

Ökonomisierung

GESCHICHTE DER GEGENWART

Herausgegeben von
Frank Bösch und Martin Sabrow

Band 21

Ökonomisierung

Debatten und Praktiken in der Zeitgeschichte

Herausgegeben von
Rüdiger Graf



WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit Unterstützung der
Fritz Thyssen Stiftung für Wissenschaftsförderung

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2019
www.wallstein-verlag.de
Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf
Druck und Verarbeitung: Hubert & Co, Göttingen

ISBN 978-3-8353-3414-4

Inhalt

RÜDIGER GRAF

Einleitung.

Ökonomisierung als Schlagwort und Forschungsgegenstand . . . 9

I. Der Begriff der Ökonomisierung und seine Alternativen

UTE VOLKMANN

Gesellschaftliche Ökonomisierung und die Gegenkräfte.

Ein differenzierungstheoretischer Bezugsrahmen 29

ROMAN KÖSTER

Invasive Märkte.

Der Topos der Kommerzialisierung in der Kapitalismuskritik

des 20. Jahrhunderts 55

RALF AHRENS

Macht und Märkte.

Vermarktlichung als historische Forschungsperspektive 73

LAURA RISCHBIETER

Finanzialisierung und Ökonomisierung.

Alter Wein in neuen Schläuchen? 94

II. Die Ökonomisierung zentraler Politikfelder

ALINA MARKTANNER

Wie viel darf Schule kosten?

Unternehmensberater als Erfüllungsgehilfen staatlicher

Haushaltssanierung, 1980er und 1990er Jahre 117

MARCUS BÖICK
Ökonomisierung des Gewaltmonopols?
Die Sicherheitswirtschaft und die Privatisierung öffentlicher
Sicherheitsaufgaben seit den 1970er Jahren 139

MARTIN LENGWILER
Versicherungen und die Ökonomisierung
des Gesundheitswesens 166

RÜDIGER GRAF
Die Ökonomisierung der Umwelt und die Ökologisierung
der Wirtschaft seit den 1970er Jahren 188

III. Die Ökonomisierung gesellschaftlicher Teilsysteme

LOUIS PAHLOW
»Ökonomisierung« des Rechts?
Der Diskurs um die »Economic Analysis« und die Politik
der Deregulierung 215

KLAUS NATHAUS
Zwischen ästhetischer Autonomie und gerechter Verteilung.
Ökonomisierung und ihre Kritik in der Populärmusik
seit den 1930er Jahren 242

DÉSIRÉE SCHAUZ
Umstrittene Analysekategorie – erfolgreicher Protestbegriff.
Debatten über Ökonomisierung der Wissenschaft
in der jüngsten Geschichte 262

CHRISTIAN KLEINSCHMIDT
Sportlicher Sonderweg.
Von der »Eigenwelt« der »Körperkultur« zur globalen
»Kommerzialisierung« des Sports 297

IV. Die Ökonomisierung des Privaten

HANNAH AHLHEIM

Besser schlafen.

Der Schlaf als Ressource im 20. Jahrhundert 319

CHRISTOPHER NEUMAIER

Die ökonomische Erklärung familialen Verhaltens.

Gary Beckers Ansatz der New Home Economics

und seine Kritiker. 337

BENJAMIN MÖCKEL

»Ökonomische Eigenlogiken« und »alternative Sachzwänge«.

Ökonomisierungsdiskurse im ethischen Konsum

seit den 1960er Jahren. 360

NICOLE KRAMER

Der Wert der Pflege.

Der Reiz der Ökonomisierung und der Wohlfahrtsmarkt

der Möglichkeiten 383

Autorinnen und Autoren 413

Ökonomisierung des Gewaltmonopols?

Die Sicherheitswirtschaft und die Privatisierung öffentlicher Sicherheitsaufgaben seit den 1970er Jahren

MARCUS BÖICK

Der Tonfall war alarmistisch. »Der Staat«, so proklamierte der sozialdemokratische Politiker Erhard Eppler, »der von seinen Bürgerinnen und Bürgern erwartet, daß sie sich ihre Sicherheit am Markt kaufen, wohl wissend, daß nur wenige dies können« verdiene »seinen Namen nicht« mehr.¹ Es schien Eppler die »verdammte Pflicht und Schuldigkeit des Staates« zu sein, das »Grundbedürfnis aller Menschen, nicht dauernd in Angst zu leben« zu erfüllen; man müsse daher zwingend darauf bestehen, »daß die Polizei in [einem] Arbeiterwohnviertel genauso patrouilliert [sic] wie im vornehmeren, daß ein Einbrecher hier genauso viel riskiert wie dort, daß es keine Viertel« gebe, »wo die Polizei sich allenfalls bei Tage, und dann nur in Rudeln, blicken läßt und andere, wo sie zugunsten privater Dienste abgedankt« habe.² Im Jahr 2002 veröffentlichte der Parteilinke seine Streitschrift »Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?«, in der er gegen eine zunehmende Erosion staatlicher Kernkompetenzen anscrieb, die gegenwärtig vor allem aus ökonomischen Motiven grundsätzlich zur Disposition gestellt würden. Insbesondere »Privatisierung und Kommerzialisierung«³ bzw. eine rasch voranschreitende »Ökonomisierung« erschienen Eppler als existenzielle Bedrohungen des modernen Staates und seines fundamentalen Daseinszweckes, der Sicherheitsgewährung für seine Bürger durch das staatliche Gewaltmonopol. Durch die »Kommerzialisierung der inneren Sicherheit« werde diese zu einer »Ware am Markt« oder gar einem »Luxusgut«.⁴

Eppler bettete seine kritische Diagnose in ein dunkles globales Panorama der frühen 2000er Jahre ein. Weltweit schienen auch vermeintlich stabile Staaten des Westens von innen (durch neoliberale Staatskritik und voranschreitende Privatisierung) wie von außen (durch islamischen Terrorismus und anwachsende Migration) von Niedergang und Zerfall bedroht. »Seit dem Ende des Kalten Krieges« sei eine dramatische Ab-

1 Erhard Eppler: Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Die Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt, Frankfurt a. M. 2002, S. 120.

2 Ebd.

3 Ebd., S. 119.

4 Ebd., S. 120.

wärtsspirale in Gang gesetzt worden, die sich nach dem 11. September erheblich beschleunigt und nun zur »Ent-Staatlichung, Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt« geführt habe.⁵ Obwohl Eppler das seit 1998 rot-grün-regierte Deutschland noch als relativ stabiles Staatsgebilde erschien, lösten Seitenblicke auf die expansiven »Gewaltmärkte« in den USA, in Großbritannien oder gar in den »schwachen« bzw. »zerfallenden« Staaten Lateinamerikas oder Afrikas ungute Zweifel an der Zukunftsfähigkeit des Gewaltmonopols auch in der Bundesrepublik aus. Gerade die Globalisierung und die ihr eingeschriebenen ökonomischen (Markt-)Logiken befeuerten weltweit den »Staatsverfall« und erzeugten »gewaltoffene Räume«, in denen die »Nachfrage nach Sicherheitsdienstleistungen« aufgrund sich verschärfender sozialer Gegensätze stetig anwuchs: »Die Gewalt von unten provoziert die privatisierte Gewalt derer, die noch etwas zu verlieren haben. Sie kaufen das Maß an Sicherheit, das jenseits des staatlichen Gewaltmonopols möglich ist.«⁶

Ausgerechnet ein linker SPD-Politiker hatte sich damit nach der Jahrtausendwende zum glühenden Verteidiger des Gewaltmonopols und eines »starken« Staates aufgeschwungen – ein Themenkreis, der ursprünglich als konservative Domäne erschien. Doch Epplers Intervention gegen privatisierte »Gewaltmärkte« war keinesfalls ein einsamer Ruf. Im Gegenteil: Seit Mitte der 1970er Jahre hatten zahlreiche Juristen, Sozial- und Verwaltungswissenschaftler, Polizeivertreter, Gewerkschaftler, Journalisten oder Regierungsbeamte intensiv über eine Erosion des staatlichen Gewaltmonopols diskutiert – und dabei insbesondere das Wachstum privater Sicherheitsdienste in der Bundesrepublik und den USA unter die Lupe genommen. Als nach dem abrupten Ende des »Kalten Krieges« 1989/91 und der hiermit verbundenen Rekonfiguration globaler wie lokaler Bedrohungsszenarien gerade auch die deutsche Sicherheitsbranche einen regelrechten »Boom« erlebte, intensivierten sich die Debatten erneut. Um die Jahrtausendwende und insbesondere nach den Terror-Attacken des Jahres 2001 sowie den unmittelbaren staatlichen Reaktionen wurde in immer schärferem Tonfall eine drohende Ökonomisierung der inneren wie äußeren Sicherheitspolitik erörtert. Wann, wie und durch welche Autoren war dieser politisch stark aufgeladene Ökonomisierungsbegriff zum zentralen (Gegen-)Argument in den Auseinandersetzungen um den Einsatz privater Sicherheitskräfte im öffentlichen Raum bzw. im staatlichen Auftrag avanciert?

5 Ebd., S. 15.

6 Ebd., S. 64.

Die staatsrechtlich grundierten Diskussionen, die im Mittelpunkt dieses politik- bzw. ideenhistorischen Beitrages stehen, griffen damit eine Reihe an Grundsatzfragen auf, über die die jeweiligen zeitgenössischen Akteure bisweilen leidenschaftlich stritten: Was macht (moderne) Staatlichkeit im Kern eigentlich aus? Wie konnte man das Gewaltmonopol normativ begründen, an welchen Punkten sollte es begründete Einschränkungen finden? Wie sollte insbesondere das (Gewalt-)Verhältnis zwischen Staat und (Sicherheits-)Markt sowie hier tätigen Unternehmen und schutzbedürftigen Bürgerinnen und Bürgern in der Praxis beschaffen sein? Wie war die zunehmend wahrgenommene Verschränkung von öffentlichen Sicherheitsgarantien, unternehmerischen Sicherheitsdienstleistungen sowie individuellen Selbstschutzansprüchen zu charakterisieren? Kurzum: Wie viel »Markt« konnte der »Staat« in seinem sicherheitspolitischen Kernbereich vertragen?

