

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung wird durch die Errichtung und rechtliche Formierung eines staatlichen Gewaltmonopols gewahrt – so lautet eine staatstragende Legitimationsformel. Im Innern wird das Gewaltmonopol durch die Polizei repräsentiert. Die traditionsreiche Klage über unvergleichliche Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit mündet gewöhnlich in den Ruf nach mehr Polizei. Immer häufiger allerdings findet sich in dramatischen Illustrertenberichten oder sorgenvollen Parlamentsanfragen über die aktuelle Lage der inneren Sicherheit der Verweis auf eine andere Lösung: private Sicherheitsdienste! Neben technischen Sicherheitsausrüstungen sind personale Sicherheitsdienstleistungen im Angebot: Überwachungs-, Bewachungs- und Streifendienste, Alarmierungs- und Ermittlungsdienste, Sicherheitsberatung oder Werttransporte können käuflich erworben werden.

Der Ruf nach dem Sicherheitsgewerbe ist insoweit neu und bemerkenswert als private, kommerzielle Agenturen für *öffentliche* Sicherheits- oder Ordnungsprobleme beansprucht werden. Die von der Privatwirtschaft gestellten Wächter und Ordnungshüter, die einem traditionsreichen Gewerbezweig angehören, waren seit ihren öffentlichen Auftritten in den Arbeiterkämpfen im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts eher im Stil tätig. Sei es in ihrer Funktion als Werkschützer auf dem Fabrikgelände, als Wächter innerhalb geschlossener Areale oder als überwiegend in der Privatsphäre agierende Detektive. Heute erleben wir jedoch die Rückkehr der Privatpolizisten in den öffentlichen Raum. Die Unterscheidung zwischen „öffentliche“ und „privat“

bezieht sich im wesentlichen auf Eigentumsverhältnisse und im gegebenen thematischen Kontext auf die damit verbundenen Hausrechtsbefugnisse bzw. Gefahrenabwehrrechte. Mit den Begriffen sind zugleich Zuständigkeitsbereiche legitimer privater oder staatlicher Gewaltanwendung bezeichnet.

Privatpolizei wirkt in privatisierter Öffentlichkeit

Der neuerliche Vormarsch der privaten Sicherheitsdiener insbesondere in die städtische Öffentlichkeit geht mit einer zunehmenden Privatisierung öffentlicher Räume einher. Freizeit findet nicht mehr im Freien, sondern im privatwirtschaftlichen „Park“ oder „Center“ statt. Der Einkaufsbummel wird nicht mehr auf öffentlichen Straßen und Plätzen unternommen, sondern in Ladenpassagen oder Einkaufszentren von Eigentümergemeinschaften. Im fortgeschrittenen Stadium nimmt diese Verdichtung von Besitzverhältnissen die Gestalt mehr oder weniger geschlossener Einkaufsstädte an, die Einzelgeschäfte, Kindergärten, Freizeiteinrichtungen, Restaurants und die sie verbindenden Wege und Straßen in gleichsam privatrechtlich umschlossenen Arealen konzentrieren. Diese Räume sind nach wie vor insoweit öffentlich, als sie ohne erkennbare Umwehrung auskommen und die Bürger auch eingeladen sind und sich subjektiv frei fühlen, den Raum zu nutzen. Gleichwohl können in dieser Form der städtischen Öffentlichkeit durch Haus- und Besitzrechte legitimierte Privatkodifikationen – von Sicherheitsdiensten kontrolliert – den von Polizei und Strafjustiz überwachten Normenbestand weitreichend überlagern.

