



Kooperative  
**Sicherheitspolitik**  
in der **Stadt**

Working Paper

Nr. 8

---

Tobias John

**Interagency Policing**  
**Sicherheitsstrukturen im Wandel**

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

# Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt (KoSiPol)

ein Verbundforschungsprojekt der



und dem



in Zusammenarbeit mit:



## Impressum

### Herausgeber

Prof. Dr. Bernhard Frevel, Projektkoordinator KoSiPol  
c/o Institut für Politikwissenschaft  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Scharnhorststraße 100, 48151 Münster  
<http://www.uni-muenster.de/IfPol/forschen/regieren/kosipol.html>

### Autor

Tobias John

Münster, Januar 2012



## Vorwort des Herausgebers

„Kooperative Sicherheitspolitik“ ist eine (bedingt) neue Steuerungsform in einem Politikfeld, das bisher von Hoheitlichkeit, von kodifizierten Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten staatlicher Akteure und damit mehr von „Government“ als von „Governance“ geprägt war – und vielfach auch noch ist. Doch durch die vielfältigen Kooperationen im Bereich der Prävention und Intervention, des Opferschutzes und der polizierenden Präsenz, durch die Zusammenarbeit von staatlichen und kommunalen Akteuren unter anderem mit der Privatwirtschaft, freien Trägern der Wohlfahrtspflege und der Bildungsarbeit, durch die gemeinschaftlich gestalteten Planungs-, Entscheidungs- und Handlungsprozesse zeigt sich der tiefgreifende Umbruch gegenüber den alten, staatszentrierten Steuerungsformen. Dieser Wandel ist zum einen aus einer handlungspraktischen Perspektive zu verstehen, da nun (im Ideal) die Kompetenzen der verschiedenen Akteure synergetisch zusammengeführt werden und so ein Mehr an Sicherheit geschaffen werden kann. Zum anderen kann – wie Andreas Wolkenstein es im KoSiPol-Working Paper Nr. 7 ausführte – die Safety and Security Governance ethisch begründet und „als sinnvolle und notwendige Alternative“ zur traditionellen Politik der Inneren Sicherheit verstanden werden.<sup>1</sup>

Aber die von öffentlichen und privaten Akteuren gemeinschaftlich gestaltete Sicherheitsarbeit, das so genannte „*interagency policing*“ bedarf nicht nur einer Betrachtung der Aspekte von Effektivität und Effizienz, Legitimität und Ethik, sondern sie ist auch aus einem staats- bzw. politikwissenschaftlichen sowie verwaltungswissenschaftlichen Blick zu prüfen. Wie verträgt sich die Erweiterung des Feldes um nicht-staatliche Akteure mit dem für Staat und Staatlichkeit fundamentalen Gewaltmonopol? Wie passt die Vorstellung von kooperativer Sicherheitspolitik mit aktuellen Leitbildern von Staat, z.B. dem Bild des „aktivierenden Staates“ und des Staates mit „Gewährleistungsfunktion“ überein? Weiterhin ist zu fragen, ob und wie das *interagency policing* sowohl den formalen Auftrag an öffentliche Akteure, hier: Polizei und Kommunalverwaltung, verändert und wie diese ihn unter den veränderten Rahmenbedingungen der Steuerung wahrnehmen.

Im KoSiPol-Verbundprojekt zeichnet die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW verantwortlich für die Teilstudie „Interagency Policing – Sicherheitsarchitektur im Wandel.“ Tobias John, als Politologe wissenschaftliche Hilfskraft an der FHöV, legt in diesem Working Paper

---

<sup>1</sup> Andreas F.X. Wolkenstein: Kooperative Sicherheitspolitik aus Sicht der Ehtik. KoSiPol Working Paper Nr. 7. Münster 2011, S. 17.

seine staatsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Analysen vor. Kooperative Sicherheitspolitik verändert das Konstrukt Staat und dessen Ausgestaltung, aber diese Veränderungen lösen nicht das Gewaltmonopol auf und unterhöhlen nicht den Staat, sondern sind durchaus in der Lage ihn zu stabilisieren. Die Polizei und die Kommune sind nicht die „Verlierer“ in der Kooperation, weil sie nun Alleinentscheidung und Monopolauftrag an Kooperationen abgeben, sondern sie können durchaus als „Gewinner“ gesehen werden. Kooperative Sicherheitspolitik passt zum Konzept des aktivierenden Staates und zum Leitbild der Bürgerkommune. – Diese und weitere Thesen werden in diesem Aufsatz geprüft.

Dem Autor dieser Studie gilt mein herzlicher Dank für die stringente Darlegung. Jasmin Köhler danke ich für kritische Durchsicht des Beitrags. Den Leser/innen wünsche ich anregende Denkanstöße.

Münster, im Januar 2012

*Bernhard Frevel*

## **Inhalt**

<b>I. Interagency Policing im Kontext von Staat, Staatstätigkeit und öffentlicher Verwaltung.....</b>	<b>3</b>
<b>II. Innere Sicherheit und Ordnung als konstituierendes Element des modernen Staates und moderner Staatlichkeit.....</b>	<b>6</b>
II.1 Das Gewaltmonopol als definitorischer Aspekt von Staat .....	7
II.2 Innere Sicherheit und Ordnung als Staatszweck in der Antike und frühen Neuzeit .....	9
II.3 Innere Sicherheit und Ordnung als Aspekte des Grundgesetzes und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland .....	11
<b>III. Allgemeiner Wandel von Staatlichkeit und Strukturwandel des Staates.....</b>	<b>15</b>
III.1 Von Government zu Governance.....	16
III.2 Vom Interventionsstaat zum aktivierenden Staat und der Idee einer Bürgergesellschaft.....	17
<b>IV. Sicherheitsstrukturen im Wandel - Interagency Policing und kommunale Sicherheitspolitik.....</b>	<b>19</b>
IV.1 Interagency Policing: vom kooperativen Polizieren .....	21
IV.2 Kommunale Kriminalprävention und Sicherheitspolitik – Interagency Policing in der Bundesrepublik Deutschland.....	22
IV.3 Interagency Policing – Wandel sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse.....	25
<b>V. Interagency Policings – Auswirkungen auf die Konzepte Staat und Staatlichkeit .....</b>	<b>28</b>
V.1 Auswirkungen des Interagency Policings auf das staatliche Gewaltmonopol .....	29
V.1.1 <i>Gewaltmonopol und gesellschaftspolitisch ausgerichtete Kriminalprävention</i> .....	29
V.1.2 <i>Gewaltmonopol und ordnungspolitische Kriminalprävention</i>	31
V.1.3 <i>Gewaltmonopol und Entscheidungsprozesse</i> .....	33
V.2 Folgen des Interagency Policing für die Gewährleistungsfunktion des Staates .....	34
V.3 Interagency Policing und demokratische Legitimation .....	35

V.4	Interagency Policing und Staatlichkeit .....	38
<b>VI.</b>	<b>Interagency Policing – Auswirkungen auf Staatstätigkeit und Verwaltungsauftrag .....</b>	<b>42</b>
<b>VII.</b>	<b>Interagency Policing – Auswirkungen auf Kommune und Polizei</b>	<b>46</b>
VII.1	Auswirkungen auf die Institution Polizei .....	46
VII.2	Auswirkungen auf die Kommune .....	49
<b>VIII.</b>	<b>Sicherheitsstrukturen im Wandel und seine Folgen für Staat und dessen Ausgestaltung - Thesen und Forschungsperspektiven .....</b>	<b>52</b>
<b>IX.</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>56</b>

## ***I. Interagency Policing im Kontext von Staat, Staatstätigkeit und öffentlicher Verwaltung***

Der wissenschaftliche Diskurs zur inneren Sicherheit beschäftigt sich in den letzten zwei Jahrzehnten unter anderem mit verschiedenen Veränderungsprozessen der inneren Sicherheitsarchitektur. Eine dieser Entwicklungen im Politikfeld *Innere Sicherheit* stellt die kooperative Sicherheitspolitik mit lokalem Bezug dar. Seit Mitte der 1990er Jahre finden sich in einer zunehmenden Anzahl an Städten und Gemeinden kooperative sicherheitspolitische Gremien (vgl. Pütter 2006: 325; Frevel 2007: 19). In Nordrhein-Westfalen sind dieses u.a. kriminalpräventive Räte und Ordnungspartnerschaften, die eine kooperative kommunale Sicherheitspolitik greif- bzw. sichtbar machen (vgl. Frevel 2007: 51-60). Im Kontext der Entstehung dieser Gremien ist von einem Strukturwandel der lokalen Sicherheitsarchitektur zu sprechen. Konzeptioneller Ausgangspunkt dieses Strukturwandels ist der angelsächsische Diskurs um *community safety* und *crime prevention*, bzw. der in diesem Zusammenhang entstandene Ansatz des *interagency policings*, einer präventiv ausgerichteten, lokalen Sicherheitsgewährleistung in Kooperation zwischen Polizei, Kommune, Gesellschaft und weiteren relevanten Akteuren (vgl. Morgan 1991). Innere Sicherheit im lokalen Raum wird damit zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe.

„[...] *Innere Sicherheit [ist] ein subjektives wie objektives Konstrukt [...], das von unterschiedlichen Akteuren auf rechtlich wie gesellschaftlich unterschiedlichen Ebenen gewährleistet werden soll.*“  
(Feldes 2009: 107)

Ausgehend von einer solchen Entwicklung der lokalen Sicherheitsgewährleistung sind die spezifische Ausgestaltung kooperativer Sicherheitspolitik, die Zusammensetzung, Arbeitsweisen, Vernetzung, Steuerungs- bzw. Entscheidungsprozesse und die Strukturen der veränderten Sicherheitsarchitektur in den Blick der Wissenschaft gerückt (vgl. u.a. Frevel 2007, Pütter 2006). Die veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen stellen aber nicht nur in sich einen wissenschaftlich relevanten Veränderungsprozess dar. Innere Sicherheit und Ordnung kann als ein, wenn nicht sogar *das* entscheidende Element des modernen Staates bezeichnet werden. Entsprechend sind Veränderungen von Sicherheitsstrukturen im Allgemeinen und der lokalen Sicherheitsarchitektur im Speziellen potenziell mit abstrakten Folgen für die Konstrukte Staat und Staatlichkeit sowie die damit einhergehenden Vorstellungen von Staatstätigkeit und der Rolle bzw. dem Auftrag sowie den Aufgaben staatlicher bzw. öffentlicher Verwaltung verbunden.

Diesem umrissenen Zusammenhang zwischen Interagency Policing und der Konstruktion von Staat und Staatlichkeit folgend, stellt sich die für das Folgende grundlegende Frage, ob und wie sich der Wandel der lokalen Sicherheitsarchitektur potenziell auf das Konstrukt Staat und seine Ausgestaltung auswirkt.

Für eine Betrachtung möglicher Auswirkungen des Interagency Policings für das Konstrukt Staat und der Ausgestaltung von Staat sind sowohl staatsrechtliche als auch verwaltungswissenschaftliche und auf spezifische öffentliche Akteure der kooperativen Sicherheitspolitik ausgerichtete Perspektiven relevant. Um diesen verschiedenen Perspektiven auf Interagency Policing gerecht zu werden, sind differenzierte erkenntnisleitende Fragekomplexe notwendig.

- Die staatsrechtliche Perspektive wirft Fragen nach den Auswirkungen auf die grundlegenden Konstrukte von Staat und Staatlichkeit auf. Hierbei stehen insbesondere die potenziellen Folgen des Interagency Policings für das staatliche Gewaltmonopol, die Gewährleistungsfunktion des Staates für innere Sicherheit und Ordnung sowie die Legitimation von Staat im Fokus der Betrachtung. So lässt sich fragen, ob und wenn wie sich die veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen auf das staatliche Gewaltmonopol und die staatliche Gewährleistungsfunktion für innere Sicherheit auswirken. Des Weiteren besteht die Frage, welche potenziellen Folgen des Interagency Policing für die Legitimation des Staates zu erwarten sind. Ebenso ist nach der Bedeutung der veränderten lokalen Sicherheitspolitik für das Konstrukt einer modernen Staatlichkeit im Kontext des allgemeinen Strukturwandels des Staates, der Vorstellung eines aktivierenden Staates und dem Ideal einer Bürgergesellschaft, zu fragen.
- Aus einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive rücken die möglichen Folgen der veränderten lokalen Sicherheitsarchitektur für Staatstätigkeit und den Verwaltungsauftrag in das Zentrum der Analyse. Es stellt sich die Frage, wie sich das Interagency Policing auf den Behördenauftrag und die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auswirkt. Die verwaltungswissenschaftliche Betrachtung steht dabei im Kontext sich wandelnder Leitbilder einer öffentlichen Verwaltung, insbesondere dem modernen Leitbild des aktivierenden Staates.
- Die akteursorientierte Perspektive lenkt den Blick auf die zentralen öffentlichen Akteure des Interagency Policings. Vor dem Hintergrund der staatsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Betrachtungen stellt sich die Frage, inwiefern die maßgeblichen Verwaltungsakteure in der kooperativen Sicherheitspolitik (Polizei und Kommune) von den Veränderungen

betroffen sind. In welchem Maße verändern sich deren spezifischen Aufgaben, deren Auftrag und deren Rolle in der kommunalen Sicherheitspolitik? Ebenso ist die Bedeutung der kooperativen Sicherheitspolitik für die akteursspezifischen Leitbilder zu hinterfragen.

Im Folgenden soll dem dargelegten Erkenntnisinteresse und den entsprechenden multiperspektivischen Fragestellungen mittels einer abstrakten Betrachtung des Untersuchungsgegenstandes, Interagency Policing und dessen Auswirkungen auf Staat, Staatlichkeit und Staatstätigkeit, nachgegangen werden.

Eine Betrachtung möglicher staatstheoretischer Folgen eines Wandels lokaler Sicherheitsstrukturen bedarf zunächst einer Darlegung der Bedeutung von innerer Sicherheit und Ordnung für die Konstrukte Staat und Staatlichkeit. Dieser Zusammenhang soll anhand von Staatsdefinitionen, Staatstheorien und verfassungsrechtlichen Aspekten erläutert werden, und so der Bedeutung von innerer Sicherheit und Ordnung als konstituierendem Element des modernen Staates und moderner Staatlichkeit nachgehen (Kapitel 2). Ebenso soll der allgemeine Kontext kooperativer Sicherheitspolitik, der staatliche Strukturwandel, besonders die Vorstellungen eines aktivierenden Staates und einer Bürgergesellschaft, beleuchtet werden (Kapitel 3). Des Weiteren sind die Veränderungen der Sicherheitsstrukturen und deren theoretischen bzw. konzeptionellen Grundlagen darzulegen (Kapitel 4).

An diese grundlegenden Betrachtungen anschließend ist den aufgeworfenen Fragekomplexen nachzugehen. Im Rahmen der staatstheoretischen Analyse werden die potenziellen Folgen des Interagency Policing auf die entscheidenden Aspekte des Zusammenhangs zwischen dem Konstrukt Staat und den veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen, ebenso wie die Zusammenhänge mit und Auswirkungen auf die Konzeption moderner Staatlichkeit untersucht (Kapitel 5). An die staatstheoretischen Betrachtungen schließt sich dann die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf den Wandel lokaler Sicherheitsstrukturen und deren Auswirkungen an (Kapitel 6), um anschließend auf die Folgen für die spezifischen Verwaltungsakteure Polizei und Kommune einzugehen (Kapitel 7).

Abschließend sollen anhand der abstrakten Betrachtungen der aufgeworfenen Fragestellungen hypothetische Aussagen bzgl. der Auswirkungen des Interagency Policing auf das Konstrukt Staat und dessen Ausgestaltung entwickelt und damit auch mögliche Anknüpfungspunkte für eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem aufgeworfenen Themenkomplex aufgezeigt werden (Kapitel 8).

## ***II. Innere Sicherheit und Ordnung als konstituierendes Element des modernen Staates und moderner Staatlichkeit***

Staat und Staatlichkeit sind in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen viel diskutierte Begriffe. Für beide Begriffe gibt es keine allgemeingültige Definition, sondern es existieren sehr unterschiedliche Begriffsverständnisse. Die Vorstellung des Staates wird bereits seit der Antike in der Philosophie und im späteren Verlauf von den Rechtswissenschaften, der Politikwissenschaft und der Soziologie diskutiert. Dabei treffen normative Ansätze der Staatstheorie, Staatsphilosophie und Staatsrechtslehre sowie empirische und merkmalsorientierte sozialwissenschaftliche Ansätze aufeinander. Diese Vielzahl an Ansätzen, den Begriff Staat zu bestimmen, einen idealen Staat zu entwerfen oder auch die optimale Gesellschaft zu entwickeln, sind Ausdruck der Unbestimmtheit des Staatsbegriffes. Entsprechend ist der Begriff Staatlichkeit, der beispielsweise in der Diskussion um den Strukturwandel des Staates eine häufige Verwendung findet, unklar und kaum definiert. Staatlichkeit wird sowohl synonym zum Begriff Staat als auch in unterschiedlichen Ausdeutungen als eigenständiger Begriff verwendet (vgl. Prätorius 2003: 11; Genschel/Zangel 2007: 10f.). Eine trennscharfe Abgrenzung beider Begriffe erscheint so äußerst schwierig.

Im Folgenden soll der Begriff Staat vor allem mit Bezug auf einen institutionellen und rechtlichen Charakter verwendet werden, wobei der Begriff Staat in der Antike für „Gesellschaftsform“ und somit für ein soziales Konstrukt stand, welches über die rein institutionelle und rechtliche Struktur von Staat hinausgeht. Als für die spätere Analyse maßgeblicher Staatsbegriff soll hier aber der moderne Staat, in der Staatsform des demokratischen Verfassungs- und Rechtsstaates, dienen.<sup>1</sup>

Staatlichkeit soll als eine spezifische Ausprägungsform bzw. spezifisches Konstrukt von Staat, seiner Tätigkeit und seiner Beziehung zur Gesellschaft betrachtet werden. Das Konstrukt von Staatlichkeit beruht dabei auf einem spezifisch verfassten Staat und gestaltet diesen über dessen Verfassung, seine institutionellen und rechtlichen Grundlagen, weiter aus. Staatlichkeit ist dabei dynamisch und geprägt von gesellschaftlichen und

---

<sup>1</sup> Je nach Verständnis der Begriffe Staat und Staatlichkeit ließe sich die Eingrenzung von Staat bereits als Staatlichkeit und nicht mehr einem allgemeinen Staatsbegriff zugehörig betrachten. Hier soll dieses aber noch als institutioneller und rechtlicher Aspekt als Teil des Begriffes Staat angesehen werden.

politischen Prozessen.<sup>2</sup> Im Folgenden soll ein auf dem bereits spezifizierten Staatsbegriff basierendes Verständnis von Staatlichkeit verwendet werden. Innere Sicherheit und Ordnung lassen sich sowohl in Beziehung zum Staat als auch zu Konzepten von Staatlichkeit setzen. Die Bedeutung von innerer Sicherheit und Ordnung für den Staatsbegriff und auch für das Konstrukt Staatlichkeit lässt sich exemplarisch anhand verschiedener allgemeiner Definitionen, für den modernen Staat grundlegenden Staatstheorien und auf der Basis des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden auch GG), als demokratischem Verfassungsstaat, verdeutlichen.<sup>3</sup> Dabei ist anzunehmen, dass innere Sicherheit und Ordnung, auch wenn in der steten Weiterentwicklung des Konstruktes Staat die zugewiesenen Staatsaufgaben variabel sind (Bogumil/Jann 2005: 47), als eine Kernaufgabe von Staat anzusehen ist. Der Staat hat, daraus folgend, eine Gewährleistungs- oder Schutzfunktion inne, deren Erfüllung nicht zuletzt zur Legitimation des Staates beiträgt. Es liegt also nahe, dass dem Erhalt von Sicherheit und Ordnung sowohl eine Bedeutung als Kernaufgabe von Staat sowie damit verbunden eine Legitimationsfunktion zukommt.

