

Jens Wurtzbacher

Urbane Sicherheit und Partizipation

Stadt, Raum und Gesellschaft

Herausgegeben von
Hartmut Häußermann
Detlev Ipsen
Thomas Krämer-Badoni
Dieter Läßle
Marianne Rodenstein
Walter Siebel

Jens Wurtzbacher

Urbane Sicherheit und Partizipation

Stellenwert und Funktion
bürgerschaftlicher Beteiligung an
kommunaler Kriminalprävention



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT

Zugl. Dissertation an der Humboldt-Universität Berlin, Philosophische Fakultät III

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Katrin Emmerich / Sabine Schöller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15951-5

Inhalt

Danksagung	11
1 Partizipation, Governance und urbane Sicherheit	13
1.1 New Urban Governance	13
1.2 Tendenz 1: Privatisierung sozialer Kontrolle.....	14
1.3 Tendenz 2: Vergemeinschaftung sozialer Kontrollprozesse.....	17
1.3.1 Lokale Kontexte der Vergemeinschaftung sozialer Kontrolle	18
1.3.2 Strategien der Vergemeinschaftung sozialer Kontrolle	19
1.3.3 Kooperation und Partizipation als Kernelemente der Vergemeinschaftung.....	20
1.4 Wandlung sozialer Kontrolle als Bedrohung des urbanen Lebens?	22
1.4.1 Vervielfältigung und Intensivierung der Kontrolle	22
1.4.2 Bedrohung des öffentlichen Lebens?	23
1.5 Sicherheitspolitik als Participatory Governance? – Forschungsfragen und Hypothesen.....	24
1.5.1 Leitende Forschungsfragen.....	25
1.5.2 Forschungshypothesen und Kriterien.....	26
2 Formen urbaner Sozialkontrolle: öffentliches Leben und nachbarschaftliche Selbststeuerung	29
2.1 Die stadtsoziologische Aversion gegen den Gemeinschaftsbegriff.....	29
2.2 Gemeinschaft und Soziale Kontrolle	31
2.3 Die Vernachlässigung des Gemeinschaftsgedankens in der Dichotomie aus Privatheit und Öffentlichkeit.....	34
2.4 Entsozialisierung der sozialen Kontrolle.....	36
2.5 Die normativen Grundlagen des öffentlichen Lebens	38
2.6 Lokale Selbststeuerung	41
2.7 Sozialräumliche Kontrolle und nachbarschaftliche Gemeinschaft.....	44
2.8 Lokale Sozialstruktur, Devianz und Selbstkontrolle.....	46
3 Urban Governance, Partizipation und lokale Sicherheit	49
3.1 Ökonomisierung als Haupttrend von Urban Governance.....	50
3.2 Dezentralisierung und Ökonomisierung der lokalen Verwaltung.....	51
3.3 Partizipation und kommunale Aufgabenerfüllung.....	52
3.4 Sicherheitsgewährleistung und bürgerschaftliche Partizipation.....	54

4	Methodische Überlegungen und Forschungsinstrumente	57
4.1	Community Policing als empirischer Ausgangspunkt und Fallstudie Chicago	57
4.2	Kommunale Kriminalprävention als Forschungsgegenstand	58
4.3	Stand der Implementation in deutschen Großstädten	59
4.4	Vertiefende Fallstudien zu Berlin und Stuttgart	61
4.5	Sozialräumliche Analyse	62
4.6	Forschungsinstrumente und Auswertung	62
4.7	Methodische Probleme	65
5	Local Governance, Partizipation und Community Policing	67
5.1	Polizei und lokale Nachbarschaften – Historische Ambivalenzen	69
5.1.1	Von lokalen Verflechtungen zur professionalisierten Verbrechensbekämpfung	69
5.1.2	Zentralisierung der Polizeiarbeit im Zuge der Reformbewegung	71
5.1.3	Zentralisierung der Kommunalpolitik	72
5.1.4	Krise der professionalisierten Polizeiarbeit und Beginn der kommunitären Wende	74
5.2	Ideengeschichtlicher Exkurs: Problemorientierung und zerbrochene Fenster	77
5.3	Community Policing als polizeiliche Handlungsphilosophie	82
5.4	Community Policing und innerstädtische Armutsgebiete	84
5.5	Community Policing und Zero Tolerance	85
5.6	Implementation von Community Policing	86
5.7	Community Policing und Partnership Building	90
5.8	Lokale Sicherheit und bürgerschaftliche Partizipation – vertiefende Fragestellungen	93
6	Community Policing und Partizipation – <i>Chicago Alternative Policing Strategy</i>	95
6.1	Lokal- und sicherheitspolitischer Kontext in Chicago seit Beginn der 1990er Jahre	95
6.2	Community Policing als Ausweg aus einer lokalpolitischen Krise	98
6.3	Verräumlichung der Polizeiarbeit - Grundzüge der Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS)	100
6.3.1	Polizeilicher Organisationswandel und institutionelle Kooperationsstrukturen	100
6.3.2	Partizipation lokaler Multiplikatoren: das District Advisory Committee	102
6.4	Bewohnerversammlungen zu Sicherheitsfragen: die Beat Meetings	104
6.4.1	Determinanten und Entwicklung der Beteiligung	104

6.4.2	Verstetigung der Partizipation	106
6.4.3	Repräsentativität, Qualität und Zufriedenheit mit den Beat Meetings	107
6.4.4	CAPS als Strategie zur Wiedereinbindung der Polizeiarbeit	109
6.4.5	Entwicklung der Kriminalität und der Kriminalitätsfurcht in Chicago seit 1991	110
6.5	Partizipative Problembearbeitung.....	113
6.6	Zwischenfazit	115
6.6.1	Politischer Kontext der Polizeistrategie.....	115
6.6.2	Kooperation und Partizipation	116
6.6.3	Mechanismen und Akteursspektren der Partizipation.....	116
6.7	Armut und Konfliktbelastung als Rahmenbedingungen der Beat Meetings	118
6.7.1	Gang-Activities, Bewohnerbeteiligung und Law Enforcement .	119
6.7.2	Die begrenzte Reichweite der Beat Meetings	122
6.7.3	Ethnische Heterogenität und Bewohnerkonflikte	124
6.8	CAPS als Instrument einer partizipativen Governancestruktur? – Fazit	127
6.8.1	Partizipation unter Bedingungen sozialer Marginalisierung.....	128
6.8.2	Ethnische Minderheiten, Jugendliche und CAPS	129
6.8.3	CAPS im Lichte der Forschungshypothesen.....	132

7	Kommunale Kriminalprävention als partizipative Governancestrategie?.....	135
7.1	Kommunale Selbstverwaltung und lokale Polizeipolitik vor dem Ersten Weltkrieg	136
7.2	Radikalisierung der inneren Sicherheit zwischen den Weltkriegen.....	139
7.3	Lückenlose Kontrollen des Gemeinwesens im Dritten Reich.....	141
7.4	Entwicklung der Polizeiarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg.....	142
7.4.1	Zentralisierung und Entkommunalisierung in der Polizeiarbeit in der Bundesrepublik	142
7.4.2	Obrigkeitsstaatliche Kontrolle des Gemeinwesens in der DDR	144
7.5	Krise der Zentralisierung und Rekommunalisierung der Polizeiarbeit ..	145
7.5.1	Exkurs: Kriminalitätsfurcht als Faktor lokaler Lebensqualität...	147
7.6	Aufstieg der Kriminalprävention zum sicherheitspolitischen Leitbild...	150
7.6.1	Entwicklung der Kriminalprävention in Deutschland.....	152
7.7	Das Kaleidoskop unterschiedlicher Bezugspunkte kommunaler Kriminalprävention	156
7.8	Kriminalpräventive Gremien als Kernelement kommunaler Kriminalprävention	158

8	Kriminalpräventive Gremienarbeit und bürgerschaftliche Partizipation	163
8.1	Die Bundesländer als Motor der Implementation	164
8.2	Aufgabenspektrum	166
8.3	Implementation kriminalpräventiver Gremien in deutschen Großstädten.....	168
8.4	Die Instabilität kriminalpräventiver Gremienarbeit.....	170
8.5	Professionalisierung gesamtstädtischer Gremien	174
8.6	Zwischenfazit	177
8.7	Kriminalprävention als gesamtstädtische und stadtbezirkliche Gremienstruktur	178
8.8	Fazit und weitere Forschungsfragen	183
9	Kommunale Kriminalprävention und Quartiersentwicklung – Fallstudie Berlin	187
9.1	Lokal- und sicherheitspolitischer Kontext seit den 1990er Jahren	187
9.2	Ausrichtung der Präventionsarbeit in Berlin.....	189
9.3	Die Landeskommission als Schrittmacher der bezirklichen Kriminalprävention?.....	190
9.4	Exkurs zum Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt‘	194
9.5	Bezirkliche Präventionsräte als nachbarschaftlicher Kooperationsmechanismus.....	196
9.6	Der Präventionsrat Schöneberg-Nord als Element des Quartiersmanagements	198
9.6.1	Implementation unter quartiersentwicklungspolitischem Vorzeichen.....	198
9.6.2	Verstetigung als Element des Quartiersmanagements	199
9.6.3	Partizipation und Konfliktbearbeitung.....	201
9.7	Präventionsrat Mitte: selektive Bezugnahme auf bürgerschaftliche Selbstorganisation	203
9.7.1	Implementation als Quartiersentwicklungsinstrument	204
9.7.2	Koordinierte Selbstorganisation von Bewohnern.....	205
9.7.3	Nachbarschaftliche Aushandlungsprozesse.....	207
9.8	Kommunale Kriminalprävention und Quartiersentwicklung – Fazit.....	209
10	Kommunales Politikmarketing durch Kriminalprävention: Fallstudie Stuttgart	215
10.1	Lokal- und sicherheitspolitischer Kontext	215
10.2	Implementation kriminalpräventiver Aktivitäten in Stuttgart.....	217

