
Maria Markantonatou

Die Umsetzung des Neuen Öffentlichen Managements in der Kriminalpolitik

In diesem Artikel wird die Umsetzung des Verwaltungsmodells „New Public Management“ (NPM) in der Kriminalpolitik untersucht. Dazu werden Prozesse der Responsibilisierung, der Privatisierung von Sicherheit, der „Rationalisierung“ von gesellschaftlichen Außenseitern und Kriminellen, der politischen Instrumentalisierung von Opfern sowie der Kommunalisierung von Kriminalprävention thematisiert. Es wird argumentiert, dass im Namen der Inneren Sicherheit eine soziale Ordnung etabliert werden soll, die im Rahmen eines neoliberalen Managements des Alltags funktioniert, für die „Effektivität“ als Priorität gilt und die auf den „funktionierenden Bürger“ zielt.

This article examines the implications of the administrative model of „New Public Management“ (NPM) for crime policy. It analyzes processes such as the responsabilisation trend, the privatisation of security services, the rationalisation of the deviant and the dramatisation of the victim as well as community policing. The argument of the article is that in the name of security, a neoliberal management of every day life is being constructed. This kind of management bases on the „effectiveness“ and targets the „functioning citizen“.

Ökonomisierung und Politisierung der Kriminalität

Der (post)moderne Umgang mit Kriminalität unterliegt sowohl Politisierungs- als auch Ökonomisierungsprozessen. Einerseits lässt sich eine *Politisierung* der Kriminalprävention beobachten, z.B. durch die Popularisierung von Rache- und Strafkonzepthen in politischen Aussagen und wahlpolitischen Sicherheitsversprechen. Andererseits ist eine *Ökonomisierung* der Kriminal- und Sicherheitspolitik festzustellen, z.B. durch die Privatisierung der Sicherheitsdienste. In der Praxis gewinnen situative und Rational-Choice-Konzepte an Einfluss, während sozial orientierte Reformprojekte eher am Rande stehen. Gleichzeitig bleiben Strategien sozialer Ausschließung und Methoden sozialer Stigmatisierung des „Kriminellen“ im Zentrum der Sozialkontrolle. Und während das staatliche Gewaltmonopol (die Polizeiarbeit und die Strafmechanismen) immer noch fundamentale Bedeutung für die effektive Ausübung sozialer Kontrolle haben, verstärkt sich das (Selbst-) Kontrollpotential von Gemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Marktakteuren und Einzelnen.

Dabei handelt es sich um nebeneinander bestehende, aber uneinheitliche Tendenzen, die eine solche Sozialordnung schaffen, die die „Aktivierung“ unterschiedlicher sozialer Akteure gleichzeitig voraussetzt und zur Folge

hat. Was diese Tendenzen „überbrückt“, ist der *Prozess der Managerialisierung*. Der Managementstaat fungiert hier als Koordinator der involvierten Interessengruppen und zugleich setzt er managerialistische Projekte von Kriminalitätsbekämpfung um. Das üblicherweise abstrakt definierte Kriterium der „Effektivität“ ist zur Priorität aufgerückt. Während im „Public Management“ - zumindest theoretisch - der Staat ein Entscheidungsprimat über die Manager sowohl des öffentlichen als auch des privaten Bereiches hat, gibt das „New Public Management“ den Managern und den ökonomischen Marktagenten neue Freiheiten und nimmt intensiv auf die Kriminalpolitik Einfluss.

Sowohl die Kommunalisierung sozialer Kontrolle als auch die Privatisierung der Sicherheit sind Aspekte des Managerialismus in der Kriminalpolitik. Auch die Responsibilisierungsprozesse und die entsprechenden Politiken der Verantwortungsteilung sowie die Idee eines „funktionierenden Bürgers“ sind strukturelle Bestandteile des neuen Kriminalitätsmanagements.

Die Grundlagen des New Public Management (NPM)

Der Umbau des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in den letzten Jahrzehnten und der Modernisierungsdiskurs des „Dritten Weges“ wurden in der Sozialpolitik mit dem Anspruch einer „postbürokratischen“ Organisationsform vorangetrieben. Diese richtete sich darauf, mehr Flexibilität und weniger Hierarchie zu erreichen sowie effizienter und weniger formell zu agieren. Auf diese Weise verzichtete sie auf veraltete, starre und ökonomisch ineffiziente Administrationsstrukturen, deren Kosten das Kriterium der „Effektivität“ nicht erfüllten und passte sich an die Bedürfnisse der neuen Wirtschaft an. Diese Kritik an der Bürokratie ist zweifelsohne nicht von den politischen Umständen zu isolieren, sondern, wie Offe (1987: 531) bemerkt, unauflöslich auf die Krise des Wohlfahrtsstaates¹ bezogen.

Die auf die Krise des Wohlfahrtsstaates reagierenden Strategien der staatlichen Politik - die Kriminalpolitik eingeschlossen - wurden in den letzten Jahren unter den Konzepten des „New Public Management“ und des „Managerialismus“ diskutiert.

Der Begriff „Managerialismus“ wurde vom Herausgeber der Fachzeitschrift *Australian Journal of Public Administration* (1988) eingeführt, als er in

1 Die „Krise des Wohlfahrtsstaates“ wurde und wird vielfältig aus historischer und soziologischer Sicht thematisiert (vgl. beispielweise Offe 1987, Hobsbawm 1995). Vom Thatcherismus bis zum heutigen „Dritten Weg“ hat ein Prozess stattgefunden, in dem der Umbau von Institutionen mit Managementkriterien eine immer größere Rolle spielt. Der Wandel vom Rehabilitationsregime zum „Neuen Steuerungsmodell“ spiegelt die Transformationen des Wohlfahrtsstaates wider (vgl. Garland 2001, Bode und Lutz 2001).

seinem Editorial die Idee einer willkürlichen Übertragung von privatwirtschaftlichen Managementkonzepten auf den öffentlichen Sektor kritisierte (vgl. Grüning 2000: 380). In den betriebs- und verwaltungswissenschaftlichen Debatten bezüglich des „New Public Management“ ist eine definitorische Begriffsinflation anzutreffen, wie beispielsweise „Modell einer Skelett-Verwaltung“, „Reinventing Government“, „Neue Steuerungsmodell“ oder „New Managerialism“.

