

Gutachten

für den 17. Deutschen Präventionstag

16. & 17. April 2012 in München

„Sicher leben in Stadt und Land“

**Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen
und staatliche Aufgabe**

Wiebke Steffen

Heiligenberg (Baden) / München

17. Deutscher Präventionstag 16. & 17. April 2012 in München
„Sicher leben in Stadt und Land“

Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe

Vorbemerkung

- 0 Zusammenfassung
- 1 Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe
- 2 Soziale Sicherheit in Zeiten der Krise
 - 2.1 Moderne Gesellschaften – unsichere Zeiten
 - 2.1.1 Sicherheitsversprechen des Staates vs. Abbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates
 - 2.1.2 Sicherheitserwartungen und Ängste der Menschen in Deutschland
 - 2.1.3 Lebenszufriedenheit und Wirtschaftswachstum: Gibt es ein „Glücks-BIP“?
 - 2.1.4 Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“
 - 2.2 Soziale Ungleichheiten: Nachholbedarf Deutschlands in Sachen sozialer Gerechtigkeit
 - 2.2.1 Einkommensarmut: Deutschland wird amerikanischer
 - 2.2.2 Bildungszugang: Defizite unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit
 - 2.2.3 Integration: Ungleichheiten zum Nachteil von Menschen mit Migrationshintergrund
 - 2.2.4 Soziale Gerechtigkeit: Wo steht Deutschland?
 - 2.2.5 Ist Gleichheit Glück?
 - 2.2.6 Folgerungen für die soziale Prävention
- 3 Zivile Sicherheit, Kriminalität und Kriminalprävention
 - 3.1 Zivile Sicherheit
 - 3.1.1 BaSiD – Barometer Sicherheit in Deutschland
 - 3.1.2 Sicherheitsberichte: Welche Sicherheit braucht eine Stadt?
 - 3.2 Kriminalität - ein Modernisierungsrisiko?
 - 3.2.1 Kriminalität in Deutschland: Befunde zur Sicherheitslage
 - 3.2.2 Sicher leben in Stadt und Land: Die räumliche Verteilung der Kriminalität
 - 3.2.3 Kriminalitätsfurcht in Deutschland: Befunde zum Sicherheitsgefühl
 - 3.2.4 Kriminalpolitik statt Sozialpolitik: Auf dem Weg in die Sicherheitsgesellschaft und den Präventionsstaat?
 - 3.2.5 Folgerungen für die Kriminalprävention

Literaturverzeichnis

Vorbemerkung

„Sicher leben in Stadt und Land“ – das bedeutet weit mehr als ein Leben in äußerer und innerer Sicherheit. Wichtiger noch ist ein Leben in sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit, ist die Verlässlichkeit und Planbarkeit des eigenen Lebens.

Diese Dimensionen von Sicherheit zu gewährleisten ist vor allem und in erster Linie die Aufgabe staatlicher Instanzen. Der Staat hat die Aufgabe, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, aufrechtzuerhalten und zu verbessern, die für die Bürger physische, soziale und wirtschaftliche Sicherheit, Lebensqualität, Voraussesbarkeit und Planung erst ermöglichen. Dieses Sicherheitsversprechen einzulösen, seiner Sicherungspflicht nachzukommen, fällt dem Staat unter den herrschenden Bedingungen der Unsicherheit jedoch zunehmend schwer: **Moderne Zeiten sind unsichere Zeiten.**

Die Modernisierung unserer Gesellschaft mit ihren Merkmalen der funktionalen Differenzierung, der Individualisierung und der sozialen Desintegration hat für die Gesellschaft insgesamt und für den Einzelnen Chancen wie Risiken gebracht. Verstärkt durch Entwicklungen, die etwa mit der Globalisierung, dem demographischen Wandel, der Finanz- und Schuldenkrise, der Migration, der ökonomisch-sozialen und ethnisch-kulturellen Spaltung verbunden sind, hat die **soziale Ungleichheit** deutlich zugenommen sowie die damit verbundene Destabilisierung von Lebenslagen.

Entsprechend ist die (Wieder)Gewinnung von Sicherheit durch die (Wieder)Herstellung **sozialer Gerechtigkeit** nicht nur ein elementares menschliches Bedürfnis, sondern auch eine komplexe staatliche Aufgabe und Prävention in einem ganz umfassenden Sinne. Wie Sicherheit weit mehr ist als die Eindämmung oder Verhinderung von Kriminalität oder anderer Schadensereignisse, ist auch **Prävention**, verstanden als die Schaffung von günstigen, sozial gerechteren Lebensbedingungen bzw. die Verhinderung sowie Minderung von Entwicklungen, die diese Sicherheit bedrohen und beeinträchtigen können, weit mehr als Kriminalprävention. Um mehr Sicherheit und mehr Sicherheitsgefühl zu erreichen, ist Kriminalprävention nur eines – und keineswegs das wichtigste – „Heilmittel“.

Gleichwohl hängen soziale Sicherheit und Kriminalität, soziale Prävention und Kriminalprävention zusammen, sind – positive wie negative, produktive wie kontraprodukti-

ve - Abhängigkeiten und Beeinflussungen festzustellen. So, wie eine gute Sozialpolitik Kriminalitätsfurcht reduzieren kann, ist auch die Verschiebung von einer sozialpolitischen zu einer kriminalpolitischen Bearbeitung von Unsicherheit, Armut und Ausgrenzung möglich – bis hin zur Sicherheitsgesellschaft und zum Präventionsstaat.

Außerdem sind mit der Definition und Herstellung von Sicherheit Zielkonflikte mit anderen Grundrechten wie Freiheit, Gerechtigkeit oder Privatheit verbunden. Insbesondere befinden sich die Sicherheit und die Freiheit der Bürger stets in einem Spannungsverhältnis.

Das **Gutachten** zum Schwerpunktthema des 17. Deutschen Präventionstages „Sicher leben in Stadt und Land“ greift dieses umfassende Verständnis von Sicherheit und Prävention, die Bedeutung von sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit für die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Menschen auf und diskutiert die Zusammenhänge zwischen Sozialpolitik und Kriminalpolitik, vor allem auch vor dem Hintergrund möglicher problematischer Entwicklungen.

Bezug wird dabei insbesondere auch auf das Gutachten zum Schwerpunktthema des 14. Deutschen Präventionstages 2009 „Solidarität leben – Vielfalt sichern“ genommen, in dem für Deutschland die gesellschaftlichen Modernisierungsprozesse, die Entwicklung hin zu einer zunehmend sozio-ökonomisch, aber auch ethnisch-kulturell gespaltenen, immer weiter auseinander driftenden Gesellschaft und ihre Auswirkungen auf Kriminalität und Kriminalitätsfurcht sowie die damit verbundenen Herausforderungen für die Kriminalprävention aufgezeigt wurden.

0 Zusammenfassung

„Sicher leben in Stadt und Land“ das bedeutet weit mehr als ein Leben in äußerer und innerer Sicherheit. Sicherheit bezieht sich auch – vor allem – auf die soziale und wirtschaftliche Sicherheit und ist damit sowohl eine komplexe gesellschaftliche Leitidee wie auch ein elementares menschliches Bedürfnis.

Sicherheitsversprechen und Sicherheitspflicht des Staates

In der modernen Welt ist es die staatliche Ordnung, der vor allem und in erster Linie die Aufgabe zufällt, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten. Der Staat hat die Aufgabe, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, aufrechtzuerhalten und zu verbessern, die für die Bürger physische, soziale und wirtschaftliche Sicherheit, Lebensqualität, Voraussichtbarkeit und Planung erst ermöglichen.

Krise des Sozialstaates?

Allerdings: Moderne Zeiten sind unsichere Zeiten. Grundlegende gesellschaftliche Veränderungen und aktuelle Entwicklungen bringen Chancen, aber auch Risiken, „produzieren“ nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Der Sozial- und Wohlfahrtsstaat gehört zu den wichtigsten Einrichtungen, um Desintegrationsfolgen abzumildern, soziale Ungleichheiten auszugleichen, soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit herzustellen, den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern.

Doch dieses Versprechen und die Pflicht des Staates für die soziale Sicherheit seiner Bürger zu sorgen, scheint brüchig geworden zu sein, der Sozialstaat scheint sich in einer Krise zu befinden. Noch hält die Politik in Deutschland allerdings auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten am Sozialstaatsprinzip grundsätzlich fest, als dem wesentlichen Garant für individuelle Freiheit, soziale Gerechtigkeit und solidarisches Miteinander.

Soziale Gerechtigkeit – wo steht Deutschland?

Angesichts der Wohlstandssorgen, einer weit verbreiteten Zukunftsunsicherheit und einer seit Jahren stagnierenden Lebenszufriedenheit entspricht diese Politik auch den Erwartungen der Menschen, zumal sich die Lebenslagen und Lebenschancen in Deutschland hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit in den letzten Jahren weiter verschlechtert haben: Wachsende soziale Ungleichheit, Verfestigung von Armut, fehlende Chancengleichheit im Bildungswesen, deutliche Integrationsdefizite bei Menschen mit Migrationshintergrund, erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Gerechtigkeitsdimensionen Einkommen, Bildung und Integration – Deutschland hat ohne Frage einigen Nachholbedarf in Sachen sozialer Gerechtigkeit.

Gerechte Gesellschaften sind für alle besser – Folgerungen für die soziale Prävention

Der Vermeidung von Armut kommt eine Schlüsselrolle zu, wenn mehr soziale Gerechtigkeit erreicht werden soll: Unter den Bedingungen von Armut sind soziale Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben schwer möglich. Deshalb muss die Politik die Wurzel aller Probleme angehen, die soziale Ungleichheit. Damit ist wieder der **Sozialstaat** gefordert: Erfolgsbeispiele könnten die Wohlfahrtsstaaten Nordeuropas sein, die offenbar am besten in der Lage sind, für gleiche Verwirklichungschancen innerhalb ihrer Gesellschaften zu sorgen.

Außerdem müssen wegen der erheblichen regionalen Disparitäten bei allen Gerechtigkeitsdimensionen die **Städte und Gemeinden** in den Mittelpunkt rücken und hinsichtlich der Kosten unterstützt werden: Eine wirkungsvolle Prävention muss „maßgeschneidert“ auf den Ort vor Ort erfolgen.

Unverzichtbarer Bestandteil bei der Herstellung sozialer Gerechtigkeit und Solidarität ist das **bürgerschaftliche Engagement**, die lebendige Seite des Sozialstaats. Bürgerschaftliches Engagement ist nicht nur Bestandteil des Sozialkapitals unserer Gesellschaft, sondern schafft auch Sozialkapital und gesellschaftlichen Zusammenhalt und ermöglicht soziale Teilhabe.

Kriminalität – ein Modernisierungsrisiko?

Soziale Sicherheit und innere Sicherheit hängen zusammen: Einerseits ist die Wahrnehmung von innerer Sicherheit in die soziale Sicherheit eingebettet, andererseits kann die zunehmende soziale Ungleichheit und Ungerechtigkeit zu einem Anstieg der Kriminalität und einer Zunahme der Kriminalitätsfurcht führen.

Das ist jedoch für Deutschland erstaunlicherweise nicht der Fall: Die insgesamt von der Polizei registrierte Kriminalität geht seit Jahren kontinuierlich zurück, inzwischen auch die Gewaltkriminalität. Die Belastung mit Kriminalität wird bei allen Altersgruppen geringer und auch die Kriminalitätsfurcht nimmt nicht zu, sondern sogar eher ab –obwohl Kriminalitätsfurcht eine Metapher für all das sein kann, was mit gesellschaftlichen Veränderungen an negativen Erfahrungen und Befürchtungen verbunden ist.

Kriminalpolitik statt Sozialpolitik – vom Sozialstaat zum Strafstaat?

Die – günstigen - Befunde zur Entwicklung der Kriminalität, der Kriminalitätsfurcht wie auch zur Gefangenenrate und zur Frage steigender Punitivität in der Justiz und der Bevölkerung lassen den Schluss zu, dass es in Deutschland bislang nicht zur Verschiebung von einer sozialpolitischen zu einer kriminalpolitischen Bearbeitung von Unsicherheit, Armut und Ausgrenzung gekommen ist.

In Deutschland scheinen die auch durch den Abbau des Sozialstaats ausgelösten sozialen Ungleichheiten, Unsicherheiten und Ängste bislang nicht in Richtung auf eine Sicherheitsgesellschaft umgeleitet worden zu sein, in der Kriminalpolitik zur Ersatz für fehlende oder brüchige Sozialleistungen wird.

Deutschland auf dem Weg zum Präventionsstaat – Folgerungen für die Kriminalprävention

Wohl aber befindet sich Deutschland auf dem Weg zum Präventionsstaat – und die Kriminalprävention ist gefordert, dem entgegenzuwirken. Es gilt, riskante Aspekte der Kriminalprävention zu vermeiden, die eine weitere Herausbildung des Präventionsstaates befördern könnten und stattdessen auf ihre Leistungen hinsichtlich des Abbaus sozialer Unsicherheit zu setzen, ihres Beitrags zu mehr sozialer Teilhabe, Integration und Solidarität.

1 Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe

Sicherheit ist weit mehr als der Schutz vor militärischen Gefahren („äußere Sicherheit“) und die Eindämmung oder Verhinderung von Kriminalität oder anderer Schadensereignisse¹ („zivile Sicherheit“).² Sicherheit bezieht sich auch – vor allem – auf die soziale

¹ Bedrohungen wie etwa Terrorismus, Naturkatastrophen oder technische Großunglücke (BaSiD)

² Das macht schon die Herkunft des Wortes deutlich: Der Begriff „Sicherheit“ geht auf das lateinische Wort „securitas“ zurück, das „se“ (= ohne) „cura“ (= Sorge) bedeutet; „securitas“ wiederum bezieht sich auf den Begriff der Seelenruhe, des Seelenfriedens, der Sorgenfreiheit (IZEW).

Siehe zum „erweiterten Sicherheitsbegriff“ und zum „Wandel der Sicherheitskultur“ auch Daase 2010 a und b, 2011. Die allmähliche Ausweitung des ursprünglich nationalstaatlich-militärisch verstandenen Sicherheitsbegriffs zu einem globalen Risikobegriff – beispielhaft dafür sei der von Ulrich Beck geprägte Begriff der „Welt-Risikogesellschaft“ – habe zu einem Wandel der Sicherheitskultur geführt. Zunehmend würden sich soziale gegen staatliche Sicherheitsbedürfnisse durchsetzen. Die gesellschaftlichen Gefahrenwahrnehmungen hätten sich von staatlichen Sicherheitsbedürfnissen emanzipiert (wenn nicht abgekoppelt) und stellten nun die nationale und internationale Sicherheitspolitik vor völlig neue Aufgaben proaktiver Präventionspolitik und Daseinsvorsorge (2011, 142, 155).

und wirtschaftliche Sicherheit und ist damit sowohl eine komplexe gesellschaftliche Leitidee wie auch ein elementares menschliches Bedürfnis; sie ist ein vielschichtiges, emotional und normativ aufgeladenes Konstrukt (BaSiD; Glaeßner 2002,3). Also etwas („Konstrukt“), das nicht gegeben und vorhanden ist, sondern entworfen und verwirklicht werden muss – als Gegenstück zur ebenfalls gesellschaftlich konzipierten und folglich konstruierten Unsicherheit (IZEW).³

Das „Konstrukt Sicherheit“ erhält dabei zumindest diese Dimensionen und Bedeutungsebenen (Glaeßner 2002,4):⁴

1. Sicherheit bedeutet **Gewissheit**, Verlässlichkeit, Vermeiden von Risiken. Die Abwesenheit von bzw. der Schutz vor Gefahren werden in diesem Sinne mit diesem Begriff verbunden.
2. Sicherheit meint aber auch **Statussicherheit**, Gewährleistung des erreichten Lebensniveaus und der Lebensumstände einzelner Menschen und/oder sozialer Gruppen sowie die Bewahrung der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse, in denen Menschen leben und sich eingerichtet haben.
3. Mit dem Begriff wird außerdem ein bestimmtes **institutionelles Arrangement** assoziiert, das als geeignet erscheint, innere und äußere Bedrohungen einer sozialen und politischen Ordnung abzuwehren.

³ Das ist auch aus der Diskussion um die „soziale Konstruktion von Kriminalität“ bekannt – auch Kriminalität gibt es nicht „per se“, sondern auch sie muss gesellschaftlich hergestellt werden (Steffen 2011 b, 349 f). Grundlegend zur „gesellschaftlichen Konstruktion von Wirklichkeit“ Berger/Luckmann 1969.

⁴ Die Breite des „Sicherheitsprogramms der Moderne“ zeigt sich gut im Englischen, das – anders als das Deutsche – bereits rein sprachlich zwischen drei Varianten von Sicherheit unterscheidet: Safety = technische Sicherheit im Sinne der Zuverlässigkeit technischer Systeme; Security = gesellschaftliche bzw. öffentliche Sicherheit im Sinne politisch-sozialer Sicherheit; Certainty = kognitive Sicherheit im Sinne erkenntnisbezogener Gewissheit (Bonß 2011, 44f).

Das 2009 an der Freien Universität Berlin gegründete *Forschungsforum Öffentliche Sicherheit* – gebilligt und gefördert im Rahmen der Bekanntmachung „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) – hat auf seinem Auftaktworkshop im März 2010 zum Thema „Zukunft der Sicherheitsforschung“ eine Explorationsstudie „Sicherheit in Zukunft“ vorgestellt, die u.a. die Vielfalt der sicherheitsrelevanten Entwicklungen – mit ihren „Knotenpunkten“ wie etwa „Kritische Infrastrukturen“, „Gesellschaft“, „soziale Risiken“ – deutlich macht sowie die verschiedenen Sicherheitsbegriffe bzw. Sicherheitsdefinitionen – wie „Umgang mit Unsicherheit/Risiken“, „Abwesenheit von Risiko/Gefahr“, „Schutz“, „menschliche/soziale Sicherheit“, „systemische Sicherheit“ – aufführt – und zum Schluss kommt „Es gibt nicht *ein wichtiges* Sicherheitsthema der Zukunft, sicherheitsrelevante Entwicklungen sind in den verschiedensten politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen zu erwarten“ und: Sicherheitsforschung ist immer auch Unsicherheitsforschung (Gerhold 2010, 26 ff).

4. Weiter wird Sicherheit im juristischen Sinne als **Unversehrtheit von Rechtsgütern** verstanden, die zu schützen und bei Verletzung wieder herzustellen Aufgabe der Rechtsordnung und des Staates ist.
5. **Rechtssicherheit** schließlich bedeutet Schutz vor willkürlicher Gewaltausübung und Beachtung von anerkannten Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der individuellen Lebensführung.

Zwingend sind mit der Definition und Herstellung von „Sicherheit“ Zielkonflikte mit anderen Grundrechten wie Freiheit, Gerechtigkeit oder Privatheit verbunden – „Sicherheit und Freiheit der Bürger befinden sich stets in einem Spannungsverhältnis“ (Glaeßner 2002,3).⁵ Womit sich die Frage stellt, welchen Preis eine Gesellschaft und ihre Bürger bereit sind, für den hohen Wert Sicherheit zu zahlen, wie es gelingen kann, das maximale Maß an Freiheit durch eine optimale Gewährung von Sicherheit zu erhalten (IZEW; Denninger 2002, 23).

Unstrittig ist jedoch, dass ein Grundmaß an Sicherheit ein notwendiger Bestandteil jedes sozialen Lebens und die Basis jeder kulturellen Entwicklung ist: Ohne dieses Grundmaß an Sicherheit kann kein menschenwürdiges Leben geführt werden, weil ohne ein Grundmaß an Sicherheit Handlungsplanung und freies Handeln nicht möglich sind, Gerechtigkeit nicht gewährleistet werden kann (IZEW).

Schon der Begriff „Grundmaß“ weist darauf hin, dass Sicherheit nicht das völlige Ausbleiben von Risiken, Bedrohungen oder Verlusten bedeutet, wohl aber das Vertrauen darauf, dass sich Risiken wegen ihrer grundsätzlichen Beherrschbarkeit entweder gar nicht realisieren werden oder dass die Folgen von sich doch realisierenden Risiken durch die staatlich verfasste Gesellschaft bzw. die Einzelnen bewältigt werden können (Albrecht 2011, 111).

⁵ Im Rahmenprogramm der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit 2012-2017“ heißt es: Es gilt ... „dazu beizutragen, die Balance zwischen Freiheit und Sicherheit zu bewahren ... Wir müssen neue Wege suchen, um unsere Freiheit und Rechtsstaatlichkeit zu sichern. Dabei sind Sicherheit und Freiheit kein Gegensatz. Sie stehen aber in einem Spannungsverhältnis. Zu wenig Sicherheit bedroht unseren freiheitlichen Lebensstil. Zu viel Sicherheit kann unsere persönliche Freiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gefährden“ (BMBF 2012, 3 ff).

In der modernen Welt ist es die **staatliche Ordnung**, der vor allem und in erster Linie die Aufgabe zufällt, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten. Sicherheit nach Außen und im Inneren eines Gemeinwesens zu garantieren bzw. Unsicherheiten in ihren verschiedenen Dimensionen – ökonomische, soziale wie politische – zumindest einzudämmen, ist Aufgabe staatlicher Instanzen, man könne sogar von einem Grundrecht oder Menschenrecht auf Sicherheit sprechen: „In der sozialen Sphäre moderner Gesellschaften kommt dem Schutz des Einzelnen vor Risiken und unverschuldeten Beeinträchtigungen seiner Lebensführung ein zentraler Stellenwert zu“ (Glaeßner 2002, 3 f, 6). „Der Staat hat selbstverständlich die Aufgabe, solche Rahmenbedingungen zu schaffen, aufrechtzuerhalten und zu verbessern, die für die Bürger physische, soziale und wirtschaftliche Sicherheit, Lebensqualität, Vorausssehbarkeit und Planung erst ermöglichen.“ (Albrecht 2011, 112).

Allerdings: Da Politik heute immer mehr unter Bedingungen von Unsicherheit stattfindet,

„Das Sicherheitsversprechen in der modernen Welt, das sich Jahrzehnte lang auf die Erwartung einer immer besseren Beherrschung wirtschaftlicher, technischer oder anderer Lebensvollzüge und eine Minimierung der mit neuen Entwicklungen verbundenen Risiken und Unsicherheiten stützen mochte, ist brüchig geworden“ (Glaeßner 2002, 4)

kann es nicht mehr um die Garantie von Sicherheit gehen, sondern bestenfalls um die Reduktion von Unsicherheit. Das **Sicherheitsversprechen** und die **Sicherungspflicht** des Staates können folglich nur eingeschränkt gelten: „Der Staat muss nicht nur seine protektive Rolle neu definieren, sondern eine Antwort darauf finden, welche Strategien eingeschlagen werden können, um eine Dissoziation der sozialen Ordnung und des politischen Gemeinwesens zu verhindern. Diese Gewährleistungspflicht des Staates ... erstreckt sich auch auf die wirtschaftliche, die soziale und die Wertesphäre“ (Glaeßner 2002, 6).

Zum Ausdruck kommt diese „Definitionsaufgabe“ in der Diskussion um den Sozial- und Wohlfahrtsstaat und seine Möglichkeiten, Versprechen und Pflichten hinsichtlich der Herstellung und Gewährleistung von sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit noch einlösen zu können (siehe dazu unten Kapitel 2.1.1).

2 Soziale Sicherheit in Zeiten der Krise

2.1 Moderne Gesellschaften – unsichere Zeiten

„Moderne Gesellschaften (unterliegen) seit einiger Zeit einer grundlegenden Transformation der Konstruktionen sozialer Ordnung und der Politik, in denen Risiken und Unsicherheiten einen zentralen Platz einnehmen“ (Groenemeyer 2010, 7)

Sicherheit bedeutet die Verlässlichkeit und Planbarkeit des eigenen Lebens; beides ist jedoch in modernen Gesellschaften immer weniger (selbstverständlich) gegeben. Moderne Zeiten sind unsichere Zeiten – grundlegende gesellschaftliche Veränderungen und aktuelle Entwicklungen bringen Chancen, aber auch Risiken, „produzieren“ nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Der 14. Deutsche Präventionstag 2009 hatte diese Modernisierungsprozesse und ihre Auswirkungen auf gesellschaftliche Desintegrationserscheinungen zu seinem Schwerpunktthema gemacht; die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das damals zum Schwerpunktthema erstellte Gutachten.⁶

Die Modernisierung unserer Gesellschaft mit ihren Merkmalen der zunehmenden funktionalen Differenzierung, der Individualisierung und der sozialen Desintegration hat nicht nur für die Gesellschaft insgesamt, sondern auch für den Einzelnen Chancen wie Risiken gebracht.

Für den **Einzelnen** hat die funktionale Differenzierung moderner Gesellschaften zur Individualisierung seiner Lebenswelten und Lebenschancen geführt. Sein Lebensweg, seine privaten, beruflichen und sonstigen Möglichkeiten sind heute weitaus weniger als in früheren Jahrhunderten - eigentlich nur noch in Ausnahmefällen – schon mit der Geburt (fast) unveränderbar festgelegt. Individualisierung gibt die Chance zu persönlicher Unabhängigkeit und Autonomie, dazu, sein Leben selbst gestalten zu können. Aber: Der Einzelne kann nicht nur sein Leben (weitgehend) selbst bestimmen, er muss es auch – und nicht jeder ist dazu fähig und in der Lage.

⁶ Steffen 2011 a; hier finden sich auch die Literaturangaben.

Das vor allem dann nicht, wenn seine realen Lebensbedingungen, die jeweiligen Lebenslagen, seine soziale Teilhabe, seine Integration in die Gesellschaft – oder genauer: in die verschiedenen gesellschaftlichen Funktionsbereiche – (drastisch) beschränken. Denn diese Lebenslagen haben sich für große Teile der Bevölkerung in Deutschland in den letzten Jahren und Jahrzehnten erheblich verschlechtert.⁷

Auf der **gesellschaftlichen Ebene** ist zwar aus der Perspektive der funktionalen Differenzierung die Desintegration einerseits der Normalfall moderner Vergesellschaftung: Als strukturelle Folge der gesellschaftlichen Entwicklung erfolgt die Integration bzw. Inklusion des Menschen in die Gesellschaft nicht mehr in stabile Sozialmilieus, sondern als partielle Integration in funktionale Teilsysteme und als gleichzeitige Zugehörigkeit zu verschiedenen Teilsystemen der Gesellschaft. Von daher gibt es die Frage danach, was Gesellschaften zusammen hält und was sie auseinander treibt, seit es moderne Gesellschaften gibt. Über diesen „Normalfall Desintegration“ hinaus wird jedoch seit einiger Zeit für die deutsche Gesellschaft eine **krisenhafte Beschleunigung der Desintegration** festgestellt, mit den Merkmalen der Verschärfung der sozialen Ungleichheit, des Rückzuges der Menschen aus den Institutionen, der Zerstörung sozialer Beziehungen, der Pluralisierung von Werten und Normen.

Die Bewältigung der Folgen der strukturellen Desintegration ist ein Thema, seit es moderne Gesellschaften mit ihren Risiken gibt. Der **Sozial- und Wohlfahrtsstaat** gehört zu den wichtigsten Einrichtungen, um Desintegrationsfolgen abzumildern, soziale Ungleichheiten auszugleichen, soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit herzustellen – und die gegenwärtig zu beobachtenden Destabilisierungserfahrungen könnten darauf zurückzuführen sein, dass „die kompensierende Kraft der rechts- und wohlfahrtsstaatlichen Institutionen derzeit nicht greift oder zumindest erheblich gestört“ ist (Nassehi 1997, 139).

⁷ in Kapitel 2.2 wird anhand der aktuellen Berichte etwa zu den Armutsrisiken, zur Bildungssituation, zur Integration von Migranten und ihren Nachkommen gezeigt, dass die Lebenslagen sich weiter verschlechtert haben, die sozialen Unterschiede noch größer geworden sind und die Erfahrung sozialer Ungerechtigkeit und sozialer Ungleichheit bis hin zum sozialen Ausschluss weiter zugenommen hat.

2.1.1 Sicherheitsversprechen des Staates vs. Abbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates

„Der Wohlfahrtsstaat lässt sich als soziales Arrangement zur Bewältigung kollektiver Risiken und der Moderation sozialer Ungleichheiten verstehen“ (Mau/Burckhardt 2010, 141)

Der Begriff **Sozialstaat** bezeichnet

- zum einen „die Ausrichtung staatlichen Handelns auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit, auf die Sicherung eines sozialen Existenzminimums für alle sowie die Milderung der ökonomischen Ungleichverteilung und der sozialen (Klassen-, Schichten-, Gruppen-) Gegensätze“
- zum andern auch die Gesamtheit staatlicher Einrichtungen, Steuerungsmaßnahmen und Normen um das Ziel zu erreichen, Lebensrisiken und soziale Folgewirkungen abzufedern (Nullmeier 2003).

In Deutschland ist das Sozialstaatsprinzip mit den Formulierungen „sozialer Bundesstaat“ (Art. 20,1) sowie „sozialer Rechtsstaat“ (Art. 28,1) im Grundgesetz als Staatsziel verankert. Das Bundesverfassungsgericht hat diese „Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes“ wiederholt als „Pflicht“ des Staates ausgelegt, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“ (Leisering 2007, 77). „In der Bundesrepublik Deutschland bildet das Soziale einen konstitutiven Bestandteil der politischen Kultur wie der Staatsarchitektur“ (Butterwege 2005, 9).

Aus dem Sozialstaatsgebot können jedoch direkt keine Rechtsansprüche und soziale Leistungsnormen abgeleitet werden („Prinzip der Offenheit, der relativen Unbestimmtheit des Sozialstaatsbegriffs“). Es obliegt dem Gesetzgeber die angemessenen Mittel und Wege zur Realisierung sozialer Gerechtigkeit zu bestimmen. (Nullmeier 2003).

Die (staatliche) Sozialpolitik, der Sozialstaat und das System der sozialen Sicherung⁸ gehören eng zusammen, ohne allerdings identisch zu sein: „Die staatliche Sozialpolitik konstituiert den Sozialstaat, ohne dass dieser gänzlich darin aufginge. Er schafft den institutionellen Rahmen und bestimmt das Ziel, während sie ein mögliches Mittel darstellt,

⁸ Siehe zum System der sozialen Sicherung die vom BMAS - Bundesarbeitsministerium 2011 herausgegebene Broschüre „Soziale Sicherung im Überblick“.

um es zu erreichen ... der Sozialstaat (soll) im umfassenden Sinn zur Daseinsvorsorge und zum Schutz des Individuums vor unsozialen sowie ungerechten Maßnahmen oder Effekten und damit schließlich zur Zukunftsgestaltung der Gesellschaft beitragen“ (Butterwege 2005, 16).⁹

Dabei unterliegen „alle Sozialstaaten .. grundsätzlich dem gleichen ‚ökonomischen Dilemma‘. Sie sind – zugespitzt formuliert – nur solange von imponierender Leistungsfähigkeit für den Einzelnen, wie ihre Leistungsversprechen in geringem Maße in Anspruch genommen werden (bzw. werden müssen). Soll heißen: Bei guter Beschäftigungsentwicklung ... haben sie eine günstige Einnahmeentwicklung. Zugleich ist der Ausgaben- druck ... gering ... Bei wachsenden Beschäftigungsschwierigkeiten kehrt sich die Entwicklung spiegelbildlich um. Der Sozialstaat verliert an Leistungskraft für den Einzelnen, sobald er massiver gefordert wird bzw. gefordert werden muss.“ (Döring 2007, 258 f).

