Professor Dr. Dr. h. c. mult. Winfried Hassemer, Frankfurt am Main*

Freiheit und Sicherheit am Beispiel der Kriminalpolitik

Seit dem letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts ist Prävention das beherrschende Ziel des staatlichen Strafens. Dieses Ziel, welches das Strafrecht auf die Bewirkung günstiger Folgen verpflichtet, trifft in den letzten Jahrzehnten auf gesellschaftliche Entwicklungen wie Risikoangst, Verbrechensfurcht und Kontrollbedürfnisse; es erfährt von diesen Veränderung und Verstärkung. Vor allem vom Einsatz strafrechtlicher Instrumente erwartet man Schutz und Sicherheit. Dies führt zur Verschärfung dieser Instrumente und zur Intensivierung ihres Einsatzes im materiellen Strafrecht und im Strafprozessrecht und zu einem Rückbau der Garantien und Eingriffsschranken aus dem strafrechtlichen Verfassungsrecht. Der Staat ist von einem Gefährder bürgerlicher Freiheit zu einem Partner im Kampf für bürgerliche Sicherheit geworden, und das Strafrecht befindet sich auf dem Weg zu einem Gefahrenabwehrrecht.

Die Tendenz, das Strafrecht vor allem auf die Herstellung von Sicherheit zu verpflichten, gerät mit seinen verfassungsrechtlichen Traditionen in Konflikt. Sicherheitsbedürfnisse sind strukturell unstillbar und machen einen rationalen Diskurs über eine vernünftige und zeitgerechte Politik der inneren Sicherheit schwierig. Es gibt aber Wege, um die Freiheit auch in einer Risikogesellschaft zu bewahren.

I. Vorbemerkung

Dass das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit eines der großen Themen unserer Tage ist, braucht man niemandem zu erklären, der offene Augen und Ohren für seine geistige und politische Umgebung hat. Man muss sich nur die Streitereien in der aktuellen Außen- und der Innenpolitik ansehen und kann sie notfalls in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts spiegeln: Einsatz der Tornados in Afghanistan, Abschuss eines von Terroristen gekaperten Flugzeugs, heimliche Online-Durchsuchungen, Einsatz der Bundeswehr im Inland, Ortung von Verdächtigen mithilfe des *Global Positioning System*.

Also konzentrieren wir unseren Blick, nähern uns dem Verhältnis von Freiheit und Sicherheit zuerst mithilfe einer Lupe und versuchen sodann, die Hintergründe etwas aufzuhellen, soweit sie durch die Lupe nicht in ihrem Zusammenhang zu sehen sind. Wenn man die Lupe richtig einsetzt, so kann man das große Feld am Beispiel eines konkreten kompakten Gegenstandes erschließen. Dieser Gegenstand ist heute das Strafrecht. Erstens weil ich das ein bisschen kenne, zweitens weil im Strafrecht, ähnlich wie im Fußball, jedermann sachverständig ist und eine klare Meinung hat, da ja das Strafrecht mit unserer Alltagsmoral stark verkettet ist, und drittens weil sich gerade im Strafrecht und seiner Politik die Entwicklung von Freiheit und Sicherheit getreulich abbildet: unsere Ängste und Bedrohungen verlängern sich auch in strafrechtliche Verbote und in Kontrollinstrumente.

II. Fakten

1. Von der Freiheit zur Sicherheit

Etwa seit den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts lassen sich in der Strafrechtsordnung der Bundesrepublik und im öffentlichen Diskurs über diese Strafrechtsordnung Veränderungen feststellen, welche Kriminalpolitik, Strafjustiz und auch Strafrechtswissenschaft erfassen und welche das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit nachdrücklich zu Gunsten der Sicherheit neu justieren. Diese Veränderungen beziehen sich auf das materielle Strafrecht, wo es um die Verbote und die Strafandrohungen geht, auf das formelle Strafrecht, wo es um die Ordnung des Strafprozesses geht, und auf den kriminalpolitischen Diskurs, wo wir alle uns demokratisch darüber verständigen, wohin die Reise des Strafrechts gehen soll.

Wohin unsere Reise jetzt gehen soll, kann ich Ihnen in wenigen Sätzen skizzieren: Die Veränderungen, von denen ich spreche, bewirken, dass das Strafrecht sich in Richtung eines Gefahrenabwehrrechts entwickelt, das die Herstellung und Bewahrung von Sicherheit zu seinem unmittelbaren Ziel macht. Die Entwicklung von einem freiheitsorientierten hin zu einem sicherheitsorientierten Strafrecht lässt sich in ihrer Herkunft, ihren Hintergründen und ihren Konsequenzen ziemlich klar beschreiben; sie ist, auch weit über die Grenzen des Strafrechts hinaus, wissenschaftlich und politisch breit untersucht und diskutiert. Davon können wir heute zehren.

Diese Entwicklung hat schwerwiegende Konsequenzen. Sie verändert das Strafrecht in allen seinen Teilen – von der trommelnden Kriminalpolitik bis hin zum leisen Strafvollzug. Sie rückt Konzepte wie Effizienz, Ökonomie und Sicherheit in den Vordergrund und verschattet die traditionellen Garantien des Strafrechts, seine Eingriffsschranken und seine menschenrechtsfreundlichen Eigenschaften von Personalität, Schutz und Schonung.

---

* *Windfried Hassemer* ist Inhaber der Professur für Rechtstheorie, Rechtssoziologie, Strafrecht und Strafprozeßrecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Bis zum 3. Mai 2008 war er Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts. Der Beitrag wurde als Vortrag am 30.05.2008, im Rahmen der Tagung „Schuld – Interdisziplinäre Versuche ein Phänomen zu verstehen" der Kulturhermeneutischen Sozietät e. V. und der Theologischen Fakultät der Universität Greifswald, gehalten. Die Vortragsform wurde beibehalten.

