

FORUM ZUKUNFTSFÄHIGKEIT

bei der Stiftung für Kriminalprävention

Münster-Hiltrup, März 2003

ZUKUNFTSSTUDIE*

ORGANISATION VON SICHERHEIT IN DEUTSCHLAND 2013

UMFELD, AKTEURE, AUFGABENWAHRNEHMUNG

-KURZFASSUNG-

DER BLICK IN EINE MÖGLICHE ZUKUNFT 2013

In einer auf Individualität und gruppenorientierte Differenzierung ausgerichteten Gesellschaft herrscht bei wenig kontinuierlicher wirtschaftlicher Entwicklung Mangelverwaltung in öffentlichen Haushalten:

- In den vorangegangenen Jahren mussten deshalb auch die Budgets der Polizei fortlaufend gekürzt werden. Die Beschränkung auf das gesetzlich vorgesehene Mindestmaß von Krisenintervention und Strafverfolgung ist die Folge.
- Die Justiz flankiert mit deutlichem Sanktionsverhalten.
- Kommunale Ordnung und Prävention werden zweckorientiert von den Städten und Gemeinden gewährleistet, weil Sicherheit zu einem wichtigen Argument im Wettbewerb um lokale Wirtschafts- und Bevölkerungsansiedelung geworden ist. Für die Realisierung bedient sich die Verwaltung immer häufiger der Public-Private-Partnership Lösungen. Zunehmend erfolgt eine Kostenumlage auf die Empfänger und Nutzer von Sicherheit.
- Betriebliche Sicherheitsorganisationen, vereinzelt bürgerschaftliches Engagement und vor allem gewerbliche Sicherheitsunternehmen leisten deutliche Beiträge zur lokalen Sicherheit. Letztere bilden die personelle Basis für die Public-Private-Partnership Lösungen.

GLIEDERUNG DER KURZFASSUNG

- I ZIEL UND ZWECK DER STUDIE
- II DAS FORUM ZUKUNFTSFÄHIGKEIT
- III DIE METHODE
- IV DIE DESKRIPTOREN UND IHRE ERWARTETE AUSPRÄGUNG - DAS SZENARIO 2013

I ZIEL UND ZWECK DER STUDIE

Sicherheit und damit auch (Kriminal-) Prävention ist ein gesamtgesellschaftliches Anliegen. In überwiegend multiprofessionell besetzten formellen und informellen Gremien und Organisationen wird nach Lösungen für einzelne oder grundsätzliche Probleme im Bereich normabweichenden Verhaltens gesucht. Die Ergebnisse werden mehr oder weniger strukturiert umgesetzt und noch selten evaluiert. Jedenfalls zeigt diese Vorgehensweise eine durchweg reaktiv getriebene Aktivitäteninitiative.

Antizipation erfordert Vorausschau.

Wenn die Träger von Sicherheit und (Kriminal-)Prävention, deren künftiges gesellschaftliches Umfeld in wesentlichen, kriminalitätsrelevanten Faktoren und der Ansatz ihrer Aufgabenwahrnehmung für die Zukunft beschrieben sind, können etwa konkrete, zukünftige Aufgaben abgeleitet und Ansätze zur Einflussnahme auf denkbare Entwicklungen erarbeitet sowie einer umsetzbaren Lösung zugeordnet werden.

Eine handhabbare und methodisch leistbare zeitliche Dimension ist eine Vorausschau um zehn Jahre.

Ziel der Studie ist demnach, die Organisations- und Kompetenzpotenziale der Präventionsakteure in ihrem erwarteten gesellschaftlichen Umfeld für das Jahr 2012/2013 zu beschreiben.

Zweck der Studie ist, mit diesem Bild einer möglichen Zukunft sowohl den Akteuren selbst als auch der Politik ein entscheidungsbegleitendes Werkzeug an die Hand zu geben:

- Ist dieses Bild erstrebenswert als künftige Gegenwart ?
 - Können bereits jetzt die erforderlichen Maßnahmen antizipierend eingeleitet und getroffen werden, um wünschenswerte Entwicklungen zu fördern oder unerwünschte zu vermeiden ?
- Worauf können sich die unterschiedlichen Akteure einstellen ?
- Ist es möglich, die etwa erforderlichen politischen, fiskalischen, personellen und organisatorischen Maßnahmen der Steuerung unkoordiniert zu entwickeln oder bedarf es rechtzeitig eines multiprofessionellen und/oder ebenenübergreifenden Bündnisses ?

