



Kooperative
Sicherheitspolitik
in der **Stadt**

Working Paper

Nr. 1

Bernhard Frevel & Verena Schulze

Public Safety and Security Governance

*Pluralisierung und Vernetzung in der
Sicherheitspolitik*

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt (KoSiPol)

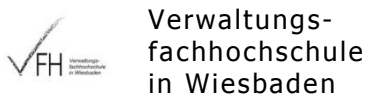
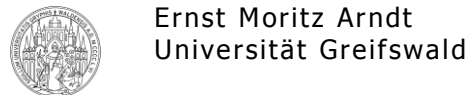
ein Verbundforschungsprojekt der



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://www.uni-muenster.de/IfPol/forschen/regieren/kosipol.html>

Autor

Bernhard Frevel, Verena Schulze

Münster, November 2010

Public Safety and Security Governance

Pluralisierung und Vernetzung in der Sicherheitspolitik

Bernhard Frevel und Verena Schulze

Seit dem Westfälischen Frieden sind die Innere und Äußere Sicherheit als Aufgaben des Staates fest verankert, sind sie zentrale Elemente von Hoheitlichkeit und begründen das staatliche Gewaltmonopol. Sicherlich ist es weiterhin so, dass staatliche Organe in der besonderen Pflicht zur Gewährleistung von Innerer und Äußerer Sicherheit stehen und auch für die Ordnung zuständig sind. Mit den Polizeien der Länder und des Bundes, Verfassungsschutz, Nachrichtendienst und Bundeswehr sowie einer Vielzahl an Ordnungsbehörden besteht in Deutschland ein spezieller öffentlicher Sektor der Exekutive, der sich um diese Aufgaben kümmert und damit den besonderen Kern von Staatlichkeit pflegt. Über 717 000 Menschen waren 2008 im Bereich der Verteidigung und der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei öffentlichen Arbeitgebern beschäftigt, das sind ca. 16 % aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst.¹ So gesehen, scheint Sicherheit als staatliche Domäne zu bestehen und wäre Sicherheitspolitik eher unter dem Aspekt von Government als aus der Perspektive von Governance zu analysieren.

Doch schon erste explorative Blicke in die Sicherheitslandschaft machen deutlich, dass die Vorstellung einer rein staatlichen Sicherheitsproduktion inzwischen mehr Mythos als Realität ist:

Sowohl in der Äußeren wie auch der Inneren Sicherheit hat die Bedeutung privatwirtschaftlicher Anbieter zugenommen. Die Wach- und Sicherheitsunternehmen in Deutschland beschäftigen mit 170 000 Personen inzwischen in etwa so viele Menschen wie die Polizei – und erwirtschaften damit ca. 4,4 Milliarden Euro.² Dieses Sicherheitsgewerbe hat sich deutlich von dem alten Bild der Wach- und Schließdienste für Läden und Betriebe gelöst und bietet umfangreiche Dienste bis hin zu Ermittlungen und Personenschutz an. Und auch für die Äußere Sicherheit hat sich eine Privatisierung entwickelt. Waren die modernen Söldner vor allem seit dem Irak-Krieg im Auftrag der USA eingesetzt, so hat sich das Angebot „bewaffneter Dienst-

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt – destatis: Personal im öffentlichen Dienst. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Aufgabenbereichen. <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/FinanzenSteuern/OeffentlicherDienst/PersonalOeffentlicherDienst/Tabellen/Content100/Aufgabenbereiche,templateId=renderPrint.psml> (Lesedatum: 13.7.2010)

² vgl. Bund Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen, http://www.bdws.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=510&Itemid=32 (Lesedatum 13.7.2010)

leistungen“ inzwischen erweitert und wird von Staaten, Unternehmen und auch humanitären Nichtregierungsorganisationen in Anspruch genommen (vgl. Schneiker 2009).

Doch nicht nur der operative Bereich hat sich von dem staatlichen Monopol gelöst. Auch im Bereich der (politischen) Zielfindung und Planung, der Strategiebildung und Normentwicklung sind nicht-staatliche Akteure beteiligt. Sind im internationalen Bereich die klassischen Regime teilweise von „(Multi-) Stakeholder-Partnerships“ (vgl. Ehrhart 2010: 30) überformt worden, so zeigt sich auch im nationalen, vor allem hier dem lokalen Bereich die Herausbildung von sicherheitspolitischen Netzwerken, multipolaren Entscheidungskonstellationen und eine „Entstaatlichung“ durch die Einbindung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in die Sicherheitsproduktion.

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Beitrag aus der Governance-Perspektive diskutiert werden, ob und wie Sicherheit und Gefahrenabwehr als staatliche und gesellschaftliche Aufgabe Bedeutungsveränderung erfahren und welche Konsequenzen für die Sicherheitsproduktion zu erkennen sind. Die politikwissenschaftlichen Forschungsbedarfe werden skizziert und theoretische Analyseansätze aufgezeigt.

1. Sicherheit und Governance

Das traditionell hoheitliche Politikfeld Innere Sicherheit und der Governance-Ansatz sind zwei Elemente, die zunächst sehr unterschiedlicher Natur sind und von daher schwerlich in Einklang zu bringen scheinen. Auf der einen Seite steht ein Politikfeld, welches wohl mehr als jedes andere mit Staatlichkeit bzw. Hoheitlichkeit in Verbindung gebracht wird – losgelöst von soeben skizzierten Entwicklungen der letzten Jahre. Wenn die Sicherheit eines Staates bzw. seiner Bürger bedroht zu sein scheint oder betroffen ist, ertönt schnell der Ruf nach staatlicher Handlungsnotwendigkeit (so auch jüngst nach einer erneuten Verschärfung des Waffenrechts nach dem Amoklauf in Lörrach im September 2010). Wie also kann eigentlich eine Betrachtung dieses Politikfeldes aus der Perspektive des Governance-Ansatzes aussehen, der u.a. grundsätzlich betont, dass auf verschiedenen Sektoren eben nicht mehr nur staatliches Handeln, sondern insbesondere kooperatives Handeln interdependenter, vernetzter Akteure stattfindet?

Zunächst gilt es, einen kurzen Blick auf das Konzept zu werfen, das sich hinter dem Begriff Governance verbirgt. Der Governance-Ansatz erfreut sich seit einigen Jahren nicht nur großer Beliebtheit in der Forschung verschiedener Disziplinen, sondern er wird überdies beispielsweise von Jann als „zentrale *catchphrase* der Staats- und Verwaltungsmodernisierer“ (Jann 2005: 21) bezeichnet. Beide Feststellungen machen es nicht unbedingt einfacher, den Ansatz für diesen Beitrag zu präzisieren. Für die politikwissen-

schaftliche Governance-Perspektive lässt sich festhalten, dass sie auf die „wachsende Bedeutung nicht-hierarchischer Formen der Koordination von Politik und deren Effektivität und Legitimität“ (Benz u.a. 2007: 16) fokussiert. Darüber hinaus findet sich eine besondere Verwendung in der Policy-Forschung – hier steht der Begriff in der Entwicklung von Planung über Steuerung zu Governance. Gesellschaft und Staat können aus dieser Perspektive in einer Vielzahl verschiedener Verhältnisse zueinander stehen innerhalb derer gehandelt, reguliert und gesteuert wird (Politiknetzwerke, Markt, Zivilgesellschaft etc.) (Benz u.a. 2007: 11f.). Governance ist in den Kontext der Analyse und Beschreibung des Wandels von Staatlichkeit einzuordnen (von Blumenthal 2005: 1153). Dabei beinhaltet der Ansatz Steuerungsfragen, indem er „die Art und Weise, die Methode oder das System“ thematisiert (Rhodes 1997: 46), mit dem eine Gesellschaft regiert wird.³

Über diese allgemeine inhaltliche Verwendungsbestimmung hinaus lässt sich Governance hinsichtlich verschiedener Aspekte systematisieren. In der Politikwissenschaft lassen sich dabei ein weites und ein eher enges Begriffsverständnis unterscheiden. Im engeren Sinn wird Governance in Gegensatz zu „government“, etatistisch hierarchischer Steuerung, gesetzt und betont so den Unterschied zwischen Hierarchie und kooperativer Regelung (Mayntz 2005: 15). Rhodes, einer der Hauptvertreter der sozialwissenschaftlichen Governance-Diskussion, steht im Kontext dieser Begriffsverwendung, indem er grundsätzlich postuliert, dass Governance Regelungsformen bezeichnet, die nicht-hierarchisch sind (Rhodes 2000: 61). Die weite Begriffsvariante, die auch in der Policy-Forschung verwendet wird, versteht unter Governance sämtliche Regelungsmechanismen öffentlicher Angelegenheiten – also auch staatlich hierarchisches Handeln. Renate Mayntz definiert Governance in dem Zusammenhang als „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“ (Mayntz 2004: 66). Somit weist der Ansatz innerhalb des weiten Begriffsverständnisses unterschiedliche Voraussetzungen auf: Unterschieden werden Governance-Formen mit staatlicher Beteiligung („Governance with Government“), Formen ohne staatliche Akteure („Governance without Government“) und aber auch Governance durch den Staat („Governance within Government“).