Wie Clarke, Gewirz und McLaughlin (2000: 7) betonen, wird NPM als ein „kohärentes System globaler Signifikanz“ behandelt, obwohl es Variationen und Qualitätsunterschiede sowohl im Verständnis als auch in der Umsetzung des NPM gibt, z.B. zwischen kontinentaleuropäischen Verwaltungen einerseits und der Civic Culture Administration jenseits von Kanal und Ozean andererseits (König 2001: 268). Auch nach Ferlie u.a. (1996: 10-15) können beim NPM vier verschiedene Modelle unterschieden werden, das „Efficiency Drive NPM Model“, das „Downsizing and Decentralization NPM Model“, das „In Search of Excellence NPM Model“ und das „Public Service Orientation Model“. Solche Unterscheidungen zeigen, dass NPM eben kein wirklich kohärentes Modell ist, obwohl es oftmals als solches thematisiert wird.

Trotz der Unterschiede in der Akzentuierung und in der Zielsetzung stimmen diese Tendenzen der Forderung nach einer wirkungsorientierten, kosten- und budgetreduzierenden Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung zu. Und während manche Autoren davon ausgehen, dass im Gegensatz zu *Old Public Management* ein *New Public Management* kaum in der Praxis existiert hat (Lynn 2001: 144), sprechen andere schon von der Überwindung des NPM durch eine „post-managerial style of organisation“ (Raine/Willson 1997: 80).

Eine zentrale These der Befürworter des NPM ist, dass sich Resultate der Aufgabenerfüllung durch den Staat nicht wirklich „kalkulieren“ lassen, und man dies durch den Wandel in eine gut geplante Managementwirtschaft erreichen könne. Dementsprechend soll die Krise des Wohlfahrtsstaates durch einen Managementstaat überwunden werden und die Sozialpolitik soll von Managementkriterien wie „EEE- Prinzip“ (Economy, Effectiveness, Efficiency - „Planen“, „Koordinieren“ und „Budgetieren“) mitbestimmt werden. Die Klasse der alten, unflexiblen Bürokraten soll durch eine Elite neuer Manager ersetzt werden, die die Funktion der Marktgesellschaft genauer und besser als der Staat zu kennen beansprucht (vgl. Sumner 1997: 133).

NPM hebt darauf ab, Kontrollmechanismen und Monopolrechte der öffentlich-staatlichen Institutionen zu reduzieren und ergebnisorientierte Standards einzuführen. Ferner soll das Management, als eine nach innen gerichtete Deregulierungsstrategie der Verwaltung, zunehmend an Bedeutung gewinnen, was McLaughlin, Muncie und Hughes (2001: 301) als „modernization through managerialisation“ bezeichnen.

Privatisierungen von Staatsaufgaben, Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen, Einführung moderner Managementpraktiken und betriebswirtschaftlicher Methoden in die öffentliche Verwaltung, um Staatsversagen zu minimieren, Kalkulierbarkeit statt Wettbewerb, „Kundenorientierung“ statt „Umgang mit Klienten“ (vgl. Krasmann 1999: 111) und Fokussierung auf Prinzipien wie Flexibilität und Ergebnisorientierung sind Prämissen des NPM. Weitere Ziele des NPM sind auch die Vereinfachung von bürokratischen Formalitäten und des bestehenden Verwaltungsrechts, die Planung eines effektiven Rechnungswesens und die Autonomisierung von Teilen der Verwaltung (vgl. Friedrichsmeier 2000: 48). Gefordert wird die Intensivierung der politischen Modernisierung, nicht im Sinne der Vereinfachung, wie durch den vom mainstream der politischen Soziologie ständig wiederholten Glaubensgrundsatz „Abschied vom Staat“ suggeriert wird, sondern im Sinne einer staatlich geplanten Regulation der Deregulation. Dass „‘Deregulation’ auf einen Prozess der Delegation von (einst) staatlichen Aufgabenfeldern und eine damit verbundene Strategie der Responsibilisierung verweist“ (Krasmann 1999: 112), bedeutet nämlich, dass dieser Prozess und die damit verbundene Strategie der Responsibilisierung nur als politisch gewollt verstanden werden können.

Vor allem aber hat NPM mit der ideologischen Transformation des - politischen - „Bürgers“ zum - liberalökonomischen - „Kunden“ zu tun, wie auch mit dem individualistischen Konzept der „Eigenverantwortlichkeit“. Durch markt-ökonomische Entstaatlichungspläne, Wirkungsanalysen, Kosten-Nutzen-Rechnungen und Ergebnisorientierung wird der postkeynesianische Staat „kundenfreundlich“ und effektiv. Eine unternehmerische politische Kultur mit Werten wie „Audit“, „Performance“, „Value for Money“, „Contracting-Out“ und „From Inputs to Outcomes“ gewinnt an Einfluss. Das „EEE-Prinzip“ sowie die entsprechenden Bedürfnisse nach „Professionalisierung“ und nach mehr oder nach besserem Management werden daher dynamisiert.

Vielleicht, weil Kriminalpolitik als der „sensible“ Bereich der öffentlichen Administration angesehen wird, wurde sie als letzte von der „EEE-Logik“ beeinflusst. Privatwirtschaftliche Werte wie „Value for Money“, „Kalkulierbarkeit“ und „Effektivität“ werden jetzt in die Kriminalpolitik eingeführt. Das NPM konstituiert auch hier ein neues Denken. Die solcherart durchgeführte „Modernisierung“ der Kriminalpolitik führt einerseits zu ihrer Ökonomisierung und andererseits zu ihrer Informalisierung. Tendenzen wie die Kommunalisierung und die Privatisierung der Sicherheitsdienste sind nämlich nicht vom Managerialismus unabhängig, sondern dessen Bestandteile. Die Folgen dieser Veränderungen für die soziale Kontrolle sollen deshalb detaillierter untersucht werden.

