

Kendra Briken/Volker Eick\*

## Recht und billig? Wachschatz zwischen Niedriglohn und Ein-Euro-Jobs

*Seit Mitte der 1970er Jahre dringen kommerzielle Sicherheitsdienste sukzessive in den öffentlichen Raum vor.<sup>1</sup> Hinzugezogen sind in den 1990er Jahren Außen- dienstkkräfte der Ordnungsämter, die – deutlich schlechter entlohnt als die Polizei – den ruhenden und fließenden Verkehr ebenso kontrollieren wie von ‚Rand- gruppen‘ frequentierte Parks und öffentliche Plätze. Organisiert in (ehrenamtlichen) Bürgerwehren und in so genannten Sicherheitspartnerschaften, sollen Teile der Bevölkerung, mit oder ohne Anleitung der Polizei, Sicherheitsaufgaben wahr- nehmen und im Namen der ‚Sicherheit‘ für ‚ordentliche‘ Nachbarschaften sor- gen.<sup>2</sup> Schließlich sind als wohl jüngstes Phänomen Langzeiterwerbslose (un)frei- willig Teil der ‚erweiterten Sicherheitsfamilie‘ geworden, insoweit sie im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik unter der Aufsicht von so genannten Beschäf- tigungsträgern als ‚Kiezläufer‘, ‚Gebietswacht‘ oder ‚Wohngebietsaufsicht‘ zum Einsatz kommen.<sup>3</sup> In bundesdeutschen Städten sind diese Akteure allgegenwärtig und für manchen kaum noch voneinander zu unterscheiden. Allen gemeinsam ist, dass sie für das sorgen sollen, was ihren Auftraggebern als Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit gilt (SOS-Dienstleistungen). Unser Fokus wird im Folgenden auf dem kommerziellen Teil dieser Sicherheitsfamilie liegen. In der als ‚neu‘ bezeich- neten ‚Sicherheitsarchitektur‘, so unsere These, repräsentieren die privat enga- gierten Wachleute und die ‚aktivierten‘ Arbeitslosen einen gewinnträchtigen Si- cherheitsmarkt, der sich auf unterstem Lohn- und Qualifikationsniveau sowie auf rechtlich dünnem Eis bewegt. Zugleich sind sie Ausdruck davon, dass zwei un- terschiedliche politische Handlungsfelder im Rahmen einer neoliberalen Forma- tion auf neuartige Weise ineinander greifen: das der Beschäftigungspolitik und das der Inneren Sicherheit.*

*Sicherheit (be)rechnet sich*

Im Mai 2009 schreibt der ‚New Left Review‘ mit Rückblick auf die neoliberale Politik der rot-grünen Koalition, die deutsche Sozialdemokratie ‚hat sich letzt- lich für den Sozialabbau und für die Deregulierung der Arbeitsmärkte entschie- den, vor der die deutsche Christdemokratie in ihren langen Jahren an der Macht zurückschreckte.“<sup>4</sup> Und auch die ‚Frankfurter Allgemeine Zeitung‘ betont, der „deutsche Niedriglohnsektor ist während der vergangenen Jahre rasant gewach- sen [...]. Diese Entwicklung war politisch gewollt und von der rot-grünen Bun- desregierung mit der Agenda-Politik eingeleitet worden“.<sup>5</sup> Diese Politik wird derzeit von einer schwarz-gelben Koalition fortgesetzt, deren Credo ungebro-

\* Wir danken Andreas Fischer-Lescano für konstruktive Diskussionen und hilfreiche Hinweise.

1 Hoffmann-Riem, Übergang der Polizeigewalt auf Private?, ZRP 1977, 277 ff.; Eick, ‚Krauts and Crowds‘, in: Eick u.a. (Hrsg.), Kontrollierte Urbanität, 2007, 55 ff.

2 Pütter/Kant, Freiwillige Polizeidienste, Sicherheitswachen und Sicherheitspartner, CILIP 66 (2/2000), 16 ff.

3 Eick, Urbane Wachen und die neuen Polizeien, in: Arndt u.a. (Hrsg.), Ordnungen im Wandel, 2008, 81 ff.

4 Anderson, A New Germany?, NLR 57 (2009), 5 ff. (8).

5 Astheimer, Der schmale Grat zwischen Arbeit und Hartz, FAZ, 6.2.2010, 12.

chen eine neoliberale Globalisierungsstrategie ist. Anhaltend werden durch Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung immer mehr Bereiche der Gesellschaft kommerzialisiert,<sup>6</sup> treten nicht nur Nationalstaaten in den sozioökonomischen Wettbewerb, sondern brechen sich auch regionale, städtische und innerstädtische Konkurrenzverhältnisse Bahn. Alle politischen Handlungsfelder sind in diesem Prozess auf eine betriebswirtschaftliche Logik umgestellt und dem Primat ökonomischer Kennziffern unterstellt worden, so auch die Kriminal- und Sicherheitspolitik. Das geht mit der Entwicklung von Managementmethoden und Aufgabenbeschreibungen für die Polizei einher,<sup>7</sup> die nicht mehr allein mit Strafverfolgung und Gefahrenabwehr befasst ist, sondern zusätzlich umfassende Aufgaben in der kommunalen Kriminalprävention und bei der Bearbeitung von ‚Unsicherheitsgefühlen‘ übernommen hat.<sup>8</sup> Zudem rücken das urbane Territorium, das Quartier, der Straßenzug immer stärker in den Fokus einer Kriminal- und Sicherheitspolitik, die dem Raum eine hohe Aufmerksamkeit widmet und ihm kriminalisierende Effekte zuschreibt.<sup>9</sup>

