst übernahm, den Schutz dieser Rechtstellung des einzelnen Bürgers zu gewährleisten. Das Verhältnis der Polizei zu den Grundrechten und die Abgrenzung der polizeilichen Aufgaben und Befugnisse beim Grundrechtsschutz wurde durch den Gesetzgeber in den Jahren 1950 bis 1956 neu geregelt. In diesem neuen Gesetzgebungsprogramm konnte die „Befreiung des Polizeirechtes vom strafrechtlichen Denken“ verfolgt werden, so die Überschrift des Beitrages von *Emmerig*, BayVBl. 1955, S. 69 ff.

Nach einer ersten deutlichen Verengung des auf Straftatenerforschung und -verfolgung gerichteten Polizeibegriffs durch die Herausnahme der „klassischen Ministerien“ im 17. Jahrhundert und den späteren Ausschluss der Wohlfahrtspflege („erste Entpolizeilichung“) im 18. Jahrhundert wurde in materieller Hinsicht der Polizeibegriff (eingengt) auf den Verwaltungszwang angewendet. Hierbei trat das Merkmal der Gefahrenabwehr in den Vordergrund.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte – in Bayern gemäß der Rechtsentwicklung folgerichtig unter Verwendung des klaren institutionellen Polizeibegriffs – die Trennung von Polizei und Sicherheitsbehörden („zweite Entpolizeilichung“). Das Verordnungsrecht und die Strafvorfugungsbefugnis wurden der Polizei entzogen. Mit dem Ordnungswidrigkeitengesetz 1952 erkannte der Gesetzgeber den Gegensatz zwischen Ordnungswidrigkeit und kriminellen Handlungen an.

In allen Ländern war aber die materielle Polizei (Aufgabe) nach dieser Entwicklung noch bis in die 1970er Jahre nur auf Gefahrenabwehr sowie Straftatenerforschung und -verfolgung bezogen und zwar hinsichtlich der („klassisch definierten“) polizeilichen Schutzgüter öffentliche Sicherheit und Ordnung.

C. Vereinheitlichung des Polizeirechts und Ausdehnung in das Vorfeld

Das an Recht und Gesetz gebundene und damit begrenzte polizeiliche Handeln setzt in erster Linie eine „polizeiliche Aufgabe“ voraus; diese Herausbildung der gesetzlichen Aufgabe *Gefahrenabwehr* ist nicht nur zentrales Element eines rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts¹⁸⁵, sondern für seine gesamte Entwicklung mitverantwortlich. Die weitere Entwicklung der gesetzlichen Aufgabe kann anhand des *Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (MEPolG)* aufgezeigt werden, denn hierdurch wurde nicht nur eine

¹⁸⁵ Dieses Modell des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts wurde in und durch das Polizeirecht entscheidend geprägt durch den Vorbehalt und den Vorrang des Gesetzes sowie andere Bindungen, z. B. der Ermessensausübung und der Frage der Inanspruchnahme von Personen; vgl. dazu *Albers*, Die Determination polizeilicher Tätigkeit, S. 15 m.w.N.

Vereinheitlichung, sondern auch eine Ausdehnung in das Vorfeld bisheriger Zuständigkeiten vorgenommen.

I. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes (ME PolG) von 1977

Die Entwicklung des Polizeirechts in den einzelnen Bundesländern in den 1950er und 60er Jahren hatte zwar nicht zu unvereinbaren inhaltlichen Gegensätzen geführt, dennoch sah man schon Anfang der 1970er Jahre vor dem Hintergrund einer zunehmenden Zusammenarbeit der Polizeien des Bundes und der Länder auf der Ebene der *Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* das Bedürfnis, dem materiellen Polizeirecht eine einheitliche Fassung zu geben.¹⁸⁶

Am 10./11. Juni 1976 legte die *Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* den ME PolG vor.¹⁸⁷

Dieser Musterentwurf wurde nach Überarbeitung am 25. November 1977 mit empfehlenden Charakter verabschiedet. Sein § 1 Abs. 1 Satz 1 ME PolG lautet:

Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren.

Damit ist die klassische Aufgabe Gefahrenabwehr als originäre Aufgabe der Polizei (im *institutionellen Sinn*¹⁸⁸) genannt. In der Folge definieren alle Landespolizeigesetze in Anlehnung an diese Formulierung die Gefahrenabwehr als zentrale Polizeiaufgabe.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Dazu bei *Knemeyer*, DÖV 1975, S. 34 ff. (insbes. S. 34 und S. 36).

¹⁸⁷ Vgl. *Kniesel/Vahle*, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, S. 5. Ein erster Musterentwurf eines „Gesetzes über Maßnahmen der Polizei“ von 1951 fand keine länderübergreifende Übernahme, vgl. dazu *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 11, FN 20. Die Länderpolizeigesetze orientierten sich in den 1970er und 80er Jahren an dem Musterentwurf, indem sie unter Beachtung landesspezifischer Eigenheiten Landesrecht an den Musterentwurf anpassten; zum Eingang des ME PolG in die Länderpolizeigesetze vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 11 ff. Eine Ausnahme bildet jedoch Bremen, das sein Polizeigesetz 1983 am *Alternativentwurf einheitliche Polizeigesetze des Bundes und der Länder* (AE PolG) des Arbeitskreises Polizeirecht ausrichtete, vgl. *Alberts*, NVwZ 1983, S. 585 ff.

¹⁸⁸ An der in dieser Zeit schon seit 30 Jahren festgelegten Linie der *Entpolizeilichung der Verwaltung* wurde folgerichtig festgehalten (die dem materiellen Polizeibegriff folgenden Bundesländer trennen jedoch diese Einheiten ebenfalls in organisatorischer Hinsicht, vgl. zur Unterscheidung von Einheits-, Trenn- und Mischsystem und den jeweils zugrunde liegenden Polizeibegriffen *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, R. 24 ff.).

Vor dem Hintergrund der Bedrohung durch terroristische Anschläge und politische Straftaten in den 1970er Jahren kam man zu der Ansicht, dass alleine eine *Re*-aktion auf bereits verwirklichte oder unmittelbar bevorstehende Gefahren nicht ausreicht, um den staatlichen Sicherheitsauftrag zu erfüllen. So veränderten sich die Ermittlungsformen der Polizei und eine Tendenz zur Polizeitätigkeit im zeitlichen Vorfeld und hier namentlich auf den Gebieten der Informationserhebung und -auswertung trat ein. Dabei stützte man sich auf die bisherige polizeiliche Aufgabenzuweisung. Die einst klare Unterscheidung der Polizeiaufgabe in *Prävention* und *Repression* wurde aber unklarer.

II. Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs (VE ME PolG) von 1986

In den 1980er Jahren wurden schließlich – auch infolge der unter dem Sammelbegriff „Organisierte Kriminalität“ zusammengefassten Kriminalitätsformen – völlig neue Akzente entwickelt, die durch den *Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfes* (VE ME PolG) vorgesteuert wurden:¹⁹⁰ Die Ausdehnung der klassischen Aufgabe Gefahrenabwehr ging mit neuen Befugnisnormen einher; nach den Erkenntnissen aus dem so genannten *Volkszählungsurteil*¹⁹¹ sollte eine länderangeglichene, einheitliche gesetzliche Grundlage für die Datenerhebung und -verarbeitung geschaffen werden.¹⁹² Diese bereichsspezifische Schaffung von

¹⁸⁹ Hinzuweisen ist dabei aber auf Art. 2 Abs. 1 Bay. PAG („Abwehr *allgemeiner* oder im Einzelfall bestehender *Gefahren*“): Hier ist die Aufgabe auch bei nicht konkreten Gefahren eröffnet, jedoch muss das Handeln vom Ziel der Gefahrenabwehr (insbesondere der Verhinderung der Verdichtung einer allgemeinen zur konkreten Gefahr) bestimmt sein: Da nämlich *allgemeine Gefahren* quasi allgegenwärtig sind, muss m.E. - um der Aufgabeneröffnung hier überhaupt noch einen kompetenzbegrenzenden Sinn zu geben - die Gefahrenabwehr „beabsichtigt“ sein, also ein „subjektives Handlungsmotiv“ hinzukommen. *Quambusch*, Kriminalistik 2005, S. 156 ff. (S. 157), spricht davon, dass bei der Gefahrenabwehr im Vorfeld ein „Zurechnungszusammenhang“ zu einer *konkreten Gefahr* bestehen muss.

¹⁹⁰ Einleitend dazu *Kniesel/Vahle*, DÖV 1987, S. 953 ff. m.w.N.

¹⁹¹ *Volkszählungsurteil* des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983, BVerfGE 65, S. 1 ff. (= NJW 1984, S. 419 = DVBl. 1984, S. 128 ff.).

¹⁹² Vgl. *Knemeyer*, NVwZ 1988, 193 ff. (S. 196 f.). Damit will der VE eine „Lücke in den Polizeigesetzen“ schließen, so *Kniesel/Vahle*, DÖV 1987, S. 953 ff. (S. 954).

*Spezialbefugnissen*¹⁹³ war nicht nur rechtspolitisch wünschenswert, sondern verfassungsrechtlich geboten.¹⁹⁴

Die weitere fachliche Diskussion um eine bereichsspezifische Ausgestaltung der polizeilichen Befugnisse auf dem Gebiet der „Informationsvorsorge“ führte letztlich zu einer Ergänzung der *Aufgabenzuweisungsnorm*, indem § 1 Abs. 1 ME PolG um einen Satz 2 ergänzt wurde:¹⁹⁵

Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) sowie Vorbereitungen zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können (Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr).

Damit sind im VE ME PolG drei Dimensionen originär-polizeilichen Tätigwerdens als Aufgabe *im Rahmen* der Tätigkeit nach Satz 1 angesprochen, die zur Verdeutlichung wie folgt dargestellt werden können:

Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten:

- (1) Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten,
vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 1. Alt VE ME PolG
- (2) Verhütung von Straftaten,
vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 2. Alt VE ME PolG

Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr:

- (3) Vorbereitungen treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können,
vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 3. Alt VE ME PolG

Diese drei Dimensionen finden dem Gesetzeswortlaut nach ausdrücklich *im Rahmen* der Aufgabe der *Gefahrenabwehr* statt, so dass aus dem Text an sich zu schließen ist, dass die Verfasser wiederum von der Begegnung einer *Gefahrenart* ausgegangen sind; auch nach der Ein-

¹⁹³ Im Anschluss an den VE ME PolG und hier §§ 8a – 8 d, 10 a – 10 h nahmen alle Landespolizeigesetze entsprechend Befugnisnormen auf.

¹⁹⁴ Nur für eine Übergangszeit konnten eingreifende Maßnahmen der Datenerhebung und -verarbeitung auf die Generalklausel gestützt werden; dazu eingehend *Knemeyer*, NVwZ 1988, S. 193 ff. (S. 196) m.w.N.

¹⁹⁵ Der VE ME PolG von 1986 wurde in den ME PolG von 1977 quasi „eingeschoben“ und wird i.d.R. durch Kursivdruck kenntlich gemacht, so z. B. in *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 549. Darüber hinaus wurde die Subsidiaritätsregelung des vollzugspolizeilichen Handelns für die vorbeugenden und vorbereitenden

zelbegründung zu § 1 VE ME PolG soll durch den neuen Satz 2 *keine* Aufgabenerweiterung erfolgt sein; vielmehr habe die Ergänzung lediglich klarstellende Funktion.¹⁹⁶

Nach *Knemeyer* vermag diese Klarstellung durch § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG zwar einen stillen Wandel zu erklären, die rasante Kriminalitätsentwicklung habe aber eine Qualität und Tiefe erlangt, die eine Beibehaltung der überkommenen Gefahrenabwehr nicht mehr rechtfertige;¹⁹⁷ diesem Ansatz folgend grenzt er die Begriffe *Vorbeugung* und *Vorsorge* inhaltlich wie folgt ab: *Vorbeugung* ist die Entfaltung von Tätigkeiten, „um Gefahren nicht entstehen zu lassen“, und *Vorsorge* ist die Entfaltung von Tätigkeiten „im Vorfeld der konkreten Gefahr, um im Falle der Gefahr schnell und effektiv handeln zu können“. Dabei ordnet er die „Verhütung von Straftaten“ (= § 1 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. VE ME PolG) als *vorbeugende* Handlung ein und rechnet sie der (bisherigen) Gefahrenabwehr zu. Hingegen werden die Aufgaben dimensionen „*Vorsorge* für die Verfolgung von Straftaten“ (= § 1 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. VE ME PolG) und „Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr“ (= § 1 Abs. 1 Satz 2 3. Alt. VE ME PolG) als eine *neue* Aufgabenkategorie verstanden; hierin liegt eine „eigenständige polizeiliche Aufgabe der Gefahren- und Straftatenverfolgungsvorsorge“.¹⁹⁸

III. Einheitlicher Formulierungsvorschlag zur polizeilichen *Vorsorge* und *Vorbeugung*

Knemeyers dargestellte Umschreibung der Begriffe *Vorsorge* und *Vorbeugung* ist sprachlich und juristisch klar und am allgemeinen Verständnis dieser Begrifflichkeiten orientiert:

Handlungen ausgenommen, in dem § 1 a VE ME PolG aufgenommen wurde; vgl. hierzu die Begründung des Vorentwurfs Nr. 3.6 in *Kniesel/Vahle*, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, S. 49 f.

¹⁹⁶ Begründung zu § 1 ME PolG in *Kniesel/Vahle*, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, S. 50.

¹⁹⁷ *Knemeyer*, *Vorsorge für die Gefahrenabwehr sowie die Straftatenverfolgung – Eine dritte polizeiliche Aufgabenkategorie*, in: Kawazoe/Kobayashi (Hrsg.), *Recht und Gerechtigkeit*, S.131 ff. (insbes. S. 143 bis 151).

¹⁹⁸ *Knemeyer*, *Vorsorge für die Gefahrenabwehr sowie die Straftatenverfolgung – Eine dritte polizeiliche Aufgabenkategorie*, in: Kawazoe/Kobayashi (Hrsg.), *Recht und Gerechtigkeit*, S. 150, schlägt zur Klarstellung eine Neuformulierung des § 1 Abs. 1 VE ME PolG vor: „*Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe auch Straftaten zu verhüten.*“ (Satz 2) und „*Die Polizei hat darüber hinausgehend Vorbereitungen zu treffen, um künftige Gefahren abwehren und Straftaten verfolgen zu können (Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr und die Straftatenverfolgung).*“ (Satz 3).

Der Begriff *Vorsorge* umfasst sprachlich den Sinn *für etwas sorgen* oder *Sorge tragen für etwas*. Damit sind abstrahiert Tätigkeiten gemeint, die im Vorfeld eines Ereignisses stattfinden, um dann im Falle des Eintritts gerüstet zu sein, wirkungsvoll und effektiv zu handeln. *Vorsorge* wendet sich also nicht etwa *gegen* etwas, sondern ist *für* etwas geboten, nämlich um im Zeitpunkt des Eintritts des in den Blick genommenen Sachverhaltes vorgesorgt zu haben. *Vorbeugung* hingegen umfasst schon rein sprachlich die Entfaltung von Tätigkeiten, um gedachte Situationen und Ereignisse gar nicht entstehen zu lassen; *Vorbeugung* steht danach in der Bedeutung für die „Verhütung“ des Eintritts eines Ereignisses.

Um so mehr verwundert es, dass sich eine einheitliche Begrifflichkeit in der polizeirechtlichen Wissenschaft noch immer nicht durchgesetzt hat. Dies ist ganz offensichtlich mit dem missverständlichen Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG zu begründen: Nach dem aufgezeigten Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG umfasst die „*vorbeugende Bekämpfung von Straftaten*“ – quasi wie ein Oberbegriff der straftatenbezogenen Vorfeldtätigkeit – einerseits die (im Grundsatz präventiv und repressiv zielgerichtete) Aufgabe der „*Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten*“ und andererseits die (ausschließlich präventiv ausgegerichtete) Aufgabe der „*Verhütung von Straftaten*“, mithin also zwei Unterfälle.¹⁹⁹ In diesem Sinne ist die *Vorbeugung* von Straftaten nach dem Wortlaut hier doppelt funktional, nämlich *vorsorgend* und *verhütend*. Damit ist aber eine Differenzierung zwischen den aufgezeigten (eigenständigen) Bedeutungsgehalten, nämlich *vorzusorgen* oder *vorzubeugen* kaum mehr möglich. Insofern ist der unklare Wortlaut des VE ME PolG ursächlich für eine „*Vermischung*“ beider Begriffe in der polizeirechtlichen Auseinandersetzung.²⁰⁰

¹⁹⁹ So *Kniesel*, ZRP 1992, S. 164 ff. (S. 165).

²⁰⁰ Im Rahmen der Vorfeldtätigkeit hat sich noch keine einheitliche Terminologie herausgebildet; vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 15 [unter „Vermerk“]. Dem Begriff der *vorbeugenden Bekämpfung* von Straftaten wurden Attribute beigegeben wie etwa „unklar“ oder „schillernd“. Begrifflichkeiten wie „Leerformel“ und „recht dunkle begriffliche Neuschöpfung“ wurden hervorgebracht; er wird auch als „sprachlich falsch“, „im hohen Maße unpräzise, vage und diffus“ und „völlig konturlos“ und „irreführend“ bezeichnet, zu den einzelnen Nachweisen vgl. *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. F, Rn. 91.

Daher wird als Zwischenergebnis folgende Wortwahl bei klarer Trennung der Termini Vorsorge – Vorbeugung – Vorbereitung vorgeschlagen:

(1) Polizeiliche Vorsorge

(Vorsorge, um im Falle des Eintritts einer Straftat diese verfolgen zu können, also Vorbereiten der künftigen Verfolgungstätigkeit),
vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 1. Alt VE ME PolG

(2) Polizeiliche Vorbeugung

(Vorbeugen, damit eine konkrete Gefahr nicht eintritt, also Verhüten des Eintritts einer polizeilichen Gefahr, zu der auch die Begehung einer Straftat gehört),
vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 2. Alt VE ME PolG

(3) Polizeiliche Vorbereitung

(Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr, also Vorbereitungen treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können),
vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 3. Alt VE ME PolG

D. Beschreibung der drei Dimensionen innerhalb der „*dritten polizeilichen Aufgabenkategorie*“

Die folgende Beschreibung der einzelnen Vorfelddimensionen soll nicht nur der inhaltlichen Beschreibung der aufgezeigten „*dritten polizeilichen Aufgabenkategorie*“ dienen, sondern auch der Auflösung der zu konstatierenden „Begriffsvermischung“; nur so kann die Tragweite der Aufgabenerweiterung erfasst und eine möglicherweise hinzutretende (weitere) Verlagerung später untersucht werden.

I. Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten

Durch die Klammerfunktion in der zuvor zitierten Wortwahl des § 1 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 und 2 VE ME PolG wird deutlich, dass der Bereich der „*Vorsorge* für die Verfolgung von Straftaten“ zur polizeilichen Aufgabe der Bekämpfung von Straftaten gehören soll.²⁰¹ Zahlreiche Landespolizeigesetze verdeutlichen die Verlagerung dieser Polizeiaktivität in das Vorfeld durch die Präzisierung, dass für die Verfolgung künftiger Straftaten vorzusorgen sei.

Im Ansatz ihrer *Zielrichtung* dient diese polizeiliche *Vorsorge* „zunächst nicht“ der Gefahren-(ab)-abwehr, sondern der späteren Strafverfolgung, denn es geht im (polizeitaktischen) Kern überwiegend um die (künftige) Verfolgung von künftig begangenen Straftaten;²⁰² jedoch ist das gesetzgeberische Ziel damit noch nicht ausreichend dargelegt: Auch die *Vorsorge* hat nämlich mindestens mittelbar eine präventive Wirkung: Betrachtet man die damit einhergehenden Befugnisse zur *Vorsorge*, die zusammen mit dieser Aufgabenkategorie geschaffen wurden (namentlich die polizeiliche Datenspeicherung), so stellt man fest, dass die *Vorsorge* (kriminologisch) insbesondere auch der Verhinderung von Straftaten dient.²⁰³

Aus der damit herausgearbeiteten „doppelten Zwecksetzung“ der *Vorsorge* folgt das Problem der rechtlichen Einordnung: Zum Teil wird angenommen, die *Vorsorge* stehe dem Strafrecht

²⁰¹ Als eine Art Annex zur „Strafverfolgung“ fallen der Polizei Informationen und Erkenntnisse zu, die nicht unmittelbar zu einem Ermittlungsverfahren führen; solche auf Befugnisnormen zu stützende Maßnahmen bereiten die Verhängung von Sanktionen erst vor. Es handelt sich aber jedenfalls um eine originäre Aufgabe der Polizei, da ein Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO noch fehlt, dazu mit Ausführlicher Begründung Kowalczyk, Datenschutz im Polizeirecht, S. 99 ff. m.w.N.; vgl. auch Kniesel, ZRP 1992, S. 164 ff. (S. 165).

²⁰² Damit verweist die *Vorsorge* für die Verfolgung von Straftaten auf eine Art der Prognose, die nämlich die Vorgehensweise bei einer Verfolgung einer künftigen Straftat quasi antizipiert; vgl. Albers, Die Determinanten polizeilicher Tätigkeit, S. 128. So verstanden zielt die *Vorsorge* primär nicht auf die Verhütung von Straftaten; sie scheint als Annex der Strafverfolgung mehr der *Repression* als der Prävention zu dienen.

²⁰³ Bei Kenntnis des Betroffenen von der Speicherung seiner Daten bzw. von der effizienteren Strafverfolgungsmöglichkeit insgesamt wird dieser m.E. das Entdeckungsrisiko als zu hoch einschätzen, denn durch die Anfertigung, Aufbewahrung und Zusammenstellung von Daten über Straftäter, von denen man in Zukunft (wieder) die Begehung bestimmter Straftaten erwartet, wird die künftige Strafverfolgung schon aufgrund dieser Wissensgrundlage der Polizei wesentlich erleichtert. Die Verfolgungsvorsorge kann somit insbesondere nach der *Rational Choice*-Theorie und der Lehre der *new realists* eine so genannte *negative spezial-* und *generalpräventive Wirkung* haben, weil sie das Entdeckungsrisiko deutlich erhöht („Kosten/Nutzen-Analyse“), einleitend Schwind, Kriminologie, S. 113 f.

näher als der Gefahrenabwehr,²⁰⁴ da beabsichtigter Verwendungszweck der gespeicherten Daten ihr Einsatz bei der Aufklärung möglicher (zukünftiger) Straftaten sei.²⁰⁵ Nach der wohl derzeit h. M.²⁰⁶ ist die *Vorsorge* jedoch nach der allgemein gültigen Subtraktions-Methode dogmatisch eher dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen, denn danach unterfällt alles, was momentan nicht Strafverfolgung ist und daher nicht der Durchführung eines Ermittlungsverfahrens dient, (noch) dem Bereich der Gefahrenabwehr.²⁰⁷ Trotz dieser dogmatischen Verortung, die letztlich auf einer angenommenen Dominanz der Prävention beruht, kann diese Aufgabendimension als legislatorische Erweiterung mit *Knemeyer* als Ansatz zu einer „dritten polizeilichen Aufgabenkategorie“ – der Gefahren-wehr – verstanden werden.²⁰⁸

Dieser vordringenden Meinung ist beizutreten, weil es um ein *aliud* – eine „Aufgabe eigener Art“ geht: Es handelt sich nicht um Aufklärung eines bestehenden Tatverdachts für eine (gegenwärtige oder vergangene) Straftat, sondern um die Datenerhebung und -speicherung zur Verwendung in einem späteren Verfahren. Auch die Unterbindung gegenwärtiger Straftaten ist hier nicht angestrebt und die aufgezeigten präventiven Effekte greifen *nur* mittelbar; solche mittelbare Wirkungen reichen aber kaum aus, um den (klassischen) gefahrenab-

²⁰⁴ Zum Teil wird die Verfolgungsvorsorge als strafprozessuale Materie angesehen und eine (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 1 GG angenommen. Diese Ansicht stellt auf den speziellen/„überwiegenden“ Zweck ab, es gehe um künftige (antizipierte) Strafverfolgung und nicht um Gefahrenabwehr. Demnach wäre die StPO der richtige Standort für die Regelung, vgl. *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. F, Rn. 169 f. m.w.N. Dazu auch *Dreier*, JZ 1987, S. 1009 ff. (S. 1016); *Waechter*, DÖV 1999, S. 138 ff. (S. 140) je m.w.N. *Siebrecht*, JZ 1996, S. 711 ff. (S. 714) sieht die Strafverfolgungsvorsorge im „unmittelbaren Vorfeld des Ermittlungsverfahrens“.

²⁰⁵ So z. B. *HessVGH*, NVwZ-RR 1994, S. 656 ff. (S. 656 f.). Aus diesem Grunde wurde die Verfolgungsvorsorge des § 1 Abs. 1 Satz 2 VE MPEPolG auch nicht in § 1 Abs. 4 HSOG übernommen. Konsequenz dieser Auffassung ist, dass die Gesetzgebungszuständigkeit in dieser Aufgabendimension beim Bund läge.

²⁰⁶ Vgl. nur BVerwGE 26, S. 169 ff. (S. 170); *BayVerfGH*, DVBl. 1986, S. 35 ff.; *BayVGH*, NJW 1984, S. 2235 ff.; *Kniesel/Vahle*, DÖV 1987, S. 953 ff. (S. 955 f.), *Kniesel*, ZRP 1992, S. 164 ff. (S. 165) je m.w.N. Im Ergebnis auch *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 71, Hingegen a.A. *Wolter*, ZStW (107) 1995, S. 793 ff. (S. 829), der die Vorsorge für die künftige Aufklärung eines Tatverdachts als eine seit Jahrzehnten bestehende zusätzliche Aufgabe des *Strafprozessrechts* bezeichnet.

²⁰⁷ Dazu *BayVerfGH*, JZ 1996, S. 299 ff. (S. 306): Jedenfalls sei nach der Rspr. eine solche Einordnung in diesem Sinne durch die Länder möglich.

²⁰⁸ So *Knemeyer*, Vorsorge für die Gefahrenabwehr sowie die Straftatenverfolgung – Eine dritte polizeiliche Aufgabenkategorie, in: Kawazoe/Kobayashi (Hrsg.), Recht und Gerechtigkeit, S.131 ff. (S. 149, S. 151). Es handelt sich wegen der hohen praktischen und legislatorischen Bedeutung um eine eigenständige „dritte“ polizeiliche Aufgabe der „Gefahren- und Straftatenverfolgungsvorsorge“, die die Vorfeldtätigkeit einbezieht und dennoch dogmatisch weiterhin in den präventiven Bereich gefahrenabwehrenden Handelns einzuordnen ist, vgl. dazu *ders.*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 71 m.w.N. *Ders.*, VVDStRL (35) 1977, S. 221 ff. (S. 232), stellt fest, dass der Oberbegriff für die Vorfeldtätigkeiten (als Gesamtheit der gefahrenvorbeugenden und -abwehrenden Tätigkeiten) die „Gefahren-wehr“ ist; hierzu zählt *ders.* in FN 30, a.a.O., auch der Bereich der (Gefahren-)Vorsorge; vgl. dazu auch *ders.*, NVwZ 1988, S. 193 ff. (S. 197). Zustimmend im Ergebnis auch *Pitschas*, DÖV 2002, S. 221 ff. (S. 223).

wehenden Charakter einer Norm oder eines Aufgabenbereichs ausreichend zu begründen.²⁰⁹ Daher kann zurecht von einer Dimension innerhalb einer (neuen) „*dritten polizeilichen Aufgabenkategorie*“ gesprochen werden.²¹⁰

II. Die Verhütung von Straftaten bzw. Gefahren

Die generelle *Verhütung von Straftaten* durch die Polizei fügt sich in dogmatischer Hinsicht relativ leicht in die im VE ME PolG sichtbar gewordene allgemeine Tendenz zur Vorfeldverlagerung ein: Die Verhinderung unmittelbar drohender Straftaten gehört zur „klassischen Aufgabe“ der Gefahrenabwehr. Aber die Verhinderung der Begehung zeitlich entfernter (künftiger) Straftaten kann hingegen auch als Vorfeldtätigkeit (im Sinne der Gefahren-*wehr*) bezeichnet werden, obgleich auch dies im Kern als Teil der Gefahren-(ab)-wehr schon polizeiliche Aufgabe war.²¹¹

Da jede Straftat einen Verstoß gegen geltendes Recht darstellt, ist die *Verhütung* von Straftaten eine Art „Unterfall“ der *Vorbeugung* gegen das Entstehen von *Gefahren*, namentlich solcher für die öffentliche Sicherheit.²¹² Bei der Straftaten-/Gefahren-*Verhütung* durch polizeiliche *Vorbeugung* werden Aktivitäten entfaltet, um der Gefahrenentstehung entgegenzuwirken.²¹³ Die Straftaten-/Gefahren-*Verhütung* umfasst dabei insbesondere auch das Handeln in Situationen, in denen objektiv nicht einmal eine abstrakte (gegenwärtige) Gefahr vorliegt, sondern eben „nur“ eine allgemein bestehende Gefahr, und damit gehört diese Vor-

²⁰⁹ Ähnlich *Denninger*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. E, Rn. 189.

²¹⁰ So wohl auch *Paeffgen*, JZ 1991, S. 437 ff. (S. 443), und *Soiné*, DÖV 2000, S. 173 ff. (S. 175) je m.w.N.; kritisch dazu jedoch *Zöller, M.*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, S. 79.

²¹¹ Diese Vorfelddimension der *Verhütung von Straftaten* umfasst alle Maßnahmen, die im zeitlichen Vorfeld konkreter bzw. unmittelbar drohender Gefahren bzw. Straftaten darauf zielen, dass es nicht zu solchen Ereignissen kommt. Es wird also durch zeitlich vorgelagerte Handlungen *Vorbeugung* betrieben, so dass möglichst gar keine Situation entsteht, die unmittelbar in ein strafbares Handeln mündet; ähnlich *Peitsch*, Die Polizei 1990, S. 213 ff. (S. 214); dazu auch *Rachor*, Vorbeugende Straftatenbekämpfung und Kriminalakten, S. 41. und *Kniessel/Vahle*, DÖV 1987 S. 953 ff. (S. 955 ff.).

²¹² Eine solche allgemeine *Gefahren*-verhütung wird zwar allgemein als polizeiliche Aufgabe anerkannt, findet aber in der Begrifflichkeit des ME VE PolG keine Erwähnung; es wäre aber m. E. konsequent gewesen, die Formulierung „Verhütung von Gefahren“ aufzunehmen.

²¹³ Mit der (traditionellen) Aufgabe der Gefahrenabwehr sind dabei Schnittmengen denkbar, nämlich dann, wenn einer *allgemein bestehenden Gefahr* begegnet wird, um dadurch zielgerichtet und erkennbar eine zukünftige *konkrete* Gefahr abzuwehren. Hier ist dann m. E. gleichzeitiger Zweck die *Verhütung* und die „traditionelle“ Gefahrenabwehr.

felddimension nach der hier vertretenen Auffassung ebenfalls zu der so genannten Gefahrenweh^r.²¹⁴

Letztlich war jedoch die polizeiliche *Vorbeugung* schon immer eine polizeiliche Aufgabe,²¹⁵ die – zumindest im nicht-eingreifenden Aufgabenbereich – Maßnahmen mit *spezial-* und *generalpräventiver* Wirkung umfasst (z. B. „Die Kriminalpolizei rät“²¹⁶). Jedoch hat sich die („nicht neue“) Aufgabe weit in das zeitliche Vorfeld bewegt und in tatsächlicher Hinsicht eine neue Qualität angenommen, so dass sie als eigene Dimension in der so genannten „*dritten polizeilichen Aufgabe*“ angesehen werden kann.²¹⁷

Zur Klarstellung sei angemerkt, dass die Begrifflichkeit „Sorge tragen für die Verhinderung von Gefahren“ nicht selten auf den Terminus *Gefahrenvorsorge* verkürzt wird.²¹⁸ Dies erscheint zwar aus der Sprachentwicklung heraus nicht als ungewöhnlich,²¹⁹ bedeutet aber in

²¹⁴ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 71 FN 3; so auch BVerwGE 45, S. 51 ff. (S. 59); *BayVerfGH*, BayVBl. 1995, S. 143 ff. (S. 145); ähnlich *Denninger*, in: Lisken/Denninger(Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. E, Rn 187. Daher liegt auch hier die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern; vgl. nur *Paeffgen*, JZ 1991, S. 437 ff. (S. 441); differenzierend *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 ff. (S. 137 f.); ergänzend auch *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 74 GG, Rn. 82.

²¹⁵ Wie bereits dargestellt, geht die amtliche Begründung zu § 1 VE ME PolG davon aus, dass die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten keine Erweiterung der gefahrenabwehrrechtlichen Aufgabe der Polizei mit sich bringt, vgl. nur *Kniesel/Vahle*, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, S. 5. Jedoch geht auch die amtliche Begründung schon davon aus, dass klassische Begriffe wie „konkrete“ Gefahr und „Störer“ hierauf kaum anwendbar seien, vgl. Allgemeiner Teil der Amtlichen Begründung zum VE ME PolG, 3.6., abgedruckt bei *Kniesel/Vahle*, a.a.O., S. 49.

²¹⁶ Die erste und damit älteste *Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle* wurde in Berlin eingerichtet; die *Amtlichen Nachrichten des Polizei-Präsidioms zu Berlin* Nr. 111 vom 11. Juni 1921 melden: „Gemäß Erlass des Herrn Ministers des Innern vom 13. April 1921 ist beim Polizeipräsidium Berlin eine amtliche Beratungsstelle zum Schutz gegen Einbruch und Diebstahl errichtet worden.“ Ihre Aufgaben sind die „... sachdienliche Aufklärung der Bevölkerung über alle Maßnahmen, betreffend Schutz gegen Einbruch und Diebstahl (sowie ähnliche Straftaten) und Erteilung von Ratschlägen und Auskünften auf Ansuchen, hinsichtlich der Lage der Verhältnisse zweckmäßigerweise zu ergreifenden Sicherheits- und Schutzmaßnahmen.“ Damit bezieht sich m. E. die Beratung schon früh auf den *opferorientierten* bzw. *situativen Präventionsansatz*, denn die Polizei gibt aus ihrer Erfahrung Empfehlungen zur Umgestaltung bestehender Tatgelegenheiten.

²¹⁷ Die gesamte Tragweite dieser *vorbeugenden* Polizeitätigkeit wird erst dann zum Vorschein kommen, wenn man *Vorfeld-Befugnisse*, strategische Verhaltensweisen und das Selbstverständnis der Polizei beleuchtet. Durch allgemeine polizeiliche Tätigkeit werden hier Entstehungsbedingungen beeinflusst und Geschehensabläufe quasi vorweggenommen, so dass Gefahren oder Straftaten schon sehr weit im zeitlichen Vorfeld („gesellschaftspolitisch“) verhütet werden. So verstanden ist die *Vorbeugung* eine eigene Dimension der so genannten „*dritten polizeilichen Aufgabenkategorie*“. Damit gehört diese Aufgabe zur *Gefahrenweh^r*.

²¹⁸ Z. B. *Kniesel*, ZRP 1987, S. 377 ff. (S. 379).

²¹⁹ So verweist z. B. *Aulehner*, *Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge*, S. 53 FN 29, auf § 13 Nr. 2 der preußischen *Verordnung wegen verbesserter Einrichtungen der Provinzial-Behörden* vom 30.04.1815, abgedruckt in: *Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten* 1815, Nr. 9, S. 85 ff., die von der „*Vorsorge zur Abwendung allgemeiner Beschädigungen* (...)“ spricht. Jedoch ist die hier zitierte längere Fassung m. E. nicht in der Lage zu klären, ob eine entsprechende „*Kurzfassung*“ (missverständlich) „*Beschädigungsvorsorge*“ oder (richtigerweise) „*Beschädigungsabwehrvorsorge*“ lautet.

der „verkürzten Fassung“ der *Gefahrenvorsorge*, dass man Sorge *für die Gefahr* trägt, was sprachlich missverständlich ist. Konsequenter Weise müsste eine „verkürzte Begrifflichkeit“ also *Gefahrenverhinderungsvorsorge* lauten, da *für die Verhinderung* von Gefahren Sorge getragen wird. Aus diesem Grund wird hier die Bezeichnung *Vorbeugung* bzw. *Verhütung* vorgeschlagen.²²⁰

III. Die Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr

Letztlich hat die Polizei auch die erforderlichen *Vorbereitungen* für das Handeln in Gefahrenfällen und auch andere *Vorbereitungen* zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können.²²¹ Dieses Aufgabenfeld der *Vorbereitung* auf künftige Gefahrenfälle setzt eine gegenwärtig bestehende Gefahr gerade nicht voraus, denn es wird ausdrücklich von der *Vorbereitung* auf künftige Gefahren gesprochen.

Damit wird auch diese *Vorbereitung* im Vorfeld einer (gegenwärtigen) Gefahr vorgenommen. Eine Maßnahme der Gefahrenabwehr soll einen Schaden unmittelbar beheben oder verhindern; demgegenüber gehören zur *Vorbereitung* auf die Gefahrenabwehr diejenigen Maßnahmen, die erst die Voraussetzungen und Möglichkeiten zur Vornahme einer die spätere Gefahr unmittelbar beseitigenden Handlung schaffen. Diese *Vorbereitung* setzt wiederum bei der *allgemein bestehenden Gefahr* an und ist ebenfalls im Bereich der *Gefahrenabwehr* zu verorten.

²²⁰ So wird bereits sprachlich deutlich, dass die Entfaltung von Tätigkeiten darauf zielgerichtet ist, gedachte Situationen oder Ereignisse gar nicht erst entstehen zu lassen; *Gefahrenvorbeugung* steht so verstanden eindeutig für *Verhütung* von Gefahren und Straftaten.

²²¹ Als eine Art Annex zur Aufgabe der Gefahrenabwehr gehören hierzu einerseits innerorganisatorische Maßnahmen, wie Alarmpläne, andererseits z. B. Datensammlungen über Sachverständige oder sonstige Personen wie Polizeihelfer, vgl. z. B. Kowalczyk, Datenschutz im Polizeirecht, S. 105 f. m.w.N.

IV. Zusammenfassung

Mit dem Aufzeigen und der inhaltlichen Annäherung der drei Dimensionen der Gefahrenwehrr wird die Tragweite und Qualität dieser vorgelagerten Aufgabenkategorie sichtbar: Diese Erweiterung des Aufgabenspektrums präzisiert nicht nur die „klassische“ Gefahrenabwehraufgabe, sondern bildet eher ein *tertium*, und daher ist die Bezeichnung „*dritte polizeiliche Aufgabenkategorie*“ für die Gefahrenwehrr – trotz der dogmatischen Zuordnung zur Gefahren-(ab)-wehrr – gerechtfertigt, ja sogar geboten.

Im Wortlaut des § 1 Abs. 1 Satz 2 VE ME PolG umfasst der Oberbegriff einer *vorbeugenden* Bekämpfung von Straftaten einerseits die Aufgabe der *Verfolgungsvorsorge* und andererseits die Aufgabe der *Verhütung* von Straftaten. Dies ist missverständlich und vermischt die Begriffe *Vorbeugung* und *Vorsorge*; diese durch Klammersetzung im Text erfolgte Zusammenfassung kann auch die dahinter stehenden rechtlichen Probleme der Zuordnung der Aufgaben – insbesondere der Aufgabe der *Verfolgungsvorsorge* – nicht lösen, andererseits haben die beiden Dimensionen *Verhütung* und *Verfolgungsvorsorge* in tatsächlicher Hinsicht unterschiedliche Qualitäten der präventiven Wirkung. Hinzu kommt, dass der Begriff der *Vorbeugung* in der Wortwahl des VE ME PolG unglücklich ist, weil er hier allein bezogen auf Straftaten genutzt wird, obwohl nach allgemeinem Sprachgebrauch im Polizeirecht unter polizeilicher Vorbeugung auch die Verhütung von *Gefahren* subsumiert wird.

Daher wird zusammenfassend folgende Terminologie vorgeschlagen: Die polizeiliche *Vorsorge* gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 1. Alt. VE ME PolG umfasst die polizeiliche Vorbereitung, um im Fall des Eintritts einer Straftat diese verfolgen zu können. Die polizeiliche *Vorbeugung* gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. VE ME PolG hingegen skizziert das Verhüten des Eintritts polizeilicher Gefahren, zu denen auch die Begehung von Straftaten zählt. Endlich bedeutet polizeiliche *Vorbereitung* gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 3. Alt. VE ME PolG eine Vorsorge zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können.

E. Ergebnis des 2. Kapitels

Das Kapitel zeigt die Entwicklung des Polizeibegriffs auf; nach der Herausnahme der „klassischen Ministerien“ und dem Ausschluss der „Wohlfahrtsaufgabe“ (= „erste Entpolizeilichung“) verengte sich der Begriff hin zur reinen Gefahrenabwehr. Der Neuaufbau nach 1945 verfestigte mit der Trennung von Polizei und Sicherheitsbehörden (= „zweite Entpolizeilichung“) z. B. in Bayern das bekannte „reine Trennsystem“ (Organisation und Rechtsgrundlage); Länder mit nur organisatorisch-institutioneller Trennung, aber insbesondere die dem „Mischsystem“ folgenden Länder konnten sich so einem ortsbezogenen Sicherheitsdenken etwas mehr annähern.

Schließlich wurde ein weiter Vorfeldbereich durch den VE ME PolG – wiederum bezogen auf Gefahrenlagen – definiert, was schon als „Abschied vom »klassischen Polizeirecht«“ dargestellt wurde.²²² Konnte bisher das Handeln der Polizei²²³ aus klassisch-rechtsstaatlicher Sicht als eine Art „Prototyp des rechtlich gebundenen Handelns der Staatsgewalt“ bezeichnet werden,²²⁴ sollen nun die drei Dimensionen der „*dritten polizeilichen Aufgabenkategorie*“²²⁵ eine Änderung an den Fundamenten des klassischen Polizeirechts und eine (schleichende) Vorverlagerung der Sicherungslinie bzw. Sicherheitslinie bewirkt haben.²²⁶ Die Zuweisung

²²² Zur Gesamtentwicklung *Albers*, Die Determinanten polizeilicher Tätigkeit, S. 209, S. 215 ff.

²²³ Betroffen ist auch das so genannte „schlichthoheitliche Handeln“: Die im Vorfeld angesiedelten polizeilichen Aufgabenbereiche werden in der Lit. regelmäßig im Hinblick auf die polizeilichen Befugnisse behandelt; sie betreffen aber denknotwendig auch und gerade Bereiche des Realhandelns ohne Rechtseingriffe; solche Aktivitäten sind z. B. Fußstreifendienste oder Streifenfahrten, Maßnahmen „an die Person“, also z. B. Hinweise, Belehrungen oder Verwarnungen ohne Verwarngeld, sowie beratende Tätigkeiten im Rahmen der Gefahrenwehr (in kriminologischer Hinsicht: auf *sekundärer Präventionsebene* [Tatgelegenheiten, Sicherheitstechnik usw.]). Dieses Realhandeln stützt sich auf die Aufgabeneröffnung als „Grundlage“. Anm.: *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 90, macht darauf aufmerksam, dass z. B. im Fall des Bremischen PolG die Aufgabeneröffnung „nur“ für konkrete Gefahren bestehe (vgl. § 1 Abs. 1, 2 Nr. 3 lit. a. Bremisches PolG), weshalb somit strenggenommen Streifenfahrten in ländlichen Gebieten – etwa um polizeiliche Präsenz zu zeigen und dabei allgemeine Gefahren vorzubeugen – keine Grundlage finden.

²²⁴ Ähnlich *Albers*, Die Determination polizeilicher Tätigkeit, S. 15.

²²⁵ Auch *Kniesel*, ZRP 1992, S. 164 ff. (S. 164 f), spricht von einer „Notwendigkeit von Vorfeldstrategien“ und skizziert dabei das „operative Vorgehen“ der Polizei sehr weit, namentlich z. B. das Durchleuchten von Szenen, das Erkennen von verbrechensbegünstigenden Faktoren, die Beseitigen von Tatgelegenheiten und anderen Tätigkeitsfeldern.

²²⁶ Ähnlich *Wagner*, H., Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, Einl. A, Rn. 9 ff., vgl. auch *Dolderer*, NVwZ 2001, S. 130 ff. (S. 132). Die Entwicklung führe zu einer Aushöhlung der Privatsphäre, gefährde die Freiheit der Bürger und führe zu einer totalen Überwachung von Verhaltensformen. Durch die Abkehr vom (ursprünglichen) Erfordernis einer konkreten Gefahr für die Polizeiarbeit und die Einräumung vorgelagerter Befugnisse

einer weiten polizeilichen *Vorbeugung* offenbare die Orientierung des „neuen Polizeirechtes“.²²⁷

Trotz des multifunktionalen Ansatzes der Gefahren-*wehr* „unterhalb der Gefahrenschwelle“, namentlich im Vorfeld eines Anfangsverdacht*es* i. S. des § 152 Abs. 2 StPO und einer konkreten Gefahr im polizeirechtlichen Sinne, ist das dogmatische Denken über die Polizeitaktivitäten noch weitgehend bei der „alten Sichtweise“ geblieben und bezogen auf künftige bzw. sich entwickelnde Gefahrenlagen.

Von einer Lösung des (subjektiven) Motivs²²⁸ der Gefahren-*wehr* bei der Begegnung „allgemein bestehender Gefahren“²²⁹ kann also kaum gesprochen werden. Kurz: Das Polizeihandeln bleibt bezogen auf die Begegnung einer Gefahr.

werde eine Erweiterung der Polizeitätigkeit zugelassen, die eine Abwägung mit entgegenstehenden Individualrechten nicht mehr zulasse.

²²⁷ Der eigentliche Wandel liege dabei in einer Wende des Sicherheitsdenkens: *Vorbeugung* und *Vorsorge* im Polizeirecht sei als Grundmuster eine „*Synthese von Sicherheit und Freiheit*“; vgl. dazu ähnlich *Pitschas*, Kriminalistik 1999, S. 153 ff. Freilich sieht die wohl h. M. in der Vorverlagerung insgesamt keine Kollision mit verfassungsrechtlichen Vorgaben, vgl. dazu aber *Lisken*, NVwZ 1998, S. 22 ff., und andererseits *Pitschas/Aulehner*, NJW 1989, S. 2353 ff. („informationelle Prävention“), sowie die Rspr. des *BayVerfGH*, DVBl. 1995, S. 347 ff. („allgemeine Gefahr“ ist mit „abstrakter Gefahr“ gleichzusetzen, dadurch kann die Entwicklung problemlos in die überkommene Dogmatik eingeordnet werden). Das *LVerfG MV*, DÖV 2000, S. 71 ff., und der *SächsVerfGH*, DVBl. 1996, S. 1423 ff., lassen Vorfeldmaßnahmen („ausnahmsweise“) zu, ordnen diese aber nicht dem bisherigen Bereich („Gefahr“), sondern dem [Anm.: dogmatisch neuen] „Bereich der Vorbeugung/Vorsorge“ zu, und betonen gleichzeitig den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz („Eingriffsschwellen“ in den Befugnissnormen). Den Ausnahmecharakter von Befugnissen im Vorfeld muss letztlich der Gesetzgeber *in der Norm* bereits deutlich machen, um zu verhindern, dass diese zu einer „Blanko-Ermächtigung“ wird, die ein Einfallstor „polizeilicher Allmacht“ sein könnte. Zur dogmatischen Neubewertung der Vorfeldtätigkeit, die nicht mehr in das Paradigma des Gefahrenabwehrrechts einzuordnen ist, sondern Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, S. 209 ff., insb. S. 250 ff.

²²⁸ Das Handeln ist von dem Ziel der Gefahrenabwehr und insbesondere der Verhinderung der Verdichtung einer allgemeinen zur konkreten Gefahr bestimmt: Gefahren-*wehr* ist durch ein subjektives Handlungsmotiv „beabsichtigt“.

²²⁹ „Allgemein bestehende Gefahren“ im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BayPAG.

3. Kapitel: Von der Gefahren-(ab)-wehr zum Leitbild der *Sicherheitsvorsorge vor Ort*

Die Polizei als Instanz formeller Kontrolle spielt eine wichtige Rolle in der Sicherheitsarchitektur, die insgesamt eine *Sicherheitsvorsorge vor Ort* ausmacht. Dabei steckt sie in gewisser Weise immer in einem Dilemma: Sie soll sich in erster Linie auf neue komplexe, komplizierte und lokal sowie global auftretende Polizeiaufgaben konzentrieren, gleichsam aber auch den Anforderungen an eine bürgernahe und öffentlich präsenste, *pro*-aktive Polizei gerecht werden. Um sich der letztgenannten (öffentlichen) Erwartung zu nähern, ist es erforderlich, „Polizei“ neu zu denken.

Über das auf Gefahrenlagen bzw. Kriminalität bezogene (enge) Verständnis der Polizeiaufgabe ist die Rechtswirklichkeit in Deutschland heute weit hinaus gegangen: Zur sogenannten Gefahren-(ab)-wehr (im weiteren Sinne) unter Einschluss auch der Vorfeldaktivitäten (*Gefahren-wehr*)²³⁰ hat die Polizei sich heute dem Gebiet der „*Inneren Sicherheit*“ in einer so umfassenden Weise angenommen, dass sie näherungsweise an einen „ganzheitlichen Sicherheitsansatz“ anknüpft; dabei begegnet sie nicht mehr (nur) einer „allgemein bestehenden Gefahr“, sondern nimmt sich im weiten Vorfeld einer Gefahrenbezogenheit einer „potentiellen Gefährdung“ steuernd an. Sie begegnet quasi einer „Gefahr der Gefahr“.

In dieser frühen Phase einer „potentiellen Gefährdung“ werden – ähnlich einer allgemeinen Risikobegegnung – mögliche Kausalverläufe antizipiert und so im Sinne einer umfassend wirkenden Prävention „potentielle Gefahren“ angegangen. Diese Entwicklung von der *re*-aktiven Tätigkeit einer singulären Gefahren-(ab)-wehr über eine *pro*-aktive, umfassende *Gefahren-wehr* hin zu einer „Abwehr“ eher „potentieller Gefährdungen“ kann als Paradigmenwechsel bezeichnet werden; diese Entwicklung hat die Polizei erkannt und sich in diesem Sinne der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* angenommen, was sich an verschiedenen Komponenten und Entwicklungen aufzeigen lässt: Sie versucht „Gefahrensümpfe“ frühzeitig „trocken zu legen“.

²³⁰ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 14 ff. und Grafik S. 54 f.