Oder, mit den Worten der **Enquête-Kommission** „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“: „Die Finanzierung unseres Sozialsystems ist stark wachstumsabhängig. Es stellt sich die Frage, ob und wenn ja, wie das deutsche Wirtschafts- und Sozialstaatsmodell die ökologischen, sozialen, demografischen und fiskalischen Herausforderungen auch bei den zukünftig zu erwartenden moderaten Wachstumsraten auf Dauer bewältigen kann.“¹⁰

Seit Mitte der 1970er Jahre werden unter dem Stichwort „**Sozialstaatskrise**“ verstärkt die Grenzen des Sozialstaats diskutiert: Wirtschaftliche Probleme durch ökonomische, soziale, demographische und politische Entwicklungen, Staatsverschuldung und Arbeitslosigkeit führten und führen zu einer grundsätzlichen Kritik am Sozialstaatsprinzip – bis hin zum Vorwurf, der Sozialstaat sei die Ursache der Probleme (Nullmeier 2003).

Das Versprechen und die Pflicht des Staates hinsichtlich der sozialen Sicherheit seiner Bürger scheint brüchig geworden zu sein, sich zumindest in einer Krise zu befinden: Der Sozialstaat werde seit Mitte der 1970er-Jahre restrukturiert und demontiert, obwohl er weder Verursacher der damaligen Wirtschaftskrise war, noch aus seinem Um- bzw. Ab-

⁹ Bei *Butterwege* findet sich ein sehr umfassender Überblick über die Grundlagen des Sozialstaates, seine Entstehung und Entwicklung, die Kritik an ihm, die Reformen, die Diskussionen über den Wohlfahrtsstaat der Zukunft und mögliche Alternativen zum „neoliberalen Um- bzw. Abbau des Sozialstaates“ (2005). Zu den Konsequenzen, die mit dem „gewährleistenden Wohlfahrtsstaat“ anstelle des „sorgenden Wohlfahrtsstaats“ verbunden sind, siehe *Vogel* 2010, 160 f.

¹⁰ Aus dem Faltblatt der Enquête-Kommission 2011; siehe dazu auch Kapitel 2.1.4.

bau irgendein Nutzen für die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung des Landes erwachse. Vielmehr bringe die neoliberale Wende¹¹ zwar das Ende des Wohlfahrtsstaates mit sich, wie ihn die „alte“ Bundesrepublik kannte; eine Hochleistungs-, Konkurrenz- und Ellbogengesellschaft nach US-amerikanischem Muster biete aber für die Mehrheit der Bevölkerung keine erstrebenswerte Alternative (Butterwege 2005, 9).¹²

Werden die **Bürger** gefragt, dann lautet die Wunschliste an eine zukünftige Gesellschaft etwa so: Die Zukunft der Bundesrepublik gehöre einer Sozialgesellschaft (66%), einer Generationengesellschaft (56%) und einer Hilfeleistungsgesellschaft (52%). In der „Dreifach-Sicherung“ des Lebens solle der Staat die Bürger vor sozialer Not schützen, müssten die Generationen fest zusammenhalten und füreinander da sein, wollten sich die Menschen wieder mehr selber helfen, indem sie pragmatisch Gemeinschaften auf Gegenseitigkeit bilden. „Dabei verlieren sie ein Stück persönlicher Freiheit und Unabhängigkeit, gewinnen dafür aber genügend Sicherheit und soziale Geborgenheit“.¹³

Auch die **Politik** hält am Sozialstaatsprinzip grundsätzlich fest. Im jüngsten Sozialbericht, dem *Sozialbericht 2009* des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales heißt es: „60 Jahre Sozialstaat – eine Erfolgsgeschichte auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. In der gegenwärtigen Finanz- und Konjunkturkrise zeigt sich, wie wichtig der Sozialstaat für Deutschland ist. Er ist seit 60 Jahren ein wesentlicher Garant für individuelle Freiheit, soziale Gerechtigkeit und solidarisches Miteinander ...

Die sozialen Sicherungssysteme wirken im konjunkturellen Abschwung als automatische Stabilisatoren ...

¹¹ Neoliberale Konzepte basieren auf drei Grundprinzipien: Autonomie des Individuums; Annahme, dass der Markt die effizienteste und daher ideale Form der Verteilung von Gütern und zur Lösung sozialer Probleme darstellt; Verständnis, dass der Staat ein potentiell Hindernis für individuelle Freiheiten und Markteffizienz darstellt. Entsprechende Konzepte zum neoliberalen Um- bzw. Abbau des Sozialstaates wurden zwar in keinem Land „originalgetreu“ umgesetzt, haben aber bis heute wesentlichen Einfluss auf das Regierungshandeln in vielen Staaten (Singelstein/Stolle 2012, 20).

¹² Zu den Erwartungen und Ängsten der Bevölkerung siehe Kap. 2.1.2

¹³ Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von 2.000 Personen ab 14 Jahren im Jahr 2009 durch die *Stiftung für Zukunftsfragen* (2009 a).

Seit dem Frühjahr 2011 diskutiert die Bundeskanzlerin mit über 120 Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis unter der Überschrift „Menschlich und erfolgreich. Dialog über Deutschlands Zukunft“. Diesem **Zukunftsdialog** wird jetzt ein **Bürgerdialog** zur Seite gestellt: „Machen Sie Vorschläge, kommentieren Sie, stimmen Sie ab über drei große Fragestellungen: 1. Wie wollen wir zusammenleben? 2. Wovon wollen wir leben? 3. Wie wollen wir lernen?“ Bis zum 15.04.2012 ist eine aktive Beteiligung möglich (www.dialog-ueber-deutschland.de).

Die Vielzahl der Politikfelder, in denen der Sozialstaat wirkt, verdeutlicht, dass Sozialpolitik in Deutschland umfassend angelegt ist ...

Der umfassende Ansatz der Sozialpolitik wird weiterhin erforderlich bleiben. Gerade in unserer modernen Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft, in der sich traditionelle Lebensweisen auflösen und soziale Bindungen verändern, steigt das Bedürfnis nach sozialer Sicherheit und verlässlichen, allgemein zugänglichen Leistungsangeboten ...

Der Sozialstaat ist für den einzelnen Bürger da – und zwar in den Lebenslagen, in denen er gebraucht wird ...

Der Sozialstaat eröffnet, sichert und verbessert Chancen. Er befähigt Betroffene, aus eigener Kraft wieder aufzustehen. Der Sozialstaat organisiert hier Solidarität ...

Der Sozialstaat sichert soziale und gesellschaftliche Teilhabe und Integration durch Aktivierung und Befähigung ...

Der Sozialstaat bildet die Grundlage für sozialen Frieden. Dieser kann dauerhaft nur gewährleistet werden, wenn allen Bürgerinnen und Bürgern Teilhabe ermöglicht wird – unabhängig von Geschlecht und Alter und unabhängig von sozialer, nationaler oder ethnischer Herkunft. Der Sozialstaat wirkt daher als Ganzes gesellschaftlich stabilisierend...

Es gilt, den Sozialstaat und seine Institutionen leistungsfähig und effizient zu halten. Der Sozialstaat stellt sicher, dass sich Engagement auszahlt, dass jeder, der Leistungsbereitschaft zeigt, damit sein Leben verbessern kann, und dass jedem in Not geholfen wird ...

Der Sozialstaat steht auch weiterhin vor großen Herausforderungen. Er muss

- dem gesellschaftlichen und demografischen Wandel gerecht werden,
- den Wandel der Arbeitsgesellschaft begleiten,
- Beschäftigung fördern, Arbeitslosigkeit und Armut bekämpfen,
- die Globalisierung der Arbeitswelt sozialverträglich gestalten,
- Bildung und Weiterbildung voranbringen,
- Migration und zugleich Integration von Menschen mit Migrationshintergrund ermöglichen.

Der Sozialstaat hat auch in Zukunft eine Schlüsselstellung für Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland inne. Seine Stabilität und seine Akzeptanz entscheiden mit darüber, ob wir in unserem Land gut leben können“ (2009, 3 ff).

Auch der letzte (dritte) *Armuts- und Reichtumsbericht* der Bundesregierung vom Juni 2008 stellt fest: „Der deutsche Sozialstaat wirkt“ ... „Kern sozial gerechter Politik ist es, ökonomische und soziale Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder der

Gesellschaft zu ermöglichen. Politik, die dazu beitragen will, Armut und soziale Ausgrenzung zu verhindern, kann sich daher nicht in der Sicherung materieller Grundbedürfnisse erschöpfen ... Entscheidend für den Erfolg einer solchen Politik ist eine wirksame **Aktivierungspolitik**¹⁴ mit Angeboten etwa für Betreuung, Bildung und Weiterbildung, um die Beteiligten zu befähigen, so weit wie möglich vom Bezug von Transferleistungen unabhängig zu werden. Alle müssen die Chance haben, ihre individuellen Möglichkeiten auszuschöpfen.

Dazu ist auch weiterhin die angemessene Absicherung der existentiellen Risiken Krankheit, Unfall, Behinderung, Arbeitslosigkeit, Erwerbsminderung, Pflegebedürftigkeit und Alter über die Sozialversicherungssysteme eine wichtige Voraussetzung. Darüber hinaus müssen soziale Ausgrenzung und Armut durch die Deckung des soziokulturellen Existenzminimums¹⁵ gesichert werden.“ (Armutsbericht 2008, 12).

¹⁴ Die Re-Formulierung des Sozialstaates zum **aktivierenden Staat** „besagt, dass der alimentierende Sozialstaat bei der Bekämpfung von sozialer Exklusion an systematische Grenzen stößt und eine zukunftsfähige Sozialpolitik nur in einer Politik der zweiten Chance bestehen kann. Die bisher gepflegte Erwartung der Bürger der Sozialen Marktwirtschaft, sozial in jedem Fall unterstützt zu werden, wird hier umgewandelt. Nur dann erfolgt eine Unterstützung, wenn man bereit ist, in die eigene Zukunft zu investieren“ (Penz/Priddat 2007, 58).

Kritisch zum „aktivierenden Sozialstaat“ als Leitbild der sog. Neuen Mitte *Butterwege* Für *Butterwege* bedeutet der „aktivierende Sozialstaat“ im Sinne des Schröder/Blair-Papiers vom Juni 1999 das definitive Ende für den aktiven Sozialstaat (2005, 237 ff.).

Die Konzepte eines „aktivierenden“ bzw. „ermöglichenden“ Sozialstaates zielen insgesamt auf eine Neugestaltung der Beziehungen zwischen Staat und (Bürger-)Gesellschaft ab. Aufgegriffen wurden diese Konzepte deshalb auch von der *Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*: „Der Sozialstaat ist der institutionelle Ausdruck der Übernahme der Verantwortung für das Wohlergehen der Gesellschaftsmitglieder in grundlegenden Belangen ... Eine verbreitete Schlussfolgerung aus den Problemen des Sozialstaats ist die Rücknahme staatlicher Verantwortung zugunsten von Marktprozessen. Die Betrachtung des Sozialstaats aus der Perspektive bürgerschaftlichen Engagements zeigt eine Alternative auf: Bürgerschaftliches Engagement ist die lebendige Seite des Sozialstaats. Bürgerinnen und Bürger erscheinen als kooperative Mitgestalterinnen und Mitgestalter sozialstaatlicher Leistungen. In dieser Konzeption ist der Sozialstaat nicht mehr umfassender Versorgungsstaat, sondern kooperativer Partner im Rahmen eines ‚Wohlfahrtspluralismus‘“ (Enquête-Kommission 2002, 47).
Durchaus kritisch zur zivilgesellschaftlichen Umverteilung sozialstaatlicher Aufgaben bzw. zur Zuschreibung der Verantwortung für soziale Risiken an die Bürger das *Editorial der Zeitschrift „Widersprüche“*: Der „aktivierende Sozialstaat“ brauche aktive Bürger, die mit ihrem *Engagement* gemeinwohldienlich wirkten und sich sozialer Aufgaben annähmen. Tatsächlich entstehe derzeit in den durch die Transformation des Sozialstaats entstandenen Versorgungslücken ein beständig anwachsendes Feld bürgergesellschaftlicher Armutsversorgung (Widersprüche Juli 2011, Editorial).

Auch das *Gutachten zum Schwerpunktthema des 13. Deutschen Präventionstages 2008* „Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft“ äußert sich kritisch gegenüber Entwicklungen, die auf einen Missbrauch, eine Ausnutzung des bürgerschaftlichen Engagement hindeuten und verweist auf den Zusammenhang zwischen der Bereitschaft des Staates, seinen Teil an sozialer Verantwortung und Wohlfahrtspolitik zu übernehmen und der Bereitschaft der Bürger, sich zu engagieren (Steffen 2009, 35 f).

¹⁵ Siehe dazu auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 9. Februar 2010 zur Neuregelung der Hartz-IV-Sätze.

„Unser Land ist stark, weil es sozial ist. Unsere sozialen Sicherungssysteme gehören zu den leistungsfähigsten der Welt. Sie sind ein Standortfaktor, denn sie stärken unsere Wirtschaftskraft. Und sie verbessern die Teilhabechancen vieler Bürgerinnen und Bürger. Das soziale Netz haben Frauen und Männer über viele Generationen hinweg geknüpft. Damit es fest und dicht bleibt, müssen wir es immer wieder erneuern und den veränderten Bedingungen anpassen.

Der Sozialstaat, die soziale Marktwirtschaft, gehören zu den großen Traditionen Deutschlands. Der Sozialstaat macht unser Land lebenswerter und hat in der Welt einen guten Klang. Ich will, dass das auch in Zukunft so bleibt.“¹⁶

2.1.2 Sicherheitserwartungen und Ängste der Menschen in Deutschland

„Die Deutschen wollen nach wie vor ein sicheres Einkommen haben und ohne Zukunftsangst leben können ... Sie erwarten, dass der Staat seine Sicherheitsversprechen einlöst und hoffen auf mehr soziale Gerechtigkeit“.¹⁷

Wie wichtig es ist, dass der Staat auch zukünftig seine Sicherheitsversprechen einlöst und seine Sicherungspflicht wahrnimmt, wird an den Erwartungen bzw. Ängsten der Menschen in Deutschland deutlich.

Zu recht pessimistischen Ergebnissen kommt etwa eine Befragung im Rahmen der *SOEP-Querschnitterhebung*¹⁸ vom Sommer 2011 von 1.030 Bürgerinnen und Bürgern ab 16 Jahren in Deutschland zu **Wohlstandssorgen und Prekarisierungsängsten**. Bei der Unterscheidung nach aktuellen Risikoerwartungen und langfristig angelegten Ab-

¹⁶ Ursula von der Leyen, Bundesministerin für Arbeit und Soziales, in der Einleitung zu BMAS 2011.

¹⁷ So die Bilanz einer 2009 durchgeführten Repräsentativbefragung der *Stiftung für Zukunftsfragen* von 2.000 Personen ab 14 Jahren (2009 a).

¹⁸ Das **Sozio-oekonomische Panel (SOEP)** ist eine seit 1984 (seit 1990 auch in den neuen Bundesländern) laufende Langzeitbefragung von privaten Haushalten in Deutschland. Das am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin angesiedelte SOEP gibt Auskunft über Faktoren wie Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung oder Gesundheit. Im Auftrag des DIW werden jedes Jahr in Deutschland über 20.000 Personen in über 10.000 Haushalten von TNS Infratest Sozialforschung befragt. Fester Bestandteil im Rahmen des SOEP ist eine jährliche Querschnitterhebung (Pretest). Dabei werden auch Fragemodule erprobt (Schöneck/Mau/Schupp 2011, 14).

Das SOEP erfragt auch subjektive Merkmale wie Wertvorstellungen, Risikoeinstellungen und Persönlichkeitsmerkmale sowie die Sorgen in der Bevölkerung zur eigenen wirtschaftlichen Situation, zur Arbeitsplatzsicherheit, zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Gesellschaft, die Kriegssorgen und die Sorgen um den Schutz der Umwelt. Seit 1994 werden auch die Kriminalitätssorgen erhoben (Dittmann 2009).

stiegsängsten zeige sich, dass akute Deprivationsängste in der Unter- und der unteren Mittelschicht konzentriert seien, langfristige Verlustängste beträfen demgegenüber tendenziell alle Gruppen gleichermaßen. Der Pessimismus in Hinblick auf die fernerliegende Zukunft sei weit verbreitet und beeinträchtige zudem Segmente der sozialen Mittelschicht:¹⁹ „nennenswerte Teile der Bevölkerung in Deutschland haben danach den Glauben an langfristigen Wohlstandsgewinn und kollektiven Aufstieg verloren.“ Das deute „auf eine mentale Lage hin, die durch eine weitverbreitete Zukunftsunsicherheit und einen nur schwach ausgeprägten Wohlstandsoptimismus gekennzeichnet“ sei (Schöneck/Mau/Schupp 2011, 9).

Was die Bewertung der Befunde zu Unsicherheitsgefühlen angeht, weist *Dittmann* zu Recht darauf hin, dass „streng genommen unklar“ bleibe, was unter Unsicherheitsgefühlen zu verstehen sei. Einig seien sich die Wissenschaftler darüber, dass Sicherheitsbedürfnisse die Grundbedürfnisse einer Gesellschaft spiegeln, zu deren zentralen Komponenten in Deutschland die persönliche Unversehrtheit gehöre, ebenso wie der Schutz des persönlichen Eigentums und des Arbeitsplatzes (2009, 3).

Dittmann hat für Deutschland auf der Basis des SOEP untersucht, wie sich Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung einerseits und das individuelle Sorgenniveau andererseits im letzten Vierteljahrhundert verändert haben. Außerdem wird untersucht, welche Zusammenhänge zwischen Sorgen - hinsichtlich Krieg und Kriminalität, Arbeit und Wirtschaft, Umwelt - und Aspekten des subjektiven Wohlbefindens, der Lebenszufriedenheit, bestehen.

Die Auswertungen zeigten, dass die Unsicherheitsgefühle um die Jahrtausendwende keineswegs zunähmen, wie es in Zusammenhang mit Transformationsprozessen oftmals postuliert werde. Es sei ein deutlicher Rückgang der Sorgen in der Bevölkerung bei Kriminalität und Umwelt zu verzeichnen; sprunghafte Veränderungen gebe es bei den Kriegssorgen und bei der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Dabei lägen die persönlich relevanten Sorgen zur eigenen wirtschaftlichen Situation und zur Arbeits-

¹⁹ Dem entsprechen die Ausführungen von *Vogel* (2010) „Wohlstandskonflikte und Unsicherheitsverschärfung. Die Mitte der Gesellschaft gerät unter Druck“. Für Vogel ist die „Mittelklasse: Ein gefährdetes Staatsprodukt“, denn soziologisch sei unzweifelhaft: Ohne einen expansiven und steuerkräftigen Wohlfahrtsstaat könne es keine breite und wohlhabende Mittelklasse geben.

platzsicherheit auf einem deutlich niedrigeren Niveau als die allgemeinen Sorgen (Dittmann 2009, 4 ff).

Auf der Individualebene kämen die Auswertungen zu einer **erstaunlichen Stabilität im Sorgenniveau** der Befragten (2009, 8). Wenn allerdings große Besorgnisse bei den Befragten häufiger aufträten und sich dabei auf die eigene wirtschaftliche Situation und die Arbeitsplatzsicherheit bezögen, dann schränkten diese Unsicherheiten die Lebenszufriedenheit²⁰ nennenswert ein. „Die wachsende und verfestigende Unsicherheit in zentralen persönlichen Bereichen, wie der wirtschaftlichen Situation und der Arbeitsplatzsicherheit, könnte eine Erklärung dafür sein, warum die Lebenszufriedenheit in den letzten Jahren weitgehend stagniert“ (Dittmann 2009, 11).²¹

Zu einer etwas anderen Bewertung der Befunde kommt der *Glücksatlas Deutschland 2011*, mit dem die erste umfassende Bestandsaufnahme zum Lebensglück der Deutschen vorliegt, wann immer möglich aufgeschlüsselt nach 19 Regionen Deutschlands.²² Er stellt für die „Lebenszufriedenheit der Deutschen von 1984 bis 2011“ fest, dass diese insgesamt gestiegen sei und 2011 bei 7,0 Indexpunkten (auf einer Skala von 0 bis 10) liege, damit „sind die Menschen in Deutschland aktuell so zufrieden wie in den letzten 10 Jahren nicht mehr“ (2011, 10).²³ Im europäischen Vergleich liegt Deutschland auf

²⁰ Die allgemeine Lebenszufriedenheit wird im SOEP anhand einer zusammenfassenden Beurteilung des gegenwärtigen Lebens mittels einer 11er Skala – 0=ganz und gar unzufrieden, 10=ganz und gar zufrieden – gemessen. Zu den zentralen Erklärungsmerkmalen für Lebenszufriedenheit zählen Einkommen, Gesundheit, Alter und Persönlichkeit des Befragten (Dittmann 2009, 8).

²¹ Auch *Van Suntum e.a.* konstatieren für den Zeitraum von 1991 bis 2007: „In Deutschland ist die Lebenszufriedenheit im Zeitablauf insgesamt konstant geblieben“ (2010, 22).

Differenziert nach West- und Ostdeutschland stellt der *Datenreport 2011* hinsichtlich der allgemeinen Lebenszufriedenheit (SOEP-Daten) für den gesamten Zeitraum 1990 bis 2009 eine Zufriedenheitsdifferenz zwischen Ost und West fest (die Westdeutschen sind zufriedener), etwa seit 1995 einen parallelen Verlauf der Zufriedenheitsniveaus, beide erreichen 2000 und 2001 ihre höchsten Werte, gehen dann zurück – Tiefpunkt 2004 – , weisen dann für Ostdeutschland jährliche Zunahmen auf (2009: Indexniveau 6,5), während sie für Westdeutschland nach einem kleinen Anstieg seit 2005 etwa auf gleichem Niveau bleiben (2009: Indexniveau 6,9).

²² Datenbasis ist wieder das SOEP, ergänzt durch eine Befragung (des Institutes für Demoskopie Allensbach im Frühjahr 2011). Analysiert wurden die Auswirkungen folgender Faktoren auf die Lebenszufriedenheit: Individuelle Persönlichkeitsmerkmale, Alter und Geschlecht, Familie und Freunde, Einkommen und Vermögen, Arbeit, Gesundheit, Bildung und Kultur.

²³ 1984, zum Beginn der SOEP-Datenreihe, lag der Wert bei 7,4 (Köcher/Raffelhüschen 2011, 34). Auch die *R+V Versicherung*, die seit 1991, zuletzt 2011, die **Ängste der Deutschen** erfragt, kommt zu dem Ergebnis „Sorgen insgesamt zurückgegangen – Deutsche so optimistisch wie seit 10 Jahren nicht“. Alle langfristig abgefragten Ängste seien gesunken. Besonders optimistisch blickten die Deutschen 2011 auf die eigene Wirtschaftslage – ein Thema, das sie sonst mit großer Sorge betrachteten. Allerdings: Eine Sonderbefragung zur aktuellen Schuldenkrise habe aufgedeckt, dass die großen europäischen Wirtschaftsfragen – der Euro und die Schuldenkrise im Euro-Raum – die traditionellen Ängste um die eigene Wirtschaftslage überdeckten (Info.Center 2011).

einer Skala von 1 bis 4 mit 3,03 im oberen Mittelfeld (das glücklichste Land ist Dänemark mit 3,66, während Portugal mit 2,29 den niedrigsten Zufriedenheitswert hat; Köcher/Raffelhüschen 2011, 30).

Zu den einzelnen Glücksfaktoren stellt der *Glücksatlas* fest:

Der Arbeit, dem Besitz eines Arbeitsplatzes und den Arbeitsbedingungen, kommen eine hohe Bedeutung für die Lebenszufriedenheit zu. Entsprechend gering ist die Lebenszufriedenheit von Arbeitslosen; sie liegt weit unter der von Erwerbstätigen. Auch die allgemeine Lebenszufriedenheit ist eng an die Arbeitslosenquote gekoppelt (2011, 14 f und 140 ff).

Während das Einkommen wichtig ist, vor allem das relative, also der Vergleich mit den Arbeitskollegen oder Nachbarn, hat der Zuwachs des Bruttoinlandproduktes (BIP) eher indirekten Einfluss auf die Lebenszufriedenheit. „Auf den ersten Blick hat sich die Wirtschaftsleistung sogar ganz von der Lebenszufriedenheit abgekoppelt“ (2011, 13).

Dem entspricht, dass, bezogen auf die **Regionen**, nicht der Süden als die wirtschaftlich stärkste Region im Glücks-Ranking vorn liegt, sondern Hamburg und die Nordsee-Region. Am Ende des Rankings, und zwar mit einem beträchtlichen Unterschied zur Spitze, steht Thüringen, gefolgt von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (2011, 10 f). Allerdings entfalte sich in Ostdeutschland „derzeit die stärkste Dynamik ... Hält die Entwicklung an, dürfte Sachsen in Kürze als erste ostdeutsche Region den Bundesdurchschnitt erreichen“ (2011, 127).²⁴

Angaben zum Wohlbefinden von **Kindern** in Deutschland sind einem im Dezember 2011 veröffentlichten UNICEF-Bericht zu entnehmen (Bertram u.a. 2011), für den alle aktuell verfügbaren empirischen Daten zum Wohlbefinden von Kindern für die einzelnen Bundesländer ausgewertet wurden. Besonderes Gewicht hatte die – oft vernachlässigte – subjektive Sicht der Kinder. Dieses subjektive Wohlbefinden fällt weitgehend positiv aus. Dabei „ist die Teilhabe von Eltern am Arbeitsleben von zentraler Bedeutung für das Wohlbefinden der Kinder. Eltern, die die Möglichkeit haben, ihren Lebensunterhalt

²⁴ Zur Lebenszufriedenheit in **München** wurde vom Institut für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität eine kleine Studie durchgeführt, die zu vergleichbaren Ergebnissen wie der „Glücksatlas“ kommt (Keuschnigg u.a. 2010).

selbst zu bestreiten und als aktiv Handelnde am Leben der Gesellschaft mitzuwirken, sind die wichtigsten Rollenmodelle für Kinder“ (Bertram e.a. 2011, 1).

Und: Es gibt erhebliche regionale Unterschiede. Die Lebenssituation der Kinder und Jugendlichen, ihre Schulleistungen, Hoffnungen und Ängste unterscheiden sich gravierend – je nachdem, wo sie in Deutschland aufwachsen, wovon ihre Familie lebt und welche Unterstützung sie in ihrem konkreten Lebensumfeld, durch die Politik und ihre Gemeinden erfahren.²⁵

2.1.3 Lebenszufriedenheit und Wirtschaftswachstum: Gibt es ein „Glücks-BIP“?

Auch wenn die Befunde zur Lebenszufriedenheit für „unsichere Zeiten“ erstaunlich gut sind, ist es dennoch erforderlich, dass „der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Lebensqualität und Wohlfahrt wieder neu diskutiert (wird) und .. in der aktuellen politischen und wissenschaftlichen Debatte weit oben auf der Tagesordnung“ steht (Datenreport 2011, 6) - vor allem vor dem Hintergrund des oben zitierten Befundes, dass die Wirtschaftsleistung, der Zuwachs des Bruttoinlandproduktes (BIP), allenfalls indirekten Einfluss auf die Lebenszufriedenheit hat.

Welche Faktoren zur Lebenszufriedenheit und zum Wohlbefinden beitragen bzw. sie vermindern, ist Gegenstand der **Glücksforschung**, einem noch jungen Forschungsfeld der Ökonomie (van Suntum e.a. 2010, 3).²⁶ Denn vor allem aus ökonomischer Sicht entwickelte sich die Einsicht, dass ein höherer materieller Wohlstand nicht notwendigerweise glücklich macht und das Wohlergehen der Menschen nicht unbedingt zunimmt, wenn die Wirtschaft eines Landes wächst.²⁷ Diese Einsicht ist keineswegs neu – auch wenn sie in der breiten Öffentlichkeit und in der Politik immer noch eher zögerlich wahrgenommen werden (BMFSFJ 2009 a, 6) -, sondern seit den 1970er-Jahren als

²⁵ Da die Unterschiede zum Teil zwischen den Bundesländern sogar größer sind als zwischen den OECD-Staaten, haben nationale Durchschnittswerte, zum Beispiel zur Kinderarmut, nur begrenzte Aussagekraft. „Für eine wirksame Kinder- und Jugendpolitik müssen diese um regionale und kommunale Analysen ergänzt werden“ (Bertram e.a. 2011, 4).

²⁶ Ein Überblick über die Erkenntnisse der theoretischen und empirischen Glücksforschung findet sich bei van Suntum e.a. 2010 und beim BMFSFJ 2009 a.

²⁷ Zumal dann nicht, wenn das Wirtschaftswachstum nicht automatisch allen Bevölkerungsgruppen zugute kommt, sondern Ungleichheiten vergrößert (s.u. Kap. 2)

Easterlin-Paradox²⁸ bekannt: Nach dem Erreichen einer gewissen Wohlstandsgrenze trägt weiteres Wirtschaftswachstum nur noch unterdurchschnittlich zur Steigerung der Lebenszufriedenheit bei (van Suntum u.a. 2010, 3 f).²⁹

Mit dem „Easterlin-Paradox“ verbunden ist die Kritik am Bruttoinlandsprodukt (BIP) als Hauptindikator für die Lebensqualität von Gesellschaften. „Das BIP ist die Summe der Preise der in einer Volkswirtschaft produzierten Waren und Dienstleistungen. Es bildet daher lediglich rein materielle Aspekte des Wohlstands ab. Ökologische, soziale, bildungsrelevante oder kulturelle Aspekte, die zum gesellschaftlichen Wohlergehen und zur Lebensqualität beitragen, werden mit dem BIP hingegen nicht erfasst“ (Faltblatt Enquête-Kommission 2011).³⁰ Lebenszufriedenheit und Glück können also nicht allein mit dem BIP gemessen werden – andererseits kann Lebenszufriedenheit wohl auch nicht ohne materiellen Wohlstand erzielt werden. „Es liegt daher nahe, das Bruttoinlandsprodukt als klassischen Wohlstandsindikator zwar nicht ganz zu verwerfen, wohl aber durch geeignete Zusatzindikatoren zu einer Art „Glücks-BIP“ zu ergänzen (van Suntum e.a. 2010, 4).³¹

Neben der Ergänzung des BIP durch „objektive“ Indikatoren - amtliche Statistiken und frühe Studien zur Lebensqualität in Deutschland beschränkten sich zumeist auf die Erfassung objektiver Lebensbedingungen, - finden inzwischen auch Indikatoren zum „subjektiven Wohlbefinden“ Eingang in die Glücksforschung.³² Seit 1984 wird im Rahmen des **Sozio-ökonomischen Panels** (SOEP, s.o. Fn 18) regelmäßig die Frage gestellt „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?“. Die Ergebnisse gehen auch in den ebenfalls seit 1984 jährlich erscheinenden und schon mehrfach zitierten **Datenreport** ein,³³ den Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, in den neben

²⁸ Der amerikanische Ökonom Richard Easterlin, Mitbegründer des Faches der Glücksökonomie, hat bereits 1974 darauf hingewiesen, dass die Schattenseiten von ökonomischen Fortschritt dessen positive Glückseffekte wieder zunichtemachen können (BMFSFJ 2009, 5).

²⁹ Die Grundbedürfnisse des Menschen sind Schätzungen zufolge bei ca. 20.000 Dollar Pro-Kopf-Einkommen im wesentlichen befriedigt. Bei höherem Einkommen wird deshalb die Lebenszufriedenheit von anderen, nicht monetären Faktoren beeinflusst (van Suntum e.a. 2010, 4).

³⁰ Im Faltblatt der Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ wird dazu Robert Kennedy aus dem Jahr 1968 zitiert: „Das Bruttoinlandsprodukt misst alles, nur das nicht, was das Leben lebenswert macht.“

³¹ Siehe dazu auch den Auftrag an die Enquête-Kommission (2010, 2011).

³² Siehe zu diesen Indikatoren und den entsprechenden Fragestellungen auch BMFSFJ 2009 a, 6.

³³ Und natürlich in alle Studien zur Glücksforschung, die sich auf diese Daten des SOEP beziehen, wie etwa den „Glücksatlas 2011“.

statistischen Daten auch Daten aus dem SOEP unter sozialwissenschaftlichen Aspekten analysiert werden.