Dieser Zuschreibungsprozess gerät auch in den Blick einer neoliberal aufgeladenen Sozial- und Beschäftigungspolitik und verdichtet sich mit denselben Begründungsfragmenten zur ‚kommunalen Sozialprävention‘ im (urbanen) Raum. Arbeit, genauer Beschäftigung, und Sicherheit werden in diesem Prozess sowohl als Legitimation wie als Zielgröße definiert und zunehmend ununterscheidbar, gerahmt freilich durch die scheinbar unhintergehbare ökonomische Logik, nach der sowohl das Soziale wie die (Innere) Sicherheit kommodifiziert, also in eine Ware verwandelt werden (müssen).

Mittlerweile scheint sich in diesem Prozess eine spezifische Form der Arbeitsteilung herausgebildet zu haben, in der Polizei, kommerzielle Sicherheitsdienste und in Ein-Euro-Jobs Beschäftigte mit ganz unterschiedlichem Hintergrund durchaus ähnliche Tätigkeiten ausüben. Dabei wäre es falsch, dies als einen Rückzug der Polizei aus „einfachen Überwachungs- und Präsenztätigkeiten sowie der Durchsetzung von Partikularnormen“ zu verstehen.<sup>10</sup> Eher dürfte, etwa im Bund-Länder-Programm ‚Soziale Stadt‘ mit seinen 570 Programmgebieten und in den bundesweit mehr als 2.000 kriminalpräventiven Gremien,<sup>11</sup> das Gegenteil der Fall sein: In beiden Bereichen gilt die Polizei als *der* Partner,<sup>12</sup> der, dem Diktum von Osborne und Gaebler folgend, eine Politik des „steering rather than rowing“ verfolgt,<sup>13</sup> ohne sich aus der Fläche zurückzuziehen. Sie hat nun in der Fläche mit unterschiedlichen und vergleichsweise neuen Akteuren zu tun, die der gleichen Sache dienen sollen: der Produktion von ‚Sicherheit‘, allerdings unter der Maßgabe, dass sich mit diesem ‚Produkt‘ wahlweise Geld verdienen oder eben einsparen lässt. Das Management des Wach- und Sicherheitsgewerbes und jenes der ‚Beschäftigungsindustrie‘ haben diesen Markt im Blick.

6 Jessop, Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance, Antipode 34/3 (2002), 452 ff.

7 Barthel/Schmitt, Polizeiliches Politikfeldmanagement im regionalen Politikfeld innere Sicherheit, in: Kreissl u.a. (Hrsg.), Policing in Context, 2008, 147 ff.

8 Kury (Hrsg.), Konzepte Kommunaler Kriminalprävention, 1997.

9 Belina, Raum, Überwachung, Kontrolle, 2007.

10 Behr, Veränderungsprozesse des Gewaltmonopols, in: Kreissl u.a. (Fn. 7), 59.

11 Vgl. Eick, Lokale Kriminal- und Sicherheitspolitik, in: Dahme/Wohlfahrt (Hrsg.), Handbuch Kommunale Sozialpolitik, 2011 (i.E.).

12 Pütter, Polizei und kommunale Kriminalprävention, 2006, 203, 321 f.

13 Osborne/Gaebler, Reinventing Government, 1993, 25.

Insoweit nach offizieller Lesart gelten soll, *jede* Arbeit sei besser als gar keine und die beste Sicherheitspolitik bleibe ‚kluge‘ Sozialpolitik, hat sich zwischen Sauberkeit, Ordnung und Sicherheit ein peripherer Arbeitsmarkt etabliert, auf dem mehrere hunderttausend Männer und Frauen zwischen Minijob, Erwerbslosigkeit, befristeter Beschäftigung, Ein-Euro-Job und erneuter Erwerbslosigkeit ‚pendeln‘ müssen. Entsprechend sind den bisherigen Sicherheitsakteuren neue ‚Familienmitglieder‘ zugewachsen, die kooperierend, kooptierend oder kompetitiv in Erscheinung treten.

