

## PRIVATISIERUNG DER SICHERHEIT

Eine sozialwissenschaftliche Expertise

Sicherheit gilt als letzte Bastion effektiver Staatlichkeit. Mit der Durchsetzung des Gewaltmonopols, das Frieden nach innen und Wehrhaftigkeit nach außen garantiert, hat sich der neuzeitliche Territorialstaat als konkurrenzlos mächtiger Akteur etabliert, der die nationale Politik ebenso dominiert wie die internationalen Beziehungen (Tilly 1975; Spruyt 1994). Aber der Erfolg des Staates ist zugleich die Ursache seines Bedeutungsverlustes. In dem Maße nämlich, in dem der Staat Stabilität nach innen durchsetzt, entstehen gesellschaftliche Akteure, die beanspruchen, Sicherheitsleistungen effizienter erbringen zu können als der Staat; und in dem Maße, in dem der Staat Stabilität in seinen Außenbeziehungen erzeugt, werden von der Gesellschaft Sicherheitsgefährdungen wahrgenommen, die weit über die klassische Schutzfunktion des Staates hinausgehen und nach neuen Formen der Sicherheitspolitik jenseits des Staates verlangen (Daase/Engert/Junk 2013).

Auch in der Sicherheitspolitik ist deshalb ein Trend zu beobachten, ehemals vom Staat wahrgenommene Aufgaben auf neue Akteure zu übertragen und staatliche Autorität „nach oben“ an internationale und supranationale Organisationen, „nach unten“ an regionale und lokale Institutionen und „nach außen“ an nicht-staatliche und private Akteure zu delegieren (Walker 2002; Krahmann 2005). Insofern dabei komplexe Netzwerke nationaler und transnationaler Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren entstehen, die darauf gerichtet sind, aktuelle und zukünftige Sicherheitsprobleme zu lösen, spricht man von *Security Governance* (Krahmann 2003; Daase/Engert 2008). Insofern ehemals staatliche Aufgaben und Funktionen der Sicherheitspolitik an private Akteure übertragen oder von diesen sich proaktiv angeeignet werden, wird von *Privatisierung der Sicherheit* gesprochen (Mackeben 2003; Weiner 2001).

So vielfältig die Beobachtungen dieser neuen Formen der Sicherheitspolitik sind, so wenig ist bislang klar, ob sie eine effektive, effiziente und legitime Alternative zur traditionellen Sicherheitspolitik des Staates darstellen. Noch ist die Frage offen, ob *Security Governance* und *Privatisierung* die abnehmende Fähigkeit des Staates kompensieren können, Sicherheit in Zeiten der Globalisierung zu gewährleisten oder ob die damit einhergehende Fragmentierung sicherheitspolitischer Autorität und Diffusion sicherheitspolitischer Verantwortung die Sicherheitsrisiken in Zukunft noch verschärfen. Idealtypisch stehen sich zwei Positionen gegenüber. Die Befürworter von *Security Governance* und *Privatisierung* argumentieren, dass durch private Anbieter Sicherheit effizienter und effektiver angeboten werden könne und die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger gestärkt würde. Die Skeptiker wenden ein, dass durch eine Übertragung von Sicherheitsfunktionen an private Akteure der Staat nicht nur sein Gewaltmonopol untergräbt, sondern auch den Schutz von Grundrechten aufs Spiel setzt und damit tendenziell an Legitimität verliert.

Sicherheit ist längst kein Bereich mehr – wenn er es je war, der allein vom Staat und seinen Organen bestimmt wird. Längst sind an der Sicherheitsgewährleistung gesellschaftliche Akteure,

Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Individuen in den unterschiedlichsten Kombinationen beteiligt. Das führt zu einer gewissen „Verantwortungsdiffusion“, einem Zustand, in dem viele Akteure Zuständigkeit und Kompetenz für die Übernahme von Sicherheitsaufgaben reklamieren, in kritischen Situationen aber ihren Aufgaben nicht gerecht werden und nachträglich die Verantwortung von sich weisen. Diese Situation wird in dem Maße gesteigert, in dem neben staatlichen Stellen private Akteure in das Geflecht „vernetzter Sicherheit“ einbezogen werden. Sowohl in der inneren als auch der äußeren Sicherheit haben private Akteure, profitorientierte und nicht-profitorientierte, an Bedeutung gewonnen, obgleich Deutschland im internationalen Vergleich noch eher zurückhaltend hinsichtlich von Privatisierung ist. In beiden Feldern der äußeren und inneren Sicherheit lassen sich auch ganz ähnliche Muster finden: Der Staat greift auf private Akteure zurück, um in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte mehr Flexibilität und effizientere Leistungserbringung zu erreichen. Dazu lagert er Sicherheits(teil-)aufgaben entweder vertraglich aus oder er schafft durch seinen Rückzug Räume, in die Private vordringen oder auch proaktiv aufgefordert werden (unternehmerische Sicherheitsverantwortung), Verantwortung für Sicherheitsaufgaben zu übernehmen. Wie zu erwarten, ist dabei die Vollzugsprivatisierung das dominierende Modell.