Auch die **OECD** hat für ihre Studien „Gesellschaft auf einen Blick“ **Sozialindikatoren** entwickelt, „um für die Beurteilung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ein besseres Instrument zur Verfügung zu stellen als die konventionellen Markteinkommensindikatoren“ (2009,10). Neben den Indikatoren zur Erfassung eher objektiver Lebensbedingungen wie „soziale Gerechtigkeit“, „Gesundheit“ oder „Einkommen“ finden sich beim Indikator „sozialer Zusammenhalt“ auch die „Unterindikatoren“ Lebenszufriedenheit³⁴ und Arbeitszufriedenheit³⁵ (außerdem die Indikatoren kriminalitätsbedingte Viktimisierung, Suizide, Bullying, Risikoverhalten).

Bislang gibt es für Deutschland keinen umfassenden Lebenszufriedenheitsindikator. 2010 haben *van Suntum/Prinz/Uhde* auf der Basis von SOEP-Daten eine Studie zur Konstruktion eines solchen Indikators für „Lebenszufriedenheit und Wohlbefinden in Deutschland“ veröffentlicht. In ihren **Lebenszufriedenheitsindikator** („Glücks-BIP“) gehen vor allem solche Faktoren ein, welche die Politik zumindest auf längere Sicht beeinflussen kann. Individuelle Glückskomponenten wie etwa Familienstand und Alter sollten nicht in einen Glücksindikator eingehen, der als **Kompass für die Politik** gedacht ist. Sie werden allerdings als Kontrollvariable berücksichtigt (van Suntum e.a.

Siehe zur „Historie“ der Forschung zum Wohlbefinden in Deutschland und zu aktuellen Forschungsprojekten und Forschungsergebnissen BMFSFJ 2009.

Im **Datenreport 2011** wird die Frage nach dem Ausmaß der Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Ost- und Westdeutschland gestellt; dabei werden drei Dimensionen betrachtet: objektive Lebensbedingungen, subjektives Wohlbefinden bzw. Zufriedenheit, die „Qualität der Gesellschaft“ (wie nehmen Bürger in Ost- und Westdeutschland ihre ‚gemeinsame‘ Gesellschaft wahr und wie verankert empfinden sie sich in dieser Gesellschaft)(2011, 377)

Regelmäßig erfasst wird die Lebenszufriedenheit der Deutschen auch durch das **Eurobarometer** der Europäischen Kommission, mit dem die soziale Situation der Bürger sowie soziale und politische Einstellungen zu zentralen Themen der Europäischen Union untersucht wird. Neben dem zweimal im Jahr durchgeführten Standard-Eurobarometer gibt es zusätzliche Spezial-Eurobarometer, etwa 2010 zu „Armut und soziale Ausgrenzung“.

³⁴ Der Hauptindikator für die „Lebenszufriedenheit“ stammt aus dem Gallup World Pool, in dem gefragt wird: „Stellen Sie sich eine Leiter mit 11 Stufen vor, auf der die unterste Stufe (0) das für Sie unerträglichste und die höchste Stufe (10) das für Sie bestmögliche Leben darstellt. Auf welcher Stufe der Leiter stehen Sie Ihrem Gefühl nach mit Ihrem Leben heute?“ Außerdem gehen Daten aus der „World Happiness Datenbank“, Informationen aus den Eurobarometer-Umfragen und aus dem World Value Survey ein (OECD 2009, 128).

³⁵ Grundindikator der Arbeitszufriedenheit ist der Anteil aller Erwerbstätigen der angibt, in seinem Hauptberuf im allgemeinen „völlig“, „sehr“ oder „ziemlich“ zufrieden zu sein (OECD 2009, 130).

2010, 4 f).³⁶ Die Autoren haben den für die Jahre 1991 bis 2007 errechneten „Glücks-BIP“ und den herkömmlichen BIP mit den Antworten auf die im SOEP regelmäßig gestellte Frage „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?“ verglichen und kommen zu dem Ergebnis, dass der Lebenszufriedenheitsindikator eine gute Annäherung an den tatsächlichen Verlauf der Lebenszufriedenheit darstelle und deren Entwicklung bereits wesentlich näher komme als der Verlauf der Wachstumsraten des BIP pro Kopf (van Suntum e.a. 2010, 34).

Das **Fazit** der Autoren: „Der Mensch lebt nicht vom BIP allein. Es sollte deutlich geworden sein, dass neben Wirtschaftswachstum und materiellem Wohlstand³⁷ viele andere Faktoren für die Lebenszufriedenheit eine Rolle spielen. Nicht alle diese Faktoren sind politisch beeinflussbar, aber viele sind es eben doch. So ist ein sicherer Arbeitsplatz nicht nur wegen des Einkommens ein wichtiger Glücksfaktor, sondern auch ein Wert an sich. Sowohl der gesellschaftliche Status als auch das Selbstwertgefühl der Menschen wird positiv beeinflusst, wenn sie nicht nur von den Sozialsystemen aufgefangen werden, sondern aktiv am Erwerbsleben teilnehmen ... Nicht übersehen sollte man den großen Einfluss, den die persönlichen Lebensumstände und nicht zuletzt auch die Lebenseinstellung auf die Zufriedenheit haben. Diese Faktoren lassen sich auch durch ein Glücks-BIP nicht erfassen. Es wäre aber schon viel gewonnen, wenn die Politik diejenigen Glücksfaktoren positiv gestalten könnte, auf die sie zumindest längerfristig einen Einfluss hat. Dazu gehören neben den ökonomischen Rahmendaten auch gesellschaftspolitische Weichenstellungen, etwa im Gesundheitswesen und in der Renten-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik“ (van Suntum e.a. 2010, 39 f).

³⁶ Das „**Glücks-BIP**“ setzt sich aus diesen Glücksfaktoren zusammen: Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, Arbeitslosenquote der abhängigen zivilen Erwerbspersonen, Ungleichheit der Einkommensverteilung, Realisierung gewünschter Arbeitszeit, Arbeiten im erlernten Beruf, Chance, eine gleichwertige Stelle zu finden, Sorge um den Arbeitsplatz, Sorge um die finanzielle Sicherheit, Jährliches Nettohaushaltseinkommen nach Steuern, Wohneigentum, Guter Gesundheitszustand (van Suntum e.a. 2010, 29).

³⁷ Hayek vermutet bei seinen Auswertungen der SOEP-Daten zum Zusammenhang von Lebenszufriedenheit und Einkommensreichtum „tendenziell“, dass „Einkommensreichtum mit einer hohen Lebenszufriedenheit einhergeht“ und nimmt an, dass „die ökonomische, politische und gesellschaftliche Bedeutung Einkommensreicher weiterhin zunimmt“ (Hayek 2011, 38 f).

2.1.4 Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“

Als ein Ergebnis „der aktuellen politischen Debatte“ und der Unzufriedenheit mit dem BIP als alleinigem Maßstab für Wohlstand, Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt, wurde im November 2011 die **Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“**³⁸ eingesetzt. In dem Einsetzungsantrag vom 23.11.2010 heißt es:

„Wir stehen vor großen Herausforderungen: Die Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, der Finanzmärkte sowie der demographische Wandel und die steigende Staatsverschuldung beunruhigen die Menschen ebenso wie die Gefahren des Klimawandels, der Verlust von biologischer Vielfalt, die mangelnde Generationengerechtigkeit und die soziale Ungleichheit auf globaler wie auf nationaler Ebene. All dies hat eine grundlegende Diskussion über gesellschaftlichen Wohlstand, individuelles Wohlergehen und nachhaltige Entwicklung angestoßen. Nicht nur in Deutschland, auch in anderen Industriestaaten gibt es eine Debatte darüber, ob die Orientierung auf das Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) ausreicht, um Wohlstand, Lebensqualität und gesellschaftlichen Fortschritt angemessen abzubilden.“

„Der Auftrag, den die Enquête-Kommission bis zum Ende der Wahlperiode im September 2013 zu erfüllen hat, umfasst nahezu alle Lebensbereiche. Denn wer diese Frage beantworten will, muss sich auch fragen, was das für Wirtschaft und Arbeitswelt, das Konsumverhalten und den Lebensstil jedes und jeder Einzelnen bedeutet und welche Rolle die Politik dabei spielen kann und muss ... Mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise trat eine große Verunsicherung über die weitere Entwicklung der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes und der Finanzmärkte hinzu. Der demografische Wandel und die steigende Staatsverschuldung beunruhigen die Menschen ebenso wie die Gefahren des Klimawandels, der Verlust der biologischen Vielfalt, die mangelnde Generationengerechtigkeit und die zunehmende soziale Ungleichheit auf globaler und nationaler Ebene. Soziale Aus-

³⁸ Deutscher Bundestag Drucksache 17/3853 und

www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/enquete/wachstum/index.jsp

Zuvor hatten schon die Regierungen von England und Frankreich Kommissionen eingesetzt, die ganzheitliche Wohlstands- und Fortschrittsindikatoren prüfen sollten (Köcher/Raffelhüschchen 2011, 7).

grenzung und mangelhafte Teilhabemöglichkeiten mindern die Lebensqualität erheblich.“³⁹

Die Enquête-Kommission hat einen „gewaltigen Auftrag“ abzuarbeiten, und das bis zum Ende der Wahlperiode im Jahr 2013. Man darf gespannt sein, zu welchen Erkenntnissen sie kommt und welche Vorschläge sie machen wird.⁴⁰

2.2 Soziale Ungleichheiten: Nachholbedarf Deutschlands in Sachen sozialer Gerechtigkeit

Die Unsicherheitsgefühle, Wohlstandssorgen, Prekarisierungsängste und Beeinträchtigungen des Wohlbefindens sind vor dem Hintergrund der Entwicklung von Lebenslagen und Lebenschancen in Deutschland nicht unberechtigt. Es ist im Gegenteil erstaunlich, dass sie nicht noch weit ausgeprägter sind. Denn schon 2009, im Gutachten zum Schwerpunktthema des 14. Deutschen Präventionstages, wurde festgestellt:

„Obwohl Deutschland nach wie vor eines der wohlhabendsten Länder Europas ist, verschlechtern sich auch hier die Lebenslagen, sind nicht nur Einkommen, sondern auch Bildung und Gesundheit zunehmend ungleich verteilt, nehmen Desintegrationserfahrungen zu, während die Chancen auf soziale Teilhabe und Integration abnehmen.“ (Steffen 2011 a, 67)

Seither hat sich die soziale Gerechtigkeit in Deutschland hinsichtlich der Einkommensarmut noch verschlechtert und auch beim Bildungszugang und bei der Integration von Zuwanderern bestehen nach wie vor klare Defizite. Folglich nehmen Desintegrationserfahrungen weiter zu, nehmen die Chancen auf soziale Teilhabe und Integration weiter ab.⁴¹

³⁹ Aus dem vom Deutschen Bundestag herausgegebenen Faltblatt zur Enquête-Kommission November 2011.

⁴⁰ Davor, Glück zum Verfassungsziel zu erheben, warnt der Wirtschaftswissenschaftler *Bruno Frey*: Politiker sollten nur die Rahmenbedingungen setzen, glücklich werden müsse jeder nach seiner eigenen Fassung (in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 24. Februar 2012).

⁴¹ *Heitmeyer* (2012) beschreibt in der neuesten Folge (Nr. 10) der „Deutschen Zustände“ eine zunehmende Spaltung einer durch dauernde Krisen verunsicherten Gesellschaft. Entsicherung, Richtungslosigkeit und Instabilität seien zur „neuen Normalität“ geworden, in allen sozialen Gruppen sei die Nervosität gestiegen, die Ungleichheit habe zugenommen (Zeit Online vom 12.12.2011;

Dazu kommen erhebliche **regionale Disparitäten** – in den Städten und Regionen Deutschlands leben die Menschen nicht in gleichem Maße sicher: „Ökonomische und demografische Prozesse tragen zu einer stärkeren Auseinanderentwicklung der unterschiedlichen Räume in Deutschland bei. Die wirtschaftsstärksten Agglomerationen sind zu Metropolregionen avanciert und erhalten verstärkte Aufmerksamkeit. Abwanderung, Alterung und periphere Lage sind dagegen Merkmale problematischer Wirtschafts- und Lebensräume. In einigen strukturschwachen Regionen geraten bereits heute technische und kulturelle Infrastrukturen an die Tragfähigkeitsgrenzen, und grundlegende Dienstleistungen sind kaum noch aufrechtzuerhalten. Wachsende regionale Ungleichheiten beinhalten die Gefahr, Räume zu schaffen, in denen die Menschen schlechtere Lebenschancen vorfinden und von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelt werden“ (Datenreport 2011, 320).⁴²

2.2.1 Einkommensarmut: Deutschland wird amerikanischer

Die im Gutachten für den 14. Deutschen Präventionstag festgestellte Entwicklung hin zu einer tiefen Kluft zwischen Arm und Reich, zu einer zunehmenden Ungleichverteilung der Einkommen (Steffen 2011 a, 69) ist – trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs und der im europäischen Vergleich hervorragenden ökonomischen Situation Deutschlands, etwa einer geringeren Arbeitslosigkeit als vor der Finanz- und Schuldenkrise – nicht nur nicht gestoppt worden, sondern sie hat sich im Gegenteil noch verschärft. Als im Dezember 2011 die OECD-Studie „Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising“⁴³ ver-

www.zeit.de/politik/deutschland/2011-12/studie-deutschland-vorurteile/komplettansicht;

Abfragedatum: 17.12.11).

⁴² Der *Datenreport* geht bei den „regionalen Disparitäten“ auf Unterschiede in den Distanzen zu den nächsten Oberzentren ein, auf die Wirtschaftskraft (gemessen am Bruttoinlandsprodukt – BIP), die Bevölkerungsentwicklung, die Beschäftigung, den Lebensstandard und die Bewertung der räumlichen Lebensbedingungen.

„Überwiegend städtische Gemeinden machen ein Fünftel der Gesamtfläche Deutschlands aus: Hier leben zwei Drittel der Bevölkerung und befinden sich drei Viertel aller Arbeitsplätze. Im Gegensatz dazu nimmt der ländliche Raum zwar 60% der Fläche ein: dort leben allerdings nur 18% der Bevölkerung, die lediglich 10% aller Arbeitsplätze vorfinden. Knapp die Hälfte der Bürger lebt in sehr zentralen Orten, jeder Vierte in peripheren oder sogar sehr peripheren Orten.“ (Datenreport 2011, 320).

Henkel (2011) weist in seiner Analyse „Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute“ auf den „dramatischen Wandel“ im wirtschaftlichen und sozialen Gefüge der Dörfer hin. Das Dorf habe einen Großteil seiner Infrastruktur verloren, viele Dorfbewohner pendelten zu größeren Wirtschaftsbetrieben oder Verwaltungen. Allerdings sei das soziale Kapital sehr hoch. Es gäbe dichte soziale Netze, man engagiere sich für das Gemeinwohl, vor allem in den zahlreichen Vereinen

(www.kirchenzeitung.de/content/land-lust-statt-land-frust; Abfragedatum: 05.12.2011).

⁴³ www.oecd.org/document/54/0,3746,de_34968570_35008930_49176950_1_1_1_1,00.html;

Abfrufdatum: 04.02.2012.

öffentlich und für Deutschland festgestellt wurde, dass hier die Einkommensungleichheit seit 1990 erheblich stärker gewachsen sei als in den meisten anderen OECD-Ländern, titelte etwa SPIEGEL ONLINE „Deutschland wird amerikanischer“, die soziale Kluft in Deutschland nähere sich den Verhältnissen in den USA an.⁴⁴

Die **OECD-Studie** kommt zu dem Befund, dass in Deutschland die Einkommensungleichheit seit 1990 erheblich stärker gewachsen ist als in den meisten anderen OECD-Ländern. Während das Land in den 1980er und 1990er Jahren noch zu den eher ausgeglichenen Gesellschaften gehört habe, liege es heute (2008) nur noch im OECD-Mittelfeld. Die obersten 10% der deutschen Einkommensbezieher verdienten etwa achtmal so viel wie die untersten 10%; in den 1990er Jahren lag das Verhältnis noch bei 6 zu 1 (aktueller OECD-Durchschnitt: 9 zu 1; USA: 15:1). Die Zunahme der Ungleichheit zeige sich auch am Gini-Koeffizienten, einem statistischen Konzentrationsmaß, das für Einkommen zeigt, wie gleich oder ungleich dieses über eine Personengruppe verteilt ist: 1985 lag dieser Koeffizient in Deutschland bei 0,25, 2008 lag er bei knapp 0,3.⁴⁵

Die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich gehe vor allem auf die Entwicklung der Löhne und Gehälter zurück. In den vergangenen 15 Jahren habe sich die Lohnschere zwischen den obersten und untersten 10% der Vollzeitarbeitenden um ein Fünftel erweitert. Auch die zunehmende Teilzeitbeschäftigung – die sich in Deutschland seit 1984 auf 22% verdoppelt hat – trage zur Einkommensungleichheit bei, zumal es sich hier vor allem um Frauen handle, die immer noch weniger Lohn erhielten als ihre männlichen Kollegen. Hinzu komme eine Veränderung von Arbeitszeiten: Während Menschen aus den oberen Einkommensklassen wie schon vor 20 Jahren rund 2250 Stunden pro Jahr arbeiteten, habe sich bei den Geringverdienern die Arbeitszeit von 1000 Stunden auf jetzt 900 Stunden reduziert.

Um die Einkommensungleichheit abzuschwächen, nutzt auch Deutschland Steuern und Sozialtransfers. Hier ist die umverteilende Wirkung sogar relativ groß, auch wenn sie das Auseinanderdriften von Arm und Reich nicht verhindern konnte: Im Jahr 2008 ver-

⁴⁴ URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,801730,00.html>; Abrufdatum: 06.12.2011. Siehe zum Thema „Armutgefährdung und soziale Ausgrenzung“ auch die Ausführungen im *Datenreport 2011* (S. 151 ff). Die dort zugrunde gelegten Daten beruhen auf der seit 2005 jährlich durchgeführten Erhebung „Leben in Europa. Die Statistik zu Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland (EU-SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions).“

⁴⁵ Der Gini-Koeffizient kann Werte zwischen 0 (absolute Gleichheit) und 1 (absolute Konzentration) annehmen. Je näher der Wert an 1 ist, umso größer ist die Ungleichheit in der Einkommensverteilung (Datenreport 2011, 152).

minderten Steuern und Sozialtransfers die Ungleichheit um knapp 29% (OECD-Mittel: 25%); im Jahr 2000 lag der Effekt noch bei 33%.⁴⁶

Die zunehmende soziale Ungleichheit widerlegt die Annahme, dass Wirtschaftswachstum automatisch allen Bevölkerungsgruppen zugute kommt – und hat bedenkliche Auswirkungen: „Soziale Ungleichheit schwächt die Wirtschaftskraft eines Landes, sie gefährdet den sozialen Zusammenhalt und schafft politische Instabilität“ (OECD-Generalsekretär Angel Gurría). Um den Trend zu größerer Ungleichheit zu stoppen oder sogar umzukehren empfiehlt die OECD-Studie Investitionen in das Potenzial der Arbeitskräfte durch mehr und bessere (Aus)Bildung. Bildungsoffensiven müssten in der frühen Kindheit beginnen und während der gesamten Schulpflicht und des Berufslebens aufrecht erhalten werden. Direkten Einfluss auf die Umverteilung könnten die Regierungen auch über Steuer- und Sozialreformen nehmen: durch eine progressivere Gestaltung der Einkommenssteuer, durch Maßnahmen zur Eindämmung der Steuerflucht, durch die Abschaffung von Steuererleichterungen für Besserverdienende oder den Ausbau von Steuern auf Vermögen und Grundbesitz; gleichzeitig seien staatliche Transferzahlungen wichtiger als je zuvor, um die anhaltenden Verluste für Menschen mit niedrigem Einkommen auszugleichen.⁴⁷

Dass Wirtschaftswachstum nicht automatisch allen Bevölkerungsgruppen zugute kommt, wird auch durch die erheblichen **regionalen Unterschiede in der Armutsent-**

⁴⁶ *Groh-Samberg* (2010) kommt auf der Basis des SOEP (Daten von 1984 bis 2009) und eines multidimensionalen und längsschnittlichen Armutsindikators – neben dem verfügbaren Einkommen werden die Wohnsituation, die Verfügbarkeit bzw. das Fehlen von finanziellen Rücklagen sowie die Arbeitslosigkeit berücksichtigt und das über fünf aufeinanderfolgende Jahre hinweg – zum Befund einer zunehmenden **Verfestigung von Armut**, die es in dieser Form in der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht gegeben habe. Den Armutsanstieg in den letzten 10 Jahren charakterisiere die zunehmende Schwierigkeit, aus der Armut und auch aus der Prekarität wieder herauszukommen. Dabei seien die von verfestigter Armut besonders betroffenen und gefährdeten Gruppe sozial relativ homogen: Vor allem Familien der Arbeiterschicht, mit mehreren Kindern oder alleinerziehende Mütter oder Väter sowie Menschen mit Migrationshintergrund. Damit widersprächen die empirischen Befunde weit verbreiteten Annahmen über eine zunehmende Temporalisierung und soziale Entgrenzung der Armut, einer Zunahme sozialer Abstiege aus der Mitte der Gesellschaft und einem Ausgreifen von Prekarität in immer breitere Bevölkerungskreise. „Der Kern der Armutsentwicklung besteht vielmehr in ihrer signifikanten Verfestigung.“ (2010, 15). Auf diese „verhärtete Armut“ weist auch der Armutsbericht des Paritätischen Gesamtverbandes (s.u.) hin (2011, 3).

Zu einem ähnlichen Befund kommt auch die OECD-Studie „Going for Growth“ (erscheint im März 2012), wenn festgestellt wird, dass die Ungleichheitsverschärfung sozial schwache Gruppen bedeutend stärker trifft als die Mittelschicht.

⁴⁷ Diese Politikoptionen für Arbeit, Wachstum und sozialen Ausgleich werden in der im März 2012 erscheinenden OECD-Studie „Going for Growth“ wieder benannt.

wicklung belegt. So kommt der *Armutbericht des Paritätischen Gesamtverbandes*⁴⁸ zwar für ganz Deutschland zu der Aussage, dass bundesweit von einer Verhärtung oder Verfestigung der Armut gesprochen werden müsse, da die Armutsgefährdungsquote⁴⁹ seit nunmehr sechs Jahren auf einem Rekordniveau von über 14% verharre und selbst starke wirtschaftliche Ausschläge offensichtlich so gut wie keinerlei Einfluss mehr auf die Armutsentwicklung hätten. Anders sehe es aus, wenn die Ergebnisse auf **Länderebene** verglichen würden: Zum einen seien die Armutsgefährdungsquoten sehr unterschiedlich hoch – in Bayern betrage sie nur 10,8%, in Mecklenburg-Vorpommern sei sie dagegen mit 22,4% fast doppelt so hoch; zum andern „bewegt sich bei neun der 16 Bundesländer kaum etwas, sieben Länder zeigen aber durchaus – zum Teil gegenläufige – Bewegungen ... So gingen in Hamburg, Brandenburg und Thüringen die Armutsquoten seit 2005 kontinuierlich und nennenswert zurück ... In Berlin und Nordrhein-Westfalen sind die Armutsquoten von 2005 auf 2006 zwar erfreulich gesunken, steigen seitdem jedoch stetig und spürbar an“ (2011, 5).

Bemerkenswert sei auch die **regionale Zerrissenheit** innerhalb eines Landes – der Ländervergleich suggeriere eine Homogenität, die in den Regionen nicht mehr gegeben sei. Gerade die großen westdeutschen Flächenländer zeigten „enorme Armutsgefälle“ innerhalb ihrer Landesgrenzen. Statt eines „sauberen Ost-West-Schnitts“ erscheine Deutschland mehr und mehr als armutspolitischer Flickenteppich (2011, 7).

⁴⁸ Vom *Paritätischen Gesamtverband* wurde erstmals 2009 ein Armutsatlas für Regionen in Deutschland vorgelegt. Für den 2011 veröffentlichten „Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2011“ wurden die Erkenntnisse des Armutsatlas mit den seitdem regelmäßig veröffentlichten regionalen Armutsquoten der statistischen Landesämter zusammengeführt und mit den Trends im Hartz IV-Bezug seit 2005 verglichen.

⁴⁹ 2010 lag die Armutsgefährdungsquote für einen Single-Haushalt bei 826 Euro, für Familien mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern bei 1.735 Euro.

2008 waren nach Zahlung staatlicher Sozialleistungen 15,5% der Bevölkerung in Deutschland armutsgefährdet (Datenreport 2011, 159).

„**Armutsgefährdung** geht in der Regel mit einer signifikanten Einschränkung der Teilhabe am sozialen Leben (soziale Ausgrenzung) einher ... Die Beschränkungen, die armutsgefährdete Menschen im täglichen Leben erfahren, sind vielfältig ... Die Lebens- und Wohnbedingungen Armutsgefährdeter sind auch häufiger geprägt von Lärmbelästigung, Umweltverschmutzung, Kriminalität, Gewalt und mutwilligen Beschädigungen im Wohnumfeld“ (Datenreport 2011, 154 ff).

Dass **Armut auch krank macht**, ein wesentlicher Faktor für die Entstehung von psychischen Erkrankungen und gesundheitlichen Einschränkungen ist, diesem Thema widmet sich beispielsweise die Caritas in Niedersachsen (Niedersächsische Auftaktveranstaltung „Armut macht krank“ zur Caritas Jahreskampagne 2012 am 29. Februar 2012 in Hannover).

Vom 9. – 10. März 2012 findet in Berlin der 17. Kongress Armut und Gesundheit „Prävention wirkt!“ statt (www.armut-und-gesundheit.de).

Sehr informativ zum engen Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit sind auch die Veröffentlichungen des „Kooperationsverbundes für Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten“ – ein Zusammenschluss von 53 Partnerorganisationen auf Initiative und mit Unterstützung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (www.gesundheitliche-chancengleichheit.de).

„Gesundheit ist sozial determiniert“ wurde das entsprechende Kapitel im Gutachten für den 14. Deutschen Präventionstag überschrieben (Steffen 2011 a, 75 f).

Speziell zur **Kinderarmut**⁵⁰ (bei der Altersgruppe der unter Dreijährigen, die das höchste Armutsrisiko aller Kinder tragen) und ihren regionalen Ungleichheiten liefert die Bertelsmann Stiftung mit ihrem *KECK-Atlas*⁵¹ für alle 412 Kreise und kreisfreien Städte, sogar differenziert nach Stadtteilen, also auf Sozialraumebene, alle relevanten Daten zur Lebenswelt von Kindern. Deutlich werden bei dieser Differenzierung die erheblichen regionalen Unterschiede: Für ganz Deutschland gehe die Kinderarmut zwar zurück, „doch innerhalb der Bundesländer,⁵² Landkreise und Städte⁵³ klaffen die Armutsquoten weit auseinander“. Insgesamt lebten 2010 in Deutschland 403.000 Kinder unter drei Jahren in Familien, die auf staatliche Grundsicherung angewiesen sind; die Armutsquote liegt bei 19,8% (2008: 21,2%).

2.2.2 Bildungszugang: Defizite unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit

Eine weitere soziale Gerechtigkeits-Dimension, bei der Deutschland klare Defizite hat, ist der **Bildungszugang**⁵⁴: Schon in den Gutachten für den 14. und für den 15. Deutschen Präventionstag⁵⁵ musste festgestellt werden, dass in Deutschland keine Bildungsgerechtigkeit vorhanden sei. Hier werde der Bildungserfolg der nachwachsenden Generation in hohem Maße von Schicht und Herkunft bestimmt. Bildung und Qualifizierung seien aber die Voraussetzungen für individuelle Lebenschancen und soziale Teilhabe.⁵⁶

⁵⁰ Zu den negativen Auswirkungen von Kinderarmut auf viele zentrale Lebensbereiche, aber auch zu den methodischen Schwierigkeiten, Kinderarmut zu messen, siehe *Chassé* 2010.

⁵¹ „KECK: Kommunale Entwicklung – Chancen für Kinder“. Siehe dazu die Pressemitteilung vom 1. Februar 2012 (www.bertelsmann-stiftung.de).

⁵² So wuchsen etwa in dem Bundesland mit der niedrigsten (10,1%) Armutsquote, Bayern, im Landkreis Freising 2,4% der unter Dreijährigen in armen Familien auf, in der Stadt Hof hingegen 32,4%.

⁵³ Das zeigt sich am Beispiel der Städte Jena und Heilbronn, die den von der Bertelsmann Stiftung neu entwickelten Sozialraumatlas KECK zur Betrachtung einzelner Stadtviertel nutzen mit dem Ziel, Konzepte zu entwickeln, wie durch gezielte Angebote benachteiligte Stadtviertel gefördert werden können.

⁵⁴ Zwischen Armut und Bildung besteht ein enger Zusammenhang: Mangelnder Bildungszugang und soziale Armut bilden einen Teufelskreis. Wer keinen Zugang zu Bildung hat, dem bleibt der soziale Aufstieg verwehrt. Wer sozial benachteiligt ist, findet keinen Zugang zu Bildung (BertelsmannStiftung 2010, 18).

⁵⁵ Gutachten „Lern- und Lebensräume von Kindern und Jugendlichen als Orte von Bildung und Gewaltprävention“ zum Schwerpunktthema des 15. Deutschen Präventionstages „Bildung – Prävention – Zukunft“ (Steffen 2010).

Statistische Angaben und Auswertungen zu „Bildung“ finden sich auch im Datenreport 2011, 49 ff.

⁵⁶ Siehe dazu auch das Tagungsthema des 79. Deutschen Fürsorgetages (8.-10. Mai 2012 in Hannover) „Ohne Bildung keine Teilhabe“.

Trotz verbesserter Leistungen deutscher Schülerinnen und Schüler in der PISA-Erhebung 2009⁵⁷ hat sich daran nicht viel verändert: Die Chancengleichheit im deutschen Bildungswesen sei noch immer schwach ausgeprägt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind aus einem sozial schwachen Umfeld durch Bildung befähigt werde, am gesellschaftlichen Wohlstand teilzuhaben, sei deutlich geringer als in vielen anderen entwickelten Staaten (BertelsmannStiftung 2010, 18).⁵⁸

Folglich benennt auch der Bericht „*Bildung in Deutschland 2010*“⁵⁹ als eine der zentralen Herausforderungen: „Der zunehmenden Kluft in den Bildungsverläufen von Kindern und Jugendlichen, die bestehende Bildungsangebote erfolgreich nutzen, und jenen, bei denen sich Benachteiligungen eher kumulieren, muss entschiedener begegnet werden: Die in unterschiedlichen Abschnitten einer Bildungsbiografie eingeschlagenen Wege unterscheiden sich insbesondere nach Geschlecht, sozialer Herkunft und Migrationsstatus. Sie führen zu Disparitäten der Bildungsbeteiligung und damit zu Unterschieden in den Bildungs- und Lebenschancen. Diese zunehmenden segregativen Erscheinungen stehen im

⁵⁷ PISA= Programme for International Student Assessment.

Ein Artikel der *Süddeutschen Zeitung* vom 30. Januar 2012, der auf die nächste PISA-Erhebung im Frühjahr 2012 hinweist, kritisiert die „Zensur der Pisa-Daten“. Die Politik versuche, sich in die Studien einzumischen bzw. gestatte bestimmte Auswertungen nicht. „Eine Antwort der KMK auf eine entsprechende Anfrage der *Süddeutschen Zeitung* steht noch aus.“

Bertram e.a. weisen in ihrem UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland (s.o.) darauf hin, dass es den Autoren von den Kultusministerien leider nicht erlaubt worden sei, „die regional differenziert vorliegenden Daten der letzten PISA-Studie von 2009 für die Untersuchung vertiefend auszuwerten“ (2011, 2).

