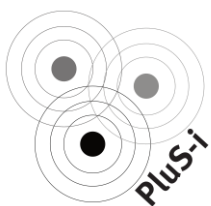


› Plurales Polizieren in deutschen Großstädten – Überblick und Fallauswahl für das Projekt PluS-i

Tobias John, Dennis Goldig, Nathalie Hirschmann



Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion

Interdisziplinäre Analysen für ein kontextadäquates, legitimes,
effizientes und effektives plurales Polizieren

Working Paper Nr. 2

PluS-i Working Paper Serie: Nr. 2/2018

herausgegeben von der BMBF geförderten Nachwuchsforschungsgruppe
PluS-i: Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion –
interdisziplinäre Analysen für ein kontextadäquates, legitimes, effizientes
und effektives plurales Polizieren

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

im Rahmen der Bekanntmachung „Nachwuchsförderung durch interdisziplinären Kompetenzaufbau“ des Rahmenprogramms der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit 2012-2017“.

Die PluS-i Working Paper Serie dient der Diskussion und Verbreitung vorläufiger Forschungserkenntnisse und Projektinformationen. Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt des Working Papers liegt bei den jeweiligen Autor_innen. Alle Working Paper sind kostenfrei über die Projektwebsite www.plus-i.de zu beziehen.

Copyright: PluS-i

Tobias John, Dennis Goldig, Nathalie Hirschmann

Plurales Polizieren in deutschen Großstädten – Überblick und Fallauswahl für das Projekt PluS-i

PluS-i Working Paper Nr. 2/2018

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Impressum

PluS-i Working Papers

PluS-i Nachwuchsforschungsgruppe
Dr. Nathalie Hirschmann
c/o Institut für Politikwissenschaft
Nachwuchsforschungsgruppe PluS-i
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Scharnhorststraße 100
48151 Münster
Tel: 0251 – 83 30533

Münster, März 2018

INHALTSVERZEICHNIS

1. Fallauswahl – Grundüberlegungen	4
2. Fallauswahl – Vorgehen	4
3. Plurales Polizieren auf Bundesländerebene	6
4. Plurales Polizieren in deutschen Großstädten – Übersicht und Fallauswahl ...	9
4.1. Heterogenität des pluralen Polizierens in deutschen Großstädten.....	10
4.2. Fallauswahl unter Berücksichtigung von Begleitvariablen	13
5. Ausblick	15
Literatur	16

Plurales Polizieren in deutschen Großstädten – Überblick und Fallauswahl für das Projekt PluS-i

Tobias John, Dennis Goldig, Nathalie Hirschmann

Das Forschungsprojekt „PluS-i – Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion – interdisziplinäre Analysen für ein kontextadäquates, legitimes, effizientes und effektives plurales Polizieren“ beschäftigt sich aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven mit der sichtbaren Vielfalt von Sicherheitsakteuren im öffentlichen und halböffentlichen Raum.¹

Die Pluralisierung lokaler Sicherheitsproduktion, in der Form eines zunehmenden Engagements diverser Akteure bei der Aufrechterhaltung oder Herstellung von Sicherheit und Ordnung,² ist seit einiger Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtungen (vgl. John 2013). Eine steigende Vielfalt an Akteuren wird so z. B. im Kontext der kommunalen Kriminalprävention (vgl. Frevel 2007; Frevel 2012; Pütter 2006), im Kontext begrenzter Handlungsfelder wie z. B. der Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr und Schienenpersonennahverkehr (vgl. John & Kaup 2016) oder mit einem spezifischen Bezug zu einzelnen Akteuren und deren zunehmender Relevanz (vgl. Stienen 2011, Söllner 2011) beschrieben.

Besonders sichtbar wird die Pluralisierung ganz allgemein im Rahmen eines pluralen Polizierens, d. h. der von Bürgern und Bürgerinnen wahrnehmbaren Bewachung, Bestreifung und/oder technischen Überwachung des öffentlichen und halböffentlichen Raumes durch mindestens zwei unterschiedliche Akteure (vgl. Hirschmann & John 2018: 2). Dieses plurale Polizieren ist dabei ein heterogen auftretendes Phänomen, welches sich von Stadt zu Stadt unterscheidet und damit unterschiedliche Modelle des pluralen Polizierens hervorbringt.³

¹ Für eine ausführliche Beschreibung des Forschungsgegenstandes und der Forschungskonzeption siehe Hirschmann und John (2018).

² Die Pluralisierung ist nicht nur mit einer Veränderung bzgl. der Einbindung von Akteuren verbunden. Ebenso können inhaltliche Veränderungen z. B. ein unterschiedliches Verständnis von Sicherheit und Ordnung, die Integration von neuen Interessen und neuen Handlungsmöglichkeiten als Teil, aber auch als Auslöser oder Folge der Pluralisierung verstanden werden (vgl. hierzu im Kontext der kommunalen Kriminalprävention auch Frevel & John 2014).

³ Der Begriff der Modelle meint die jeweilige Konstellation der vorfindbaren/sichtbaren Akteure in einer Stadt, also unterschiedliche Kombinationen staatlicher, kommunaler, privatwirtschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure, sowie die in diesen Konstellationen anzutreffenden Handlungspraktiken, Maßnahmen, Aufgaben, Kompetenzen, Policies und Entscheidungsprozesse.

Im Rahmen des Forschungsprojektes PluS-i gilt es anhand von exemplarischen Räumen (Städte) eine Bandbreite an unterschiedlichen Modellen des pluralen Polizierens zu identifizieren, hinsichtlich unterschiedlicher Aspekte (Kontextadäquanz, Legitimität, Effizienz und Effektivität) interdisziplinär zu untersuchen und in Relation zueinander zu bewerten.