Zugleich sind die Institutionen, die bisher vorrangig die Innere Sicherheit gewährleisten, Veränderungen unterworfen, die heute gern in den Begriff der ‚Sicherheitsarchitektur‘ gekleidet werden, tatsächlich aber wohl eher als ‚Wucherungen‘ am Rande und jenseits von Demokratie und Rechtsstaat bezeichnet werden sollten. Spätestens seit den 1970er Jahren können für die Bundesrepublik Entwicklungslinien nachgezeichnet werden, zu denen zuallererst die intensivierete Orientierung an Kriminalprävention und das Primat der Exekutive, die Zentralisierung aller Sicherheitsapparate und der Aufbau einer vollumfänglichen Bundespolizei<sup>14</sup> sowie die Vergeheimdienstlichung der Polizei und die Verpolizeichung der Geheimdienste gehören.<sup>15</sup> Der ‚Aufwuchs‘ von Quasi-Polizeien<sup>16</sup> wurde in Europa zuerst in Großbritannien wahrgenommen und von polizeilicher Seite als sicherheitspolitische ‚Balkanisierung‘ reflektiert.<sup>17</sup> Zur Einhegung einer solchen Entwicklung wurde der Begriff der „extended policing family“<sup>18</sup> geprägt und wird seitdem in den Sozialwissenschaften als „pluralization of policing“ diskutiert.<sup>19</sup> In Deutschland hat sich seit den 1990er Jahren eine Struktur herausgebildet, die ebenfalls eine Heterogenisierung der für die (Re)Produktion von ‚Sicherheit‘ zuständigen Akteure beinhaltet: Neben rund 265.000 Polizei- und 34.000 Zollbeamte,<sup>20</sup> tausende Geheimdienstmitarbeiter und die Außendienstbeschäftigten der Ordnungsämter sind nicht nur Organisationen wie ‚Bürgerhelfer‘, ‚Sicherheitspartnerschaften‘, ‚Freiwillige Polizeidienste‘ oder Präventionsgremien<sup>21</sup> getreten, sondern auch das kommerzielle Sicherheitsgewerbe, das unlängst mit einer Erwähnung im fortgeschriebenen ‚Programm Innere Sicherheit‘ *geadelt* wurde und sich nun mit seinen rund 170.000 Beschäftigten als „Bestandteil der Sicherheitsarchitektur“<sup>22</sup> betrachten darf und auch mag.<sup>23</sup> Eine neuere Entwicklung stellen Beschäftigungsträger dar, die insbesondere seit der Verabschiedung der ‚Agenda 2010‘ im Auftrag der Bundesagentur für Arbeit, der jeweiligen Landesregierungen und Kommunen Erwerbslose in Ein-Euro-Jobs nach dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) beschäftigen und von diesen auch SOS-Dienstleistungen

14 Kommission ‚Evaluierung Sicherheitsbehörden‘ (Hrsg.), *Kooperative Sicherheit*, 2010.

15 Pütter, *Sicherheitsarchitekturen im Wandel*, CILIP 90 (2/2008), 3 ff.

16 Auf globaler Ebene wären aus völkerrechtlicher Perspektive auch Private Military Companies zu nennen; vgl. Duffield, *Global Governance and the New Wars*, 2001; Singer, *Corporate Warriors*, 2003; apologetisch Patterson, *Privatizing Peace*, 2009; Heck, *Grenzen der Privatisierung militärischer Aufgaben*, 2010.

17 Blair, *Patrolling Partnership*, *Police Review* 110/2002, 30 f.

18 Blair (Fn. 17), 31. Der damalige Londoner Polizeichef Blair verknüpfte mit dieser Begrifflichkeit die Hoffnung, das Primat der staatlichen Polizei aufrechterhalten bzw. wiederherstellen zu können.

19 Crawford/Lister, *The Extended Policing Family*, 2004.

20 Etwa 6.600 von ihnen bekämpfen ‚Schwarzarbeit‘; vgl. BMF (Hrsg.), *Die Bundeszollverwaltung*, 2009.

21 CILIP 64 (3/1999); CILIP 66 (2/2000).

22 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: *Programm Innere Sicherheit*. Fortschreibung 2008/2009, 25 f.

23 Olschok, *Private Sicherheitsdienste sind Bestandteil der Sicherheitsarchitektur*. DSD 3/2010, 57 ff.

vor allem in ‚benachteiligten‘ Quartieren erbringen lassen.<sup>24</sup> Entstanden ist damit ein veritabler Sicherheitsmarkt, auf dem insbesondere das kommerzielle Sicherheitsgewerbe und die ‚Beschäftigungsindustrie‘ um Marktanteile an SOS-Diensten konkurrieren, die bedingt durch den institutionellen Wandel staatlicher Institutionen im Bereich der Sicherheits- und Sozialpolitik nachgefragt werden. Die hegemoniale neoliberale Marktlogik denkt damit zwei inhaltlich zunächst unterschiedliche Handlungsfelder formal zusammen, und Maßnahmen der Inneren Sicherheit finden einen neuartigen legitimatorischen Rahmen in aktivierender Beschäftigungspolitik – und, nota bene, andersherum. Das dazugehörige Personal indes arbeitet in einem als postindustrielle Ökonomie bezeichneten Bereich, der durch ständige Erhöhung von Flexibilitätsanforderungen, Niedriglohn und Workfare<sup>25</sup> gekennzeichnet ist.<sup>26</sup> Im kommerziellen Wach- und Sicherheitsgewerbe *und* in der ‚gemeinnützigen‘ Beschäftigungsindustrie übersetzt sich Integration in den Arbeitsmarkt für das Gros der Arbeitenden gerade nicht in ‚sichere‘ Beschäftigung, sondern verschärft bereits bestehende Unsicherheitslagen.