Diese Entwicklung kennzeichnet nicht nur Kriminalpolitik und Strafrecht; sie verdankt sich langfristigen Verwerfungen in Gesellschaft und Staat und wirkt ihrerseits auf sie zurück. Diese Verwerfungen sind gut erforscht. Sie lassen sich benennen als Desorientierung und Risikofurcht: als Konsequenzen des Verlusts von Gelassenheit und Vertrauen – ein Verlust, der seinerseits Kontroll- und Strafbedürfnisse nährt. Eine Gesellschaft, die sich nicht zutraut, das Morgen zu gestalten und das Übermorgen vorzubereiten, weil sie angesichts als zerstörerisch und unbeherrschbar wahrgenommener Risiken (Krieg, Umweltzerstörung, Terrorismus, sozialer Abstieg und Armut, organisierte Kriminalität, Globalisierung, Migration) keine tauglichen Hilfsmittel und begehbaren Auswege sieht, wird kontrollieren und strafen, wo das nur möglich ist. Und sie ist in der Gefahr, dabei das Maß zu verlieren. Selbst der liberale Staat wird Schwierigkeiten haben, sich der allgemein verbreiteten Sicht der Welt zu verschließen und sich den Straf- und Kontrollbedürfnissen zu verweigern.

Diese Entwicklung steht mit dem modernen folgenorientierten Strafrecht in einem intrikaten Zusammenhang. Erst diese Entwicklungsstufe des Strafrechts ist nämlich imstande, Folgen strafrechtlichen Handelns (und Unterlassens) zu einem wissenschaftlichen Problem zu machen. Einem streng prinzipienorientierten Strafrecht würden maßlose Kontrolle und Strafe nicht unterlaufen: Es wäre schon an den Folgen der Strafjustiz nicht wissenschaftlich interessiert – und an deren Behebung schon gar nicht. Macht das Strafrecht aber die Bewirkung günstiger und die Vermeidung ungünstiger Folgen zu seinem Programm, entwirft und rechtfertigt es sich also als präventives Instrument, so hat es diese Unschuld verloren und seine Rolle gefunden: ein Instrument im Kontext sozialer Disziplinierung und Kontrolle zu sein. Wie es eine „Dialektik der Aufklärung“ gibt, so gibt es auch eine „Dialektik der Prävention“: Der menschenfreundliche und zeitgerechte Horizont gerät zur Falle und zur Fessel, wenn er sich verselbständigt, wenn er zu permanenter Selbstkorrektur nicht mehr in der Lage ist; das präventiv orientierte Strafrecht verliert sein Maß, wenn es nicht versteht (oder nicht eingesteht), dass es nicht sämtliche Folgen bewirken kann (und sie auch nicht zu jedwedem Preis bewirken wollen darf). Aber nun zu den Fakten und den Einzelheiten.

2. Materielles Strafrecht

a) Verbote und Strafdrohungen

Im materiellen Strafrecht, wo sich die Verbote und die Strafandrohungen finden, realisiert sich diese Entwicklung dadurch, dass Handlungsspielräume der Bürger durch strafrechtliche Verbote zunehmend eingeschränkt werden. Das materielle Strafrecht dehnt sich aus unter Einsatz und Verschärfung derjenigen drei Mittel, die es immer schon hatte: durch neue Verbote, durch eine Verschärfung schon bestehender Verbote und durch strengere Strafdrohungen. Diese Reformen konzentrieren sich auf alle Bereiche der „modernen“ Kriminalität, insbesondere auf Organisierte Kriminalität und Terrorismus, auf Wirtschaft und Umwelt, auf Datenverarbeitung, Betäubungsmittel, aber auch auf vielfache Erscheinungsformen des Nebenstrafrechts.

Tatbestände, die Verhaltensweisen zum ersten Mal unter Strafe stellen, finden sich insbesondere auf den Feldern von Terrorismus und Umweltschutz. Tatbestandliche Erweiterungen kennzeichnen das Strafrecht der Wirtschaft. Verschärfte Strafdrohungen finden wir exemplarisch im Bereich der Betäubungsmitteldelikte. Die „fragmentarische Natur“ des Strafrechts ist eine Formel von gestern, Reform durch Entkriminalisierung, also durch Rückbau des materiellen Strafrechts, ist ein anachronistisches Konzept.

b) Abstrakte Gefährdungsdelikte

Der Gesetzgeber bedient sich in stark zunehmendem Maß der tatbestandlichen Schutztechnik des abstrakten Gefährdungsdelikts. Abstrakte Gefährdungslelikte verlangen nicht, wie die klassischen Verletzungsdelikte, einen Schaden beim Opfer, sondern lassen es für die Strafbarkeit schon genügen, dass der Täter sich einer gefährlichen Handlung schuldig macht. So verlangt der herkömmliche Betrugstatbestand (§ 263 StGB) eine Täuschungshandlung des Täters, einen Irrtum des Getäuschten, dessen Vermögensverfügung und am Ende seinen Vermögensschaden – inklusive einer kausalen Beziehung zwischen all diesen Ereignissen. Der moderne Subventionsbetrug hingegen (§ 264 StGB) lässt für die Strafbarkeit einen unrichtigen Subventionsantrag hinreichen.

Die Schutztechnik der abstrakten Gefährdungsdelikte ist dem Strafrecht zwar seit langer Zeit – und auch mit Recht – wohlbekannt. In den komplexen Gesellschaften der Moderne wachsen allenthalben Institutionen heran, die gerade wegen ihrer Komplexität besonders verletzlich sind. Ihr Funktionieren ist überdies – vom Reisen über die Telekommunikation oder die Energieversorgung bis hin zu automatisierten Zahlungen – typischerweise eine notwendige Voraussetzung für einen reibungslosen Alltag der Menschen, die auf solche Institutionen angewiesen sind. Abstrakte Gefährdungen sind in einer komplexen Umgebung also besonders gefährlich, und deshalb sind abstrakte Gefährdungsdelikte grundsätzlich eine angemessene Schutztechnik im Strafrecht der Moderne.

Ihre Häufung aber ist ein Kennzeichen besonders nachdrücklicher Kriminalisierung mit dem Hang, die Strafrechtsanwendung im justitiellen Alltag zu vereinfachen und ihr Feld zu erweitern. Das ist leicht zu sehen:

Gefährdungsdelikte erleichtern dem Strafrichter den Tatnachweis und erschweren dem Beschuldigten seine Verteidigung. Sie sind eine merkmalarme Beschreibung strafrechtlichen Unrechts: Die von ihnen benötigten Voraussetzungen der Strafbarkeit sind karg und vergleichs-

weise schnell zur Hand. Sie verzichten auf den Nachweis der Verletzung eines Rechtsguts (und damit auch der Kausalität von Handlung und Beschädigung) und begnügen sich typischerweise mit dem Nachweis einer für das Rechtsgut abstrakt gefährlichen Handlung.