Weiter wird zwischen einem normativen und einem deskriptiv-analytischen Begriffsverständnis differenziert. Der normative Governance-Begriff wird im Sinne „guten“ Regierens oder Verwaltens, „*good governance*“, verwen-

³ Die Frage, ob Governance nun einen bestimmten Modus von Steuerung darstellt oder aber eine neue Perspektive abbildet, wird in der Forschung kontrovers beurteilt: kritisch Mayntz 2005; bejahend Benz u.a. 2007.

det. (Benz u.a. 2007: 15) Der deskriptiv-analytische Ansatz zeichnet sich durch die Verwendung von Governance als analytische Forschungsperspektive aus (von Blumenthal 2005: 1154). Benz, Lütz, Schimank und Simonis beschreiben diese Perspektive mit folgenden Worten: „Der analytische Gebrauch von Governance impliziert eine spezifische Sicht auf die Wirklichkeit, indem die Interdependenzen zwischen Akteuren und die verschiedenen Formen der Interdependenzbewältigung im Kontext von Institutionen und gesellschaftlichen Teilsystemen in den Mittelpunkt gerückt werden“ (Benz u.a. 2007: 15-16).

Wird Governance als Analyseinstrument eingesetzt, lässt es sich in verschiedene Dimensionen differenzieren, wobei hier insbesondere Strukturen, Prozesse und Outputs unterschieden werden können.

Unter Zuhilfenahme dieser allgemeinen Ausführungen zum Governance-Begriff in der Politikwissenschaft lassen sich nun einige Überlegungen zu Governance innerhalb des Politikfeldes Innere Sicherheit im Speziellen anstellen.

Der Beitrag ist mit dem Titel „Public Safety and Security Governance“ überschrieben worden. Damit konzentrieren sich die Überlegungen auf den Gegenstandsbereich der Inneren Sicherheit, welcher abzugrenzen ist von der Äußeren Sicherheit, indem er explizit auf den Aspekt der Sicherheit im Inneren eines Staates abzielt. Die Bedeutung von Sicherheit ist vielschichtig. Allgemein umfasst der Sicherheitsbegriff zunächst zwei Dimensionen: eine objektive und eine subjektive. Während die objektive Komponente auf das Vorhandensein konkreter Gefährdungen abstellt, umfasst die subjektive Sicherheit die Furcht vor dem Eintritt möglicher Gefährdungslagen. Darunter werden nicht nur konkrete Gefährdungen, sondern auch Situationen oder Empfindungen subsumiert, die eine Gefährdung herbeiführen können – oder diesen Eindruck vermitteln. So ist das ungute Gefühl, das einige Menschen z.B. beim nächtlichen Spazierweg durch schlecht beleuchtete Gengen beschleicht, ein Aspekt, der auf die subjektive Dimension von Sicherheit anspielt. In Hinblick auf die objektive Dimension muss ergänzt werden, dass sich die konkreten Gefährdungen innerhalb der letzten Jahre stark gewandelt haben und von daher die objektive Dimension zunehmend schwerer bestimmbar wird: So ist zum einen zu überlegen, wann eine Gefahr als konkret oder abstrakt gilt: Ist die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit eines Terroranschlags bereits eine entsprechende Bedrohung? Oder setzt diese erst bei der unmittelbaren Vorbereitung der Tat ein? Zum anderen verändern die Gefährdungen an sich ihren Charakter: biologische, natürliche, gesundheitliche Gefahren werden heutzutage nur allzu schnell mit „Sicherheit“ assoziiert (s. folgenden Abschnitt). Somit trägt „Sicherheit“ nicht nur eine subjektive und eine objektive Komponente, sondern dehnt sich zunehmend in andere Sphären aus, so dass wir es mit einem sehr umfassenden Phänomen zu tun haben, der eine entsprechende Begrifflichkeit

erfordert. Im Englischen trägt das begriffliche Äquivalent dieser umfassenden Dimension von Sicherheit die Bezeichnung *safety*. Die Abwehr von konkreten intentionalen Gefahren indes wird durch den Begriff *security* bezeichnet. Um diese Facetten mit dem Governance-Ansatz zusammenzubringen, bietet sich demnach die Formulierung Public Safety and Security Governance an, wobei „Public“ die Ergänzung vornimmt, auf die öffentliche Sicherheit und nicht den privaten Raum abzustellen.

Für den speziellen Governance-Ansatz im Bereich Public Safety and Security kann zunächst festgehalten werden, dass diesem Politikfeld nur ein weites Governance-Verständnis zugrunde liegen kann, welches staatlich-hierarchisches Handeln einschließt. Mit einem engen Governance-Begriff kann im Politikfeld Innere Sicherheit nicht operiert werden, da allen Entwicklungen zum Trotz die Innere Sicherheit betreffende Fragen, im Kern staatlich gesteuert und reguliert werden und zudem das Legalitätsprinzip mit dem Strafverfolgungszwang die Gestaltung der Politik begrenzt. Des Weiteren soll Governance in diesem Beitrag als ein Analyseinstrument verstanden werden, sodass Safety and Security Governance als ein theoretisches Konzept zur Erfassung sicherheitspolitischen Handelns durch interdependente Akteure dient. Unter Zuhilfenahme einer Definition von Ehrhart, der Governance im Kontext von Äußerer Sicherheit thematisiert, kann Safety and Security Governance verstanden werden „als kollektive Sicherheitsgewährleistung durch eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, die [...] verschiedene Mittel, Instrumente und Methoden nutzen um auf der Basis gemeinsamer Normen, Werte und/oder Interessen ein gemeinsames Ziel zu erreichen“ (Ehrhart 2010: 25). Auf der Basis einer gemeinsamen bzw. überlappenden Zuständigkeit und komplementärer Ressourcen schließen sich verschiedene Akteure (öffentliche, private, freie) aus mitunter unterschiedlichen Motivationen heraus (Erlasse, Freiwilligkeit etc.) zusammen und versuchen durch Bündelung ihrer Kompetenzen Sicherheitsprobleme zu erkennen, zu bearbeiten und wenn möglich zu lösen. Ob und insbesondere wie in derartigen Kooperationen gesteuert und reguliert wird, ist vom jeweiligen Einzelfall abhängig und grundsätzlich noch wenig wissenschaftlich erforscht. Gesicherte Erkenntnis indes ist, dass es derlei Kooperationen bzw. Zusammenschlüsse oder auch nur Formen der Zusammenarbeit gibt und dass sich dadurch die klassische rein hoheitliche Steuerung und Regulierung von Sicherheitsfragen verändert. Aussagen bezüglich des Charakters dieser Veränderungen sind, von wenigen Einzelstudien abgesehen, ein Forschungsdesiderat.

Gemeinsam ist allen Ansätzen von Safety and Security Governance eine Besonderheit, die sich aus der bereits herausgestellten Hoheitlichkeit des

⁴ Ehrhart schreibt hier von einem „nichthierarchischen Verhältnis“, was – wie oben benannt – für diese Betrachtung nicht gelten kann und soll.