### *Polizeiphantasien: Kommerzielle Sicherheitsdienste*

Die Nachfrage nach der Ware ‚Sicherheit‘ ist in den letzten zwei Dekaden sprunghaft gestiegen.<sup>27</sup> Teilten sich Anfang der 1990er Jahre noch 900 Unternehmen den Markt und beschäftigten 56.000 Wachleute, wurde 2009 mit 3.600 Unternehmen und rund 170.000 Beschäftigten ein Umsatz von 4,5 Mrd. Euro realisiert.<sup>28</sup> Zwar ist es richtig, dass das Gros des Wachstums durch das Outsourcing bisher interner Aufgaben von Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sowie durch die Erschließung der abgewickelten DDR als neuem Markt zu erklären ist. Aus dem Blick gerät dabei aber der qualitative Wandel, denn Wach- und Sicherheitsdiensten eröffneten sich im selben Zeitraum neue Geschäftsfelder etwa im Bereich der kriminalpräventiv inspirierten Stadtpolitik, im Gefängnismanagement, bei der Überwachung von Großwohnsiedlungen und ländlichen Regionen. Die Palette so genannter Police-Private Partnerships reicht von gemeinsamen Streifen im öffentlichen und privaten Raum bis zum Bereich maritime Sicherheit.<sup>29</sup>

Auf den ersten Blick erscheint es folgerichtig, dass angesichts dieser Ausweitung die profitorientierten Sicherheitsunternehmen als Teil einer ‚neuen Sicherheitsarchitektur‘ definiert wurden. Doch sowohl aus rechtlicher wie aus beschäftigungspolitischer Perspektive zeigt sich, dass dieser ‚Pfeiler‘ auf wackligem Fundament steht.<sup>30</sup> Deutschland gehört innerhalb der Europäischen Union zusammen mit Österreich und Zypern zu den Ländern, die ein Gesetz zur Regelung

24 Eick, Neue lokale Sicherheitsregimes, Kurswechsel 3/2009, 47 ff.

25 Der Begriff Workfare bezeichnet ein arbeitsmarktpolitisches Konzept, das staatliche Transferleistungen mit einer Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme verknüpft (‚Keine Leistung ohne Gegenleistung‘; ‚Fördern und Fordern‘).

26 Die ‚Agenda 2010‘ hat diese ‚Dualisierung des Arbeitsmarkts‘ massiv vorangetrieben: Statusorientierte soziale Rechte der industriellen Kernarbeiterschaft bleiben auf Kosten der wachsenden Gruppe der Arbeitskräfte an der dienstleistungsorientierten Arbeitsmarktpерipherie weitgehend unangetastet; vgl. Palier/Thelen, Institutionalizing Dualism, Politics & Society 38/1 (2010), 119 ff.

27 Briken, Produktion von ‚Sicherheit‘?, 2011.

28 Stober/Olschok (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004.

29 Stober, Police-Private-Partnership aus juristischer Sicht, DÖV 2000, 261 ff.; Kirsch, Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum, 2003; Eick, Preventive Urban Discipline, Social Justice 33/3 (2006), 66 ff.; Braun, Private Sicherheitsdienste in Präventionsgremien, 2007; BDWS (Hrsg.), Positionspapier des BDWS zum Programm Innere Sicherheit, 2010, 4.

30 „Die Unternehmen aus dem Dienstleistungsspektrum der privaten Sicherheit sind ein wichtiger Bestandteil der Sicherheitsarchitektur in Deutschland“; Ständige Konferenz 2009 (Fn. 22), 25.

des Wach- und Sicherheitsgewerbes nicht kennen; die Voraussetzungen zur Erteilung einer Arbeiterlaubnis werden lediglich über das Gewerberecht reguliert (§ 34a GewO). Zwar wurde die Gewerbeordnung 2002 auf der operativen Ebene um die verpflichtende Sachkundeprüfung für Kontrolltätigkeiten im öffentlichen Raum ergänzt, der Einsatz im öffentlichen Raum als solcher wurde aber nicht kritisch thematisiert. Welche Tätigkeiten kommerzielle Sicherheitsdienste generell in öffentlichen und privaten Räumen ausüben dürfen, aus welchen Tätigkeitsfeldern sie herauszuhalten, welche Voraussetzungen für ihren Einsatz zu erfüllen seien, dazu werden nirgendwo Aussagen getroffen.<sup>31</sup> Einen letzten Vorstoß zu einer solchen gesetzlichen Regulierung ließ die 1995/96 in der Opposition befindliche SPD nach ihrem Wahlsieg stillschweigend in ihren Regierungsschubladen verschwinden.<sup>32</sup> Ein gesetzlicher Regulierungsrahmen für mögliche Einsatzgebiete des Gewerbes steht nicht zur Verfügung, und die Debatte darum, was staatliche ‚Kernaufgaben‘ sind und was an das kommerzielle Sicherheitsgewerbe abgeben werden kann und soll, bleibt ‚contested terrain‘.<sup>33</sup> Qua juristischer Untätigkeit besteht mithin eine Grauzone, die elastisch genug für eine Ausweitung der Tätigkeiten des Wach- und Sicherheitsgewerbes gerade auch in den öffentlichen Raum hinein ist.