Verdoppelung von Eingriffsbefugnissen: Kriminalität und 'Betriebsrisiken'

Mit dem Nebeneinander von Polizei und privatem Sicherheitsdienst ist offenkundig eine Verdichtung von normativen Ordnungsvorstellen

lungen und eine Erweiterung von Eingriffsbefugnissen in die bürgerliche Freiheitssphäre angezeigt. Obgleich die Tätigkeitsmerkmale privater und öffentlicher Sicherheitsorgane Ähnlichkeiten aufweisen (Überwachung, Ermittlung, Überführung), sind die Bemühungen der Privaten an Partikularnormen, nicht an universellen gesetzlichen Regeln orientiert. Die öffentliche Kriminalitätsbekämpfung ist überdies in Prozesse einer symbolischen Strafrechtspflege eingebunden. Diese ist darauf angewiesen, daß Devianz nicht nur als Tatbestand existiert, sondern auch als Sachverhalt öffentlich vorgeführt, strafjuristisch aufgearbeitet und exemplarisch sanktioniert werden kann. Die Auftraggeber privater Sicherheitsdienste sind hingegen an dezenter Devianzkontrolle interessiert. Kriminalität wird nur insoweit verfolgt, als sie zu direkten (z.B. Sachbeschädigung) oder indirekten (z.B. Umsatzeinbußen infolge Kriminalitätsangst) wirtschaftlichen Verlusten führt. Im Vordergrund steht die Vermeidung interessengebundener, vom Auftraggeber identifizierter oder vermuteter Betriebsrisiken. Der Präventionserfolg der Privaten besteht in der Unterbindung von Schädigungen, in der Verminderung von Profitrisiken, in der Eindämmung von Verlusten, in der Vermeidung von Umsatzeinbußen. Insofern sind Überwachung und Intervention eher nachrangig an Abweichungstatbeständen, vorrangig hingegen an Optimalentwürfen von Betriebssicherheit, Verkaufsförderlichkeit oder Kundenwohl befinden orientiert. Konstrukte eines betriebsloyalen Normpersonals oder konsumfreudiger Musterkunden werden zu einem positiven Normalitätsmaßstab, der einen höchst diffusen Devianzbegriff erzeugt¹.

Auch städtische Verkehrsbetriebe, die staats-eigene Bundesbahn oder Gemeinden nehmen private Sicherheitsdienste in Anspruch, um eine erweiterte Form von „Sicherheit und Ordnung“ in öffentlichen Räumen, sei es in Nahverkehrszügen, Bahnhöfen oder Innenstädten², unter Rückgriff auf Hausrechte oder Gemeindesatzungen zu gewährleisten. Auch hier geht es nur nachrangig um Kriminalprävention, dafür bleibt vorrangig die Polizei zuständig. Vielmehr wer-

Private Sicherheitsdienste

Polizei und private Sicherheitsdienste erscheinen zunehmend als komplementäre Partner. Alle Anzeichen deuten auf Ausweitung – der „Angstmarkt“ floriert.

Von Michael Voß

den die kriminalrechtlichen Normen durch spezifische Devianznormen erweitert. In den Begründungen, die Verkehrsbetriebe für den Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten vortragen, ist dementsprechend weniger von der Gefahren der Gewaltkriminalität die Rede, sondern von Vorbeugemaßnahmen gegen „Drogenszene, Stadtstreicher, Jugendbanden, Kleinkriminelle

von denen sie oder BVG-Personal angegriffen wurden, und in 155 Fällen wurden Prügeleien beendet. Des Weiteren gingen Streifen gegen Raucher (6.439 mal), Musikanten (1.637), Bettelrei (3.115) und ambulanten Handel (1.694) vor. 2.076 hilflose Personen wurden aufgefunden und 497 Kinder ohne Begleitung der Polizei übergeben⁹. Es ist offenkundig: Nicht Straftaten, sondern Betriebsrisiken bilden den Anlaß für Interventionen, für die sich nicht immer eine gesetzliche Legitimation finden ließe.

zu entscheiden, ob die Gesamtzahl der privaten Sicherheits- und Ordnungshüter bereits die Mannschaftsstärke der Polizei überschritten hat – wie dies aus anderen westlichen Ländern vermeldet wird. Nach den Umfrageergebnissen des „Hallcrest-Reports“ standen in den USA im Jahr 1990 600.000 Polizeibeamte 1,5 Millionen privaten Sicherheitsbediensteten gegenüber¹⁰.