10.3	Elemente der Gemeinschaftsinitiative „Sicheres und sauberes Stuttgart“	219
10.3.1	Der Förderverein „Sicheres und sauberes Stuttgart e.V“	219
10.3.2	Dezentrale Sicherheitsbeiräte	221
10.4	Kommunale Kriminalprävention als stadtweites Projektmosaik	221
10.5	Sicherheitsbeiräte als Mechanismus lokaler Kooperation und Partizipation?	225
10.6	Kriminalprävention als Element lokaler Sozialpolitik – Stuttgart Zuffenhausen.....	226
10.6.1	Institutionelle Kooperationen als Ausgangspunkt	227
10.6.2	Neutralisierung von Bewohnerbeschwerden.....	228
10.7	Kriminalprävention zur Vermittlung polizeilicher Arbeit – Hallschlag.....	230
10.7.1	Vermittlung der Polizeiarbeit und Moderation	231
10.7.2	Lokale Differenzen des Konstruktes „Sicherheitsbeirat“	234
10.8	Kommunales Politikmarketing durch Kriminalprävention – Fazit	235
11	Partizipation, Governance und urbane Sicherheit – Fazit	241
11.1	Kontext, Gestalt und Entwicklung der Sicherheitsstrategien	242
11.1.1	Community Policing als Weg aus der Krise der Polizeiarbeit	242
11.1.2	Kommunale Kriminalprävention als Strategie gegen gefühlte Unsicherheit.....	243
11.2	Partizipation und institutionelle Kooperation	244
11.2.1	Stellenwert von Partizipation und institutioneller Kooperation	244
11.2.2	Institutionelle Absicherung der partizipativen Sicherheitsstrategien.....	245
11.3	Persistenz der traditionellen Kontrollstrukturen.....	247
11.3.1	Kriminalpräventive Gremienarbeit in marginalisierten Quartieren.....	250
11.4	Inklusion marginalisierter Gruppen?	251
11.5	Participatory Governance und urbane Sicherheit	252
11.5.1	Präsenz des Staates und Problembezug	252
11.5.2	Demokratisierung der Konfliktbearbeitung?	253
11.5.3	Governance als Inklusionsstrategie für benachteiligte Stadtgebiete	255
11.6	Governance, Partizipation und urbane Öffentlichkeit.....	256
11.6.1	Kommunale Kriminalprävention und die fehlende Öffentlichkeit	256
11.6.2	Kommunale Kriminalprävention als Antwort ohne Frage?	257
11.6.3	Voraussetzungen der Partizipation	259
11.7	Potentiale partizipativer Präventionspolitik	259
11.8	Ausblick	261

Literatur	263
Anhang I: Interviewliste Chicago.....	287
Chicago - Expertengespräche	287
Chicago, Beat Meetings – Teilnehmende Bobachtungen	287
Anhang II: Interviewliste Großstädte Deutschland	288
Anhang III: Interviewliste Berlin	289
Anhang IV: Interviewliste Stuttgart	290

Danksagung

Da keine empirische Forschung ohne Kooperation möglich ist, bedanke ich mich an dieser Stelle ganz herzlich für die große Unterstützung, die ich aus vielen Richtungen erfahren habe und die maßgeblich zum Entstehen dieser Arbeit beigetragen hat.

Zunächst danke ich meinen Interviewpartnern, ohne deren Gesprächsbereitschaft diese Untersuchung unmöglich gewesen wäre. Mit vielen fachlichen Ratschlägen unterstützt haben mich Hartmut Häußermann, Martin Kronauer und Thomas Feltes, außerdem alle Kolleginnen und Kollegen des Fachbereichs Stadt- und Regionalsoziologie der Humboldt-Universität und des Doktorandenkolloquiums. Hartmut Häußermann gebührt außerdem Dank für seine weit über die inhaltliche Betreuung hinausgehende Unterstützung in den vergangenen Jahren. Weiterhin danke ich Hans Joas für seine Hilfe zu Beginn des Projektes. Wesley Skogan und Susan Hartnett haben mich im Sommer 2005 am Institute for Policy Research, Northwestern University, Evanston, gastfreundlich aufgenommen, viele wichtige Hinweise zur Polizeistrategie Chicagos gegeben und mir entscheidende Feldkontakte vermittelt.

Für lange Diskussionen, häufige Ermunterungen und wichtige inhaltliche Kritik danke ich meinem gesamten Freundeskreis, insbesondere aber Susanne Frank, Ellen Mutschmann und Gaby Straßburger. Ebenso großzügig wie humorvoll entgegengekommen sind mir außerdem Matthias Zeller, Jörg Mielentz und Petra Ernstberger, auch ihnen danke ich an dieser Stelle ganz herzlich. Der finanziellen Absicherung und kooperativen Begleitung durch die Friedrich-Ebert-Stiftung verdanke ich die störungsfreie Arbeit in den Jahren 2005 und 2006.

Gertraud Götz hat durch ihre Geduld und ihren nicht endenden emotionalen und inhaltlichen Beistand einen großen Anteil am Gelingen dieser Arbeit. Abschließend danke ich meinen Eltern für ihre liebevolle und freundschaftliche Unterstützung in all den Jahren.

Berlin im April 2008
Jens Wurtzbacher

1 Partizipation, Governance und urbane Sicherheit

Thema der vorliegenden Arbeit sind die sich seit Beginn der 1980er Jahre wandelnden Umgangsweisen mit Kriminalität und Sicherheit auf kommunaler Ebene. Sowohl in US-amerikanischen als auch in europäischen Großstädten lassen sich seit nunmehr zwei Jahrzehnten deutliche Veränderungstendenzen der Sicherheitsgewährleistung beobachten. Die urbanen Sicherheitspolitiken sind gekennzeichnet durch eine Dezentralisierung von Organisationsstrukturen, das Tätigwerden privater Sicherheitsdienste, die Entstehung neuer Kooperationsbeziehungen und Partnerschaften zwischen Polizei und anderen institutionellen Akteuren (Crawford/Jones 1995, Crawford 1999) sowie durch Möglichkeiten zur Beteiligung von Bewohnern bzw. von lokalen nachbarschaftlichen Handlungsnetzwerken. Das Akteursspektrum im Feld der sozialen Kontrolle in Städten hat sich deutlich pluralisiert; neben die Vertreter der formellen Sozialkontrolle (Polizei- und Verwaltungsbehörden) ist eine Vielzahl von neuen Akteuren – von privaten Sicherheitsdiensten über ehrenamtliche Polizisten bis hin zu kommunalen Sicherheitshelfern – auf den Plan getreten. Damit stehen diese Entwicklungen im Kontext eines umfassenden Wandels sowohl der staatlichen Institutionen selbst als auch deren Kooperationsbeziehungen zu privaten Akteuren und Bürgern, der in der Politikwissenschaft seit den 1980er Jahren als Übergang von *Government* zu *Governance* bezeichnet wird.

1.1 New Urban Governance

Während unter *Government* lediglich die staatlichen Institutionen und Steuerungsinstrumente verstanden werden, bezieht sich *Governance* auf das Verhältnis zwischen den staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Handlungszusammenhängen (Irazabal 2005: 39). Allgemein werden unter *Governance* Formen der Zusammenarbeit verschiedener Institutionen und Akteure zum Zweck der politischen Steuerung verstanden, die jenseits oder neben klassisch-hierarchischen Organisationsstrukturen als koordiniertes, heterarchisches und informelles Zusammenwirken etabliert wurden (Benz 2005, Häußermann/Läpple/Siebel 2007: 235). Gemeint sind nicht primär bürokratische Hierarchien oder Märkte, sondern Netzwerke aus privaten, gemeinschaftlichen und öffentlichen Akteuren. Der *Topos Governance* bezeichnet den Wandel des öffentlichen Sektors hin zu einer verstärkten Privati-

sierung und Marktsteuerung einerseits, andererseits die verstärkte Zusammenarbeit zwischen staatlichen und bürgerschaftlichen Institutionen (Kooiman 1993).