Eine ähnlich rechtlich minimal regulierte Situation ergibt sich auch für die in der Branche Beschäftigten, deren Einsatz von erheblichen Unsicherheiten geprägt ist. Die Gewerkschaften sprechen mit Blick auf die gängigen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von „moderner Sklavenarbeit“.<sup>34</sup> Zunächst mit Bezug auf die Löhne, denn die Branche weist die typischen Kennzeichen einer Niedriglohnbranche auf; insbesondere in ostdeutschen Ländern liegen die Löhne, etwa für die Sicherung von ‚Events‘, oft unter fünf Euro. Der Begriff zielt aber auch darauf, dass Wachleute monatlich teils über zweihundert Arbeitsstunden an unterschiedlichen Orten, auch während der Nacht und an Feiertagen arbeiten müssen. Für viele Beschäftigte reicht es trotzdem nicht zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, sie müssen zusätzliche Sozialleistungen in Anspruch nehmen.<sup>35</sup> Darüber hinaus beinhalten weite Teile des Geschäfts saisonabhängige Aufgabenbereiche (‚Festivalisierung‘ der Stadt: ‚Love Parade‘, Fußball-WM, Papst-Besuch; Stadionbewachung), die zeitlich hochflexible Belegschaften erfordern. Die vom Gesetzgeber 2003 geschaffenen Minijobs stellen daher einen lukrativen vertraglichen Rahmen für die Bewachungsbranche dar, der ihnen den flexiblen Arbeitskräftepool zu günstigen Konditionen zuführt. So wird rund ein Drittel aller im Bewachungsgewerbe gemeldeten Beschäftigten (also etwa 50.000 Personen) über Minijobs entlohnt, und vor allem sie müssen ihr Einkommen über Hartz IV ‚aufstocken‘. Für das Gros der Arbeit im Bewachungsgewerbe gilt, dass es sich um so genannte niedrigqualifizierte Tätigkeiten handelt. Obgleich die Branche seit geraumer Zeit vielfältige Aus- und Weiterbildungsbemühungen in Gang gesetzt hat, bleibt die Nachfrage nach qualifizierten Wachleuten, die etwa die duale zwei- und dreijährige Berufsausbildung absolviert haben, die Ausnahme.<sup>36</sup> Für das Geschäft der Bewachung gilt, dass die Kundschaft zumeist nicht bereit ist, in Sicherheitsdienstleistungen mehr als eine Angelerntentätigkeit zu sehen und sie

31 Drei spezialgesetzliche Regelungen stellen davon Ausnahmen dar: UZwGBw; AtG; LuftSiG, §§ 5, 8, 9.

32 BT-Drs. 13/3432 v. 5.1.1996 (Antrag „Private Sicherheitsdienste“).

33 Eick, Verlangertes Gewaltmonopol?, CILIP 91/3 (2008), 61 ff.; Buhl, Mehr und bessere Sicherheit, BBS 10/2009, 56.

34 Zit.n. FR, 4.3.2006, 2; vgl. Dribbusch, Organizing in der Fläche, WSI Mitteilungen 1/2008, 18 ff.; Bremme u.a., Never work alone, 2007.

35 Zwar haben ver.di und der BDWS im April 2010 eine Einigung über einen Mindestlohn erzielt, eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung verweigert die Regierung aber.

36 Vgl. Briken (Fn. 27).

entsprechend zu bezahlen. Schließlich haben Wachleute sowohl in der Fremdwelt als auch in ihrer Selbstwahrnehmung eher ein schlechtes Image. Obgleich die Polizei auf sie als Informanten setzt, wie Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei und Sicherheitsfirmen, die dem Motto „Erkennen-Beobachten-Melden“ folgen, belegen,<sup>37</sup> so wird ihre Arbeit doch selten geschätzt.<sup>38</sup> Kein Wunder also, dass sie, anders als ihre Vorgesetzten, der Meinung sind, sie seien zu schlecht bezahlt und zu schlecht ausgerüstet, um Polizeiphantasien zu hegen.

Aus beschäftigungspolitischer Perspektive ist zu konstatieren, dass, um ein anderes Modewort der frühen 2000er Jahre zu bemühen, der ‚erweiterte Sicherheitsbegriff‘<sup>39</sup> geholfen hat, für niedrigqualifizierte Beschäftigte das Angebot an Arbeitsplätzen signifikant zu erweitern. Langfristige Perspektiven, stabile und auskömmliche Beschäftigungsverhältnisse oder Aufstiegschancen bieten sich für die Mehrheit der Beschäftigten in diesem Bereich freilich nur in Ausnahmefällen.<sup>40</sup> Die Fluktuationsraten im kommerziellen Wach- und Sicherheitsgewerbe sind zwar hoch,<sup>41</sup> doch nur für die wenigsten Beschäftigten bedeutet das einen Branchenwechsel in stabilere und auskömmliche Beschäftigungsverhältnisse. Zu hoch ist die Nachfrage nach Wachleuten, zu attraktiv ist es für Arbeitsagenturen und JobCenter, Erwerbslose in Wach- und Sicherheitsdienste zu vermitteln – mithin geraten die Betroffenen in die „endlose Negativ-Spirale durch Niedriglohn.“<sup>42</sup>