Ausgehend von einem erweiterten, gesellschaftlich-kommunikativ gefassten Sicherheitsbegriff und im Anschluss an neuere Studien zur »Geschichte der Sicherheit« bzw. »Sicherheit als Kultur« (Eckart Conze)⁷ konzentriert sich der Beitrag nicht auf staatliche Sicherheitsproduzenten.⁸ Vielmehr fragt er danach, wie sich komplexe Aushandlungs-, Definitions- und Abgrenzungsprozesse im Grenzgebiet zwischen privaten und staatlichen Sicherheitsakteuren veränderten: Wann und unter welchen Umständen avancierte gerade die »Ökonomisierung« hier zu einem zentralen Interpretament? Mit dem privaten Sicherheitsgewerbe gelangt so eine in der Zeitgeschichtsforschung so gut wie unbeachtete Dienstleistungsbranche ins Blickfeld. Die wechselvolle Geschichte des privaten Sicherheitsgewerbes in Deutschland lässt sich bis zum Beginn des vergangenen Jahrhunderts zurückverfolgen, als eine Reihe Unternehmer mit Blick auf die in den Vereinigten Staaten boomende Branche begannen, in Groß- und Mittelstädten des Kaiserreichs private Sicherheits-

7 Vgl. dazu im Überblick: Eckart Conze: Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer »modernen Politikgeschichte« der Bundesrepublik Deutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 53.3 (2005), S. 357-380; ders.: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009; sowie: Klaus Weinhauer: Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in: Archiv für Sozialgeschichte 44 (2004), S. 219-242; Achim Saupe: Von »Ruhe und Ordnung« zur »inneren Sicherheit«. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive, in: Zeithistorische Forschungen 7 (2010), S. 170-187; Cornel Zwierlein: Sicherheitsgeschichte. Ein neues Feld der Geschichtswissenschaften, in: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 365-386.

8 Vgl. hierzu jüngst v. a. Eckart Conze: Geschichte der Sicherheit. Entwicklung – Themen – Perspektiven, Göttingen 2018.

dienstleistungen in neu begründeten »Wach- und Schließgesellschaften« für Bürger und Betriebe anzubieten – und hiermit bis zum Beginn des Weltkrieges binnen kurzer Zeit einen prosperierenden, aber stets auch beargwöhnten Wirtschaftszweig etablierten.⁹

In der Folge soll es um die Zeit seit Mitte der 1970er Jahre gehen, in der die öffentlichen, politischen sowie juristischen Diskussionen um den Aufstieg des privaten Sicherheitsgewerbes in der Bundesrepublik deutlich an Fahrt aufnahmen. Es werden hierfür drei Leitsemantiken aus den zeitgenössischen Diskussionen herauspräpariert, in denen jeweils sicherheitspolitische Gegenwartsdiagnosen zusammenliefen: In einem *ersten* Schritt werden mediale und juristische Debatten über mit der Polizei konkurrierende Sicherheitsdienste mit Blick auf die bald sprichwörtlichen »Schwarzen Sheriffs« von München untersucht, an deren Beispiel in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren exemplarisch eine drohende, primär noch aus der Ferne beobachtete *Amerikanisierung* der westdeutschen Sicherheitslandschaft diskutiert wurde. *Zweitens* werden die nach Mauerfall und Wiedervereinigung wieder aufbrechenden Kontroversen um eine fortschreitende *Privatisierung*¹⁰ von staatlichen Sicherheitsaufgaben zugunsten privater Anbieter in den 1990er Jahren analysiert, die auf eine neue, in der Praxis beobachtete Formen der kooperativen Verflechtung von Sicherheitsstaat und -wirtschaft bezogen waren. *Drittens* wird die seit den 2000er Jahren allgegenwärtige sicherheitspolitische Kontroverse über eine drohende, vollständige Ökonomisierung des staatlichen Gewaltmonopols untersucht. Die von Eppler und anderen bemühte Rede von einer fatalen »Ökonomisierung« der Sicherheitspolitik vom Staatsmonopol hin zu einem neuartigen »Gewaltmarkt«, so wird zu zeigen sein, war also kein völlig neues Phänomen der Zeit nach dem 11. September 2001; sie bildete vielmehr den vorläufigen End- und Höhepunkt langjähriger öffentlicher bzw. Fachdiskussionen, die stets um das als prekär bzw. anscheinend aus der Balance geratene Wechselverhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft kreisten.

9 Siehe zur Branchengeschichte bislang fragmentarisch Erich Kupferschmidt, Thomas Menzel: *Besetzung. Spaltung. Einheit. Geschichten eines Sicherheitsunternehmens*, 2 Bde., Berlin 2016; Harald Olschok: *Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes*, in: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hg. v. Jürgen Glavic, Stuttgart u. a. 1995, A.

10 Vgl. dazu: Norbert Frei, Dietmar Süß (Hg.): *Privatisierung. Idee und Praxis seit den 1970er Jahren*, Göttingen 2012.

*1. Drohende Amerikanisierung?
Die »Schwarzen Sheriffs« im Blickfeld von Medien
und Fachöffentlichkeit seit Mitte der 1970er Jahre*

Am Anfang der bundesdeutschen Debatten um private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum stand eine ur-amerikanische Figur – der »Sheriff«. Unter diesem Begriff wurde in den hiesigen Medien das zunehmend offensive Auftreten privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum thematisiert und bald auch skandalisiert. Zuvor hatte sich das Sicherheitsgewerbe vornehmlich auf den Bereich des gemeinhin als wenig spektakulär erachteten Betriebswächterwesens konzentriert. Dies änderte sich durch Carl Widmeier, der der Branche sowohl neue professionelle Impulse als auch ein zweifelhaftes Image verpasste. In den 1960er Jahren hatte Widmeier in den USA das dort weitverbreitete martialische wie raumgreifende Auftreten privater Sicherheitskräfte mit Bewunderung studiert. Nach Bayern zurückgekehrt, hatte Widmeier, selbst passionierter Kampfsportler, einen »Zivilen Sicherheitsdienst« (ZSD) gegründet, den er scharf von den üblichen Gepflogenheiten der als verstaubt geltenden Branche abgrenzen wollte: Man setze auf »junge professionelle Kräfte anstelle betagter Wachmänner« und vermiete »keine Nachtwächter«. ¹¹ Der Unternehmer berief sich dabei insbesondere auf die mehrjährige Kampfsportausbildung und professionelle Schusswaffen trainings, die seine Mitarbeiter absolvieren müssten. ¹²

Bis zur Mitte der 1970er Jahre war es Widmeier über Kontakte zur CSU-Staatsregierung gelungen, einige bedeutsame Bewachungsaufträge im Münchner Raum zu übernehmen – etwa im weitläufigen Olympiapark sowie den U-Bahnen. Dort sorgten die ZSD-Mitarbeiter vor allem durch ihr martialisches Auftreten für erhebliches Aufsehen, wie die *Zeit* 1975 berichtete:

»Sie sehen so wenig vertrauenerweckend aus wie Revolverhelden in einem Film. Sie tragen Lederjacken, Hemden und Hosen in schwarz, am Gürtel baumeln Colts und Gummiknüppel, an der Brust und auf der schwarzen Schildmütze sind rautenförmige Wappen mit einer Faust zu sehen. Zu Fuß führen sie oft Hunde mit sich; ihre schnellen Wagen sind mit Funk und allen Schikanen ausgerüstet.« ¹³

Auch andere Presseartikel beschrieben – meist in eindrücklichen Bil-

11 Zit. n.: »Bereits Ihr Nachbar«, in: *Der Spiegel* 9 (1975).

12 »In Sachen Sicherheit«, in: *Die Zeit* 41 (1975).

13 Ebd.

dern – ausführlich das imposant-bedrohliche Auftreten der »Schwarzen Sheriffs« und deren »cowboyartiges Gehabe«. ¹⁴ Während sich die bayerische Opposition aus SPD und FDP kritisch an Widmeiers ZSD abarbeitete und sich an die »Schutztruppen der zwanziger und dreißiger Jahre« erinnert fühlte, ¹⁵ reagierten Polizeivertreter merklich unentschlossen. Einerseits räumte man zwar ein, dass die ZSD-Bewachung durchaus einen präventiv-pazifizierenden Effekt im öffentlichen Raum zeitige. Aber auch der Argwohn gegenüber der potenziellen »Konkurrenz« war greifbar: Gerade in Zeiten, als sich die westdeutsche Polizei in ihren 1972 neu eingeführten, beige-grünen Uniformen um ein zunehmend zivileres, bürgernahes Auftreten bemühte und mit Sparrunden zu kämpfen hatte, ¹⁶ waren die »Schwarzen Sheriffs« ein denkbar drastischer Kontrast. Nicht zuletzt deshalb fühlte sich auch der Münchner Polizeichef zu der Feststellung veranlasst, dass »das kontrollierte Machtmonopol behalten« werden müsse. ¹⁷

Widmeier selbst sah diese Kritik jedoch kaum als Hemmnis, sondern vielmehr als willkommene Werbung für sein eigenes, nun rasch expandierendes Unternehmen. Die Mitte der 1970er Jahre merklich ansteigenden gesellschaftlichen Diskurse über großstädtische »Gewalt-Kriminalität und Rowdytum« ¹⁸ sowie auch eine bald grassierende Terrorismus-Furcht begründeten dessen Geschäftsmodell einer privat angebotenen Gegengewalt. Es gebe »immer mehr Leute, nicht nur Prominente«, so der ZSD-Chef, »die Angst um Leib und Leben oder um ihr Eigentum« hätten. Widmeiers Angestellte befeuerten diese Ängste mit drastischen Werbebroschüren weiter. Im olympischen Dorf verteilten sie etwa Postwurfsendungen, die dramatisierend herausstellten, dass aus »Kellereinbrüchen, Autoaufbrüchen, unbefugten Übernachtungen«, also der »Kleinkriminalität von heute«, letztlich »Straßenraub, Sittlichkeitsdelikt[e] und Totschlag von morgen« werden könne. ¹⁹ Gegen Ende der 1970er Jahre waren die »Schwarzen Sheriffs« zu einem feststehenden Medien-Topos für rabiate private Sicherheitsdienste avanciert, die vor allem mit großer Härte gegen Obdachlose, Drogenabhängige oder Jugendliche aus der Punkszene voringen – wobei die linke Szene sich auf ihre Art – in Form

14 »Bereits Ihr Nachbar«, in: Der Spiegel 9 (1975).

15 »In Sachen Sicherheit«, in: Die Zeit 41 (1975).

16 Vgl. hierzu auch das Bochumer Dissertationsprojekt von Marcel Schmeer: (Un-)Sicherheitstheater? Staatliche Bedrohungskommunikation und die Inszenierung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, 1960-2001.

17 »In Sachen Sicherheit«, in: Die Zeit 41 (1975).

18 »Bereits Ihr Nachbar«, in: Der Spiegel 9 (1975).