### *II.1 Das Gewaltmonopol als definitorischer Aspekt von Staat*

Einer aktuellen allgemein gefassten Definition des modernen National- oder Flächenstaates entspricht der, von der politischen Verfasstheit des Staates, dem politischen System und der verfassungsrechtlichen Architektur unabhängige, völkerrechtliche Staatsbegriff. Staat wird danach anhand der Drei-Elemente-Lehre des Staatsrechtlers Georg Jellinek definiert (Schöbener 2009: 78). Die grundlegenden Elemente eines Staates sind nach Jellinek (1960: 394ff.): das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsgewalt. Diese drei Elemente sind unabdingbare Merkmale von Staat im völkerrechtlichen Sinne. Staatsgebiet und Staatsvolk beziehen sich auf

---

<sup>2</sup> Auch der Begriff Staat ist nicht feststehend, wie bereits die Ausführungen zur Problematik des Staatsbegriffs und dessen unklaren Bedeutung verdeutlicht haben. Im Gegensatz zu Konzepten der Staatlichkeit, welche den verfassten Staat ausgestaltet, ist ein Verfassungsstaat aber weniger dynamisch, Verfassungsänderungen und grundlegende Änderungen staatlicher Struktur und Aufbaus (institutioneller Aspekte) stehen vor deutlichen Hürden. Die akute Ausgestaltung von Staatstätigkeit (als Teil von Staatlichkeit) hingegen wird stärker von der Tagespolitik bestimmt, und ist somit weit dynamischer.

<sup>3</sup> Eine umfassende Betrachtung von Staatstheorien, Staatsdefinitionen und dem Staatskonstrukt des Grundgesetzes würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen, daher soll im Folgenden exemplarisch und ausschließlich auf den Zusammenhang zwischen innerer Sicherheit und Staat eingegangen werden.

das staatliche Territorium und die Staatsbürger, also Raum und Personenkreis, auf den der Staat seine Herrschaft, die Staatsgewalt, ausübt. Entsprechend wird die Staatsgewalt auch in Territorialherrschaft und Personalherrschaft unterteilt. Von Staatsgewalt ist dann zu sprechen, wenn eine effektive und stabile Herrschaft über zumindest den größten Teil des Territoriums als auch der Bevölkerung gegeben ist. Ein, wenn nicht das grundlegende Element des völkerrechtlichen Staates, ist demnach die Staatsgewalt, die effektive, stabile und souveräne Herrschaft (Schöbener 2009: 78ff.). Staatsgewalt setzt sich dabei zusammen aus der Regelungsmacht (Gesetzgebung) und der alleinigen Kompetenz diese Regeln auch unter Anwendung physischer Gewalt (staatliches Gewaltmonopol) durchzusetzen (Zippelius 2010: 45). Im demokratischen Verfassungsstaat ist die Staatsgewalt an das Recht und eine demokratische Legitimation gebunden. So ist letztendlich das Volk Träger aller Staatsgewalt (vgl. Schöbener 2009: 81; Benz 2008: 133).

Der Soziologe Max Weber definiert den Staat wie folgt:

*„Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht. [...]. Der Staat ist, [...], ein auf das Mittel der legitimen [...] Gewaltsamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen“* (Weber 1972: 822)

Weber definiert den modernen Staat bewusst nicht über Staatsaufgaben oder die Staatstätigkeit und auch nicht über Aufbau, politisches System oder Herrschaftsform, sondern über ein allgemeines Element, das staatliche Gewaltmonopol. Das legitime staatliche Gewaltmonopol stellt die Grundlage einer staatlichen Herrschaft dar.<sup>4</sup>

Der völkerrechtliche Staatsbegriff und Webers Staatsbegriff rücken die Staatsgewalt bzw. das enger gefasste staatliche Gewaltmonopol in den Mittelpunkt der Definition von Staat. Staatsgewalt und das staatliche Gewaltmonopol sind eng mit einer Ordnungs- und Schutzfunktion des Staates zu verknüpfen. Zur Durchsetzung und Sicherung des inneren Friedens sowie der verbindlichen Regelung des Zusammenlebens ist die Staatsgewalt und in letzter Konsequenz das staatliche Gewaltmonopol notwendig. Kann der Staat den inneren Frieden nicht bewahren, verlieren er und seine Staatsgewalt an Legitimität. Somit ist die Wahrung des inneren Friedens und Ordnung durch den Staat eine logische Folge und

---

<sup>4</sup> Die von Max Weber beanspruchte Legitimität der staatlichen Gewalt ist dabei nur im demokratischen Verfassungsstaat mit einer demokratischen und rechtlichen Legitimität verbunden. Weber (1972: 124) benennt verschiedene mögliche Formen von Legitimität von Herrschaft, die nicht mit dem Verständnis einer demokratischen Legitimation einhergehen müssen (vgl. Müller 2007: 131).

Voraussetzung eines Staatsbegriffs, der sich auf Staatsgewalt und staatlichem Gewaltmonopol begründet. Wenn ein Staat durch das Gewaltmonopol definiert wird, dann muss er zwangsläufig den inneren Frieden bzw. innere Sicherheit und Ordnung garantieren, da er, wenn er seiner Schutzfunktion nicht nachkommt und die Bürger ihre Sicherheit in die eigene Hand nehmen müssen, das Gewaltmonopol und damit seine Definitions- und Legitimationsgrundlage verliert (vgl. Schöbener 2009: 138f.).<sup>5</sup>

Heute werden jene „Staaten“, die das staatliche Gewaltmonopol und damit den inneren Frieden nicht durchsetzen können, auch als *failed states* bezeichnet, was sie u.a. von den ‚normalen‘ Staaten abgrenzt.

## *II.2 Innere Sicherheit und Ordnung als Staatszweck in der Antike und frühen Neuzeit*

Verschiedene Konzepte der Staatstheorie und Staatsphilosophie von der Antike bis in die Neuzeit greifen den Staat als zentralen Akteur der Gewährleistung von Innerer Sicherheit und Ordnung, also zur Regelung eines friedlichen Zusammenlebens in einer Gesellschaft, auf. Trotz unterschiedlicher Vorstellungen und Konzeptionen eines idealen Staates und verschiedener präferierter Staatsformen stimmen die verschiedenen Theoretiker, ob antike Idealisten oder neuzeitliche Vertragstheoretiker, im hier zentralen Punkt, dem Zweck des Staates als Garant von Sicherheit und Ordnung, überein (Benz 2008: 124).

Bereits aus antiken Gesellschafts- und Staatsentwürfen lässt sich eine Gewährleistungsfunktion des Staates, hier der Polis, für Sicherheit und Ordnung ableiten. So entwirft Aristoteles eine Staats- und Gesellschaftsordnung, die eine gerechte bzw. gute Gesellschaft in den Mittelpunkt der Staatskonstruktion stellt. Das Gemeinwohl, das glückselige und edle Leben, ist erklärtes Ziel der aristotelischen Polis, hinter dem die individuellen Einzelinteressen der Bürger zurücktreten müssen (vgl. Aristoteles zit. nach Übersetzung von Rolfes 1958: 95f.). Innere Sicherheit und Ordnung, bzw. der innere Frieden können als grundlegende Bestandteile eines Gemeinwohls gesehen werden, denn eine ständige Bedrohung schließt ein glückliches und gutes Leben aus. So interpretiert

---

<sup>5</sup> „Voraussetzung für die Friedensfunktion des Staates ist in tatsächlicher Hinsicht schließlich, dass der Staat als Machteinheit in Erscheinung tritt, er mithin die Möglichkeit besitzt, Konflikte auf seinem Staatsgebiet wirksam zu befrieden und sich gegen jeden inneren Widerstand aus eigener Position der Stärke heraus durchzusetzen. Dieser Machteinheit bedarf es sowohl zur Etablierung als auch zur Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols; zugleich ist sie aber auch Folge des Gewaltmonopols.“ (Schöbener 2009: 139)

Reinhold Zippelius (2010: 103) die antiken Staatstheoretiker auch dahin gehend, dass der Staat durch Gesetz und Herrschaft die Menschen voreinander schützen soll. Die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung, dem Schutz des Einzelnen und des Rechtes, wird also bereits in der Antike in das Zentrum staatlicher Zuständigkeit gerückt.

Ebenso wird die Schutz- und Ordnungsfunktion des modernen Flächenstaates von den Vertragstheoretikern der frühen Neuzeit, Thomas Hobbes und John Locke, betont. Beide führen den Staat auf einen Vertrag zwischen Bewohnern und Herrschenden zurück.

Hobbes geht vom Bild des *homo homini lupus*, des Menschen als des Menschen Wolf, aus, woraus sich die Vorstellung des Naturzustandes als dauernder Krieg ableitet (vgl. Adomeit 2002: 39 ff; Zippelius 2010: 103).

„Im natürlichen Zustand der Gesellschaft [...] [ist] kein friedliches Zusammenleben möglich“ (Benz 2008: 60).

Der sich auf der Basis eines zweckegoistisch begründeten Vertrages zwischen Herrschenden und Beherrschten gründende Staat als regulierende Macht dient zum Schutz vor sich wechselseitig zugefügter Gewaltanwendung der Individuen (vgl. Benz 2008: 60). Der Staat hat also nach Hobbes als konstituierende Kernaufgabe die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung. Als ideale Staatsform benennt Hobbes den Absolutismus. Ein auch über dem Herrscher stehendes Recht, Grundlage eines Rechtsstaates, demokratische Elemente oder das Recht auf Privateigentum lehnt er ab (vgl. Adomeit 2002: 39ff.).

Der liberale bürgerliche Philosoph John Locke postuliert, ganz im Gegensatz zu Hobbes, das Recht auf Eigentum, sowohl das individuelle Persönlichkeitsrecht als auch das Recht auf materielles Privateigentum. Auch Locke geht von einem Vertrag zwischen Bürger und Staat aus. In diesem tritt der Bürger Teile des ihm eigenen Naturrechtes an den Staat ab, um einen Schutz der eigenen Person und anderer Personen zu ermöglichen. Des Weiteren spricht sich Locke für einen demokratischen Rechtsstaat als Staatsform aus. Den Absolutismus lehnt er im Gegensatz zu Hobbes ab, da dieser die Rechte des Einzelnen fundamental bedroht, bzw. aufhebt (vgl. Adomeit 2002: 63ff.). Damit bezieht Locke neben dem „hobbesschen“ Schutz der Individuen voreinander auch den Schutz der Bürger vor einem ausufernden und willkürlichen Staat (in der Staatsform des Absolutismus) in seine Staatskonstruktion mit ein. Locke kann als einer der Väter des demokratischen Rechtsstaates verstanden werden, so lassen sich seine Forderungen z.B. in der amerikanischen Verfassung wiederfinden.

Ebenso betont der französische Philosoph Jean-Jacques Rousseau (zit. nach Übersetzung von Brockard 2003 [1762]: 36-39) in seinem *contract social* die Notwendigkeit einer staatlichen Ordnung zum Erhalt des Einzelnen, dem Schutz und der Verteidigung jedes Gesellschaftsmitgliedes.

Die angesprochenen Staatstheorien gehen von einer Rechtfertigung des Staates über dessen Funktion aus. Auch wenn diese Theorien zu unterschiedlichen Konzeptionen von Staat und Staatlichkeit kommen, benennen sie explizit oder implizit die Gewährleistung von innerer Sicherheit, innerem Frieden und Ordnung als Funktion und damit Legitimationsgrundlage des Staates. Dem Staat wird somit eine Schutzfunktion zugewiesen, die gleichzeitig auch eine Begründungsgrundlage für die Existenz des Staates darstellt.

### *II.3 Innere Sicherheit und Ordnung als Aspekte des Grundgesetzes und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*

Auf der Entwicklung der Staatstheorien beruht in weiten Teilen der moderne demokratische Verfassungsstaat und damit auch die Bundesrepublik Deutschland. So finden sich Ideen und Konstrukte dieser Theorien in der Verfassung der Bundesrepublik, dem Grundgesetz, wieder. Die Bedeutung von innerer Sicherheit und Ordnung für das Staatsverständnis der Bundesrepublik lässt sich entsprechend aus dem Grundgesetz und aus Aussagen des höchsten Gerichtes der Bundesrepublik, dem Bundesverfassungsgericht, ableiten.

So weist das Bundesverfassungsgericht dem Staat die Funktion der Aufrechterhaltung des inneren Friedens zu, wenn es argumentiert:

*„Staaten stellen in sich befriedete Einheiten dar, die nach innen alle Gegensätze, Konflikte und Auseinandersetzungen durch eine übergreifende Ordnung in der Weise relativieren, dass diese unterhalb der Stufe der Gewaltsamkeit verbleiben und die Existenzmöglichkeiten des Einzelnen nicht in Frage stellen, insgesamt also die Friedensordnung nicht aufheben.“ (BverfGE 1990: 334)*

Im Grundgesetz lässt sich die Schutzfunktion bzw. Schutzpflicht des Staates aus den formulierten Grundrechten, die nicht zuletzt den individuellen Menschen bzw. Bürger vor dem Staat selbst schützen sollen (vgl. Badura 2010: 93 ff; Sodan 2010: 25), ableiten. So legt Peter Badura (2010: 125) in seinem Kommentar zum Grundgesetz dar:

*„[...], daß die Grundrechte vom Staat auch verlangen, daß er sie wirksam in Schutz nimmt. Die Zusicherung des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit beispielsweise (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) begründet nicht nur einen Abwehranspruch gegen ungerechtfertigte Eingriffe des Staates in diese Schutzgüter, sondern fordert vom Staat, d.h. zuerst vom Gesetzgeber, auch, daß er wirksame Vorkehrungen zum Schutze dieser Güter trifft, durch die insbes. Dritte daran gehindert werden, diese Güter zu verletzen.“*

Entsprechend lässt sich aus Art. 1 Abs.1 GG<sup>6</sup> der staatlichen Gewalt der Schutz und die Achtung der unantastbaren Menschenwürde als Aufgabe zuordnen. Dieser Schutz hat dabei sowohl negativen wie positiven Schutzcharakter,<sup>7</sup> erstes begrenzt und reglementiert staatliches Handeln, zweites erlegt jeder staatlichen Gewalt eine Schutzpflicht auf (Hömig 2010: 49ff.). Auch das Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten in Art.1 Abs.2 GG<sup>8</sup> lässt sich entsprechend als Schutzpflicht des Staates auslegen.

Das staatliche Gewaltmonopol als definatorisches und wie bereits erläutert eng mit einer Schutzfunktion des Staates verknüpftes Element von Staat lässt sich aus Art. 33 Abs. 4 GG<sup>9</sup> und Art. 20 Abs. 2 GG<sup>10</sup> ableiten.

An dieser Stelle soll nicht unerwähnt bleiben, dass in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes der Staatsgewalt eine Fülle an individuellen Rechten, besonders die Grundrechte, gegenüberstehen und damit die staatliche Herrschaft rechtlich reglementiert und beschränkt wird. Daran wird das Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit im Grundgesetz deutlich. Beide Aspekte stehen sich diametral entgegen und können jeweils nur zu einem Teil zusammen erfüllt werden.

Wenn also, wie dargelegt, die Gewährleistung der Menschenwürde und Menschenrechte das grundlegende Element des Grundgesetzes ist und alle direkte Staatsgewalt vom Staat die vom Volk ausgehende Staatsgewalt ist, durch Wahl und Abstimmung als indirekt charakterisiert, ausgeht, so ist es

---

<sup>6</sup> „<sup>1</sup>Die Würde des Menschen ist unantastbar. <sup>2</sup>Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlicher Gewalt.“ (GG Art.1 (1) zitiert nach Sodan 2009: 24).

<sup>7</sup> An diesem doppelten Schutzanspruch des Grundrechtes auf Menschenwürde lässt sich das Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit im Grundgesetz erkennen. Einerseits muss der Staat im Rahmen seiner Schutzpflicht die Grundrechte verteidigen und dabei um dieses zu gewährleisten in individuelle Freiheitsrechte eingreifen, die aber wiederum durch das GG auch vor staatlichem Handeln geschützt sind. Das Handeln in diesem Spannungsfeld ist nur durch den „Kompromiss“ der Rechtsstaatlichkeit und des Gesetzes zu regeln, ohne aber das konkrete Problem der Gegensätzlichkeit der beiden Extreme je aufgelöst werden, kann. (vgl. Hömig 2010: 49ff.).

<sup>8</sup> „Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzliche und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ (GG Art. 1 (2) zit. n. Sodan 2009: 24)

<sup>9</sup> „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“ (GG Art. 33 (4) zit. n. Sodan 2009: 299).

<sup>10</sup> „<sup>1</sup>Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. <sup>2</sup>Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“ (GG Art. 20 (2) zit. n. Sodan 2009: 210).

Staatsaufgabe Menschenwürde und Menschenrechte zu schützen, was gleichbedeutend mit einem Schutzauftrag und einer Gewährleistungsfunktion für Sicherheit und Ordnung ist.

Aus den drei unterschiedlichen exemplarisch verwendeten Perspektiven des Staatsbegriffs lässt sich also für den modernen Staat im Allgemeinen und den demokratischen Verfassungs- und Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland im Speziellen eine Schutzpflicht bzw. eine Gewährleistungsfunktion für den inneren Frieden und entsprechend für innere Sicherheit und Ordnung konstatieren. Dieses ist als Kernelement, Kernfunktion und gleichzeitige Legitimationsgrundlage von Staat zu sehen. Der moderne demokratische Verfassungs- und Rechtsstaat, aber auch autokratische Staaten, sind über das Gewaltmonopol definiert, das eine Schutzfunktion des Staates impliziert. Den staatsrechtlichen Konstruktionen von Staat und dem Grundgesetz ist diese Schutzfunktion explizit oder implizit als Staatsfunktion bzw. -aufgabe zu entnehmen. Dass innere Sicherheit und Ordnung im veränderlichen Reigen möglicher Staatsaufgaben eine Kernaufgabe von Staat darstellt, wird so auch in der Verwaltungswissenschaft (vgl. Bogumil/Jann 2005: 52) und der Staatsrechtslehre angenommen. So argumentiert Christoph Link in einer Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Jahr 1990:

*„Schutzpflicht des Staates und Schutzanspruch des Bürgers für die Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Eigentum bilden den Kern der mit der modernen Staatlichkeit unabdingbar verbundenen Friedens- und Sicherheitsgewährleistung. Traditionell bildet ihre Erfüllung die Legitimationsgrundlage des staatlichen Anspruchs auf Loyalität und Rechtsgehorsam.“ (Link 1990: 52)*

Für die Vorstellung von Staatlichkeit in einem demokratischen Verfassungsstaat ist also zunächst eine Grundlage dahin gehend gelegt, dass die Staatstätigkeit in einem bestimmten rechtlichen Rahmen eine (innere) Schutzfunktion, nicht zuletzt auch aus dem Interesse einer Legitimierung, wahrzunehmen hat. Die Ausgestaltung dieser Funktion, insbesondere in Konkurrenz zur Freiheit des Einzelnen, ist abhängig vom jeweils aktuellen Konstrukt von Staatlichkeit.

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts ist in der Politikwissenschaft eine Diskussion über den Strukturwandel des Staates entstanden, welcher beispielsweise mit einem Wandel vom hoheitlichen zum kooperativen oder aktivierenden Staat umschrieben wird (vgl. Benz 2008: 264). In einer Staatlichkeit im Sinne des hoheitlichen, durch hierarchische Steuerung charakterisierten Interventionsstaates ist die Gewährleistung von innerer Sicherheit und Ordnung als hoheitliche und dem Staat vorbehaltene Aufgabe anzusehen. Die Garantie des inneren

Friedens ist von den staatlichen Institutionen zu gewährleisten und damit als alleinige staatliche Aufgabe zu verstehen. Damit wird im Sinne einer ‚Staatlichkeit der hierarchischen Steuerung und Interventionsstaatlichkeit‘ innere Sicherheit und Ordnung eine rein staatliche Gewährleistungsaufgabe, die nicht nur demokratisch legitimiert und rechtsstaatlich sein muss, sondern auch an die vorgesehenen staatlichen Akteure gebunden ist.

### ***III. Allgemeiner Wandel von Staatlichkeit und Strukturwandel des Staates***

Wie bereits in Kapitel 3 aufgezeigt, sind Staatlichkeit und in einem geringeren Maße Staat an sich variable, stetigen Veränderungen unterliegende Begriffe bzw. Konstruktionen einer gesellschaftlichen Ordnung. Seit dem ausgehenden 20. Jahrhundert wird in der Wissenschaft ein Strukturwandel des modernen demokratischen Staates diskutiert (vgl. Benz 2008: 259). Charakterisiert wird dieser Wandlungsprozess u.a. als Wandel vom hoheitlichen Interventionsstaat oder Wohlfahrtsstaat zum kooperativen und aktivierenden Staat. Auch die Konzeption der Bürgergesellschaft ist ein Ausdruck dieses Wandlungsprozesses. Mit Bezug auf politische Steuerungsprozesse wird von einem Wandel von *Government* zur *Governance* gesprochen (vgl. Mayntz 2009: 22; Benz 2008: 271).

