



Kooperative
Sicherheitspolitik
in der **Stadt**

Working Paper

Nr. 2

Frank Braun

Mehr öffentliche Sicherheit in der Stadt!

*Zur fortschreitenden Kommerzialisierung,
Privatisierung und Kommunalisierung von
Sicherheit und der diesbezüglich fragwürdigen
Rolle der Polizei*

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt (KoSiPol)

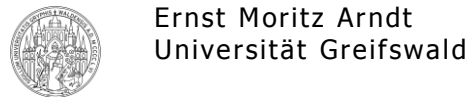
ein Verbundforschungsprojekt der



und dem



in Zusammenarbeit mit:



Impressum

Herausgeber

PD Dr. Bernhard Frevel, Projektkoordinator KoSiPol
c/o Institut für Politikwissenschaft
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Scharnhorststraße 100, 48151 Münster
<http://egora.uni-muenster.de/pol/kosipol.shtml>

Autor

Frank Braun

Münster, November 2010

Vorwort

Das Projekt „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt“ (KoSiPol) betrachtet vornehmlich aus sozialwissenschaftlicher Perspektive Konzepte des *multi-agency policing* zu ausgewählten Handlungsfeldern lokaler Sicherheit. Mit diesen Analysen sollen Gelingensbedingungen untersucht und Verbesserungsmöglichkeiten in der Zusammenarbeit öffentlicher Akteure – vor allem Polizei und Kommunalverwaltung – sowie dieser Akteure mit privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Gruppierungen beschrieben werden.

Die vielerorts stattfindenden Kooperationen finden aber nicht nur in einem sozialen und politischen Kontext statt, sondern sind auch durch rechtliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen geprägt. Dr. Frank Braun, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW in Münster, betrachtet aus einer juristischen Perspektive die Entwicklung, die durch ein verändertes polizeiliches Leitbild, aber auch Umbrüche in der Grundlegung der Sicherheitsproduktion geprägt ist. Prozesse vermehrter Präventionsorientierung, Kommunalisierung, Laisierung, Privatisierung und Kommerzialisierung sind erkennbar und finden im Kontext der kooperativen Sicherheitspolitik ihre fruchtbaren Entwicklungsbedingungen. Dies hat Auswirkungen auf die Rolle der Polizei, verschiebt gegebenenfalls ihren klassischen Auftrag der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, lockert vielleicht auch die ausschließliche Bindung an Recht und öffnet sie für – im weitesten Sinn – politische Überlegungen.

Vor allem in Hinblick auf die Privatisierung und Kommerzialisierung untersucht Frank Braun rechtswissenschaftlich die Voraussetzungen und Wirkungen dieser Entwicklung und findet seine Analyseparameter einerseits im Polizeirecht, vor allem aber auch in den Freiheitsrechten sowie dem Rechtsstaatsprinzip. Die Tendenzen, vermehrt (rechtlich unklare) Ordnungsbegriffe in der Aufgabenbestimmung der Polizei und bei dem kooperativen Handeln zur Grundlage zu nehmen, werden kritisch hinterfragt. Aus seiner Sicht sollte die Polizei sich bei der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren ein größeres Maß an Zurückhaltung auferlegen.

Brauns Analyse liefert für die Betrachtung der kooperativen Sicherheitspolitik einen wichtigen rechtlichen und normativ geprägten Impuls. Mein Dank gilt dem Kollegen Frank Braun für seine kritischen Anregungen und konstruktiven Hinweise.

Bernhard Frevel
Projektkoordinator KoSiPol

Mehr öffentliche Sicherheit in der Stadt!

Zur fortschreitenden Kommerzialisierung, Privatisierung und Kommunalisierung von Sicherheit und der diesbezüglich fragwürdigen Rolle der Polizei

*Dr. Frank Braun**

I. Einleitung

„Die Polizei als Dienstleister, der Bürger als Kunde“. So lassen sich schlagwortartig die in den letzten Jahren verfolgten Konzepte einer verstärkt „bürgerorientierten“ oder „gemeinwesenbezogenen“ Polizeiarbeit umschreiben¹. Es wird dabei von der Überlegung ausgegangen, dass in der heutigen Zeit flexible Polizeiarbeit („*policing*“) gefordert ist², die an den vielfältigen Ursachen von polizeilichen Gefahren ansetzt. Wichtige Elemente einer bürgernahen Polizeiarbeit sind ein neues Aufgabenverständnis der Polizei³, das sich mit ausgeprägter Kundenorientierung beschreiben lässt, eine dezentrale Polizeiorganisation, die Entscheidungsbefugnisse in die vorderste Linie verlagert und dort, in überschaubaren Streifenbezirken, Bürgerbeteiligung institutionalisiert vorsieht sowie eine von einem einheitlichen politischen Willen getragene enge Kooperation der städtischen Verwaltungsbehörden mit der Polizei. Als Mittel zur Umsetzung dieses Leitbildes wurde vor allem eine Aufwertung des Streifen- und Revierdienstes angeführt⁴, um eine verstärkte Präsenz und Wahrnehmbarkeit der Polizei zu erreichen – was freilich angesichts der knappen finanziellen Mittel nicht mehr als ein frommer Wunsch blieb. So hat es trotz zahlreicher rhetorischer Inszenierungen im Rahmen der „Broken-Windows-Debatte“ keine wesentliche Strategieverschiebung der staatlichen Polizei gegeben, was den Be-

* Der Autor lehrt Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Abteilung Münster.

¹ Hierzu *Braun*, KommunalPraxis Spezial 2005, 65 ff. *Pütter*, Bürgerrechte & Polizei/CILIP, 3/1999.

² *Wehe*, Polizei heute 1999, 55 (56).

³ Dazu *Steffen*, Veränderungen in der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung - Gemeinwesenorientierung als moderne Zielperspektive?, in: Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie 1995, 107 ff.

⁴ *Falk*, Kriminalistik 1998, 37.

reich der klassischen Gefahrenabwehr betrifft⁵. Im Gegenteil: Die staatliche Polizei zieht sich aus dem Bereich der einfachen Ordnungstätigkeiten mehr und mehr zurück und engagiert sich unter abnehmender Kontrollpräsenz stärker im planerisch beratenden, administrativen und im repressiven Kontext⁶. Das wertet ihren Status auf, bedeutet aber auch ein Vakuum im Bereich der Überwachung des öffentlichen Raumes. Hier werden zunehmend andere Akteure tätig: Kommunale Ordnungsdienste, Private Sicherheitsfirmen und unterschiedlichste Ausformungen von „Bürgerwehren“ (Hilfspolizeien); freilich zumeist in enger Kooperation mit der staatlichen Polizei⁷. Unter diesem Gesichtspunkt kann man auch von einer *Laisierung von Sicherheit* (z.B. Sicherheitswacht), einer *Kommunalisierung von Sicherheitsaufgaben* (z.B. Kommunale Ordnungsdienste) und einer *Kommerzialisierung von Sicherheit*⁸ (z.B. Einsatz privater Sicherheitskräfte) im öffentlichen Raum sprechen⁹.

En vogue ist also die Etablierung verschiedenartigster Zusammenarbeitsformen, die einem gesamtgesellschaftlichen Ansatz bei der Lösung lokaler Konflikte Rechnung tragen sollen¹⁰. So wurden Zusammenarbeitsvereinbarungen im kriminalpräventiven Bereich zwischen Polizei, anderen Behör-

⁵ Behr, *Rekommunalisierung von Polizeiarbeit: Rückzug oder Dislokation des Gewaltmonopols?* in: Prätorius, Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, 2002, 90 (96 f.).

⁶ Dazu Braun, *KommunalPraxis Spezial* 2005, 65 ff.; kritisch Stümper, *Kriminalistik* 1997, 548 ff.; Pitschas/Koch, *Kriminalistik* 1997, 45 ff.

⁷ Vgl. van Elsbergen, *Die Kriminalprävention* 2005, 95 ff.; Zur Zusammenarbeit mit dem privaten Sicherheitsgewerbe *Gamma*, *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr*, 2001, 101 ff.

⁸ Vgl. zur Kommerzialisierung insb. im Bereich der Verkehrsüberwachung Burgi, *Der Beliehene - ein Klassiker im modernen Verwaltungsrecht*, in: FS Maurer, 2001, 581 ff.

⁹ Differenzierung nach Behr, *Rekommunalisierung von Polizeiarbeit: Rückzug oder Dislokation des Gewaltmonopols?* in: Prätorius, Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, 2002, 90 ff.

¹⁰ Präventionsprojekte sollen dabei v.a. unter aktiver Mitwirkung der Bürger etabliert werden, wobei eine derart vorsorgende Kriminalpolitik insbesondere auch Maßnahmen auf Ebene der Sozial-, Familien- und Schulpolitik bedarf. Als Beispiel seien umfangreiche Aufklärungskampagnen der Polizei im Bereich der Drogenpolitik genannt, die bisweilen auch die direkte Opferhilfe mit umfasst oder Initiativen zur Förderung der Eigensicherung, Nachbarschaftshilfe sowie allgemein die Mitwirkung an Projekten und Maßnahmen zur Kriminalitätsverhütung. Damit die Polizei in der Lage ist, diesen Anforderungen in der täglichen Polizeiarbeit gerecht zu werden, muss stetig die Qualifikation der Polizeibeamten verbessert werden, Dreher, *Die Polizei* 1996, 173 (175). Hierbei ist insbesondere die Aneignung sozialer und kommunikativer Kompetenzen („Konfliktschlichtung“) zu fördern.

den und Institutionen auf kommunaler, aber auch auf Landesebene¹¹ und zwischen den einzelnen Bundesländern getroffen.¹² Die Polizei soll dabei Bestandteil eines umfassenden „*Sicherheitsnetzwerkes*“¹³ sein. Wobei der Begriff des *Netzwerkes* nicht gerade für Transparenz steht. Sicherheitsnetzwerke und Sicherheitspartnerschaften¹⁴ mit ihrem mehrpoligen Kooperationsverhältnis zwischen kommunalen Verwaltungsträgern, staatlicher Polizei, privaten Sicherheitsdienstleistern als „*public private partner*“¹⁵ und den als „Hilfspolizisten“ beteiligten Bürgern lassen sich in der auf Dualismen und Hierarchien beruhenden Sichtweise des öffentlichen Rechts nur schwer abbilden. Die klassische Unterscheidung zwischen innen und außen sowie privat und öffentlich verschwimmt insoweit zunehmend. Kategorien von Kooperation und Hierarchie, hoheitlichem und privatem Handeln, Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, Politik und Recht werden verschleiert. Auch droht angesichts der Vielzahl „Runder Tische“ der Sicherheitspartner ein Komplex von Sicherheit und ihrer Bedrohung in einer Art kommunikativem Nebel zu verschwinden.