Urban Governance bedeutet außerdem „*the capacity to integrate and give form to local interests, organisations, and social groups and, on the other hand, the capacity to represent them outside, to develop more or less unified strategies towards the market, the state, other cities and other levels of government*” (Le Galès’ 1998: 496).¹ Es geht also nicht nur um die Integration und Koordination unterschiedlicher Gruppen und Organisationen sondern auch um die Sichtbarmachung unterschiedlicher Interessenlagen sowie um deren Repräsentation gegenüber jeweils anderen Institutionen und staatlichen Ebenen. Mayntz (2004: 3) charakterisiert Governance als die Gesamtheit „*aller nebeneinander bestehenden Formen kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte – von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zum hoheitlichen Handeln staatlicher Akteure*“, wobei ihrer Meinung nach die übergeordnete Instanz der Herrschaftsstruktur immer stärker abhanden kommt. Theoretisch wird damit der Sachverhalt der Öffnung der staatlichen Steuerung in Richtung marktförmig-privater sowie gemeinschaftlich-zivilgesellschaftlicher Akteure bezeichnet. Auf empirischer Ebene eröffnet sich ein breites Forschungsfeld, auf dem zu fragen ist, in welchen Politikfeldern sich diese pluralen Regelungsnetzwerke mit welchen Folgen in den vergangenen Jahrzehnten ausdifferenziert haben. Der Stadtforschung rät Irazabal (2005: 41), unter den unterschiedlichen Facetten von Governance vor allem die Verbindungsmechanismen zwischen Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen in den Blick zu nehmen, die der Entscheidungsfindung, der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, der Förderung ökonomischer Prosperität sowie der Gewährleistung von Sicherheit und öffentlicher Ordnung dienen. Wie bereits oben angedeutet, konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf das letztgenannte Politikfeld von Sicherheit im lokalen Zusammenhang. Wie erwähnt hat sich der Wandel urbaner Sicherheitsgewährleistung soziologisch sowohl in einer Tendenz zur *Privatisierung* als auch in einer Tendenz zur *Vergemeinschaftung* des Spektrums der Sicherheitsakteure vollzogen.

1.2 Tendenz 1: Privatisierung sozialer Kontrolle

Die Privatisierung sozialer Kontrollprozesse in Städten wird hauptsächlich mit dem Tätigwerden privater Sicherheitsdienste assoziiert, das in direkter Verbindung mit der Zunahme privater Flächen im städtischen Raum steht. Shearing/Stenning (1983:

¹ Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept in Bezug auf die europäische Stadtentwicklungspolitik findet sich bei Le Galès (1998, 2002: 13ff). Zur vergleichenden Gegenüberstellung von Government und Governance vgl. Lefèvre (1998), vertiefend für das Fallbeispiel Bologna Jouve/Lefèvre (1997) sowie für London Buck u.a. (2002: 11ff, 318ff). Kritisch im Hinblick auf verstärkt dezentrale Strategien kommunaler Politik äußert sich Esser (2002).

501) prägten für städtische Flächen, die zwar öffentlich zugänglich sind, sich aber in privatem Besitz befinden, die Bezeichnung von *mass private property*; im deutschen Diskussionszusammenhang hat sich dafür der Begriff des halböffentlichen Raumes eingebürgert (Selle 2002). In diesen halböffentlichen Räumen gilt privates Hausrecht, das von privaten Sicherheitsdienstleistern im Auftrag der Eigentümer überwacht wird. Bereits zu Beginn der 1980er Jahre konstatierte die Forschung eine wachsende Bedeutung dieser Flächen für das urbane Leben der Städte. In den USA stieg beispielsweise die Anzahl privater Shopping Center von ca. 8.000 im Jahr 1967 auf 44.367 im Jahr 1999 mit einer Fläche von insgesamt 507,24 Mio. Quadratmetern; in Deutschland gab es im Jahr 1965 ganze 2 Shopping Malls, im Jahr 2000 lag die Zahl bereits bei 279 Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von 9,2 Mio. Quadratmetern (Wehrheim 2002: 119–134).² Eine bedeutende Entwicklung im Hinblick auf die Privatisierung des öffentlichen Raumes in Deutschland war die Reorganisation der Bahnhofsflächen, die ab 1994 von der neu entstandenen Deutschen Bahn AG gezielt zu Handels- und Dienstleistungszentren umgewandelt wurden (Wehrheim 2002: 134ff). Aber auch in innerstädtischen Fußgängerzonen kam es zu einer schleichenden Privatisierung, da sich immer mehr Gewerbetreibende privater Sicherheitsakteure bedienten, um das Umfeld ihres Gewerbes zu kontrollieren (vgl. Beste 2000, Wehrheim 2007). Vor allem in den USA stieg außerdem die Anzahl so genannter Gated Communities – abgegrenzte Wohngebiete mit beschränkten Zugangsmöglichkeiten, privatisierten öffentlichen Räumen sowie besonderen Überwachungsmöglichkeiten (siehe die Typologie in Blakely/Snyder 1997 sowie Luymes 1997: 198, Low 2005); zwischen den 1950er Jahren und 2000 wuchs die Zahl solcher Projekte in den USA von quasi Null auf über 19.000 (Blakely/Snyder 1997: 7).³ Allerdings sind in westeuropäischen Großstädten bisher lediglich Ansätze solcher Abschottungstendenzen auszumachen. In Deutschland existieren zwar einzelne gesicherte Häuser bzw. Wohnkomplexe, jedoch keine Siedlungen, die insgesamt die Merkmale einer Gated Community aufweisen (Litz 2000: 544).

Die Zunahme halböffentlicher Räume und die Entdeckung der Sicherheitsthematik durch einzelne Gewerbetreibende und durch private Immobilienbesitzer trug zur Expansion des Marktes für professionelle Sicherheitsdienstleistungen bei,

² Dies ging unmittelbar nach der deutschen Wiedervereinigung mit dem Trend zur Verlagerung der Verkaufsflächen aus den innerstädtischen Zentren ins städtische Umland einher und trug zur Verödung der Innenstädte bei. Seit Ende der 1990er Jahre zeigt sich wieder ein verstärkter Trend der Investoren, in die Stadtzentren zurückzukehren (Junker/Kühn 1999).

³ Gated Communities entwickelten sich dabei von Refugien der Oberschicht zu bevorzugten Wohnorten der Mittelschicht und selbst bei unteren Einkommensschichten in den USA wuchs das Bedürfnis zur Abschottung von Gemeinden bzw. Straßenzügen (Litz 2000: 543, Davis 1994: 286). Bewachte Immobilienprojekte erzielten im Vergleich zu unbewachten Projekten einen bis zu dreimal höheren Verkaufspreis. In den bewachten Wohnprojekten wird häufig nicht nur Sicherheit durch private Firmen gewährleistet, sondern auch der Erhalt von Infrastruktur, die Müllabfuhr oder die Bereitstellung von Schulen (ebd.: 548).

die eine Aufrechterhaltung von Haus- und Nutzungsordnungen gewährleisten und eine fürsorgliche Überwachung sicherstellen sollen. Der Sektor privater Sicherheitsdienstleistungen expandierte in den meisten EU-Staaten im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre beträchtlich (Jones/Newburn 1998); Großbritannien nahm dabei eine Spitzenstellung ein, dicht gefolgt von Deutschland (de Waard 1999: 153) und Frankreich (Roché 2002: 225).⁴ Allerdings hat zwar die Präsenz privater Sicherheitsdienstleister im öffentlichen Raum deutlich zugenommen, für den enormen Boom der Branche insgesamt war dies jedoch nicht ursächlich. Die größten Einsatzgebiete für Sicherheitsdienste verblieben bei Werkschutz- und Empfangsdiensten,⁵ nur 8% der Tätigkeiten privater Sicherheitsakteure in Deutschland bezogen sich 2006 auf den öffentlichen Raum.⁶

Am Beispiel der Städte Berlin und Frankfurt/Main zeigte Kirsch (2003), dass Wachdienste dort verstärkt und sichtbar zum Einsatz kommen, wo private Sachwerte dem öffentlichen Gebrauch zugänglich gemacht wurden und Eigentümer ein Interesse an der gewinnbringenden Vermarktung der Liegenschaften haben. Mit steigendem unternehmerischen Interesse nahm zwar die Zahl der Nutzungskonflikte zu, da über die Hausordnungen beliebige Verhaltensweisen als geschäftsschädigend stigmatisiert werden konnten, es fanden sich aber wenig Hinweise auf eine vertiefte Kooperation privater Sicherheitsakteure mit der Polizei und einer daraus resultierenden umfassenden Kontrolle des öffentlichen Lebens. Weder übernahmen die privaten Sicherheitsdienste vormals polizeiliche Aufgaben, noch schränkten sie polizeiliche Handlungsmöglichkeiten ein. Kooperatives Zusammenwirken fand allenfalls an ausgewählten Orten durch Austausch von Informationen statt. Die Polizei blieb unangefochtene Hüterin der Gewalt, der Staat behielt durch Verordnungen und Gesetze entscheidenden Einfluss auf die Tätigkeiten privater Sicherheitsfirmen. Für eine Verschlankung des Staatswesens (Hefendehl 2001, Frehsee

⁴ 1997 umfasste der private Sicherheitssektor in den 15 EU-Mitgliedsstaaten nahezu 600.000 Angestellte, im Durchschnitt 160 pro 100.000 Einwohner; die Polizeien blieben allerdings trotzdem mit 375 Polizisten auf 100.000 Einwohner die führenden Sicherheitsinstitutionen. In Deutschland stieg die Zahl der Beschäftigten im privaten Sicherheitsgewerbe zwischen 1984 und 2004 von 30.000 auf 175.000 (Hefendehl 2001: 10, Beste 2000: 322); in Frankreich ging der Anstieg moderater vonstatten, dort wuchs die Anzahl der Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste zwischen 1981 und 1995 von 10.212 auf 78.786 (Roché 2002: 225). In Deutschland wurde im Jahr 2005 der dauerhaft wachsende Trend durchbrochen und die Zahl der Beschäftigten ging auf 171.000 zurück (www.bdws.de/statistik, Stand 09.11.2006).