Politikfeldes ableitet: die Frage nach dem Verhältnis von Effektivität und Legitimität. Das Zusammenwirken verschiedener Akteure mag zwar unter gewissen Voraussetzungen effektiv sein, stößt jedoch in einem hoheitlichen Politikfeld an Legitimitätsgrenzen. Fragen nach der Transparenz von Entscheidungsprozessen, nach der Zuordnung von Verantwortlichkeit (*accountability*) sowie dem formellen Mandat, das Akteure in der Sicherheitspolitik tragen, bilden nur einige ausgewählte Beispiele. So sind zum Beispiel in Kommunen sogenannte Kriminalpräventive Gremien mitunter mit äußerst heterogenen Akteuren (Polizei, Ordnungsamt, Sozialamt, Weißer Ring, Allgemeiner Deutscher Fahrradclub - ADFC etc.) besetzt und innerhalb dieser Gremien werden in ausgewählten Themenfeldern Maßnahmen beschlossen und umgesetzt. Da diese Entscheidungen und Umsetzungen innerhalb des Gremiums entstehen, ist die eindeutige Zuschreibung der Verantwortlichkeit nicht gegeben. Damit verbunden ist auch eine Unklarheit bzgl. des formellen Mandats der Beteiligten. Um bei diesem Beispiel zu bleiben: Welche Rolle spielt der Vorsitzende des örtlichen ADFC bei dem Beschluss und der Umsetzung einer Aktion im Rahmen von Häuslicher Gewalt? Und welche Auswirkungen kann das u.U. auf die Legitimität haben?

Mithin ist das Verhältnis von Effektivität auf der einen und Legitimität auf der anderen Seite in Verbindung mit Safety and Security Governance ein besonders sensibles. Dennoch stellt sich die Herausforderung ihrer Untersuchung in immer stärkerem Maße, haben doch die eingangs skizzierten Veränderungen hinsichtlich der Gefährdungslagen, ihrer Perzeption und Diskussion sowie der damit verbundenen Herangehensweise auch in diesem Politikfeld Governance-Strukturen entstehen lassen und begründet.

2. Vulnerabilität und Sekuritisation

Eine wesentliche Ursache für die Ausweitung der Sicherheitsdiskurse in den westlichen Staaten ist in der stetig gewachsenen Komplexität der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen innerhalb und zwischen Staaten zu erkennen. Diese Komplexität erzeugt in Verbindung mit deutlich gestiegenen Interdependenzen auch eine verstärkte Verletzlichkeit und Verletzbarkeit von Staat, Gesellschaft und Ökonomie (vgl. bpb 2002). Die Schutzkommission beim BMI betont, dass „unsere Gesellschaft ein ernst zu nehmendes Maß an Verletzlichkeit („Vulnerabilität“) besitzt und erhöht, und dass wir von der Unvermeidlichkeit ausgehen müssen, dass Schwerstes („Katastrophen“) in der Tat eintritt“ (2006: 13). Im Sinne der Gefahrenabwehr bemühen sich verschiedene staatliche Akteure in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und Wirtschaft, diese Vulnerabilität zu erfassen und mit Präventions- und Prophylaxekonzepten einerseits wie auch andererseits der Stärkung so genannter *coping capacity* die Bewältigung zunächst antizi-

pierter oder bereits erlebter Gefahren und deren (Aus-)Wirkungen zu verbessern.

Die Gefährdungen sind sehr unterschiedlicher Art und beziehen sich beispielsweise auf

- natürliche Gefahren, wie sie z.B. in Deutschland bei dem Elbehochwasser 2002, dem Stromausfall nach heftigem Schneefall im Münsterland 2005 oder mit dem Sturmtief Kyrill 2007 auftraten,
- technische Gefahren, wie z.B. die Tschernobyl-Atomkatastrophe 1996, die Explosion der BP-Ölbohrplattform Deepwater Horizon, die im Frühjahr 2010 eine mehrmonatige Ölpest an der Südküste der USA auslöste oder – im kleineren Maßstab – das Zugunglück von Eschede 1998,
- biologische Gefahren, wie z.B. die – noch relativ glimpflich verlaufene Epidemie bzw. Pandemie – mit der sog. Neuen Grippe mit dem H1N1-Erreger 2009/2010,
- terroristische Gefahren, wie z.B. die Angriffe Al Quaidas am 11.9.2001 auf das World Trade Centre in New York und in der Londoner City am 7.7.2005 oder die 2007 vereitelten Anschläge der sog. Sauerland-Gruppe.

Neben der unmittelbaren Bedrohung von Leib und Leben von Menschen sind vor allem die Gefährdungen der technischen Infrastruktur (Strom, Wasser, Kommunikation, Verkehr), des Versorgungssystems (Trinkwasser, Lebensmittel etc.) oder des Gesundheitssystems Gegenstand der Überlegungen zum Schutz der Bevölkerung.

Über die vorgenannten weitreichenden Gefahren hinaus, sind zudem die „kleineren“, gleichwohl für Individuen und Gesellschaft, Staat und Wirtschaft schädlichen Gefährdungen zu beachten, wie sie sich z.B. in Formen von *personal crime* (Körperverletzungen, Raub u.a.), Eigentumskriminalität (Diebstahl, Betrug etc.), Wirtschaftskriminalität oder Organisierter Kriminalität zeigen (vgl. Frevel 1999: 31 ff.).

Steigt einerseits das Gefährdungspotential aufgrund faktisch erhöhter Risiken und gravierender Auswirkungen, so ist auch die bürgerschaftliche Perzeption der Risiken und Gefahren gestiegen, was u.a. die regelmäßig durchgeführten Studien der R+V-Versicherungen zu den „Ängsten der Deutschen“ belegen.⁵ Und nicht zuletzt haben Sozialwissenschaftler wie Ulrich Beck mit den Werken zur „Risikogesellschaft“ (1986) bzw. zur „Weltrisikogesellschaft“ (2008) oder Andreas Metzner (2002) auf die soziokulturelle Konstruktion von Risiken und Gefahrenperzeption aufmerksam gemacht.

⁵ Vgl. http://www.ruv.de/de/presse/r_v_infocenter/studien/aengste-der-deutschen.jsp.

Vor diesem Hintergrund hat im politischen Diskurs die Thematisierung von Risiken bzw. dem Bedarf an Schutz und Sicherheit zugenommen, die unter dem Begriff der Sekuritisierung diskutiert werden. Ein Trend zum „Primat der Sicherheit“ (Faath 2004: 205) wird in der – vorwiegend angloamerikanischen – sozialwissenschaftlichen Literatur zunächst bei internationalen Beziehungen (z.B. Waever 1995) und mit Bezug auf Organisierte Kriminalität (Mitsilegas 2003) thematisiert und dann vor allem nach „9/11“ beim internationalen Terrorismus als Analysezugang gewählt (Buzan 2006). Doch auch im nationalen Bereich sowie bei der lokalen Sicherheit (Virta 2007) ist die Sekuritisierung zu erkennen.

Howe (2009: 32) sieht in dem von Barry Buzan 2006 beschriebenen Konzept der „*macro-securitization*“ ein nützliches Analyseinstrument, „that is aimed at framing security discourses, agendas and issues in system-wide threats.“ Und auch Taureck (2006: 58) verweist auf den Diskursbezug, wenn er feststellt „that security often amounts to little more than an act of speech in situations where declaring that a threat exists can sustain belief in that threat.“

In der sozialwissenschaftlichen Betrachtung von Sekuritisierung wird einerseits auf den angesprochenen Diskurs Bezug genommen, d.h. das Sprechende bzw. Schreibende Thematisieren von Sicherheit bzw. Sicherheitsproblemen erzeugt erst eine Wahrnehmung und damit Realisierung der Gefahr – auch wenn diese eventuell nicht tatsächlich besteht. Im Kontext dieses Beitrags wird unter Sekuritisierung jedoch die Versicherheitlichung von Problemen verstanden als eine veränderte Wahrnehmung und Deutung von sozialen Phänomenen durch die besondere Beachtung von Risiken und Gefahren bzw. Schutz- und Sicherheitsbedarfen.