19 Ebd.; sowie auch: »Töten wir auch?«, in: Der Spiegel 14 (1977).

einer Punkbandgründung – an den ungeliebten privaten Sicherheitsleuten abarbeitete.²⁰

In der medialen Auseinandersetzung hatten die 1970er Jahre einen erheblichen Umschwung in der Wahrnehmung der »Privaten« befeuert: Der harmlose, gemütliche und verschlafene »Nachtwächter« schien nun tatsächlich passé zu sein. Widmeiers martialisch auftretendes ZSD-Personal diente in der Öffentlichkeit als schrilles Extrembeispiel, das aber zugleich eine weitergehende Interpretationslinie unterstrich: Es schien sich eine regelrechte Amerikanisierung und Eskalation, ja Verrohung der Gewaltkultur nun auch in westdeutschen Großstädten als düsteres Zukunftsszenario abzuzeichnen – sowohl aufseiten der rasch wachsenden Kriminalitätsgefahren, als auch aufseiten privat organisierter und bewaffneter Gegenkräfte, die an die Stelle einer als ohnmächtig oder überfordert wahrgenommenen Polizei zu treten drohten. Die »Schwarzen Sheriffs« avancierten zum Symbol einer voranschreitenden, negativ gedachten Amerikanisierung: Dass es bald »Wie im Wilden Westen«²¹ zugehe, wurde zum medial perpetuierten Negativszenario einer neu-konfigurierten westdeutschen (Un-)Sicherheitskultur, in der das noch bis Ende der 1960er Jahre nach Innen weitgehend unangefochten erscheinende staatlich-bundesdeutsche Gewaltmonopol zunehmend unter Druck zu geraten schien.²²

Wie reagierten bundesdeutsche Fachexperten aus Verwaltung, Polizei, Justiz und Wissenschaft auf diese medial ventilierten Ängste? In der seit Mitte der 1970er Jahre intensiveren Fachdiskussion klappten die Meinungen weit auseinander: Der Stuttgarter Ministerialdirigent und spätere Landespolizeipräsident Alfred Stümper setzte in seinem Beitrag »Verlust des staatlichen Gewaltmonopols?« aus dem Jahr 1975 auf Beschwichtigung. Er kritisierte die verbreitete wie ahistorische Vorstellung einer sicherheitspolitischen Alleinzuständigkeit oder gar Allmacht des Staates; eine »gewisse Aushöhlung des Schutz- und Gerichtsmonopols des Staates« sei eine praktische wie historisch permanent anzutreffende Normalität.²³ Stümper forderte vielmehr eine weitergehende »Förderung des Selbstschutzgedankens« bei Bürgern und privaten Unternehmen. Insbesondere westdeutsche »Industriebetriebe« seien »in verstärktem Maße Objekt von Kriminalität«, »Basis für politisch radikale Agitation« sowie

20 »Geblendeter Sheriff«, in: Die Zeit 20 (1982).

21 »Wie im Wilden Westen«, in: Die Zeit 12 (1987).

22 Dazu generell auch Conze, Sicherheit als Kultur (Anm. 7); Saupé, Ruhe und Ordnung, Weinbauer, Terrorismus (Anm. 7).

23 Alfred Stümper: Verlust des staatlichen Gewaltmonopols?, in: Kriminalistik 29,5 (1975), S. 193-196.

»begehrtes Ziel der Ausspähung« und müssten sich vermittels kommerziellen Werkschutzes und Betriebsjustiz selbst ausreichend schützen, weil der Staat und seine Sicherheitsorgane dies gar nicht leisten könnten.²⁴

Während der Stuttgarter Ministerialbeamte diese Formen des privaten »Selbstschutzes« durchaus begrüßte, prangerte er jedoch eine »völlig anders geartete Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols, ja offensichtlich rechtswidrige Anmaßung staatlicher, das heißt besser pseudogesellschaftlicher Gewaltausübung« scharf an. Hier hatte Stümper den radikalen Teil der linken Szene mit ihren »kleinen Gewalttätigkeiten bei Demonstrationen«, »gewaltsamen Hausbesetzungen« sowie die »Durchführung sogenannter ›Volkstribunale‹ oder gar die Vollstreckung von Feurteilen« im Blick.²⁵ Je mehr das »Gewalt-, Schutz- und Gerichtsmonopol« durch linksorientierte Gruppen »offensichtlich in Frage gestellt« werde, desto rascher wachse »in der Bevölkerung und auch in privaten Unternehmen die Überzeugung, daß man sich eben selbst schützen« müsse.²⁶

Doch obwohl Stümper die Förderung privater Sicherheit mit Blick auf die gewaltbereite Linke rechtfertigte, erkannte er auch Gefahren: Sein banger Blick wanderte in die USA, wo mittlerweile pro Jahr »nicht ohne Grund« über fünf Milliarden D-Mark für »Privatpolizeien« ausgegeben würden und es »inzwischen mehr privat bezahlte Schutzleute als staatliche Polizisten« gebe. Auch in der Bundesrepublik drohten amerikanische Verhältnisse, wenn »derzeit die Verkehrsbetriebe einer Großstadt« nun »Hundeführer mit scharfen Hunden privat anzumieten« begännen, die in den U-Bahnhöfen mit großer Härte »gegen Rocker, Stadtstreicher und Gammler« vorgingen. Der Beamte schloss jedoch versöhnlich: »Gerade in Zeiten allgemeiner staatlicher Verunsicherung« bestehe zwar eine Tendenz zum »Großwerden« von »nichtstaatlichen Schutzkräften«; aber diese Situation müsse eben gezielt für die »Existenz, Entwicklung, Förderung und Kanalisierung entsprechender privater Schutzvorkehrungen« genutzt werden, die für das »Funktionieren unseres Staates im kriminalpolitischen Raum« von immenser Bedeutung seien.²⁷

Stümpers pragmatisches Plädoyer für einen staatlich geförderten und gelenkten Ausbau privater Selbstschutzinitiativen als wünschenswerter Ergänzung zur Polizei markierte den einen Pol der Fachdebatte. Knapp zwei Jahre später, im Juni 1977, meldete der Hamburger Juraprofessor Wolfgang Hoffmann-Riem in einem Vortrag bei der Polizei-Führungs-

24 Ebd., S. 195.

25 Ebd., S. 196.

26 Ebd.

27 Ebd.

akademie in Münster demgegenüber ganz erhebliche Bedenken an. Auch Hoffmann-Riem ging vor einem Fachpublikum aus Polizeioffizieren der Frage nach, was der »Übergang der Polizeigewalt auf Private« eigentlich für das staatliche Selbstverständnis sowie die Gesellschaft insgesamt bedeute. Zunächst konstatierte der Jurist ein beschleunigtes, insbesondere durch den Terrorismus forciertes Wachstum der privaten Sicherheitsbranche in den letzten Jahren, deren Aktivitäten sich neben klassischen Feldern wie dem Objekt- und Betriebsschutz mittlerweile auch auf die Bewachung von gefährdeten Einzelpersonen, Großveranstaltungen, Stadtteilen, Bussen und U-Bahnen sowie Kernkraftanlagen, Bundeswehrkasernen oder Verwaltungssitzen erstreckten. Es sei mittlerweile »die Kostenbelastung des Polizeivollzugsdienstes eines mittleren Bundeslandes« erreicht.²⁸ Während sich aber die »Massenmedien« auf »besonders eklatante Erscheinungsformen« wie die »schneidigen Schwarzen Sheriffs« konzentrierten, schien ihm tiefergehende Reflexion angezeigt.²⁹

Daher eröffnete Hoffmann-Riem seinen »Versuch einer rechtspolitischen Bewertung und rechtsdogmatischen Einordnung« mit dem Blick in die USA. Hier könne man »imponierende (oder besser erschreckende) Bilder einer Gesellschaft« sehen, »in der private Sicherheitseinrichtungen der Polizei nicht nur Konkurrenz« machten, sondern diese mittlerweile »als Ordnungsgewalt« verdrängt hätten: Die »Qualität der öffentlichen Leistungen der Polizei« habe derart abgenommen, dass »Sicherheit« letztlich »zur Ware« und »damit für viele zum unerschwinglichen Luxus« geworden sei.³⁰ Gerade für »finanzschwache Bevölkerungskreise« sei die Anwesenheit der US-Polizei höchstens noch eine zufällige Wohltätigkeit, während sich zugleich eine »umfangreiche Sicherheitsindustrie« entfaltet habe, die die staatlichen Kräfte personell »übrerrundet« und auch (waffen-)technologisch hinter sich gelassen habe.³¹ Zwar drohten in der Bundesrepublik derartige Verhältnisse (noch) nicht, da sie für Hoffmann-Riem auch auf spezifisch US-amerikanische Traditionen zurückzuführen seien. Dennoch seien die dortigen Entwicklungen von erheblichem Interesse »auch für deutsche Beobachter«:

»Sehr plausibel ist nämlich die Hypothese, daß die aktuelle amerikanische Entwicklung keineswegs nur durch kulturelle und rechtliche

28 Wolfgang Hoffmann-Riem: Übergang der Polizeigewalt auf Private? Überlegungen zur Entwicklung gewerblicher Sicherheitskräfte, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 9.11 (1977), S. 277-284, hier S. 277.