⁵ Auf diese Tätigkeiten entfiel 2005 ein Marktanteil von 55% (www.bdws.de/statistik, Stand 09.11.2006). Damit erstreckt sich der Löwenanteil der privaten Sicherheitsgewährleistung auf outgesourcte Pförtner- und Werkschutz Tätigkeiten, die früher betriebsintern erledigt wurden (Beste 2000: 321). Zwar stellt die öffentliche Überwachung in Deutschland für private Anbieter noch immer einen Wachstumsmarkt dar – die Überwachung von öffentlichen Gebäuden und Einkaufszentren wird nach wie vor verstärkt an private Anbieter vergeben – verglichen mit dem Volumen anderer Einsatzgebiete bleibt dieser Anteil jedoch gering.

⁶ 5% der Tätigkeiten entfallen auf Revier- und Streifendienste, 2% auf den öffentlichen Personennahverkehr sowie 1% auf so genannte City-Streifen (www.bdws.de/statistik, Stand 09.11.2006).

1998) zugunsten privater Akteure können private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum also nur bedingt als Beispiel dienen. Diese Einschätzung teilte im Grundsatz auch Schmidt (2004: 129), wobei sie ebenfalls am Beispiel Berlins der Kooperation zwischen Polizei und Sicherheitsgewerbe ein größeres Gewicht beimaß. Unterstützt wurden die Tätigkeiten der Sicherheitsakteure außerdem durch einen vermehrten Einsatz von Videoüberwachung sowie durch partielle bauliche Umgestaltungen öffentlicher bzw. halböffentlicher Räume nach den Grundsätzen des Defensible-Space-Ansatzes (Wehrheim 2002: 73ff, grundsätzlich Newman 1972, Crowe 1991 und Lofland 1998: 179ff), durch die Beseitigung schwer einsehbarer Bereiche und eine Gestaltung des Mobiliars, die nicht zum längeren Verweilen einlädt.

Im Hinblick auf die Frage nach der genauen empirischen Gestalt des Wandels von Governement zu Governance wurde die Tendenz zur Privatisierung von Kontrollprozessen im städtischen Raum bereits ausgiebig beforscht (Vgl. hierzu u.a. Nogala 1998, 2000, Kohl 1997, Wehrheim 2002 und 2007, Lehmann 2002, Veil 2002, Kirsch 2003, Eick 2004, Schmidt 2004). Deshalb widmet sich diese Arbeit der Auseinandersetzung mit der zweiten Entwicklungstendenz, die weiter oben bereits heuristisch als *Vergemeinschaftung* der Sicherheitsgewährleistung in US-amerikanischen und europäischen Großstädten bezeichnet wurde.⁷ Den Privatisierungstendenzen wird im weiteren Verlauf der Arbeit nur noch sporadische und die Argumentation punktuell ergänzende Aufmerksamkeit geschenkt.

1.3 Tendenz 2: Vergemeinschaftung sozialer Kontrollprozesse

Unter Vergemeinschaftung werden hier in einem breiten Sinn sowohl Reorganisationsprozesse der Polizeiarbeit, rekonstruierte Beziehungen zwischen zivilgesellschaftlichen bzw. gemeinschaftlichen Handlungsnetzwerken (z.B. Nachbarschaften) und den Institutionen der formellen Sozialkontrolle (Polizei und Stadtverwaltung) als auch neu implementierte Kooperationsmechanismen zwischen bestehenden staatlichen und kommunalen Institutionen verstanden. Diese Vergemeinschaftung steht im übergreifenden Kontext der sich in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts lockernden sozialen Netzwerke von Verwandtschaft, Familie oder Nachbarschaft (Eisner 1997: 274, Siebel 2003) im Zuge der fortschreitenden Modernisierung und Individualisierung. In diesem Zusammenhang häuften sich Konfrontationen mit abweichenden Verhaltensweisen im öffentlichen Raum (z.B. mit

⁷ Der Begriff der Vergemeinschaftung wird hier zunächst deshalb gewählt, weil damit Veränderungstendenzen gemeint sind, die weder als Privatisierung, noch als Stärkung staatlicher Strukturen zu verstehen sind, sondern als Vernetzung professioneller Sicherheitsakteure mit zivilgesellschaftlichen Strukturen. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird der Begriff der Vergemeinschaftung in Auseinandersetzung mit dem Öffentlichkeitsbegriff durch die Elemente der Partizipation und Kooperation präzisiert.

Drogenhandel und -konsum), sozialräumliche Konflikte (z.B. bei der Nutzung öffentlicher Flächen und Einrichtungen) und auch die Gewaltneigung in den Städten (Eisner 1997), insbesondere bei Jugendlichen (Oberwittler 2003, Steffen 2005).

1.3.1 Lokale Kontexte der Vergemeinschaftung sozialer Kontrolle

Diese Veränderungstendenzen der Vergemeinschaftung nahmen ihren Ausgang in den USA der 1970er Jahre, als die Konfliktlagen insbesondere in innerstädtischen Armutsquartieren eskalierten und die Kriminalitätsbelastung schwindelerregende Höhen erreichte. Dies stand dort im Zusammenhang mit verschärfter Armut und Massenarbeitslosigkeit, was die Segregationsmuster sozial marginalisierter Haushalte festigte (vgl. für das Beispiel von Chicago Wilson 1987, 1996). Gleichzeitig waren die Beziehungen zwischen Bewohnerschaft und Polizei von gegenseitigem Misstrauen und gewalttätigen Übergriffen letzterer geprägt, und der Polizei drohte in den US-amerikanischen Städten ein Verlust ihrer Handlungsfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund spitzten 1982 die beiden konservativen Politologen James Q. Wilson und George L. Kelling den Zusammenhang zwischen Nachbarschaft und sozialer Kontrolle unter dem Titel *Broken Windows* in der These zu, wonach der physische Zustand einer Nachbarschaft Voraussagen über deren Kriminalitätsbelastung zulasse. Sobald Zeichen baulichen Verfalls oder sozialer Verwahrlosung auftauchen, werden Straßen, Wege und Plätze einer Nachbarschaft von den Bewohnern gemieden, und es entstehen sozial wenig kontrollierte Räume, die eben dadurch wiederum kriminelles Verhalten provozieren und die Gefahr eines vollständigen Zusammenbruchs der sozialen Kontrolle einer Nachbarschaft heraufbeschwören (Wilson/Kelling 1982). Daraus folgerten die Autoren, dass sich die Polizei verstärkt um Unordnungsphänomene kümmern und außerdem den direkten Kontakt mit der Bewohnerschaft suchen sollte um Kriminalitätsfurcht vorzubeugen. Der Aufsatz der beiden Politikwissenschaftler avancierte – aufgrund seiner vordergründigen Plausibilität – in den folgenden Jahrzehnten zum weltweit populärsten kriminalpolitischen Text (Sack 1996).

Zwar zeigten sich in den europäischen Großstädten die sozialen Gegensätze nicht in einer mit amerikanischen Städten vergleichbaren Form, waren aber durchaus auch vorhanden (Dube/Lapeyronnie 1994; Body-Gendrot 2000, sowie für Deutschland am Beispiel Berlins Häußermann/Kaplan 2000). Den diesen zugrunde liegenden sozioökonomischen Ursachen – insbesondere dem Abbau von Industriearbeitsplätzen – konnten die Städte keine ernst zu nehmenden Maßnahmen entgegensetzen. Durch die Überlegungen von Wilson/Kelling (1982) wurden der Verfall städtischer Quartiere und die Kriminalitätsfurcht von Bewohnern von Sicherheitspolitikern als wichtiger Hinweis auf Fehlentwicklungen im urbanen Zusammenleben interpretiert, da sie die Zugänglichkeit des öffentlichen Raumes ein-

schränke und dadurch die friedliche Koexistenz verschiedener Gruppen gefährde. Darüber hinaus setzte sich die politische Überzeugung durch, dass unterschiedliche Ansprüche an die Nutzung des öffentlichen Raumes in Kombination mit fehlenden nachbarschaftlichen Kommunikationsstrukturen und einer verbreiteten Kriminalitätsfurcht die persönliche Lebensqualität ebenfalls negativ beeinflussen würden (Feltes 2003: 7). Vor diesem Hintergrund kam es zu umfänglichen Änderungen der polizeilichen Arbeit im Hinblick auf deren Einbindung in das lokale Gemeinwesen.

1.3.2 Strategien der Vergemeinschaftung sozialer Kontrolle

Ab Mitte der 1980er Jahre wurden die Polizeien und lokalen Verwaltungen in den westlichen Industriestädten – ausgehend von den USA und Großbritannien – nach den Grundsätzen des *Community Policing*,⁸ des *Problem Oriented Policing* (Goldstein 1979, 1990) und der *Community-Based Crime Prevention* gezielt verändert.⁹ All diese konzeptionellen Überlegungen zielten mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung auf eine verstärkt präventiv agierende, dezentralisierte und an Sozialräumen ausgerichtete Vorgehensweise der Polizei und der lokalen Verwaltungssparten einerseits sowie auf eine engere Verzahnung mit Bewohnern und nachbarschaftlichen Institutionen andererseits. Außerdem wurde eine ressortübergreifende und stadtteilbezogene Zusammenarbeit sicherheitsrelevanter Akteure im Sinne eines *inter agency approach* betont (Crawford 1995, 1999; Stenson 1995).