Die Erwartungen und Hoffungen des Forums sind entsprechend hoch und groß, dass die vorgelegten Ergebnisse von der Zielgruppe zur Kenntnis genommen werden.

Eine Wertung oder Bewertung der Ergebnisse soll den Nutzern vorbehalten bleiben, die ihrerseits daraus für sich Handlungsbedarf ableiten oder Maßnahmenvorschläge entwickeln können, um diese vielleicht konzertiert in zukunftsfähige Entscheidungen umzusetzen.

II DAS FORUM ZUKUNFTSFÄHIGKEIT

An der Erstellung der Studie waren beteiligt:

1 Für den Bereich Sicherheit

Rolf Baudiß

Jurist, Leitender Polizeidirektor, Leiter der Abteilung Gefahrenabwehr/Strafverfolgung beim
Polizeipräsidenten Aachen

Wolfgang Bülow

Dipl. Verwaltungswirt (grad.), Leitender Polizeidirektor a.D., Berater der Securitas Deutschland Holding
GmbH, Düsseldorf

Thomas Dobusch

Dipl. Verwaltungswirt (grad.), Polizeirat, Dezernent Verwaltung/Logistik beim Polizeipräsidenten Münster

Wolfgang Gatzke

Dipl. Verwaltungswirt (grad.), Leitender Kriminaldirektor, Ständiger Vertreter des Direktors
Landeskriminalamt NRW, Düsseldorf

Karl-Heinz Georg

Diplom Sozialarbeiter, Geschäftsführer des Kriminalpräventiven Rates der Hansestadt Lübeck

Hartmut Rohmer

Jurist, Direktor Landeskriminalamt NRW, Stadtverordneter in Neuss

Volker Strothmann

Jurist, Erster Beigeordneter der Stadt Ibbenbüren

2 Für den Bereich gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung

Schon bei der Vorstrukturierung der inhaltlichen Arbeit wurde deutlich, dass neben den rein sicherheitsrelevanten Kriterien auch solche für das Entstehen eines möglichen Zukunftsbildes mitbeeinflussend sein würden, welche sich auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen in Deutschland beziehen.

Die Meinungsbildung des Forums wurde auf die Beziehung/Befragung von Gutachtern bzw. die Auswertung von Gutachten und Veröffentlichungen gestützt.¹ Dabei hat das Forum jedoch nicht die Standpunkte unreflektiert übernommen, sondern sie einer eigenen Bewertung im thematischen Kontext der Studie unterzogen.

Der Soziologe PD Dr. Reinhard Kreissl, ISIP e.V. Universität Hamburg und Institut für Soziologie Universität Oldenburg, hat die gesellschaftsbezogenen Erkenntnisquellen geliefert.

Etwa erforderliche Wirtschaftsdaten sollten den ständigen Veröffentlichungen der Bundesregierung bzw. denen führender Wirtschaftsforschungsinstitute entnommen werden, weswegen für diesen Bereich keine Experten bestellt werden mussten.

Darüber hinaus hat die PROGNOSE AG (auch aus Anlass ihrer Veröffentlichung des Deutschland Report 2002 – 2020) Informationen und eine Einzelbewertung des Deskriptors „Wirtschaftliche Entwicklung“ der Studie beige-steuert.

¹ Konkrete Hinweise bei den Deskriptoren/-Ausprägungen in den Materialien zur Studie → www.institut.de

3 Für den Bereich Methodik

Bei dem Anspruch und der künftigen Zielgruppe der Studie war es neben der Auswahl von Experten für den inhaltlichen Teil erforderlich, eine Methodenkompetenz einzuführen, welche die Arbeit auch strukturell absichern würde.

Dazu konnten gewonnen werden (in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Beiträge):

Stefan List, Executive MBA HSG, Stefan Carsten, Dipl. Geograph, Zukunftsforscher
DaimlerChrysler AG, Bereich Forschung, Gesellschaft und Technik, Berlin

Prof. Dr. Albert Heinecke
Informatiker, Wirtschaftswissenschaftler, Professor an der FH Braunschweig/Wolfenbüttel
Geschäftsführer Sinus Software und Consulting GmbH, Braunschweig

4 Moderation und Verantwortung

Schließlich bedurfte es von Seiten des Initiators und Trägers der Studie, der Stiftung Kriminalprävention, einer unterstützenden Begleitung:

Klaus Stüllenberg
Vorsitzender des Kuratoriums der Stiftung Kriminalprävention

III DIE METHODE

Grundlage der Vorgehensweise war die standardisierte Erhebung, Zusammenfassung und Auswertung des Expertenwissens sowie die Übertragung in Deskriptoren. Dieses würde jedoch keine nachweisbare Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines sich daraus ergebenden Bildes einer möglichen Zukunft (Szenario) für die Organisation von Sicherheit in Deutschland ergeben.