Für die interdisziplinäre Analyse des pluralen Polizierens sind fünf deutsche Großstädte⁴ als Untersuchungsstädte ausgewählt worden, die möglichst unterschiedliche Modelle des pluralen Polizierens in Deutschland abbilden. Die Unterschiedlichkeit dieser Modelle ergibt sich durch die Varianzen landesrechtlicher Rahmenbedingungen (aufgrund der geografischen Lage der Städte) und der kommunalen Gestaltung des pluralen Polizierens. Entsprechend der Orientierung an einem „Most Similar System Design“ (Halperin & Heath 2012: 219-220) wurden bei der Fallauswahl auch Begleitvariablen (z. B. soziodemografische und räumliche Gegebenheiten) mit einbezogen. Damit soll eine gewisse Vergleichbarkeit der Untersuchungsstädte mit Blick auf die Wirkungen der jeweiligen Modelle des pluralen Polizierens vereinfacht werden. Wenngleich sich die Untersuchungsstädte hinsichtlich der Ausgestaltung des pluralen Polizierens unterscheiden, sind sie sich im Hinblick auf relevante soziodemografische Gegebenheiten wie z. B. der Altersstruktur und anderen für PluS-i zentralen Kriterien wie dem Vorhandensein eines Stadtkerns ähnlich. Die Fallauswahl erfolgte in der zweiten Hälfte des Jahres 2017.

Ziel dieses Working Papers ist es, das Vorgehen bei der Auswahl der fünf Untersuchungsstädte zu erläutern. Da die Anonymität der ausgewählten Städte gewahrt werden soll, wird auf eine Benennung der Städte sowie auf genaue Angaben zur Sozialstruktur verzichtet.

Nachfolgend werden in Kapitel 1 die Grundüberlegungen zur vorgenommenen Fallauswahl und in Kapitel 2 die damit verbundene Vorgehensweise erläutert. Anschließend wird in Kapitel 3 die Sichtung der auf Landesebene rechtlich möglichen institutionalisierten Akteure des Polizierens erläutert und ein Überblick über die Ergebnisse gegeben. Kapitel 4 erläutert die Fallauswahl auf Städteebene und, gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Konstellationen des pluralen Polizierens bzw. Kombinationen der Formen des Polizierens in deutschen Großstädten. Abschließend wird in Kapitel 5 ein Ausblick auf die folgenden Projektarbeitsschritte gegeben.

⁴ Die hohe Bevölkerungskonzentration in Großstädten und die damit verbundene Häufung abweichenden Verhaltens, strafbarer Handlungen, sozialer Differenzen und Konflikte wie z. B. im Rahmen des Themas Gentrifizierung (vgl. Holm 2010) führt in urbanen Räumen zu einer Bündelung von Sicherheits- und Ordnungsproblematiken auf die es zu reagieren gilt (vgl. Floeting 2015). Entsprechend, so die Annahme, sind Großstädte Räume in denen besonders intensiv an solchen Problematiken gearbeitet wird und plurales Polizieren besonders häufig stattzufinden scheint. Im Kontext der explorativen Ausrichtung des Projektes erscheint es daher sinnvoll, sich auf Großstädte zu konzentrieren, um plurales Polizieren zu untersuchen.

1. Fallauswahl – Grundüberlegungen

Die Fallauswahl wird insbesondere im Kontext von vergleichenden Small-N-Analysen als ein entscheidender Teil des Forschungsprozesses angesehen (vgl. Halperin & Heath 2012: 223). Die Auswahl entscheidet bei einer begrenzten Anzahl an Untersuchungsfällen nicht unerheblich über die generierbaren Erkenntnisse und Ergebnisse. Im Projekt PluS-i ist dieser Umstand zweifelsohne gegeben. Die explorative Konzeption des Gesamtprojektes, die eine Analyse unterschiedlicher Modelle des pluralen Polizierens sowohl deskriptiv als auch interdisziplinär vorsieht, kann nur eine begrenzte Anzahl an Untersuchungsfällen einbeziehen. Somit ist eine systematische und überlegte Auswahl relevanter Fälle des pluralen Polizierens im urbanen Raum von besonderer Bedeutung.

Das Ziel der Fallauswahl ist es, ein möglichst breites Spektrum unterschiedlicher Modelle des pluralen Polizierens abzubilden und gleichzeitig deren stetigen Dynamiken und Entwicklungen zu berücksichtigen. Aus diesem Grund ist das PluS-i Forschungsdesign so angelegt, dass die zu betrachtenden fünf Untersuchungsstädte und die zur Erhebung des Untersuchungsgegenstandes notwendigen Feldzugänge in den ersten Projektmonaten (und nicht wie meist üblich im Antragsverfahren für ein Forschungsvorhaben) ausgewählt bzw. generiert werden. Dieses Vorgehen eröffnet die Möglichkeit bei der Fallauswahl aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen und im Sinne der Nachwuchsförderung den wissenschaftlichen Nachwuchs an der Fallauswahl zu beteiligen. Zudem lassen sich relevante Alternativfälle bzw. Kombinationen verschiedener Fälle identifizieren und vorhalten, die im Falle eines problematischen Feldzugangs eingesetzt werden können.