A. Einflussnahme durch das technische Sicherheitsrecht

Die Entwicklung hin zu einer sehr weiten Vorfeldtätigkeit ist nicht nur auf das Polizeirecht beschränkt; sie ist auf sämtlichen Handlungsfeldern der staatlichen Sicherheitsgewährleistung namentlich auch auf dem sich parallel entwickelnden *technischen Sicherheitsrecht* auszumachen. Damit verbunden sind regelmäßig Befugnisse unterhalb der bisherigen rechtsstaatlichen Eingriffsschwelle: So sind z. B. Arten und Verfahren der allgemeinen *Risikosteuerung* in zahlreiche Materien des besonderen Verwaltungsrechts aufgenommen.²³¹ Namentlich im Umwelt-, technischen Sicherheits- und dem Produktrecht²³² spiegelt sich diese Entwicklung deutlich wieder, denn hier sind einzelne Eingriffsbefugnisse zur exekutivischen *Risikoentscheidung* einer (zeitlich vorgelagerten) *Vorsorge* verpflichtet²³³ und bilden – aufbauend auf einer gemeinsamen Dogmatik – ein neben das klassische Recht der Gefahren-(ab)-wehr tretendes „Recht der Risikoverwaltung“.²³⁴

Eine solche Entwicklung liegt auch im Polizeirecht vor, denn ein stilles, aber kontinuierliches Abrücken von der „allgemein bestehenden Gefahr“ als Aufgabenrechtfertigung und der „konkreten Gefahr“ als rechtsstaatliche Eingriffsschwelle ist festzustellen. Damit habe sich auch das „Neue Polizeirecht“ zu einer umfassenden, *pro*-spektiven Risikosteuerung gewandelt.²³⁵ In diesem Sinne hat das *technische Sicherheitsrecht* eine Entwicklung „vorgesteuert“, die auch auf das Polizeirecht Einfluss genommen hat.²³⁶

²³¹ Grundsätzlich zu diesem Gedankengang der verfassungsrechtliche Grundsatz der „bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“ vgl. BVerfGE 49, S. 89 (S. 139). Im Grundsatz kann bereits ohne nähere Untersuchung festgestellt werden, dass die Vorbeugung von Risiken, die sich noch nicht zu einer (polizeirechtlichen) Gefahr verdichtet haben, die Aufgabe *spezieller* Behörden ist, die auf der Grundlage *spezieller* Normen tätig werden.

²³² Vgl. z. B. das BImSchG, das AtomG, das GenTG oder das ChemG:

²³³ Dazu *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 252 ff.

²³⁴ Ähnlich *Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, S. 113 ff., 448 ff.

²³⁵ Vgl. nur *Aulehner*, Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge, S. 5. Hingegen geht *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 162, davon aus, dass die informationellen Vorfeldbefugnisse nur eine notwendige Ergänzung der klassischen Gefahrenabwehr darstellen und damit der (alten) Aufgabe der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung dienen, nicht aber von neuer Qualität seien, was m.E. bei der aufgezeigten „prospektiven Risikosteuerung“ nicht mehr als ausreichend angesehen werden kann.

²³⁶ Zum Teil werden in dieser Entwicklung („Abrücken von der polizeilichen Gefahr“) rechtsstaatliche Probleme erblickt, so z.B. *Rachor*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. F, Rn. 182. Andere halten diesen Vorgang schlicht für unzulässig, vgl. im Ergebnis *O. Müller*, Der Abschied von der konkreten Gefahr als polizeirechtliche Eingriffsbefugnis, StV 1995, S. 602 (S. 602). *Di Fabio*, Risikoentscheidungen im

B. Vorschub durch die „Konjunktur“ der „Vorfeld-Befugnisse“

Einen Vorschub der Orientierung der Polizei in einen weiten Vorfeldbereich hinein haben in den letzten Jahren auch neuere Befugnisnormen erbracht; sie haben regelrecht „Konjunktur“ und beschleunigen den mit dem polizeilichen Informationsrecht („Informationsvorsorge“) eingeleiteten Trend deutlich. Wurden in der Anfangszeit dieses Trends die Grundrechte des einzelnen Bürgers noch ausdrücklich betont und das Ziel verfolgt, politisch motivierte Straftaten abzuwehren, werden in der jüngeren Zeit polizeiliche Befugnisse zum Umgang mit personenbezogenen Informationen sowie weitere (meist operative) Befugnisse – insbesondere vor dem Hintergrund der „Organisierten Kriminalität“ – kodifiziert.²³⁷

I. Lösung vom Erfordernis eines Anfangsverdachts oder einer Gefahr

Solche „Vorfeld-Befugnisse“ sind Eingriffsbefugnisse der Polizei, die weder an eine *konkrete Gefahr* im polizeilichen Sinne anknüpfen,²³⁸ noch einen Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO voraussetzen, sondern sich in einem diesem Zeitpunkt oder solchen Umständen *vorgelagerten* Stadium abspielen.

Der enge Zusammenhang zwischen der Erweiterung polizeilicher Befugnisse und dem „Verzicht“ auf eine konkrete Gefahr ergibt sich schon aus der Erwartung an die Polizei, nicht nur in laufende (existierende) Kausalzusammenhänge einzugreifen, sondern bereits im Vorfeld (nochmals: „Gefahr der Gefahr“) auch die Entstehung von Gefahren zu verhindern. Der klassische Angelpunkt des Polizeirechts kann so in gewisser Weise an Bedeutung „verlieren“, und diese Verschiebung kann – wenn überhaupt – nur durch sehr präzise Tatbestands-

Rechtsstaat, S. 447, fordert, „durch eine neue »Systembildung«“ in diesem komplexen Bereich die Rechtsstaatsfunktion zu erhalten.

²³⁷ Die Tendenz zur Ausweitung der staatsanwaltschaftlichen und nachrichtendienstlichen Aufgaben und Befugnisse im Vorfeld strafprozessualen Anfangsverdachts und polizeilicher Gefahr beschreibt *Zöller, M.*, Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, S. 135 ff. und S. 279 ff.

²³⁸ Zur zeitlichen Komponente des Begriffs „Gefahr“ und zur Abgrenzung zur „Gefahrenvorsorge“ vgl. *Röhrig*, DVBl. 2000, S. 1658 ff.

merkmale und schützende Verfahrensvorschriften in rechtstaatlicher Hinsicht kompensiert werden.²³⁹

Damit stehen „Vorfeld-Befugnisse“ regelmäßig in einem gewissen Spannungsfeld zur hergebrachten polizeilichen Störerdogmatik,²⁴⁰ die nicht zuletzt durch das Rechtsstaatsprinzip und die Grundrechte bedingt war; „Vorfeld-Befugnisse“ betreffen in einem nicht unerheblichen Ausmaß so genannte *Nichtstörer*.

Diese dargelegte Entwicklung hat sich in den vergangenen Jahren über das Gebiet der „Informationseingriffe“ hinaus auf andere Bereiche ausgedehnt. Die einschlägigen Befugnisnormen lassen in ihrer Gesamtheit dabei den Trend erkennen, dass es insgesamt durch die Verrechtlichung zu einer Zunahme polizeilicher Vorfeldtätigkeit gekommen ist, bei der „potentiellen Gefährdungen“ begegnet werden soll: Neben der an Praxisbeispielen aufzuzeigenden *Videoüberwachung* sind dies namentlich Befugnisse, wie z. B. die *Schleierfahndung*,²⁴¹ die verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen ermöglicht.²⁴²

Hinzu tritt das abgestufte *Platzverweisungs-* und insbesondere das *Aufenthaltsverbotsverfahren*, mit denen nicht selten den innerstädtischen Phänomen des so genannten *aggressiven Bettelns*²⁴³ oder *offener Drogenszenen*²⁴⁴ begegnet werden soll. Hierbei arbeiten

²³⁹ Dazu *Kugelmann*, DÖV 2003, S. 781 ff. (S. 781 und 787 f.).

²⁴⁰ Immerhin war bisher eine Maßnahme mit Eingriffscharakter grundsätzlich an das Vorliegen einer bestehenden *konkreten Gefahr* für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung geknüpft.

²⁴¹ Dazu kritisch *Waechter*, DÖV 1999, S. 138 ff. Zur Rspr. des BayVerfGH vgl. *Horn*, BayVBl. 2003, S. 545 ff.

²⁴² Hierbei kann die Identität einer Person festgestellt werden, ohne dass ein Verdacht oder ein verdachtsbegründendes Ereignis vorliegen muss. Siehe z. B. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 Bay PAG oder § 18 Abs. 2 Nr. 6 HSOG; auch das Bundesgrenzschutzgesetz kennt in § 22 Abs. 1 a, § 23 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 1 a BGSOG eine entsprechende Regelung. Zur Vereinbarkeit der Regelung mit der Bayer. Verfassung vgl. *BayVerfGH*, DVBl. 2003, S. 861. Nach dieser Entscheidung seien Grundrechtseingriffe zur Gefahrenvorsorge zulässig und eine konkrete Gefahr nicht zwingende Voraussetzung, *BayVerfGH*, a.a.O., Abschnitt V. A. 2. c. dd. Diese Befugnis trägt u.a. dem Wegfall der Binnengrenzen der Europäischen Union Rechnung, so *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 172, der ebenfalls eine *konkrete* Gefahrenlage als Voraussetzung verneint, aber klarstellend hinzufügt, dass entsprechend dem Gesetzeswortlaut die Personenkontrollen nur dem *Zwecke* der Bekämpfung der „grenzüberschreitenden Kriminalität“ dienen dürfe.

²⁴³ Dazu *Holzschläger*, NVwZ 1994, S. 146 ff. (S. 149) sowie *Wohlfahrt*, BayVBl. 1997, S. 420 ff. (S. 427).

²⁴⁴ Solche Szenen haben sich im Laufe der 1980er und 1990er Jahre in nahezu allen Großstädten (oftmals in Bahnhofsnähe) entwickelt; vgl. dazu einleitend *Heckmann*, Suchtprophylaxe und Kriminalprävention, in: *Schwind/Berckhauer/Steinhilper*, Präventive Kriminalpolitik, S. 317 ff. Die Anzahl der Konsumenten so genannter „harter Drogen“ wurde 1997 in Deutschland auf 300.000 Personen geschätzt, vgl. *BayGT-Zeitung* 1997, S. 289. Vgl. dazu auch *Heeger/Wien*, Die Polizei 1994, S. 190 ff. und *Latzel/Lustina*, Die Polizei 1995, S. 131 ff. sowie *Lesting*, KJ 1997, S. 214 ff. Eine Darstellung der verschiedenen polizeirechtlichen Maßnahmen bringt *Hoefl*, Polizeiliche Maßnahmen gegen die offene Drogenszene, S. 63 ff., zu dem Verfahrensablauf vgl. *Helmke*, Der polizeiliche Platzverweis im Rechtsstaat, S. 19 ff. (S. 28).

oftmals die Polizei und die Sicherheits- bzw. Ordnungsbehörden zusammen,²⁴⁵ denn die (zeitliche und örtlich begrenzte) *Platzverweisung* der Polizei unterscheidet sich qualitativ von einem *Aufenthaltsverbot*, das nach Art und Ausmaß sich nicht auf eine vergleichbare Gefahrenlage bezieht.²⁴⁶ Das langfristige Aufenthaltsverbot stellt eine „Vorfeld-Befugnis“ dar, weil es (nur) an eine in bestimmter Hinsicht verdichtete Form einer der „allgemein bestehenden Gefahr“ anknüpft,²⁴⁷ indem namentlich Handlungsweisen oder Sachverhalte beurteilt werden, die sich in vergleichbaren Situation zuvor schon einmal konkretisiert hatten.²⁴⁸

²⁴⁵ Dies geschieht auch vor dem Hintergrund, dass durch die Ansammlung von „Randgruppen“ (z. B. Stadstreicher, Prostituierte oder Angehörige der Drogen- oder Punker-Szene) die subjektive Sicherheit beeinträchtigt wird; auch die unmittelbare Umgebung solcher Treffpunkte ist einer hohen Belastung ausgesetzt, denn neben einer erhöhten Umfeldkriminalität sind oftmals unerwünschte Kontakte (aggressives Betteln, „Anpöbeln“) die Begleiterscheinungen. Hinzu kommt nicht selten das Hinterlassen von Unrat oder Spritzen und das „Eindringen“ von Szeneangehörigen in Hauseingänge oder Vorgärten. Dazu *Latzel/Lustina*, Die Polizei 1995, S. 131 ff. und *Lesting*, KJ 1997, S. 214 ff. Auch die Kommunen engagieren sich im Rahmen der Drogen- bzw. Suchtprävention: Im Jahr 2002 wurde ein von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung initiiertes Wettbewerb *Vorbildliche Strategien kommunaler Suchtprävention* durchgeführt, für den 220 Einzelbeiträge abgegeben wurden; Ziel war es u.a., *kommunale* Aktivitäten auf diesem Gebiet kennen zu lernen, vgl. dazu den Bericht „Vorbeugen ist besser als heilen“, Der Landkreistag 2002, S. 651.

²⁴⁶ Der niedersächsische Gesetzgeber hat als erster das Gefahrenabwehrgesetz im Anschluss an die Erfahrungen der so genannten „Chaos-Tage“ im Jahr 1996 in Hannover in § 17 Abs. 2 NdsGefAG geändert: Erstmals wurde ein Aufenthaltsverbot eingeführt, um potentielle Störer im *Vorfeld* aus einer Stadt fernhalten zu können. Den Bezug der Maßnahme zur Drogenszene stellt *Lesting*, KJ 1997, S. 214 (S. 217), her. In einigen Bundesländern findet ein Rückgriff auf die Generalklausel (z. B. in Bayern: Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 BayPAG) statt, was – durchaus strittig – überwiegend als zulässig angesehen wird, vgl. z. B. *VG Sigmaringen*, NVwZ-RR 1995, S. 327 ff.; *VG Stuttgart*, NVwZ-RR 1996, S. 390 f.; *VGH BW*, NVwZ-RR 1997, S. 225 ff.; *OVG Bremen*, NVwZ 1999, S. 314 ff.; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 213; *Latzel/Lustina*, Die Polizei, 1995, S. 131 ff. Zwischenzeitlich wurden in den meisten Bundesländern spezielle Befugnisnormen für längerfristige Aufenthaltsverbote geschaffen, vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 213. Zu den Aufenthaltsverboten gegen Angehörige der Drogenszene vgl. auch *A. Kappeler*, BayVBl. 2001, S. 336 ff. und *Ruder*, KommJur 2004, S. 7 ff (S. 11).

²⁴⁷ Droht hingegen ein konkreter Verstoß gegen Strafvorschriften des auf die generalpräventive Wirkung des Strafrechts setzende BtMG bzw. gegen sonstige (bewehrten) Verhaltensanweisungen liegt natürlich eine (konkrete) Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Die Landeshauptstadt München hat z.B. auf der Grundlage des Art. 7 Abs. 2 Ziffer 1 und 3 LStVG für den Bereich des „Englischen Gartens“ am 19. April 1994 eine Allgemeinverfügung erlassen: Danach ist es Personen verboten, diesen Bereich zum Zwecke von Abgabe, Erwerb, Konsum, Lagerung oder Besitz von Betäubungsmitteln im Sinne des § 1 BtMG zu betreten; abgedruckt im MüABl Nr. 12/1994, S. 90, zitiert nach *VGH München*, NVwZ 2001, S. 1291 f. (S. 1291); nach einem Bericht der *SZ* vom 31. Juli 1998 wurden bis zum Sommer des Jahres 1998 insgesamt 1.596 Zwangsgeldandrohungen aufgrund dieser Allgemeinverfügung ausgesprochen, 397 Personen waren von Aufenthaltsverboten betroffen.

²⁴⁸ Das abgestufte Vorgehen hat mehrere Modelle hervorgebracht: Das „Tübinger Modell“ (Blanko-Verfügung, die vor Ort konkretisiert wird), das „Stuttgarter Modell“ (Allgemeinverfügung der Ordnungsbehörde mit anschl. abgestuftem Verfahren) oder das „Dortmunder Modell“ (Abgestuftes Verfahren in Kooperation, Bearbeitung durch die Ordnungsbehörde aufgrund polizeilicher Erkenntnisse) haben sich entwickelt, so *A. Kappeler*, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, S. 71 f. m.w.N.; grundsätzlich wird dabei die sofortige Vollziehbarkeit sowie die Festsetzung eines Zwangsgeldes bei Zuwiderhandlung angeordnet. Bei Unentziehbarkeit kann Ersatzzwangshaft beim Verwaltungsgericht beantragt werden.

Vor dem Hintergrund der generalpräventiven Wirkung kann auch die polizeiliche *Gewahrsamnahme* in der Erscheinungsform des „*Präventivgewahrsams*“ als „Vorfeld-Befugnis“ bezeichnet werden.²⁴⁹

Neben diese „Vorfeld-Befugnisse“ treten schließlich – dem allgemeinen Trend folgend – auch solche Befugnisnormen, die zwar weiterhin an das Vorliegen einer *konkreten Gefahr* anknüpfen, aber in jüngerer Zeit erweiternd ausgelegt werden. Hier ist namentlich bei der so genannten *Rasterfahndung*²⁵⁰ zum Zwecke der Terrorismusbekämpfung derzeit eine weitere Entwicklung feststellbar; betrachtet man die „gegenwärtige Gefahr“ als Voraussetzung der Rasterfahndung künftig als „Dauergefahr“, wird rasch erkennbar, dass auch der (bisherige) Anknüpfungspunkt „Gefahr“ nicht absolut vor einer weiteren Ausdehnung der polizeilichen Befugnisse schützt.²⁵¹

Durch den im Polizeirecht anerkannten Rückschluss von den „Vorfeld-Befugnissen“ auf die polizeiliche Aufgabe wird die Verschiebung in einen weiten Vorfeldbereich deutlich.

II. Praxisbeispiel: Videoüberwachung in Deutschland

Auch die an „gefährliche Orte“ anknüpfende *Videoüberwachung* kann als „Vorfeld-Befugnis“ eingeordnet werden: Auch sie ist im Vorfeld einer konkreten Gefahr angesiedelt.²⁵² Wegen ihrer differenzierten praktischen Ausgestaltung und ihrer wichtigen Stellung als Mosaikstein im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* soll sie durch knappe Praxisbeispiele erläutert werden.²⁵³

²⁴⁹ Dazu einführend *Roggan*, KJ 1999, S. 69 ff. m.w.N.

²⁵⁰ Zu Entwicklung nach dem 11. September 2001 vgl. *Kugelmann*, DÖV 2003, S. 781 ff. (S. 786 f.) m.w.N. Zu den Voraussetzungen anhand von § 10 f VE ME PolG vgl. *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 175, 204; in Bayern z. B. normiert in Art. 44 Abs. 1 S. 1 Bay PAG.

²⁵¹ Hingewiesen sei auch insbesondere auf die Entwicklung in Hessen, wo der Gesetzgeber das Erfordernis der Gefahr in 2002 gestrichen hat, vgl. dazu *Hess. VGH*, NVwZ 2003, S. 755.

²⁵² Vgl. nur *Ruder*, KommJur 2004, S. 7 ff (S. 12) m.w.N.

²⁵³ Eine (länderspezifische) rechtliche und taktische Diskussion führt *Keller*, Kriminalistik 2000, S. 187 ff. Zu dem Spannungsfeld Sicherheitserfordernis – Individualrechte vgl. *Ross*, Kriminalistik 2002, S. 464 ff. (S. 465 f.).

Nach verschiedenen „Pilotprojekten“²⁵⁴ in Deutschland hat die *Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* zur Videoüberwachung im Jahr 2000 einen vorsteuernden Beschluss gefasst:²⁵⁵

Die Innenministerkonferenz sieht in dem offenen Einsatz von Videoüberwachung ein geeignetes Mittel, um die Wahrnehmung der polizeilichen Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung wirksam zu unterstützen.

*Durch den offenen Einsatz von Videotechnik an Kriminalitätsbrennpunkten im Rahmen eines den jeweils spezifischen Gegebenheiten Rechnung tragenden Konzeptes können die Prävention gestärkt, die Kriminalitätshäufigkeit reduziert, die Aufklärung von Straftaten gesteigert und das Sicherheitsgefühl verbessert werden.*²⁵⁶

Auch dieser Beschluss bringt zum Ausdruck, dass die „im Rahmen der Gefahrenabwehr und Straftatenverfolgung“ stattzufindende Videoüberwachung in ihrer Wirkung auch der Stärkung der allgemeinen Prävention und der Verbesserung der subjektiven Sicherheit dienen soll; damit dient auch sie als „Vorfeld-Befugnis“ der *Sicherheitsvorsorge vor Ort*.²⁵⁷

²⁵⁴ In Leipzig wird seit 1997 – nach Projektphasen in 1996 – der Bereich des Hauptbahnhofes durch Videoanlagen beobachtet, dazu nur *R. Müller*, *Die Polizei* 1997, S. 77 ff.; 1998, S. 114 ff.; 2000, S. 285 ff. Eine weitere Vorreiterrolle nimmt ein Projekt in Westerland auf Sylt ein; freilich werden auch in Deutschland schon seit 1958 in München und seit 1976 in Hannover Videoüberwachungsanlagen zur Verkehrsbeobachtung genutzt. Zur Einleitung insbes. *Büllesfeld*, polizeiliche Videoüberwachung.

²⁵⁵ In Großbritannien, den USA oder in Singapur und Hongkong sind die Videoüberwachung seit den 1980er Jahren deutlich weiter ausgebaut; zur Einführung vgl. *Nürnberg*, *Die Polizei* 2000, S. 230 ff.; *Stierand*, Videoüberwachte Stadt, S. 49 ff.; *Katja Veil*, URL: www.de.geocities.com/veilkatja/pdf/England1.1.PDF; *Jan Wehrheim*, URL: www.is-kassel.de/safercity/2000/cctv.html (12/2004) sowie *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung, S. 35 ff.

²⁵⁶ Die Innenministerkonferenz hat einen Bericht der Arbeitsgruppe des Arbeitskreises II zur Prüfung der Einsatzmöglichkeiten von Videoüberwachungsmaßnahmen bei Kriminalitätsbrennpunkten im öffentlichen Raum vom 3. März 2000 zur Kenntnis genommen und den zur Veröffentlichung freigegebenen Beschluss der 161. Sitzung der Innenministerkonferenz vom 5. Mai 2000 in Düsseldorf veröffentlicht, freigegeben am 8. Mai 2000 in Bonn, Beschluss Nr. 23, vgl. URL: www.polizei.nrw.de/eigensicherung/website/material/imk2000_mai.pdf (2/2005).

²⁵⁷ Die „offene Videoüberwachung“ im öffentlichen Raum wird dabei in seiner Wirkung als unterstützendes Medium im Rahmen der so genannten *technischen (Kriminalitäts-)Prävention* gesehen. Der Problematik, die sich vor dem Hintergrund der Art. 1 Abs. 1 sowie 2 Abs. 1 GG und der Regelungen des Bundes- und der Landesdatenschutzgesetze ergeben, kann sich dieser Arbeit nicht annehmen; zur Einführung vgl. aber insbes. *Bäumler*, *forum kriminalprävention* 1/2001, S. 25 f., *Kloepfer/Breitkreutz*, DVBl. 1998, S. 1149 ff. und *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 ff. Vor dem Hintergrund, dass in *London-Newham* ein „Gesichtserkennungssystem“ getestet wird, werden weitere Bedenken angemeldet; zur automatischen Gesichtserkennung bzw. biometrischen Erkennungsverfahren vgl. einleitend nur *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung, S. 14 ff. m.w.N.

Die Bundesländer haben zwischenzeitlich besondere Befugnisnormen in den Polizeigesetzen geschaffen;²⁵⁸ hier wird sich die Arbeit darauf beschränken, die Praxisbeispiele aus Bayern und Hessen aufzuzeigen:

1. Bayern – Vom Pilotprojekt zur Tatbestandsregelung

Das in Bayern eingerichtete Pilotprojekt fand ab 1.06.2000 in Regensburg statt;²⁵⁹ zeitgleich wurde in München eine kritische öffentliche Debatte über Videoüberwachung geführt, weshalb das Pilotprojekt zeitlich und im Umfang zunächst reduziert wurde.²⁶⁰

Die Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung während des Pilotversuchs stellte Art. 2 BayPAG dar, weil die bloße Beobachtung einer „visuellen Streifenfahrt“ gleichzusetzen ist.²⁶¹ Das erste Resümee des Pilotversuches bezeichnet die Videoüberwachung als eine sinnvolle Maßnahme, um potentielle Straftäter abzuschrecken und nachhaltig das Sicherheitsgefühl der Bürgerschaft zu stärken.²⁶² Nachdem die Forderung nach einer Rechtsgrundlage für die

²⁵⁸ Siehe § 29 Abs. 3 BremPoG, § 31 Abs. 3 BdgPolG, § 32 Abs. 3 SOGMV, § 21 Abs. 3 und 4 BWPolG, § 32 Abs. 5 NdsGefAG, § 15 a NWPolG, § 27 Abs. 2 und 3 SPoG, § 184 Abs. 3 SchIHLVwG und § 16 Abs. 2 S. 2 SOGLSA.

²⁵⁹ Mit Veröffentlichung der Tagesordnung zur Sitzung am 26. Januar 2000 des *Ausschusses für kommunale Fragen und innere Sicherheit* des Bayerischen Landtags wurde das Projekt erstmals bekannt; vgl. dazu URL: www.innenministerium.bayern.de/reden/regensburg.pdf (2/2005), S. 2. Beckstein bezeichnete die Maßnahme als „SOS: Sicherheit – Ordnung – Strafverfolgung“, zitiert nach Greiner, *Die Polizei* 2000, S. 120. Eine eingehende Praxisbeschreibung findet sich unter URL: www.polizei.bayern.de/ppnopf/pdregensburg/schutz/video_pdregensburg.pdf (10/2004); vgl. auch Mache/Reichl, *DPolBl.* 1/2003, S. 16 ff.

²⁶⁰ Die *SZ* vom 05./06.02.2000, „Polizei – dein Freund und Überwacher“, berichtete von Plänen, die Stadt München „mit mehr als tausend Kameras flächendeckend zu beobachten“. In der Diskussion waren die Vernetzung der Verkehrsüberwachungskameras, der Kameras am Hauptbahnhof und der U-Bahn. Außerdem wurde von Sicherheitspartnerschaften berichtet, in denen Kameras von Geschäftsleuten bezahlt und von der Polizei überwacht werden sollten. Das *PP München* in der *SZ* vom 09.02.2000, „Videoüberwachung nur bei Anlässen“, betont, dass es sich „nicht um flächendeckende Überwachung“ handeln würde. In einer Pressemeldung vom 15.03.2000 wies das Bayer. Innenministerium darauf hin, dass 64 Kameras der Verkehrsüberwachung genutzt würden. Auch sei geplant, 70 Kameras der 3-S-Zentralen und 650 Kameras in den U-Bahnhöfen mitzubenutzen; vgl. URL: www.innenministerium.bayern.de/presse/polizei/14200.htm (12/2004).

²⁶¹ Eine personenbezogene Datenerhebung hat nicht stattgefunden; eine Aufzeichnung erfasster Geschehensabläufe war gemäß § 100 c Abs. 1 Nr. 1 lit. a) StPO („nur“) zulässig, wenn sich der Verdacht einer Straftat ergab.

²⁶² Vgl. Pressemitteilung Nr. 430, Seite 5, der *PD Regensburg* vom 31.08.2001, URL: www.polizei.bayern.de/ppnopf/pdregensburg/schutz/video310801.pdf (12/2004): Im Zeitraum von 06/1997 bis 05/1998 wurden an den Örtlichkeiten 183 Straftaten registriert, in den Jahren während der Diskussion 06/1998 bis 05/1999 und 06/1999 bis 05/2000 wurden 186 Straftaten registriert und im Versuchszeitraum konnte schließlich die Anzahl um 25 Delikte/Jahr gesenkt werden.

Möglichkeit einer permanenten, von Ereignissen unabhängigen *Aufzeichnung* gestellt war,²⁶³ wurde im Juli 2001 mit der Neufassung des Art. 32 Abs. 2 BayPAG eine solche geschaffen.²⁶⁴ Der *Bayerische Städtetag* fordert in diesem Zusammenhang, dass die Videoüberwachung durch die Polizei künftig mit den betroffenen Kommunen abgestimmt werden soll; ferner dürfe es durch die Einführung der polizeilichen Videoüberwachung nicht zu einer Verringerung der Polizeipräsenz auf öffentlichen Straßen und Plätzen kommen.²⁶⁵

2. Hessen – Videoüberwachung in Kooperation

Eine in Kooperation mit den Kommunen abgestimmte Videoüberwachung findet seit dem Jahr 2000 in Hessen auf der Grundlage des geänderten § 14 HSOG statt; hier wurde für Polizei- und Gefahrenabwehrbehörden die gesetzliche Voraussetzung geschaffen, öffentliche Straßen und Plätze mittels Videoanlagen zu überwachen.²⁶⁶

²⁶³ Vgl. dazu die zitierte Pressemitteilung Nr. 430, a.a.O., Seite 4. Dabei sollen auch Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung – etwa im Umweltbereich – aufgezeichnet werden, vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Innenministeriums vom 22. März 2001. Gemäß *VollzBek* zu Art. 17 BayPAG Ziff. 17.3.1 sind dies solche Ordnungswidrigkeiten, die einen Schaden für ein besonders bedeutsames Rechtsgut oder für andere Rechtsgüter in erheblichem Umfang der für den Bestand des Staates und von dessen Einrichtungen befürchten lassen oder wenn die betreffende Vorschrift ein sonstiges bedeutsames Interesse der Allgemeinheit schützt.

²⁶⁴ Der Entwurf verweist zur Begründung explizit auf die positiven Erfahrungen des Pilotprojektes in Regensburg, siehe *Bayer. LT-Drucks.* 14/6505, S. 3. Demnach kann die Polizei offen Bild- und Tonaufnahmen von Personen anfertigen zur Abwehr einer im Einzelfall bestehenden Gefahr (Nr. 1), oder an den in Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 BayPAG genannten (s.g. „gefährlichen“) Orten (Nr. 2) sowie an Orten, an denen tatsächliche Anhaltepunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begangen werden (Nr. 3), soweit letztgenannte Orte jeweils öffentlich zugänglich sind. Damit wird keine Abstufung zwischen reiner Bildübertragung und Aufzeichnung vorgenommen; auch verfolgt die Norm nicht nur den Zweck der *vorbeugenden Straftatenbekämpfung*, sondern lässt – der politischen Forderung folgend – eine Überwachung auch zur Bekämpfung von *Ordnungswidrigkeiten* von erheblicher Bedeutung zu.

²⁶⁵ Vgl. URL: www.bay-staedtetag.de/ib2001/ib2001_5k.htm (12/2004); nach Ansicht des *Bayerischen Städtetages* könne die seit 12/1998 bestehende *Sicherheitspartnerschaft zwischen dem Freistaat Bayern und den kommunalen Spitzenverbänden* ein Rahmen für die Festlegung solcher Abstimmungsmodalitäten sein. Eine gesetzliche Abstimmungspflicht ist derzeit in Bayern nicht vorgesehen; in Hessen hingegen kann eine solche Pflicht aus § 1 Abs. 6 i. V. mit § 14 Abs. 3 und Abs. 4 HSOG entnommen werden.

²⁶⁶ Gem. § 14 Abs. 3 Satz 1 HSOG können *Polizeibehörden* zur Gefahrenabwehr *oder* wenn tatsächliche Anhaltepunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen, öffentl. Orte offen beobachten und auch aufzeichnen. Der neue § 14 Abs. 4 HSOG regelt die Überwachung durch *Gefahrenabwehrbehörden* (komm. Verwaltungsbehörden, Ordnungsbehörden), wobei *qualifizierte Voraussetzungen* vorliegen müssen: Wegen der fehlenden Zuständigkeit zur *vorbeugenden Straftatenbekämpfung* (vgl. § 1 Abs. 4 HSOG) wurde die Überwachung durch die Gefahrenabwehrbehörden im Detail und abschließend geregelt: Es muss sich um Plätze handeln, auf denen wiederholt Straftaten begangen worden sind, und es müssen Anhaltepunkte für weitere Straftaten bestehen. Einleitend dazu *Bouffier*, forum kriminalprävention 1/2001, S. 24 f.

In zahlreichen hessischen Städten erfolgt die Videoüberwachung durch die *Polizei*; dabei werden innerstädtische Bereiche gantztägig beobachtet und die permanent aufgezeichneten Bilder nach wenigen Tagen automatisch gelöscht.²⁶⁷ Als erste *Gefahrenabwehrbehörde* betreibt der Magistrat der Stadt Hofheim a. Ts. in eigener (kommunaler) Verantwortung eine Videoüberwachungsanlage;²⁶⁸ die gantztägige Überwachung der Monitore übernehmen hier kommunale Bedienstete, die im Bedarfsfall der Polizei das aufgezeichnete Bildmaterial zur Verfolgung von Straftaten zur Verfügung stellen. Schließlich findet als dritte Praxismöglichkeit die Videoüberwachung des Bahnhofsplatzes in Fulda in einer Kooperation der *Gefahrenabwehrbehörde* und der *Polizei* statt;²⁶⁹ zusätzlich beteiligt sich hier auch der *Bundesgrenzschutz*.²⁷⁰

III. Stellungnahme

Die modifizierten Anforderungen an die neueren „Vorfeld-Befugnisse“ knüpfen einerseits weder an eine *konkrete Gefahr* im polizeirechtlichen Sinne an, noch setzen sie andererseits einen Anfangsverdacht im Sinne der StPO voraus; sie spielen sich in einem diesen Zeitpunkt

²⁶⁷ In *Frankfurt am Main* werden seit 22.12.2000 Bilder der Konstablerwache durch drei Kameras in die Einsatzzentrale des Polizeipräsidiums übertragen (Löschung: nach 7 Tagen); in *Gießen* wird seit 19.08.2002 der Marktplatz durch die Polizeistation Gießen-Nord beobachtet (Löschung: nach 10 Tagen); in *Limburg a.d. Lahn* erfolgt seit 22.11.2002 eine Überwachung des Bahnhofsvorplatzes durch die Polizeistation und den Polizeiposten am Bahnhof (Löschung: nach 2 Tagen); in *Kassel* werden die Bilder der Videoüberwachung in der Unteren Königstraße mit Kreuzung „Stern“, Landgraf-Philipp-Platz und Kreuzung Jägerstraße seit 4.12.2002 in die Einsatzzentrale des Polizeipräsidiums Nordhessen übertragen (Löschung: nach 3 Tagen); schließlich wurde am 26.06.2003 in *Wiesbaden* am Platz der deutschen Einheit die jüngste von der Polizei überwachte Anlage in Hessen in Betrieb genommen. Vgl. *Bouffier*, forum kriminalprävention 1/2001, S. 24 f. (S. 24), *Höhler*, HPR 7/2003, S. 17, sowie URL: www.zvei.org/sicherheitssysteme/Dokumente/video.doc (12/2004).

²⁶⁸ Seit 29.09.2000 wird hier mit eigenem Personal der Busbahnhof mit drei Kameras überwacht, vgl. dazu URL: www.gemeinderat-online.de/meldungen/messages/420.html (12/2004); zur Kritik – *jedoch vor der Änderung des § 14 HSOG* – vgl. URL: www.datenschutz.hessen.de/tb28/K13p3.htm (12/2004). Die Löschung des Bildmaterials erfolgt hier nach einem Monat.

²⁶⁹ Die Überwachung erfolgt seit 21.06.2001 tagsüber durch Hilfspolizeibeamte der Stadt Fulda, während der restlichen Zeit übernimmt das Polizeipräsidium Osthessen die Kontrolle (Löschung: nach 12 Tagen), vgl. *Höhler*, HPR 7/2003, S. 17 und *Bouffier*, forum kriminalprävention 1/2001, S. 24 f.

²⁷⁰ Nach Inaugenscheinnahme durch den Verfasser findet eine permanente Bildübertragung in das Bahnhofsgelände statt, wo der BGS bahnpolizeilichen Einzeldienst wahrnimmt; die tatsächliche Beobachtung durch den BGS ist zwar von der Personalstärke abhängig und eine Aufzeichnungsmöglichkeit ist nicht gegeben, jedoch werden durch die *Auto-Dom*-Kamera Bilder von innerstädtischen Bereichen erfasst, auf denen der BGS keine (originäre) Zuständigkeit besitzt. Hier ist die Aufgabe für den BGS als Sonderpolizei grundsätzlich nicht eröffnet, was ebenfalls für „Doppelstreifen“ in (nur) innerstädtischer Bahnhofsnähe gilt, und daher muss diese Entwicklung m.E. kritisch beobachtet werden.

oder solchen Umständen vorgelagerten Stadium ab und sollten daher von der Gesamtstruktur des Polizeirechtes her eher die Ausnahme bleiben.

Die „Vorfeld-Befugnis“ zur Videoüberwachung hat aber eine deutliche Wirkung gezeigt: Sie setzt als Mittel der *technischen* bzw. *sekundären Prävention* zwar eher kurz- und mittelfristig an der „Oberfläche“ an, hat aber in allen überwachten Bereichen in diesem Sinne auch tatsächlich zu einem Rückgang im Gesamtaufkommen der registrierten Straftaten geführt.²⁷¹ Auch die „Arbeitsgruppe Videoüberwachung“ der *Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* hat eine abschreckende Wirkung auf potentielle Täter anerkannt²⁷² und einen signifikanten Rückgang der typischen Straßenkriminalität sowie eine Erhöhung der subjektiven Sicherheit bestätigt.²⁷³

Im Hinblick auf die aktive Einbindung der Kommunen warnt der *Deutsche Städtetag* in einer These des Hauptausschusses davor, dass die (staatliche) Verantwortung für die Sicherheit in den Städten nicht auf die Kommunen abgeschoben werden dürfe.²⁷⁴

Zum Teil wird aber angenommen, die Videoüberwachung ersetze nicht nur den Streifengang als Mittel einer *formellen Kontrolle*, sondern beeinflusse auch die *informelle Sozialkontrolle* der Bürgerschaft selbst negativ, weil die von Zivilcourage und gemeinsamen Standards geprägten Verhaltensweisen verändert würden.²⁷⁵ Dem steht jedoch gegenüber, dass mehrere repräsentative Umfragen zur Akzeptanz der Videoüberwachung herausgefunden

²⁷¹ Vgl. *Lux*, HPR 8/2003, S. 12 ff (S. 13 ff), *ders.*, forum kriminalprävention 3/2003, S. 24 ff.

²⁷² Bericht der *AG Videoüberwachung* des *AK II* der Innenministerkonferenz, Einsatzmöglichkeiten von Videoüberwachungsmaßnahmen an Kriminalitätsbrennpunkten auf öffentlichen Straßen und Plätzen, erschienen in Stuttgart 2000 (Offset-Druck), S. 11. ff. Die Vorteile werden in dem Bericht wie folgt umschrieben: Erkennung und Lokalisierung von Gefahren; schnelles Reagieren bei Gefahren und Störungen für die öff. Sicherheit und Ordnung und bei Straftaten; Schadensverhütung; Verringerung der Gefährdung von Personen und Sachwerten; Dokumentation und Auswertung strafbaren Verhaltens Einzelner und Dokumentation des polizeilichen Einsatzes.

²⁷³ Bericht der *AG Videoüberwachung*, a.a.O., S. 12. f.; auch seien die Videoaufnahmen bei der Straftatenaufklärung und der Täteridentifizierung im Praxisbetrieb dienlich. Zu diesem Ergebnis kommen auch *Schneider/Rick*, Kriminalistik 2003, S. 103 ff. (S. 106) für Baden-Württemberg Projekte. So verstanden dient die Aufzeichnungsmöglichkeit der Verbesserung der Beweisführung und der Strafverfolgung, die ihrerseits neben der Repression m.E. wiederum auch der so genannten *tertiären Prävention* dient.

²⁷⁴ Zitiert nach *Meißner*, der städtetag 11/2002, S. 8.

²⁷⁵ Vgl. *Waechter*, NdsVBl. 2001, S. 77 ff. Ob jedoch durch die Videoüberwachung die *informelle Sozialkontrolle* der Gesellschaft weiter abnimmt, weil man auf den öffentlichen Zugriff vertraut, so *Waechter*, a.a.O., S. 80, darf bezweifelt werden: Einerseits hat sich die *informelle Kontrolle* an „gefährlichen“ Orten schon heute als praktisch nicht vorhanden herausgestellt, andererseits müssten dazu die Bürger bei der Abwägung der

haben, dass dieses Mittel an innerstädtischen „Brennpunkten“ ganz überwiegend begrüßt wird;²⁷⁶ was damit begründet werden kann, dass die subjektive Sicherheit erhöht und die Lebensqualität an solchen innerstädtischen Orten verbessert wird. So kommt es (wieder) zu einer verstärkten Frequentierung, wodurch die *informelle Sozialkontrolle* gestärkt werden kann.²⁷⁷

In jedem Fall müssen aber in einer „dritten Phase“, nach der Projektphase und der sich anschließenden Phase der Schaffung der gesetzlichen Befugnisnormen, nun die Videoüberwachungsmaßnahmen vor Ort individuell evaluiert werden.²⁷⁸

Somit hat die Videoüberwachung mit ihrer positiven Wirkung der *sekundären Prävention* einen sinnvollen „Ergänzungscharakter“ zur übrigen *pro*-aktiven Arbeit der Sicherheitsakteure vor Ort;²⁷⁹ gleichsam zeigt sie in der Gesamtschau der „Vorfeld-Befugnisse“, dass sich das Tätigkeitsfeld der Polizei hin zu „potentiellen Gefährdungen“ weiter ausgedehnt hat.

C. Das sich wandelnde Selbstverständnis der Polizei

Entscheidung zwischen bewachten und nicht-bewachten Örtlichkeiten unterscheiden, was m.E. zu abstrakt erscheint

²⁷⁶ Nach einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts EMNID im Jahr 2001 befürworten 80 % der Befragten eine Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten durch die Polizei, vgl. dazu URL: www.zvei.org/news/Pressinformationen/2001-06/Pr046-2001.html (1/2004). Nach einer IPOS-Umfrage im Frühjahr 2001 in Frankfurt am Main halten 84 % der Befragten das Aufstellen der Kameras für „gut“ und 74 % sprachen sich „für“ die Überwachung weiterer öffentlicher Plätze aus, vgl. dazu insbesondere unter URL: www.sh-landtag.de/infothek/wahl15/aussch/iur/niederschrift/2002/15-043_01-02.html (12/2004) sowie URL: www.bayern.de/Presse-Info/PM/2001MRat/Mrat_010403.htm (12/2004).

²⁷⁷ Dazu *Jehle*, *forum kriminalprävention* 1/2001, S. 27 ff. (S. 28).

²⁷⁸ Erste Anforderungen an eine Evaluation und eine Kosten-Nutzen-Analyse in Bezug zur Videoüberwachung formuliert *Jehle*, *forum kriminalprävention* 1/2001, S. 27 ff. (S. 28 f.) m.w.N.

²⁷⁹ Durch die offene Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze kann alleine jedoch keine Reduzierung des Kriminalitätsaufkommens an einem bestimmten Ort „auf Null“ erwartet werden; Augenblickstäter (z.B. alkoholisierte Schläger) oder auf Konspiration ausgerichtete Personen mit höherer krimineller Energie lassen sich nicht von einer Tatbegehung abhalten. Auch sind – in der Quantität strittig – Verlagerungen an andere Orte möglich; diese Verlagerungen werden aber m.E. regelmäßig nicht im Verhältnis 1:1 stattfinden, weil sich die Gelegenheitsstrukturen eines bestimmten geographischen Raumes in der Kommune und das dort bestehende Milieu sowie die allgemeine kriminogene Situation nicht auf einen anderen Raum übertragen lassen. *Birgit Höhn*, Pressesprecherin der PD Leipzig, trägt vor, dass dort PKW-Aufbrüche und Drogenhandel um 50 % zurückgegangen seien, zitiert nach URL: www.zvei.org/sicherheitssysteme/Dokumente/video.doc (12/2004).

Das Skizzieren der Entwicklung und die Beschreibung der bestehenden Normen des Polizeirechts und die (z. T. kriminologischen, z. T. politischen) Interpretationsbemühungen derselben geben isoliert nicht hinreichend Aufschluss über das tatsächliche Polizeihandeln in Deutschland, das im Hinblick auf die Besonderheiten seiner Ziele und Mittel nur in einer Gesamtschau mit der geltenden (aktuellen) „Polizeiphilosophie“ und der daraus resultierenden Polizeikonzepte aussagekräftig wird²⁸⁰.

Die moderne Polizei definiert sich heute oftmals über die schlagwortartigen Umschreibungen *partnerschaftliches Polizeihandeln* und *bedürfnisorientierte Versorgung der Bürgerschaft mit dem Rechtsgut Sicherheit*; sie implizieren eine Umorientierung im Selbstverständnis der Polizei hin zu einem Dienstleister in Sachen Sicherheit. Dabei wird der Bürger – in der Öffentlichkeit ein populärer Gedankengang – als Kunde des Produktes Sicherheit einer dienstleistenden Polizei angesehen. Auf zwei sich aufdrängende Fragen, die bei dieser Umorientierung oftmals aus der polizeirechtlichen Diskussion ausgeblendet werden, kann hier nur ergänzend hingewiesen werden: Einerseits ist zu fragen, ob Instanzen formeller Kontrolle, die das staatliche Gewaltmonopol verkörpern, überhaupt „partnerschaftlich“ ihre Aufgabenerfüllung umsetzen können, oder doch eher hoheitlich zu definieren sind, weil der materielle Gehalt der polizeilichen Schutzgüter zwingend staatlich durchzusetzen ist. Andererseits ist – zumindest auf den ersten Blick – die tatsächliche Entwicklung des Polizeirechts von der Tatsache gekennzeichnet, dass der Polizei heute mehr und einschneidendere Befugnisnormen zustehen, als in den Jahrzehnten zuvor, und es stellt sich auch hier die Frage, ob dabei von einer Partnerschaft gesprochen werden kann.

Zumindest die zuletzt aufgeworfene Problematik wurde von der Polizei selbst beantwortet, die zwischenzeitlich erkannt hat, dass in verschiedenen Bereichen – auch und gerade bei der typischen „innerstädtischen Kriminalität“ – nicht nur *mehr* Eingriffsbefugnisse benötigt werden, sondern dass ein „Mehrwert für die Sicherheit“ nur mit einem grundlegenden

Der These eines Verdrängungseffektes widersprechen im Tenor auch *Bouffier*, *forum kriminalprävention* 1/2001, S 24 f. (S. 25), und *Meißner*, *der städtetag* 11/2002, S. 8.

²⁸⁰ Vgl. zu diesem Gedankengang auch *Gusy*, *Polizeirecht*, Rn. 10, der konstatiert, dass der Wandel des Polizeihandelns vor dem Hintergrund der Konzepte „Innerer Sicherheit“ kaum im Wege der Rechtsänderung, sondern vielmehr im Wege einer Neuinterpretation geschehe.

Wechsel in der „Polizeiphilosophie“ und einer einhergehenden Neuorientierung der hergebrachten Strategien verbunden sein kann.

I. „Allzuständigkeit“ der Polizei – Neue „Polizeiphilosophie“ nach der PDV 100?

Die Polizei selbst hat ihre Rolle hier im Rahmen dieses Wandels sehr weit definiert. Die 1999 vollständig überarbeitete Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 Führung und Einsatz der Polizei²⁸¹ zeigt auf, dass das derzeitige polizeitaktische und polizeipolitische Lagebild über den gesetzlichen Auftrag weit hinaus geht: Dies wird auch ausdrücklich zugestanden, namentlich in Nr. 1.1 PDV 100 (Rolle und Selbstverständnis):

„Polizeiliches Handeln muss – über die Bindung an Recht und Gesetz hinaus – politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen berücksichtigen.“

Im Folgenden wird dies unter Nr. 2.1.1 PDV 100 (Kriminalprävention) durch allgemeine Aussagen erklärt und in Nr. 2.1.2.1 PDV 100 (polizeiliche Kriminalprävention) verdeutlicht:

„Ziele sind insbesondere

- Verhindern von Straftaten,*
- Stärken des Sicherheitsgefühls,*
- Stärken des Selbstschutzgedankens und Bewirken sicherheitsorientierten Verhaltens,*
- Abbau von objektiv unbegründeter Kriminalitätsangst,*
- Sensibilisierung der Bevölkerung für Gefahren, die aus Kriminalität erwachsen können,*
- Beseitigen und Mindern von Kriminalitätsursachen,*
- Verhindern des Entstehens oder Verfestigens kriminogener Faktoren.“*

Alle vorgenannten Ziele mögen kriminologisch sinnvoll und gesellschaftspolitisch wünschenswert sein, von der polizeilichen Aufgabeneröffnung in den Gesetzen ist aber grundsätzlich nur das *Verhindern von Straftaten* (ersten Spiegelstrich) erfasst. Andere Ziele werden zum Teil mittelbar durch polizeiliches Tätigwerden mitverfolgt; mit der Vorgabe hinter den beiden letzten Spiegelstrichen aber reklamiert die Polizei – obgleich ihr keinerlei Definitionsmacht über die (tatbestandlichen) Voraussetzungen der Aufgabeneröffnung und damit über den Bereich des polizeilichen Tätigwerdens zusteht²⁸² – eine Art „Allzu-

²⁸¹ Die Vorschrift ist ausschließlich für den Dienstgebrauch durch die Polizei bestimmt; eine formelle Einstufung als so genannte „Verschlussache“ hat die PDV 100 jedoch nicht erhalten.

²⁸² Diese Macht liegt einzig bei dem Gesetzgeber und – im Falle unbestimmter Rechtsbegriffe – (auch) bei den Gerichten, in keinem Fall aber bei der Polizei selbst.

ständigkeit“ auf dem gesamten Feld der soziologischen und kriminologischen Kriminalprävention, die ihr gesetzlich nicht zukommt, da sie keine Gesellschaftsgestaltung aus dem Blickwinkel der Verbrechensverhütung zu betreiben hat.²⁸³

Offensichtlich spiegelt sich aber in der PDV 100 die rein tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre wieder: Mehr und mehr hat die Polizei ihre Aktivitäten in Bereiche ausgeweitet, die der *primären* und *sekundären Prävention* zuzurechnen sind.²⁸⁴ Haben nicht eingreifende, insbesondere beratende Aktivitäten („Die Kriminalpolizei rät!“) oder neuerdings Funktionen als Mediator oder Konfliktschlichter immer eine allgemein bestehende Gefahrensituation vor Augen gehabt, agiert die Polizei heute durch Projektstage zur Informationsvermittlung in Kindergärten, Schulen und der offenen Jugendarbeit und mit Discos, Streetball-Turnieren oder sonstigen Sportveranstaltungen in angestammten Aufgabenfeldern der Pädagogik und Kinder- und Jugendhilfe.²⁸⁵ Auch wenn es in tatsächlicher Hinsicht schwierig erscheint, die Bereiche *Sozialarbeit* und *präventivpolizeiliches Handeln* abzugrenzen, weil Überschneidungen nicht auszuschließen sind,²⁸⁶ kommt ein solches weites Vorfeld in der gesetzlichen Aufgabenzuweisung an die Polizei nicht zum Ausdruck.