Das New Public Management der Kriminalpolitik

Die administrative Kriminologie

Sowohl die Programmatik als auch die institutionelle Reformierung der Kriminalprävention sollen gemäß der NPM-Strategie „Evidence Based“ sein. Die gesetzten Ziele müssen nun „S.M.A.R.T.“ sein. „S.M.A.R.T.“ beschreibt Ziele, die „specific“, „measurable“, „achievable“, „realistic“ and „time-tabled“ sind (vgl. McLaughlin u.a. 2001: 311). In der Kriminalprävention ist „S.M.A.R.T.“ eher auf sichtbare Verfehlungen wie Diebstahls- und Verkehrsdelikte oder Straßen- und Bagatellkriminalität bezogen als auf Kategorien wie organisierte Kriminalität, rassistische Straftatbestände, Verbrechen oder familiäre Gewalt. Angesichts dieses pragmatischen, kosteneffektiven und statistisch unterstützten Managements wird „*What Works*“ nicht mehr langfristig untersucht, sondern unterliegt einer mikropolitischen, technokratischen Zielvorstellung. Im Einklang mit dem politischen Trend verändern sich auch die Interessen der kriminologischen Wissenschaft in Richtung einer pragmatischeren Kriminologie. Die monetären Dimensionen der Kriminalität sind jetzt das Kernanliegen der managerialistischen Kriminologie.

In diesem Sinne findet eine doppelte Transformation statt: Das Interesse der offiziellen Politik liegt nicht mehr darin, Kriminalität auch über ihr „wissenschaftliches Verständnis“ zu bekämpfen, sondern darin, die Kosten der Bekämpfung zu reduzieren. Die Kriminologie andererseits stellt den politischen Ansatz nicht in Frage. Kriminalität ist nach managerialistischem Verständnis nicht etwas, das wirklich erforscht und kausal begründet werden kann. Was erforscht werden kann, ist die Art und Weise, die ihre Bekämpfung gesellschaftlich und ökonomisch unproblematisch macht:

„What are the cost savings from preventing a typical burglary, robbery, assault, or even a criminal career? Who benefits from these savings? How often do the benefits from preventing crime or criminal behavior exceed the resources spent on preventing or controlling crime? Is it more cost effective to invest in early childhood programs or juvenile boot camps to reduce criminal offending? (...) It is important to provide answers in order to ensure that the dollars devoted to crime reduction are spent as efficiently as possible” (Welsh, Farrington and Sherman 2001: 2).

In diesem Rahmen entsteht ein Konsens zwischen Kriminologie und Kriminalpolitik, in dem Kriminalität eher als ein ökonomisches als ein gesellschaftliches Phänomen betrachtet wird. Neue - ökonomische - Auffassungen des Verbrechens werden lanciert, wie etwa durch Philip Cook, der davon ausgeht, dass Kriminalität eine Art indirekte Steuer auf den Lebensstandard ist: „Crime is a tax on our standard living, imposing both tangible and intangible costs“ (Cook, in: ebd.: 1).

Die Frage nach den Ursachen der Kriminalität wird von der Frage nach deren Kosten ersetzt und der Staat fungiert eher als „Service-Anbieter“ (Bode/Lutz 2001: 208). Und es sind nicht mehr die sozialen Verhältnisse, die eventuell Kriminalität verursachen, sondern das (Selbst)Management des individuellen Verhaltens wird zum Ansatzpunkt der Diskussionen zwischen Kriminalpolitik und Kriminologie.

Die Rationalisierung des Kriminellen und die politische Funktionalisierung des Opfers

Die Tatsache, dass aus der Gemeinschaft eher diejenigen ausgeschlossen werden, die deren Unterstützung brauchen (jugendliche Außenseiter, unterprivilegierte Gruppen, Ausländer usw., vgl. Bode/Lutz 2001: 207), illustriert eine neue, gesellschaftlich bestimmte Klassifikation des „Anderen“. Gesetze wie der englische „Crime and Disorder Act 1998“, ein Versuch „antisoziales Verhalten“ wieder zu definieren und demgemäß neu zu kriminalisieren sowie Null-Toleranz-Praktiken, um die Intoleranz quasi zu institutionalisieren, zeigen die individualistischen Seiten des neuen Managements der Kriminalpolitik (vgl. Bode/Lutz 2001: 207).

Diese individualistischen Aspekte bedeuten allerdings nicht, dass das Individuum - als Außenseiter und als potentielles Rehabilitationssubjekt - die zentrale Rolle in der offiziellen Planung der Kriminalpolitik spielt. Eher sind es soziale Gruppen, die dem neuen Management der Kriminalität unterliegen. Diese Gruppen sind als statistische Einheiten zu verstehen. Die Identifizierung und Klassifikation dieser sozialen Gruppen gemäß ihrem ökonomischen Status und ihrer „Gefährlichkeit“ trägt zur statistischen Aufbereitung und Verarbeitung bei und damit zu einem marktorientierten Management der Gefahr (vgl. Feeley/Simon 1994: 173).

Die Kriminalpolitik wird von der gleichen Marktlogik beeinflusst. Effektivitätsprogramme, statistische Elemente, Wettbewerbsfähigkeit und ökonomische Rationalisierung der Kriminalitätskosten lauten die Aufgaben der neuen Kriminalprävention. Dieses Management und die dazugehörige Business-Ideologie konstituieren das neue unternehmerische Government der Kriminalpolitik, was Osborne und Gaebler als „Entrepreneurial Government“ bezeichnet haben:

„Entrepreneurial governments promote competition between service providers. They empower citizens by pushing control out of the bureaucracy, into the community. They prevent problems before they emerge, rather than simply offering services afterward. They measure the performance of their agencies, focusing not on inputs but in outcomes. (...) They put their energies into earning money, not just spending them. They decentralize authority, embracing participatory management. They prefer market mechanisms to bureaucratic mechanisms“ (1992: 19).