Die Auswahl der Untersuchungsstädte erfolgt im Projekt PluS-i freischwebend, also ohne Rückgriff auf eine Groß-N-Analyse (Rohlfing 2009: 139), und anhand der unabhängigen Variable - dem pluralen Polizieren bzw. den Modellen des pluralen Polizierens - orientiert an einem "Most Similar System Design" (Halperin & Heath 2012: 219-220) der vergleichenden Politikwissenschaft. Ein solches Vorgehen gilt als besonders geeignet, die Auswirkungen der unabhängigen Variable zu untersuchen.⁵ Optimal wäre bei einem solchen Vorgehen das Vorfinden konstanter Begleitvariablen, um eine möglichst weitreichende Vergleichbarkeit der Fälle zu ermöglichen. Aufgrund der begrenzten Anzahl an potenziell möglichen Fällen (deutsche Großstädte) war dies nur eingeschränkt möglich. Diesen Umstand gilt es bei der vergleichenden Betrachtung der Ergebnisse im weiteren Projektverlauf stets zu beachten.

2. Fallauswahl – Vorgehen

Um an die vorgesehenen fünf Untersuchungsstädte zu gelangen, richtete sich der Blick zunächst auf die Auswahl besonders relevanter Fälle des pluralen Polizierens. Der Fokus lag hierbei insbesondere auf den heterogenen Akteurskonstellationen des Polizierens, also der

⁵ Als abhängige Variablen werden hier die zu untersuchenden Aspekte Kontextadäquanz, Legitimität, Effizienz und Effektivität betrachtet (vgl. hierzu Hirschmann & John 2018).

Kombination unterschiedlicher polizierender Organisationen und Institutionen, in deutschen Großstädten. Die Akteurskonstellationen sind im Kontext der Modelle des pluralen Polizierens zwar nur einer von weiteren Aspekten wie bspw. Handlungspraktiken, Formen der Zusammenarbeit und politischen Prozessen. Gleichwohl sind diese gut identifizierbar und aus forschungspragmatischen Gründen ein zentrales Auswahlkriterium. Im Forschungsprozess werden die identifizierten Akteurskonstellationen in den ausgewählten Untersuchungsstädten mittels weitergehender Analysen in die Beschreibung der jeweiligen Modelle mit aufgenommen.

Die in den Städten anzutreffenden Akteurskonstellationen sind nicht nur auf Entscheidungen auf kommunaler Ebene zurückzuführen. So sind bestimmte Akteure des Polizierens erst durch Rahmenbedingungen möglich, die vom Gesetzgeber auf Landesebene geschaffen werden. Ein Beispiel hierfür ist das ehrenamtliche Polizieren durch Freiwillige⁶, welches einer landesrechtlichen Grundlage bedarf.

In einem ersten Schritt der Fallauswahl erfolgte eine Sichtung der Rahmenbedingungen des pluralen Polizierens auf Landesebene. Da nur in einem Teil der Bundesländer die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Auftreten gewisser polizierender Akteure und damit Akteurskonstellationen gegeben sind, konnte eine erste Basis und Orientierung für die spätere Fallauswahl gelegt werden. Anhand der landesrechtlichen Rahmenbedingungen ließen sich zwar unterschiedliche Gruppen potenziell interessanter Fälle finden. Allerdings musste festgestellt werden, dass trotz landesrechtlicher Rahmenbedingungen die jeweils möglichen Akteurskonstellationen – hier insbesondere die kommunalen und ehrenamtlichen Akteure – nicht in allen Städten der jeweiligen Länder vorzufinden sind. Zudem bestehen kommunale Unterschiede hinsichtlich der Aufgaben und Kompetenzen von Akteuren – hier insbesondere bzgl. kommunaler und gewerblicher Akteure. Zu nennen wären hier z. B. Gemeindecensuren, die über die konkreten Aufgaben und Kompetenzen kommunaler Ordnungsdienste entscheiden.

Daher wurden in einem zweiten Schritt die deutschen Großstädte auf die vorliegenden Konstellationen polizierender Akteure unter Einbeziehung der oben beschriebenen städtischen Unterschiede eines Bundeslandes überprüft und die Großstädte anschließend gruppiert. Dies wird nachfolgend als Formkonstellation des Polizierens bezeichnet. So entstand eine zusätzliche Differenzierung innerhalb der Gruppen. Aus den so gebildeten Gruppen ließen sich abschließend die spezifischen fünf Untersuchungsstädte auswählen, wobei darauf geachtet wurde, dass die in den Städten vorfindbaren soziodemografischen Rahmenbedingungen möglichst wenig voneinander abwichen. Zusätzlich wurden Alternativfälle vorgehalten, die im Falle eines nicht realisierbaren Feldzugangs in den ausgewählten fünf Untersuchungsstädten zum Einsatz kommen sollten. Der Einsatz von Alternativfällen wurde zwei Mal notwendig.

⁶ Der Freiwillige Polizeidienst bspw. ist landesrechtlich und nur in Bundesländern mit einer entsprechenden Gesetzgebung wie Baden-Württemberg und Hessen geregelt, wodurch der Einsatz von Polizeifreiwilligen bzw. Polizeihelfern in den Kommunen überhaupt möglich wird.

3. Plurales Polizieren auf Bundesländerebene

Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland resultiert auch im Bereich der Sicherheitspolitik in landesspezifischen Regelungen und damit der Möglichkeit zum Einsatz bestimmter Formen des Polizierens. Neben der Polizei sind auch weitere institutionalisierte Formen des Polizierens wie z. B. die Wachpolizei in Hessen oder der Freiwillige Polizeidienst in Baden-Württemberg, zunächst Ländersache und werden erst durch Entscheidungen auf Landesebene ermöglicht. Um einen Überblick über die Verteilung unterschiedlicher Formen des Polizierens in den Bundesländern zu erstellen, wurden öffentlich zugängliche Dokumente, Informationen und Daten herangezogen. Mittels einer bei Bedarf erweiterbaren Stichwortliste zu polizierenden Akteuren (siehe Abbildung 1) wurden diese Quellen ausgewertet. Akteure, die zwar hinsichtlich ihrer Bezeichnung als polizierende Akteure aufzufassen, aber nicht im Verständnis des Projektes polizierend tätig sind, wurden in der Folge ausgeschlossen.