Neben dieser Reduzierung des strafrechtlichen Prüfprogramms lassen abstrakte Gefährdungsdelikte das strafrechtliche Unrecht und die Schuld des Täters verblassen, eben weil sie – anders als die klassischen Verletzungsdelikte des Strafrechts – als Voraussetzung der Strafbarkeit nur noch eine für Rechtsgüter allgemein gefährliche Handlung und nicht mehr eine konkret sichtbare Verletzung von Rechtsgütern verlangen. Die Strafrechtswissenschaft sollte die Entwicklung dieser Schutztechnik also weiterhin kritisch beobachten.

c) Rechtsgüter

Auch die Neigung des modernen Strafgesetzgebers, Rechtsgüter zu bedienen, die zugleich vage formuliert und nicht mehr unmittelbar an individuellen Interessen einer Person ausgerichtet sind, macht das Strafrecht zugleich diffus und weiträumig.

Rechtsgüter sind im liberalen Staat eine zentrale Rechtfertigung für Strafandrohung und Bestrafung: Nicht schon ein Verstoß gegen die allgemeine Moral oder ein gesellschaftliches Tabu rechtfertigt ein strafrechtliches Verbot, so heißt es. Erst wenn die Handlung manifeste Interessen eines Einzelnen (wie Leben, Eigentum oder Freiheit: „Individualrechtsgüter“) oder der Allgemeinheit verletzt oder gefährdet (wie die Sicherheit des Geldverkehrs oder der Wasserversorgung: „Universalrechtsgüter“), so ist das Strafrecht am Platze. Dabei ist das Rechtsgutskonzept als Kritik der Strafgesetzgebung natürlich umso wirksamer, je klarer und handfester ein Rechtsgut formuliert ist; einen Pudding kann man schlecht an die Wand nageln.

Der moderne Gesetzgeber aber liebt den Pudding. Er sucht seine Rechtsgüter vorwiegend in den Interessen der Allgemeinheit, die er darüber hinaus noch ausladend formuliert; so produziert er Universalrechtsgüter in vager Semantik. Diese Rechtsgüter gestatten dem Strafgesetzgeber die Kriminalisierung fast aller möglichen abweichenden Verhaltensweisen und nehmen dem Konzept des Rechtsguts sein Kontrollpotential, seinen „Biss“. So sind etwa die Wahrung der Volksgesundheit oder der Schutz des Kapitalmarkts strafgesetzliche Ziele, unter deren weitem Dach viele strafrechtliche Verbote unbehelligt siedeln können.

Damit im Zusammenhang steht ein Funktionswechsel des Rechtsgutskonzepts: Während dieses Konzept seiner Tradition nach die – negative – Bedeutung hatte, den Gesetzgeber daran zu hindern, Verhaltensweisen unter Strafe zu stellen, für die sich ein Rechtsgut nicht finden lässt, setzt sich im kriminalpolitischen Diskurs nunmehr Schritt für Schritt die – positiv gewendete – Ansicht durch, der Gesetzgeber müsse all das, was als Rechtsgut betrachtet werden kann, auch mit Strafe schützen. Dieser Funktionswandel ist radikal und für die Grenzen strafrechtlicher Gebote und Verbote weitreichend; das Konzept des Rechtsguts verkündet nunmehr eine neue, eine ganz andere Botschaft: die Botschaft eines Kriminalisierungsgebots, des Rechts der Bürger auf Sicherheit durch Strafrecht. Das Rechtsgut ist von einem strafrechtskritischen zu einem strafrechtsfreundlichen Topos geworden.

3. Formelles Strafrecht

Auch die Veränderungen des Strafverfahrensrechts sind durch Verschärfungen und durch Ausweitungen strafrechtlicher Kontrolle gekennzeichnet. Reformen haben sich in den vergangenen Jahrzehnten vor allem auf das Ermittlungsverfahren konzentriert, und sie haben dort die Eingriffsinstrumente erweitert und verschärft. Dadurch wurden überkommene Prinzipien des formellen Strafrechts, wie etwa der Tatverdacht als legitimierende Voraussetzung von Ermittlungen im Strafverfahren oder die grundsätzliche Offenheit von strafrechtlichen Ermittlungen, in ein neues Licht gestellt.

a) Heimlichkeit der Ermittlungen

Im modernen Strafverfahren haben Ermittlungsmethoden rasant zugenommen, von deren Einsatz die jeweils Betroffenen nichts wissen und auch nichts wissen dürfen. Das ist zum einen der modernen Kommunikationstechnologie geschuldet, etwa beim Aushorchen oder beim Beobachten; bekommen die jeweils überwachten Personen mit, dass sie überwacht werden, so ist die Überwachung dadurch regelmäßig sinnlos geworden; das gilt etwa für Telefonüberwachung, Rasterfahndung oder langfristige polizeiliche Observation.

Auch ist die Heimlichkeit der Ermittlungen im Strafverfahren eine grundsätzlich angemessene Antwort auf die Benutzung solcher Technologien durch viele von uns und natürlich auch durch die verdächtigen Personen selbst. Das Ermittlungsverfahren ist ja nicht umso rechtsstaatlicher ausgestaltet, je technisch rückständiger es ist; es gibt hier kein Methodenverbot. Endlich ist anzuerkennen, dass der deutsche Gesetzgeber – unterstützt durch die Strafgerichte und das Bundesverfassungsgericht – als Gegengewicht zu dieser Entwicklung an vielen Stellen versucht hat, eine Pflicht zur Information der Betroffenen zu formulieren, sobald die strafrechtlichen Ermittlungen das erlauben; diese Pflicht kann wenigstens die Folgen heimlicher Ermittlungen für die Betroffenen etwas abmildern.