Ganz aktuell macht der **Chancenspiegel**, mit dem die *Bertelsmann Stiftung* und das *Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS)* die Schulsysteme aller Bundesländer auf Chancengerechtigkeit untersucht haben, die Bedeutung regionaler Differenzierungen deutlich: Die Chancen von Schülern, soziale Nachteile zu überwinden und ihr Leistungspotenzial auszuschöpfen, unterscheiden sich erheblich von Bundesland zu Bundesland (www.bertelsmann-stiftung.de; Pressemitteilung vom 11.03.2012).

⁵⁸ Aktuell hat eine **Studie** im Auftrag der Vodafone Stiftung „Herkunft zensiert? Leistungsdiagnostik und soziale Ungleichheiten in der Schule“⁵⁸ den Zusammenhang zwischen Schulnoten und sozialem Status untersucht, insbesondere das Ausmaß, mit dem nicht nur Leistungen in die Schulnoten einfließen, sondern auch andere Faktoren wie der soziale Hintergrund der Schülerinnen und Schüler und das Geschlecht. Ergebnis: Sowohl in der Grundschule als auch am Ende der gymnasialen Oberstufe erhalten Kinder aus sozial benachteiligten Familien – bei gleicher Leistung in einem standardisierten Test – in der Schule schlechtere Noten als Kinder aus sozial begünstigten Elternhäusern. Im Durchschnitt erhalten Mädchen bessere Noten als Jungen. Der Anteil der Arbeiterkinder, die ein Gymnasium besuchen, würde sich von derzeit 19,2% auf 28,5% erhöhen, wenn sie bei gleicher Leistung nicht mehr ungleich benotet würden. Würden sich die Eltern beim Übergang unabhängig von ihrer sozialen Herkunft für eine Schulform entscheiden – haben sie selbst kein Abitur gemacht, schicken sie ihre Kinder derzeit auch bei guten Leistungen seltener aufs Gymnasium - , würde sich die Gymnasialquote sogar auf 32,5% erhöhen (www.vodafone-stiftung.de; Pressemitteilung vom 14.12.2011).

⁵⁹ Mit dem Bericht „*Bildung in Deutschland 2010*“ wird von der Autorengruppe Bildungsberichterstattung zum dritten Mal eine umfassende empirische Bestandsaufnahme zum deutschen Bildungswesen vorgelegt. Besonderer Schwerpunkt sind 2010 die Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel.

Gegensatz zu der Inklusions- und Integrationsaufgabe des Bildungswesens. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, allen jungen Menschen über ein dem gesellschaftlichen Entwicklungsniveau angemessenes Bildungsniveau die soziale und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010, 13). Diese zentrale Herausforderung – endlich – zu erfüllen ist auch wegen der Zusammenhänge zwischen Bildung und dem gesellschaftlichen Verhalten wichtig, auf die die *OECD* (2011 a) in ihrem Bericht „Bildung auf einen Blick“ hingewiesen hat: Zwischen der Höhe des Bildungsabschlusses und der individuellen Zufriedenheit sowie einer positiven Einstellung zur Gesellschaft – gemessen an Faktoren wie ehrenamtliches Engagement oder Wahlbeteiligung – bestünden deutliche Zusammenhänge – und die Gesellschaft in Deutschland sei hier im Vergleich zu anderen OECD-Ländern besonders stark gespalten. Dabei komme zu den privaten und gesellschaftlichen Vorteilen tertiärer Bildung in Deutschland noch ein klarer wirtschaftlicher Gewinn für den Staat: Außer den USA gäbe es kein anderes Land, in dem staatliche Investitionen in Universitäts-, Fachschul- oder gleichwertige Bildung einen so hohen Kapitalwert abwürfen wie in Deutschland. Dennoch gäbe es nur einen geringen Zuwachs bei weiterführenden Abschlüssen in Deutschland – vor 25 Jahren lag Deutschland hier im Mittelfeld aller 24 Länder, nunmehr sei es auf einen der untersten Plätze abgerutscht – und auch die Investitionen in Bildung seien, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), in den vergangenen Jahren eher zurückgegangen

Auch bei der Gerechtigkeitsdimension Bildungszugang gibt es erhebliche **regionale Unterschiede**. *KOMDAT*, die kommentierten Daten der Kinder- und Jugendhilfe, machen das bei dem Ländervergleich für die Betreuungsplätze unter 3-Jähriger – Versorgungsquote von 49% in den östlichen und nur 20% in den westlichen Bundesländern zum Stichtag 31.12.2011⁶⁰ - ebenso deutlich wie für die Ganztagsbetreuung im Kindergarten – 2011 73% in den östlichen, 30% in den westlichen Bundesländern - oder bei der Hortbetreuung – im Grundschulalter besuchen in den östlichen Bundesländern mehr als 50% der Kinder im Jahr 2011 eine solche Einrichtung, in den westlichen nicht einmal 10%.

⁶⁰ Die erheblichen Unterschiede in der Betreuung dieser Altersgruppe auf der kommunalen Ebene zeigt der DJI-Betreuungsatlas (DJI Thema 2011/06).

Die ebenfalls regional sehr unterschiedlichen Bedingungen für **lebenslanges Lernen** - schulisches, berufliches, soziales, persönliches Lernen - zeigt der „Deutsche Lernatlas“ (BertelsmannStiftung 2011), mit dem Ziel, Bedingungen des Lernens in diesen vier Dimensionen für alle 412 Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland greifbar und vergleichbar zu machen. Dabei konnten allerdings nur die Lern-Kennzahlen berücksichtigt werden, die bundesweit für nahezu alle Regionen verfügbar sind. Seinem eigenen Anspruch nach ist der Deutsche Lernatlas kein Steuerungsinstrument für Bildungsplanung und -management: Er will und kann eine kommunale Bildungsberichterstattung nicht ersetzen und liefert deswegen auch keine konkreten Handlungsempfehlungen.

Die wichtigsten Befunde zu den regionalen Lernverhältnissen im Überblick (2011, 12 ff): Große regionale Unterschiede beim lebenslangen Lernen; kein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle, sondern ein Süd-Nord-Gefälle; gute regionale Rahmenbedingungen für das Lernen in allen Lebensbereichen gehen im Normalfall einher mit geringer Arbeitslosigkeit und hoher Wirtschaftsleistung. Top-Regionen in den sechs Regionstypen: München, Erlangen, Bamberg sowie die Landkreise Würzburg, Main-Spessart, Miesbach. Aber es gibt auch Regionen, die sehr gute Ergebnisse aufweisen, obwohl sie noch nicht einen ihrer Lernleistung entsprechenden Wohlstand haben.

2.2.3 Integration: Ungleichheiten zum Nachteil von Menschen mit Migrationshintergrund⁶¹

Unterschiede in sozialer Gerechtigkeit und sozialer Teilhabe gibt es auch nach wie vor hinsichtlich der Integration von Personen mit einem Migrationshintergrund. Den haben in Deutschland mehr als 16 Millionen Menschen, rund 20% der Bevölkerung, die entweder selbst zugewandert sind (erste Generation) oder in Deutschland geboren sind, aber mindestens ein Elternteil haben, das zugewandert ist (zweite Generation).

Im Nationalen Integrationsplan von 2007 hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, die Entwicklung der gesellschaftlichen Integration dieser Personen zu messen und 2009 einen ersten Integrationsindikatorenbericht vorgelegt. Der zweite Bericht wurde 2011 veröffentlicht und bezieht sich auf den Zeitraum von 2005 bis 2010.

⁶¹ Siehe dazu auch die Ausführungen im Gutachten für den 14. Deutschen Präventionstag (Steffen 2011 a, 76 ff.)

In ihrem Vorwort zu diesem zweiten Bericht⁶² stellt die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration fest:

„Der Zweite Indikatorenbericht zeigt erhebliche Fortschritte in der Integration. In zentralen Bereichen hat sich die Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund verbessert. Dies gilt insbesondere für in Deutschland geborene Menschen mit Migrationshintergrund. Hervorzuheben sind die positive Entwicklung im Bereich der Betreuung von Kindern mit Migrationshintergrund in Kindertagesstätten oder beim Übergang von Bewerberinnen und Bewerbern von der Schule in die Berufsausbildung ... Häufig bestehen aber noch deutliche Unterschiede zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund. Unser Ziel muss sein, Angleichung im Sinne von gleichberechtigter Teilhabe in allen Bereichen zu erreichen.“

Ungleichheiten zum Nachteil von Personen mit Migrationshintergrund zeigen sich weiterhin bei der frühkindlichen Bildung, auch wenn die Betreuungsquote für Kinder mit Migrationshintergrund gestiegen ist; bei Bildung und Ausbildung, hier besteht nach wie vor ein „Bildungsrückstand“ der ausländischen Jugendlichen, die nicht nur häufiger die Schule ohne Abschluss verlassen, sondern auch seltener höhere Schulabschlüsse erreichen. Da Bildung aber eine zentrale Zugangsvoraussetzung zu Kultur und Erwerbssystem einer Gesellschaft ist, haben diese „Rückstände“ Einfluss auf viele andere Dimensionen der Lebenslage (Integrationsindikatorenbericht 2011, 11). Das gilt etwa für die Arbeitsmarktintegration, für soziale Integration und Einkommen. Die Armutsrisikoquote der Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegt mit 26,2% deutlich über derjenigen der Gesamtbevölkerung mit 14,5% - durch Einkommensarmut werde der Integrationsprozess erheblich erschwert (Integrationsindikatorenbericht 2011, 14). Auch hinsichtlich der interkulturellen Öffnung der Verwaltung und der sozialen Dienste, die als Motor der Integration gilt, besteht Handlungsbedarf: Personen mit Migrationshintergrund sind unterrepräsentiert. (Integrationsindikatorenbericht 2011, 16 f).

⁶² Die kontinuierliche Berichterstattung orientiert sich an einem Katalog von 64 Indikatoren in 11 gesellschaftlichen Bereichen: Rechtsstatus; Frühkindliche Bildung und Sprachförderung; Bildung; Ausbildung; Arbeitsmarktintegration; Soziale Integration und Einkommen; Gesellschaftliche Integration und Beteiligung; Wohnen; Gesundheit; Interkulturelle Öffnung von Schule, Verwaltung, Gesundheitsdiensten, Wirtschaft, Politik und Medien; Kriminalität, Gewalt, Fremdenfeindlichkeit (Integrationsindikatorenbericht 2011, 21).

Insgesamt zeige der Zweite Integrationsindikatorenbericht, dass bei der Integration in Deutschland maßgebliche Fortschritte erreicht worden seien und sich in zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens die Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund verbessert habe. Er zeige aber auch, in welchen Bereichen die positiven Entwicklungen fortzuführen seien und in welchen Bereichen ein besonderer Handlungsbedarf bestehe (Integrationsindikatorenbericht 2011, 19).⁶³

Auch hinsichtlich der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund dürfte es erhebliche **regionale Unterschiede** geben – es gibt dazu allerdings kaum empirische Daten. Bekannt ist die sehr unterschiedliche regionale Verteilung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Migration ist ein Phänomen der alten Bundesländer.

Westdeutsche Großstädte und die alten industriellen Zentren weisen historisch bedingt höhere Anteile an Migranten auf – 2009 hatte etwa der Regierungsbezirk Stuttgart einen Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund von 30,1%. In den neuen Bundesländern (ohne Berlin) liegt der Anteil dagegen bei nur 4,8% (Datenreport 2011, 188 f).

Das *Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung* fragt in seiner Analyse „Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland“ auch „Wer integriert wie gut“ und vergleicht einzelne Bundesländer und die größten Städte nach Integrationsindikatoren.⁶⁴ In der Gesamtbewertung der Bundesländer liegt Hessen vorn, Hamburg auf dem zweiten Platz und das Saarland ist Schlusslicht.⁶⁵ In der Städtewertung liegen Süddeutschland und das Rheinland vorn, zur Spitzengruppe gehören München,⁶⁶ Bonn, Frankfurt und Düsseldorf, die Schlusslichter sind Bochum/Herne, Dortmund, Nürnberg und Duisburg (Berlin-Institut 2009, 56 ff). Aber: „Selbst in den Bundesländern mit den besten Ergebnissen sind Migranten mehr als doppelt so häufig erwerbslos wie Einheimische, und sie hängen mehr als doppelt so oft

⁶³ Auf dem fünften Integrationsgipfel am 31. Januar 2012 wurde der „Nationale Aktionsplan Integration“ verabschiedet, der zu diesem Handeln aufruft.

⁶⁴ Siehe zu den Indikatoren und den Ergebnissen des Integrationsvergleichs auch Steffen 2011 a, 80 ff.

⁶⁵ Am 28. Februar 2012 wurde von der bayerischen Sozialministerin eine Studie vorgestellt, die acht Migranten-Milieus untersucht hat. 80% der Milieus seien gut integriert. Handlungsbedarf gebe es bei den sog. prekären Migranten-Milieus (21%). Die Elterngeneration sei hier oft traditionsverwurzelt, die jungen fielen durch niedriges Bildungsniveau auf (aus einem Artikel der Süddeutschen Zeitung vom 29.02.2012 „Meist gut integriert“).

⁶⁶ Zur Situation in **München** gibt es einen ersten „Interkulturellen Integrationsbericht: München lebt Vielfalt“ der Stelle für interkulturelle Arbeit. Hier sagt OB Uhde in seinem Vorwort u.a. „Es bleibt noch sehr viel zu tun, bis alle Bürgerinnen und Bürger der Stadt gleiche Zugänge zu allen Kerninstitutionen erreicht haben. Der Bericht zeigt auf, wo es die größten Lücken, aber auch die beeindruckendsten Fortschritte gibt“ (2010, 5).

wie diese von öffentlichen Leistungen ab. Das Ziel einer Annäherung zwischen Migranten und Einheimischen ist somit nirgendwo auch nur annähernd erreicht“ (Berlin-Institut 2009, 8).

„Integration entscheidet sich vor Ort“, in den Städten, Gemeinden, Stadtvierteln und Quartieren,⁶⁷ doch darüber, wie sie gelingt, gerade auch in den kleineren Städten und Gemeinden unter 100.000 Einwohnern, in denen immerhin mehr als die Hälfte der Bevölkerung mit Migrationshintergrund lebt, ist wenig bekannt. Auch wenn der „Nationale Aktionsplan Integration“ vom Dezember 2011 wie schon sein Vorgänger, der Nationale Integrationsplan vom Juli 2007, den Kommunen attestiert, dass sie sich den aktuellen Herausforderungen mit großem Engagement stellten (2011, 399).

2.2.4 Soziale Gerechtigkeit: Wo steht Deutschland?

Wachsende soziale Ungleichheit, Verfestigung von Armut, fehlende Chancengleichheit im Bildungswesen, deutliche Integrationsdefizite bei Menschen mit Migrationshintergrund, erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Gerechtigkeitsdimensionen Einkommen, Bildung und Integration – Deutschland hat ohne Frage einigen Nachholbedarf in Sachen sozialer Gerechtigkeit.

Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie der **BertelsmannStiftung** „Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland?“, in der 31 Mitgliedsstaaten der OECD hinsichtlich ihrer sozialen Gerechtigkeit verglichen wurden. Mit Rang 15 komme Deutschland über einen Platz im Mittelfeld nicht hinaus:⁶⁸ „Schlechte Noten für den Sozialstaat“.⁶⁹

Dabei wird soziale Gerechtigkeit als **Teilhabeerechtigkeit** verstanden, ein Gerechtigkeitsideal, das für eine zukunftsfähige Soziale Marktwirtschaft mehrheits- und

⁶⁷ So der Nationale Integrationsplan in seinem ersten Fortschrittsbericht (2008, 104).

⁶⁸ Im internationalen Vergleich hinsichtlich sozialer Gerechtigkeit seien die nordeuropäischen Staaten „eine Klasse für sich“. In einer erweiterten Spitzengruppe folgten die Niederlande und die Schweiz. Im Mittelfeld liege Deutschland mit Luxemburg auf einem ähnlichen Niveau. Im unteren Mittelfeld fänden sich die südeuropäischen Staaten Italien, Portugal und Spanien. Auch die USA und Irland schnitten schlecht ab; Schlusslicht sei die Türkei.

⁶⁹ So die Überschrift eines Artikels der Süddeutschen Zeitung vom 4. Januar 2011 über die Studie.

konsensfähig erscheine. Im Sinne dieses Gerechtigkeitsparadigmas erfolge die Herstellung sozialer Gerechtigkeit weniger über eine Kompensation von Exklusion, sondern eher über die Investition in Inklusion. Statt einer „gleichmachenden“ Verteilungsgerechtigkeit oder einer lediglich formalen Chancengleichheit durch gleiche Spiel- und Verfahrensregeln gehe es bei dem Konzept der Teilhabegerechtigkeit darum, jedem Individuum tatsächlich gleiche Verwirklichungschancen durch die gezielte Investition in die Entwicklung individueller „Fähigkeiten“ (capabilities) zu garantieren. Jeder Einzelne solle im Rahmen seiner persönlichen Freiheit zu einem selbstbestimmten Leben und zu einer breiten gesellschaftlichen Teilhabe befähigt werden (2010, 10). Das nur durchschnittliche Abschneiden Deutschlands sei auf mehrere Ursachen zurückzuführen, wie ein Blick auf die einzelnen **Zieldimensionen sozialer Gerechtigkeit** zeige (2010, 6 f):

- **Armutsvermeidung:** Einkommensarmut habe in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich zugenommen. Besorgnis erregend sei das Phänomen der Kinderarmut. Rund jedes neunte Kind lebe unter der Armutsgrenze.⁷⁰ „Daher mangelt es vielerorts bereits an den elementaren Grundvoraussetzungen sozialer Gerechtigkeit, denn unter den Bedingungen von Armut sind soziale Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben kaum möglich.“
- **Bildungszugang:** Nach wie vor habe das deutsche Bildungssystem unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit klare Defizite. Hier rangiere Deutschland im OECD-Vergleich nur im unteren Mittelfeld. Der Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen hänge stark mit ihrem jeweiligen sozioökonomischen Hintergrund zusammen. Die Investitionen in frühkindliche Bildung, einem der Schlüsselfelder zur Gewährleistung gleicher Lebenschancen, seien zudem noch stark ausbaufähig.⁷¹
- **Arbeitsmarktinklusion:** Auch wenn die Arbeitslosenquote zurückgegangen und die Beschäftigungsquote gestiegen sei und mit gut 70% klar über dem OECD-Mittelwert von 66,3% liege, gebe es unter dem Gesichtspunkt sozialer

⁷⁰ Siehe dazu auch den Aufsatz von *Chassé* (2010) zur Problematik der Messung von Kinderarmut, zu den Armutsfolgen für Kinder und zu den Möglichkeiten, Kinderarmut zu bekämpfen.

⁷¹ Dass es mit diesem „Schlüsselfeld“ nicht gut aussieht, belegen die jüngsten Zahlen zum „U3-Ausbau“, zur Bereitstellung von Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige. Siehe dazu, aber auch zu den Entwicklungen bei den Kindern im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt und den Schulkindern (Thema: Hortbetreuung) *KOMDAT 2011* und den *DJI-Betreuungsatlas*, der die erheblichen regionalen Unterschiede sichtbar macht („Wir suchen Erzieherinnen! So hieß es schon auf großflächigen Plakaten, die Münchens Rathausfassade zeitweilig zierten.“)

Gerechtigkeit noch einige Schattenseiten, insbesondere hinsichtlich der Arbeitsmarktinklusion von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten. Hinsichtlich der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit liege Deutschland auf dem vorletzten OECD-Platz.

- **Soziale Kohäsion und Gleichheit:** Die Ungleichverteilung der Einkommen habe in Deutschland innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte so stark zugenommen wie in kaum einem anderen OECD-Mitgliedsstaat. „Mit Blick auf den Zusammenhalt einer Gesellschaft ist eine solche Polarisierungstendenz bedenklich“. Auch bei der Integration von Zuwanderern erhalte Deutschland eher mäßige Noten: „Zuwanderung wird in der öffentlichen Debatte häufig mehr als Risiko denn als Chance betrachtet.“
- **Generationengerechtigkeit:** Dieses Prinzip sei in Deutschland vergleichsweise gut verwirklicht. Es bestehe jedoch weiterhin umweltpolitischer Handlungsbedarf und auch die öffentlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung, die maßgeblich über die Innovationsfähigkeit eines Landes und damit auch über dessen Wohlstand entschieden, seien ausbaufähig.

Bei der Bewertung dieser „Zieldimensionen“ komme einer wirksamen **Vermeidung von Armut eine Schlüsselrolle** bei der Bemessung sozialer Gerechtigkeit zu: „Unter den Bedingungen von Armut sind soziale Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben schwer möglich ... Die Vermeidung von Armut ist somit gewissermaßen eine *conditio sine qua non* für soziale Gerechtigkeit und damit gerechtigkeitsrechtlich den anderen Dimensionen vorgelagert“ (2010, 12). Und: Der internationale Vergleich zeige eindeutig, dass sich soziale Gerechtigkeit und marktwirtschaftliche Leistungsfähigkeit keineswegs gegenseitig ausschließen.

„Insgesamt gilt: Die Herstellung gleicher Teilhabechancen ist nicht nur eine ethisch-soziale Verpflichtung im Sinne gesellschaftlicher Solidarität und gegenseitiger Verantwortung, sondern sie ist auch eine grundlegende Investition in die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaften überhaupt. Deutschland kann es sich moralisch, politisch und ökonomisch nicht leisten, große Potentiale gegenwärtiger und zukünftiger Generationen dadurch zu verspielen, dass viele Menschen hinsichtlich der Teilhabe an Bildung und Erwerbstätigkeit strukturell benachteiligt sind.“ (2010, 32).

2.2.5 Ist Gleichheit Glück?

Diese Forderung danach, gleiche Teilhabechancen herzustellen, soziale Ungleichheiten und die damit einhergehenden Unsicherheitsgefühle abzubauen, gewinnt noch an Bedeutung vor dem Hintergrund der Erkenntnisse dazu, dass gerechte Gesellschaften für alle besser sind, nicht nur für die strukturell Benachteiligten.

Das jedenfalls ist die zentrale Aussage der Analyse der britischen Sozialforscher *Richard Wilkinson* und *Kate Pickett* zu „Gleichheit ist Glück“.⁷² Wilkinson/Pickett kommen aufgrund ihrer umfangreichen statistischen Auswertungen für 21 reiche Industrieländer – darunter Deutschland – und auch innerhalb eines Landes (auf der Ebene der US-Bundesstaaten) zu **Einkommensungleichheiten** und dem **Auftreten sozialer Probleme**⁷³ zu diesen Befunden:

- Die sozialen Probleme treten vor allem in Ländern mit starker Ungleichheit auf: Je größer die Unterschiede zwischen Arm und Reich sind, umso größer sind auch die sozialen Probleme (2010, 33). Und: Die Einkommensunterschiede haben sich in vielen (nicht in allen) entwickelten Ländern vergrößert (2010, 268).
- Soziale Ungleichheit wirkt sich auf das Wohlbefinden aller aus (2010, 19), nicht nur Arme, sondern auch Reiche sind betroffen, denn Ungleichheit verstärkt die sozialen Ängste (2010, 58) und zersetzt die soziale Struktur in Gesellschaften.
- Der Grad der Einkommensunterschiede hat einen großen Einfluss darauf, wie die Menschen miteinander umgehen. Die sozialen Beziehungen verfallen umso mehr, je stärker eine Gesellschaft von Ungleichheit geprägt ist (2010, 67). Offensichtlich führt Ungleichheit zur Distanznahme zwischen den sozialen Gruppen: Die Menschen sind weniger geneigt, andere als „ihresgleichen“ anzuerkennen.
- Wirtschaftlicher Erfolg, aber soziales Scheitern: Wirtschaftliches Wachstum und steigende Durchschnittseinkommen, die Verbesserung des materiellen Wohlstands allein, bringt kaum noch Vorteile für das Wohlbefinden der Bevölkerung.

⁷² „Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind“ lautet der deutsche Titel des Buches von Richard Wilkinson und Kate Pickett „The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better“ (2010).

⁷³ Problem-Kategorien: Niveau des Vertrauens; psychische Erkrankungen sowie Alkohol- und Drogensucht; Lebenserwartung und Säuglingssterblichkeit; Fettleibigkeit; schulische Leistungen der Kinder; Teenager-Schwangerschaften; Selbstmorde; Zahl der Gefängnisstrafen; soziale Mobilität (2010, 33).

Das ökonomische Wachstum ist nicht mehr wie einst von Maßnahmen für das Wohlergehen und das Wohnbefinden der Bürger begleitet (2010, 19 f).

Wilkinson/Pickett fordern auf der Basis ihrer Befunde:

- Politiker sollten auf die Ungleichverteilung der Einkommen einwirken. Der Versuch, soziale oder gesundheitliche Probleme durch die Einrichtung spezialisierter Dienste zu lösen, haben sich als kostspielig und, bestenfalls, nur als teilweise effektiv erwiesen (2010, 267).⁷⁴ Dabei gebe es unterschiedliche Wege zu mehr Gleichheit – entscheidend sei der politische Wille: „Wenn die Regierenden tatsächlich für mehr Gleichheit hätten sorgen wollen, an politischen Mitteln dazu hätte es ihnen nie gefehlt“ (2010, 273).

Für die wachsende Ungleichheit sei die Politik ganz entscheidend verantwortlich und wenn die Politik nicht die **Wurzel aller Probleme angehe, die soziale Ungleichheit**, dann „wird sich nichts fundamental ändern, und das ist auf Dauer ziemlich teuer und ineffizient. Also müssen wir uns als Gesellschaft die grundsätzliche Frage stellen, ob wir wirklich nur nach dem Motto leben wollen, dass der Stärkere das meiste kriegt und der Schwächere zurückbleibt. Ungleichheit teilt eine Gesellschaft und reibt sie auf. Ich glaube, wir brauchen wieder mehr Kooperation und Gegenseitigkeit. Die Menschen wollen größere soziale Gleichheit.“⁷⁵

Die Analyse und die Forderungen von *Wilkinson/Pickett* haben beträchtliches Aufsehen erregt, obwohl die Befunde und ihre möglichen Konsequenzen keineswegs neu, allerdings wohl nicht oft so prägnant und eingängig dargestellt worden sind. In Deutschland haben vor allem *Heitmeyer* und seine Forschungsgruppe auf die Dimensionen sozialer Ungleichheit und die damit verbundenen Destabilisierungen von Lebenslagen hingewiesen und eine krisenhafte Beschleunigung der Desintegration der deutschen Gesellschaft festgestellt, die den Zusammenhalt der Gesellschaft insgesamt gefährde.

⁷⁴ „Untersuchungen zur Wirksamkeit der bedeutsamsten dieser Dienste, wie Polizei und Gesundheitswesen, haben gezeigt, dass sie nicht gerade zu den wirksamsten Determinanten von Kriminalitätsraten oder Volksgesundheit zu zählen sind“ (2010, 267).

⁷⁵ Richard Wilkinson in einem Interview mit ZEIT ONLINE vom 25.3.2010 (www.zeit.de/2010/13/Wohlstand-Interview-Richard-Wilkinson; Abfragedatum: 29.3.2010)

In der jüngsten, der 10. Folge des empirischen Langzeitprojekts „Deutsche Zustände“ stellt *Heitmeyer* unter dem Titel „Das entscherte Jahrzehnt“ fest: „Die Frage nach der sozialen Spaltung und den Folgen ökonomistischer Einstellungen in Zeiten der Krisen und der Ökonomisierung des Sozialen verdient ... besondere Aufmerksamkeit ... So nehmen zum Beispiel die Solidarität und die Bereitschaft zur Hilfe für – auch krisenbedingt – schwache Gruppen ab, das Ideal der Gleichwertigkeit wird von Manchen aufgekündigt ... Entsicherung, Richtungslosigkeit und Instabilität sind zur neuen Normalität geworden, die Nervosität scheint über alle sozialen Gruppen hinweg zu steigen ... Die geballte Wucht, mit der die Eliten einen rabiaten Klassenkampf von oben inszenieren, und die Transmission der sozialen Kälte durch eine rohe Bürgerlichkeit, die sich selbst in der Opferrolle wähnt und deshalb schwache Gruppen ostentativ abwertet, zeigen, daß eine gewaltförmige Desintegration auch in dieser Gesellschaft nicht unwahrscheinlich ist“ (*Heitmeyer* 2012, 26 ff).

Auch wenn es bislang zu dieser „gewaltförmigen Desintegration“ der deutschen Gesellschaft nicht gekommen ist, die *Heitmeyer* seit Jahrzehnten und nicht nur in Zusammenhang mit der Langzeituntersuchung „Deutsche Zustände“ prophezeit,⁷⁶ ist die deutsche Gesellschaft ohne jede Frage erheblich ungleicher geworden, haben Desintegrationserfahrungen zugenommen, werden die Chancen auf soziale Teilhabe und Integration geringer, sind die Solidarität, das gute Miteinander gefährdet.

2.2.6 Folgerungen für die soziale Prävention

„Der Deutsche Präventionstag appelliert an die Verantwortlichen in der Politik und in den Medien sowie in zivilgesellschaftlichen Gruppierungen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene:

- *Einkommens-, Bildungs- und Integrationsarmut abzubauen, sozialen Desintegrationserscheinungen entgegen zu wirken mit dem Ziel einer gleichberechtigten wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen.“*

(Hannoveraner Erklärung des 14. Deutschen Präventionstages 2009)

⁷⁶ Siehe dazu die entsprechenden Verweisungen und Zitate bei Steffen 2011 a, S. 61 ff.

Dieses Zitat aus der Hannoveraner Erklärung des 14. Deutschen Präventionstages 2009 kann auch 2012 für die Konsequenzen stehen, die sich aus den Befunden der zahlreichen Studien und Berichten zur sozialen Sicherheit in Deutschland und ihren Beeinträchtigungen durch gesellschaftliche Transformationsprozesse und aktuelle Entwicklungen ergeben.

Zentral ist die Wiederherstellung sozialer Gerechtigkeit durch den Abbau der Einkommensungleichheit sowie eine wirksame Vermeidung von Armut. Denn: Die soziale Ungleichheit ist die Wurzel aller Probleme (Wilkinson/Pickett 2010) und: Unter den Bedingungen von Armut sind soziale Teilhabe und ein selbstbestimmtes Leben schwer möglich (BertelsmannStiftung 2010, 12). Besonders bedenklich sind in diesem Zusammenhang die Befunde zur Verfestigung von Armut: Den Armutsanstieg in den letzten 10 Jahren charakterisiert die zunehmende Schwierigkeit, aus der Armut und auch aus der Prekarität wieder herauszukommen (Groh-Samberg 2010, 15).

2010 war das **Europäische Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung** mit den Zielen, das öffentliche Bewusstsein für die Risiken von Armut und sozialer Ausgrenzung zu stärken und die Wahrnehmung für ihre vielfältigen Ursachen und Auswirkungen zu schärfen. Vorurteilen und möglichen Diskriminierungen gegenüber von Armutsrisiken und Ausgrenzungen betroffenen Menschen soll begegnet werden.⁷⁷ In Deutschland stand das Europäische Jahr unter dem Motto „Mit neuem Mut“, organisiert wurde es vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Das Europäische Jahr gegen Armut und soziale Ausgrenzung sei der „Anfang eines neuen Blicks auf Armut und Ausgrenzung, indem das sozialstaatliche Grundverständnis des Umverteils einen Paradigmenwechsel erfährt. Jenen nämlich, dass mit bloßer Umverteilung der Armut niemals beizukommen ist und dass die Entfaltungs- und Bildungsmöglichkeiten der Kinder und Jugendlichen zum Ausgangspunkt sozialpolitischer Überlegungen werden müssen, um Armutskarrieren zu durchbrechen. Das ist nichts anderes als Hilfe zur Selbsthilfe und Empowerment.“⁷⁸

⁷⁷ Aus dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) herausgegebenen Infoblatt zum Europäischen Jahr (www.bmas.de).

⁷⁸ Aus einem Artikel von *Inge Klopfer* in dem vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) herausgegebenen Infoblatt zum Europäischen Jahr (www.bmas.de).