Ein Verlust hierarchischer staatlicher Problemlösungskompetenz wird als grundlegender Ausgangspunkt dieser Veränderungsprozesse gesehen. Dieser Schwund gründet auf einer zunehmenden Komplexität der von Staaten zu bewältigenden Problemstellungen im Kontext von Globalisierungs-, Internationalisierungs- und Denationalisierungsprozessen (vgl. Benz 2008: 265 u. 268; Dose 2006: 25). Die Möglichkeiten klassischer hierarchischer Problemlösung und politischer Steuerung sind durch diese Veränderungen begrenzt, globalen Problemen kann mit hierarchischen Mitteln kaum sinnvoll begegnet werden. Ebenso sind heute innenpolitische Herausforderungen sowohl über die territorialstaatlichen Grenzen hinaus verknüpft als auch von zunehmender Komplexität und so mit den klassischen Mitteln der hierarchischen Steuerung nur bedingt lösbar. Hier sei insbesondere auf ökonomischen Problemstellungen verwiesen, bei diesen stehen rein hoheitliche Lösungen vor dem Problem, dass Unternehmen als globale Akteure aufgrund ihrer hohen räumlichen Flexibilität kaum noch durch hierarchische nationalstaatliche Regelungen erreichbar sind (vgl. Benz 2008: 268ff.). Diesem Verlust von Problemlösungskompetenz durch eine zurückgehende Effektivität klassischer staatlicher Mittel zur Problemlösung erwachsen neue Ansätze der politischen Steuerung, der Staatstätigkeit und damit verbunden auch neue Vorstellungen von Staatlichkeit.

Inwiefern Staat im Kontext dieses Wandels endgültig Problemlösungskompetenz einbüßt, ist umstritten. Die Debatte changiert zwischen einem Ende des Staates und einer Transformation des Staates in deren Rahmen der Staat hierarchische Mittel gegen neue, weichere Mittel eintauscht, aber immer noch an entscheidenden Schnittstellen der Problemlösung sitzt. Gerade im Rahmen der Governancediskussion wird

deutlich, dass nicht von einem Ende des Staates zu sprechen ist, da sich diese Prozesse, besonders im Innenpolitischen, häufig im Schatten staatlicher Hierarchie abspielen. Staat hat in diesem Zusammenhang, wenn auch die Problemlösung auf einer privaten oder kooperativen Ebene geschieht, die Funktion die Lösung von gesellschaftlichen Problemen und Konflikten zu gewährleisten (vgl. Benz 2008: 299).

### *III.1 Von Government zu Governance*

Der steuerungsbezogene Wandel von Government zu Governance ist wohl der zurzeit am breitesten in der Politikwissenschaft diskutierte Ansatz und Analyserahmen mit Bezug auf einen Strukturwandel des Staates. Governance ist ein sowohl auf der Ebene der internationalen Beziehungen als auch im nationalen Rahmen auftretendes Phänomen. Mit Bezug auf die internationale Ebene beschreibt Governance die Beziehungen und Strukturen der internationalen Politik zwischen Staaten (und ebenso nicht staatlichen Akteuren), welche durch das Fehlen klarer Hierarchien und das vorherrschende Steuerungsmittel der Verhandlung gekennzeichnet sind (vgl. Benz 2003: 18f.). Im nationalen Rahmen steht Governance für ein Steuerungsmodell, welches maßgeblich dadurch charakterisiert ist,

*„dass nicht nur staatliche, sondern auch private Akteure [...] an der Regelung kollektiver Sachverhalte und der Lösung gesellschaftlicher Probleme beteiligt sind“ (Mayntz 2009: 22).*

Neben diesem partizipativen Aspekt ist das zweite entscheidende Element von Governance die Veränderung der staatlichen Steuerungsmittel von Hierarchie zu weichen Ansätzen im Rahmen von Aushandlungsprozessen und Konsensfindung (vgl. Bröchler/Blumenthal 2006: 8f.). Im Gegensatz dazu ist Government als maßgeblich hierarchische staatliche Steuerung zu verstehen.

Nach Julia Blumenthal und Stefan Bröchler (2006: 8f.) lassen sich zwei unterschiedliche Governancebegriffe unterscheiden. Das enge Verständnis ist auf die Beteiligung nicht staatlicher Akteure und den Einsatz kooperativer, weicher Steuerungsmittel begrenzt. Der weite Begriff umfasst das ganze Spektrum staatlicher Steuerung, auch die klassische hierarchische. Kernelement beider ist aber, trotz der Ausdifferenzierung der beiden Begriffe, die Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren in die vormals staatlich dominierten Steuerungs- und Regelungsprozesse und die Veränderung der Steuerungsmittel. Die Einbindung im Rahmen von Governanceprozessen kann sowohl auf der Ebene der Entscheidungsprozesse als auch bei der Implementation stattfinden, sodass gesellschaftliche Akteure zunehmend staatliche Handlungsfelder substituieren oder in Teilen übernehmen. Mit den Veränderungen

politischer Steuerung durch Governance ist die Zielsetzung einer Steigerung von Effektivität, Effizienz und Qualität von Problemlösungen verbunden. Daraus ergibt sich auch in Teilen die angenommene Legitimationsgrundlage von Governanceprozessen, denen durch die selektive Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren durchaus ein Defizit demokratischer Legitimität zu unterstellen ist. Die auf Leistung basierende Legitimität von Governance lässt sich als manageride Legitimität bezeichnen (vgl. Papadopoulos 2010: 229ff.).

### *III.2 Vom Interventionsstaat zum aktivierenden Staat und der Idee einer Bürgergesellschaft*

An die in weiten Teilen analytische Debatte um Governance knüpfen die Vorstellungen einer neuen Staatlichkeit, des aktivierenden und kooperativen Staates an. Diese werden im Gegensatz zu einem hoheitlichen Interventionsstaat gesehen, der sich an einer *politics of delivery* orientiert. In der Entwicklung des modernen Staates wird dem Interventions- und Wohlfahrtsstaat eine zunehmende Ausdehnung seiner Aktivitäten und Regelungsanstrengungen in vormals gesellschaftliche Bereiche attestiert (vgl. Bogumil/Jann 2005: 48). Mit den einsetzenden Wandlungsprozessen ist eine „Rückentwicklung“ verbunden, bzw. kommt es zu einer Vergesellschaftung und Privatisierung staatlichen Handelns. Dieses muss nicht zwangsläufig mit einem weniger an Regelungsanstrengungen des Staates verbunden sein, doch bedient sich dieser, wie im Rahmen der Governance zu beobachten, neuer, weniger hoheitlicher Mittel, um Regelungen zu erreichen und umzusetzen.

Der „aktivierende“ und „ermunternde“ Staat, wie er von der Enquete-Kommission des deutschen Bundestages „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (2002: 22 u. 60) normativ dargelegt wird, steht für diese Weiterentwicklung von Staatlichkeit und fordert eine neue Rolle des Staates, der die Einbindung der Gesellschaft und eine Vergesellschaftung staatlicher Tätigkeit nicht nur zulassen und sich selbst als „schlanker Staat“ zurücknehmen, sondern dieses aktiv fördern soll. Der aktivierende Staat soll die gesellschaftliche Teilhabe fördern und damit den Weg zu einer Bürgergesellschaft bereiten. Diese sich vom hoheitlichen Interventionsstaat abgrenzende neue Staatlichkeit wird besonders im Kontext der Idee der Bürgergesellschaft verdeutlicht.

*„Bürgergesellschaft als Leitbild und Bezugsrahmen verweist auch darauf, dass politische Gestaltung nicht nur eine Aufgabe von Verwaltung, Staat und professioneller Politik ist, sondern auch und gerade eine Angelegenheit der Bürgerinnen und Bürger selbst“ (Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages 2002: 25).*

Aktivierender Staat und Bürgergesellschaft, als aufeinander bezogene Konzepte von Staatlichkeit und Gesellschaft, betonen, wie auch der Analyseansatz Governance, die Partizipation und Einbindung der Gesellschaft in die Staatstätigkeit. Der Wandel von Staatlichkeit ist durch eine Vergesellschaftung und Privatisierung von staatlicher Tätigkeit gekennzeichnet (vgl. Bogumil/Jann 2005: 214). Dass diese Vergesellschaftung von Staatstätigkeit nicht gleichbedeutend mit einem ‚Ende des Staates‘ ist, wird durch die Gewährleistungs- und Regelungsfunktion des Staates begründet. Veränderungen der Staatstätigkeit, der Art des Einsatzes von Staatsgewalt und damit die Ausgestaltung von Staat, also die Staatlichkeit, gehen nicht mit einem Verlust an Staatsfunktionen, einem Ende des Staates, einher (vgl. Benz 2008: 299). Für die Umsetzung und Ausgestaltung von Entscheidungen auf der Ebene der Staatstätigkeit sind hingegen neue kooperative Strukturen und Mittel notwendig um sowohl effektive Entscheidungen zu erreichen und umzusetzen.

Rainer Prätorius beschreibt die momentane Situation des Staates vor dem Hintergrund der Veränderungsprozesse daher wie folgt:

*„Die Gegenwartsdiagnose im Telegrammstil lautet: staatliche Substanz ist noch da, sie lässt sich in Verfahrens- und Regelsetzungsmacht wiedererkennen, aber bei Entscheidungen über ‚policy-outcomes‘ sind ihr enge Grenzen gezogen, hier muss sie ständig neue Arrangements mit den Adressaten suchen“ (Prätorius 2003:12).*

#### ***IV. Sicherheitsstrukturen im Wandel - Interagency Policing und kommunale Sicherheitspolitik***

Wie bereits in Kapitel 2 und 3 dargelegt sind sowohl Staatlichkeit als auch Staat keine statischen Konstrukte. Der staatliche Aufgabenumfang, als Teil von Staatlichkeit, und die entsprechend notwendigen staatlichen und komplementären gesellschaftlichen Strukturen unterliegen stetigen Veränderungs- und Anpassungsprozessen (vgl. u.a. Stienen 2011: 24-27). Gesellschaftliche, historische und politische Veränderungen bilden die Grundlage und ggf. auch Folgen dieser Prozesse. Auch die Strukturen, mittels derer innere Sicherheit und Ordnung gewährleistet werden sollen, unterliegen solchen Veränderungsprozessen.

*„Das Politikfeld der inneren Sicherheit ist kein ‚Fels in der Brandung‘. Die auf den Staat einwirkenden Veränderungen erreichen auch dieses Aufgabenfeld. Zwar verlaufen die Veränderungswellen in diesem staatlichen Kernbereich weniger schnell und intensiv, aber letztendlich haben sie doch zeitversetzt Auswirkungen auf die Gestalt der inneren Sicherheit.“ (Stienen 2011: 87)*

In der Bundesrepublik Deutschland sind seit der Staatsgründung zahlreiche Veränderungsprozesse der inneren Sicherheitsstrukturen zu beobachten. Zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und den 1970er Jahren lässt sich ein Strukturwandel der inneren Sicherheit verorten, der von den Prozessen der Entmilitarisierung bzw. Zivilisierung, der Föderalisierung und der Entkommunalisierung der Polizei gekennzeichnet ist. Auch ist ein Wandel von einer Staats- zur Bürgerpolizei beobachtbar. (Vgl. Groß u.a. 2008: 17 f u. 30)

Aktuelle und fortlaufende Veränderungsprozesse der Sicherheitsarchitektur sind beispielsweise in Gestalt der kommunalen Kriminalprävention bzw. kooperativen Sicherheitspolitik (vgl. Kapitel 4.2), der Privatisierung sicherheitsrelevanter Aufgaben (vgl. Stienen 2011: 311-313) oder der ‚Verpolizeilichung‘<sup>11</sup> der Kommunen (vgl. Söllner 2011) beobachtbar.<sup>12</sup> Die strategische Neuorientierung einer bürgernahen Polizeiarbeit und das damit angestrebte Dienstleistungsverhältnis zwischen Polizei und Bürger (vgl. Frevel 2007: 47) sowie ein Paradigmenwechsel von einer sekundär

---

<sup>11</sup> Der Begriff der ‚Verpolizeilichung‘ wird von Söllner (2011) für die zunehmende Herausbildung von kommunalen Ordnungsdiensten verwendet. Die Kommune übernimmt dabei auch Aufgaben aus der Gefahrenabwehr (vgl. Prätorius 2003: 306).

<sup>12</sup> Auch auf Bundesebene ist von Veränderungen der Sicherheitsstrukturen auszugehen, so wird auf eine Ausdehnung von Zuständigkeiten und Kompetenzen der Bundesbehörden verwiesen (vgl. u.a. van Ooyen 2007: 175 f; Lange/Frevel 2009: 118f.).

und tertiär (bzw. ordnungspolitisch) zu einer primär (bzw. sozialpolitisch) ausgerichteten Kriminalprävention (vgl. Pitschas 2001: 6-8) können als Grundlage und Teil der aktuellen Veränderungsprozesse verstanden werden.

Entgegen der Entwicklung der Entkommunalisierung der Polizei in den 1950er und 60er Jahren wird heute die Bedeutung des kommunalen Bezugs für die Sicherheitsgewährleistung betont. So stellt Prätorius (2003: 304) die Bedeutung des kommunalen oder lokalen Raums besonders heraus:

*„Sicherheitsprobleme stellen sich der polizeilichen Arbeit primär als Herausforderungen im dezentralen Kontext und im lokalen Maßstab. ‚Polizeipolitik‘ auf der operativen Ebene ist demnach in erster Linie Lokalpolitik.“*

Entsprechend sind die Wandlungsprozesse im lokalen Raum von besonderer Bedeutung.

Für die kommunale Sicherheitsgewährleistung kann heute ein Strukturwandel, der sich als Vergesellschaftlichung der Sicherheitsstrukturen bezeichnen lässt, angenommen werden. Dieser Wandel beruht auf einer grundlegenden Veränderung der Zuständigkeitszuschreibung für innere Sicherheit und Ordnung. Nicht mehr nur die Polizei, als tragendes Element der Sicherheitsstrukturen, sondern die gesamte Gesellschaft soll Verantwortung für Sicherheit und Ordnung übernehmen. Innere Sicherheit wird zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe.

*„Die Konstruktion von Sicherheit [...] ist eine Gemeinschaftssache, bei der jeder Einzelne selbstverantwortlich, aber auch alle gesellschaftlichen Kräfte eingebunden werden sollen.“ (Schierz 2004: 120)*

Dieses neue Verständnis von Zuständigkeiten für die innere Sicherheit manifestiert sich in einem Strukturwandel, der von einer Öffnung der Sicherheitsstrukturen für kommunale und gesellschaftliche Akteure gekennzeichnet ist. Der Prozess einer Vergesellschaftung muss dabei nicht zwangsläufig in einem Kompetenz- und Aufgabenschwund der vorhandenen Sicherheitsstrukturen münden, wenn man von einer Erweiterungstendenz des Themenfeldes innere Sicherheit ausgeht (vgl. Beste 2009: 183).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> In dieser Auslegung des Wandels der lokalen Sicherheitsstrukturen spiegelt sich u.a. auch die Debatte um eine Versicherheitlichung, ‚*securitization*‘ und eine Sicherheitskultur, in der die gesellschaftliche Risikowahrnehmung und das resultierende Sicherheitsbedürfnis sowie ein sich ausweitendes staatliches Sicherheitsversprechen eine allgemeine Ausweitung des Sicherheitsbegriffs und entsprechend der Sicherheitspolitik bedingt (vgl. Daase 2010; Daase 2011).

*„Tatsache ist [...], dass sich das gesamte Feld innerer und äußerer Sicherheits- und Kontrollarbeit in den vergangenen Jahrzehnten enorm ausgedehnt hat [...].“ (Beste 2009: 183)*

Als ein grundlegender Ansatz und Konzept dieser Vergesellschaftlichung kann das angelsächsische Interagency Policing gesehen werden. Dieser Ansatz stellt die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für Sicherheit im lokalen Raum in das Zentrum und plädiert entsprechend für Kooperation und Öffnung der lokalen Sicherheitsstrukturen. In der Bundesrepublik Deutschland findet sich das Konzept des Interagency Policings in der kommunalen Kriminalprävention bzw. der kooperativen Sicherheitspolitik auf kommunaler Ebene wieder (siehe Kapitel 4.2).

#### *IV.1 Interagency Policing: vom kooperativen Polizieren*

Das Konzept des Interagency Policings oder auch *multi-agency policings*<sup>14</sup> entspringt der Debatte um *community safety* und *crime prevention* im angelsächsischen Raum und erlangte 1991 im Rahmen des s.g. *Morgan Reports*, einer Untersuchung zu bereits bestehenden Bemühungen um die lokale Sicherheit, eine erste Popularität. Der Morgan Report spricht sich dezidiert für ein kooperatives Vorgehen in der lokalen Sicherheitsgewährleistung aus (vgl. Morgan 1991: 29). Dabei baut der Ansatz des Interagency Policings, entsprechend einer Tendenz zu einer Vergesellschaftlichung von Sicherheitsstrukturen, auf einer neuen Zuschreibung von Zuständigkeit für innere Sicherheit und Ordnung auf.

*„The Police Service cannot be held solely responsible for community safety or for tackling crime or fear of crime in their force area in isolation: the factors which lead to offending or which offer the opportunity for crime are not within their direct control. Nor can any other single agency or organisation be held solely responsible. The growing complexity of society requires a multi-faceted response [...].“ (Morgan 1991: 14)*

Der Polizei und damit der klassischen Struktur einer hoheitlich organisierten Sicherheitsgewährleistung wird somit die alleinige Verantwortung für innere Sicherheit und Ordnung abgenommen und durch die Perspektive einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung ersetzt bzw. ergänzt (vgl. auch Joyce 2011: 99). Die Zuständigkeit wird prinzipiell

---

<sup>14</sup> Der Begriff des Interagency Policings findet maßgeblich dann Verwendung, wenn die Zusammenarbeit der *agencys* in mehr oder minder organisierten Strukturen stattfindet. Multi-agency Policing greift die Organisationsform einer Zusammenarbeit oder Partnerschaft nicht auf. „If the telling of working practices took place within the confines of a partnership organisational structure, the term ‚inter-agency‘ rather than ‚multi-agency‘ was applied“ (Joyce 2011: 99)

neben der vormals, *alleinzuständigen* Polizei, weiteren *agencys*, Akteuren der Kommune und der Zivilgesellschaft zugewiesen (vgl. Morgan 1991: 13 f; Liddle/Gelsthorpe 1994: 1, 4 u. 99).

Im Rahmen dieses Konzeptes wird insbesondere den Kommunen, in Zusammenarbeit mit der Polizei, eine gesteigerte Verantwortung für die Koordination, Aktivierung und Implementierung von Aktivitäten zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit zugewiesen (vgl. Morgan 1991: 19 u. 29). Auch wird im Konzept des Interagency Policing eine verstärkte Einbindung und Aktivierung der Zivilgesellschaft gefordert (vgl. u.a. Morgan 1991: 31).

*„The new designation asserted the important role that communities should play in crime prevention strategies and sought to stimulate greater participation from all members of the general public in the fight against crime.“ (Joyce 2011: 101)*

Als inhaltlicher Aspekt des Interagency Policing wird von Morgan die besondere Bedeutung von sozialen Aspekten für die Gewährleistung von lokaler Sicherheit herausgestellt. So wird die gleichwertige Beachtung von sozialpolitischen und ordnungspolitischen Maßnahmen gefordert (vgl. Morgan 1991: 31).

Interagency Policing ist vor dem Hintergrund der neuen Zuständigkeitszuweisung ein Konzept, in dem sich die Vergesellschaftlichung von lokalen Sicherheitsstrukturen spiegelt. Die Kooperation von Polizei, Kommune und Gesellschaft zur Vermeidung von Kriminalität wird in das Zentrum des Konzeptes gerückt.

Hebt man das Konzept von seinem angelsächsischen Ursprung ab, so kann Interagency Policing bzw. Multi-agency Policing auch als übergreifendes Konzept und Oberbegriff für jegliche Form der kooperativen Zusammenarbeit zur Gewährleistung von innerer bzw. öffentlicher Sicherheit verstanden werden. Interagency Policing steht somit als abstraktes Konstrukt für den Prozess der Vergesellschaftlichung von lokaler Sicherheitspolitik. Entsprechend lassen sich die deutschen Ansätze einer kooperativen Sicherheitspolitik bzw. einer kommunalen Kriminalprävention, da es sich im lokalen Rahmen um institutionalisierte Strukturen der Vergesellschaftlichung von Sicherheitsarchitekturen handelt, unter dem Begriff des Interagency Policing fassen.