So wünschenswert Aktivitäten mit pädagogischen Arbeitsformen und teilweise auch pädagogischen Zielen sein mögen, ein Rollenwechsel des Polizisten vom Angehörigen eines Exekutivorgans hin zu einem Sozialarbeiter darf nicht stattfinden,²⁸⁷ ja man muss sogar davor warnen, dass die Polizei sich (gesetzlich nicht vorgegebener) Betätigungsfelder widmet, was nicht zuletzt zur Vernachlässigung der originären (gesetzlichen) Aufgaben führen kann.

²⁸³ Zu solchen grundsätzlichen Erwägungen vgl. auch *Boldt*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. A, Rn. 89.

²⁸⁴ Die Kompetenz der Polizei in diesen Bereichen der (kriminalpräventiven) Informationsvermittlung wird dabei regelmäßig von der Bevölkerung (deutlich) höher bewertet als innerhalb der Polizei selbst; insbesondere fällt nach einer Umfrage aus dem Jahre 2003 auf, dass die im Bürgerkontakt stehenden Polizeibeamten im Streifen- bzw. Wach- und Wechseldienst eine vergleichsweise geringe (eigene) Kompetenzvermutung zum Ausdruck bringen, während Mitarbeiter aus den Bereichen Prävention und Öffentlichkeit die höchsten Einschätzungswerte hervorbringen, vgl. dazu die bundesweite Umfrage der *BIK Umfrageforschung GmbH* vom Januar 2003, zitiert und ausgewertet bei *Zöller, F.*, HPR 8/2003, S. 8 f.

²⁸⁵ Dazu *Gabriel/Holthusen/Schäfer*, Neue Kriminalpolitik, S. 28 ff. (S. 28). Auch *Frehsee*, DVJJ-Journal 1/2000, S. 65 ff. (S. 70) fragt kritisch: „Wird die Polizei für alles zuständig?“ und konstatiert, dass sich die Polizei zunehmend des friedlichen Alltags bemächtigt und sich in die allgemeine Lebensgestaltung einmische.

²⁸⁶ So *Vahlenkamp*, Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene, S. 5, m.w.N. Dazu auch *Wieben*, Polizei und Sozialarbeit, in: Heinz (Hrsg.), Kriminalprävention auf kommunaler Ebene, S. 193 ff.

Knemeyer bezeichnet diese Verschiebung innerhalb der „*dritten polizeilichen Aufgabenkategorie*“ – also innerhalb der (zeitlich) vorgelagerten *Vorbeugung* – hin zu einer allgemeinen Tätigkeit mit *primär-präventiven* Wirkungen aufgrund der quantitativen Aktivitäten und der gestalterischen Qualität bereits als „*vierte Aufgabenkategorie*“ der Polizei.²⁸⁸ Jedenfalls nähert sich die Polizei durch die Aussagen der PDV 100 stark dem amerikanischen Rollenverständnis von Polizei an.²⁸⁹

II. Neuausrichtung polizeilicher Strukturen und Strategien

Parallel zum skizzierten neuen Selbstverständnis der Polizei hat sich auch die tatsächliche Handlungsweise bzw. die polizeiliche Strategie dem neuen Sicherheitsverständnis teilweise angepasst: Allmählich bricht die Erkenntnis Bahn, dass „gute Polizei“ heute mehr sein muss als technisch gut ausgestattete Dienststellen, spezialisierte Polizeibeamte, zentralisierte Bündelung von Technik und Wissen und raschem *Re-*agieren.

Zwar muss die Polizei sich auch auf komplexe, komplizierte und global auftretende Polizeiaufgaben konzentrieren, sie muss aber gleichsam vor Ort den Anforderungen der Dienstleistungsgesellschaft an eine bürgernahe und öffentlich präsenste Polizei („Schutzmann an der Ecke“) zum Schutz vor Straßenkriminalität gerecht werden. Aus diesem Dilemma kann sie nur durch eine Neuausrichtung der überkommenen Strategien gelangen.

1. Neues Steuerungsmodell

Die Neuausrichtung der polizeilichen Struktur findet zunächst einmal in administrativer Hinsicht ihren Niederschlag. So wird in den Gesamtkontext der Fortentwicklung polizeilicher

²⁸⁷ In besonders griffiger Weise könnte man davor warnen, dass ein Rückfall in die Zeiten vor dem *Kreuzbergurteil* nicht stattfinden darf.

²⁸⁸ *Knemeyer*, Die Reaktionen des bundesrepublikanischen Gesetzgebers auf den 11. September 2001, in: Rill (Hrsg.) *Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat*, S. 19 ff.

Handlungskonzepte auch die Übernahme des sogenannten *Neuen Steuerungsmodells*, also der neuen ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung der Polizeiverwaltung, in Erwägung gezogen.²⁹⁰ Kernelemente dieser „neuen Steuerung“ sind zum Beispiel das Führen durch (schriftliche) Zielvereinbarungen samt strikter Controlling-Verfahren, die dezentrale Entscheidungskompetenz und Ressourcenverantwortung bzw. Budgetierung oder die Orientierung der gestaltenden Verwaltungstätigkeit an den angestrebten Ergebnissen bzw. Wirkungen („Output-bzw. Outcome-Steuerung“).

2. Gemeinwesenorientierte Ausrichtung

Die Gemeindepolizeien wurden Anfang der 1970er Jahre nicht nur verstaatlicht sondern auch spezialisiert und zentralisiert; das alles hat der Bürgerschaft die Polizei nicht näher gebracht. Entsprechend dem Ansatz des Umdenkens in der US-amerikanischen Polizei²⁹¹ ist aber auch in Deutschland heute soziale Kompetenz, Bürgernähe und pro-aktives Handeln vor Ort zu fordern.²⁹²

²⁸⁹ Kritisch spricht *Frehsee*, Neue Kriminalpolitik 1999, S. 16 ff. (S. 18) im Rahmen der (gemeinwesenorientierten) Einbindung der Polizei in die kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse von einer Art „Superbehörde“, die überall das letzte Wort habe.

²⁹⁰ Vgl. dazu *Lange/Schenck*, Neue Steuerungsmodelle in der Polizei: Auswirkungen auf lokale Sicherheit, in: Prätorius (Hrsg.), Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, S. 108 ff.

²⁹¹ Im deutschen Sprachgebrauch wird der Begriff *community policing* zum Teil mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt, oftmals auch *weiter* ausgelegt als im amerikanischen Raum, wo er *nur* als Polizeistrategie verstanden wird. So wird dem übersetzten Begriff gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Deutschland z. B. die Bedeutung eines Paktes zwischen Kommunen und staatlichen Sicherheitsbehörden oder auch die einer Heranziehung und Aktivierung der Bürgerschaft im Sinne der Kommunitarier beigelegt, ähnlich bei *Frommer/Müller*, Fünf Jahre Nürnberger Sicherheitspakt, URL: www.sicherheitspakt.nuernberg.de/download/vortrag_sicherheitspakt_0403.pdf (5/2005), S. 2 f., *Dies.*, BayVBl. 2004, S. 68 ff. Dies schafft zum Teil Unklarheiten, weil die so verstandene gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit auch anderen Akteuren zugesprochen wird. Damit wird ein „Oberbegriff“ für *alles* definiert, was die unterschiedlichen Akteure im Rahmen der Sicherheitsvorsorge vor Ort beitragen; davor muss m.E. gewarnt werden.

²⁹² Pro-aktiv tätig werdende Polizei bzw. Präventionspolizei soll nicht inaktiv auf einen Einsatz warten, sondern vielmehr aktiv den Bürgerkontakt suchen und Präsenz zeigen. Insofern bietet der Staat eine „Dienstleistung“ an – Polizei als „Dienstleistungsunternehmen“ für die Bürger, nicht (mehr) primär als „hoheitliche Autorität“. „Kunden“ dieser polizeilichen „Dienstleistung“ sind nach *Wehe*, Die Polizei 1998, S. 13 ff (S. 15), neben der Bürgerschaft auch die Politik, Staatsanwaltschaft, Versicherungen, Gerichte, Ordnungsämter sowie Verantwortliche von Sport- und sonstigen Großveranstaltungen.

Die Polizei hat sich dabei Elemente der Strategie *community policing* für eine gemeinwesenorientierte Ausrichtung in Deutschland nutzbar gemacht.²⁹³ Polizeibeamte werden heute nicht selten mit Sonderfunktionen betraut. Namentlich die so genannten *Stadtteil-* oder *Kontaktbeamten* stellen in kleinräumigeren Bereichen eine Verbindung zur Bürgerschaft, zu Vereinen und Jugendgruppen her und sind bei öffentlichen Veranstaltungen präsent. *Schulverbindungsbeamte* stehen als Ansprechpartner für die in ihrem Zuständigkeitsbereich ansässigen Schulen zur Verfügung. Für Frauen und Kinder werden nicht selten *Beauftragte für Frauen und Kinder* in der Dienstschrift eingesetzt. Aber auch weitere Bereiche, wie ein *Beauftragter für die Stadtplanung* oder ein *Seniorenbeauftragter*, sind denkbar und werden teilweise umgesetzt.

Solche Sonderfunktionen sind der erste Schritt, um eine Basis für einen intensiveren Bürgerkontakt zu legen; dabei wird die Bekämpfung von Kriminalität nicht als isoliertes oder gar einziges Aufgabenziel gesehen, sondern im Kontext anderer sozialer Bedingungen verstanden.²⁹⁴

Mit strategischer Zielsetzung werden Fuß- oder Fahrradstreifenkonzepte ebenso eingesetzt, wie Kommunikationsangebote („Mobile Wache“ in Stadtteilen, „Stadtwatch“), die allgemeine Präsenz im ÖPNV oder die Einbindung der Angehörigen der Sicherheitswacht bzw. des Freiwilligen Polizeidienstes.

Mit der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 nähert sich die deutsche Polizei stark dem amerikanischen Verständnis von *community policing* an; in ihr wird unter Nr. 1.7 (Zusammenarbeit) ausgeführt:

„Über die gesetzlich bzw. vertraglich geregelte Zusammenarbeit hinaus soll das Zusammenwirken auf allen Ebenen, ... , insbesondere durch ... abgestimmte Strategien und Richtlinien, ..., regelmäßige Information und

²⁹³ Parallelen zwischen Deutschland und den USA bei den Entwicklungsverläufen polizeilicher Strategien sowie ausgewählte Beispiele zum Versuch, die Erkenntnisse aus den USA in die deutsche Rechtswirklichkeit zu übertragen, bei *Jahn*, Bürger- und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit. Zur praktischen Umsetzbarkeit vgl. auch *Dölling*, ZFIS 1998, S. 145 ff.

²⁹⁴ Freilich darf diese Entwicklung nicht mit dem „Abschnittsbevollmächtigten“ der damaligen Volkspolizei in der DDR verglichen werden, der seit Anfang der 1980er Jahre im Gefolge des so genannten Grundlagenvertrages und der aufkommenden Ost-West-Mobilität z. T. (auch) „politischer Spitzel“ wurde, vgl. dazu *Hornbostel*, Krim. Journal 2000, S. 196 ff. (S. 201 f.).

Kommunikation, ... Einrichtung von Koordinierungsgremien ... verbessert werden.“

Dabei wird unter Nr. 1.7.2 die Zusammenarbeit vor Ort angeregt:

„Der unmittelbaren örtlichen und regionalen Zusammenarbeit kommt besondere Bedeutung zu. Dies erfordert – auch anlassunabhängig – Verbindung aufzunehmen und zu halten.“

Eine so umgesetzte bürgernahe Polizeiarbeit kann sich natürlich in erster Linie („nur“) auf die Erscheinungsformen lokaler Ursachen abweichenden Verhaltens beziehen. Damit geraten wiederum Erscheinungsformen einer öffentlichen *Un-Ordnung* und die subjektive Sicherheit in den Fokus einer sehr früh ansetzenden Polizeiaktivität vor Ort.²⁹⁵

3. Herabsenken der polizeilichen Eingriffsschwelle bei Ordnungsstörungen

Dass die so genannte *New York*-Strategie nicht deckungsgleich in Deutschland umgesetzt werden kann, wurde schon oftmals nachgewiesen.²⁹⁶ Die spezifischen Rahmenbedingungen in den USA und hier insbesondere in *New York* sind kaum mit deutschen Städten vergleichbar.

Wenn aber im Sinne der *broken windows*-Theorie öffentliche *Un-Ordnung* als Ursache von Kriminalität angesehen wird, so kann dies bei entsprechender Akzeptanz dieser Annahme zu einer modifizierten Übernahme durch Herabsenkung der polizeilichen Eingriffsschwelle im Rahmen der gesetzlichen Zulässigkeit führen. Eine in diesem Sinne „niedrige Toleranz“ ist

²⁹⁵ Die Schwermriminalität und die „Organisierte Kriminalität“ verlangen darüber hinaus – hier nicht zu vertiefende – andere Konzepten und Handlungsformen. So verstanden ist die bürgernahe Polizeiarbeit lediglich ein Teilbereich des (gesamten) polizeilichen Spektrums: Im Rahmen der Zielbestimmung, in der Kommune einen Zustand der „*Inneren Sicherheit*“ zu erhalten, ist sie aber von hoher Priorität.

²⁹⁶ Die Frage der Übertragbarkeit der internen Maßnahmen der New Yorker Polizeireform soll im weiteren nicht verfolgt werden; hinzuweisen ist aber nochmals auf die enorme Bedeutung des Lage- und Führungssystem *CompStat*, das aus datenschutzrechtlichen und beamten- und personalvertretungsrechtlichen Gründen in der Anwendbarkeit und Umsetzbarkeit – unabhängig von einer fehlenden Polizeikultur und mangelnder Verinnerlichung von Führungsprinzipien – nicht übertragbar zu sein scheint. Zu der Übertragbarkeit auf das deutsche Strafrecht, das Ordnungswidrigkeitsrecht und das Polizeirecht sowie das besondere Ordnungswidrigkeitsrecht vgl. *Laue*, *Broken windows* und das New Yorker Modell, in: *Düsseldorfer Gutachten*, S. 333 ff. (S. 379 ff.). Anm.: Das *Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen*, das 2002 im Auftrag des dortigen Präventionsrates als Gutachten über „empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen“ in Form einer Meta-Evaluationsstudie erstellt wurde, ist abrufbar unter URL: www.duesseldorf.de/download/dgll.pdf (05/2005).

zwar durch die verfassungsrechtlichen Grenzen²⁹⁷ im herkömmlichen, rechtlich gebundenen (präventiv-polizeilichen) Auftrag der Gefahren-(ab)-wehr gebunden; sie führt aber dazu, dass das Polizeihandeln realiter auch eher „soziale Ursachen“ mit umfasst. Auch dies kann zu einer Erweiterung des polizeilichen Aufgabenspektrums führen, das den Aufgabenzuweisungsnormen der Landespolizeigesetze nicht zwingend zu entnehmen ist.

D. Neujustierung der Schutzgüter und Neudefinition der Zielbestimmungen

Der Prozess der Weiterentwicklung von der (polizeilichen) Gefahren-*ab-wehr* hin zu einer umfassenden Sicherheitsvorsorge vor Ort ist nicht zuletzt auch mit der Frage verbunden, ob die (klassischen) polizeilichen Schutzgüter, namentlich die *öffentliche Sicherheit und Ordnung*, neujustiert werden dürfen (oder gar sollen) oder ob nicht als umfassende Zielbestimmung im Rahmen des neuen Aufgabenverständnisses einer umfassenden Sicherheitsvorsorge vor Ort die Begriffe „*Innere Sicherheit*“ und *Un-Ordnung* entgegengesetzt werden und so nutzbar gemacht werden sollten. Dazu muss auch die Frage beantwortet werden, wo genau der Unterschiede zwischen den im politischen Sprachgebrauch nicht selten synonym genutzten Begriffen liegt.

I. Das polizeiliche Schutzgut „Öffentliche Sicherheit“

Verschiedene Landespolizeigesetze umschreiben – mit leichten sprachlichen Abweichungen, aber ohne Unterschied in der Sache – die *öffentliche Sicherheit* als Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie des Bestandes, der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger von Hoheitsgewalt.²⁹⁸

²⁹⁷ Zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen einer „staatlichen Null-Toleranz“ vgl. *Dolderer*, NVwZ 2001, S. 130 ff. m.w.N.

²⁹⁸ So z. B. § 52 Nr. 2 ThOBG, § 2 Nr. 2 BdgPolG, § 3 Nr. 1 SOGLSA; vgl. statt vieler nur *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 100 f. m.w.N. Auch die Vollzugsbekanntmachung zu § 2 BayPAG kennt diese Aufzählung. Danach umfasst die öffentliche Sicherheit „die Unversehrtheit des Lebens, der Gesundheit, Ehre, Freiheit und des Vermögens, der Rechtsordnung und der Einrichtungen des Staates und sonstiger Hoheitsträger“.

Diese Definition des polizeilichen Schutzgutes zeigt die doppelte Schutzrichtung auf, nämlich die objektive Rechtsordnung einerseits sowie die subjektiven Rechte des Einzelnen, also Leben, Gesundheit, Freiheit, Leben und Eigentum andererseits.²⁹⁹ Dadurch wird dem Nebeneinander zweier verschiedener und miteinander zu kombinierender Methoden der Konzeption des Sicherheitsbegriffs Rechnung getragen.

Diese Begriffsbestimmung wurde durch eine langjährige Rechtsprechung und Gesetzgebung entwickelt. Sie geht zurück auf die in der Begründung zu § 14 PrPVG gegebene Umschreibung und entspricht den Ergebnissen der Rechtsprechung des PrOVG zu § 10 II 17 ALR.³⁰⁰

Das Schutzgut der öffentlichen³⁰¹ Sicherheit ist aber denknotwendig immer einem Wandel, nämlich dem Wandel der *sicherheitsrelevanten Gesetze* unterworfen, weil z. B. bestimmte Verhaltensweisen entkriminalisiert oder andere unter Strafe gestellt werden.

II. Die Zielbestimmung „Innere Sicherheit“

Im Gegensatz zu dem durch lange Tradition in Gesetzgebung und Rechtsprechung entwickelten Bedeutungsgehalt des polizeirechtlichen Schutzgutes *öffentliche Sicherheit* wird der Begriff „Innere Sicherheit“ oftmals von verschiedenen Blickrichtungen her und auf ver-

²⁹⁹ Ähnlich *VerfGH*, BayVBl. 1990, S. 685 ff. (S. 689). Durch diese doppelte Schutzrichtung wird dem Nebeneinander zweier verschiedener und miteinander zu kombinierender Methoden der Konzeption des Sicherheitsbegriffs Rechnung getragen, so *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 125.

³⁰⁰ PrOVGE Bd. 9, S. 353 ff.; *PrOVG*, PrVBl. (3) 1881/82, S. 361 ff. Vgl. dazu *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S.232.

³⁰¹ Zur Bedeutung des Attributs „öffentlich“ vgl. *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 134 ff. m.w.N. Der Begriff „öffentliche“ Sicherheit ist nicht so zu verstehen, dass der Schutz der grundrechtlich vorgegebenen Schutzgüter nur unter dem Vorbehalt eines hinzukommenden „öffentlichen“ Interesses Teil der polizeilichen und ordnungsbehördlichen Sicherungsaufgabe wäre, vgl. *Knemeyer*, VVDStRL (35) 1977, S. 221 ff. (S. 251). Hinzuweisen ist aber darauf, dass ein Anspruch des einzelnen auf Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht insoweit zurücktreten muss, wenn diesem ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht.

schiedenen Ebenen genutzt, ohne dass Übereinstimmung über den Inhalt besteht,³⁰² oftmals wird schlicht von *der Sicherheit* gesprochen.³⁰³

So steht zum Teil bei der Verwendung des Begriffs eher der Schutz des Staates und seiner Verfassungsordnung im Vordergrund,³⁰⁴ teilweise eher die allgemeine Verbrechensbekämpfung³⁰⁵ und zum Teil wird der Begriff in einem so weiten Sinne verstanden, dass er die gesamte Rechtsordnung umschließt, die zur Gestaltung und Wahrung eines geordneten Miteinanderlebens in der Gemeinschaft nötig ist,³⁰⁶ also z. B. auch die Absicherung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich einschließt.³⁰⁷

Der Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ muss daher, um ihn als *Zielbestimmung* der Aufgabe *Sicherheitsgestaltung vor Ort* in dieser Arbeit nutzbar zu machen, mit Inhalten gefüllt und im Folgeschritt auf seinen möglichen kommunalen Bezug hin beschrieben werden: Der Begriff „*Innere Sicherheit*“ wird in der Bundesrepublik Deutschland zunächst vom Gesetzgeber³⁰⁸ und regelmäßig allgemein auf der Ebene des Staatsrechts genutzt.³⁰⁹ Im deutschen Staatsrecht ist die „*Innere Sicherheit*“ als *Staatsaufgabe*³¹⁰ mit verfassungsrechtlichem Rang anerkannt, die von allen drei Gewalten zu erfüllen ist. Dabei vereinigt dieser staatsrechtliche Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ sämtliche sicherheitsrelevanten Aussagen der Grundrechte,

³⁰² Das Attribut *innere* dient dabei primär nur der Abgrenzung zum Problemkreis der *äußeren Sicherheit*, die ihrerseits bestimmte von außen kommende, also von anderen Staaten und Mächten ausgehende Gefahren, insbesondere für die territoriale Souveränität und die Verteidigungsbereitschaft, betrifft. Zum Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ im Grundgesetz vgl. *Kniesel*, ZRP 1996, S. 482 ff. (S. 485 f.).

³⁰³ Vgl. z. B. *Iensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 23. Auf der Ebene Europas betont dies die Europäische Menschenrechtskonvention in Art. 5 Abs. 1: „Jeder Mensch hat ein Recht auf Freiheit und *Sicherheit*.“ Zu einem subjektiven Recht auf Erfüllung einer staatlichen Schutzpflicht einleitend *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, S. 144 ff. m.w.N.

³⁰⁴ So *Dietel*, „*Innere Sicherheit*“ – Verheißung und reale Möglichkeit, in: Bull (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze?, S. 57 ff. (S. 60) mit Hinweis in FN 3 auf *Bull*, Politik der „*inneren Sicherheit*“ vor einem misstrauisch gewordenen Publikum, *Leviathan*, Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1984, S. 156 ff. Verschiedene Verfassungsfragen zu der konstatierten Staatsaufgabe Sicherheit bespricht *Gusy*, DÖV 1996, S. 573 ff.

³⁰⁵ So bei *Pitschas*, JZ 1993, S. 857 ff. (S. 858).

³⁰⁶ Von einem insges. befriedeten Zustand von Gesellschaft und Staat spricht *Schult*, DPoBl. Nr. 6 (1995), S. 2.

³⁰⁷ In diesem Sinne bündelt der Begriff *innere Sicherheit* die sicherheitsrelevanten Aussagen z. B. auch des Sozialstaats- und des Rechtsstaatsprinzips.

³⁰⁸ So wird der Terminus *innere Sicherheit* z. B. in § 7 Abs. 1 Nr. 1 PaßG als Schutzobjekt genannt. Aber auch Gesetze und insb. deren Begründungen greifen regelmäßig diesen Rechtsbegriff auf, so z. B. das Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der *Inneren Sicherheit* / HFPG vom 13. Juni 2000, GVBl. I S. 294; GVBl. II 310-85, das den Freiwilligen Polizeidienst eingerichtet hat.

³⁰⁹ Dazu *Mörtl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 125 ff. m.w.N., der darauf verweist, dass auf Staatsrechtsebene ein ähnlich traditionsreicher und relativ festgefügtter Begriff wie der der „*öffentlichen Sicherheit*“ nicht geläufig ist, a.a.O., S. 125.

³¹⁰ Vgl. dazu *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 347.

insbesondere der grundrechtlichen Schutzpflichten, des Gewaltmonopols und des Rechts- und Sozialstaatsprinzips.³¹¹ Die Schutzgüter, auf die der staatsrechtliche Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ verweist, werden folglich aus dem verfassungsrechtlichen Aufträgen zu Rechtsgüterschutz und Rechtsdurchsetzung abgeleitet.³¹² Diese so gewonnenen Schutzgüter sind einerseits die *Verfassungsgüter des Einzelnen*, also insbesondere die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter,³¹³ sowie andererseits die verfassungsrechtlichen *Gemeinschaftsgüter*, insbesondere die Sicherheit und der Bestand des Staates sowie die Verfassungsordnung – und nicht zuletzt auch die *Unversehrtheit der staatlichen Rechtsordnung* an sich.³¹⁴

Die von dem staatsrechtlichen Begriff „*Innere Sicherheit*“ in Bezug genommenen Schutzgüter sind weitgehend deckungsgleich mit denen des polizeirechtlichen Begriffs *öffentliche Sicherheit*, und daher werden die Begriffe in der Staatsrechtslehre – trotz des unterschiedlichen Ursprungs – weitgehend als austauschbar angesehen.³¹⁵

Der Terminus „*Innere Sicherheit*“ hat aber auch eine selbständige politisch ausgerichtete Dimension: Hier entspringt er aus einem politisch-publizistischen Sprachfeld und wird insbesondere bezogen auf den Schutz des Staates und seiner Verfassungsordnung.³¹⁶ So wurde der (politische) Begriff „*Innere Sicherheit*“ Anfang der 1970er Jahre durch die sozial-liberale Koalition in den allgemein-politischen Sprachschatz eingeführt³¹⁷ und in einem zunächst relativ engen Sinne geprägt, weil er sich auf staatliche Maßnahmen bezog, die der Verhütung und Abwehr von Kriminalität, Gewalt und sonstigen Angriffen auf das in der Gemeinschaft geregelte Zusammenleben zu dienen bestimmt waren, und den Bestand und die

³¹¹ Vgl. dazu *Götz*, Innere Sicherheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, S. 1007 ff.

³¹² So *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 126 f., ähnlich auch *Aulehner*, Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge, S. 436 f.

³¹³ Also z. B. Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre oder Eigentum des einzelnen.

³¹⁴ Vgl. hierzu insb. *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 127.

³¹⁵ So *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 127 f., der von einer verfassungsrechtlichen Garantie öffentlicher Sicherheit spricht und den Umfang der Schutzgüter in beiden Begriffsfällen am Umfang der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen ausrichtet.

³¹⁶ *Dietel*, „Innere Sicherheit“ – Verheißung und reale Möglichkeit, in: Bull (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze?, S. 57 ff. (S. 58) m.w.H. in FN 3.

³¹⁷ Im Jahr 1967 begannen in Deutschland die Gewaltakte linksextremistischer Tätergruppen. In der Hochphase des Linksterrorismus der 1970er Jahre wurde der Begriff „Innere Sicherheit“ populär und hatte dabei primär den Staatsschutz und nicht den Bürgerschutz vor Augen.

Stabilität dieser Gemeinschaft – den *Schutz des Staates* vor Gegnern im Innern – zum Ziele hatte.³¹⁸

Einen Modernisierungsschub erfuhr der Begriff im Rahmen der Diskussion um den ME PolG und die „Aufgabenerweiterung“ der Polizei. Auch die finanzielle, technische und personelle Verstärkung der Sicherheitsorgane wurde in der Folgezeit regelmäßig mit „*Innere Sicherheit*“ als einen zu gewährleistenden Zustand begründet, denn der Begriff konnte als politische Zielvorgabe relativ leicht positiv besetzt werden – jedenfalls leichter als der bereits gebräuchliche, eher neutrale (polizeirechtliche) Begriff der *öffentlichen Sicherheit*. Schließlich fand der Begriff früh Einzug in verschiedene „*Programme zur Stärkung der Inneren Sicherheit*“.³¹⁹ Durch die politische Verwendung des Begriffs „*Innere Sicherheit*“ wird aber eine genaue Erfassung des Inhalts erschwert, weil der Begriff dabei schwankenden Bedeutungen und unterschiedlichen Akzentuierungen ausgesetzt ist.³²⁰

Heute hat sich der Begriff „*Innere Sicherheit*“ nahezu verselbständigt: Schon nach dem Selbstverständnis der Polizei – vgl. Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 in Nr. 1.1 (Rolle und Selbstverständnis) – gilt heute die „*Innere Sicherheit*“ als polizeilicher Bezugspunkt. Die Polizei ist heute vor dem Hintergrund des Wandels vom Staatsschutz zum Bürgerschutz allgemein-sprachlich der Garant für „*Innere Sicherheit*“.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Gewährleistung „*Innere Sicherheit*“ derzeit zu den virulentesten Tagesthemen gehört. Dabei steht insbesondere die Zunahme terroristischer Anschläge zu Beginn dieses Jahrhunderts primär auf der Agenda öffentlicher Aufmerksamkeit, wobei sich dadurch die Grenzen zwischen „*Innere Sicherheit*“ und der so genannten *äußeren Sicherheit* nahezu aufgelöst haben.³²¹ Neben einer

³¹⁸ Dietel, a.a.O., konstatiert, dass innere Sicherheit im engeren Sinne nur Staats- und Verfassungsschutz gegen innere „Feinde“ meint.

³¹⁹ Vgl. z. B. das *Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland* – Teil 1 – vom 17. Juni 1972, das von der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder verabschiedet und am 15. Februar 1974 dann nochmals erweitert wurde, oder das so genannte *15-Punkte-Programm zur Inneren Sicherheit* der Bayerischen Staatsregierung vom Januar 1994.

³²⁰ Zu dem „politischen Begriff“ Innere Sicherheit nochmals Kniesel, ZRP 1996, S 482 ff. (S. 484). Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass auch Parlamentsausschüsse den Begriff in ihrem Namen tragen, so z. B. der Ausschusses für kommunale Fragen und *innere Sicherheit* des Bayer. Landtags.

³²¹ Aus diesem Grunde ist auch hier der Aufbau eines „Gesamtkonzeptes Sicherheit“, das die *innere* und *äußere Sicherheit* miteinander eng verzahnt, zur Landesverteidigung und für den Heimatschutz unabdingbar, was hier jedoch nicht vertieft werden kann.

europäischen Inneren Sicherheit, wird – scheinbar widersprüchlich – zum Teil von einer *weltweiten „Inneren Sicherheit“* gesprochen, weil darauf abgestellt wird, dass eine „weltweite Gemeinschaft“ existiert.

Parallel zu dieser Entwicklung der Verwendung des Begriffs „*Innere Sicherheit*“ ist aber vor dem Hintergrund des Bürgerschutzes „*Innere Sicherheit*“ in Deutschland auch auf kleinere Gemeinschaften zu beziehen: Dabei ist zunächst eine Begriffserweiterung hinsichtlich der Zieldefinition vorzunehmen, weil auch den Absicherungen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sowie der Gestaltung und Wahrung eines geordneten Zusammenlebens eine sicherheitsrelevante Komponente immanent ist.

Darüber hinaus haben die Forschungsergebnisse *Knemeyers* ergeben, dass der Begriff „*Innere Sicherheit*“ auf den geographischen Raum einer Kommune Anwendung finden kann, denn er fordert ein Ineinandergreifen der verantwortlichen Aufgabenträger *vor Ort* und hier insbesondere einen eigenen aktiven Beitrag der *Kommune* (= *örtliche Gesamtumfeldgestaltung*), um ein sicherheitsbestimmtes kommunales Umfeld herzustellen und zu erhalten.³²²

Neben der „Hochzonung“ bei der Inbezugnahme des Begriffs „*Innere Sicherheit*“ auf die Europäische Gemeinschaft kann folglich auch von einer „Herabzonung“ der Inbezugnahme auf die örtliche Gemeinschaft ausgegangen werden. Auch zugunsten dieser inneren Gemeinschaft muss der Begriff „*Innere Sicherheit*“ nutzbar gemacht werden. So verstanden kann ein neuerer Schwerpunkt bei der Verwendung des Begriffs „*Innere Sicherheit*“ in der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* gesehen werden. Als Zielbestimmung für einen zu gewährleistenden Zustand *vor Ort* lässt er sich hier jedenfalls leichter nutzbar machen als der juristisch ausgefüllte (polizeirechtliche) Begriff der *öffentlichen Sicherheit*.

In dieser neu ausgerichteten und örtlich bezogenen Begriffsverwendung umfasst „*Innere Sicherheit*“ neben der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten und der polizeilichen Gefahrenabwehr samt der damit verbundenen Vorfeldtätigkeiten der Vorsorge auch die

³²² *Knemeyer*, „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge –, in: *ders.* (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 13 ff. (S. 27 f.). Die Betrachtung der *Europäischen Union* als gemeinsamen „kriminalgeografischen Raum“ stellt hingegen *Pitschas*, *NVwZ* 2002, S. 519 ff., an.

„vielfältigen Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung eines sicheren Lebensumfeldes“;³²³ damit wird eine Umfeldgestaltung im umfassenden Sinne erkannt, die als Zielbestimmung den Begriffen „gute Ordnung“ und „innerer Friede“ als Zustandsbeschreibung angenähert ist.³²⁴ Dem ist zuzustimmen, weil „*Innere Sicherheit*“ dazu bestimmt ist, dem *inneren Frieden* als Grundkonsens in einem Gemeinwesen zu dienen.³²⁵ In diesem (inhaltlich weiten) Sinne kann bei örtlicher Bezugnahme folgende Definition gelten:

„*Innere Sicherheit*“ in der Kommune beschreibt als *Zielbestimmung* einen *positiv befriedeten Zustand*, in dem Individualfreiheit und soziale Gebundenheit, eigene Rücksichtnahme und hoheitliche Unterwerfung, Öffnung für die Ordnung und den Wandel des Bestehenden – wodurch urbane Lebensqualität entsteht – in einer mehrheitlich zufriedenstellenden, dauerhaften Balance gehalten werden. Hierzu gehört dann auch das Freisein von Angst und die Abwesenheit schon eines Bedrohungsgefühls. Damit geht der hier nutzbar zu machende Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ in der Kommune als Zielbestimmung qualitativ über den *staatsrechtlichen* Begriff der „*Inneren Sicherheit*“ und insbesondere über das polizeirechtliche Schutzgut der *öffentlichen Sicherheit* hinaus, denn im System „*Innerer Sicherheit*“ in der Kommune müssen – zuvor genannte Schutzgüter eingeschlossen – auch die Sicherheitsbereiche Arbeitsmarkt-, Sozial- oder Jugendpolitik und Themenfelder wie Ruhe, Ordnung und Sauberkeit an Bedeutung gewinnen.

Freilich ist mit dieser Begriffsannäherung und der örtlichen Inbezugnahme noch nichts über das Maß an „*Innerer Sicherheit*“ bzw. die „akzeptierten Restrisiken“ vor Ort ausgesagt. Zwar hat der Bundes- und Landesgesetzgeber einen großen Anteil bei Gewährleistung „*Innerer Sicherheit*“ in der Kommune. Aber auch und insbesondere die kommunale Rechtsetzung und alle sonstigen administrativen Festlegungen und Handlungen müssen sich am „Produkt“ „*Innere Sicherheit*“ orientieren. Dabei muss in einem bürgerfreundlichen kommunalen Umfeld auf die Erwartungen der überwiegenden Mehrheit der Rechtstreuen abgestellt werden, weil diese Begünstigte des Produkts „*Innere Sicherheit*“ in ihrer Kommune sind. So verstanden sind die aufgezeigten Einzelziele „*Innerer Sicherheit*“ in der Kommune nicht primär

³²³ Vgl. *Knemeyer*, „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge – , in: *ders.* (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 13 ff. (S. 23).

³²⁴ Vgl. *Knemeyer*, a.a.O.

³²⁵ Ähnliche Wortwahl bei *Götz*, *Innere Sicherheit*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, S. 1007 ff. (S. 1011).

von den staatlichen Sicherheitsproduzenten zu definieren, sondern von den (repräsentativ vertretenen) Bürgern der Kommune selbst. So sollte die Kommune – in Ergänzung zu den (staatlichen) Schutzgütern – vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage (wenigstens) durch Sicherheitssatzungen und -verordnungen im Rahmen ihrer Möglichkeit negativ definieren, welche Entwicklungen und Verhaltensweisen *vor Ort* nicht akzeptiert werden.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der hier verwendete Begriff „*Innere Sicherheit*“ in der Kommune als Zielbestimmung auf die Schaffung eines *positiv befriedeten Zustands vor Ort* abstellt. Damit ist „*Innere Sicherheit*“ in der Kommune nicht nur auf *gefahren-(ab)-wehrbezogenes* Handeln ausgerichtet, sondern eben auch auf die vielfältigen Maßnahmen zur Schaffung, Gestaltung und Erhaltung eines subjektiv wie objektiv sicheren Lebensumfeldes.³²⁶

III. Renaissance des polizeilichen Schutzgutes öffentliche Ordnung?

Trotz einer nicht neuen Kritik an der Begrifflichkeit und der inhaltlichen Bedeutung³²⁷ ist die *öffentliche Ordnung* in den meisten Polizeigesetzen der Bundesländer noch immer selbständiges (alternatives) Schutzgut neben der *öffentlichen Sicherheit*.³²⁸

Sie umfasst – durchaus in Anlehnung an die amtliche Begründung zu § 14 des preußischen Polizei-Verwaltungsgesetzes vom 1. Juli 1931³²⁹ – die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden An-

³²⁶ Vgl. *Knemeyer*, „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge –, in: *Ders.* (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 13 ff. (S. 23).

³²⁷ Vgl. bereits *Hill*, DVBl. 1985, S. 88 ff. (S. 96) und *Denninger*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, Kap. E, Rn 25 mit FN 19. A. A. hingegen *Mußnug*, *Die öffentliche Ordnung, Plädoyer für einen unzeitgemäßen Begriff*, in: *Murswiek/Storst/Wolff* (Hrsg.), *Staat – Souveränität – Verfassung*, S. 349 ff. m.w.N. Vgl. zur Wiederaufnahme dieses Schutzgutes in das Polizeigesetz des Saarlandes den Gesetzesentwurf der Landesregierung (LT-DrS 12/149 vom 17.05.2000, S. 5) und in *Amtsbl.* 2001, S. 146, sowie bei *Mandelartz/Sauer/Strube*, *Saarländisches Polizeigesetz*, § 1 (Rn. 7) und § 8 (Rn. 20 ff.).

³²⁸ Es genügt dabei die Formulierung Gefahr für die Sicherheit *oder* Ordnung; der Eingriff durch die Polizei muss sich folgerichtig nur auf einen der beiden Begriffe stützen, vgl. dazu *Schmidbauer*, in: *Schmidbauer/Steiner/Roese*, *Bayerisches Polizeiaufgabengesetz*, Art. 11, Rn. 73.

³²⁹ Die Begründung zu § 14 prPVG, ersch. PrGS 131, S. 79 ff., definierte die öffentliche Ordnung als Inbegriff der Normen, deren Befolgen nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzung für ein gedeihliches Miteinander der innerhalb eines Polizeibezirks wohnenden Menschen angesehen wird; dabei wurde bereits damals räumlich auf den Polizeibezirk abgestellt.

schauungen als unentbehrliche Voraussetzungen für ein geordnetes staatsbürgerliches und menschliches Zusammenleben angesehen wird.³³⁰

Zwar wird um die „juristische Existenzberechtigung“ dieses polizeilichen Schutzgutes – insbesondere wegen der Unbestimmtheit des Begriffs – seit langem gestritten,³³¹ jedoch soll sie hier mit folgenden kurzen Hinweisen deutlich bejaht werden:

Zunächst wird auch auf europäischer und deutscher Verfassungsebene der Begriff *öffentliche Ordnung* (im Sinne der Polizeigesetze) als Rechtsbegriff verwendet;³³² er stellt – in Verbindung mit dem Gefahrenbegriff – eine zentrale „Transformationsstelle“ von Sozialnormen in eine Rechtsverbindlichkeit dar,³³³ weil so die bestehende gesellschaftliche Ordnung und die geltenden Wertvorstellungen in allgemein juristische und damit polizeilich durchsetzbare Formeln umgesetzt werden.³³⁴ Insoweit hat das polizeiliche Schutzgut *öffentliche Ordnung* einen bewahrenden bzw. defensiven Charakter. Darüber hinaus gibt es aber auch ein noch immer aktuelles Bedürfnis nach dem Ordnungsauftrag der Polizei, denn unvorhersehbaren (und ggfs. unerträglichen) Störungen des sozialen Friedens und Verstößen gegen Verhaltenspflichten, die von Normen des positiven materiellen Rechtes (noch) nicht erfasst sind („Reservefunktion“), muss durch die Abwendung von Gefahren für die *öffentliche Ordnung* begegnet werden können.³³⁵ Der polizeiliche Schutz der *öffentlichen Ordnung* dient also der Erhaltung des gesellschaftlichen Friedens,³³⁶ was u. a. dadurch geschieht, dass Verletzungen

³³⁰ Vgl. nur *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 102 ff. Entsprechende Legaldefinitionen bringen z. B. das Polizeigesetz von Sachsen-Anhalt (§ 3 Nr. 2) oder das Ordnungsbehördengesetz von Thüringen (§ 54 Nr. 2). Zahlreiche aktuelle Beispiele bei *Rücker*, Ordnungsbehördengesetz Thüringen, § 2, Anm. 3 m.w.N. Zur Rspr. insb. schon Pr. OVG 91, S. 139 ff. (S. 140); BVerfGE 69, S. 315 ff. (S. 352); BVerwG, NJW 1980, S. 1640 ff. (S. 1641); BayVGh, NVwZ 1984, 254; BayVGHE 4, S. 198 ff. (S. 204).

³³¹ Mit der Kritik von *Denninger* und *Götz* setzt sich *Erbel*, DVBl. 1972, S. 475 (S. 477 ff.) m.w.N., auseinander.

³³² Vgl. z. B. Art. 33 EU-Vertrag bzw. Art. 35 GG; ausführlich *Erbel*, DVBl. 2001, S. 1714 ff. (S. 1717 f.) m.w.N. Zur Verwendung des Rechtsbegriffs „öffentliche Ordnung“ in weiteren Gesetzen vgl. *Fechner*, JuS 2003, S. 734 ff. (S. 737 ff.) m.w.N.

³³³ Die „Verbindlichkeit der Sozialnormen“ beruht letztlich auf der mehrheitlichen, gesellschaftlichen Anerkennung, vgl. dazu auch *Erbel*, DVBl. 2001, S. 1714 ff. (S. 1715).

³³⁴ Dass eine solche „Transformation“ möglich ist, ergibt sich m. E. einerseits daraus, dass die Verfassung z. B. in Art. 2 Abs. 1 GG die Freiheitsschranke „Sittengesetz“ voraussetzt, vgl. dazu auch BVerfGE 6, S. 433 f.; 49, S. 299 f., andererseits kann selbst das Strafrecht ohne solche Verweisungskonzepte auf soziale Wertungen nicht auskommen, vgl. dazu BVerfGE 4, S. 357; 11, S. 237.

³³⁵ Vgl. dazu *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 104, und *Fechner*, JuS 2003, S. 734 ff. (S. 35). *Erbel*, DVBl. 1972, S. 475 ff. (S. 482) spricht früh davon, dass „die Polizei über die Ordnungsklausel eine Möglichkeit des ersten Zugriffs und sozusagen »legislatorischen Vorgriffs« haben muss“.

³³⁶ Vgl. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 403 f. m.w.N.

(auch) einzelner Bürger verhindert werden.³³⁷ Auch hier zeigt sich m.E. ein eher defensiver, bewahrender Charakter. Ein besserer (juristisch haltbarer) Maßstab für die Umschreibung des polizeilichen Aufgabenkreises „unterhalb“ der Verletzung einer geschriebenen Rechtsnorm und für die Behandlung neuer Gefahren ist bisher in der Polizeirechtswissenschaft nicht eingeführt worden.

Die grundsätzliche Existenznotwendigkeit vorausgesetzt, muss sich die Polizeirechtswissenschaft vor dem Hintergrund der angerissenen Unbestimmtheit des Begriffs heute primär um die richtige Auslegung bzw. die (alltägliche) Handhabung der Ordnungsklausel bemühen; hierin liegen gleichsam Schwierigkeiten und Chancen, die in ihrer Tendenz als Renaissance der *öffentlichen Ordnung* bezeichnet werden können: In Anlehnung an die dargestellten Erkenntnisse aus den USA wird dabei die Notwendigkeit betont, im Vorfeld von Rechtsgutsverletzungen Verstöße gegen die „*allgemeine Ordnung*“ zu unterbinden, um so Verstößen gegen die *öffentliche Sicherheit* vorzubeugen und die subjektive Sicherheit zu erhöhen.³³⁸

Wird dieser Ansatz weiterverfolgt, so kommt man rasch an eine zentrale Schwierigkeit, die sich mindestens im alltäglichen Polizeieinsatz, aber auch von der allgemeinen Aufgabenumschreibung her ergibt: Wie sollen die anzunehmenden und sich wandelnden Sozialnormen ermittelt werden?³³⁹ Denkbar wäre das Auswerten von Indizien oder demoskopische Ver-

³³⁷ Sofern die Voraussetzungen zur Pflicht zum polizeilichen Tätigwerden vorliegen, soll auch dem Einzelnen ein Anspruch auf Einschreiten zugebilligt werden müssen, wenn er durch einen Ordnungsverstoß in seiner persönlichen Interessenssphäre verletzt worden ist, was namentlich beim Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts, das zumindest auch dem individuellen Interesse zu dienen bestimmt sein muss, vorliegen kann, vgl. *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 404; zustimmend *Knemeyer*, VVDStRL 35 (1977), S. 221 ff. (S. 250 FN 85); a.A.: *Kowalzik*, Der Schutz von privaten und individuellen Rechten im allgemeinen Polizeirecht, S. 123 ff. (S. 134), der darauf hinweist, dass der „Schutzbereich der öffentlichen Ordnung“ nicht individualbezogen sei und der einzelne nicht „Berechtigter“ sein könne.

³³⁸ Z. B. betont z.B. die *Aktion Sicherheitsnetz* vom 02.02.1998 unter Punkt 3: Die Sicherheitskräfte müssen konsequent gegen jede Form der Kriminalität, auch gegen die sogenannte Kleinkriminalität, und auch gegen Störungen der öffentlichen Ordnung vorgehen. Damit werden letztlich Bereiche der sogenannten kleineren Sozialstörungen über das polizeiliche Schutzgut öffentliche Ordnung zur Polizeiaufgabe, die durch die neuen Sicherheitsstrategien quasi der Polizei zugewachsen sind. Damit wurde m.E. das Schutzgut aufgewertet und erlebt die dargestellte „Renaissance“.

³³⁹ Verhaltensweisen, die z.B. in den 1960er Jahren gegen das polizeiliche Schutzgut *öffentliche Ordnung* verstoßen haben, werden heute nicht zwingend ebenfalls so einzustufen sein. Ebenso kann aber auch (abstrakt gesehen) diese Entwicklung in umgekehrter Richtung verlaufen. Hinzu kommt, dass die *öffentliche Ordnung* in einer Großstadt oder in einer kleineren Stadt oder Gemeinde unterschiedlich zu beurteilen sein kann, vgl. dazu *Schmidbauer/Steiner/Roese*, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz, S. 149 (Rn. 76).

fahren³⁴⁰ – möglich wäre auch eine örtliche empirische Auswertung oder die Anlehnung an die Wertvorstellungen der Repräsentanten in kommunalen Vertretungen. Bisher jedenfalls läuft hier bei der täglichen Polizeipraxis vieles über (subjektive) Mutmaßungen des (ad hoc) Handelnden, die erst im Nachhinein – ggfs. gerichtlich – überprüft werden können.

Abstrahiert können für eine Inhaltsfindung des Begriffs *öffentliche Ordnung* drei Grundsatzaussagen als relevant angesehen werden: Erstens enthält der Begriff *öffentliche Ordnung* inhaltlich keine geschriebenen Rechtsnormen, sondern ungeschriebene Wertvorstellungen, die ihrerseits von der Zeit und den örtlichen Gegebenheiten abhängig sind. Zweitens müssen diese Wertvorstellungen den herrschenden Anschauungen, die dazu zunächst festzustellen sind, entsprechen. Und drittens müssen die Wertvorstellungen unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben bilden, was nur dann der Fall ist, wenn es einem anderen entgegen seinem Willen unmöglich ist, das zu beurteilende öffentliche Verhalten nicht zu beachten.

Hält man vor diesem Hintergrund am polizeilichen Schutzgut der *öffentlichen Ordnung* fest, bleiben *vor Ort* – abgesehen von neuen „Ermittlungsmethoden“ bzgl. gesellschaftlicher Ordnungsnormen – im wesentlichen zwei Alternativen: Zum einen kann man sich der (kommunalen) Rechtsetzung bedienen, um Verhaltensweisen auf die Stufe des Schutzgutes der *öffentlichen Sicherheit* zu bringen. Damit würden bestimmtes Verhalten und damit örtliche „Regeln des Zusammenlebens“ der dargestellten Diskussion entzogen und im täglichen Einsatz handhabbar gemacht. Die so erfassten Verhaltensweisen werden zwar sprachlich (kriminalpolitisch) oftmals dem Bereich der „Ordnung“ zugerechnet, im juristischen Sinne aber werden sie Bestandteil der geschriebenen Rechtsordnung und daher sind Verstöße dagegen Verletzungen des polizeilichen Schutzgutes der *öffentlichen Sicherheit*. Auf diesem Wege verengt sich der inhaltliche Umfang des Schutzgutes *öffentliche Ordnung*.³⁴¹ Zum anderen muss man sich bei „Ausdehnung“ des bestehenden Inhalts dem Vorwurf aussetzen, dass die *öffentliche Ordnung* („missbräuchlich“?) als Instrument zur

³⁴⁰ Evtl. beeinflussen die neuen Medien und das Internet nicht nur die allgemeine Meinung, sondern bieten neue technische Ansätze, soziale Anschauungen einer bestimmten Gemeinschaft in Erfahrung zu bringen.

