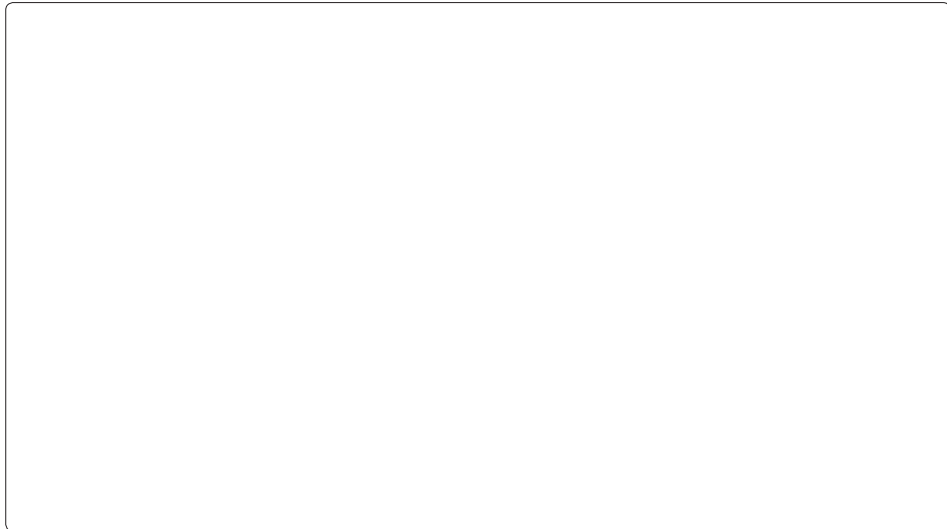




Schriftenreihe
Forschungsforum Öffentliche Sicherheit







Forschungsforum Öffentliche Sicherheit

Hrsg: Jochen Schiller, Lars Gerhold, Saskia Steiger, Helga Jäckel

Schriftenreihe Sicherheit Nr. 11, September 2013

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

Anschrift:

Freie Universität Berlin

Tel: +49 (0)30 838 57367

Carl-Heinrich-Becker Weg 6-10

Fax: +49 (0)30 838 4 57367

12165 Berlin

www.schriftenreihe-sicherheit.de

kontakt@schriftenreihe-sicherheit.de

Über die Autoren:

Prof. Dr. Christopher Daase

ist Professor für Internationale Organisation an der Goethe-Universität Frankfurt am Main im Rahmen des Exzellenzclusters „Die Herausbildung normativer Ordnungen“. Gleichzeitig ist er Leiter des Programmbereichs „Internationale Organisationen und Völkerrecht“ am Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff

hat seit 2009 eine Professur für Internationale Beziehungen und Theorien Globaler Ordnungen im Exzellenzcluster „Normative Ordnungen“ an der Goethe-Universität Frankfurt inne und leitet eine Forschergruppe zu „Normativität im Streit. Normenkonflikte im globalen Regieren“ an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

Kontakt zu den Autoren:

Prof. Dr. Christopher Daase

Exzellenzcluster "Normative Orders"

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff

Grüneburgplatz 1

Goethe-Universität Frankfurt

60323 Frankfurt am Main

www.normativeorders.net





Inhalt

Vorwort	7
1. Einleitung	9
2. Zur theoretischen Orientierung: Der Wandel der Sicherheitskultur	11
2.1. Kurze Begriffsgeschichte der Sicherheit	12
2.1.1. Historische Wurzeln des Sicherheitsbegriffs	12
2.1.2. Der moderne Sicherheitsbegriff	13
2.1.3. Postmoderne Entwicklungen des Sicherheitsbegriffs	16
2.1.4. Zusammenfassung	23
2.2. Sicherheit und Privatisierung	24
2.2.1. Sicherheit und Staat	24
2.2.2. Sicherheit und Freiheit	27
2.2.3. Sicherheit und Recht	30
2.3. Fazit: Verantwortungsdiffusion in der Sicherheitspolitik?	33
3. Trends der Privatisierung von Sicherheit	35
3.1 Hintergründe und Treiber der Privatisierung	36
3.2 Formen und Felder der Privatisierung von Sicherheit	40
3.2.1 Privatisierung von oben und von unten	40
3.2.2 Formen der Privatisierung in der Sicherheitsgewährleistung	41
3.3 Privatisierung in der äußeren Sicherheit	45
3.3.1 Privatisierung der Streitkräfte im Inland und in Militäreinsätzen	45
3.3.2 Privatisierung durch Unternehmerische Sicherheitsverantwortung	54
3.4. Privatisierung in der inneren Sicherheit	60
3.4.1. Formen der Privatisierung innerer Sicherheit – Drei Beispiele	63
4. Chancen und Risiken der Privatisierung von Sicherheit	77
4.1 Kosteneffizienz der Privatisierung	77
4.2 Zielerreichung durch Privatisierung	82
4.3 Abhängigkeit der Sicherheitspolitik von privaten Interessen	85
4.4 Demokratische Kontrolle	87
5. Thesen und Empfehlungen	88
Literatur	91





Vorwort

Die vorliegende Expertise entstand im Auftrag des „Forschungsforum Öffentliche Sicherheit“ der Freien Universität Berlin im Rahmen eines Workshops zur Frage: „Vorsorge durch Markt oder Staat – Was ist sicher?“ Ziel des Forschungsforums ist es, Forschungsarbeiten und –vorhaben verschiedener Disziplinen und Einrichtungen rund um das Thema „öffentliche Sicherheit“ zusammenzuführen. Es sollen inter- und transdisziplinäre Einschätzungen des Themenfeldes erarbeitet werden, aus denen Handlungsempfehlungen für Politik, Wirtschaft und Wissenschaft entwickelt werden können.

Der Auftrag für diese Expertise bestand in der Beantwortung der Frage, wie sich die Vorstellungen von und Forderungen nach Sicherheit auf staatlicher, gesellschaftlicher und individueller Ebene verändern und wie diese Entwicklung die „Sicherheitskultur“ beeinflusst. Konkret sollten die globalen Trends zur Privatisierung von Sicherheit beschrieben und ihre Auswirkungen insbesondere auf Deutschland analysiert und bewertet werden.

Zeit und Ressourcen ließen es nicht zu, eigene empirische Erhebungen und Interviews durchzuführen. Deshalb basiert die Expertise überwiegend auf Daten, die von anderen Personen oder Organisationen erhoben wurden. Gleichwohl konnte auf umfangreiche eigene Forschungsarbeiten zur Sicherheitspolitik, zur Sicherheitskultur, zur Privatisierung des Militärs und zur Rolle von privaten Akteuren in der internationalen Politik zurückgegriffen werden. Bei der Literaturbeschaffung und -auswertung war uns Tim Rühlig eine große Hilfe, dem wir an dieser Stelle herzlich danken.

Christopher Daase

Nicole Deitelhoff

Frankfurt am Main im Mai 2013





1. Einleitung

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; Krahmman 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 nicht 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.

Um zu einer Einschätzung der bestehenden Privatisierungstrends im Sicherheitsbereich zu kommen sind drei Schritte notwendig. Erstens muss zur theoretischen Orientierung (Kapitel 2) zunächst den *Wandel der Sicherheitskultur* rekonstruiert werden. Das kann am besten zunächst



historisch anhand der Entwicklung des Sicherheitsbegriffs (2.1.), und dann *systematisch* über die Bestimmung des Verhältnisses von Sicherheit und Staat (2.2.1.), Sicherheit und Freiheit (2.2.2.) und Sicherheit und Recht (2.2.3.) geleistet werden. Zweitens müssen in einem empirischen Teil die *Trends der Privatisierung* (Kapitel 3) beschrieben und eingeschätzt werden, in welchem Maße tatsächlich Aufgaben und Funktionen des Staates an private Akteure übertragen werden. Dabei soll zwischen äußerer Sicherheit (3.1.), innerer Sicherheit (3.2.) und sozialer Sicherheit (3.3.) unterschieden werden. Drittens sollen auf dieser Grundlage die *Chancen und Risiken der Privatisierung von Sicherheit* (Kapitel 4) diskutiert und abgewogen werden, um schließlich zu einem Fazit und politischen Empfehlungen (Kapitel 5) zu gelangen.