Die Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder haben sich so eine einigermaßen marode ‚Säule‘ beim Aufbau ihrer neuen ‚Sicherheitsarchitektur‘ eingehandelt. Auf der einen Seite werden Wach- und Sicherheitsunternehmen aus der Perspektive einer Politik Innerer Sicherheit als Teil einer wie auch immer neuen ‚Sicherheitsarchitektur‘ definiert und inkorporiert. Zwar haben die Repräsentanten des Wach- und Sicherheitsgewerbes bisher mehr zu *erzählen* als zu *sagen*,<sup>43</sup> aber sie gehören jetzt zu einer staatlich aufgebauten Infrastruktur, an deren Verkehrswegeplanung sie zukünftig Beteiligung einfordern werden. Auf der anderen Seite wird ein Akteur beteiligt, der aus profitbestimmten Motiven – und (in dieser Logik) nicht ganz ohne Berechtigung – dann auch sein Salär einklagen wird: Die Branche lebt nicht zuletzt, allemal aber existenzieller als der Staat, von der Dramatisierung vermeintlicher Kriminalitätsbelastungen. Es lässt sich schon heute beobachten, wie das kommerzielle Sicherheitsgewerbe sozialpolitische Problemlagen zu kriminalpolitischen umdefiniert.<sup>44</sup> Das muss keineswegs zwingend im Widerspruch zu staatlichen Akteuren geschehen, nur hat sich jetzt die Verhandlungsbasis geändert.

37 Auf Landesebene gibt es derzeit Rahmenvereinbarungen mit Mitgliedsunternehmen des Bundesverbands Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS) mit den Innenministerien von Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein. Auf dieser Grundlage können Polizeien mit Sicherheitsfirmen Kooperationsvereinbarungen abschließen, vgl. BDWS-Pressenote 39/2009, 13.11.2009.

38 Briken, *Safety never takes a holiday*, in: Zurawski (Hrsg.), *Analysen zum Verhältnis von Alltag, Technik und Kontrolle*, 2011, 46 ff.

39 Zur völkerrechtlichen Dimension der ‚Eingemeindung‘ aller möglichen Sachverhalte als ‚Sicherheitsproblem‘; vgl. Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Hamburg 2001; Daase/Engert, *Global Security Governance*, in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, 2008, 475 ff.

40 Briken (Fn. 27).

41 Suard/Lebeer, *Sicherheit und Gesundheitsschutz im privaten Wach- und Sicherheitsgewerbe*, 2003.

42 Im November 2010 warnte etwa der DGB davor, dass immer mehr Menschen durch eine Integration in den Arbeitsmarkt, die über den Niedriglohnsektor verlaufe, aus diesem nicht mehr heraus kämen; vgl. <http://www.themenportal.de/nachrichten/dgb-warnt-vor-endloser-negativ-spirale-durch-niedrigloehne-65126> [Zugriff: 6.12.2010].

43 Eick (Fn. 33).

44 Voß, *Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Bereich*, *Widersprüche* 63/17 (1997), 37 ff.; Beste, *Morphologie der Macht*, 2000

Gleichzeitig ist auf Grundlage einer sich verfestigenden strukturellen Langzeiterwerbslosigkeit ein Arbeitsmarkt entstanden, der jährlich rund 700.000 Beschäftigungsverhältnisse vorhält. Begrifflichkeiten wie „Armutindustrie“<sup>45</sup> und „Beschäftigungsindustrie“<sup>46</sup> zeigen bereits an, dass es insoweit sinnvoll ist, nicht allein von einer ‚Dualisierung‘,<sup>47</sup> sondern von einer ‚Tri(vi)alisierung‘ des Arbeitsmarkts zu sprechen. So genannte Beschäftigungsträger, als gemeinnützige GmbH oder Verein organisiert,<sup>48</sup> haben es sich zur Aufgabe gemacht, Erwerbslose über Beschäftigungsmaßnahmen, die, den Buchstaben des Gesetzes nach, ‚im öffentlichen Interesse‘ und ‚zusätzlich‘ sein sollen, also keine regulären Arbeitsplätze verdrängen dürfen,<sup>49</sup> in den Arbeitsmarkt zu (re)integrieren. Wesentlich finanziert durch Arbeitsagenturen, werden subventionierte Beschäftigungsverhältnisse kreiert, für die die Beschäftigungsträger pro Erwerbslosen bis zu 500 Euro im Monat erhalten<sup>50</sup> – angesichts von jährlich rund 700.000 Beschäftigungsmaßnahmen ein durchaus lukrativer Markt.

Im Rahmen dieser Maßnahmen haben Beschäftigungsträger im Verbund mit den JobCentern begonnen, Nonprofit-Sicherheitsdienste aus Langzeiterwerbslosen aufzubauen, die unter Namen wie ‚Platzmeister‘, ‚Kiezläufer‘ oder ‚Wohngebietsaufsicht‘ firmieren. Belastbare Zahlen zum Anteil der Ein-Euro-Sicherheitskräfte an Ein-Euro-Jobs liegen nicht vor. Auf Grundlage von Stichproben in deutschen Groß- und Mittelstädten kommt Eick<sup>51</sup> allerdings zu dem Ergebnis, dass bei 270.000 Maßnahmen mit, über ein Jahr verteilt, rund 700.000 Beschäftigten von etwa 30.000 Nonprofit-Beschäftigten auszugehen ist. Damit wären bis zu zehn Prozent aller Ein-Euro-Jobs in solchen Maßnahmen angesiedelt.<sup>52</sup>