³⁴¹ Aber auch in umgekehrter Richtung „verengt“ sich das Schutzgut der öffentlichen Ordnung, namentlich durch das Streichen von Verhaltensvorschriften aus einem materiellen Gesetz (Herausnahme aus dem Schutzgut *öffentliche Sicherheit*), was regelmäßig dahin zu deuten ist, dass ein Verstoß gegen die *öffentliche Ordnung* gerade nicht vorliegen soll.

(künstlichen) „Hebung der Sozialmoral“ eingesetzt wird, was schon lange nicht mehr das „Amt“ der Polizei ist,³⁴² denn die Eliminierung eines Wohlfahrtzwecks muss als rechtstaatliche Errungenschaft unumkehrbar bleiben.

Um sich von den dargestellten Schwierigkeiten zu trennen, sollte im Rahmen einer umfassenden Diskussion um eine *Sicherheitsvorsorge vor Ort* dem polizeilichen Schutzgut der *öffentlichen Ordnung* ein umfassenderer, nicht auf das Polizeirecht als Schutzgut beschränkter und vor allem von der Zielrichtung „*Innere Sicherheit*“ bestimmter Begriff entgegengesetzt werden, um einer „*guten (!) Ordnung*“ Raum für eine Renaissance zu geben: Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung*.

³⁴² Dazu *Erbel*, DVBl. 2001, S. 1714 ff. (S. 1719).

IV. Ein neues Amt? - Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung*

„*Innere Sicherheit*“ durch Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung* mag zunächst wie ein allgemeines (politisches) Zielprogramm klingen,³⁴³ kann aber durchaus auch in *rechtlicher* Hinsicht – insbesondere auch kommunalrechtlich – nutzbar gemacht werden.

Bei der Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung* geht es nicht (nur) um die als unentbehrliche Voraussetzungen für ein geordnetes Zusammenleben angesehenen ungeschriebenen Verhaltensregeln, wie bei dem eher defensiv ausgerichteten polizeilichen Schutzgut *öffentliche Ordnung*, sondern es geht um mehr, nämlich um ein offensives, gar progressives Anliegen zur Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung*. So verstanden soll hier dem polizeilichen Schutzgut *öffentliche Ordnung* – insbesondere vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus der *broken windows*-Theorie – begrifflich die öffentliche *Un-Ordnung* entgegengestellt werden.

Erkenntnistheoretisch ist vorauszusetzen, dass, wer von öffentlicher *Un-Ordnung* spricht, über ein „Bild von Ordnung“ verfügt; um sich dieser Begrifflichkeit inhaltlich zu nähern, ist (negativ) davon auszugehen, dass es sich bei öffentlicher *Un-Ordnung* um eine Zustandsbeschreibung handelt, die versucht darzustellen, was das Bewusstsein der Bürgerschaft vor Ort wahrnimmt: Am Erscheinungsbild einer bestehenden öffentlichen *Un-Ordnung* – vergleichbar der in den USA auf die Agenda gesetzten *public disorder*, bildet sich insbesondere wegen der hinzukommenden innerstädtischen Anonymität und einem damit verbundenen Defizit bei der Situationseinschätzung eine bestimmte Vorstellung, die oftmals als „Gefahrenpotential“ bzw. als „Risiko eines Schadens“ angesehen wird; zumindest wird regelmäßig ein „Sich-nicht kümmern“ der öffentlichen Hand (formelle Kontrolle) und ein Nichtfunktionieren der informellen Sozialkontrolle angenommen. Damit wird das Aussehen und Erscheinungsbild von innerstädtischen Orten – zum Teil auch von dort anzutreffenden Gruppen – als Lackmustest für eine „gute Ordnung“ im örtlichen Gemeinwesen.

Die zu verhindernden Erscheinungsbilder einer öffentlichen *Un-Ordnung* sind zu differenzieren; einerseits können z. B. Verschmutzungen, Vandalismus, Verwahrlosungserscheinungen,

unerlaubt abgelagerter Sperrmüll, „Fahrradleichen“ in Bahnhofsnähe,³⁴⁴ Autowracks im öffentlichen Verkehrsraum u. a. als „physische“ *Un-Ordnung*, andererseits aggressives Betteln, öffentlicher Alkoholkonsum, Gruppen von Drogenabhängigen oder bestimmte Szenen, Stadt- und Landstreicher oder gar (nur) Lärm und das insbesondere im Bereich von Fußgängerzonen oder in öffentlichen Grünanlagen als „soziale“ *Un-Ordnung* in Erscheinung treten. Hinzukommen die hier nicht zu vertiefende Verhaltens- und Benimmweisen selbst,³⁴⁵ die – den *incivilities* der US-amerikanischen Kriminologie entsprechend – in Bezug auf die *Sicherheitsgestaltung vor Ort* allenfalls als mittelbar vorsteuernd eingestuft werden können.³⁴⁶

Einige solcher Erscheinungsformen öffentlicher *Un-Ordnung* scheinen auf den ersten Blick eine zu akzeptierende Folge möglichst großer Freiheit und „kultureller Trendsetterfunktion“ in den Städten zu haben; sie sind aber auch – quasi als Rückseite derselben Medaille - der Anfang einer nicht selten zu erwartenden Entwicklung. Die skizzierten Erscheinungsformen öffentlicher *Un-Ordnung* im nahen Umfeld, deren verursachendes Verhalten nicht (bzw. noch nicht) gegen positives Recht verstößt, ist für eine besondere Entwicklung mitverantwortlich: Anfänglich gestörtes Empfinden im „urbanen Anstandsgefühl“ wirkt zunächst ärgerlich, später belästigend, und schließlich können bei örtlicher und zeitlicher Häufung Ängste auftreten, die das eigene Verhalten bestimmen, indem man bestimmte Situationen und innerstädtische Orte meidet.³⁴⁷ Dabei wird ersichtlich, dass alltägliche Verunsicherungen der Bürgerschaft und Vermeideverhalten – Anfangspunkte einer Fehlentwicklung informeller Sozialkontrolle, an deren Ende Kriminalität steht – auf öffentliche *Un-Ordnung* und weniger auf

³⁴³ Z. B. hat in Sachsen der Innenminister der „öffentlichen Unordnung“ schon in 1999 den Kampf angesagt, zitiert nach *Karwinkel*, *Die Kriminalprävention* 1999, S. 45 ff. (S. 45).

³⁴⁴ Zu den Schwierigkeiten der Regelung des Fahrradparkens vgl. nur *Ruder*, *KommJur* 2004, S. 7 ff. (S. 14).

³⁴⁵ Gemeint sind z. B. Verhaltensweisen, wie ungehöriges „Anpöbeln“, besondere Unhöflichkeit, rücksichtsloses Benehmen oder „Schnorren“. Solche Verhaltensweisen durchbrechen die (gewohnte) innerstädtische Anonymität und werden aufgrund des Abweichens von einer sonst üblichen Eröffnung der Kommunikation als Belästigung empfunden. Diese rein subjektiv empfundenen *Un-Sitten* als Abweichungen von einer Soll-Norm sind im Rahmen der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* kaum direkt nutzbar zu machen. Auch *U. Volkmann*, *NVwZ* 1999, S. 225 ff. (S. 230) setzt dem Begriff „Unordnung“ die „Ordnung“ entgegen; letztgenannte umfasse „*das Wissen um die Notwendigkeit elementarer Grundregeln des Zusammenlebens, einen Grundtatbestand gegenseitigen Normvertrauens, zivile Tugenden wie den Respekt vor der Integrität der Personen und Sachen, vielleicht auch wieder mehr Sinn für das Allgemeine und ein Gespür für die Folgen des eigenen Verhaltens.*“

³⁴⁶ Kritisch zu diesem Themenkomplex fragt *Frehsee*, *DVJJ-Journal* 1/2000, S. 65 ff. (S. 66), ob „Ordnlichkeit“ eine Sache des Staates sei und konstatiert, dass man die Strategie der Kommunen erkenne, *Un-Ordnung* zu beseitigen durch Vertreibung und Verdrängung, womit sie ja eigentlich nur aus dem Blickfeld gerückt werde; damit solle nach *Frehsee* lediglich die Armut unsichtbar, aber nicht beseitigt werden.

eine tatsächliche Bedrohung zurückzuführen ist. So verstanden liegt auch unterhalb des *tripping point* bei öffentlicher *Un-Ordnung* – trotz aller Schwierigkeiten wegen unterschiedlicher Wahrnehmung und Akzeptanz – ein Schaden vor. Schaden ist zwar kein Begriff, der in der polizeirechtlichen Aufgabeneröffnung enthalten ist, aber als „Hauptfall“ der Gefahr (Störung als Eintritt eines Schadens) kann er hier – mindestens bei nichteingreifendem Handeln der Stellen formeller Kontrolle insgesamt – rechtlich nutzbar gemacht werden.

In der Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung* sind sicherlich auch Elemente enthalten, die seit dem *Kreuzbergurteil* aus dem polizeilichen Aufgabenkreis eliminiert sind. Es stellt sich daher die Frage, wessen Amt bzw. Angelegenheit die Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung* ist.

Dass hier eine Aufgabenverortung im klassischen Sinne nicht möglich ist, liegt wegen der damit verbundenen (juristischen) Schwierigkeiten quasi auf der Hand. In einem Kulturstaat gehört aber die Abwesenheit einer öffentlichen *Un-Ordnung* zu den grundlegenden Voraussetzungen menschlichen Zusammenlebens und damit zu einer vorausgesetzten (allgemeinen) Ordnung. Dazu berufen sind verschiedene Träger, weil dies nicht ausschließlich das („mittelbare“) Amt der Polizei und der allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsbehörden sein kann. Auch andere Sicherheitsakteure sind dazu berufen, zu denen – heute ein noch stark vernachlässigter Ansatz – an vorderster Stelle auch die Kommunen gehören.

Die Kommune kann z. B. durch kommunale Rechtsetzung über Sanktionen steuernde Vorgaben anbieten und nicht zuletzt auch Verhaltenssteuerung durch Anreize und Förderungen (z. B. durch Belohnungen, Subventionen, Wettbewerbe, öffentliche Anerkennungen – namentlich durch Programme wie „Unser Dorf / unsere Stadt soll schöner werden“ – etc.) geben. Diese Hervorbringung einer „guten (!) Ordnung“ (i.w.S.) durch die Kommune kann mittelbar auf die polizeiliche Gefahren-(ab)-wehraufgabe rückwirken, nämlich insoweit, als kommunale Gestaltungstätigkeit durch das Setzen positiver Bedingungen an der Erreichung der *öffentlichen Ordnung* im polizeirechtlichen Sinne de facto teilnimmt und damit der „Inneren Sicherheit“ in der Kommune insgesamt dient.

³⁴⁷ Durch das Erleben von *Un-Ordnung* entstehen (*Kriminalitäts-*)Ängste und auch *Angst-Prävention* ist m. E. ein

Im Bestreben aller beteiligten Akteure, einer auftretenden öffentlichen *Un-Ordnung* wirksam und umfassend zu begegnen, findet letztlich das durchaus konservative Bedürfnis unserer Gesellschaft Ausdruck, die sich in einer global entwickelnden Umwelt dem Motto „keine Abenteuer“ verschrieben hat; daher wohnt den fördernden Bestrebungen nicht nur eine kriminologische Komponente im Sinne der *broken windows*-Theorie inne, sondern auch ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz von Homogenität – ein (hier nicht weiter zu beurteilender) Weg, der raschen sozialen, religiösen, ethnischen und ästhetischen Wandlung in den Städten zu begegnen.

V. Zwischenergebnis

Öffentliche *Un-Ordnung* als Ursache für eine darauf gründende Entwicklung bildet, wenn man ihr nicht umgehend begegnet, den Keim für die Entstehung von weitgreifenderen Gefährdungen der „Inneren Sicherheit“.³⁴⁸ Mit dem vernetzt wahrzunehmenden Amt „Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung*“ ist ein brauchbarer Handlungsmaßstab für die *Sicherheitsvorsorge vor Ort* (wieder-)gewonnen.

E. Kooperative Sicherheitsbereitstellung – Eine (neue) „Entpolizeilichung“?

I. Neue Partnerschaften mit anderen Sicherheitsakteuren

Zur Verbesserung der Kriminalitätslage und der subjektiven Sicherheit in den Städten schließen sich auch verstärkt so genannte *Sicherheits- oder Ordnungspartnerschaften* zusammen, um ihre Kräfte durch bessere Koordination, Kooperation und Kommunikation zu bündeln.

Teil der Sicherheitsgestaltung.

³⁴⁸ Kritisch jedoch *Ostendorf*, forum kriminalprävention 1/2002, S. 29.

Dabei ist heute auch die Polizei bereit, andere Sicherheitsakteure zu akzeptieren und einzubeziehen; sie hat erkannt, dass sie nicht der einzige Akteur auf dem Gebiet der „Inneren Sicherheit“ sein kann,³⁴⁹ sondern sich diese Aufgabe mit einer Vielzahl staatlicher und kommunale Behörden sowie dem privaten Sicherheitsgewerbe und sogar dem Bürger selbst teilen muss.³⁵⁰

1. Partnerschaften - Kooperation mit dem Sicherheitsgewerbe

Als weiterer Akteur im Rahmen der vernetzt wahrzunehmenden Aufgabe der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* muss heute auch das private Sicherheitsgewerbe gesehen werden, das sich als Partner von Polizei und Kommune in wenigen Jahren zum „Allround-Dienstleister“ in Sicherheitsbelangen entwickelt hat.³⁵¹ Nicht wenige Aufgaben, die ursprünglich von der Polizei oder der Kommune wahrgenommen wurden, werden heute auf private Sicherheitsakteure verlagert.³⁵²

Zwar finden noch immer ca. 85 % der Aufgabenerfüllung durch private Sicherheitsakteure innerhalb des privaten Hausrechtsbereichs³⁵³ und damit *nicht im öffentlichen Raum* statt, aber die ca. 10 % der Aufgabenerfüllung im privaten und öffentlichen Auftrag³⁵⁴ *in privaten*

³⁴⁹ Auf die Rolle der Bereitschaftspolizeien als besondere Polizeiverbände der Länder, die heute oftmals zur Unterstützung des vollzugspolizeilichen Einzeldienstes eingesetzt werden, kann hier nicht eingegangen werden.

³⁵⁰ Daneben ist sie zunehmend in internationale, namentlich europäische Kooperationen eingebunden, die hier nicht vertieft werden können.

³⁵¹ Ca. 3.000 Unternehmen beschäftigen heute über 150.000 Personen; diese Akteure sind zu 90 % auf dem *präventiven* Sektor tätig. Einleitend *Tischbein*, Aspekte der rechtlichen Behandlung privater Sicherheitsunternehmen, S. 19 ff. Umfassende Tätigkeitsbsp. bringt das Positionspapier der *Securitas Deutschland Gruppe GmbH* des Jahres 2000 (S. 16), zit. bei *ders.*, a.a.O., S. 25, und *Olschok*, Ist für künftige Aufgaben des privaten Sicherheitsgewerbes eine gesetzliche Neuregelung notwendig?, in: Pitschas/Stober (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, S. 91 ff. (S. 96) m.w.N. Ergänzend sei angemerkt, dass nur das Tätigwerden von z. B. Detekteien einem eher *repressiven* Sektor zugeordnet werden kann; vgl. dazu *Peilert*, Auskunfteien und Detekteien im System der privaten Gefahrenabwehr, in: Pitschas/Stober (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, S. 123 ff. (127 ff.).

³⁵² Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Private Sicherheitsdienste“ des AK II der Innenministerkonferenz vom April 1996, S. 11 f. definiert z. B. als „polizeifremde Aufgaben“: Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten, Ordnungsdienste bei öffentl. Veranstaltungen, Begleitung von Schwertransporten, Bearbeitung minder schwerer Verkehrsunfälle, Objektschutz, Gefangenentransporte, Werttransporte u.v.a.; vgl. dazu *Pitschas/Aulehner*, BayVBl. 1990, S. 417 ff. (S. 417 f.). Zu den hergebrachten „klassischen Aufgaben“ vgl. nur *Tischbein*, Aspekte der rechtlichen Behandlung privater Sicherheitsunternehmen, S. 23 ff.

³⁵³ Regelmäßig wird auf die Übertragungsmöglichkeit des Hausrechts zurückgegriffen; freilich ist zwischen einem privaten und einem öffentlich-rechtlichen Hausrecht zu differenzieren.

³⁵⁴ Insgesamt stammen ca. ¾ aller Aufträge aus der Wirtschaft und ca. ¼ der Aufträge von der öffentl. Hand; vgl. *Jungk*, Police Private Partnership, S. 2. Die Zahlen werden sich noch deutlich verändern, wenn man die

Bereichen mit öffentlichem Zugang und die ca. 5 % der Aufgabenerledigung *im öffentlichen Bereich* werden regelmäßig als Konfliktzone angesehen.³⁵⁵ Gerade hier, wenn die privaten Akteure aus dem privaten Bereich heraustreten, ist es nämlich nicht ihre Aufgabe, polizeiartig zum Schutz der Allgemeinheit tätig zu werden.³⁵⁶

Vor dem Hintergrund, dass einerseits das Rechtsgut Sicherheit – damit ebenso die „*Innere Sicherheit*“ *vor Ort* – heute auch unter Marktgesichtspunkten³⁵⁷ gesehen wird, und andererseits das Sicherheitsgewerbe in Bereiche vordringt, aus denen sich die öffentliche Hand partiell zurückzieht, streben die privaten Akteure aktuell eine noch intensivere Zusammenarbeit und neue Kooperationsformen im Sinne einer *Public-Private-Partnership*³⁵⁸ oder spezieller einer *Police-Private-Partnership*³⁵⁹ an. Dabei wird sich hauptsächlich der rechtli-

öffentl. Bereiche betrachtet, in die das Gewerbe vordringt: Ausbau der Verkehrsüberwachungen, Rotlichtüberwachungen, Geschwindigkeitsmessungen, Mitwirkung bei Fahrzeugkontrollen und Bagatellunfällen, Schutz öffentl. Gebäude, Abschiebungen, Gefangenentransporte, Geldtransportbegleitungen für die Dt. Bank, Ausbau der Fluggastkontrollen, Sicherung im ÖPNV, Übernahme sichergestellter Kfz, Entstempelungen, Einziehungen von Kennzeichen und Führerscheinen, Nachermittlungen für Bußgeldbehörden, Anschriftenüberprüfung, Sonderaufgaben im Umweltschutz, Vorführungen und Bewachung Gefangener u.ä.; zur letztgenannten Tätigkeit vgl. *Wagner, C.*, ZRP 2000, S. 169 ff. In der JVA Hünfeld werden künftig 45 % der Betriebsleistungen im Rahmen eines *Public-Private-Partnership*-Projektes an die Firma *Serco GmbH* mit Sitz in Bonn vergeben. Damit übernimmt diese JVA als erstes teilprivatisiertes Gefängnis m.E. eine Vorreiterrolle in Deutschland; der weltweit agierende Konzern *Serco Group plc* betreibt in England fünf vollprivatisierte Haftanstalten, unterhält verschiedenste Sicherheitsdienste und organisiert Gefangenentransporte für die öffentliche Hand, vgl. dazu URL: www.serco.com (5/2005).

³⁵⁵ Zu diesem Ergebnis kommt auch *Jungk*, *Police Private Partnership*, S. 26.

³⁵⁶ Vgl. *Knemeyer*, *Privatisierung der Gefahrenwehr? Privatpolizeien?*, in: *Ders.* (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 80 ff. (S. 82), weist zurecht darauf hin, dass trotz der Feststellung, dass die Staatsaufgabe Gefahrenwehr keine unwandelbare Größe ist, eine materielle Vollprivatisierung der Aufgaben (i. S. von Privatpolizeien) nicht vorstellbar erscheint, a.a.O., S. 84. Dazu auch *Gusy*, DÖV 1996 S. 573 ff. (S. 581 ff.) und zuvor *Schulte*, DVBl. 1995, S. 130 ff. (insb. S. 135) je m.w.N.

³⁵⁷ Vgl. *Stober*, *Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?*, in: *Pitschas/Stober* (Hrsg.), *Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?*, S. 35 ff. m.w.N. Die Entwicklung zum „Dienstleistungsprodukt“ wird nicht selten als Paradigmenwechsel bezeichnet, denn die neue Arbeitsteilung zwischen öffentl. Hand und Gewerbe bedeutet eine „gewisse Lösung“ von dem klassischen Gewaltmonopol, so im Ergebnis *Stober*, a.a.O., S. 35 ff. (S. 45). Zurückhaltender hat die Politik die Entwicklung vorgesteuert: „*Gewerbliche Überwachungsunternehmen können Polizeiarbeit nicht ersetzen, aber wirksam unterstützen. Sie sind auf nicht hoheitliche Bereiche, soweit sie dafür qualifiziert sind, zu beschränken*“, so ein Beschluss der Innenministerkonferenz vom 2. Mai 1998 zum Thema „Partnerschaft für mehr Sicherheit unserer Städte und Gemeinden“.

³⁵⁸ Zur Begrifflichkeit dieser partnerschaftlichen Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft (Kooperationsprinzip) vgl. nur *Jungk*, *Police Private Partnership*, S. 36 ff. m.w.N.

³⁵⁹ So *Stober*, DÖV 2000, S. 261 ff. und *Knemeyer*, *Privatisierung der Gefahrenwehr? Privatpolizeien?*, in: *Ders.* (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 80 ff. (S. 88). Eine Def. bringt *Jungk*, a.a.O., S. 40: Zur *Police Private Partnership* zählen alle diejenigen Kooperationsformen, bei denen Polizei-, Justiz- oder andere Behörden mit hoheitlichen Vollzugsaufgaben langfristig angelegte Kooperationen mit privaten Partnern eingehen, um Vollzugs- und andere typischerweise von der Polizei wahrgenommenen Aufgaben wirtschaftlich und effektiv zu unterstützen oder – je nach Befugnis – durchzuführen.

chen Figur der Beleihung oder der Möglichkeit, Private in den Verwaltungsapparat organisatorisch zu integrieren, bedient.³⁶⁰

Zwar können staatstheoretische Ausführungen an dieser Stelle nicht Platz greifen,³⁶¹ jedoch sei darauf verwiesen, dass ganz überwiegend davon ausgegangen wird, die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung stelle eine Hauptfunktion und *Aufgabe des Staates* dar³⁶² und das Gewaltmonopol müsse im Kern beim Staat unauflösbar verbleiben.³⁶³ Dieses „unantastbare“ Gewaltmonopol ist jedoch nicht mit der *Bereitstellung* der „Inneren Sicherheit“ identisch. Ein *staatliches Sicherheitsmonopol*³⁶⁴ gibt es nämlich nicht; es ist gerade keine exklusive Staatsaufgabe, Sicherheit anzubieten³⁶⁵.

³⁶⁰ Die *Beleihung* stellt eine eher konventionelle, aber geeignete Möglichkeit dar: Bei ihr wird der Private mit der Ausübung öffentlicher Vollzugsgewalt im eigenen Namen betraut (Kapitäne zur See, bestätigte Jagd- oder Fischereiaufseher, Schiedsmänner, Prüferingenieure [TÜV, DEKRA] etc.). Vgl. zu den Voraussetzungen und Vorteilen *Stober*, DÖV 2000, S. 261 ff. (S. 268). Werden an Private Verwaltungsaufgaben übertragen, ohne dass sie im eigenen Namen hoheitlich handeln, so sind diejenigen Verwaltungshelfer. Zu dem s.g. *Integrationsmodell* vgl. nur *Götz*, Zur Privatisierung von Polizeiaufgaben, in: Pitschas/Stober (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, S. 235 ff., (S. 241). Es besteht in zwei Varianten: Angehörige der Sicherheitswacht / Hilfspolizeibeamte; hierbei wird aber häufig übersehen, dass es sich bei den Hilfspolizeibeamten regelmäßig um Bedienstete der Stelle handeln muss. Eine Ausnahme stellt das „Frankfurter Parküberwachungsmodell“ dar, das auf dem Arbeitnehmerüberlassungsmodell basiert.

³⁶¹ Die Feststellung aber, dass die Gewährleistung des Rechtsfriedens und damit der Inneren Sicherheit ein Wesensmerkmal des Staates ist, kann hier getroffen werden; vgl. insb. Hobbes, Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates, 1651, insb. Kap. 13, 14, 17, 18, in: Hobbes, Leviathan, hrsg. v. Fetscher, 1966, zitiert nach *Scholz*, NJW 1983, S. 705 ff (705).

³⁶² Vgl. dazu nur *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 347 ff.

³⁶³ Dazu insb. *Hammer*, DÖV 2000, S. 613 ff. (S. 614 ff.) m.w.N. und *Scholz*, der kriminalist 2000, S. 444 ff. (S. 445); weitergehend jedoch *Pitschas*, Verantwortungsteilung in der inneren Sicherheit, in: Schuppert (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat, S. 135 ff. (S. 149 ff.).

³⁶⁴ Vgl. insbes. *Stober*, DÖV 2000, S. 261 ff. (S. 265). Auf die Schwierigkeit, zwischen einem Sicherheits- und Gewaltmonopol zu differenzieren, kann nur allgemein hingewiesen werden. Zur europäischen Dimension: *Pitschas*, Europäische Innenpolitik und private Sicherheitsdienstleistung, in: Pitschas/Stober (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, S. 1 ff. (S. 8 f.). Seit Jahrzehnten wird schon über eine „Lockerung des Gewaltmonopols“ nachgedacht; danach sollen auch staatliche Gewaltaufgaben kooperativ erfüllt werden können, sofern der Staat seiner „Gewährleistungs-, Regulierungs- und Kontrollverantwortung“ ausreichend nachkommt, vgl. schon *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 351. Das staatliche Gewaltmonopol sei ohnehin nie absolut gewesen, so *Beste*, wiedergegeben in einem Tagungsbericht durch *Szczekalla*, DVBl. 2002, S. 529 ff. (S. 531). In diesem Sinne spricht sich *Pitschas*, Kriminalistik 1999, S. 153 ff. (S. 154), gar für eine echte (materielle) Aufgabenprivatisierung aus.

³⁶⁵ Von einer monopolisierten (staatlichen) Sicherheitsgewährleistung kann daher nicht ausgegangen werden. Der Frage, welche *Kernaufgaben* unantastbar beim Staat verbleiben müssen, kommt zentrale Bedeutung zu. Einzelne Aufgabenfelder – einschließlich einer damit verbundenen Ausübung öffentlicher Gewalt – können sicherlich auf private übertragen werden, soweit dies zweckmäßig ist, eine staatliche Kontrolle gewährleistet bleibt und ein engerer Bereich grundrechtlicher Freiheiten unberührt bleibt. Dazu grundlegend zur „Fluggastkontrolle“ BVerfGE 95, S. 188 ff. (S. 197). Zu einem nicht übertragbaren *Kernbereich* wird man insb. die *repressiven* Ermittlungsverfahren, aber auch *präventiven* Tätigkeiten wie das Bestreifen des öffentl. Raums oder das planmäßige Beobachten einer kriminogenen Szene zählen müssen. Vgl. dazu *Di Fabio*, JZ 1999, S. 585 ff.

Ein Steinchen im Mosaik der Bereitstellung von Sicherheit vor Ort kann in den neuen *Sicherheitspartnerschaften*³⁶⁶ gesehen werden; hier wird regelmäßig *nicht* auf das dargestellte Institut der Beleihung oder das Integrationsmodell zurückgegriffen. Zentraler Ansatzpunkt einer unfassenden Vorsorgestrategie ist vielmehr (zunächst nur) der *Informations-* und *Erkenntnisaustausch* über sicherheitsrelevante Sachverhalte vor Ort.³⁶⁷ Oftmals bleiben dabei die jeweiligen Akteure innerhalb ihres originären Tätigkeitsfeldes, nutzen jedoch die Schnittstellen langfristig und wechselseitig und zwar außerhalb von anlassbezogenen Einzelkooperationen.³⁶⁸ Dazu sollen nachstehend drei unterschiedliche Praxisbeispiele kurz aufgezeigt werden.

a. Praxisbeispiel: ÖPNV – Privater Bereich mit öffentlichem Zugang

Ein im Rahmen der neueren Diskussion eher als „Klassiker“ zu bezeichnendes Modell ist das „Münchener Modell“ der U-Bahn-Überwachung. Es zeigt exemplarisch den Tätigkeitsbereich Privater im privaten Bereich mit öffentlichem Zugang auf;³⁶⁹ hier ist die *Münchener U-Bahn-bewachungsgesellschaft mbH*³⁷⁰ für die Durchführung der Sicherheitsaufgaben im gesamten

(S.590 ff.) und *Scholz*, NJW 1997, S. 14 ff. (S. 16) sowie BVerfGE 88, S. 103 ff. (S. 114) zur Möglichkeit, Arbeitnehmer einzusetzen.

³⁶⁶ Dabei sollte wegen einer ausufernden Begriffsvielfalt von einer einheitlichen Begrifflichkeit ausgegangen werden: Die Kooperationen der Polizei mit der Ordnungsverwaltung wird als *Ordnungspartnerschaft* bezeichnet. Sie ist zu unterscheiden von einer Kooperation mit weiteren (privaten) Akteuren, die *Sicherheitspartnerschaft* genannt wird; vgl. nur *Pitschas*, DÖV 2002, S. 221 ff. (S. 222) [FN 9], *ders.*, DÖV 1997, S. 393 ff. (S. 395). Die Zusammenarbeit von Polizei und Privaten wird auch als *Verantwortungsgemeinschaft*, *sicherheitspolitische Kooperation* oder *Sicherheitspartnerschaft* bezeichnet, vgl. nur *Hetzer*, ZRP 2000, S. 20 ff. (S. 23) und *Peilert*, DVBl. 1999, S. 282 ff.

³⁶⁷ Die bei der Arbeit gewonnenen Erkenntnisse können wechselseitig ausgetauscht werden; dass dies möglich ist, wird oftmals vorschnell negiert. Die Datenübermittlung an Private ist regelmäßig von den Polizeigesetzen gedeckt (z. B. Art. 41 Abs. 2 Nr. 1 BayPAG). Danach ist eine Datenübermittlung zulässig, soweit sie zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erforderlich ist. Dies kann sein, wenn eine privatrechtliche Maßnahme („Hausverbot“) gegen polizeibekannt Personen zur Verhütung von Straftaten ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel ist.

³⁶⁸ Zu der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen vgl. insb. *Pitschas*, Polizei und Sicherheitsgewerbe, S. 169 ff.

³⁶⁹ Bei diesem so genannten *Münchener Modell* ist die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und einem privaten Sicherheitsunternehmen besonders intensiv und wird in den gesamten Bahnanlagen mit knapp 90 Bahnhöfen im gesamten Stadtgebiet Münchens ausgeübt; vgl. hierzu die umfassende Untersuchung von *Jungk*, Police Private Partnership, S. 203 ff.

³⁷⁰ An der schon am 1. April 1989 gegründete Gesellschaft halten die *Stadtwerke München* 51 % der Anteile, die zu 100 % von der Stadt München gehalten werden, und die *SECURITAS GmbH Sicherheit* in München 49 %.

U-Bahn-Bereich verantwortlich. Deren privaten Akteure bestreifen selbständig oder als „Doppelstreifen“ gemeinsam mit der Polizei sämtliche Bereiche.³⁷¹

Die etwa 100 privaten Akteure des Sicherheitsunternehmens, die für die Sicherheit der Fahrgäste und des Fahrpersonals sowie für die Unversehrtheit der Anlagen und des Betriebsablaufs zuständig sind, üben in der Alltagspraxis das auf sie übertragene Hausrecht aus und erteilen Hausverbote bzw. erstatten Strafanzeigen. Hoheitsbefugnisse üben die zur Eigensicherung regelmäßig mit Schusswaffen ausgestatteten und uniformierten Akteure des Sicherheitsunternehmens nicht aus.³⁷² Die Polizei ergänzt diese Arbeit, indem sie insbesondere die ausgesprochenen Hausverbote umsetzt und die allgemeinen Polizeiaufgaben mit Hoheitsbefugnissen wahrnimmt.

b. Praxisbeispiel: „Beobachten – Erkennen – Melden“ im öffentlichen Raum

Eine andere Möglichkeit der Beteiligung privater Akteure stellt die zwischen privaten Sicherheitsunternehmen und der Polizei in Frankfurt am Main eingegangene *Sicherheitspartnerschaft* dar.³⁷³ Hier sind etwa 300 Bedienstete privater Unternehmen eingebunden, die gemäß der gemeinsamen *Zielvereinbarung* „Beobachten – Erkennen – Melden“ im öffentlichen Raum handeln.³⁷⁴

³⁷¹ Die Beamten werden über die für den Hauptbahnhof zuständige *Polizeiinspektion 41* organisatorisch eingebunden; ein dort stationierter polizeilicher Koordinator übernimmt die dienstliche und fachliche Betreuung.

³⁷² Die Uniform besteht aus blauem Hemd mit dunkelblauen Schulterklappen (Dienstgrade und Dienstnummer), Ärmelabzeichen und Verbandsabzeichen „Münchner Kindl“, einer blauen Hose mit dunkelblauen Biesen, dunkelblauer Krawatte, Pullover mit Abzeichen, Jacke mit Schulterklappen, Ärmelabzeichen, Verbandsabzeichen und Rückenaufschrift „U-Bahnwache“ (pers. Ausrüstung: Revolver, Pfefferspray, Stabtaschenlampe, Handfesseln, Funksprechgerät, Verbandsmaterial u.a.).

³⁷³ Mit dieser Vereinbarung zwischen dem Polizeipräsidium Frankfurt am Main und dem Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS) – Landesgruppe Hessen – über das Zusammenwirken in Frankfurt am Main vom 17. Juni 1999 ist die erste Sicherheitspartnerschaft in Deutschland in Kraft getreten. Die beteiligten 9 privaten Sicherheitsunternehmen mit über 300 Mitarbeitern in diesem so genannten Frankfurter Modell sind allesamt Mitglieder der Landesgruppe Hessen des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS); dazu insgesamt *Becker*, *Der Kriminalist* 1999, S. 393 ff. Insgesamt sind in Hessen derzeit ca. 180 Unternehmen als Sicherheitsgewerbe mit 10.000 Beschäftigten tätig; in Frankfurt am Main sind ca. 80 Unternehmen mit zusammen über 3.000 Beschäftigten tätig – die etwa 3.600 Vollzugsbeamten „gegenüber stehen“.

³⁷⁴ *Beste*, *Neue Kriminalpolitik* 2000, S. 17 ff. (S. 18 f.).

Die beteiligten Unternehmen haben dazu eine gemeinsame Informations- und Ansprechstelle geschaffen, in der die Hinweise der privaten Sicherheitsakteure zusammenlaufen und analysiert werden, bevor sie dann an den Führungs- und Lagedienst der Polizei (unentgeltlich³⁷⁵) übermittelt werden. Die beteiligten privaten Sicherheitsakteure greifen bei ihrer unterstützenden Tätigkeit im Rahmen der Vereinbarung ausschließlich auf die so genannten Jedermann-Rechte³⁷⁶ zurück.

c. Praxisbeispiel: „Düsseldorfer Vereinbarung“

Ein anderes, auf der bestehenden Rechtslage beruhendes und ebenfalls auf Dauer angelegtes „neues Zusammenwirken“ von Polizei, privaten Sicherheitsunternehmen und der Kommune ist in Düsseldorf zu finden.³⁷⁷ Hier wurde eine mündliche Kooperationsvereinbarung, die (ausdrücklich) *keine* Vertragsqualität besitzt,³⁷⁸ unter der Federführung der Industrie- und Handelskammer (IHK) Düsseldorf zunächst zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen geschlossen.³⁷⁹

³⁷⁵ Der praktische Nutzen für die beteiligten Unternehmen liegt damit ausschließlich im Image-Gewinn und in der allgem. Steigerung der Akzeptanz für die Unternehmen und den BDWS. Die Polizei ihrerseits hat auch an einer „Qualitätssicherung“ der privaten Sicherheitsunternehmen mitgewirkt, da aufgezeigt wurde, dass *Sicherheitspartnerschaften* nur mit gut qualifizierten Mitarbeitern von in Verbänden organisierten Sicherheitsunternehmen – alle beteiligten Sicherheitsunternehmen sind Mitglieder im BDWS – denkbar werden können.

³⁷⁶ Zu den „Jedermann-Rechten“ gehören insbesondere die §§ 32, 34, 35 StGB, § 127 Abs. 1 S. 1 StPO, §§ 227 ff., 858 f. und 904 BGB. Die Vorschrift des § 32 StGB besitzt dabei bes. Relevanz, da sie neben der Notwehr auch die Nothilfe bei Angriffen auf Rechte der Kunden gestattet. Vgl. dazu *Jungk*, Police Private Partnership, S. 69.

³⁷⁷ Zu diesem *Düsseldorfer Modell* vgl. nur *Jungk*, Police Private Partnership, S. 45 ff., *Leonhardt*, forum kriminalprävention 2/2003, S. 10 ff. und *Bülow/Hohnen*, Die Polizei 2000, S. 65 ff. (S. 66). Zunächst waren 4 Unternehmen beteiligt; derzeit sind aber schon 5 Unternehmen integriert. Der Beitritt weiterer Unternehmen erfolgt unter Beteiligung der IHK Düsseldorf und nur unter Beachtung von vertraglich definierten Mindeststandards, die Integrität, Kontinuität und Qualifikation umfassen. Für die Teilnahme ist eine Erlaubnis gemäß § 34 a GewO und die Erfüllung der Voraussetzungen der BewachungsVO nötig.

³⁷⁸ Vgl. dazu *Bülow/Hohnen*, Die Polizei 2000, S. 65 ff. (S. 70). Es liegt insb. kein öffentl.-rechtl. Vertrag, kein zivilrechtl. Vertrag und keine Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher vor. *Jungk*, Police Private Partnership, S. 98 f., kommt zu dem Ergebnis, die Rechtsnatur des Modells läge auf einer neuartigen (rechtlich zulässigen) Kombination von *schlichtem und informellem Verwaltungshandeln* im Rahmen der Handlungsformwahlfreiheit der Polizei.

³⁷⁹ Die Vereinbarung wurde im Juni 1999 zunächst für ein Jahr geschlossen und dann verlängert; vgl. *Bülow/Hohnen*, Die Polizei 2000, S. 65 ff. In diesem Modell sollen – m. E. ähnlich dem *Frankfurter Modell* – die Sicherheitsunternehmen einerseits relevante Erkenntnisse an das Polizeipräsidium melden, andererseits wurde ihnen jeweils ein zentraler Ansprechpartner zugewiesen. Darüber hinaus wurden jeweils von den Unternehmen gemeinsame Leitstellen eingerichtet. An beiden Projekten finden regelmäßige Sicherheits- und Abstimmungs-gespräche aller Beteiligten statt.

Die im Rahmen der *Kooperationsvereinbarung* mitwirkenden privaten Sicherheitsakteure werden im Rahmen des jeweiligen *Dienstvertrages* mit dem (sonstigen, meist privaten) Auftraggeber tätig – also weder dem *Integrationsmodell* noch der rechtlichen Figur der *Beleihung* folgend – und zwar primär zum Schutz der Rechtsgüter des Kunden durch die Ausübung der so genannten Jedermann-Rechte und des (übertragenen) Hausrechts.

Die beteiligten privaten Sicherheitsunternehmen haben eine gemeinsame Leitstelle eingerichtet und sind bereit, die im Rahmen ihres Privatauftrages gewonnenen bedeutsamen Informationen an die Polizei weiterzumelden.³⁸⁰ Die zusätzlichen sicherheitsrelevanten Informationen sollen nach dem Willen der Beteiligten der *Vorbeugung* von Straftaten und der *Verfolgungsvorsorge* dienen. Auch hier lautet das Motto der privaten Sicherheitsunternehmen: Sehen und Melden.³⁸¹ Die privaten Sicherheitsakteure haben sich aber auch bereit erklärt, der Bürgerschaft als hilfsbereite Ansprechpartner vor Ort zu dienen.³⁸²

Seit Anfang Oktober 2001 wurde die aufgezeigte Zusammenarbeit vor Ort namentlich um den kommunalen *Ordnungs- und Servicedienst (OSD)*³⁸³ der Stadt Düsseldorf erweitert. Insbesondere in den Bereichen Einsatztechnik, Eigensicherung und Konfliktlösung finden zudem gemeinsame Schulungen statt. Die Polizei erstellt täglich für alle Beteiligten das gemeinsame Lagebild; durch regelmäßige Sicherheitsbesprechungen³⁸⁴ ergeben sich für die

³⁸⁰ Die Leitstelle wird jährlich durch ein anderes beteiligtes Unternehmen bereitgestellt und betrieben. Durch den Informationsaustausch soll das polizeiliche Lagebild ergänzt werden; zu Datenschutzfragen vgl. *Jungk*, *Police Private Partnership*, S. 99 ff. und *Pitschas*, DVBl. 2000, S. 1805 ff. Eine Rechtsverpflichtung für die Unternehmen besteht dabei nicht. *Brümmer*, *forum kriminalprävention* 2/2003, S. 20 ff. (S. 21) weist darauf hin, dass einer hohen Weitergabe von Informationen und Mitfahndungsgesuchen der Polizei ein nur relativ geringer Rücklauf der Sicherheitsunternehmen gegenübersteht. Er führt dies u.a. auf technische und ablauforganisatorische Inkompatibilität sowie auf noch vorhandene Unsicherheit in der Kommunikation zurück.

³⁸¹ Daher ist in der bloßen Präsenz (durch Fußstreifen oder Revierfahrten) nach wohl h. M. (noch) kein Eingriff in das staatliche Gewaltmonopol zu sehen; vgl. *Jungk*, *Police Private Partnership*, S. 56 f. m.w.N.

³⁸² So *Bülow/Hohnen*, *Die Polizei* 2000, S. 65 ff. (S. 70). So können z. B. Notrufe oder eilige Meldungen über die Unternehmen an die Polizei geleitet werden. Die beteiligten Unternehmen sind für die Öffentlichkeit an Aufklebern mit der Schrift „Gemeinsam für mehr Sicherheit! + Bürger + Private Sicherheitsdienste + Polizei!“ zu erkennen, was m. E. auch der Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls dienen kann.

³⁸³ Der *OSD*, der sich aus dem 1998 zusammengeführten Außendienst des Düsseldorfer Ordnungsamtes und der Parkaufsicht gebildet hat, verrichtet uniformierte Streifendienste bis 1.30 Uhr nachts, um insbesondere für die Einhaltung der Düsseldorfer Straßenordnung Sorge zu tragen, er verfügt über eine eigene Hundestaffel und ist mit besonders gekennzeichneten Einsatzfahrzeugen ausgestattet. Derzeit sind über 70 Mitarbeiter des *OSD* in das Projekt mit eingebunden. Der Streifendienst des *OSD* wird heute kontinuierlich mit den Dienststelle des Polizeipräsidenten Düsseldorf abgeglichen, um eine doppelt geplante Route zu vermeiden.

³⁸⁴ Neben dem allgemeinen Lagebild können so auch besondere Ereignisse, Großveranstaltungen, neue Schutzobjekte und Präventionskonzepte besprochen werden, wobei datenschutzrechtliche Vorgaben und berechtigte Interessen Dritter zu berücksichtigen sind.

Polizei und die Kommune die Vorteile, dass sie Erkenntnisse über die von den privaten Sicherheitsunternehmen „bestreiften“ Gebiete und Objekte erhalten, ohne dort selbst Personal vor Ort binden zu müssen.

d. Eigene Stellungnahme

Private Sicherheitsakteure sind heute de facto ein Bestandteil der vernetzt wahrzunehmenden Aufgabe der *Sicherheitsgestaltung vor Ort*,³⁸⁵ Polizei und Kommune machen sich hierbei die personellen und materiellen Ressourcen der privaten Sicherheitsakteure nutzbar. Die öffentlichen Sicherheitsakteure haben dabei die Sicherheitsunternehmen im privaten Raum mit öffentlichem Zugang und auch im öffentlichen Raum akzeptiert³⁸⁶. Auch die Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 sagt dazu in Ziffer 1.7.2.3 folgendes aus:

Leistungen des Staates für die Innere Sicherheit werden insbesondere durch (...) gewerbliche Wach- und Sicherheitsunternehmen ergänzt.

Die auf der bestehenden Rechtslage eingeführten Kooperationsformen als *Sicherheitspartnerschaften* sind regelmäßig dann erfolgreich, wenn sie konkrete Vereinbarungen zwischen den Akteuren vor Ort über Ziele und zeitliche Vorgaben der Maßnahmen nach einer gemeinsamen Problemanalyse enthalten.³⁸⁷

Insbesondere bei den öffentlichen Akteuren – Polizei wie Kommune – können die aufgezeigten Modelle und auch andere Ansätze *vor Ort* zu Synergieeffekten führen. Auch wenn die privaten Akteure nicht *beliehen* oder in die Verwaltungsorganisation *integriert* werden, kann sich die öffentliche Hand das Tätigwerden Privater zunutze machen. Dabei können die jeweiligen privaten und öffentlichen Aufgabenfelder rechtlich getrennt bleiben. An den „Schnittstellen“ ihrer Aufgaben können sich die Akteure jedoch gegenseitig dienen. Hinzu kommt, dass bei entsprechender Qualifikation und einem entsprechenden Erscheinungsbild die privaten Akteure durch ihre (hilfsbereite) Präsenz zu einem höheren subjektiven Sicherheitsgefühl der Bürgerschaft in der Kommune beitragen können.

³⁸⁵ Zum Teil wird gar angenommen, dass sich staatliche Gewährleistungsdefizite in Bezug auf die Bereitstellung Innerer Sicherheit vor Ort nur noch mit der Tätigkeit der privaten Akteure kompensieren lasse; vgl. dazu *Pitschas*, DÖV 1997, S. 393 ff. (S. 394).

³⁸⁶ Vgl. zur Akzeptanz bei der Polizei *Stober*, Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, in: *Pitschas/Stober* (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, S. 35 ff. (S. 36 FN 6); es liegt im Eigeninteresse der Polizei, wenn sie von „polizeifremden Aufgaben“ entlastet wird, dazu *Stober*, a.a.O., S. 47.

³⁸⁷ Vgl. dazu *Lübking*, Strategien für mehr Sicherheit in Städten und Gemeinden, Stadt und Gemeinde 3/2000, S. 64 f. (S. 65).

Aber auch das private Sicherheitsgewerbe hat offensichtlich seine Vorteile erkannt: Die dem privaten Sicherheitsgewerbe positiv gegenüberstehende Grundstimmung ist durch eine regelrechte „Qualifizierungsoffensive“³⁸⁸ erreicht worden, bei der die Voraussetzungen für eine höhere Qualifizierung des Personals³⁸⁹ und eine höhere Qualität der Dienstleistung³⁹⁰ geschaffen wurden. So bereitet sich das Sicherheitsgewerbe darauf vor, sich weiteren bzw. neuen Aufgabenfeldern zu nähern. Der Schlüssel dazu liegt in der allgemeinen Verbesserung des Images und der Erhöhung der politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz.

Die Polizei und die Kommunen selbst haben an dieser „Qualitätssicherung“ der privaten Sicherheitsunternehmen mitgewirkt, da durch *Sicherheitspartnerschaften* mehr und mehr aufgezeigt wird, dass Kooperationen im öffentlichen Bereich mit qualifizierten Mitarbeitern von (primär in Verbänden organisierten) Sicherheitsunternehmen möglich und sinnvoll sind.³⁹¹

Bei entsprechend positiven Erfahrungen vor Ort sollte aber auch nicht versäumt werden, das private Sicherheitsgewerbe in örtliche Präventionsräte (ehrenamtlich) beratend mit einzubeziehen;³⁹² mit einem in Richtung öffentlicher Hand laufenden Informationssystem können nämlich auch die Privaten im Rahmen eines Netzwerkes der Kommune ihren Beitrag leisten.

³⁸⁸ Dass die „Produktqualität“ des privaten Sicherheitsgewerbes verbessert werden müsse, ist eine seit längerer Zeit bestehende Forderung, vgl. dazu insb. *Stober*, Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, in: Pitschas/Stober (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, S. 35 ff. (S. 63).

³⁸⁹ Die Innenministerkonferenz hatte schon am 06. Mai 1994 auf der Grundlage eines Berichtes einer unter dem Vorsitz Bayerns gebildeten Arbeitsgruppe Handlungsbedarf in Gewerbe- und Waffenrecht ausgemacht und Änderungen der GewO gefordert; in den Jahren ab 2001 wurde dann das Wach- und Sicherheitsrecht neu geregelt. Auf ein Aufgaben- und Befugnisgesetz wurde jedoch ausdrücklich verzichtet. Die frühere *Bescheinigung der IHK* nach § 34 a Abs. 1 S. 4 i.V. mit S. 3 Nr. 3 GewO a.F. wurde durch den Nachweis einer *Sachkundeprüfung* gem. § 34 a Abs. 1 S. 5 GewO ersetzt, um Qualitätsstandards zu schaffen; dazu allgem. *Beinhofer*, BayVBl. 1997, S. 481 ff. (S. 484), auch *Marcks*, Erfahrungen mit § 34 a GewO sowie der Bewachungsverordnung, sowie *Olschok*, Ist für künftige Aufgaben des privaten Sicherheitsgewerbes eine gesetzliche Neuregelung notwendig?, jeweils in: *Pitschas/Stober (Hrsg.)*, Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, S. 111 ff. und auf S. 91 ff. (S. 92 f.). Ergänzend sei auf neue Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten hingewiesen („Fachkraft für Schutz und Sicherheit“, „Sicherheitsfachwirt“ und Masterstudiengang „Sicherheitsmanagement“).

³⁹⁰ Bereits am 10. November 1998 konstituierte sich ein sogenannter Arbeitsausschuss im *Normenausschuss Gebrauchstauglichkeit und Dienstleistungen (NAGD)*, der sich zum Ziel gesetzt hatte, eine DIN-Norm „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“ als eine Art Gütesiegel bei Ausschreibungen im Sektor des Sicherheitsgewerbes zu erarbeiten. Aus diesem Prozess ging u. a. die heute umgesetzte DIN 77200 hervor, die Qualitätskriterien für bestimmte Sicherheitsdienstleistungen der Unternehmen regelt und die Anforderungen für Geld- und Werttransporte sowie Veranstaltungsdienste festlegt, vgl. dazu auch die Zertifizierung nach EN DIN ISO 9000 ff.

³⁹¹ Die beteiligten Sicherheitsunternehmen sind regelmäßig Mitglieder im *BDWS*.