#### *IV.2 Kommunale Kriminalprävention und Sicherheitspolitik – Interagency Policing in der Bundesrepublik Deutschland*

Die maßgeblichen Strukturen der kooperativen Sicherheitspolitik bzw. des Interagency Policing in der Bundesrepublik Deutschland sind die mittlerweile zahlreichen kriminalpräventiven und sicherheitspolitischen Kooperationsgremien auf kommunaler Ebene (vgl. Pütter 2006: 325; Frevel

2007: 19). In diesen Gremien wird die im Rahmen des Interagency Policings vorgesehene Öffnung der Sicherheitsstrukturen besonders deutlich. Kommunale und gesellschaftliche Akteure werden in Maßnahmen zur Bekämpfung und Vermeidung von Kriminalität sowie der Kriminalitätsfurcht im lokalen Raum eingebunden (vgl. Frevel 2007: 15f.). Damit verändert sich auch die Rolle der Polizei in der Kommune.

*„Über die Orientierung an Kriminalitätsfurcht und urbaner Lebensqualität kehrte die Bearbeitung von Ordnungsproblemen in den Fokus der bis zu diesem Zeitpunkt auf die Bekämpfung von Kriminalität ausgerichteten polizeilichen Arbeit zurück. Die Polizei rückt von ihrer Spezialistenrolle ab und öffnet sich für eine institutionalisierte Kommunikation und Kooperation sowohl in Richtung der kommunalen Verwaltungen als auch in Richtung der lokalen Bewohnerschaft.“ (Wurtzbacher 2008: 153)*

Bernhard Frevel (2007: 51-60) unterscheidet die kommunalen Gremien in Nordrhein-Westfalen in zwei grundsätzliche Kategorien. Einerseits die primär-präventiv und gesellschaftspolitisch orientierten kriminalpräventiven Räte, andererseits die ordnungspolitisch orientierten kommunalen Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften. Beide Formen der Umsetzung eines Interagency Policings unterscheiden sich neben der strategischen Ausrichtung grundlegend in ihrer Zusammensetzung und damit im Grad der Vergesellschaftlichung.

*„Gesellschaftliche Akteure haben in [...] Sicherheitspartnerschaften keinen Platz. Deren Mitwirkung ist in den Präventionsräten möglich, denn dort sind ‚alle gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen, aber auch jede einzelne Bürgerin und jeder Bürger‘ willkommen.“ (Frevel 2007: 60)*

Kriminalpräventive Räte bieten also die Möglichkeit zu einer deutlich weitergehenden Einbindung gesellschaftlicher und kommunaler Akteure in das Feld der kommunalen ‚Sicherheitsproduktion‘. Dieses ist insbesondere der spezifischen Ausrichtung dieser Kategorie kriminalpräventiver Gremien geschuldet. Die primär-präventive und gesellschaftspolitische Orientierung macht die Einbindung von wenig sicherheitsrelevanten Akteuren nicht nur möglich, sondern sinnvoll. Eine Ausrichtung auf die Veränderung von sozialen Rahmenbedingungen lässt eine weitgreifende Vergesellschaftlichung notwendig erscheinen. Dieses wird besonders deutlich, wenn man den von Pitschas (2001: 5-8) postulierten Paradigmenwechsel der Kriminalprävention berücksichtigt.

*„Diesem Paradigmawandel liegt die Logik zugrunde, dass eine höhere Wirkung der Kriminalprävention nur dadurch erzielt werden kann, dass Erfahrungen, Expertise, Information und Ressourcen diverser gesellschaftlicher Akteure gebündelt und intentional zum Einsatz gebracht werden. Ausschließlich polizeiliche Maßnahmen und*

*solche der Behördenkoordination und -kooperation können diesen Effekt nicht erreichen.“ (Pitschas 2001: 5f.)*

Geht man von einem Paradigmenwechsel in der Kriminalprävention aus, ist also die Einbeziehung gesellschaftlicher und kommunaler Akteure eine logische Folge. Entsprechend ist zumindest der Anspruch einer breiten Bürgerbeteiligung fester Bestandteil der kommunalen Präventionsräte (vgl. Frevel u.a 2009: 150).

Die gesellschaftspolitisch orientierte kommunale Kriminalprävention ist ein Ansatz eines Interagency Policing, es kombiniert Kooperation und Möglichkeiten zur Partizipation für einen, zumindest vom Anspruch her, breiten gesellschaftlichen und kommunalen Akteurskreis. So attestiert Pitschas der kommunalen Kriminalprävention auch eine

*„neue Verantwortungsübernahme gesellschaftlicher Instanzen für Kriminalprävention zugunsten eines sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses zwischen Staat und Bürgergesellschaft“ (Pitschas 2001: 7).*

Die ordnungspolitisch orientierten kommunalen Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften verfolgen einen anderen Präventionsansatz, aus dem heraus sich auch die ‚geringere‘ Öffnung für gesellschaftliche Akteure erklären lässt. Sekundäre und tertiäre Kriminalprävention ist im Gegensatz zur primären Prävention nicht auf die Veränderung von sozialen Rahmenbedingungen, sondern auf die Veränderung von Tatgelegenheiten und auf dezidierte Personengruppen ausgerichtet. Entsprechend sind die Maßnahmen dieser Gremien nicht auf der gesellschaftspolitischen, sondern auf einer ordnungspolitischen Ebene angesiedelt (vgl. Frevel 2007: 55). Zur Umsetzung sind so nur ordnungspolitisch relevante Akteure, neben den Polizeibehörden, die Justiz, die kommunalen Behörden und evtl. tätige private Sicherheitsdienstleister notwendig (vgl. Frevel 2007: 60; Lange/Schenck 2004: 298 u. 303ff.). In den Ordnungspartnerschaften spiegeln sich neben dem Interagency Policing als kooperative Sicherheitspolitik auch die Wandlungsprozesse der Verpolizeilichung und Privatisierung. Diese lassen sich ebenso unter dem Aspekt einer Vergesellschaftlichung fassen.

Gesellschaftspolitisch und ordnungspolitisch orientierte Ansätze kommunaler Sicherheitspolitik sind also zwei Facetten eines für die Bundesrepublik spezifischen Interagency Policing. Sie vereinen beide, wenn auch in unterschiedlicher spezifischer Tragweite und Ausrichtung, eine Öffnung der lokalen Sicherheitsstrukturen, Koordination, Kooperation und die Institutionalisierung in Gremien.

### IV.3 Interagency Policing – Wandel sicherheitspolitischer Entscheidungsprozesse

Im Kontext der dargelegten Veränderungen der lokalen Sicherheitsstrukturen ist neben der reinen Einbindung neuer Akteure auch von einem möglichen Wandel der Entscheidungsprozesse in der kommunalen Sicherheitspolitik auszugehen. Grundlegend stellt sich hier die Frage, in welchem Maße die gesellschaftlichen Akteure nicht nur an der Durchführung von Maßnahmen, sondern auch an den diesen zugrunde liegenden Entscheidungen der kommunalen Sicherheitspolitik beteiligt sind. Es gibt jedoch auch Befürchtungen, die Daniel Gilling für den angelsächsischen Raum ausdrückt:

*„partnership being more a one-way street, [...] there is the danger of partnership becoming largely symbolic, as the state's desire to resolve its sovereignty predicament continues to undermine the prospectes for genuine partnership working.“ (Gilling 2005: 752f.)*

Ist also Interagency Policing nur ein symbolischer Ansatz von Partizipation, die neue Ressourcen durch die Einbindung neuer Partner erschließen soll, ohne eine Vergesellschaftlichung im Sinne einer gesellschaftlichen Partizipation zu leisten und die Gesellschaft entsprechend weitergehend an Entscheidungs- und Steuerungsprozessen zu beteiligen? Oder stellen die Ansätze des Interagency Policings nicht doch Möglichkeiten einer Partizipation dar und stehen somit für einen substanziellen Wandel der Sicherheitsstrukturen auch auf der Entscheidungsebene?

Zunächst lässt sich davon ausgehen, dass die Öffnung der Sicherheitsstrukturen für neue Akteure ebenso, wenn nicht sogar deutlich weitergehend als die auf Kommunikation ausgerichtete bürgernahe Polizeiarbeit, zu einem Wandel der polizeilichen Aufgabengestaltung durch gesellschaftliche Beteiligung an der Themensetzung führen kann.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Mit Bezug zur bürgernahen Polizeiarbeit, als eine grundlegende Strategie, welche sich durchaus auch in ihrer Ausrichtung auf ein neues Verhältnis Polizei – Bürger als eine grundlegende Neuausrichtung der Sicherheitsstrukturen und damit Grundlage kooperativer Sicherheitspolitik und Teil der Vergesellschaftlichungstendenzen verstehen lässt, konstatiert Frevel (2007: 47): „Deutlich stärker als zuvor öffnet sich damit die Polizei auch Problemen und Konflikten, die unterhalb der Strafrechtsschwelle liegen, aber von Bürgern so interpretiert werden, dass sie öffentliche Hilfe und Unterstützung der Polizei einfordern.“ Es lässt sich also annehmen, dass bereits durch die Kommunikation mit dem Bürger als ‚Kunden‘ ein gewisser Einfluss auf die polizeiliche Arbeit zu verzeichnen ist. Der ‚Kunde‘ hat somit einen Einfluss auf die Problemdefinition als Teil des politischen Entscheidungsprozesses. Auch Pütter (2006: 304) verweist auf eine ähnliche Wirkung mit Bezug auf die lokale Kriminalprävention:

So bietet die kommunale Kriminalprävention den kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, grundsätzlich die Möglichkeit sicherheitsrelevante Entscheidungsprozesse in den Gremien zu beeinflussen (vgl. Frevel 2007: 176). Wobei von Frevel explizit eine deutliche ‚Schieflage‘ der Einflussmacht in den Gremien der lokalen Sicherheitskooperation festgestellt wird und er daher abschließend konstatiert:

*„Die ungleiche Macht- und Einflusskraft lässt trotz der in einigen Untersuchungsgemeinden breiten – oder besser: zahlenstarken – Beteiligung gesellschaftlicher Akteure nicht auf Vorstellungen deliberativer Demokratie schließen.“ (Frevel 2007: 177f.)*

Den gesellschaftlichen Akteuren wird im Vergleich zu staatlichen und kommunalen Akteuren ein geringeres Maß an Einflusspotenzial auf die verschiedenen Phasen der sicherheitspolitischen Entscheidungsfindung<sup>16</sup> zugesprochen, wobei ihnen ein potenzieller Einfluss aber nicht grundsätzlich abgesprochen wird. So sind Wohlfahrtsverbände und gesellschaftliche Anspruchsvereinigungen (z.B. Einzelhandelsverbände), wenn auch im Einzelfall in sehr unterschiedlichem Ausmaß, sowohl an der reinen Problemdefinition, als auch an den weiteren Schritten, Agenda-Setting, Politikformulierung und -implementation, beteiligt (vgl. Frevel 2007: 176f.).

Entsprechend kann zumindest von einer eingeschränkten gesellschaftlichen Partizipation an den lokalen sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen ausgegangen werden. Besonders die Problemdefinition ist eine für die gesellschaftlichen Akteure offene Phase der Entscheidungsprozesse,<sup>17</sup> die

---

„Eine der erwünschten Wirkungen kriminalpräventiven Engagements besteht darin, dass die Polizei frühzeitiger mehr von ‚ihrer‘ Gemeinde erfährt.“

<sup>16</sup> Die Phasen der politischen Entscheidungsfindung nach dem policy-cycle (vgl. Jann/Wegrich 2003): Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politikevaluierung und evtl. Politikterminierung bei negativer Evaluation.

<sup>17</sup> Der Stellenwert einer Teilhabe an der Problemdefinition sollte nun nicht als unerheblich gewertet werden. Schließlich kann die Problemdefinition zu einer thematischen Erweiterung des sicherheitspolitischen Handlungsfeldes und der Breite des Arbeitsfeldes von Polizei und allgemeiner Sicherheitsstruktur führen. „Weil der Präventionsbegriff uferlos ist, können die Gremien jeden sozialen Sachverhalt thematisieren. Eine Thematisierung im Kontext der Kriminalprävention bedeutet aber zugleich, dass soziale Probleme als Kriminalitäts- oder Sicherheitsprobleme wahrgenommen werden. Nur eine solche Zuspitzung rechtfertigt, dass sich die Gremien mit bestimmten Fragen beschäftigen [...]. Sobald jedoch eine Thematisierung unter Sicherheitsgesichtspunkten erfolgt, ist die besondere professionelle Kompetenz der Polizei gefragt.“ (Pütter 2006: 305).

Kommune ist in allen Phasen der Entscheidungsprozesse von hohem Einfluss. Interagency Policing in Gestalt der kommunalen Kriminalprävention ist also nicht reine Symbolik.

Inwieweit sich der mögliche gesellschaftliche und auch der kommunale Einfluss auf die Entscheidungsprozesse auswirkt, ist von der individuellen Zusammensetzung und Machtstruktur der spezifischen Gremien kommunaler Kriminalprävention abhängig.

*„Es wurde deutlich, dass die Gestaltung lokaler Sicherheitspolitik sehr heterogen ist, verschiedene ‚Philosophien‘ zur gesellschaftspolitischen und/oder ordnungspolitischen Prägung der Handlungen erkennbar sind und die Gremienzusammensetzung starke Auswirkungen auf die Willensbildung und Entscheidungsfindung hat.“  
(Frevel 2007: 180)*

Folgt man nun einer weiten Definition des Governance-Begriffs (vgl. Kapitel 3.1), so ließe sich das Steuerungsmodell im Interagency Policing in Form der kommunalen Kriminalprävention durchaus als ‚lokale Sicherheitsgovernance‘ bezeichnen, da sich neben hierarchischer Steuerung auch ein gewisses Maß an gesellschaftlicher Beteiligung identifizieren lässt, das wiederum auf weiche Steuerungsmittel schließen lässt.

## V. *Interagency Policing – Auswirkungen auf die Konzepte Staat und Staatlichkeit*

Die Gewährleistung innerer Sicherheit und Ordnung stellen, wie in Kapitel 2 dargelegt, zunächst ein konstituierendes und legitimierendes Element des Konstruktes Staat dar. Es lässt sich von einer grundlegenden Gewährleistungsfunktion des Staates ausgehen. Ein intaktes staatliches Gewaltmonopol ist grundlegendes Element einer solchen Gewährleistungsfunktion. Im demokratischen Verfassungsstaat ist dieses Element darüber hinaus an demokratische Legitimation und Rechtsstaatlichkeit gebunden. Das in Kapitel 4 dargelegte Konzept des Interagency Policing als Oberbegriff für verschiedene Ausprägungen einer kooperativen lokalen Sicherheitsarchitektur steht für einen vielfältigen Prozess der Vergesellschaftlichung der Gewährleistung und ‚Produktion‘ von innerer Sicherheit und Ordnung.

Wie wirkt sich nun dieser Wandel im Feld der Sicherheitspolitik, die zunehmende Vergesellschaftlichung durch neue lokale Sicherheitsstrukturen, auf das Konstrukt Staat aus? Und welche Bedeutung hat der Wandel der Sicherheitsarchitektur für das Konzept von Staatlichkeit, das einem allgemeinen Wandel zum aktivierenden Staat unterliegt (vgl. Kapitel 3)?

Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, auf denen ebenfalls seit geraumer Zeit Veränderungsprozesse zu beobachten sind, hat der Wandel der Sicherheitsarchitektur im Kontext des Interagency Policing eine weiter greifende Bedeutung für unsere Konstruktion von Staat und Staatlichkeit.

*„Wohlfahrt‘ kann ein **Politikinhalt** sein, die Herstellung elementarer Sicherheit nach innen in Gestalt der Bannung, Hegung und Monopolisierung von physischer Gewalt ist jedoch nichts anderes als die Voraussetzung von **Politikfähigkeit** [...]. [...]. Erst wenn der Staat die Geltung seiner Rechtsordnung nach innen mit monopolisierten Zwangsmitteln ‚sicher‘ stellen kann, verfügt er auch über das institutionalisierte Ensemble an Durchsetzungswegen, das austauschbaren Politikzwecken dienstbar werden kann, [...].“ (Prätorius 2000: 370)*

Veränderungen der Sicherheitsstrukturen, z.B. im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention, können also nicht nur Einfluss auf Politikinhalt, sondern evtl. auch auf die Politikfähigkeit, die Grundlage von Staat, dessen Steuerungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit haben. Das staatliche Gewaltmonopol und damit die staatliche Gewährleistungsfunktion für innere Sicherheit und Ordnung sowie eine, wenn nicht *die* grundlegende Legitimationsgrundlage des Staates, können von Veränderungen der Sicherheitsarchitektur betroffen sein.

## *V.1 Auswirkungen des Interagency Policings auf das staatliche Gewaltmonopol*

Das staatliche Gewaltmonopol, als Grundlage der staatlichen Gewährleistungsfunktion für innere Sicherheit und damit als Legitimationsgrundlage für Staat im Allgemeinen, ist Ausgangspunkt der Analyse von Auswirkungen des Interagency Policings auf das Konstrukt Staat. Eine Aushöhlung, Unterwanderung oder der Verlust des nach Max Weber und Georg Jellinek Staat definierenden staatlichen Gewaltmonopols (vgl. Kapitel 2.1) würde ein Ende des Staates bedeuten. Bereits bei tendenziellen Auflösungserscheinungen könnte somit von tief greifenden Folgen für den Staat im Allgemeinen und dessen Handlungsfähigkeit ausgegangen werden.

Dem Wandel der kommunalen Sicherheitsarchitektur im Kontext des Interagency Policings kann in verschiedenen Aspekten ein möglicher Einfluss auf das staatliche Gewaltmonopol zugeschrieben werden. Veränderungen der Zuständigkeits- und Aufgabenzuschreibung im Rahmen der kooperativen Sicherheitsgewährleistung und sich wandelnde Entscheidungsprozesse in der kommunalen Sicherheitspolitik stellen möglicherweise das staatliche Gewaltmonopol infrage.

Dementsprechend stellt sich zunächst die Frage nach der Relevanz der veränderten Aufgabenzuschreibung im Rahmen des Interagency Policings für das staatliche Gewaltmonopol. In welchem Maße sind die Aufgaben, die kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren in der kooperativen Sicherheitspolitik, sowohl der primär-präventiv ausgerichteten als auch der sekundär- und tertiär-präventiv bis repressiv ausgerichteten Formen, zugeordnet werden, relevant für das Gewaltmonopol des Staates? Des Weiteren stellt sich die Frage, inwieweit sich potenziell veränderte Entscheidungsprozesse einer ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘ auf das Gewaltmonopol auswirken könnten.

### *V.1.1 Gewaltmonopol und gesellschaftspolitisch ausgerichtete Kriminalprävention*

Pitschas (2001: 5-8) geht mit Bezug auf die kommunale Kriminalprävention von einem grundlegenden Paradigmenwechsel aus. Dieser Paradigmenwechsel wird von Pitschas als Wandel von einer sekundär und tertiär ausgerichteten polizeilich dominierten Kriminalprävention zu einer gesamtgesellschaftlichen und stark primär orientierten Kriminalprävention charakterisiert. Dabei stellt dieser Paradigmenwechsel auch eine Grundlage für den Strukturwandel der lokalen Sicherheitsstrukturen dar. Entsprechend ist davon auszugehen, dass viele Aufgaben, die im Rahmen kommunaler Kriminalprävention neu zugeschrieben werden, in einem primär-präventiven Handlungsfeld verortet

sind (vgl. Frevel 2007: 55). Dieses Feld wird von Pitschas (2001: 32) auch als Vorfeld der Sicherheitsgewährleistung und aus polizeilicher Perspektive als Aufgabenerweiterung charakterisiert. Aus diesen Gründen geht Pitschas davon aus, dass es sich bei den polizeilichen Aktivitäten in diesem Feld um eine Sicherheitsvorsorge handelt, die eine eigenständige neue polizeiliche Aufgabenkategorie darstellt:

*„Richtigerweise wird [...] die polizeiliche Sicherheitsvorsorge auch als ‚dritte‘ polizeiliche Aufgabenkategorie neben Gefahrenabwehr und Strafverfolgung bewertet. Ihr Gegenstand ist u.a. die Präventionspartnerschaft.“ (Pitschas 2001: 34f.)*

Bei den in der primär-präventiv orientierten kommunalen Kriminalprävention gesellschaftlichen und kommunalen Akteuren zugeordneten Aufgaben handelt es sich also folglich um neue, die klassische Sicherheitsstruktur ergänzende Aufgaben. Diese sind den von klassischen Sicherheitsstrukturen, insbesondere der Polizei, wahrgenommenen Aufgaben vorgelagerte Maßnahmen. So bleiben mit Bezug auf die kommunale Kriminalprävention die Kernkompetenzen<sup>18</sup> der staatlichen Sicherheitsstrukturen (sprich: der Polizei) unangetastet.<sup>19</sup> Für die Polizei lässt sich hier eher von einer Aufgabenerweiterung als einer Aufgabenbescheidung sprechen (vgl. Pitschas 2001: 32). Entsprechend dieses Charakters der gesellschaftlichen und kommunalen Teilhabe an den Maßnahmen der kommunalen Kriminalprävention ist nicht von einer grundlegenden Relevanz dieser für das staatliche Gewaltmonopol auszugehen.

