

Der Markt der Sicherheit, das Gewaltmonopol des Staates und die Bürgerrechte

von Wolf-Dieter Narr

Längst ist der 'Wilde Westen' selbst aus den Filmen verschwunden. Daß jeder Mann (und inzwischen auch jede Frau) ein Recht habe, sich notfalls mit der Waffe selbst zur Wehr zu setzen, ist im 2. Amendment der Verfassung von 1791 dennoch allen Amerikanern verbürgt. So umstritten diese 2. Ergänzung ist - die Mordziffer in den USA ist nicht umsonst ungewöhnlich hoch -, konnte sie bis heute erhalten werden.

Die Tradition des Waffentragens paßt in den Kontext der ausgedehnten Sicherheitsindustrie. Alarmanlagen aller Art ebenso wie persönlicher Schutz können käuflich erstanden werden. Für besondere Gelegenheiten sind Polizisten zu mieten. Weil in der Reagan-Bush-Periode die Gefängnisse trotz zahlreicher Neubauten vor Überbelegung schier aus den Mauern brachen, ging man mancherorts dazu über, die Inhaftierungen kostengünstig an private Unternehmer zu delegieren. Die Debatte darüber hält an - schließlich gehört es zu den ältesten, ab und an erneuerten Traditionen der USA, die 'öffentliche' Sicherheit selbst in die Hand zu nehmen ("Vigilante Politics"). Der vor allem gegen Schwarze gerichtete Ku-Klux-Klan repräsentiert hier das bekannteste Bürger-Unternehmen.

"Da die Polizei überfordert ist, werden wir selber mit den Verbrechern aufräumen"¹

Das alles geschieht in den USA. Gewaltaktionen, 'privat' und 'öffentlich' oft schwer unterscheidbar gemischt, zyklisch schwankend, in stets ein beträchtliches Niveau besitzenden Ausmaßen. Was hat diese private Gewalt jedoch mit der Bundesrepublik Deutschland zu tun? Deutscher Tradition gemäß besteht von früh an ein eindeutiges, einheitliches und klares staatliches

¹ Funktionär des Potsdamer Taxifahrerverbands zit. in: Der Spiegel v. 7.9.92

Gewaltmonopol. Dieses festgefügte Gewaltmonopol, im Innern polizeilich repräsentiert, scheint indes zu zerbröckeln. Wenngleich der 'Angstmarkt', seine Sicherheitsangebote (und die Nachfrage) keine neue deutsche Erscheinung darstellen², scheint er in diesen Jahren vereinigungsbefördert enorm zu expandieren. Waffenbesitz legal und illegal nicht nur in trüben Spelunken und deutsch-grünen Jägervereinen. Die Sicherheitsindustrie boomt. Schlösser und Alarmanlagen gehören ebenso dazu, wie verfeinerte Überwachungstechniken und alle möglichen Sicherungsunternehmen angefangen beim 'altherwürdigen' Betriebsschutz. Bürgerwehren bieten sich an und werden politikerseits angefordert. Gewalt und Raub aller Orten läßt nach neuen Vorkehrungen, sich zu sichern, Ausschau halten. Elemente 'Wilden Westens' kehren verspätet in den Staat der BRD ein und könnten dessen im Gewaltmonopol gebündelten "Prozeß der Zivilisation" (Norbert Elias) gefährden. Wo aber bleibt das verlässliche staatliche Gewaltmonopol? Dessen institutionalisiertes und den Staat legitimierendes Versprechen besteht doch genau darin, den BürgerInnen alles abzunehmen, was mit Schutz vor Gewalt, Lug, Betrug und Raub zu tun hat.

Das aktuelle Problem, das freilich einen langen Vorlauf besitzt, entsteht daraus, daß genuine Aufgaben des Gewaltmonopols privat übernommen und privat produziert werden sollen. Sei's, weil die öffentlichen Instanzen ihrem Auftrag nicht nachkommen, den bürgerlichen Interessenwettbewerb in seinem gewaltfreien Ablauf zu sichern; sei's, weil sich die öffentlichen Aufgaben so ausgeweitet haben, daß längst ein privates Interesse besteht, dieselben zu 'deregulieren', zu verpreisen und sie im marktwirtschaftlichen Modus von Angebot und Nachfrage zu übernehmen. Aus diesen Gründen werden die Leistungen des staatlichen Gewaltmonopols doppelt in Frage gestellt. Der Monopolanspruch wird bestritten, bürgerliche Eigensicherung angestrebt. Vieles könnte, so hat es den Anschein, effektiver, sprich einfacher und kostengünstiger von privaten Einrichtungen erbracht werden.