Deshalb wurde zunächst für die Arbeit mit einer Cross-Impact-Matrix (CIM) entschieden. Diese Methode ermöglicht, den Einfluss qualitativer Variablen untereinander systematisiert zu erfassen und daraus eine **wahrscheinliche** Konstellation von Beschreibungsmerkmalen für einen zukünftigen Zustand zu errechnen.

Im Anschluss daran hat das Forum auf Basis der selben Variablen eine Konsistenzanalyse durchgeführt, um daraus eine **inhaltlich stimmige** Konstellation von Beschreibungsmerkmalen für einen zukünftigen Zustand zu errechnen.

Schließlich wurden beide auf Plausibilität miteinander verglichen. Das Ergebnis ist eine inhaltlich konsistente und wahrscheinliche Konstellation von Beschreibungsmerkmalen für einen zukünftigen Zustand - ein Szenario oder mögliches Bild der Organisation von Sicherheit in Deutschland im Jahr 2013.

IV DIE DESKRIPTOREN UND IHRE ERWARTETE AUSPRÄGUNG - DAS SZENARIO 2013

Wirtschaftliche Stabilität nimmt ab.

Zunehmende Globalisierung ist auch Plattform für härteren Wettbewerb mit immer mehr nationalen und internationalen Marktteilnehmern. Gleichzeitig stagniert insgesamt der Bedarf an neuen Produkten, wohingegen sich in einzelnen Segmenten Nachfrageboom und -flaute gegenüberstehen. Die jeweils (kurzzeitig) Wachstum versprechenden Bereiche können indes nicht stets von allen Nationalökonomien auch qualitäts- und wettbewerbsgerecht bedient werden. Das gilt besonders für Deutschland. Dienstleistungen können nicht ausreichend ausgleichen. Nationale wirtschaftliche Stabilität wird von Phasen des Null- bis Minuswachstums, deren Dauer und Intensität kaum vorhersehbar sind, abgelöst.

Gesellschaftliche Konsistenz nimmt ab und fördert Ausgrenzung.

Verfolgung von Partikularinteressen in wechselnden, zeitlich befristet, teils überregional, teils in virtueller Kommunikation operierend, eingerichteten Gruppierungen, abnehmende Bindungsfunktion von Familie, Erosion allgemeinverbindlicher, gesellschaftlicher Grundwerte, Ohnmachtgefühl im Zuge der Globalisierung und der damit verbundenen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklung hemmen bzw. verhindern das Entstehen einer homogenen Gesellschaft. Aktive Ausgrenzung wird zu einem individuellen und gruppenspezifischen Differenzierungskriterium.

Fremdethnische Bevölkerungsanteile nehmen zu.

Durch erhöhte Zuwanderung infolge politischer Uneinigkeit, wegen der demographischen Entwicklung in Deutschland, und um -vorübergehend- Arbeitsmarkt sowie öffentliche Versicherungssysteme zu sichern, entsteht ein ethnisch zunehmend heterogenes Bild in der Bevölkerungsstruktur.

Sozio-ökonomische Relevanz der Familie verliert an Bedeutung.

Die Funktion Familie gilt als eher überkommen. Die Zahl der Eheschließungen nimmt ab, die der Scheidungen zu, Geburtenraten sind rückläufig. Erziehungsaufgaben finden zunehmend institutionalisiert in Kindergarten, Schule und Freizeit statt, Versorgungsaufgaben werden vom Staat abgefordert, und die mobile Erlebnis- und Freizeitorientiertheit schließt dauerhafte oder gar lebenslange soziale Verbindungen und Verantwortlichkeiten eher aus.

Individuelle Verfügbarkeit von Kapital bewirkt soziale Polarisierung.

Die Schere zwischen sehr hohen und vergleichsweise (gemessen an der Kaufkraft) geringen Vermögen geht weiter auseinander. Die "gut situierte bürgerliche Schicht" verliert sich zunehmend hin zu einem dieser Pole. Damit wird für einen kleineren Teil der Gesellschaft alles (mit Geld käufliche) verfügbar, für den größeren Teil bleibt dies jedoch bei steigenden Kosten für die Grundbedürfnisse ein auf legalem Weg kaum erreichbares Ziel.

Sozio-regionale Strukturen fördern Polarisierung und Ghettobildung.