Aus polizeilicher Sicht treten dabei die traditionellen Aufgaben der Gefahrenabwehr mehr und mehr zugunsten einer neuen Art von Aufgaben in den Hintergrund, die man als Wahrnehmung einer beratenden Expertenrolle bezeichnen könnte: Die Polizei als „Sicherheitsagentur“ des Bürgers. Zu Ende gedacht müsste das Polizeibild der Zukunft dann vor allem unter dem Blickwinkel der Risikokommunikation gezeichnet werden: Die Polizei bewertet Risiken, sammelt Informationen, bereitet sie auf und ihre Vertreter agieren in der Öffentlichkeit in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Amtsträgern als Experten für Risikoeinschätzung.

Die skizzierte Entwicklung bedingt aus rechtlicher Sicht ein schwieriges Balanceproblem. Die Bindung polizeilichen Handelns an möglichst präzise, rechtlich definierte Eingriffsvoraussetzungen ist eine wesentliche Errungenschaft des modernen Rechtsstaats. Diese rechtsstaatliche Zählung der Polizei gewinnt ihren Sinn vor allem durch die enge Fokussierung polizei-

¹¹ Auf Landesebene wird eine behördliche Zusammenarbeit als „Sicherheitspakt“, „Sicherheitsverbund“, „Sicherheitsoffensive“ oder bescheidener als „Sicherheitskonferenz“ oder „Sicherheitsvereinbarung“ vermarktet.

¹² Diese Formen der Zusammenarbeit werden als „Runde Tische“, „Kriminalpräventive Räte“, „Sicherheitspartnerschaften“, „Sicherheitsnetzwerke“ oder „Ordnungspartnerschaften“ bezeichnet.

¹³ Hierzu *Pitschas*, Kriminallistik 1999, 153 ff.; zur „Aktion Sicherheitsnetz“ *Kappeler*, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, 2000, 41 ff.

¹⁴ *Hetzer*, ZRP 2000, 20 (23); *Becker*, Der Kriminalist, 1999, 393 ff.; *Kappeler*, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, 2000, 41; *Bülow*, in: Kerner/Marks, Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover, 2004, 6.

¹⁵ *Ziekow*, VerwArch 2006, 626 ff.

lichen Handelns auf die Tätigkeit der Strafverfolgung sowie die Abwehr *konkreter* Gefahren. Begreift man polizeiliches Handeln dagegen als komplexe Dienstleistung, verlieren diese rechtsstaatlichen Restriktionen an Bedeutung. Insbesondere wäre eine so verstandene Polizei naturgemäß eher „nachfragegesteuert“ tätig. Polizeiliches Eingreifen wäre auch verstärkt als eine Reaktion auf eine entsprechende Nachfrage der Kommune bzw. der örtlichen Bevölkerung zu bewerten. Zudem wäre das Handlungsrepertoire einer solchen Polizeiorganisation weitgehend nicht mehr an den Automatismus der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr gekoppelt, sondern es stünde ein wesentlich breiteres – gesetzlich nicht bestimmtes und auch nicht bestimmbares – Spektrum an Handlungsoptionen zur Verfügung. Die Polizei als Organisation ist es aber nicht gewohnt, aktiv gestaltend zu handeln. Die „Unternehmensphilosophie“ der rechtsstaatlich tradierten bundesdeutschen Polizei ist nicht auf – neudeutsch – „pro-aktives“ Handeln ausgelegt, sondern auf den hoheitlichen Eingriff. Die Polizei ist so vielfach überfordert, als Koordinator öffentlicher und privater Sicherheitsinteressen, als Mediator oder allgemein als Sicherheitsdienstleister aufzutreten.

Der gesellschaftliche Schaden, der durch ein derartiges Polizeiverständnis entstehen kann, ist beachtlich. Die Gefahr, dass sich die Polizei in ihrer neuen Rolle von kommunalen oder privaten Sicherheitsinteressen vereinnahmen lässt, ist nicht von der Hand zu weisen; kommerzielle Ziele können die Aufgabe, *öffentliche* Sicherheit zu gewährleisten, negativ beeinflussen.

Das Loveparade-Unglück in Duisburg etwa ist ein herausragendes Beispiel für das Scheitern von Sicherheitskooperationen zwischen Kommune, privaten Sicherheitsdienstleistern und Polizei. Die unmittelbar nach der Tragödie im Medienboulevard lautstark vorgetragenen, hilflosen und dem Ereignis unangemessenen gegenseitigen Schuldzuweisungen unter den Akteuren – den eigentlichen „Sicherheitspartnern“ – belegen dies eindrucksvoll.

Etwas subtiler weisen die Diskussionen um die Bekämpfung der Drogenkriminalität in Münster auf die Problematik hin. In diesem Kontext wurde von der Polizei (in der Sache zu Recht) verlautbart, man werde auch weiterhin keine längerfristigen Aufenthaltsverbote gegen die Angehörigen der Drogenszene am Bremer Platz erteilen, da man so die Kriminalität besser unter Kontrolle hätte. Sollte allerdings die Stadt eine architektonische Aufwertung des Bahnhofsquartiers anstreben – so wurde im vorausseilenden Gehorsam verlautbart –, werde die Polizei konsequent Aufenthaltsverbote aussprechen. Auch diese „Gentrifizierung“ von Polizeiarbeit ist ein Zeichen für die zunehmende Kommerzialisierung von Sicherheit.

Der nachfolgende Beitrag beleuchtet zwei ausgewählte Aspekte, die zur behaupteten faktischen Privatisierung und Kommerzialisierung von Polizeiaufgaben im kommunalen Sicherheitssektor beitragen. Das sind:

- die Kommerzialisierung und Privatisierung öffentlicher Räume und

- die zunehmende Einbindung privater Sicherheitsdienste zur Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben im Gefahrenvorfeld.

Schließlich ist in diesem Kontext auf die teils fragwürdige Rolle der Polizei im Rahmen kommunaler Sicherheitsstrategien zurückzukommen, wozu insbesondere die – rechtlich unbeachtliche – „Polizeidienstvorschrift (PDV) 100“ beiträgt. Sie legt u. A. den Grundstein dafür, dass von Seiten der Polizei sachfremde Aufgaben aus dem wohlfahrtsstaatlichem Umfeld wahrgenommen werden und bei der Erfüllung genuin polizeilicher Aufgaben ein unangemessener Gestaltungswille hinsichtlich kommunaler Sicherheitsfragen zum tragen kommen können.

II. Die Privatisierung öffentlicher Räume

Eine wichtige Ursache für das Wachstum des privaten Sicherheitsmarktes ist die zunehmende *Privatisierung öffentlichen Raums*. Das soziale Miteinander spielt sich mehr und mehr in Räumen ab, die sich im Privateigentum befinden. Diese Entwicklung hatte ihren Ausgangspunkt im angloamerikanischen Raum¹⁶ und zeigt mit der zunehmenden Globalisierung¹⁷ auch in Deutschland Wirkung. Riesige Einkaufs- und Freizeitzentren, Parks, Parkplätze und Wohnanlagen sind im Begriff, den ursprünglich als „*öffentlichen Marktplatz*“ konzipierten Stadtbereich zu verdrängen. Diese im privaten Eigentum stehenden, aber öffentlich zugänglichen Räume werden anders als öffentliche Räume regelmäßig privat geschützt¹⁸. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe. Zum einen beschränkt sich die staatliche Polizei mit ihren Patrouillen traditionell auf den öffentlichen Raum, da sie sich für Privatgrundstücke grundsätzlich nicht in gleichem Umfang zuständig fühlt. Zum anderen vertrauen die privaten Eigentümer eher dem Schutz privater Sicherheitsunternehmen als demjenigen der Polizei, da sie dann größeren Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung haben¹⁹. Private Sicherheitsdienstleister kontrollieren das Bild des „öffentlich zugänglichen“ privaten Raums und nehmen Einfluss auf die Definition von Sicherheitsprob-

¹⁶ *Shearing/Stenning/Addario*, Public Perceptions of Private Police, Canadian Police College Journal 9 (1985), 225 ff.

¹⁷ Hierzu *Noller*, Globalisierung, Stadträume und Lebensstile, 1999, 107 ff.

¹⁸ *Gamma*, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, 2000, 85 m.w.N.

¹⁹ So wird (im Rahmen des Hausrechts) insbesondere ein „niedrigschwelliges“ Eingreifen gegen soziale Randgruppen (Bettler, Drogensüchtige, Betrunkene usw.) forciert, um der breiten Masse den Konsum so angenehm und unabgelenkt wie möglich zu gestalten, dazu *T. Simon*, Wem gehört der öffentliche Raum? Zum Umgang mit Armen und Randgruppen in Deutschlands Städten, 2001.

lemen²⁰. Diese Entwicklung wird von staatlicher Seite auch unterstützt²¹. Bemerkenswert ist, dass der Großteil der Bevölkerung diese Räume als öffentliche Räume betrachtet, solange keine Zugangsbeschränkungen ersichtlich sind. Die Einkaufspassage gilt als öffentlich, die einzelnen Geschäfte dagegen als privat²². Damit vermindert die Privatisierung des öffentlichen Lebens die Zuständigkeit der Polizei für das von der Bevölkerung als öffentlich Betrachtete.

*Öffentliche Räume werden zu privatisierten Konsumräumen*²³. Die ange-deutete Restrukturierung der Städte ist vor allem das Ergebnis städtebaulicher Planung und kommunaler Entwicklungspolitik.²⁴ Um an Attraktivität für (internationales) Kapital (d.h. Investitionen in Bürogebäude, Entertainment-Center, Hotels und Einkaufspassagen usw.) zu gewinnen, sind die Kommunalverwaltungen bemüht, die standortbezogenen Voraussetzungen zu schaffen.²⁵ Derart „unternehmerisch“ konzipierte regionale Standortpolitik (und Wirtschaftsförderung) stützt sich dabei bevorzugt auf neue „parastaatliche“ Organisationsformen. Immer häufiger wird lokale und regionale Politik mittels privatrechtlich organisierter Gesellschaften und Entwicklungsträger betrieben.²⁶ Solche sind vor allem in der Stadtplanung zu finden. Sie sollen das lokale Wachstums- und Entwicklungspotential mittels einer engen Kooperation zwischen Kommune und Ökonomie fördern und den Standort attraktiver machen²⁷. In ihrer Konkurrenz um die Ansiedlung

²⁰ Dazu *Beste*, Morphologie der Macht. Urbane Sicherheit und die Profitorientierung sozialer Kontrolle, 2000.