Bundespolizei, Bürgerbewegung, Bürgerinitiative, Bürgerpolizei, Bürgerwacht, Bürgerwehr, Gemeindevollzugsdienst, Gewerbe, Hilfspolizei, Ordnungsdienst, Kommunalpolizei, Landespolizei, Nachbarschaftswache, Ordnungsamt, Ordnungsbehörden, Ordnungspartnerschaft, Ordnungspolizei, Police-Private-Partnership, Polizeifreiwillige, Polizeihelfer, Sicherheitsdienstleister, Sicherheitsunternehmen, Sicherheitsgewerbe, Privatpolizei, Sicherheitsbehörde, Sicherheitsbranche, Sicherheitsindustrie, Sicherheitspartner, Sicherheitspartnerschaft, Sicherheitswacht, Sicherheitswirtschaft, Ordnungsdienst, Stadtpolizei, Stadtwache, Stadtwacht, Vollzugspolizei, Wachpolizei, Plurales Polizieren

Abbildung 1: Stichwortliste (nicht abschließend)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.⁷

Um die identifizierten polizierenden Akteure übersichtlicher zu gestalten, wurden sie einer Gruppierung unterzogen. So ließen sich unterschiedlich bezeichnete, aber vergleichbare Akteure des Polizierens zusammenfassen (siehe Abbildung 2).

⁷ Police-Private-Partnerships wurden zwar, wenn ersichtlich, mit erhoben, stellen aber im Projektkontext ein nicht ausschlaggebendes Auswahlkriterium dar.

Akteursbezeichnung		Akteure des Polizierens
Öffentliche Akteure	<i>Polizeiliche Akteure</i>	Landespolizei, Bundespolizei
	<i>Subpolizeiliche Akteure</i>	Angestelltenpolizeien wie z. B. Wachpolizei
	<i>Kommunale Akteure</i>	Streifendienste der kommunalen Ordnungsbehörden (z. B. auch Stadtpolizei, Vollzugsdienst)
<i>Gewerbliche Akteure</i>		Akteure der privatwirtschaftlichen Sicherheitsbranche, die im (halb-)öffentlichen Raum tätig sind
<i>Ehrenamtliche Akteure</i>		Freiwilliger Polizeidienst Sicherheitswacht Sicherheitspartner
<i>Zivilgesellschaftliche Akteure</i>		Öffentlich unterstützte Bürger_innenorganisationen Bürger_innengruppierungen wie sogenannte bzw. selbsternannte „Nachbarschaftswachen“, „Bürgerwehren“ (sowohl in Form von Streifengängen tätigen als auch nur auf sozialen Netzwerken aktiven Bürger_innen)

Abbildung 2: Akteursbezeichnung und Akteure des Polizierens

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die dem Projekt zugrunde liegende Beobachtung, dass es in Deutschland kein einheitliches plurales Polizieren gibt, ließ sich bereits auf Landesebene bestätigen. Hinsichtlich der Akteurskonstellationen des Polizierens bzw. des landesrechtlich ermöglichten Auftretens von bestimmten Akteuren in den Bundesländern ergaben sich vier unterschiedliche Ländergruppen wie Tabelle 1 zu entnehmen ist. Dabei stellt das Auftreten *polizeilicher*, *gewerblicher*, *kommunaler* und *zivilgesellschaftlicher Akteure* kein wesentliches Differenzierungsmerkmal auf Landesebene dar, da sich keine bedeutsamen Unterschiede in den Gesetzgebungen finden lassen. Mit Blick auf *subpolizeiliche* und *ehrenamtliche Akteure* lassen sich hingegen deutliche Unterschiede finden. Diese werden über Bundeslandgrenzen oftmals ähnlich oder gleich bezeichnet, unterscheiden sich mitunter aber inhaltlich erheblich voneinander (vgl. z. B. Hirschmann & Groß 2012 zum Freiwilligen Polizeidienst). Dieser Umstand wurde im Rahmen der konkreten Fallauswahl – wenn möglich – berücksichtigt. Da keine (landes-)gesetzlich geregelte Institutionalisierung der *zivilgesellschaftlichen Akteure* in den Bundesländern anzutreffen ist, wurde diese Form des Polizierens in der nachfolgenden Übersicht (Tabelle 1) ausgeklammert.

Rahmenbedingungen des Polizierens (nach Bundesländern)	Polizeiliche Akteure	Subpolizeiliche Akteure	Kommunale Akteure	Gewerbliche Akteure	Ehrenamtliche Akteure
Gruppe 1 (Brandenburg, Hessen, Sachsen)	x	x	x	x	x
Gruppe 2 (Baden-Württemberg, Bayern)	x		x	x	x
Gruppe 3 (Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen)	x		x	x	
Gruppe 4 (Saarland)	x	x	x	x	