29 Ebd.

30 Ebd.

31 Ebd.

Besonderheiten, sondern mindestens ebenso stark durch die Eigenesetzlichkeiten einer privatwirtschaftlichen Organisation von Sicherheitsleistungen geprägt ist. Der Ausbau des Gewerbes wird durch ein politisches Klima gefördert, das durch Kriminalitätsfurcht und den Ruf nach law and order gekennzeichnet ist. Dies jedoch sind Elemente, die auch in der Bundesrepublik wirksam sind.«³²

Von der Privatbewachung von U-Bahnen, »Villenvierteln« oder »Großbaustellen« seien dann die nächsten Übergriffe auf das Gewaltmonopol nicht mehr fern. Die amerikanische »Privatpolizei« agiere mitnichten nur präventiv, sondern mache den staatlichen Stellen auch die Repression, also die aktive Verbrechensbekämpfung, streitig. Für eine unter öffentlichen Handlungs- und Erwartungsdruck gesetzte Politik erschienen diese kommerziellen Angebote letztlich »unbürokratischer, rascher, effektiver und ideenreicher«. Eine Schwächung der Polizei bzw. des Staates und die Stärkung der Privaten bzw. des Marktes schienen so Hand in Hand zu gehen.³³ Setze sich diese Entwicklung auch in Westdeutschland fort, dann formiere sich ein »neues Macht- und Gewaltpotenzial« jenseits jedweder »demokratischen Kontrolle«. Vielmehr noch: Organisierte Gewalt sei nun an einem Markt frei »käuflich« und könnte gezielt zur »Verstärkung von gesellschaftlich-ökonomischen Machtgruppen« genutzt werden. Hoffmann-Riem hatte insbesondere die Atomindustrie im Blick, deren Anlagen bereits durch bewaffnete private Dienste gesichert würden. Es entstehe so zwar kein Orwell'scher »großer Bruder« wie in »1984«, wohl aber eine »große Familie« aus Industrie und Sicherheitswirtschaft, die über unkontrollierbare Machtmittel verfüge: ein »Clan«, der »Schutz« verspreche, aber »Macht« meine.³⁴

Hoffmann-Riem schien es durchaus begründungsbedürftig, warum ausgerechnet ein linksliberaler Jurist für eine Stärkung des Staates trommeln müsse – und warb an dieser Stelle für rechtsstaatliche Kontrollmaßnahmen und staatliche Mäßigung:

»Solche Zukunftsvisionen bedrücken mich nicht etwa deshalb, weil ich eine sentimentale Liebe zu einer starken staatlichen Polizei hätte oder eine möglichst wirksame Darstellung staatlicher Gewalt wünschte. Ich orientiere mich vielmehr an einem Modell von Staat und Gesellschaft, das ein Minimum an Machteinsatz benötigt, um ein Optimum an freier individueller und kollektiver Entfaltung zu sichern. Überwa-

32 Ebd., S. 278.

33 Ebd., S. 278 f.

34 Ebd., S. 279.

chungs- und Repressionsmaßnahmen möchte ich auf das unabweisbare Minimum beschränkt sehen – einerlei wie sie organisiert sind.«³⁵

Doch die privatwirtschaftlichen Dynamiken schienen ungeheure Sogwirkungen zu entfalten. Im engen Zusammenspiel mit den »Massenmedien« würde die private Sicherheitswirtschaft von anschwellender »Kriminalitätsfurcht« und einem »allgemeinen Unsicherheitsgefühl« in der Gesellschaft profitieren. Politiker, Medien und Industrie nutzten gesellschaftliche Verunsicherungspotenziale gezielt für ihre eigenen »Verwertungsinteressen«: »Das in einer komplexer gewordenen Gesellschaft unvermeidbare Gefühl vielfältiger Unsicherheiten« lasse sich so »prächtig kommerzialisieren« und letztlich »zum Impuls für den sogenannten ›Angstmarkt‹ umpolen«.³⁶ In den USA hätten sich auf diesem Wege »die law and order-Hysterie mit Wild-West-Romantik verzahnt« und sogar Formen der Lynchjustiz wiederbelebt. In Deutschland drohe hingegen das Wiederaufleben einer »anderen Tradition« aus der NS-Zeit, die »mit Erscheinungen wie der Bespitzelung« beginne, sich »mit Formen der gesellschaftlichen Ächtung Andersdenker« fortsetze und schließlich auch in der »gemeinschaftsideologisch verbrämten Ahndung von Abweichungen in Betriebsgemeinschaften« materialisiere.³⁷

Die Entfaltung eines politisch-medial-ökonomisch orientierten »Angstmarktes«, der schließlich zur Etablierung eines privaten »Macht- und Gewaltkomplexes« jenseits des staatlichen Gewaltmonopols führe, war der Kern von Hoffmann-Riems Kritik. Daher forderte er, einen engen gesetzlichen Rahmen zur Einhegung der privaten Sicherheitsdienstleister zu schaffen. Zudem müsse die Polizei gestärkt werden, um das unerwünschte »Sicherheitsdefizit« abzubauen; eine Übertragung an Private löse hingegen die Probleme nicht, sondern erzeuge vielmehr hohe »gesellschaftliche Kosten«.³⁸

Hoffmann-Riem, der in den 1990er Jahren auf SPD-Vorschlag zum Richter am Bundesgerichtshof aufstieg, hatte in seinem fortan immer wieder zitierten Fachvortrag mit Verve die Expansion des privaten Sicherheitsgewerbes zurückgewiesen. Damit formulierte er die Gegenposition zu den pragmatischen Plädoyers von Fachkollegen und Beamten, die sich lediglich an einem Mangel an rechtlichen Kontrollen für die Sicherheitsbranche stießen, deren Ausbau aber im Grunde durchaus

35 Ebd.

36 Ebd.

37 Ebd.

38 Ebd., S. 281.

begrüßten.³⁹ Für Hoffmann-Riem aber schien nicht weniger als die Zukunft des demokratischen Gemeinwesens auf dem Spiel zu stehen. Dessen sicherheitspolitischer Kernbereich – das staatliche Gewaltmonopol – erschien von konkurrierenden Privatinteressen bedroht, deren unkontrollierbarer Aufstieg durch die Etablierung eines massenmedialen »Angstmarktes« und gesellschaftliche Kriminalitätsängste forciert würde.

In den späten 1970er und frühen 1980er Jahren setzte sich dieser Expertenstreit um eine drohende »Amerikanisierung« der bundesdeutschen Sicherheitslandschaft weiter fort, wobei gerade die USA von allen Autoren einhellig als abschreckendes Beispiel gezeichnet wurden. An den grundsätzlichen Positionen änderte sich indes wenig: Während Verwaltungsbeamte und meist konservative Sicherheitspolitiker in den privaten Anbietern sinnvolle, effiziente wie förderungswürdige »Ergänzungen« zur staatlichen Polizeiarbeit in Form eines privaten »Selbstschutzes« von Bürgern und Betrieben vor linken Terroristen oder Kriminellen sahen,⁴⁰ drohte in den Augen linksliberaler Juristen oder Gewerkschaftsvertreter der unkontrollierte wie ungerechte Ausverkauf eines staatlichen Gewaltmonopols an private Unternehmen.⁴¹

Einen Höhe- und vorläufigen Schlusspunkt dieser Kontroversen bildete ein am 30. April 1982 von der sozialliberalen Bundesregierung dem Bonner Bundestag vorgelegter Bericht zur »Privaten Wahrnehmung von Wach- und Sicherheitsaufgaben«.⁴² Dieses Dokument sollte erstmals eine detaillierte Bilanz über den gegenwärtigen Entwicklungsstand dieser in Medien und Justiz zuvor kontrovers diskutierten Branche geben. Zwar hatte man bereits in den Jahren 1977/78 im Bundestag über den Einsatz von Sicherheitsdiensten bei der Bewachung von Atomkraftwerken zur Terrorabwehr diskutiert,⁴³ doch nun geriet die Branche als Ganzes ins Blickfeld. Dazu hatten die Beamten des Bundesinnenministeriums die

39 Vgl. Egon Rößmann: Zum künftigen Verhältnis zwischen Polizei und gewerblichen Sicherheitseinrichtungen, in: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, hg. v. Kuratorium der Polizei-Führungsakademie, Lübeck 1977, S. 74-81; skeptisch bis kritisch dagegen: Leo Schuster: Privates Sicherheitsgewerbe – Bedrohung des staatlichen Gewaltmonopols oder Notwendigkeit?, in: Die Polizei 79.1 (1989), S. 5-11.

40 Lothar Mahlberg: Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen, Berlin 1988.

41 Horst Heyn: Privatisierung im Bereich der Inneren Sicherheit, in: Bereitschaftspolizei-heute 11 (1982), S. 2-4; Rainer Honigl: Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Stuttgart u. a. 1985.

42 Bundesministerium des Innern: Bericht zur privaten Wahrnehmung von Wach- und Sicherheitsaufgaben, in: Innere Sicherheit 64 (1982), S. 28-38, hier S. 28.

43 Ebd.

für die Polizei zuständigen Landesinnenministerien sowie Statistikämter, Unternehmerverbände und Gewerkschaften um Auskunft gebeten. Nach bemerkenswerten Ausführungen zur »Ausrüstung des Wachmanns«⁴⁴ behandelte der Bericht eine Reihe zentraler Fragenkomplexe, die die Hauptstreitpunkte der bisherigen Diskussionen bündelten: Neben den verfassungsmäßigen Grundfragen (professionelle Inanspruchnahme der »Jedermannrechte«) wurden jeweils ausführlich »Bewaffnung«, »Ausbildung« und »staatliche Überwachung« der privaten Sicherheitskräfte diskutiert. Im Zentrum stand jedoch abermals die sicherheitspolitische Kernfrage nach der drohenden Entstehung einer »Privatarmee« bzw. einer »Privatpolizei« in US-Manier, »die geeignet sei, das staatliche Gewaltmonopol zu beeinträchtigen«.⁴⁵ Dieser kritischen Position, die vorwiegend Polizeigewerkschaftler und linksliberale Juristen vertraten, wollten sich die Ministerialbeamten jedoch nicht anschließen. Sie sahen das staatliche Gewaltmonopol nicht beeinträchtigt, wollten die Entwicklung der Branche jedoch weiter beobachten.⁴⁶

Auch der liberale Bundesinnenminister Gerhart Baum zeigte grundsätzliches »Verständnis« für die Auffassung seiner Amtskollegen in den Ländern, dass die Polizei »auch in Zukunft wohl nicht in der Lage« sein werde, ihre »vorbeugende Tätigkeit soweit zu intensivieren«, dass sie die »derzeitigen Aufgaben des Wach- und Sicherheitsgewerbes auch nur teilweise übernehmen« könne. Die hierfür nötige Aufstockung des Personalbestandes würde nicht nur zu einer »erheblichen Mehrbelastung« der öffentlichen Haushalte durch massiv steigende Personal- und Ausbildungskosten führen. Zudem schien fraglich, inwieweit ein forciert Ausbau der bestehenden Polizeikapazitäten »wegen der dann notwendig verstärkt sichtbaren Polizeipräsenz (›Polizeistaat‹) politisch wünschenswert« wäre.⁴⁷ Der im Tonfall beschwichtigende Bericht des Bundesinnenministeriums, der 1986 nochmals aktualisiert wurde, beendete vorerst die zuvor scharf geführte Debatte um eine drohende »Amerikanisierung« der westdeutschen Sicherheitskultur durch sich unkontrolliert als Konkurrenz zur Polizei formierende »Privatarmeen« jenseits des staatlichen Gewaltmonopols.