- Ein Beispiel für eine solche Wahrnehmung ist im internationalen Bereich die Deutung von Flucht nicht mehr als unfreiwillige Entwurzelung aufgrund politischer Verfolgung und wirtschaftlichen Elends der Flüchtlinge, sondern als Gefährdung der aufnehmenden Staaten z.B. durch Illegalität des Aufenthalts, Überforderung des Arbeitsmarktes und „Import“ ausländischer Konflikte oder von Kriminalität.
- Auf nationaler Ebene in Deutschland war besonders unter dem Innenminister Schäuble (1989-1991; 2005-2009) die Sekuritisierung auffällig, wenn vorgeschlagene gesetzliche Maßnahmen (Vorratsdatenspeicherung, Online-Überwachung von PCs, Nutzung von Mautdaten für Fahndungsmaßnahmen, Ermöglichung des Flugzeugabschusses durch die Bundeswehr bei akuter Terrorgefahr u.v.a.m.) mit umfangreichen, häufig nur potentiellen Bedrohungsszenarien begründet wurden.
- Für den lokalen Bereich stellt Virta (2007: 372) fest, dass gesellschaftliche Probleme der Deprivation, sozialer Ausgrenzung oder anti-soziales Verhalten vermehrt als Sicherheitsprobleme verstanden werden, dabei Bedeutung und Dringlichkeit erfahren und die Lösungsstrategie in Kon-

trolle und Schutz gesucht wird, statt dass nicht-versicherheitsliche Ansätze, wie z.B. Integrationsmaßnahmen, gesucht werden.

Wenn jedoch infolge der Sekuritisation Problemdeutungen zunächst auf die Sicherheitsrelevanz verengt werden, bedeutet dies sowohl veränderte Wahrnehmungen von Ursachen und Bedeutung von (sozialen, technischen, ökonomischen, ...) Phänomenen, vor allem jedoch auch Verschiebungen bei den Anforderungen an den Umgang mit den Problemen. Hierbei rücken die Prävention und Prophylaxe in den Vordergrund, es werden jedoch auch Bemühungen zum verbesserten Umgang mit eintretenden Gefahren erforderlich.

3. Prävention und Reaktion

Die „Prävention“ hat in mehreren Politikfeldern in den vergangenen Jahren mal faktisch, mal nur rhetorisch einen erheblichen Aufschwung erlebt. Getreu der alten Volksweisheit „Vorbeugen ist besser als Heilen“ wurde und wird der Präventionsgedanke in Medizin und Gesundheitswesen, bei der Unfallbekämpfung, in der Äußeren Sicherheit und auch im Bereich der Inneren Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung aufgegriffen. Zumeist wird der Begriff in einer positiven Konnotation verwandt, wird doch impliziert, dass die Vermeidung (Prophylaxe) bzw. die Verhinderung (Prävention) schlechter Dinge (Erkrankung, Verletzung, Viktimisierung etc.) doch „gut“ sei. In der Analogie zum bekannten Slogan „Schluckimpfung ist süß, Kinderlähmung ist grausam“ werden auch bei der Sicherheitsgewährleistung „leicht(er)“ verträgliche Verhinderungskonzepte dem „Schlechten“ entgegengestellt, die mit einer „vordergründig bestechenden Vernünftigkeit“ (Frehsee 2000) Akzeptanz erfahren.

Im weithin bekannten Stufenkonzept der Prävention von Gerald Caplan (1964) zielt die primäre Prävention auf die gesellschaftlichen Bedingungen von – hier: abweichendem / kriminellen – Verhalten und spricht mit den Handlungsansätzen grundsätzlich die gesamte Gesellschaft an. Bezogen auf die Innere Sicherheit zählen hier z.B. die ökonomische Grundsicherung oder auch die Erziehung zu sozialem Verhalten und Normkonformität hinzu. Die sekundäre Prävention betrifft den potentiellen Täter, der von seiner Delinquenz oder Devianz abgehalten werden soll. Hierzu zählt z.B. gemeinwesenbezogene Kriminalprävention, die versucht über den Aufbau von (in)formeller Sozialkontrolle und Integration Formen der Abweichung zu verhindern. Die von Ronald V. Clarke (1980) für die so genannte situative Kriminalprävention kategorisierten Ansätze der Aufwandssteigerung, Risikosteigerung, Belohnungsreduktion, Anreizminderung und Entzug von Rechtfertigungsmöglichkeiten sind ebenfalls in der sekundären Prävention anzusiedeln und schließen z.B. auch technische Prävention mit ein. Die ter-

tiäre Prävention nimmt den Straftäter in den Blick und zielt auf eine Rückfallvermeidung.

Die Vermeidung und Verhinderung von Risiken und Gefahren ist bezogen auf alle Gefährdungsbereiche (Natur, Technik, Kriminalität, Terrorismus etc.) und auf allen Ebenen – von der Nachbarschaft und Kommune bis hin zu den internationalen Beziehungen von Staaten – ein zentrales Element.

Wohl wissend, dass zwar manche Risiken gemindert und Gefahren abgewehrt werden können, sind dennoch Schädigungen nicht völlig auszuschließen und deshalb Reaktionen auf den Schadensfall nötig. Dabei differieren die Reaktionen auf die unterschiedlichen Lagen sehr erheblich. Sind dies bei Ordnungswidrigkeiten Verwarnungen und Geldbuße oder bei Verstößen gegen Strafgesetze die Strafverfolgung und Sanktion, so sind bei Schadenslagen wie bei der Loveparade in Duisburg 2010 Rettungsmaßnahmen, umfangreiche Hilfsangebote und Versorgung wichtig. Bei z.B. technischen oder natürlichen Schadensfällen sind Versorgungsfragen, Schutz und Rettung von Menschen und Infrastrukturen vorrangig.

Schon diese kurze Skizze verdeutlicht, dass sowohl für die Gewährung von Schutz als auch für die Aufrechterhaltung von Sicherheit nicht lediglich die klassischen staatlichen Sicherheitsakteure (vulgo: Polizei) gefordert oder gar allein hinreichend handlungsfähig sind, sondern sehr vielfältige Aktivitäten gefordert sind, die Handlungen unterschiedlicher Akteure erfordern.

4. Pluralisierung und Kooperation

Dass bei den Bemühungen um *safety* und *security* mehrere Akteure beteiligt sind, dass im staatlichen Bereich hier eindeutige Zuständigkeiten festgeschrieben wurden und im nicht-staatlichen Bereich neben privatwirtschaftlichen Akteuren auch zivilgesellschaftliche engagiert sind, ist keine Neuigkeit. Ebenfalls wenig neu ist die Erkenntnis, dass in bestimmten Situationen das Handeln der vielen Beteiligten koordiniert werden muss, wobei hier häufig Leitstellen von z.B. Polizei oder Feuerwehr und dauerhafte oder ad hoc-Stäbe von Behörden in einer – mehr oder minder – hierarchischen Aufbauorganisation tätig wurden. Erst infolge von veränderten Gefahrenlagen und Risikobewertungen, einer verstärkten Sekuritisation, einer zunehmenden Reaktionskomplexität und einem sich wandelnden Staatsverständnis mit weniger Patriarchalität und einem neuen Leitbild des aktivierenden Staates (vgl. zur [Inneren] Sicherheitspolitik Lange/Schenck 2004), kommt es zu einer neuen Qualität des pluralisierten Akteursfeldes und der Anforderung an Kooperation.

Statt einer an Zuständigkeiten, Betroffenheiten und Interessen orientierten Koordination im Bedarfsfall verschiebt sich die Kooperation in eine umfassendere Form, die nicht nur die konkreten Handlungen, sondern schon die Willensbildung und Entscheidungsfindung, politische Steuerung und Regu-

lierung mit erfasst, „um sämtliche vorkommenden Muster der Interdependenzbewältigung zwischen [...] staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren“ (Benz u.a. 2007: 13) abzudecken – und somit Governance im weiteren Begriffsverständnis zu betreiben.

Das Akteursfeld wird in dieser Konstellation deutlich pluralisiert. Selbstverständlich sind die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, die sog. BOS, weiter wichtige, ja sogar zentrale Akteure in der Safety and Security Governance. Hinzu kommen jedoch von Seiten der öffentlichen Träger auch die Behörden und Ämter, die zum Beispiel im Bereich der Prävention Leistungen erbringen (können). Dies sind auf der lokalen Ebene beispielsweise die Jugend- und Sozialämter oder die Kultur- und Schulämter. Bei Fragen der situativen Kriminalprävention sind zudem auch die Bau- und Grünflächenämter gefragt – womit dann fast die gesamte kommunale Amtslandschaft eingebunden wäre und die alte Aussage „Kriminalprävention ist Bürgermeisterpflicht“ (vgl. Kranz 1996) wieder angebracht ist. Auf der Landesebene sind im Landespräventionsrat nahezu alle Landesministerien sowie die Spitzenverbände der Kommunen vertreten⁶ und auch auf Bundesebene zeigt sich eine Einbindung, die weit über die „klassischen“ Vertreter des Innen- und Justizressorts hinausgehen.