Tabelle 1: Verteilung der polizierenden Akteure auf Landesebene

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Um das Spektrum des pluralen Polizierens abzubilden, wurden wie aus Abbildung 3 ersichtlich alle Bundesländer auf einem Minimum-Maximum-Kontinuum des Auftretens polizierender Akteure verortet. Mit diesem Schema werden die Unterschiede in der strukturellen Komplexität des Polizierens verdeutlicht. In den Bundesländern, die der Maximum-Kategorie zugeordnet sind, ist ein besonders breites Spektrum an institutionalisierten Akteuren des Polizierens möglich: diese umfassen alle *öffentlichen Akteure* (*polizeiliche*, *subpolizeiliche* und *kommunale Akteure*), *gewerblichen Akteure* sowie *ehrenamtlichen Akteure*. In Bundesländern, die in der Medium-Kategorie verortet sind, fehlen entweder die landesrechtlichen Möglichkeiten für den Einsatz von *subpolizeilichen* oder *ehrenamtlichen Akteure*. In Bundesländern, die der Minimum-Kategorie angehören, fehlen die landesrechtlichen Möglichkeiten für das Tätigwerden von *subpolizeilichen* und *ehrenamtlichen Akteuren*. Unter Beachtung kommunaler Unterschiede diente das Minimum-Maximum-Schema als ein erster Ausgangspunkt für die Auswahl der fünf Untersuchungsstädte.

Minimum	Medium	Maximum
Bremen	Baden-Württemberg	Sachsen
Mecklenburg-Vorpommern	Bayern	Brandenburg
Thüringen	Saarland	Hessen
Hamburg		
Rheinland-Pfalz		
Sachsen-Anhalt		
Berlin		
Nordrhein-Westfalen		
Niedersachsen		
Schleswig-Holstein		

Abbildung 3: Minimum-Maximum-Schema des pluralen Polizierens

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

4. Plurales Polizieren in deutschen Großstädten – Übersicht und Fallauswahl

Wie bereits thematisiert sind die auf Landesebene vorliegenden rechtlichen Rahmenbedingungen für das Polizieren auf kommunaler Ebene durch bestimmte Akteure eine Differenzierungsmöglichkeit. Einerseits können die rechtlich denkbaren Akteure des Polizierens nur in einzelnen Städten eines jeweiligen Bundeslandes implementiert sein (dieses bezieht sich vor allem auf das *subpolizeiliche*, *kommunale* und *ehrenamtliche Polizieren*). Andererseits unterscheidet sich die Ausgestaltung einzelner Akteure des Polizierens hinsichtlich der Kompetenz- und Aufgabenzuschreibung von Stadt zu Stadt (hier insbesondere beim *kommunalen* und *gewerblichen Polizieren*). Dieser weitergehenden Differenzierung wurde bei der Fallauswahl auf kommunaler Ebene Rechnung getragen, indem unterschiedliche Formen des Polizierens anhand deren Ausgestaltung in deutschen Großstädten betrachtet wurden. In diesem Kontext konnten die Großstädte in zehn Kategorien unterteilt werden (siehe Tabelle 2). Hierbei ist die Unterteilung weitergehend als auf der Landesebene, da kommunale Besonderheiten in die Betrachtung einfließen.

Die eingangs thematisierte Bestrebung, die Begleitvariablen wie z. B. soziodemografische und räumliche Gegebenheiten möglichst konstant zu halten, war aufgrund der empirischen Realität nur bedingt möglich. Ausschließen ließen sich für die Auswahl der Untersuchungsstädte nur etwaige extreme Ausreißer, sodass die Werte der Begleitvariablen in den final ausgewählten Untersuchungsstädten eine gewisse Varianz aufweisen.

4.1. Heterogenität des pluralen Polizierens in deutschen Großstädten

In die Fallauswahl wurden insgesamt 80 deutsche Großstädte⁸ einbezogen und auf das Vorhandensein der Akteure des Polizierens (*polizeilich, subpolizeilich, kommunal, gewerblich, ehrenamtlich*) gesichtet. Hierzu wurden stadtspezifische, öffentlich zugängliche Quellen herangezogen. Dies erfolgte weitestgehend analog zum Vorgehen auf Landesebene (siehe Kapitel 3) und wurde ergänzt um eine weitergehende Betrachtung der Kompetenz- und Aufgabenzuweisungen der *subpolizeilichen, kommunalen, gewerblichen* und *ehrenamtlichen Akteure*. Unter Einbezug dieser ergänzenden Perspektive wurden die Akteure in Formen des Polizierens überführt, die neben der Existenz von Akteuren auch deren Kompetenz- und Aufgabenzuschreibung erfassen. Diese Formen sind weitgehend analog zu den Akteursbezeichnungen von Abbildung 2, so lässt sich von *polizeilichem, subpolizeilichem, kommunalem, gewerblichem* und *ehrenamtlichem Polizieren* sprechen. Mit diesem Schritt konnte aber auch eine weitergehende Differenzierung und Identifikation etwaiger Besonderheiten bei der Ausgestaltung insbesondere des *kommunalen* und *gewerblichen Polizierens* auf kommunaler Ebene erreicht werden. Das *kommunale Polizieren* ist nach Kompetenzbereichen und Ausrüstung der polizierenden Akteure differenzierbar: So wird in der überwiegenden Mehrheit der Großstädte das *kommunale Polizieren* durch unbewaffnetes Personal mit einem recht begrenzten Umfang an Befugnissen durchgeführt. Es existieren aber auch Beispiele, in denen das Personal bewaffnet ist und über ein Mehr an Kompetenzen oder Aufgaben verfügt. In derartigen Fällen lässt sich von einem *kommunalen Polizieren plus* sprechen. Auch beim *gewerblichen Polizieren* ist eine plus-Variante zu finden, die sich auf den räumlichen Zuständigkeitsbereich bezieht. Während das *gewerbliche Polizieren* für gewöhnlich im privaten und/oder im sogenannten halböffentlichen Raum⁹ verortet ist, bezieht sich das *gewerbliche Polizieren plus* auf polizierende Tätigkeiten im öffentlichen Raum. So ergibt sich eine detailliertere Darstellung der Formen des Polizierens im Projektkontext wie Abbildung 4 zu entnehmen ist.