³⁹² Vgl. *Olschok*, Der Beitrag des privaten Sicherheitsgewerbes zur Kriminalprävention, in: Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, S. 3 f; Dazu bereits *Pitschas*, Kriminalistik 1999, S. 153 ff. (S. 155 ff.) m.w.N. und auch *Heinz*, DVJJ-Journal 1/1997, S. 61 ff. sowie 2/1997, S. 155 ff.

2. Partnerschaften vor Ort am Beispiel der Bundespolizei

Auch die *Bundespolizei* – bislang *Bundesgrenzschutz (BGS)*³⁹³ genannt – entwickelt diverse Aktivitäten *vor Ort*; sie reichen weit in die vernetzt wahrzunehmende Aufgabe der *Sicherheitsvorsorge* hinein, weil sich deren Tätigkeitsbereich namentlich auch auf innerstädtische Bahnhöfe konzentriert und hier ursprünglich öffentliche Orte in (auch) privatrechtliche Verantwortung überführt wurden.

Insbesondere Partnerschaften mit Landespolizeien und der *Deutschen Bahn AG*, aber auch rein tatsächliche Kooperationsformen mit Kommunen,³⁹⁴ lassen es zu, den BGS mit zum Teil neuen Aufgaben,³⁹⁵ neuen Fahndungskonzepten und Ansätzen zur Kriminalitätsbekämpfung³⁹⁶ heute auch als „Präventionsakteur“³⁹⁷ auf nicht-grenzpolizeilichen Gebiet einzuordnen.³⁹⁸

³⁹³ Funktional wurde der BGS 1951 als eine Art Bereitschaftspolizei des Bundes konzipiert, vgl. *Boldt*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, Kapitel A, Rn. 81. Er hatte als kasernierte Sonderpolizei des Bundes über Jahrzehnte die Aufgabe des Schutzes der Grenzen, insb. der innerdeutschen Grenze. Zu den Gesetzgebungskompetenzen *Lisken*, *Zum Verhältnis von Landes- und Bundespolizei*, NWVBl. 1995, S. 281 ff.

³⁹⁴ Ergänzend sei auf die Vielzahl der Rechtsformen der Zusammenarbeit hingewiesen: Z.B. Amtshilfe i.S. der § 4 ff. VwVfG, Verwendung „sui generis“ (§§ 9 f. BGSg), Organleihe (§ 1 BGSg) u.ä., vgl. dazu *Gröpl*, DVBl. 1995, S. 329 ff. (S. 333 f.).

³⁹⁵ 1992 wurden die Aufgaben der *Bahnpolizei* und der *Luftsicherheit* auf den BGS übertragen; dazu wurden ca. 3.000 Bedienstete in den BGS überführt.

³⁹⁶ Zum Teil sind in den Bundesgrenzschutzinspektionen „Bürgerkontaktbeamte“ und „Bürgertelefone“ eingerichtet worden.

³⁹⁷ Aus einer Gesamtschau der §§ 1 Abs. 5 und 12 Abs. 1 BGSg ergibt sich m.E. für den BGS die Aufgabe, auch Maßnahmen der polizeilichen (*Kriminal-*)*prävention* zu ergreifen. Insgesamt kann man sagen, dass das heutige BGSg vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978) eine an die Grundstruktur der Landespolizeigesetze angepasste, moderne Rechtsgrundlage darstellt. Die *Aufgaben* und *Verwendungen* ergeben sich aus den §§ 1 bis 13 BGSg. Dabei handelt der BGS im Rahmen seiner Zuständigkeiten nicht nur zur Gefahrenabwehr für das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit, sondern z. B. gemäß § 3 Abs. 1 BGSg auch zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung.

³⁹⁸ Die Frage nach der Existenzberechtigung für den BGS hat sich nach der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Grenzabbau innerhalb der im Schengen-Verbund kooperierten Staaten nicht gestellt. *Hecker*, NVwZ 1998, S. 707 ff. weist darauf hin, dass ausweislich der Gesetzesbegründung der Bundesregierung, vgl. BT-Drs. 12/1091, S. 6, und der Stellungnahme des damaligen Innenministers [abgedr. NVwZ 1992, S. 1073] mit der Aufgabenzuweisung von 1992 keineswegs nur Zwecke der Verwaltungseffizienz verfolgt wurden, sondern dass es vorrangig auch um die Existenzsicherung des BGS ging.

Dennoch muss dabei beachtet werden, dass dem BGS gerade *keine* allgemeine Polizeikompetenz zukommt.³⁹⁹

a. Sicherheitspartnerschaften mit den Landespolizeien

Die den heutigen Praxisentwicklungen vorgelagerten politischen Initiativen gehen auf das Jahr 1997 zurück: Die *Aktion Sicherheitsnetz* regelt eine engere Zusammenarbeit des BGS und der Landespolizeien auf regionaler Umsetzungsebene. Das in den Grundsätzen weitergeführte Modell basiert heute auf einem Beschluss der *Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder* vom 2. Februar 1998, in dem konkrete Partnerschaften *vor Ort* angesprochen werden. Danach soll „(...) *im Bereich gefährdeter Bahnhöfe und im öffentlichen Nahverkehr (...) die Zusammenarbeit von Polizei und Bundesgrenzschutz (Bahnpolizei), z.B. durch die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen und den Ausbau gemeinsamer Streifenfähigkeit*“ intensiviert werden. Der BGS sieht sich dabei als Akteur, der „(...) *Konzepte für partnerschaftlich vernetzte Kooperationen aller an der Sicherheitsarbeit beteiligten öffentlichen Stellen und Behörden unterstützt*“. Das dem Präventionsgedanken folgende Konzept wird verfolgt, „(...) *um in gefährdeten Bahnhöfen und Verkehrsmitteln Straftaten und Ordnungsstörungen bereits im Ansatz zu verhindern.*“⁴⁰⁰

Durch koordinierte Vorgehensweisen sollen abgestimmte, gemeinsame Einsätze an Kriminalitätsschwerpunkten ermöglicht werden.⁴⁰¹

³⁹⁹ Das *BVerfG*, NVwZ 1998, S. 495 ff., hat aufgezeigt, dass durch die Zuweisung neuer Aufgaben nicht das Gepräge des BGS als Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen – also einer Bundespolizei mit begrenzten Aufgaben – verloren gehen dürfe; der BGS dürfe nicht zu einer allgemeinen, mit den für die Gefahrenabwehr zuständigen Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden.

⁴⁰⁰ Vgl. die *Aktion Sicherheitsnetz*, der wiederum das bereits 1974 beschlossene *Programm für die Innere Sicherheit* zugrunde liegt. Es sah schon damals eine verstärkte Kooperation zwischen dem BGS als Sonderpolizei des Bundes und den Polizeien der Länder vor.

⁴⁰¹ Solche koordinierten Vorgehensweisen finden sich in verschiedenen Ballungszentren:

Bsp. München: Das Bayer. Innenministerium initiierte 1998 zwei parallel laufende Projekte: Unter der Bezeichnung *Aktion Sicherheitsnetz* führen das PP München und der BGS verstärkt Präventionsmaßnahmen durch sichtbar erhöhte Präsenz innerhalb des ÖPNV durch. Unter dem Begriff *Sicherheitskooperation* in München wurden gemeinsame Streifengänge im originären Aufgabenbereich des BGS mit Schwerpunkt Hauptbahnhof und auch im Bereich der für den Hauptbahnhof zuständigen Polizeiinspektion durchgeführt.

Bsp. Rhein-Main-Neckar: Im Dezember 1997 wurden wegen der überörtlich verbindenden Autobahnen, Eisenbahnen und Wasserstraßen im Rhein-Main-Neckar-Raum ein gemeinsames Vorgehen der Polizeien von Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vereinbart; diese Vereinbarung wurde dann am 29. März 1998 auch von Bundesinnenminister unterzeichnet und durch 70 BGS-Beamte unterstützt.

Zahlreiche ähnliche Kooperationen wurden zwischenzeitlich zwischen Bund und Ländern vereinbart.

Maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hatte auch das im August 1998 erarbeitete *Konzept zur Verbesserung der polizeilichen Kriminalprävention und Gefahrenvorsorge im BGS*, das im April 1999 zur internen *Richtlinie für die polizeiliche Kriminalprävention im BGS* überarbeitet wurde.⁴⁰² Danach gilt heute nach dem Selbstverständnis des BGS die Prävention als die vornehmste Aufgabe. Er ist dabei bemüht, im Rahmen des *Programms Polizeiliche Kriminalprävention* mit verschiedenen Stellen zusammenzuarbeiten, um spezifische Belange und Fähigkeiten des BGS einbringen zu können.⁴⁰³ Darüber hinaus beteiligt sich der BGS in verschiedenen Präventionsräten, soweit Flughäfen betroffen sind auch in Landespräventionsräten.

In der Alltagspraxis des innerstädtischen Bahnhofsbereichs kommt es im Aufgaben- und Befugnisbereich zu Überschneidungen mit den Bereichen der Länderpolizei, was § 1 Abs. 7 BGG ausdrücklich erlaubt.⁴⁰⁴ Zwischenzeitlich sind „Doppelstreifen“ mit der Landespolizei gestützt auf die kooperationsrechtlichen Rahmenvereinbarungen auch *außerhalb* der Bahnanlagen im innerstädtischen Bereich eingesetzt.⁴⁰⁵

Bsp. Frankfurt-Hanau-Offenbach: Im Januar 1999 unterzeichnete der Bundesinnenminister, der hessische Innenminister sowie die beteiligten Oberbürgermeister hier ein Konzept für eine Partnerschaft, weil in diesem Gebiet, ca. 45 % aller Straftaten in Hessen begangen werden. Aufgrund dieser Besonderheit sind in der Vereinbarung neben dem BGS und der Landespolizei auch Ausländer- und Ordnungsbehörden, die Sozial- und Jugendämter sowie die Justiz und die Verkehrsbetriebe *RMV* eingebunden.

⁴⁰² Vgl. dazu URL: www.bka.de/vorbeugung/buergernah/bp_v990706-4_.html (12/2004).

⁴⁰³ Solche BGS-spezifischen Belange können z. B. sein: Informationen zu Taschen- und Handgepäckdiebstahl, Zeugen- und Helferverhalten oder Verhalten nach Fußballspielen, aber auch allgem. Gefahrenvorsorge und bürgernahe Polizeiarbeit, vgl. URL: www.bundesgrenzschutz.de/allgem/k_praev/k_praev.htm (12/2004). Auch innerhalb des BGS werden verstärkt Präventionsgedanken aufgegriffen: Sie reichen von einer Informationssammlung präventiver Konzepte, die in einer so genannten *Mediothek* bei den Grenzschutzdirektionen integriert werden, über den Einsatz mobiler *Beratungsstellen* bis hin zu *Bürgerkontaktbeamten* im BGS, die primär als Berater vor Ort zur Verfügung stehen und z. B. in den Grenzgebieten zur Tschechischen Republik und zur Republik Polen eingesetzt werden. Alle diese Maßnahmen werden derzeit parallel durch spezielle Aus- und Fortbildungsmaßnahmen unterstützt. Schon heute sind bei den Grenzschutzpräsidien und -ämtern des BGS Beauftragte für die polizeiliche *Kriminalprävention* benannt, die im eigenen Zuständigkeitsbereich präventive Maßnahmen planen, koordinieren und umsetzen.

⁴⁰⁴ Umgekehrt darf der BGS als Bahnpolizei außerhalb der Bahnanlage nur im Benehmen mit der Länderpolizei tätig werden, vgl. dazu § 1 Abs. 6 BGG.

⁴⁰⁵ Die aufgezeigte Wandlung vollzieht sich auch im äußerlichen Erscheinungsbild: Schulterstücke werden den Landespolizeien angeglichen, Ärmelabzeichen geändert und Schriftzüge „Polizei“ angebracht; auch die Gestaltung der Farbgebung wird derzeit dem Erscheinungsbild der Landespolizeien angeglichen. Künftig wird der

b. Ordnungspartnerschaft mit der Deutschen Bahn AG

Neben den Partnerschaften mit den Länderpolizeien wurde im November 2000 eine Vereinbarung über eine Intensivierung der Zusammenarbeit „im Interesse der Inneren Sicherheit“ mit der *Deutschen Bahn AG* geschlossen.⁴⁰⁶ Ziele dieser Partnerschaft sind u. a. „... die Präventionsbreite durch mehr uniformierte Präsenz zu erhöhen (...), der Entwicklung von Kriminalität wirksam vorzubeugen, Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Ordnungsstörungen bereits im Ansatz zu erkennen und zu unterbinden, das Entdeckungsrisiko für Straftäter und Störer zu erhöhen, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung (...) zu steigern, (...).“⁴⁰⁷ Die Grundsätze der regionalen Zusammenarbeit werden in der *Anlage 1* zur Partnerschaft geregelt: Danach soll die konzeptionelle Zusammenarbeit erfolgen zur „Erarbeitung bzw. Fortschreibung von Präventionskonzepten aus generalpräventiver Sicht sowie gezielt zu Deliktgruppen, die sich auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung besonders auswirken (...). Eine besondere Form der Zusammenarbeit bilden nach *Anlage 2* dabei einerseits gemeinsame Schwerpunkteinsätze, z. B. zur Bekämpfung von Schwerpunktdelikten (Graffiti, Handtaschendiebstahl etc.), um besondere präventive Wirkung zu erzielen und die Partnerschaft öffentlichkeitswirksam zu demonstrieren, und andererseits gemeinsame Streifendienste, um präventive Maßnahmen mit hoher Selbständigkeit durchzuführen, weil dabei sowohl hausrechtliche (*Deutsche Bahn AG*) wie auch hoheitliche Aufgaben (*BGS*) erfüllt werden können.“⁴⁰⁸

BGS den Namen „Bundespolizei“ erhalten, vgl. Kabinettsbeschluss vom 19.01.2005, und mit einer mittelfristigen Umstellung von der Farbe Grün auf Blau ist zu rechnen.

⁴⁰⁶ Vgl. Pressemitteilung des *Bundesministeriums des Inneren* vom 27.11.2000. Die *Deutsche Bahn AG* hat selbst vielfältige Maßnahmen ergriffen und durch den *Geschäftsbereich Personenbahnhöfe* das Programm „Service, Sicherheit und Sauberkeit“ („3-S-Programm“) entwickelt, das von der *Bahn Schutz & Service GmbH (BSG)* umgesetzt wird. Dazu wurden so genannte „3-S-Zentralen“ innerhalb der Bahnhöfe eingerichtet und das Servicepersonal erhöht. Hinzukamen die Einrichtung so genannter „Service-Points“ und die Durchführung zahlreicher Instandhaltungsmaßnahmen. In den derzeit etwa 70 eingerichteten „3-S-Zentralen“ laufen alle relevanten Informationen zusammen; hier werden flächendeckende Videoüberwachungen (24 Stunden) koordiniert. Sicherheitsnetze und Partnerschaften mit anderen Partnern laufen hier zusammen. Ergänzend dazu *Beste*, *Neue Kriminalpolitik 2000*, S. 17 ff. (S. 19 f.) und *Goldenstein*, *DPolBl 1/2003*, S. 24 ff.

⁴⁰⁷ So die „Ordnungspartnerschaft“ vom 27.11.2000, S. 2 f., die zum 1.12.2000 in Kraft getreten ist. Auf der regionalen Ebene wird die Zusammenarbeit von den Bundesgrenzschutzämtern mit ihren Bundesgrenzschutzinspektionen und den Regionalbüros Konzernsicherheit geregelt.

⁴⁰⁸ Zur Durchführung gemeinsamer Schwerpunkteinsätze und Streifen wird gemäß Ziffer 4 der *Anlage 2* zur Ordnungspartnerschaft die Mitfahrt von Mitarbeitern der *BSG* in Dienstfahrzeugen des *BGS* unter Beachtung der *PDV 700 (BGS)* lageabhängig gestattet.

c. Stellungnahme

In innerörtlichen (Bahnhofs-)Bereichen bewegt sich der BGS praktisch auf dem Gebiet der *allgemeinen Prävention*,⁴⁰⁹ denn die aufgezeigten *Sicherheitskooperationen* und *Ordnungspartnerschaften* sind primär der Aufgabenkategorie Gefahren-*wehr* zuzuordnen. Damit nimmt der BGS als Akteur an der vernetzt wahrzunehmenden Aufgabe der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* teil.

Zuweilen wird daher konstatiert, es sei bereits eine *de facto*-Bundespolizei entstanden.⁴¹⁰ Vor diesem Hintergrund muss – trotz aller tatsächlichen Vorteile in Sachen *Sicherheit vor Ort* – die weitere Entwicklung sehr kritisch beobachtet werden, damit die durch das *BVerfG* interpretierte Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht verlassen wird.⁴¹¹

II. Integration der Bürger

Nur wenige Bürger werden der Ansicht sein, dass auch sie für die „*Innere Sicherheit*“ zuständig sind,⁴¹² womit sich die Frage stellt, ob es tatsächlich eine Bürger(mit)verantwortung gibt oder geben kann. Jedenfalls geht der Staat zunehmend dazu über, die Bürgerschaft an ihre Verantwortung zur Eigensicherung und zur Eigenüberwachung zu erinnern.⁴¹³

Aber schon bei der Annäherung an dieser Frage wird gelegentlich von einer *Kustodialisierung* gewarnt.⁴¹⁴ Sind aber Tendenzen zur (rechtstreuen) *Vigilantisierung*⁴¹⁵ und *Kommunitarisie-*

⁴⁰⁹ Ähnlich *Lisken*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, Kapitel C, Rn. 6.

⁴¹⁰ Z. B. *Beste*, *Neue Kriminalpolitik* 2000, S. 17 ff. (S. 18); *ders.*, wiedergegeben in einem Tagungsbericht durch *Szczekalla*, DVBl. 2002, S. 529 ff. (S. 531).

⁴¹¹ Dazu bereits *Hecker*, NVwZ 1998 S. 707 ff. (S. 709), der nicht nur konkurrierendes sondern auch kumulatives Polizeihandeln aufzeigt und als mit der grundgesetzlichen Kompetenzordnung unvereinbar kritisiert.

⁴¹² Eine repräsentative Umfrage durch *Infratest Burke* ergab im Jahr 1998, dass knapp 90 % der Bürger der Meinung sind, die Polizei und Politik seien für die Sicherheit verantwortlich, nur ca. 8 % sahen auch eine Bürgerverantwortlichkeit, zitiert nach *Weidmann*, *Kriminalistik* 2002, S. 352 ff. (S. 357).

⁴¹³ Beispiele hierzu bringt *Stober*, *Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?*, in: *Pitschas/Stober* (Hrsg.), *Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?*, S. 35 ff. (S. 45 FN 71) m.w.N.

⁴¹⁴ *Custos* (lat. Wächter); dazu *van Elsergen*, wiedergegeben in einem Tagungsbericht durch *Szczekalla*, DVBl. 2002, S. 529 ff. (S. 530): „Kustodialisierung der Inneren Sicherheit – Wachen, kontrollieren, patrouillieren“.

runge⁴¹⁶ so einfach abzulehnen? War der Staat nicht schon immer auf die Mitwirkung der Bürger angewiesen?⁴¹⁷

In einer sich noch immer im Fluss befindlichen Neuausrichtung der Debatte um die „*Innere Sicherheit*“ drängt sich aber ein „funktionaler Einsatz“ der Bürgerschaft förmlich auf; es kann nicht falsch sein, darüber nachzudenken, den Bürger, von dem „bürgerschaftliches Engagement“⁴¹⁸ allenthalben gefordert wird, auch zu (s)einer sicherheitsbezogenen Mitverantwortung *vor Ort* einzubeziehen. Nicht selten wird dabei auch auf die so genannten *Grundpflichten* verwiesen,⁴¹⁹ und das nicht nur auf die im Hinblick auf Pflichten, untereinander Frieden zu halten,⁴²⁰ sondern auch auf die Pflicht, für die Gemeinschaft tätig zu werden.⁴²¹

Dieses Tätigwerden für die Gemeinschaft soll anhand zweier Praxisbeispiele staatlich veranlasster Tätigkeiten, namentlich der *Bayerischen Sicherheitswacht* und des *Freiwilligen Polizeidienstes Hessen*, aufgezeigt werden. Ergänzend soll aber auch darauf verwiesen

⁴¹⁵ In den USA wurden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts polizeiliche Aufgaben von den Bürgern in Eigeninitiative auf lokaler Ebene organisiert; *Vigilante* in diesem Sinne sind Bürgerkomitees bzw. Bürgerwachen und Bürgerwehren.

⁴¹⁶ Kommunitarismus als Kritik an diversen liberalen Theorien und (christlich-sozialethische) „Wiederentdeckung des Gemeinsinns“ (i.w.S.) nach *Etzioni*, *The Spirit of Community*. Dazu Einleitend *Brugger*, AöR 1998, S. 337 ff. m.w.N. Vgl. zu entsprechenden Bürgerinitiativen in der Nachbarschaft *Braithwaite*, *Crime, shame and reintegration*, S. 85.

⁴¹⁷ Schon immer war namentlich die Polizei auch auf die Unterstützung der Bürgerschaft angewiesen. Sie braucht Bürger als Auskunftspersonen, Zeugen und Hinweisgeber, so *Härtel*, *Die Bildung von Sicherheitsnetzen in Unterfranken*, in: Knemeyer (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 56 ff. (S. 62). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass in der Praxis nur ca. 10 % der Fälle *ohne Hilfe der Bürgerschaft* nur mit interner Polizeiarbeit gelöst werden, dazu *Jungk*, *Police Private Partnership*, S. 54, m.w.N.

⁴¹⁸ Einführend dazu das DL-Titelthema „Bürgerschaftliches Engagement“ und hier insb. *Schliesky*, *Der Landkreis 6/2004*, S. 422 ff. Dabei muss m.E. auch dem Struktur- und Motivwandel des Ehrenamtes Rechnung getragen werden, d. h. neben dem „klassischen Ehrenamt“ muss die vorhandene Bereitschaft, sich (nur) projektbezogen oder zeitlich begrenzt zu engagieren, genutzt werden. Vgl. auch das *Thema des Monats* „Bürgerschaftliches Engagement“ und hier insb. *Brandl*, *Der Bayerische Bürgermeister 2/2005*, S. 54 ff., *ders.*, *Der Bayerische Bürgermeister 11/2003*, S. 400 ff., sowie das *Schwerpunktthema* „Bürgerschaftliches Engagement“, [versch. Verf.] *BWZ 13/2004*, S. 405 ff. je m.w.N. Zu dem Aktionsprogramm „Wir für uns“ der Bayerischen Staatsregierung zu dem von den *Vereinten Nationen* bestimmten *Internationalen Jahr der Freiwilligenarbeit 2001* vgl. *Stewens*, *KommunalPraxis BY 2002*, S. 204 ff. (S. 207).

⁴¹⁹ Vgl. dazu in Bayern z.B. die Artikel 117, 121, 166 Abs. 3, 123 Abs., 126 oder 129 Abs. 1 BV aus denen m.E. ohne weiteres gelesen werden kann, dass ohne „Bürgerdisziplin“ (i. S. der den Grundrechten entgegengesetzten Grundpflichten) kein freiheitlicher Staat existieren kann.

⁴²⁰ Zur Einordnung einer „Friedenspflicht“ des Bürgers als Grundpflicht vgl. *Schwarz*, *BayVBl. 2003*, S. 326 ff. (S. 327) m.w.N.

⁴²¹ Statt vieler *Stober*, *Grundpflichten und Grundgesetz*, insbes. S. 28 ff. und *Luchterhandt*, *Grundpflichten als Verfassungsproblem*, insb. S. 379 ff. (zur Schwierigkeit einer Grundpflicht zur „Übernahme von Ehrenämtern“) sowie auch *Klein*, *DVBl. 1994*, S. 489 ff.

werden, dass es auch unabhängig von der staatlich veranlassten Integration privater Akteure rein privatrechtlich organisierte Vereine mit kriminalpräventiver Zielsetzung gibt, so z. B. der *Verein Kriminalprävention Gießen e.V.*, der sich insbesondere mit jugendspezifischen Fragestellungen auseinandersetzt,⁴²² oder Bürgerinitiativen, die in finanzieller und ideeller Weise die Polizei unterstützen.⁴²³

1. Praxisbeispiel: Bayerische Sicherheitswacht

Der Freistaat Bayern ist nicht das einzige (und nicht das erste⁴²⁴) Bundesland, das der Bürgerschaft die Möglichkeit gibt, sich an der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben aktiv zu beteiligen.⁴²⁵ Hier wurde aber, konsequent aufbauend auf dem *15-Punkte-Programm zur Inneren Sicherheit* und dem darin enthaltenen Ansatz, dass „*Innere Sicherheit*“ vor Ort einer aktiven Unterstützung durch die Bürgerschaft bedarf,⁴²⁶ die frühe Einbindung der Bürgerschaft auf freiwilliger Basis sehr weitgehend angelegt.

⁴²² Dazu *Schneider/Stock*, *Kriminalprävention vor Ort*, S. 26 ff. (S. 29). Die *Zentrale Koordinierungsstelle Kommunale Kriminalprävention* beim LKA Baden-Württemberg hat einen Vorschlag für eine Vereinssatzung erarbeitet (Abdruck bei *Rücker*, *Ordnungsbehördengesetz Thüringen*, Anhang 31, S. 270); angeregt wird ein eingetragener Verein, der ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen Zwecken dient und den Zweck verfolgt, kriminalpräventive außerpolizeiliche Projekte organisatorisch und finanziell zu fördern.

⁴²³ Bereits im Jahr 1996 hat sich z. B. in Wetzlar eine ehrenamtliche überparteiliche Bürgerinitiative *Pro Polizei* gebildet, die materiell und ideell die dortige Polizeistation unterstützt und präventive Projekte (z. B. Nachbarschaftshilfen) anregt, vgl. Kommunalverlag (Hrsg.), *In Wetzlar engagiert sich eine Bürgerinitiative für die Polizei*, in: [ohne Verf.] KOPO 10/2002, S. 68 f. Zu Aspekten alternativer Finanzierung z. B. durch Sponsoring in der Kriminalprävention vgl. *Kölbach*, *Die Polizei* 1998, S. 18 ff. (S. 20).

⁴²⁴ Schon 1947 wurde die *Berliner Wachpolizei* aktiviert und dann 1961 die *Freiwillige Polizeireserve Berlin* gegründet – heute: *Freiwilliger Polizeidienst* in Berlin seit 1999 (hier: Abschaffung geplant); im Jahr 1962 wurde der *Freiwillige Polizeidienst* in Baden Württemberg initiiert – heute: Gesetz über den freiwilligen Polizeidienst von 1985, geändert 1991 (hier werden Polizeiuniformen getragen); freilich hatten die hier genannten „*Polizeireserven*“ einen anderen Hintergrund: Im Verteidigungsfall sollte die Ordnung im Hinterland gewährleistet werden; diese Aufgabenstellung hat sich heute längst gewandelt. Ein Jahrhundert zuvor ging man den umgekehrten Weg: Bürgerliche Wachdienste wurden zugunsten einer weitgehenden Professionalisierung abgeschafft, z. B. wurde 1808 in Berlin die Verwaltung der städtischen Sicherheitspolizei auf die Berliner Regierung übertragen und dann 1822 ging diese Verwaltung auf das Polizeipräsidium über, d. h. es kam zur Verstaatlichung der ehemals bürgerlichen Pflichten. *Schlör*, *Nachts in der großen Stadt*, S. 82, stellt heraus, dass Anlass dieser Neuorganisation – neben Brandschutz u. a. – insbesondere die „zunehmende Unsicherheit der nächtlichen Stadt“ gewesen sei.

⁴²⁵ Beispiele wie *Sicherheitspartner in Brandenburg* oder *Sächsische Sicherheitswacht* behandelt *Bühler*, *Prävention in Deutschland*, in: *Knemeyer* (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, S. 29 ff. (S. 39 f. und 43 f.).

⁴²⁶ Ähnlich, aber (streng) bezogen auf die Polizeiarbeit *Spörl*, *Die Polizei* 1997, S. 33 ff. (S. 33).

Für bundesweite Beachtung sorgte das zunächst auf 3 Jahre angelegte Pilotprojekt einer *Sicherheitswacht*⁴²⁷ aus dem Jahr 1994, das mit dem *Sicherheitswachtgesetz* vom 28. April 1997 abgeschlossen wurde.⁴²⁸

Die Angehörigen der Sicherheitswacht unterstützen in ihrer Dienstzeit die *Polizei* bei der Erfüllung *ihrer* Aufgaben, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung der *Straßenkriminalität*.⁴²⁹ Neben der Pflicht, die bei der Arbeit gewonnenen Daten unverzüglich der Polizei zu melden, haben sie außerdem die Möglichkeit, diese Daten der (jeweils zuständigen) Kommune *als Sicherheitsbehörde* mitzuteilen.⁴³⁰

2. Praxisbeispiel: Freiwilliger Polizeidienst in Hessen

In Hessen wurde durch das *Gesetz für die aktive Bürgerbeteiligung zur Stärkung der Inneren Sicherheit* vom 13.6.2000 ein *Freiwilliger Polizeidienst* als Pilotprojekt bei bestimmten Polizeibehörden eingerichtet; auch hier verfolgte die Initiative das Ziel, eine Stärkung der objektiven Sicherheitslage und insbesondere der subjektiven Sicherheit vor Ort zu erreichen.⁴³¹

⁴²⁷ Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund vgl. *Jungk*, Police Private Partnership, S. 243 f. und zur Vorbildfunktion des Art. 43 Bay Naturschutzgesetz vgl. *Beinhof*, BayVBl. 1997, S. 481 ff. (S. 482).

⁴²⁸ Hierbei werden Bürger durch Aushändigung einer Urkunde (Art. 11 Abs. 1 S. 3 BaySWG) zu Angehörigen der Sicherheitswacht bestellt und stehen sodann in einem bes. öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Freistaat. Das im BaySWG nicht näher spezifizierte Dienstverhältnis verleiht ihnen verschiedene hoheitliche Befugnisse, die sie nach eigenem Ermessen selbständig ausüben (Art. 8 BaySWG). Nach neuerer Auffassung sind sie ihrer Rechtsnatur nach „unechte Ehrenbeamte“, da sie eine Position zwischen Beliehenen, Beamten und Ehrenbeamten inne haben, so *Jungk*, Police Private Partnership, S. 262 ff. In jedem Fall aber nehmen sie ein öffentliches Amt im haftungsrechtlichen Sinne wahr und daher handelt es sich hier auch *nicht* um eine Form der Privatisierung, sondern um eine Integration der Bürgerschaft; sie seien „beamtengleiche Polizeiamtswalter“, so *Lisken*, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. C, Rn. 176. Zum Vollzug des BaySWG vgl. AllMBI Nr. 3/1997, S. 103 ff.

⁴²⁹ Vgl. Art. 2 BaySWG. Dabei sind deren Eingriffsbefugnisse relativ weitgehend (vgl. etwa Art. 3 S. 1, Art. 4 S. 3, Art. 4 S. 1, Art. 5 S. 1 BaySWG), dazu *Ross*, Kriminalistik 1994, S. 287, Über die hoheitlichen Befugnisse hinaus stehen den Angehörigen der Sicherheitswacht die gleichen Rechte zu, wie jedem anderen Bürger (Festhalten eines auf frischer Tat angetroffenen Straftäters, Notwehr, Nothilfe).

⁴³⁰ Art. 7 BaySWG.

⁴³¹ Hierdurch wurde das *Hessische Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetz* vom 13.6.2000 eingeführt; GVBl. I S. 294; GVBl. II 310-85. Das am 20.6.2000 in Kraft getretene Gesetz hat seine Vorbilder in den Sicherheitswachten Bayerns und Sachsens sowie in den freiwilligen Polizeidiensten Baden-Württembergs und Berlins.

Die Angehörigen des *Freiwilligen Polizeidienstes* sind ehrenamtliche Personen,⁴³² die nach freiwilliger Meldung zur Unterstützung der *Polizei* bei der Erfüllung *ihrer* – also der Polizeiaufgaben – eingesetzt werden;⁴³³ hierzu stehen ihnen weitreichende Befugnisse zu.⁴³⁴ Ihre tatsächliche Tätigkeit umfasst ca. zu 60 % innerstädtischen Streifendienst, wobei sie nach dem Motto „Präsenz zeigen – beobachten – melden“ handeln. Das zunächst befristete Projekt wurde bis zum Ende des Jahres 2009 verlängert.

3. Stellungnahme

Die in das System der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* integrierten ehrenamtlichen Akteure sind ein „Bindeglied“ zwischen Bürgerschaft und Polizei. Die (politische) Zielsetzung dieses Ansatzes hat sich aber in ihrem Schwerpunkt wohl in jüngerer Zeit von der in den Anfängen konstatierten Verbesserung der objektiven Sicherheitslage hin zur Verbesserung der subjektiven Sicherheit verschoben. Jedenfalls wird von der objektiven Sicherheitslage in diesem Kontext kaum mehr gesprochen; dies gilt es objektiv festzustellen, obgleich auch der Gewinn an subjektiver Sicherheit einen beachtens- und begrüßenswerten Faktor darstellt. Auch wenn damit eine Reduktion der ursprünglichen Ansprüche einhergeht und die so eingebundenen

⁴³² Sie stehen zum Land Hessen in einem besonderen öffentl.-rechtl. Dienstverhältnis – vergleichbar einem Angehörigen der Bayer. Sicherheitswacht und zwar namentlich als unechte Ehrenbeamten. Sie erhalten eine Aufwandsentschädigung, die nach Abschluss entsprechender Koordinationsverträge zwischen dem Land und den Kommunen heute von den Kommunen ausgezahlt wird. Diese Neuerung muss m.E. kritisch gesehen werden: (1) Auch wenn die Kommunen im Rahmen der Sicherheitsgestaltung eine eigene Verantwortung haben, so sind doch gemäß § 1 Abs. 4 HSOG (nur) die Polizeibehörden für die vorbeugende Straftatenbekämpfung zuständig. (2) Hinzu kommt, dass die Polizeihelfer nach der Gesetzeskonzeption zur Unterstützung der Aufgaben der Polizei eingesetzt werden und in diesem Sinne dient der Streifendienst primär der (staatlichen) Präventionsarbeit. (3) Weiter muss bedacht werden, dass die finanzielle Last mit der strategischen Verantwortung und der taktischen Umsetzung auseinander fällt. Dies ist nicht systemgerecht; einige Kommunen sind zu diesem „Systembruch“ m.E. bereit, weil es in finanzieller Hinsicht kostengünstiger ist, die Aufwandsentschädigung zu übernehmen, als (eigene) Hilfspolizeibeamte einzustellen.

⁴³³ Damit haben sie die Aufgabe der vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten, der Überwachung des Straßenverkehrs und der Unterstützung des polizeilichen Streifendienstes, beim polizeilichen Ermittlungsdienst sowie bei der Sicherung und dem Schutz von Gebäuden und öffentlichen Anlagen sowie bei der Erforschung von Ordnungswidrigkeiten.

⁴³⁴ Die Befugnisse während der Ausübung des Dienstes richten sich nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 3 HFPG: Danach können sie neben der allgem. Befugnis nach § 11 HSOG (Befugnisgeneralklausel) zahlreiche besondere Befugnisse wahrnehmen (Befragung, Erhebung personenbezogener Daten, Identitätsfeststellung und Prüfung von Berechtigungsscheinen, Platzverweisung sowie Sicherstellung). Ebenfalls können sie die Befugnisse gem. §§ 35 f. StVG sowie gem. § 46 Abs. 1 OWiG i.V. mit § 163 b der StPO und § 53 Abs. 1 OWiG wahrnehmen, vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 f. HFPG. Im Rahmen der Wahrnehmung dieser Befugnisse haben sie die Rechte und Pflichten von Polizeivollzugsbeamten. Die Anwendung unmittelbaren Zwangs durch Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder durch Waffen ist ihnen dabei jedoch nicht gestattet.

Bürger eher die Funktion „wandelnder Notrufsäulen“ ausüben, leisten sie mit ihrem Engagement einen mit Vorbildfunktion ausgestatteten Beitrag zur Entlastung der Polizei und zur *Sicherheitsvorsorge vor Ort* insgesamt.⁴³⁵ Dabei müssen die zum Teil sehr weitgehenden Befugnisse aber vor dem Hintergrund, dass Aufgaben im hoheitlichen Funktionsbereich gemäß Art. 33 Abs. 4 GG in der Regel den Angehörigen des öffentlichen Dienstes vorbehalten sind, also Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, eher kritisch betrachtet werden.⁴³⁶

Auch nicht zuletzt wegen ihrer Ansprechbarkeit für kleinere Verstöße öffentlicher *Un-Ordnung* finden sie eine breite Zustimmung in der Öffentlichkeit; letztlich dienen sie damit der Polizei bei *deren* Aufgabenerfüllung im Sinne einer bürgernahen und gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit.

III. Einbindung der Kommune im Rahmen der Sicherheitsvorsorge vor Ort

Möglicherweise ist ein kommunales sicherheitspolitisches Denken seit der *Verstaatlichung der Gemeindepolizeien* ab Mitte der 1970er Jahre in Deutschland zu sehr vernachlässigt worden.⁴³⁷

Angeregt durch die Diskussion um die „Kommunale Kriminalprävention“ erkennt die Kommune aber heute das präventive Potenzial *vor Ort*, und zumindest die größeren Städte lassen sich dabei auch professionell einbinden, obgleich dieser Entwicklung hin zur Bünde-

⁴³⁵ Eine Entlastung ist möglich, wenn die integrierten Akteure qualifizierte „leichte Polizeiaufgaben“ und die dazu ihnen übertragenen Befugnisse wahrnehmen, denn dann muss nicht in jeder Situation ein Polizeivollzugsbeamter eingesetzt werden.

⁴³⁶ Gemäß Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen; dies setzt aber eine „ständige Aufgabe“ voraus, die bei ehrenamtlichen Polizeihelfern nicht gegeben ist, und selbst bei einem „Erst-recht-Schluss“ kann auf die Formulierung „in der Regel“ verwiesen werden, denn der Umfang der auf den Freiwilligen Polizeidienst übertragenen hoheitlichen Tätigkeit ist im Verhältnis zur gesamten Tätigkeit der Polizei so geringfügig, dass die „Regel“ des Art. 33 Abs. 4 GG nicht durchbrochen ist, vgl. zu diesem Argumentationsmuster bereits *OVG Saarlouis*, AS 10, S. 298 ff. (S. 306).

⁴³⁷ Zu den Zentralisierungstendenzen der 1970er Jahre vgl. *Rupprecht*, BayVBl. 1973, S. 281 ff.

lung und Vernetzung der Akteure in Programmen vor Ort bisweilen vorgeworfen wurde, sie wälze die (sicherheitspolitische) Verantwortung vom Staat auf die Kommune ab.⁴³⁸

Kleine Städte und Gemeinden jedoch nehmen sich dieses Themas kaum an. Dies ist vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltslage und mangels öffentlichen Drucks aus rein praktischer Sicht womöglich nachvollziehbar. Aber auch sie können nicht leugnen, dass ihnen im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* und als Ausdruck eines „ganzheitlichen“ Sicherheitsansatzes eine besondere Rolle zufällt, die darauf zielt, ein sicheres (örtliches) Lebensumfeld zu erreichen. So nähert sich die Kommune nur langsam der (eigenen) Aufgabe der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* an, ohne sie zu benennen.

Auch die größeren Städte nähern sich dem Themenkomplex *Sicherheitsvorsorge vor Ort* in erster Linie (nur) über ihre Stellung als *Sicherheit- oder Ordnungsbehörde* und ggfs. über die entsprechenden Außendienste (z.B. Hilfspolizei gem. § 99 HSOG gleichsam als „neue Stadtpolizei“⁴³⁹). Zuweilen kann dabei der öffentliche Eindruck, dass damit eine punktuelle „*Re-Kommunalisierung*“ des Polizeihandelns einhergeht,⁴⁴⁰ entstehen. Jedenfalls aber nehmen die Kommunen insgesamt sich des Themas in erster Linie nur *gefahrenbezogen* an.

Dass aber auch der kommunalen Gestaltungsaufgabe eine echte Sicherheitskomponente immanent ist, die sich in einem Handlungsraum *vor* der Begegnung einer polizeilichen Gefahr verorten lässt, wird nicht bzw. kaum gesehen.

In einem Bereich der „Gefahr der Gefahr“ gilt es für die Kommune, innerstädtisches Leben zu planen und der Nutzbarmachung urbaner Stadtgestaltung für befriedete und angstfreie

⁴³⁸ Als Praxisbeispiel eines Sicherheitspakts zwischen der Kommune und der Polizei sei verwiesen auf den „Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg“, vorgestellt von *Frommer*, *Der Bayerische Bürgermeister* 2001, S. 199 ff., und als „5-Jahres-Bilanz“ von *Frommer/Müller*, *BayVBl.* 2004, S. 68 ff.

⁴³⁹ Diese Vorschrift über die Bestellung von Hilfspolizeibeamten kommt der Verwaltungspraxis in Hessen entgegen, Vollzugsaufgaben der *Gefahrenabwehrbehörden* (Verwaltungs- und Ordnungsbehörden) durch eigene Bedienstete erledigen zu können. Auch in Thüringen vollziehen die Ordnungsbehörden ihre Aufgaben grundsätzlich selbst; hierzu haben sie Vollzugs-Dienstkräfte zu bestellen, vgl. § 8 Abs. 1 ThOBG. Damit liegt die Einrichtung nicht im Ermessen der Ordnungsbehörden. Der *Deutsche Städtetag* warnte bereits am 6. Oktober 1994 in seinem *Ratsbrief für Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker* vor einer Entwicklung, die davon gekennzeichnet sei, dass kostenträchtige, polizeiliche Aufgaben auf die Kommunen verlagert werden, zitiert nach *Rücker*, *Ordnungsbehördengesetz Thüringen*, § 8, Erl. zu Abs. 1, Ziff. 1, S. 61. Zu den Befugnissen der Vollzugs-Dienstkräfte in Thüringen vgl. *ders.*, a.a.O., S. 63 f.

⁴⁴⁰ Ähnlich *Beste*, *Neue Kriminalpolitik* 2000, S. 17 ff. (S. 18).

Lebensräume zu dienen. Dieses neue Sicherheitsdenken im Sicherheitsraum Kommune bedarf somit einer Entkoppelung von der Gefahrenbezogenheit als Handlungsvoraussetzung. Hier aber ist die Kommune in ihrer Denkweise noch nicht angekommen.

F. Ergebnis des 3. Kapitels

Das polizeiliche Leitbild hat sich von der Gefahren-(ab)-wehr zur nachhaltigen *Sicherheitsgestaltung vor Ort* gewandelt; im Rahmen der letztgenannten hat die Polizei eine wichtige Stellung inne.

Dabei ist zunächst festzustellen, dass sich durch das parallel entwickelnde technische Sicherheitsrecht und neue „Vorfeld-Befugnisse“ das Tätigwerden weiter in das Vorfeld eines Anfangsverdacht*s* i. S. des § 152 Abs. 2 StPO und einer konkreten Gefahr im polizeirechtlichen Sinne verlagert hat. Wohl im Gefolge der Diskussion um die „Kommunale Kriminalprävention“ und der Erkenntnisse aus den USA hat sich dabei ein Selbstverständnis der Polizei entwickelt, das beinahe eine Art „Allzuständigkeit“ reklamiert. Die rechtsstaatlich-limitierte Rolle der Polizei – bisher *gefahrenbezogen* orientiert – wird durch diesen Weg schleichend verlassen, weil die mit der Gefahren-*wehr* eng verbundene präventive Sicherheitsaufgabe des Staates verlassen und eine „umfassende Umfeldbeeinflussung“ beansprucht wird. Dazu trug auch eine Neuausrichtung polizeilicher Strukturen und Strategien bei.

Dennoch ist dabei zu bedenken, dass der Polizei (nur) die durch den Gesetzgeber zugewiesene Aufgabe der Gewährleistung der polizeilichen Schutzgüter zukommt. Diese ihrerseits verfolgen erst in einem „zweiten (gedachten) Schritt“ das Ziel „*Innerer Sicherheit*“ durch Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung*. Folglich müssen die Schutzgüter von den Zielbestimmungen unterschieden werden; die Zielbestimmungen „*Innere Sicherheit*“ und das Amt „Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung*“ hingegen kann inhaltlich im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* nutzbar gemacht werden.

Der begrüßenswerte Einsatz auf dem Gebiet so genannter *Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften* spiegelt das ebenfalls im Gefolge der „Kommunalen Kriminalprävention“ populär gewordene vernetzte Vorgehen der Akteure – zum Teil auf ganz unterschiedlichen Ebenen –

wieder. Private und öffentliche Akteure können – unter Beachtung ihrer jeweiligen Rechte bzw. Kompetenzen – einen wertvollen Beitrag in der neuen „Sicherheitsarchitektur“ leisten. Dabei hat die Integration der Bürger zu einem weit in die Gesellschaft hineinreichenden Wandel ihrer selbst und der Polizei beigetragen („dritte Entpolizeilichung“).

Insgesamt ist bei der Entwicklung eines Leitbildes der nachhaltigen *Sicherheitsvorsorge vor Ort* eine sehr starke Dominanz der Polizei festzustellen. Durch diese Entwicklung treten im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* koordinations- und leistungsrechtliche Elemente der heutigen Polizeiarbeit in den Vordergrund, weil ein „ganzheitlicher“ Ansatz gesucht wird.

„Sozialarbeiterische“ oder gar „wohlfahrtsstaatliche“ Ansätze⁴⁴¹ dürfen dabei aber nicht durchgreifen; mit andern Worten: Die Entwicklung darf nicht zu einem „Rückfall“ in die Zeit vor dem *Kreuzbergurteil* führen. In einem solchen Sinne beansprucht die Polizei sonst bereits im Bereich der Gestaltung Einfluss auf „allgemeine Risiken“,⁴⁴² die man heute abstrahiert als Möglichkeit einer Kausalkette losgelöst von der *Gefahrenbezogenheit* bezeichnen kann. Letztlich begegnet sie so Sachverhalten, die isoliert betrachtet (noch) keine allgemein bestehende Gefahr darstellen, die sich aber im Zusammenwirken mit anderen Faktoren oder in ihrer Summierung zu solchen Gefahren verdichten können (nochmals: „Gefahr der Gefahr“). Mit anderen Worten: Hier ist eine „antizipierte Prävention“ betroffen, die nach der (ersten) Erweiterung der Gefahrenabwehr um den Vorfeldbereich zur *Gefahrenwehr* nun erneut (und damit zum zweiten mal) erweitert wird.

Jedenfalls geht dieser Weg hin zu einer „vierten polizeilichen Aufgabe“⁴⁴³ mit einer deutlichen Verlagerung von der *sekundären* zur *primären Prävention* einher; die Polizei will von ihr erkannte „Quellen austrocknen“ und „Dämme bauen“.

⁴⁴¹ Dies beurteilt auch *Boldt*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Teil A, Rn. 89, sehr kritisch und konstatiert, dass Gesellschaftsgestaltung aus dem Blickwinkel der Verbrechenverhütung nicht das Amt der Polizei sein könne.

⁴⁴² Eine „Gesellschaft ohne Verbrechen“ kann es jedoch nicht geben und auch die Vorfeldtätigkeit darf nicht ins Uferlose ausgedehnt werden; somit sind Restrisiken immer hinzunehmen. Das *BVerfGE* führt zu diesem Gedanken aus, dass Unsicherheiten jenseits der Schwelle praktischer Vernunft ihre Ursache in den Grenzen des menschlichen Erkenntnisvermögens haben, vgl. *BVerfGE* 49, S. 89 ff. (S. 143).

⁴⁴³ Nach *Knemeyer*, Die Reaktionen des bundesrepublikanischen Gesetzgebers auf den 11. September 2001, in: Rill (Hrsg.), Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, S. 19 ff. (S. 21), sei diese Entwicklung von der Rechtswissenschaft als Normwissenschaft noch weitgehend unbemerkt. Die Polizei habe sich nach ihrem Selbstverständnis eine weitere Aufgabe zugelegt: „... die Sicherheitspolitik oder Sicherheitsgestaltung (eine »vierte Aufgabenkategorie«?)“.

Kann diese Entwicklung so stimmen? Sollte nicht die Polizei ihre Erkenntnisse im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* mehr einbringen und Impulse geben, als selbstverantwortlich und eigenständig die entsprechende Umsetzung anzustreben?

Kurz: Ist nicht ein „weniger Polizei“ und „mehr Kommune“ wünschenswert?

Letztlich darf sich doch das (polizeiliche) Effektivitätsdenken nicht verselbständigen, denn nicht die Effizienz, sondern Rechtsstaatlichkeit ist der Maßstab für polizeiliches Handeln – auch und gerade in dem neuen Wirkfeld *Sicherheitsvorsorge vor Ort*.

Wo „zuwenig Kommune“ ist, da agiert derzeit die Polizei *vor Ort* – örtliche Aufgabenfelder kommen jedoch der Kommune zu und sind von dieser zu verantworten; so bezieht die *Sicherheitsvorsorge vor Ort* die Gesamtheit der Schaffung sozialer Rahmenbedingungen und damit einen gestalterischen Aspekt mit ein.⁴⁴⁴ Zwar wird auch derzeit quasi als „Nebenprodukt“ in der kommunalen Planung und Gestaltung schon die *Sicherheitsvorsorge vor Ort* gefördert; als eine kommunale Hauptaufgabe ist die sicherheitsbezogene Gestaltung als besonderer Baustein im Mosaik der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* aber noch nicht erkannt worden. Nach einem neuen Sicherheitsverständnis müssen aber die Umfeld- und Entstehungsbedingungen durch öffentliche *Un-Ordnung* als örtliche Aufgabe begriffen werden. Eine so vom polizeilichen Gefahrenbegriff gelöste „Pflicht“ des örtlichen Gemeinwesens ist der Ansatzpunkt, die Kommune in eigener gestalterischer Verantwortung einzubeziehen.

Von der Wissenschaft ist dieser Wandel im Sicherheitsdenken bisher kaum erfasst worden. Es besteht weitgehend Unklarheit über die Verantwortlichkeiten bzw. besser über Aufgabenzuständigkeit, was kaum verwundert, da der „Sicherheitsraum Kommune“ *von der Kommune* noch nicht erkannt wurde.

⁴⁴⁴ Knemeyer, „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge –, in: Ders. (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention, S. 13 ff. (S. 23).