Nach dem Vorbild Großbritanniens entstand in Frankreich eine kommunal basierte Präventionsarbeit ebenfalls zu Beginn der 1980er Jahre, motiviert durch gewalttätige Ausschreitungen von Jugendlichen in den Vorstädten (insbesondere in dem Vorort Les Minguettes von Lyon).¹⁰ Die *Banlieues* entwickelten sich in den französischen Städten zu sozialpolitischen Brennpunkten mit einer hohen Konzentration von politisch, ökonomisch und rechtlich exkludierten Jugendlichen mit Migrationshintergrund (deren Bevölkerungsanteile lagen zwischen 40% und 90%, vgl. Dube/Lapeyronnie 1994, Roché 2002). Als politische Reaktion rief man einen nationalen Präventionsausschuss (CNPd, Comité national de prévention de la

⁸ In der Literatur finden sich hierzu neben *Community Policing* eine Vielzahl ähnlicher Begriffe wie *Neighborhood Policing* oder *Community Oriented Policing*.

⁹ Bei Crawford (1999: 14ff) findet sich eine Beschreibung des Aufstiegs der Konzeption lokaler Partnerschaften und institutioneller Kooperationsbeziehungen zur Kriminalitätsprävention.

¹⁰ Während 1976 in Frankreich die Rate der Kriminalitätsfurcht bei Hausbesitzern am höchsten lag, hatte sich 1984 die Situation deutlich geändert. Zu diesem Zeitpunkt äußerten die Bewohner der Sozialwohnungsgebiete an den Rändern der Großstädte die größten Ängste im Hinblick auf Kriminalität und Unsicherheit. Eine 1995 durchgeführte, zwischen den *Banlieues* und anderen Stadtteilen differenzierende Umfrage zeigte einen deutlichen Unterschied zwischen den Sicherheitsgefühlen der Bewohner: Während 86,2% der Franzosen insgesamt und 80,7% der Stadtbewohner angaben, sich sicher zu fühlen, war dies bei nur 66% der Bewohner der *Banlieues* der Fall (Roché 2002: 220).

délinquance) aus Vertretern der staatlichen Verwaltungen ins Leben, der in Zusammenarbeit mit kommunalen Gremien (CCPD, Comités communaux de prévention de la délinquance) aus Vertretern der Lokalverwaltungen, der kommunalen Politik sowie der örtlichen Dienste eine kleinräumige Präventionsarbeit aufbauen sollte (Robert 2005: 175ff).¹¹ Diese Bemühungen führten zwar zu einer Stärkung des kommunalpolitischen Einflusses auf die Polizei, zu einer Beteiligung von Bewohnern kam es jedoch – trotz unterschiedlicher politischer Rhetorik – in Frankreich nicht (Roché 2002: 228).

In Deutschland wurden um ein Jahrzehnt zeitversetzt unter der Formel der *kommunalen Kriminalprävention* ab Beginn der 1990er Jahre Bemühungen um ein verändertes Verhältnis zwischen den staatlichen Institutionen und den Bürgern unternommen (Feldes/Rebscher 1990), allerdings mit deutlich unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Bundesländern (vgl. beispielhaft zu Baden-Württemberg Feltes 1995, 2003). Dabei handelt es sich bei der kommunalen Kriminalprävention ebenfalls nicht um ein einheitliches Konzept, sondern zunächst um ein polizeiliches Selbstverständnis, wonach die Arbeit stärker mit der Gemeinde und den Bürgern einer Nachbarschaft verknüpft und unter ein präventives Vorzeichen gestellt werden sollte (Pütter 1999). Dies auch deshalb, weil man die Bekämpfung der Kriminalitätsfurcht und u.a. inspiriert durch die Broken-Windows-These stärker als früher als polizeiliche Aufgabe identifizierte. Sichtbarste Neuerung und zentrales Element der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland wurden lokale, ressortübergreifende Präventionsgremien (Schwind 2001, van den Brink 2005, Pütter 2006), die als Schrittmacher und Organisatoren weiterer kriminalpräventiver Projekte unter Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Träger fungieren sollten und gleichzeitig Kooperationen zwischen Polizei, lokalen Verwaltungen, intermediären Akteuren und Bewohnern einzelner Nachbarschaften anstoßen sollten.

Ausgehend von den USA kam es also in den westeuropäischen Staaten – und insbesondere in Großbritannien, Frankreich und Deutschland – ebenso zu einem Umbau städtischer Sicherheitsstrukturen.

1.3.3 *Kooperation und Partizipation als Kernelemente der Vergemeinschaftung*

Diese Vergemeinschaftungsprozesse schlugen sich, wie erwähnt, je nach den verschiedenen institutionellen Kontexten US-amerikanischer und europäischer Groß-

¹¹ Robert (2005: 175ff) beschreibt den Verlauf seither als durchaus problematischen Prozess, in dem sich die Präventionsbemühungen nur schwer dauerhaft etablieren konnten, häufigen institutionellen Wandlungsprozessen unterworfen waren und außerdem in ein problematisches Verhältnis zu der bereits stattfindenden Sozialarbeit in den sozial benachteiligten Stadtvierteln geriet. Body-Gendrot (2000: 180ff) erläutert diese Bemühungen unter anderem im Zusammenhang mit zunehmenden Segregationstendenzen am Beispiel der Städte Paris, Lyon und Marseille.

städte in unterschiedlichen praktischen Strategien nieder. Wie stark sich die jeweiligen Umsetzungen auch unterschieden, zentral blieben überall die Grundsätze der ressortübergreifenden Zusammenarbeit und der Partizipation.

Vor diesem Hintergrund rekonstruiert die Arbeit nach einer theoretischen Auseinandersetzung mit dem Öffentlichkeitsbegriff (Kapitel 2), der Abgrenzung eines forschungsleitenden Governancekonzepts (Kapitel 3) und einer methodischen Vorbemerkung (Kapitel 4) zunächst unter einem historischen Blickwinkel die Entstehung von Community Policing in den US-amerikanischen Städten (Kapitel 5) und von kommunaler Kriminalprävention in Deutschland (Kapitel 7 und 8). Der Fokus liegt dabei auf den neu gestalteten Schnittstellen zwischen Bewohnerschaft, Polizei und Vertretern der lokalen Verwaltung. Die übergreifende Fragestellung lautet, ob es tatsächlich zu einem dauerhaften Einbezug des lokalen Gemeinwesens in die polizeiliche Arbeit gekommen ist, wie es der Governance-Begriff suggeriert, und wenn ja, mit welchen Folgen für die lokalen Netzwerke und die institutionellen Handlungsstrategien. Anhand dieser Fragestellung werden exemplarische Fallstudien – Chicago für die USA und Berlin und Stuttgart für Deutschland (Kapitel 6 sowie 9-10) – unter besonderer Fokussierung des dortigen bürgerschaftlichen Engagements untersucht. Abschließend werden die Forschungsergebnisse anhand der leitenden Forschungsfragen und -hypothesen zu einem Fazit verdichtet.

Methodisch liegt eine Gegenüberstellung der USA mit Deutschland deshalb nahe, weil die amerikanischen Sicherheitspolitiken großen Einfluss auf deutsche Entscheidungsträger ausübten (Kapitel 4). Gleichzeitig eröffnet die deutlich unterschiedliche Ausprägung des staatlichen Gewaltmonopols einen interessanten Hintergrund, da in den USA die Städte von jeher wesentlich größere sicherheitspolitische Kompetenzen genossen als deutsche Städte, denen entsprechende Zuständigkeiten nach dem Zweiten Weltkrieg entzogen wurden. Umgekehrt blieben die städtischen Verwaltungsstrukturen in den USA schwach verglichen mit Deutschland. Insgesamt ist die Auseinandersetzung nicht im methodisch strengen Sinn als Vergleich, sondern als eine Gegenüberstellung zweier Entwicklungslinien und Implementationspraxen zu verstehen.

Der empirische Blick auf die Umsetzungen und Folgen des gemeinsamen Grundsatzes von Community Policing und kommunaler Kriminalprävention, die polizeiliche Arbeit stärker im lokalen Gemeinwesen zu verankern, liegt nicht nur im Hinblick auf die weitere Klärung des Feldes von Urban Governance nahe, sondern auch deshalb, weil dies innerhalb der kriminologischen und sozialwissenschaftlichen Auseinandersetzung auf deutliche – häufig allerdings theoretisch abgeleitete – Kritik stößt, die nachfolgend kurz skizziert werden soll.

1.4 Wandlung sozialer Kontrolle als Bedrohung des urbanen Lebens?

Ein Großteil der kritischen Einschätzungen setzen auf einer grundsätzlichen Ebene an und sehen bereits die Implementation der innerhalb der Tendenzen zur Privatisierung und zur Vergemeinschaftung angesprochenen Maßnahmen als problematisch an (vgl. Hitzler 1994, 1996; Beste 1996, 2000a/b; Frehsee 2000, Wehrheim 2002, Singelstein/Stolle 2006).¹² Implizit schwingt dabei immer ein Plädoyer für eine Rückkehr zur institutionell abgeschlossenen, zentralisierten und in der Zuständigkeit deutlich begrenzten Polizeiarbeit mit.