Lenkende und gestaltende Maßnahmen zur Schaffung von ökologisch, ökonomisch und sozial verträglichen Agglomerationen (Agenda 2000 - Prozess) scheitern. Regionale Entwicklungs-, Förder- und Restrukturierungsprogramme basieren auf marktwirtschaftlichen Mechanismen, und so geschaffene Regionen/Bereiche werden nach Verwertbarkeit, Ertragskraft und verfügbarem, individuellem Kapital genutzt und besetzt.

Ordnungsnormen sind zunehmend regional ausgeprägt.

Ordnung in einer Kommune oder einem Quartier ist ein Faktor von allgemeiner Zufriedenheit der Bewohner. So unterschiedlich kommunale und soziale Infrastrukturen sind, so individuell fordern Bürger auch von der Verwaltung die Herstellung von Ordnung. Dies führt zu regional/kommunal abweichenden Ordnungs- und Verhaltensnormen.

Religion entwickelt Spaltungsfunktion durch Polarisierung.

Religion entwickelt sich zu einem Differenzierungskriterium. Exzessive Ausübung mit Herleitung (gesellschafts-) politischer Mitgestaltungsansprüche polarisiert die Gesellschaft fortschreitend infolge zunehmenden Fundamentalismus´.

Bildungsstruktur ist stark polarisiert.

Wissen ist zwar zunehmend uneingeschränkter für jeden verfügbar, die Notwendigkeit, Informationsmanagement zu betreiben, nimmt dabei jedoch stark zu. Nur wenige nutzen diese Angebote zum Aufbau und zur in immer kürzeren Zeitabständen erforderlichen Aktualisierung von Bildung und Wissen über den Tagesbedarf hinaus. Der überwiegende Teil der Bevölkerung beschafft sich Tageswissen zur Bewältigung von persönlichen Aufgaben, verwertet und verwirft es nach Gebrauch wieder.

Normenakzeptanz und -konformes Verhalten nehmen ab.

Bei einem Großteil der Bevölkerung nehmen Akzeptanz für ethische Grundwerte, für immer mehr und differenzierter regelnde Normen sowie das Wissen um deren Vorhandensein ab. Gleichzeitig fördert der Einruck, bei Normenverstößen mit Wahrscheinlichkeit nicht entdeckt oder zumindest nicht beim ersten Mal sanktioniert zu werden, die Bereitschaft, sich nicht normkonform zu verhalten, wenn dies individuelle Erleichterung oder (wirtschaftliche) Vorteile erwarten lässt.

Informelle, soziale Kontrolle nimmt ab.

Die Wohn-, Lebens- und Arbeitsbedingungen führen weiterhin zu wachsender Anonymität. Strukturen, die informelle soziale Kontrolle begünstigen, verschwinden. Die Bereitschaft in der Bevölkerung, sich um die Belange von Mitmenschen oder gar gesellschaftliche Grundwerte zu kümmern nimmt ebenso ab wie das Engagement, sich gegen derartige Einzelfall bezogene oder grundsätzliche Erscheinungsformen einzusetzen. Sich nicht Einmischen bringt offenbar Vorteile durch die Vermeidung von zusätzlichem Aufwand, solange dem kein (individueller) Nutzen gegenübersteht.

Umgang mit Sucht ist fokussiert auf Repression.

Sucht hat gesellschaftliche Auswirkungen und ist ein Kostenproblem. Staatliche Therapieangebote sind individuell, inhaltlich und umfänglich begrenzt. Der Trend zur Kriminalisierung von suchtgeprägtem Verhalten und zunehmende Sanktionsbereitschaft prägen den staatlichen und gesellschaftlichen Umgang mit Sucht.

Bürgerbeteiligung nimmt ab.

Die Bereitschaft, sich für andere als die eigenen Interessen zu engagieren, nimmt ab, und an den Erfolg solcher Bemühungen wird ohnehin nicht geglaubt.

Kommunale Ressourcen sind in geringerem Maße als heute verfügbar.

Trotz Konzentration auf wesentliche (gesetzlich vorgeschriebene) Aufgaben, trotz Projekten im Rahmen von Public-Private-Partnership und begrenztem Erfolg in der verwaltungsinternen Prozessoptimierung reduzieren die in deutlich geringerem Maße zufließenden Mittel aus kommunalem und bundesweitem Steuer- und Abgabenaufkommen den Spielraum für kommunales Handeln deutlich.

Kommunale Aufgabenwahrnehmung priorisiert die Kommune als Wirtschaftsstandort.