4. Kapitel: Die *Sicherheitsvorsorge vor Ort* als Aufgabe (auch) der Kommunen

A. Einleitung

Ein qualitatives oder quantitatives Mehr an Polizei sowie eine strafrechtlich ansetzende (staatliche) „Kommunale Kriminalprävention“ *vor Ort* waren bisher allein kaum in der Lage, Angriffe auf die „*Innere Sicherheit*“ in der Kommune zu unterbinden. Will man öffentlicher *Un-Ordnung* umfassend begegnen und die subjektive Sicherheit nachhaltig positiv beeinflussen,⁴⁴⁵ ist ein grundlegender Wandel in der Sichtweise nötig:

Oftmals finden die Phänomene nämlich ihre tieferliegenden Entstehungsbedingungen im *örtlichen* Bereich, denn zahlreiche negative Strukturbedingungen sind nicht selten *örtliche* Probleme, deren Beseitigung auch durch die *örtliche* Gemeinschaft erfolgen kann bzw. gar muss. So verstanden ist in der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* ein Teilbereich enthalten, der in Bezug auf *örtliche* Probleme eine echte *kommunale* Aufgabe darstellt; dies ist Ausdruck eines von der Kommune zu verantworteten Bereiches innerhalb der *Sicherheitsvorsorge vor Ort*.⁴⁴⁶

In welcher Qualität eine solche *kommunale* Aufgabe besteht, soll zunächst anhand der verfassungsrechtlichen Vorgaben beleuchtet werden; hierbei wird als Ansatzpunkt die Nennung des Tatbestandsmerkmals „örtliche Polizei“ in Art. 83 Abs. 1 BV dienen. Darüber hinaus soll eine für alle Bundesländer gültige Aussage getroffen werden.

⁴⁴⁵ Dass ein Konnex zwischen öffentlicher *Un-Ordnung* und subjektiver Sicherheit besteht, wurde bereits durch zahlreiche Untersuchungen nachgewiesen, vgl. nochmals *Wilson/Kelling*, KrimJ 1996, S. 121 ff. (126), *Skogan*, Disorder and decline – Crime and the spiral of decay in American neighborhoods, S. 77.

⁴⁴⁶ Der *Deutsche Städtetag* selbst erkennt diese Aufgabe an, benennt sie aber nicht. In einer durch den Hauptausschuss erörterten These, veröffentlicht durch *Meißner*, der städtetag 11/2002, S. 8, These Nr. 7 Satz 2, heißt es: „Die Städte können aber zur Kriminalprävention im weiteren Sinne beitragen, zum Beispiel durch Bauplanung und -gestaltung, durch Jugend- und Sozialpolitik, durch Engagement im kulturellen und sportlichen Bereich.“ Dabei geht es m.E. in keinem Fall darum, den Kommunen neue Aufgaben zuzuschreiben; vielmehr gilt es, bestehende Aufgaben in ihrer unmittelbaren oder mittelbaren Wirkung für eine „gute Ordnung“ in der Kommune zu erkennen und im Rahmen der Gestaltungsmöglichkeiten umzusetzen. In diesem Sinne spricht auch *Jäger*, Europa kommunal 1/1995, S. 43 ff. (44), von der Kriminalprävention als „Planungsgegenstand“ einer Stadt.

B. Das Tatbestandsmerkmal „örtliche Polizei“ in der Bayerischen Verfassung

Der Verfassungsbegriff „örtliche Polizei“ wird in Art. 83 Abs. 1 BV dem Kanon der garantierten Selbstverwaltungsaufgaben zugerechnet; dabei ist er in seiner inhaltlichen Bedeutung nicht statisch, sondern einem Wandel unterworfen. Ein kurzer Abriss der Entwicklung soll dies aufzeigen.

I. Entstehungsgeschichte des Aufgabenbegriffs „örtliche Polizei“

Die Aufnahme des Begriffs „örtliche Polizei“ in Art. 83 Abs. 1 BV spiegelt die Neuordnung des staatlichen Lebens nach 1945 wieder, bei der als Antwort auf die zentralistischen Tendenzen des nationalsozialistischen Unrechtsstaats die kommunale Ebene wieder gestärkt werden sollte.⁴⁴⁷

Nach dem Willen der *amerikanischen Besatzungsmacht* sollten alle bayerischen Gemeinden mit einer Bevölkerung von über 5.000 Einwohnern die Aufgabe der Gefahrenabwehr durch Aufstellung eigener *Polizeieinheiten* selbst wahrnehmen.⁴⁴⁸ Der Verfassungsbegriff zu dieser Zeit beinhaltete also die (Wieder-)Errichtung einer *örtlichen* (uniformierten) „Polizei“ – einer Polizei im *institutionellen Sinn*.⁴⁴⁹ Dieser hatte man als Aufgabe alles das zuweisen wollen,

⁴⁴⁷ Die Aufwertung der kommunalen Selbstverwaltung geht mit der Erkenntnis einher, dass lokale demokratische Einheiten am ehesten „diktaturresistent“ sind, vgl. dazu BVerfGE 79, S. 127 ff. (S. 149). Die dahinter liegende Grundkonzeption der Aufgabe Gefahrenabwehr durch die Kommune wurde auch von den Mitgliedern des so genannten *Vorbereitenden Verfassungsausschusses* geteilt, die ähnlich darauf abstellten, dass durch eine Dezentralisierung ein Machtmissbrauch der Polizei zu verhindern sei, *Hoegner*, BayVBl. 1964, S. 383 f. (S. 384).

⁴⁴⁸ Nur in den kleineren Gemeinden mit weniger Einwohnern sollte die *staatliche Landpolizei* für die Sicherheit der Bevölkerung sorgen., vgl. *Hoegner*, BayVBl. 1964, S. 383 f. (S. 384). Folgerichtig bestimmte Art. 6 Abs. 1 BayPOG (1952) das Recht und die *Pflicht der Gemeinden*, eine eigene Polizei zu errichten. Die angelegte Ausnahme dazu bildete die Möglichkeit, die der Gemeindepolizei obliegenden Aufgaben nach Antrag gem. Art. 6 Abs. 2 BayPOG (1952) durch die *staatliche Landpolizei* wahrnehmen zu lassen. In tatsächlicher Hinsicht nahm freilich in den Folgejahren die „Ausnahme“ einen so breiten Raum ein, dass sie sich zur „Regel“ verkehrt hatte, was noch aufzuzeigen sein wird.

⁴⁴⁹ Freilich wurde in der bayerischen Polizeiorganisation der Nachkriegszeit zwischen der *Funktion* und der *Institution* Polizei unterschieden: Unter Polizei wurde der Vollzugsdienst verstanden, der den „Außendienst“ versieht, so *Beinhofen/Körner*, BayVBl. 1996, S. 737 ff. (S. 739). Schon aus der zeitlichen Abfolge kann man schließen, dass der Verfassungsbegriff „örtliche Polizei“ zunächst im (neuen) *institutionellen Sinn* verstanden worden ist. Die zur Errichtung erlassene Vorschrift der US-Militärregierung ist vom 1.2.1946, das Inkrafttreten der BV wurde auf den 2.12.1946 festgesetzt. Auch die Tatsache, dass der Entwurf der BV von der Militär-

was *vor Ort* als Polizeiaufgabe anfällt (= übertragener Wirkungskreis⁴⁵⁰), und auch alles das, was als *örtliche* Polizeiaufgabe (= eigenen Wirkungskreis⁴⁵¹) zu erledigen ist.

Ein so weitgehendes Verständnis von „örtlicher Polizei“ konnte sich aber in der Realität nicht durchsetzen: *Hoegner*, der am Verfassungstext mitgearbeitet hatte, sah zwar im Selbstverwaltungsrecht ein „Nurrecht der Gemeinden“ und konstatierte, der Aufgabenkatalog des Art. 83 Abs. 1 BV verleihe den Gemeinden das Recht, sich in *jedem* Einzelfall auf ihre Zuständigkeit zu berufen.⁴⁵²

Dieser weiten Sichtweise schloss sich aber der *BayVerfGH* im Jahre 1951 nicht an; er stellte fest, dass Art. 83 Abs. 1 BV das Selbstverwaltungsrecht nicht erweitern wolle,⁴⁵³ sondern das Aufgabenfeld der Kommune im eigenen Wirkungskreis durch das „vorrechtliche Gesamtbild“⁴⁵⁴ – also durch „historisch gefestigte *Inhalte* des Selbstverwaltungsrechts“ – vorgegeben sei, was zu einer „sachlichen Einschränkung“ des Wortlautes der Aufgabenbereiche des Art.

regierung nach Vorlage ausdrücklich gebilligt worden ist, spricht für den *institutionellen* Polizeibegriff, vgl. *Ziegler*, BayBgm 1964, S. 141 ff. (142) m.w.N. Hingegen spricht *Mayer*, Die Eigenständigkeit des bayerischen Verwaltungsrechts, dargestellt an Bayerns Polizeirecht, S. 209, nur von einer Möglichkeit der Berücksichtigung der Vorschriften der US-Militärregierung durch den Verfassungsgeber, mit der „gerechnet werden muss“. Den Konflikt in den *Abteilungen I.C* (für „*materiellrechtliche Bedeutung*“) und *I.B* (für „*institutionelle Bedeutung*“) des Bayerischen Innenministeriums beleuchtet *Mößle*, BayVBl. 1999, S. 289 ff. (S. 290 f.).

⁴⁵⁰ Z. B. die Verhütung (Prävention), Unterbindung (Repression) und polizeiliche Verfolgung mit Strafe/Geldbuße bedrohter Handlungen (§ 163 Abs. 1 StPO, § 53 OWiG), die Verhütung jedoch nur, soweit die Androhung der Strafe/Geldbuße nicht auf Ortsrecht beruht, siehe Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BayPOG (1952).

⁴⁵¹ Z. B. die Verhütung ortsrechtlich mit Strafe/Geldbuße bedrohter Handlungen, siehe Art. 2 Abs. 2 S. 1 BayPOG (1952) oder der Begegnung von Gefahren, die in keiner Weise über das Gemeindegebiet hinausgreifen, vgl. *BayVGH*, BayVBl. 1964, S. 228 ff. (S. 231).

⁴⁵² Dazu insb. *Hoegner*, BayVBl. 1963, S. 97 ff.

⁴⁵³ Siehe die Entscheidung des *BayVerfGH* von 21.12.1951, BayVerfGHE 4 (n.F.), S. 251 ff., die den Passus „Volks- und Berufsschulwesen“ im Aufgabenkanon des Art. 83 Abs. 1 BV betraf.

⁴⁵⁴ *Vorrechtlich* in diesem Sinne kann nach unbestrittener Auffassung nur den Zeitabschnitt vor 1933 meinen, so im Ergebnis auch *Ziegler*, BayBgm 1964, S. 141 ff. (142) m.w.N. Dieses „vorrechtliche Gesamtbild“ im Hinblick auf die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben war davon geprägt, dass die *staatlichen Polizeidirektionen* (zuvor schon die Kgl. Gendarmerie) bzw. die *Gemeinden* durch ihre *Ortspolizei* (im institutionellen Sinn) im *übertragenen Wirkungskreis* diese Aufgabe ausübten, vgl. dazu *Simmacher*, BayVBl. 1964, S. 169 ff. (S. 170). Nach Polizeiträgern unterschieden gab es folglich zwei Polizeien, eine staatliche Polizei und eine Gemeindepolizei. Heute ist der Hinweis darauf aber kaum weiterführend, weil nicht darauf abgestellt werden kann, ob eine Aufgabe „traditionell“ von den Gemeinden wahrgenommen wurde, sondern allein auf deren Zugehörigkeit zur örtlichen Gemeinschaft. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, vgl. insbes. „Rastedeentscheidung“, BVerfGE 79, S. 127 ff. (S. 151 f.). Die historische Entwicklung gibt hingegen Aufschluss über den zu festigenden Bestand traditioneller Selbstverwaltungsaufgaben, was zur Ermittlung des sogenannten Kernbestandes dienlich gemacht werden kann.

83 Abs. 1 BV führe.⁴⁵⁵ Es müsse nämlich auch der *Zweck* der Aufnahme eines Aufgabenbereichs und der Zusammenhang mit den allgemeinen Aufgaben des Staates berücksichtigt werden.⁴⁵⁶ So könne der Staat z. B. durch die Aufnahme der Formulierung „örtliche Polizei“ in den kommunalen Aufgabenkanon nicht gehindert sein, bestimmte polizeiliche Aufgaben selbst und durch eigene Organe zu erfüllen; es könne nicht Sinn des Art. 83 BV sein, den Staat an der Erfüllung unabweisbarer Pflichten zu hindern.⁴⁵⁷

Den aufgabenbezogenen Feststellungen des *BayVerfGH* folgend, wurde der Verfassungsbegriff „örtliche Polizei“ in der Folgezeit (auch) zu einem *materiellen Polizeibegriff*.

Eine Auslegung hin zu einem sogar primär *materiellen Polizeibegriff* konnte sich dabei argumentativ auf den Inhalt des Verfassungsbegriffs „Polizei“ in Art. 99 S. 2 BV berufen, der dort nach der Gewaltentrennung mit „vollziehender Gewalt“ gleichzusetzen ist. Darüber hinaus sprachen die rein tatsächlichen Verhältnisse der Nachkriegsjahre für den *materiellen Polizeibegriff*, da nur ca. 2 % der bayerischen Kommunen eine eigene Vollzugspolizei unterhielten. So wurde „örtliche Polizei“ primär als *Aufgabenbegriff* und nicht in einem organisatorischen Sinne verstanden.⁴⁵⁸

Für eine Inhalts- und Umfangsbestimmung der *kommunalen* Aufgabe „örtliche Polizei“ im eigenen Wirkungskreis ist der Umfang der Selbstverwaltungsgarantie an sich (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 BV) entscheidend. Seit der *Rastedeentscheidung* sind Angelegenheiten der *örtlichen* Gemeinschaft

*diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hingegen hierfür nicht an.*⁴⁵⁹

⁴⁵⁵ So der *BayVerfGH*, a.a.O., S. 276 f.; dazu auch *Mößle*, BayVBl. 1999, S. 289 ff. (S. 291).

⁴⁵⁶ *BayVerfGH*, a.a.O., S. 277.

⁴⁵⁷ *BayVerfGH*, a.a.O., S. 278 f. Es soll also dem Staat auch damit verwehrt sein, eines der in Art. 83 Abs. 1 BV genannten Aufgabengebiete den Kommunen völlig zu entziehen.

⁴⁵⁸ Vgl. *Simmacher*, BayVBl. 1964, S. 169 ff. (S. 171); im Ergebnis auch *Meder*, Art. 83 Abs. 1 BV, Rn. 2, Ziff. 7.

⁴⁵⁹ So BVerfGE 79, S. 127 ff. (S. 151 f.). Zum dem Begriff und der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland vgl. insb. *Knemeyer*, Bayerisches Kommunalrecht, Rn. 6 ff.

Auf einen solchen „räumlichen Bezug“ stellt auch die *Steilwandentscheidung* (für das Sicherheitsrecht) ab, indem betont wird, dass

„rein örtliche Angelegenheiten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“⁴⁶⁰

zum eigenen gemeindlichen Wirkungskreis gehören.⁴⁶¹

So verstanden handelt die Kommune in Aufgabenerfüllung *ihrer* (nicht-staatlichen) Angelegenheit („örtliche Polizei“), wenn der „Schauplatz“ einer Situation *nur* für die *örtliche* Gemeinschaft Relevanz besitzt. Im Rahmen des von der Kommune zu verantwortenden Teils der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* können dies nach dem „Universalitätsprinzip“ sämtliche Aufgaben sein, die hinsichtlich des Entstehungsgrundes, ihrer Bedeutung und der Bewältigung nicht über das Gebiet der Kommune hinausreichen.⁴⁶²

Auch der Prozess der *Verstaatlichung*⁴⁶³ der *Gemeindepolizeien* hat auf diese Feststellungen keinen Einfluss, und so wurde die Regelung des Art. 83 Abs. 1 BV auch nicht durch die Ereignisse der 1970er Jahre verändert.⁴⁶⁴ Eine „zielgerichtete Entziehung“ der gemeindlichen

⁴⁶⁰ *BayVerfGH*, BayVBl. 1964, S. 288 ff. *Von Unruh*, DÖV 1977, S. 467 ff. (S. 469), bezeichnete zuvor die örtliche Gemeinschaft als „eine Umschreibung der organisatorisch zusammengefassten Bewohner eines engen oder ausgedehnten Siedlungsverbandes“ und setzte den Begriff in anderer Umschreibung mit „Volk in der Gemeinde“ gleich.

⁴⁶¹ Im zu entscheidenden Fall war die Gefahr „räumlich begrenzt“ und griff „in keiner Weise über das Gebiet der Klägerin (Gemeinde) hinaus“, weshalb eine „rein örtliche Angelegenheit der öffentlichen Sicherheit“ vorlag, vgl. *BayVerfGH*, BayVBl. 1964, S. 288 ff. (S. 231).

⁴⁶² Davon muss die „örtliche Belegenheit“ (einer Gefahr) abgegrenzt werden; letztlich lässt sich nämlich jede Gefahr *vor Ort* lokalisieren – sie fällt immer in einem Gemeindegebiet an, dazu *Gallwas*, BayVBl. 1973, S. 393 ff. (S. 398 f.) m.w.N.

⁴⁶³ Schon Art. 6 Abs. 2 BayPOG (1952) brachte den kreisangehörigen Gemeinden die Möglichkeit, bei mangelnder Leistungsfähigkeit auf Antrag die der Gemeindepolizei obliegenden Aufgaben durch die Landpolizei wahrnehmen zu lassen. Nach der Neufassung BayPOG (1968) wurde auch den kreisfreien Kommunen die Möglichkeit gegeben, die Gemeindepolizeien und ihre Aufgaben – des übertragenen Wirkungskreises – auf den Freistaat zu übertragen. Nachdem sich in den Jahren 1969 bis 1971 bereits ein Viertel der Städte von ihrer Polizei getrennt hatte, erfolgte im Jahr 1971 die politische Weichenstellung für die Verstaatlichung der restlichen Ortspolizei. Diese Entwicklung wurde am 1. Oktober 1975 mit der Übernahme der Münchner Stadtpolizei abgeschlossen; für die Stadt München ging es um eine finanzielle Belastung, die von 18,5 Mio. DM (1959) auf 62 Mio. DM (1971) angewachsen war, vgl. *Gallwas/Wolff*, Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, Kapitel 1, FN 29.

⁴⁶⁴ Eine Verfassungsänderung wäre angesichts der in Art. 75 Abs. 2 BV aufgestellten strengen Voraussetzungen nur sehr schwer zu verwirklichen gewesen. Dass eine Verstaatlichung der Gemeindepolizeien aber ohne Änderung des Art. 83 Abs. 1 BV *nicht* möglich sei, hatte *Kalkbrenner*, BayVBl. 1971, S. 131 ff. (S. 133) zuvor konstatiert.

Aufgabe ist nicht zu erkennen, und so hat der Gesetzgeber die zur Erfüllung notwendigen Voraussetzungen und Grundlagen durch das *Gesetz über die Gemeindepolizei* geschaffen.⁴⁶⁵

Tatsächlich hat aber bis heute keine bayerische Gemeinde von diesem Recht Gebrauch gemacht.⁴⁶⁶ Ob bei der weiteren Entwicklung der Diskussion um die vernetzt wahrzunehmende *Sicherheitsvorsorge vor Ort* der kommunal verantwortete Beitrag als „dritte Säule“ in dieser Hinsicht neu überdacht wird, bleibt abzuwarten.⁴⁶⁷

II. Zwischenergebnis

Der Verfassungsbegriff „örtliche Polizei“ umfasst neben der institutionellen Sichtweise insbesondere die Aufgabe, *örtliche* Gefahren-(ab)-wehr als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises zu betreiben.

Das verfassungsrechtliche und -politische Anliegen muss dabei heute auch eine eigenständige „kommunale Sicherheitspolitik“ durch die Kommune beachten: Diese nach dem Zweiten Weltkrieg quasi „mitbedachte“ Komponente wurde durch die tatsächliche Entwicklung und insbesondere im Gefolge der *Verstaatlichung* der *Gemeindepolizeien* zu sehr vernachlässigt – bzw. gar (zumindest in den Bundesländern, die dem „reinen Trennsystem“ folgten) in das Gegenteil verkehrt.

⁴⁶⁵ *Gesetz über die Gemeindepolizei* (BayGemPolG, i.d.F. der Bek. vom 24. Oktober 1974, GVBl. S. 746). Vgl. zu den Aufgaben und Befugnissen einer Gemeindepolizei *Körner*, KommunalPraxis BY 1999, S. 4 ff. (S. 4 f.). Danach war und ist bis heute eine (Wieder-) Errichtung von Gemeindepolizeien möglich, vgl. Art. 5 Abs. 1 BayGemPolG. Der Tätigkeitsbereich einer Gemeindepolizei ist auf die Mitwirkung bei Erfüllung im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde liegender Verwaltungsaufgaben und die Unterbindung von Verstößen gegen Ortsrecht beschränkt, vgl. Art. 7 BayGemPolG.

⁴⁶⁶ Vor dem Hintergrund der desolaten Haushaltslagen der Gemeinden und des enormen Verwaltungsaufwandes scheint das Gesetz einen „rein akademischen Zweck“ zu erfüllen, ähnlich im Ergebnis auch *Gallwas/Wolff*, Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, Rn. 16. In der Anlage zum *Bayerischen Rechtssammlungsgesetz* vom 10.11.1983, GVBl. S. 1013, ist das BayGemPolG (BayRS 2012-2-2-I) mit dem Hinweis versehen, dass von einer Neubekanntmachung der Vorschrift abgesehen wurde, weil die Vorschrift nur einen „zeitlich, gebietlich oder im übrigen eingeschränkten Anwendungsbereich besitzt oder ausläuft“.

⁴⁶⁷ Trotz der (staatsrechtlichen) Richtigkeit, dass die Gemeinden als in den gesamtstaatlichen Aufbau eingeordnete Teile der Länder gesehen werden (vgl. BVerfGE 83, S. 363 (S. 75); 86, S. 48 (S. 215); BVerfG, DVBl. 1995, S. 286 f.) und daher selbst „Teil der organisierten Staatlichkeit“ sind (den „naturrechtlichen“ Erwägungen [Gemeinde als natürliche Fortsetzung der Linie Individuum – Familie], ist das BVerfG nicht gefolgt, vgl. *Knemeyer/Wehr*, VerwArch 2001, S. 317 ff., insbes. S. 323), widerspricht dem m.E. nicht, dass sie wegen ihrer besonderen Bedeutung im Rahmen der *sicherheitspolitischen* Debatte um eine neue Sicherheitsarchitektur

Dennoch ist heute im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* eine „örtliche Polizei“ als von der Kommune verantwortete Teilaufgabe zu erblicken.

C. Vom dynamischen Begriff „örtlichen Polizei“ zur „kommunalen Sicherheitsgestaltung“

Der Verfassungsbegriff „örtliche Polizei“ unterliegt einer Wandlung und ist heute als *kommunale* Aufgabe zu verstehen; aber auch der Wesenskern des Begriffs der Selbstverwaltung ist nicht unabänderlich, sondern *innerhalb* des Rahmens der örtlichen Gemeinschaft nach den besonderen Bedürfnissen der Zeit einem Anpassungsprozess unterworfen.⁴⁶⁸

So sollte der dynamische Begriff „örtliche Polizei“ heute im Rahmen der „neuen Sicherheitsarchitektur“ einer neuen Lesart unterzogen werden.

Ausgangspunkt hierfür ist die Feststellung, dass insbesondere Kommunen, gelöst von der Denkweise des gefahrenbezogenen Handelns, unterschiedliche *örtliche* Aufgaben wahrnehmen, die der Förderung ihrer „*Inneren Sicherheit*“ dienen. Sie sind für die Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung* und die Hebung der subjektiven Sicherheit verantwortlich, soweit diese ihre Ursachen und Bedingungen in der örtlichen Gemeinschaft haben.

Schon heute nimmt die Kommune Aufgaben wahr, die in ihrer kriminologischen Wirkung der *primären* und *sekundären* bzw. der *technischen Prävention* dienen, aber nicht gefahren-(ab)-wehr-bezogen ausgestaltet sind. Namentlich und keinesfalls abschließend können hier die Gestaltungstätigkeiten des örtlichen Umfeldes genannt werden; durch sie sollen tatbegünstigende oder tatalösende Gelegenheiten⁴⁶⁹ schon im Ansatz reduziert oder besser verhindert werden. Es geht also um eine gestalterische Tätigkeit des Umfeldes, um das Erscheinungsbild einer Kommune, das schon bei der ausreichenden Beleuchtung öffentlicher

gelegentlich als „dritte Säule“ bezeichnet werden (i.S.v. „Bürger – Staat – kommunal verfasste Gemeinschaft“).

⁴⁶⁸ Ähnlich schon BVerfGE 1, S. 167 ff. (S. 178).

⁴⁶⁹ Dazu bereits *Dörmann/Kube*, Städtebau und Prävention, in: Schwind/Berckhauer/Steinhilper, Präventive

Wege und Plätze beginnt⁴⁷⁰ und sich über die gesamte Abwendung einer „physischen“ *Un-Ordnung* ausdehnt; es geht aber auch um alle Phänomene, die insgesamt als „soziale“ *Un-Ordnung* in Erscheinung treten oder als solche gewertet werden. Hierzu gehören aber nicht nur abwehrende, sondern auch *aktivierende Maßnahmen*, die namentlich zur Verstärkung des nachbarschaftlichen Zusammengehörigkeitsgefühls führen.⁴⁷¹ Niemand käme auf die Idee, solche (gestaltende) Aufgaben „örtliche Polizei“ zu nennen.

Die Begrifflichkeit „örtliche Polizei“ sollte im Rahmen der Diskussion um eine „neue Sicherheitsarchitektur“ und damit im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* daher *kommunale Sicherheitsgestaltung* genannt werden, da sie den von der Kommune zu verantwortenden Beitrag zu allgemeinen *Sicherheitsvorsorge vor Ort* darstellt, was freilich im Rahmen des vorgegebenen Verfassungsrechts zu geschehen hat.

I. Bestehende Aufgabenfelder im Rahmen der kommunalen Sicherheitsgestaltung

Bei der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* handelt es sich nicht um eine neue kommunale Aufgabe, sondern um die Benennung einer Aufgabe, die auch schon von den Kommunen „bei Gelegenheit“ der bisherigen Aufgabenerfüllung quasi „miterfüllt“ wurde, ohne dass sie eigens benannt bzw. in ihrer Bedeutung erkannt worden wäre.

Natürlich werden die Kommunen im Rahmen eines Beitrages für die *Sicherheitsvorsorge vor Ort* beim Handeln als Sicherheits- bzw. Ordnungsbehörde „in der Regel“⁴⁷² im *übertragenen*

Kriminalpolitik, S. 443 ff. (S. 444), und Witte, der städtetag 11/1995, S. 753 ff. (S. 755) m.w.N.

⁴⁷⁰ Dazu bereits Wohland, Städte- und Gemeinderat 10/2002, S. 15 f. (S. 15).

⁴⁷¹ Dazu allgemein Brandl, Bayerischer Gemeindetag 9/2004, S. 343 ff. (insb. S. 345 f.).

⁴⁷² Teilweise kann ihr Handeln hier auch dem eigenen Wirkungskreis zugerechnet werden; nach der VollzBek. zum LStVG werden die Gemeinden zwar bei der Erfüllung der Aufgaben nach Art. 6 LStVG „in der Regel“ im übertragenen Wirkungskreis (vgl. Art. 8 GO) tätig, für eine dogmatisch korrekte Zuordnung ist aber eine differenzierende Betrachtungsweise nötig, die von der Regel abweichen und auf den eigenen Wirkungskreis hinweisen kann: Die Zuständigkeit der Gemeinde ist bekanntlich auf ihr *Gemeindegebiet* beschränkt. Entscheidend ist nun, dass eine Gefahr – auch allgemein bestehende Gefahr – „räumlich begrenzt“ und „in keiner Weise über das Gemeindegebiet“ hinausgeht. Zusammengefasst kann konstatiert werden, dass daher die Durchsetzung von klassischem Ortsrecht und die Abwehr sonstiger örtlich auftretender – und auch örtliche bewältigbarer – Gefahren dem eigenen Wirkungskreis einer Kommune zugerechnet werden kann, vgl. dazu Gallwas/Wolff, Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, Rn. 101 ff. Dass die staatliche Garantstellung für die öffentliche

Wirkungskreis tätig; dennoch sind auch „klassische“ prophylaktische Aufgaben des *eigenen* Wirkungskreises nicht selten von „kommunal-präventiver“ Wirkung und dienen dem sicherheitsbezogenen Gesamtkonzept:

1. Aufgaben aus dem Kinder- und Jugendhilfegesetz

Das am erzieherischen Bedarf von Kindern und Jugendlichen sowie ihren Familien orientierte SGB VIII⁴⁷³ (KJHG⁴⁷⁴) wirkt im Sinne kriminologischer Terminologie und im Gegensatz zum alten Jugendwohlfahrtsgesetz⁴⁷⁵ *präventiv*; überhaupt scheint jedes unter pädagogischem Blickwinkel zu betrachtende Jugendhilfeangebot, das auf die Verbesserung von Lebenslagen sowie auf Partizipation und Integration zielt, auch einen *präventiven* Aspekt zu beinhalten.⁴⁷⁶

Sicherheit durch diese dogmatische Zuordnung nicht in Frage gestellt wird, zeigt *Möstl*, Die staatliche Garante für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 362, auf.

⁴⁷³ In verschiedenen Bereichen sind die Bestimmungen des SGB VIII (nur) Rahmenvorschriften, die durch Landesrecht ausgestaltet werden können bzw. der Präzisierung bedürfen, um praktikabel zu werden. Dies betrifft vor allem die landesrechtliche Regelungsbefugnis zu den Bereichen Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (§ 15 SGB VIII), die allgemeine Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 Abs. 3 SGB VIII), die Ausgestaltung des Angebotes für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (§§ 24, 26 SGB VIII) und Fragen der Trägerorganisation sowie der Kostenregelungen (§§ 69 Abs. 1, 2 und 5, 71 Abs. 4 und 5, 77, 80 Abs. 3, 89 Abs. 5, 90 Abs. 1 und 4, 91 Abs. 2 SGB VIII). Hierzu wurden in den einzelnen Bundesländern Ausführungsbestimmungen erlassen; so in Bayern z. B. durch das Bay. KJHG vom 18. Juni 1993.

⁴⁷⁴ Das KJHG in seiner ersten Fassung vom 26. Juni 1990 trat in den „alten“ Bundesländern am 1. Januar 1991 und in den „neuen“ Bundesländern am 3. Oktober 1990 in Kraft und löste das aus dem Jahr 1922 stammende *Jugendwohlfahrtsgesetz* (JWG) ab; die neuen Bestimmungen wurden gleichzeitig in das Sozialgesetzbuch als Achstes Buch (SGB VIII) eingeführt; als Artikelgesetz enthält das KJHG in seinem Art. 1 das SGB VIII. Der inhaltliche Schwerpunkt liegt nun in der Differenzierung des Leistungssystems der Jugendhilfe, §§ 11 ff., dem Abbau der ordnungs- und eingriffsrechtlichen Instrumentarien, §§ 41 f., 50 Abs. 3, der Betonung von Beratungspflichten, z. B. §§ 11, 16 ff., 28, 36 f. und einer verstärkten Kooperation, §§ 5, 8, 36 f. sowie der Stärkung der Autonomie der Familie und der Selbstverantwortung bzw. Befähigung zur Eigenverantwortlichkeit, §§ 1 Abs. 2, 8, 11, 14, 16 ff.

⁴⁷⁵ Das JWG war trotz einiger Novellierungen der Kritik ausgesetzt, dass es zu stark einem ordnungsrechtlichen Denken verhaftet war; die praktizierten Interventionsmaßnahmen beschränkten sich primär auf Kontrolle und Eingriffe, die oftmals mit einer Herausnahme der Kinder aus den Familien verbunden war. Familienentlastende und -unterstützende Hilfen wurden im JWG nicht gewährt. *M. Kappeler*, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 23 ff. (S. 23) konstatiert, dass die Jugendhilfe (heute) für umfassende kriminalpolitische Strategien in Dienst genommen wird und daher (wieder) ein ordnungspolitisches Denken in den Vordergrund tritt; dabei spricht er von einem „Paradigmenwechsel“ (S. 26).

⁴⁷⁶ Einleitend *Schrappner*, Präventive Aspekte integrativer Jugendhilfeplanung, in: *Trenczek/Pfeiffer* (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention, S. 213 ff. In diesem Sinne wird das (kommunale) Jugendamt und nicht die (staatliche) Polizei als primäre (Präventions-)Behörde für Jugendliche gesehen, dazu *Ostendorf*, forum kriminalprävention 2/2002, S. 29 ff. (S. 30). *Gabriel/Holthusen/Schäfer*, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 28 ff. (S. 30 f.), weisen trotz der Betonung, dass Kinder- und Jugendhilfe *nicht* vorrangig *Kriminalitätsvorbeugung* leistet, auf deren präventiven „Nebeneffekt“ hin.

Dennoch sollten die Bedürfnis- und Interessenlagen z. B. arbeitsloser Jugendlicher oder aber der Jugend allgemein nicht über die Kriminalitäts- oder Gefahrenbezogenheit definiert werden.⁴⁷⁷ Sie gehören eher in den Kontext einer nachhaltigen *Sicherheitsgestaltung*, denn der am Subsidiaritätsprinzip⁴⁷⁸ orientierte Auftrag der Jugendhilfe bezieht sich heute explizit *nicht* primär auf Delinquenz und Kriminalität.⁴⁷⁹

Im Kontext der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* ist dabei besonders der letzte HS. von § 1 Abs. 4 SGB VIII herauszustellen, der die „Einmischung“ von Jugendhilfe in andere Politikfelder fordert: Er weist auf den ausdrücklichen Querschnittscharakter der Jugendhilfeaufgabe hin und stellt die Grundlage für eine offensive Erweiterung institutionellen Handelns der Jugendhilfe in alle für ihre Adressaten relevanten Lebensfelder dar. Damit muss Jugendhilfe künftig noch stärker auf die Erfüllung *aller* öffentlichen Aufgaben *vor Ort* Einfluss nehmen, die die Lebenssituation von Kindern, Jugendlichen und Eltern beeinflussen, was auch und insbesondere für Entscheidungen im kommunalen Bereich (Stadtentwicklung, Wohnungspolitik etc.) gilt.⁴⁸⁰

Örtliche Träger dieser Aufgabe sind die Landkreise und kreisfreien Städte,⁴⁸¹ damit stellt sie sich als (kreis-)kommunale Aufgabe dar. Die örtlichen Träger handeln im eigenen Wirkungsbereich.⁴⁸² Die Aufgaben der genannten Träger werden durch Jugendämter wahrgenommen,

⁴⁷⁷ Dazu *Frehsee*, Politische Funktionen Kommunalen Kriminalprävention, in: Albrecht u.a. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, S. 739 ff. (S. 760); kritisch hierzu auch *M. Kappeler*, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 23 ff. (S. 26). Aber auch *Witte*, der städtetag 11/1995, S. 753 ff. (S. 756), konstatiert, dass im Grunde jede Tätigkeit des städtischen Jugendamtes und des Jugendhilfeausschusses eine kriminalpräventive Tätigkeit sei.

⁴⁷⁸ Die staatliche Leistungserbringung ist gegenüber der elterlichen Erziehungsverantwortung und der Hilfe freier Träger grundsätzlich nachrangig und für diese nur subsidiär; dies bedeutet wohl einerseits, dass die öffentliche Jugendhilfe „Hilfe zur Selbsthilfe“ ist und andererseits, dass für die Träger der freien Jugendhilfe ein „Funktionsschutz“ besteht.

⁴⁷⁹ Zu der „kriminalpräventiven Relevanz der Maßnahmen“ aber dennoch *Greese/Schmitz*, Aufgaben der kommunalen Jugendhilfe im Bereich der Kriminalprävention, in: *Trenczek/Pfeiffer* (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention, S. 238 ff.

⁴⁸⁰ Dazu zählt z.B. auch die Mitwirkung bei der bedarfsgerechten Anlage und Unterhaltung von Spielflächen im Wohnumfeld, vgl. BT-Drs. 503/89, S. 44. Damit ist m. E. offensichtlich, dass Jugendhilfe auch auf andere Bereiche der kommunalen Politik und Gestaltung Einfluss nehmen soll.

⁴⁸¹ Vgl. § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII.

⁴⁸² Vgl. etwa Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayKJHG. Die kreisangehörige Gemeinden sollen hingegen z. B. gemäß Art. 17 Abs. 1 BayKJHG im eigenen Wirkungsbereich entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit und entsprechend § 79 Abs. 2 SGB VIII dafür Sorge tragen, dass in ihrem örtlichen Bereich die erforderlichen Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen (Jugendarbeit und Förderung von Jugendverbänden, vgl. §§ 11 f. SGB VIII) rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen. Im Rahmen dieser Aufgabe sind die kreisangehörigen Gemeinden entsprechend § 80 Abs. 3 SGB VIII an der Jugendhilfeplanung des örtlichen Trägers zu beteiligen, so z. B. gemäß Art. 17 Abs. 3 BayKJHG.

deren Aufgaben durch den *Jugendhilfeausschuss* und die *Verwaltung*, deren Organisation ihrerseits der kommunalen Selbstverwaltung überlassen bleibt, wahrgenommen werden.⁴⁸³

Angesichts der angespannten Finanzlage öffentlicher Haushalte⁴⁸⁴ bietet die *kommunale Sicherheitsgestaltung* – freilich unter dem verfehlten Begriff „Kommunale Kriminalprävention“ umgesetzt – in der Praxis auch die Möglichkeit, Zugang zu neuen Mitteln für die Jugendhilfe zu erschließen.⁴⁸⁵

2. Städtebau und kommunale Bauleitplanung

Auch der Städtebau und die kommunale Bauleitplanung haben in kriminologischer Hinsicht eine der *primären* und der *sekundären Prävention* dienende Funktion. Als Mittel der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* wird dieser Ansatz in Deutschland noch immer zu sehr vernachlässigt.⁴⁸⁶

Nur in Ansätzen und wenn überhaupt dann in Großstädten⁴⁸⁷ werden Erkenntnisse aus dem Forschungsfeld „Städtebau und Kriminalität“ und dem aufgezeigten *defensive space*-Ansatz in den Rahmen *kommunaler Sicherheitsgestaltung* mit einbezogen.⁴⁸⁸

⁴⁸³ Vgl. § 70 Abs. 1 SGB VIII. Der Jugendhilfeausschuss ist zusammengesetzt aus Vertretern der öffentlichen und freien Jugendhilfe (§ 71 SGB VIII). Träger der freien Jugendhilfe sind z. B. Wohlfahrtsverbände oder Jugendverbände. Im Verhältnis zur Verwaltung des Jugendamtes ist der Jugendhilfeausschuss das „übergeordnete“ Gremium, da „die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe vom Leiter der Verwaltung der Gebietskörperschaft oder in seinem Auftrag vom Leiter der Verwaltung des Jugendamtes im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse ... des Jugendhilfeausschusses geführt (werden)“, vgl. § 70 Abs. 2 KJHG. Der Jugendhilfeausschuss soll sich insbesondere mit der Erörterung aktueller Problemlagen bzw. mit Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe, mit der Jugendhilfeplanung und mit der Förderung der freien Jugendhilfe befassen, vgl. § 71 Abs. 2 KJHG.

⁴⁸⁴ Dazu *Rücker*, ThürVBl. 2001, S. 241 ff., der vor dem Hintergrund der prekären finanziellen Situation die Frage nach der „Leistungsgrenze der Kommune“ auf dem Gebiet von Sicherheit und Ordnung aufwirft.

⁴⁸⁵ *Gabriel/Holthusen/Schäfer*, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 28 ff. (S. 28), sprechen vom „Zauberwort“ Kriminalprävention, um die Defizite, die in dem Bereich Kinder- und Jugendhilfe bestehen, ansatzweise auszugleichen.

⁴⁸⁶ Vgl. nur *Kube*, Kriminalistik 1996, S. 766 ff. (S. 766).

⁴⁸⁷ Kriminalitätsvorbeugende Aspekte sind z. B. in einem städtebaulichen Ideenwettbewerb der Landeshauptstadt Düsseldorf im Jahr 1995 berücksichtigt worden: „... In der Planung sollen kriminalitätsvorbeugende Aspekte berücksichtigt werden, soweit sie mit städtebaulichen Mitteln beeinflussbar sind.“, zitiert nach *Schwind*, Kriminologie, S. 321, Rn. 28a.

⁴⁸⁸ *Vahlenkamp*, Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene, S. 21, weist im Jahr 1989 darauf hin, dass kriminal-präventive Aspekte, die neben sozialen Aspekten durch den städtebaulichen Planungsrahmen hervortreten, planerisch meist nicht berücksichtigt werden.

Diese einleitende Feststellung verwundert, denn die mittelbare Wechselbeziehung zwischen bebauter (und sozialer) Umwelt einerseits und subjektiver Sicherheit sowie Kriminalität andererseits ist nicht unbekannt; sie setzt in kurzfristiger (Veränderung von Tatbedingungen) und langfristiger Hinsicht (Verhinderung eines monofunktionalen Umfeldes) an. So können z. B. *allgemeine* und *besondere Wohngebiete* i. S. der §§ 4, 4a BauNVO und auch *Mischgebiete* i. S. des § 6 BauNVO durch ihre Nutzungsarten mittelbar die informelle soziale Kontrolle fördern. Dabei muss „nur“ die *kommunale* Planung das sozialisationsgeeignete Umfeld als „Schutzfaktor“ begreifen, weil es mittelbar zu einer *guten Ordnung* führen kann.⁴⁸⁹

Diesen Ansätzen folgend ist es Aufgabe der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* durch Städtebau und Bauleitplanung auf der Ebene der *primären Prävention* innerstädtischen Begegnungsraum zu schaffen sowie innerstädtische Monofunktionalität zu verhindern;⁴⁹⁰ nur so können funktionierende informelle Sozialkontrollen aufgebaut und kriminogene Sozialisationsbedingungen verringert werden.⁴⁹¹

Aber auch auf der Ebene der *sekundären Prävention* können Bedingungen positiv verändert werden: In Anlehnung an den *defensible space*-Ansatz können durch entsprechende Architektur,⁴⁹² Gestaltung öffentlicher Außenbereiche⁴⁹³ und bestimmter Planungsvorgaben⁴⁹⁴ tatbegünstigende oder tatalösende Gelegenheiten deutlich reduziert werden.

⁴⁸⁹ Auch neue (gesellschaftliche) Herausforderungen können m.E. so in der Stadtplanung berücksichtigt werden: Die Stadtplanung muss sich künftig den Bedingungen einer zahlenmäßig kleiner und älter werdenden Bevölkerung stellen; dabei müssen Antworten auf die Entleerung der Innenstädte gegeben werden. Neubaubedarf an Wohnungen hat nicht mehr den Charakter eines Wachstumsbedarfs, sondern den Charakter eines Anpassungsbedarfs: Zielgruppenorientierte Wohnungsangebote, die den unterschiedlichen Anforderungen an Lage, Qualität und Ausstattung der Wohnung entsprechen, sind nötig. Innerstädtische Wohnmöglichkeiten müssen ebenso für Familien mit Kindern, wie auch für Ein-Personen-Haushalte angeboten werden. Und auch wenn traditionelle Familienbande sich lösen, muss die Stadtplanung für ein generationenübergreifendes Wohnen Sorge tragen, indem kinder- und altengerechtes Wohnen durch barrierefreies Planen und Bauen der öffentlichen Straßen und Plätze verwirklicht wird.

⁴⁹⁰ Die Folge wäre, dass mehr Menschen in Stadtrandgebiete abwandern, ein soziales Ungleichgewicht vergrößert wird, womit nicht zuletzt eine weiter wachsende Anzahl von Straftaten im innerstädtischen Bereich einhergeht; diese Argumentationskette nutzt auch *Kube*, *Kriminalistik* 1996, S. 766 ff. (S. 766).

⁴⁹¹ Dies kann schon in der Schaffung von Erlebnisräumen für Kinder- und Jugendliche beginnen; dazu *Newman*, *Design Guidelines for Creating Defensible Space*, S. 110., und allgemein dazu *Dörmann/Kube*, *Städtebau und Prävention*, in: *Schwind/Berckhauer/Steinilper*, *Präventive Kriminalpolitik*, S. 443 ff. (S. 443).

⁴⁹² Die architektonische Gestaltung hat hier m.E. auch eine der *Sicherheitsgestaltung vor Ort* dienende Funktion durch Ansatzpunkte wie Platzierung von Wegen, Türen und Fenstern, Gestaltung von Eingangsbereichen, Treppen und Aufzügen und zwar primär im Hinblick auf die Gefahr, Opfer zu werden.

Im Rahmen solcher und ähnlicher Zielvorgaben wurde 1999 das Bund/Länder-Programm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt*⁴⁹⁵ aufgelegt; die Besonderheit dieses Programms liegt darin, dass es über die Förderung rein baulicher Maßnahmen weit hinausreicht und „soziale Impulse“ als Programmziel mit aufnimmt. Bauliche und soziale Maßnahmen sollen vernetzt angegangen werden und dazu gehören

*Verbesserung der Wohnverhältnisse, vor allem im Wohnungsbestand,
Unterstützung des sozialen Miteinanders,
Wiederherstellung von gemischten Bewohnerstrukturen durch Verbesserung
der Attraktivität für Zuziehende,
Schaffung von mehr Sicherheit im öffentlichen Raum,
Verbesserung des Infrastrukturangebots.*⁴⁹⁶

⁴⁹³ Außenbereiche sind oftmals so konzipiert, dass jedes Gebäude eine Einheit bildet. Gemeinsam genutzte Grün- und Freizeitanlagen werden regelmäßig vernachlässigt, und ein Netz der informellen Sozialkontrolle kann nicht entstehen. Hinzu kommt, dass aufgrund undifferenzierter Übergänge zwischen öffentlichen/halböffentlichen und privaten Räumen keine Identifikation der Bewohner mit ihrer direkten Wohnumwelt stattfindet; ein eigenes Verantwortungsgefühl kann nur bei z. B. optischen Sperren durch unterschiedliche Baustoffe oder gewachsene (symbolischen) Barrieren durch Anpflanzungen zwischen den zuvor genannten Bereichen entstehen; vgl. dazu *Newman*, *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design*, S. 9. Dies ist die Grundlage für die städtebaulichen Forderungen *Newmans*; das behandelte Hauptproblem hierbei ist nach *Newmans* Ansicht der Zerfall des Gemeinschaftsgefühls in Großsiedlungen.

⁴⁹⁴ Durch baurechtliche Mittel sollten Hochhausbauten zu reinen Mietzwecken möglichst vermieden werden, denn Erfahrungen soziologischer Untersuchungen in den USA zeigen auf, dass die Kriminalitätshäufigkeit bei vielgeschossigen Wohnhäusern mit der Gebäudehöhe ansteigt, so bei *Newman*, *Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design*, S. 33.

⁴⁹⁵ Das Programm wurde durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die Bundesländer aufgelegt; Fördermittel werden eingesetzt, um z. B. Angebote der offenen Jugendarbeit, Altbauinstandsetzung und Umbau von Großanlagen zu fördern, vgl. *Döhme/Walter*, *Aufgabe und Chance einer neuen Stadtentwicklungspolitik*, BBauBl. 1999, S. 24 ff., zitiert bei *Schwind*, *Kriminologie*, S. 313 f. Das *Deutsche Institut für Urbanistik* wurde beauftragt, die Umsetzung in ausgewählten Gebieten zu unterstützen, vgl. *Löhr*, *forum kriminalprävention* 1/2001, S. 23. Im Jahr 2002 wurden 38 bayerische Kommunen mit insgesamt 46 Maßnahmen in das Programm aufgenommen, vgl. dazu in: [ohne Verf.] *KommunalPraxis* BY 2002, S. 335.

⁴⁹⁶ So in Pressemitteilung des *Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*, Nr. 98/99; vgl. dazu auch URL: www.sozialestadt.de (12/2004).

Bei derartigen Planungen kann sich die Kommune im Rahmen ihrer *Sicherheitsgestaltung* direkt an den Vorgaben des Gesetzgebers orientieren, denn in § 1 Abs. 5 BauGB ist bereits ein facettenreicher Katalog von zu berücksichtigenden Grundsätzen aufgefächert:

- Satz 1 *Gewährleistung einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden Bodennutzung;*
- Satz 2 Ziffer 1 *Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung;*
- Satz 2 Ziffer 2 *Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen;*
- Satz 2 Ziffer 3 *Berücksichtigung sozialer und kultureller Bedürfnisse;*
- Satz 2 Ziffer 8 *Berücksichtigung der Belange der Wirtschaft*

Solche Lösungsansätze sind mithin hinreichend bekannt, müssen aber aufgegriffen und evtl. unter Beteiligung bzw. Zuarbeitung anderer Sicherheitsakteure auch umgesetzt werden.

Obleich die Bauleitplanung als *kommunale Sicherheitsgestaltung* ein wichtiges Instrument im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* darstellt, bedienen sich die Kommunen bei diesem vernetzten Ansatz oftmals im Rahmen der Beteiligung von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange (nur) solcher Institutionen, die keine „kommunal-kriminal“-präventiven Leitaspekte verfolgen.⁴⁹⁷ Bisher wird z. B. die Polizei vom Träger der Bauleitplanung oftmals zu bloßen Stellungnahmen in Verkehrssicherheitsfragen aufgefordert, was aufgrund des vorhandenen Erfahrungsschatzes der Polizei zweifelsfrei ein Defizit darstellt.⁴⁹⁸

So definiert auch die Polizei selbst deutlich weitergehend ihre Rolle und fordert in ihrer Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 unter Ziffer 2.1.2.5 (Polizeiliche Kriminalprävention):

Die Polizei hat im Interesse städtebaulicher Prävention ihre Erkenntnisse und Erfahrungen über kriminalitätsfördernde Faktoren im Rahmen von Beteiligungsverfahren bei der Aufstellung von Bauleitplänen, Neugestaltung von Freizeitzentren und anderen bedeutsamen Einrichtungen einzubringen.

Dieser vernetzte Ansatz hilft den Kommunen bei der Erfüllung ihrer *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe*.

⁴⁹⁷ So im Ergebnis ähnlich *Vahlenkamp*, Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene, S. 22.

⁴⁹⁸ Ergebnisbericht der Arbeitstagung *Kommission Polizeiliche Kriminalprävention* vom 19. bis 21. März 2002: Danach sind im Städtebau kriminalitätsfördernde Strukturen zu vermeiden und die Polizei hat sich in *diesem* Interesse einzubringen; vgl. dazu in: [ohne Verf.] *forum kriminalprävention* 4/2002, S. 27.