Auch ließe es sich durchaus, angelehnt an das Bild von Prätorius (2000: 370), folgern, dass die Aufgaben der kommunalen Kriminalprävention als Vorfeld und gesellschaftspolitische Ergänzung der inneren Sicherheit im Gegensatz zu den repressiven Aufgaben der, das staatliche Gewaltmonopol repräsentierenden, Sicherheitsstrukturen, Politikinhalt und nicht Politikfähigkeit darstellt, und somit diese Aufgabenzuschreibungen keinen

---

<sup>18</sup> Kernkompetenzen umfassen hier die klassischen polizeilichen Handlungsfelder Gefahrenabwehr und Strafverfolgung.

<sup>19</sup> Von einem Verbleiben der Kernkompetenzen einer Sicherheitsgewährleistung bei der Polizei geht auch Prätorius (2003: 306) in seinen Ausführungen zur Beziehung zwischen Kommune, als Akteur in der Gefahrenabwehr, und Polizei aus: „Wie immer aber der kommunale Gestaltungsspielraum bei der so übernommenen Gefahrenabwehr auch beschaffen ist, er dehnt sich nicht auf die verbleibende polizeiliche Kernkompetenz aus, die in der Kriminalitätskontrolle, im Vorhalten von physischen Zwangsmitteln zur Ausübung des Gewaltmonopols und in der weniger standardisierten Gefahrenabwehr [...]“

grundlegende staatstheoretische Relevanz im Sinne des Erhalts von Politikfähigkeit aufweisen.

### *V.1.2 Gewaltmonopol und ordnungspolitische Kriminalprävention*

Der zweite Zweig der kooperativen kommunalen Sicherheitspolitik, die ordnungspolitisch ausgerichteten Gremien, zeichnet sich durch eine sekundär-präventive bis repressive Ausrichtung aus (vgl. Frevel 2007: 60). Diese ordnungspolitische und teils repressive Ausrichtung der Maßnahmen in den kooperativen Gremien lässt eine potenziell höhere Relevanz für das staatliche Gewaltmonopol annehmen. Wenn im Rahmen von Ordnungspartnerschaften Akteure der Kommune oder privatwirtschaftlicher Sicherheitsunternehmen Aufgaben der zuvor rein staatlichen Sicherheitsstruktur übernehmen und nicht nur ergänzend tätig werden, besteht möglicherweise das Risiko einer Aufweichung des staatlichen Gewaltmonopols.

*„Verliert die Polizei ihr Vollstreckungsmonopol, kann dies auch Auswirkungen auf das staatliche Gewaltmonopol als Ganzes haben.“  
(Söllner 2011: 124)*

Die Auswirkungen einer privaten Aufgabenerfüllung im Bereich der inneren Sicherheit und Ordnung werden von Stienen (2011) untersucht und lassen sich somit auch auf die ordnungspolitisch orientierte kommunale Kriminalprävention übertragen.

Stienen (2011: 29) geht grundsätzlich davon aus, dass auch bei einer Verlagerung von Zwangsgewalt erfordernden Aufgaben in kooperative Handlungskomplexe, die Kompetenz-Kompetenz des Staates und damit das staatliche Gewaltmonopol erhalten bleibt.

*„Auch bei der Umsetzung von Zwangsgewalt muss der Staat sich zunehmend auf kooperative Mitwirkung verlassen. Damit besitzt Staat nicht das alleinige Monopol zur Ausübung legaler Gewalt. Allerdings liegt die Kompetenz-Kompetenz über Kontrolle und Regulierung dieser Gewaltgestattungen ausschließlich beim Staat. Das Gewaltmonopol als Kern staatlicher Herrschaftsorganisation ist damit weiterhin Wesens- und Bestimmungsmerkmal des gegenwärtigen Staates.“ (Stienen 2011: 29)*

In den von Stienen (2011: 66-75) dargelegten unterschiedlichen rechtswissenschaftlichen Beurteilungen der Privatisierung von Maßnahmen der inneren Sicherheit wird aber auch deutlich, dass die staatstheoretischen Auswirkungen einer professionellen Ausübung von Staatsgewalt durch private Akteure grundsätzlich nicht unumstritten sind. Dabei steht besonders die private Ausübung von Gewalt auf der Basis einer Ausweitung von Selbsthilferechten über den Ausnahmefall hinaus im Zentrum der Kritik. Eine solche Grundlage für das gewaltsame Agieren von privaten Akteuren kann durchaus kritisch betrachtet werden, da dieses

bei übermäßiger Anwendung die Frage nach einer vorhandenen staatlichen Kontrolle aufwirft. Ggf. kann hierdurch die Kompetenz-Kompetenz des Staates und damit das staatliche Gewaltmonopol infrage stehen.

Abschließend kommt Stienen (2011: 344) jedoch zu dem Schluss, dass die Privatisierung nur in seltenen Fällen das staatliche Gewaltmonopol tangiert.

*„In der Gesamtbetrachtung kann man allerdings feststellen, dass diese Zielkonflikte zwischen Gewaltmonopol und privater Tätigkeit nur in einigen wenigen Fällen feststellbar sind. Grundsätzlich bewegt sich die Einbeziehung privater Akteure im Feld der weichen und weniger eingriffsintensiven Formen. Gewaltmonopol und Souveränität geraten daher trotz dieser Einzelkonflikte nicht in Gefahr.“ (Stienen 2011: 344)*

Stienen weist den privaten Akteuren in der Sicherheitsgewährleistung also grundsätzlich eine wenig gewaltaffine Aufgabenausrichtung zu. Wenn die private Teilhabe an der Sicherheitsgewährleistung Stienen folgend in einem wenig gewaltaffinen Bereich angesiedelt ist, dann ist entsprechend nicht von tief greifenden Folgen für das staatliche Gewaltmonopol auszugehen.

Ebenso lässt sich nach Hubert Beste (2009: 183) die Relevanz der im Rahmen von privater Sicherheitsgewährleistung übernommenen bzw. privat ausgeführten Aufgaben für das staatliche Gewaltmonopol in Zweifel ziehen, wenn man die Privatisierung innerer Sicherheit in den Kontext einer allgemeinen Ausdehnung des Feldes der inneren Sicherheit stellt.<sup>20</sup>

Auch für die kommunalen Akteure ist in der ordnungspolitisch ausgerichteten kommunalen Kriminalprävention nicht von einer tief greifenden, die staatlichen bzw. polizeilichen gewaltaffinen Aufgaben übernehmenden, Rolle auszugehen. So beschreibt Prätorius (2003: 313) ganz allgemein die sicherheitspolitische Rolle kommunaler Akteure, und damit auch deren Engagement in den ordnungspolitischen orientierten Gremien, als ergänzend.

*„[...] in den polizeilichen Kernfunktionen bleibt diese [die Polizei] ohnehin eine abgeschottete Organisation. Also kann das kommunale Engagement nur in ergänzenden Aktivitäten liegen, [...]“ (Prätorius 2003: 313)*

Private und kommunale Akteure in der ordnungspolitischen lokalen Kriminalprävention übernehmen also nicht die ‚harte‘ Anwendung von

---

<sup>20</sup> „Insoweit führt uns eine konstatierte ‚Privatisierung Innerer Sicherheit‘ eher in die falsche Richtung, da suggeriert wird, dass die staatlichen Kontrollorgane sich zu Gunsten privatkapitalistischer Sicherheitsanbieter aus dem Feld allgemeiner gesellschaftlicher Ordnungsstiftung zurückzögen. Tatsache ist vielmehr, dass sich das gesamte Feld innerer und äußerer Sicherheits- und Kontrollarbeit in den vergangenen Jahrzehnten enorm ausgedehnt hat und dass sich von daher Alternativen zur klassischen staatlichen Form der Ordnungssicherung geradezu aufdrängen.“ (Beste 2009: 183)

staatlicher Gewalt, sondern ergänzen vorrangig, wie auch in der gesellschaftspolitisch orientierten kommunalen Kriminalprävention, das ursprüngliche polizeiliche Handeln. Entsprechend ist auch hier nicht von einer Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols durch die Aufgabenzuschreibung in der kommunalen Sicherheitspolitik auszugehen.

### *V.1.3 Gewaltmonopol und Entscheidungsprozesse*

Neben der Relevanz der Aufgabenverteilung im Rahmen der lokalen Sicherheitspolitik und deren möglichen Auswirkungen auf das staatliche Gewaltmonopol stellt sich auch die Frage, inwieweit Ansätze des Interagency Policing das staatliche Gewaltmonopol durch veränderte Entscheidungsprozesse infrage stellen können. Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine tendenzielle Aufweichung bzw. Unterwanderung des staatlichen Gewaltmonopols mit all seinen inhärenten Folgen für das Konstrukt von Staat und dessen Legitimität angenommen werden.

Für die Entscheidungsprozesse in der kooperativen Sicherheitspolitik ist, wie Frevel (2007: 180) feststellt, von heterogenen, einzelfallspezifischen Ausprägungen auszugehen. Verschiedenen Akteuren werden tendenzielle spezifische Einflusspotenziale zugewiesen. Den staatlichen und kommunalen Akteuren wird ein in allen Phasen der Entscheidungsprozesse hohes Maß an Einfluss zugesprochen. Der Einfluss der gesellschaftlichen Akteure gilt als insgesamt weniger ausgeprägt. In den Phasen der Themensetzung und Implementation wird deren Einflusspotenzial vergleichsweise hoch, in den anderen Phasen zwar als vorhanden aber vergleichsweise gering eingeschätzt (vgl. Kapitel 4.3).

Wenn nun im Rahmen der kooperativen Sicherheitspolitik auch repressive Maßnahmen der Polizei, beispielsweise durch die von den verschiedenen Akteuren geprägte Themensetzung bzw. Problemdefinition, beeinflusst werden, dann kann damit von einem Einflusspotenzial der gesellschaftlichen Akteure und Kommune auf das staatliche Gewaltmonopol ausgegangen werden.

Die Verbindung zwischen Themensetzungs- bzw. Problemdefinitions- bzw. Reaktionsmacht der Gremien kooperativer Sicherheitspolitik und polizeilicher Handlung bzw. Reaktion wird von Pütter (2006: 305) beschrieben:

*„Weil der Präventionsbegriff uferlos ist, können die Gremien jeden sozialen Sachverhalt thematisieren. Eine Thematisierung im Kontext der Kriminalprävention bedeutet aber zugleich, dass soziale Probleme als Kriminalitäts- oder Sicherheitsprobleme wahrgenommen werden. Nur eine solche Zuspitzung rechtfertigt, dass sich die Gremien mit bestimmten Fragen beschäftigen [...]. Sobald jedoch eine Thematisierung unter Sicherheitsgesichtspunkten erfolgt, ist die*

*besondere professionelle Kompetenz der Polizei gefragt.“ (Pütter 2006: 305)*

Eine Thematisierung spezifischer lokaler Problemlagen im Rahmen der kooperativen Sicherheitspolitik hat also zur Folge, dass auch die staatlichen Sicherheitsstrukturen (Polizei) das entsprechende Thema zumindest registrieren, wenn nicht sogar aufgreifen und entsprechende Maßnahmen vornehmen. Potenziell resultierende polizeiliche Maßnahmen können hier von präventiver bis repressiver Natur sein. So lässt sich davon ausgehen, dass das staatliche Gewaltmonopol bereits in der Phase der Problemdefinition einem nicht staatlichen Einfluss unterliegt.

Wobei Frevel (2007: 153) feststellt, dass die Polizei bei ‚unverhältnismäßigen‘ Forderungen nach repressiven Maßnahmen und damit auf eine potenzielle Einflussnahme auf das staatliche Gewaltmonopol eher mildernd und abwehrend reagiert und die ihrem Handeln zugrunde liegenden polizei- und strafrechtlichen Regelungen betont.

*„Dabei wirkt sie [die Polizei] den häufig strikteren Forderungen seitens der Bürgerschaft oder auch den auf ein ‚sauberes‘ Erscheinungsbild hoffenden Stadtvertretern mildernd entgegen und trägt damit auch zur Liberalität bei.“ (Frevel 2007: 153)*

Von besonderer Bedeutung ist der Umstand eines möglichen Einflusses der diversen nicht staatlichen Akteure auf das staatliche Gewaltmonopol vor dem Hintergrund einer selektiven Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen (vgl. Kapitel 4.3) und der fehlenden demokratischen Legitimation dieser Akteure. Durch einen solchen möglichen verzerrten und illegitimen Einfluss auf polizeiliche Handlungskompetenzen könnte das staatliche Gewaltmonopol in seiner Legitimität untergraben werden.

## *V.2 Folgen des Interagency Policing für die Gewährleistungsfunktion des Staates*

Die Gewährleistungsfunktion des Staates für innere Sicherheit und Ordnung stellt, wie dargelegt (vgl. Kapitel 2), Grundfunktion, definitorisches Element und Legitimationsgrundlage von Staat dar. Damit ist diese Gewährleistungsfunktion zentrales Element von Staat. Haben nun die beschriebenen Veränderungen der lokalen Sicherheitsarchitektur im Rahmen des Interagency Policing Auswirkungen auf dieses Element von Staat?

Wenn man die Gewährleistungsfunktion aus einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel erfasst, so ist die genaue Ausgestaltung der Gewährleistungsfunktion zum Erhalt von innerem Frieden, innerer Sicherheit und Ordnung im Grundgesetz nicht festgeschrieben. Das Grundgesetz setzt, wie es auch Rainer Prätorius (2000: 373) beschreibt,

zwar einen gewissen Rahmen, doch lässt es einen Spielraum für die Ausgestaltung der expliziten Sicherheitsstrukturen offen.

*„Das Grundgesetz [...] beschränkt diese Leistung [als autoritatives Gründungsdokument] für den Sicherheitsbereich auf sehr allgemeine Maßgaben der Institutionalisierung: Grundrechtsschutz, Gesetzesbindung und Rechtsweggarantie, Föderalismus, Garantie des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses im Feld des hoheitlichen Handelns. Für weiter konkretisierende, politische Leitbilder, gar für strategische und taktische Umsetzungen auf der Maßnahmen Ebene der Inneren Sicherheit, erteilt es keine Auskunft.“ (Prätorius 2000: 373)*

Der Staat hat also die Möglichkeit, die Aufgabenerfüllung, die zu einer Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung notwendig ist in einem gewissen Maße, zu delegieren, outzusourcen oder selbst wahrzunehmen, ohne seine Gewährleistungsfunktion aufzugeben und sich damit einer seiner Legitimationsgrundlagen zu entziehen.

*„Nach neuerem Verständnis liegt es in der Natur einer ‚Kernaufgabe‘ des Nationalstaates, die Sicherheit ‚nach innen‘ allein und umfassend zu gewährleisten, so dass er über ein Gewaltmonopol verfügt, aber nicht die Aufgabe selbst vollziehen muss.“ (Pitschas 2004: 99)*

Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass das Interagency Policing bzw. eine Vergesellschaftlichung von Zuständigkeit und Aufgaben zunächst keine grundlegenden Folgen für die Gewährleistungsfunktion des Staates für innere Sicherheit und damit für das Konzept von Staat hat. Gesamtgesellschaftliche Zuständigkeit und Aufgabenübernahme im Themenfeld der inneren Sicherheit stellen die Gewährleistungsfunktion nicht infrage. Der Staat, im in Kapitel 2 skizzierten Verständnis, kann dieser Funktion auch bei einer Zuständigkeits- und Aufgabenumverteilung nachkommen.

### *V.3 Interagency Policing und demokratische Legitimation*

Während die Gewährleistungsfunktion des Staates und das staatliche Gewaltmonopol als Legitimationsgrundlagen des Staates von der Zuständigkeits- und Aufgabenzuschreibung der kommunalen kooperativen Sicherheitspolitik nicht maßgeblichen betroffen sind (vgl. Kapitel 5.1 und 5.2), können veränderte Entscheidungsprozesse die Legitimität des staatlichen Gewaltmonopols und damit die Legitimationsgrundlage des demokratischen Verfassungsstaates potenziell infrage stellen. Wenn im Rahmen des Interagency Policings von veränderten Entscheidungs- und Steuerungsprozessen, einer ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘, also einer modernen Steuerung durch weiche Steuerungsmittel, auszugehen ist, hat dieses unter Umständen substantielle Auswirkungen auf die Legitimität

des staatlichen Gewaltmonopols und damit auf das Konstrukt Staat. Unter diesen Voraussetzungen kann möglicherweise von einer tendenziellen Aufweichung bzw. Unterwanderung des staatlichen Gewaltmonopols mit all seinen inhärenten Folgen für das Konstrukt Staat gesprochen werden.

Nach Max Weber (vgl. Kapitel 2.1; Weber 1972: 822) ist nicht allein die Staatsgewalt an sich, sondern erst die legitime Staatsgewalt das definierende Element von Staat. Entsprechend kann im demokratischen Verfassungsstaat nur eine demokratisch legitimierte und an Rechtsstaatlichkeit gebundene Staatsgewalt definitorischer Kern des Staates sein. Das staatliche Gewaltmonopol als Teil der Gewährleistungsfunktion und Legitimationsgrundlage des Staates (vgl. Kapitel 2) ist im demokratischen Verfassungsstaat also an demokratische Legitimation und Rechtsstaatlichkeit gebunden. Illegitime und willkürliche Staatsgewalt würde zumindest auf Dauer den Staat an sich infrage stellen.

Unter der Prämisse einer ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘ und dem aufgezeigten möglichen Einflusspotenzial der nicht staatlichen und nicht demokratisch legitimierten Akteure kooperativer Sicherheitspolitik auf das staatliche Gewaltmonopol (vgl. Kapitel 5.1.3), kann von einer potenziellen Schwächung der demokratischen Legitimation des staatlichen Gewaltmonopols und ausgegangen werden. Insbesondere wenn dieses mit einer, auf einem solchen Einfluss basierenden, ‚Dehnung‘ rechtsstaatlicher Grundsätze einhergehen sollte. In letzter Konsequenz könnte so die Legitimation des demokratischen Verfassungsstaates an sich geschwächt werden.

Diese Legitimationsproblematik im Kontext des Interagency Policing wird umso deutlicher, wenn der Aspekt der Partizipation in kriminalpräventiven Gremien einer näheren Betrachtung unterzogen wird.

Sowohl Frevel als auch Pütter diagnostizieren insbesondere bei der Einbindung gesellschaftlicher Akteure eine verzerrte Beteiligung (vgl. Pütter 2006: 327; Frevel 2007: 177).

*„Auffällig ist bei der Gremienkonstellation zudem, dass inkriminierte Gruppen (gesellschaftliche Randschichten, aber auch Jugendliche) fast nie als Subjekt in den Gremien vertreten sind, sondern in einer Objektrolle verbleiben. So ergibt sich eine sehr asymmetrische Akteurskonstellation.“ (Frevel 2007: 181)*

Diese Selektivität in der Partizipation in kommunalen Sicherheitsstrukturen wird auf Kooptationsprozesse zurückgeführt (vgl. Pütter 2006: 327). Auch die grundsätzlichen Probleme der Bürgerbeteiligung, die Problematik einer unausgewogenen und unvollständigen Partizipation, können ein weiterer Grund für die selektive Einbindung in der kooperativen Sicherheitspolitik

sein.<sup>21</sup> Eine solche selektive Partizipation an der kommunalen Sicherheitspolitik grenzt insbesondere marginalisierte gesellschaftliche Gruppen von der Sicherheitsgewährleistung und damit auch von den Entscheidungs- und Steuerungsprozessen aus.