²¹ Es ist zu beobachten, dass öffentlicher Raum in Ladenpassagen oder Fußgängerzonen an die anliegenden Geschäftsleute verkauft und von diesen als privates Eigentum kraft Hausrechts mittels privater Dienste sicherheitsverwaltet wird, vgl. *Krölls*, NVwZ 1999, 233 und *Gusy*, VerwArch 2001, 344.

²² *Nitz*, VerwArch 89 (1998), 306 (312) mit Verweis auf die Untersuchung von *Shearing/Stenning/Addario*, Public Perceptions of Private Police, Canadian Police College Journal 9 (1985), 225 (239 ff.).

²³ Dies ist in erster Linie auch ein Globalisierungsphänomen, wie *Noller*, Globalisierung, Stadträume und Lebensstile, 1999, 107 ff. herausarbeitet.

²⁴ *Berger/Schmalfeld*, in: *Dangschat*, Modernisierte Stadt – Gespaltene Gesellschaft, 1999, 317 (325 ff.).

²⁵ Dazu umfassend *Krätke*, Stadt-Raum-Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, 1995; sowie *Berger/Schmalfeld*, in: *Dangschat*, Modernisierte Stadt – Gespaltene Gesellschaft, 1999, 317 (318 f.).

²⁶ *Krätke*, Stadt-Raum-Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, 1995, 246.

²⁷ *Berger/Schmalfeld*, Stadtentwicklung in Hamburg zwischen „Unternehmen Hamburg“ und „Sozialer Großstadtstrategie“, in: *Dangschat*, Modernisierte Stadt – Gespaltene Gesellschaft, 1999, 317 (318 f.).

von Unternehmen fühlen sich dabei die Städte auch gezwungen, Infrastrukturen und Flächen nach „internationalem Niveau“ bereitzustellen und „weiche Standortfaktoren“ wie kulturelle Ereignisse, Events, Festivals usw. zu entwickeln²⁸.

Ergebnis dieser (globalen) Entwicklung ist eine *neue Form der Urbanität*²⁹. Zentrale Teilgebiete von Städten werden stadtplanerisch umgestaltet. Raum und Sicherheit werden dabei in weitem Umfang „privatisiert“. Die entstehenden halb-öffentlichen Räume³⁰ (oder auch *privately owned public spaces*³¹) werden durch private Unternehmen sicherheitsverwaltet. Diese *Privatisierung* und *Kommerzialisierung* öffentlicher Räume hat zu einem anhaltenden Ausbau des Sicherheitsgewerbes geführt. Soweit die Polizei im derart kommerzialisierten öffentlichen Raum Aufgaben wahrnimmt, ist sie entweder bemüht, selbst größtmögliche Sicherheit (im Sinne einer *zero tolerance Strategie*) zu gewährleisten oder setzt alternativ auf eine effektive Zusammenarbeit mit privaten Kräften³². In letzterem Fall drängen private Sicherheitskräfte in den öffentlichen Raum und übernehmen dort Tätigkeiten, die bisher traditionell von staatlichen Stellen ausgeübt wurden. So werden im öffentlichen Bereich sog. City-Streifen eingesetzt, die in Bahnhöfen, S- oder U-Bahnen bzw. im sonstigen Personennahverkehr, aber auch in Parkanlagen oder anderen öffentlichen Flächen nach dem Rechten sehen.³³

Davon unterscheidet sich die Sicherheitslage in (öffentlichen) „Randräumen“ wesentlich. In sozial schwachen Räumen mit hoher Kriminalitätsrate und einer Tendenz zur „Ghetto-Bildung“, leisten staatliche Polizeikräfte kaum vorbeugende Sicherheit, sondern agieren in erster Linie „reaktiv“. D.h. sie werden nahezu ausschließlich zur *Strafverfolgung* tätig (zumeist aufgrund von Anzeigen aus der Bevölkerung). Eine private Eigensicherung der Bewohner dieser „Randräume“ durch private Sicherheitsdienste findet nicht statt. Sie ist von diesen überwiegend unerwünscht und aufgrund der

²⁸ Hierzu *Häußermann/Siebel*, Neue Urbanität, 1987, 27 ff.

²⁹ Das Bild der großen Innenstädte hat sich zu einem (auch aus architektonischer Sicht) einheitlichen konsumorientierten Erlebnispark unter unternehmerischer Regie gewandelt, wie die Beiträge bei *Siebel*, Die Europäische Stadt, 2. Aufl. 2004, vorzeichnen; in diese Richtung bereits *Häußermann/Siebel*, Neue Urbanität, 1987, 27 ff.

³⁰ Hierzu *Gamma*, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, 2001, 85; *Hoffman-Riem*, ZRP 1977, 277 (278 ff.).

³¹ Im anglo-amerikanischen Raum wurde die Privatisierung öffentlichen Raumes insbesondere in New York City mit Vorbildcharakter vorangetrieben, vgl. *Jerold. S. Kayden*, Privately owned public space – The New York City experience, 2000.

³² *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 1 Rn. 36 f.; § 5 Rn. 54 ff.

³³ *Gamma*, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, 2000, 102 ff.

sozialen Rahmenbedingungen auch gar nicht möglich. Die Privatisierung der Gefahrenabwehr führt insoweit zu einer ungleichen Verteilung von Sicherheit³⁴. Denn der Markt bietet keine Gewähr, dass die (öffentliche) Sicherheit ganzheitlich wahrgenommen wird. Wer Sicherheit als Dienstleistung nicht bezahlen kann, bleibt weitgehend ungeschützt und muss auf das „Mindestangebot“ der staatlichen Polizei zurückgreifen. Dabei entsteht ein zusätzliches „Gefälle“. Aus gesellschaftspolitischen (und wirtschaftlichen) Implikationen setzt die Polizei bei der Gewährleistung vorbeugender und vorsorgender Sicherheit verstärkt darauf, das Sicherheitsgefühl der *Durchschnittsbevölkerung* zu stärken³⁵. Prägend sind Kontrollen in Einkaufs-, Erholungs- und Freizeitbereichen, nicht aber an sozialen Brennpunkten. Was also die vorbeugende Sicherheit betrifft, sind diese Räume benachteiligt. Damit ist auch die Prognose widerlegt, dass die allgemein zunehmende private Eigensicherung für die staatlichen Gefahrenabwehrbehörden zu einem Freiwerden von Kräften führe, die sich verstärkt der Bewachung der „ärmeren“ Viertel und der Strafverfolgung zuwenden könnten und deswegen private Bewachungstätigkeit zu einem erhöhten *allgemeinen* Sicherheitsniveau führen würde³⁶. Vielmehr sind die finanziellen und personellen Restriktionen innerhalb der Polizei von solcher Relevanz, dass durch den verstärkten Einbezug privater Akteure in die Sicherheitsgewährleistung nicht die erhoffte *Umverteilung* staatlicher Mittel bewirkt wurde, sondern allenfalls eine *Einsparung*³⁷.

Auf Dauer wird also nur die Fragmentierung der Gesellschaft in soziale Gruppen, die in der Abschichtung (öffentlicher) Räume sichtbar wird, weiter bekräftigt³⁸. Es zeichnet sich aber auch ab, dass die angerissenen sozialen Konflikte nicht allein ein Problem der Bildungs-, Integrations- oder der allgemeinen Sozialpolitik sind, sondern auch der Sicherheitspolitik. Will man einer weiteren Separierung von Sicherheitsräumen, einem möglichen Nebeneinander von (privat) geschützten Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Erholungsöasen einerseits und gewaltoffenen, sozial randständigen Räumen andererseits, entgegen, muss die Polizei auch in öffentlichen „Randräumen“ vorbeugende und vorsorgende Sicherheit leisten und vor Ort Prä-

³⁴ Vgl. *Treiber*, in: *Lenk/Prätorius*, Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit – Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, 9 ff. (25).

³⁵ *Gamma*, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, 2000, 153 ff.

³⁶ So noch hoffnungsvoll *Mahlberg*, Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen, 1987, 93. Ebenso *Krey*, Zur Problematik privater Ermittlungen des durch eine Straftat Verletzten, 1994, 38.

³⁷ *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten, 42. *Jeand`Heur*, AöR 1994, 107 (111).

³⁸ *Treiber*, in: *Lenk/Prätorius*, Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit – Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung, 9 ff. (25).

senz zeigen. Damit dies gelingen kann, bedarf es zum einen einer Anpassung polizeilicher Vorsorgestrategien an das soziale Umfeld. Denn polizeiliche Sicherheit ist in sozialen Randzonen nicht unbedingt ein von der dortigen Bevölkerung gewünschtes Gut. Es besteht ein grundlegendes Misstrauen gegenüber staatlichen Polizeikräften; die Bevölkerung vertraut demgegenüber auf eine eigenständige Problemlösung. Insoweit muss hier Polizeiarbeit vor Ort auch Sozialarbeit mit einschließen und auf die Kommunikation und Kooperation mit den jeweiligen gesellschaftlichen Kräften setzen.