Eine dieser Maßnahmen ist das **Bildungspaket**, mit dem Kinder und Jugendliche aus Familien mit geringem Einkommen seit dem seit 1. Januar 2011 unterstützt und gefördert werden (www.bildungspaket.bmas.de).

Die *Nationale Armutskonferenz*⁷⁹ zieht eine eher skeptische Bilanz: „Für uns stellt sich die Frage, weshalb die politischen Akteure in einem solch zentralen Jahr nicht aktiv an der Umsetzung der Ziele beteiligt wurden um den politischen Willen der Armutsbekämpfung deutlich zu signalisieren.

Im Hinblick auf die Zielsetzung, Armut und Ausgrenzung durch nachhaltige Maßnahmen zu bekämpfen ... fällt das Urteil ungenügend aus. Weder die Umsetzung des Bundesverfassungsgerichtsurteils noch die Gesundheitsreform oder die Sparbeschlüsse lassen Anstrengungen erkennen, Armut und soziale Ausgrenzung tatsächlich zu bekämpfen.“⁸⁰

Damit ist der **Sozialstaat** gefordert, zu dessen Kernaufgabe es gehört, den inneren Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern (Döring 2007, 258). Die Analyse der *BertelsmannStiftung* zur sozialen Gerechtigkeit in der OECD empfiehlt die nordeuropäischen Länder als Erfolgsbeispiele: „Auch wenn diese Länder nicht bei jedem der hier berücksichtigten Indikatoren durchweg an der Spitze stehen, so sind die ‚universalistischen Wohlfahrtsstaaten‘ Nordeuropas doch offenbar insgesamt am besten in der Lage, für gleiche Verwirklichungschancen innerhalb ihrer Gesellschaften zu sorgen. Freilich heißt dies nicht, dass Politikmuster, die in einem Land erfolgreich sind, zwangsläufig auch im Rahmen eines anderen politischen Systems genauso funktionieren ... Doch sollte dies nicht davon abhalten, sich bei der Suche nach adäquaten Problemlösungsansätzen von erfolgreichen Maßnahmen und Prioritätensetzungen in anderen Ländern inspirieren zu lassen“ (2010, 31).

Wenn durch soziale Prävention Einkommens-, Bildungs- und Integrationsarmut abgebaut werden sollen, dann müssen auf jeden Fall die **Städte und Gemeinden** in den

⁷⁹ Die Nationale Armutskonferenz (nak) ist ein Netzwerk, zu dessen Mitgliedern die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, die Kirchen, der DGB sowie diverse Selbst- und Fremdhilfeorganisationen zählen. Sie wurde 1991 als deutsche Sektion des Europäischen Armutnetzwerks gegründet und agiert als Lobbyorganisation für Betroffene.

Die *Pressemitteilung der Nationalen Armutskonferenz* zur Eröffnung des Europäischen Jahres gegen Armut und soziale Ausgrenzung vom 25. Februar 2010 hat den Titel „Soziale Hilfen sind keine Gnade“ und fordert: „Bestandsschutz der sozialen Infrastruktur – effektive Strategie zur Armutsbekämpfung ... Dringend notwendig sind dafür ein armutsfester und bedarfsgerechter Regelsatz, eine Schule für alle, ein gesetzlicher Mindestlohn, der Abbau von Niedriglohnarbeit und eine Mindestrente.“

(www.nationale-armutskonferenz.de; die Homepage ist ausgesprochen informativ zu Aktivitäten und Aktionen der Armutsbekämpfung).

Anregungen sind beispielsweise auch dem Ideenworkshop „Gemeinsam gegen Armut und Ausgrenzung von Kindern“ zu entnehmen, der am 26. Mai 2010 in Hannover stattfand (www.aktionen-kinderarmut.de).

⁸⁰ Schreiben der Nationalen Armutskonferenz vom 17.12.2010 an die Bundesministerin für Arbeit und Soziales.

Mittelpunkt rücken und hinsichtlich der Kosten unterstützt werden. Denn zum einen sind die **regionalen Disparitäten** erheblich und zwar bei allen Gerechtigkeitsdimensionen, weshalb eine wirkungsvolle Prävention „maßgeschneidert“ auf den Ort vor Ort erfolgen muss⁸¹ – wer Chancengleichheit zum Ziel hat, muss Geld ungleich verteilen -, zum andern werden die Haushalte der Städte immer mehr von den **Sozialausgaben** erdrückt.

Im Mai 2010 veröffentlichte der *Deutsche Städtetag* eine Broschüre „Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben“ in deren Vorwort es heißt: „Seit Jahren steigen die Ausgaben der Kommunen für Sozialleistungen ... Die Städte müssen die ihnen von Bund und Ländern übertragenen Sozialleistungsverpflichtungen erfüllen. Sie müssen Rechtsansprüche gewährleisten. Gestaltungsspielräume haben sie dabei nicht. Je mehr sich diese Pflichtausgaben erhöhen, desto weniger können die Städte vorsorgend und fördernd tätig werden ... Nötig sind bessere Kostenfolgeschätzungen,⁸² wirksame Regeln zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips, eine neue Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern auf

⁸¹ Ein Beispiel dafür ist das bereits genannte Modellprojekt der Bertelsmann-Stiftung „*KECK – Kommunale Entwicklung – Chancen für Kinder*“, mit Hilfe dessen die Lage und die Entwicklung von Vorschulkindern auf der Ebene von Wohnquartieren beschrieben werden kann. Mit dem Beobachtungsverfahren „KOMPIK – Kompetenzen und Interessen von Kindern“ können detaillierte Entwicklungsdaten von Kindern durch Erzieher/innen erhoben werden. Die Städte Heilbronn und Jena nehmen als Modellkommunen an dem Projekt teil (www.keck-atlas.de).

Ein weiteres Beispiel ist das „*Programm Soziale Stadt*“: Das Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und der Länder wurde mit dem Ziel gestartet, die „Abwärtsspirale“ in benachteiligten Stadtteilen aufzuhalten und die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern. Das Programm startete 1999 mit 161 Stadtteilen in 124 Gemeinden; mit Stand 2010 sind es bereits 603 Gebiete in 375 Gemeinden. Die Möglichkeit, innerhalb des Programms auch Projekte und Maßnahmen im nicht-baulichen Bereich zu finanzieren, hat das BMVBS von 2006 bis 2010 im Rahmen von Modellvorhaben angeboten. Dazu heißt es in der Verwaltungsvereinbarung 2010: Die Länder können ... Mittel auch für Modellvorhaben in Gebieten des Programms Soziale Stadt einsetzen, und dann auch für Zwecke wie Spracherwerb, Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit sowie im Bereich der lokalen Ökonomie wie Gründerzentren. Bis zum Jahr 2009 wurden in 311 Programmgebieten Modellvorhaben durchgeführt. Gemäß Beschluss des Bundestages zum Bundeshaushalt 2011 wurden die Modellvorhaben im Rahmen der Sozialen Stadt gestrichen. Letztmalig konnten Modellvorhaben im Programmjahr 2010 gefördert werden (www.sozialestadt.de).

⁸² Ein „trauriges Beispiel dafür, wie die Kostenfolgen unterschätzt wurden, obwohl die Städte frühzeitig gewarnt hatten“ sei das Kinderförderungsgesetz. Von 1998 bis 2008 seien die Bruttoausgaben für die Kinderbetreuung von rund 10 Milliarden Euro auf rund 14,5 Milliarden Euro angewachsen. Den größten Teil davon tragen die Kommunen. Eine riesige Herausforderung stelle der Rechtsanspruch auf Betreuungsplätze für unter Dreijährige dar, der ab 2013 gelten soll. „Die Städte legen sich für den Ausbau der Kinderbetreuung mächtig ins Zeug ... Uns geht es nicht darum, den Rechtsanspruch ab 2013 in Frage zu stellen, aber es fehlen noch Milliardenbeträge, um ihn zu verwirklichen ... Leidtragende (sind) die Eltern, die sich auf den Rechtsanspruch für ihre Kinder verlassen, ihn aber nicht erfüllt bekommen können“ (www.staedtetag.de; Abfragedatum: 20.01.2012).

der einen und den Kommunen auf der andern Seite. Nötig sind wirksamere soziale Hilfen und die Vermeidung von sozialpolitischen Fehlanreizen. Vor allem dürfen die finanziellen Lasten der Sozialpolitik präventive Hilfen, etwa zur Jugendarbeit und zur Integration, nicht unmöglich machen.⁸³ Wenn Maßnahmen, die die Menschen vor der Abhängigkeit von Sozialleistungen schützen und Hilfe zur Selbsthilfe stärken, wegen der sozialen Pflichtausgaben nicht mehr bezahlbar sind, bewegt sich die Politik in die falsche Richtung“ (Deutscher Städtetag 2010, 3).

Das **Bürgerschaftliche Engagement** ist ein weiterer – unverzichtbarer – Bestandteil der sozialen Prävention. Zum einen – darauf wurde schon in den Ausführungen zum Sozialstaat hingewiesen (Kapitel 2.1.1), weil der „aktivierende Sozialstaat“ Bürgerinnen und Bürger braucht, die mit ihrem Engagement gemeinwohldienlich wirken und sich sozialer Aufgaben annehmen. Durch die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements lassen sich sozialstaatliche Aufgaben zivilgesellschaftlich umverteilen – oder, mit den Worten der *Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“*: „Bürgerschaftliches Engagement ist die lebendige Seite des Sozialstaats. Bürgerinnen und Bürger erscheinen als kooperative Mitgestalterinnen und Mitgestalter sozialstaatlicher Leistungen. In dieser Konzeption ist der Sozialstaat nicht mehr umfassender Versorgungsstaat, sondern kooperativer Partner im Rahmen eines ‚Wohlfahrtspluralismus‘“ (Enquête-Kommission 2002, 47).⁸⁴

Allerdings, darauf hat schon das *Gutachten zum Schwerpunktthema des 13. Deutschen Präventionstages 2008* „Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft“ hingewiesen, sind Entwicklungen kritisch zu sehen, die auf einen Missbrauch, eine Ausnutzung des bürgerschaftlichen Engagement hindeuten: Wenn ehrenamtliche Arbeit bezahlte Arbeit bei wichtigen Aufgaben ersetzt, die eigentlich der Staat zu finanzieren hätte oder wenn unbezahlte Arbeit einige der vom Staat nicht mehr finanzierten Aufgaben übernimmt, übernehmen muss, damit diese Aufgaben überhaupt noch wahrgenommen werden.

⁸³ Im Februar 2011 legte die *Prognos AG* ein im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen erstelltes Gutachten „Soziale Prävention. Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen“ vor mit dem Ziel, die jährlichen Kosten zu bilanzieren, die durch eine frühe und wirksame Intervention im Kindes- und Jugendbereich zum Teil vermieden werden können. Nämlich dann, wenn die Vermeidung des Leistungsanlasses im Vordergrund der Sozialpolitik stehen würde und nicht die – meist aufwändige – Linderung der sozialen Folgen.

⁸⁴ Dazu, dass mit dem Wandel des Sozialstaats Prävention zunehmend als Aufgabe für alle und nicht mehr als staatliche Aufgabe definiert wird, auch *Holthusen e.a.* 2011, 24.

Beim Rückzug des Staates und der Überantwortung von Aufgaben an bürgerschaftliche Akteure darf es nicht dazu kommen, dass sich die öffentliche Hand ihrer sozialen Verantwortung vollends entzieht und bürgerschaftliches Engagement zur „Ersatzkasse“ für nicht mehr finanzierbare staatliche Leistungen wird. Zumal es einen deutlichen Zusammenhang zu geben scheint zwischen der Bereitschaft des Staates, seinen Teil an sozialer Verantwortung und Wohlfahrtspolitik zu übernehmen und der Bereitschaft der Bürger, sich zu engagieren. Zieht der Staat sich (zu sehr) aus seiner sozialen Verantwortung zurück, dann sinkt die Bereitschaft, sich bürgerschaftlich zu engagieren. Ist der Staat dagegen sozial aktiv, dann korrelieren damit auch hohe Werte an bürgerschaftlichem Engagement.⁸⁵ (Steffen 2009, 35 f).

Zum andern ist bürgerschaftliches Engagement nicht nur ein Bestandteil des **Sozialkapitals**, weil es die Bindekräfte einer Gesellschaft stärkt und ein Ausdruck von Solidarität sowie der Bereitschaft zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung ist. Bürgerschaftliches Engagement schafft auch Sozialkapital und gesellschaftlichen Zusammenhalt und ermöglicht Teilhabe (Steffen 2009, 34) – und ist deshalb unverzichtbar zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit und Solidarität.

In Deutschland gibt es eine große Bereitschaft, sich freiwillig zu engagieren. Darauf hat schon das Gutachten für den 13. Deutschen Präventionstag hingewiesen und die Lage des bürgerschaftlichen Engagements ist in der Zwischenzeit nicht schlechter, sondern eher noch besser geworden. Der aktuelle *Freiwilligensurvey* zeigt, dass 2009 71% der Bevölkerung in Vereinen, Organisationen, Gruppen oder öffentlichen Einrichtungen teilnehmend aktiv waren (nach 66% im Jahr 1999). Etwa die Hälfte von ihnen, 36% sind in dem Sinne freiwillig engagiert, dass sie bestimmte Aufgaben, Arbeiten oder Funktionen in der Zivilgesellschaft übernommen haben (BMFSFJ 2010). Und im *Bundesfreiwilligendienst*, in dem sich seit dem 1. Juli 2011 jeder engagieren kann (Regeldauer: 12 Monate), gibt es kaum noch freie Plätze (für das erste Jahr wurden Mittel für insgesamt 35.000 Plätze zur Verfügung gestellt.⁸⁶

⁸⁵ Steffen 2009, 35 f; hier finden sich auch die Literaturangaben. Kritisch zur „Regulation von Armut in der aktivierten Bürgergesellschaft“ auch das Editorial zu Heft 119/120 2011 der Zeitschrift *Widersprüche*.

⁸⁶ www.bundesfreiwilligendienst.de; siehe dazu auch die vom BMFSFJ 2011 herausgegebene Broschüre „Zeit, das Richtige zu tun“ und zum zivilgesellschaftlichen Engagement insgesamt den Datenreport 2011, 358 ff.

3 Zivile Sicherheit, Kriminalität und Kriminalprävention

3.1 Zivile Sicherheit

„Zivile Sicherheit ist gegenwärtig ein zentraler Topos sicherheitspolitischer Programme und innenpolitischer Strategien ... Zivile Sicherheit in den sicherheitspolitischen Kern zu rücken, basiert auf einer Rationalität, aus der heraus Gefährdungen, Bedrohungen und Risiken heterogener Herkunft in einen gleichen Gefährdungskontext überführt werden. Gleich ob man terroristische oder kriminelle Bedrohungen, großtechnische Unfälle oder durch Naturereignisse hervorgerufene Katastrophen adressiert: im Zeichen ziviler Sicherheit werden all diese Gefährdungen auf ein grundlegendes Problem zurückgeführt – nämlich auf die Verwundbarkeit des modernen Lebens.“ (Haverkamp u.a. 2011, 9).

So, wie „Sicherheit“ mehr ist als äußere oder innere Sicherheit, ist auch „zivile Sicherheit“ mehr als der Schutz vor Kriminalität.⁸⁷

Das wird beispielsweise am neuen Rahmenprogramm der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit 2012-2017“⁸⁸ deutlich, in dem Kriminalität nur eines von vielen Forschungsthemen ist und keineswegs das wichtigste:

„Im Mittelpunkt stehen Lösungen, die den Schutz der Bevölkerung und der kritischen Infrastrukturen vor Bedrohungen durch Terrorismus, Sabotage, organisierte Kriminalität, Piraterie, aber auch vor den Folgen von Naturkatastrophen und Großunfällen gewährleisten und einen Schutz unseres freiheitlichen Lebensstils leisten“ (BMBF 2012, 3).⁸⁹

⁸⁷ Dass aber auch in diesem Zusammenhang ein eher enges, nur auf Kriminalität bezogenes Verständnis üblich ist, zeigt beispielsweise die Recherche mit dem Begriff „Sicherheit“ auf den Webseiten des Bundesministeriums des Inneren (www.bmi.bund.de) oder des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren (www.stmi.bayern.de), auf denen zwar von einem umfassenden Sicherheitsbegriff ausgegangen wird, im Schwerpunkt dann aber doch „Kriminalität“ das Thema ist.

Auch der *Datenreport 2011* geht im Kapitel 10 „Öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung“ nur auf Kriminalität und Kriminalitätsfurcht ein.

⁸⁸ Beschlossen vom Bundeskabinett am 25. Januar 2012. Mit dem neuen Rahmenprogramm setzt die Bundesregierung des bishereige, im Jahr 2011 ausgelaufene Sicherheitsforschungsprogramm fort. Vom 17.-19. April 2012 wird dazu in Berlin ein BMBF-Innovationsforum „Zivile Sicherheit“ stattfinden sowie am 18./19. April 2012 mehrere Workshops zum Thema „Sicherheit 2025“, darunter auch ein Workshop zur „Urbanen Sicherheit“ veranstaltet durch das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit – ebenfalls ein Projekt aus der Bekanntmachung „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ des BMBF –auf der Grundlage von Expertisen und Ergebnissen der Workshops von 2010 bis 2012. Innerhalb des 7. Forschungsrahmenprogramms werden von der EU für die Forschungsförderung im Themenbereich „Sicherheit“ von 2007 bis 2013 1,4 Milliarden Euro bereitgestellt. Die Bundesregierung wird rund 55 Millionen Euro pro Jahr bereitstellen.

⁸⁹ Zu „Naturereignissen und Sozialkatastrophen“ veranstaltete das Forschungsforum Öffentliche Sicherheit am 14./15. November 2011 einen Workshop (www.sicherheit-forschung.de), auf dem u.a. Felgentreff und Kuhlicke die vom Forschungsforum in Auftrag gegebene Expertise „Naturereignisse und Sozialkatastrophen“ vorstellten. Die Autoren verstehen Katastrophen als soziale Ereignisse, „denn stets

Kriminalitätsbezogene Forschungsfragen werden vor allem unter dem Titel „Urbane Sicherheit“ gestellt (BMBF 2012, 11 ff): Schutz vor Kriminalität mit Untersuchungen zu den Ursachen von „Angsträumen“; zum Einfluss gesellschaftlicher Trends, beispielsweise des demographischen Wandels auf Kriminalitätsentwicklungen in urbanen Lebensräumen; zur Entwicklung von verbesserten Kooperationsformen zwischen den verschiedenen Sicherheitsakteuren, insbesondere in öffentlich-privaten Sicherheitspartnerschaften; Sicherheit in öffentlichen Einrichtungen; Sicherheit im Wohnumfeld; Sicherheit im öffentlichen Personennahverkehr. Zur „urbanen Sicherheit“ gehören aber auch die über Kriminalität weit hinausgehenden Katastrophen- und-Krisenfall-Themen „Die resiliente Stadt“ und „Sicherheit der Versorgung der Bevölkerung“.

Übergreifendes Forschungsthema der zivilen Sicherheitsforschung ist die Analyse gesellschaftlicher und ethischer Aspekte ziviler Sicherheit: „Zivile Sicherheit ist grundlegend für das individuelle und soziale Leben aller Bürgerinnen und Bürger. Sie ist nicht zuletzt angesichts der Verwundbarkeit des modernen Lebens zu einem zentralen Wertbegriff der Gegenwartsgesellschaft geworden und ein wichtiger Faktor des wirtschaftlichen Wohlstands in Deutschland ... Wie stellen wir uns eine sichere Gesellschaft in Zukunft vor? Wie müssen Sicherheitsmaßnahmen gestaltet werden, damit sie die grundrechtliche Freiheitssphäre der Bürgerinnen und Bürger wahren und Bedrohungen verringern? Sind wir bereit, Unsicherheiten zu ertragen?“ (BMBF 2012, 8).⁹⁰

bemisst sich das Katastrophale einer Begebenheit am Grad gesellschaftlicher Betroffenheit“ und thematisieren Aspekte des Managements von Katastrophen. Hier sprechen sie sich dafür aus, Sicherheitsversprechen in ihrer Begrenztheit zu kommunizieren und zu reflektieren. Während die Bevölkerung weiterhin „den Staat“ als Garanten von Sicherheit und Ordnung betrachte, verschiebe sich dessen Verständnis von Sicherheit hin zu einem von allen Beteiligten zu erbringenden Gesamtsystem. Das jedoch müsse klar kommuniziert und finanziert werden (Felgentreff /Kuhlicke/Westholt 2012, 75). Zu den „vielen Gesichtern des Bevölkerungsschutzes“ siehe auch den *Jahresbericht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2010*.

⁹⁰ „In der Sicherheitsforschung gilt es, über technologische Machbarkeit hinaus, ethisch verantwortbare Lösungen zu entwickeln. Daher ist die Beantwortung gesellschaftlicher Fragen über den gesamten Forschungsprozess mit der Entwicklung von Technologien verzahnt und integraler Bestandteil der einzelnen Forschungsvorhaben“ (www.bmbf.de/de/12654.php; Abfragedatum: 21.02.2012). Inzwischen (Stand: 25. Januar 2012) wurden aus der Bekanntmachung „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ 12 Projekte bewilligt und gefördert. Darunter auch „Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur (DynASS)“ und „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt (KoSiPol)“.

3.1.1 BaSiD – Barometer Sicherheit in Deutschland⁹¹

Im Rahmen der Bekanntmachung „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ vom BMBF bewilligt und gefördert wird auch das Projekt „Barometer Sicherheit in Deutschland – BaSiD“. Dieses Projekt mit dem genauen Titel „Sicherheiten, Wahrnehmungen, Bedingungen und Erwartungen – ein Monitoring zum Thema Sicherheit in Deutschland (BaSiD)“ läuft vom Juni 2010 bis zum Mai 2013. Das Konsortialprojekt unter Führung des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht hat sechs Partner aus den gesellschaftswissenschaftlichen Disziplinen Kriminologie, Medien- und Kommunikationswissenschaften, (Sozial)Psychologie, Soziologie und Ethik.

Das Forschungsprojekt bezweckt die Erstellung eines *Barometers zu objektivierten und subjektiven Sicherheiten in einem interdisziplinären Verbund*. Es fokussiert sich auf Wahrnehmungen, Erwartungen und Gefühle zu Sicherheit in den Phänomenbereichen Kriminalität, Terrorismus, Naturkatastrophen und technische Großunglücke. Da die Wahrnehmung von Sicherheit in die soziale Sicherheit eingebettet ist, ergibt sich eine theoretische und empirische Abhängigkeit von einem allgemeinen Sicherheitskonzept sowie vom Vertrauen in die eigene und gesellschaftliche Fähigkeit zur Bewältigung von Krisen. BaSiD möchte verschiedene Dimensionen von Sicherheit erfassen und ein Monitoring zu objektivierten und subjektiven Sicherheiten in Deutschland erstellen.

Acht Module – theoretische Voruntersuchung zum Sicherheitsbegriff (IZEW Tübingen), systematische Zusammenstellung objektivierbarer Daten über Schadensereignisse in Deutschland (Bundeskriminalamt und die Katastrophenforschungsstelle Kiel/Berlin), subjektive Wahrnehmungen und Einschätzungen zu (Un-)Sicherheiten (Institut für Soziologie Freiburg), Dunkelfeldforschung zu Viktimisierung und Kriminalitätsfurcht (Bundeskriminalamt), Untersuchung von Gefährlichkeitsattributierungen an Räume (Katastrophenforschungsstelle Kiel/Berlin), Technikgenese und (Un-)Sicherheits-erwartungen hinsichtlich in der Entwicklung befindlicher Technologie (Institut für Soziologie Freiburg und das Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung in Karlsruhe), Medienmonitoring (Kommunikations- und Medienwissenschaften der Universität Düsseldorf), ethische Begleitforschung und normative Technikfolgenabschät-

⁹¹ Informationen zum Barometer Sicherheit in Deutschland unter <http://basid.mpicc.de/basid/de/pub/projekt/ziele.html>; Abfragedatum: 06.11.2011.

zung (IZEW Tübingen) – führen zum Modul 9, zur Erstellung eines Sicherheitsbarometers (MPI für Strafrecht).

Das **Sicherheitsbarometer** soll nicht nur eine Übersicht über das aktuelle Sicherheitsempfinden in Deutschland geben, sondern auch eine umfassende Beurteilung aktueller und zukünftiger Trends in Bezug auf die Wirkung von Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit ermöglichen – „Was führt dazu, dass wir uns sicher fühlen?“⁹²

3.1.2 Sicherheitsberichte: Welche Sicherheit braucht eine Stadt?

Auch die Sicherheit von Städten und Gemeinden umfasst weitaus mehr als Kriminalität und sie verändert sich laufend. Um die Verantwortlichen mit den erforderlichen Planungs- und Entscheidungsgrundlagen zu versorgen, hat die Stadt Luzern 2010 schon zum zweiten Mal (nach 2007) einen „Sicherheitsbericht für die Stadt Luzern“ vorgelegt. Diese Berichte legen den Sicherheitsbegriff so breit aus und analysieren die Sicherheitslage so detailliert, dass sie nicht nur für die Schweiz beispielhaft sind, sondern, soweit ersichtlich, auch für Deutschland. Beispielhaft ist auch, dass die Berichte alle drei Jahre aktualisiert werden sollen, alle sechs Jahre soll eine umfassende Analyse der Sicherheitslage stattfinden, analog zu 2006/2007 (Illi/Schulze 2011, 42).

Die Berichte wurden im Auftrag der Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern von der Ernst Basler & Partner AG in enger Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe erstellt, in der Fachexperten der Stadt Luzern aus dem Sicherheitsbereich und der Kantonspolizei vertreten waren. Durch die Arbeitsgruppe 2006/2007 wurden acht Gefährdungsfelder⁹³ identifiziert, die für die Stadt Luzern eine besonders große Relevanz haben. Eine Risikoanalyse zeigte auf, bei welchen Gefährdungen Handlungsbedarf besteht. Die Ergebnisse wurden mit denen einer Bevölkerungsbefragung zum Thema „Subjektive Sicherheit in

⁹² Aus der Projektbeschreibung „Forschungsprojekte im Überblick“ (www.bmbf.de/de/12654.php; Abrufdatum: 21.02.2012).

⁹³ Verstöße und Störungen im öffentlichen Raum; kriminelle Handlungen; Ereignisse im Verkehr; Ereignisse bei Großveranstaltungen; Ereignisse durch technische Gefahren; Krankheiten und Seuchen bei Tier und Mensch; Ereignisse durch Naturgefahren; Gewalt und Terror. Für den Bericht 2010 wurden darüberhinaus erfasst: Amoklauf an Schulen; Gewalt bei Sportveranstaltungen; Kombination Alkohol und „weiche“ Drogen; außerdem Themen, die selbst keine direkte Gefährdung darstellen, aber bei den Sicherheitsplanungen berücksichtigt werden sollten: Bodenkontamination; Städtebauliche Kriminalprävention; Seerettung (Sicherheitsbericht 2010, III).

der Stadt Luzern“ verglichen. Mittels einer Nutzwertanalyse wurden die Maßnahmen bestimmt, welche der Stadt zur Umsetzung empfohlen wurden. Eine Stelle für Sicherheitsmanagement wurde mit der Koordination und Umsetzung der Maßnahmen des Sicherheitsberichts beauftragt (Sicherheitsbericht 2007).

Der Sicherheitsbericht 2010 kann feststellen: „Die Stadt und andere Stellen haben die meisten der im Sicherheitsbericht 2007 vorgeschlagenen Massnahmen in der Zwischenzeit umgesetzt. Teilweise sind sie heute Daueraufgaben und in die tägliche Arbeit integriert. Dies ist unter anderem der Verdienst der Stelle für Sicherheitsmanagement, die seit November 2007 mit der Koordination und Umsetzung der Massnahmen des Sicherheitsberichts beauftragt ist.

Der Bericht und die Umsetzung der darin vorgeschlagenen Massnahmen hatten eine positive Auswirkung auf die Sicherheit der Stadt Luzern. Die Luzerner Bevölkerung fühlt sich weiterhin in hohem Mass sicher. Zudem hat die Sensibilisierung der für Sicherheit Verantwortlichen für die gesamte Breite sicherheitsrelevanter Themen deutlich zugenommen“ (Sicherheitsbericht 2010, Vorwort).

„In Luzern war seit dem ersten Bericht eine Sicherheitskultur entstanden. Die wichtigsten städtischen Sicherheitsakteure kannten sich und die verschiedenen Bedürfnisse. Eine wichtige Voraussetzung. Nicht nur bei der Bewältigung von Ereignissen, sondern auch, um diese zu verhindern“ (Illi/Schulze 2011, 43).

3.2 Kriminalität – ein Modernisierungsrisiko?

Kriminalität ist der Aspekt von Sicherheit, auf den sich die Debatte gerne fokussiert, obwohl, wie gezeigt, Sicherheit weit mehr ist. Gleichwohl sind Kriminalität und innere Sicherheit zentrale gesellschaftspolitische Themen in einem demokratischen Staat – und das Bedürfnis nach innerer oder auch öffentlicher Sicherheit gehört zu den wenigen Grundbedürfnissen, über die es einen allgemeinen Konsens gibt: „Kriminalität verursacht hohe volkswirtschaftliche Schäden und bedroht die freiheitlich-demokratische Grundordnung in ihren elementaren Regeln für ein friedliches Zusammenleben ... Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit durch Polizei und Justiz ist daher zentral für

die Legitimation des Rechtsstaats bei seinen Bürgern“ (Datenreport 2011, 287 und 297).⁹⁴

Kriminalität gilt aber auch als **Modernisierungsrisiko** – und das ist der Aspekt, der im Zusammenhang mit dem Thema „Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe“ im Folgenden vor allem interessiert. Denn soziale Sicherheit und innere Sicherheit hängen zusammen: Einerseits ist die Wahrnehmung von Sicherheit in die soziale Sicherheit eingebettet (BaSiD 2011), andererseits kann die zunehmende soziale Ungleichheit, die fehlende soziale Gerechtigkeit, die „erodierende Gesellschaftsintegration“ zu einem Anstieg des gesellschaftlichen Kriminalitätsniveaus, insbesondere des Gewaltniveaus führen (Münkler/Wassermann 2008, 3).

3.2.1 Kriminalität in Deutschland: Befunde zur Sicherheitslage

Schon auf der Basis des Gutachtens für den 14. Deutschen Präventionstag konnte jedoch festgestellt werden, dass dieser Anstieg des gesellschaftlichen Kriminalitätsniveaus bislang nicht erfolgt ist:

„Kriminalität als Folge und Risiko von gesellschaftlicher Modernisierung und prekären Lebenslagen: Noch ist die Lage erstaunlich günstig ...

Erstaunlicherweise zeigen .. weder die Längsschnittauswertungen der Polizeilichen Kriminalstatistik für die Bundesrepublik Deutschland, noch die Ergebnisse von Dunkelfelduntersuchungen – jeweils mit dem Schwerpunkt auf der Jugendgewaltkriminalität – dass sich die Zunahme sozialer Desintegrationserscheinungen (auch) in Richtung einer Zunahme der Jugendgewaltkriminalität auswirkt. Zumindest nicht im Sinne von unilinearen, eindeutigen Zusammenhängen.“

(aus der Hannoveraner Erklärung des 14. Deutschen Präventionstages 2009)

Diese Lage hat sich seit 2007 – für dieses Jahr lagen zum Zeitpunkt der Abfassung des Gutachtens für den 14. Deutschen Präventionstag 2009 PKS-Daten vor, die Daten für das

⁹⁴ In Rechtsstaaten besitzt der Staat das Gewaltmonopol und verpflichtet sich im Gegenzug gegenüber seinen Bürgern, sie vor Straftaten zu schützen bzw. dann, wenn er die Straftaten nicht verhindern kann, die Opfer oder deren Angehörige zumindest zu entschädigen und die Täter zu finden, zu bestrafen und ... von weiteren schweren Straftaten abzuhalten (www.ulrich-wilmes.de/gewaltmonopol.html).