2. Zur theoretischen Orientierung: Der Wandel der Sicherheitskultur

Das Politikfeld „Sicherheit“ hat sich in den letzten fünfzig Jahren dramatisch verändert. Nicht erst seit dem Ende des Ost-West-Konflikts werden „neue Bedrohungen“ wahrgenommen, welche die traditionellen Unterscheidungen von „innerer“ und „äußerer“, „nationaler“ und „internationaler“, „militärischer“ und „ziviler“ Sicherheit in Frage stellen. Gleichwohl spiegelt die Forschungsliteratur zur Sicherheit im Allgemeinen und zur (deutschen) Sicherheitspolitik im Besonderen die traditionelle Verfasstheit politischer Gemeinschaften in Nationalstaaten wider und trägt damit zur Reifizierung der genannten Unterscheidungen bei: Einerseits wird Sicherheit als Schutz vor externer, zumeist militärischer Bedrohung verstanden (Frei 1977; Baldwin 1997; Buzan/Waever 1998; Kolodziej 2005) und Sicherheitspolitik als Teil der Außen- und Verteidigungspolitik konzeptualisiert (Haftendorn 1983; Gareis 2006; Böckenförde/ Gareis 2009). Andererseits wird Sicherheit als *innerstaatlicher Schutz* der Bürgerinnen und Bürger vor Kriminalität und Gewalt sowie als Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung verstanden und als ziviler Teil der Innenpolitik angesehen (Merk/ Werthebach 1986; Jaschke 1991; Lange 1999; Lange/ Ohly/ Reichertz 2009). Schließlich spielt der Begriff Sicherheit in der Sozialpolitik eine wichtige Rolle, insofern der Wohlfahrtsstaat mit seinen Maßnahmen zur Einkommenssicherung, Gesundheit, Wohnen und Bildung auf ein System sozialer Sicherheit gerichtet ist (Alber/ Behrendt/ Schölkopf 2001; Schmid 2010).

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesen Bereichen verläuft bislang weitgehend getrennt. Erst mit der neuen Virulenz des internationalen Terrorismus (vgl. Daase 2001; Carter 2001/2, Münkler 2004; Schneckener 2006), der Debatte um „Homeland Security“ (Kamarck 2002; Borchert 2004; Homeland Security 2004) und der Entwicklung einer breit geförderten interdisziplinären „Sicherheitsforschung“¹ entwickelt sich das Bewusstsein, dass diese Trennung problematisch und den gegenwärtigen Gefährdungslagen unter Umständen nicht mehr angemessen ist (Werthebach 2003; Gusy 2004; Werkner 2010). Um die Entwicklungen im Sicherheitsbereich einschätzen zu können, ist es deshalb zunächst notwendig, die Veränderung dessen zu beschreiben, was man als „Sicherheitskultur“ bezeichnen kann, nämlich die „Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Institutionen und Individuen [...], die darüber entscheiden, was als eine Gefahr anzusehen ist und wie und mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden soll“ (Daase 2010: 9). Dadurch eröffnet sich ein interdisziplinärer Zugang (vgl. Conze 2005; Gusy 2010; Daase 2011), mit dem politischer und sozialer Wandel beschrieben und der Trend zur Privatisierung der Sicherheit erklärt und eingeschätzt werden kann.

¹ Zu nennen sind insbesondere das Sicherheitsforschungsprogramm „Forschung für die zivile Sicherheit“ im Rahmen der High-Tech-Strategie der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (<http://www.bmbf.de/de/6293.php9>) und das Forschungsprogramm der EU-Kommission im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms (http://cordis.europa.eu/fp7/security/home_en.html).



2.1. Kurze Begriffsgeschichte der Sicherheit

Am Begriff der Sicherheit lässt sich nicht nur der Wandel des politischen Diskurses, sondern auch die Veränderung der politischen Kultur in westlichen Staaten und darüber hinaus in der internationalen Gesellschaft verdeutlichen. Der Begriff „Sicherheit“ ist der sichtbarste Ausdruck der Sicherheitskultur, denn je nach dem, wie Unsicherheit begrifflich gefasst wird, werden Gefahren identifiziert oder ignoriert und Bedrohungen dramatisiert oder entdramatisiert, und es rücken politische und soziale Problemlagen in den Vorder- oder Hintergrund (Wolfers 1962; Daase 1993; Weaver 1995). Es ist deshalb gerechtfertigt, die Analyse der Sicherheitskultur auf die historische Rekonstruktion des Sicherheitsbegriff zu konzentrieren, um im Wandel der Sprache den *politischen* Wandel deutlich zu machen (vgl. Koselleck 1979; Skinner 1989). Dabei ist es wichtig, komplexe soziale und politische Entwicklungen in den Blick zu nehmen, um den Aufstieg des Sicherheitsbegriffs im Zuge der Staatenbildung einerseits und den Wandel des Sicherheitsverständnisses im Zuge von Globalisierung, Denationalisierung und Transnationalisierung andererseits zu verstehen (vgl. Daase 2012). Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs und die darin zum Ausdruck kommende Expansion des gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnisses scheint vor diesem Hintergrund das Resultat der Emanzipation der Gesellschaft vom Staat zu sein.

Die Pointe dieses Wandels ist, dass der liberale Staat – und mit ihm die internationale liberale Gesellschaft – zum Opfer des eigenen Erfolgs wird. Denn der gesellschaftliche Emanzipationsprozess ist auf ein relativ friedliches Umfeld angewiesen. Gesellschaftliche Sicherheitsbedürfnisse werden erst dann artikuliert, wenn die grundlegenden Sicherheitsbedürfnisse der Menschen durch die Monopolisierung der Gewalt und das grundlegende Sicherheitsbedürfnis des Staates durch die Schaffung von Institutionen des Friedens gewährleistet ist. Sobald das aber annähernd der Fall ist, werden darüber hinausgehende Sicherheitsanforderungen erhoben, die den Staat und die internationale Gemeinschaft vor neue Herausforderungen stellen und unter verstärkten Legitimationsdruck setzen.

2.1.1. Historische Wurzeln des Sicherheitsbegriffs

Der Sicherheitsbegriff hat sich im Bedeutungsfeld der lateinischen Adjektiva *tutus*, *securus* und *certus* im Sinne von Sicherheit als Schutz, als Sorglosigkeit und als Gewissheit entwickelt. Etymologisch geht das Wort „Sicherheit“ auf „securus“ – übersetzt „ohne Sorge“ – zurück und ist erstmals bei Cicero und Lukrez belegt (Makropolulos 1995; Schrimm-Heins 1990, Stock 1974). Dabei wird eher ein glücklicher Seelenzustand als eine politische Situation ausgedrückt. Werner Conze unterscheidet deshalb zu Recht zwei Aspekte von Sicherheit: „Sicherheit“ sei historisch sowohl ein Ausdruck für das „Geborgenfühlen“, das Sein ohne Sorge, als auch ein objektiv bestimmbarer, rechtlich definierter Zustand des Geschütztseins (Conze 1984: 831). Damit wird deutlich, dass Sicherheit – wie auch immer begrifflich gefasst – zunächst als menschliches Grundbedürfnis verstanden werden kann, das als solches zeitlos und nicht an



bestimmte Formen politischer Organisation gebunden ist (Kaufmann 1973: 10; Gehlen 1978; Lampe 1988: 17ff).

Ab dem 1. Jahrhundert n. Chr. wird „securitas“ zu einem politischen Begriff. Zusammen mit den Begriffen „pax“ und „libertas“ dient „securitas“ zunächst zur Beschreibungen der Herrschaftsideologie des römischen Reiches, der „Pax Romana“ von Kaiser Augustus. Dieser Anspruch ging in der Spätantike auf die christlichen Herrscher über. Mit göttlicher Hilfe sollte politische Macht zur Milderung der Sorgen der Untertanen dienen. Auffällig ist im Mittelalter die personale Verwendung von „securitas“ zur Beschreibung persönlicher Schutz-, Loyalitäts- und Herrschaftsbeziehungen. Deutlich wird das vor allem in Eidesformeln, die lehens-, land- und kirchenrechtliche Beziehungen, später auch korporationsrechtliche Kontexte in Zünften, in der städtischen Bürgerschaft und in Ritterbünden regeln. „Überall ging es darum, sich zwei- oder mehrseitig gegen Bedrohung des Lebens und Besitzes zu sichern. Ohne einen durch Eide garantierten, vertikal oder horizontal organisierten Schutz gab es keinen ‚Frieden‘, keine ‚Sicherheit‘, keine ‚Freiheit‘“ (Conze 1984: 834).