Das staatliche Gewaltmonopol I

Daß sich die Sicherheitsleistungen des Staates nicht einfach mit den in sich ungleichen bürgerlichen Sicherheitsansprüchen decken, wie legitimatorisch behauptet wird, hat ursächlich gegebene und neuerdings an Gewicht zuneh-

² vgl. Wolfgang Hoffmann-Riem: Übergang der Polizei auf Private? in: Polizei-Führungsakademie (Hrsg.): Zur Problematik des Zusammenwirkens zwischen öffentlichen und privaten Sicherheitseinrichtungen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft, Münster 1977, S. 47-80; auch Werner Ballhausen: Sicherheitsdienste und private Polizei (politikwissenschaftliche Diplomarbeit FU Berlin 1986)

mende Gründe. Staatliche Sicherung gilt zuallererst der eigenen herrschaftlichen Sicherheit.

- Seit staatalters sichert das staatliche Gewaltmonopol nicht die Interessen aller BürgerInnen gleichermaßen, wie dies aus seinem Geltungsanspruch folgt. Vielmehr wird die vorgegebene und sich in der kapitalistischen Ökonomie erneuernde Struktur der Ungleichheit privater Interessen garantiert. Somit fällt staatlicher Schutz ungleichgewichtig aus.

- Da das staatliche Monopol Gewalt als gesellschaftliches Verkehrsmittel und dessen Entstehungsgründe nicht abschafft, sondern konzentriert und neu legitimiert, bleibt bürgerliche Angst vor Gewalt präsent. Also muß die staatliche Sicherungsleistung dauernd erneuert werden. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit bildet sich unvermeidlich eine Kluft. In ihrem Zuviel und/oder Zuwenig bleibt staatliche Sicherung bzw. Sicherheit im Sinne erbrachter Leistung je nach Perspektive umstritten.

- Entsprechend den einander korrespondierenden Prozessen der "Durchstaatung" (Max Weber) und der Durchkapitalisierung der Gesellschaft weiten sich die staatlich zu sichernden Bereiche (vgl. analog den Verrechtlichungsprozeß). Es genügt auf den ausufernden Sektor des Umweltschutzes hinzuweisen oder den sich geradezu sprunghaft erweiternden Sektor rund um die neuen Technologien. Objekt- und Personenschutz, einschließlich der fort-dauernden Überprüfung von Personen bedecken wie ein Flickenteppich unüberschaubar und sicherheitsbunt das Land.

- Den 'objektiven' Sicherungsanforderungen entspricht die Zunahme subjektiver Bedrohungsgefühle und Sicherungsbedürfnisse. Sie sind Ausdruck der Situation. Bürokratische Verrechtlichung hat herkömmliche soziale Regulationsformen abgelöst. Die dynamische Ökonomisierung aller Lebensbereiche ermöglicht und erfordert neue Verhaltensmöglichkeiten. Alte werden obsolet.

- Der Ausweitung der zu sichernden Bereiche und Personen wie den gewachsenen Sicherheitsbedürfnissen entspricht das Interesse, nötige Sicherungen in privater Form zu garantieren. Zwischen bürgerliche Sicherheitsbedürfnisse und die (allemaal prekäre) Leistung 'Sicherheit' treten private Sicherheitsunternehmen, die ihrerseits auf den Sicherheits- und Angstmarkt Einfluß nehmen - angefangen mit ihrer Werbung. Zudem sind private Institutionen, wie Kaufhäuser und Banken, zuallererst an der Sicherung ihrer Bestände und der entsprechenden Verkehrsformen interessiert. Sie schaffen allerdings Zonen einer Sicherheit, die halböffentlichen Charakter annehmen. Bürgerliche Öffentlichkeit ohne politisches Raisonement im Sinne von Freiräumen gesicherten Einkaufs und ungefährdeten Joggings (vgl. vor allem die riesigen shopping malls in den USA).

Folgerungen

Die Konsequenzen dieser verkürzt vorgetragenen allgemeinen 'Sicherheits-situation' in der BRD (und mit vielen Analogien in vergleichbaren Ländern) sind habhaft. Sie haben ihrerseits oft grauhaarige Vorfahren. Dieser Umstand muß betont werden, weil gerade im Bereich von Sicherheit, wo (propagierete) Ängste die Vorstellungen bestimmen, immer erneut behauptet wird, Gefahr X oder Y sei Ausdruck einer ganz neuen "Gefahrenlage". Entsprechend kurz-sichtig und kurzfristig werden die (interessierten) Folgerungen gezogen:

Zum ersten: Die Aufgaben von Polizei und Geheimdiensten expandieren kräftig. Entsprechend werden ihre Kompetenzen vorwärtsverreichtlicht, werden die personelle und vor allem die technische Kapazität ausgebaut, wird das Bild potentieller Gefahren und Gefährdender ("Täter") diffus. Alle neuen Polizei- und Geheimdienstgesetze sind Ausdruck dieser Entwicklung. Der potentiellen Allpräsenz des Täters entspricht die potentielle Allpräsenz von Polizei und Geheimdiensten. In diesem Sinne hat das staatliche Gewaltmonopol in seinen informationellen Nerven und seinen gewaltkräftigen Muskeln kräftig zugenommen.