In praktischer Anwendung kann die Vernetzung im Sinne einer Nutzbarmachung (polizeilicher) Erkenntnisse ohne Veränderungen der Gesetzeslage über die Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange nach dem BauGB erfolgen. Nur ergänzend sei darauf verwiesen, dass sich auch die Bürgerschaft selbst durch die im Gesetz vorgesehenen (frühen) Beteiligungsmöglichkeiten einbringen muss, denn was selbst „gestaltet“ wurde, wird in der Regel mehr akzeptiert und weniger vernachlässigt.⁴⁹⁹

II. Kommunale Eigenverantwortlichkeit im übertragenen Wirkungskreis

Endlich ist der Gedanke der örtlichen Verortung einer *kommunalen Sicherheitsgestaltung* auch noch im Aufgabenspektrum der „Durchführung“ verschiedener *übertragener* Angelegenheiten enthalten,⁵⁰⁰ namentlich dort, wo die gemeindliche Organisations- und Personalhoheit einen Bereich der *gemeindeinternen Eigenverantwortlichkeit* betrifft.

Auch in diesem Bereich können die Planungs- und Gestaltungselemente und -ziele einer *kommunalen Sicherheitsgestaltung* hineinwirken,⁵⁰¹ denn die von einer Gefahr noch unabhängige gemeindeinterne Art und Weise der Planung der „Durchführung“ *übertragener* Aufgaben soll einerseits dem Prinzip der *ortsnahen* und *bürgerschaftsverbundenen* Aufgabenerfüllung dienen und andererseits die darin enthaltene Relevanz auch im Hinblick auf *örtliche „Innere Sicherheit“* erkennen.

⁴⁹⁹ Ähnlich Kube, Kriminalistik 1996, S. 766 ff. (S. 768). Dieser hier nicht zu vertiefende allgemeine Ansatz beginnt z. B. bei der Beteiligung der Mieter an der Gestaltung des unmittelbaren Wohnumfeldes und reicht bis zur Beteiligung Jugendlicher an kommunalen Projekten.

⁵⁰⁰ Zum Beispiel Angelegenheiten aus dem Ausländerrecht, Versammlungsrecht, Lebensmittelrecht, der Überwachung des ruhenden Verkehrs und der zulässigen Geschwindigkeit oder des Abfallrechtes; vgl. dazu Moritz, Kriminalprävention als kommunale Aufgabe, S. 204 ff., der „präventive Kommunalaufgaben aus übertragenem Wirkungskreis“ in Beispielen behandelt.

⁵⁰¹ Freilich stellt dieser Bereich keine Aufgabe i.S. des Art. 28 Abs. 2 GG dar.

III. Beschreibung der Sicherheitsgestaltung und Stellungnahme

„*Innere Sicherheit*“ im Sicherheitsraum Kommune ist mehr als ein Nebenprodukt bisheriger Aufgabenerfüllung:⁵⁰² Sie ist (ähnlich einem Annex) sowohl als „Querschnittsaufgabe“⁵⁰³ bereits in anderer Aufgabenerfüllung vorhanden, als auch wegen der Tiefe und Qualität eines neuen, ortsbezogenen Gestaltungsansatzes eine völlig eigenständige kommunale Aufgabe.

Dabei geht es nicht (nur) um eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung – wie z.B. von der „Kommunalen Kriminalprävention“ als Zielsetzung vorgegeben – sondern um echte Subsidiarität bei der Aufgabenverortung. In diesem Sinne muss sich die Einstellung aller Sicherheitsakteure, aber insbesondere der kommunal Verantwortlichen zu dem komplexen Thema „*Innere Sicherheit*“ verändern, denn die *örtliche Gemeinschaft* ist – bezogen auf eine (kommunal-)präventive Betrachtung – nichts anderes als eine Umschreibung der organisatorisch zusammengefassten Bewohner eines bestimmten Lebensumfeldes.

Eine von der Polizei in Teilbereichen „angemaßte“ *Sicherheitsgestaltung* in Bezug auf das *örtliche* Umfeld (teilweise als „*vierte polizeiliche Aufgabe*“ hinterfragt) ist doch in Wirklichkeit eine *kommunale Sicherheitsgestaltungsaufgabe*, weil die frühen örtlichen Entstehungsbedingungen für eine *gute örtliche Ordnung* kaum im gesamten Staatsgebiet einheitlich anfallen. Dennoch sind die auf den Garantien der Verfassung beruhenden Erwägungen der Verortung und die Grundsätze dieser *kommunal* zu verantwortenden Bereiche innerhalb der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* für alle Bundesländer anwendbar, obwohl nur die BV die „örtliche Polizei“ im Sinne einer *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe* ausdrücklich benennt, was damit zu begründen ist, dass die Skizzierungen der erkannten Aufgabe als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft über Art. 28 Abs. 2 GG einheitliche Geltung besitzen.

⁵⁰² Ähnlich bereits *Heinz*, DVJJ-Journal 1/1997, S. 61 ff. (S. 67).

⁵⁰³ Ähnlich *Lichtenberg*, DNG 3/2002, S. 82 f. (S. 83), jedoch wiederum „kriminalitätsbezogen“.

D. Ergebnis des 4. Kapitels

Der Terminus „örtliche Polizei“ als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises sollte – vor dem aufgezeigten Hintergrund einer „dynamischen“ Begriffsentwicklung nach 1945 – heute in der Diskussion um den Sicherheitsraum Kommune als *kommunale Sicherheitsgestaltung* gelesen bzw. verstanden werden. Er stellt den *kommunal* verantworteten Bereich innerhalb der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* dar.

Die *kommunale Sicherheitsgestaltung* knüpft dabei an situative oder strukturelle Problemlagen als Ursache für abweichendes Verhalten an und nimmt die (soziale) Desorganisation des Umfeldes in den Blick. Durch die *Inhaltsvielfalt* der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* können die Kommunen – von der Großstadt bis zur kleinen Gemeinde – zur Beibehaltung der „*Inneren Sicherheit*“ und zur Steigerung der Lebensqualität und damit zur Hebung des Ansehens der Kommune insgesamt beitragen.

So verstanden stellt die aufgezeigte Positionsbestimmung zwischen *kommunaler Sicherheitsgestaltung* und staatlicher Vorgabe, Sicherheit zu gewährleisten, einen Optimierungsvorgang dar: Die Aufgabe *Sicherheitsvorsorge vor Ort* ist von mehreren Polen aus anzugehen; um „*Innere Sicherheit*“ bzw. einen nachhaltigen *befriedeten Zustand* herzustellen und zu erhalten, bedarf es mehr als nur einer staatlichen Monopolaufgabe: Auch die Kommune muss als selbständiger Akteur erkannt werden. Dabei nimmt sie auch heute schon zahlreiche Aufgaben im eigenen Wirkungskreis wahr (KJHG, BauGB etc.), die im Rahmen des neuen Sicherheitsdenkens als *Sicherheitsgestaltung* bezeichnet werden können; hinzu tritt der Bereich der kommunalen Eigenverantwortlichkeit „vor“ den übertragenen, sicherheitsrelevanten Aufgaben.

Letztlich erlangt durch diesen Ansatz die Kommune durch ihre besondere Stellung und Funktion ihre Gestaltungskompetenz auf einem wichtigen Gebiet der Gesellschaftspolitik – namentlich der „*Innere Sicherheit*“ – wieder zurück. Darin liegt die eigentliche Chance zum Paradigmenwechsel von der Denkweise „Kommunale Kriminalprävention“ der 1990er Jahre hin zur Kommune als pro-aktiv *gestaltender* Kraft im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort*.

5. Kapitel: Die Umsetzung der *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe*

Die praktische Umsetzung der *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe* ist derzeit in Deutschland noch in einer Anfangsphase. Ansätze – jedoch bei einer zu starken Kriminalitätsbezogenheit – wurden durch die „Kommunale Kriminalprävention“ grundgelegt; natürlich kann die *kommunale Sicherheitsgestaltung* nur die *örtlichen* Ursachen und damit einen Teil dessen angehen, was im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* generell zu leisten ist.

Solche *örtlichen* Ursachen müssen aber auch individuell angegangen werden: In nicht wenigen Städten können z. B. heute regelrechte „Kulturbereiche“ ausgemacht werden, in denen jeweils spezifisches Vorgehen gut geschulter Sicherheitsakteure gefordert werden muss;⁵⁰⁴ hier müssen nicht nur Kommunikations- oder Verständnisprobleme gelöst werden, sondern es können heute vielmehr so genannte alte (kulturelle) Gewissheiten als Bedingung für eine Sicherheitsvorsorge kaum mehr vorausgesetzt werden. Eine solche interkulturelle Kompetenz der Präventionsakteure wird bislang weitgehend vernachlässigt. Zur Überwindung dieser und anderer Probleme vor Ort bedarf es neben dem Staat einer aktivierenden Kommune in neuer partnerschaftlicher Grundhaltung.⁵⁰⁵

Der Kommune kommt hierbei eine außerordentlich wichtige Integrations- und Bündelungsfunktion zu, die beispielsweise in der Person des (Ober)-Bürgermeisters gebündelt werden kann; jedenfalls können andere Institutionen bzw. Sicherheitsakteure diese Aufgabe nicht entsprechend ausfüllen. Nur über den Akteur Kommune kann die notwendige breite gesellschaftliche Akzeptanz und Beteiligung für die *Sicherheitsvorsorge vor Ort* erreicht werden.

Wenn akzeptiert wird, dass die *Sicherheitsgestaltung* eine *örtliche* Angelegenheit darstellt, dann muss die *örtliche* Gemeinschaft diese Aufgabe auch in eigener Verantwortung wahrnehmen. Dabei kommt es in der kommunalen Gestaltung unter Anlehnung an die Umsetzungsstrategien in den USA insbesondere auf die Berücksichtigung *örtlicher* Besonderheiten an. Die *örtliche* Gemeinschaft sollte negative Strukturbedingungen beseitigen und

⁵⁰⁴ Vgl. zu der städtischen Dimension ethnischer und kultureller Konflikte *Heitmeyer/Dollase/Backes*, Die städtische Dimension ethnischer und kultureller Konflikte, in: Dies. (Hrsg.), Die Krise der Städte, S. 9 ff.

⁵⁰⁵ Dazu grundsätzliche Ausführungen bei *Hill*, BayVBl. 2002, S. 321 ff. (S. 324 f.) m.w.N.

öffentliche *Un-Ordnung* abwenden; kurz: Sie soll örtliche Quellen abweichenden Verhaltens aufspüren und eliminieren, also „Gefahrensümpfe austrocknen“.

A. Regionalanalyse – Kennenlernen der Ansichten und Bedürfnisse vor Ort

Das facettenreiche Agieren der Kommune auf *ihrem* Sicherheitsfeld beginnt zunächst mit dem Kennenlernen der relevanten örtlichen Probleme der „Inneren Sicherheit“.⁵⁰⁶ Diese lassen sich weder überregional noch isoliert anhand der *Polizeilichen Kriminalstatistik* ermitteln; vielmehr muss dies durch eine örtliche *Regionalanalyse* erfolgen.⁵⁰⁷

Die *Regionalanalyse* ist eine kleinräumige Untersuchung durch empirische Bevölkerungsbefragung, in der die Ansichten und Bedürfnisse der Bürgerschaft erhoben werden; dadurch kann eine systematische Planung und Durchführung der *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe* vorgesteuert werden.⁵⁰⁸ Die professionelle *Regionalanalyse*, mindestens in Großstädten zu fordern, sollte insgesamt mehrere Tätigkeitsfelder umfassen.⁵⁰⁹ Ein Teil besteht in der Erfassung der örtlichen Daten der Untersuchungsregion (z. B. Bebauung oder soziale Faktoren); darüber hinaus ist die polizeilich registrierte Kriminalität mit zu beachten.⁵¹⁰ Weiter kommt eine Befragung der Bevölkerung – „Problemerkennung“ (insbes. subjektive Sicherheit) – und die Betrachtung und Einbeziehung der Arbeit der sonstigen Instanzen der so genannten *formellen* (Sozial)-Kontrolle vor Ort hinzu. Schließlich sollen auch *justizielle* Daten mit einbezogen werden. So lässt sich ein aus vernetzten Daten

⁵⁰⁶ Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Mehrzahl der gut gemeinten Initiativen auf persönliche Erfahrungen und vorhandenes Wissen über Strukturprobleme vor Ort zurückgehen, denn nur wenige beteiligte Kommunen, die präventive Konzepte auf- und Initiativen ergreifen, führen *Regionalanalysen* durch. Hinzu kommt, dass die subjektive Sicherheit und das so genannte Dunkelfeld auch bei Einbeziehung polizeilicher Statistiken oftmals nicht ausreichend berücksichtigt werden, dazu *Obergfell-Fuchs*, Ansätze und Strategien Kommunaler Kriminalprävention, S. 540 f., der die Summe der Kommunen, die solche Befragungen (im Rahmen der „Kommunalen Kriminalprävention“) durchführen, im Jahr 2001 auf etwa ein Drittel aller sich an präventiven Projekten beteiligter Kommunen beziffert.

⁵⁰⁷ Damit muss die bekannte „Kriminologische Regionalanalyse“ um die Lösung der Kriminalitätsbezogenheit und die Hinwendung zur (kommunalen) Örtlichkeit modifiziert werden; ein Praxisbeispiel einer Bevölkerungsumfrage bringen *Kury/Dreher/Obergfell-Fuchs*, Kriminalistik 2004, S. 605 ff.

⁵⁰⁸ Siehe dazu auch *Obergfell-Fuchs*, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 33 ff. (S. 36).

⁵⁰⁹ Ähnlich schon *Schneider/Lang*, Kriminalistik 1996, S. 283 ff. (S. 284).

⁵¹⁰ Hierbei sind die Anforderungen an den Datenschutz zu beachten.

bestehendes Gesamtbild erkennen, das für die kommunale Herangehensweise an die sicherheitsrelevante Gestaltungsaufgabe von Bedeutung ist.⁵¹¹

Trotz schwieriger kommunaler Haushaltslage sind solche *Regionalanalysen* geboten, um den kommunalen Handlungsbedarf auszumachen, und nicht zuletzt auch, um Daten für einen späteren *vorher/nachher*-Vergleich zu gewinnen, was für eine (wünschenswerte) Evaluation unverzichtbar wird.

B. Facettenreiche Umsetzung

Die Sollvorschrift des Art. 57 Abs. 1 BayGO sieht für die Kommunen als Aufgabe des *eigenen* Wirkungskreises die Schaffung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen als Mittel zur Erfüllung der eigenen Angelegenheiten der Gemeinde vor. Dies umfasst verschiedenste Maßnahmen, die zur Umsetzung der Sicherheitsgestaltungsaufgabe angegangen werden können: So vielfältig der Gegenstand der Aufgabe *Sicherheitsgestaltung* sein kann, so vielfältig muss auch die (im Kommunalrecht vorgegebene) Handlungsform sein, derer sich die Kommune bedient.

I. Gründung einer organisatorischen Einheit

So können z. B. organisatorische kommunale Einheiten gegründet werden, die sich der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* annehmen. Dabei unterscheiden sich die örtlichen Präventionsgremien in Deutschland zum Teil deutlich in ihrer Einzelzielgestaltung, ihrer Organisationsform und vor allem in ihrem Beteiligtenkreis.⁵¹²

⁵¹¹ Auch kleinere Städte und Gemeinden sollten m. E. in Anlehnung an die dargestellte Vorgehensweise die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen ausschöpfen, um eine entsprechende Grundlage für ihre örtlichen Gestaltungsaktivitäten im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* zu erhalten.

⁵¹² *Braun*, forum kriminalprävention 2/2003, S. 34 f., stellt nach einer Umfrage unter Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern im ersten Halbjahr 2002 fest, dass mehr als 128 verschiedene Gruppen als Präventionsakteure engagiert sind.

Für die Kommunen in Bayern wurde eine Mustersatzung herausgegeben;⁵¹³ auch Praxisbeispiel einer *Sicherheitsbeiratssatzung* und eine *Geschäftsordnung* für einen Sicherheitsbeirat sind veröffentlicht.⁵¹⁴ Damit wird im Rahmen der *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe* ein eher „gesamtgesellschaftliches Modell“ verfolgt,⁵¹⁵ in dem die Aufgaben eines *kommunalen Sicherheitsbeirates* im *Vorfeld* einer denkbaren polizeilichen Zuständigkeit angesiedelt werden und insbesondere die Beratung des Gemeinderates und der Gemeindeverwaltung umfassen. Dies wird praktisch in erster Linie das Erkennen und Aufzeigen von Möglichkeiten zur Beseitigung kommunal bedingter Umstände betreffen, die die „*Innere Sicherheit*“ in der Kommune gefährden.⁵¹⁶ Die Funktion einer „Geschäftsstelle“ dieses Gremiums kann dabei eine Abteilung der Kommune selbst übernehmen.

Beteiligt sich auch das private *Sicherheitsgewerbe* in diesen Gremien, kommt neben der gewerblichen auch eine bürgerschaftsbezogene Dimension dieser Tätigkeit zum Vorschein.⁵¹⁷

⁵¹³ Mit der Bekanntmachung (AllMBI Nr. 4/1994, S. 127) des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 17. Dezember 1993, Nr. I C 5 – 2905.2/2, wurde als Anlage 1 (S. 128) eine Mustersatzung über die Einrichtung von Sicherheitsbeiräten bei den Gemeinden veröffentlicht; in der Anlage 2 (S. 129) wurden amtl. Hinweise zu dem Satzungsmuster gegeben.

⁵¹⁴ Die Satzung über den Sicherheitsbeirat der Stadt Ingolstadt vom 13. April 1994 und die Geschäftsordnung des Sicherheitsbeirates sind veröffentlicht bei Knemeyer (Hrsg.), *Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention*, Anhang II, S. 94 f. und S. 96; die Satzung über den Sicherheitsbeirat der Stadt Regensburg vom 12. Juni 1997 unter URL: www.regensburg.de/buerger/aktuelles/amtlich/archiv97/sichersatz.htm (12/2004).

⁵¹⁵ Zum Teil wird von einer „gesamtgesellschaftlichen Sicherheitsarchitektur“ oder von einem „ressortübergreifenden Ansatz“ gesprochen, vgl. etwa *Schwind*, *Kriminologie*, § 18, Rn. 11; *Ziercke*, *forum kriminalprävention* 4/2002, S. 8 ff. (S. 8); *Stober*, *Der Beitrag des Sicherheitsgewerbes in Präventionsgremien*, in: Pitschas (Hrsg.), *Kriminalprävention und „Neues Polizeirecht“*, S. 203 ff. (S. 205) und *Knemeyer*, *Öffentliche Sicherheit in den Kommunen auch durch Einbindung des privaten Sicherheitsgewerbes*, in: *Stober* (Hrsg.), *Der Beitrag des Sicherheitsgewerbes zur Kriminalprävention*, S. 97 ff. (S. 107). So sollen die Gemeindebürger selbst sensibilisiert und die allgemeine Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung gefördert werden. Primäres Ziel dabei ist es nicht, Fachbehörden oder -institutionen zusammenzuschließen, sondern interessierte Einzelpersonen, die die gesellschaftliche Struktur der Gemeinde repräsentieren und deren Wissen und Erfahrung bei der kommunalen Sicherheitsgestaltung nützlich sein kann, als Gemeindebürger zu aktivieren. Daher sollten z. B. Vertreter sozialer Einrichtungen und örtlicher Vereine ebenso wie Personen des Wirtschafts- und des kulturellen Lebens beteiligt werden, vgl. Ziffer 3.1 der Hinweise zu dem Satzungsmuster, AllMBI Nr. 4/1994, S. 129.

⁵¹⁶ Vgl. dazu Ziff. 2.1 und 2.2 der Hinweise zu dem Satzungsmuster, AllMBI Nr. 4/1994, S. 129. Inhaltlich kann sich ein Sicherheitsbeirat z. B. den Themenbereichen Gewalt-, Sucht- und technische Prävention, Umfeldverbesserung, Integration sowie Jugenddelinquenz und Fremdenfeindlichkeit widmen. Dabei können Verhaltenshinweise und objektive Aufklärung zu einer Sensibilisierung der Bevölkerung beitragen. Dabei empfiehlt es sich, § 2 der Mustersatzung folgend, dem Sicherheitsbeirat ein Antragsrecht bei den zuständigen Gemeindeorganen zu geben; er sollte in Fragen seines Aufgabenbereiches durch den Gemeinderat bzw. die Gemeindeverwaltung angehört werden und das Recht besitzen, selbst Sachverständige oder Gemeindebedienstete anzuhören.

⁵¹⁷ Der *Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e.V.* (BDWS) hat im Jahr 2000 offiziell erklärt, dass „die Arbeit örtlicher kriminalpräventiver Räte durch die Einbeziehung eines Vertreters des Sicherheitsgewerbes wirksam ergänzt werden könnte“, zitiert nach *Leonhardt*, *forum kriminalprävention* 2/2003, S. 10. Zur Einbindung in differenzierter Betrachtungsweise insbes. *Knemeyer*, *Öffentliche Sicherheit in den*

Solche in der Gesellschaft „angekommenen“ Sicherheitsbeiräte müssen dann aber *auch* in Richtung der kommunalen Verwaltung wirken und von dieser immer wieder die Berücksichtigung allgemeiner Sicherheitsüberlegungen einfordern, damit das kommunale Handeln – bestimmt durch die Kommunalpolitik – in sämtlichen *örtlichen Gestaltungsfragen* an der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* ausgerichtet wird.

Ergänzend sei darauf verwiesen, dass in manchen Bundesländern zum Teil eher polizeilich ausgerichtete Konzepte der „Kommunalen Kriminalprävention“ verfolgt werden, in denen durch den Gesetzgeber die Errichtung eines Präventionsrates *vor Ort* angeregt und dabei eine (staatliche) kriminal-präventive Zielvorgabe formuliert wird.⁵¹⁸

In beiden Varianten wird aber insgesamt das Ziel *Sicherheitsvorsorge vor Ort* verfolgt.

Kommunen auch durch Einbindung des privaten Sicherheitsgewerbes, in: Stober (Hrsg.), Der Beitrag des Sicherheitsgewerbes zur Kriminalprävention, S. 97 ff.

⁵¹⁸ Gemäß § 1 Abs. 6 Satz 3 HSOG *sollen* die Gefahrenabwehrbehörden (Verwaltungsbehörden und Ordnungsbehörden) und die Polizeibehörden im Rahmen der Gefahrenabwehr gemeinsame Arbeitsgruppen bilden, die vom Gesetzgeber selbst als *Kriminalpräventionsräte* bezeichnet werden. Die Bildung eines Präventionsrates ist nach der hessischen Konzeption ein besonderer Fall der in § 1 Abs. 6 Satz 1 HSOG geforderten Zusammenarbeit *aller* Behörden; daneben ist eine Unterrichtungspflicht in Satz 2 normiert: Danach haben sich die Behörden unverzüglich gegenseitig über Vorgänge zu unterrichten, deren Kenntnis für die Aufgabenerfüllung der anderen Behörde bedeutsam erscheint. Die Präventionsräte sollen auch Personen und Institutionen aus unterschiedlichen Bereichen und Aufgabefeldern, die zur Kriminalprävention beitragen können, aufnehmen, wobei die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten aus dem HSOG unberührt bleiben. Diese Vorschrift erscheint m. E. in der derzeitigen Formulierung zu § 1 Abs. 4 HSOG systemwidrig, denn dort ist die Aufgabe der Verhütung von zu erwartenden Straftaten *ausschließlich* der Vollzugspolizei zugewiesen. Nun aber wird den *kommunalen* Gefahrenabwehrbehörden als Verwaltungsbehörden über die Mitwirkung in den Präventionsräten doch die Aufgabe *Kriminalprävention* quasi „mitübertragen“. Eine solche Sichtweise verwischt die Differenzierung zwischen der „Kommunalen Kriminalprävention“ vor Ort und der *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe*.

II. Straßensatzungen, Abfallsatzungen und Benutzungssatzungen

Das kommunale Handlungsspektrum umfasst z. B. die bereits häufiger umgesetzten Straßensatzungen, die regelmäßig innerstädtisch relevante Verhaltensweisen (Bettelei, Alkoholkonsum etc.) als Sondernutzung in das Visier nehmen, um durch deren Unterbindung öffentliche *Un-Ordnung* abzuwenden.⁵¹⁹ Aber auch bewehrte Satzungen z.B. zur Müllvermeidung oder Benutzungssatzungen⁵²⁰ können Begrenzungen festlegen und verhaltenssteuernd wirken.

III. Schlicht hoheitliches Handeln

Regelmäßig bedient sich eine Kommune gegenüber der Bürgerschaft aber auch des so genannten schlicht hoheitlichen Handelns;⁵²¹ hierzu gehört die schlichte Hinweisgebung und behördliche Beratung – namentlich z. B. die Bauherrenberatung durch die Kommune⁵²² – oder auch Warnungen und die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit. Aber auch das Betreiben einer eigenen Stelle zur Präventionsberatung oder der Umbau und die Unterhaltung öffentlicher Straßen und Plätze nach Gesichtspunkten der Sicherheitsgestaltung sind hierzu zu zählen. Schlicht hoheitliches Handeln der Gemeinde im Rahmen der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* stellt auch bereits die öffentliche Beleuchtung von Straßen, Wegen und Plätzen dar.⁵²³

⁵¹⁹ Kritisch U. Volkmann, NVwZ 2000, S. 361 ff. (insb. S. 364), der darauf hinweist, dass Sondernutzungssatzungen das Nebeneinander verschiedener Nutzungen im Rahmen des Widmungszwecks ermöglichen sollen, aber sie nicht in erster Linie dazu da seien, das „ordentliche“ oder „sinnvolle“ Leben auf der Straße zu regeln.

⁵²⁰ Gemeint sind damit Regelungen, die den Betrieb und den Widmungszweck sicherstellen und Störungen beseitigen wollen; wenn z.B. Jugendgruppen in Abendstunden einen Spiel- oder Bolzplatz nicht bestimmungsgemäß nutzen, kann der Aufenthalt durch Satzung (Altersbegrenzung, Benutzungszeiten, Alkoholverbot) bestimmt werden, ohne dass es darauf ankommt, ob das Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt. Verstöße gegen solche Satzungen rechtfertigen Maßnahmen der Gefahrenabwehr. Vgl. dazu Ruder, KommJur 2004, S. ff. (S. 10).

⁵²¹ Da es sich bei dieser Handlungsform auf dem Gebiet der kommunalen Sicherheitsgestaltung um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben handelt, ist der Charakter dieser Maßnahmen ein öffentlich-rechtlicher.

⁵²² Diesen Gedanken verfolgt Vahlenkamp, Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene, S. 35 ff. Besonderen Beratungsbedarf wird es dabei bei Großobjekten wie Wohnanlagen, Parkhäuser oder Einkaufszentren geben.

⁵²³ Die Beleuchtung der dem Verkehr offenstehenden Straßen, Wege und Plätze stellt eine selbständige öffentliche Aufgabe im Rahmen der Daseinsvorsorge dar, vgl. BayVGH, NJW 1991, S. 2660. Dabei ist das Aufstellen und Betreiben der kommunalen Beleuchtungseinrichtungen schlicht hoheitliches Handeln, vgl. VGH Kassel, NJW 1989, S. 1500. Das Maß der Beleuchtungspflicht ist dabei abhängig von den örtlichen Verhältnissen, insbesondere von der Verkehrsbedeutung, aber auch von der Größe der Gemeinde und ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit. In Bayern ist diese Aufgabe gemäß Art. 51 Abs. 1 BayStrWG eine Pflichtaufgabe; zur Subsidiarität

Eine entsprechend situationsgerechte Straßenbeleuchtung kann zu einem (objektiven) Kriminalitätsrückgang⁵²⁴ und einer Erhöhung der subjektiven Sicherheit führen.⁵²⁵

IV. Sonstige Handlungsformen und kommunale Einrichtungen

Auch sonstige Handlungsformen, namentlich der Erlass von *Verwaltungsakten*, das Abhalten von *Bürgerversammlungen* nach der Gemeindeordnung – z.B. als „örtliche Sicherheitskonferenz“ – oder auch nur innerhalb der Kommunalverwaltung vorsteuernde *inneradministrative Vorschriften* (Richtlinien; Anweisungen, Pläne etc.), sind im Rahmen der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* denkbar. In der *inneradministrativen Organisation* könnten zur dauerhaften Verankerung der *kommunalen Sicherheitsgestaltungsaufgabe* Verwaltungsmitarbeiter als „Sicherheitsmanager“ eingesetzt werden.⁵²⁶

Und auch im Rahmen von so genannten öffentlichen Einrichtungen können die aufgezeigten kommunal-präventiven Strategien umgesetzt werden; hierbei wäre es möglich, die kriminologischen Erkenntnisse in der Beurteilung ihrer Wirkung z. B. bei den Planungen eines kommunalen Wohnungsbauunternehmens oder im Rahmen von sozialtherapeutisch betreuten Jugendtreffs etc. zu beachten.

der gemeindlichen Beleuchtungspflicht aufgrund der durch Verkehrssicherungspflichten und den Vorschriften der StVO im Einzelfall vorrangig Verpflichteter vgl. *Adami*, KommunalPraxis BY 2004, S. 47 f. (S. 47) m.w.N.

⁵²⁴ Im Rahmen einer Meta-Analyse acht amerikanischer und fünf britischer Evaluationsstudien wurde durch David P. Farrington und Brandon C. Welsh im Jahr 2002 nachgewiesen, dass eine verbesserte innerstädtische Straßenbeleuchtung zu einem Kriminalitätsrückgang von etwa 20 % in bestimmten Gebieten führt. Die Werte der z. T. über 20 Jahre alten amerikanischen und den jüngeren englischen Evaluationen liegen insgesamt zwischen 7 % und 30 %, vgl. dazu Farrington/Welsh, Home Office Research Study, No. 251, London 2002, zitiert bei *Gärtel*, forum kriminalprävention 1/2003, S. 14.

⁵²⁵ Durch eine gute öffentliche Beleuchtung lassen sich „Angsträume“ vermeiden, vgl. einführend *Wohland*, Städte- und Gemeinderat 10/2002, S. 15 f. Öffentliche Beleuchtung wird allgemein auch als ein Mittel zur Förderung des gemeindlichen Lebens, zur Belebung der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Aktivitäten und zur Hebung des Ansehens der Stadt angesehen, vgl. *OLG München*, NJW 1968, S. 604 f. In der engl. Fachdiskussion wird einem guten Beleuchtungskonzept ein ähnlicher Wirkungsgrad für die Kriminalitätsbekämpfung zugesprochen wie der Videoüberwachung, vgl. *Gärtel*, forum kriminalprävention 1/2003, S. 14.

C. Die besondere Funktion der Kommunen

Im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* sollen unter Beibehaltung der jeweils gesetzlich zugewiesenen Aufgaben vernetzte Vorgehensweisen angestrebt werden; insbesondere die Kommune muss sich die Erfahrungen und Möglichkeiten anderer Sicherheitsakteure, die *vor Ort* arbeiten, nutzbar machen, um ihrerseits die *örtlichen* Ursachen anzugehen. Sie hat dabei eine Moderations- und Vernetzungsfunktion, die im Bereich der „Gefahr der Gefahr“ bzw. der „präventiven Gefahren-wehr“ sonst keinem Sicherheitsakteur zukommt. Hinzu tritt eine dem Bürger zugewandte „Aktivierungsfunktion“; damit wird ein neues Sicherheitsverständnis gefördert, das von der „dienstleistenden Kommune“ abrückt und zu einem eher kooperativen und aktivierenden Auftrag der „Bürgerkommune“ führt – der „aktiven Bürgergesellschaft“.⁵²⁷

D. Evaluation der Projekte kommunaler Sicherheitsgestaltung

Gestaltung und Prävention sind in ihrer Wirkung messbar,⁵²⁸ Projekte und Aktionen der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* werden – zumindest in Deutschland⁵²⁹ – aber praktisch kaum systematisch-methodisch überprüft und bewertet (evaluiert).⁵³⁰

⁵²⁶ Einen „kommunalen Präventions- oder Stadtteilmanager“ schlägt auch *Ziercke*, *Kriminalistik* 2003, S. 270 ff. (S. 273) vor.

⁵²⁷ Vgl. zu neuen Ansätzen einer „*trialen* Bürger-Rat-Bürgermeister-Verfassung“, die ein neues Bürgerengagement zum Ansatz nimmt, kommunale Selbstverwaltung neu zu denken, *Knemeyer*, DVBl. 2000, S. 876 ff. (S. 879 ff.). Dabei muss die Kommune die Förderung und den Einsatz gemeinnütziger und gemeinschaftsbezogener Aktivitäten Privater vor Ort als „Arbeitsfeld“ der kommunalen Verwaltung erkennen. Dazu grundlegend *Steiner*, Förderung des Gemeinschaftslebens und gemeinnütziger Aktivitäten, in: Püttner, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 6, S. 668 f. (S. 677 ff.) m.w.N. Eine Aktivierung sollte dabei m. E. immer themenbezogen bzw. punktuell erfolgen (Nachbarschaftshelfer, Verwaltungshelfer, Spielpatzaufseher, „Patenschaften für kleine Grünflächenbereiche“ etc.); schließlich ist bei Durchführung auch eine entsprechende Anerkennung und öffentliche Darstellung motivationsfördernd.

⁵²⁸ Eine Übersicht über 61 verschiedene Studien aus aller Welt haben erstellt *Coester/Gossner/Rössner/Bannenber/Fasholz*, *Kriminologische Analyse empirisch untersuchter Präventionsmodelle aus aller Welt*, in: *Düsseldorfer Gutachten*, S. 1 ff. (S. 17 ff.).

⁵²⁹ Die in den USA maßgebliche Evaluationsstudie ist der von dem amerikanischen Justizministerium in Auftrag gegebene *Sherman-Report* der *University of Maryland*, der 1997 dem amerikanischen Kongress vorgelegt wurde, vgl. dazu *Füllgrabe*, *Kriminalistik* 2000, S. 181 f. In dieser Studie wurden mehr als 500 wissenschaftliche Evaluationen verschiedener Präventionsmaßnahmen ausgewertet und unter den Gesichtspunkten „what works?“, „what doesn't work?“ und „what's promising?“ zusammengefasst. Der Bericht zeigt auf, dass gesicherte Aussagen über die präventiven Wirkungen von Maßnahmen und Projekten möglich sind. Eine umfassende Zusammenfassung des *Sherman-Reports* bringen *Gutsche/Sommerfeld*, *Preventing Crime*, in: *Düsseldorfer Gutachten*, S. 194 ff. (S. 198 ff.).

Anders in der (kriminalitätsbezogenen) polizeilichen Prävention;⁵³¹ hier werden seit ca. 5 Jahren teilweise professionelle, teilweise „selbsteinschätzende“ Bewertungen vorgenommen.⁵³²

Es empfiehlt sich, im Rahmen der *kommunalen Sicherheitsgestaltung* zumindest einen „unteren Standard“ zu definieren, der wichtige Fragen nach Effizienz, Prozessgestaltung oder Wirkung der Maßnahme etc. beantwortet.⁵³³ Die Ergebnisse müssen dann in die weitere kommunale Gestaltung implementiert werden.

⁵³⁰ Einführend Meyer/Linssen/Marks, forum kriminalprävention 3/2004, S. 31 ff. Bisher ist wohl eher die Selbsteinschätzung bei der Beurteilung von Projekten noch verbreitet; Projekte werden regelmäßig „nur“ politisch beurteilt und nicht selten wird die Durchführung eines Projektes an sich bereits als Erfolg gewertet. Um aber die methodische Voraussetzung für ein Projekt der kommunalen Sicherheitsgestaltung und deren Evaluierbarkeit zu schaffen, müssen bei der Programmplanung und -umsetzung folgende Fragen beantwortet werden:

- (1) Welche Problemsituation soll verbessert werden?
- (2) Welche Rahmenbedingungen liegen diesem Problem zugrunde?
- (3) Welche Programm- und Präventionsziele sollen konkret erreicht werden?
- (4) An oder gegen welche Zielgruppe richtet sich welche Sicherheitsgestaltungsmaßnahme?
- (5) Wie wurde die Maßnahme in der Umsetzungsphase verwirklicht? (Dokumentation)

Vgl. dazu in Anlehnung an H.-R. Volkmann, Die Kriminalprävention 2001, S. 129 ff. (S. 131), einen abgewandelten (ausführlicheren) Fragenkatalog.

⁵³¹ Zur Evaluation in der Einsatznachbereitung vgl. die Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 unter Ziffer 1.6.2.7 und zur *Wirkungs-Evaluation* polizeilicher Präventionsaktionen Ziffer 2.1.1.11.

⁵³² Vgl. dazu ProKP (Hrsg.), Eine Arbeitshilfe für die Evaluation (Color-Offset), Stuttgart 2003. Zu den Problemen der Evaluation von Videoüberwachungsmaßnahmen vgl. Hempel/Bittner, DPoBl 1/2003, S. 27 ff., Merkle, Kriminalistik 2004, S. 93 ff. Zur Evaluation der Videoüberwachung in England vgl. H. E. Müller, MschrKrim 2002, S. 33 ff. (S. 37 ff.). Zur Evaluation polizeilicher (stadtteilorientierter) Maßnahmen vgl. Weidmann, Kriminalistik 2002, S. 352 ff. (S. 358 f.) m.w.N. Die Kriminologie allgemein hat sich hingegen der Messbarkeit von Prävention kaum gewidmet. Der Nutzen (kriminalpräventiver) Strategien vor Ort bleibt mangels brauchbarer Messinstrumente meist sehr vage. Verschiedene Maßstäbe stellt Ebert, Was ist Kriminalprävention wert?, S. 5 ff. m.w.N., zusammen.

⁵³³ Dabei muss mindestens eine so genannten *Effizienz-Analyse* erfolgen; diese Methode kann feststellen, ob bzw. wie eingesetzte Kosten und der Nutzen eines Projektes im Verhältnis zueinander stehen. Um die Umsetzung eines Projektes zu überwachen, muss eine *Prozess-Evaluation* hinzukommen; sie untersucht auch die Schlüssigkeit und Praxistauglichkeit einer Gestaltungsmaßnahme. Die schwieriger zu beurteilende Variante ist die *Wirkungs-Evaluation*, die genauer als der Kosten-Nutzen-Vergleich insbesondere aufzeigt, ob tatsächliche Veränderungen als Wirkung des Projektes gelten können. Eine fehlende Nachweisbarkeit muss aber nicht zwingend gegen das entsprechende Projekt sprechen, denn Wirkungsnachweise insbesondere bei langfristigen angelegten Gestaltungsprojekten sind nur in Langzeitstudien messbar. Nicht selten sind die zum Teil miteinander kombinierten Evaluationsforschungen derart konzipiert, dass sie als „formative“ Evaluation während der Projektlaufzeit durch einen ständigen Prozess an Rückmeldungen eine Anpassung an Probleme und Bedingungen vor Ort ermöglichen. Vgl. dazu H.-R. Volkmann, Die Kriminalprävention 2001, S. 129 ff. (131 f.).

6. Kapitel: Zusammenfassung

Die objektive Kriminalitätslage und die Lage der subjektiven Sicherheit in den Kommunen zeigen Handlungsbedarf in tatsächlicher und Umsetzungsbedarf in theoretischer Hinsicht auf. Das örtliche Umfeld und die innerstädtische „soziale Desorganisation“ muss dabei in den Blick genommen werden.

Konzepte, die örtliche Gemeinschaften stärken, sind aus den USA bekannt, jedoch nimmt dort die Polizei als in die Gesellschaft integrierter Friedensstifter eine andere Rolle ein als in Deutschland. Dennoch können verschiedene neuere Erkenntnisse, insbesondere auch aus den USA, als Basis für eine subsidiäre, „neue Sicherheitspolitik“ in Deutschland nutzbar gemacht werden. Eine verstärkte vernetzte Einbindung der Sicherheitsakteure *vor Ort* wurde durch verschiedene Bundes- und Landesvorgaben eingeleitet.

Dabei ist aber ein großer Wandel in der Polizeigeschichte zu verzeichnen: Wurde nach einer „ersten und zweiten Entpolizeilichung“ der Begriff Polizei hin zur reinen Gefahrenabwehr beschränkt bzw. die Trennung von Polizei und Sicherheitsbehörden vorgenommen, so hat sich der inhaltliche Tätigkeitsbereich durch die drei Dimensionen des Vorfeldbereichs (vgl. VE ME PolG) weit vorverlagert (= „dritte polizeiliche Aufgabenkategorie“ neben überkommener Prävention und Repression). Trotz des Ansatzes zur Gefahren-*wehr* „unterhalb der Gefahrenschwelle“ ist das Denken über die Polizeiaktivitäten aber noch immer bezogen auf künftige bzw. sich entwickelnde Gefahrenlagen.

Dies sollte sich erst durch die Entwicklung des polizeilichen Leitbildes von der Gefahren-(ab)-wehr zur nachhaltigen *Sicherheitsgestaltung vor Ort* wandeln. Hier nimmt die Polizei derzeit eine sehr starke Stellung ein. Durch verschiedene Entwicklungen verstärkt (technisches Sicherheitsrecht, neuer „Vorfeld-Befugnisse“, gewandeltes Selbstverständnis, Neuausrichtung polizeilicher Strukturen bzw. Strategien etc.), nimmt sie sich mehr und mehr der Zielbestimmung „*Innerer Sicherheit*“ durch Abwendung öffentlicher *Un-Ordnung* an und beansprucht damit eine gestalterische Tätigkeit, die ihr im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* kaum zukommt.

Hingegen sind die vernetzten Vorgehensweisen mit anderen öffentlichen und privaten Sicherheitsakteuren unter Beibehaltung der jeweiligen gesetzlichen Aufgabenzuweisung der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* dienlich und vielversprechend; dabei hat die Integration der Bürger zu einem weit in die Gesellschaft hineinreichenden Wandel ihrer selbst und der Polizei beigetragen („dritte Entpolizeilichung“).

Die starke Stellung der Polizei muss aber im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort* dort kritisch betrachtet werden, wo sie sich „sozialarbeiterisch“ („wohlfahrtsstaatlich“) betätigt; ein gestaltendes Einwirken auf „allgemeine Risiken des Umfeldes“ („Gefahr der Gefahr“ / „antizipierte Prävention“) kommt ihr als „vierte polizeilichen Aufgabe“ nicht zu.

Hier ist ein „weniger Polizei – mehr Kommune“ wünschenswert. Eine von der polizeilichen Vorfeldaufgabe gelöste „Pflicht“ des örtlichen Gemeinwesens ist der Ansatzpunkt, die Kommune in eigener gestalterischer Verantwortung einzubeziehen. Dieser Wandel im Sicherheitsdenken ist bisher von der Wissenschaft und insbesondere von den Kommunen selbst noch nicht erkannt worden.

In der Diskussion um den „Sicherheitsraum Kommune“ kommt dieser aber ein *kommunal* verantworteter Bereich zu. Hierbei ist der in Bayern gültige Verfassungsbegriff „örtliche Polizei“ als *kommunale Sicherheitsgestaltung* zu lesen; diese setzt aber bei eher strukturellen Problemlagen als Ursache für öffentliche *Un-Ordnung* an und nimmt die „soziale Desorganisation“ des Umfeldes in den Blick. So verstanden stellt die Positionsbestimmung *kommunale Sicherheitsgestaltung* als *Prophylaxe* einerseits und staatliche *Kriminalprävention* andererseits einen Optimierungsvorgang dar, denn ein nachhaltiger *befriedeter Zustand* muss von mehreren Polen aus angegangen werden.

Die Kommune betätigt sich in Teilbereichen auch schon heute im Rahmen solchen Sicherheitsdenkens, jedoch werden dabei weder eine Einordnung im Rahmen der „neuen Sicherheitsarchitektur“ vorgenommen, noch die Wirkungen der Aufgabenerledigung entsprechend betrachtet. Hierzu ist die Kommune aber aufgrund ihrer besonderen Stellung und Funktion anzuhalten.

Die Kommune muss so ihre Gestaltungskompetenz auf einem wichtigen Gebiet der Gesellschaftspolitik (namentlich der „*Inneren Sicherheit*“) auf- und wahrnehmen.

Genau darin liegt die eigentliche Chance zum Paradigmenwechsel von der Denkweise der auf Zielgruppen fokussierten „Kommunalen Kriminalprävention“ der 1990er Jahre hin zur Kommune als pro-aktiv *gestaltender* Kraft im Rahmen der *Sicherheitsvorsorge vor Ort*, die Umfeldgestaltung betreibt und so prophylaktisch der „Gefahr der Gefahr“ begegnet.

Literaturverzeichnis:

Adami, Silke

- Die Beleuchtung öffentlicher Straßen, KommunalPraxis BY 2004, S. 47 f.

Albers, Marion

- Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 842, Berlin 2001

Alberts, Hans-Werner

- Das neue Bremische Polizeigesetz, NVwZ 1983, S. 585 ff.

Aulehner, Josef

- Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge, Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL), Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der Informationstechnik, Bd. 16, Berlin 1998

Bäumler, Helmut

- Ausbau der Videoüberwachung im städtischen Bereich? Pro und Contra, forum kriminalprävention 1/2001, S. 25 f.

Baum, Carsten

- Prävention – eine neue und differenzierte Betrachtung, DNP 1995, S. 527 ff.

Bayley, David H.

- Forces of Order, Policing Modern Japan, Berkeley, Los Angeles, Oxford 1991

Becker, Karl-Heinz

- Neue Wege bei der Kriminalitätsbekämpfung, Kooperationsvereinbarung des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main mit privaten Sicherheitsdiensten, Der Kriminalist 1999, S. 393 ff.

Behring, Angela / Göschl, Alexandra / Lustig, Sylvia

- Zur Praxis einer „Kultur des Hinschauens“, Motivationslagen und Handlungsformen von Angehörigen der bayerischen Sicherheitswacht, Kriminalistik 1996, S. 49 ff.

Beinhofer, Paul

- Brauchen wir ein Gesetz über private Sicherheitsdienste?, BayVBl. 1997, S. 481 ff.

Beinhofer, Paul / Körner, Burkhard

- Die bayerische staatliche Polizei im demokratischen Rechtsstaat, Zur Entwicklung des bayerischen Polizeirechts in den letzten 50 Jahren, BayVBl. 1996, S. 737 ff.

Belina, Bernd

- „Kriminalität“ und „Raum“, Krim. Journal 2000, S. 129 ff.

Berner, Georg

- Zur Neuordnung der Polizeiorganisation in Bayern, Die Neue Polizei 1952, S. 49 ff.

Berthel, Ralph

- Immer jünger, immer schlimmer? – Jugendkriminalität in Deutschland, Kriminalistik 2004, S. 686 ff.

Beste, Hubert

- Neue Sicherheit für die Stadt, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 17 ff.

Binniger, Clemens

- Der Compstat-Prozeß: Die Erfolge der New Yorker Polizei in der Kriminalitätsbekämpfung, Die Polizei 1997, S. 329 ff.

Boldt, Hans

- Geschichte der Polizei in Deutschland, in: Lisken, H. / Denninger, E. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, München 2001

Bouffier, Volker

- Ausbau der Videoüberwachung im städtischen Bereich? Pro und Contra, forum kriminalprävention 1/2001, S. 24 f.

Braithwaite, John

- Crime, shame and reintegration, Cambridge 1989

Brandl, Uwe

- Bürgerschaftliches Engagement als Fundament nachhaltiger Gemeindeentwicklung, Der Bayerische Bürgermeister 11/2003, S. 400 ff.
- Nachbarschaft – keine Selbstverständlichkeit, Überlegungen zur Revitalisierung eines gefährdeten Gutes, Bayerischer Gemeindetag 9/2004, S. 343 ff.

- Neue Netze des bürgerschaftlichen Engagements, Der Bayerische Bürgermeister 2/2005, S. 54 ff.

Braun, Sören

- Akteure kommunaler Kriminalprävention – Zusammenstellung anhand einer Befragung, forum kriminalprävention 2/2003, S. 34 f.

Brodag, Wolf-Dietrich

- Kriminalistik, Grundlagen der Verbrechensbekämpfung, 8. Auflage, Stuttgart u.a. 2001

Brümmer, Ralf

- Sicherheitspartnerschaften aus der Sicht eines Sicherheitsunternehmens, forum kriminalprävention 2/2003, S. 20 ff.

Brugger, Winfried

- Kommunitarismus als Verfassungstheorie des Grundgesetzes, AöR 123 (1998), S. 337 ff.

Bühler, Markus

- Präventionsansätze in Deutschland, in: Knemeyer, F.-L. (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention, Kommunalforschung für die Praxis, Bd. 38/39, Stuttgart u.a. 1999, S. 29 ff.

Büllesfeld, Dirk

- Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge, Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Bd. 3, Stuttgart u.a. 2002

Bülow, Jörg

- KODEX ist online – Die kommunale Datenbank des DStGB gegen Gewalt, forum kriminalprävention 2/2002, S. 2 ff.
- Kriminalprävention in Städten und Gemeinden: Sicherheit der Bürger liegt den Kommunen am Herzen, KOPO 3/2005, S. 6 ff.

Bülow, Wolfgang / Hohen, Hans-Jürgen

- Zusammenwirken zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, Die Polizei 2000, S. 65 ff.

Buggisch, Walter

- Die Polizei in den USA, Ein Überblick über Strukturen und Organisation, Kriminalistik 2001, S. 809 ff.

Bull, Hans Peter

- Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Auflage, Kronberg /Ts. 1977

Bundeskriminalamt (Hrsg.)

- Bässmann, J. / Becker, J. / Obert, K. (Red.), Kriminalprävention in Deutschland, Länder-Bund-Projektsammlung, Ausgewählte Dokumente aus dem „Infopool Prävention“, BKA Reihe Polizei + Forschung, Bd. 4, Kriptel u.a. 2000
- Polizei und Prävention. Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 3. November bis 7. November 1975, Vortragsreihe des Bundeskriminalamtes, Bd. 22, Wiesbaden 1976

Burgheim, Joachim / Sterbling, Anton

- Entwicklung der Kriminalitätsfurcht in Sachsen, Kriminalistik 2003, S. 437 ff.

Coester, Mark / Gossner, Uwe / Rössner, Dieter / Bannenberg, Britta / Fasholz, Susanne

- Kriminologische Analyse empirisch untersuchter Präventionsmodelle aus aller Welt, in: Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen, Düsseldorf 2002, S. 1 ff.

Cornel, Heinz

- Verkaufsschlager „Zero Tolerance“, Neue Kriminalpolitik 1997, S. 34 f.