So ist die frühe Begriffsgeschichte von „Sicherheit“ nicht ohne die Begriffe „Friede“ und „Freiheit“ zu denken. Während „securitas“ vor allem personale Treue- und Schutzverhältnisse betraf, war für den Landfrieden eher der Begriff „pax“ gebräuchlich. Allerdings deutet die Formel „sicher Geleit“ darauf hin, dass dem Versprechen individuellen Schutzes von Reisenden, Händlern und Gelehrten unmittelbar politische Bedeutung im Sinne der Durchsetzung territorialer Ansprüche zukam (vgl. Zedler 1743), auch wenn es häufig nur sehr eingeschränkt, etwa an einzelnen Tagen in der Woche, verwirklicht werden konnte. Auch wenn „pax“ der zentrale Begriff für die ganzheitliche politische Ordnung im Mittelalter blieb, kam der „securitas“ die Aufgabe zu, diese Ordnungsverhältnisse abzustützen und ein Mindestmaß an Freiheit zu gewährleisten. Unter „Freiheit“ wurde dabei allerdings weniger individuelle Freiheit verstanden, als die Freiheit von Sorge, Elend und Not. Insofern fallen im Mittelalter und der frühen Neuzeit die politische und soziale Verantwortung des Kaisers, Fürsten und Lehensherrn für ihre Untertanen zusammen.

2.1.2. Der moderne Sicherheitsbegriff

Der Sicherheitsverständnis der Moderne ist charakterisiert von einer schrittweisen Ablösung personaler Schutzbeziehungen zwischen Kaiser, Fürst und Lehensherrn auf der einen und den Untertanen auf der anderen Seite durch zunehmend territorial definierte Souveränitätspflichten des Herrschers beziehungsweise des Staates gegenüber seinem Volk, kurz: einer „Verstaatlichung“ von Sicherheit. Dieser Übergang kommt bei politischen Denkern an der Schwelle zur Neuzeit, etwa bei Jean Bodin oder Johannes Althusius, gut zum Ausdruck. So schreibt Jean Bodin in seinen „Sechs Büchern über den Staat“ von 1576, die herrschaftliche Schutzpflicht erstreckte sich „ganz allgemein genommen auf alle Untertanen, die einem Fürsten oder einer souveränen Herrschaft unterstehen [...]. Der Fürst [hat] die Pflicht, mit Mitteln der Waffengewalt und der Gesetzgebung die Sicherheit von Leib und Leben, Eigentum und Familie



seiner Untertanen zu gewährleisten und umgekehrt [schuldet] der Untertan seinem Fürsten Treue, Ergebenheit, Gehorsam, Unterstützung und Hilfe“ (Bodin 1981: 187). Und Althusius präziserte 1603: „Die Verteidigungspflicht [des Herrschers] besteht in der Erhaltung des Rechts und der Güter eines jeden und in der Abwehr von Ungerechtigkeit und jeglicher Beeinträchtigung sowie in der Befreiung von Unheil und Gefahr. [Sie] ist eine dreifache: Sie umfasst erstens den Schutz der einzelnen Gemeinschaftsmitglieder, wenn eine Provinz, eine Stadt, ein Dorf oder eine Gemeinde Gewalt und Unrecht erleidet oder bei Not und Bedürftigkeit Hilfe braucht. Sie gewährleistet zweitens die Aufrechterhaltung des freien Verkehrs im Gebiet des Gemeinschaftskörpers gefährden, unmöglich machen oder beschränken, und betrifft drittens die Aufnahme des Krieges.“ (Althusius 2003: § 3,4). Im jeweiligen Territorium sei daher „allen Sicherheit zu leisten, so dass jeder in ihm leben, sich bewegen, handeln und seinen Geschäften nachgehen kann, ohne bei einem anderen Anstoß zu erregen, ihn zu verletzen oder zu behindern, damit die ganze Region und all ihre Teile ohne Angst vor Gefahr und ohne Gewalt und Gewalttätigkeit stets sicher, friedlich und frei sind“ (Althusius 2003: §13).

Die Unterschiede zwischen dem vormodernen und dem modernen Sicherheitsverständnis sind also weniger inhaltlicher Natur. Das Ziel von Sicherheit ist weitgehend identisch. Die Unterschiede sind eher legitimatorischer Art und betreffen die Rechte zur Gewaltausübung der Obrigkeit einerseits und den Schutz der Freiheitsrechte der Bürger andererseits, wie sie in den neuzeitlichen Gesellschaftsvertragstheorien konzipiert werden (Brugger 2004: 11). Werner Conze betont deshalb zu Recht, „dass der Begriff [„Sicherheit“] mit seinen verschiedenen Konnotationen erst im Zusammenhang der Entstehung, Entwicklung und Intensivierung des modernen Staats geschaffen worden ist“ (Conze 1984: 831f). Zwar lässt sich bereits an den Bemühungen der Kurfürsten und des Kaisers, den Landfrieden herzustellen und die Fehde abzuschaffen, die Absicht ablesen, Sicherheit möglichst weiträumig durchzusetzen, doch kann erst im 17. Jahrhundert mit dem Ende des Dreißigjährigen Krieges und dem Westfälischen Frieden eine begriffliche Verbindung von Sicherheit und Staat nachgewiesen werden. Zuvor war die Anwendung von Gewalt durch private Akteure – Ritter, Räuber, Söldner usw. – über viele Jahrhunderte hinweg nicht die Ausnahme, sondern die Regel gewesen (Tilly 1985; Thomson 1989; Bürgin 2011). Die Entstehung und der Bedeutungszuwachs des Territorialstaats erzwang demgegenüber eine weitgehende Monopolisierung der Gewaltmittel und führte zu einer Differenzierung von innerer und äußerer Sicherheit.

Zentral dabei sind die Schriften von Thomas Hobbes und Samuel Pufendorf sowie die Idee des Gesellschaftsvertrags, die das Verständnis von Sicherheit, Freiheit und Staat maßgeblich neu justiert. Zwar sind die Herrschaftsziele – innere und äußere Sicherheit, Frieden und Schutz von Individualgütern – nicht grundlegend neu. Aber die normative Rechtfertigung, wie und von wem Herrschaftsgewalt gebildet, ausgeübt und legitimiert wird, wandelt sich dramatisch (Brugger 2004: 21ff). Für Hobbes galt, dass menschliche Vernunft zu einem Vertrag zur Unterwerfung des Volkes unter den absoluten Herrscher führen sollte. Sinn und Zweck ist die Überwindung des Naturzustandes, der durch den Überlebenskampf Aller gegen Alle gekennzeichnet sei. Nur die Loyalität gegenüber dem absoluten Herrscher und das strikte



Gewaltmonopol könne gesellschaftliches Zusammenleben garantieren. Denn die Gegenleistung für den Gehorsam des Volkes ist die Erfüllung der Pflicht zur Aufrechterhaltung der Sicherheit durch den Herrscher. Sicherheit wird damit zum Staatszweck, umfasst aber weit mehr als die physische Unversehrtheit der Untertanen, sondern auch den Schutz von Eigentum, Wohlfahrt, Ruhe, Zufriedenheit, Freiheit von Hunger usw. (Hobbes 2004: 2, 17). Dieser Aspekt wird vor allem bei John Locke weiter ausgeführt. Auch Locke konstatiert in seinen *Two treatises of Government* 1690 einen unfriedlichen Naturzustand, in dem der Staat durch nichts gerechtfertigt sei „but the peace, safety, and public good of the people“ (§ 131). Der entscheidende Unterschied zu Hobbes ist, dass „die natürlichen Rechte auf Leben, Freiheit und Eigentum aus dem Naturzustand über den Gesellschaftsvertrag – eine Art treuhänderischer Übereinkunft – in den bürgerlichen Zustand als Rechtstitel mitgenommen“ werden (Brugger 2004: 25). Der Souverän ist deshalb nicht nur gut beraten, sondern von Rechts wegen verpflichtet, diese Güter zu schützen. Anders als bei Hobbes steht dem Volk bei Locke deshalb auch ein Widerstandsrecht zu, wenn der Herrscher willentlich seine Schutzpflichten verletzt.