⁸ Als Großstadt gelten nach Angaben des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR 2017) alle Städte mit einer Einwohnerzahl über 100.000 Einwohner.

⁹ Halböffentliche bzw. halbprivate Räume gelten als Übergangszonen, als Teile des öffentlichen Raumes, die von privater Seite zur gemeinschaftlichen Nutzung angeboten werden und mit Einschränkung öffentlich zugänglich sind (Hirschmann & Groß 2012: 9). Dazu gehören bspw. Bahnhöfe oder Einkaufszentren, die durch eigens beauftragtes Sicherheitspersonal poliziert werden.

Formen des Polizierens		Akteure	
Öffentliches Polizieren	<i>Polizeiliches Polizieren (P)</i>	Landespolizei, Bundespolizei	
	<i>Subpolizeiliches Polizieren (S)</i>	Angestelltenpolizeien wie z. B. Wachpolizei	
	<i>Kommunales Polizieren</i>	<i>(normal) (K)</i>	Streifendienste der kommunalen Ordnungsbehörden (z. B. auch Stadtpolizei, Vollzugsdienst)
		<i>Plus (K+)</i>	Streifendienste der kommunalen Ordnungsbehörden (z. B. auch Stadtpolizei, Vollzugsdienst) mit Bewaffnung oder besonders weitgehenden Kompetenzen
<i>Gewerbliches Polizieren</i>	<i>(normal) (G)</i>	Akteure der privatwirtschaftlichen Sicherheitsbranche, die im halb-öffentlichen Raum tätig sind	
	<i>Plus (G+)</i>	Akteure der privatwirtschaftlichen Sicherheitsbranche, die im öffentlichen Raum tätig sind	
<i>Ehrenamtliches Polizieren (E)</i>		Freiwilliger Polizeidienst Sicherheitswacht Sicherheitspartner	
<i>Zivilgesellschaftliches Polizieren (Z)</i>		Öffentlich unterstützte Bürger_innenorganisationen Bürger_innengruppierungen wie sogenannte bzw. selbsternannte „Nachbarschaftswachen“, „Bürgerwehren“ (real oder online)	

Abbildung 4: Ausdifferenzierte Formen des Polizierens

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Sichtung aller deutschen Großstädte ermöglichte eine detailliertere Übersicht über das plurale Polizieren. So konnten die Großstädte zehn verschiedenen Kategorien zugeordnet werden, die unterschiedliche Formkonstellationen hervorbringen (siehe Tabelle 2).

Konstellation der Formen des Polizierens	Anzahl der deutschen Großstädte
PKG: <i>polizeilich</i> (P) & <i>kommunal</i> (K) & <i>gewerblich</i> (G)	45x
PKGE: <i>polizeilich</i> (P) & <i>kommunal</i> (K) & <i>gewerblich</i> (G) & <i>ehrenamtlich</i> (E)	13x
PKG+: <i>polizeilich</i> (P) & <i>kommunal</i> (K) & <i>gewerblich plus</i> (G+)	6x
PSKGE: <i>polizeilich</i> (P) & <i>subpolizeilich</i> (S) & <i>kommunal</i> (K) & <i>gewerblich</i> (G) & <i>ehrenamtlich</i> (E)	5x
PSKG: <i>polizeilich</i> (P) & <i>subpolizeilich</i> (S) & <i>kommunal</i> (K) & <i>gewerblich</i> (G)	5x
PSK+GE: <i>polizeilich</i> (P) & <i>subpolizeilich</i> (S) & <i>kommunal plus</i> (K+) & <i>gewerblich</i> (G) & <i>ehrenamtlich</i> (E)	2x
PK+GE: <i>polizeiliches</i> (P) & <i>kommunales Polizieren plus</i> (K+) & <i>gewerbliches Polizieren</i> (G) & <i>ehrenamtliches Polizieren</i> (E)	1x
PSKG+E: <i>polizeilich</i> (P) & <i>subpolizeilich</i> (S) & <i>kommunal</i> (K) & <i>gewerblich plus</i> (G+) & <i>ehrenamtlich</i> (E)	1x
PGE: <i>polizeilich</i> (P) & <i>gewerblich</i> (G) & <i>ehrenamtlich</i> (E)	1x
PG: <i>polizeilich</i> (P) & <i>gewerblich</i> (G)	1x

Tabelle 2: Konstellationen der Formen des Polizierens in deutschen Großstädten

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 2 macht deutlich, dass in deutschen Großstädten zwar eine Konstellation – nämlich die Kombination aus *polizeilichem*, *kommunalem* und *gewerblichem Polizieren* - besonders häufig vertreten ist, daneben aber auch weitere abweichende Formkonstellationen bestehen.

Alle Konstellationen umfassen einen Grundstock an Formen des Polizierens: So ist das *polizeiliche* und das *gewerbliche Polizieren* (im halböffentlichen Raum) in allen deutschen Großstädten vertreten. Auch das *kommunale Polizieren* ist fast flächendeckend anzutreffen. In einigen Städten konnte das *kommunale Polizieren* als ein neuartiges Format identifiziert werden und in zwei Städte fehlte es mit Stand zweite Jahreshälfte 2017 komplett.¹⁰ In Anbetracht der relativ weiten Verbreitung in deutschen Großstädten und der identifizierten aktuellen Entwicklungen, scheint sich das Vorhandensein des *kommunalen Polizierens* flächendeckend durchzusetzen. Für die Sonderformen des *kommunalen Polizierens plus* und des *gewerblichen Polizierens plus* konnte dieser Trend so nicht identifiziert werden.