Zum zweiten: Die unspezifisch allgemein auszuübenden Aufgaben verlangen eine Pflege des Kontakts zu den BürgerInnen. Immer schon hat das staatliche Gewaltmonopol sich durch seine Sicherungsleistungen ein Gutstück selbst legitimiert - und die Nachfrage nach seinen Sicherungsprodukten gleich miterzeugt. Diese zirkuläre Legitimation wird dort verstärkt und verändert, wo BürgerInnen selbst als eine Art HilfspolizistInnen eingesetzt werden sollen. Die in Berlin (West) und Baden-Württemberg seit langem bestehende Einrichtung einer 'Freiwilligen Polizei-Reserve' soll, bayerischen Plänen zufolge, in Form ehrenamtlicher 'Sicherheitswachen' sublimiert und verbreitert werden.³ Staatliche Vorhaben, die eigenen Sicherungskräfte durch einen bürgerlichen Saum zu erweitern, ohne - nota bene - den eigenen Apparat im Sinne bürgerlicher Teilnahme zu verändern, werden ergänzt durch Angebote von Bürgergruppen, die sich als 'Bürgerwehren' anbieten. So in Baden-Württemberg eine 'Deutsche Liga für Volk und Heimat'⁴, so in Berlin eine gegenwärtig ventilierte Niederlassung der 'Guardian Angels'.⁵ (siehe S. 38)

Jeder 'brave' Bürger und jede 'brave' Bürgerin im ehrenamtlichen Polizeidienst? Anormal verhielte sich, wer sich nicht als ehrenamtliche Polizeikraft ohne Uniform benähme? Menschen- und Bürgerrechte werden im Umkreis der Sicherheit kaum noch als Abwehrrechte gegenüber dem eingreifenden

3 vgl. Süddeutsche Zeitung v. 17.8.92 und Der Spiegel v. 12.8.92

4 vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.9.92

5 vgl. die tageszeitung v. 11.3.92

Staat verstanden, wie es ihrer aufklärerischen Entstehung entspräche. Das Selbstbestimmungsrecht wird der Tendenz nach "am Ende aller Sicherheit" für Sicherheitsvorkehrungen geopfert.

Zum dritten: Als staatlich lizenzierte Gewalt hat der Betriebs- oder Werk-schutz Tradition. Personell und technisch ausgebaut ist er während der letz-ten Jahrzehnte in fast jedem Eckladen eingezogen.

Private Wach- und Sicherheitsunternehmen haben vielfach professionell die Sicherungsleistungen übernommen. Ihre Zahl geht in die Tausende, die ihrer Beschäftigten liegt über der Hunderttausendergrenze; der Umsatz schwabbt in die Milliardenzone.⁶ Die Konjunktur ist gut - ein Abschwung nicht zu befürchten. Zählte man alle Personen zusammen, die im privaten Si-cherheitsgewerbe tätig sind (einschließlich des Betriebsschutzes) und fügte man die technische Reichweite ihrer 'Sicherheitswahrnehmung' hinzu, man käme zu phantastischen Größenordnungen fortdauernder professioneller Überwachung außerhalb (aber mit kooperierender Duldung) der öffentlichen Gewalt.

Zum vierten: Das Ausmaß des Sachschutzes läßt das Bild wandelnder Panzer-schranke, genannt BürgerInnen, nicht mehr absurd erscheinen. Wer wohnte nicht hinter (mehrfach) verriegelten Türen? Alarmanlagen werden üblich. Fahrrad kann man nur mit schwerem Schloßbehang fahren. Die Autoindu-strie verspricht sich - gelobt seien die Autodiebe - wachsende Geschäfte.⁷ Der 'passive', sprich mittels technischer Vorkehrungen bewerkstelligte Sach-schutz gleitet dabei fließend über in den 'aktiven', von professionellen Kräf-ten betriebenen Sachschutz, der wiederum über einen kurzen Draht zur Poli-zei verfügt.