1.4.1 *Vervielfältigung und Intensivierung der Kontrolle*

Makrosoziologisch interpretiert Garland (1996, 2001) die Veränderungen der Sicherheitsgewährleistung zusammen mit Verschärfungen im Strafrecht und dem Einsatz privater Sicherheitsdienste als Teile eines umfassenden Wandels der Staatlichkeit. Im Zuge dessen treten den Bürgern, neben Polizisten als Vertreter des Gewaltmonopols, eine Vielzahl neuer Kontrollakteure und -mechanismen gegenüber, die im Verdacht stehen, einseitig lokale Interessenlagen zu bedienen. Dadurch drohen die Grenzziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu verschwimmen. Zwar gibt der Staat nicht direkt Steuerungskompetenzen im Sicherheitsbereich ab, er zieht sich aber hinter hybride Zwischenformen aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zurück und betreibt *governing at a distance* (Ders. 1997); steuert also das Verhalten aus der Entfernung, deshalb aber nicht weniger effektiv. Darüber hinaus verändert sich das sicherheitspolitische Leitbild insgesamt: Das sozial ausgehende und auf eine Resozialisierung von Straftätern ausgerichtete Staatswesen, in dem sowohl die zentralen Lebensrisiken kollektiv abgesichert werden, als auch die Wiedereingliederung der Straffälligen¹³ als Kernanliegen des staatlichen Strafens gilt, wandelt sich zu einer umfassenden Sicherheitsgesellschaft, in der zukünftig verstärkte Repression gegen Devianz und eine auf Unordnungsphänomene ausgedehnte Sicherheitspolitik über die schwindende sozialpolitische Integrationskraft des Staates hinwegtäuschen sollen (Garland 2001, Singelstein/Stolle 2006).¹⁴

¹² Die auf einer pragmatischen Ebene argumentierenden und auf konstruktive Weiterentwicklung entsprechender Maßnahmen zielenden kritischen Anmerkungen (vgl. exemplarisch van den Brink 2005, Jasch 2003, Feltes 2004) werden im weiteren Verlauf der Arbeit näher erläutert und in die Argumentation eingeflochten.

¹³ Bei der Strafverhängung bildet die Resozialisierung einen Zweck unter mehreren, neben beispielsweise der Abschreckung. Beim Strafvollzug wird die Resozialisierung als Hauptzielsetzung angesehen (Cornel/Maelicke/Sonnen 2003).

¹⁴ Diese These entwickelte Garland auf der Basis von Daten aus den USA und Großbritannien, und es bliebe zu diskutieren, ob sie den empirischen Gegebenheiten in kontinentaleuropäischen Ländern ebenfalls standhalten kann. Zweifel sind hier zumindest angebracht, da sich das liberale Wohlfahrtsstaatsre-

1.4.2 *Bedrohung des öffentlichen Lebens?*

Im Hinblick auf die Meso-Ebene des öffentlichen Lebens der Städte wird befürchtet, dass diese Beteiligungs- bzw. Kooperationsformen einen Flickenteppich normativ gegeneinander abgegrenzter Lebenswelten entstehen lassen und der öffentliche Raum seine urbane und tolerante Qualität verliert. Randgruppen würden in verstärktem Ausmaß vertrieben und einflussreiche Bewohnergruppen könnten, im Schulterschluss mit der Polizei, partikulare Ordnungsinteressen (Beste 1996, 2000a/b, Wehrheim 2002) durchsetzen und eine bigotte, exkludierende und diskriminierende Moralordnung etablieren (Ronneberger 1999). Dadurch werde die residentielle Segregation dauerhaft zum Nachteil sozial schlechter gestellter Bewohner festgeschrieben, das soziale Kapital der etablierten Bewohnergruppen einseitig erhöht (Frehsee 2000, Wehrheim 2002: 70), und durch „*Verräumlichung der Kriminalität*“ würden Personen rein aufgrund ihres Aufenthaltsortes kriminalisiert (Belina 2005: 153ff). Darüber hinaus blieben attraktive innerstädtische Lagen für kaufkräftige Kunden reserviert, Menschen mit sozialen Schwierigkeiten und Suchtproblemen würden von dort vertrieben, was sich wiederum negativ auf die professionellen Hilfesysteme auswirke und lediglich eine Verlagerung, aber keine Lösung von Problemlagen bedeute (Simon 2001: 141ff). Gleichzeitig, so der Vorwurf, täuschten diese rein symbolischen Maßnahmen politische Steuerungsfähigkeit nur vor, ohne gegen die drängenden, hinter der Kriminalität liegenden Probleme von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Exklusion ernsthafte Schritte unternehmen zu können, geschweige denn die dafür verantwortlichen gesellschaftlichen Verhältnisse zu beseitigen (Belina 2005: 153, Singelstein/Stolle 2006: 125). Insbesondere für den US-amerikanischen Zusammenhang, in dem die Städte wesentlich drastischere Segregationsmuster als in Europa aufweisen, wird befürchtet, dass sich das Stigma der bestehenden Ghetto-Bezirke weiter verschärft (Marcuse 1998) und so soziale Ausgrenzung über den Mechanismus der Sicherheitspolitik gefestigt wird.

Darüber hinaus wird gegenüber Bewohnern der Verdacht geäußert, dass Partizipation an der lokalen Sicherheitsgewährleistung in Nachbarschaften Blockwart-Mentalitäten und aggressive Verhaltensweisen gegenüber schwächeren Akteuren fördert (Hitzler 1996, Frehsee 2000). Präventive Sicherheitsproduktion durch institutionelle Kooperation und die Möglichkeit der Selbstregulation für bestimmte Problem- und Konfliktlagen mittels Bewohnerpartizipation erscheinen in diesem Blickwinkel als grundsätzlich problematisches Unterfangen, dem im Interesse einer funktionierenden Urbanität Einhalt geboten werden müsse.

gime in den USA und Großbritannien nicht ohne Probleme mit dem konservativen Wohlfahrtsregime in Deutschland und Österreich oder den sozialdemokratischen Ansätzen der skandinavischen Staaten vergleichen lässt (vgl. zur Typologie Esping-Andersen 1990). Dies will und kann die vorliegende Arbeit jedoch nicht leisten.

Damit wird den Maßnahmen des Community Policing bzw. der kommunalen Kriminalprävention unterstellt, die Zerstörung des urbanen und friedlichen Zusammenlebens voranzutreiben. Allerdings werden diese kritischen Einschätzungen häufiger auf sozialtheoretisch abgeleitete Positionen denn auf empirisches Datenmaterial gegründet.

Im Gegensatz dazu sehen politische Befürworter der partizipativen Sicherheitspolitik in einer Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsinstitutionen und Stadtbewohnern die Chance zur Behebung einer angeblich verbreiteten „*Unkultur des Wegsehens*“ (Beckstein 1994),¹⁵ zum Rückgewinn des vermeintlich verloren gegangenen öffentlichen Charakters des städtischen Raumes und sogar zur Förderung des Gemeinsinns auf kommunaler Ebene (vgl. beispielhaft Landeshauptstadt Düsseldorf 2005: 30). Von politischer Seite wird also die integrative Kraft eines partizipatorischen Umgangs mit lokaler Sicherheit beschworen.

Bislang liegen für den deutschen Sprachraum – im Unterschied zu den USA – wenige empirische Untersuchungen vor, die sich eingehender mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern die im Verlauf der vergangenen 10 bis 15 Jahre implementierten Strategien kommunaler Kriminalprävention in deutschen Städten tatsächlich als Mechanismen einer kooperativen und sozialraumbezogenen Sicherheitsgewährleistung ernst zu nehmen sind, und ob sich diese als nachhaltig erwiesen haben.¹⁶ Zwar wird beispielsweise unspezifisch angemerkt, dass es bisher kaum gelungen sei, Bewohner in die Präventionsarbeit einzubinden (Hohmeyer 1999: 62, Lange 2000: 244, Liebl 2002: 137 sowie Steffen 2004), die grundsätzliche Sinnhaftigkeit bürgerschaftlicher Partizipation wird allerdings nie in Abrede gestellt. Im Gegenteil wird an der Forderung nach Partizipation festgehalten (vgl. zuletzt Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2005: 9).

1.5 Sicherheitspolitik als Participatory Governance? – Forschungsfragen und Hypothesen

Vor diesem Hintergrund fragt die vorliegende Arbeit zunächst auf einer deskriptiven Ebene danach, welches Ausmaß der nachbarschaftlichen Verankerung polizeili-

¹⁵ Stellvertretend für eine Vielzahl von Kommunalpolitikern sei hier die Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth zitiert, die in einer Presseerklärung zum Beginn der Arbeit des Frankfurter Präventionsrates ebenfalls von einer zunehmenden ‚Unkultur des Wegschauens‘ sprach (Präventionsrat der Stadt Frankfurt/Main 1997, Presseinformation zum Symposium ‚Die Unkultur des Wegschauens‘ vom 29.10.1997).

¹⁶ Auf die fehlende Evaluationsforschung zur kommunalen Kriminalprävention in Deutschland ist vielfach hingewiesen worden (vgl. hierzu Kube 1999, Feltes 2004, Obergfell-Fuchs 2005). Ausnahmen bilden die Untersuchungen von Dölling/Feltes/Heinz/Kury (2003) für Baden-Württemberg und die Zusammenstellung und Auswertung europäischer Evaluationsstudien im so genannten Düsseldorfer Gutachten (vgl. Landeshauptstadt Düsseldorf 2001).

cher Arbeit in den konzeptionellen Überlegungen zu Community Policing bzw. zu kommunaler Kriminalprävention tatsächlich zukommt und in welcher Form diese in den USA und in Deutschland bisher verwirklicht wurde.