In einem weiteren Kreis werden bei dem erweiterten Sicherheitsbegriff Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen, also private Sicherheitsdienste, sowie Anbieter von Betreuungs- und Präventionsleistungen tätig. Dies sind z.B. die Wohlfahrtsverbände als Träger von Beratungs- und Betreuungsangeboten für Suchtkranke, Gefährdete, Opfer etc. Zudem wird hier der Bildungsbereich – vom Kindergarten über die Schule bis zum tertiären Bildungssektor – als Vermittler von Erziehung, Sozialisation und Bildung als relevanter Akteur primärer und sekundärer Präventionsanstrengungen gesehen.

In dem Bild der konzentrischen Kreise bleibend, erfasst der vierte Kreis diejenigen, die allgemeine oder spezifische Sicherheitsbedürfnisse und -bedarfe thematisieren: Betriebe und Einrichtungen, von denen Gefahren ausgehen und/oder die spezielle Gefahren fürchten; Nachbarschaften und Quartiere; Opferschutzvereinigungen u.v.a.m.

Der fünfte Kreis dieser Sicherheitsarchitektur erfasst diejenigen, die politisch Ziele formulieren und Ressourcen bereitstellen oder zum Anderen die technische, juristische und sozialwissenschaftliche Forschung, die über Bedrohungen und deren Bewältigung nachdenken und den inneren Kreisen Anregungen vermitteln.

⁶ vgl. http://www.justiz.nrw.de/JM/praevention/wir/mitglieder_neu/index.php

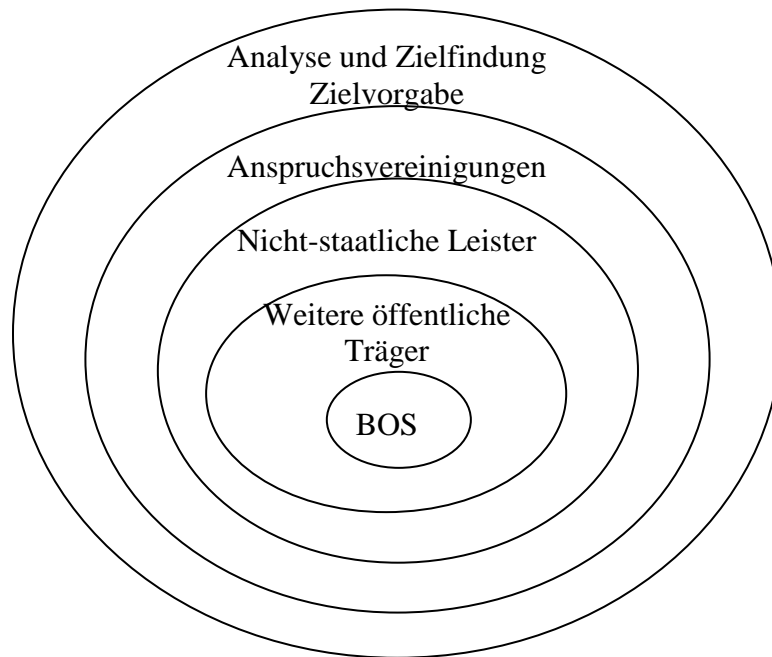


Abb. 1: Kooperationsakteure – im Bild konzentrischer Kreise
Eigene Darstellung.

Die politische Steuerung von Sicherheit ist in dieser komplexer gewordenen Akteurslandschaft vor diverse Probleme gestellt, die an dieser Stelle wiederum nur kurz aufgezeigt werden können:

- *Heterogene Professionsverständnisse mit teilweise sehr konträren Problemdeutungen:* Sieht beispielsweise die Polizei im Handlungsfeld „deviante Jugendliche“ die Heranwachsenden eher als Personen, die „Probleme machen“, so deuten Sozialarbeiter sie als Menschen, die „Probleme haben.“ Dementsprechend sind auch die Vorstellungen, wie mit diesen Problemen umzugehen ist, sehr different und liegen bei der Polizei – wie auch z.B. dem kommunalen Ordnungsamt – mehr bei der konkreten Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung, während die Soziale Arbeit mit Betreuung und Beratung ansetzen möchte. Blickt der eine mehr auf die Gefährdungen und die davon Betroffenen (z.B. als Opfer oder Geschädigte), betrachten die anderen zunächst den Gefährder in seiner sozialen Lage. Kaum geringer ist die Differenz der Professionsverständnisse zwischen Lehrerinnen und Lehrern vs. Polizei.
- *Unterschiedliche Sicherheits- und Präventionsbegriffe und -vorstellungen:* Sowohl aufgrund der Professionsverständnisse als auch der konkreten Handlungsmöglichkeiten unterscheiden sich die Vorstellungen zur Prävention. Hier wirken zivilgesellschaftliche Organisationen z.B. aus dem Sport- und Freizeitbereich sowie pädagogische Institutionen (Kindergarten, Schule) besonders intensiv im Bereich der primären Prävention und im Bereich der gemeinwesen-

bezogenen Prävention, während Ordnungsbehörden die situative Kriminalprävention im Blick haben und vor allem die Justiz an tertiäre Prävention denkt. In Sicherheitskooperation werden allerdings die Unterschiede im Verständnis von Prävention häufig unzureichend thematisiert, weil doch alle Beteiligten augenscheinlich gleichermaßen an der Vorbeugung teilhaben (vgl. Frevel 2007a: 183).

- *Ungleiche Ausstattung der einzelnen Akteure mit „Tauschgütern“*: Wenn – wie in kommunalen oder Landespräventionsräten – verschiedene Akteure in Governance-Strukturen zusammen wirken, so hängt auch hier die Zufriedenheit der Teilnehmenden wie auch die Effizienz der Arbeit wesentlich davon ab, dass jeder Akteur Leistungen und Ressourcen einbringt und von anderen annimmt. Allerdings ist die Ausstattung der verschiedenen Akteure mit „Tauschgütern“ (wie z.B. Wissen, Zielgruppenzugang, personelle und finanzielle Ressourcen) höchst unterschiedlich. Dies kann dazu führen, dass z.B. der Tausch „polizeiliche Lageerkenntnis + Personaleinsatz“ gegen „Zielgruppenanalyse + nachsorgender Opferschutz“ als „ungleich“ oder „ungerecht“ verstanden werden kann. Wird der Tausch als „ungleich“ gewertet und sind die Synergieeffekte der Kommunikation, Koordination und Kooperation gering, so mindert dies die Beteiligungsbereitschaft des „reicheren“ Akteurs.
- *Spannungen zwischen Profis und Laien*: Sind die Laien-Profi-Diskrepanzen in der Zusammenarbeit schon innerhalb einer Fachrichtung groß (vgl. für die Sozialarbeit z.B. Müller 2005: 731 ff., Nadai u.a. 2005) und in der Differenz von Kenntnis, Fähigkeiten, Fachsprachlichkeit, aber auch Akzeptanz und Legitimierung zu erkennen, so sind interdisziplinär angelegte Planungs- und Steuerungsgremien um so stärker hiervon betroffen. Im Sektor von Safety and Security Governance ist die Profi-Laien-Diskrepanz vor allem bei der Bewertung der Rechts- und Eingriffsbefugnisse bedeutsam, aber auch die Ansichten von Handlungsnotwendigkeit und -möglichkeiten laufen häufig an dieser Grenze auseinander.
- *Anspruchsvereinigungen versus Leistungserbringer*: Gerade im Bereich von Sicherheit ist die Kluft zwischen den Anspruchsvereinigungen und den Leistungserbringern von besonderer Bedeutung. Wenn Hubert Beste (2009: 189) kritisch anmerkt, dass Sicherheit als „ideelles, gleichsam fiktives Gut“ figuriert, von dem es „nie genug“ gebe und dessen Bedarf „nie gesättigt“ sei, so ist hiermit die Erwartung an die Sicherheitsproduktion bereits gut umrissen. Die Leistungserbringung kann jedoch die Ansprüche nie gänzlich befriedigen, weil einerseits die Ressourcen für eine umfassende Sicherung nicht bereit stehen und andererseits die extreme Ausweitung von Si-

cherheit mit Kontrollen und Einschränkungen zulasten der bürgerlichen Freiheiten gingen. Dementsprechend begrenzen die Leistungserbringer – sowohl der staatlichen Behörden als auch z.B. der Wohlfahrtsverbände – die Ansprüche, wie sie u.a. von Nachbarschaften oder Opferschutzorganisationen formuliert werden, und können hiermit Frustrationen auslösen.