¹⁰ Allerdings wird derzeit in einer der beiden Städte über eine mögliche Einführung des *kommunalen Polizierens* diskutiert.

4.2. Fallauswahl unter Berücksichtigung von Begleitvariablen

Aus den zehn generierten Kategorien (siehe Tabelle 2) wurden unter Berücksichtigung von Begleitvariablen die Untersuchungsstädte ausgesucht. Dem Ziel folgend, möglichst unterschiedliche Modelle des pluralen Polizierens zu betrachten, wurden die Untersuchungsstädte aus fünf der zehn Kategorien ausgewählt, wobei das Minimum-Maximum-Spektrum des Polizierens (siehe Abbildung 3) berücksichtigt wurde.

Als zusätzliche Auswahlkriterien wurden die Variablen räumliche Gegebenheiten (zentraler Stadtkern), Einwohnerzahl und Altersstruktur hinzugezogen. Die erste Variable konnte bei der Auswahl konstant gehalten werden, während die beiden anderen Begleitvariablen infolge der empirischen Realität jeweils in einem Intervall gehalten werden musste. Das Intervall für die Einwohnerzahl wurde so festgelegt, dass eine möglichst hohe Vielfalt an Formkonstellationen durch die Städte innerhalb des Intervalls abgebildet werden konnte. Für die Altersstruktur (welche in kriminologischen Quellen (vgl. Ziegleder u.a 2011: 14; Kreuter 2002: 34) für die Wahrnehmung von Sicherheit und Ordnung als besonders relevant gilt) wurde das Intervall durch das Streichen von minimalen und maximalen Werten in den Städten definiert. Die Intervalle werden hier explizit nicht benannt, um Rückschlüsse anhand dieser in Kombination mit weiteren untersuchten Merkmalen auf die ausgewählten Städte und die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner im weiteren Verlauf des Projektes zu verhindern und deren Anonymität zu gewährleisten.

Im Ausschlussverfahren wurden dann die relevanten Fälle (Städte mit einem zentralen Stadtkern, innerhalb des Bevölkerungsgrößen-Intervalls und des Altersstruktur-Intervalls) aus den zehn Kategorien des Polizierens (dargestellt in Tabelle 2) identifiziert. Im Ergebnis wurden insgesamt elf Städte¹¹ aus sechs unterschiedlichen Kategorien herausgefiltert (siehe Tabelle 3). Aufgrund der im Projektdesign vorgesehenen Anzahl von fünf Untersuchungsstädten konnte nur ein Teil der in Tabelle 2 dargestellten Formkonstellation des Polizierens berücksichtigt werden. Diese Eingrenzung erfolgte einerseits zukunftsorientiert, sodass die im Trend auslaufenden Formkonstellationen PG und PGE (siehe Tabelle 2), die kein *kommunales Polizieren aufweisen*, nicht weiter einbezogen wurden. Die Städte aus den Gruppen PSKG und PSKG+E fanden ebenfalls keine weitere Berücksichtigung, da die zusätzlichen Auswahlkriterien entweder nicht zutrafen oder die Städte sich außerhalb der festgelegten Intervalle befanden.

Für vier vorgesehene Fallanalysen wurden jeweils zwei potenzielle Städte (aus jeweils einer Kategorie – PKG, PKG+, PSKGE, PSK+GE) und für eine Fallanalyse drei potenzielle Städte (aus zwei ähnlichen Kategorien – PKGE und PK+GE) ausgesucht. Diese insgesamt elf Städte wurden priorisiert, sodass jeweils Paarungen bzw. ein Trio aus favorisierten und alternativen Untersuchungsstädten entstanden. Die Berücksichtigung von Alternativen ergab sich wie eingangs erwähnt, um auf Schwierigkeiten beim Feldzugang reagieren zu können.

¹¹ Bis zur finalen Auswahl bezeichnet als *Stadt a* bis *Stadt k*.

Konstellation der Formen des Polizierens	Fälle
PKG	<i>Stadt a, Stadt b</i>
PKG+	<i>Stadt c, Stadt d</i>
PKGE	<i>Stadt e, Stadt f</i>
PK+GE	<i>Stadt g</i>
PSKGE	<i>Stadt h, Stadt i</i>
PSK+GE	<i>Stadt j, Stadt k</i>

Tabelle 3: Konstellationen der Formen des Polizierens und Fälle

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Nach der Auswahl der Städte erfolgte im nächsten Schritt die Generierung des Feldzugangs und damit eine finale Reduzierung auf die vorgesehenen fünf Untersuchungsstädte – im Folgenden als *Stadt A*, *Stadt B*, *Stadt C*, *Stadt D* und *Stadt E* bezeichnet. Diese bilden wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist ein weites Spektrum an Kombinationen unterschiedlicher Formen des Polizierens ab. Von den final ausgewählten fünf Untersuchungsstädten wird auch das auf Landesebene erkennbare Minimum-Maximum-Schema abgedeckt. Die Fälle *Stadt A* und *Stadt B* weisen gegenüber den anderen Untersuchungsstädten eine geringere Anzahl und weniger komplexe Akteurskonstellationen auf.