Danach werden im US-amerikanischen und im deutschen Sprachraum Städte identifiziert, die gezielt kleinräumige Bewohnerbeteiligung an der Sicherheitsgewährleistung praktizieren. Diese werden auf einer qualitativen Ebene als Fallstudien dahingehend analysiert, ob durch die Verknüpfungen zwischen Polizei, Verwaltungen und Nachbarschaften verstärkt zivilgesellschaftliche Lösungsstrategien für (Sicherheits-)Probleme möglich wurden, und mit welchen Folgen dies geschah.

1.5.1 Leitende Forschungsfragen

Die deskriptive Forschungsebene zu Ausmaß und Form der Wandlungsprozesse polizeilicher Arbeit in Richtung nachbarschaftlicher Handlungszusammenhänge wird durch folgende Fragestellungen strukturiert:

1. Um welche Veränderungen handelt es sich dabei und in welchen sicherheitspolitischen Zusammenhang waren diese eingebettet?
2. Welchen Stellenwert nehmen institutionelle Kooperationsbeziehungen und bürgerschaftliche Partizipationsmechanismen innerhalb dieser Veränderungen der Sicherheitsgewährleistung ein und welche Kompetenzverteilungen wurden geschaffen?
3. Welche Institutionen sichern diese Partizipation ab, und wie haben sich diese seit der Implementation entwickelt?
4. Wie vielfältig ist das Spektrum der Akteure, die in diese neu geschaffenen Kooperationsinstitutionen eingebunden werden?

Die Beantwortung dieser Fragen stützt sich auf die jeweiligen konzeptionellen Grundlagen der Strategien sowie auf die Implementationspraxis in unterschiedlichen Städten.

In Anbetracht der weiter oben erläuterten Kontroverse, in der die Kritiker einer näher am lokalen Gemeinwesen orientierten Sicherheitsgewährleistung eine Verschärfung von Exklusionsmechanismen gegenüber besonders verletzlichen Gruppen und marginalisierten Stadtvierteln vermuten, die Befürworter dagegen eine verstärkt zivilgesellschaftliche und besser auf sozialräumliche Gegebenheiten abgestimmte Problembearbeitung, werden für die zweite, qualitative Forschungsebene zwei weitere Fragen formuliert, die eine empirische Exploration der beiden Seiten dieser Kontroverse möglich machen:

5. Ermöglichen partizipative Sicherheitsstrategien in marginalisierten Nachbarschaften mit hoher Konflikt- bzw. Kriminalitätsbelastung eine adäquatere Problembearbeitung?
6. Wie selektiv sind diese Strategien? Wurden Gruppen mit besonderen Interessen- und Bedürfnislagen (wie Jugendliche oder Obdachlose) berücksichtigt?

Es geht also bei der vorliegenden Auseinandersetzung mit gewandelten urbanen Sicherheitspolitiken und mit darin eingelagerter bürgerschaftlicher Partizipation darum, auf qualitativer Ebene zu klären, ob sich die gewandelten Umgangsformen mit urbaner Sicherheit tatsächlich als Verbindungsglied zwischen lokaler Zivilgesellschaft und staatlichen Institutionen etablieren konnten und ob dabei zivilgesellschaftliche Potentiale für die lokale Problembearbeitung fruchtbar gemacht werden konnten. Gegenüber einer solchen Verbindung werden nachfolgend drei Forschungshypothesen formuliert und anhand von inhaltlichen Kriterien operationalisiert; eine genauere theoretische Begründung dieser Thesen und Kriterien erfolgt in den Kapiteln 2 und 3 dieser Arbeit.¹⁷

1.5.2 Forschungshypothesen und Kriterien

Den letztgenannten qualitativen Forschungsfragen nach adäquaten Problemlösungen (Frage 5) und der Selektivität bzw. Integrationskraft gegenüber verletzlichen Gruppen (Frage 6) hinsichtlich der Verknüpfungen zwischen zentralisierten Institutionen und zivilgesellschaftlichen Handlungsnetzwerken liegen folgende Hypothesen zugrunde:

- *Hypothese 1:* Dezentrale und partizipative Governance-Strukturen erlauben problemadäquatere Reaktionen zentralisierter Institutionen.

Damit werden den neuen Governance-Formen zunächst passendere Reaktionsweisen im Vergleich mit der herkömmlichen zentralisierten und bürokratisierten behördlichen Vorgehensweise zugetraut. Als operationalisierbares Kriterium für problemadäquatere Reaktionen dient eine verstärkte und vor Implementation der Ver-

¹⁷ Der Arbeit geht es also nicht um die Frage, ob durch Community Policing bzw. Kriminalprävention nachweisbar die Kriminalitätsbelastung reduziert wurde. Eine solche Beweisführung kann hier nicht geleistet werden. Grundsätzlich stellt sich dabei das methodische Problem nicht zu beeinflussender Kontextfaktoren, die auf die Kriminalitätsbelastung wirken. Im US-amerikanischen Zusammenhang wird überdies befürchtet, dass die Implementation von Community Policing gerade einen gegenteiligen Effekt hervorrufen kann, da die Einwohner sensibler auf deviante Verhaltensweisen in ihrem unmittelbaren Umfeld reagieren und dadurch deren Anzeigebereitschaft ansteigen kann. Gleichzeitig trägt auch die Öffnung der Polizei für die Anliegen der Bewohnerschaft dazu bei, dass die Anzahl der registrierten Delikte steigt (vgl. u.a. Bureau of Justice Assistance 1994: 43-51, insbes. 49).

bindungsmechanismen nicht oder nicht in diesem Ausmaß mögliche Bezugnahme der institutionellen Praxis auf kleinräumige Problemlagen.

- *Hypothese 2:* Eine dezentrale und partizipative Bearbeitung lokaler (Sicherheits-) Probleme bildet durch Beteiligung vieler Akteure die Grundlage für eine demokratisierte Konfliktbearbeitung.

Darunter ist nicht zu verstehen, dass dies ohne repressive Mittel, quasi im allseitigen Einverständnis geschieht, sondern als Kriterium dient hier die Beteiligung aller von einem Problem betroffenen Personen oder Personengruppen bzw. zumindest die allgemeine Bekanntheit der Partizipationsmöglichkeiten. Dieses Kriterium spielt insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung verletzlicher Gruppen eine Rolle. Es darf sich nicht allein um informelle Absprachen oder Kontakte zwischen institutionellen Vertretern handeln, sondern zwischen zentralisierte Institutionen und Bewohner müssen fassbare Institutionen bzw. regelmäßig tagende Netzwerke treten, die einen demokratischen Aushandlungsprozess dauerhaft absichern. Diese Netzwerke müssen bekannt und für Beteiligte zugänglich sein.

- *Hypothese 3:* Von diesen dezentralen und partizipativen Governance-Strukturen profitieren insbesondere sozial benachteiligte Gebiete mit einer hohen Problembelastung, da die bestehenden institutionellen Strategien zivilgesellschaftlich ergänzt werden.

Als Kriterium für diesen „Profit“ wird nach einer dauerhaften Einbindung von zivilgesellschaftlichen Lösungsmöglichkeiten für Probleme gesucht, die bis dahin lediglich durch bürokratisierte Handlungsstrategien bearbeitet wurden. Entgegen der Annahme, dass von den Tendenzen der Vergemeinschaftung lediglich sozial besser gestellte Quartiere profitieren würden, wird hier angenommen, dass diese insbesondere sozial marginalisierten Gebieten zugute kommen.

Damit wird das deskriptive Erkenntnisinteresse nach Verbreitung und Funktionsweise der neuen kleinräumigen sicherheitspolitischen Governancemechanismen im Rahmen von Community Policing und kommunaler Kriminalprävention in einen qualitativen Kontext eingefügt. Innerhalb dessen gilt es empirisch zu klären, ob und inwiefern die partizipativen Elemente von Community Policing bzw. kommunaler Kriminalprävention demokratische Qualitäten aufweisen und neue Kooperationsbeziehungen stiften konnten, die nicht ausschließlich als Verstärkung vorhandener Repressionsmechanismen zu werten sind, sondern sich auch als Zugewinn an Kooperationsnetzwerken und nachbarschaftlicher Selbststeuerung interpretieren lassen und insbesondere in marginalisierten Nachbarschaften Wirkungen nach sich ziehen.

2 Formen urbaner Sozialkontrolle: öffentliches Leben und nachbarschaftliche Selbststeuerung

2.1 Die stadtsoziologische Aversion gegen den Gemeinschaftsbegriff

Als Grundidee der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland identifiziert Feltes (2004: 12) die Überlegung, „*in einer Gemeinde ‚gemeinschaftlich‘ für ein lebenswertes Umfeld zu sorgen*“ (ebd.: 12) und fordert gleichzeitig deren Weiterentwicklung hin zu einer tatsächlich gemeinschaftlichen Kriminalprävention, die sich nicht allein in einer verbesserten institutionellen Zusammenarbeit erschöpft sondern die tatsächliche Bereitschaft der lokalen Institutionen erfordert, „*demokratisch und integrativ*“ (ebd.: 13) tätig zu werden. Eine solche Forderung nach gemeinschaftlicher Sorge für ein lebenswertes Umfeld ist aus der Perspektive vieler Stadtforscher nicht unproblematisch. Soziologen, die sich mit dem öffentlichen Leben der Städte beschäftigen, beäugen den Begriff der Gemeinschaft misstrauisch. Dies ist kaum verwunderlich, denn seit Georg Simmel (1984 [1903]: 192ff) gilt es als ausgemacht, dass sich die Großstädter auf einer rational-kalkulierenden Handlungsbasis begegnen, eine leichte Aversion gegenüber ihren Mitbürgern hegen und außerdem aufgrund der Fülle ständig wechselnder Eindrücke, kaum mehr zu überraschen sind. Simmels Dreiklang aus Intellektualität, Reserviertheit und Blasiertheit wurde zum stadtsoziologischen Paradigma schlechthin (Häußermann 1995, Häußermann/Siebel 2004: 38). Das Idealbild des Stadtbürgers sieht diesen – aus einer dörflich-gemeinschaftlichen Sozialkontrolle gelöst – frei seinen Neigungen nachgehen. Im Schutz der Urbanität kann er unbehelligt auch deviante Verhaltensweisen an den Tag legen (Wehrheim 2004: 21).