Dass der Bedarf an Kooperationen bei der Planung, Entscheidung und Steuerung von Sicherheitspolitik und der Implementation von Schutzhandeln groß ist, ist inzwischen unstrittig. Bei der oben skizzierten Gemengelage wird jedoch deutlich, dass Safety and Security Governance vor erheblichen Herausforderungen steht, die Heterogenität der Akteure, ihrer Interessen und Fähigkeiten, Ziele und Handlungsvoraussetzungen so zu managen, dass Zusammenarbeit erfolgreich sein kann.

5. Forschungsperspektiven

Kooperative Sicherheitspolitik ist eine Form, die sich erst in den letzten ca. zwanzig Jahren institutionell entwickelte, konzeptionell etablierte und in der Umsetzung konkretisiert. Aus politologischer Sicht sind die Kenntnisse hierzu in vielerlei Hinsicht noch defizitär (weil insgesamt die Sicherheits- und Polizeiforschung bei vielen Sozialwissenschaftlern kaum wahrgenommen und häufig noch mit Misstrauen betrachtet wird), auch wenn die Beschäftigung mit Safety and Security Governance seit einigen Jahren zunimmt (vgl. Ehrhart/Kahl 2010, Wood/Dupont 2006, Johnston/Shearing 2003). Unseres Erachtens sind theoretische und empirische Analysen in folgenden drei kurz skizzierten Bereichen notwendig und sowohl für die Politikwissenschaft wie auch für die konkrete Politikgestaltung fruchtbar zu bearbeiten.

Forschungsperspektive I: Rolle des Staates in Safety and Security Governance

Auch wenn kooperative Sicherheitspolitik inzwischen sowohl international, national und lokal quasi als Standard gesehen werden kann, bleibt die besondere Stellung des Staates mit seiner legislativen Kompetenz, exekutiven Verantwortung und judikativen Kontrolle im demokratischen Rechtsstaat bestehen. Bei der Ausgestaltung von Governance sind zumindest Formen des Governance „within“ Government gefordert, durch die Einbindung nicht-staatlicher Akteure auch „with government“ die Regel. Formen „without government“ bleiben die Ausnahme, die allenfalls bei Safety, jedoch nicht bei Security vorkommen. Wenn jedoch der Staat und die Regierung mit ihrer Administration in Sicherheitsfragen Zentralität besitzen, so ist deren Verhältnis zu Gesellschaft und Wirtschaft bei der Politikformulierung

und Implementation betrachtungsbedürftig, stellt sich doch die Frage, in welcher Beziehung die Akteure zueinander stehen und ob „nicht-hierarchisches“ Governance möglich ist. Im Prinzip lassen sich drei Perspektiven (mit vielen Schattierungen) unterscheiden und als Thesen zur Grundlage weiterer Analysen formulieren:

- *Safety and Security Governance ist eine sinnvolle und notwendige Arbeitsteilung von Staat und Nicht-Staat.*

Ausgangspunkt ist hier die Feststellung, dass der Staat bei der Sicherheitspolitik und Sicherheitsproduktion allein überfordert ist, dass nicht-staatliche Akteure von Wirtschaft und Zivilgesellschaft spezifische Sichtweisen und Potentiale einbringen können, die die Qualität der Politik steigern, die Effizienz erhöhen und die Legitimität verbreitern. Die Komplementarität von Staat und Nicht-Staat wird bei dieser Perspektive zum Ausgangspunkt.

- *Safety and Security Governance ist eine staats- und legitimitätstheoretisch kritisch zu sehende Form der Staatsentlastung.*

Sicherheit ist und bleibt Kern von Staatlichkeit. Wenn der Staat nun Entscheidungs- und Gestaltungskompetenz an nicht-staatliche Akteure abgibt, so verlässt er aus – z.B. finanziellen Motiven – nicht nur seine Prärogative und stiehlt sich aus seiner Verantwortung, sondern gibt Sicherheit als öffentliches Recht und Gut ab, so dass sie sich zu einem privaten – und damit ungleich verteilten und ungleich erreichbaren – Gut entwickelt. Die Kooperation ist dann nicht nur Staatsentlastung, sondern entwickelt sich zu einem Staatsabbau.

- *Safety and Security Governance dient dem Ausbau von staatlicher Reichweite und unterstützt den Leviathan.*

Angesichts der besonderen Kompetenz des Staates, des politischen und legislativen Deutungsvorsprungs, der exekutiven Stärke ist die Vorstellung einer nicht-hierarchischen Governance-Struktur allenfalls Idee. Vielmehr führt die Verfügung über „Herrschaftswissen“, Organisation und Personal, das Beherrschen von Regelwerken zu einer herausgehobenen Position der staatlichen Akteure, die von den nicht-staatlichen Kooperationspartnern akzeptiert wird. Geschickt ausgespielt werden die nicht-staatlichen Akteure im Sinne der Kustodialisierung (vgl. van Elsbergen 2004) in die staatlichen Kontrolltätigkeit eingebunden. Sie werden zum verlängerten Arm des Staates in den gesellschaftlichen Sphären, die sich der direkten Kontrolle und Steuerung sonst entziehen.

Zu analysieren bleibt also, ob mit Public Safety and Security Governance eine Entstaatlichung von Sicherheit erreicht wird oder ob der Leviathan unter Nutzung der Sekuritisierung eine Erstärkung in Zeiten struktureller Umbrüche von (National-)Staatlichkeit erfährt.

Alle drei Thesen werden relevant, wenn – in Verbindung mit der Sekuritisierung – die weitergehende Frage nach der grundlegenden Ausrichtung von Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert gestellt wird. Der beobachtbare Wandel der Zielperspektive von der Abwehr konkreter Gefahren und der Verfolgung von Straftaten hin zu einer Fokussierung möglicher Gefahren und der Einforderung von Prävention betrifft das Verständnis von Staat, Gesellschaft und Individuum. Unter dem Begriff „Präventionsstaat“ werden mögliche Uminterpretationen von Menschenbild und Staatsauftrag thematisiert. Die Debatte über die Prävention, ihre Ansätze und Wirksamkeit sowie deren Sinnhaftigkeit wird in den Sozialwissenschaften, aber auch in der Jurisprudenz sehr kontrovers geführt. So verweist beispielsweise Fehse (2000) darauf, dass im Bereich der sekundären, teilweise auch primären Prävention jedermann als potentieller Delinquent angesehen und undifferenziert zum Objekt von Kontrollmaßnahmen und Verhaltensinterventionen wird. Nicht die Freiheit der Person, sondern die Erfüllung von Verhaltensnormen rückt in dem grundsätzlich delinquenzverdächtigenden Gemeinwesen in den Vordergrund, entfaltet die Interpretationsmacht von Mittelschichtlebens- und -deutungsmustern. Soziale Differenz kann unter dieser Voraussetzung in weitergehende Segregation und soziale Exklusion bis hin zur Kriminalisierung von Individuen und sozialen Gruppen münden.