Gleichwohl ist in Rechnung zu stellen, dass die Situation einer Person, welche von Ermittlungen, die gegen sie geführt werden, nichts weiß, sich von der Situation derjenigen Person fundamental unterscheidet, in deren Angesicht die strafrechtlichen Ermittlungen stattfinden, wie

etwa herkömmlich die körperliche Untersuchung, die Durchsuchung der Wohnung oder die Beschlagnahme von Sachen. Beide Male sind die Chancen, sich auf die Ermittlungen einzustellen und das äußere Verhalten entsprechend einzurichten, ganz verschieden verteilt; und auf diese Chancen kommt es im Strafverfahren, auch und besonders im Ermittlungsverfahren, durchaus an. Wer nicht weiß, dass und wie gegen ihn ermittelt wird, steht in der Gefahr, zum bloßen Ausforschungsobjekt des Verfahrens zu werden. Ihm sind, für die Dauer der heimlichen Eingriffe, die Möglichkeiten versperrt, diesen Eingriffen „als Person" zu begegnen.

b) Ermittlungen gegen Dritte

Ebenfalls Konsequenz moderner Kommunikationstechnologien ist der Umstand, dass sich strafrechtliche Ermittlungen in einem wesentlich größeren Umfang als früher auf unbeteiligte Dritte erstrecken. Die langfristige polizeiliche Beobachtung, der Einsatz verdeckter Ermittler, die Telefonüberwachung oder gar die Rasterfahndung sind Ermittlungsinstrumente, die zwangsläufig auch auf Unbeteiligte zugreifen und sie in das Netz der Ermittlungen einbeziehen.

Hier hat der deutsche Gesetzgeber die Streuwirkung freilich noch verstärkt, indem er solche Ermittlungsmethoden auf unbeteiligte „Begleitpersonen" bewusst ausgedehnt hat. Er hat damit das strafrechtliche Prinzip des Tatverdachts, das ja als legitimierende Grundlage Eingriffe in Grundrechte gegenüber Personen rechtfertigen soll, die als unschuldig zu gelten haben, in ein neues Licht gestellt; gegenüber diesen dritten Personen besteht kein Tatverdacht, und gleichwohl sind sie von den Ermittlungen betroffen. Was also rechtfertigt den Eingriff gegen sie? Eine schwierige Frage.

Die Lehre vom Strafprozess wird diese Veränderungen in den Grundlagen des formellen Strafrechts noch verarbeiten müssen – von einer begrifflichen, systemischen und normativen Neukonstitution des Tatverdachts über die Möglichkeit einer Rechtfertigung strafrechtlicher Ermittlungen gegen unbeteiligte Personen bis hin zu praktischen Rechtsfolgen wie etwa Informationspflichten der Ermittlungsbehörden oder Löschungsgebote bezüglich „dritter" Daten im Einzelfall. Man kann derzeit nicht sagen, dass die deutsche Lehre vom Strafverfahren sich diesen Aufgaben gestellt hätte; folglich ist auch der Gesetzgeber kaum in der Lage, auf die rasanten Entwicklungen der Eingriffstechnologie normativ angemessen zu reagieren und sie in ein Gesamtkonzept einzubinden, das nicht nur den Kontrollbedürfnissen der Strafverfolgung und den Informationsmöglichkeiten der Kommunikationstechnologie, sondern auch den Anforderungen des strafrechtlichen Verfassungsrechts genügt. Dieser Teil des deutschen Strafrechts ist kein Ruhmesblatt für Wissenschaft und Praxis.

c) Vorfeldermittlungen und Datenaustausch

Auf vielen anderen Gebieten lässt sich beobachten, dass die Kontrollbedürfnisse der modernen Risikogesellschaft auch im Strafrecht zur Intensivierung und Ausweitung formeller Eingriffe führen.

Das gilt etwa für so genannte Vorfeldermittlungen, die schon vor der Existenz eines Tatverdachts als kontrollierende Eingriffe möglich sein sollen und die natürlich ebenfalls dringlich die Frage aufwerfen, wie sich, jenseits des Tatverdachts, solche Eingriffe rechtfertigen lassen. Es gilt gleichfalls für wachsende Bedürfnisse nach einem Datenaustausch zwischen der Polizei und anderen informationssammelnden Institutionen wie etwa den Geheimdiensten, und es lässt sich beobachten am öffentlichen Niedergang der Grundsätze des Datenschutzes – eine Entwicklung, die dazu führt, dass dieses einst wichtige und angesehene Prinzip heutzutage vor allem als Verhinderer effizienter Ermittlungstätigkeit von Staatsanwälten und Polizei angesehen wird; der Datenschutz ist im deutschen kriminalpolitischen Diskurs heute kein weit reichendes Argument mehr.

„Datenschutz ist Täterschutz" bringt das etwas holprig, aber mit durchschlagender Überzeugungskraft auf den Punkt, bis zu dem hin die Dinge sich entwickelt haben: dass ein anständiger Bürger nichts zu verbergen (und folglich gegen Datenaustausch nichts einzuwenden) hat, ist die sozialmoralische Melodie dieser Entwicklung; dass wir uns nicht künstlich dumm zu stellen brauchen und die Daten, die wir schon haben, auch müssen einsetzen dürfen, ihre kriminalpolitische Melodie. Man muss nur an die Forderungen denken, Erkenntnisse aus der Maut-Überwachung von Fahrzeugen nicht nur zur Abrechnung, sondern auch zur Strafverfolgung einzusetzen: Wenn man die Daten schon einmal hat, warum sollte man sie nicht nutzen, wenn man sie braucht? Dabei hatte das Bundesverfassungsgericht bei seiner „Erfindung" des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung Ende 1983 darauf bestanden, dass dieses Recht durch eine strenge Zweckbindung der Datenerhebung und Datennutzung gesichert werden müsse.

Der Bedeutungsverlust des Datenschutzes in der öffentlichen Wahrnehmung ist ein besonders markantes Anzeichen der allgemeinen Abwendung von Konzepten der Freiheit und der Hinwendung zu Konzepten der Sicherheit. Mir erklärt sich dieser Verlust so, dass die Kraft gesellschaftlicher Kontrollbedürfnisse in einer Risikogesellschaft beim Datenschutz noch durch einen weiteren schnellen und fundamentalen Wandel verstärkt wird: den Wandel des gesellschaftlichen Konzepts der Privatheit, der in wenigen Jahrzehnten Haltungen wie Scham oder Geheimnis in Haltungen wie Outing oder Wahrnehmbarkeit verändert hat. Die Menschen erleben Intimität und Personalität heute anders als vor Jahrzehnten; man muss sich nur vor den Fernseher oder in ein Zugabteil setzen, um das mitzubekommen.

d) Absprachen im Strafprozess

Endlich ist der so genannte „Deal" ein deutlicher Indikator für den Niedergang einer Kultur des Strafverfahrens, in der es nicht nur auf die Effektivität von Ermittlungen, sondern auch darauf ankommt, die betroffenen Personen so gut wie möglich zu schützen und mit Rechten auszustatten. Anlässlich des so genannten Ackermann-Verfahrens hat eine breite Öffentlichkeit von dieser Entwicklung Kenntnis bekommen.