Ebenso wie in der Marktorthodoxie und in der technokratischen Sprache des Managements ist das Individuum auch in bezug auf Kriminalität und Sicherheit der „rationale Eigentümer“ und das an Profitmaximierung orientierte, handlungsfähige Subjekt. In der Theorie krimineller Gelegenheiten, wonach Kriminalität durch ausgenutzte Chancen entsteht, oder in Selbstkontrolltheorien, wonach Kriminalität durch mangelnde Selbstkontrolle einerseits und geringe Sanktionswahrscheinlichkeit andererseits entsteht, wird ein neo-utilitaristisches Menschenbild zu Grunde gelegt. Im Rahmen einer bedürfnisbefriedigenden Kosten-Nutzen-Rechnung verfolgt das Individuum seine individuellen, apolitischen Interessen. Kriminalität wird nicht innerhalb einer sozialen, pädagogischen oder psychologischen Kausalität erklärt, sondern durch eine managerialistische Idee: die Chancenausnutzung, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln Wohlstand zu erreichen und das Eigeninteresse zu verfolgen, ist für die Kriminalität ursächlich.

Zunehmendes Kostenbewusstsein, zweckbewusste Ausnutzung von Machtlücken, systematisierte Präferenzordnung, zweckmäßige Bearbeitung von bestmöglichen Alternativen und opportunistische Entscheidungsfindung werden zur neo-positivistischen, neoliberalen Grundlage sowohl der individuellen Verfehlung und Abweichung als auch der sozialen Reaktion.

Im Gegensatz zu dieser Rationalisierung des Kriminellen findet eine politische Funktionalisierung des Opfers statt.² Das Interesse verlagert sich vom abweichenden delinquenten Verhalten zur Emotionalisierung des Opfers und der Opferrolle. Unter dem Vorwand des Opferschutzes wird der Ruf nach sozialer Kontrolle stärker (vgl. Garland 2001: 179). Der Opferschutz ist mit dem Schutz einer Gesamtheit von sozialen Werten verbunden - Legalität; soziale Disziplinierung durch Strafrechtsnormen; Bewahrung der Ordnung - und führt damit zur sozialen Konstruktion des Verbrechens. Delinquentes Verhalten symbolisiert in dem Differenzierungsprozess der Sozialkontrolle das „Böse“. Seine Bestrafung wird für die Gesellschaft zur obersten Notwendigkeit und zu einem kaum bezweifelten Ziel. Die ethischen Grenzen zwischen konformen und abweichenden Individuen, zwischen Opfern und Tätern, werden aus Gründen des sozialen Zusammenhalts symbolisch und praktisch gesetzt, oder, wie Garland es ausdrückt: „*Our*’

2 Die politischen Wahlprogramme der SPD und der CDU zeigen, dass sie dem Bedürfnis nach einer opferorientierten Kriminalpolitik zustimmen. Im Parteiprogramm der SPD ist hierzu zu lesen:

„Verbrechensopfer brauchen Hilfe und Unterstützung. Wir wollen, dass die Belange der Opfer im Gerichtsverfahren und in der Öffentlichkeit sowie bei der Bestrafung der Täter stärker berücksichtigt werden“ (siehe unter www.spd.de). Die CDU wird diesbezüglich noch deutlicher: „Wir stehen für Null Toleranz gegenüber Verbrechen. Die Abschiebung straffällig gewordener Ausländer werden wir erleichtern und beschleunigen und die rechtlichen Voraussetzungen für eine Verbüßung der Haft im Herkunftsland verbessern. Für uns steht nicht die Sorge um den Täter im Mittelpunkt, sondern der Schutz der Bürger und die Not der Opfer“ (siehe unter www.cdu.de).

security is *'their'* control“ (Garland 2001: 182). Dadurch wird zugleich die Idee vermittelt, dass die Bürger potentielle Opfer sind, wenn sie ihre Sicherheit nicht selbst schaffen, oder wenn sie keine Möglichkeit haben, sich diese Sicherheit zu erkaufen (*moral panic*).

Das Opfer wird in doppelter Hinsicht gefasst: Einerseits als eine objektive Kategorie per se, die Bestrafungsstrategien rechtfertigt und das Strafrecht legitimiert. Andererseits orientiert sich die - privatisierte und staatliche - soziale Kontrolle daran, Maßnahmen und Initiativen zu ergreifen, die bestimmte Individuen davor schützen, Opfer zu werden. Das Individuum müsse nicht nur als Opfer, sondern auch als *potentielles* Opfer geschützt werden. Ein ähnlicher Doppelsinn ist auch bezüglich des Täters anzutreffen. Der Täter, als objektive Strafrechtskategorie, wird durch die offizielle Sozialkontrolle exkludiert. Und die Individuen, die durch ihre sozialen Charakteristiken sozial marginalisiert sind (z.B. Außenseiter, Individuen mit niedrigem sozialem und ökonomischem Status, Immigranten usw.) konstituieren die kriminogene Kategorie des werdenden Täters. Der Schutz des viktimisierbaren Individuums wird durch die Moralisierung und Dramatisierung des Konflikts vermittelt und emotionell geäußert. Strategien sozialer Kontrolle, die das (werdende) Opfer schützen und den (werdenden) Täter verhindern, orientieren sich an der Schaffung einer Sozialordnung, die als „Innere Sicherheit“ vorangetrieben wird. Gruppen von höherem Status treten als viktimisierbar auf und werden daher geschützt, während der niedrige Status anderer Sozialgruppen keinen besonderen Grund für Schutz konstituiert. Der niedrige Status bietet im Gegenteil ein Argument dafür, vor diesen Gruppen geschützt zu werden.