Mit dem Nebeneinander von Polizei und privatem Sicherheitsdienst ist offenkundig eine Verdichtung von normativen Ordnungsvorstellungen und eine Erweiterung von Eingriffsbefugnissen in die bürgerliche Freiheitssphäre angezeigt.

... potentielle Randalierer und Vandalen“, deren Ausbreitung drohe³. Dabei sind „Betriebsinteressen“⁴ leitend, die durch Normwidrigkeiten jenseits des Strafgesetzbuches oder durch die Folgen massenmedialer Kriminalitätspanik gefährdet erscheinen. Einen Eindruck von den Devianzformen, die beispielsweise den Geschäftserfolg des öffentlichen Nahverkehrs gefährden, gibt der Tätigkeitsnachweis, der von der „Industrie- und Handelsschutz GmbH“ regelmäßig vorgelegt wird, die mit der Überwachung der Berliner Verkehrsbetriebe beauftragt ist: „Für die ersten neun Monate 1992 meldeten die Streifen über 167.000 Einsätze; In 35.300 Fällen wurden Fahrgäste wegen Alkoholgenuss von der Beförderung ausgeschlossen, fast 46.000 Personen wurden zum Verlassen der Bahnhöfe aufgefordert, knapp 25.000 mal wurden Obdachlose zur Ordnung gerufen und in genau 15.653 Fällen wirkten sie auf lautstarke Jugendliche ein. Bei 38 Fahrgästen schritten IHS-Mitarbeiter wegen mitgeführter Schußwaffen ein ... Sie schlichteten mehr als 2.000 Streitigkeiten unter Fahrgästen, gingen 213 mal gegen Personen vor,

Das Geschäft blüht

Dank der wachsenden Nachfrage, die private Sicherheitsdienste durch private und öffentliche Auftraggeber erfahren, boomt die Branche. Die Umsatzsteuerstatistik weist für den Gewerbezweig der Bewachungsunternehmen beachtliche Zuwachsrate auf. Während im Jahr 1960 lediglich 332 Betriebe mit einem Jahresumsatz von 109 Millionen DM erfaßt wurden, zeigt die jüngst veröffentlichte Statistik für das Jahr 1990 bereits 899 Bewachungsunternehmen mit einem Jahresumsatz von 2,33 Milliarden DM. Nach Angaben des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS) erwirtschaftet die Branche mittlerweile einen Jahresumsatz von über 3 Milliarden DM⁶. Mit diesen Zahlen ist die Größenordnung der privaten Sicherheitsdienste aber keineswegs hinreichend beschrieben. Es fehlen im benannten Zahlenwerk beispielsweise die Detekteien (600 – 800 Unternehmen mit 8.000 – 15.000 Mitarbeitern⁷) oder die betriebseigenen Sicherheitsabteilungen mit etwa 60.000 Werkschützern. Alle Zahlenangaben über den personellen Gesamtumfang privater Sicherheitskräfte (einschließlich des unselbständigen Werkschutzes), die in Fachberichten zwischen 120.000, 200.000 und 270.000⁸ schwanken, haben allerdings als notorisch unzuverlässig zu gelten. Bereits die gewerberechtliche Identifizierung privater Sicherheitsdienste führt in ungeahnte Schwierigkeiten. So ist das Bewachungsgewerbe gemäß § 34a der Gewerbeordnung zwar eine erlaubnispflichtige Tätigkeit und als solche statistisch erfaßt. Das gilt jedoch nur für selbständige Unternehmen, nicht aber für den betriebsinternen Werkschutz. Auch Detekteien, die ohne eine förmliche Erlaubnis gegründet werden können, bieten ähnlich geartete Sicherheitsdienstleistungen an. Schließlich sind Unternehmensberatungsfirmen, die „Einstellungsüberprüfungen von Arbeitsplatzbewerbern in geheimschutzbedürftigen Arbeitsbereichen, Erstellung von Geheimschutzkonzepten und Sabotageschutzplänen, Aufklärung von Wirtschaftsstraftaten“⁹ zu ihrem Angebotsspektrum rechnen, weder in den Registrierungen des erlaubnispflichtigen Bewachungsgewerbes noch in den einschlägigen Rubriken der Umsatzsteuerstatistik als Teil der Sicherheitsbranche zu identifizieren. Insofern ist kaum