Diese Beschäftigungsmaßnahmen liegen in Bereichen, die der Kriminalprävention auf einer außer- oder unterstrafrechtlichen Ebene zugeordnet werden können, nicht zuletzt, weil den dort Beschäftigten – wie in der Regel auch kommerziellen Sicherheitsdiensten – keine hoheitlichen Aufgaben übertragen werden. Sie zielen, häufig moralisierend, nicht auf Strafrecht, sondern auf (neue) Ordnungsstandards, die sich gegen vermeintliche Verschmutzungen im öffentlichen Raum, Unhöflichkeiten, Unordnung, ‚Randgruppen‘ und/oder als ‚deviant‘ eingeschätzte Räume richten, sich also auf unterschiedliche Vorstellungen davon beziehen, was Lebensqualität im urbanen Raum ausmachen soll. Es kommt zu einer Entgrenzung von Sauberkeit und Ordnung auf der einen und Sicherheit und Verbrechensbekämpfung auf der anderen Seite. Die Ursachen von Devianz bleiben ausgeblendet, und gesellschaftliche Konflikte werden entpolitisiert.<sup>53</sup> Für diese Maßnahmen gilt zudem, dass, was Befugnisse und Aufgabenbeschreibungen angeht, von einer vollständigen Absenz rechtlicher Regulierungen gesprochen werden muss und sie zudem auch den Kriterien der ‚Zusätzlichkeit‘ und ‚Wettbewerbsneutralität‘ in über 60 Prozent der geprüften Fälle nicht entspre-

45 Müller, Die Armutsindustrie, 2009; <http://www.youtube.com/watch?v=iDieWhTCItI> [Zugriff: 13.11.2010].

46 Wagner/Ehrenfort, Gewinner der Armut, *Contraste* 27/314 (2010), 7.

47 Palier/Thelen (Fn. 26).

48 Mittlerweile dürfen auch private Firmen Langzeiterwerbslose einstellen, wenn sie ‚gemeinnützige‘ Tätigkeiten anbieten.

49 Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.), *Damit sich Arbeit lohnt*, 2010; DGB (Hrsg.), *Für'n Appel und 'n Ei!?*, 2009.

50 Müller (Fn. 45).

51 Eick, *Alle in einem Boot? Die Berliner Arbeitsmarktfamilie geht auf ‚Nummer Sicher‘*, 2010 (ms).

52 Eick (Fn. 24).

53 Lehne, *Präventionsräte, Stadtteilforen, Sicherheitspartnerschaften*, in: von Trotha (Hrsg.), *Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsfurcht*, 1996, 249 ff.

chen.<sup>54</sup> Ein instruktives Beispiel für die Beseitigung von Lohnarbeit durch Workfare in Hartz IV-Maßnahmen liefert die Antwort einer Mitarbeiterin einer Beschäftigungsgesellschaft auf die Frage, was ihre ‚Spielplatzkümmerer‘ – immerhin 350 Langzeiterwerbslose – denn eigentlich *sind*: „Am einfachsten lässt sich wohl beschreiben, was sie alles nicht sind – nämlich Polizisten, Müllmänner oder Schaukel-Reparateure“,<sup>55</sup> ihre Aufgabe sei vielmehr, potenzielle ‚Spielplatz-Störer‘ davon abzuhalten, Alkohol zu trinken, Müll in den Sand zu werfen und zu randalieren.

### *We are family?*

Der Aufbau von Phantasiepolizeien mit und ohne Polizeiphantasien lässt sich in Metropolen ebenso beobachten wie in städtischen Randlagen und ‚auf dem flachen Land‘, ohne dass dieser Sachverhalt zu weitergehenden politischen oder gesellschaftlichen Diskussionen führte. Im Gegenteil: Unter dem legitimatorischen Deckmantel der parallel sich verschärfenden Arbeits- wie Sicherheitsideologie konnte ein ganz eigener Markt entstehen, auf dem sich derzeit Geld verdienen lässt und gut dotierte Arbeitsplätze insbesondere für die Mittelschicht (etwa im Bereich des Quartiersmanagements und in den JobCentern) geschaffen werden. Steven Spitzer<sup>56</sup> hat vor mehr als 30 Jahren auf einen weiteren Effekt solcher Maßnahmen hingewiesen.

„Bis zu einem gewissen Grad können die durch problematische und deviante Bevölkerungsteile entstehenden Kosten dadurch aufgefangen werden, dass man sie dazu anhält, sich direkt am Kontrollprozess zu beteiligen. Potentielle Störenfriede können als Polizisten, Sozialarbeiter und Begleitpersonal rekrutiert werden [...]. Mit anderen Worten, wenn es gelingt, eine große Zahl der Kontrollierten in eine erste Verteidigungslinie zu verwandeln, dann können Bedrohungen für das System der Klassenherrschaft in eine Ressource zu dessen Unterstützung verwandelt werden.“

Weiter bedeutet der Aufbau solcher Ordnungsdienste, dass im Ergebnis die einen Armen dazu gezwungen werden, die anderen Armen quasipolizeilich zu bearbeiten.<sup>57</sup> Beiden wird in diesem Prozess eine Integration in ihre soziale Exklusion abverlangt, auch wenn im bundesdeutschen Kontext diese Konsequenz keiner Strategie geschuldet ist, sondern Ausfluss des Workfare-Modells deutscher Prägung. Von den finanziellen Profiteuren solcher Beschäftigungs- und Sicherheitsmodelle wird dieses Workfare-Modell aber offenbar dennoch als so perfide wahrgenommen, dass das ‚management of misery‘ und die ‚politische Klasse‘ diese Praxis so geflissentlich *beschweigen*, dass nicht einmal verlässliche Zahlen vorliegen.