Die sinkenden Ressourcen werden im wesentlichen zur Förderung von Wirtschaft und Infrastruktur verwendet. Nur auf diese Weise glaubt man, im interkommunalen Wettbewerb geeignete Rahmendingungen für Wertschöpfung und damit kommunales Steueraufkommen schaffen zu können. Dieses Vorgehen dient der nachhaltigen Absicherung, die verbliebenen Pflichtaufgaben für die in der Erwartung lokal zunehmende Bevölkerung erfüllen und darüber hinaus für "lebenswerte" Rahmenbedingungen vor Ort sorgen zu können.

Public-Private-Partnership gewinnt an Bedeutung.

Staatliche Verwaltungsorganisationen sind fachlich und personell immer weniger in der Lage, ihre vielfältigen Aufgaben zu erfüllen und Leistungen zu erbringen. Darüber hinaus können die Kosten dafür nicht mehr gesamtsteuerfinanziert gedeckt werden. Die Lösung wird in der aufgaben- bzw. leistungsbezogenen Kooperation mit spezialisierten Unternehmen gesehen: Weitestgehend eigenständige unternehmerische Wahrnehmung bei staatlicher Durchführungskontrolle gewährleistet eine sachgerechte (ehedem staatlich erbrachte) Angebotsvielfalt und die Möglichkeit, (Teil-)Kosten auf die "staatlichen Kunden" zu übertragen.

Betriebliche/gewerbliche Sicherheitsorganisationen übernehmen viele öffentliche Aufgaben.

Gewerbliche Sicherheitsunternehmen können aus dem Bereich des Werkschutzes nur noch begrenzt Umsatzzuwachs generieren. Betriebliche Sicherheitsorganisationen öffnen sich auf kommunaler Ebene insbesondere für solche Sicherheitsaufgaben, die sich aus den betrieblichen Risiken direkt und indirekt ergeben. Parallel dazu können aus Kosten- und Personalqualifikationsgründen die sich verändernden allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben im öffentlichen und teilöffentlichen Raum von der Kommunalverwaltung nicht mehr sachgerecht wahrgenommen werden.

Weil politisch unabweisbar, ermöglicht eine entsprechende Gesetzgebung die deutlich zunehmende Aufgabenübernahme durch nichtöffentliche Organisationen. Als folgerichtig und notwendig wird die zunehmende Vertretung in Präventionsgremien angesehen und vollzogen. Allein der Bereich des Gewaltmonopols bleibt unangetastet in hoheitlicher Ausübung.

Polizeiliche Ressourcen sind in geringerem Maße als heute verfügbar.

Handlungsbedarf und Aufwand infolge angespannter globaler Sicherheitslage mit nationalen Auswirkungen werden durch - auch demographisch bedingten - Rückgang der Massenkriminalität, Entkriminalisierung und - nicht nur polizeiliche - Erfolge in der Prävention kompensiert. Aufgaben wie die Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls werden zunehmend in den Bereich der Kommunalverwaltung verlagert. Zusammen mit Maßnahmen interner Prozessoptimierung und Konzentration auf "Kernaufgaben" wird es für politisch vertretbar aber auch unabweisbar gehalten, die Personal- und Sachhaushalte der Polizei weiter zu reduzieren.

Polizeiliche Aufgabenwahrnehmung priorisiert Krisenintervention und Strafverfolgung.

Die Personal- und Sachmittelsituation sowie das Aufgabenvolumen erfordern die Konzentration auf den unabweisbaren Kern gesetzlich zugewiesener Aufgaben. Die Abwehr konkreter Gefahren (insbesondere auf Ersuchen akut Betroffener) und Ermittlungsarbeit mit dem Ziel der Strafverfolgung (priorisiert nach Schwere der Tat und bei Kontrolldelikten nach politischer Schwerpunktsetzung) kennzeichnen die Arbeitsschwerpunkte der Polizei. Dem folgt eine entsprechend angepasste, weniger verzweigte Aufbauorganisation. Im Bereich der Kriminal- und Verkehrsunfall - Prävention werden informationszuliefernde und allenfalls teilmoderierende Aufgaben in multiprofessionell besetzten Gremien wahrgenommen.

Justiz priorisiert Sanktionierung.

Dem gesellschaftlichen Bedürfnis nach Sicherheit folgend, strafft die Justiz ihre Sanktionsmechanismen: Zügiger, häufiger und im Strafmaß steigend trägt die Justiz dem Strafanspruch des Staates Rechnung. Bei unveränderter Personalressource schaffen Entkriminalisierung und Täter-Opfer-Ausgleich den entsprechenden Freiraum.