III. Das Tätigwerden privater Sicherheitsdienste im Gefahrenvorfeld.

1. Der Boom des Sicherheitsgewerbes

In der Normalsituation des Rechtsstaates ist die Polizei bloße *Reservegewalt*, die wegen verbreiteten Rechtsgehorsams nur zurückhaltend eingesetzt wird. Gleichwohl ist es nicht zu rechtfertigen, auf den Einsatz des *staatlichen Gewaltmonopols* mehr als notwendig zu verzichten³⁹. Den staatlichen Schutzpflichten entspricht ein legitimes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung⁴⁰, das auf polizeilichen Schutz vor Straftaten und Bedrohungen von Leben, Gesundheit oder Eigentum baut. Geht dieses Vertrauen in die Effizienz und Präsenz polizeilicher Gefahrenabwehr verloren, wird die staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr in privater Regie übernommen. Wenn im Jahr 2010 in der Bundesrepublik über 170.000 Arbeitnehmer bei etwa 3.300 privaten Sicherheitsunternehmen mit einem Branchenumsatz von 4,3 Mrd. Euro beschäftigt waren⁴¹, gelingt es dem Staat offenbar immer weniger, allen Bürgern in gleicher und ausreichender Weise Schutz zu gewähren. Diese *Privatisierung der Gefahrenabwehr* ist insofern nachvollziehbar, als jeder Bürger im Eigeninteresse Vorsorge treffen muss, dass seine Rechtsgüter keinen Schaden nehmen. Sie liegt zudem auf der Linie der neuen Forderungen nach einer Privatisierung von Staatsaufgaben und nach einem schlanken Staat⁴²: Das *Rechtsgut Sicherheit* und die Aufgabe der Gefahrenabwehr werden nicht mehr isoliert als Staatszweck, öffentliches Gut oder natürliches Staatsmonopol angesehen. Es wird vielmehr auch unter Markt-, Wettbewerbs- und Qualitätsgesichtspunkten diskutiert⁴³. Dieser

³⁹ *Württemberg/Heckmann*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2005, Rn. 32.

⁴⁰ Zum Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung *Götz*, in: Isensee/Kirchhof, Hdb StR, Bd. III, 1988 § 79 Rn. 23 m.w.N.

⁴¹ Zahlen des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen, www.bdws.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=575&Itemid=51.

⁴² *Württemberg/Heckmann*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2005, Rn. 32.

⁴³ *Stober*, DZWiR 1996, 133 m.w.N.

Paradigmenwechsel bewirkt eine partielle Ablösung des klassischen staatlichen Gewaltmonopols durch eine neue Arbeitsteilung (und auch Konkurrenz) zwischen Staat und Privat im Sinne einer verstärkten Eigen- und Mitverantwortung für die Gefahrenabwehr⁴⁴. Dies wird auf staatlicher Führungsebene auch offen angesprochen. Nach den Worten *Zierckes* hat sich in Deutschland die Polizei von einer Alleinzuständigkeit für die Innere Sicherheit verabschiedet. Das große Problem der Finanzierbarkeit der Polizei habe zu Überlegungen geführt, Aufgaben abzubauen, neue Kooperationsformen einzugehen und die Organisation zu verschlanken, um Personalkosten einsparen zu können. Dabei könnten Private bestimmte Aufgaben genauso gut, aber billiger als die Polizei erledigen⁴⁵.

Das angedeutete Privatisierungspotential wird auch wahrgenommen, wie sich statistisch belegen lässt. Während in Deutschland auf einen Polizisten 320 Einwohner kommen, und damit das Land im europäischen Vergleich *Rang sechs* einnimmt, liegt der Anteil von privaten Sicherheitsbediensteten im Vergleich zur Einwohnerzahl im Verhältnis bei 487 – das bedeutet *Rang zwei* in Europa⁴⁶. In besonderem Maße hat sich das Aufgabenspektrum (und demzufolge die Unternehmensstruktur) der privaten Sicherheitsdienstleister verändert⁴⁷. Noch vor 20 Jahren beschränkte sich das Tätigkeitsfeld privater Sicherheitsdienste auf Dienstleistungen wie dem Objektschutz, Personenbegleitschutz, Pförtner- und Telefondienste, (elektronischen) Raumschutz, Sicherheitstransporte, Fahrzeugbewachung, Geld- und Werttransporte oder die Tätigkeit als Kaufhausdetektive. In der weiteren Entwicklung des Gewerbes haben mehr und mehr hochspezialisierte Tätigkeiten das Dienstleistungsportfolio der Sicherheitsfirmen bereichert. Werkenschutz, Botschaftsbewachung, Bahnhof-Security, City-Patrol-Dienste in Shopping-Straßen, Veranstaltungsschutz vom Bundesligastadion bis zur EU-Konferenz, Alarmüberwachung durch Notrufzentralen mit Alarmverfolgung, Datenschutzmaßnahmen, Videoüberwachung, Parkraumüberwachung, allgemeine Sicherheitsanalyse und Beratung, Fluggastkontrollen, Bewachung und Management von Asylbewerberheimen, Abschiebegefängnissen und psychiatrischen Anstalten sowie zunehmend Kontrollen des ruhenden Verkehrs und Mautaufsichtsdienste⁴⁸ haben sich zu eigenständigen

⁴⁴ So schon früh *Stober*, DÖV 1995, 125.

⁴⁵ *Jörg Ziercke* als Ministerialdirigent im Innenministerium von Schleswig-Holstein auf den Österreichischen Sicherheitstagen 2002 in Leogang zur Frage „Wie weit ist Sicherheit privatisierbar?“, vgl. www.bmi.gv.at/oeffentlsicherheit/2002/11_12/artikel_1.asp.

⁴⁶ www.bmi.gv.at/oeffentlsicherheit/2002/11_12/artikel_1.asp.

⁴⁷ Dazu *Olschok*, in: *Stober/Olschok*, Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, 2004, 13 ff.

⁴⁸ *Olschok*, in: *Stober/Olschok*, Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, 2004, 13 ff.

gen Geschäftsfeldern privater Anbieter entwickelt. An dieser Auflistung wird die *faktische* Privatisierung bislang öffentlicher Sicherheitsdienstleistungen erkennbar.⁴⁹ Die staatliche Sicherheitsgarantie wird in Teilen von den Maximen privater Selbsthilfe abgelöst.

Rechtlich ist diese Konkurrenz von staatlichen und privaten Sicherheitsträgern nur vor dem Hintergrund des *staatlichen Gewaltmonopols* erklärbar. Sicherheitsdienste leisten professionelle Nothilfe für ihren Auftraggeber⁵⁰. Das staatliche Gewaltmonopol⁵¹ wäre dadurch nur betroffen, wenn die professionelle Nothilfe in den staatlichen Kompetenzbereich eingreifen würde. Das ist schon deshalb nicht der Fall, weil der Beauftragte nicht mehr Rechte besitzt, als der Auftraggeber aufgrund Privatautonomie übertragen (bzw. kraft Gesetz) ausüben kann. Der Auftrag der privaten Sicherheitsdienste und der Polizei ist rechtlich unterschiedlich strukturiert. Die Rechtsausübung findet ihre kompetentiellen Schranken an der Erfüllung der Polizei vorbehaltener Aufgaben. Es fehlt an Rechtsgrundlagen, die private Sicherheitskräfte ermächtigen, Befugnisse aus dem Zuständigkeitsbereich der Polizei auszuüben⁵². Das bedeutet, dass sich Angehörige privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum nicht wie Polizeibeamte gerieren dürfen und keine polizeilichen Handlungsvollmachten besitzen. Die rechtlichen Grenzen zwischen Polizei und privatem Sicherheitsgewerbe scheinen also durch das Gewaltmonopol des Staates klar gezogen. Und dennoch werden traditionell polizeiliche Aufgaben an Private übertragen.

Das betrifft vor allem das Handeln im *Gefahrenvorfeld*. In diesem Bereich, in dem es um das frühe Erkennen von Gefahren, die Einschätzung und Bewertung der Sicherheitslage und im Anschluss daran um die Vorsorge für den möglichen Gefahrenfall und um potentielle Schutzvorkehrungen geht, ist das staatliche Gewaltmonopol ohne Relevanz. Hier wird dem (steigenden) Bedürfnis der Bevölkerung an vorsorgender Sicherheit – und sei es nur dem „Sicherheitsgefühl“⁵³ – mittlerweile verstärkt durch private Akteu-

⁴⁹ *Kaiser*, Kriminalistik 1994, 766, sprach schon 1994 vom „Siegeszug des privaten Sicherheitsgewerbes“.

⁵⁰ Zu den Einzelheiten *Stober*, NJW 1997, 889.

⁵¹ *Stober*, NJW 1997, 889.

⁵² BGHZ 64, 179 ff. = NJW 1975, 1161; *Sternberg-Lieben*, JA 1996, 299 (301 f.) sowie *Stober*, NJW 1997, 889 (892).

⁵³ Zur Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung aus kriminalpräventiver Sicht *Herrmann*, NK 2006, 21; *Feltes*, Die Kriminalprävention 2004, 5. Als legitimes Gemeinwohlanliegen wurde die staatliche Stärkung des Sicherheitsgefühls im Rahmen der Videoüberwachung öffentlicher Plätze diskutiert, näher dazu *Hölscher*, KrimJ 2003, 42 sowie ausführlich *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung, 2002, 68 ff., der das gegenwärtige Sicherheitsgefühl der Bevölkerung skizziert.

re Rechnung getragen⁵⁴. Aber auch in Bereichen, in denen bisher das Gewaltmonopol⁵⁵ zur Anwendung kam, übernehmen verstärkt private Sicherheitsdienste im Rahmen von sog. Police-Private-Partnership-Modellen⁵⁶ „polizeiliche“ Aufgaben.

2. Die Etablierung von Police-Private-Partnership-Modellen

Die Einsatzmöglichkeiten privater Sicherheitsdienste im Wege sog. Public- bzw. Police-Private-Partnership-Modelle sind vielfältig⁵⁷. *Rechtlich unproblematisch* ist z.B. die privat-gewerbliche Bewachung von öffentlichen Gebäuden und anderen öffentlichen Einrichtungen, die Übertragung von Sicherheitsaufgaben bei Sportveranstaltungen, Stadtfesten und anderen kommerziellen Veranstaltungen oder auch ein Tätigwerden im sog. halböffentlichen Raum, etwa was die Bewachung von U-Bahnhöfen betrifft⁵⁸. Die Befugnisse eines privaten Sicherheitsdienstes beschränken sich dann auf die Wahrnehmung des Hausrechts und die sog. Jedermannrechte⁵⁹. Eine Anhaltung von Personen und deren Durchsuchung ist also beispielsweise nicht erlaubt. Allerdings werden private Sicherheitsdienste verstärkt auch in eingriffsrelevanten Tätigkeitsbereichen der Sicherheitsbehörden akquiriert. Privatpersonen stellen z.B. Parkverstöße im öffentlichen Verkehrsraum fest oder nehmen Radarkontrollen vor.⁶⁰

⁵⁴ Zu dieser Sicherheitsvorsorge durch Private vgl. auch *Gamma*, Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr, 2001, S.85.

⁵⁵ Zum traditionellen (mittlerweile überholten) Bild der Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols *Schulte*, DVBl. 1995, 130.