Der Umbau des freiheitlichen Rechtsstaates zum „fürsorglichen Präventionsstaat“ verändert die Reichweite des Staates und führt zu einem kontrollierenden Umgang mit der Bevölkerung. Heribert Prantl (2007) schrieb hierzu:

„Der - für sich genommen zutreffende - Hinweis Schäubles, dass die Unschuldsvermutung zwar bei der Verfolgung von Straftaten, nicht aber bei der Abwehr von Gefahren gelte, hat einerseits argwöhnische Erregung ausgelöst, zugleich aber die Erkenntnis über Wesen und Kern all dieser neuen Gesetze und Maßnahmen befördert: Der Staat baut sein Sicherheitssystem nunmehr vor allem jenseits des Strafrechts aus, weil dort dessen strenge Prinzipien zum Schutz des womöglich unschuldigen Individuums nicht gelten und weil dort Rechtsschutz und Kontrolle im Übrigen schon deshalb nicht funktionieren, weil der Bürger von den Zugriffen meist gar nichts erfährt.“

Insgesamt wird mit der Stärkung der Prävention und der damit verbundenen Ausweitung vorverlagerter Kontrollkompetenzen das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit neu tariert. Weniger die Gewährung von Sicherheit zur Erhaltung und Nutzbarmachung von Freiheit steht dann im Fokus, als

dass nunmehr zur Schaffung umfassender Sicherheit vor möglichen Gefahren die Freiheitsrechte begrenzt werden (vgl. Brugger 2004, normativ hierzu Frevel 2007b).

Forschungsperspektive II: Gestaltung und Inhalt von Safety and Security Governance

Zusätzlich zu dieser Betrachtung der Rolle und Funktion des Staates in Security Governance stellt sich die Frage nach dem Leistungsgewinn der Kooperation in der Sicherheitspolitik. Wird eigentlich durch die Kooperation mehr Sicherheit gewährt und welche Bereiche der Sicherheit werden hier angesprochen?

Die empirisch unterfütterte Antwort fällt schwer. Der Sicherheitsgewinn wird – zumindest auf der lokalen Ebene – häufig vermutet, aber nur selten per Evaluation festgestellt. Das Dilemma liegt darin, dass bei Prävention etwas gemessen werden soll, was gar nicht eintritt – wobei die Gründe für das Nicht-Eintreten von Straftaten und Gefahren sehr vielschichtig sind und nicht immer konkret auf die kooperativen Präventionsaktivitäten zurückgeführt werden können. Weiterhin sind die Voraussetzungen für Evaluationen – z.B. in Form von guten ex-ante-Daten und klaren Wirkungszielen – häufig nicht vorhanden. Und zum Dritten werden Evaluationen häufig gar nicht durchgeführt (vgl. Frevel 2007a: 183 f.).

Wiederum für die lokale Ebene ist festzustellen, dass die Agenda für Safety and Security Governance sich an klassischen Handlungsfeldern orientiert, wobei neben dem Schutz vor spezifischen Gefahren – hier häufig interpretiert als (Jugend-)Gewaltkriminalität – meist Safety-Aspekte und Ordnungsfragen thematisiert werden: Alkohol- und Suchtmittelkonsum im öffentlichen Raum, Bettelerei und Obdachlosigkeit, u.ä. (vgl. Schreiber 2007). Kriminalitätsphänomene, die i.d.R. nicht mit individueller Viktimisierung verbunden sind oder auf Systeme einwirken (Wirtschaftskriminalität, Organisierte Kriminalität, Geldwäsche, Korruption u.v.a.m.), werden nur selten lokal thematisiert. Solche Phänomene werden auf nationaler bzw. europäischer Ebene angegangen, wobei hier einerseits ein governmentaler Schwerpunkt (Polizeien, Finanzbehörden u.a.) zu erkennen ist, aber mit z.B. Wirtschaftsverbänden, Banken, NGOs wie Transparency International auch kooperativ agiert wird.

Auf internationaler Ebene sind neben den vorgenannten transnationalen Kriminalitätsphänomenen vor allem Themen aus den Bereichen des Terrorismus, der Kooperation von militärischen und zivilen Akteuren im Kontext von *peace-* bzw. *state-building*-Prozessen, der Zusammenarbeit von staatlichen mit privatwirtschaftlichen Sicherheits- und Militärfirmen Gegenstand von Security Governance (vgl. Ehrhard/Kahl 2010).

Ein besonderes Feld für die Analyse von Security Governance betrifft die zunehmende Verschränkung von Innerer und Äußerer Sicherheit und die

damit verbundenen Anforderungen an die Politikgestaltung. Transnationale Kriminalität, Organisierte Kriminalität (hier insbes. Drogenhandel, Menschenhandel, Waffenschmuggel) aber vor allem Terrorismus stehen hier auf der Agenda, weil sie auch mit besonderen Lagen im Ausland oder mit nationalen und internationalen Kriegen in Verbindung stehen. Gefordert sind hier häufig Aspekte des „Governance within Government“, da Informationsfluss, Handlungsabstimmung und Politikformulierung z.B. zwischen Polizeien des Bundes und der Länder, Geheimdiensten, Militär, Zoll u.a. notwendig ist. Hierfür wurden teilweise Kommunikationsnetze und -wege festgelegt, aber auch einige Institutionen neu geschaffen, wobei in Deutschland das GTAZ – Gemeinsames Terrorabwehrzentrum – als *intelligence*-, Abstimmungs- und Planungsort 2004 eingerichtet wurde. Auf europäischer Ebene sind Europol und Eurojust als intergovernmentale Behörden gegründet worden, hier ist vor allem Europol mit seiner Aufgabe zur Lagebilderstellung und -analyse in Governance eingebunden.

Forschungsperspektive III: Governance als Analyseinstrument

Governance als Analyseinstrument steht im Bereich Safety and Security vor Herausforderungen, die auf zwei Ebenen anzusiedeln sind:

- Auf der praktischen Ebene, auf der das Instrument für die Beantwortung von Fragen der konkreten Umsetzung und Gestaltung von Safety and Security Governance eingesetzt wird, sowie
- auf einer theoretischen Meta-Ebene, welche die Besonderheiten des Governance-Konzepts im Kontext eines hoheitlichen Politikfeldes reflektiert.

In Bezug auf die praktische Ebene ist von Interesse, welche Formen Safety and Security Governance tatsächlich annehmen kann, z.B.: Welche Konzepte, Umsetzungs- und Gestaltungsformen gibt es? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit in einem – z.B. kommunalen – kriminalpräventiven Gremium? Wie sieht eine (mögliche) Zusammenarbeit von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten aus? Dazu bedarf es einer Analyse verschiedener Formen kollektiver Sicherheitsgestaltung, in welcher Akteure, Strukturen, Prozesse und der Charakter der zwischen ihnen getroffenen Entscheidungen betrachtet werden. So lässt sich nicht nur eine Bestandsaufnahme, sondern auch eine Aussage über die praktische Relevanz dieses Konzepts innerhalb von Safety and Security tätigen.

Darauf aufbauend können Fragestellungen zur Effektivität von Governance-Arrangements im Sicherheitsbereich angeschlossen werden. Eine besondere Herausforderung besteht, wie bereits dargelegt, in der Erforschung der mit Legitimitätsaspekten verbundenen Fragen im Bereich von Safety and Security Governance. So müssen die Kriterien wie Transparenz, Verantwortlichkeit und Zuordnungsmöglichkeit von Entscheidungen unter

dem Aspekt der zentralen hoheitlichen Regelungsinhalte eine besondere Relevanz erfahren.

Auf der Meta-Ebene schließlich ist der Governance-Ansatz als solcher in seiner Anwendbarkeit und seinem Zuschnitt in einem hoheitlichen Politikfeld mit Besonderheiten verbunden, die u.U. zu einer Erweiterung bzw. Ergänzung, oder aber auch einer Modifizierung des Konzeptes führen können.

6. Zukunft von Safety and Security Governance

Sowohl die Veränderungen in Gefahren und Sicherheitslagen, als auch deren Perzeption und die damit verbundenen bürgerschaftlichen Erwartungen bringen die staatlichen Akteure der Sicherheitsgewährung unter Druck und an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Die Bewältigung der Sicherheitsproduktion erfasst zudem Aktivitäten, die jenseits der formalen und faktischen Kompetenzen der originär „zuständigen“ Sicherheitsorgane liegen. Die Einsicht in diese Begrenzung und die Schlussfolgerung, dass deshalb auch andere Behörden jenseits der BOS sowie zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Organisationen und Zusammenschlüsse bei der Prävention, Gefahrenabwehr und Lagebewältigung notwendig sind, fiel den Polizeien und auch der Bundeswehr nicht leicht, was einige der Anlaufschwierigkeiten kooperativer Sicherheitspolitik erklärt.