Dass der Delinquent „rationalisiert“ und das Opfer „emotionalisiert“ wird, bedeutet nicht, dass die alten Dämonisierungs- oder Ausschließungsmuster, die von den kritischen „Kriminologien des Anderen“ illustriert worden sind, nicht mehr Bestand hätten. Es geht vielmehr darum, dass Modelle der Nutzenmaximierung und der Mikroökonomie der Kriminalität auf politischer Ebene an Einfluss gewinnen. Die der Sozialkontrolle anhaftenden Diskriminierungen, Disziplinierungsmechanismen und Marginalisierungsmethoden werden kaum von der Ökonomisierung und dem Managerialismus sozialer Kontrolle beeinflusst, wie die Politiken des „tough on crime, tough on the causes of crime“ zeigen. Politisierung und Ökonomisierung der Kriminalität koexistieren in einer Wechselbeziehung. Während die Idee der Rehabilitation immer mehr an den Rand gedrängt wird, bestehen Ökonomisierung und Dämonisierung des Kriminellen nebeneinander (vgl. Garland 2001: 184). Das Ergebnis zeigt sich in einer parallel verlaufenden Rationalisierung von Außenseitern und einer Funktionalisierung der Leiden der Opfer für die angestrebten Zwecke.

Die Vermarktung der Inneren Sicherheit

Eine Fülle von Unternehmen schöpft Gewinn aus der Herstellung von Bedrohungs- und Unsicherheitsgefühlen sowie aus dem Ruf nach Innerer Sicherheit, was Birenheide, Legnaro und Ruschmeier (2001: 51) als „Sicherheitsmentalität“ und „Sehnsucht nach sozialer Kontrolle“ bezeichnen. Das post-wohlfahrtsstaatliche Management der Abweichung wird durch profitable private Kontrolle operationalisiert. Kriminalität wird „zu einem positiven Gut (kom)modifiziert und angebotsorientiert transformiert“ (Krasmann 1999: 111) und die Sicherheits- und Ordnungsleistungen werden als gewöhnliche Waren auf einem expandierenden Markt angeboten.

Die Kommerzialisierung/Privatisierung der Sicherheit und die Diffusion sozialer Kontrolle durch Community Policing hat die ideologische Verstärkung des Konzepts der „Inneren Sicherheit“ zur Folge, was Lehne als „ideologische Funktion der Präventionskonzepte“ und „Organisierung von Zustimmung zu einer Erweiterung polizeilicher Befugnisse“ (Lehne 1987: 55) bezeichnet. Die daraus entstehende Atmosphäre eines allgemeinen sozialen Verdachts mündet in eine Reihe neuer Kriminalisierungen. Im Namen der Inneren Sicherheit werden neue ordnungsfeindliche „Andere“ hergestellt und stigmatisiert, wie z.B. die „kriminellen Ausländer“, die „gefährlichen Jugendlichen“, „Fundamentalisten“ oder „Terroristen“. Polizeiliche Befugnisse werden durch Kooperationsvereinbarungen mit privaten Sicherheitsagenturen erweitert und Bürgerrechte ordnungshalber eingeschränkt, wie z.B. durch Telefon- und Wohnraumüberwachung, durch Datenabgleich oder die Zunahme von Personenkontrollen. Der öffentliche Raum dient als Geschäftsgrundlage für private Sicherheitsdienste, die sich auf die Sicherheitshysterie beziehen und die Innere Sicherheit als Wert an sich verabsolutieren.

Die Ansprüche des neoliberalen Sicherheitsmarkts führen nämlich zu einer neuen Betrachtung des „öffentlichen“ und „privaten“ Raums, die im Namen der Inneren Sicherheit sozialräumliche Segmentierungen und zusätzliche Klassendifferenzen reproduziert (vgl. Bode/Lutz 2001: 210). Solche Phänomene machen die Struktur der modernen Städte aus. Zonen des Luxus und des Elends existieren nebeneinander, ohne das gesamte Funktionieren der Stadt zu gefährden. Klare Trennungslinien zwischen Einkaufszentren, Wohn-, Hotel- und Freizeitkomplexen und weniger privilegierten Wohn- und Arbeitszonen verfestigen die Klassen- und Wirtschaftsstruktur. Privatpolizeien, Werkschutz, Codekarten, Sicherheitstüren, elektronische, alltägliche Überwachungen und Nichtzugänglichkeit zu den zu schützenden Räumen beschränken die Aktions- und Freiheitsspielräume der Bewohner (vgl. Lock in: Brühl 2001: 215).

Die Käuflichkeit von Sicherheit führt gleichzeitig zu Diskriminierungen in bezug auf den Lebensstil. Es entsteht eine Situation, in der, mit zunehmendem Einkommen und sozialem Status bestimmter sozialer Gruppen, diese verstärkt dazu neigen, auf staatliche Leistungen zu verzichten und sich pri-

vaten Alternativen zuzuwenden (Offe 1987: 532). Auf der anderen Seite stehen soziale Gruppen, für die private Leistungen nicht erschwinglich sind und so vom Sicherheitsmarkt ausgeschlossen werden und damit eine neue Unterschicht konstituieren. Dies trägt nach Rohrmoser zur Entstehung einer „Zweiklassengesellschaft“ bei (Rohrmoser 1994: 148), die Nogala als „Kastengesellschaft“ beschreibt (Nogala 2000: 64).

Das Erkaufen von Sicherheit wird von Altvater und Mahnkopf illustrativ als „spiralförmiger Kreislauf“ charakterisiert. Der zunehmende Ruf nach Innerer Sicherheit sowie die Vermehrung von Kontroll- und Überwachungsfunktionen im privaten und öffentlichen Sektor konstituieren nicht eine Vermehrung der Sicherheit, sondern eine Vermehrung der sozialen Ungleichheit in bezug auf die Nichtprivilegierten. Wie Altvater und Mahnkopf argumentieren, ist die von Privatisierung und Kommunalisierung der Sicherheit verursachte Informalität ein Grund für die Genese einer neuen Informalität; beispielsweise über:

„... Sicherheitsdienste, die öffentliche Sicherheit privatisieren und dabei erneut Unsicherheit bei den nicht Geschützten erzeugen. Bezogen auf menschliche Sicherheit begründet Informalität also einen spiralförmigen Kreislauf: Informalität bringt neue Informalität hervor“ (Altvater/Mahnkopf 2002: 48).