Angesichts der vielfach betonten und kritisierten Tendenz zur extensiven Verrechtlichung aller möglichen gesellschaftlichen Sachverhalte<sup>58</sup> nimmt es einigermaßen Wunder, dass die beiden betrachteten Akteure im Recht ebenfalls nachhaltig *beschwiegen* werden. Selbst wer sich nicht die Position von Hoffmann-

54 Bundesrechnungshof (Hrsg.), Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der Arbeitsmöglichkeiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung (§§ 16d und 16e SGB II), 2010.

55 Leber, Im Einsatz auf den Spielplätzen, Der Tagesspiegel 2.6.2005, 9.

56 Spitzer, Toward a Marxian Theory of Deviance, Social Problems 22/5 (1975), 638 ff., 649.

57 Eick, New Strategies of Policing the Poor, Policing & Society 4/13 (2003), 365 ff.

58 Vgl. etwa den Beitrag von Singelstein in diesem Heft.

Riem<sup>59</sup> zu Eigen macht, die „meist praktizierte Berufung auf privat nutzbare Jedermann- und Notrechte (§§ 32 ff. StGB, § 127 StPO, §§ 229 f. BGB) oder auf das so genannte Hausrecht taugt für professionelle Nothilfe nicht“, wird angesichts ausufernder Aufgabenfelder des profitorientierten Wach- und Sicherheitsgewerbes kaum an Art. 33 Abs. 4 GG vorbeikommen, wonach hoheitliche Befugnisse als ständige Aufgabe Beschäftigten in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu übertragen sind. Das staatliche Gewaltmonopol bedeutete zwar „nie staatliche Totalität aller Gewalt“,<sup>60</sup> und mit dessen vermeintlich drohender Erosion zu argumentieren, ist ein ambivalentes Unterfangen. Allerdings bestätigen sich grundlegende verfassungs-,<sup>61</sup> rechts- und sozialstaatliche Bedenken: Die Kontrolle des Wach- und Sicherheitsgewerbes durch staatliche Aufsichtsbehörden und Verbandsorganisationen ist ungenügend, das haben in aller Deutlichkeit der jahrelange Betrug im Geld- und Werttransportgewerbe<sup>62</sup> und zuletzt die ‚Love Parade‘ in Duisburg gezeigt. Die privatwirtschaftlich betriebene Ausgrenzung ist zudem für ‚Randgruppen‘ wie Wohnungslose, Bettelnde oder Prostituierte seit Jahrzehnten alltägliche Realität. Angesichts der massiven Aufrüstung der staatlichen Sicherheitsapparate und des staatlich begleiteten oder angeleiteten Abbaus von demokratischen, sozialen und selbst Menschenrechten und angesichts der Tatsache, dass es sich beim profitorientierten Wach- und Sicherheitsgewerbe auch um eine ‚verlängerte Hand‘ des Staates handelt, tut man sich allerdings schwer, von einem solchen Gesetzgeber zu fordern, er möge die Gemeinwohlverpflichtung der auf diesem Feld tätigen Unternehmen gesetzlich konkretisieren.

- 59 Hoffmann-Riem, Kriminalpolitik ist Gesellschaftspolitik, 2000, 125 ff. (134); Gusy, Vom Polizeirecht zum Sicherheitsrecht, StWiss 1994, 187 ff.; dagegen Stober, Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe, NJW 1997, 889 ff.
- 60 Narr, Der Markt der Sicherheit, das Gewaltmonopol des Staates und die Bürgerrechte, CILIP 43 (3/1992), 6 ff.
- 61 Mit Karl Löwenstein (AöR 77 [1951/52], 387 ff.) kann unterschieden werden zwischen ‚normativen‘ („Die Verfassung ist ein Maßanzug, der auch tatsächlich getragen wird“), ‚nominalen‘ („Der Anzug ist Konfektion und hängt überdies im Schrank“) und ‚semantischen‘ („Die Verfassung ist gar kein Anzug, der getragen werden soll, sondern eine Maskerade oder ein Umhang über der nackten Gewalt“) Verfassungen. Allerdings: „Worauf es wirklich ankommt, ist, dass die Verfassung sich bislang als unfähig erwiesen hat, den Lebensbedürfnissen des Volkes gerecht zu werden und ihm jenes Mindestmaß von wirtschaftlicher Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu verschaffen, auf das auch der Kleine Mann Anspruch zu erheben sich für berechtigt hält“ (403-404, 431).
- 62 Glitza, HEROS – Die Wochen danach, CD Sicherheit 2/2006, 12 ff.; Eick, Was lehrt (wen) HEROS. Den Betrug bezahlten die Beschäftigten. In: *sicherheitsadel. Bundesweiter Report für das Wach- und Sicherheitsgewerbe*, 10 (September), 4 f.