Simmels Thesen wurden von Wirth (1938: 3)¹⁸ in seinem Essay *Urbanism as a Way of Life* im US-amerikanischen Zusammenhang weiter popularisiert und mit einem kulturpessimistischen Impetus versehen, indem er die persönliche Freiheit der Großstadtbewohner durch die unpersönlichen, oberflächlich-flüchtigen und auf rein funktionale Aspekte beschränkten Interaktionen in die Nähe von Anomie und Vereinsamung rückte: „*Whereas the individual gains, on the one hand, a certain degree of emancipation or freedom from the personal and emotional controls of intimate groups, he loses, on the other hand, the spontaneous self-expression, the morale, and the sense of participation that*

¹⁸ Siehe zum Zusammenhang zwischen Georg Simmel und Louis Wirth auch Häußermann (1995: 92).

comes with living in an integrated society“ (ebd.). Bei Simmel und Wirth erscheint das öffentliche Leben der Großstädte als unverbundenen Nebeneinander einzelner Akteure, die sich lediglich in spezialisierten Funktionsrollen gegenüberstehen und ansonsten untereinander gleichgültig bleiben.¹⁹ Pate für diese dichotome Unterscheidung zwischen einer urbanen und einer ländlichen Handlungssphäre stand Tönnies' klassische Gegenüberstellung von Gemeinschaft als wertgebundene, traditionale Lebensweise einerseits versus Gesellschaft als zweckrational kalkulierende Lebensführung andererseits (Tönnies 1979 [1887]). Diese wurde gekoppelt an die entwicklungstheoretische Hypothese einer unaufhaltsamen Abnahme gemeinschaftlicher zugunsten gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge im Modernisierungs- und Urbanisierungsprozess. Bei Wirth findet sich die deutlich von Tönnies inspirierte Annahme, dass sich zunehmende Größe und Dichte der Agglomeration sowie eine größere Heterogenität der Bewohnerschaft auf die Beschaffenheit der Beziehungsnetzwerke auswirkt. Er ging davon aus, dass indirekte, sekundäre Kontakte die direkten zunehmend ersetzen, die Bedeutung der lokalen Gemeinschaften sinkt und verwandtschaftliche Bande sich auflösen.²⁰ Allerdings war Tönnies nicht der einzige Gründungsvater der Soziologie, der die Auffassung vertrat, dass gemeinschaftliche Zusammenhänge im Zuge der Modernisierung erodierten. Er befand sich dabei mit Weber und Durkheim – mit je unterschiedlicher Ausrichtung – in bester Gesellschaft (Nisbet 1980: 46). Joas (1988, 1992: 43) bezeichnet mit Blick auf die klassische Periode der Theoriebildung die historische These des Zerfalls der Gemeinschaft zugunsten von Gesellschaft im Zuge des Modernisierungsprozesses als Besonderheit europäischen Denkens und hält der bestimmenden Richtung der amerikanischen Theorietradition zugute, die Möglichkeit einer erneuten Vergemeinschaftung, die auf den Zerfall früherer gemeinschaftlicher Formen folgt, nicht aus den Augen zu verlieren. Eine dichotome Gegenüberstellung von Gemeinschaft versus Gesellschaft zur Erfassung sozialen Wandels und sozialer Probleme erschien

¹⁹ Im Gegensatz zu Wirth (1938) war Simmel weder der Meinung, dass aus der Vielfalt des modernen Lebens eine Bedrohung für die Individualität und die moralische Urteilskraft erwachse, noch sah er die Gefahr gesellschaftlicher Anomie. Für ihn entstand im Gegenteil Individualität und Autonomie erst über das jeweils spezifische Muster der Partizipation an bestimmten sozialen Kreisen. Jede Partizipation an unterschiedlichen Gruppen und funktionalen Zusammenhängen trägt aus Simmels Sicht zu einer verlässlicheren Definition von Individualität bei (Simmel 1992 [1890]: 305-344).

²⁰ Knapp 20 Jahre nach der Publikation des Artikels *Urbanism as a Way of Life* zeigte sich Wirth darüber erstaunt, dass seine Theorie von Soziologen widerspruchsfrei akzeptiert wurde, ohne sie empirisch zu überprüfen (Wirth 1996 [1956]). Zwar folgten darauf einige kritische Auseinandersetzungen (siehe beispielsweise Dewey 1960, Gans 1962, Castells 1976), die jedoch der Popularität der Theorie kaum Abbruch taten. Empirisch konnten Kasarda/Jannowitz (1974) keine signifikanten Auswirkungen der Variablen *Größe* und *Dichte* auf lokale Gemeinschaftsbeziehungen im Sinne von Freundschaften, Verwandtschaft sowie formellen oder informellen Bindungen identifizieren.

den maßgeblichen Sozialtheoretikern in den USA als kritikwürdig (Jannowitz 1973: 500).²¹

2.2 Gemeinschaft und Soziale Kontrolle

Dagegen profilierten diese *Soziale Kontrolle* als soziologisches Grundlagenkonzept (Jannowitz 1973, 1975) und Instrument zur Erzeugung sozialer Ordnung (Hahn 1995: 60). Anders als in den dichotomen Argumentationen waren die Theoretiker der sozialen Kontrolle der Auffassung, dass in jeder historischen Epoche sowohl zweckrationale als auch wertgebundene, vergemeinschaftende Elemente wirksam werden (Ders. 1973: 500) und soziale Kontrolle die Wechselwirkungen zwischen denjenigen Variablen umfasst, die sowohl mit Gemeinschafts- wie mit Gesellschaftsmerkmalen zu charakterisieren sind. Edward E. Ross, der den Begriff 1896 in die soziologische Debatte einführte, erklärte auf der Basis der pragmatistischen Sozialphilosophie mit dem Prinzip der sozialen Kontrolle die Tatsache, „*dass Menschen nahe beieinander leben und ihre Bestrebungen mit jenem Maß an Harmonie ineinander fügen, das wir um uns herum beobachten können*“ (Ross 1901, zit. nach Jannowitz 1973: 500).²² Ross ging es nicht um die Frage, wie einzelne Individuen Macht über die Gesellschaft erlangen, sondern um die Prozesse, die die Gesellschaft Macht über Individuen gewinnen lassen. Dabei unterschied er zwischen einem ungeplanten, naturwüchsigen sozialen Einfluss und der geplanten und zweckgerichteten sozialen Kontrolle (Scheerer 2000: 154).²³ Für Jannowitz beruhte der Erfolg des Konzeptes bis in die 1950er Jahre hinein darauf, dass es den Aspekt der Selbstregulation sozialer Zusammenhänge auf der Basis geteilter Werte ausdrücklich betonte;²⁴ George Vincent bezeichnete soziale Kontrolle 1896 als „*die Kunst, die sozialen Kräfte der Gesell-*

²¹ Auch wenn zu Beginn der soziologischen Theoriebildung in den USA das Denken in dichotomen Kategorien keine bestimmende Bedeutung erlangen konnte, so argumentierten doch eine Reihe von Autoren in dieser Logik. Neben dem erwähnten Louis Wirth (*Urbanism as a way of life*) nennt Jannowitz (1975: 85) außerdem Henry Maine (*Status and contract*), Charles Horton Cooley (*Primary and secondary groups*), Robert Redfield (*Folk culture and urban culture*), Ralph Linton (*Ascription and achievement*) sowie Talcott Parsons (*Pattern variables*).

²² Ross publizierte eine Reihe von insgesamt 19 Artikeln, die sich mit unterschiedlichen Aspekten sozialer Kontrolle auseinandersetzten; 1901 wurden diese in einem Sammelband zusammengefasst.

²³ Ross selbst konnte auf die Fortentwicklung des Begriffes keinen entscheidenden Einfluss mehr gewinnen, was Scheerer (2000: 155) sowohl auf den Mangel an theoretischer Schärfe zurückführt als auch auf den gescheiterten Versuch, eine Überarbeitung der Monographie zu publizieren. Ross' sozialreformerische Aktivitäten erregten das Missfallen der Führungspersonen der Stanford University und führten schließlich zu seiner Entlassung, worauf er sich mit Stellungen an den Universitäten von Nebraska und Wisconsin zufrieden geben musste.

²⁴ Da der Terminus der sozialen Kontrolle gerade zur analytischen Durchdringung des sozialen Wandels entworfen worden war, ist zunächst nicht nachzuvollziehen, weshalb Kreissl (2000: 20) die Auffassung vertritt, dass das Konzept mit fortschreitendem sozialen Wandel seine Erklärungskraft verlor.