Die Kriminalpolitik fokussiert mehr und mehr auf den symbolischen „Bedarf“ der Gesellschaft (oder bestimmter Teile der Gesellschaft) nach Sicherheit, gleichgültig, ob diese konstruierte „Kriminalitätsangst“ dem objektiven Sicherheitsniveau und dem realen Umfang von Straftaten entspricht. Die sozialen und ökonomischen Konflikte werden zu Problemen der Überwachung und finden ihre Lösung in deren Vermehrung und Verfeinerung.

Das Konstrukt „Innere Sicherheit“ folgt Funktionen der Disziplinierung, die durch eine Politik sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene erfüllt werden. Das Ergebnis ist ein komplexes Gewebe sozialer Kontrolle privater und staatlicher Natur, formeller und informeller sowie realer und symbolischer Politik, eine Verflechtung zwischen neuen Formen von Kommunal-, Sozial- und Selbstkontrollen.

Die Verantwortungsteilung

Unsicherheitsfaktoren wie der Umbau des Sozialstaates oder die zunehmende Verunsicherung auf dem Arbeitsmarkt, die Resultat staatlicher Politiken sind, werden in die politische Diskussion über Innere Sicherheit kaum einbezogen. Innere Sicherheit wird in der Hauptsache als Synonym für Kriminalitätsbekämpfung verwendet.

Für die Schaffung Innerer Sicherheit braucht der Staat - in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft - eine wirksame Sozialkontrolle, um das Kriminalitätsrisiko zu minimieren und die neoliberale Sozialordnung zu managen. Selbstschutz und Selbsthilfe, oder das Erkaufen von Sicherheit durch entsprechende Unternehmen treten als Notwendigkeiten und soziale Selbstverständlichkeiten der neuen Sicherheitsordnung auf (vgl. Bode/Lutz 2001: 209). In der Sprache dieses Kriminalmanagements reicht die staatliche Sozialkontrolle weder dazu aus, die Kriminalität durch die bestehenden Kontrollformen zu bekämpfen, noch ist sie effizient genug, die „Steigerung“ der Kriminalitätsrate einzudämmen. Sie kann außerdem die Aufgabe der Kriminalitätsbekämpfung finanziell nicht leisten.³ Gemeinschaften, zivilgesellschaftliche Gruppen und Einzelne haben die Verantwortung dafür zu übernehmen, was Garland als „Strategien von Responsibilisierung“ bezeichnet hat (Garland 1996: 468).

Es wird postuliert, dass es für eine soziale Ordnung notwendig ist, Partizipation und soziale Kontrolle breiterer Teile der Gesellschaft zu erreichen, dass dies die Responsibilisierung bestimmter sozialer Gruppen und die De-Responsibilisierung anderer einschließt, und es wird (z.B. von Politikern und Massenmedien) indoktriniert, dass es einen Bedarf an kontinuierlicher Überwachung und Innerer Sicherheit gebe.

Die „Bürgernahe Kriminalprävention“ treibt die Verantwortungsteilung voran und zielt auf das Entstehen eines Sicherheitsgefühls als Antwort auf das diffus bestehende „Unsicherheitsgefühl“ ab. Dieses Unsicherheitsgefühl konstituiert nicht nur den dialektischen Gegensatz zur Sicherheit oder die sozialpsychologische Begründung der managerialistischen Kriminalprävention, sondern auch ihre Rechtfertigung und Legitimation in der Praxis. Die abstrakt definierte „Kriminalitätsentwicklung“ wird automatisch als „Kriminalitätszunahme“ angesehen, während das „Sicherheitsgefühl“ als eine selbstverständliche, für alle sozialen Schichten gemeinsame Realität lanciert wird, die wiederum komplizierte und verbesserte, alle sozialen Akteure betreffende Bekämpfungs- und Verhütungsmethoden verlangt. Selbst die Begriffsbestimmung der „Kriminalprävention“ basiert auf einer ökonomischen Rationalität und ruft beide, staatliche und private Akteure, dazu auf, soziale Ordnung zu schaffen.⁴

3 Die Argumentation verläuft ähnlich wie in Bezug auf das NPM, demzufolge der Staat nicht mehr fähig ist, die öffentliche Verwaltung effektiv zu organisieren.

4 In der Schrift „Kommunale Kriminalprävention: Eine Chance für mehr Sicherheit“, die vom deutschen Innenministerium publiziert wurde (1996), wird dies so erläutert: „Die Kriminalprävention umfasst alle staatlichen und privaten Bemühungen, die sowohl als Haupt- wie als Nebenzweck oder zusätzlich zu anderen Verbesserungen darauf hinzielen, die Begehung von strafbaren Handlungen zu verringern (...) Hervorrufung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Prozesse auf lokaler Ebene, die meist außerhalb der Zugangsmöglichkeiten der Polizei liegen, Entwicklung engerer Beziehungen zu anderen staatlichen und privaten Institutionen, in deren

Die Kooperation der Bürger/Konsumenten mit den staatlichen Agenten führt zur ideologischen Diffusion des „Bedarfs“ nach mehr oder effektiver Sozialkontrolle und damit zu einer graduellen Auflösung der Autonomie des Kriminaljustizsystems (Garland 2001: 171). Die Überwachung ist keine ausschließlich staatliche Strategie, sondern eine die ganze Gesellschaft umfassende Praktik. Die Stiftung sozialer Ordnung und Innerer Sicherheit wird von einem kooperativen Handeln bestimmt. Semi-autonome Organisationen werden dafür mobilisiert, wie z.B. die englischen „Quangos“ (quasi-autonomous-non-governmental organizations), die als gemeinschaftliche Kontrollnetzwerke neben den staatlichen Kontrollagenten fungieren (Crawford 1997: 91).