Die Technik des Aushandelns von Ergebnissen eines Strafverfahrens unter Eingriff in die hergebrachten Grundsätze der Öffentlichkeit der Hauptverhandlung, der Beteiligung sämtlicher betroffener Personen an der Wahrheitssuche und des Gebots, den Sachverhalt hinreichend zu ermitteln, ist mittlerweile fest etabliert und wird den Gesetzgeber am Ende auch daran hindern, die herkömmlichen Strukturen der formalisierten Wahrheitssuche in der Praxis wieder herzustellen. Auch hier ist „Effizienz" der zentrale Motor der Entwicklung: Abkürzung des Verfahrens durch Absprache einiger Beteiligter und Aushandeln des Ergebnisses. Die Kraft dieses Motors bedroht die schützenden Formen, die im formellen Strafrecht seit dem frühen 19. Jahrhundert die Rechte der vom Strafverfahren betroffenen Personen bewahren wollten und die Kultur dieses Verfahrens ausgemacht haben.

III. Hintergründe

Fakten lassen sich ziemlich einfach aufzählen. Fragt man aber nach ihren Hintergründen, also danach, was ihre Entwicklung langfristig antreibt, dann sieht es schon düsterer aus. Gleichwohl muss man sich auch diesen Fragen stellen, weil nur aus der Antwort auf sie erkennbar wird, was zu tun ist, wenn man Richtungsänderungen will.

Wenigstens in groben Zügen möchte ich deshalb auf einige Grundlinien zu sprechen kommen, von denen ich denke, dass sie hintergründig am Werke sind. Sie berühren die Gesellschaft, den Staat und auch die langfristige Politik gegenüber dem Verbrechen. Sie haben hier natürlich schon öfter durchgeschimmert, als ich Ihnen die Fakten der Entwicklungen vorgetragen habe; jetzt will ich versuchen, sie auf den Punkt und in ein System zu bringen.

1. Risikogesellschaft und Desorientierung

Wir leben in einer Risikogesellschaft. Zwar haben die Menschen immer mit Risiken gelebt – mit Krieg, Epidemien, Hungersnöten, Naturkatastrophen. Die Zuspitzung aber, die von Soziologen, Historikern, Philosophen und auch Strafrechtswissenschaftlern heute diagnostiziert wird, hat eine neue Qualität: Wir sehen uns mit Bedrohungslagen konfrontiert, die zwei verheerende Eigenschaften miteinander verbinden; sie sind einerseits vage, ungreifbar, und sie versprechen andererseits, dass im Fall ihrer Realisierung kein Stein auf dem anderen bleiben wird. Diese Kombination führt im Ergebnis zu pragmatischer Lähmung und zu blinden Kontrollbedürfnissen. Gewalt unter Kindern und Jugendlichen, Krieg nicht nur am Hindukusch, nicht integrierbare Migration, überraschend und verheerend zuschlagende Terroristen, Arbeitslosigkeit, Altersarmut, Drogen, Klonieren von Lebewesen – weit auseinanderliegende, aus ganz verschiedenen Quellen kommende Bedrohungslagen, die aber sämtlich die Eigenschaften von Ungreifbarkeit und Durchschlagskraft miteinander verbinden, pragmatische Vorkehrungen erschweren und überall Kontrollbedürfnisse schärfen.

Diese Kontrolle antwortet aber nicht präzise auf die Risiken, denen wir mit ihr begegnen wollen. Wir sind nämlich nicht wirklich davon überzeugt, dass wir diese Risiken beherrschen könnten – wie denn auch? Also greifen wir nach jedem Strohhalm, der Kontrolle und wirksame Risikoprävention verspricht – wie der Betrunkene, der seinen verlorenen Schlüssel in der Nacht unter der Lampe nur deshalb sucht, weil es dort hell ist. Die Strohhalme, nach denen wir greifen, heißen herkömmlich Polizeirecht und Strafrecht, und neuerdings kommt das Militär hinzu, geht die Rede immer vernehmlicher von „Krieg", wo es bisher um „Verbrechen" ging. Eine gelassene, langfristig angelegte Politik der inneren Sicherheit ist in einer Risikogesellschaft schwierig.

Sie ist auch deshalb schwierig, weil die objektive Lage sich mit subjektiven Entwicklungen in den Köpfen und Herzen der Menschen verknüpft, die unsere Fähigkeiten, auf Risiken und Gefahren adäquat zu antworten, noch einmal schwächen. Wir leben in einer Phase der normativen Desorientierung, wir sind unserer alltäglichen Normen nicht mehr sicher, und wir verlieren damit tendenziell ein Instrument zur Beherrschung von Unsicherheit.

Die Geltungskraft sozialer Normen schwindet. Der Bestand an Bereichen des Alltags, auf deren Sicherung man sich fraglos verlassen konnte und immer verlassen hat, nimmt ab. Dass man bestimmte Dinge – aus Scham, Selbstverständlichkeit, Höflichkeit oder hilfreicher Distanz zu anderen Personen – nicht tut, auch wenn man das gar nicht so richtig begründen kann, rückt an den Rand und macht Bedürfnissen der persönlichen Durchsetzung und sozialen Präsentation Platz. Die Erosion sozialer Normen, wie Rechtssoziologen sie schon vor Jahren diagnostiziert haben, führt zu Anstrengung und Überforderung. Die normative Verlässlichkeit nimmt ab; das führt zu Nachfragen, Suchen, Experimentieren, Rechtfertigen und Scheitern in Konstellationen, die früher nur eine Grundorientierung verlangten, über welche die allermeisten verfügt haben.

Schwindende soziale Normen lassen sich vom Staat nicht ersetzen, auch wenn er das derzeit versucht *(zero tolerance)*. Kennzeichen sozialer Normen sind Informalität, Konkretheit und der zwingende Bezug zu sozialen Gruppen. Das erklärt ihre ganz unterschiedlichen Inhalte und

Geltungsbedingungen. Diese Quellen sind dem Staat nicht zugänglich, sie können durch staatliche Normen nicht hergestellt und auch nicht ersetzt werden.