Zum fünften: Die innere Friedensleistung des staatlichen Gewaltmonopols und dessen Legitimation leben von der Vorstellung eines Volkes ohne Waf-fen. Diese Annahme war auch in Deutschland immer nur begrenzt richtig, wenn man bedenkt, welche enorme Rolle im Innern das Militär bis 1945 auch in äußeren Friedenszeiten spielte. Nun mehren sich die Zeichen, daß der private Besitz des Gewaltmittels zugenommen habe und noch zunehme, Waffenbesitz und Waffeneinsatz kommen in Mode.⁸

⁶ vgl. Ballhausen aaO. und Leo Schuster: Privates Sicherheitsgewerbe - Bedrohung des staatlichen Gewaltmonopols oder Notwendigkeit?, in: Die Polizei 1/89, S. 5-11

⁷ vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.9.92 und 13.10.92

⁸ vgl. Der Spiegel v. 7.9.92

Das staatliche Gewaltmonopol II

Nichtstaatlich ausgeübte Gewalt, die in der Regel keine direkt physisch ge-richteten Gewaltmittel einsetzen darf, wird als staatlich lizenzierte Gewalt ausgeübt; nichtstaatliche Gewalten wie Wach- und Sicherheitsunternehmen werden durch rechtliche Auflagen ebenso ermöglicht und benötigt (etwa durch Vorschriften des Atomgesetzes, des Bundesluftfahrtgesetzes u.a.); schließlich dehnen staatliche Instanzen ihren Sicherheitshof 'deregulierend' aus, indem sie ihrerseits private Hilfe in Anspruch nehmen. Vor allem, weil private Sicherungsdienste kostengünstiger 'produzieren' können. Somit ist es falsch, von vornherein zu behaupten, private Sicherheitsunternehmungen unterhöhlten als solche den staatlichen Monopolsanspruch und seine Realität. Staatliches Gewaltmonopol bedeutete nie staatliche Totalität aller Gewalt.

Dennoch bestehen triftige Einwände gegen das Ausufern der Privatisierung formell öffentlicher Sicherheit.

So heißt es, die Legitimität des Staates erodiere, wenn er sich als schwach erweise und andersartiger Hilfe bedürfe. Dieses Argument ist äußerst ambi-valent. Es unterstellt keine primär demokratische, sondern eine primär aus der Gewalt-, sprich unmittelbarer Herrschaftsrealität sich herleitende Legiti-mation. Das Legitimitätsargument kann deshalb sehr leicht mißbraucht wer-den, einen gewaltstarken Staat ohne Wenn und Aber zu verlangen.

Das rechtsstaatliche Argument ist bedenkenswerter.⁹ Wie lassen sich private Sicherheitsvorkehrungen aktiver Art (also nicht nur Schlösser u.ä.) kontrol-lieren? Welche Chance bleibt den BürgerInnen, sich zu wehren, wenn private Sicherungen 'System' gewinnen, sich mit anderen Sanktionsmöglichkeiten (Bezahlung, Entlassung) verbinden und bürgerliche Integrität technisch mü-helos aufheben können? Das "Recht auf informationelle Selbstbestimmung" wird hier massiv gefährdet. (Freilich gilt: Auch die bürgerlichen Möglich-keiten, sich gegen die informationellen Gewaltmittel staatlicher Sicherungs-leistungen zu wehren, sind erheblich begrenzt. Parlamentarische Kontrolle geschieht weitgehend symbolisch.)

Fast noch einschneidender ist der soziale Einwand. Staatliche Sicherung lebt von ihrem Anspruch, prinzipiell alle sichernd und sanktionierend gleich zu behandeln. Sobald Sicherheit zum Marktgut wird, spiegelt der Konsum der 'Sicherheitsgüter' die Struktur sozialer Ungleichheit. Die sozial Bedürftigsten und daher oft auch Ängstlichsten können sich am wenigsten 'Sicherheit lei-sten'. Außerdem bedeutet die private Verfügung über Sicherungsmittel die

⁹ vgl. Rudolf Wassermann, Rechtspolitische Aspekte der Betriebsjustiz, in: Deutsche Kriminologische Gesellschaft e.V. (Hrsg.), Betriebsjustiz, Hamburg 1975, S. 53-61

Möglichkeit, über andere Macht auszuüben. Soziale Ungleichheit wird also privatherrschaftlich verstärkt.

Diese Einwände stechen. Dennoch wäre es falsch, um des Arguments willen zu unterstellen, der staatliche Allgemeinheits- als Gleichbehandlungsanspruch auch und gerade in Sachen Sicherheit treffe zu. Bekanntlich lassen sich die Städte in Zonen abgestuften Reichtums, verschiedener Lebensqualität und nicht zuletzt unterschiedlicher Sicherheitsgewährleistungen unterteilen. Die Geographie staatlicher Sicherheit ist durch erhebliche Unebenheiten gekennzeichnet.