Zwischenzeitlich etablierte sich jedoch der Gedanke der Kooperationsnotwendigkeit und vielfältige Formen von Safety and Security Governance sind von der lokalen bis zur internationalen Ebene für die Politikplanung und -umsetzung zum Standard geworden. Dabei sind die Formen und Akteurskonstellationen, die Ziele und Handlungsmöglichkeiten, die zugrunde liegenden Präventionsbegriffe und die Abgrenzung der Instrumentarien sehr vielfältig, noch wenig standardisiert und mitunter mehr von individuellen Präferenzen einzelner Mitwirkender als von konzeptioneller Planung oder gar Strategie geprägt. Die Forschung zu Safety and Security Governance sollte sich deshalb auf die Anforderungen an diese kooperative Planung und Steuerung konzentrieren, wobei der Fokus nicht einseitig auf Gelingensbedingungen – als Element von Effektivität – zu legen wäre, sondern auch die Rahmung zu betrachten ist. Hier sind zum einen Legitimitätsfragen zu klären. Zum anderen ist rechts- und politikwissenschaftlich näher zu analysieren, wie aus der „alten“ staatlichen Ergebnisverantwortung für die Sicherheit nun eine eventuell staatlich abgeschwächte, jedoch auf den Fall mit Kooperation auch auf andere Akteure mit übertragene Gewährleistungsverantwortung wird (vgl. Morlok/Krüper 2009: 336).

Neben den vorgenannten Aspekten, die insbesondere die Sicherheitsarchitektur betreffen, ist die politikwissenschaftliche Frage nach der Sicherheitskultur von Relevanz. Die Rolle des Staates im Bereich Safety and

Security Governance, die Gefahren des Umschwenkens vom freiheitlichen Rechtsstaat in einen fürsorglichen Präventionsstaat sowie die Responsivität von bürgerschaftlichen Erwartungen und öffentlichem Handeln wären hier betrachtungsbedürftig.

Literatur

- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main.
- Beck, Ulrich (2008): Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit. Frankfurt am Main.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (2007): Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden. S. 9-25.
- Beste, Hubert (2009): Zur Privatisierung verloren geglaubter Sicherheit in der Kontrollgesellschaft. In: Lange, Hans-Jürgen, H.-Peter Ohly, Jo Reichertz (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden, S. 183-202.
- Brugger, Winfried (2004): Freiheit und Sicherheit. Eine staatsrechtliche Skizze mit praktischen Beispielen. Baden-Baden.
- bpb - Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2002): Verwundbarkeit hochindustrieller Gesellschaften – Innere Sicherheit – Demokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 10-11/2002.
- Buzan, Barry (2006): Will the ‚global war on terrorism‘ be the new Cold War? In: International Affairs, Vol. 82, No. 6, pp. 1101-1118.
- Caplan, Gerald (1964): Principles of Preventive Psychiatry. New York.
- Clarke, Ronald V. (1980): „Situational“ Crime Prevention. Theory and Practice. In: The British Journal of Criminology, Vol. 20, No. 2, pp. 136-147.
- Ehrhart, Hans-Georg (2010): Security Governance transnationaler Sicherheitsrisiken: konzeptionelle und praktische Herausforderungen. In: Ehrhart, Hans-Georg und Martin Kahl (Hrsg.): Security Governance in und für Europa. Konzepte, Akteure, Missionen. Baden-Baden, S. 25-50.
- Ehrhart, Hans-Georg und Martin Kahl (Hrsg.) (2010): Security Governance in und für Europa. Konzepte, Akteure, Missionen. Baden-Baden.
- Elsbergen, Gisbert van (2004): Das Konzept der Kustodialisierung – Innere Sicherheit zwischen staatlicher Kontrolle und Privatisierung. In: ders. (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden, S. 13-29.
- Faath, Sigrid (2004): Das Militär in Nordafrika/Nahost: zwischen Sicherungsaufgaben und „good-governance“-Konformität. In: Mattes, Hanspeter (Hrsg.): Nahost-Jahrbuch 2003. Politik, Wirtschaft und Ge-

- sellschaft in Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten. Wiesbaden, S. 205-212.
- Frehsee, Detlev (2000): Gefahren und Nutzen von Prävention. Fragen an den Deutschen Präventionstag. In: DVJJ-Journal, Heft 1/2000, S. 65 ff., sowie <http://dvjj.trilos.de/artikel.php?artikel=105>
- Frevel, Bernhard (1999): Kriminalität – Gefährdung der Inneren Sicherheit? Opladen.
- Frevel, Bernhard (2007a): Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Vergleichende Fallstudien zu den Grundlagen, der Gestaltung und den Wirkungen von Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten. In: ders. (Hrsg.): Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten. Frankfurt am Main, S. 13-212.
- Frevel, Bernhard (2007b): Sicherheit gewähren – Freiheit sichern. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Innere Sicherheit im Wandel. Heft 12/2007, S. 3-4.
- Howie, Luke (2009): Terrorism, the Worker and the City. Simulations and Security in a Time of Terror. Farnham.
- Jann, Werner (2005): Governance als Reformstrategie – Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 21-43.
- Johnston, Les and Clifford Shearing (2003): Governing Security. Explorations in Policing and Justice. Abingdon.
- Kranz, Uwe (1996): Mehr Polizei – mehr Sicherheit und weniger Ängste? In: Der Kriminalist, Heft 6, S. 281 f.
- Lange, Hans-Jürgen und Jean-Claude Schenck (2004): Polizei im kooperativen Staat. Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung. Wiesbaden.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Eine Einführung, Wiesbaden, S. 65-76.
- Mayntz, Renate (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, S. 11-20.
- Metzner, Andreas (2002): Die Tücken der Objekte: Über die Risiken der Gesellschaft und ihre Wirklichkeit. Frankfurt am Main.
- Mitsilegas, Valsamis (2003): Money Laundering counter-measures in the European Union. An New Paradigm of Security Governance versus Fundamental Legal Principles. The Hague.
- Morlok, Martin und Julian Krüper (2009): Sicherheitsgewährleistung im kooperativen Verfassungsstaat. In: Lange, Hans-Jürgen, H.-Peter Ohly,

- Jo Reichertz (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden, S. 331-340.
- Müller, Burkhard (2005): Professionalisierung. In: Thole, Werner (Hrsg.): Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. Wiesbaden. S. 731-750.
- Nadai, Eva, Peter Sommerfeld und Felix Bühlmann (2005): Fürsorgliche Verstrickung. Soziale Arbeit zwischen Profession und Freiwilligenarbeit. Wiesbaden.
- Prantl, Heribert (2007): Vom Umbau des Rechtsstaats in einen Präventionsstaat: Der große Rüssel. In: <http://sueddeutsche.de/politik/vom-umbau-des-rechtsstaats-in-einen-praeventionsstaat-der-grosse-ruessel-1.884547>, 21.4.2007.
- Rhodes, R.A.W., 1997: Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham/Philadelphia.
- Rhodes, R.A.W., 2000: Governance and Public Administration, in: Pierre, Jon/Peters, B. Guy (Eds.), 2000: Governance, Politics and the State, New York, 54-90.
- Schneiker, Andrea (2009): Die Selbst- und Koregulierung privater Sicherheits- und Militärfirmen. Baden-Baden.
- Schreiber, Verena (2007): Lokale Präventionsgremien in Deutschland. Frankfurt a.M.
- Schutzkommission beim Bundesminister des Innern (Hrsg.) (2006): Dritter Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesminister des Innern: Bericht über mögliche Gefahren für die Bevölkerung bei Großkatastrophen und im Verteidigungsfall. Bonn 2006.
- Taureck, Rita (2006): Securitization Theory and Securitization Studies. In: Journal of International Relations and Development, Issue 1, 2006, pp. 53-61.
- Virta, Sirpa (2007): Security. In: McLaughlin, Eugene and John Muncie (Eds.): The Sage Dictionary of Criminology. London.
- von Blumenthal, Julia (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15, Heft 4, 1149-1180.
- Waever, Ole (1995): Securitization and Desecuritization. In: Lipschutz, Ronnie D. (Ed.): On Security. New York, pp 46-86.
- Wood, Jennifer and Benoit Dupont (Ed.) (2006): Democracy, Society and the Governance of Security. Cambridge.