Ein Grund normativer Desorientierung ist sicherlich normativ gescheiterte Migration; fremde und bisweilen aggressiv gelebte Alltagsnormen können normative Selbstverständlichkeiten erschüttern (was freilich nicht immer nur negative Konsequenzen mit sich führt – für alle Beteiligten!). In meinen Augen gibt es aber zwei Herde normativer Desorientierung in der Mitte unserer Gesellschaft, die wir als Hintergründe der Entwicklung genauer beobachten sollten, die ich hier aber nur kurz bezeichnen kann:

Grund normativer Desorientierung kann eine (im weiten Sinn verstandene) Ökonomisierung unseres Alltags und lebenswichtiger Institutionen sein. So verlieren etwa die Universitäten, die öffentlich-rechtlichen Medien oder auch der Sport durch Entwicklungen der Ökonomisierung ihren stabilen und stabilisierenden Eigensinn an Lehr- und Forschungsfreiheit (Universitäten), an Varianz, Mut und Experiment (Medien), an selbstverständlicher und weiter nicht hinterfragter und begründeter Körperfreude (Sport). Diese für unser Alltagsleben bedeutsamen Institutionen schlagen sich über den Leisten verallgemeinerter, kurzfristiger und äußerlicher Effektivität, büßen ihre Orientierungskräfte ein und produzieren neue Probleme: sachwidrige und kontraproduktive Allokation der Ressourcen; Gleichförmigkeit für Hören und Sehen; Doping. Auch die Familie als zentrale Agentur normativer Orientierung passt mit dieser Art Ökonomisierung nicht zusammen.

Normative Überforderung ist auch den zahlreichen Erfahrungen von Korruption (wiederum im weiten Sinn verstanden) zu verdanken, die wir tagtäglich machen. Politiker und andere institutionelle Leitfiguren, von deren Bild und Schicksal nicht nur junge Menschen abhängen, die sich normativ noch orientieren müssen, erfüllen diese Aufgabe nicht mehr, ja desavouieren sie, wenn sie korruptive Muster öffentlich vorleben. Wer den Eindruck bekommt, bewunderte Künstler oder Sportler oder auch richtungweisende Entscheider in der Wirtschaft hätten im Bedarfsfall mit dem Anstand, aber auch mit dem Recht nichts mehr zu tun, wird diesen Menschen nichts mehr glauben können, und derjenige, den sie nicht mehr faszinieren, hat ein Orientierungsproblem.

2. Staat

Der verfassungspolitische Diskurs unserer Tage hat sich fundamental gewandelt, und das hat Folgen für die Politik des Strafrechts und der inneren Sicherheit. Hier stehen einander nicht mehr der freiheitsbedrohende Staat und der seine Freiheit verteidigende Bürger gegenüber; diese Frontlinien haben sich gründlich verschoben. Die erwähnten Erweiterungen strafrechtlicher Verbote und die Verschärfungen strafrechtlicher Kontrolle haben sich keineswegs als Herrschaftsinteressen des Staates als des Leviathan gegen den Willen einer freiheitsliebenden Bevölkerung durchgesetzt, wie man sich das früher noch modellhaft vorstellte in einer theoriegeschichtlichen Situation, da Grundrechte vor allem als Abwehrrechte gegen den Staat gegolten haben.

Der Staat hat zwischenzeitlich seine Rolle gegenüber den Bürgern, auch in der Sicht dieser Bürger, in ihren wesentlichen Zügen verändert. Er tritt im kontroll- und im kriminalpolitischen Diskurs nicht mehr als derjenige auf, welcher Freiheitsinteressen der Bürger bedroht (und folglich an die Kette des Rechts gelegt werden muss); er ist vielmehr zu einem Partner, zu einem Verbündeten einer Gesellschaft herangewachsen, die durch Risikoangst und durch Verbrechensfurcht getrieben ist und den Staat vor allem als Garanten von Sicherheit nachfragt und in Anspruch nimmt. In diesem Diskurs hat sich das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit fundamental zu Gunsten der Sicherheit gewandelt, und der Staat konnotiert mit Herstellung bürgerlicher Sicherheit, nicht mit Gefährdung bürgerlicher Freiheit. Er ist in erster Linie nicht mehr Bedrohung, sondern Hoffnungsträger und Verbündeter.

Der Topos eines „Grundrechts auf Sicherheit", der Karriere gemacht hat nicht nur in der Kriminalpolitik, sondern auch in der Wissenschaft, bündelt diese Entwicklung von Staat und Bürgern, von Sicherheit und Freiheit wie in einem Brennglas. Er spielt mit der traditionellen, fruchtbaren und erhellenden Einsicht, dass es im Kontext von Freiheit und Sicherheit kein harmonisches Miteinander gibt, sondern Spannung und Streit. Er überwindet die Vorstellung, Grundrechte seien im Wesentlichen dazu da, Freiheit zu garantieren (freilich auf dem Boden und im Rahmen einer grundsätzlich gewährleisteten Sicherheit). Er verdrängt die Spannung, in der Freiheit und Sicherheit zueinander stehen, und schiebt die Erfahrung beiseite, dass Sicherheit in unserer Welt ohne Einschränkung von Freiheit nicht zu haben ist. Er verdunkelt so die Notwendigkeit, trotz aller aktuellen Bedrängnis und Bedrohung den Horizont der Freiheit offen zu halten.

3. Verbrechen

Zu diesen Entwicklungen in den Grundlagen unseres Alltagslebens und im Verhältnis von Staat und Bürgern, von Freiheit und Sicherheit passen die Annahmen, welche heutzutage den Standort, die Rolle und die Aufgaben des Strafrechts bestimmen. Auch diese Annahmen sind geprägt von der Erwartung, dass

- die Risiken, mit denen wir zu leben haben, bedrohlich überhand nehmen,
- wir alles daran setzen müssen, sie zu beherrschen,
- wir uns die wohlgemute, aber naive Freiheitlichkeit von gestern nicht mehr leisten können und
- wir das Strafrecht mit seinen scharfen Instrumenten

für Ermittlung und Sanktion als ein probates Mittel von Kontrolle und Risikobeherrschung einsetzen sollten.

Die Kriminologen haben die „gefühlte" Bedrohung durch das Verbrechen entdeckt – also die Unterscheidung zwischen der realen Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Verbrechens zu werden, und der realen Verbrechensfurcht der Bevölkerung. Diese Verbrechensfurcht hat mit der realen Bedrohung durch das Verbrechen normalerweise nicht viel zu tun, und die Unterschiede werden offenbar immer deutlicher: Subjektive Verbrechensfurcht und objektive Verbrechensbedrohung driften natürlich gerade auf denjenigen Feldern auseinander, auf denen sich unsere Risikoangst entzündet und für deren Kontrolle wir nach dem sichernden Staat rufen.