⁵⁶ S. dazu die Untersuchung von *Jungk*, Police Private Partnership, 2002.

⁵⁷ Umfassend dazu *Jungk*, Police Private Partnership, 2002; siehe auch *Knemeyer*, Privatisierung der Gefahrenabwehr? Privatpolizeien?, in: ders., Innere Sicherheit in der Gemeinde, Kommunale Kriminalprävention, 2002, 80 ff; *Peilert*, DVBl. 1999, 282 ff.; zuletzt *Artelt*, Verwaltungskooperationsrecht – Zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitswirtschaft, 2009.

⁵⁸ *Stober*, NJW 1997, 889; *Artelt/Schomburg*, NVwZ 2006, 1029 ff.; *Bülow*, in: Kerner/Marks, Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, 2004, 4; *Krölls*, NVwZ 1999, 233 ff.

⁵⁹ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 1 Rn. 37.

⁶⁰ Dabei werden die jeweils ermittelten Daten der Polizei zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. Die Ahndung der Verstöße erfolgt also durch die Polizei selbst; zu diesen Kooperationsmodellen AG Alsfeld, NJW 1995, 1503; OLG Frankfurt a.M., NJW 1995, 2570; *Janker*, DAR 1989, 172.

Während sich die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben von *Privaten für Private* nach Zivilrecht richtet⁶¹ (unter Einschluss der Selbsthilfe-, Notwehr- und Nothilfebefugnisse, die jedermann zustehen), muss die Kooperation privater Sicherheitsdienstleister mit Sicherheitsbehörden auch den Vorgaben des öffentlichen Rechts entsprechen. Das Grundgesetz beinhaltet zwar weder ein ausdrückliches Privatisierungsverbot, noch ein Verbot, bestimmte Aufgaben an Private zu übertragen. Dementsprechend stellte das *Bundesverwaltungsgericht* fest, dass der Staat nicht gehalten sei, jede von ihm als erforderlich angesehene Maßnahme durch eigene Dienstkräfte zu erledigen. Er könne sich auch privater Personen bedienen, weil nicht festgelegt sei, in welcher Weise der Staat seinen Pflichten genüge⁶². Verfassungsrechtliche Grenzen bilden aber das staatliche Gewaltmonopol und der Funktionsvorbehalt zugunsten des Berufsbeamtentums⁶³. Diesen Schranken wird genüge getan, wenn die Einbindung Privater bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben auf *unselbständige (untergeordnete) Hilfstätigkeiten* beschränkt bleibt und die Letztentscheidungskompetenz bzw. das eingriffsrelevante Handeln selbst dem Hoheitsträger vorbehalten wird. Darauf fußen im Ergebnis die meisten Police-Private-Partnership Modelle. Allerdings ist eine scharfe Grenzziehung zwischen einer derartigen (bloßen) *Verwaltungshilfe* und (unzulässigem) hoheitlichen Handeln durch Private noch nicht vollständig geleistet⁶⁴.

Mit der Etablierung von Police-Private-Partnerships zeigt der öffentliche Auftraggeber unter Wahrung seiner hoheitlichen Regulierungs- und Eingriffskompetenz, dass er bereit ist, bei der Durchführung staatlicher Aufgaben im Wege des Outsourcing private Sicherheitsunternehmen mit ihrer fachlichen Leistungskompetenz einzubeziehen. Bei diesen Organisationsformen handelt es sich nicht um *echte* Privatisierungsmodelle; denn der Staat muss die volle Kompetenz bei der Aufgabenerfüllung behalten. Staatliche Gewaltaufgaben können nur dann kooperativ erfüllt werden, sofern der Staat seiner Gewährleistungs-, Regulierungs- und Kontrollverantwor-

⁶¹ Bekannte Beispiele sind in diesem Zusammenhang der Objektschutz, die Sicherung von Geld- und Werttransporten sowie der Personenschutz. Hoheitliche Befugnisse gegenüber Dritten existieren in diesem Fall nicht.

⁶² BVerwG, NVwZ-RR 1997, 648 (650).

⁶³ *Gramm*, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2001, 98 ff.

⁶⁴ Gerade von *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999 wurden grundlegende Erkenntnisse zu dieser im öffentlichen Recht bisher etwas vernachlässigten Frage erarbeitet. Allerdings verweist auch dieser darauf hin, dass die Privatisierungsgrenzen noch lange nicht voll ausgelotet sind oder feststehen. Dies zeigt er besonders an dem Beispiel der privaten Sicherheitsdienste auf, bei denen ungewiss sei, wie viel Gewaltausübung ihnen übertragen werden darf, a.a.O. 123 ff.

tung ausreichend nachkommt⁶⁵. Wenn private Sicherheitsdienstleister stärker in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben einbezogen werden sollen, hat dies also im Wege einer sog. *funktionalen Privatisierung* zu erfolgen. Die in Betracht kommenden Tätigkeitsfelder für private Sicherheitsdienstleister sind dabei breit gestreut. Denkbare Einsatzbereiche sind etwa gemeinsame Patrouillen von Polizei und Privaten in Fußgängerzonen, Kooperationen bei der Personen- und Gepäckkontrolle auf Flughäfen, die Zusammenarbeit bei der Durchführung von Großveranstaltungen und die Verkehrsüberwachung sowie der Einsatz von Sky Marshals in Flugzeugen. Zudem werden privatwirtschaftliche Kooperationsmodelle in Haftanstalten⁶⁶, bei den Berufsfeuerwehren, bei Überwachungsaufgaben an Verkehrsträgern (Flughäfen, Bahnhöfen oder Hafenanlagen) sowie bei der Implementierung und Anwendung modernster Techniken (z.B. Biometrie) etabliert bzw. weiter ausgebaut.

Zumindest aus juristischer Perspektive höchst unzutreffend ist es, wenn diese Formen von Police-Private-Partnership als „geteilte Sicherheitsverantwortung“ qualifiziert werden.⁶⁷ Zwar mag dies so wahrgenommen werden – politikwissenschaftliche, sozialwissenschaftliche oder verwaltungswissenschaftliche Deutungsmuster sind aber im vorliegenden Zusammenhang unbrauchbar. Vor dem Hintergrund des staatlichen Gewaltmonopols kommt beim Schutz der Inneren Sicherheit *keine* „Verantwortungsteilung“ in Betracht⁶⁸. Alle Police-Private-Partnership-Modelle sind als bloße Verwaltungshilfe zu qualifizieren. Der als „Erfüllungsgehilfe“ der Polizei agierende Private verfügt über keinerlei Hoheitsrechte und selbständige Entscheidungsbefugnisse. Soll der Private bei der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben dagegen auch Hoheitsbefugnisse, insbesondere Grundrechtseingriffe, vornehmen können, bedarf es nach deutschem Recht der Beleihung, die jedoch nur auf Grund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung vorgenommen werden darf (z.B., wenn Private im Rahmen der Verkehrsüberwachung selbständig Geschwindigkeitsmessungen vornehmen sollen⁶⁹). Kommt es zur Beleihung, ist das betreffende Privatrechtssubjekt

⁶⁵ Dazu umfassend *Schuppert*, SuS 1994, 541; *ders.* DÖV 1995, 761.

⁶⁶ *Kulas*, Privatisierung hoheitlicher Verwaltung, 2. Aufl. 2001, weist in seiner Schrift sogar nach, dass eine vollständige Privatisierung von Strafvollzugsanstalten rechtlich möglich ist (str.).

⁶⁷ So aber *Stober*, ZRP 2001, 260.

⁶⁸ *Möstl*, Engagement des Sicherheitsgewerbes in Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften, in: *Stober/Olschok*, Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004, Abschnitt IX Rn. 26.

⁶⁹ BayObLG, BayVBl 1997, 413; in dem erwähnten Beispiel der Geschwindigkeitsmessung durch eine Privatfirma im Rahmen der Verkehrsüberwachung wurde gerichtlich ausdrücklich festgestellt, eine funktionale Privatisierung in Form einer bloßen Ver-

in die Verwaltungsorganisation eingebunden und staatlicher Aufsicht unterstellt⁷⁰. Allerdings macht der Gesetzgeber im Bereich der öffentlichen Sicherheit von dem Instrument der Beleihung bislang – zu Recht – äußerst zurückhaltend Gebrauch. Lediglich bei Aufgaben der Luftsicherheit wurden bislang Private entsprechend in die Sicherheitsgewährleistung eingebunden.

Auch auf Europäischer Ebene wird die Tendenz zu Police-Private-Partnership-Modellen bekräftigt. In zahlreichen Mitgliedsstaaten sind private Akteure maßgeblich an der Gewährleistung von Sicherheit beteiligt; das Sicherheitsgewerbe hat sich zum „grenzüberschreitenden Akteur im europäischen Sicherheitsnetzwerk“ entwickelt⁷¹. Allerdings bestehen für die Übertragung von Aufgaben hoheitlicher Gefahrenabwehr auf das Sicherheitsgewerbe keine spezifischen gemeinschaftsrechtlichen Grundlagen. Maßgeblich bleiben die mitgliedsstaatlichen Kompetenzreservate für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit. Gleichwohl ist zu erwarten, dass die in einer Reihe von Mitgliedstaaten voranschreitende Übernahme hoheitlicher Aufgaben durch das Sicherheitsgewerbe allmählich zu einem europäischen Harmonisierungsdruck führen wird⁷², um bei grenzüberschreitender Tätigkeit ungleichen Wettbewerbsbedingungen und einem unlauteren Wettbewerb zu entgegenen⁷³.

Private Sicherheitskräfte können und dürfen örtliche Polizeitätigkeit nicht substituieren⁷⁴. Der Einsatz privater Sicherheitskräfte darf nicht in den öffentlichen Bereich hinein verlagert werden. Dort sind die professionellen privaten Nothelfer notwendig machtlos gestellt. Ein Rückgriff auf ein etwaiges „Hausrecht“ kann nicht erfolgen und es fehlt auch an sonstigen Kom-

waltungshilfe scheidet angesichts der beim Verkehrsverstoß drohenden hoheitlichen Sanktion aus; der mit hoheitlichen Mitteln zu erledigende Schutz der öffentlichen Sicherheit durch Private sei nur in Gestalt der Beleihung Privater zulässig, die einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfe, an der es jedoch im konkreten Fall fehlte.