Damit ist ein Aspekt angesprochen, der bereits Anfang des 17. Jahrhunderts immer deutlicher wurde, nämlich die Spannung zwischen Sicherheit und Freiheit. Exemplarisch steht dafür die Politik Schwedens seit 1630, die gegenüber Pommern und den protestantischen Reichsständen Schutzrechte gewährte, welche mit einer faktischen Ausübung von Gebietshoheit und Einschränkung von Freiheit einhergingen (vgl. Dickmann 1972: 150). Sicherheit wird zunehmend auch als Strategie wahrgenommen, mit der Machtpolitik betrieben werden kann (Conze 1984: 841). Und auch innenpolitisch wird die Machtfülle des Staates nicht länger nur als Garantie für den Frieden gesehen, sondern zunehmend auch als Gefahr für Leben, Freiheit und Eigentum seiner Bürger. Locke tritt deshalb für eine Gewaltenteilung im Staate ein und betont die Bindung staatlicher Politik an Recht zu Gesetz.

Was sich mit Hobbes und Locke andeutet, ist die ambivalente Aufgabe staatlicher Sicherheitspolitik, die Wilhelm von Humboldt 1792 so auf den Punkt brachte: „Diejenigen, deren Sicherheit erhalten werden muss, sind auf der einen Seite alle Bürger in völliger Gleichheit, auf der anderen der Staat selbst“ (Humboldt 1792). Auch wenn man von hier aus zwei Traditionslinien ziehen kann – eine „realistische“, die von der Notwendigkeit eines starken Staates ausgeht und nationale Sicherheit in den Mittelpunkt stellt; und eine „liberale“, die von der Schutzbedürftigkeit des Individuums her denkt und den Staat eher als Mittel denn als Zweck sieht – sind die Parallelen der Sicherheitsbegriffe bei Hobbes und Locke nicht zu übersehen. Es sind, so könnte man sagen, die Gemeinsamkeiten des modernen Sicherheitsverständnisses, nach dem Sicherheit der Dreh- und Angelpunkt des Gesellschaftsvertrages zwischen Staat und Gesellschaft ist: Der Staat gewährt durch innen- und außenpolitischen Schutz Sicherheit für das Volk, das Volk bietet durch Steuern und Wehrdienst Sicherheit für den Staat.

Dabei ist wichtig festzuhalten, dass „Sicherheit stets im Zusammenhang mit erstrebenswerten Grundwerten menschlichen Daseins“ (Conze 1984: 846), wie „Gemeinwohl“ oder „Glückseligkeit“ steht. Das zeigt, dass der Staat nicht nur als Schutzmacht, sondern auch als Wohlfahrtsstaat aufgefasst wurde. Sicherheit ist in der Moderne mithin eher ein mittelbarer



denn ein unmittelbarer Wert, ausgerichtet auf die Durchsetzung grundlegenderer Werte und Ideen.

2.1.3. Postmoderne Entwicklungen des Sicherheitsbegriffs

Es ist strittig, ob die Gegenwart besser als Spätmoderne, Zweite Moderne oder Postmoderne zu beschreiben ist. Unstrittig ist, dass sich der Sicherheitsbegriff seit der Mitte des 20. Jahrhunderts gewandelt hat. Die Transformation des Staates und des internationalen Systems hat auch unser Sicherheitsverständnis verändert. Charakteristisch für diesen Wandel ist der erweiterte Sicherheitsbegriff und die sich mit ihm abzeichnende *Essentialisierung* des Sicherheitsverständnisses. Unter *Essentialisierung* verstehen wir die Tendenz, Sicherheit als unmittelbaren Eigenwert und nicht länger, wie in der Moderne, als Mittel zur Durchsetzung anderer Werte zu sehen. Sicherheit, so beschreibt es Franz Xaver Kaufmann, ist zur zentralen Wertidee unserer Gesellschaft geworden (Kaufmann 1973; Kaufmann 2003) und Emil Angehrn spricht von einer stetigen „Steigerung des Sicherheitsstrebens“ (Angehrn 1993: 218). Norbert Frei begründet das mit der zunehmenden Komplexität arbeitsteiliger Gesellschaften, dem wachsenden Tempo des Wandels, einer zunehmenden Tragweite von Entscheidungen, dem Verlust an normativen Orientierungen und der schwindenden Fähigkeit des Staates, Sicherheit zu gewährleisten (Frei 1977: 14). Mit der Essentialisierung von Sicherheit geraten andere Werte, die ehemals in enger Verbindung mit dem Begriff „Sicherheit“ standen – innenpolitisch vor allem der Wert „Freiheit“, außenpolitisch vor allem der Wert „Frieden“ – ins Abseits (Daase 2011).

Ausgangspunkt ist ein relativ enger Sicherheitsbegriff, wie er sich nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert hatte. Zwar war schon in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, insbesondere in den USA, „soziale Sicherheit“ zu einer Kernfunktion des liberalen Staates geworden (vgl. Kaufmann 1973). Gleichwohl wurden zu Beginn der 1950er Jahre Sicherheit und Sicherheitspolitik vor allem im Kontext der internationalen Politik diskutiert und von den Fragen des sozialen Wohlergehens weitgehend getrennt betrachtet (vgl. Frei 1977; Krell 1980; Haftendorn 1983; Conze 2009). Diese Trennung ist im Laufe der letzten fünfzig Jahre sukzessive überwunden und im erweiterten Sicherheitsbegriff weitgehend aufgehoben worden. In diesem Zusammenhang kommt es zu einer Individualisierung, einer Entdifferenzierung, einer Entgrenzung und einer Proaktivierung des Sicherheitsverständnisses.

Individualisierung

Dabei kann die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs anhand von vier Dimensionen nachgezeichnet werden (Daase 2009). Die erste Dimension betrifft die Frage, wessen Sicherheit gewährleistet werden soll. In den letzten sechzig Jahren hat eine Bedeutungsverschiebung des Sicherheitsbegriffs stattgefunden, bei der der Staat als primäres Referenzobjekt der Sicherheitspolitik zunächst von der Gesellschaft, dann vom Individuum als abgelöst wurde. Wie gezeigt, ist der Sicherheitsbegriff eng mit der Entstehung des europäischen



Nationalstaates verbunden. In der frühen Neuzeit etablierte sich der Staat als Garantmacht für die Sicherheit seiner Untertanen und entwickelte dabei *eigene* Sicherheitsinteressen, die nicht mit den Interessen der Gesellschaft identisch sind (Tilly 1975). Sicherheit ist im europäisch-neuzeitlichen Verständnis vor allem *nationale* Sicherheit (*national security*), verstanden als Sicherheit des Staates, der wiederum auf einer anderen Ebene den Schutz der Gesellschaft gewährleistet. Dieses an Thomas Hobbes orientierte, staatszentrierte Denken liegt auch dem Politischen Realismus zugrunde, dessen Konzept der „nationalen Sicherheit“ bis in die 1970er Jahre dominierend war (vgl. Morgenthau 1952; Mandelbaum 1988). Weil keine übergeordnete Macht in der Lage ist, Sicherheit für alle zu gewährleisten, befänden sich die Staaten in einem Selbsthilfesystem und hätten nicht die Aufgabe globale Probleme zu lösen, sondern zuallererst das nationale Überleben zu gewährleisten: „In anarchy, security is the highest end“ (Waltz 1979: 126).

Allerdings blieb das realistische Paradigma nicht unwidersprochen. Liberale Theoretiker argumentierten im Anschluss an John Locke, dass der Staat vor allem ein Instrument sei, um die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten. Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft müsse sich umkehren und Sicherheitspolitik stärker an den Bedürfnissen der Menschen orientiert werden. Neue Akteure der Politik wurden ausgemacht – Interessensgruppen, transnationale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (vgl. Keohane/Nye 1977; Moravcsik 1997) – und „gesellschaftliche Sicherheit“ (*societal security*) zum Ziel erweitert Sicherheitspolitik erhoben (Weaver 1993). Gemeint war damit ein Zustand, in dem ein Kollektiv von Bürgerinnen und Bürgern in Frieden und Freiheit leben und Produktivität und Wohlstand entwickeln kann.