Die Zunahme des Kontrollpotentials von Partnerschaften, Gemeinschaften, lokalen Statusakteuren und Marktagenten signalisiert die Transformation vom „Überwachungsstaat“ zur „Überwachungsgesellschaft“, vom „Großen Bruder zu einer Myriade wohlwollender ‘kleinen Schwestern’“ (Castells 2002: 320), von der zentralisierten zu einer pluralen sozialen Kontrolle.

Diese Überwachungsgesellschaft wird allerdings durch einen organisierten Staat zusammengehalten und die Privatisierung der Sicherheit ist alleine nicht imstande, das staatliche Gewaltmonopol - die polizeilichen Institutionen und die strafrechtlichen Bestrafungsmechanismen - zu durchbrechen. P.-A. Albrecht, der „Privatisierung sozialer Kontrolle“ sowie den Prozess der „Informalisierung des Strafrechts“ in Einklang mit der „Erweiterung der Macht des Staates“ (P.-A. Albrecht 1999: 395) versteht, geht aus strafrechtssoziologischer Sicht davon aus, dass der Staat und sein Gewaltmonopol durch die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an Private nicht erschüttert werden. Ganz im Gegenteil „entledigt sich der Staat der auf ihm noch lastenden Aufgaben“ (P.-A. Albrecht 1999: 396). Der Staat profitiert von „privat gewonnen Erkenntnissen“ (P.-A. Albrecht 1999: 395) und verzichtet auf irrelevante Formen sozialer Kontrolle, die durch andere Akteure billiger und eventuell effektiver ausgeübt werden.

Die staatliche soziale Kontrolle wird nicht schwächer, ihre Privatisierung bedeutet vielmehr eine Vermehrung der sozialen Kontrolle. Die von Einzelnen oder zivilgesellschaftlichen Gruppen ergriffenen Initiativen im Bereich der Inneren Sicherheit bestehen nicht autonom und isoliert vom Staat, sondern sie werden von ihm reguliert. Das „governing from a distance“ ist vom Gewaltmonopol unabhängig (Garland 1996: 469) und mündet nicht in eine Schwächung, sondern eher in eine Erweiterung der Macht des Staates (vgl. auch Krasmann 2001: 112). „Governing from a distance“ ist eine Form des Regierens und kein Verlust an Staat, weil es eben nicht „distance

Zuständigkeit soziale Problemstellungen in der Gesellschaft liegen, Zusammenwirken und Schaffen enger Verbindungen zu den Bürgern im Sinne eines partnerschaftlichen Verhältnisses, Unterstützung der Polizei durch die Bevölkerung zur wirksameren Vorgehensweise gegen Verbrechenangst und Kriminalität“ (Innenministerium 1996).

from governing“ bedeutet. Der Staat bleibt der entscheidende Akteur in der Planung der (managerialistischen) Kriminalpolitik (Garland 2001: 168).

Staat und Gesellschaft

Dieser Staat ist als „aktivierender Staat“ bezeichnet worden (Butterwegge 2003, Eick 2003), ein Staat, der sowohl „fordert“ als auch „fördert“. Im Gegensatz zum „schlanken Staat“ steht der aktivierende Staat im Mittelpunkt der sozialen Prozesse und fungiert als deren Moderator. Durch die Politiken der Verantwortungsteilung, der Befähigung und der Verstärkung der Handlungsfähigkeit der Bürger zielt er auf die Maximierung des Sozialkapitals „individuelle Verantwortung“ ab. Verantwortungsteilung stellt gleichzeitig eine Verantwortungsübertragung dar und ist die Konstruktion eines sozialen Konsens' über die neuen Normen des politischen Individualismus. Die Aufgaben, die in den letzten Jahrzehnten vom Sozialstaat erfüllt wurden, müssen jetzt von Gemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Partnerschaften und Individuen erfüllt werden. Der Umbau der Sozialstaatlichkeit und das entsprechende pluralistische Regieren verlangt ein auf der sozialen Teilnahme und der Verantwortungsteilung basierendes Management der Staatsaufgaben.

Diese Verantwortungsteilung fungiert aber eher als Deckmantel für den Umbau einer Reihe von sozialstaatlichen Strukturen und als Antwort auf die „moralische Krise des Wohlfahrtsstaates“ (Offe 1987: 506). Die „Remoralisierung des Staates“ (Offe 1987: 507) realisiert sich durch Visionen des „funktionierenden Bürgers“, der mit seinem Engagement und seiner Zustimmung zu den neuen ökonomischen Werten nicht nur diese Werte reproduziert, sondern sich auch für Dysfunktionen im System verantwortlich fühlt. In seinem Buch „Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship“ spricht Mead von neuen Pflichten der Bürgerschaft, die sowohl mit Zwang als auch mit Selbstkontrolle verbunden sind: „Government must persuade people to blame themselves; the poor must be obliged to accept ‘employment as a duty’“ (Mead 1986: 10).

Der „funktionierende Bürger“, die Konstruktion dessen, was Foucault als die Konstruktion des „gehorchenden Subjekts“ beschrieben hat, ist natürlich kein neuer, sondern ein historischer, der Moderne inhärenter Prozess. Die Verinnerlichung der individuellen Verantwortung, die neoliberale Sozialordnung vor störenden Elementen zu schützen, ist ein Aspekt eines allgemeinen „Government des Selbst“ (vgl. Foucault 1998: 428).

In einer populären These hatte Spinoza viel früher den Gedanken formuliert, dass effektives politisches Regieren nur durch das erfolgreiche Government des Individuums möglich ist. Durch die politische Identifizierung von Individuum und Staat sowie durch die individuelle Verinnerlichung der Werte der Regierung kann, gemäß Spinoza, das effektive Government und damit der funktionierende Bürger zur Realität werden:

„Men should be governed in such a way that they do not regard themselves as being governed, but as following their own bent and their own free choice in their manner of life; in such a way, then, that they are restrained only by love of freedom, desire to increase their possessions, and the hope of obtaining office of state“ (Spinoza 1958: 436).