⁷⁰ Folglich greifen alle Sicherungen des Öffentlichen Rechts, die zum Freiheitsschutz des Individuums bestehen.

⁷¹ Pitschas, NVwZ 2002, 519 (521) m.w.N.

⁷² Pitschas, NVwZ 2002, 519 (525).

⁷³ Eine Rechtsharmonisierung steht darüber hinaus zur Entwicklung von Berufsprofilen im Sicherheitsgewerbe zum Erreichen nachhaltiger Qualitätsverbesserungen im Bereich der sicherheitsgewerblichen Aus- und Weiterbildung an. Zu einem möglichen Grundkonzept s. den Ansatz von Heckmann, „Security-Outsourcing“ und Qualitätsmanagement, in: Stober, 6. Professorengespräch der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe, 2006.

⁷⁴ Vgl. dazu Gramm, Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, 2000; Burgi, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999.

petenzen. So kann insbesondere das polizeiliche Rechtsgut der „öffentlichen Ordnung“ nicht vom privaten Sicherheitsgewerbe verteidigt werden. Dieses ist, wie der *Bundesgerichtshof* klargestellt hat, nicht notwehrfähig⁷⁵. Eine selbständige Erledigung von Sicherheitsaufgaben im öffentlichen Raum kann privaten Sicherheitsakteuren deshalb ausschließlich mittels *Beleihung* also durch förmliches Gesetz übertragen werden⁷⁶. Derartige Öffnungsregelungen bestehen in Nordrhein-Westfalen nicht. Im Übrigen muss nach hier vertretener Ansicht ein Einsatz privater Sicherheitskräfte „im Streifendienst“ selbst dann ausscheiden, wenn jenen keine Eingriffsrechte zugebilligt werden⁷⁷. Also auch wenn sich ihre Tätigkeit auf Streifengänge, das Erteilen bloßer Hinweise und das sofortige Melden von Gefahrenlagen beschränken sollte. Hier könnte man zwar von einer *bloßen Verwaltungshilfe* sprechen, die stets auch von Privaten wahrgenommen werden kann⁷⁸. Dagegen ist aber einzuwenden, dass allein das Auftreten privater Sicherheitskräfte im öffentlichen Raum, das potentielle Überschreiten ihrer nicht vorhandenen Befugnisse und eine missbräuchliche Berufung auf eigene Notwehrrechte das staatliche Gewaltmonopol erodiert⁷⁹. Die Risiken des Einsatzes privater Sicherheitsdienste liegen auf der Hand. Wenn schlecht qualifiziertes Personal und unter dem ausschließlichen Motiv von „*law and order*“ zum Einsatz kommt, gerät ein privater Streifendienst schnell zu einer unerwünschten „Billigpolizei“⁸⁰. Das bedeutet, dass nach hier vertretener Ansicht über *gemeinsame* Streifengänge hinaus, private Sicherheitsdienstleister nicht in die Wahrnehmung örtlicher polizeilicher Sicherheitsaufgaben eingebunden werden können.

IV. Die Erosion des polizeilichen Grundsatzes der Nichtidentifikation

1. Die PDV 100 als neue nichtgesetzliche Aufgabenkategorie der Polizei

Die „moderne“ Polizei schmückt sich gerne mit schlagwortartigen „Leitbildern“ wie „*partnerschaftliches Polizeihandeln*“ und „*bedürfnisorientierte Versorgung der Bürgerschaft mit dem Rechtsgut Sicherheit*“. In dieser Pauschalität mögen diese Aussagen – das derzeitige *Polizeirecht* vor Augen – nahezu lächerlich wirken. Die Gesetzgeber haben das Befugnisarsenal der Polizeien in den letzten 15 bis 20 Jahren in einem in der Geschichte der Bundesrepublik einmaligen Ausmaß erweitert. Der Polizei stehen heute die

⁷⁵ BGHZ 64, 179 ff. – NJW 1975, 1161.

⁷⁶ *Stober*, DÖV 2000, 261 (268).

⁷⁷ So auch *Kirsch*, KJ 2002, 233 ff.

⁷⁸ *Stober*, StädteT 2002, 17 ff.

⁷⁹ *Krölls*, NVwZ 1999, 233 (234); *Beckstein*, BayGTZeitung 11/2006.

⁸⁰ *Wyputta*, taz v. 18.07.2006, 35.

Bürgerrechte beeinträchtigende Befugnisse in einem noch nie da gewesenen Ausmaß zu, was die Frage aufwirft, ob vor diesem Hintergrund redlicher Weise von einer „Partnerschaft“ und von einer „Dienstleistung“ gesprochen werden kann. Zudem stellt sich ganz allgemein die Frage, ob Instanzen formeller Kontrolle, die das staatliche Gewaltmonopol verkörpern, überhaupt „partnerschaftlich“ ihre Aufgabenerfüllung umsetzen können, oder ausschließlich hoheitlich zu definieren sind, weil der materielle Gehalt der polizeilichen Schutzgüter zwingend staatlich durchzusetzen ist.

Jedoch: Gerade zur Bekämpfung der typischen Formen „innerstädtischer Kriminalität“ werden nicht *mehr* Eingriffsbefugnisse benötigt. Ein „Mehrwert für die Sicherheit“ soll vielmehr nur mit besagtem grundlegenden Wechsel in der „Polizeiphilosophie“ und einer einhergehenden Neuorientierung der hergebrachten Strategien zu erreichen sein. Die Polizei *selbst* hat ihre Rolle im Rahmen dieses Wandels weit definiert. Die 1999 vollständig überarbeitete Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 Führung und Einsatz der Polizei verdeutlicht, dass das derzeitige polizeitaktische und polizeipolitische Lagebild über den gesetzlichen Auftrag weit hinaus geht, namentlich in Nr. 1.1 PDV 100 (Rolle und Selbstverständnis):

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

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

„Ziele sind insbesondere

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

Zwar mögen die vorgenannten Ziele kriminologisch sinnvoll und gesellschaftspolitisch wünschenswert sein. Von der polizeilichen Aufgabeneröffnung in den *Gesetzen* ist davon aber nur das „Verhindern von Straftaten“ (erster Spiegelstrich) erfasst. Mit der Vorgabe der beiden letzten Spiegelstriche reklamiert die Polizei – obgleich ihr keine Definitionsmacht über die (tatbestandlichen) Voraussetzungen der Aufgabeneröffnung und damit über den Bereich des polizeilichen Tätigwerdens zusteht – eine Art „Allzuständigkeit“ auf dem gesamten Feld der Kriminalprävention. Dies ist inso-

weit anmaßend, als die Polizei keine Gesellschaftsgestaltung aus dem Blickwinkel der Verbrechensverhütung zu betreiben hat⁸¹. Offensichtlich spiegelt sich in der PDV 100 die rein tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre wieder: Mehr und mehr hat die Polizei ihre Aktivitäten in Bereiche ausgeweitet, die der primären und sekundären Prävention zuzurechnen sind⁸². Haben beratende Aktivitäten oder neuerdings Funktionen der Polizei als „Mediator“ oder „Konfliktschlichter“ zumindest noch eine allgemein bestehende Gefahrensituation vor Augen, profiliert sich die Polizei auch mit Aktionen zur Informationsvermittlung in Kindergärten, Schulen und der offenen Jugendarbeit sowie mittels Sportveranstaltungen u.Ä. in angestammten Aufgabenfeldern der Pädagogik und Kinder- und Jugendhilfe⁸³. Auch wenn es in tatsächlicher Hinsicht schwierig erscheint, die Bereiche *Sozialarbeit* und *präventivpolizeiliches Handeln* abzugrenzen, weil Überschneidungen nicht auszuschließen sind⁸⁴ und so wünschenswert Aktivitäten mit pädagogischen Arbeitsformen und teilweise auch pädagogischen Zielen sein mögen: Ein Rollenwechsel des Polizisten vom Angehörigen eines Exekutivorgans hin zu einem Sozialarbeiter kann (und darf) nicht stattfinden. Es ist davor zu warnen, dass die Polizei sich (gesetzlich nicht vorgegebener) Betätigungsfelder widmet⁸⁵.

⁸¹ Zu solchen grundsätzlichen Erwägungen vgl. auch *Boldt*, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Kap. A, Rn. 89.

⁸² Die Kompetenz der Polizei in diesen Bereichen der (kriminalpräventiven) Informationsvermittlung wird dabei regelmäßig von der Bevölkerung (deutlich) höher bewertet als innerhalb der Polizei selbst; insbesondere fällt nach einer Umfrage aus dem Jahre 2003 auf, dass die im Bürgerkontakt stehenden Polizeibeamten im Streifen bzw. Wach- und Wechseldienst eine vergleichsweise geringe (eigene) Kompetenzvermutung zum Ausdruck bringen, während Mitarbeiter aus den Bereichen Prävention und Öffentlichkeit die höchsten Einschätzungswerte hervorbringen, vgl. dazu die bundesweite Umfrage der *BIK Umfrageforschung GmbH* vom Januar 2003, zitiert und ausgewertet bei *Zöller, F.*, HPR 8/2003, 8 f.

⁸³ Dazu *Gabriel/Holthusen/Schäfer*, Neue Kriminalpolitik, 28. *Frehsee*, DVJJ-Journal 1/2000, 65 ff. (70) fragt kritisch: „Wird die Polizei für alles zuständig?“ und konstatiert, dass sich die Polizei zunehmend des friedlichen Alltags bemächtigt und sich in die allgemeine Lebensgestaltung einmische.

⁸⁴ So *Vahlenkamp*, Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene, 5, m.w.N. Dazu auch *Wieben*, Polizei und Sozialarbeit, in: Heinz, Kriminalprävention auf kommunaler Ebene, 193 ff.