Dunkelfeld bezogen sich auf das Jahr 2008 (Steffen 2011 a, 86 ff) – nicht verschlechtert, im Gegenteil:⁹⁵ Die Zahl der **insgesamt registrierten Straftaten** geht seit 2005 kontinuierlich zurück und liegt 2010 mit 5,93 Millionen polizeilich registrierten Straftaten erstmals nicht nur wieder unter 6 Millionen, sondern auch unter dem Wert von 1993 (6,75 Millionen).⁹⁶ Da die Bevölkerungszahl nur leicht zurückgeht, aber auch 2010 noch über der Zahl von 1993 liegt, gehen auch die Häufigkeitszahlen (HZ)⁹⁷ seit 2005 zurück. 2010 liegt die HZ bei 7.253 (2004: 8.037; 1993: 8.337).

Auch die **Delikte der Gewaltkriminalität**,⁹⁸ die oft besondere (mediale) Aufmerksamkeit erhalten, gehen seit ihrem „Höhepunkt“ im Jahr 2007 (217.923 Fälle) kontinuierlich zurück, auf 201.243 registrierte Fälle im Jahr 2010. Die gefährlichen und schweren Körperverletzungen, die den weitaus größten Anteil an der Gewaltkriminalität haben, werden ebenfalls seit 2007 (154.849 Fälle) weniger häufig erfasst; 2010 wurden noch 142.903 gefährliche und schwere Körperverletzungen registriert.

Rückläufig sind in den letzten Jahren auch die **Tatverdächtigenbelastungszahlen** (TVBZ)⁹⁹ für alle Altersgruppen. Bei Straftaten insgesamt wie auch bei den gefährlichen und schweren Körperverletzungen gehen die TVBZ für Kinder (unter 14 Jahren), Jugendliche (14 bis unter 18 Jahren), Heranwachsende (18 bis unter 21 Jahre), Jungerwachsene (21 bis unter 25 Jahren), Erwachsene (25 bis unter 30 Jahren) und Erwachsene ab 30 Jahren nach deutlichen Anstiegen in den letzten Jahren zurück. Die höchsten Belastungszahlen weisen – wie immer - jeweils die Heranwachsenden und die Jugendlichen auf; sie sind aber auch für diese beiden Altersgruppen niedriger geworden.

⁹⁵ Quellen: Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 2010 Bundesrepublik Deutschland und Baier e.a. 2011, 12 ff.

⁹⁶ Wegen erheblicher Anlaufschwierigkeiten beziehen sich die Daten erst ab dem Berichtsjahr 1993 auf das Bundesgebiet insgesamt (PKS Bund 2010, 30).

⁹⁷ HZ = Zahl der Straftaten pro 100.000 der Bevölkerung

⁹⁸ Der Summenschlüssel „892000“ Gewaltkriminalität umfasst folgende Straftaten: Mord, Totschlag und Tötung auf Verlangen, Vergewaltigung und sexuelle Nötigung, Raub, räuberische Erpressung und räuberischer Angriff auf Kraftfahrer, Körperverletzung mit Todesfolge, gefährliche und schwere Körperverletzung (macht ca. 70% der Gewaltkriminalität aus), erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme, Angriff auf den Luft- und Seeverkehr.

⁹⁹ TVBZ = Tatverdächtige pro 100.000 der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. TVBZ sind bei der Analyse der PKS-Entwicklung nach Täteralter aussagekräftiger als die absoluten Zahlen, da eventuelle Bevölkerungsveränderungen schon berücksichtigt sind. Angaben bei Baier e.a. 2011, 14, 19.

Befunde zum **Dunkelfeld**¹⁰⁰ liegen für die Bevölkerung Deutschlands nicht vor. Für Jugendliche der 9. Jahrgangsstufe hat das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) mehrere für Deutschland repräsentative Befragungen durchgeführt¹⁰¹, deren Ergebnisse bereits ausführlich Eingang in das Gutachten zum 14. Deutschen Präventionstag gefunden haben (Steffen 2011 a, 90 ff). Deshalb hier nur die Quintessenz: Der Vergleich der Studien ergibt überwiegend positive Trends, die Quote der Jugendlichen, die nach eigenen Angaben in den zwölf Monaten vor der Befragung mindestens eine Gewalttat begangen hatten, ist nirgends gestiegen, sondern überwiegend sogar beträchtlich gesunken. Die Akzeptanz von Gewalt zur Durchsetzung von Interessen hat deutlich abgenommen, auch im Umfeld der Jugendlichen. Gestiegen ist die Bereitschaft, selbst erlebte Gewaltdelikte zur Anzeige zu bringen, allerdings in einem regional unterschiedlichen Ausmaß. Insgesamt haben präventiv wirkende Faktoren zugenommen, während gewaltfördernde Lebensbedingungen gesunken sind. So mussten beispielsweise weniger Jugendliche elterliche Gewalt erleben.

Vor dem Hintergrund dieser Daten zur Kriminalitätsentwicklung in Deutschland kann die Feststellung von 2009 wiederholt werden: Offensichtlich haben die zunehmende soziale Ungleichheit und die fehlende soziale Gerechtigkeit in Deutschland in den letzten Jahren nicht zu einer Erhöhung der polizeilich registrierten Kriminalität geführt. Selbst für die Gewaltkriminalität, die in den Jahren bis 2007 zunehmend häufiger registriert worden war, sind seither rückläufige Zahlen festzustellen.¹⁰²

Diese für **Deutschland festzustellende günstige Ingesamtentwicklung** schließt natürlich nicht aus, dass sich – im Hell- wie im Dunkelfeld - auf regionaler, kommunaler oder Stadtviertelebene auch ungünstigere, problematischere Entwicklungen zeigen können und zeigen.¹⁰³ Dennoch ist – auch vor dem Hintergrund von Prognosen, etwa zur Entwicklung der Jugendkriminalität¹⁰⁴ – zumindest Gelassenheit angesagt, wenn nicht sogar vorsichtiger Optimismus.

¹⁰⁰ Also zu den Straftaten, die zwar verübt, aber nicht bei der Polizei angezeigt worden sind.

¹⁰¹ Zuletzt 2008 in acht Städten und sieben Bundesländern (Baier e.a. 2009). Die günstige Entwicklung im Dunkelfeld steht im Widerspruch zur Entwicklung im Hellfeld: Hier wurden zum Zeitpunkt der Befragung noch deutliche Zunahmen der Jugendgewalt polizeistatistisch registriert.

¹⁰² Einige Delikte der Gewaltkriminalität wurden schon vorher seltener registriert. Etwa Fälle des vollendeten Mordes, die schon seit 1993 zurückgehen (von 666 Fällen 1993 auf 293 Fälle 2010). Auch Raubdelikte werden (seit 1998) nahezu kontinuierlich von Jahr zu Jahr weniger erfasst (2010 noch 48.166 Fälle).

¹⁰³ So auch die „*Hannoveraner Erklärung*“ zum 14. Deutschen Präventionstag 2009 (Marks/Steffen 2011, 10).

¹⁰⁴ Die *Deutsche Hochschule der Polizei* hat 2010 für die Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder eine Prognose zu „Möglichen Entwicklungen der Jugend(gewalt)kriminalität“

Von den Erklärungen, die das KFN für den Rückgang der meisten Straftaten anbietet,¹⁰⁵ ist die These „Kultur des Gewaltverzichts setzt sich weiter durch“ in dem hier diskutierten Zusammenhang beachtenswert, auch und insbesondere vor den oben (Kapitel 2.2.5) zitierten Aussagen *Heitmeyers*: „Eine häufig zu hörende Klage ist, dass der soziale Zusammenhalt unter den Menschen zurückgeht; demgegenüber würde die rücksichtslose Selbstdurchsetzung zunehmen ... Empirisch ist diese Diagnose zum Verhalten der Jugendlichen falsch ... Auch die Klage einer gesamtgesellschaftlich zunehmenden Rücksichtslosigkeit ist in Frage zu stellen ... Eine Kultur des Gewaltverzichts und des Hinschauens setzt sich immer weiter durch; dies könnte zugleich ein Hinweis darauf sein, dass zivile Umgangsformen eine immer weitere Verbreitung finden. Festgestellt werden kann ..., dass in der Kindererziehung mittlerweile seltener zu Gewalt gegriffen wird, dass Eltern, Lehrer oder andere Personen im näheren sozialen Umfeld von Jugendlichen den Gewalteinsatz zunehmend missbilligen und dass sich auch die Jugendlichen selbst vom Gewalteinsatz häufig distanzieren ... Diese (kulturellen) Veränderungen führen zu einem höheren Maß an informeller Sozialkontrolle; der Druck, sich normenkonform zu verhalten, wächst. Gleichwohl gibt es auch Hinweise darauf, dass dieser Prozess nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen erfasst. In einigen sozialen Milieus wird die Gewalt im Speziellen, die Kriminalität im Allgemeinen u.a. aufgrund mangelnder Verhaltensalternativen weiterhin ausgeführt. Gesellschaftliche Polarisierungstendenzen z.B. zwischen armen und reichen Familien oder Migranten und Nicht-Migranten könnten diese Milieus weiter stabilisieren. Hier bleibt abzuwarten, ob es in Zukunft gelingt, den Polarisierungstendenzen gesamtgesellschaftlich entgegen zu wirken bzw. diese Milieus noch stärker als bisher in kriminalpräventive Maßnahmen einzubeziehen“ (Baier e.a. 2011, 22 f).

vorgelegt, die insgesamt günstig ausfällt: Jugendkriminalität wird weiterhin weit verbreitete Delinquenz geringer Schwere und überwiegend episodischen Charakter sein und sich in den meisten Fällen nicht zu kriminellen Karrieren verfestigen; die gesellschaftliche Akzeptanz von Gewalt wird weiter abnehmen und die Anzeigebereitschaft zunehmen; durch die wachsende soziale Ungleichheit, zurückgehende Finanzmittel der öffentlichen Haushalte und abnehmenden privaten Wohlstand könnte sich die Gefahr von Tendenzen zu einer sozialräumlichen und ethnischen Segregation vor allem in Großstädten verstärken; der technologische Wandel, insbesondere die Nutzung neuer Kommunikationsmedien, wird das Erscheinungsbild der Jugenddelinquenz weiterhin beeinflussen (Görgen e.a. 2010, 3 f).

¹⁰⁵ Das KFN bietet für den Rückgang der meisten Straftaten als Erklärungen an: Deutschland altert – und ältere Menschen begehen generell weniger Straftaten; die Immigration geht zurück – und Migranten zeigen in einigen Kriminalitätsbereichen eine höhere Kriminalitätsbereitschaft; die höhere Aufklärungsquote schreckt ab; technische Vorkehrungen verhindern Kriminalität; die Kultur des Gewaltverzichts setzt sich weiter durch (Baier e.a. 2011, 20 ff).

3.2.2 Sicher leben in Stadt und Land: Die räumliche Verteilung der Kriminalität

„Regionale Disparitäten“ (s.o. Kapitel 2.2) gibt es auch hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Kriminalität, der Belastung von Städten und Gemeinden mit Straftaten. Einen ersten Eindruck davon gibt die Differenzierung in der PKS nach Gemeindegrößenklassen.¹⁰⁶

2010 verteilten sich die Gesamtbevölkerung und die registrierten Straftaten auf die vier Gemeindegrößenklassen wie folgt:

Gemeindegrößenklasse (Einwohner)	Einwohner am 01.01.2010		registrierte Fälle 2010		
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	HZ
Großstädte ab 500.000	13.171.039	16,1	1.663.501	28,0	12.630
100.000 b.u. 500.000	12.211.328	14,9	1.153.538	19,4	9.446
20.000 b.u. 100.000	22.331.010	27,3	1.642.905	27,7	7.357
unter 20.000	34.088.880	41,7	1.418.463	23,9	4.161

Die Differenzierung nach einzelnen Straftaten(gruppen) zeigt, dass die Häufigkeit der registrierten Fälle – bezogen auf jeweils 100.000 Einwohner – bei der Mehrzahl der Straftaten mit der Einwohnerzahl der Gemeindegrößenklasse wächst. Das gilt insbesondere für Aggressions-, Diebstahls- und Vermögensdelikte (PKS 2010, 59).

Diese unterschiedlich hohe Belastung von Gemeinden, Gebieten und Regionen ist eine seit langem¹⁰⁷ bekannte Tatsache und hat, als Wissenschaft von der **Kriminalgeographie**, ebenfalls „schon sehr frühzeitig zu dem Bemühen geführt, Unterschiede in der Kriminalitätsbelastung mit Unterschieden in den sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen der jeweiligen Räume in Beziehung zu setzen, letztlich mit dem Ziel, die Ursachen von Kriminalität zu erkennen“ (Oberwittler/Gerstner 2011, 1). Während die räum-

¹⁰⁶ Die Zuordnung von Gemeinden zu diesen Größenklassen orientiert sich ausschließlich an der Einwohnerzahl. Sozioökonomische Aspekte oder die geographische Lage bleiben unberücksichtigt. So werden auch der Einwohnerzahl nach zwar kleine, aber urbanisierte Gemeinden aus industriellen Ballungsräumen oder aus dem Umkreis von Großstädten zur Gruppe der kleinsten Gemeinden gezählt, obwohl sie ihrer Struktur nach zum großstädtischen Einzugsbereich gehören (PKS 2010, 57). Eine tiefer gehende Unterteilung - nach Siedlungsstruktur und Bevölkerungsdichte -, die für Deutschland Agglomerationsräume, verstärkte Räume und ländliche Räume, jeweils noch mit weiteren Untergliederungen ausweist, nimmt das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vor (Datenreport 2011, 320 ff).

¹⁰⁷ Als erste haben sich „Moralstatistiker“ wie Guerry und Quetelet Ende des 19. Jahrhunderts mit der kartographischen Darstellung der Kriminalitätsverteilung befasst. Siehe dazu und zu „Raumstruktur und Kriminalität (Kriminalgeographie)“ insgesamt Schwind 2011, § 15.

liche Analyse von Kriminalitätsdaten international ein sehr lebendiges und methodisch innovatives Forschungsfeld darstellt - das regelmäßig zeigen konnte, dass das Ausmaß der Kriminalität sehr eng mit Indikatoren sozialer Benachteiligung verbunden ist – blieb das Erkenntnispotenzial derartiger Analysen nach einigen wichtigen Studien in den 1970er Jahren in Deutschland weitgehend ungenutzt (Gerstner/Oberwittler 2011, 150).¹⁰⁸

Aktuell haben *Oberwittler/Gerstner* (2011) eine Studie zur „Kriminalgeographie Baden-Württembergs (2003-2007)“ vorgelegt. Auf der Basis der Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik konnten sie das „bekannte Bild“ bestätigen, dass die Kriminalitätsbelastung zwar mit der Gemeindegröße ansteigt, allerdings mit erheblichen Schwankungen innerhalb der Gebietskategorien, „die nur durch weitere strukturelle Bedingungen erklärt werden können“ (2011, 125).

Ein wichtiger Aspekt des Stadt-Land-Gefälles ist die **Tätermobilität**: Potenzielle Täter werden von den Tatgelegenheiten in den „Städten angezogen oder halten sich im Zuge ihrer normalen Alltagsroutinen sowieso in ihrer Nähe auf. Daher haben Städte mit Zentrumsfunktion für das Umland eine hohe ‚Import‘-Quote auswärtiger Tatverdächtiger ... Angesichts dieser Mobilitätsmuster führt die offizielle Definition der TVBZ als Rate der Tatverdächtigen, gemessen am Tatort, jedoch bezogen auf die Wohnbevölkerung, zu einer Überschätzung der bevölkerungsbezogenen Tatverdächtigenraten in größeren Städten und zu einer Unterschätzung dieser Raten in den stadtnahen ländlichen Gemeinden bzw. Restlandkreisen. Daher macht es ... Sinn, die TVBZ nicht am Tatort, sondern am Wohnort der Tatverdächtigen zu berechnen. Die Stadt-Land-Unterschiede fallen dann weitaus geringer aus (2011, 126).

Weiter wurden nach drei Faktoren – Urbanität/soziale Probleme vs. ländlicher Raum, bürgerlicher Wohlstand vs. Armut, Universitätsstädte vs. Familienorte - **sozio-ökonomische Raumstrukturen** gebildet und die Zusammenhänge zwischen diesen Raumstrukturen und der Kriminalität analysiert. Als wesentliches Ergebnis dieser Zu-

¹⁰⁸ Wieder an Bedeutung gewonnen haben kriminalgeographische Analysen in Form der kriminologischen Regionalanalyse in Zusammenhang mit der Kommunalen Kriminalprävention, für die sie eine Grundlage sein sollten, da sie die Ortsgebundenheit von Kriminalität betonen und berücksichtigen (Steffen 1993, 55 ff).

sammenhangsanalysen nennen *Oberwittler/Gerstner*, dass „die räumliche Verteilung (oder Varianz) der Kriminalitätsbelastung in Baden-Württemberg weitgehend durch die in den Modellen vertretenen sozio-ökonomischen und geographischen Einflussfaktoren erklärt werden kann: 87% der Varianz der Gesamt-HZ und zwischen 70% und 80% der Varianz einzelner Deliktsbereiche“ (2011, 128). „Treffen soziale Probleme, wie sie in Großstädten üblicherweise konzentriert sind, mit den Gelegenheitsstrukturen zusammen, die attraktive Dienstleistungszentren zu bieten haben, führt dies im Zusammenspiel zu noch höheren Kriminalitätsbelastungen.“¹⁰⁹

Diese Befunde bedeuten auch, dass die in der PKS ausgewiesene „Räumliche Verteilung der Kriminalität“ wenig aussagekräftig und im Kern ungerecht ist – worauf die „Anmerkung zur Vergleichbarkeit der Städtedaten“ (PKS 2010, 63) zum Teil auch aufmerksam macht. Was aber weder die Politik noch die Medien daran hindert „Hitlisten“ aufzustellen und entsprechende Wertungen abzugeben.¹¹⁰ Die Daten der PKS können deshalb nur – und sollten aber auch – der Anlass sein, um etwa im Rahmen von Kriminologischen Regionalanalysen die Ursachen für hohe oder auch niedrige Belastungen zu klären, wie es *Oberwittler/Gerstner* für die Gemeinden und Regionen Baden-Württembergs getan haben.

3.2.3 Kriminalitätsfurcht in Deutschland: Befunde zum Sicherheitsgefühl

Nicht nur die Kriminalität, auch die Kriminalitätsfurcht gilt als Modernisierungsrisiko: Allgemeine gesellschaftliche Verunsicherung, soziale Unsicherheit, kann die Furcht vor Kriminalität erhöhen ohne dass sich an der Kriminalitätslage selbst etwas geändert hat.

Dass die subjektive Kriminalitätsfurcht wenig mit dem objektiven Kriminalitätsrisiko zu tun hat, gehört zum kriminologischen Standardwissen: Objektive und subjektive Sicherheit, Sicherheitslage und Sicherheitsgefühl, fallen oft auseinander.

¹⁰⁹ Die Autoren in einem Artikel der Badischen Zeitung über ihre Studie (www.badische-zeitung.de/suedwest-1/strafataeter-zieht-es-in-die-grossstadt; Abfragedatum: 06.10.2011).

¹¹⁰ „Straftäter zieht es in die Großstadt – Freiburg leidet ... die Stadt ist in der baden-württembergischen Kriminalstatistik seit Jahre peinlich-einsame Spitze“ (Artikel vom 4. Oktober 2011 in der Badischen Zeitung; (www.badische-zeitung.de/suedwest-1/strafataeter-zieht-es-in-die-grossstadt; Abfragedatum: 06.10.2011).

Als **Kriminalitätsfurcht-Paradox** wird der immer wieder erhaltene Befund bezeichnet, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung bzw. einzelner Bevölkerungsgruppen nur zu einem mehr oder weniger großen/kleinen Teil von ihrer jeweiligen Sicherheitslage, ihrem Viktimisierungsrisiko abhängt. So fürchten sich beispielsweise Frauen und alte Menschen beiderlei Geschlechts mehr als andere, werden aber eher seltener zu Opfern von Straftaten als etwa junge Männer. Differenzierte Analysen zeigen allerdings, dass dieser Befund maßgeblich durch das verwendete Erhebungsinstrument bewirkt wird: durch die Standardfrage „Wie sicher fühlen Sie sich oder würden Sie sich fühlen, wenn Sie hier in Ihrer Wohngegend nachts draußen alleine sind bzw. alleine wären?“ Dazu kommen noch Faktoren wie Copingfähigkeit – die Wahrnehmung der eigenen Kompetenzen und Ressourcen, mit einer Bedrohung umgehen bzw. diese bewältigen zu können - oder auch die jeweilige Risikobereitschaft.¹¹¹

Bei der Erklärung von Kriminalitätsfurcht werden vor allem drei Modelle unterschieden, deren Erklärungswert jedoch begrenzt ist (Egg 2011, 132 ff; Reuband 2009; Ziegler e.a. 2011):¹¹²

- Die Viktimisierungsperspektive: Kriminalitätsfurcht wurde lange Zeit primär als Folge einer individuellen Opferwerdung betrachtet. Untersuchungen erbrachten jedoch einen allenfalls recht schwachen oder auch gar keinen Zusammenhang.
- Die Soziale Kontroll-Perspektive: Die Bedeutung von physischen und sozialen Verfallserscheinungen (Desorganisation) im Wohnviertel sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf soziale Integration und informelle soziale Kontrolle für die Kriminalitätsfurcht sind nur zum Teil empirisch bestätigt worden.
- Die Soziale Problem-Perspektive: Dieser Ansatz meint vor allem den Einfluss der Medien auf die Entstehung von Kriminalitätsfurcht. Diese These ist populär, ihre empirische Bestätigung fällt jedoch schwer.¹¹³

¹¹¹ Siehe dazu etwa Reuband 2009; Egg 2011; Ziegler e.a. 2011; Albrecht 2011. Albrecht (2011, 118 f) weist auch auf die Kluft zwischen Sicherheitslage und Sicherheitsgefühlen im Ländervergleich (European Crime Survey 2005) hin: Die höchsten Ausprägungen von Kriminalitätsfurcht fänden sich gerade in den Ländern mit den niedrigsten Viktimisierungsquoten.

¹¹² Siehe zu den methodischen Problemen der Erfassung von Kriminalitätsfurcht auch Reuband 2009.

¹¹³ Welche Rolle die **Medien** bei der Entstehung von Kriminalitätsfurcht spielen, ist nicht eindeutig geklärt. Einerseits wird Kriminalität nur von einem kleinen Teil der Bevölkerung direkt erlebt – als Opfer oder Zeuge einer Straftat. Die meisten „Kriminalitätserfahrungen“ sind sekundärer Natur, vermittelt über die (Massen)Medien. Kriminalitätsberichterstattung nimmt in den Medien einen breiten Raum ein, ist aber gegenüber der sozialen Realität erheblich verzerrt: Schwere Delikte wie Mord, Totschlag und andere Formen der Gewalt sind überrepräsentiert. Andererseits sind die Bürger diesen Medienberichten nicht „hilflos ausgeliefert. Ob Medieninhalte rezipiert werden und mit welchen Effekten, dürfte auch von dem Vertrauen in die Wahrhaftigkeit der Berichterstattung und dem Bedürfnis nach Lektüre derartiger Meldungen abhängen. Änderungen im Ausmaß der Kriminalitätsmeldungen können sich angesichts dessen

Als weitere Einflussfaktoren auf die Kriminalitätsfurcht gelten **allgemeine Verunsicherung** und Anomie: Kriminalität ist bei diesem Ansatz eine Metapher für all das, was mit gesellschaftlichen Veränderungen an negativen Erfahrungen und Befürchtungen verbunden ist (Reuband 2009, 242). Kriminalitätsbezogene Unsicherheitsempfindungen sind mit sozioökonomischen Zukunfts- und Abstiegsängsten verbunden, Verbrechenangst markiert eine Projektionsfläche für eine tiefgreifende soziale Verunsicherung und die in Surveys erhobene „Furcht vor Kriminalität“ bildet immer auch breitere Ängste ab (Hirtenlehner/Hummelsheim 2011, 180). Wenn das zutrifft, dann müsste mit gesellschaftlich verursachter steigender oder sinkender Verunsicherung die Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung zu- oder abnehmen (Reuband 2009, 242).

Das ist jedoch den vorliegenden Daten zufolge für Deutschland nicht der Fall: Trotz der „Allgegenwärtigkeit von Bedrohungen der Sicherheit“ (Groenemeyer 2010, 11) ist es **nicht zu einer höheren Kriminalitätsfurcht** gekommen. Im Gegenteil: Die vorliegenden empirischen Studien zeigen, „dass das Risiko, Opfer einer Straftat zu werden, im Vergleich zu anderen Sorgen und Ängsten, bei den Menschen offenbar nicht jenen hohen Stellenwert einnimmt, der vielfach durch die Berichterstattung in den Medien vermittelt wird. Zusätzlich ist festzustellen, dass die Kriminalitätsfurcht – wiederum entgegen einem medial vermittelten Vorurteil – nicht ständig wächst, sondern zumindest seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland (Ost und West) abnimmt“ (Egg 2011, 132).¹¹⁴

Zu diesem Ergebnis kommt auch der *Datenreport 2011* (auf der Basis der SOEP-Daten 1994-2009): Im Vergleich zu Mitte der 1990er Jahre sei die Furcht vor Kriminalität und die Einschätzung, Opfer einer Straftat zu werden, zurückgegangen. Auch werde Kriminalität weniger als gesellschaftliches Problem wahrgenommen. Auch die früher beachtlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschen seien deutlich geringer geworden. Gegenwärtig (2009) sorgten sich 33% der West- und 37% der Ostdeutschen über die Kriminalitätsentwicklung im eigenen Land. Das sei das niedrigste Niveau seit 1994; da-

auf das Furchtniveau auswirken, sie müssen es aber nicht“ (Reuband 2009, 241). Außerdem: Art und Umfang der Medienberichterstattung allein könne nicht die Gesamtentwicklung der Kriminalitätsfurcht mit ihren Auf- und Abwärtsbewegungen erklären (Reuband 2009, 245).

¹¹⁴ Was das Messen von Kriminalitätsfurcht angeht gibt Egg (2011, 130) zu bedenken: „Erkenntnistheoretisch betrachtet ist Kriminalitätsfurcht keine feste Variable, kein eindeutig definiertes Merkmal von Personen, sondern ein Konstrukt, das unterschiedliche Facetten aufweist und daher – je nach Definition und Erfassung – auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führt und führen muss.“

mals lag das Besorgnisniveau der Ostdeutschen bei 73% und der Westdeutschen bei 53% (2011, 297 f).

Im **europäischen Vergleich** ist die Kriminalitätsfurcht¹¹⁵ in Westdeutschland etwas geringer, in Ostdeutschland etwas größer als der europäische Durchschnitt. Auch mit der öffentlichen Sicherheit, die der Staat durch die Kriminalitätsbekämpfung gewährleistet, ist die Mehrheit der Deutschen zufrieden. Die Arbeit der Polizei wird in Deutschland sogar wesentlich positiver bewertet als in den meisten EU-Mitgliedsstaaten (Datenreport 2011, 299 ff).

Auch die seit 1991 jährlich (zuletzt 2011) durchgeführten Umfragen der *R + V-Versicherung*¹¹⁶ zu den „Ängsten der Deutschen“ kommen zu positiven Aussagen. Nicht nur dazu, dass die Sorgen insgesamt zurückgegangen sind und die Deutschen so optimistisch sind wie seit zehn Jahren nicht mehr, sondern auch dazu, dass die Kriminalitätsfurcht im Vergleich zu anderen Ängsten eine eher untergeordnete Rolle spielt. Über die Jahre hinweg stehen bei den „Ängsten der Deutschen“ soziale und wirtschaftliche Sorgen im Vordergrund während die Angst vor Straftaten relativ selten genannt wird - und seit 1991 in ihrer Bedeutung noch erheblich abgenommen hat. Unter 16 erfragten Ängsten lag 1991, im ersten Jahr dieser Umfrage, die Angst vor Straftaten auf dem zweiten Platz, 2011 nur mehr auf dem vorletzten Platz (Info.Center 2011).

Bestätigt wird der Rückgang der Kriminalitätsfurcht auch durch die Ergebnisse von bevölkerungsrepräsentativen Befragungen aus den Jahren 2004, 2006 und 2010 durch das *Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen* (Baier e.a. 2011). Danach ist die personale (kognitiv/affektive) Kriminalitätsfurcht¹¹⁷ Opfer von verschiedenen Übergriffen zu werden, mit einer Ausnahme – „dass ich geschlagen und verletzt werde“, hier liegt der Wert für 2010 über dem von 2006, aber noch leicht unter dem von 2004 – zurückgegangen, zum Teil sogar deutlich. Der Rückgang ist bei Männern wie bei Frauen zu beobachten; Ost-West-Unterschiede sind nicht festzustellen. Auch das Vermeidungsverhalten

¹¹⁵ Gemessen mit der Standardfrage „Wie sicher fühlen Sie sich ...“ s.o.

¹¹⁶ Befragt werden ca. 2.400 repräsentativ ausgewählte Bürger/innen ab 14 Jahren zu 16 Lebensrisiken mittels einer Skala von 1 (gar keine Angst) bis 7 (sehr große Angst).

¹¹⁷ Die *kognitive Kriminalitätsfurcht* beinhaltet die Einschätzung, als wie wahrscheinlich es eine Person erachtet, innerhalb eines bestimmten Zeitraums Opfer verschiedener Straftaten zu werden; die *affektive Kriminalitätsfurcht* bezieht sich auf die Häufigkeit von Befürchtungen, diese Straftaten erleben zu müssen; die *konative Kriminalitätsfurcht* bzw. das *Vermeidungsverhalten* umfasst spezifische Verhaltensweisen, die unternommen werden können, um einer möglichen Viktimisierung zu entgehen (Baier e.a. 2011, 46),

ten (konative Kriminalitätsfurcht) hat sich positiv entwickelt: Mit einer Ausnahme – „Ich vermeide es, abends öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen“ – ist bei den anderen (sieben) Items das Vermeidungsverhalten seltener geworden (Baier e.a. 2011, 45 ff).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bislang die Befürchtungen hinsichtlich der Auswirkungen der zunehmenden sozialen Ungleichheit auf die Sicherheitslage und das Sicherheitsgefühl nicht eingetreten sind: Die polizeilich registrierte Kriminalität hat nicht zugenommen und es gibt keine Hinweise darauf, dass es im Dunkelfeld der nicht registrierten Kriminalität anders aussieht. Und auch das Sicherheitsgefühl hat sich nicht verschlechtert – im Gegenteil: Kriminalitätsfurcht und Viktimisierungängste sind eher geringer geworden.¹¹⁸

3.2.4 Kriminalpolitik statt Sozialpolitik – Auf dem Weg in die Sicherheitsgesellschaft und den Präventionsstaat?

Die Befunde zum Rückgang der Kriminalitätsfurcht sind für die Diskussion darüber, ob sich Deutschland auf dem Weg in eine Sicherheitsgesellschaft befindet – oder sogar schon eine ist - von nicht unerheblicher Bedeutung. In diesem Zusammenhang vor allem wegen der Annahme, dass es sich „bei Kriminalitätsfurcht nicht um eine spezifische Reaktion auf Kriminalitätsrisiken handelt, sondern um eine Projektion sozialer, ökonomischer und existentieller Ängste, die aus gesellschaftlichen Transformationsprozessen gespeist werden. Kriminalität dient dabei als Metapher, um anders gelagerte Unsicherheitslagen artikulierbar zu machen“ (Hirtenlehner/Hummelsheim 2011, 178).¹¹⁹

¹¹⁸ Groenemeyer weist allerdings darauf hin, dass Bedrohungen durch Kriminalität nicht unbedingt als Angst wahrgenommen werden müssen, um Auswirkungen auf das Alltagsleben zu haben. „Vielmehr scheint es plausibel, davon auszugehen, dass die Möglichkeit, Opfer von Kriminalität zu werden, in das Routinehandeln im Alltagsleben integriert wird, ohne dass dabei Gefühle von Furcht relevant werden müssen.“ Diese Routinisierung von Sicherheit erkläre auch, warum „die Kriminalitätsfurchtstudien keineswegs einen linearen Anstieg von *fear of crime* messen, der doch eigentlich erwartet werden müsste, wenn man davon ausgeht, dass insgesamt Bedrohungsszenarien und die Thematisierung von Kriminalität ständig zugenommen haben. Die Allgegenwärtigkeit von Kriminalität und ihre Konstruktion als Bedrohung von Sicherheit sind allerdings nicht denkbar ohne ihre mediale Aufbereitung“ (2010, 11).