44 Ebd., S. 29.

45 Ebd., S. 31.

46 Ebd.

47 Ebd., S. 32.

2. *Eine »staatlich-privat verschlungene Sicherheitsökonomie«?
Die neue Debatte um den Boom der Sicherheitsbranche
in Ost und West nach 1990*

Schon wenige Jahre später schien das Thema in erster Linie eine nur noch technokratisch zu behandelnde Angelegenheit am Rande zu sein: Im Frühjahr 1989 blickte etwa der Kriminologe Armand Mergen in einem Sonderheft der kommerziellen Fachzeitschrift *Criminal Digest* bereits abschätzig auf die vor wenigen Jahren noch hitzig diskutierten »sozialen, technischen und juristischen Pseudoprobleme« zurück, die gegen die private Sicherheitswirtschaft ins Feld geführt worden seien. Der Kriminologe begrüßte demgegenüber eine gezielte »Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Diensten, besonders im Bereich der Prävention und des Schutzes«, auch wenn er zugleich vor der Etablierung von »Bürgerwehren« oder »privaten Schutzorganisationen« nachdrücklich warnte: Privatwirtschaftlich ausgerichtete Sicherheitsunternehmen seien wünschenswert, gesellschaftlich organisierte Eigensicherung bzw. regelrechte »Selbstjustiz« erschienen ihm hingegen hochproblematisch.⁴⁸

Der Sicherheitsexperte Georg Pohl sekundierte in einem Artikel zur »Dienstleistung Sicherheit«. Zwar distanzierte auch er sich von den mittlerweile ikonischen »Schwarzen Sheriffs«, da eine derartige »Imitation amerikanischer Filmhelden mit baumelnden Colts an der Hüfte und schwarzen Lederjacken« einfach »nicht in unsere Landschaft« passe. Der Einsatz von »fachlich unqualifizierte[m] Personal von unseriösen Firmen« stelle zwar durchaus ein Problem dar, sei jedoch vor allem durch die kostenfixierte »Vergabep Praxis der Behörden« bedingt.⁴⁹ Grundsätzlich schien Pohl die »staatspolitische Aufgabe der Wirtschaft« durch umfassende private Eigensicherung unbedingt förderungswert, da »extremistische, auf Umsturz bedachte Kreise immer wieder die Wirtschaft als bevorzugtes Angriffsziel« wählten.⁵⁰ Auch andernorts lauerten umfassende Bedrohungen, die insbesondere die Betriebe durch private Maßnahmen eindämmen müssten. Neben den normalen »Erscheinungsformen der allgemeinen Kriminalität«, wie insbesondere dem Diebstahl, gefährdeten »Feuer und Explosionen, Sabotage und Bombendrohung, Betriebsunfälle, Wasserschäden [...], Überfall und Geiselnahme, Natur- und Umweltkatastrophen und natürlich Betriebsspionage« die Sicher-

48 Armand Mergen: Schutz der Sicherheit, in: *Criminal Digest. Magazin für das Sicherheits-Management* 13 (1989), S. 4-6.

49 Georg Pohl: Dienstleistung Sicherheit. Stand der Dinge, in: *Criminal Digest. Magazin für das Sicherheits-Management* 13 (1989), S. 8-17, hier S. 12.

50 Ebd., S. 16.

heit, ja die »Wettbewerbsfähigkeit« der westdeutschen Privatwirtschaft. Eine gezielt geförderte Kooperation zwischen Sicherheitsbranche und Polizei zur »wirksamen Eigensicherung« erschien daher wünschenswert. Der Staat habe zwar das exekutive Gewalt-, aber kein übergeordnetes »Sicherheitsmonopol«, wie Pohl unter Berufung auf den Münchner Polizeipräsidenten Manfred Schreiber schrieb.⁵¹

Mit dem weithin unerwarteten Kollaps der realsozialistischen Regime in Osteuropa 1989/90 sowie der Sowjetunion im Jahre 1991 verschoben sich die sicherheitspolitischen Koordinaten auch im Westen in erheblicher Weise.⁵² Das vereinte Deutschland erwies sich in diesem Zusammenhang als besonderer Fall: Schon bald nach 1990 registrierten zahlreiche Medien, dass die private Sicherheitsbranche in den neuen Bundesländern massiv auf dem Vormarsch sei: Im Herbst 1992 berichtete der *Spiegel* über »unseriöse Wachunternehmen« im Osten, die zunehmend selbst zu einem »Sicherheitsrisiko« würden.⁵³ Hierfür stellte das Magazin die Potsdamer »Preußen-Wacht« vor. Das 1990 gegründete Unternehmen verfüge mittlerweile über mehr als 300 Detektive und Wachleute an sechs ostdeutschen Standorten. Das rasch wachsende Unternehmen habe nicht nur mit Vorbehalten der (West-)Konkurrenz zu kämpfen, die den »Billiganbieter« heftig kritisiere. Das Personal der Firma selbst habe mit der »rigiden Durchsetzung von Sicherheit und Ordnung« durchaus einige Erfahrung, tummelten sich hier – wie in zahlreichen anderen neugegründeten Ost-Wachunternehmen – »vorwiegend alte Stasi-Mitarbeiter und entlassene DDR-Volkspolizisten«. Gegen »Preußen-Wacht«-Mitarbeiter würde wegen ihres harten Durchgreifens wegen »Freiheitsberaubung, Bedrohung [und] Amtsanmaßung« ermittelt; die Firma selbst stehe wegen »Steuerhinterziehung« und dem »Nichtabführen von Sozialabgaben« unter Verdacht. Der *Spiegel* schloss lakonisch: »Wo sich im deutschen Osten Wachfirmen auf tun, gibt es meistens alsbald Ärger.«⁵⁴

Die »Preußen-Wacht« erschien damit als eine ostdeutsche Schwester der »Schwarzen Sheriffs« vom ZSD; statt muskelbepackter Kampfsportler waren es nun unberechenbare Stasi- und NVA-Leute, die die Vorbehalte gegen die gesamte Branche anfachten. Doch die Sonderkonjunktur in den neuen Ländern bildete nur das Vorspiel für weitere öffentliche Debatten um eine neuerliche Privatisierung der inneren Sicherheit, die

51 Ebd., S. 17.

52 Dazu generell: Philipp Ther: Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, Berlin 2014.

53 »Nickerchen im Auto«, in: Der Spiegel 40 (1992).

54 Ebd., S. 30.

ab Mitte der 1990er Jahre merklich an Dynamik gewann. Ende 1996 widmete der *Spiegel* dem Thema eine dramatische Titelstory. Auf dem düsteren Titelbild blickte der Betrachter durch die Beine eines uniformierten Sicherheitsmannes auf einsam wirkende Einfamilienwohnhäuser in tiefster Nacht. In signalgelber Farbe prangte die Frage »Mehr Sicherheit durch private Polizei?« über der mitternächtlichen Szenerie. Der Leitartikel selbst entfaltete ein nicht minder düsteres Bedrohungsszenario: Im Sicherheitsempfinden der deutschen Gesellschaft hätten sich seit 1990 erhebliche Verschiebungen ergeben; neben Arbeitslosigkeit und Umweltschutz habe die »Sorge über einen neuen Zuwachs des Verbrechens« in den letzten Jahren der zuvor noch hitzig diskutierten »Asylfrage« in Meinungsumfragen den Rang abgelaufen. Insbesondere das postsozialistische Osteuropa wurde nun intensiv als neuer Ursprungsraum für kriminelle Banden und organisierte Kriminalität diskutiert, die ihrerseits in den reichen Westen strömten. Das generelle Vertrauen in das staatliche Sicherheitsversprechen erschien durch »Raub und Vandalismus, Messerattacken und Pöbeleien, rohe Gewalt und raffinierten Betrug« massiv erschüttert, die in den letzten Jahren zu »unausrottbaren Übeln des Alltags« mutiert seien.⁵⁵

Über weite Strecken las sich der Artikel wie ein finsternes Echo auf die zwei Jahrzehnte zuvor von Hoffmann-Riem skizzierten Angstmarkt-Szenarien. An allen Fronten schien sich ein unter Sparzwang gesetzter Staat zurückzuziehen und seine verunsicherten Bürger sich selbst zu überlassen. Im wohlhabenden Kölner Stadtteil Hahnwald etwa habe die Bevölkerung nach einer brutalen Einbruchsserie in Eigenregie den Sicherheitskonzern *Securitas* mit einem Hundestreifendienst beauftragt.⁵⁶ Auch andernorts sorgte der Rückzug der Polizei aus dem öffentlichen Raum für Verunsicherung: Die »mangelnde Sichtbarkeit der Männer und Frauen in Grün« – die auch durch eine wachsende Unlust hochqualifizierter Kriminalbeamter am unbeliebten Streifendienst verstärkt werde – erzeuge dabei insbesondere ein Missverhältnis in der gesellschaftlichen Sicherheitswahrnehmung: »Doch die Wahrnehmung« sei selbst ein »Teil der Wirklichkeit«. Und genau in diese »Lücke« stießen nun »kommerzielle Dienste« vor, aber eben nicht nur diese: Exemplarisch stellten die Redakteure auch Bürgerwehren, Selbstschutzgruppen oder staatliche Programme für Hilfspolizisten wie die »Freiwillige Polizei-Reserve« (FPR) in Berlin vor. Insbesondere die knapp 2.000 Freiwilligen

55 »Aktion Augen auf«, in: Der Spiegel 46 (1996), S. 30f.

56 Ebd., S. 31.

der FPR schienen jedoch in Teilen durch »zahlreiche Schwerekriminelle und Rechtsradikale« unterwandert worden zu sein.⁵⁷

Doch neben gesellschaftlichen Selbstschutzinitiativen schien es letztlich die private Sicherheitsbranche zu sein, die von rapide angewachsenen Bedrohungsgefühlen profitierte. »Das Geschäft mit der Angst« wachse derzeit »wie kaum ein anderes in der Republik«. ⁵⁸ Seien im Jahr 1984 noch 32.500 Mitarbeiter in 620 Unternehmen der Sicherheitsbranche beschäftigt gewesen, sei deren Zahl bis 1990 schon auf 50.000 Mitarbeiter in 900 Unternehmen, bis 1994 gar auf 100.000 Mitarbeiter in 1.320 Unternehmen angewachsen; der Umsatz sei von 1,4 Milliarden D-Mark (1984) über 2,3 Milliarden D-Mark (1990) auf über 4,2 Milliarden D-Mark hochgeschwungen. Demgegenüber stagniere der Personalstand der Polizei von 195.000 (1984) auf 198.000 (1990) bzw. 270.000 (1994) auch nach der Wiedervereinigung.⁵⁹ Großunternehmen wie die Essener Firma *Raab Karcher* würden dabei mit professionellen Sicherheitsdienstleistungen höchste Wachstumsraten erzielen.⁶⁰ Am Ende verzichtete auch der *Spiegel* nicht auf den bänglichen Blick über den Atlantik: In den Vereinigten Staaten würden mittlerweile »dreimal so viele Privat-Sheriffs wie Polizisten« ihren Dienst versehen; hochgerüstete Sicherheitsfirmen würden mit über 1,6 Millionen oft schlecht bezahlten Beschäftigten einen Umsatz von 64 Milliarden US-Dollar erzielen. Immer mehr wohlhabende Amerikaner zögen sich vor einer außer Kontrolle geratenen Gewalt in den Städten in »bewachte Siedlungen« zurück, wie die Redakteure berichteten:

»Neubaugelände werden mit meterhohen Mauern umgeben, Häuserblocks in der Innenstadt wie Festungen abgeschirmt. Videokameras überwachen das abgesperrte Gelände, Schwarze Sheriffs patrouillieren in den Straßen und werfen jeden hinaus, der dort nichts zu suchen hat.«⁶¹

Bereits wenige Jahre später, im Jahr 1999, schien sich dieser Trend weiter beschleunigt und verfestigt zu haben. Mit über 250.000 Mitarbeitern habe die Sicherheitsbranche, wie der *Spiegel* festhielt, nun endgültig mit der Personalstärke der Polizei gleichgezogen: »Leere Kassen« und »überlastete Polizisten« hätten auf diese Weise einen »lukrativen Markt« entstehen lassen, wie sich ein BKA-Vizepräsident zitieren ließ.⁶² Zunehmend

57 Ebd., S 35.

58 »Wir arbeiten auch samstags«, in: der Spiegel 46 (1996), S. 36.