Dass eine selektive Partizipation die demokratische Legitimität von Entscheidungen infrage stellen kann, wird bereits in der Governance-Debatte kritisch diskutiert. Die auf Effizienz und Effektivität ausgerichtete moderne politische Steuerung, in Form von Verhandlungen und anderen weichen Steuerungsmitteln bindet Akteure nur selektiv ein. Entsprechend lässt sich eine Legitimationsproblematik ausmachen. Yannis Papadopoulos (2010: 228-235) hinterfragt sowohl die demokratische als auch die rechtsstaatliche Legitimität von Governance und verweist auf Probleme der Selektivität von Beteiligung und der daraus resultierenden Gefahr einer Elitenherrschaft. Die Legitimität von Governance bezeichnet Papadopoulos (2010: 235) als ‚*manageride*‘ Legitimität. Eine solche auf Effektivität basierende Legitimität kann zwar zu Akzeptanz führen, ist aber aus demokratietheoretischer Sicht durchaus bedenklich. Im Falle der kooperativen Sicherheitspolitik ist von der beschriebenen Legitimationsproblematik unter Umständen, im Bilde Prätorius‘ (2000: 370), nicht nur Politikinhalt, sondern auch Politikfähigkeit in Gestalt des staatlichen Gewaltmonopols betroffen.

Kooperative Entscheidungs- und Steuerungsprozesse im Interagency Policing bzw. eine ‚lokale Sicherheitsgovernance‘ (vgl. Kapitel 4.3), und eine verzerrte selektive Partizipation führen zu einer unter dem Aspekt der demokratischen Legitimität bedenklichen Entscheidungsfindung. Wirken sich unter diesen Umständen getroffene Entscheidungen auf die Anwendung von Staatsgewalt aus, so droht dem staatlichen Gewaltmonopol ein Legitimitätsdefizit. Ein solches stellt wiederum die Legitimation des demokratischen Rechtsstaates infrage.

Der demokratische Rechtsstaat kann sich also durch das mit einer Einbindung von nicht demokratisch legitimierten Akteuren verbundene

---

<sup>21</sup> Eine verzerrte und selektive Partizipation ist dabei aber kein ausschließliches Problem der kooperativen Kriminalprävention. Auch in der Diskussion um beteiligungszentrierte und deliberative Demokratietheorien wird das Problem einer verzerrten Beteiligung thematisiert. Beteiligungszentrierte Demokratietheorien fordern eine hohe Quantität und Qualität der Beteiligung, zu der vor allem Bürger mit einer guten Ausstattung an sozioökonomischen Ressourcen bereit und fähig sind. Eine Ressourcenabhängigkeit von Beteiligung führt zu einer sozialen Selektivität von Partizipation. Eine Erhöhung von Beteiligungsmöglichkeiten und eine geforderte Qualitätssteigerung von Partizipation führen potenziell zu einem Rückgang der Quantität an Beteiligung. Soziale Selektivität birgt so auch in einer beteiligungszentrierten Demokratie die Gefahr einer Elitenherrschaft in sich. (Vgl. Schmidt 2010: 244-253; Hüller 2005: 152 u. 155 f.)

Interagency Policing potenziell selbst delegitimieren, selbst wenn die Gewährleistungsfunktion innerer Sicherheit und Ordnung erfüllt wird, diese Erfüllung aber nicht in einer demokratisch und rechtlich legitimierten Form erfolgt. Interagency Policing hat also unter den angenommenen Umständen des Wandels der lokalen Sicherheitsstruktur möglicherweise den tendenziellen Entzug der demokratischen Legitimationsgrundlage des Staates zur Folge.

Sind im Rahmen der kommunalen Sicherheitspolitik hingegen rechtsstaatliche und demokratische Kontrollmechanismen gewahrt, wie mit Bezug auf polizeiliche Handlungen durch die Kontrolle auf Landesebene und das die Polizei bindende Legalitätsprinzip gegeben, steht dieses einem solchen Wandel kontrollierend und mäßigend entgegen. Eine den Staat infrage stellende ‚lokale Sicherheitsgovernance‘ wird so unterbunden, auf das weniger staatstheoretisch relevante Vorfeld der Sicherheitsgewährleistung beschränkt und die Legitimität des staatlichen Gewaltmonopols erhalten und ‚geschützt‘.

#### *V.4 Interagency Policing und Staatlichkeit*

Neben den bereits dargelegten potenziellen Auswirkungen der veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen auf die staatliche Gewährleistungsfunktion, das staatliche Gewaltmonopol und die staatliche Legitimation, ist Interagency Policing auch im Kontext des allgemeinen staatlichen Strukturwandels zu betrachten. Diesem Veränderungsprozess liegen verschiedene gesellschaftliche und politische Wandlungsprozesse zugrunde (vgl. Kapitel 3), die sich einerseits auf das Konstrukt der Staatlichkeit, andererseits aber auch auf die Veränderungen der Sicherheitsarchitektur auswirken. Für die moderne Vorstellung von Staatlichkeit sind hier insbesondere die Konstruktion des aktivierenden Staates, der den Leistungs- und Wohlfahrtsstaat ablöst, und die Vorstellung von einer politischen Bürgergesellschaft von exemplarischer Bedeutung.

Im Ansatz des Interagency Policings scheinen sich diese modernen Konzepte von Staatlichkeit und Gesellschaft wieder widerzuspiegeln. Ob sich die Veränderungsprozesse der lokalen Sicherheitsarchitektur als innovativer Motor eines staatlichen Strukturwandels bezeichnen lassen, ist durchaus in Zweifel zu ziehen. Dies wird deutlich, wenn Stienen (2011: 87) das, für den Staat potenziell so relevante, politische Themenfeld der inneren Sicherheit als erst mit Verzögerung auf gesellschaftliche und politische Wandlungsprozesse reagierend bezeichnet.

Entsprechend lässt sich für die Beziehung zwischen dem Wandel der lokalen Sicherheitsstrukturen und einer allgemeinen Veränderung von Staatlichkeit von Wechselwirkungen, Projektionsflächen und Spiegelbildern ausgehen. Es ist also anzunehmen, dass sich der allgemeine

staatliche Strukturwandel bzw. Veränderungsprozesse und Konzepte staatlicher und gesellschaftlicher Ausgestaltung sich in den Veränderungen der lokalen Sicherheitspolitik spiegelt. Auch Rückkopplungseffekte und gegenläufige Auswirkungen sind sowohl möglich als auch zu erwarten.

Wie in Kapitel 5.1 und 5.2 dargelegt ist die neue, grundsätzliche Verantwortungszuschreibung für innere Sicherheit und die daraus folgende Aufgabenwahrnehmung durch nicht-staatliche Akteure nicht mit substantiellen Folgen für das Konstrukt Staat verbunden. Unter dem Aspekt der Staatlichkeit hingegen spiegeln sich gerade an diesen die neuen Vorstellungen einer spezifischen Ausgestaltung des Staates.

Dem aktivierenden und gewährleistenden Staat liegt ein neues Verständnis staatlicher Zuständigkeit zugrunde. Im Gegensatz zum Wohlfahrtsstaat der 1960er und 1970er Jahre, dem eine omnipotente Verantwortung und damit Zuständigkeit zugeschrieben wurde, nimmt der aktivierende Staat, im Kontext grundlegender gesellschaftlicher Wandlungsprozesse (vgl. Kapitel 3), die Gesellschaft mit in die Verantwortung. Hier besteht auch ein direkter Anknüpfungspunkt an die Gesellschaftsidee einer Bürgergesellschaft. Die Ansätze des Interagency Policings spiegeln diese veränderte Verantwortung wieder, wenn von einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für innere Sicherheit ausgegangen wird (vgl. Schierz 2004: 120; Morgan 1991: 14; Joyce 2011: 99). Entsprechend dieser gesamtgesellschaftlichen Verantwortung werden die Rollen von Staat und Gesellschaft in der Sicherheitspolitik neu verteilt.

*„Die klassische Vorstellung, wonach Sicherheitspolitik beinahe ausschließlich ‚Staatspolitik‘ ist, bei denen gesellschaftliche Gruppen keine maßgebliche Rolle spielen, ist obsolet. Zukünftig werden organisierte Interessen eine wachsende Rolle einnehmen in Fragen der inneren Sicherheit.“ (Lange 2011: 337)*

Logische Folge einer breiten gesellschaftlichen Verantwortung in der modernen Staatlichkeit sind Tendenzen zur Vergesellschaftlichung und Privatisierung staatlicher Aufgaben, die den Wandel zum aktivierenden Staat kennzeichnen (vgl. Bogumil/Jann 2005: 214). Während der Wohlfahrtsstaat, als Form von Staatlichkeit, auf ein möglichst weites staatliches Leistungs- und Aufgabenspektrum und damit einer weitläufigen Zuständigkeit ausgerichtet ist, ist der moderne aktivierende Staat von einem engeren staatlichen Leistungs- und Aufgabenrepertoire gekennzeichnet. Der moderne Staat strebt nicht nach alleinigen Leistungen, sondern stellt die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung in das Zentrum seines Strebens (vgl. Stienen 2011: 26ff.).

Dieses neue Verständnis des staatlichen Aufgabenspektrums (von Leistung zu Gewährleistung) spiegelt sich auch in den Formen des Interagency Policings. Die Einbindung gesellschaftlicher und privater Akteure im Kontext des sich ausweitenden Feldes der Sicherheitspolitik in Form der

kommunalen Kriminalprävention kann hier als Beispiel für neue Aufgabenverteilungen in der Sicherheitspolitik dienen. Die kommunale Sicherheitspolitik transferiert das neue Rollenverständnis des gewährleistenden Staates. Stienen (2011: 40) charakterisiert dieses neue Rollenverständnis als die Rolle eines Herrschaftsmanagers anstelle eines Herrschaftsmonopolisten auf das, für den Staat besonders bedeutungsvolle, Politikfeld der inneren Sicherheit.

*„Im Vordergrund des Gewährleistungsstaates in der inneren Sicherheit stehen rechtliche Rahmungen, nicht so sehr Detailregelungen.“ (Lange 2011: 337)*

Zwar muss der Staat, wie bereits diskutiert, sowohl das staatliche Gewaltmonopol bzw. die dieses betreffende Kompetenz-Kompetenz behaupten und die Gewährleistungsfunktion für innere Sicherheit und Ordnung erfüllen, doch ist er nicht mehr der alleinige Akteur in der sich erweiternden Sicherheitspolitik. Der gewährleistende und aktivierende Staat setzt die Rahmenbedingungen der inneren Sicherheit und gewährleistet, ob durch Eigenleistung oder Fremdleistung, die Aufgabenerfüllung im Bereich der inneren Sicherheit.

*„Der tiefere Grund hierfür liegt im kooperativen Staat darin, dass der Schutz der inneren Sicherheit nicht nur staatlicher Auftrag ist, sondern gleichermaßen ein originäres Anliegen der Zivilgesellschaft darstellt. Deshalb tut der Staat recht daran, die Mitverantwortung der Gesellschaft für innere Sicherheit auf allen Ebenen - von ‚Europa‘ bis hinein in die Kommunen - zu suchen bzw. zu akzeptieren.“ (Pitschas 2004: 99)*

Eine weitere Parallele zwischen dem Wandel zum aktivierenden Staat und den Veränderungen der lokalen Sicherheitsarchitektur lässt sich mit Bezug auf die sich wandelnden Steuerungsprozesse annehmen. So wie im Rahmen der Vorstellung von neuer Staatlichkeit die hoheitliche staatliche Steuerung durch weiche Steuerungsmittel ersetzt wird, sind auch für die kommunale Sicherheitspolitik Formen der Governance, eine ‚lokale Sicherheitsgovernance‘, anzunehmen (vgl. Kapitel 4.3).

Es ist also, wenn man die Veränderungen der lokalen Sicherheitsstrukturen im Kontext des allgemeinen staatlichen Wandels zum aktivierenden Staat betrachtet, davon auszugehen, dass die moderne Staatlichkeit in der kommunalen Kriminalprävention eine Manifestation erfährt.

Auch kann von einer Parallele zwischen der veränderten kommunalen Sicherheitsarchitektur und der von der Enquete-Kommission des Bundestages postulierten normativen Idee einer Bürgergesellschaft ausgegangen werden. Der Kern dieser idealen Vorstellung einer Gesellschaft, die weitgehende Einbindung der Bürger in den politischen Prozess und eine gesellschaftliche Verantwortungsübernahme für die *res publica* findet nicht nur in der modernen Vorstellung eines aktivierenden

Staates, sondern auch in der kooperativen Sicherheitspolitik entsprechende Anknüpfungspunkte. Die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für innere Sicherheit und Ordnung, die als eine ideelle Grundlage des Interagency Policing zu sehen ist (vgl. Kapitel 4), spiegelt die Vorstellung einer für die *res publica* zuständigen Gesellschaft im Politikfeld ‚Innere Sicherheit‘ wider. Die angestrebte gesellschaftliche Einbindung und direkte Bürgerbeteiligung in kriminalpräventiven Gremien kann durchaus als Spiegelbild der Idee ‚Bürgergesellschaft‘ gesehen werden.

Neben den hier dargelegten Parallelen zu Prozessen des allgemeinen staatlichen Strukturwandels stellt sich natürlich auch die Frage nach den Auswirkungen bzw., wenn man Interagency Policing als eine Entwicklung des staatlichen Strukturwandels begreift, den Rückwirkungen der veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen auf die Konzeption von Staatlichkeit.

Wenn das Politikfeld innere Sicherheit nicht als innovativer Motor einer neuen Staatlichkeit gesehen werden kann (vgl. Stienen 2011: 87), sondern mit Verzögerung auf die veränderten Vorstellungen von Staatlichkeit reagiert und diese nur langsam übernimmt, so kann in einem Rückschluss davon ausgegangen werden, dass diese Veränderungen eine höhere Stabilität im Vergleich zu Veränderungen in anderen Politikfeldern aufweisen. Damit können evtl. die Veränderungen stabilisiert und möglicherweise gegenläufige Entwicklungen abgeschwächt werden.

## ***VI. Interagency Policing – Auswirkungen auf Staatstätigkeit und Verwaltungsauftrag***

An die staatsrechtlichen Betrachtungen des Interagency Policing schließt sich die Frage nach verwaltungswissenschaftlichen Auswirkungen der veränderten kommunalen Sicherheitsstrukturen, den Folgen für Staatstätigkeit, Auftrag und Rolle der öffentlichen Verwaltung, an.

Ausgehend von Überlegungen zu einer grundsätzlichen Ausweitung des Politikfeldes ‚innere Sicherheit‘ durch eine Verschiebung von Problematiken in das Handlungsfeld der inneren Sicherheit (vgl. Kapitel 4; Beste 2009: 183) ist von einer tendenziellen Ausweitung der Staatstätigkeit und damit auch des öffentlichen Aufgabenrepertoires im Bereich der inneren Sicherheit auszugehen. In der lokalen Sicherheitspolitik ist dieses durchaus anhand der kooperativen Sicherheitspolitik auszumachen.

Wie bereits in der staatsrechtlichen Betrachtung des Interagency Policing deutlich wird, handelt es sich bei der veränderten Sicherheitsarchitektur vor allem um eine Erweiterung der bestehenden Strukturen. Kommunale und gesellschaftliche Akteure werden in die Sicherheitsgewährleistung eingebunden und übernehmen maßgeblich Aufgaben im Vorfeld der klassischen Sicherheitsgewährleistung (vgl. Kapitel 5.1.1 u. 5.1.2).

Wenn die Wandlungsprozesse in den lokalen Sicherheitsstrukturen nun eine Ergänzung im Vorfeld der Sicherheitsgewährleistung darstellen, dann wird einerseits die tendenzielle Ausweitung des Handlungsfeldes innere Sicherheit deutlich, andererseits lässt sich ebenso auf eine Erweiterung der Staatstätigkeit in diesem Feld der lokalen Sicherheitspolitik schließen. Die öffentliche Verwaltung ist im Rahmen des Interagency Policing ein entscheidender Akteur, so wird Polizei und Kommune als Teil der öffentlichen Verwaltung von Frevel (2007: 145) eine besondere Relevanz zugesprochen. Entsprechend einer solchen, hervorgehobenen Relevanz ist davon auszugehen, dass die öffentliche Verwaltung ein hohes Maß an Handlungskompetenz und Engagement in die kooperative Sicherheitspolitik einbringt.

Ganz explizit wird die Initiierung und Etablierung kriminalpräventiver Gremien als Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen gesehen (vgl. Morgan 1991: 19 u. 29; Frevel 2007: 58 u. 60). Ebenso werden die Einbindung und die Aktivierung zivilgesellschaftlichen Engagements zu den Aufgaben der Verwaltungsakteure gezählt (vgl. Morgan 1991: 31). Damit wird die öffentliche Verwaltung, der Vorstellung eines aktivierenden Staates folgend, zu einem Förderer und Initiator von kriminalpräventiver Kooperation und gesellschaftlicher Beteiligung in der kommunalen Sicherheitspolitik. Neben der Initiierung, Etablierung und Förderung von

kriminalpräventiven Gremien und gesellschaftlichem Engagement ist davon auszugehen, dass die öffentliche Verwaltung auch ein maßgeblicher Akteur bei Maßnahmengestaltung und -durchführung ist, sei diese nun ordnungspolitisch oder gesellschaftspolitisch orientiert (vgl. Frevel 2007: 177).

Es wird also ersichtlich, dass die öffentliche Verwaltung im Vorfeld der klassischen Sicherheitsgewährleistung, und damit im Feld der erweiterten Sicherheitspolitik, tätig ist. Es etablieren sich gerade mit Bezug auf die Förderung und Aktivierung gesellschaftlichen Engagements und die Initiierung kriminalpräventiver Maßnahmen und Gremien neue Aufgaben der öffentlichen Verwaltung.

Parallel lässt sich aber durchaus auch davon ausgehen, dass, im Kontext des sich erweiternden Politikfeldes ‚innere Sicherheit‘ (vgl. Kapitel 4; Beste 2009: 183), öffentlich Aufgaben aus anderen Politikfeldern in den Bereich der Sicherheitspolitik verschoben werden. So können in der kommunalen Kriminalprävention u.a. ursprünglich sozialpolitische Problemstellungen als sicherheitsrelevante Themen wahrgenommen und im Rahmen lokaler Sicherheitspolitik thematisiert werden. Entsprechend der Thematisierung im Rahmen der lokalen Sicherheitspolitik verschieben sich die Problemlösungsansätze und die entsprechenden Maßnahmen in das Feld der inneren Sicherheit. Wird diesen im Rahmen der kooperativen kommunalen Sicherheitspolitik nachgegangen, so besteht durchaus ein Potenzial, durch die Kooperation der verschiedenen öffentlichen Verwaltungszweige Synergieeffekte zu erzeugen (vgl. Frevel 2007: 163). Solche potenziellen Synergieeffekte könnten in einem gewissen Maße zu einer Entlastung öffentlicher Verwaltung über das Handlungsfeld der kommunalen Sicherheit hinaus führen.

Ebenso können Förderung und Aktivierung von gesellschaftlichem Engagement im Kontext der kommunalen Kriminalprävention zu einer möglichen Auslagerung direkter öffentlicher Leistungserbringung führen. Da es sich bei den den gesellschaftlichen Akteuren in der kooperativen Sicherheitspolitik zugeschriebenen Aufgaben um Vorfeldtätigkeiten handelt (vgl. Kapitel 5.1.1 und 5.1.2) ist zu erwarten, dass es sich hier insbesondere um Aufgaben aus dem Bereich des erweiterten Handlungsfeldes handelt. Entsprechend können hier von gesellschaftlichen Akteuren übernommene Aufgaben zu einer Entlastung der öffentlichen Verwaltung außerhalb der klassischen Sicherheitsarchitektur führen.

Eine tendenzielle Erweiterung des Politikfeldes ‚innere Sicherheit‘ und die angestrebte Kooperation und gesellschaftliche Beteiligung haben also in Kombination das Potenzial zumindest zu punktuellen Entlastungen der Staatstätigkeit, insbesondere „außerhalb“ der klassischen Sicherheitsstrukturen, zu führen.

Für das Handlungsfeld der klassischen Sicherheitsgewährleistung durch die öffentliche Verwaltung (insbesondere die Polizei) ist unter der Prämisse einer Vorfeld-Verortung der kooperativen Sicherheitspolitik nicht von maßgeblichen Folgen für das Aufgabenrepertoire der öffentlichen Verwaltung auszugehen (vgl. Kapitel 5.1.1 und 5.1.2). Aus staatsrechtlicher Sicht erscheint eine Auslagerung von öffentlichen Aufgaben im Feld der inneren Sicherheit, unter der Prämisse des Erhalts der Kompetenz-Kompetenz, zwar als durchaus möglich. Im Rahmen des Interagency Policings sind jedoch die staatlichen Kernkompetenzen, Strafverfolgung und Gefahrenabwehr, nach wie vor kaum von Aufgabenauslagerungen durch Privatisierung, Outsourcing oder zivilgesellschaftliche Aufgabenübernahme betroffen (vgl. Kapitel 5.1.2). Die klassische Sicherheitsgewährleistung bleibt also in der Hand der öffentlichen Verwaltung. Damit ist das entsprechende Aufgabenrepertoire nach wie vor Bestandteil von Staatstätigkeit und Verwaltungsauftrag.