Es sieht so aus, als würde Kriminalpolitik auch zu einer „aktivierenden“ Politik. Spinozas Vision, dass die sozialen Objekte sich selbst nicht als „regiert“ betrachten, realisiert sich durch das neue Management der Kriminalpolitik. Das NPM, die Verantwortungsteilung und die Privatisierung der Sicherheit sind unterschiedliche Prozesse, die aber gemeinsam die soziale Kontrolle verbreiten. Soziale Kontrolle wird durch die Aktivierung von unterschiedlichen Akteuren und durch die Mobilisierung einer Reihe von sozialökonomischen Prozessen, die auf Ordnung abzielen, zum konstitutiven Faktor der modernen Gesellschaften. In diesem Sinne wird Kontrolle so *sozial* wie vielleicht nie zuvor.

Literatur

- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2002): Globalisierung der Unsicherheit: Arbeit im Schatten, Schmutziges Geld und Informelle Politik, Münster.
- Birenheide, Almut/Legnaro, Aldo/Ruschmeier, Sibylle (2001): Sicherheit und Recht und Freiheit, in: Criminologische Vereinigung (Hrsg.): Retro-Perspektiven der Kriminologie - Stadt - Kriminalität - Kontrolle, Freundschaftsgabe zum 70. Geburtstag von Fritz Sack, Hamburg, S.17-51.
- Bode, Britte/Lutz, Tilman (2001): Kriminalpolitik gegen sozialen Ausschluss?: Anspruch und Wirklichkeit von Tony Blairs *New Labour*, in: Kriminologisches Journal 33, S. 205-215.
- Castells, Manuel (2002): Das Informationszeitalter II: Die Macht der Identität. Teil II der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen.
- Clarke, John/Gewirtz, Sharon/McLaughlin, Eugene (eds.) (2000): *New Managerialism, New Welfare?*, London.
- Crawford, Adam (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford.
- Eick, Volker (2003): Und das ist auch gut so ...: Polizieren im Berlin des 21. Jahrhunderts, in: Nissen, Sylke (Hrsg.), *Kriminalität und Sicherheitspolitik, Analysen aus London, Paris, Berlin und New York*, Opladen, S. 67-89.
- Feeley, Malcom/Simon, Jonathan (1994): *Actuarial Justice: the Emerging New Criminal Law*, in: Nelken, David (ed.): *The Futures of Criminology*, Sage Publications, London, S.173-201.
- Ferlie, Ewan/Pettigrew, Andrew/Ashburner, Lynn/Fitzgerald, Louise (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford.
- Foucault, Michel (1998): In: Foucault: *Ausgewählt und vorgestellt* von Pravu Mazumdar, Herausgegeben von Peter Sloterdijk, München.
- Friedrichsmeier, Helmut (2000): *New Public Management: eine Standortbestimmung*, in: Friedrichsmeier, Helmut (Hrsg.): *New Public Management: Entwicklungen, Standortbestimmungen, kritische Betrachtungen*, Wien, S.7-59.

- Garland, David (1996): *The Limits of the Sovereign State: Strategies on Crime Control in Contemporary Society*, in: *British Journal of Criminology*, Vol. 36, S. 445-471.
- Garland, David (2001): *The Culture of Control: Crime and Social Disorder in Contemporary Society*, Oxford.
- Grüning, Gernod (2000): *Grundlagen des New Public Management: Entwicklung, theoretischer Hintergrund und wissenschaftliche Bedeutung des New Public Management aus Sicht der politisch-administrativen Wissenschaften der USA*, Münster/Hamburg/London.
- Hobsbawm, Eric (1995): *Das Zeitalter der Extreme, Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München.
- Innenministerium Baden-Württemberg, Landeskriminalamt Baden-Württemberg (1996): *Kommunale Kriminalprävention*, Schwäbische Druckerei.
- König, Klaus (2001): *Institutionelle Aspekte der Modernisierung: Die Sphäre der öffentlichen Verwaltung*, in: Hill, Hermann (Hrsg.), *Modernisierung - Prozess oder Entwicklungsstrategie?*, Frankfurt/New York, S.259-274.
- Krasmann, Susanne (1999): *Regieren über Freiheit: Zur Analyse der Kontrollgesellschaft in foucaultscher Perspektive*, in: *Kriminologisches Journal*, 31, Heft 2, S. 107-121.
- Lehne, Werner (1987): *Polizei und Prävention*, in *Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- u. Sozialbereich*, Heft 25, S.53-62.
- Lynn, Laurence E. (2001): *The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For*, in: *Public Administration Review*, Vol. 61, No.2, S. 144-160.
- McLaughlin, Eugene/Muncie, John/Hughes, Gordon (2001): *The permanent Revolution: New Labour, New Public Management and the Modernization of Criminal Justice in Criminal Justice*, Vol.1 (3), S. 301-318.
- Mead, Lawrence (1986): *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, Simon and Schuster, London.
- Nogala, Detlef (2000): *Gating the Rich - Barcoding the Poor: Konturen einer neoliberalen Sicherheitskonfiguration*, in: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.): *Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung*, Opladen; S.49-85.
- Offe, Claus (1987): *Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities*, in: *Political Theory*, Vol.15, No.4, S. 501-537.
- Osborne, David/Gaebler, Ted (1992): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A William Patrick Book, New York.
- Rohrmoser, Günter (1994): *Krise des Politischen und der heutigen Staatstheorie*, in: *Europa und die Zukunft der Nationalstaaten*, Studienzentrum Weikersheim, Stuttgart, S. 144-168.
- Spinoza, Baruch (1958): *Tractatus Politicus*, in: Werham, A.G. (ed.): *Spinoza: The Political Works*, Oxford, S.421-467.
- Sumner, Colin (1997): *The Decline of Social Control and the Rise of Vocabularies of Struggle*, in: Bergalli, Roberto und Sumner, Colin (eds.): *Social Control and Political Order: European Perspectives at the End of the Century*, London, S. 131-151.

Welsh, Brandon C./Farrington, David P./Sherman, Lawrence W. (2001): Costs and Benefits of Preventing Crime, Colorado.

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Günters-
talstraße 73, 79100 Freiburg im Breisgau