59 Ebd. S. 37.

60 Ebd., S. 36.

61 Ebd., S. 38.

62 »Ein lukrativer Markt«, in: Der Spiegel 17 (1999), S. 76-81, hier S. 76.

werde die prosperierende Branche auch für ehemalige Minister, Spitzenbeamte und Fachpolitiker zum attraktiven Arbeitgeber jenseits der Beamtenlaufbahn, die hier als Unternehmer oder Berater tätig würden. Insgesamt konstatierte der Bericht zwei gegenläufige Trends: Am oberen Ende bemühten sich Konzerne wie der schwedische Deutschland-Marktführer *Securitas* mit 15.000 Mitarbeitern um eine Professionalisierung der Branche. Diese übernahmen hochsensible Aufgaben im Bereich der Flughafen-, Kasernen-, Verkehrs- und Nuklearbewachung. Am unteren Ende habe die Branche jedoch mit rudimentären Qualifikationsvorgaben und geringen Eintrittshürden über die Gewerbeordnung zu kämpfen, die zur Gründung von zweifelhaft beleumundeten Anbietern im Niedriglohnbereich und mit bisweilen wenig vertrauenerweckenden Verbindungen in die Welt der organisierten Kriminalität führten. Während Polizeigewerkschaften davor warnten, dass so die »grundlegende Funktion des Staates« verloren gehe, wiesen Branchenvertreter dies mit der vertrauten Formel zurück, dass der Staat zwar ein »Gewaltmonopol« besitze, aber in der Praxis eben kein »Monopol über die Gewährung von Sicherheiten« für Bürger und Unternehmen beanspruchen könne.⁶³

Mitte der 1990er Jahre war das Themenfeld einer beschleunigten Privatisierung der staatlichen Polizeiarbeit also erneut in den Fokus einer kritischen Medienberichterstattung gerückt. Auch in der Fachöffentlichkeit machten nun Kritiker aufs Neue mobil. Die 1978 in Westberlin gegründete Fachzeitschrift *Bürgerrechte & Polizei* (CILIP) erschien im Jahr 1992 mit einem Schwerpunkt zu »Privaten Sicherheitsdiensten«. Das Themenheft versammelte vornehmlich diejenigen skeptischen Stimmen, die seit Mitte der 1980er Jahre weitgehend verklungen waren. Die Autoren griffen zwar durchaus bekannte Argumentationslinien auf, modifizierten diese aber deutlich: Das Verhältnis zwischen Staat bzw. Politik und Markt bzw. Unternehmen schien nun gerade nicht von scharfer Konkurrenz geprägt zu sein, wie noch in den 1970er Jahren befürchtet; nicht mehr eine simple *Verdrängung* des Staates durch Private, sondern eine zunehmende *Verschränkung* von Staat und Markt bei gleichzeitigem massiven Ausbau des Sicherheitsapparates erschien nun als zentraler Kritikpunkt.

So beklagte der Berliner Polizei-Gewerkschaftler Burkhard von Walsleben zunächst in gewohnter Manier eine Aufweichung des Gewaltmonopols und insistierte, dass die »Gewährleistung der inneren Sicherheit« nicht »zur Ware verkommen« dürfe: »Wenn nämlich der individuelle Schutz« zunehmend eine »Privatsache« sei, setze sich bald

63 Ebd., S. 81.

stets der »Stärkere« bzw. Finanzkräftigere durch: »Das ist nichts anderes als Faustrecht.«⁶⁴ Mit Nachdruck verwies der Gewerkschaftler dann auf neue sicherheitspolitische Dynamiken, die dazu führten, dass »Landesregierungen über Sondergesetze« zunehmend »polizeiliche Aufgaben« an Private oder halbstaatliche Bürgerwehren übertragen, »um auf dem Feld der inneren Sicherheit ohne Rücksicht auf die Auswirkungen ›Einsparungen« vorzunehmen. Die Gefahr schien nun nicht mehr vornehmlich aus der Privatwirtschaft zu drohen – sondern aus einer zunehmend marktaffinen wie staats skeptischen Sicherheitspolitik in Bund und Ländern selbst. Es schien von Walsleben »ein ungeheuerlicher Vorgang, daß die Politik von dem Grundsatz« abrücke, »daß sich die Gewährleistung der inneren Sicherheit als staatliche Aufgabe [...] überhaupt einer reinen Kosten-/Nutzenrechnung« entziehe.⁶⁵ Daher würden die Gewerkschaften darauf drängen, dass insbesondere die Politik ihre Positionen überdenke, um so zu verhindern, »daß bewaffnete ›Privat-Sheriffs« ein falsches Sicherheitsgefühl« vermittelten.⁶⁶

Eine grundsätzlichere kritische Neuinterpretation des Verhältnisses von staatlichen und privaten Sicherheitsakteuren unternahm der an der Freien Universität lehrende Berliner Politikwissenschaftler Wolf-Dieter Narr. In seinem Beitrag »Markt der Sicherheit« grenzte Narr zunächst abermals den US-amerikanischen vom deutschen Fall ab: »Deutscher Tradition gemäß« bestehe »von früh an ein eindeutiges, einheitliches und klares staatliches Gewaltmonopol«, das jedoch in den letzten Jahren massiv »zerbröckele«. Gerade nach 1989/90 habe der »Angstmarkt«, wie er in Rekurs auf Hoffmann-Riem schrieb, »vereinigungsbefördert enorm zu expandieren« begonnen: der individuelle Waffenbesitz nehme zu, Bürger ließen sich vermehrt Alarmanlagen und andere Sicherheitstechnik in ihren Häusern installieren und schließlich boome insbesondere die private Sicherheitsbranche: »Elemente« des »Wilden Westens« würden so »verspätet in den Staat der BRD« Einzug halten. Im vereinten Deutschland sei diese Entwicklung einerseits durch ein zunehmendes Versagen »öffentlicher Instanzen« bei der Wahrnehmung ihres »Auftrages« zur Sicherheitsgewährung sowie andererseits durch eine massive Expansion dieser »öffentlichen Aufgaben« forciert worden. »Längst« bestehe also »ein privates Interesse«, diese »zu ›deregulieren«, zu verpreisen und sie im marktwirtschaftlichen Modus von Angebot und Nachfrage zu übernehmen«:

64 Burkhard von Walsleben: Polizei, private Sicherheitsdienste und staatliches Gewaltmonopol, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 43 (1992), S. 14-17, hier S. 14.

65 Ebd., S. 16.

66 Ebd. S. 16 f.

»Der Monopolspruch wird bestritten, bürgerliche Eigensicherung angestrebt. Vieles könnte, so hat es den Anschein, effektiver, sprich einfacher und kostengünstiger von privaten Einrichtungen erbracht werden.«⁶⁷

Doch Narr beließ es nicht bei dieser pauschalen Verdrängungskritik. Die gegenwärtige Dynamik ergebe sich nämlich vielmehr aus langfristigen, strukturellen Konstellationen: So sei auch das »staatliche Gewaltmonopol« unter den Bedingungen einer »kapitalistischen Ökonomie« seit Eintritt in die Moderne stets »ungleichgewichtig« ausgefallen; schließlich habe es die »Gewalt als gesellschaftliches Verkehrsmittel« nicht abgeschafft, sondern »konzentriert und neu legitimiert«, weshalb die »bürgerliche Angst vor der Gewalt präsent« geblieben sei. Die in der Praxis verschränkte Durchsetzung von (Zentral-)Staatlichkeit und (Industrie-)Kapitalismus im 19. Jahrhundert habe zu einer immensen Expansion der »staatlich zu sichernden Bereiche« geführt. Doch diese Ausweitung der staatlichen Sicherheitsgarantien habe gerade nicht zu einer langfristigen Befriedigung der gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnisse geführt – im Gegenteil: »Den objektiven Sicherungsanforderungen« entspreche vielmehr »die Zunahme subjektiver Bedrohungsgefühle und Sicherungsbedürfnisse«.⁶⁸

Die bekannten Einwände der Kritiker gegen ein »Ausufern der Privatisierung formell öffentlicher Sicherheit« machte sich zwar auch Narr zu eigen: So schwäche diese nicht nur die staatliche Legitimation insgesamt, sondern erzeuge auch rechtsstaatliche Kontrollprobleme sowie soziale Ungleichheiten.⁶⁹ Dennoch konnte es für den Politikwissenschaftler »kein einfaches Zurück zum möglichst exklusiven Gewaltmonopol« geben; man müsse vielmehr den »Hintergründen der Ängste« in der Gesellschaft offen begegnen. Für Narr hatten gerade diese einer massiven, kooperativen und kaum kontrollierten Expansion von Sicherheitsstaat *und* Sicherheitswirtschaft zugleich den Boden bereitet. Nicht eine weitere Stärkung des Staates, sondern eine grundsätzliche »Ausforstung aller Sicherheitsbereiche und -vorkehrungen« schien ihm daher das sicherheitspolitische Gebot der Stunde zu sein. Diese solle zwar nicht zu einem »Kahlschlag«, aber doch zu einer »kräftigen Lichtung der staatlich-privat verschlungen[en] Sicherheitsökonomie« über »Demokratisierung« sowie

67 Wolf-Dieter Narr: Der Markt der Sicherheit, das Gewaltmonopol des Staates und die Bürgerrechte, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 43 (1992), S. 6-13, hier S. 7.