¹¹⁹ Hirtenlehner/Hummelsheim konnten durch ihre Auswertung von Daten des European Social Survey 2006/2007 für 23 EU-Staaten zeigen, dass sich wohlfahrtsstaatliche Sicherungspolitik auf das kriminalitätsbezogene Sicherheitsbefinden auswirkt: Unabhängig von Bevölkerungsstruktur und Viktimisierungsbelastung werden in hoch entwickelten Sozialstaaten weniger kriminalitätsbezogene Sicherheitsbedenken geäußert (2011, 178).

Daraus folgt zum einen „die Überlegung, dass eine wohlfahrtsstaatliche Absicherung der verschiedenen sozialen Risiken helfen kann, dem Wachstum kriminalitätsassoziierter Unsicherheitsbefindlichkeiten Einhalt zu gebieten“ (Hirtenlehner/Hummelsheim 2011, 178). Zum andern folgt daraus die in der Fachdiskussion verbreitete „These eines Zusammenhangs zwischen ökonomisch und gesellschaftspolitisch bedingter Unsicherheit einerseits und ihrer politischen Bearbeitung als Kriminalitätsfurcht andererseits“ (Scherr 2010, 213). Also der Befürchtung, die auch durch den Abbau des Sozialstaats ausgelösten sozialen Ungleichheiten, Unsicherheiten und Ängste könnten in Richtung auf eine **Sicherheitsgesellschaft** „umgeleitet“ werden – mit der Entwicklung neuer Kontrollkulturen und –strukturen, in denen sowohl die staatliche Kontrolle abweichenden Verhaltens als auch die soziale Kontrolle im Alltag neue Formen annehmen - und Kriminalpolitik zum Ersatz für fehlende oder brüchig werdende Sozialleistungen wird (Groenemeyer 2010, 8,14).¹²⁰

Vertreten wird diese These beispielweise von *Sack*, der im Anschluss an die von David Garland¹²¹ für die USA vertretene These einer radikalen kriminalpolitischen Wende, der These vom ‚punitive turn‘,¹²² fragt, ob diese Wende auch für Deutschland gilt: „Es gibt m.E. keinen Zweifel, dass die Kriminal- und Sicherheitspolitik in der Bundesrepublik einen deutlichen Schwenk und ‚turn‘ gemacht hat. Und dies nicht erst kürzlich, nicht auch erst seit ‚nine-eleven‘, wie manche Beobachter es haben wollen. Statt empirischer Belege im Einzelnen – auf die angestiegenen Gefangenenraten habe ich bereits hinge-

¹²⁰ Für die **Sicherheitsgesellschaft** sind nach *Groenemeyer* sechs Entwicklungslinien kennzeichnend: Allgegenwärtigkeit von Bedrohungen der Sicherheit – nicht denkbar ohne ihre mediale Aufbereitung; Politisierung und Entprofessionalisierung von Sicherheitspolitiken – „governing through crime“; Neufiguration öffentlicher Räume durch Privatisierung (private Sicherheitsdienste, gated communities) und Technisierung sozialer Kontrolle; grundlegender Wandel der Logik politischer und staatlicher Sicherheitsproduktion (statt Mechanismen der Integration und Pädagogisierung die Idee des Gesellschaftsschutzes mit dem Ansteigen exkludierender Maßnahmen); Entwicklung einer Kontrollkultur der gleichzeitigen Moralisierung und Entmoralisierung abweichenden Verhaltens (zunehmende Sensibilisierung gegenüber allen Formen, die als gewalttätig interpretiert werden können bei größerer Toleranz gegenüber anderen Formen abweichenden Verhaltens); Ablösung der Konstruktion der Sicherheitsbedrohungen von Kriminalität (Unsicherheiten, wie etwa die Bedrohung durch Islamismus und Terrorismus können nicht mehr nur unter dem Blickwinkel von Devianz und Kriminalität betrachtet werden) (2010, 11 ff).

¹²¹ David Garland (2001): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Societies*. Oxford; deutsche Fassung (2008): *Kultur der Kontrolle. Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart*. Frankfurt am Main.

Siehe zum „Irrweg“ der USA auch *Waller* 2011.

¹²² **Indikatoren des ‚punitive turn‘** sind u.a.: Niedergang des Prinzips der Resozialisierung, dem Herzstück des wohlfahrtsstaatlichen Strafrechts, ‚Populismus‘ in der Kriminalpolitik, zunehmende Opferorientierung im Strafrecht, Renaissance des Gefängnisses, Ausbau der Kriminalprävention, Tendenzen der Privatisierung und Kommerzialisierung in diesem Bereich, bis hin zu theoretischen Tendenzen in der Kriminologie in Richtung Rational Choice-Positionen (Sack 2010, 231 f).

wiesen¹²³ - möchte ich einige wenige kompetente Zeugen und einfache Beobachtungen zu Wort kommen lassen ... Sie reichen hin, um auch die Bundesrepublik im Sog der punitiven Wende zu verorten“ (Sack 2010, 236, 238).

Auch *Singelstein/Stolle* sehen – ebenfalls im Anschluss an die Arbeiten von David Garland – als Folge der tief greifenden ökonomischen, politischen und soziokulturellen Transformationsprozesse eine Ausweitung und Vorverlagerung der sozialen Kontrolle im Bestreben, „jede Form von Risiko auszumachen und auszuschalten“. Das Ziel sei „die Herstellung von umfassender sozialer Ordnung .. Die Ermöglichung einer allgegenwärtigen Kontrolle der Gesellschaft durch ihre Mitglieder unter der Prämisse der Risikoverwaltung. Dieses tägliche Streben nach mehr Sicherheit ist nicht nur Aufgabenfeld staatlicher Institutionen, sondern begegnet uns zunehmend in staatlich-privater Aufteilung und Verschränkung sowie als Aufgabe aller Gesellschaftsmitglieder. Sicherheit wird somit zum Bestandteil alltäglicher Handlungsmodi, zu einem Regime des täglichen Lebens ... Angesichts dieser zentralen Bedeutung von Sicherheit scheint es uns angemessen, von der Herausbildung einer Sicherheitsgesellschaft zu sprechen, deren zentraler Mechanismus – die Verwaltung des empirisch Normalen - auf die umfassende Herstellung sozialer Ordnung als solcher gerichtet ist“ (Singelstein/Stolle 2012, 122 f).

Für *Groenemeyer* überwiegt zwar „die Vorstellung, dass wir seit einiger Zeit Zeugen grundlegender gesellschaftlicher Transformationen werden, in denen auf verschiedenen Ebenen der Konstruktion und Regulierung von Sicherheit und Unsicherheit ein zentraler Platz zukommt ... Neben die nach wie vor propagierte und über zentrale Institutionen abgesicherte normative Integration treten Systeme der Regulierung von Risiken und Situationen, die mit Mechanismen der Inklusion und Exklusion arbeiten. Allerdings muss man derartige Analysen durchaus auch kritisch betrachten und danach fragen, ob

¹²³ Allerdings lässt sich dieser einzige „Beleg“, den *Sack* anführt, empirisch nicht nachweisen: Zwar stieg die **Gefängnisbelegung** im Gefolge der Wiedervereinigung und der allgemeinen gesamtgesellschaftlichen Veränderungen, einschließlich Migrationsproblemen, auf eine Rate von nahezu 100 (pro 100.000 der Bevölkerung). Seit Ende der 1990er Jahre ist die Gesamtbelegung des Strafvollzugs allerdings stabil und seit 2005 erneut rückläufig. 2009 lag die Gefangenenrate für Gesamtdeutschland bei knapp 90, in den neuen Bundesländern bei 84,7 und in den alten Bundesländern bei 90,7. Erhebliche Unterschiede gibt es schon seit Jahren zwischen den Bundesländern: Die Gefangenenraten schwanken in den Flächenländern zwischen 52 in Schleswig-Holstein und 97 in Bayern bzw. 99 in Nordrhein-Westfalen (Dünkel 2010, 8 ff). „Angesichts der relativ vergleichbaren *Kriminalitätsbelastung* beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich mit Schleswig-Holstein, die ihrerseits bedeutend über diejenigen in Bayern oder Baden-Württemberg liegen, wird deutlich, dass *Gefangenenraten nicht Schicksal*, sondern in erster Linie *Ergebnis kriminalpolitischer Orientierungen und der justiziellen Entscheidungspraxis* sind“ (Dünkel 2010, 11).

es denn *die vorgelegten Analysen eines Transformationsprozesses tatsächlich rechtfertigen, von einem grundlegenden Epochenbruch und damit von einem neuen Etikett Sicherheitsgesellschaft zu sprechen*.¹²⁴ So ist anzumerken, dass bei vielen Diagnosen in diesem Kontext nicht immer klar genug herausgearbeitet wird, was denn das wirklich Neue an den konstatierten Entwicklungen ist ... Möglicherweise waren die Mechanismen der Exklusion und der Repression in früheren Zeiten sogar deutlich stärker als heute“ (Groenemeyer 2010, 17).

Noch kritischer steht *Scherr* der Annahme eines Zusammenhangs zwischen ökonomisch und gesellschaftspolitisch bedingter Unsicherheit einerseits und ihrer politischen Bearbeitung als Kriminalitätsfurcht andererseits – „vom Sozialstaat zum Strafstaat“ – für Deutschland gegenüber. Eine solche Tendenz der Verschiebung von einer sozialpolitischen zu einer kriminalpolitischen Bearbeitung von Unsicherheit, Armut und Ausgrenzung sei zwar für die USA inzwischen recht umfassend dokumentiert und analysiert, die Annahme einer analogen Entwicklung für die Bundesrepublik sei jedoch problematisch. Es gebe zwar durchaus ähnliche Tendenzen, aber auch erhebliche Unterschiede (2010, 213 ff):

- Ein Abbau sozialstaatlicher Leistungen habe zwar durchaus stattgefunden, aber keineswegs bis auf das US-amerikanische Niveau hinunter und auch nicht verbunden mit einer endemischen Kriminalität und einer weitreichenden Politik der Kriminalisierung von Armut.
- Kriminalpolitik sei zwar auch in der Bundesrepublik eine Form der Thematisierung und Bearbeitung gesellschaftlicher Ängste, aber zumindest gegenwärtig nicht die zentral bedeutsame. Vielmehr sei im politischen Diskurs inzwischen eher eine entdramatisierende Thematisierung gewöhnlicher Kriminalität zu beobachten. In der politischen Kommentierung der Kriminalitätsberichterstattung werde aktuell gerade nicht die Gefährdung durch wachsende Kriminalität behauptet, sondern Deutschland als „eines der sichersten Länder der Welt“ dargestellt.
- „Staatlich politische Bedrohungsszenarien und Sicherheitsversprechen fokussieren stattdessen .. stärker die Bekämpfung der imaginierten Bedrohungen durch islamischen Terrorismus einerseits, die unerwünschte Einwanderung anderer-

¹²⁴ Kursiv von mir WS

seits und entwickeln darauf bezogene Instrumente einer expansiven Sicherheitspolitik.“ Der Gefahrenabwehrdiskurs verschränke sich im Hinblick auf die nach Deutschland eingewanderten Muslime mit einem Verständnis von Integrationsmaßnahmen als Terrorismusprävention.

- Durch Arbeitslosigkeit, Armut, Prekarisierung und die Einschränkung sozialstaatlicher Leistungen bedingte soziale Ängste würden in der Bundesrepublik politisch thematisiert und eigenständig artikuliert; eine Verschiebung der Wahrnehmung in Richtung auf wachsende Kriminalitätsfurcht sei nicht zu erkennen. Im Gegenteil deuteten die vorliegenden Befragungsdaten darauf hin, dass es zwar eine zunehmende Wahrnehmung sozialer Unsicherheit gibt, sich diese aber als solche sowie als Feindseligkeit gegen Einwanderer und Minderheiten artikuliere,¹²⁵ jedoch nicht primär oder gar exklusiv als Kriminalitätsfurcht.

Scherr wirft nicht nur dem politischen und medialen Diskurs, sondern auch dem wissenschaftlichen Diskurs vor, bei der Konstruktion von Bedrohungsszenarien einer „Logik des Verdachts“ zu folgen und damit zur Legitimitätsbeschaffung punitiver Strategien beizutragen. So setze etwa der bekannte Topos, dass Sozialpolitik die beste Kriminalpolitik sei, die Annahme einer Verknüpfung von sozialer Lage und Kriminalität voraus; dann liege es geradezu nahe, den Ausbau sicherheitsstaatlicher Instrumente als eine notwendige Ergänzung des neoliberal als erforderlich erachteten Abbaus des Sozialstaats zu begreifen: „Sozialätiologisch ausgerichtete Kriminalitätstheorien, die darauf zielen, Sozialpolitik als kriminalpräventive Politik einzufordern, müssen entsprechend

¹²⁵ Siehe dazu auch *Heitmeyer* 2012.

In der *Befragung der R+V Versicherung* zu den „Ängsten der Deutschen“ liegt unter 16 Ängsten die „Angst vor Terrorismus“ auf dem 5., die „Angst vor Spannungen durch den Zuzug von Ausländern“ auf dem 8. und die „Angst vor Straftaten“ auf dem vorletzten Platz. Zu Beginn der 1990er Jahre, als die Zahlen der Asylbewerber einen Höhepunkt erreichten, Asylbewerberheime und Asylbewerber tätlich angegriffen wurden und das Asylrecht (1993) massiv eingeschränkt wurde, lag die „Angst vor Spannungen durch den Zuzug von Ausländern“ auf dem 1. (1991), dem 3. (1992) und dem 5. (1993) Platz; in den Jahren 1997 bis 2000 findet sich diese Angst noch unter den ersten sieben Plätzen (Info.Center 2011). Einstellungen zu Ausländer diskriminierenden Forderungen werden seit 1980 auch in der *Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften* (ALLBUS) erfasst. Den Ergebnissen „sind zwar keine Hinweise auf ein generell ausländerfeindliches Meinungsklima in Deutschland zu entnehmen, denn die Zustimmungsqquoten zu den diskriminierenden Forderungen sind nicht allzu hoch und es ist auch keine Tendenz hin zu einer größeren Befürwortung solcher Forderungen zu erkennen. Gleichzeitig wird der Ruf der Deutschen nach mehr Assimilationsbereitschaft der hier lebenden Ausländer jedoch unverkennbar lauter – wenn auch 2010 nicht mehr in dem Maße wie 2006“ (Datenreport 2011, 200 ff; die entsprechende Forderung lautet „Die in Deutschland lebenden Ausländer sollten ihren Lebensstil ein bisschen besser an die Deutschen anpassen“).

damit rechnen, dass sie unter neoliberalen Vorzeichen als Legitimationstheorien für Kontroll- und Sanktionskonzepte interpretiert werden“ (2010, 222).¹²⁶

Es ist *Scherr* zuzustimmen, dass sich soziale Ungleichheit und Ausgrenzung, soziale Desintegrationsprozesse und Unsicherheiten keineswegs direkt in zunehmende Kriminalisierung, Kriminalität, Kriminalitätsfurcht und Punitivität transformieren, sondern dass es dazu eines eigenständigen politischen und medialen Diskurses bedarf. „Dass in der politischen Kommunikation wiederkehrend versucht wird, einen solchen Diskurs zu inszenieren, ist soziologisch erklärbar. Verwunderlich wäre es eher, wenn politisch darauf verzichtet würde, mit der Beschwörung der durch Kriminalität und Terrorismus drohenden Gefahren eine Realitätswahrnehmung herbeizuführen, die es ihr erlaubt, sich als notwendiger und mächtiger Akteur zu inszenieren“ (Scherr 2010, 223).

Bislang ist der politische Diskurs¹²⁷ dabei zurückhaltender als der mediale¹²⁸ gewesen - und auch als mancher wissenschaftliche Diskurs.¹²⁹ Auch deshalb ist es bislang nicht zu der Verschiebung von einer sozialpolitischen zu einer kriminalpolitischen Bearbeitung von Unsicherheit, Armut und Ausgrenzung gekommen, zur Herausbildung einer Sicherheitsgesellschaft, in der die Idee des Gesellschaftsschutzes mit der Zunahme exkludierender Maßnahmen einhergeht. Zumindest nicht in dem Ausmaß, wie es für den „punitive turn“ in den USA und auch England belegt ist: Die (erfragte) Kriminalitätsfurcht wird eher geringer (s.o.) und die Indikatoren für einen „punitive turn“, die Gefangenenraten (s.o.), die Straflust der Strafjustiz¹³⁰ oder das Strafverlangen der Bürger¹³¹ nehmen in den letzten Jahren nicht zu.

¹²⁶ Auch aus diesem Grunde folgen alle bisherigen und auch dieses Gutachten zu den Schwerpunktthemen der Deutschen Präventionstage einem engen Verständnis von Kriminalprävention. Als „kriminalpräventiv“ werden nur die selektiv und indiziert ausgerichteten Konzepte und Maßnahmen verstanden, nicht jedoch solche der universellen bzw. sozialen oder auch primären Prävention (Steffen 2011 a, 102 f; siehe dazu auch Arbeitsstelle 2007; Lüders 2011; Holthusen/Hoops 2011,). Dass auch **Prävention auf der Logik des Verdachts basiert**, was der Unschuldsvermutung widerspricht und aus pädagogischer Perspektive defizit- und nicht ressourcenorientiert ist, darauf weisen explizit Holthusen e.a. 2011, 24 hin.

¹²⁷ Als Beispiel für einen solchen – dann nicht erfolgreichen – Versuch, durch die Thematisierung einer vermeintlich hoch problematischen Kriminalität ausländischer Jugendlicher Wählerstimmen zu gewinnen, gilt der hessische Landtagswahlkampf 2007 (Scherr 2010, 221).

¹²⁸ Siehe dazu m.w.N. Steffen 2008, 233 f; Kersten 2009.

¹²⁹ Siehe dazu etwa Heitmeyer 2012 und die Interviews mit Heitmeyer in ZEIT ONLINE vom 12.12. 2011 (www.zeit.de/politik/deutschland/2011-12/studie-deutschland-vorurteile/komplettansicht; Abfragedatum: 17.12.2011) und in taz.de vom 28.02.2012 (www.taz.de/Konfliktforscher-Wilhelm-Heitmeyer/!88520/; Abfragedatum: 29.02.2012) oder auch Sack 2010 und Gössner 2010.

¹³⁰ *Heinz* kommt bei seiner sorgfältigen und umfassenden Analyse von Daten der Strafrechtspflege (bis 2008) zu diesen Ergebnissen: Die „These von der ‚neuen Lust am Strafen‘ (kann) für die deutsche

Auf einem anderen Weg ist Deutschland allerdings und das schon seit etlichen Jahren: Auf dem Weg in den **Präventionsstaat**. Auf diesen Weg bezieht sich auch die Aussage, Kriminalprävention sei zum herrschenden Paradigma unserer Zeit und der Kriminalpolitik geworden: Auf die Prävention durch Repression. Dieser Aspekt erfreut sich in Deutschland traditioneller Wertschätzung: Zahlreiche neue Straftatbestände, reduzierte Strafbarkeitsvoraussetzungen, erhöhte Strafraumen, repressiv orientierte Regelungen in den Gefahrenabwehr- und Polizeirechten der Länder (Steffen 2006, 1150).¹³²

Um dem Sicherheitsdenken im Präventionsstaat gerecht zu werden, scheint es nicht mehr auszureichen, wenn Polizei und die anderen Instanzen der Strafverfolgung nur eine verlässliche Grundsicherung vor kriminellen Gefahren gewährleisten. Inzwischen ist es zur öffentlichen Aufgabe geworden, schon Bedrohungen wahrzunehmen und zu beschwichtigen, bereits die Kriminalitätsfurcht zu besänftigen und das Sicherheitsgefühl

Sanktionierungspraxis aufgrund der Aggregatdaten der Strafrechtspflegestatistiken empirisch nicht bestätigt werden. Nach den vorliegenden Daten handelt es sich bei der These von zunehmender Punitivität der deutschen Sanktionierungspraxis um einen zwar dem Zeitgeist entsprechenden, empirisch aber nicht hinreichend belegten Mythos. Richtig ist, dass es eine auf bestimmte, in quantitativer Hinsicht insgesamt sehr kleine Straftäter- und Deliktgruppe beschränkte Tendenz zu mehr Punitivität gibt, die freilich sogar wieder rückläufig zu sein scheint. Es handelt sich einerseits um die Gruppe der als besonders ‚gefährlich‘ eingestuften Täter sowie um Täter der Gewaltkriminalität. Für die weit überwiegende Mehrheit der informell oder formell Sanktionierten lassen sich jedoch keine wesentlichen Änderungen feststellen.“ Dass die deutsche Justiz dem punitiven Trend weitestgehend nicht erlegen sei, liege am Rechtssystem selbst: „Wo Richter und Staatsanwälte gewählt werden, wo der Einfluss der Laienrichter groß ist, ist der Einfluss der öffentlichen Meinung größer als in einem System mit professionellen, verbeamteten unabhängigen Entscheidungsträgern ...“ (2011, 27).

¹³¹ *Reuband* kommt bei seiner Bestandsaufnahme bundesweiter Umfragen zur Frage steigender Punitivität in der Bevölkerung insgesamt zu der Aussage: „Zusammengenommen sprechen die empirischen Befunde bislang gegen einen punitiven Trend“. Nach wie vor werde in der Erziehung und Resozialisierung eine wichtige Funktion der Strafe gesehen. Trotz der Vorstellung, es würde nicht hart genug mit Kriminellen umgegangen, gibt es keine Verschiebungen zu einem Plädoyer für härteres Durchgreifen. Im Gegenteil: die Forderung, man brauche strengere Gesetze, hat unter den Bundesbürgern in der Zeit zwischen 1998 und 2006 an Popularität verloren. Bei der Einstellung zur Todesstrafe hat sich das Ausmaß der Befürwortung im Laufe der Jahre erheblich reduziert, inzwischen überwiegen die Gegner (2010, 143 ff).

¹³² „Der Staat baut sein Sicherheitssystem nunmehr vor allem jenseits des Strafrechts aus ... Es geht .. darum, ein Frühwarnsystem zu errichten, um Risiken krimineller und terroristischer Art schon im Vorfeld ihrer Realisierung zu erkennen und zu bekämpfen. Dabei werden, und das ist der Preis dieses Frühwarnsystems, Mittel und Methoden angewendet, die im Strafrecht nur gegen Verdächtige möglich waren: Abhören, Belauschen, Durchsuchen ... Die Erfassungsnetze werden dichter, die beobachtungsfreien Zonen kleiner. Aus dem freiheitlichen Rechtsstaat wird ein fürsorglicher Präventionsstaat, der seine Bürger nicht mehr als unverdächtig, sondern als potentiell verdächtig, als ‚noch‘ nicht verdächtig betrachtet. Jeder Einzelne gilt als Risikofaktor, jeder muss es sich daher gefallen lassen, dass er, ohne einen konkreten Anlass dafür geliefert zu haben, ‚zur Sicherheit‘ überwacht wird ... Der Präventionsstaat muss, das liegt in seiner Logik, dem Bürger immer mehr Freiheit nehmen, um ihm dafür Sicherheit zu geben; das trägt den Zug zur Maßlosigkeit in sich, weil es nie genug Sicherheit gibt“ (Prantl 2007). *Heribert Prantl* ist einer der prominentesten Warner vor dem Umbau des Rechtsstaats in einen Präventionsstaat, immer wieder und mit großem – journalistischen – Nachdruck und Engagement. Siehe dazu beispielsweise seinen Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 21.04.2007 „Der große Rüssel“ (<http://www.sueddeutsche.de/politik/vom-umbau-des-rechtsstaats-in-einen-praeventionsstaat-der-grosse-ruessel-1.884547>; Abrufdatum: 29.02.12).

zu stärken – und nicht mehr nur Kriminalität zu verhindern bzw. zu verfolgen. Damit besteht die Gefahr der Herausbildung eines Präventionsstaates: Eines Staates, der seine Bürger, um Sicherheitsrisiken zu minimieren, (massiven) Misstrauens- und Überwachungsmaßnahmen aussetzt, die auf keinem konkreten Verdacht beruhen. In einem solchen Präventionsstaat ist jeder Bürger nicht nur potenziell gefährlich – und muss sich entsprechende Überprüfungen gefallen lassen, durch die dann festgestellt wird, dass er doch nicht gefährlich ist -, sondern auch gefährdet – und damit Ziel und Objekt der Gefahrenvorsorge durch prinzipiell unbegrenzte und unbestimmte Präventionsmaßnahmen. Eine solche Entwicklung ist aber weder im Sinne des Rechtsstaates¹³³ noch im Sinne einer Reduzierung von Kriminalitätsfurcht und Stärkung des Sicherheitsgefühls. Eher im Gegenteil: Wenn überall der Kriminalität vorgebeugt werden muss – selbst einer vermeintlichen Bedrohung -, dann kann das für den Einzelnen eben auch bedeuten, dass er überall mit Kriminalität rechnen muss und Nirgends vor Niemandem mehr sicher ist (Steffen 2006, 1150).

¹³³ Eine „Politik, die auf Risiken fokussiert und vom Abwehr- zum Präventionsparadigma übergeht, erfordert neue politische und rechtliche Rahmenbedingungen, mit denen traditionelle Rechte außer Kraft gesetzt werden. Innenpolitische Rechte sind zunächst als Freiheits- und Abwehrrechte gegenüber dem Staat konzipiert. Mit dem Übergang zum Präventionsparadigma ... werden diese Grundrechte jedoch zur Rechtfertigung für das vorbeugende und vorsorgliche Eingreifen auch in bürgerliche Freiheitsrechte. Damit werden Grundfreiheiten und Abwehrrechte gegenüber dem Staat in primäre Schutzpflichten des Staates und damit in Eingriffsermächtigungen umgedeutet“ (Daase 2010, 15). Es gilt, „die feine, beinahe unsichtbare Grenze zu erkennen, an welcher der Rechtsstaat in den Präventionsstaat übergeht. Beide gehorchen den Regeln jeweils spezifischer Funktionslogiken, jener denen der Freiheit und der Autonomie, dieser denen der Sicherheitsmaximierung und der instrumentellen Effizienz. Es geht allerdings nicht um ein schroffes Entweder-Oder, sondern ... die Aufgabe (besteht) darin, die ideale Kombination der beiden Zielsetzungen in der Weise zu finden, dass das maximale Maß an Freiheit durch eine optimale Gewährleistung von Sicherheit erhalten wird“ (Denninger 2002, 23).

3.2.5 Folgerungen für die Kriminalprävention

„Der Deutsche Präventionstag appelliert an die Verantwortlichen in der Politik und in den Medien sowie in zivilgesellschaftlichen Gruppierungen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene:

- *Den Beitrag der Kriminalprävention zu sozialer Teilhabe, Integration und Solidarität wahrzunehmen, zu würdigen und diesen bewährten Weg der Verdeutlichung gesellschaftlich verbindlicher Normen und Werte zu unterstützen und auszubauen.“
(Hannoveraner Erklärung des 14. Deutschen Präventionstages 2009)*

Dieses Zitat aus der Hannoveraner Erklärung des 14. Deutschen Präventionstages 2009 kann auch 2012 für die Folgerungen stehen, die sich aus den Befunden zur Kriminalität wie zur Kriminalitätsfurcht für die Kriminalprävention ergeben.

Denn in Deutschland hat die Kriminalprävention einen nicht unerheblichen Anteil daran, dass es hier bislang nicht zum „punitive turn“ und zur Herausbildung einer Sicherheitsgesellschaft nach amerikanischem „Vorbild“ gekommen ist. Nicht nur wird nach wie vor in der Erziehung und Resozialisierung eine wichtige Funktion der Strafe gesehen,¹³⁴ ist die Politik innerer Sicherheit also im Grundsatz bei den Mechanismen der Integration und Pädagogisierung des Sozial- und Wohlfahrtsstaates geblieben, um Bedrohungen von Sicherheit und Ordnung zu begegnen,¹³⁵ sondern der Prävention wird auch der Vorrang vor der Repression gegeben – und das keineswegs nur bei der oben genannten „Prävention durch Repression“.¹³⁶

Einmal abgesehen davon, ob die Kriminalprävention nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der praktischen Umsetzung tatsächlich diese Bedeutung hat – und nicht doch die Repression zumindest bei den Instanzen der strafrechtlichen Sozialkontrolle, Polizei

¹³⁴ So die Ergebnisse der Bestandsaufnahme bundesweiter Umfragen zur Frage steigender Punitivität durch Reuband 2010 (s.o., Fn 131).

¹³⁵ Zu diesen Mechanismen und dem von ihm angenommenen „grundlegenden Wandel der Logik politischer und staatlicher Sicherheitsproduktion“ mit der Idee des Gesellschaftsschutzes und dem Ansteigen exkludierender Maßnahmen anstelle der Reintegration und Resozialisierung von Tätern Groenemeyer 2010, 14.

¹³⁶ Der hohe Stellenwert der Kriminalprävention ergibt sich auch aus der Erkenntnis, dass es sinnvoller ist, Straftaten gar nicht erst entstehen zu lassen, als sie später mit mehr oder minder großem Aufwand verfolgen zu müssen. Außerdem kann auch eine noch so erfolgreiche Strafverfolgung die entstandenen materiellen und immateriellen Schäden nicht wieder gut machen. Im Vergleich zur Repression ist Prävention folglich inhaltlich vorrangig und zeitlich vorgängig (Leitlinien Polizeiliche Kriminalprävention 1998).

und Justiz, in der Alltagsarbeit dominiert,¹³⁷ gibt es auch **riskante Aspekte der Prävention**¹³⁸, riskant auch in der Hinsicht, dass sie die Herausbildung des Präventionsstaates befördern können:

- Prävention baut auf der Annahme auf, zukünftige Gefährdungen erkennen und ihnen durch Handeln in der Gegenwart zuvorkommen zu können. Zukunft ist aber kontingent, die Wissensbasis mithin ungesichert - und Prävention in dieser Hinsicht **Handeln auf Verdacht**. Mit der Gefahr, der Gegenwart Fesseln anzulegen aus der Befürchtung heraus, dass sich die Dinge maximal negativ entwickeln (Ohder 2010, 16 f).
- Prävention neigt zu **Entgrenzung und Vorverlagerung** des präventiven Tuns: Im Fall eines Scheiterns kam Prävention eben zu spät, man hätte frühzeitiger und ggf. intensiver handeln müssen (Holthusen e.a. 2011, 23).
- Nicht nur repressive Maßnahmen, auch präventive Maßnahmen sind stets **Intervention**, können stigmatisierend wirken und bedürfen deshalb bestimmter Voraussetzungen sowie einer Prüfung hinsichtlich negativer Nebenwirkungen und Folgen (Ohder 2010, 17).
- Wenn ganz normale Projekte, etwa solche der Jugendarbeit, mit dem Ziel „Kriminalprävention“ durchgeführt werden – auch deshalb, um sie finanziert zu bekommen -, dann können nicht nur zivile Sachverhalte in kriminalitätsbezogene Sachverhalte umgedeutet und eine ganze Generation, nämlich die der Heranwachsenden, als (potentiell) „kriminell“ oder „gewalttätig“ stigmatisiert werden (Steffen 2006),¹³⁹ sondern dann kann es auch zur oben diskutierten Kriminalisierung der Sozialpolitik kommen, zur kriminalpolitischen Bearbeitung sozialpolitischer Probleme.
- Prävention basiert auf der **Logik des Verdachts** – dies widerspricht der Unschuldsvermutung und ist aus pädagogischer Perspektive defizit- und nicht ressourcenorientiert. Außerdem besteht mit dieser Verdachtslogik wieder das erhebliche Risiko, Personen zu stigmatisieren (Holthusen e.a. 2011, 24).