Keine Verdrängung, sondern Verstärkung der Polizei durch die Privaten

Welche Folgen hat die Ausweitung privater Ordnungstätigkeit in öffentlichen Räumen für die Polizei? „Ohne uns geht nichts mehr“¹¹, solch ein selbstbewußter Slogan des Sicherheitsgewerbes erweckt den Anschein, als sei ein Verdrängungswettbewerb im Gang. Selbst im Bereich des Straßenverkehrs, einem Refugium polizeilicher Ordnungstätigkeit, droht, so weiß eine Autozeitung zu berichten, der „Ausverkauf“ der Polizei¹²: Verkehrsüberwachung, Unfallaufnahme und Verkehrsregelung sollen nach Plänen aus Baden-Württemberg künftig in private Hand gelegt werden. Aufsatztitel der einschlägigen Fachliteratur bestärken den Eindruck, daß die Polizei über kurz oder lang durch private Sicherheitskräfte aus ihrem angestammten Terrain verdrängt sein wird: „Übergang der Polizeigewalt auf Private“¹³, „Polizeiersatz im Wartestand“¹⁴, „Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch private Sicherheitsdienste“¹⁵, so und ähnlich lauten die Zusammenhangsvermutungen.

Bei näherem Hinsehen spricht jedoch Vieles dafür, daß der Markterfolg der privaten Sicherheitsdienste eher in ihrer *Divergenz zur Polizei* begründet liegt. Polizei und private Sicherheitsdienste erscheinen als komplementäre Partner einer Sicherheitsallianz, wobei Polizei und Private je spezifische Tätigkeitsfelder besetzen. Diese Vermutung wird bereits durch das parallele quantitative Wachstum beider Sicherheitsdienste, das sich in der Bundesrepublik zwischen 1960 und 1980 gezeigt hat, gestützt¹⁶. Auch ist die umfassende und stetig wachsende Nachfrage privater Sicherheitsdienste durch *staatliche Institutionen* bis hin zu Polizeibehörden ein Indiz dafür, daß hier Leistungen in Anspruch genommen werden, die in dieser Form von der Polizei nicht bereitgestellt werden können¹⁷. Alle Anzeichen deuten auf ein weiteres Wachstum von Polizei und privaten Sicherheits- und Ordnungsdiensten hin – allerdings mit höheren Zuwachsrate bei den privaten Unternehmen.

Sicherheit als Ware

Denn private Sicherheitsangebote in personaler oder technischer Form profitieren in hoher Maße vom ‚Angstmarkt‘. Dieser ist in einer