Während das Konzept „gesellschaftlicher Sicherheit“ eher eine Ergänzung als eine Alternative zum staatszentrierten Begriff „nationaler Sicherheit“ ist, beansprucht der Begriff „menschliche Sicherheit“ (*human security*), einen grundsätzlicheren Perspektivwechsel zu vollziehen (Werthes/Debiel 2009). Der Begriff entstand im Rahmen des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen und wurde Mitte der 1990er Jahre von der *Commission on Global Governance* aufgenommen, die hervorhob, „dass globale Sicherheit über den Schutz von Grenzen, herrschenden Eliten und exklusiven Staatsinteressen hinausgeht und den Schutz der Menschen einbeziehen müsse“ (Commission on Global Governance 1995: 89). Diese Hinwendung zum Individuum folgt einer theoretischen Akzentverschiebung in der politischen Theorie, die sich an Immanuel Kant orientiert und auf einen Kosmopolitismus beruft, der dem Individuum unbedingten Vorrang vor dem Kollektiv einräumt (Beitz 1979; Doyle 1983; Pogge 2001). In kosmopolitischen Sicherheitskonzeptionen ist nicht mehr der Staat oder die Gesellschaft das Referenzobjekt von Sicherheitspolitik, sondern das einzelne menschliche Individuum. Mit diesem Perspektivwechsel geraten neue Gefahren für die Sicherheit in den Blick: Kriminalität, soziale Not, Krankheit, Armut, Arbeitslosigkeit, Migration, Drogen- und Waffenhandel und vieles mehr. Verschiedene Kommissionen und Forschungsgruppen haben versucht, diese Gefahren zu systematisieren und für die Forschung einerseits und für politische Entscheidungen andererseits zu operationalisieren. Die *Commission on Human Security* beschreibt *human security* als einen Ansatz, der sich auf „den Schutz von Menschen vor



direkten und gravierenden Bedrohungen richtet und [beabsichtigt], sie dazu zu befähigen, ihr Leben in die eigene Hand zu nehmen“ (Commission on Human Security 2003: 10).

Die Erweiterung der Referenzdimension des Sicherheitsbegriffs führt zu einer dramatischen Zunahme der Adressaten von Sicherheitspolitik und einer umfassenden Fürsorgepflicht und Schutzverantwortung. Damit knüpft das „postmoderne“ Sicherheitsverständnis wieder an frühere Vorstellungen an, bei denen nationale und gesellschaftliche Sicherheit noch nicht kategorisch getrennt waren. Zwar war der Sicherheitsbegriff nie ausschließlich auf die Außenpolitik bezogen und die staatlichen Souveränitätsrechte nie uneingeschränkt gültig. In den USA war der Sicherheitsbegriff in den 1930er Jahren zum politischen Schlüsselkonzept geworden, und auch in Deutschland wurde „soziale Sicherheit“ zu einem politischen Leitbegriff (vgl. Conze 2009). Entscheidend aber ist, dass der innenpolitische Sicherheitsbegriff konzeptionell vom außenpolitischen Sicherheitsbegriff getrennt blieb, der einer eigenen Sphäre der internationalen Politik und des Völkerrechts anzugehören schien. In dieser Sphäre bezog sich Sicherheit nicht auf die Bedürfnisse des Menschen, sondern allein auf die des Staates. Mit dem Konzept *human security* und der Individualisierung der Sicherheit löst sich diese konzeptionelle Trennung tendenziell auf.

Entdifferenzierung

Die zweite Dimension der Erweiterung des Sicherheitsverständnisses betrifft die Frage, in welchem Problembereich Sicherheitsbedrohungen festgestellt werden. Traditionell sind Sicherheitsprobleme als militärische Bedrohungen wahrgenommen worden. Der Grund dafür ist, dass für den Staat lange Zeit die größte Gefahr ein militärischer Angriff und der Verlust politischer Selbstbestimmung war. Dieser Gedanke setzte sich nicht zufällig mit dem Politischen Realismus zu Beginn des Kalten Krieges durch, als es galt, die Konsequenzen aus dem Scheitern idealistischer Projekte wie dem Völkerbund und der Beschwichtigungspolitik gegenüber dem Dritten Reich zu ziehen (vgl. Carr 1964 [1939]; Morgenthau 1956 [1948]; Herz 1950). Das „Gleichgewicht des Schreckens“ (Wohlstetter 1959) schrieb über Jahre hinweg das militärische Sicherheitsdenken fest und ermöglichte erst, als es während der Kuba-Krise 1962 fast zu einem Atomkrieg gekommen war, die Entwicklung einer kooperativeren Sicherheitspolitik (Bull 1961; Stepan 1979) sowie eine Erweiterung der Perspektive auf neue Sicherheitsprobleme. Inzwischen war nämlich durch den Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods und die Ölkrise von 1973 das Bewusstsein gewachsen, dass nicht nur militärische Bedrohungen, sondern auch andere Gefahren den Lebensnerv eines Staates treffen können. Seit Mitte der 1970er Jahre wurde deshalb die Verknappung natürlicher Ressourcen, vor allem von Öl und anderen „strategischen Mineralien“ (Krasner 1978; Nye 1974; Maull 1984), sondern auch die Beeinträchtigung des freien Handels (Wolf 1977) als Sicherheitsproblem angesehen. Richard Ullman begründete die Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs mit einer Neudefinition der Bedrohung: „Eine Bedrohung der nationalen Sicherheit ist eine Handlung oder eine Reihe von Ereignissen, die (1) innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums droht, die Lebensqualität für die Bewohner eines Staates drastisch zu



verringern, oder (2) die politischen Optionen einer staatlichen Regierung oder privater, nicht regierungs-naher Einheiten (Personen, Gruppen, Unternehmen) innerhalb eines Staates droht signifikant einzuschränken“ (Ullman 1983: 133). „Wirtschaftliche Sicherheit“ galt fortan als zentrales Ziel der Außenpolitik nicht nur in den USA (Mondale 1974), sondern auch in anderen westlichen Staaten wie Deutschland (Schmidt 1977).

Eine weitere Ausdehnung erfuhr der Sicherheitsbegriff ab Mitte der 1980er Jahre mit der Fokussierung auf die Umweltzerstörung. 1987 stellte der Brundtland-Report fest, dass „nun Umweltbedrohungen für die Sicherheit in einem globalen Ausmaße entstehen“ (World Commission on Environment and Development 1987: 19). Seither werden auch ökologische Belange unter dem Gesichtspunkt nationaler und internationaler Sicherheit diskutiert (Renner 1989; Myers 1989), so dass sich der amerikanische Außenminister James Baker schon 1990 zur Umweltpolitik als einem Kernstück amerikanischer Außen- und Sicherheitspolitik bekannte (Baker 1990). Die Verbindung zwischen Umwelt und Sicherheit wurde dabei zunächst über die möglichen Konflikte hergestellt, die durch Umweltzerstörungen entstehen können (Tuchman Mathews 1989: 166; Brown 1989: 528). Darüber hinaus wurde sie aber auch als unmittelbare Gefährdung der Gesellschaft und individueller Lebenschancen angesehen (Meyers 1989; Dalby 2009).

Eine vierte Erweiterung der Sachdimension erfuhr der Sicherheitsbegriff nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, als vermehrt innergesellschaftliche Konflikte thematisiert und Forderungen nach „humanitärer Sicherheit“ erhoben wurden. Damit war nach der Militär-, Wirtschafts- und Umweltpolitik der letzte große Sachbereich internationaler Politik – nämlich die Menschenrechtspolitik – in den Bannkreis des Sicherheitsbegriffs gezogen. Dabei bezieht sich der Begriff *humanitarian security* anders als der Begriff *human security* nicht direkt auf die Menschenrechtssituation sozialer Gruppen und Individuen, sondern auf die Sicherheit von Entwicklungs- und Katastrophenhelfern in Krisengebieten (vgl. Gassmann 2005; Graaf/Foster/Nijssen 2010). Allerdings sind die Grenzen zum Konzept „menschlicher Sicherheit“ fließend.