Die berufsständischen Einwände seitens der Polizei und in anderer Weise von den Gewerkschaften, monieren die mangelnde Sachkunde von privaten Sicherheitsberuflern. Sobald letztere mehr Kompetenzen ergatterten als die "Jedermannsrechte" (der Selbstverteidigung u.ä.), drohe nicht nur dem Polizisten als Hoheitsbeamten Gefahr, sondern werde die staatsbürgerliche Gleichheit unterhöhlt. Diese Vorbehalte sind triftig. Angesichts der Kompetenz, die Sicherungsleistungen heute mehr denn je erfordern, erschreckt der Kompetenzmangel vieler flugs eingestellter privater Sicherungskräfte. Allerdings relativieren sich die Einwände, da auch die polizeiliche Ausbildung zu wünschen übrig läßt. Zum anderen schreckt der (nicht seltene) Mißbrauch des Hoheitsanspruchs.

Es gibt kein einfaches 'Zurück zum möglichst exklusiven Gewaltmonopol'. Das bedeutete angesichts der vorhandenen Motive, in gesteigertem Umfang Sicherheitsleistungen zu verlangen, Polizei und Geheimdienste in ihren Kompetenzen, personellen und sachlichen Mitteln weiter auszubauen.

Bürgerrechtlich muß statt dessen darauf gedrungen werden, an den Ursachen ausgeweiteter Sicherungsgebiete und den Hintergründen der Ängste anzusetzen. Wie ließe sich die allein bürgerrechtlich zu rechtfertigende Sicherung demokratisch ausreichend kontrollieren? Eine Ausforstung aller Sicherheitsbereiche und -vorkehrungen mit Hilfe solcher Fragen würde zwar nicht zu einem Kahlschlag, wohl aber zu einer kräftigen Lichtung der staatlich-privat verschlungenen Sicherheitsökonomie führen. Eine entsprechende Demokratisierung, sprich Ver-Bürgerlichung der abstrakten Sicherheit und ihrer Organisation wäre die notwendige Folge.¹⁰ Insofern könnte/sollte die private Ausfransung des staatlichen Gewaltmonopols zum Anlaß genommen werden, über die Art der heutigen Sicherheitsgesellschaft und die in den Sicherungen selbst steckenden Unsicherheiten nachzudenken, um entsprechend zu handeln.

¹⁰ zum Ansatz vgl. Die Grünen (Hrsg.): Eine neue Polizeipolitik - Kriterien und Konzepte, Bonn 1990

Eine Zwickmühle

So wenig hierüber gestritten werden kann, wenn die demokratisch-menschenrechtliche Orientierung gilt, so sehr ist einzugestehen, daß sich gerade unter dem Gesichtspunkt bürgerlicher Sicherheit an Leib und Leben, an gewaltfreier Kommunikation und Mobilität, an geschütztem Eigenraum und geschützter Öffentlichkeit ggw. erhebliche Schwierigkeiten aufürmen. Die Integrität von Menschen verlangt unmittelbaren Schutz. Darauf kann nicht gewartet werden, bis die Ursachen der Gefährdung beseitigt sind. In diesem Sinne ist beispielsweise ein vermehrter öffentlich und/oder privat organisierter Schutz von U-Bahnen oder von gefährdeten Asylbewerber-Heimen unabdingbar. Es ist jedoch darauf zu achten, daß alle Schutzvorkehrungen berechenbar bleiben und nicht ihrerseits unübersichtlich bürgerliche Integrität gefährden, indem sie z.B. hoch selektiv und unzureichend kontrolliert eingesetzt werden. In diesem Sinne kommt es darauf an, öffentliche Sicherheit, daß heißt die Sicherheit des Bürgers und der Bürgerin als Person im öffentlichen Raum und in privater Umgebung in doppeltem Sinne zu einem demokratischen Thema zu machen. Die aktuellen und die strukturel erzeugten Gefahren für eine weit verstandene bürgerliche Integrität, die Zentralnorm aller Menschenrechte, sind ebenso öffentlich zu debattieren wie die gesetzlich geschaffenen institutionellen Sicherheitsvorkehrungen demokratisch kontrollfähig zu halten sind. Seien sie nun formell öffentlich-staatlich oder formell privat organisiert.

Wolf-Dieter Narr, Freie Universität
Berlin seit 1971, Mitherausgeber von
Bürgerrechte & Polizei/CILIP