68 Ebd., S. 8.

69 Ebd., S. 11.

»Ver-Bürgerlichung der abstrakten Sicherheit und ihrer Organisierung« führen.⁷⁰

Die zu beobachtende »private Ausfransung des staatlichen Gewaltmonopols« solle letztlich zum Anlass genommen werden, »über die Art der heutigen Sicherheitsgesellschaft und die in den Sicherungen selbst steckenden Unsicherheiten nachzudenken«, wie Narr folgerte. Jedoch gestand auch er zu, dass ein derartiger, substanzieller Um- bzw. Rückbau einer zunehmend verwickelten staatlich-privaten Sicherheitslandschaft letztlich in eine praktische »Zwickmühle« führe: Ein demokratisierender Rückbau des expansiven Komplexes aus Sicherheitsstaat und Sicherheitsmarkt dürfe in der Praxis nicht zulasten der »bürgerlichen Sicherheit an Leib und Leben« bzw. am »geschützten Eigenraum« gehen; auch bei einem langfristigen, gesellschaftspolitischen Ansatz könne der bedrohte Bürger letztlich nicht darauf getröstet werden, »bis die Ursachen der Gefährdungen« durch umfassende Sozialreformen beseitigt seien.⁷¹

Wolf-Dieter NARRs Debattenbeitrag markiert exemplarisch eine bemerkenswerte Neujustierung vor allem aus der Perspektive der Kritiker. Für ihn stand nun nicht mehr eine drohende »Amerikanisierung« eines an sich zuvor intakten wie generell schützenswerten staatlichen Gewaltmonopols durch private Konkurrenten im Fokus. Dem Politikwissenschaftler ging es vielmehr darum, eine langfristige und strukturell bedingte Vermischung bzw. Verschmelzung von privaten wie staatlichen Sicherheitsakteuren und -arrangements herauszuarbeiten: In dieser Lesart drohte eben nicht mehr eine sukzessive Verlagerung der öffentlichen Sicherheitsproduktion vom Staat auf einen entfesselten »Angst-« bzw. »Gewaltmarkt« und dort tätige private, vermeintlich mit der Polizei konkurrierende Sicherheitsunternehmen. Vielmehr führten zunehmende gesellschaftliche Verunsicherungen und hiermit verknüpfte sicherheitspolitische Reformprogramme zur Expansion eines staatlich-privaten, auf intensive wie schwer durchschaubare Kooperationen zwischen Staatsapparat und Privatunternehmen angelegten »Sicherheitskomplexes«. Damit war auch in der Fachdebatte ein wichtiger Zwischenschritt von der Konkurrenz zur Kooperation markiert – doch wohin würde diese sicherheitspolitische Entwicklung führen?

⁷⁰ Ebd., S. 12.

⁷¹ Ebd., S. 13.

3. *Unaufhaltsame »Ökonomisierung«? Der Streit um die Transformation des Gewaltmonopols nach 2001*

Bis zur Jahrtausendwende intensivierten sich die Diskussionen unter dem Eindruck sich verschärfender, oftmals mit neoliberalen bzw. marktaffin- und staats skeptischen Ideen und Politikansätzen eng verknüpften Reformdiskussionen um neue Formen von »Governance« und »New Public Management«. ⁷² Letztlich zielten diese Konzepte im Bereich der Sicherheitspolitik auf eine flexible Verschränkung von privaten und staatlichen Akteuren bei der praktischen Durchsetzung bzw. dem effizienten »Management« des Gewaltmonopols im Rahmen kooperativer »Governance-Strukturen«. In naher Zukunft sollte der ohnehin zunehmend transnational bzw. global vernetzte (National-)Staat zunehmend als beaufsichtigender Moderator oder rahmengestaltender Koordinator auftreten – und eben gerade nicht mehr als unbeschränkter (Gewalt-) Monopolist. ⁷³

Zwei Debattenbeiträge aus dem Jahr 2000 verdeutlichen exemplarisch, dass dieses Zukunftsszenario abermals keineswegs unumstritten war: Der Verfassungsjurist Felix Hammer etwa unterstrich die zivilisatorische Bedeutung des Gewaltmonopols und blickte zugleich auf den jüngsten Boom der privaten Sicherheitsbranche. Der Staat müsse zwar in jedem Fall als »zentrale Ordnungsmacht zur Wahrung von Frieden und Recht« sowie als »rational strukturierte, vom Volk stets kontrollierte Organisation« erhalten bleiben. ⁷⁴ Für Hammer schien an den privaten Diensten eher deren »Omnipräsenz« im öffentlichen Raum als symbolpolitisches Problem, die bei den Bürgern den Eindruck entstehen ließe, dass hier der »allgemeine Ordnungsanspruch« durch Private übernommen werde – immerhin wirke der Staat, wie der Jurist ausführte, »nicht zuletzt durch

72 Exemplarisch für die in den 1990er Jahren rasch expandierende sozial- bzw. polizeiwissenschaftliche Sicherheitsforschung: Fritz Sack u. a. (Hg.): *Privatisierung staatlicher Kontrolle. Befunde, Konzepte, Tendenzen*, Baden-Baden 1995; Christoph Gusy (Hg.): *Privatisierung von Staatsaufgaben. Kriterien, Grenzen, Folgen*, Baden-Baden 1998; Martin Schulte: *Gefahren durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols*, in: *Das Deutsche Verwaltungsblatt* 130 (1995); Hubert Beste: *Kommodifizierte Sicherheit. Profitorientierte Sicherheitsunternehmen als Raumpolizei*, in: *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, hg. v. H. J. Lange, Opladen 2000, S. 385-400.

73 Vgl. dazu als Meta-Studie Christopher Daase, Nicole Deitelhoff: *Privatisierung der Sicherheit. Eine sozialwissenschaftliche Studie*, Berlin 2013.

74 Felix Hammer: *Private Sicherheitsdienste, staatliches Gewaltmonopol, Rechtsstaatsprinzip und »schlanker Staat«*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 15 (2000), S. 613-621, hier S. 621.

seine Symbole« in Form von »Uniform« und »Präsenz« der Polizei.⁷⁵ Solange aber an diesem Anspruch nicht gerüttelt werde, erschien Hammer der fortschreitende Privatisierungsprozess als »unbedenkliche, begrenzte Aufgabenübertragung und Beleihung mit hoheitlichen Befugnissen«, die allerdings künftig in einem »Sicherheitsdienstegesetz« geregelt werden sollten.⁷⁶

Völlig konträr bewertete indes der damalige Kanzleramtsbeamte Wolfgang Hetzer die Vorgänge, die er als »Ökonomisierung der Inneren Sicherheit« scharf attackierte. Für Hetzer erwies sich die in den vorangegangenen Jahren erprobte »Annäherung« von Politik, Polizei und privaten Diensten als dramatischer »Sündenfall«. Sie sei Teil einer insgesamt voranschreitenden »Ökonomisierung«, die mittlerweile »alle Bereiche unserer Gesellschaft« erfasst habe. Verstanden als »alleinige Handlungsanleitung«, stellten deren Verfechter nun zunehmend auch die Kardinalfrage, »ob es in einem Staatswesen überhaupt eine wirtschaftlich unverfügbare Essenz«⁷⁷ geben könne: »Tatsächlich« habe »der Staat aber offenen Auges zugelassen, dass sich eine Wirklichkeit bildet, die den innersten Kern seines Geltungsanspruches« berühre.⁷⁸ Infolge der »öffentlichen Dramatisierung von Kriminalität dank lobbyistischer Politik« habe sich im Laufe der 1990er Jahre eine neue, nur vordergründig kooperative Zusammenarbeit von Staat und Sicherheitswirtschaft ergeben. Effektiv liefen diese Vorgänge jedoch für Hetzer auf eine Systemtransformation nach »ökonomisierten« Marktlogiken hinaus: »Erhält Polizeiarbeit Warencharakter, degenerieren die Legitimationsstrukturen des Staates möglicherweise zu kalkulatorischen Größen.«⁷⁹

Die in der sicherheitspolitischen Praxis vermehrt geforderten »Sicherheitspartnerschaften« erschienen dem Beamten als eine »aus Resignation geborene Rückzugsstrategie«; eine neue, »an den Maximen privater Selbsthilfe« orientierte Form der »Staatsökonomie« führe dazu, dass »betriebswirtschaftliche Kalküle« zur »Abdankung« von gemeinwohlbezogenen »Sicherheitsphilosophien« führten. Die von neoliberalen Ökonomen und Fachpolitikern propagierte Ersetzung des klassischen Gewaltmonopols durch eine übergeordnete staatliche »Kompetenz-Kompetenz« für den »Einsatz von Gewalt« gebe den Staat bald völlig den

75 Ebd., S. 619.

76 Ebd., S. 621.

77 Wolfgang Hetzer: Ökonomisierung der Inneren Sicherheit? Rechtsgüterschutz zwischen Staat und Gewerbe, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 33 (2000), S. 20-24, hier S. 20.

78 Ebd.

79 Ebd.

»Kräften des Marktes« preis: »Die Eroberung des ›Marktes‹ hat schon derart deutliche Fortschritte gemacht, dass die (Teil-)Privatisierung der (öffentlichen) Sicherheit bereits unumkehrbar erscheint.«⁸⁰

Nur kurze Zeit später veränderten die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 die sicherheitspolitischen Diskurse und Praktiken nochmals fundamental. In den frühen 2000er Jahren erweiterten sich die Auseinandersetzungen gerade auf Expertenebene zu umfassenden Diskussionen um neue, meist staatlich-private Arrangements von moderner bzw. effizient-effektiver Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert. Neben der inneren wurde nun auch die äußere Sicherheit in transnationalen Verflechtungen zunehmend zum Thema.⁸¹ In zahllosen Sammelbänden,⁸² Fachaufsätzen⁸³ oder Dissertationen⁸⁴ stritten Verfassungsjuristen, Sicherheitspraktiker sowie Politik- und Verwaltungswissenschaftler um das Für und Wider umfassender sicherheitspolitischer Reform- bzw. Um- und Ausbemühungen (gerade im Bereich der »Anti-Terror-Politik«) sowie deren gesellschaftspolitische, rechtsstaatliche wie demokratietheoretische Implikationen.⁸⁵ Die sich unter dem unmittelbaren Eindruck von »9/11« in allen westlichen Staaten neuformierenden Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und privaten Sicherheitsakteuren wurden in Fachkreisen zwar durchaus mit vernehmlicher Skepsis aufgenommen. Doch schienen die dort beobachteten Entwicklungs-, Verflechtungs- und Expansionsdynamiken auf dem Feld der Sicherheitsgewährung insbesondere auf dem Feld der globalen Terrorismusbekämpfung den meisten Autorinnen und Autoren in der Praxis jedoch kaum vermeidbar bzw. »alternativlos«.⁸⁶

80 Ebd.

81 Dazu als aktueller Überblick auch der internationalen Forschungen: Sarah Schmid: Ist damit ›Staat‹ noch zu machen? Überlegungen zur Rolle des Gewaltmonopols im 21. Jahrhundert (FRP Working Paper 4), Regensburg 2015.