Gesellschaft besonders chancenreich, in der sich „Sicherheit“ als gesellschaftlicher Wert verfestigt hat: „Der Schutz ist 'unsicher', d.h. unzuverlässig und daher ungewiß. So geht es nun um die Zuverlässigkeit und Gewißheit des Schutzes, ohne daß eigens noch bedacht würde, was geschützt werden soll. Nicht mehr das ursprüngliche Objekt des Schützens wird jetzt ins Auge gefaßt, sondern das Schützen selbst wird Objekt im Denken und Handeln“¹⁸. Sicherheit wird zur Ware. Und im Verkauf dieser Ware sind die Privaten der Polizei weit überlegen. Eine Bemessung der Polizeikräfte an den öffentlich artikulierten Sicherheitsbedürfnissen findet wahlweise an der Finanzschwäche der Länderhaushalte, an den Beharrungstendenzen bürokratischer Systeme oder am Zustimmungsbedarf für sicherheitspolitische Entscheidungen ihre Grenzen. Das private Sicherheitsgewerbe kann hingegen der schwankenden Nachfrage geschmeidig folgen. Eine knapp gehaltene Ausbildung – die wenigen gesetzlichen Vorgaben für den privaten Sicherheitsdienst lassen sich rasch erlernen – hält den Rekrutierungsaufwand und den Dienstleistungspreis in Grenzen. Überdies lockt das private Sicherheitsgewerbe mit zeitgemäßer Technik. Während das vom Schlosserhandwerk bereitgestellte Vorbeugesortiment in der Kriminalpolizeilichen Beratungsstelle allzu bieder wirkt, kann die Sicherheitsindustrie auf Hochglanzbroschüren mit elektronischem Präventions-Hi-Tech werben. Und auch das martialische Bild vom „Schwarzen Sheriff“, das den Sicherheitsverkauf in kommunalen Selbstverwaltungsgremien eher behindert, hat die Bewachungsbranche inzwischen erfolgreich abgestreift. Heute sind leisere Töne gefragt. Die militärische Schirmmütze wird zunehmend durch das Pfadfinderbarett ersetzt, das schwarze Tuch ist freundlicheren Farben gewichen und Schußwaffen sind bei den Fußstreifen privater Sicherheitsdienste mittlerweile verpönt. Der postmoderne Modell-Wachmann gibt Sicherheit durch Präsenz und freundliche Auskünfte oder durch energisches Zupacken – ganz nach situativer Notwendigkeit.

Ausgrenzung als Sicherheitsstrategie

Wenn die soziologische Erkenntnis zutrifft, wonach sich innerhalb der Städte eine immer stärkere Spaltung vollzieht zwischen jenen Bürgern mit gesicherten Arbeitsplätzen und Lebensperspektiven und den an den gesellschaftlichen Rand gedrängten Armen, Dauerarbeitslosen oder Zuwanderern, dann wächst der Kreis derer, die von partikularen Ausgrenzungsstrategien des geschilderten Zuschnitts betroffen sein können¹⁹. Die soziale Spaltung droht in eine räumliche Spaltung verlängert zu werden, wobei die Integrierten und Wohlhabenden die privatisierten öffentlichen Räume besetzen und die für Arbeitsmarkt oder Konsum Uninteressanten und

Störenden dieser Räume verwiesen werden – aus Sicherheitsgründen.

DR. MICHAEL VOSS
lehrt Rechtswissenschaft an der
Universität Bielefeld

Anmerkungen:

- 1) Vgl. Voß, M.; Privatisierung öffentlicher Sicherheit, erscheint in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Band 15, 1993
- 2) Private Sicherheitskräfte werden von Kommunen mit präventiven Sicherheitsaufgaben betraut, die nach herrschender Rechtsauffassung kein Gegenstand ausschließlicher Staatsverwaltung sind. So patrouillieren in der Frankfurter Innenstadt private „City-Streifen“ in städtischem Auftrag zwischen 11 Uhr vormittags und 2 Uhr nachts, um, so ein Sprecher der Frankfurter Polizei, „Werte zu schützen und Kriminalität zu bekämpfen“ (vgl. Weisser Ring, Heft 4/1991, 16)
- 3) Siehe Hannoversche Allgemeine Zeitung, 30.12.1992, 13
- 4) Das reicht von so konkreten Variablen wie dem Fahrgastaufkommen eines öffentlichen Verkehrsbetriebes bis zur höchst diffusen 'Attraktivität' einer Innenstadt.
- 5) Zitiert nach Pütter, N.; Öffentlicher Nahverkehr – Sicherheit durch Private?, in: Bürgerrechte & Polizei, Nr. 3/1992, 32 ff., 35
- 6) Vgl. Der Spiegel, Nr. 42, 14.10.91, 34; STERN, Heft 3/1993, 74
- 7) Vgl. Jungfer, G.; Strafverteidiger und Detektiv, in: Strafverteidiger, Heft 11/1989, 495 ff., 496; Seysen, M., Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch private Sicherheitsdienste, Kriminologisches Journal, 4. Beihet 1992, 179 ff., 181; Diederichs, O., Detektive und Auskunfteien, in: Bürgerrechte & Polizei, Nr. 3/1992, 41 ff., 42
- 8) 130.000: European Committee on Crime Problems, Select Committee of Experts on the Organisation of Crime Prevention. Preply by the Federal Republic of Germany to the Select Committee's Questionnaire, Strasbourg, 1 March 1984 (PC-R-OP (84) 4); 200.000: Bürgerrechte und Polizei, Nr. 3/1992, 4; 270.000: STERN, Heft 3/1993, 75
- 9) Vgl. Kriminalstatistik, 6/1991, 417
- 10) Cunningham, W.C./Strauchs, J.J./Van Meter, C.W., Private Security Trends 1970 – 2000. The Hallcrest Report II, Boston, London 1991, 229
- 11) STERN, 3/1993, 74
- 12) Auto Motor und Sport, 30. Dezember 1992, 107 ff.
- 13) Hoffmann-Riem, W., in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 11/1977, 277 ff.
- 14) Stacharowsky, H., in: Kriminologisches Journal, Heft 3/1985, 228 ff.
- 15) Seysen, Michael, in: Kriminologisches Journal, 4. Beihet 1992, 179 ff.
- 16) Vgl. Kusch, E.-G., Milliardenumsätze. Die Wach- und Sicherheitsunternehmen in Zahlen, in: Wirtschaftsschutz und Sicherheitstechnik, Heft 4/1983, 130 f., 131; Busch, H. u.a., Die Polizei in der Bundesrepublik, Frankfurt 1985, 80; siehe ähnlich für England: South, N., Reconstructing Policing: Differentiation and Contradiction in Post-War Private and Public Policing, in: Mathews, R. (ed.), Privatizing Criminal Justice, London u.a. 1989, 76 ff., 81
- 17) Die Beschränkung der Polizei durch nationale Hoheitsrechte dürfte den Präsidenten des Bundesnachrichtendienstes seinerzeit veranlaßt haben, ein insoweit freier gestelltes privates Detektivbüro mit der Terrorismusaufklärung im Ausland zu beauftragen. Im Zuge der parlamentarischen Aufklärung dieser Affaire wurde ferner festgestellt, daß das private Ermittlungsbüro „seit Jahren auch Aufträge für das Bundeskriminalamt, für Landeskriminalämter und weitere Polizeidienststellen der Länder“ erfüllt hat (Deutscher Bundestag, 71. Wahlperiode, 175. Sitzung, 15.11.1985, 13138).
- 18) Kaufmann, F.-X., Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1970, 71
- 19) Vgl. Häußermann, H./Siebel, W., Neue Urbanität, Frankfurt 1987, 8

Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.)
Zwischen Kooperation und Korruption

Abweichendes Verhalten in der Verwaltung

Anläßlich eines der jüngsten deutschen Korruptionsskandale wurde ein Staatsanwalt aus Frankfurt am Main in einer Illustration mit den Worten zitiert, Korruption habe sich „in Deutschland metastasenartig ausgebreitet. Sie durchzieht die Amtsstuben ganzer Behörden und Verwaltungen.“ Exemplarische Untersuchungen, wie sie in diesem Band vorgelegt werden, legen indes den Schluß nahe, daß von einer prinzipiellen Korruptionsanfälligkeit der deutschen öffentlichen Verwaltung nicht gesprochen werden kann. Allerdings ist die Verwaltung nicht so regelorientiert und „bürokratisch“, wie dies verbreite Vorurteile nahelegen, sondern, wenn es darauf ankommt, etwa bei Katastrophenfällen, durchaus flexibel und dadurch leistungsstark. Die Kehrseite desselben Befundes ist, daß die Verwaltung mitunter auch zu Arrangements mit den konkreten Umständen oder mit einer einflußreichen Klientel neigt, die ihren gesetzlichen Auftrag in Frage stellen. Zur handfesten Korruption ist es dann in Grenzfällen womöglich nur ein kleiner Schritt.

1992, 382 S., kart., 58,- DM,
ISBN 3-7890-2663-8



NOMOS