Die aktuelle Kriminalpolitik nimmt diesen Ruf und die Unterscheidung der Kriminologen auf, sie arbeitet mit Nachdruck am Konzept der Verbrechensfurcht und stellt den Opferschutz ins Zentrum strafrechtlicher Ziele. Das tut sie in einem demokratischen Staat mit Recht: Die Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung sind ein zentrales Politikum. Man darf aber nicht aus den Augen verlieren, dass die schlichte und einseitige Bedienung dieser Bedürfnisse das Strafrecht auf die Dauer ruinieren kann. Verbrechensfurcht ist kriminalpolitisches Gift für die Garantien und Schutzmechanismen, die das Strafrecht von Verfassungs wegen und auch von seinen menschenrechtsfreundlichen Traditionen her braucht. Die Anzeichen einer Vergiftung sind schon heute gut sichtbar:

Genuine strafrechtliche Konzepte wie etwa die *ultima ratio* des strafrechtlichen Eingriffs (dass er nur geführt werden darf, wenn es sonst kein taugliches Mittel gibt), die Personalität der Schuld (dass Strafe Schuld voraussetzt und der Schuldspruch immer ein sozialethisches Unwerturteil über eine Person ist) oder die Orientierung am Täter (den man nicht nur verfolgen und bestrafen, sondern dem man gegen die scharfen Instrumente des Strafrechts auch beistehen muss) – vor allem diese drei strafrechtlichen Konzepte von Personalität, Schutz und Schonung geraten in den Hintergrund eines auf effektive Sicherheit ausgerichteten, eines auf Verbrechensfurcht und Opferschutz konzentrierten Strafrechts. Dazu passt die schon erwähnte Funktionsveränderung des strafrechtlichen Rechtsguts, das von einer negativen, einer kritischen, in eine positive, eine kriminalisierende, Rolle gewechselt ist. Die zu erwartende und schon deutlich absehbare Entwicklung hin zu einem europäischen Strafrecht wird, wenn nicht alle Zeichen trügen, ihrerseits zu einer Nivellierung und Absenkung der Schranken führen, welche den strafrechtlichen Eingriff nach herkömmlicher Vorstellung hemmen und begrenzen sollen.

Besonders grell bündelt sich diese Entwicklung in der Vorstellung eines „Feindstrafrechts", das dem klassischen „Bürgerstrafrecht" eine neue Ordnung von strafrechtlicher Reaktion auf Verbrechen gegenüberstellt, in welcher den „Feinden" unserer Rechtsordnung der volle Gehalt von Menschenwürde und Personalität nicht mehr gewährt wird, was rechtfertigen soll, auch die strafrechtlichen Eingriffsschranken zu schleifen. Das wäre das Ende eines Traums der europäischen Moderne: des für alle geltenden Rechts. Denn ein solches Feindstrafrecht wäre kein Recht; es wäre eine Gewaltordnung. die sich der Fesseln entledigt hat, die in einem Rechtsstaat jeglicher Eingriff tragen muss.

4. Gefahrenabwehr

Bringt man diese Entwicklungen von Strafrecht und Kriminalpolitik auf den Punkt, so wird man sagen können, dass sich das Strafrecht zu einem Gefahrenabwehrrecht hin entwickelt. Die klassischen strafrechtlichen Ziele wie Vergeltung und Sühne sind längst in den Hintergrund getreten; die Prävention – die Besserung des Straftäters, die Abschreckung aller anderen und die Sicherung des Normvertrauens – ist das zentrale Paradigma, zu dem derzeit eine Alternative nicht in Sicht ist. Mächtige Kontrollbedürfnisse verlangen vom Strafrecht gelingende Prävention, sie verlangen Effizienz und Sicherheit. Nicht die limitierende Kraft des Schuldprinzips, welche das Strafrecht klassisch in Schranken gehalten hat, sondern Versuche, seine Eingriffe mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu bändigen, stehen im Vordergrund. Die überkommenen Gewissheiten, dass im Strafrecht „sozialethische Unwerturteile" gefällt werden und dass die Person des Betroffenen deshalb im Mittelpunkt zu stehen hat, sind angesichts von Kontrolle und Gefahrenbeherrschung zu Konzepten von gestern geworden; sie sind verblasst, machen in einem auf Risikobeherrschung und Gefahrenabwehr reduzierten Strafrecht keinen Sinn, ja sie behindern diese Ziele eher.

Auf diese Entwicklungen müssen sich nicht nur die Politik und die Praxis des Strafrechts, sondern muss sich auch die Strafrechtswissenschaft einstellen. Die Kriminologie muss sich mit der Frage beschäftigen, wie viel Sicherheit das Strafrecht zu welchen Kosten und mit welchen „Kollateralschäden" wirklich herstellen kann. Die Wissenschaften vom Strafrecht, vom Strafprozessrecht und auch vom Strafvollzug müssen sich an den Versuchen beteiligen, der Sicherheitsorientierung des Strafrechts einen rechtsstaatlichen Rahmen zu geben.

Es reicht nicht aus – wie es die deutsche kritische Strafrechtslehre Jahrzehnte lang getan hat – gegenüber sicherheitspolitischen Zumutungen abwehrend darauf hinzuweisen, dass Verfassung und Verfassungsrecht Garantien formulierten, die gerade das Strafrecht meinen und die sich dadurch rechtfertigen, dass es hier nicht nur um besonders intensive Eingriffe in Ehre, Freiheit und Eigentum, sondern vor allem auch darum geht, den betroffenen Personen „sozialethisch" gerecht zu werden. Das ist zwar richtig, reicht aber nicht mehr aus. Heute ist es auch Aufgabe der Wissenschaft, die Grenzen mit zu bestimmen und mit zu begründen, bis zu denen das Strafrecht eine Bedienung der aktuellen Sicherheits- und Kontrollbedürfnisse verträgt und ab denen es sein Proprium gefährdet, ab denen es die drei Kennzeichen einbüßt, die es aus zwingenden Gründen im Gesamt der Rechtsordnung auszeichnen: Personalität, Schutz und Schonung.