82 Vgl. exemplarisch Gisbert van Elsbergen (Hg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2004.

83 Sehr kritisch: Wieland Hempel. Ökonomisierung des Staates – Abschied vom Gemeinwohl? Wo betriebswirtschaftliches Denken die res publica beschädigt, in: Vorgänge 166.2 (2004), S. 65-73.

84 Vgl. Benno Kirsch: Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum. Formen und Folgen der Zusammenarbeit mit der Polizei in Berlin und Frankfurt am Main, Wiesbaden 2003; Alexander Wohlneck: Recht des Sicherheitsgewerbes. Tätigkeit, Auswirkungen und Wahrnehmung privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, Köln u. a. 2007; Ludger Stienen: Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit – Erscheinungsformen, Prozesse und Entwicklungstendenzen, Frankfurt a. M. 2011.

85 Daniela Klimke: Wach- & Schließgesellschaft Deutschland. Sicherheitsmentalitäten in der Spätmoderne, Wiesbaden 2008.

86 So auch das Fazit von: Kai-Uwe Fratzky: Ökonomisierung der polizeilichen Gefahrenabwehr, Hamburg 2013.

Am Ende agiere der Staat, wie der Sozialwissenschaftler Gisbert von Elsbergen in einem Sammelband im Jahr 2004 festhielt, eher wie ein »Kustode« in pluralisierten »Sicherheitspartnerschaften« in flexibilisierten Kooperationen mit kosteneffizienten Sicherheitsdiensten.⁸⁷ Auch die Politikwissenschaftlerin Sabine Schmidt staunte in ihrer Dissertation aus demselben Jahr über die rapide voranschreitende Transformation der deutschen Sicherheitslandschaft in Diskurs und Praxis: Sei das Sicherheitsgewerbe in den 1980er Jahren noch eine beargwöhnte »Ausnahmeerscheinung« gewesen, habe es mittlerweile »einen festen Platz im Stadtbild« erobert. Seit Mitte der 1990er Jahre und vor allem auch seit 2001 habe sich so eine noch wenige Jahre zuvor »unvorstellbare Form der Zusammenarbeit« zwischen privaten und staatlichen Sicherheitsakteuren entwickelt. Schmidt konstatierte einen »staatstheoretischen Wandel«, ja einen regelrechten »Paradigmenwechsel staatlicher Sicherheitsgarantie und -aufgaben«, bei dem das »klassisch[...] zentrierte Gewaltmonopol« durch neuartige »Sicherheitsnetzwerke« mit »verschiedenen Akteuren« ersetzt werde.⁸⁸

Allerdings wollte die Sozialwissenschaftlerin nicht von einem »normativen ›Verlust‹« sprechen; vielmehr seien derlei Partnerschaften ein »Indikator einer Sublimierung bzw. Verfeinerung des staatlichen Gewaltmonopols«.⁸⁹ Der Staat ziehe sich also mitnichten einfach, wie noch in den 1970er Jahren befürchtet, zurück, sondern betreibe vielmehr eine »Intensivierung der Sicherheitspolitik«, die »nur scheinbar im Widerspruch zum Leitbild des schlanken oder aktivierenden Staates« der 2000er Jahre stehe: Die »Ausweitung der polizeilichen Befugnisse« bei gleichzeitiger »Sublimierung des Gewaltmonopols« könnten damit als umfassende »Instrumente einer repressiven Politik« im Kontext »hohen ökonomischen Drucks und sozialen Wandels« gedeutet werden. »Starker Staat« und »schwacher Staat«, so Schmidts Schlusspointe, schlossen einander nicht aus – sie bedingten einander.⁹⁰

87 Gisbert van Elsbergen: Das Konzept der Kustodialisierung – Innere Sicherheit zwischen staatlicher Kontrolle und Privatisierung, in: Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, hg. v. dems., Wiesbaden 2004, S. 13-30, hier v. a. S. 27.

88 Sabine Schmidt: Das expandierende private Sicherheitsgewerbe. Droht der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols im öffentlichen Raum? Eine Analyse für das Land Berlin, Stuttgart 2004, S. 128.

89 Ebd., S. 129.

90 Ebd., S. 130.

4. Fazit: Amerikanisierung, Privatisierung oder Ökonomisierung des Gewaltmonopols?

Die seit Mitte der 1970er Jahre in Deutschland ausgetragenen Kontroversen um eine mögliche Erosion des staatlichen Gewaltmonopols waren (und sind) damit nicht beendet; jedoch haben sich grundlegende Positionen in den letzten knapp fünf Jahrzehnten erheblich transformiert und dabei vor allem vormals festgefügte Gegensätze zwischen Staat und Markt zunehmend aufgelöst. Der diskursive Wandel lässt sich gerade auch in gewandelten sicherheitspolitischen Semantiken vor allem aus der Perspektive der Skeptiker und Kritiker greifen: In den späten 1970er bzw. frühen 1980er Jahren hatte man – vor allem am schrillen Beispiel der »Schwarzen Sheriffs« von München – über eine bedrohliche, jedoch noch durchweg abstrakte *Amerikanisierung* der westdeutschen Sicherheitslandschaft vor dem Hintergrund von eskalierender Großstadtkriminalität und linkem Terrorismus gestritten. Das staatliche Gewaltmonopol schien dabei durch konkurrierende Privatanbieter in Bedrängnis zu geraten. In den 1990er Jahren kam diese Grundsatzdebatte erneut auf, jedoch in stark gewandelten Kontexten: Im Zuge von Wiedervereinigung und neuerlichen Kriminalitätsdebatten war es nun vor allem eine in der konkreten Praxis beobachtete *Privatisierung* staatlicher Sicherheitsaufgaben in Form von undurchsichtig erscheinenden Kooperationsverhältnissen zwischen Politik und Sicherheitsgewerbe, welche die Kontroverse prägte. Nach der Jahrtausendwende markierten die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 sowie die hiermit verbundenen Reaktionsmuster und Wahrnehmungsverschiebungen eine scharfe Zäsur: Unter dem Eindruck von voranschreitender Globalisierung und internationalem Terrorismus schien sich nun eine vollständige *Ökonomisierung* des (national-) staatlichen Gewaltmonopols durch betriebswirtschaftlich orientierte Verschränkungen von Staat und Markt zu vollziehen, die letztlich die generelle politische Gewährleistungs- in eine spezifisch ökonomische Dienstleistungslogik zu transformieren drohte.

Amerikanisierung, Privatisierung und Ökonomisierung prägten damit als (kritische) zeitgenössische Leitvokabeln jeweils den Grundtenor der hier untersuchten medialen wie fachwissenschaftlichen Debatten um den Wandel des staatlichen Gewaltmonopols. Im fortgesetzten Meinungsstreit über dessen Begründung bzw. Gefährdung verhandelten Fachpolitiker, Juristen, Praktiker, Journalisten oder Sozialwissenschaftler vor allem seit Mitte der 1970er Jahre in wandelnden Konjunkturen und sich verschiebenden Kontexten sicherheitspolitische Grenzziehungen zwischen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und einzelnen Bürgern. Ge-

rade neue Umbruchs- und Krisenkonstellationen trieben diese Diskussionen stets in besonderem Maße an, führten jedoch zugleich auch zu Neuinterpretationen der staatlich-ökonomischen Beziehungsverhältnisse im Bereich der inneren Sicherheitspolitik: Was in den 1970er Jahren noch als potenziell scharfe *Konkurrenz* zwischen Staat und Markt gedeutet wurde, wurde in den 1990er Jahren zunehmend als oft undurchschaubares *Kooperationsgeflecht* gedeutet, bis sich dann in den 2000er Jahren eine umfassende *Transformation* des Staates durch forciert implementierte, ökonomisierende Marktlogiken als neues Deutungsmuster abzeichnete.

Die in diesen sicherheitspolitischen Konflikten herauspräparierten Positionen waren dabei durchaus verschieden, auch wenn die (west-)deutschen Debattenteilnehmer interessanterweise die stets intensiv beobachteten US-amerikanischen »Verhältnisse« und die dortige »Gewaltgesellschaft« einhellig als negatives Zukunftsszenario entwarfen. Im deutschen Fall standen sich zumeist linke bzw. liberale Kritiker, juristische bzw. sozialwissenschaftliche Skeptiker sowie zumeist konservative bzw. ministerielle Pragmatiker gegenüber. Alle Debattenteilnehmer einte jedoch, dass im intensiven Widerstreit um das staatliche Gewaltmonopol sowie die jeweiligen (Neu-)Konfigurationen gesellschaftlicher Sicherheits- bzw. Bedrohungskommunikation seit Mitte der 1970er Jahre grundsätzliche Fragen verhandelt wurden: Welche Akteure sollen legitime Gewalt in (post-)modernen Gesellschaften an welchen Orten und mit welchen Mitteln ausüben? Wie sind die grundlegenden Kompetenzen und Pflichten des Staates gerade in Krisen- und Umbruchszeiten beschaffen, wo beginnen demgegenüber die elementaren (Selbstschutz-)Rechte von einzelnen Bürgern und privaten Unternehmen? Wie sollen dabei, ganz allgemein, gemeinwohlbezogene Ansprüche mit privat(wirtschaftlichen) Interessen austariert werden? Welche Rolle spielen insbesondere Medien und Politik in gesellschaftlichen Kontroversen um neue, auf vermeintlichen »Angstmärkten« artikulierte sicherheitspolitische Konflikt- und Bedrohungsszenarien? Wie sind schließlich Fragen der Sicherheitspolitik generell mit Problemen von demokratischer Rechtsstaatlichkeit sowie den Dynamiken sozialer Ungleichheiten verschränkt? Der bis in die Gegenwart immer wieder aufflammende Streit um Grenzen und Bedrohungen des staatlichen Gewaltmonopols durch einen »Gewaltmarkt« erweist sich damit, so die These, nicht zuletzt als neuralgischer Punkt, an dem die deutsche Sicherheitskultur seit den 1970er Jahren immer wieder aufs Neue verhandelt wurde.⁹¹

91 Vgl. Christopher Daase: Wandel der Sicherheitskultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60 (2010), S. 9-16.