## THESEN UND EMPFEHLUNGEN

---

Die Privatisierung in Deutschland ist bereits ein integraler Bestandteil sowohl äußerer als auch innerer Sicherheit. Allerdings steht Deutschland nicht an der Spitze der Bewegung. Auf der einen Seite ist die Situation nicht so dramatisch, wie sie von vielen Kritikern dargestellt wird. Das Gewaltmonopol des Staates ist in Deutschland durch die Privatisierung nicht gefährdet und ein dauerhafter Verlust an Freiheit oder ein Verlust an öffentlicher Sicherheit ist nicht abzusehen. Auf der anderen Seite sieht die Praxis der Privatisierung in den USA und Deutschland nur auf den ersten Blick unterschiedlich aus, sie ist aber nicht prinzipiell anderer Natur. Die Unterschiede erklären sich zum einen durch das unterschiedliche Ausmaß militärischen Engagements, zum anderen durch unterschiedliche Vorstellungen zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Darum gibt es auch in Deutschland Tendenzen, die ein Nachsteuern erforderlich machen und institutionelle Reformen verlangen, um langfristig die negativen Effekte von Privatisierungsmaßnahmen einzuschränken. Die folgenden Thesen sollen eine Anregung sein, über neue Strategien im Umgang mit der Privatisierung nachzudenken:

1. Die Privatisierung von Sicherheit muss besser demokratisch kontrolliert werden. Potentiell sind mit der Privatisierung von Schutzfunktionen zentrale Staatsaufgaben betroffen, so dass ihre Legitimität von der politischen Kontrolle abhängig ist. Dazu gehört auch eine öffentliche Debatte, die den Umfang der Privatisierung nicht verschleiert. Hierbei geht es im Übrigen weniger um eine rechtliche Neugestaltung, denn die Rahmenbedingungen durch das Grundgesetz sind eindeutig, sondern um die politische Handhabung von Privatisierungsprozessen.
2. Je sorgfältiger die Privatisierung politisch kontrolliert wird, desto unwahrscheinlicher sind allerdings finanzielle Effizienzgewinne und Effektivitätszuwächse. Gesetzliche Vorgaben erfordern komplexe Geschäftsmodelle und Vergabeverfahren, die öffentliche und private Akteure koppeln. Umfangreiche Kontroll- und Evaluationsmechanismen führen zusätzlich zu einer Komplexitätssteigerung, die wiederum die Kosten der Privatisierung erhöhen.