Die Unterordnung von bislang getrennten Politikbereichen unter den Begriff „Sicherheit“ führt zur Aufhebung traditioneller Unterscheidungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit sowie zwischen militärischen und zivilen Sphären der Politik. Das wiederum hat Auswirkungen sowohl auf die institutionelle wie operative Umsetzung von Sicherheitspolitik und zwar innenpolitisch wie außenpolitisch. Die immer wieder aufflammende Diskussion darüber, ob angesichts drohender Terrorgefahren die Bundeswehr auch im Inneren der Bundesrepublik eingesetzt werden dürfe, wird durch die Entdifferenzierung des Sicherheitsbegriffs begünstigt. Zwar liegt die Hilfe von Bundeswehrsoldaten zum Beispiel bei Überschwemmungen wie im April 2006 an der Elbe nahe und erfreut sich allgemeiner Zustimmung. Aber der Einsatz des Militärs bei Großkundgebungen oder zum Schutz sensibler ziviler Infrastruktur würde verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen und eine Änderung des Grundgesetzes erfordern



(Fischer 2004; Linke 2004).²Umgekehrt gewinnt auch das Zivile im militärischen Bereich an Bedeutung. Bei der Aufstandsbekämpfung und der operativen Umsetzung von Friedenseinsätzen müssen zunehmend Soldaten und zivile Kräfte zusammenarbeiten, um die komplexen Aufgaben von staatlicher, gesellschaftlicher und menschlicher Sicherheit gleichzeitig zu bewältigen. Dabei kommt es nicht nur zu Koordinierungsproblemen, sondern auch zur Vermischung von zivilen und militärischen Mandaten. Die Übernahme von polizeilichen Aufgaben etwa durch militärische Einheiten der KFOR im Kosovo oder der ISAF in Afghanistan unterminiert die Bemühungen, im Rahmen der *Security Sector Reform*-Anstrengungen, die Trennung von Polizei und Militär sowie ihre politische Kontrolle in diesen Ländern verfassungsrechtlich zu verankern. Es widerspricht zudem den expliziten Forderungen der Brahimi-Kommission, die im Jahre 2000 eine klarere Trennung von zivilen und militärischen Komponenten bei Peacekeeping- und Peacebuilding-Einsätzen gefordert hatte (Friesendorf 2009; Frisenforf/Daase/Müller 2013).

Die Entdifferenzierung von Sachdimensionen in einem erweiterten Sicherheitsverständnis und die daraus entstehenden inter-institutionellen Koordinationsprobleme erfordern eine Reform staatlicher und internationaler Sicherheitsinstitutionen. In Deutschland wird in diesem Zusammenhang das Konzept der „vernetzten Sicherheit“ propagiert, das unterschiedliche sicherheitspolitische Fähigkeiten in einem Netzwerk spezialisierter Organisationen koordinieren soll (BMVg 2006; Borchert 2004). Allerdings wird bislang die Diskussion nur einseitig mit dem Ziel sicherheitspolitischer Effektivitätserhöhung auf Seiten der Exekutive – konkret bei Bundeswehr, Polizei und den Geheimdiensten – geführt. Dabei bleiben die Sicherheits- und Kontrollfunktionen von Legislative und Judikative weitgehend unberücksichtigt, die aber für die Legitimität demokratischen Sicherheitspolitik unerlässlich sind (vgl. Daase/Junk 2012). Auch internationale Organisationen wie UNO und NATO beginnen erst langsam, die institutionellen und normativen Konsequenzen einer Politik zu erkennen, die auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff basiert und gleichzeitig disparaten Anforderungen gerecht werden muss. Dass auch private Sicherheitsanbieter in die Netzwerke der Sicherheits-*Governance* eingebaut werden, liegt auf der Hand. Denn wo es z.B. um die Sicherung der Seewege vor Piraterie geht, kommt man um eine Kooperation mit den Reedereien nicht herum, wo Energiesicherheit zum Thema wird, müssen die großen Erdölförderer mit an den Tisch, und wo menschliche Sicherheit in Krisengebieten gefördert werden soll, ist man auf die Zusammenarbeit mit humanitären Nichtregierungsorganisationen angewiesen.

² Im Frühjahr 2004 brachten die unionsregierten Länder Bayern, Hessen, Sachsen und Thüringen einen Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes ein, der den Einsatz der Streitkräfte im Inneren zum Schutz ziviler Objekte, zur Abwendung drohender Gefahren und Katastrophen schon im Vorfeld sowie zum Schutz bei Bedrohungen aus der Luft oder von der See vorsah. Nach gegenwärtigem Stand des Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG können bereits jetzt die Streitkräfte bei einem besonders schweren Unglücksfall angefordert werden. Ihr präventiver Einsatz ist allerdings nicht zulässig. Hier, so die Argumentation der Unionsländer, bedürfe es einer Klarstellung und die Erweiterung des Auftrags über Naturkatastrophen hinaus auch auf andere Katastrophen, z.B. Terroranschläge. Darüber hinaus wird eine Klarstellung in Art. 87 Abs. 2 GG gefordert, der den Einsatz der Streitkräfte im Inneren auf den Schutz militärischer Objekte (auch der Bündnispartner) einschränkt. Die zunehmende Gefährdung ziviler Objekte mache eine Ausweitung des Auftrags der Bundeswehr nötig.



Entgrenzung

Die dritte Dimension der Erweiterung des Sicherheitsverständnisses betrifft die Frage, für welches geographische Gebiet Sicherheit angestrebt wird. Hier lässt sich eine Entgrenzung des Sicherheitsverständnisses feststellen, insofern zunächst nur von territorialstaatlicher, dann von regionaler und internationaler und schließlich zunehmend von globaler Sicherheit die Rede ist. Sicherheitspolitik im Sinne nationaler Sicherheit orientiert sich an den Werten territorialer Unversehrtheit und gesellschaftlicher Selbstbestimmung (Smoke 1987; Angnew 1998). Selbst dort, wo während des Ost-West-Konflikts das Territorialprinzip auf „Alliierte und Freunde“ ausgedehnt und fremde Gebiete entweder unter den Schirm nuklearer Abschreckung (*extended deterrence*) genommen oder für ganze Regionen „vitale Sicherheitsinteressen“ behauptet wurden, blieb der Ost-West-Konflikt ein an traditionellen geopolitischen Vorstellungen orientierter Konflikt (Dalby 1990). Diese Beschränkung wird schon dort problematisch, wo sich mehrere Staaten zusammenschließen, um ihre Sicherheit in einem regionalen Bündnis zu gewährleisten. Regionale Sicherheit spielte schon bei der Gründung der Vereinten Nationen eine wichtige Rolle insofern „regionale Arrangements“ einen subsidiären Beitrag zur universalen Ordnungspolitik leisten sollten (Moore 1971). Gleichzeitig blieb jedoch auch das Recht erhalten, regionale Bündnisse zur kollektiven *Verteidigung* zu gründen, was der Idee universeller kollektiver *Sicherheit* eigentlich widerspricht (Wolfers 1959). Das Verständnis regionaler Sicherheit als Bündnissicherheit wird überwunden, wenn Sicherheitspolitik sich an den Werten friedlicher Koexistenz und internationaler Stabilität, kurz: an der Idee *internationaler Sicherheit* orientiert. Entscheidend dabei ist, dass „Sicherheit“ nicht mehr nur auf ein nationales (oder regionales) Territorium, sondern auf die Beziehungen im internationalen System bezogen wird (Haftendorn 1999). Die Stabilitätsorientierung internationaler Sicherheitspolitik stieß allerdings bei denen auf Kritik, die die Überwindung des Ost-West-Konflikts im Blick hatten. Die Alternative war einerseits ein emphatische Begriff des *positiven Friedens*, der gegen die als affirmativ bezeichnete Sicherheitspolitik in Anschlag gebracht wurde (Galtung 1969; Senghaas 1971), andererseits ein Begriff „globaler Sicherheit“, der über die staatliche Interessenspolitik hinausgehen sollte. Die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingerichtete „Unabhängige Kommission für Abrüstungs- und Sicherheitsfragen“ (kurz: Palme-Kommission nach ihrem Vorsitzenden Olof Palme) plädierte deshalb 1982 in ihrem Abschlussbericht „Common Security“ nicht nur für eine Überwindung des Abschreckungssystems durch Rüstungskontrolle und Abrüstung, sondern darüber hinaus für eine Transformation des internationalen Systems mit dem Ziel, von einer internationalen Gesellschaft von Staaten zu einer globalen Weltgesellschaft freier Individuen überzugehen. Sicherheitspolitik im Sinne globaler Sicherheit ist folglich an den universellen Menschenrechten und den grundlegenden menschlichen Bedürfnissen orientiert. Insofern besteht eine klare Verbindung zum Konzept der „menschlichen Sicherheit“. „Global“ ist diese Politik aber vor allem deshalb, weil in der post-westphälische Weltgesellschaft allen Menschen auf der Welt das gleiche Recht auf Sicherheit zugesprochen wird (Linklater 1998). Sicherheit wird entgrenzt.