Grundlegend führt die kooperative Sicherheitspolitik so zu einer tendenziellen Ausweitung des öffentlichen Aufgabenrepertoires im Feld der lokalen Sicherheit. Die bestehenden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der klassischen Sicherheitsgewährleistung werden um Aufgaben in dessen Vorfeld, insbesondere um Initiierung und Etablierung sicherheitspolitischer Gremien und kriminalpräventiver Maßnahmen, sowie die Aktivierung von zivilgesellschaftlichem sicherheitspolitischem Engagement erweitert. Staatstätigkeit und Verwaltungsauftrag unterliegen somit zunächst einer Erweiterungstendenz. Parallel bzw. als eine mögliche Folge des erweiternden Aufgabenrepertoires öffentlicher Verwaltung im Politikfeld ‚innere Sicherheit‘ kann aber auch von einem Potenzial zur feldübergreifenden Entlastung der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene der Leistungserbringung, durch Synergieeffekte und gesellschaftlich Aufgabenübernahme im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention, ausgegangen werden.

In einer solchen tendenziellen Erweiterung des Verwaltungsauftrags sind auch Parallelen zum allgemeinen modernen Leitbild öffentlicher Verwaltung auszumachen. So findet in der Verwaltungswissenschaft die Vorstellung eines aktivierenden Staates als Leitbild einer modernen öffentlichen Verwaltung Verwendung. Kern dieses Leitbildes ist eine Verantwortungsteilung des Staates mit der Gesellschaft. Dieses mündet in ein Modell der Verantwortungsstufung, in dem die öffentliche Verwaltung nur wenn notwendig eine Leistungs- oder Finanzierungsverantwortung übernimmt (vgl. Lamping u.a. 2010: 29-30).

*„Kooperative Handlungsformen und die Rolle der Verwaltung als Initiator, Moderator und Förderer von Netzwerken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren rücken dabei in den Mittelpunkt des Interesses.“ (Jann/Wegrich 2010: 188)*

Weitere Bestandteile des Leitbildes sind u.a. das Streben nach Auslagerung öffentlicher Aufgaben (vgl. Jann/Wegrich 2010: 187), das an das Leitbild eines schlanken Staates anknüpft, und ein, der Vorstellung einer Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft bzw. der neuen Rolle des Staates entsprechender, moderner Steuerungsansatz der Governance (vgl. Jann/Wegrich 2010: 188).

Grundsätzlich ist für das Politikfeld ‚*Innere Sicherheit*‘ im Allgemeinen von einer tendenziell abweichenden Entwicklung des öffentlichen Verwaltungsauftrags auszugehen. So gehen Lange und Frevel (2009: 139ff.) mit Bezug auf den allgemeinen Sicherheitsbereich davon aus, dass das Leitbild des aktivierenden Staates zunächst keine Reformbestrebungen für den Sicherheitsbereich intendiert.

Im speziellen Fall des Interagency Policings spiegelt sich zumindest der grundlegende Aspekt der Verantwortungsteilung durch das öffentliche Bestreben einer gesellschaftlichen Einbindung und der damit verbundenen öffentlichen Aufgaben der Aktivierung und Förderung gesellschaftlichen Engagements zum Teil wieder.

## ***VII. Interagency Policing – Auswirkungen auf Kommune und Polizei***

Bereits die verwaltungswissenschaftliche Betrachtung des Interagency Policings zeigt auf, dass sich die allgemeine Staatstätigkeit im Politikfeld der inneren Sicherheit durch die kooperative Sicherheitspolitik tendenziell ausweitet. Das staatliche Aufgabenrepertoire und der entsprechende Auftrag an die öffentliche Verwaltung dehnen sich auf ein, von einer stärkeren gesellschaftlichen Teilhabe geprägtes, Vorfeld der klassischen hoheitlichen Sicherheitsgewährleistung aus, wobei auch Potenzial für eine Entlastung staatlicher Leistungserbringung entstehen kann (vgl. Kapitel 6). Anknüpfend an diese allgemeine Betrachtung der Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung stellt sich die Frage nach den Folgen des Interagency Policings für die zwei maßgeblichen Akteure der kooperativen lokalen Sicherheitspolitik, Polizei und Kommune (vgl. Frevel 2007: 145), die beide Teile des öffentlichen Verwaltungsapparates sind. Von besonderem Interesse sind die Auswirkungen der veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen auf die jeweilige Aufgabenzuständigkeit, Rolle und die Leit- bzw. Selbstbilder der spezifischen Akteure.

### *VII.1 Auswirkungen auf die Institution Polizei*

Die Polizei bleibt auch vor dem Hintergrund einer kooperativen Sicherheitspolitik zentraler Akteur der klassischen hoheitlichen Sicherheitsgewährleistung. Grundlegend ist davon auszugehen, dass die Kernkompetenzen der Polizei, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, von den Veränderungen der lokalen Sicherheitsstrukturen nicht betroffen sind. So wird bereits in der staatstheoretischen Betrachtung (vgl. Kapitel 5.1) deutlich, dass die kooperative lokale Sicherheitspolitik in einem Vorfeld der klassischen staatlichen Sicherheitsgewährleistung verortet ist. Entsprechend verbleiben gewaltaffine Aufgaben und damit die Trägerschaft des staatlichen Gewaltmonopols maßgeblich bei der Polizei.<sup>22</sup> Kernauftrag und Kernkompetenzen der Polizei, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, bleiben also von der veränderten lokalen Sicherheitsstruktur zunächst unangetastet (vgl. Kapitel 5.1).

Im Kontext des Interagency Policings werden die beschriebenen Kernaufgaben der Polizei um Aufgaben in einem neuen polizeilichen

---

<sup>22</sup> Die Trägerschaft des Gewaltmonopols bezieht sich hier auf die Ausführung und Umsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols. Die Problematik demokratisch illegitimer bzw. demokratietheoretisch problematischer Entscheidungsprozesse mit Einfluss auf das staatliche Gewaltmonopol wurde bereits in Kapitel 5 diskutiert.

Handlungsfeld eines sich erweiternden Politikfeldes der inneren Sicherheit verortet (vgl. Pitschas 2001: 31f.). Die polizeilichen Aufgaben in diesem neuen Handlungsfeld werden dabei auch als Sicherheitsvorsorge bezeichnet. Diese Sicherheitsvorsorge stellt eine eigenständige und neue Säule im polizeilichen Aufgabenrepertoire dar, in die auch die Beteiligung der Polizei an kommunaler Kriminalprävention bzw. kooperativer Sicherheitspolitik fällt (vgl. Pitschas 2001: 34f.).

Im Kontext der kommunalen Kriminalprävention wird der Polizei ein umfangreiches Aufgabenspektrum zugewiesen. Sowohl die Initiierung und Etablierung der kriminalpräventiven Gremien als auch Aufgaben von Informationsbereitstellung bis hin zur Mitwirkung an Gestaltung und Umsetzung von konkreten Maßnahmen gehören zu den polizeilichen Aufgaben im Kontext des Interagency Policings (vgl. Frevel 2007: 52-60). Entsprechend hebt Jörg Ziercke (1998: 283), der spätere Präsidenten des Bundeskriminalamtes, die Bedeutung der Polizei für die kommunale Kriminalprävention und die polizeiliche Rolle in der kooperativen Sicherheitspolitik hervor.

*„Die Polizei wird ihre partnerschaftliche Rolle und zusätzlich die eines Initiators und Impulsgebers weiterhin ausüben müssen. Dabei darf kein Rückzug aus der polizeilichen Prävention stattfinden. Diese ist wichtiger Bestandteil des Netzwerkes der kommunalen Kriminalprävention.“ (Ziercke 1998: 283)*

Für die Polizei ist also von einer tendenziellen Aufgabenerweiterung auszugehen. Polizeiliche Kernkompetenzen werden um die polizeiliche Sicherheitsvorsorge, im Rahmen des Interagency Policings um die Tätigkeiten in der kooperativen Sicherheitspolitik, die Initiierung, Etablierung und Förderung kriminalpräventiven Engagements sowie die Beteiligung an möglicherweise neuen kriminalpräventiven Maßnahmen, erweitert. Es lässt sich so auch von einer polizeilichen Doppelrolle, die durch die kooperative Sicherheitspolitik zumindest im lokalen Raum entsteht, sprechen. Die unterschiedlichen Rollen der Polizei sind sowohl hoheitlich und hierarchisch geprägt, wenn die unveränderten Kernkompetenzen wahrgenommen werden und ebenfalls partnerschaftlich, aktivierend und kooperativ im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention teilgenommen wird.

Neben den aus einer solchen polizeilichen Doppelrolle erwachsenden ergänzenden polizeilichen Aufgaben kann kooperative Sicherheitspolitik, durch veränderte Problemdefinitionen und Entscheidungsprozesse (vgl. Kapitel 4.3), potenziell auch zu einer Ausdehnung repressiver Maßnahmen auf neue Handlungsfelder führen. So geht Pitschas (2004: 102) auch von einem „neu erblühenden Handlungsauftrag der Polizei zum Schutz ‚der öffentlichen Ordnung‘“ aus.

In der beschriebenen polizeilichen Doppelrolle lassen sich auch durchaus Parallelen zum modernen polizeilichen Leitbild, der Bürgerpolizei, sehen. So beschreibt Behr (2000: 222) den doppelten Anspruch des modernen Leitbildes einer Bürgerpolizei:

*„Es hat den Anspruch, ‚Kontrolle‘ und ‚Repression‘ auf der einen mit ‚Service‘ und ‚Mediation‘ auf der anderen Seite zu integrieren und stellt sich damit einem spezifischen Balanceakt, der zu den Konstitutionsbedingungen einer demokratischen Polizei gehört.“*

Eine solche Doppelrolle ist also ein maßgeblicher Bestandteil der Vorstellung einer modernen Polizei. Die Polizei verkörpert einerseits Kontrolle und Repression in einer hoheitlich geprägten Rolle, in der sie an Rechtsstaatlichkeit und Strafverfolgungszwang gebunden ist. Andererseits wird im Rahmen des Leitbildes der Bürgerpolizei auch die Rolle eines Dienstleisters sowie ein neues, weniger distanzierendes und hierarchisches Verhältnis zur Gesellschaft angestrebt. Nicht direkt strafrechtlich relevante Problemstellungen, Prävention und eine kooperative Ausrichtung ergänzen die polizeilichen Aufgaben und damit den polizeilichen Auftrag und die Rolle der Polizei (vgl. Frevel 2007: 47). So soll die Polizei im Kontext der Bürgerpolizei auch eine partnerschaftliche Rolle übernehmen. Behr (2000: 224f.) spricht mit Bezug auf eine solche polizeiliche Doppelrolle auch von einer ‚Schizophrenie der Polizei‘, welche er vor allem auf ein sich erst langsam an das Leitbild anpassendes Selbstverständnis der Polizei zurückführt. Während nach außen die ‚weichen‘ Elemente einer Bürgerpolizei hervorgehoben werden und ein Wandel des Images der Polizei vorangetrieben wird, knüpft das alltägliche Handeln langsamer an das moderne Leitbild an.<sup>23</sup>

Die kooperative Sicherheitspolitik spiegelt also durchaus das moderne Leitbild der Bürgerpolizei wieder. Die kooperativen sicherheitspolitischen Gremien lassen sich so auch als eine tendenzielle Institutionalisierung des Leitbildes einer Bürgerpolizei verstehen. So übernimmt die Polizei eine partnerschaftliche Rolle. Die kooperative Sicherheitspolitik bietet so auch die Möglichkeit, ein neues polizeiliches Image in der Gesellschaft zu zeichnen und damit möglicherweise das angestrebte neue Verhältnis zwischen Polizei und Gesellschaft zu stärken.

*„Zudem erkennt die Polizei in der Netzwerkarbeit die Chance des Imagegewinns: Sie stellt sich auch öffentlich nicht nur als Nothelfer oder als Strafverfolger, sondern als Hilfesteller, Unterstützer, präventiv wirkender Akteur dar, was ihrem Ziel des Zeichnens vom Bild der Bürgerpolizei entspricht.“ (Frevel 2007: 154)*

---

<sup>23</sup> Behr (2000: 224f.) verweist darauf, dass sich besonders durch veränderte Ausbildungsrichtlinien das Selbstverständnis der Polizei nach und nach „in Richtung Liberalisierung verändert.“

Kooperative Sicherheitspolitik im lokalen Rahmen spiegelt also in nicht unerheblichem Maße die Vorstellung einer Bürgerpolizei wieder. Des Weiteren kann eine zunehmend extern wie intern akzeptierte kooperative Sicherheitspolitik, die zudem in Form der kooperativen Gremien eine mehr oder minder feste Institutionalisierung erfährt, das angestrebte Leitbild verfestigen und damit die Entwicklung eines angestrebten neuen Verhältnisses zwischen Gesellschaft und Polizei unterstützen.

Dem Interagency Policing sind also zwei maßgebliche Wirkungen auf die Institution der Polizei zuzurechnen: Erstens ist von einer tendenziellen Ausweitung des polizeilichen Handlungsfeldes und Auftrags auszugehen. Zweitens ist von einer strukturellen Verfestigung des Leitbildes einer Bürgerpolizei und einer polizeilichen Doppelrolle zu sprechen.

### *VII.2 Auswirkungen auf die Kommune*

Der Kommune wird im Kontext des Interagency Policings eine neue Relevanz im Politikfeld der inneren Sicherheit zugewiesen. Neustrukturierung und Entkommunalisierung der Sicherheitsstrukturen in den 1950er und 1960er Jahren führten zu einer Marginalisierung der Kommunen im Feld der inneren Sicherheit (vgl. Frevel 2007: 155). Entsprechend ist die Rekommunalisierung der Sicherheitspolitik im Kontext des Interagency Policings als eine Erweiterung von Zuständigkeit und tendenziell auch des Aufgabenrepertoires der Kommune zu verstehen. Diese neue kommunale Verantwortung wird dabei in einzelnen Kommunen in unterschiedlichem Maße wahrgenommen, was sich schließlich auch in der Vielgestaltigkeit kommunaler Kriminalprävention ausdrückt.

*„Je nach politischer und personeller Konstellation wurde die Forderung, als Kommune wieder mehr in die Sicherheits- und Ordnungspolitik einzusteigen, bereitwilliger oder zurückhaltender aufgenommen, enger oder weiter interpretiert sowie unterschiedlich in politisch-administrative Handlungsmöglichkeiten eingeordnet.“  
(Frevel 2007: 156)*

Ein maßgeblicher Grund der veränderten Bedeutung der Kommune für die lokale Sicherheitspolitik liegt in einer allgemeinen Ausweitung des Politikfeldes ‚innere Sicherheit‘ (vgl. Kapitel 5.1). Insbesondere der eng mit der allgemeinen Ausweitung der inneren Sicherheit verbundene und für das Interagency Policing bedeutsame Wandel des Präventionsparadigmas von einer ordnungspolitisch zu einer gesellschaftspolitisch geprägten Kriminalprävention versieht die Kommune (wie auch die Gesellschaft) mit einer neuen Relevanz für die lokale Sicherheitspolitik (vgl. Prätorius 2003: 310).

*„Und nicht zuletzt konzentrieren sich viele kriminalpräventive Aktivitäten auf die sozialen Handlungsansätze, die ‚vor Ort‘ greifen*

*können. Deshalb ist – trotz nur gering ausgeprägter formaler sicherheitspolitischer Kompetenz – die Kommune bei der Betrachtung von Sicherheitspolitik notwendig zu berücksichtigen.“ (Lange/Frevel 2009: 131)*

Die gestiegene Bedeutung der Kommune für den erweiterten Bereich der inneren Sicherheit mündet in entsprechenden Aufgabenzuschreibungen. So wird gerade der Kommune die Rolle des Initiators und Aktivierers zivilgesellschaftlichen sicherheitspolitischen Engagements zugesprochen (vgl. Morgan 1991: 31). Ebenso ist die Kommune, als ein zentraler Akteur der kooperativen Sicherheitspolitik, mit ihren vielgestaltigen Ressourcen und Kompetenzen (z.B. in Gestalt der unterschiedlichen Ämter) an den verschiedenen Maßnahmen der kommunalen Kriminalprävention beteiligt (vgl. Frevel 2007: 54). Gerade die sicherheitspolitische Thematisierung von gesellschaftspolitischen Problemlagen in den kriminalpräventiven Gremien kann die Notwendigkeit kommunalen Handelns unterstreichen und zu neuen und ergänzenden kommunalen Aufgaben und Maßnahmen führen. Der Kommune kommen also sowohl eine neue Rolle als auch neue Aufgaben im Kontext des Interagency Policing zu. Auch der von Söllner (2011) untersuchte Prozess einer Verpolizeilichung der Kommunen, die zunehmende Entstehung kommunaler ‚Ordnungspolizeien‘, verdeutlicht die neue Rolle der Kommunen in Feld der Sicherheitspolitik.<sup>24</sup>

Es kann aber auch durchaus davon ausgegangen werden, dass ein Teil der von der Kommune im Rahmen kommunaler Kriminalprävention erbrachten Leistungen (seien diese nun aus dem Bereich Auftragsverwaltung oder freiwilliger Selbstverwaltungsangelegenheiten) nicht zwangsläufig neu sind bzw. das kommunale Aufgaben- und Leistungsspektrum nicht ausschließlich ergänzen. Gerade vor dem Hintergrund eines sich auch auf andere Politikfelder ausdehnenden Bereich der inneren Sicherheit kommt es durchaus zu Verschiebungen in den sicherheitspolitischen Bereich. Wenn nun im Rahmen der kooperativen Sicherheitspolitik deckungsgleiche oder eng verbundene Problemlagen aus mehreren anderen Politikfeldern zusammengeführt werden und die verschiedenen zuständigen kommunalen Akteure kooperieren, dann besteht die Möglichkeit, Synergieeffekte zu erzeugen sowie die Effektivität und Effizienz der kommunalen Verwaltung zu steigern (vgl. Frevel 2007: 163). Dieses könnte zumindest punktuelle Entlastungen der Kommune ermöglichen.

Auch kann die neue Zuständigkeit bzw. Aufgabe der Kommune, die Aktivierung und Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements, durchaus

---

<sup>24</sup> Hier ist allerdings anzumerken, dass Prätorius folgend das kommunale Engagement, aufgrund der in ihrer Kernfunktion abgeschotteten Polizei, nur ergänzenden Charakter haben kann (vgl. Prätorius 2003: 313). Deshalb beschneiden die kommunalen ‚Ordnungspolizeien‘ die Kernkompetenzen der Polizei nicht.

zusätzliches Potenzial für mögliche Entlastungen der kommunalen Verwaltung auf der Ebene der direkten Leistungserbringung schaffen. Die Aktivierung und Förderung des gesellschaftlichen Engagements kann potenziell eine zivilgesellschaftliche Aufgabenübernahme im Vorfeld klassischer Sicherheitsgewährleistung ermöglichen (vgl. Kapitel 6).

Die sich auf Sicherheitspolitik ausweitende kommunale Zuständigkeit erweitert also das Handlungsfeld der Kommunen und schafft parallel auch mögliche Potenziale zu einer Entlastung der kommunalen Verwaltung.

Im Aspekt der gesellschaftlichen Einbindung spiegelt sich auch das Konzept einer Bürgerkommune, die nicht nur Dienstleister, sondern der Vorstellung eines aktivierenden Staates folgend auch Förderer gesellschaftlicher Selbstständigkeit und Engagements sein soll (vgl. Bogumil/Jann 2005: 215f.). Das Interagency Policing kann hier durch formalisierte Einbindung gesellschaftlicher Akteure und eine entstehende gesellschaftliche Aufgaben- und Zuständigkeitsübernahme den Prozess zur Entstehung einer Bürgerkommune unterstützen, sowohl durch eine entstehende interne Akzeptanz einer neuen Rolle der Verwaltungsakteure als auch durch ein zunehmendes Maß an gesellschaftlichem Engagement, als Grundlage der Vorstellungen von Bürgerkommune, Bürgergesellschaft und des aktivierenden Staates. Dass zumindest die grundlegende Verantwortungszuschreibung auf kommunaler wie gesellschaftlicher Ebene anerkannt ist, wird bei Lange und Frevel (2009: 133) deutlich.