3. Kostenersparnis durch Privatisierung ist wahrscheinlicher, je mehr die zur Verfügung gestellte Leistung auch auf dem zivilen Markt von Bedeutung ist. Je spezialisierter die Leistung, desto geringer die Konkurrenz und desto unwahrscheinlicher eine Kostenreduktion durch Wettbewerb. Monopole, insbesondere bei hoch spezialisierten Anbietern militärischen Geräts, verhindern Einsparungen und machen staatliche Stellen von privaten Anbietern abhängig und – zumal in Krisensituationen – erpressbar.
4. Privatisierung wird ein bleibender Bestandteil der äußeren und inneren Sicherheit bleiben. Um die Chancen zu nutzen und die Risiken zu minimieren, muss Privatisierung und der Umgang mit privaten Sicherheitsanbietern Teil der Ausbildungspläne, der Personalpläne und der Kommandostrukturen staatlicher Sicherheitsorgane werden. Nur wenn der Staat „auf Augenhöhe“ mit privaten Sicherheitsanbietern kooperiert, kann er verhindern, dass diese Kooperation zu seinem Nachteil ausschlägt.
5. Privatisierung der Sicherheit hat dort ihre Grenzen, wo private Anbieter Kompetenz und Legitimität staatlicher Sicherheitsgewährleistung in Frage stellen. Die Balance zwischen ziviler und militärischer Sphäre, das Bild des Soldaten als Bürger in Uniform und die Vorstellung des Polizisten als „Freund und Helfer“ hängen davon ab, dass die besten Köpfe für die Reproduktion der professionellen Standards in den Sicherheitsorganisationen sorgen. Deswegen sollten eher Konzepte wie „Train the Trainers“ angewendet und die dauerhafte Übertragung von Ausbildungsprozessen an private Anbieter vermieden werden.
6. Bislang gibt es keine verbindliche Definition privater Militär- und Sicherheitsfirmen. Das führt zur Intransparenz und einer Lähmung der öffentlichen Debatte. Öffentliche Stellen können das Ausmaß von Privatisierung durch die strikte Unterscheidung von bewaffneten und unbewaffneten privaten Sicherheits- und Militärfirmen (PSMF) kleinreden. Für eine öffentliche Debatte ist begriffliche Klarheit geboten.
7. Neben einer öffentlichen Debatte und Transparenz um die Privatisierung müssen private Dienstleister auch besser gekennzeichnet werden oder ihre Tätigkeit mit Bürgerkontakt stark begrenzt werden. Die Bürger erwarten, dass Sicherheit vom Staat erbracht wird, darum erkennen sie private Sicherheitsdienstleister oftmals nicht als solche an. Fehlverhalten von privaten Sicherheitsdienstleistern, wie den schwarzen Sheriffs in der Münchner U-Bahn oder von PSMF im Irak, beeinträchtigen das Verhältnis zwischen staatlichen Sicherheitsbehörden und Bürger. Auch wenn die Aufgabenverteilung zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsakteuren rechtlich strikt geregelt ist, so verwischen sich die institutionellen und rechtlichen Grenzen in der alltäglichen Praxis. Das gilt für die innere wie die äußere Sicherheit. Von Rechts wegen muss aber sowohl der Bürger wie der militärische Gegner wissen, wen sie vor sich haben. Eine deutlichere Kennzeichnung staatlicher und privater Sicherheitskräfte wäre deshalb anzuraten.
8. Um schließlich die wirtschaftlichen Auswirkungen der Privatisierung von Sicherheit beurteilen zu können, sind verlässlichere Daten notwendig. Öffentliche und private Anbieter sollten zur weitgehenden Offenlegung ihrer Daten verpflichtet werden, so dass Effizienzargumente kritisch überprüft werden können. In wissenschaftlichen Studien sollte zudem das Verhältnis von Effizienz und Effektivität der Privatisierung untersucht werden. Auf der Grundlage

wirtschaftlicher *und* politischer Überlegungen sollte eine Gesamtstrategie für die öffentliche Sicherheit entwickelt werden, die dem privaten Sektor eine ergänzende, nicht aber tragende Rolle zuweist.

Ansprechpartnerin: Dr. Saskia Steiger

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

---

Christopher Daase, Nicole Deitelhoff (2013): Privatisierung der Sicherheit – eine sozialwissenschaftliche Expertise

ISBN print: 978-3-929619-89-8; ISBN online: 978-3-929619-91-1

Die Vollversion der ist erhältlich unter [www.schriftenreihe-sicherheit.de](http://www.schriftenreihe-sicherheit.de)

---

*Das 2009 an der Freien Universität Berlin gegründete Forschungsforum Öffentliche Sicherheit ([www.sicherheit-forschung.de](http://www.sicherheit-forschung.de)) führt Forschung unterschiedlicher Disziplinen zu sicherheitsrelevanten Themen zusammen und trägt dazu bei, zukünftig relevante Forschungsthemen zu identifizieren. Hauptsächlich geschieht dies durch Workshops und Expertisen zu verschiedenen Facetten der Sicherheitsforschung. Ziel ist es, wissenschaftliche Handlungsempfehlungen aus diesem heterogenen Feld zu generieren und für Politik, Industrie, und Organisationen der Sicherheit zugänglich zu machen. Die Idee zu diesem Projekt entstand auf Anregung des am Bundestag gegründeten Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit e.V., dem Abgeordnete aller Parteien sowie Stakeholder aus Behörden, Wirtschaft und Wissenschaft angehören.*



---

Impressum:    Forschungsforum Öffentliche Sicherheit  
Freie Universität Berlin  
Carl-Heinrich-Becker-Weg 6-10  
12165 Berlin

Tel: +49 - (0)30 - 838 573 67  
Fax: +49 - (0)30 - 838 4 573 67  
[www.schriftenreihe-sicherheit.de](http://www.schriftenreihe-sicherheit.de)  
[kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de](mailto:kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de)