¹³⁷ Belege dafür finden sich bei Steffen 2006.

¹³⁸ Diese riskanten Aspekte gibt es schon für die Prävention – und allemal für die Kriminalprävention.

¹³⁹ Gutes Beispiel dafür sind die inzwischen zahlreichen Projekte und Programme mit dem Ziel der Förderung von Lebens- und Verhaltenskompetenz, mit denen ganze Schulklassen „zwangsbeglückt“ werden - womit sie dann völlig unabhängig von ihrem tatsächlichen Verhalten unter den Verdacht gestellt werden, sie seien kriminalitäts- und gewaltgeneigt. Aktuelles Beispiel dafür: Das Programm „fairplayer.manual/fairplayer.sport“ zur Förderung soziomoralischer Kompetenzen und zur Prävention von Gewalt und Mobbing/Bullying unter Kindern und Jugendlichen (forum kriminalprävention 1/2012, 4).

- Prävention hat dort ihren Platz, wo etwas verhindert werden soll, das ohne entsprechende Maßnahmen mit einiger Wahrscheinlichkeit eintreten würde und mit einem erheblichen Schaden verbunden wäre. Gegenüber Prävention ist Skepsis am Platz, wo es um **Prozesse und Entwicklungen geht, die es zu gestalten gilt, wo nicht unterlassene Verhinderung, sondern unzureichende Förderung zu einem nachteiligen Ergebnis** führen könnte (Ohder 2010). Durch die Verwendung des Präventionsbegriffs wird den betroffenen Personen per se eine mögliche negative Entwicklung unterstellt. Besser wären die Bezeichnungen „Förderung“ oder „Hilfe“, insbesondere dann, wenn diese Konzepte – entsprechend der Tendenz zur Vorverlagerung – sehr früh eingesetzt werden (Holthusen e.a. 2011, 23).

„Prävention stellt ein höchst voraussetzungsvolles und ambivalentes Unternehmen dar“ (Holthusen e.a. 2011, 25) – und Kriminalprävention allemal. Wenn Kriminalprävention nicht zur (weiteren) Herausbildung eines Präventionsstaates beitragen soll, sondern zum Abbau sozialer Unsicherheit und zu mehr sozialer Teilhabe, Integration und Solidarität, also zu mehr Inklusion und weniger Exklusion, dann muss auf jedem Fall dem Trend zur Entgrenzung und Vorverlagerung des präventiven Tuns „vorgebeugt“ und Kriminalprävention eng verstanden werden:

Es sollten nur die Strategien, Programme, Maßnahmen bzw. Projekte als kriminalpräventiv verstanden werden, die direkt oder indirekt die Verhinderung bzw. Verminderung von Kriminalität zu Ziel haben und von denen erwartet werden darf, dass sie in einem begründbaren und nachvollziehbaren Zusammenhang darauf gerichtet sind, Kriminalität zu verhindern bzw. zu vermindern – entweder auf der Basis überzeugender empirischer Belege oder an Hand von plausiblen theoretischen Annahmen (Steffen 2011 a, 102).¹⁴⁰

Außerdem sollten möglichst keine standardisierten Programme ohne Prüfung auf ihre Notwendigkeit und Eignung übernommen werden.¹⁴¹ Vielmehr sollten die kriminalpräventiven Programme, Projekte und Maßnahmen die lokalen, sozialen und kulturellen

¹⁴⁰ Diesem engen Verständnis von Kriminalprävention sind auch alle bisherigen Gutachten zu den Schwerpunktthemen der Deutschen Präventionstage gefolgt. Siehe dazu auch Steffen 2008 und Arbeitsstelle 2007.

¹⁴¹ Auch Holthusen und Hoops kritisieren den Trend zur Übernahme von standardisierten Programmen ebenso wie den zur Vorverlagerung und Entgrenzung präventiven Tuns (2011, 14).

Bedingungen und Kontexte von Kriminalität in Betracht ziehen, auf einer sorgfältigen Problem- und Ursachenanalyse vor Ort beruhen¹⁴² und natürlich auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert werden.

Wenn Kriminalprävention so verstanden und eingesetzt wird, dann kann sie vor allem wegen der im Folgenden aufgeführten Eigenschaften und Strukturmerkmale, die den jeweiligen Maßnahmen und Programmen zugrunde liegen, ihren Beitrag zum Abbau sozialer Unsicherheit und Exklusion leisten und zur Förderung von sozialer Teilhabe, Integration und Solidarität:¹⁴³

- Kriminalprävention ist eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** für die alle Politikbereiche, andere staatliche und nichtstaatliche Stellen, die Wirtschaft, die Medien sowie die Bevölkerung selbst Verantwortung tragen und ihre spezifischen Beiträge hierzu leisten müssen. Dies erfordert zwingend übergreifende Gesamtkonzepte auf den jeweiligen Ebenen der Präventionsarbeit (Bund, Länder, Kommunen, Stadtviertel), also Kooperation, Zusammenarbeit, Abstimmung, Solidarität.
- Kriminalprävention ist ein **intermediäres System**, das bei verschiedenen Handlungsbereichen verortet ist und folglich auch mit verschiedenen Mechanismen „arbeitet“ (etwa mit pädagogischen Vorgehensweisen, die Lerneffekte erreichen wollen oder mit polizeilichen, auf Brennpunkte und Tatgelegenheiten gerichteten Maßnahmen), das aber, wenn es erfolgreich sein will, abgestimmt vorgehen, Netzwerke errichten, die Vielfalt der modernen Gesellschaft koordinieren muss – also auf Integration und Partizipation nicht nur angewiesen ist, sondern diese auch schafft.

¹⁴² Die Forderung nach einem „lokalen Ansatz“ der Kriminalprävention entspricht der Forderung, die an die soziale Prävention gestellt wurde: Nämlich die regionalen Disparitäten zu berücksichtigen und die präventiven Programme und Maßnahmen „maßgeschneidert“ auf den Ort vor Ort umzusetzen (s.o. Kapitel 2.2.6).

Die **Kommunale Kriminalprävention** ist die wohl prominenteste, wenn auch nicht unumstrittene Möglichkeit, den Gedanken der gesamtgesellschaftlichen Kriminalprävention auf örtlicher Ebene umzusetzen (siehe dazu etwa Steffen 2004; Schreiber 2011). Ein Beispiel dafür, wie Kriminalprävention in der Kommune zielgenau und wirksam gesteuert werden kann, ist das Konzept „Communities that Care – CTC“: „Weniger ein Programm als vielmehr eine ausgearbeitete Rahmenstrategie, um auf der kommunalen Ebene eine wirksame Verhinderung von Kriminalität, Gewalt, Sucht, Schulversagen und anderen Verhaltensproblemen bei Kindern und Jugendlichen entlang des Ansatzes der entwicklungsorientierten Prävention zu organisieren“ (Landespräventionsrat Niedersachsen 2011).

¹⁴³ So schon das Gutachten für den 14. Deutschen Präventionstag, siehe dazu Steffen 2011 a, 104 ff.

- Wie oben ausgeführt, ist Prävention gegenüber der Repression inhaltlich vorrangig und zeitlich vorgängig. Systemisch ist sie vor dem Strafrechtssystem verortet: Kriminalprävention leistet einen Beitrag zur Anerkennung von Regeln, Werten und Normen, bevor diese gebrochen werden – und das hat nicht zu unterschätzende Effekte auf die Integration unserer Gesellschaft und ihren solidarischen Zusammenhalt.

Strafen, Maßnahmen der **Kriminalrepression** dagegen, wirken grundsätzlich ausschließend, auch wenn natürlich ihre jeweilige desintegrierende Wirkung von ihrer Intention und Gestaltung abhängt. So bedeutet etwa die kriminalpolitische Strategie in den USA - „three strikes and you are out“ - ohne Zweifel Exklusion. Und auch der Strafvollzug, das Ein- und Wegsperrn ist eine maximale Form der Exklusion ganz unabhängig davon, welche – etwa resozialisierende - Wirkung diese Exklusion hat.

- Kriminalprävention **verdeutlicht die gesellschaftlich verbindlichen Normen und Werte** und trägt dadurch zu deren Geltung bei. Dadurch wieder zu Verhaltenssicherheit, insbesondere zu Rechtssicherheit und zur „Würdigung“ und Anerkennung des Rechtssystem.
- Kriminalprävention zielt darauf ab, persönliche und soziale Defizite als mögliche Kriminalitätsursachen zu beseitigen bzw. Schutzfaktoren aufzubauen und **signalisiert** damit gefährdeten Personen, aber auch solchen, die bereits Täter oder Opfer geworden sind, dass sich **die Gesellschaft um sie kümmert**, dass sie nicht aufgegeben, nicht ausgeschlossen werden, sondern dass sie dazu gehören, integriert und inkludiert sind bzw. dass alles getan wird, um dies zu erreichen
- Diese Ziele werden auch dadurch erreicht, dass Kriminalprävention überwiegend mit **pädagogischen Strategien** arbeitet und damit signalisiert, dass (Gewalt-)Kriminalität (insbesondere im Kindes- und Jugendalter) vorrangig durch Erziehung, Lernen und Kompetenzerwerb bewältigt werden kann. Diese erzieherische – inkludierende - Grundhaltung der Kriminalprävention hat dazu beigetragen,

dass (Gewalt-)Kriminalität in unserer Gesellschaft bislang keine dramatische Verschärfung erfahren hat.

- Kriminalprävention zielt darauf ab, Tatgelegenheiten zu verringern und das Entdeckungsrisiko zu erhöhen und **sichert** damit für alle, auch und gerade für die nicht am Kriminalitätsgeschehen Beteiligten, den **öffentlichen Raum**, beseitigt Unsicherheit, verbessert das **Sicherheitsgefühl** und schafft damit Voraussetzungen für Integration und Solidarität.

Wenn Kriminalprävention in diesem Sinne auf Inklusion, soziale Teilhabe und Partizipation gerichtet ist, den öffentlichen Raum sichert und das Sicherheitsgefühl verbessert, dann ist sie soziales Kapital und schafft **soziales Kapital**: Eine Atmosphäre der Solidarität, der Zugehörigkeit und des gegenseitigen Vertrauens, der Verlässlichkeit der gemeinsam geteilten Regeln, Normen und Werte und nicht zuletzt des Vertrauens in die Institutionen des Staates.

Literatur

- Albrecht, Hans-Jörg (2011): Neue Bedrohungen? Wandel von Sicherheit und Sicherheitserwartungen. In: Zoche e.a. (Hrsg.), S. 111-129.
- Albrecht, Peter-Alexis (2010): Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft. Auf der Suche nach staatskritischen Absolutheitsregeln. Berlin.
- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (Hrsg.)(2007): Strategien der Gewaltprävention im Kindes- und Jugendalter. Eine Zwischenbilanz in sechs Handlungsfeldern. München.
- Armutsbericht (2008): Lebenslagen in Deutschland – Dritter Armuts- und Reichtumsbericht. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/9915 vom 30.06.2008.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Bielefeld.
- Baier, Dirk e.a. (2011): Kriminalitätsfurcht, Strafbedürfnisse und wahrgenommene Kriminalitätsentwicklung. Ergebnisse von bevölkerungsrepräsentativen Befragungen aus den Jahren 2004, 2006 und 2010. KFN Forschungsbericht Nr. 117. Hannover.
- Baier, Dirk e.a. (2009): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt. Erster Forschungsbericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des Bundesministeriums des Innern und des KFN. KFN Forschungsbericht Nr. 100. Hannover.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1969): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt am Main.
- BertelsmannStiftung (Hrsg.)(2011): Deutscher Lernatlas. Ergebnisbericht 2011.
- BertelsmannStiftung (2010): Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011. Gütersloh.
- BaSiD: Barometer Sicherheit in Deutschland.
(http://basid.mpicc.de/basid/de/pub/basid_home.htm: Abrufdatum: 06.11.2011)
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009): Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland. Berlin.
- Bertram, Hans/Kohl, Steffen/Rösler, Wiebke (2011): Zur Lage der Kinder in Deutschland 2011/2012: Starke Eltern – starke Kinder. Kindliches Wohlbefinden und gesellschaftliche Teilhabe. Deutsches Komitee für UNICEF.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.)(2011): Soziale Sicherung im Überblick. Bonn.

- Dass. (Hrsg.)(2009): Sozialbericht 2009. Bonn.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012): Forschung für die zivile Sicherheit 2012-2017. Rahmenprogramm der Bundesregierung (www.bmbf.de)
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.)(2011): Zeit, das Richtige zu tun. Berlin.
- Dass. (Hrsg.)(2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Berlin.
- Dass. (Hrsg.)(2009 a): Wissenschaftliche Bestandsaufnahme der Forschung zu „Wohlbefinden von Eltern und Kindern“. Berlin.
- Dass. (Hrsg.)(2009 b): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin.
- Bonß, Wolfgang (2011): (Un-)Sicherheit in der Moderne. In: Zoche e.a. (Hrsg.), S. 43-69.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2010): Bevölkerungsschutz hat viele Gesichter. Jahresbericht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- Butterwege, Christoph (2005): Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden.
- Chassé, Karl August (2010): Kinderarmut in Deutschland. APuZ 51-52/2010, S. 16-29.
- Daase, Christopher (2011): Der Wandel der Sicherheitskultur – Ursachen und Folgen des erweiterten Sicherheitsbegriffs. In: Zoche e.a. (Hrsg.), S. 139-158.
- Ders. (2010 a): Wandel der Sicherheitskultur. APuZ 50/2010, S. 9-16.
- Ders. (2010 b): Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Projekt Sicherheitskultur im Wandel. Working Paper 1/2010. S. 1-23.
- Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Denninger, Erhard (2011): Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz. APuZ 10-11/2011, S. 22-30.
- Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.)(2011): Von Verhärtungen und neuen Trends. Bericht zur regionalen Armutsentwicklung in Deutschland 2011. Berlin (www.der-paritaetische.de/armutsbericht2011)
- Deutsche Telekom/T-Systems (Hrsg.)(2011): Sicherheitsreport 2011. Eine repräsentative Studie zum Thema Sicherheit in Deutschland im Auftrag von T-Systems.
- Deutscher Bundestag Drucksache 17/3853 vom 23.11.2010: Antrag Einsetzung einer Enquête-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhal-

tigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“.

Deutscher Bundestag Drucksache 14/8900 vom 03.06.2002: Bericht der Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagement“. Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft.

Deutscher Städtetag (2010): Sozialleistungen der Städte in Not. Berlin und Köln.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.)(2011 a): Zweiter Integrationsindikatorenbericht. Köln/Berlin 2011.

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hrsg.)(2011 b): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen. Berlin.

Dittmann, Jörg (2009): Unsicherheit in Zeiten gesellschaftlicher Transformation. Zur Entwicklung und Dynamik von Sorgen in der Bevölkerung in Deutschland. SOEPpapers 243. Berlin.

DJI Thema 2011/06 Betreuungsatlas 2010: Mehr Platz für kleine Kinder (www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=1099).

Döring, Diether (2007): Gerechtigkeitsprofile unterschiedlicher Sozialstaatsstrategien – Ergebnisse und Implikationen eines Neunländervergleich. In: Empter/Vehrkamp (Hrsg.), S. 258-279.

Dünkel, Frieder (2010): Strafvollzug in Deutschland – rechtstatsächliche Befunde. APuZ 7/2010, S. 7-14.

Egg, Rudolf (2011): Kriminalität: Furcht und Realität. In: Zoche e.a. (Hrsg.), S. 129-138.

Empter, Stefan/Vehrkamp, Robert B. (Hrsg.)(2007): Soziale Gerechtigkeit – eine Bestandsaufnahme. Gütersloh.

Enquêtekommission (2010) „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ siehe Deutscher Bundestag und das Faltblatt vom November 2011 (www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/17/gremien/enquete/wachstum/index.jsp).

Enquête-Kommission (2002) „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ siehe Deutscher Bundestag

Felgentreff, Carsten/Kuhlicke, Christian/Westholt, Frank (2012): Naturereignisse und Sozialkatastrophen. Schriftenreihe Forschungsforum Öffentliche Sicherheit Nr. 8. Berlin

Gerhold, Lars (2010): Sicherheit in Zukunft. Eine Explorationsstudie zu zukünftigen Anforderungen an die Sicherheitsforschung (www.schriftenreihe-sicherheit.de).

- Gerstner, Dominik/Oberwittler, Dietrich (2011): Soziale Desorganisation und Gelegenheitsstrukturen. Differenzielle Wirkungen struktureller Bedingungen auf tatort- und wohnortbezogene Kriminalitätsbelastungen in den baden-württembergischen Gemeinden. MschKrim 94. Jahrgang - Heft 3 – 2011. S. 149-177.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2002): Sicherheit und Freiheit. APuZ 10-11/2002, S. 3-13.
- Görge, Thomas e.a. (2010): JuKrim 2020. Mögliche Entwicklungen der Jugend(gewalt)kriminalität in Deutschland. Szenarien, Trends, Prognosen 2010-2020. Abschlussbericht zur Herbstkonferenz 2010 der Ständigen Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder. Deutsche Hochschule der Polizei. Münster.
- Gössner, Rolf (2010): Staatlicher Antiterrorkampf – im Namen der Sicherheit und auf Kosten der Bürgerrechte? In: Soeffner (Hrsg.), S. 877-882.
- Grimm, Jordis (2006): Ergebnisse der Glücksforschung als Leitfaden für politisches Handeln? Universität Flensburg. Internationales Institut für Management. Discussion Paper Nr. 4.
- Groenemeyer, Axel (Hrsg.) (2010): Wege der Sicherheitsgesellschaft. Gesellschaftliche Transformationen der Konstruktion und Regulierung innerer Unsicherheiten. Wiesbaden.
- Ders. (2010): Wege der Sicherheitsgesellschaft. Transformationen der Konstruktion und Regulierung von Unsicherheiten. In: Groenemeyer (2010), S. 7-19.
- Groh-Samberg, Olaf (2010): Armut verfestigt sich – ein missachteter Trend. APuZ 51-52/2010, S. 9-15.
- Gusy, Christoph (2011): Resiliente Gesellschaft. Zur Wahrnehmung und Bewältigung von Kriminalität in der Bevölkerung. Neue Kriminalitätsformen – neues Präventionsrecht? Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Workshop III. Kriminalität – alte und neue Herausforderungen für die Sicherheit. FU Berlin 15./16. März 2011.
- Häussermann, Hartmut (2010): Armutsbekämpfung durch Stadtplanung? APuZ 51-52/2010, S. 23-29.
- Haverkamp, Rita/Kaufmann, Stefan/Zoche, Peter (2011): Einführung in den Band. In: Zoche e.a. (Hrsg.), S. 9-18.
- Hayek, André (2011): Lebenszufriedenheit und Einkommensreichtum: Eine empirische Analyse mit dem SOEP. SOEPpapers 362. Berlin.
- Heinz, Wolfgang (2011): Neue Straflust der Justiz – Realität oder Mythos? NK 1/2011, S. 14-27.
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.)(2012): Deutsche Zustände. Folge 10. Berlin.

- Ders. (2012): Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entsicherten Jahrzehnt. In: Heitmeyer (Hrsg.), S. 15-41.
- Ders. (Hrsg.)(1997): Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft. Band 2: Was hält die Gesellschaft zusammen? Frankfurt am Main.
- Hilgendorf, Eric (2010): Punitivität und Rechtsgutlehre. NK 4/2010, S. 125-131.
- Hirtenlehner, Helmut/Hummelsheim, Dina (2011): Schützt soziale Sicherheit vor Kriminalitätsfurcht? MschrKrim 94. Jahrgang – Heft 3 – 2011, S. 178-198.
- Holthusen, Bernd/Hoops, Sabrina (2011): Zwischen Mogelpackung und Erfolgsmodell. DJI Impuse 2.2011, S. 12- 14.
- Holthusen, Bernd/Hoops, Sabrina/Lüders, Christian/Ziegleder, Diana (2011): Über die Notwendigkeit einer fachgerechten und reflektierten Prävention. DJI Impulse 2.2011, S. 22-25.
- Illi, Maurice/Schulze, Tillmann (2011): Welche Sicherheit braucht eine Stadt? Sicherheitsberichte der Stadt Luzern – Ein Beispiel aus der Schweiz. forum kriminalprävention 3/2011, S. 40-43.
- Info.Center der R+V Versicherung (2011): Die Ängste der Deutschen 2011 (<http://www.infocenter.ruv.de>).
- Integrationsindikatorenbericht (2011) – siehe Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011 a)
- IZEW - Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften o.J.: Bemerkungen zum Sicherheitsbegriff. Tübingen.
- Kersten, Joachim (2009): Medien und Innere Sicherheit. In: Lange/Ohly/Reichertz (Hrsg.), S. 293-305.
- Köcher, Renate/Raffelhüschen, Bernd (2011): Glücksatlas Deutschland 2011. Bonn und München.
- KOMDAT. Kommentierte Daten der Kinder und Jugendhilfe. Heft Nr. 3/2011 (www.akjstat.tu-dortmund.de).
- Keuschnigg, Marc/Negele, Eva/Wolbring, Tobias (2010): Münchener Studie zur Lebenszufriedenheit. Arbeitspapier des Instituts für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität München. Nr. 4. Juni 2010
- Landespräventionsrat Niedersachsen (Hrsg.)(2011): Communities That Care – CTC. Prävention in der Kommune zielgenau und wirksam steuern. 2., überarbeitete Auflage. Hannover.

- Lange, Hans-Jürgen/Ohly, Hans P./Reichert, Jo (Hrsg.)(2009): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Leisering, Lutz (2007): Gerechtigkeitsdiskurse im Umbau des deutschen Sozialstaats. In: Empter/Vehrkamp (Hrsg.) S. 77-108.
- Lessenich, Stephan/Möhring-Hesse, Matthias (2004): Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung und auf Initiative ihres wissenschaftlichen Gesprächskreises. Berlin.
- Lüders, Christian (2011): Von der scheinbaren Selbstverständlichkeit präventiven Denkens. DJI Impulse 2.2011, S. 4-6.
- Luff, Johannes (2004): Kriminologische Regionalanalysen: Zu Moden und Methoden, Notwendigkeit und Nutzen. In: Kerner, H.-J.; Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag Hannover.
- Marks, Erich/Steffen, Wiebke (Hrsg.)(2011): Solidarität leben – Vielfalt sichern. Ausgewählte Beiträge des 14. Deutschen Präventionstages 2009. Godesberg 2011.
- Marks, Erich/Steffen, Wiebke (Hrsg.)(2009): Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages 2008. Mönchengladbach.
- Marks, Erich/Steffen, Wiebke (Hrsg.)(2008): Starke Jugend – starke Zukunft. Ausgewählte Beiträge des 12. Deutschen Präventionstages 2007. Mönchengladbach.
- Mau, Steffen/Burckhardt, Christoph (2010): Zuwanderung und die Ressourcen wohlhabender Staaten. In: Soeffner (Hrsg.), S. 141-155.
- Münkler, Herfried/Wassermann, Felix (2008): Was hält eine Gesellschaft zusammen? Sozialmoralische Ressourcen der Demokratie. In: Bundesministerium des Innern (Hrsg.)(2008): Theorie und Praxis gesellschaftlichen Zusammenhalts. Aktuelle Aspekte der Präventionsdiskussion um Gewalt und Extremismus. Berlin, S. 3-22.
- Nassehi, Armin (1997): Inklusion, Exklusion, Integration, Desintegration. Die Theorie funktionaler Differenzierung und die Desintegrationsthese. In: Heitmeyer (Hrsg.), S. 113-148.
- Nationaler Aktionsplan Integration (2011) – siehe Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2011 b).
- Nationaler Integrationsplan. Erster Fortschrittsbericht (2008). Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Berlin.
- Nullmeier, Frank (2003): Sozialstaat. In: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (www.bpb.de/wissen).
- Oberwittler, Dietrich/Gerstner, Dominik (2011): Kriminalgeographie Baden-Württembergs (2003-2007). Sozioökonomische und räumliche Determinanten

- der registrierten Kriminalität. Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht. Reihe A: Arbeitsberichte. Band A 6 1/2011. Freiburg.
- OECD (2011 a): Bildung auf einen Blick 2011. OECD-Indikatoren. Bielefeld.
- OECD (2011 b): Society at a Glance 2011. OECD Social Indicators. OECD Publishing. (http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2011-en)
- OECD (2009): Gesellschaft auf einen Blick 2009. OECD-Sozialindikatoren.
- Ohder, Claudius (2010): Ein Blick zurück nach vorn. In: Evaluation und Qualitätsentwicklung in der Gewalt- und Kriminalitätsprävention. Dokumentation des 10. Berliner Präventionstages 2009. Berlin, S. 14-20.
- Penz, Reinhard/Priddat, Birger P. (2007): Ideen und Konzepte neuer Gerechtigkeit und ihre Bedeutung für die neueren Entwicklungen im deutschen Sozialstaat. In: Empter/Vehrkamp (Hrsg.), S. 51-76.
- PKS – Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2010. Hrsg. vom Bundeskriminalamt (2011). Wiesbaden.
- Pollak, Reinhard (2012): Soziale Mobilität in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland. Berlin (www.vodafone-stiftung.de).
- Prantl, Heribert (2007): Der große Rüssel. Vom Umbau des Rechtsstaats in einen Präventionsstaat. Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 21.04.2007 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/vom-umbau-des-rechtsstaats-in-einen-praeventionsstaat-der-grosse-ruessel-1.884547>); Abrufdatum: 29.02.12).
- Prognos AG (2011): Gutachten Soziale Prävention. Bilanzierung der sozialen Folgekosten in Nordrhein-Westfalen. Basel.
- Reichertz, Jo (2010): Mediatisierung der Sicherheitspolitik oder: Die Medien als selbstständige Akteure in der Debatte um (mehr) Sicherheit. In: Groenemeyer (Hrsg.), S. 40-60.
- Reuband, Karl-Heinz (2010): Dimensionen der Punitivität und sozialer Wandel. NK 4/2010, S. 143-148.
- Ders. (2009): Kriminalitätsfurcht. Erscheinungsformen, Trends und soziale Determinanten. In: Lange/Ohly/Reichertz (Hrsg.), S. 233-251.
- Sack, Fritz (2010): Der weltweite ‚punitive turn‘: Ist die Bundesrepublik dagegen gefeit? In: Soeffner (Hrsg.), S. 229-244.
- Scherr, Albert (2010): Innere Sicherheit und soziale Unsicherheit. Sicherheitsdiskurse als projektive Bearbeitung gesellschaftsstrukturell bedingter Ängste? In: Soeffner (Hrsg.), S. 213-227.

- Schöneck, Nadine M./Mau, Steffen/Schupp, Jürgen (2011): Gefühlte Unsicherheit – Deprivationsängste und Abstiegsorgen der Bevölkerung in Deutschland. SOEPpapers 428. Berlin.
- Schreiber, Verena (2011): Kommunale Kriminalprävention: Zwischen Mythos, Fürsorge und neoliberaler Steuerung. *forum kriminalprävention* 4/2011, S. 38-44.
- Schwind, Hand-Dieter (2011): Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. 21., neubearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg e.a.
- Sicherheitsberichte für die Stadt Luzern 2007 und 2010. Direktion Umwelt, Verkehr und Sicherheit. Luzern.
- Singelstein, Tobias/Stolle, Peer (2012): Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert. 3., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden.
- Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.)(2010): Unsichere Zeiten. Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen des 34. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena 2008. 2 Bände. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)(2011): Justiz auf einen Blick. Ausgabe 2011. Wiesbaden.
- Steffen, Wiebke (2011 a): Moderne Gesellschaften und Kriminalität. Der Beitrag der Kriminalprävention zu Integration und Solidarität. In: Marks/Steffen (Hrsg.)(2011), S. 45-116.
- Dies. (2011 b): Artikel „Kriminalität“. In: Wirth (Hrsg.), S. 349 f.
- Dies. (2010): Lern- und Lebensräume von Kindern und Jugendlichen als Orte von Bildung und Gewaltprävention. Gutachten für den 15. Deutschen Präventionstag 10. & 11. Mai 2010 in Berlin (www.praeventionstag.de).
- Dies. (2009): Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention. In: Marks/Steffen (Hrsg.)(2009), S. 25-72.
- Dies. (2008): Jugendkriminalität und ihre Verhinderung zwischen Wahrnehmung und empirischen Befunden. In: Marks/Steffen (Hrsg.)(2008), S. 233-272.
- Dies. (2006): Kriminalprävention in Deutschland: Eine Erfolgsgeschichte? Erzählt an den Beispielen „Kommunale Kriminalprävention“ und „Polizeiliche Kriminalprävention“. In: T. Feltes/C. Pfeiffer/G. Steinhilper (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. Heidelberg, S. 1141-1154.
- Dies. (2004): Kommunale Kriminalprävention in Deutschland – Eine Erfolgsstory? *forum kriminalprävention* 4/2004, S. 18-21.
- Dies. (1993): Kriminalitätsanalyse I: Dunkelfeldforschung und Kriminologische Regionalanalysen. Lehr- und Studienbriefe Kriminologie Nr. 4. Hilden.

- Stelle für interkulturelle Arbeit der Landeshauptstadt München (Hrsg.)(2011): Interkultureller Integrationsbericht. München lebt Vielfalt. München.
- Stiftung für Zukunftsfragen (2009 a): Forschung aktuell. Newsletter Ausgabe 213. 30. Jahrg. 02. April 2009 (www.bat.de).
- Dies. (2009 b): Forschung aktuell. Newsletter Ausgabe 219. 30. Jahrg. 30. September 2009 (www.bat.de).
- Van Suntum, Ulrich/Prinz, Aloys/Uhde, Nicole (2010): Lebenszufriedenheit und Wohlbefinden in Deutschland: Studie zur Konstruktion eines Lebenszufriedenheitsindikators. SOEPpapers 259. Berlin.
- Vogel, Berthold (2010): Wohlstandskonflikte und Unsicherheitsverschärfung. Die Mitte der Gesellschaft gerät unter Druck. In: Soeffner (Hrsg.), S. 157-168.
- Waller, Irvin (2011): Mehr Recht und Ordnung! – oder doch lieber weniger Kriminalität? Herausgegeben im Auftrag des Deutschen Präventionstages von Burkhard Hasenpusch und Erich Marks. Mönchengladbach.
- Widersprüche (2011): Editorial zu „Hinten anstellen! Zur Regulation von Armut in der aktivierten Bürgergesellschaft“. Heft 119/120.
- Wilkinson, Richard/Pickett, Kate (2010): Gleichheit ist Glück. 3. erweiterte Auflage. Berlin.
- Wirth, Ingo (Hrsg.)(2011): Kriminalistik-Lexikon. Heidelberg e.a., 4. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage.
- Ziegleder, Diana/Fischer, Thomas A. (2011): Sicherheit aus kriminologischer Perspektive. Zur Wahrnehmung und Definition von Sicherheit durch die Bevölkerung. Forschungsforum Öffentliche Sicherheit. Erkenntnisse und Konsequenzen aus der kriminologisch-sozialwissenschaftlichen Forschung. Workshop III. Kriminalität – Alte und neue Herausforderungen für die Sicherheit. FU Berlin 15./15. März 2011.
- Ziegleder, Diana/Kudlacec, Dominic/Fischer, Thomas A. (2011): Zur Wahrnehmung und Definition von Sicherheit durch die Bevölkerung. Erkenntnisse und Konsequenzen aus der kriminologisch-sozialwissenschaftlichen Forschung. Schriftenreihe Forschungsforum Öffentliche Sicherheit. Schriftenreihe Sicherheit Nr. 5. Berlin.
- Zoche, Peter/Kaufmann, Stefan/ Haverkamp, Rita (Hrsg.)(2011): Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken. Bielefeld.