Auch ein auf Herstellung von Sicherheit konzentriertes Strafrecht ist Strafrecht und nicht Gefahrenabwehrrecht. Es erfährt seine Schranken nicht (erst) aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sondern (schon) aus der limitierenden Funktion des Schuldprinzips. Es ist auf die Person des Täters konzentriert und muss dieser Person gerecht werden. Im Strafrecht geht es nicht nur um Eingriffe in die Grundrechte der Freiheit, der Ehre und des Vermögens, sondern auch um ein „sozialethisches Unwerturteil"; daraus folgt eine Pflicht zu größtmöglicher Schonung aller Betroffenen und zu permanenter Offenheit gegenüber milderen Mitteln. Das Strafrecht muss die Suche nach der Wahrheit ernst nehmen und absichern. Sicherheit ist nicht sein Ziel, sondern bestenfalls seine Folge; sie kann sich nur herstellen im Rücken stetiger, auf Personalität und Angemessenheit verpflichteter und streng regulierter Antwort auf das Verbrechen.

IV. Perspektiven

Mit diesem Plädoyer für einen Kampf um die menschenrechtsfreundlichen Traditionen des Strafrechts haben wir im Eifer, die Welt zu verbessern – und zwar noch heute – schon eine Perspektive benannt, die aus der Diagnose von Fakten und Hintergründen folgt. Es gibt noch andere Wege, auf denen man dem Dilemma von Risikoangst und Verbrechensfurcht entkommen oder ihm jedenfalls angemessener begegnen kann. Dabei möchte ich für eine Unterscheidung werben, die im derzeitigen sicherheitspolitischen Diskurs gerne eingeebnet wird – zumeist absichtlich und im strategischen Interesse, wie ich meine: die Unterscheidung von langfristig, mittelfristig und kurzfristig wirkenden Heilmitteln. Denn das Argument, eine vernünftige Integrationspolitik bewahre uns nicht vor dem nächsten Terrorangriff, besagt über diese Integrationspolitik gar nichts; es ist nur ein billiger rhetorischer Trick: die Vermischung kurzfristiger und langfristiger Folgen.

Wenn es, wie ich meine, langfristige Entwicklungen sind, die Risikoangst und Kontrollbedürfnisse nähren und damit zu Verschärfungen führen, dann muss man auch nach langfristig angelegten Gegenmitteln suchen. Diese Mittel müssen sich gerade auf diejenigen Umstände richten, denen man zwischen den Polen von Freiheit und Sicherheit eine verursachende Kraft zuschreibt – von der Integrationspolitik über die Bindung des verfolgenden und strafenden Staats an menschenrechtsfreundliche Garantien bis hin zur Ächtung von Korruption. Hier zeigt sich, aus einem anderen historischen Blickwinkel, dass Sozialpolitik die beste Kriminalpolitik ist. Um das an zwei Szenarien etwas anschaulich zu machen:

Ich halte nichts davon, den strafenden und verfolgenden Staat – etwa durch Prozesse der Privatisierung – schwach zu machen. Gerade in Zeiten von Globalisierung, Desorientierung und Zukunftsangst brauchen wir einen starken Staat, der notfalls auch ausgleichen, überbrücken und helfen kann – freilich einen Staat, der sich rechtlich binden lässt und die Freiheitsräume der Bürger strikt achtet.

Ich beobachte mit Sorge einen sicherheitspolitischen Diskurs, der in geeigneten Momenten (und die gibt es derzeit wie Sand am Meer) Risikoangst und Verbrechensfurcht der Bürger anfeuert – also bis hin zu atomaren terroristischen Anschlägen die Quellen pflegt, aus denen unsere Probleme langfristig gespeist werden. Ich gehöre nicht zu dem kleinen Kreis von Menschen, die unsere Sicherheitslage wirklich überschauen. Ich weiß aber, dass Sicherheitsbedürfnisse strukturell unstillbar sind, dass niemand die Chance hat, einer Panikmache rational und auf Augenhöhe entgegenzutreten und mit Überzeugung zu behaupten, dass wir morgen und übermorgen nicht Opfer eines spektakulären Terroranschlags werden. Wer die Trommel der Gefährdung schlägt, ist den Besonnenen immer einen Schritt voraus. Und ich weiß deshalb, dass auch die Politik der inneren Sicherheit – neben vielem anderen – langfristig daran mitarbeiten muss, die Verbrechensfurcht der Bevölkerung in der Nähe der realen Verbrechensbedrohung zu halten und panische Reaktionen eher unwahrscheinlich zu machen; das ist eine politische, nicht nur eine moralische Verpflichtung.

Mittelfristig sollte die Politik der inneren Sicherheit genauer auf die Möglichkeiten achten, die das Eingriffsrecht, insbesondere das Strafrecht, hat und die es nicht hat. Das Strafrecht wird hinsichtlich seiner präventiven Kraft, seiner Besserungschancen für Menschen und Gesellschaft, traditionell gewaltig überschätzt. Man wird die menschenrechtlichen Garantien, deren Sicherung seine vornehmste Aufgabe ist, zerbrechen, wenn man das Strafrecht einseitig auf wirksame Prävention und die Lösung großflächiger Problemlagen verpflichtet. Das Strafrecht ist, mit seinen Grundpfeilern Gerechtigkeit, Verlässlichkeit und Menschenrechtsfreundlichkeit, auch ein unverzichtbarer Teil normativer gesellschaftlicher Orientierung; diese Leistung wird gefährdet durch symbolische Gesetzgebung, der es auf den Rechtsgüterschutz nicht mehr ernsthaft ankommt, und durch Verschärfungen im jeweils gerade aktuellen sicherheitspolitischen Interesse.

Kurzfristig sollte man die Tendenzen stärken, andere staatliche und gesellschaftliche Mittel und andere rechtliche Instrumente, die weniger eingriffsorientiert sind als das Strafrecht, für die Sicherheitspolitik fruchtbar zu machen. Prävention durch Technik, durch praktische Verwaltungsorganisation, durch Steuerrecht und öffentliches Dienstrecht, durch hilfreiche kommunale Institutionen oder durch kluge Stadtarchitektur sind mittlerweile viel diskutierte und mithilfe von Phantasie und pragmatischer Sensibilität ausbaufähige Instrumente, um eine Sicherheitslage herzustellen und zu erhalten, die den Bedürfnissen und den Befürchtungen der Menschen eher entspricht als immer wieder neu verschärfte Eingriffe in Freiheitsrechte.