⁸⁵ *Knemeyer* bezeichnet diese Verschiebung innerhalb der „*dritten polizeilichen Aufgabenkategorie*“ – also innerhalb der (zeitlich) vorgelagerten *Vorbeugung* – hin zu einer allgemeinen Tätigkeit mit *primär-präventiven* Wirkungen aufgrund der quantitativen Aktivitäten und der gestalterischen Qualität bereits als „*vierte Aufgabenkategorie*“ der Polizei (*Knemeyer*, Die Reaktionen des bundesrepublikanischen Gesetzgebers auf den

2. Zur gebotenen Neutralität der Polizei

In einer pluralistischen politischen Ordnung haben sich – ebenso wie der Staat insgesamt – auch die Polizeibehörden vom *Prinzip der Nichtidentifikation* leiten zu lassen. Der Schutz grundrechtlicher Freiheit ist unabhängig von politischen Zielsetzungen oder von persönlichen Interessen. Die Durchsetzung bestimmter gesellschaftlicher Wertvorstellungen ist *nicht* Aufgabe der Polizei. Die Polizei hat im vom Grundgesetz verfassten demokratischen Rechtsstaat keine eigene politische Funktion, sondern ist zu strikter Neutralität verpflichtet⁸⁶. Demgemäß hatte auch der polizeirechtliche Begriff der „öffentlichen Ordnung“ weitgehend an Bedeutung verloren. In letzter Zeit hat der Begriff der öffentlichen Ordnung allerdings eine *deutliche Renaissance* erfahren⁸⁷. So werden etwa das „Nacktgehen in der Stadt“⁸⁸, aggressives Betteln⁸⁹, das Nächtigen in Grünanlagen⁹⁰ oder nicht gemeinverträgliches Verhalten auf Straßen und Plätzen als Verstöße gegen die öffentliche Ordnung gewertet⁹¹.

Die öffentliche Ordnung umfasst alle jene ungeschriebenen Regeln, „deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird“⁹². Hierbei handelt es sich um *Regeln der Sitte und Moral*, nicht um Rechtsnormen. Die Begriffe „öffentliche Sicherheit“ und „öffentliche Ordnung“ schließen sich also gegenseitig aus.

11. September 2001, in: *Rill*, Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat, 19 ff. Jedenfalls nähert sich die Polizei durch die Aussagen der PDV 100 stark dem amerikanischen Rollenverständnis von Polizei an. Kritisch spricht *Frehsee*, Neue Kriminalpolitik 1999, 16 (18) im Rahmen der (gemeinwesenorientierten) Einbindung der Polizei in die kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse von einer Art „Superbehörde“, die überall das letzte Wort habe.

⁸⁶ *Ahlf*, Die Polizei 1989, 117.

⁸⁷ *Fechner*, JuS 2003, 734 (735) sieht insbesondere in dem Bedürfnis der Sicherung des inneren Friedens die Notwendigkeit und Rechtfertigung des Schutzes der öffentlichen Ordnung.

⁸⁸ OVG Münster NJW 1997, 180 wegen verletzten Schamgefühls der Betroffenen durch Aufdrängen des Anblicks des nackten Körpers.

⁸⁹ *Holzkämper*, NVwZ 1994, 146 (149) aggressives Betteln als Gefahr für die öffentliche Ordnung).

⁹⁰ VGH Mannheim DÖV 1992, 267 wegen hygienischer Missstände.

⁹¹ *Götz*, NVwZ 1998, 679 (685 f.): Öffentliche Ordnung zur Durchsetzung gemeinverträglichen Verhaltens auf Straßen und Plätzen.

⁹² BVerfG, DVBl. 2001, 1054 (1055); Begründung zu § 14 PrPVG, zitiert bei *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, 245; *Schoch*, JURA 2003, 177 (180).

Die *Verfassungsmäßigkeit* des Begriffs der „öffentlichen Ordnung“ in den polizeilichen Generalklauseln der Landespolizeigesetze wird zu Recht bezweifelt. Da im Gegensatz zum Begriff der öffentlichen Sicherheit zur Bestimmung des Schutzgutes kein Rückgriff auf andere rechtliche bzw. gesetzliche Festlegungen möglich ist, sei der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ als Tatbestandselement einer staatlichen Eingriffsnorm *zu unbestimmt*. Außerdem sei es nicht Aufgabe der Polizei, den herrschenden und unverzichtbaren (ggf. regionalen) Moral- und Sittenkodex festzustellen. Dies falle in den *Kompetenzbereich der Parlamente*, denen die Bestimmung der wesentlichen Voraussetzungen staatlicher Eingriffe vorbehalten sei. Nach vielfach vertretener Auffassung ist der Begriff der öffentlichen Ordnung zudem weitgehend obsolet geworden⁹³, sodass der Streit um seine Verfassungsmäßigkeit⁹⁴ praktisch nur geringe Bedeutung hat. Denn heute besteht anders als noch in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts nur in Ausnahmefällen Anlass, Gefahren für die öffentliche Ordnung durch Polizeiverfügung abzuwenden. Dies liegt zum einen daran, dass die Verhaltenspflichten des Bürgers in vielfältiger Weise durch Rechtsnormen geregelt sind. Zum anderen gibt es im modernen pluralistischen Staat, der gegenüber Andersdenkenden und abweichenden Verhaltensweisen⁹⁵ weitgehend tolerant ist, kaum mehr einheitliche oder auch nur regionale⁹⁶ Sitten- und Moralvorstellungen, deren Einhaltung für ein gedeihliches Zusammenleben unerlässlich erscheint. Vor allem hat sich auch im Bereich der Sexualmoral die *Toleranzgrenze* in den letzten Jahrzehnten grundlegend verschoben, sodass die Polizei kaum mehr veranlasst sein kann, über die Beachtung öffentlicher Moralvorstellungen zu wachen⁹⁷.

⁹³ *Martens*, DÖV 1982, 89 (91 f.); zum Verzicht des Bremischen und nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung: *Alberts*, NVwZ 1983, 585; *Kniesel*, NVwZ 1990, 743.

⁹⁴ Bejahend: *Klein*, DVBl. 1971, 238 ff.; *Erbel*, DVBl. 2001, 1714 (1717 ff.); ablehnend: *Denninger*, Polizei in der freiheitlichen Demokratie, 1968, 31 ff.; *Achterberg*, „Öffentliche Ordnung“ im pluralistischen Staat, in: FS Scupin, 1973, 9 ff.; *Waechter*, NVwZ 1997, 729 ff.; differenzierend: *Hill*, DVBl. 1985, 88 ff.; in der Tendenz verneinend: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 8, Rn. 53.

⁹⁵ VGH Mannheim NJW 1984, 507 (509) Stadt- und Landstreicher stören nicht die öffentliche Ordnung.

⁹⁶ Anders aber im Jahr 1952 noch OVG Koblenz AS 2, 48 (65): Aus den Stellungnahmen der Presse, Kirchen, Jugendverbände und Erzieherchaft werden die regional relevanten sozialetischen Vorstellungen entnommen.

⁹⁷ *Würtenberger*, Zeitgeist und Recht, 2. Aufl. 1991, 117 f. m.w.N. - Nach VGH München BayVBl. 1984, 152 verstößt eine Veranstaltung „Damen-Schlamm-Catch oben ohne“ gegen die öffentliche Ordnung, wobei allerdings der Schutz der Menschenwürde der Darstellerinnen – und damit die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit

Diese Renaissance der „öffentlichen Ordnung“ als polizeiliches Schutzgut steht gerade auch mit der Etablierung Institutionen übergreifender kommunaler Sicherheitsstrategien in Zusammenhang, die in nicht unerheblichem Maße durch ein offensives, progressives Angehen zur Abwendung öffentlicher Un-Ordnung i.S.d. sog. Broken-Windows-Theorie⁹⁸ gekennzeichnet sind. Die zu verhindernden Erscheinungsbilder einer öffentlichen Un-Ordnung sind dabei vielfältig. Einerseits können z.B. Verschmutzungen, Vandalismus, Verwahrlosungserscheinungen, unerlaubt abgelagerter Sperrmüll, „Fahrradleichen“ in Bahnhofsnähe, Autowracks im öffentlichen Verkehrsraum u.A. als „*physische*“ Un-Ordnung, andererseits aggressives Betteln⁹⁹, öffentlicher Alkoholkonsum, Gruppen von Drogenabhängigen¹⁰⁰ oder bestimmte Szenen, Stadt- und Landstreicher¹⁰¹ oder gar (nur) Lärm und das insbesondere im Bereich von Fußgängerzonen oder in öffentlichen Grünanlagen als „*soziale*“ Un-Ordnung in Erscheinung treten¹⁰². Aber auch Verhaltensweisen, wie ungehöriges „Anpöbeln“, besondere Unhöflichkeit, rücksichtsloses Benehmen oder „Schnorren“ gehören hierzu. Solche Verhaltensweisen durchbrechen die (gewohnte) Anonymität und werden aufgrund des Abweichens von einer sonst üblichen Eröffnung der Kommunikation als Belästigung empfunden. Diese rein subjektiv empfundenen *Un-Sitten* als Abweichungen von einer sozialen Soll-Norm sind im Rahmen der Sicherheitsgestaltung vor Ort allerdings nicht nutzbar zu machen¹⁰³. Die skizzierten Erscheinungsformen öffentlicher Un-Ordnung im nahen Umfeld, deren verursachendes Verhalten nicht (bzw. noch nicht) gegen positives Recht verstößt, sollen für die Kriminalitätsentwicklung mitverantwortlich sein. Anfänglich gestörtes Empfinden im „städtischen Anstandsgefühl“ wirkt zunächst ärgerlich, später belästigend und schließlich können bei örtlicher und zeitlicher Häufung Ängste auftreten, die das eigene Verhalten

— als wesentliches Argument dient (vgl. auch VGH Karlsruhe DVBl. 1950, 26; VG Karlsruhe GewArch 1978, 163 f.; VG Gelsenkirchen GewArch 1978, 164); vgl. weiter VGH Mannheim VBIBW 1984, 178 (zum Verstoß gegen die öffentliche Ordnung nach § 3 LBO durch ein Dirnenwohnheim in der Nähe einer Schule); VG Berlin NJW 2001, 983 ff. (Prostitution verstößt weder gegen die guten Sitten noch gegen die öffentliche Ordnung); *Wolf/Stephan*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, § 1 PolG, Rn. 68 ff.

⁹⁸ Zurückgehend auf die amerikanischen Kriminologen *Wilson* und *Kelling*, s. *Wilson/Kelling*, KrimJ 1996, 121 ff. sowie *Hess*, ZStW 116 (2004), 66 ff.; *Volkmann*, NVwZ 1999, 225; *Kappeler*, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, 2000, 3 f.

⁹⁹ *Holzkömmper*, NVwZ 1994, 146; *Wohlfarth*, BayVBl. 1997, 420 (423); *Kappeler*, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, 2000, 111 ff.

¹⁰⁰ Vgl. insb. *Kappeler*, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, 2000, 76 ff. m.w.N.

¹⁰¹ Vgl. hierzu VG Mannheim, NJW 1984, 507 ff.