Proaktivierung

Eine vierte Dimension der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs betrifft die Art und Weise, wie sicherheitspolitische Gefährdungen verstanden und Unsicherheiten konzeptualisiert werden (vgl. Daase 2002). Traditionell sind Sicherheitsprobleme als Bedrohungen wahrgenommen und auf der Grundlage relativ sicheren Wissens über feindliche Akteure, ihre Absichten und ihre Gefährdungspotentiale eingeschätzt worden. (Knorr 1976; Cohen 1978; Gross Stein 1989). So war es paradigmatisch während des Kalten Krieges, als sich Ost und West bis an die Zähne bewaffnet gegenüberstanden. In Zeiten wachsender gesellschaftlicher und ökonomischer Interdependenz musste man jedoch feststellen, dass ernsthafte Gefahren nicht notwendigerweise feindliche Akteure und militärische Kapazitäten voraussetzen. Unsicherheit musste als „Verwundbarkeit“ begrifflich neu gefasst werden (Keohane/Nye 1977; Lake/Morgan 1997). Damit verschob sich der Fokus der Sicherheitsdebatte von den Stärken des Gegners auf die eigenen vermeintlichen Schwächen. Ein weiterer Schritt zur Ausweitung des Gefahrenspektrums – und folglich des Sicherheitsbegriffs – ist die Konzeptualisierung von Sicherheitsproblemen als „Risiken“ nach dem Ende des Kalten Krieges (Daase 2002; Williams 2008). Heute dominieren nicht Bedrohungen sondern Risiken den sicherheitspolitischen Diskurs. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, transnationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Umweltzerstörung und viele andere Probleme werden aufgrund der mit ihnen verbundenen Ungewissheiten als nationale, internationale und globale *Sicherheitsrisiken* diskutiert. Was sie eint, ist ihre relative Unbestimmtheit.

Dieser Begriffswandel ist deshalb so wichtig, weil mit ihm Gefahren in den Blick geraten, die noch gar keine sind, die aber die *Möglichkeit* haben, es zu werden. Mit der Ausdehnung des Unsicherheitsverständnisses auf Ungewisses (*uncertainties*) verändern sich die Anforderungen an die Sicherheitspolitik abermals. Denn wenn Sicherheitspolitik Risiken begegnen soll, kann sie nicht länger reaktiv bleiben, sondern muss proaktiv Gefahren antizipieren bevor sie sich zu Bedrohungen auswachsen. Proaktive Sicherheitspolitik kann sich dabei entweder auf die Ursachen oder die Effekte von Risiken richten, also vorbeugend oder vorsorgend sein. Vorbeugende – oder präventive – Sicherheitspolitik zielt darauf, dass ein ungewisser Schaden nicht eintritt. Vorsorgende – präkautive – Sicherheitspolitik ist demgegenüber darauf gerichtet, die Auswirkungen des Schadens zu minimieren, falls sich der Schadensfall nicht verhindern lässt (vgl. Daase 2002; Beck 2007). Wichtig ist aber zu betonen, dass mit der Wendung zum Risiko nicht nur der vorläufige Höhepunkt der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs erreicht ist, sondern sich auch die liberale Definition von Sicherheit im politischen Diskurs endgültig durchgesetzt hat. Denn Risiken beziehen sich nicht nur wie Bedrohungen auf territorialstaatlich begrenzte Räume oder wie Verwundbarkeit auf kollektive Güter, sondern auf die natürlichen und gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge, in die jedes Individuum existentiell eingebunden ist. Insofern gipfelt hier die säkulare Dissoziation von Staat und Gesellschaft in einem Sicherheitsverständnis, das konzeptionell de-nationalisiert und ideell globalisiert ist.



Die Problematik proaktiver Sicherheitspolitik liegt darin, dass sie früher zu einem Eingreifen gezwungen ist als reaktive und damit die normativen Grundlagen traditioneller Sicherheitspolitik verlässt. Denn eine Politik, die auf Risiken fokussiert und vom Abwehr- zum Präventionsparadigma übergeht, erfordert politische Strategien, die traditionelle Normen nationalen und internationalen Rechts zuwiderlaufen. Grundrechte sind nämlich zunächst als Freiheiten und Abwehrrechte gegenüber Interventionen von Seiten des Staates konzipiert. Mit dem Übergang zum Präventionsparadigma, so plausibel er auch zunächst klingt, werden diese Grundrechte jedoch zur Rechtfertigung für das vorbeugende und vorsorgliche Eingreifen auch in bürgerliche Freiheitsrechte. Damit werden Grundfreiheiten und Abwehrrechte gegenüber dem Staat „in primäre Schutzpflichten des Staates und damit in Eingriffsermächtigungen umgedeutet“ (Denninger 2008: 95). Eine auf Generalprävention angelegte Sicherheitspolitik muss jeden, auch den Unschuldigen als potentiell gefährlich ansehen, weil sonst mögliche Straftaten erst entdeckt werden könnten, wenn es zu spät ist. Damit verkehrt sich die vom Rechtsstaat garantierte Unschuldsvermutung und wird zur Schuldvermutung des liberalen Präventionsstaates (Denninger 2002: 23).

Die sicherheitspolitische Präventionspolitik gegen Individuen findet ihre Entsprechung auf internationaler Ebene im Sicherheitsrat, der mit dem *Counter-Terrorism-Committee* (CTC) ein Instrument geschaffen hat, das Staaten zu gezielten Sanktionen gegen Individuen verpflichten kann, ohne dass letztere die Möglichkeit hätten, dagegen vorzugehen. Das *Al-Qaeda/Taliban Sanction Committee* (1267-Ausschuss) hat in diesem Rahmen Finanzmittel von Personen eingefroren ohne dass gegen diese Entscheidung Rechtsmittel eingelegt werden könnten (S/Res 1267 (1999); S/Res 1333 (2000); S/Res 1390 (2002)). Die Effektivität dieser Maßnahmen ist zwar umstritten, nicht bezweifelt werden kann jedoch, dass damit grundlegende Menschenrechte verletzt werden, weil keine Überprüfung und rechtliche Kontrollmöglichkeit vorgesehen ist (Hudson 2007).

2.1.4. Zusammenfassung

Die Begriffsgeschichte von „Sicherheit“ zeigt, dass das, was heute unter Sicherheit verstanden wird, bereits in vormoderner Zeit unter verschiedenen Bezeichnungen thematisiert und in der Frühneuzeit, wenn auch unvollkommen, von personalen Schutz- und Treueverhältnissen gewährleistet wurde. Eigenständige Kontur als politischer Begriff gewinnt „Sicherheit“ aber erst mit der institutionellen Entwicklung des modernen Territorialstaates, der im Tausch gegen Freiheit der Gesellschaft innere und äußere Sicherheit bietet. Dabei ist „Sicherheit“ zunächst ein abgeleiteter Wert und bezieht sich nicht nur auf physischen Schutz sondern auch auf die Erhaltung von Wohlstand. Erst in der Zeit des Nationalismus verengt sich die Bedeutung auf nationale, territoriale und militärische Sicherheit gegenüber Bedrohungen von außen und wird deutlich von innerer und sozialer Sicherheit abgesetzt. So ist der moderne Sicherheitsbegriff durch eine Fokussierung auf den Staat, eine klare Trennung von innerer, äußerer und sozialer Sicherheit, eine territoriale Begrenzung des Sicherheitsanspruchs und die Konzentration auf die Abwehr akuter Bedrohungen gekennzeichnet.