*„Bei der Betrachtung der sicherheitspolitischen Aktivitäten in den Städten und Gemeinden fällt auf, dass sich die Erkenntnis ‚Kriminalprävention ist Bürger- und Bürgermeisterpflicht‘ weitgehend durchgesetzt hat.“*

Für die Kommune als Akteur in der kooperativen Sicherheitspolitik lassen sich also folgende Auswirkungen erwarten bzw. beobachten: Erstens wird durch die veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen der Kommune eine neue Zuständigkeit für die innere Sicherheit zugewiesen. Zweitens geht dieses mit einer an moderne Vorstellungen von Staatlichkeit und Kommune anknüpfenden Rolle der Kommune als Aktivierer und Förderer gesellschaftlichen Engagements einher. Drittens ist sowohl von einer Ausdehnung des kommunalen Aufgabenrepertoires im Vorfeld der klassischen Sicherheitsgewährleistung auszugehen als auch von einer möglichen Entlastung durch Aufgabenverschiebungen in das Feld der Sicherheitspolitik, die dann Synergieeffekte aber auch potenzielle Aufgabenauslagerungen an zivilgesellschaftliche Akteure ermöglichen.

### ***VIII. Sicherheitsstrukturen im Wandel und seine Folgen für Staat und dessen Ausgestaltung – Thesen und Forschungsperspektiven***

Grundsätzlich wird sowohl in der staatsrechtlichen als auch in den verwaltungswissenschaftlichen und akteursorientierten Analysen deutlich, dass die veränderten lokalen Sicherheitsstrukturen durchaus Auswirkungen auf das Konstrukt Staat und dessen Ausgestaltung haben können. So kann für das Konstrukt Staat die Prämisse einer demokratisch und rechtsstaatlich unkontrollierten und selektiven ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘ als besonders relevant angenommen werden. Da in diesem Zusammenhang möglicherweise die Legitimationsgrundlage des ‚weberschen‘ Staates infrage gestellt werden könnte. Die möglichen Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Staat scheinen weitestgehend mit den allgemeinen Tendenzen eines allgemeinen staatlichen Strukturwandels einherzugehen und haben möglicherweise das Potenzial einen solchen zu stabilisieren.

Den an verschiedenen Perspektiven orientierten Betrachtungen lassen sich entsprechende spezifische Thesen bzgl. der potenziellen Auswirkungen des Interagency Policing entnehmen. Diese könnten wiederum als Ausgangspunkt bzw. Perspektiven für eine weitergehende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik einer kooperativen Sicherheitspolitik dienen. Empirische Forschungsansätze könnten beispielsweise zu einer Überprüfung der hier abstrakt erarbeiteten Schlussfolgerungen und entwickelten Hypothesen dienen.

- *Das Konstrukt Staat ist von der neuen Zuständigkeits- und Aufgabenzuschreibung im Kontext des Interagency Policing nicht maßgeblich betroffen.*

Die staatliche Kernfunktion der Gewährleistung von innerer Sicherheit und Ordnung sowie das staatliche Gewaltmonopol, als definitorisches Element von Staat, werden von einer gesamtgesellschaftlichen Zuständigkeit für innere Sicherheit und der im Rahmen der kooperativen Sicherheitspolitik neuen gesellschaftlichen Aufgabenübernahme nicht eingeschränkt. Die Gewährleistungsfunktion erfordert keine direkte staatliche Aufgabenerfüllung, sondern ermöglicht durchaus eine Aufgabenauslagerung ohne die Erfüllung der Gewährleistungsfunktion infrage zu stellen (vgl. Kapitel 5.2). Ebenso bleibt das staatliche Gewaltmonopol von der Aufgabenzuschreibung des Interagency Policing unangetastet. Gleichwohl in welcher Ausprägung der kooperativen Sicherheitspolitik Aufgaben und Zuständigkeit an kommunale oder gesellschaftliche Akteure ‚verwiesen‘ oder ‚erteilt‘ werden, es

handelt sich maßgeblich um der klassischen Sicherheitsgewährleistung vorgelagerte Aufgaben. Aufgrund dieser Verortung im Vorfeld der klassischen, auf das staatliche Gewaltmonopol zurückgreifenden staatlichen Sicherheitsgewährleistung ist nicht von maßgeblichen Auswirkungen auf das staatliche Gewaltmonopol auszugehen. (vgl. Kapitel 5.1.1 und 5.1.2)

- *Im Gegensatz zu Aufgaben- und Zuständigkeitszuschreibung kann durch veränderte Entscheidungsprozesse im Rahmen des Interagency Policing bzw. einer ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘ die staatliche Legitimationsgrundlage, das legitime staatliche Gewaltmonopol, und damit die Legitimation des demokratischen Verfassungsstaates infrage gestellt werden.*

Ausgehend von der Vorstellung einer im Rahmen des Interagency Policing entstandenen ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘, einer selektiven und nicht demokratisch legitimierten gesellschaftlichen Partizipation sowie einem potenziellen Einflusspotenzial gesellschaftlicher Akteure auf das staatliche Gewaltmonopol, ist eine mögliche Legitimationsproblematik der Staatsgewalt anzunehmen. Steht die Legitimität des staatlichen Gewaltmonopols in Zweifel ist dessen Funktion als Legitimationsgrundlage des Staates und damit die Legitimation des Staates an sich in Gefahr. Das Interagency Policing hat also unter bestimmten Umständen, insbesondere einer ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘ mit starken Partikularinteressen in Kombination mit einer unzureichenden demokratischen und rechtsstaatlichen Kontrolle, das tendenzielle Potenzial das staatliche Gewaltmonopol und damit die Legitimationsgrundlage des Staates auszuhöhlen bzw. zu schwächen. (Vgl. Kapitel 5.3)

- *Die Vorstellungen einer modernen Staatlichkeit manifestiert sich im Interagency Policing, welches wiederum Staatlichkeit stabilisierende Wirkung haben kann.*

Im Kontext des allgemeinen staatlichen Strukturwandels wirkt die kooperative Sicherheitspolitik als Spiegelbild moderner Vorstellungen von Staatlichkeit. Die konzeptionelle Grundlage einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Sicherheitsgewährleistung spiegelt sowohl die Vorstellungen des aktivierenden Staates als auch der Bürgergesellschaft wieder. Gesellschaftliche Partizipation und Aufgabenübernahme in den veränderten Sicherheitsstrukturen, auch wenn diese im Vorfeld klassischer Sicherheitsgewährleistung verortet sind, greifen Kernaspekte moderner Staatlichkeit auf. Dabei kann das Interagency Policing aufgrund der verhältnismäßigen Trägheit des Politikfeldes ‚innere Sicherheit‘ die zukünftige

Veränderung von staatlicher Ausgestaltung stabilisieren. (Vgl. Kapitel 5.4)

- *Der Wandel der lokalen Sicherheitsstrukturen führt zu einer tendenziellen Erweiterung von Staatstätigkeit und Verwaltungsauftrag im Feld der Sicherheitspolitik, eröffnet Potenzial für leistungsbezogene Entlastungen und greift in Teilen das moderne Verwaltungsleitbild des aktivierenden Staates auf.*

Ausgehend von einer sich von der reinen Leistungserbringung lösenden öffentlichen Verwaltung, deren Aufgabenrepertoire sich um die auch im modernen Verwaltungsleitbild ‚Aktivierender Staat‘ betonten Aufgaben der Aktivierung und Förderung gesellschaftlichen Engagements erweitert, und einer allgemeinen Ausweitung des Politikfeldes ‚innere Sicherheit‘ ist von einer tendenziellen Erweiterung der Staatstätigkeit im Politikfeld der inneren Sicherheit auszugehen. Die neue Rolle der öffentlichen Verwaltung kann dabei aber auch in einer Entlastung der gesamten Staatstätigkeit auf der Ebene der direkten Leistungserbringung münden, da durch öffentlich initiiertes und gefördertes gesellschaftliches Engagement das Potenzial zur Aufgabenübernahme geschaffen werden kann und die Erweiterung des sicherheitspolitischen Handlungsfeldes zu Synergieeffekten zwischen zuvor in abgetrennten Politikfeldern verorteten Staatstätigkeit führen kann. (Vgl. Kapitel 6)

- *Die Polizei erfährt im Rahmen der kooperativen Sicherheitspolitik eine Aufgabenerweiterung, in der sich das Leitbild der Bürgerpolizei manifestiert. Interagency Policing kann so auch zu einer allgemeinen Verfestigung des modernen polizeilichen Leitbildes beitragen.*

Aufgrund der unveränderten polizeilichen Kernkompetenzen und Aufgaben und einer zusätzlichen Rolle, die die Polizei in der kooperativen Sicherheitspolitik zu übernehmen hat, ist von einer Erweiterung des polizeilichen Auftrags auszugehen. Dabei spiegelt sich in dieser polizeilichen Doppelrolle das Leitbild einer Bürgerpolizei, das durch das Interagency Policing eine mehr oder minder robuste Institutionalisierung erfährt und dadurch eine mögliche Verfestigung sowohl im Selbst- als auch im Fremdbild der Polizei entstehen kann. (Vgl. Kapitel 7.1)

- *Die Kommune gewinnt durch die kooperative Sicherheitspolitik ein vormals in weiten Teilen verschlossenes Handlungsfeld und erhält darin Möglichkeiten zur Umsetzung von Ansätzen des Leitbildes einer Bürgerkommune.*

Für die Kommune entsteht in der kooperativen Sicherheitspolitik eine neue und grundlegende Rolle in der lokalen Sicherheitspolitik. Damit endet die Entkommunalisierung der inneren Sicherheit. Die

Kommune agiert im Vorfeld klassischer Sicherheitsgewährleistung und greift dabei auch auf Aspekte einer Bürgerkommune, Aktivierung, Initiierung und Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements zurück. Dabei und durch die Erweiterung des sicherheitspolitischen Handlungsfeldes entsteht Potenzial zur Entlastung auf der Ebene der direkten Leistungserbringung. (Vgl. Kapitel 7.2)

Die dargelegten Hypothesen eröffnen Möglichkeiten für die weitere Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dem Wandel lokaler Sicherheitsstrukturen und dem Konstrukt Staat sowie der Ausgestaltung von Staat. Aus der staatstheoretischen Perspektive ist insbesondere eine weitergehende empirische Auseinandersetzung mit den Entscheidungsprozessen in der kooperativen Sicherheitspolitik angezeigt. Deren potenzielle Relevanz für ein legitimes staatliches Gewaltmonopol und damit für die Legitimationsgrundlage des demokratischen Verfassungsstaates an sich sollte ausschlaggebend sein, diesem Aspekt weitergehend Beachtung zu schenken. Insbesondere empirische Untersuchungen bzgl. einer möglichen ‚lokalen Sicherheitsgovernance‘ und deren Auswirkungen auf die diversen Maßnahmen der kommunalen Kriminalprävention könnten den potenziellen Einfluss auf das staatliche Gewaltmonopol darlegen und damit auch eine mögliche staatliche Legitimationsproblematik näher untersuchen.

Ebenso bietet sich eine weitere empirische Auseinandersetzung mit den verwaltungswissenschaftlichen und akteursorientierten (u.a. polizeiwissenschaftlichen) Aspekten des Interagency Policings vor dem Hintergrund moderner Staatlichkeit und moderner Leitbilder an. Hierbei könnten insbesondere die weitergehende und rückkoppelnde Wirkung der veränderten Sicherheitsstrukturen im Fokus stehen. So könnten quantitative Vergleichsstudien den Aspekt möglicher öffentlicher Aufgabenausdehnungen und Entlastungen durch kooperative Sicherheitspolitik näher beleuchten und quantifizieren. Damit wären auch Rückschlüsse bzgl. der Effekte des Interagency Policings auf die Staatstätigkeit im Allgemeinen möglich. Dieses könnte auch als Ausgangspunkt für eine weitergehende Auseinandersetzung mit der Vorstellung von Staatlichkeit dienen.

## IX. *Literaturverzeichnis*

- Adomeit, Klaus (2002): Rechts- und Staatsphilosophie II. Rechtsdenker der Neuzeit. Heidelberg.
- Aristoteles (1958): Politik. Übersetzt von Eugen Rolfes. Hamburg.
- Badura, Peter (2010): Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. München.
- Behr, Rafael (2000): Paradoxien gegenwärtiger Polizeiarbeit in Deutschland. Zwischen „Smooth-Policing“ und „Knüppel-aus-dem-Sack“. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen, S. 221-231.
- Benz, Arthur (2003): Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur (Hg.): Governance. Eine Einführung. Hagen, S. 13-32.
- Benz, Arthur (2008): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München.
- Beste, Hubert (2009): Zur Privatisierung verloren geglaubter Sicherheit in der Kontrollgesellschaft. In: Hans-Jürgen Lange, H. Peter Ohly und Jo Reichertz (Hg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden, S. 183–202.
- Bogumil, Jörg und Werner Jann (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaften. Wiesbaden.
- Bröchler, Stephan und Julia von Blumenthal (2006): Von Government zu Governance. Analysen zu einem schwierigen Verhältnis. In: Bröchler, Stephan und Julia von Blumenthal (Hg.): Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat. Hamburg, S. 7-22.
- Bundesverfassungsgericht (1990): Beschluß vom 10.Juli 1989 (2 BvR 502, 1000, 961/86). Begriff der politischen Verfolgung; Verfolgung wegen Betätigung separatistischer Überzeugungen als politische Verfolgung; politische Verfolgung bei Bürgerkrieg; inländische Fluchtalternative (Tamilen). In: Mitglieder des Bundesverfassungsgericht (Hg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Band 80. Tübingen, S. 315-353.
- Daase, Christopher (2010): Wandel der Sicherheitskultur. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Sicherheitspolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte 50/2010. Bonn, S. 9–16.
- Daase, Christopher (2011): Sicherheitskultur. Ein Konzept zur interdisziplinären Erforschung politischen und sozialen Wandels. In: Sicherheit und Frieden 2/2011. Baden-Baden, S.59-65.

- Dose, Nicolai (2006): Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren. In: Bröchler, Stephan und Julia von Blumenthal (Hg.): Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat. Hamburg, S. 23-56.
- Enquete Kommission „Zukunft des Bürgerlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (2002): Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen.
- Feltes, Thomas (2009): Akteure der Inneren Sicherheit. Vom Öffentlichen zum Privaten. In: Hans-Jürgen Lange, H. Peter Ohly und Jo Reichertz (Hg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden, S. 105-113.
- Frevel, Bernhard (2007): Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Vergleichende Fallstudien zu den Grundlagen, der Gestaltung und den Wirkungen von Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten. In: Bernhard Frevel (Hg.): Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten. Frankfurt a.M., S. 13–214.
- Genschel, Philipp und Bernhard Zangl (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Neu Formen der Staatlichkeit. Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21/2007. Bonn, S. 10–16.
- Gilling, Daniel (2005): Partnership and crime prevention. In: Tilley, Nick (Hg.): Handbook of Crime Prevention and Community Safety. Willam, 2005, S. 734-756.
- Groß, Hermann, Bernhard Frevel und Carsten Dams (2008): Die Polizei(en) in Deutschland. In: Groß, Hermann, Bernhard Frevel und Carsten Dams (Hg.): Handbuch der Polizeien Deutschlands. Wiesbaden, S. 11-43.
- Hömig, Dieter u.a. (2010): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Hüller, Thorsten (2005): Deliberative Demokratie: Normen, Probleme und Institutionalisierungsformen. Münster.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse. In: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien. S. 71-106.
- Jann, Werner und Kai Wegrich (2010): Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte. In: Benz, Arthur und Nicolai Dose (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2. aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 175–200.
- Jellinek, Georg (1960): Allgemeine Staatslehre. Bad Homburg vor der Höhe.

- Joyce, Peter (2011): Policing, Development & Contemporary Practice. London.
- Lamping, Wolfram, Henning Schridde, Stefan Plaß, und Bernhard Blanke (2002): Der Aktivierende Staat Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. Als PDF unter: <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01336-1.pdf> [03.11.2011].
- Lange, Hans-Jürgen und Jean-Claude Schenck (2004): Polizei im kooperativen Staat, Wiesbaden.
- Lange, Hans-Jürgen und Bernhard Frevel (2009): Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen. In: Lange, Hans-Jürgen, H. Peter Ohly und Jo Reichertz (Hg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden, S. 115-148.
- Lange, Hans-Jürgen (2011): Zum Wandel der Institutionen und Steuerungsformen des staatlichen Sicherheitssystems. In: Zoche, Peter, Stefan Kaufmann und Rita Haverkamp (Hg.): Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken. Bielefeld, S. 319-340.
- Liddle, A. Mark und Loraine R. Gelsthorpe (1994): Interagency crime prevention: organising local delivery. London. Als PDF unter: [library.npia.police.uk/docs/hopolicers/fcpu52.pdf](http://library.npia.police.uk/docs/hopolicers/fcpu52.pdf) [06.10.2011].
- Link, Heinz-Christoph (1990): Leitsätze des Berichterstatters. Staatszweck im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz. In: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hg.): Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 48. Berlin, S. 50-55.
- Mayntz, Renate (2009): Der moderne Staat. Idee und Wirklichkeit. In: Schober, Otmar (Hg.): Der moderne Staat. Idee und Wirklichkeit. Münster, S.19-30.
- Morgan, James (1991): Safer Communities. The local delivery of crime prevention through the partnership approach. London.
- Müller, Hans-Peter (2007): Max Weber. Eine Einführung in sein Werk. Köln, Weimar, Wien.
- Papadopoulos, Yannis (2010): Governance und Demokratie. In: Benz, Arthur; und Nicolai Dose (Hg.): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden, S. 225-250.
- Pitschas, Rainer (2001): Kriminalprävention und Polizeirecht. Von der polizeilichen Gefahrenabwehr zum kooperativen Leistungshandeln für Sicherheitsfürsorge. In: Stober, Rolf und Rainer Pitschas (Hg.): Vergesellschaftung polizeilicher Sicherheitsvorsorge und gewerbliche Kriminalprävention. Köln, Berlin, Bonn, München, S. 1-36.
- Pitschas, Rainer (2004): Vom „neuen Rechtsstaat“: Freiheit in Sicherheit durch gesellschaftliche Verantwortungspartnerschaft für den inneren

- Frieden. In: Pitschas, Rainer und Harald Stolzlechner (Hg.): Auf dem Weg in einen „neuen Rechtsstaat“. Berlin, S. 95–111.
- Prätorius, Rainer (2000): Leitideen in der institutionellen Ausdifferenzierung der Inneren Sicherheit. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen, S. 369-383.
- Prätorius, Rainer (2003): Polizei in der Kommune. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit. Opladen, S. 303–320.
- Pütter, Norbert (2006): Polizei und kommunale Kriminalprävention. Formen und Folgen polizeilicher Präventionarbeit in den Gemeinden. Frankfurt a.M.
- Rousseau, Jean-Jacques (2003) [1762]: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. Herausgegeben und übersetzt von Hans Brockard. Stuttgart.
- Schierz, Sascha (2004): Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen. Sicherheit und Ordnung wird erlebbar. In: von Elsbergen, Gisbert (Hg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden, S. 119-132.
- Schmidt, Manfred G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Schöbener, Burkhard (2009): Allgemeine Staatslehre. München.
- Sodan, Helge (2009): Grundgesetz. Beck'scher kompakt-Kommentar. München.
- Söllner, Sebastian (2011): Die Verpolizeilichung. Grenzen, Chancen und Risiken einer neuen Sicherheitsarchitektur. Köln.
- Stienen, Ludger (2011): Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit - Erscheinungsformen, Prozesse und Entwicklungstendenzen. Eine empirische Untersuchung zur Transformation von Staatlichkeit am Beispiel der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Tübingen.
- Wurtzbacher, Jens (2008): Urbane Sicherheit und Partizipation. Stellenwert und Funktion bürgerschaftlicher Beteiligung an kommunaler Kriminalprävention. Wiesbaden.
- Ziercke, Jörg (1998): Anforderungen einer zukunftsorientierten, gesamtgesellschaftlich ausgerichteten Kriminalitätsvorbeugung. Erfordernis eines bundesweiten Präventionsgremiums. In: Deutsche Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe (Hg.): Schriften zur Prävention in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat. Mönchengladbach, S. 281-292.

Zippelius, Reinhold (2010): Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft. München.