¹⁰² Differenzierung nach *Zimmermann*, Sicherheitsvorsorge vor Ort, 17.

¹⁰³ *Zimmermann*, Sicherheitsvorsorge vor Ort, 112.

bestimmen, indem man bestimmte Situationen und innerstädtische Orte meidet¹⁰⁴. Ein weit verbreitetes Vermeideverhalten führe wiederum zu einer Abnahme der Mechanismen informeller Sozialkontrolle bis hin zu einer faktischen Aufgabe des öffentlichen Raums, was für potentielle Straftäter einen Anreiz zum Handeln gebe¹⁰⁵. Im politischen Diskurs um die Lebensqualität im städtischen Raum verschieben sich dementsprechend seit einiger Zeit die Gewichte zwischen *Sicherheit* und *Ordnung*¹⁰⁶. Neben die klassischen Bedrohungsängste (vor Kriminalität) treten nunmehr Themen, die als öffentlich *einzufordernde Ordentlichkeit* zusammengefasst werden können. Schlagworte wie „*sauber und sicher*“ werden immer selbstverständlicher als gleichsam organisch zusammenhängend genannt¹⁰⁷.

Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wessen Amt bzw. Angelegenheit die Abwendung derart verstandener öffentlicher Un-Ordnung ist. Dass hier eine Aufgabenverortung im klassischen Sinne nicht möglich ist, liegt wegen der damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten quasi auf der Hand. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber legt es – mit der diesjährigen Novellierung des Polizeigesetzes – nun nahe, dass die Beseitigung „öffentlicher Un-Ordnung“ zumindest auch Aufgabe der Vollzugspolizei ist. Nachdem das Schutzgut der öffentlichen Ordnung schon vor Jahren aus der polizeilichen Generalklausel gestrichen wurde, wurde dieses nun wieder in die Befugnis des § 8 PolG aufgenommen – ohne dass es der Gesetzgeber in der Gesetzgebung nachvollziehbar erkennen ließ, zu welchen Zwecken die damit verbundene Ausweitung der polizeilichen Eingriffsermächtigung nutzbar gemacht werden soll. Als Anregung für ein stärkeres Engagement im kommunalen Sicherheitskontext darf die Gesetzesänderung jedoch nicht verstanden werden. Im Gegenteil: Die Norm sollte gänzlich unangewendet bleiben. Sie stellt im Ergebnis nicht anderes dar, als eine rechtsstaatlich bedenkliche *Kompetenzreserve zur Sanktion abweichenden Verhaltens*.

Vielmehr ist nach hiesigem Verständnis die Bekämpfung städtischer Un-Ordnung, wie überwiegend auch der gesamte Bereich der „kommunalen Sicherheit“ ureigenste Aufgabe der Kommunen selbst. Die Definitions-

¹⁰⁴ Vgl. *Arzt*, Ursachen und Folgen der Kriminalitätsfurcht, 1976; *Kury/Obergfell-Fuchs*, Kriminalistik 1998, 26 ff.

¹⁰⁵ Vgl. die Untersuchung von *Skogan*, in: Hope/Shaw, Communities und Crime Reduktion, 1988, 48 ff.

¹⁰⁶ Zur polizeilichen Bedeutung der öffentlichen Ordnung vgl. *Heckmann*, in: Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 3. Aufl. 2005, Teil 3 Rn. 110.

¹⁰⁷ Siehe auch *Behr*, Rekommunalisierung von Polizeiarbeit: Rückzug oder Dislokation des Gewaltmonopols?, in: Prätorius, Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent, 2002, 90 ff. und schon früh *Wilson/Kelling*, KrimJ 1996, 116 ff.

macht öffentlicher Un-Ordnung, deren Beseitigung und die Erkenntnis eines bestimmten Un-Sicherheitsgefühls der Bevölkerung wurzeln zutiefst in den örtlichen Gegebenheiten und der örtlichen Gemeinschaft. Motive für deren Sicherung finden sich nahezu ausschließlich in der Kommune und sind in Anbetracht der unterschiedlichen sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung in den einzelnen Städten höchst variabel. Auch hinsichtlich der Mittel, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken, liegt das Primat bei der Kommune. Diese erschöpfen sich gerade nicht in genuin polizeilichen Instrumenten, sondern deren Schwerpunkt liegt eindeutig im *wohlfahrtsstaatlichen Umfeld*, das der staatlichen Polizei verschlossen bleiben muss¹⁰⁸. Anzuführen sind etwa städtebauliche, straßenrechtliche und soziale Maßnahmen der Kommunen sowie deren gestalterische Möglichkeit, durch Ortsrecht das gemeindliche Ordnungsumfeld selbst zu definieren¹⁰⁹. Wobei diese Gestaltungsmöglichkeiten zur Gewährleistung kommunaler Sicherheit nach hier vertretener Ansicht vollkommen ausreichen. Die Einbindung von „Bürgerwehren“ und „privaten Sicherheitsdiensten“ in die Sicherheitsgewährleistung ist dabei keinesfalls erforderlich. Der potentielle Schaden, der dem Rechtsstaat dadurch entstehen kann, steht nicht in Relation zur möglicherweise zu erwartenden Stärkung des „Sicherheitsgefühls“ der Bevölkerung.

Generell sollte die Polizei ihr Engagement in kommunalen Sicherheitspartnerschaften überdenken und sich nur im Rahmen des absolut Notwendigen beteiligen. Freilich, um nicht falsch verstanden zu werden: Bei der Gewährleistung innerer Sicherheit muss auch auf eine Partnerschaft zwischen Polizei und Gesellschaft gesetzt werden. Die Polizei ist dabei auf die Kooperation mit den Bürgern und Trägern der Sozialarbeit angewiesen (sog. kooperative Sicherheitsvorsorge), sollen Sicherheitskonzepte in optimaler Weise entwickelt und umgesetzt werden. Die *staatliche* Aufgabe der Gewährleistung innerer Sicherheit kann und muss auch durch Präventionsräte

¹⁰⁸ Zimmermann, Sicherheitsvorsorge vor Ort, 2005, 60 ff. m.w.N.

¹⁰⁹ Es sei diesbezüglich auch darauf hinzuweisen, dass kommunale Sicherheit aufgrund des unterschiedlichen Aufgabenbereichs der Sicherheitsakteure nicht in jedem Fall mit den Interessen der staatlichen Polizei in Einklang steht. Ein Beispiel: In einem universitären Forschungsprojekt zur Drogenprostitution in Frankfurt begegnet in den Interviews mit drogenabhängigen Frauen immer wieder die Aussage, dass die, die rund um das Bahnhofsgebiet anschaffen gehen, mehr Angst vor dem städtischen Ordnungsamt haben, als vor der staatlichen Polizei. Die städtischen Polizisten sollen die Prostituierten aus dem Sperrgebiet verdrängen und sprechen dazu Platzverweise aus und erstatten Ordnungswidrigkeitsanzeigen. Dagegen haben die Landespolizisten nicht nur kein Interesse daran, die Frauen zu vertreiben, sie partizipieren im Gegenteil noch von deren Szenenkenntnis und lassen sie deshalb solange in Ruhe, wie sie nicht mit Straftaten in Berührung kommen, Langer/Behr/Hess, Forschung Frankfurt 4/2002, 42 ff.

auf kommunaler Ebene und durch Sicherheitspartnerschaften erfüllt werden. Allerdings ist es nicht das Amt der staatlichen Polizei in diesen Partnerschaften – worauf die Zusammenarbeit aber häufig hinausläuft – die *kommunale* Ordnung aufrecht zu erhalten bzw. „Sicherheit“ vorrangig unter dem Blickwinkel kommunaler und privater Interessen zu definieren und das „Sicherheitsgefühl“ des Durchschnittsbürgers zu stärken.

Im Übrigen bleibt zu erinnern: Nur durch den Vollzug des demokratisch legitimierten Polizeirechts und durch die demokratische Verantwortlichkeit der Polizeiorgane erhält das Handeln der Polizei eine mittelbare, aber doch beachtliche *demokratische Legitimation*. Im demokratischen Rechtsstaat muss der demokratisch legitimierten Rechtsordnung notfalls durch polizeiliche Maßnahmen Geltung verschafft und ihre faktische Durchsetzung gesichert werden. In diesem Sinne ist es Aufgabe der Vollzugspolizei, die Respektierung der demokratisch legitimierten Rechtsordnung und der politischen sowie der Verwaltungsentscheidungen durchzusetzen. Dies gilt auch für jene Gesetze und politischen Entscheidungen, die vor dem Forum einer kritischen Öffentlichkeit Widerspruch erfahren und/oder keine Akzeptanz in Kreisen politisch engagierter Minderheiten finden (siehe zuletzt die Auseinandersetzungen um das Projekt „Stuttgart 21“; in diesen Fällen kann es allenfalls aus polizeitaktischen Gründen angeraten sein, dass Polizeibeamte zur Reduzierung von „Aggressionsstaus“ mit Demonstranten über deren politische Forderungen diskutieren). Im Streit der Meinungen und in politischen Auseinandersetzungen Stellung zu beziehen, ist aber nicht Aufgabe der Vollzugspolizei¹¹⁰. Sie muss durchsetzen, was die demokratisch legitimierte politische Führung zu verantworten hat. Herstellung von Konsens und Legitimität liegt jenseits ihres Aufgabenbereiches¹¹¹. Funktionen eines „Sozialingenieurs“ kann sie nicht übernehmen, wenn auch dies Sicherheitsstrategien in Anlehnung an die PVD 100 nahe legen. Von örtlicher Polizeitätigkeit auch nur in geringstem Maß die Abarbeitung sozialer Konflikte zu erwarten, wäre nicht nur realitätsfremd, sondern würde auch die gesetzliche Aufgabenzuweisung übersteigen.

¹¹⁰ Broß, RiA 1981, 141 (144).

¹¹¹ Anderes gilt freilich für die Verwaltungsverfahren mit sicherheitsrechtlicher Relevanz: In den Genehmigungs- und Planungsverfahren, die in aller Regel auch Sicherheitsfragen zum Gegenstand haben, dient die Partizipation von Betroffenen neben anderen Zwecken auch der „Abarbeitung von Konfliktpotenzial“ und der Schaffung eines Klimas, in dem behördliche Entscheidungen Akzeptanz zu finden vermögen (*Würtenberger*, NJW 1991, 257).