Daase, Michael

- Prozesse der Stadterneuerung in innenstadtnahen Wohngebieten am Beispiel Hamburg-Ottensen, in: Nagel, Frank N. (Hrsg.), Stadtentwicklung und Stadterneuerung, Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft Hamburg, Bd. 85, Hamburg 1995, S. 1 ff.

Damme, Erhard

- Der Präventions-Staat, KJ 1988, S. 1 ff.

Denninger, Erhard

- Der Präventions-Staat, KJ 1988, S. 1 ff.

- Polizeiaufgaben, in: Lisken, H. / Denninger, E. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 3. Auflage, München 2001

Dierske, Ludwig

- Die Polizeihochheit im deutschen Bundesstaat, Aus Politik und Zeitgeschehen v. 1.7.1972, B 27/72, S. 3 ff.
- Polizeiliche Zuständigkeitsfragen zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschehen v. 20.2.1971, B 8/71, S. 19 ff.

Dietel, Alfred

- „Innere Sicherheit“ – Verheißung und reale Möglichkeit, in: Bull, H. P. (Hrsg.), Sicherheit durch Gesetze, Baden-Baden 1987, S. 57 ff.

Di Fabio, Udo

- Privatisierung und Staatsvorbehalt, JZ 1999, S. 585 ff.
- Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Zum Wandel der Dogmatik im öffentlichen Recht, insbesondere am Beispiel der Arzneimittelüberwachung, Jus publicum, Bd. 8, Tübingen 1994

Dölling, Dieter

- Läßt sich Community Policing erfolgversprechend nach Deutschland transferieren?, ZFIS 1998, S. 145 ff.

Dörmann, Uwe

- Wie sicher fühlen sich die Deutschen? Repräsentativbefragung der Bevölkerung zur Rauschgiftsituation, BKA-Forschungsreihe, Bd. 40, Wiesbaden 1996

Dörmann, Uwe / Kube, Edwin

- Städtebau und Prävention, in: Schwind, H.-D. / Berckhauer, F. / Steinhilper, G. (Hrsg.), Präventive Kriminalpolitik, Beiträge zur ressortübergreifenden Kriminalprävention aus Forschung, Praxis und Politik, Heidelberg 1980, S. 443 ff.

Dörmann, Uwe / Remmers, Martin

- Sicherheitsgefühl und Kriminalitätsbewertung – Eine Ende 1998 durchgeführte Repräsentativbefragung der deutschen Bevölkerung als Replikation früherer Erhebungen, Neuwied u.a. 2000

Dolderer, Michael

- Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz“, NVwZ 2001, S. 130 ff.

Dreier, Horst

- Erkennungsdienstliche Maßnahmen im Spannungsfeld von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, JZ 1987, S. 1009 ff.

Drews, Bill / Wacke, Gerhard / Vogel, Klaus / Martens, Wolfgang

- Gefahrenabwehr – Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, 9. Auflage, Köln u.a. 1986

Ebert, Frank

- Was ist Kriminalprävention wert? Ein Plädoyer für Präventionsmaßstäbe, Europäische Beiträge zur Kriminalität und Prävention 1/1997, Münster 1997

Eisenberg, Ulrich

- Kriminologie, 5. Auflage, München 2000

Emmerig, Ernst

- Die Befreiung des Polizeirechts vom strafrechtlichen Denken, BayVBl. 1955, S. 69 ff.

Erbel, Günter

- Der Streit um die „öffentliche Ordnung“ als polizeiliches Schutzgut, DVBl. 1972, S. 475 ff.
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung, DVBl. 2001, S. 1714 ff.

Eschemann, Joachim

- PräviS, Das Informationssystem der Prävention im Netz, forum kriminalprävention 3/2004, S. 18.

Etzioni, Amitai

- The Spirit of Community, Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda, New York 1993

Fahrbach, Michael

- Erziehungsmanagement an Schulen, forum kriminalprävention 4/2003, S. 39 ff.

Farrington, David P.

- The Explanation and Prevention of Youthful Offending, in: Hawkins, J. D. (Hrsg.), Delinquency and Crime, New York 1996, S. 68 ff.

Farrington, David P. / Welsh, Brandon C.

- Home Office Research Study, No. 251, London 2002

Fechner, Frank

- „Öffentliche Ordnung“ – Renaissance eines Begriffs?, JuS 2003, S. 734 ff.

Feltes, Thomas

- Vandalismus und Sicherheit im öffentlichen Personenverkehr, Kriminalistik 2003, S. 277 ff.
- Kriminalpolitik, in: Lange, H.-J. (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit [noch nicht erschienen (SV-Verlag 11/2005)], Vorabveröffentlichung unter URL: www.thomasfeltes.de/pdf/kriminapolitik2005.pdf.

Feltes, Thomas / Putzke, Holm

- Kriminologische Betrachtungen zur Jugendkriminalität, Kriminalistik 2004, S. 529 ff.

Frehsee, Detlev

- Politische Funktionen Kommunalen Kriminalprävention, in: Albrecht, H.-J. / Dünkel, F. / Kerner, H.-J. / Kürzinger, J. / Schöch, H. / Sessar, K. / Villmow, B. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag, Berlin 1998, S. 739 ff.
- Innere Sicherheit, Verschwindet der Rechtsstaat?, Neue Kriminalpolitik 1999, S. 16 ff.
- Serie Prävention: Fragen an den Deutschen Präventionstag, DVJJ-Journal 1/2000, S. 65 ff.

Frommer, Hartmut

- Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg, Der Bayerische Bürgermeister 2001, S. 199 ff.

Frommer, Hartmut / Müller, Herrmann

- Fünf Jahre Nürnberger Sicherheitspakt, BayVBl. 2004, S. 68 ff.
URL: www.sicherheitspakt.nuernberg.de/download/vortrag_sicherheitspakt_0403.pdf

Füllgrabe, Uwe

- Die „Broken-Windows-Theorie“ – oder: Wann wirkt die Strategie der Null-Toleranz?, Kriminalistik 2000, S. 383 ff.
- Der Sherman-Report, Kriminalistik 2000, S. 181 f.

Fünfsinn, Helmut

- Erfahrungen mit der kommunalen Kriminalprävention, forum kriminalprävention 4/2003, S. 16 ff.

Gabriel, Gabriele / Holthusen, Bernd / Schäfer, Heiner

- Delinquenz als Anlaß zur Hilfe?, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 28 ff.

Gärtel, Nadja

- Auswirkungen verbesserter Straßenbeleuchtung auf Kriminalität, forum kriminalprävention 1/2003, S. 14 ff.

Gallwas, Hans-Ullrich

- Verwaltungsgemeinschaft von Amts wegen, Ein Beitrag zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, BayVBl. 1974, S. 393 ff.

Gallwas, Hans-Ullrich / Wolff, Amadeus

- Bayerisches Polizei- und Sicherheitsrecht, 3. Auflage, Stuttgart u.a. 2004

Gärtel, Nadja

- Auswirkungen verbesserter Straßenbeleuchtung auf Kriminalität, forum kriminalprävention 1/2003, S. 14

Götz, Volkmar

- Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage, Göttingen 1993
- Innere Sicherheit, in: J. Isensee / P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, Heidelberg 1988, S. 1007 ff. (§ 79)
- Zur Privatisierung von Polizeiaufgaben, Pitschas, R. / Stober, R. (Hrsg.) Quo vadis Sicherheitsgewerberecht, Köln u.a. 1998, S. 235 ff.

Goldenstein, Oliver

- Zusammenwirken Deutsche Bahn AG und BGS, Die 3-S-Zentralen, DPolBl 1/2003, S. 24 ff.

Goldstein, Herman

- Improving Policing: A Problem-Oriented Approach, *Crime and Delinquency* 25/1979, S. 236 ff.
- Towards Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements and Threshold Question, *Crime and Delinquency* 33(1)/1987, S. 6 ff.
- Problem Oriented Policing, New York 1990

Greenwood, Peter

- Juvenile Crime and Juvenile Justice, in: Wilson, James Q. / Petersilia, Joan (Hrsg.), *Crime*, San Francisco 1995, S. 91 ff.

Greese, Dieter / Schmitz, Jürgen

- Aufgaben der kommunalen Jugendhilfe im Bereich der Kriminalprävention, in: Trenczek, T. / Pfeffer, H. (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention*, Bonn 1986, S. 238 ff.

Greiner, August

- Eine Variante der Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten: Pilotprojekt „SOS-Videotechnik“ in Regensburg, *Die Polizei* 2000, S. 120

Gröpl, Christoph

- Das neue Recht des Bundesgrenzschutz, *DVBl.* 1995, S. 329 ff.

Gusy, Christoph

- Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe – Verfassungsfragen der „Staatsaufgabe Sicherheit“, *DÖV* 1996, S. 573 ff.
- *Polizeirecht*, 4. Auflage, Tübingen 2000

Gutsche, Günter / Sommerfeld, Michael

- Preventing Crime. What works, what doesn't, what's promising, in: *Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen*, Düsseldorf 2002, S. 194 ff.

Härtel, Gerhard

- Die Bildung von Sicherheitsnetzen in Unterfranken, in: Knemeyer, F.-L. (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention, Kommunalforschung für die Praxis, Bd. 38/39, Stuttgart u.a. 1999, S. 56 ff.

Hammer, Felix

- Private Sicherheitsdienste, staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatsprinzip und „schlanker Staat“, DÖV 2000, S. 613 ff.

Hecker, Wolfgang

- Rechtsfragen der Aufgabenübertragung an den Bundesgrenzschutz, NVwZ 1998, S. 707 ff.

Heckmann, Wolfgang

- Suchtprophylaxe und Kriminalprävention, in: Schwind, H.-D. / Berckhauer, F. / Steinhilper, G., Präventive Kriminalpolitik, Beiträge zur Kriminalprävention aus Forschung, Praxis und Politik, Heidelberg 1980

Heeger, Rainer / Wien, Andreas

- Polizeiliche und ordnungsbehördliche Maßnahmen zur Reduzierung der offenen Drogenszene am Beispiel Dortmund, Die Polizei 1994, S. 190 ff.

Heinz, Wolfgang

- Kriminalprävention auf kommunaler Ebene – zugleich ein Bericht aus dem Pilot- und dem Begleitforschungsprojekt „Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg“, DVJJ-Journal 1/1997, S. 61 ff. und 2/1997, S. 155 ff.

Heitmeyer, Wilhelm

- Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt? Zum Problem der ethisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen, in: Heitmeyer, W. / Dollase, R. / Backes, O. (Hrsg.), Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt am Main 1998, S. 443 ff.

Heitmeyer, Wilhelm / zus. m. Forschungsgruppe

- Gewalt - Schattenseiten der Individualisierung bei Jugendlichen aus unterschiedlichen Milieus, Weinheim u.a. 1995

Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backes, Otto

- Die städtische Dimension ethnischer und kultureller Konflikte, in: Dies. (Hrsg.), Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben, Frankfurt am Main 1998, S. 9 ff.

Helmke, André

- Der polizeiliche Platzverweis im Rechtsstaat, Europäische Hochschulschriften, Bd. 3411, Frankfurt am Main 2002

Hempel, Leon / Bittner, Peter

- Zur Evaluation von Videoüberwachung, DPolBl 1/2003, S. 27 ff.

Hess, Henner

- New York zieht Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben, KrimJ 1996, S. 179 ff.

Hetzer, Wolfgang

- Ökonomisierung der Inneren Sicherheit?, ZRP 2000, S. 20 ff.

Hill, Hermann

- Abschied von der öffentlichen Ordnung im Polizei- und Ordnungsrecht?, DVBl. 1985, S. 88 ff.
- Partnerschaften und Netzwerke – Staatliches Handeln in der Bürgergesellschaft, BayVBl. 2002, S. 321 ff.

Hippel, Eike von

- Zur Notwendigkeit einer „Präventiven Jurisprudenz“: Vorbeugen ist besser als Heilen, ZRP 2001, S. 145 ff.

Hoelt, Stefan

- Polizeiliche Maßnahmen gegen die offene Drogenszene, Juristische Schriftenreihe, Bd. 121, Münster u.a. 2000

Hoegner, Wilhelm

- Die Verhandlungen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1945, BayVBl. 1963, S. 97 ff.
- Der Polizeibegriff der Bayerischen Verfassung, BayVBl. 1964, S. 383 f.

Höhler, Alfons

- Videoüberwachung in der Praxis, HPR 7/2003, S. 17 ff.

Holzkämper, Volker

- Die Unterbindung aggressiven Bettelns als Rechtsproblem, NVwZ 1994, S. 146 ff.

Hope, Tim

- Community crime prevention, in: Tonry, M. / Farrington, D. P. (Hrsg.), Building a safer society – Strategic approaches to crime prevention, Chicago 1995, S. 21 ff.

Horn, Hans-Detlef

- Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, Anmerkungen zu der Entscheidung vom 28.3.2003 – Schleierfahndung, BayVBl. 2003, S. 545 ff.

Hornbostel, Stefan

- Der Abschnittsbevollmächtigte, Ein fast schon vergessener Versuch der Kriminalprävention, Krim. Journal 2000, S. 196 ff.

Isensee, Josef

- Das Grundrecht auf Sicherheit, Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin u.a. 1983

Jäger, Joachim

- (K)eine neue Aufgabe: Kommune, Kreis und Kriminalprävention, Europa kommunal 1/1995, S. 43 ff.

Jahn, Thomas

- Bürger- und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit; Die Community-Policing-Strategie: Grundlage, Erfolge und Möglichkeiten der Umsetzung unter den Bedingungen des deutschen Rechts, Strafrecht in Forschung und Praxis, Bd. 33, Hamburg 2003
- Polizeistrategien in den USA. Ein Überblick über die wichtigsten Entwicklungen in der Geschichte der US-Polizeien, MschrKrim 2003, S. 332 ff.

Jehle, Jörg-Martin

- Öffentliche Videoüberwachung: Königsweg oder Irrweg der Kriminalprävention?, forum kriminalprävention 1/2001, S. 27 ff.

Jungk, Fabian

- Police Private Partnership, Eine Untersuchung anhand verschiedener Modelle, Köln u.a. 2002

Kaiser, Günther

- Kriminologie, 3. Auflage, Heidelberg 1996
- Lösungsvorschläge aus der Sicht der Kriminologie, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Städtebau und Kriminalität, Urban planning and crime, Wiesbaden 1979

Kaldun, Sabine

- Angsträume, forum kriminalprävention 1/2001, S. 22 f.

Kalkbrenner, Helmut

- Verstaatlichung der Gemeindepolizeien?, BayVBl. 1971, S. 131 ff.

Kappeler, Ann-Marie

- Der Verbringungs-gewahrsam im System vollzugspolizeilicher Befugnisse, DÖV 2000, S. 227 ff.
- Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, Konfliktlagen im öffentlichen Raum und ihre Bekämpfung durch aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen, Schriften zum Recht der Inneren Sicherheit, Bd. 1, Stuttgart u.a. 2000
- Unbestimmte Aufenthaltsverbote gegen Angehörige der Drogenszene, BayVBl. 2001, S. 336 ff.

Kappeler, Manfred

- Prävention als Fetisch (in) der Jugendhilfe, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 23 ff.

Karwinkel, Georg

- Das Aktionsbündnis „Sichere Sächsische Städte“. Bedeutung und Anwendung der Gedanken in der kreisfreien Stadt Hoyerswerda aus praktischer Sicht, Die Kriminalprävention 2/1999, S. 45 ff.

Keller, Christoph

- Video-Überwachung: Ein Mittel zur Kriminalprävention, Kriminalistik 2000 S. 187 ff.

Kerner, Hans-Jürgen

- Kriminalprävention, Kriminalistik 1994, S. 171 ff.

Kersten, Joachim

- Die Kriminalität sinkt... und was hat die Polizei damit zu tun?, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 34 ff.

Kersten, Ulrich

- Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität unter besonderer Berücksichtigung der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz, ZFIS 1998, S. 131 ff.

Klein, Hans Hugo

- Die grundrechtliche Schutzpflicht, DVBl. 1994, S. 489 ff.

Kloepfer, Michael / Breitzkreutz, Katharina

- Videoaufnahmen und Videoaufzeichnung als Rechtsproblem, DVBl. 1998, S. 1149 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig

- Bayerisches Kommunalrecht, 11. Auflage, Stuttgart u.a. 2004
- Datenerhebung und Datenverarbeitung im Polizeirecht, Zur Fortentwicklung des Polizeirechts durch einen Ergänzungsentwurf zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, NVwZ 1988, S. 193 ff.
- Der Schutz der Allgemeinheit und der individuellen Rechte durch die polizei- und ordnungsrechtlichen Handlungsvollmachten der Exekutive, VVDStRL (35) 1977, S. 221 ff.
- Deutsches Polizeirecht, DÖV 1975, S. 34 ff.
- Die Reaktionen des bundesrepublikanischen Gesetzgebers auf den 11. September 2001, in: Rill, B. (Hrsg.), Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, Nr. 40, München 2002, S. 19 ff.
- Funktionen der Aufgabenzuweisungsnormen in Abgrenzung zu den Befugnisnormen, DÖV 1978, S. 11 ff.
- „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge, in: Ders. (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde - Kommunale Kriminalprävention, Kommunalforschung für die Praxis, Bd. 38/39, Stuttgart u.a. 1999, S. 13 ff.

- Kommunale Selbstverwaltung neu denken, DVBl. 2000, S. 876 ff.
- Öffentliche Sicherheit in den Kommunen auch durch Einbindung des privaten Sicherheitsgewerbes – Möglichkeiten und Grenzen – in: Stober, R. (Hrsg.), Der Beitrag des Sicherheitsgewerbes zur Kriminalprävention, Köln u.a. 2003, S. 97 ff.
- Polizei, in: Brunner, O. u.a., Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 4, Stuttgart 1978
- Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage, München 2005
- Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Berg, W. / Knemeyer, F.-L. / Papier, H.-J. / Steiner, U. (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 6. Auflage, Stuttgart u.a. 1996, S. 213 ff.
- Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts, AöR 92 (1967), S. 153 ff.
- Privatisierung der Gefahrenwehr? Privatpolizeien?, in: Ders. (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde - Kommunale Kriminalprävention, Kommunalforschung für die Praxis, Bd. 38/39, Stuttgart u.a. 1999, S. 80 ff.
- Rechtsgrundlagen polizeilichen Handelns, LKV 1991, S. 321 ff.
- Vorsorge für die Gefahrenabwehr sowie die Straftatenverfolgung – Eine dritte polizeiliche Aufgabenkategorie, in: Recht und Gerechtigkeit, Internationale Gedächtnisschrift für Georg Tagami, Kawazoe, T. / Kobayashi, H. (Hrsg.), Tokio 1993, S. 131 ff.

Knemeyer, Franz-Ludwig / Wehr, Matthias

- Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, VerwArch 2001, S. 317 ff.

Kniesel, Michael

- „Innere Sicherheit“ und Grundgesetz, ZRP 1996, S. 482 ff.
- Neue Polizeigesetze contra StPO?, ZRP 1987, S. 377 ff.
- Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten im juristischen Meinungsstreit – Eine unendliche Geschichte, ZRP 1992, S. 164 ff.

Kniesel, Michael / Vahle, Jürgen

- VE ME PolG, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes in der Fassung des Vorentwurfs zur Änderung des ME PolG – Text und amtliche Begründung, Clages, H. (Hrsg.), Grundlagen der Kriminalistik, Bd. 36, Heidelberg 1990.

- Fortentwicklung des materiellen Polizeirechts – Zum Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines Einheitlichen Polizeigesetze des Bundes und der Länder (VE ME PolG), DÖV 1987, S. 953 ff.

Kölbach, Jochen

- Aspekte alternativer Finanzierung von Kriminalprävention, Die Polizei 1998, S. 18 ff.

Körner, Burkhard

- Aufgaben und Befugnisse eines „Kommunalen Ordnungsdienstes“, KommunalPraxis BY 1999, S. 4 ff.

Koetzsche, Helmut

- Präventionskonzepte: Ein Blick ins benachbarte Ausland, Teil I, Die Kriminalprävention 2000, S. 185 ff., und Teil II, Die Kriminalprävention 2001, S. 17 ff.

Kopp, Robert

- Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden, KommunalPraxis BY 1998, S. 203 ff.

Kowalczyk, Anneliese

- Datenschutz im Polizeirecht, Köln 1989

Kowalzik, Wolfgang

- Der Schutz von privaten und individuellen Rechten im allgemeinen Polizeirecht, Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Bd. 636, Frankfurt am Main 1987

Kruse, Horst

- Verbrechensbekämpfung vor Ort – Ein Weg zu mehr Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, Reihe Recht und Politik, Bonn 1994

Kube, Edwin

- Systematische Kriminalprävention, BKA-Forschungsreihe (Sonderband), Wiesbaden 1987
- Städtebauliche Prävention. Ein immer noch vernachlässigtes Aufgabenfeld, Kriminalistik 1996, S. 766 ff.

Kugelman, Dieter

- Der polizeiliche Gefahrenbegriff in Gefahr? Anforderungen an die Voraussetzungen polizeilicher Eingriffsbefugnisse, DÖV 2003, S. 781 ff.

Kury, Helmut (Hrsg.)

- Konzepte Kommunaler Kriminalprävention, Sammelband der „Erfurter Tagung“, Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 59, Freiburg i. Br. 1997

Kury, Helmut / Dreher, Gunther / Obergfell-Fuchs, Joachim

- Bevölkerungsumfragen und Kommunale Kriminalprävention: Das Beispiel der Stadt Rottweil, Kriminalistik 2004, S. 605 ff.

Kury, Helmut / Lichtblau, Andrea / Neumaier, André

- Was messen wir, wenn wir Kriminalitätsfurcht messen?, Kriminalistik 2004, S. 457 ff.

Lange, Hans-Jürgen / Schenck, Jean-Claude

- Neue Steuerungsmodelle in der Polizei: Auswirkungen auf lokale Sicherheit, in: Prätorius, R. (Hrsg.), Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 6, Baden-Baden 2002, S. 108 ff.

Latzel, Dieter / Lustina, Jürgen

- Aufenthaltsverbot – Eine neue Standardmaßnahme neben der Platzverweisung?, Die Polizei 1995, S. 131 ff.

Laubenthal, Klaus

- Kriminalprävention durch Integration, AWR-Bulletin 2002, S. 171 ff.

Laue, Christian

- Broken windows und das New Yorker Modell – Vorbilder für die Kriminalprävention in deutschen Großstädten?, in: Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen, Düsseldorf 2002, S. 333 ff.

Leggereit, Rainer

- Der Verbringungsgewahrsam: ein generell rechtswidriges Instrumentarium der Vollzugspolizei?, NVwZ 1999, S. 263 ff.

Lehne, Werner

- Schlaglichter auf die aktuelle Debatte zum Thema Kriminalprävention, Krim. Journal 1/2005, S. 53 ff.

Leonhardt, Werner

- Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdiensten, forum kriminalprävention 2/2003, S. 10 ff.

Lesting, Wolfgang

- Polizeirecht und offene Drogenszene, KJ 1997, S. 214 ff.

Lichtenberg, Werner

- Prävention vor Ort, DNG 3/2002, S. 82 f.

Lintner, Eduard

- Mehr Innere Sicherheit mit neuer Strategie, ZFIS 1997, S. 131 ff.

Lisken, Hans

- Polizei im Verfassungsgefüge, in: Lisken, H. / Denninger, E. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. C, 3. Auflage, München 2001
- „Verdachts- und ereignisunabhängige Personenkontrollen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität“?, NVwZ 1998, S. 22 ff.
- Zum Verhältnis von Landes- und Bundespolizei, NWVBl. 1995, S. 281 ff.

Liszt, Franz v.

- Strafrechtliche Aufsätze und Vorträge, Bd. 2, Berlin 1905

Löhr, Rolf-Peter

- Soziale Stadt – sichere Stadt, forum kriminalprävention 1/2001, S. 23

Luchterhandt, Otto

- Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland, Geschichtliche Entwicklung und Grundpflichten unter dem Grundgesetz, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 534, Berlin 1988

Lübking, Uwe

- Strategien für mehr Sicherheit in Städten und Gemeinden, Stadt und Gemeinde 2000, S. 64 f.

Lux, Steffen

- Die polizeiliche Videoüberwachung in Hessen – ein Erfahrungsbericht, HPR 8/2003, S. 12 ff.
- Erfahrungen mit der polizeilichen Videoüberwachung in Hessen, forum kriminalprävention 3/2003, S. 24 ff.

Maaßen, Hans-Georg

- Neue Initiativen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland, ZFIS 1997, S. 134 ff.

Mache, Wolfgang / Reichl, Georg

- Projekt Videoüberwachung der Polizeidirektion Regensburg, DPolBl. 1/2003, S. 16 ff.

Maier, Hans

- Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre – Polizeiwissenschaft
Neuwied u.a. 1966

Mandelartz, Herbert / Sauer, Helmut / Strube, Bernhard

- Saarländisches Polizeigesetz, Kommentar für Studium und Praxis, Hilden 2002.

Marcks, Peter

- Erfahrungen mit § 34 a GewO sowie der Bewachungsverordnung, in: Pitschas, R. / Stober, R. (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, Köln u.a. 1998, S. 111 ff.

Maunz, Theodor / Dürig, Günter u.a.

- Grundgesetz, Kommentar, München, Loseblattsammlung, Stand März 2006

Mayer, Franz

- Die Entstehungsgeschichte des bayerischen Verwaltungsrechtes, dargestellt am bayerischen Polizeirecht, München 1958

Meder, Theodor

- Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Auflage, Stuttgart u. a. 1992

Meier, Bernd-Dieter

- Kriminologie, München 2003

Meißner, Regine

- Bußgelder für Müllsünder – Frankfurt macht mobil gegen Abfall auf der Straße, der städtetag 11/2002, S. 11.
- Videoüberwachung ist kein Tabu mehr – Die Kamera schreckt ab: Kriminalitätsraten sinken, der städtetag 11/2002, S. 8.

Merkle, Andrea

- Videoüberwachung in Stuttgart (Rotebühlplatz), Möglichkeiten der Evaluation, Kriminalistik 2004, S. 93 ff.

Meyer, Anja / Linssen, Ruth / Marks, Erich

- Das Beccaria-Projekt: Visionen für eine bessere Qualität in der Kriminalprävention, forum kriminalprävention 3/2004, S. 31 ff.

Miyazawa, Setsuo

- Policing in Japan, Albany/N.Y. 1992

Möble, Wilhelm

- Die „örtliche Polizei“ in Art. 83 Abs. 1 BV als Gegenstand der Nachkriegsgesetzgebung, BayVBl. 1999, S. 289 ff.

Möstl, Markus

- Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Jus publicum, Bd. 87, Tübingen 2002

Moore, Mark Herrison

- Problem-Solving and Community Policing, in: Tonry, M. / Morris, D. P. (Hrsg.), Modern Policing, Crime and Justice, No. 15, Chicago 1992.

Moritz, Karsten

- Kriminalprävention als kommunale Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, Juristische Schriftenreihe, Bd. 157, Münster u.a. 2001

Müller, Henning Ernst

- Zur Kriminologie der Videoüberwachung, MschrKrim 2002, S. 33 ff.

Müller, Oswin

- Der Abschied von der konkreten Gefahr als polizeirechtliche Eingriffsbefugnis, SV 1995, S. 602 f.

Müller, Rolf

- Pilotprojekt zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei 1997, S. 77 ff.
- Die Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei 1998, S. 114 ff.
- Die Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten, Die Polizei 2000, S. 285 ff.

Mußnug, Reinhard

- Die öffentliche Ordnung, Plädoyer für einen unzeitgemäßen Rechtsbegriff, in: Murswiek, D. / Storst, U. / Wolff, H. A. (Hrsg.), Staat – Souveränität – Verfassung, Festschrift für Helmut Quarisch, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 814, Berlin 2000, S. 349 ff.

Newman, Oscar

- Crime Prevention through Town-Planning and Architecture, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Städtebau und Kriminalität, Wiesbaden 1979, S. 103 ff.
- Defensible Space. Crime Prevention through Urban Design, New York 1972
- Design Guidelines for Creating Defensible Space, Washington 1976

Nürnberger, Thomas

- Videoüberwachung in London – Auch ein Modell für Großstädte in Deutschland?, Die Polizei 2000, S. 230 ff.

Obergfell-Fuchs, Joachim

- Ansätze und Strategien Kommunaler Kriminalprävention – Begleitforschung im Pilotprojekt Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg anhand der Stadt Freiburg im Breisgau, Freiburg i. Br. 2001

- Kriminologische Forschung und Kommunale Kriminalprävention, Neue Kriminalpolitik 2000, S. 33 ff.

Olschok, Harald

- Der Beitrag des privaten Sicherheitsgewerbes zur Kriminalprävention, in: Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, Kerner, H.-J. / Marks, E. (Hrsg.), Hannover 2003, URL: www.praeventionstag.de/content/8_praev/doku/olschok/index_8_olschok.html
- Ist für künftige Aufgaben des privaten Sicherheitsgewerbes eine gesetzliche Neuregelung notwendig?, in: Pitschas, R. / Stober, R. (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, Köln u.a. 1998, S. 91 ff.

Ortner, Helmut / Pilgram, Arno / Steinert, Heinz (Hrsg.)

- Die Null-Lösung, Zero-Tolerance-Politik in New York – Das Ende der urbanen Toleranz?, Baden-Baden 1998

Ostendorf, Heribert

- Chancen und Risiken von Kriminalprävention, ZRP 2001, S. 151 ff.
- Gefahren von Kriminalprävention, forum kriminalprävention 1/2000, S. 29 ff.

Paeffgen, Hans-Ullrich

- Art. 30, 70, 101 I GG – vernachlässigbare Normen? – Revisibilität von Landesrecht durch das BVerwG und „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“, JZ 1991, S. 437 ff.

Peilert, Andreas

- Auskunfteien und Detekteien im System der privaten Gefahrenabwehr, in: Pitschas, R. / Stober, R. (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, Köln u.a. 1998, S. 123 ff.
- Police Private Partnership – Rechtliche Vorgaben und tatsächliche Möglichkeiten für das Zusammenwirken von Sicherheitsbehörden und Sicherheitsgewerbe, DVBl. 1999, S. 282 ff.

Peitsch, Dietmar

- Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten und Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr als Aufgabe der Polizei und ihre Beschreibung in den Novellierungsentwürfen des Polizei- und Strafverfahrensrechts, Die Polizei 1990, S. 213 ff.

Pfeiffer, Christian

- Zivilcourage versus Gewalt, Die Politische Meinung, Nr. 407, Oktober 2003, S. 21 ff.

Pitschas, Rainer

- Auf dem Weg zu einem „neuen“ Polizeirecht, Kriminalistik 1999, S. 153 ff.
- Europäische Innenpolitik und private Sicherheitsdienstleistung, in: Pitschas, R. / Stober, R. (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, Köln u.a. 1998, S. 1 ff.
- Gefahrenabwehr durch private Sicherheitsdienste, DÖV 1997, S. 393 ff.
- Innere Sicherheit und internationale Verbrechensbekämpfung als Verantwortung des demokratischen Verfassungsstaats, JZ 1993, S. 857 ff.
- Innere Sicherheit in der EU und europarechtliche Grundlagen des Sicherheitsgewerbes, NVwZ 2002, S. 519 ff.
- Polizei und Sicherheitsgewerbe, BKA-Forschungsreihe, Bd. 50, Wiesbaden 2000
- Polizeirecht im kooperativen Staat – Innere Sicherheit zwischen Gefahrenabwehr und kriminalpräventiver Risikovorsorge, DÖV 2002, S. 221 ff.
- „Sicherheitspartnerschaften“ der Polizei und Datenschutz, DVBl. 2000, S. 1805 ff.
- Verantwortungsteilung in der inneren Sicherheit. Sozietale Sicherheitspartnerschaft als Ausdruck einer Verantwortungskooperation von Polizei, Sicherheitsgewerbe und Bürgern, in: Schuppert, G. F. (Hrsg.), Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat, Berliner Staatswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 8, Baden-Baden 1999, S. 135 ff.

Pitschas, Rainer / Aulehner, Josef

- Informationelle Sicherheit oder „Sicherheitsstaat“?, NJW 1989, S. 2353 ff.
- Polizeiliche Gefahrenabwehr durch kommunale Parküberwachung?, BayVBl. 1990, S. 417 ff.

Posiege, Petra / Steinschulte-Leidig, Birgitta

- Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland, Darstellung von Konzepten und Modellen, BKA-Forschung, Wiesbaden 1999

Prätorius, Rainer

- Lokaler Staat und öffentliche Sicherheit in: Ders. (Hrsg.), Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 6, Baden-Baden 2002, S. 7 ff.

Püttner, Johann Stefan

- Institutiones iuris Publici Germanici, 6. Auflage, Göttingen 1770

Quambusch, Erwin

- Wirkungsvolle Videoüberwachung, Kriminalistik 2005, S. 156 ff.

Rachor, Frederik

- Das Polizeihandeln, in: Lisken, H. / Denninger, E. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. F, 3. Auflage, München 2001
- Vorbeugende Straftatenbekämpfung und Kriminalakten; Zur Aufbewahrung und Verwendung von Informationen aus Strafverfahren durch die Polizei, Baden-Baden 1989

Regensburger, Hermann

- Eine neue Sicherheitsarchitektur in Bayern, in: Knemeyer, F.-L. (Hrsg.), Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention, Kommunalforschung für die Praxis, Bd. 38/39, Stuttgart u.a. 1999, S. 47 ff.

Reiss, Albert / Roth, Jeffrey A.

- Understanding and Preventing Violence, Washington 1993

Robbers, Gerhard

- Sicherheit als Menschenrecht, Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden 1987

Röhrig, Stefan

- Die zeitliche Komponente der Begriffe „Gefahr“ und „Gefahrenvorsorge“ und ihre Konkretisierung bei Grundwasserverunreinigungen, DVBl. 2000, S. 1658 ff.

Rölle, Daniel / Flade, Antje

- Theorien und Modelle zur Erklärung von Unsicherheitsgefühlen im öffentlichen Raum, Kriminalistik 2004, S. 774 ff.

Roggan, Fredrik

- Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, Oder: Immer mehr gefährliche Orte für die Freiheitsrechte, NVwZ 2001, S. 134 ff.
- Generalprävention bei polizeilichen Entscheidungen?, KJ 1999, S. 69 ff.

Rolinski, Klaus

- Städtebau und Kriminalität, Passau 1979

Roll, Holger

- Kriminalprävention – Einordnung, Aufgaben, Ziele, Kriminalistik 2000, S. 773 ff.

Ross, Jürgen

- Das bayerische Gesetz über die Erprobung einer Sicherheitswacht, Kriminalistik 1994, S. 287 ff.
- Nichts geht mehr ohne Kamera, Kriminalistik 2002, S. 464 ff.

Rott, Joachim

- 100 Jahre „Kreuzberg Urteil“ des PrOVG, NVwZ 1982, S. 363 f.

Ruder, Karl-Heinz

- Neue Entwicklungen im Polizei- und Ordnungsrecht, KommJur 2004, S. 7 ff.

Rücker, Norbert

- Ordnungsbehördengesetz Thüringen, Kommentar, Loseblattsammlung, Wiesbaden, Stand April 2004
- Sicherheit und Ordnung – wo ist die Leistungsgrenze der Kommunen?, ThürVBl. 2001, S. 241 ff.

Rupprecht, Reinhard

- Zentralisierungstendenzen in der Polizeistruktur der Gegenwart, BayVBl. 1973, S. 281 ff.

Scheuch, Erwin K.

- Kriminalität als Aspekt der Inneren Sicherheit – Der Beitrag der empirischen Sozialforschung, in: Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Innere Sicherheit als gesamtpolitische Aufgabe, Bonn 1997, S. 37 ff.

Schiedermaier, Rudolf

- Einführung in das bayerische Polizeirecht, München 1961

Schliesky, Utz

- Bürgerschaftliches Engagement in der repräsentativen Demokratie – rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen auf der kommunalen Ebene, Der Landkreis 6/2004, S. 422 ff.

Schlör, Joachim

- Nachts in der großen Stadt: Paris, Berlin, London 1840-1930, München 1991

Schmidbauer, Wilhelm / Steiner, Udo / Roese, Eberhard

- Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, Kommentar, München 1999.

Schneider, Andreas / Lang, Gerd

- Kriminalpräventive Räte – Ausweg oder Irrweg?, Kriminalistik 1996, S. 283 ff.

Schneider, Dieter / Rick, Andreas

- Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, Kriminalistik 2003, S. 103 ff.

Schneider, Hans Joachim

- Kriminalpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Berlin u.a. 1998

Schneider, Hans / Stock, Jürgen

- Kriminalprävention vor Ort, Möglichkeiten und Grenzen einer von Bürgern getragenen regionalen Kriminalprävention unter besonderer Würdigung der Rolle der Polizei, Holzkirchen 1995.

Schneider, Mark

- Vandalismus. Erscheinungsformen, Ursachen und Prävention zerstörerischen Verhaltens sowie Auswirkungen des Vandalismus auf die Entstehung kriminellen Milieus, Aachen 2002

Scholz, Rupert

- Öffentliche Sicherheit: Staatliche Kernaufgabe – Verfassungsgrenze aller Privatisierung, der kriminalist 2000, S. 444 ff.

- Rechtsfrieden im Rechtsstaat – Verfassungsrechtliche Grundlagen, aktuelle Gefahren und rechtspolitische Folgerungen, NJW 1983, S. 705 ff.
- Verkehrsüberwachung durch Private?, NJW 1997, S. 14 ff.

Schrapper, Christian

- Präventive Aspekte integrativer Jugendhilfeplanung, in: Trenczek, T. / Pfeffer, H. (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention, Bonn 1986, S. 213 ff.

Schult, Horst

- Innere Sicherheit am Wendepunkt? DPolBl. Nr. 6 (1995), S. 2 f.

Schulte, Martin

- Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols, DVBl. 1995, S. 130 ff.

Schuster, Wolfgang

- Die beste Prävention ist eine gute Sozialpolitik, der städtetag 2/2002, S. 32 ff.

Schwarz, Kyrill-A.

- Friedlichkeit als Grundpflicht, Die Herausforderungen der Grundrechtsdogmatik durch den Fundamentalismus, BayVBl. 2003, S. 326 ff.

Schwind, Hans-Dieter

- Kriminalgeographie und Prävention, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizei und Prävention, Wiesbaden 1976, S. 39 ff.
- Kriminologie, Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 13. Auflage, Heidelberg 2003

Schwind, Hans-Dieter / Fetchenhauer, Detlef / Ahlborn, Wilfried / Weiß, Rüdiger

- Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt, Bochum 1975-1986-1998, BKA Reihe Polizei + Forschung, Bd. 3, Krefeld u.a. 2001

Siebrecht, Michael

- Die polizeiliche Datenverarbeitung im Kompetenzstreit zwischen Polizei- und Prozessrecht, JZ 1996, S. 711 ff.

Sielaff, Wolfgang

- Masse versus Qualität – Ein Problem kriminalstrategischer Planung?, Zugleich ein Rückblick auf polizeiliche Irrwege, Kriminalistik 1997, S. 485 ff.

Simmacher, Georg

- Zum Polizeibegriff der Bayerischen Verfassung, BayVBl. 1964, S. 169 ff.

Skogan, Wesley G.

- Disorder and decline – Crime and the spiral of decay in American neighborhoods, New York 1996

Skogan, Wesley G. / Hartnett, Susan

- Community Policing – Chicago Style, Oxford 1998

Soiné, Michael

- Vorbereitung für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen, DÖV 2000, S. 173 ff.

Spörl, Karl-Heinz

- Zum Einsatz von Bürgern in einer „Sicherheitswacht“ – Positives Ergebnis eines dreijährigen Modellversuchs in Bayern, Die Polizei 1997, S. 33 ff.

Steiner, Udo

- Förderung des Gemeinschaftslebens und gemeinnütziger Aktivitäten, in: Püttner, G. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, S. 668 ff., 2. Auflage, Berlin u.a. 1985

Steinert, Heinz

- Das große Aufräumen, oder: New York als Modell?, Neue Kriminalpolitik 1997, S. 28 ff.

Stewens, Christa

- Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für unser Gemeinwesen, KommunalPraxis BY 2002, S. 204 ff.

Stierand, Philipp

- Videoüberwachte Stadt? Sichere öffentliche Räume als Aufgabe der Stadtplanung, Dortmund 2000

Stober, Rolf

- Der Beitrag des Sicherheitsgewerbes in Präventionsgremien, in: Pitschas, R. (Hrsg.), Kriminalprävention und „Neues Polizeirecht“, Berlin 2002, S. 203 ff.
- Grundpflichten und Grundgesetz, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 362, Berlin 1979
- Police-Private-Partnership aus juristischer Sicht, DÖV 2000, S. 261 ff.
- Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, in: Pitschas, R. / Stober, R. (Hrsg.), Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?, Köln u.a. 1998, S. 35 ff.

Streng, Franz

- Das „broken windows“-Paradigma. Kriminologische Anmerkungen zu einem neuen Präventionsansatz, Erlanger Universitätsreden Nr. 57, Erlangen 1999
- Wie weit trägt das broken-windows-Paradigma? Annäherungen an einen aktuellen kriminalpolitischen Ansatz, in: Albrecht, H.-J. / Dünkel, F. / Kerner, H.-J. / Kürzinger, J. / Schöch, H. / Sessar, K. / Villmow, B. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag, Halbband II., Berlin 1998, S. 921 ff.

Stürmer, Uwe

- 9. Deutscher Präventionstag in Stuttgart, forum kriminalprävention 3/2004, S. 26 ff.

Szczekalla, Peter

- „Kustodialisierung der Inneren Sicherheit – Wachen, kontrollieren, patrouillieren“, Tagungsbericht/AKIS, DVBl. 2002, S. 529 ff.

Tischbein, Markus

- Zusammenstellung einiger Aspekte der rechtlichen Behandlung privater Sicherheitsunternehmen, Trier (Diss. Univ.) 2000

Tonry, Michael / Farrington, David P.

- Strategic Approaches to Crime Prevention, in: Dies. (Hrsg.), Building a Safer Society, Crime and Justice, No. 19, Chicago 1995, S. 1 ff.

Tremblay, Richard / Craig, Wendy M.

- Developmental Crime Prevention, in: Tonry, M. / Farrington, D. P. (Hrsg.), Building a Safer Society, Crime and Justice, No. 19, Chicago 1995, S. 151 ff.

Trenczek, Thomas / Pfeifer Hartmut

- Kommunale Kriminalprävention – Paradigmenwechsel und Wiederentdeckung alter Weisheiten, in: Dies. (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention, Bonn 1996, S. 11 ff.

Unruh, Georg-Christoph, von

- Polizei als Träger der leistenden Verwaltung, DVBl. 1972, S. 469 ff.
- Wodurch unterscheiden sich kommunale von staatlichen Angelegenheiten?, DÖV 1977, S. 467 ff.

Vahlenkamp, Werner

- Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene, Berichte des Kriminologischen Instituts, Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wiesbaden 1989

Volkman, Hans-Rüdiger

- Kriminalprävention benötigt (mehr) Evaluation, Die Kriminalprävention 2001, S. 129 ff.
- Wann ist ein Projekt ein kriminalpräventives Projekt?, Neue Kriminalpolitik 2002, S. 14 ff.

Volkman, Uwe

- BrokenWindows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht, NVwZ 1999, S. 225 ff.
- Die Rückkehr der Allmende, NVwZ 2000, S. 361 ff.

Waechter, Kay

- Die „Schleierfahndung“ als Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung durch Abschreckung und Verunsicherung, DÖV 1999, S. 138 ff.
- Videoüberwachung öffentlicher Räume und systematischer Bildabgleich, NdsVBl. 2001, S. 77 ff..

Wagner, Christean

- Privatisierung im Justizvollzug – Ein Konzept für die Zukunft, ZRP 2000, S. 69 ff.

Wagner, Heinz

- Kommentar zum Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen und zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder, Reihe Alternativkommentare, Neuwied u.a. 1987

Walker, Samuel

- The Police in America, An Introduction, New York 1992

Wehe, Dieter

- Lernen von den Besten: Benchmarking in Polizeibehörden und –einrichtungen, Die Polizei 1998, S. 13 ff.

Weidmann, Thomas

- Stadtteilorientierte Politik der Inneren Sicherheit, Kriminalistik 2002, S. 352 ff.

Wieben, Hans-Jürgen

- Polizei und Sozialarbeit, in: Heinz, W. (Hrsg.), Kriminalprävention auf kommunaler Ebene – eine aussichtsreiche „Reform von unten“ in der Kriminalpolitik?, Heidelberg 1997, S. 193 ff.

Wilson, James Q. / Kelling, George L.

- Broken windows: The police and neighborhood safety, The Atlantic Monthly, March 1982, VI. 249/No. 3, S. 29 ff.
- Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster, KrimJ 1996, S. 121 ff.

Witte, Gertrud

- Gewalt und Kriminalität vorbeugen – eine Aufgabe der Städte?, der städtetag 11/1995, S. 753 ff.
- Lebensqualität durch Sicherheit und Sauberkeit in der Stadt, der städtetag 2002, S. 6 ff.

Wohland, Andreas

- Korruption-Prävention als kommunale Aufgabe, Städte- und Gemeinderat 1-2/2002, S. 15 ff.

- Straßenbeleuchtung als Teil des Sicherheitskonzeptes, Städte- und Gemeinderat 10/2002, S. 15 ff.

Wohlfarth, Jürgen

- Die Inbesitznahme der Straße durch Randgruppen, BayVBl. 1997, S. 420 ff.

Wolter, Jürgen

- Datenschutz und Strafprozeß – Zum Verhältnis von Polizeirecht und Strafprozeßrecht, ZStW (107) 1995, S. 793 ff.

Ziegler, Benno

- Die Verstaatlichung der Gemeindepolizeien in verfassungsrechtlicher Hinsicht, BayBgm 1964, S. 141 ff.

Ziercke, Jörg

- Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK), Kriminalistik 2001, S. 204 ff.
- Kommunale Kriminalpolitik und Kriminalprävention, Kooperation und Vernetzung der Präventionsakteure aus polizeilicher Sicht, forum kriminalprävention 4/2002, S. 8 ff.
- Kommunale Kriminalprävention, Die zukünftige Rolle der Polizei aus kommunal- und kriminalpolitischer Sicht, Kriminalistik 2003, S. 270 ff.

Zimbardo, Philip G.

- The human choice: individuation, reason and order versus deindividuation, impulse and chaos, in: Arnold; L. (Hrsg.), Nebraska Symposium on motivation, Lincoln 1969, S. 237 ff.
- A Field experiment in auto shaping, in: Ward, C. (Hrsg.), Vandalism, London 1973, S. 85 ff.

Zöller, Mark Alexander

- Informationssysteme und Vorfeldmaßnahmen von Polizei, Staatsanwaltschaft und Nachrichtendiensten, Mannheimer rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 27, Heidelberg 2002

Zöller, Franz

- Polizei braucht mehr Informationen zur Prävention, Ergebnisse der Befragung zur Vorbeugung, HPR 8/2003, S. 8 f.

Abkürzungsverzeichnis:

Alle Zeitschriftenbezeichnungen richten sich nach

Kirchner, Hildebert / Butz, Cornelia

- Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 5. Auflage, Berlin 2003;

dazu ergänzend:

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AllMBL.	Allgemeines Ministerialblatt
Alt.	Alternative
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten von 1794
Anm.	Anmerkung
BauGB	Baugesetzbuch
bay	bayerisch(es)
BayGemPolG	Bayerisches Gesetz über die Gemeindepolizei
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayLStVG	Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz
BayPAG	Bayerische Polizeiaufgabengesetz
BayPOG	Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BaySWG	Bayerisches Sicherheitswachtgesetz
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVerfGHE	Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Bd.	Band
BdgPolG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Land Brandenburg
BDWS	Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e.V.
BerlASOG	Allgemeines Gesetz zum Schutz der Sicherheit und Ordnung in Berlin
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Gesetz über den Bundesgrenzschutz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Ders.	Derselbe
d.h.	das heißt
DNG	Die Niedersächsische Gemeinde
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt
DVJJ	Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FN	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggfs.	gegebenenfalls

HFPG	Hessisches Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetz
h.M.	herrschende Meinung
HPR	Hessischer Polizei Report
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
i.d.F.	in der Fassung
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des / der
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
kgl.	königlich
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KommJur	Kommunaljurist
KOPO	Kommunalpolitische Blätter
LG	Landgericht
ME PolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
M SchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
MüABl	Amtsblatt der Landeshauptstadt München
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung / neue Folge
Nr.	Nummer
o.ä.	oder ähnliche(s)
OLG	Oberlandesgericht

OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PolG	Polizeigesetz
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
PStGB	Polizeistrafgesetzbuch
PVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
RG	Reichsgericht
Rn.	Randnummer(n)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SGB	Sozialgesetzbuch
SOGLSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SV	Strafverteidiger
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThOBG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden
URL	Uniform Resource Locators
v.	von / vom

VE ME PolG	Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VollzBek	Vollzugsbekanntmachung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
www	World Wide Web
z.B.	zum Beispiel
ZFIS	Zeitschrift für Innere Sicherheit in Deutschland und Europa
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil

Lebenslauf

Am 22. Mai 1969 wurde ich als drittes Kind der Eheleute Dieter und Elisabeth Zimmermann, geb. Spahn, in Fulda geboren.

Nach einer Verwaltungsausbildung bei der Stadt Fulda und der Reifeprüfung – Fachrichtung Wirtschaft und Verwaltung – besuchte ich von Oktober 1990 bis September 1993 die Hessische Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden, Abteilung Frankfurt am Main. Im Anschluss arbeitete ich bis 1996 als Diplom-Verwaltungswirt (FH) im gehobenen Verwaltungsdienst am Hauptamt der Stadt Fulda.

Im April 1996 nahm ich das Studium der Rechtswissenschaften in Würzburg auf; parallel dazu arbeitete ich als studentischer Mitarbeiter für Professor Dr. Franz-Ludwig Knemeyer. Nach dem Ersten Staatsexamen im Januar 2002 arbeitete ich am Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrum (KWFZ) in Würzburg als wissenschaftlicher Mitarbeiter, wechselte aber im Januar 2003 in das Referendariat nach Hessen und legte nach einer Wahlstation beim Hessischen Verwaltungsgerichtshof im Januar 2005 die Zweite Juristische Staatsprüfung ab.

Daran anschließend stellte ich meine bereits im Jahr 2003 begonnene Dissertation fertig. Seit September 2005 bin ich im Direktorium der Stadt Würzburg tätig – zur Zeit als Rechtsrat z.A.

Uwe Wolfgang Zimmermann