Fälle/Großstädte	<i>Stadt A</i>	<i>Stadt B</i>	<i>Stadt C</i>	<i>Stadt D</i>	<i>Stadt E</i>
Vorherige Bezeichnung	Stadt a	Stadt c	Stadt h	Stadt g	Stadt j
Polizeiliches Polizieren (P)	x	x	x	x	x
Subpolizeiliches Polizieren (S)			x		x
Kommunales Polizieren (K)	x	x	x		
Kommunales Polizieren plus (K+)				x	x
Gewerbliches Polizieren (G)	x		x	x	x
Gewerbliches Polizieren plus (G+)		x			
Ehrenamtliches Polizieren			x	x	x

Tabelle 4: Fallauswahl

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

5. Ausblick

Mit der Auswahl der Untersuchungsstädte *Stadt A* bis *Stadt E* ist ein erster Meilenstein im Projekt PluS-i abgeschlossen worden. Es konnten fünf Städte mit unterschiedlichen Formkonstellationen des Polizierens und Alternativen für die vorgesehenen Fallanalysen zum pluralen Polizieren identifiziert werden. Die Vielfalt des pluralen Polizierens in deutschen Großstädten wird dabei weitgehend abgedeckt, auch wenn sich nicht jede Formkonstellation einbeziehen ließ. Ferner konnten relevante Begleitvariablen beachtet werden, sodass ein vergleichender Blick zumindest möglich erscheint.

An die Fallauswahl schloss sich die Erschließung des Feldzugangs in den ausgewählten Untersuchungsstädten an. Parallel hierzu erfolgten erste Erhebungsvorbereitungen für die weitergehende Modellidentifikation und die unterschiedlichen interdisziplinären Perspektiven. In den Fällen in denen bereits ein Feldzugang bei den polizierenden Akteuren erreicht werden konnte, werden die Erhebungen (in Form von Beobachtungen, Interviews und Datenabfragen) parallel zur Zugänglichmachung des noch nicht erschlossenen Feldes umgesetzt. Die finalen Untersuchungsstädte werden im Rahmen eines Mappings auf das sichtbare Polizieren im Stadtkern untersucht, um einen explorativ-erschließenden Eindruck für die unterschiedlichen Untersuchungsstädte zu gewinnen. Mittels Beobachtungen (Mapping), Interviews und Dokumentenanalysen werden die hier dargelegten Formkonstellationen des Polizierens weiter präzisiert, ergänzt und beschrieben. So entstehen komplexe Modelle des pluralen Polizierens. Diese umfassen dann neben den Formkonstellationen auch vorhandene Handlungspraktiken, Beziehungen zwischen den Akteuren, zugrunde liegende politische Entscheidungsprozesse und Policies. Parallel werden auch die Erhebungen zu den weiteren zentralen Aspekten – Kontextadäquanz, Legitimität, Effizienz und Effektivität – erfolgen, mittels derer die unterschiedlichen Modelle des pluralen Polizierens im Projekt PluS-i untersucht werden. Diese analytischen Perspektiven ergänzen die deskriptive Perspektive der Modellidentifikation und erlauben eine relative Bewertung der unterschiedlichen Modelle.

Literatur

- BBSR (2017): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzung. Online unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Stadt-Gemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html
- Floeting, Holger (2015): Urbane Sicherheit. Online unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/204765/urbane-sicherheit>.
- Frevel, Bernhard, Hrsg. (2007). Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten: Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Frevel, Bernhard, Hrsg. (2012). Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik: Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven. Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Frevel, Bernhard und Tobias John (2014). Kooperative Sicherheitspolitik als Konsequenz von Sekuritisierung. In: Lange, Hans Jürgen, Michaela Wendekamm und Christian Endreß: Dimensionen der Sicherheitskultur. Wiesbaden: Springer VS, 341-358.
- Halperin, S. & Heath, O. (2012). Political Research. Methods and Practical Skills. Oxford University Press.
- Hirschmann, N., & Groß, H. (2012). Polizierende Präsenz: Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Polizei, Verwaltung, Privatwirtschaft und Bürgern. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Hirschmann, N., & John, T. (2017). Projekt PluS-i: Forschungsgegenstand, Forschungsziele und Forschungskonzeption. Westfälische Wilhelms-Universität Münster: PluS-i Working Paper Serie: Nr. 1/2017.
- John, Tobias (2013). „Pluralisierte Sicherheitsproduktion“. In: Polizei und Wissenschaft 2013.3, S. 18–26.
- John, Tobias und Claudia Kaup (2016). „Kooperationsstrukturen und Interaktion in der Sicherheitsproduktion für ÖPNV und SPNV“. In: Sicherheitskooperation für Bus und Bahn. Hrsg. von Marcus Kober und Bernhard Frevel. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 89–131.
- Holm, Andrej (2010). Wir Bleiben Alle. Gentrifizierung - Städtische Konflikte um Aufwertung und Verdrängung. Münster: Unrast-Verlag.
- Kreuter, Frauke (2002): Kriminalitätsfurcht: Messung und methodische Probleme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pütter, Norbert (2006). Polizei und kommunale Kriminalprävention. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Rohlfing, Ingo (2009): Vergleichende Fallanalysen, In: Pickel, Susanne u.a. Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Söllner, Sebastian (2011): Die Verpolizeilichung. Grenzen, Chancen und Risiken einer neuen Sicherheitsarchitektur. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Stienen, Ludger (2011): Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit - Erscheinungsformen, Prozesse und Entwicklungstendenzen. Eine empirische Untersuchung zur

Transformation von Staatlichkeit am Beispiel der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Ziegleder, Diana; Kudlacek, Dominic; Fischer, Thomas (2011): Zur Wahrnehmung und Definition von Sicherheit durch die Bevölkerung. Erkenntnisse und Konsequenzen aus der kriminologisch-sozialwissenschaftlichen Forschung. Online unter: www.sicherheit-forschung.de/publikationen/schriftenreihe_neu/sr_v_v/sr_5.pdf.