In den letzten fünfzig Jahren hat der Sicherheitsbegriff seine Bedeutung so stark gewandelt, dass es gerechtfertigt erscheint, von einem „post-modernen“ Sicherheitsverständnis zu sprechen. Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs geht dabei mit einer Individualisierung, einer Entdifferenzierung, einer Entgrenzung und einer Proaktivierung des Sicherheitsverständnisses einher. Individualisierung heißt, dass nicht länger der Staat mit seinen nationalen Sicherheitsinteressen im Zentrum steht, sondern das menschliche Individuum mit seinen elementaren Sicherheitsbedürfnissen nach Freiheit von Angst und Not, *freedom from fear and want*. Entdifferenzierung bedeutet, dass immer mehr Politikbereiche als sicherheitsrelevant angesehen werden und die vormals getrennten Sphären äußerer, innerer und sozialer Sicherheit zunehmend ineinander übergehen. Entgrenzung beschreibt den Prozess der geographischen Ausweitung sicherheitspolitischer Ansprüche und Praktiken, die ehemals auf das nationale Territorium fokussierten und über regionale und internationale Beziehungen sich heute auf globale Zusammenhänge beziehen. Proaktivierung beschreibt schließlich den Paradigmenwechsel von der Abwehr akuter Bedrohungen zur Reduzierung von Risiken und damit einen verstärkten Interventionismus in der Sicherheitspolitik.

2.2. Sicherheit und Privatisierung

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sollen im Folgenden drei zentrale Debatten rekonstruiert werden, welche die möglichen Folgen einer Privatisierung von Sicherheit thematisieren. Sie betreffen das Verhältnis von Sicherheit und Staat, Sicherheit und Freiheit und Sicherheit und Recht. Bei der ersten Debatte geht es um die Frage, in wie weit die Privatisierung von Schutzfunktionen die Möglichkeit des Staates untergräbt, Sicherheit als öffentliches Gut bereit zu stellen. In der zweiten wird die Frage gestellt, in wie fern die Neujustierung zwischen staatlicher und privater Sicherheitsverantwortung die bürgerlichen Freiheiten beeinträchtigt. Und in der dritten Debatte geht es um die Frage, ob es ein Recht auf Sicherheit gibt, worin dies einerseits verfassungsrechtlich, andererseits völkerrechtlich besteht und ob die Privatisierung von Sicherheit dieses Recht einschränkt.

2.2.1. Sicherheit und Staat

Es ist oben gezeigt worden, wie sehr Sicherheit und Sicherheitspolitik in der Regel als spezifisch moderne Phänomene angesehen und mit der Entstehung des europäischen Nationalstaats, der rationalen Kalkulation von Gefahren und einem wachsenden Sicherheitsbedürfnis säkularisierter Gesellschaften in Zusammenhang gebracht werden. Bis heute wirkt dieser „Staatsdiskurs“ in der Sicherheitspolitik in so starkem Maße nach, dass Sicherheit und Staatlichkeit häufig in Eins gesetzt werden. Ohne Staat, so die verbreitete Meinung, gibt es keine Sicherheit. Privatisierung von Sicherheit, also die Übernahme von Schutzaufgaben durch nicht-staatliche Akteure, wird dementsprechend häufig als Gefährdung der Sicherheit angesehen.



Konkret ist die Sorge, dass die vom Staat einst garantierte Sicherheit durch Privatisierung und Kommerzialisierung von einem *öffentlichen* zu einem *privaten Gut* wird. Von einem „öffentlichen Gut“ kann dann gesprochen werden, wenn sowohl Nicht-Rivalität als auch Nicht-Ausschließbarkeit vorliegt, d.h. wenn erstens ein Gut nicht weniger wird, wenn es „konsumiert“ wird und folglich keine Rivalität zwischen den Konsumenten oder Nutznießern entsteht; und wenn zweitens keiner vom Konsum des betreffenden Gutes ausgeschlossen werden kann. Luft etwa ist ein öffentliches Gut, aber auch Sicherheit als vom Staat garantierter und allen in seinem Territorium Lebenden gleichermaßen zugute kommender Zustand des Geschütztheits. Sobald jedoch einige Akteure vom Genuss eines Gutes ausgeschlossen werden, dabei aber die Nicht-Rivalität im Prinzip erhalten bleibt, spricht man von einem Klub-Gut. Klub-Güter kommen nur einer Gruppe von Akteuren zugute, die anderen bleiben ausgeschlossen. Sportvereine funktionieren z.B. auf der Basis des Ausschlusses von Nicht-Mitgliedern, aber auch so genannte *gated communities*, in denen die Menschen für ihren Schutz zahlen, stellen Sicherheit als Klub-Gut zur Verfügung. Wenn zur Ausschließbarkeit noch Rivalität hinzu tritt, der den Konsum eines Gutes durch einen Dritten unmöglich macht, dann handelt es sich um ein Privat- oder Individualgut. Kleidung etwa kann man nur selber tragen, folglich ist es ein Privatgut. Aber auch Sicherheit kann unter Umständen zu einem Privatgut werden. Das ist dann der Fall, wenn der Schutz nur des eigenen Lebens oder Besitzes beabsichtigt ist (Ausschließbarkeit) und dies durch Mittel erzielt wird, die anderen Akteuren dann nicht mehr zur Verfügung stehen und dadurch u.U. in ihrer eigenen Sicherheit beeinträchtigt sind (Rivalität).

Die Frage, in welchem Maße Staat und Sicherheit „sachlogisch“ zusammenhängen, kann nun umformuliert und anhand zweier Fragen erörtert werden: 1. Können öffentliche Güter (oder allgemeiner: Gemeingüter) überhaupt von privaten Anbietern bereitgestellt werden, und wenn ja, in welchem Umfang? 2. Ist Sicherheit auch als nicht-öffentliches Klub- oder Privatgut denk- und unter den gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen wünschbar? Auskunft zu diesen Fragen kann von zwei unterschiedlichen Seiten erwartet werden, nämlich von der historischen Sicherheitsforschung und der Sicherheitsforschung in Regionen „begrenzter Staatlichkeit“. In beiden Fällen zeigt sich, dass Sicherheitsleistungen auch von nicht-staatlichen Akteuren erbracht werden können, die zwar weniger effektiv sein mögen als der neuzeitliche Staat, aber unter den jeweiligen Umständen einen Mehrwert im Sinne eines Gemeingutes „Sicherheit“ erbringen.

Es ist bereits oben darauf hingewiesen worden, dass sich der Begriff „Sicherheit“ erst im 17. Jahrhundert durchgesetzt hat. Allerdings betont Karl Härter, dass sich schon vor Etablierung des Nationalstaates Friedens- und Sicherheitsfunktionen zu differenzieren begannen und Institutionen „guter polizey“ entwickelten. Am Beispiel des Alten Reiches zeigt er, dass selbst ein politisches Gebilde wie das Heilige Römische Reich Deutscher Nation, das nicht bruchlos in die Geschichte europäischer Staatenbildung eingegliedert werden kann sondern eher für eine abgebrochene Entwicklungslinie steht, zur konzeptionellen Differenzierung von Frieden und Sicherheit beziehungsweise innerer und äußerer Sicherheit beigetragen hat. Damit wird deutlich, dass es sich „bei Frieden und Sicherheit um historisch veränderbare diskursive Produkte und Wertideen [handelt], die sich aber durchaus in konkreter Sicherheits- bzw.



Friedenspolitik manifestieren können“ (Härter 2003: 415). In diesem Sinne können „Kriminalitäts- und Sicherheitsdiskurse als Ordnungsdiskurse verstanden werden, in denen sich Gesellschaften über ihre Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft verständigen und in denen Konzeptionen von gut und böse, gesund und krank, richtig und falsch verhandelt werden“ (Härter u.a. 2010: 1). Die Entwicklung des neuzeitlichen Staates ist deshalb keine zwangsläufige und der Staat nicht der einzig mögliche Garant für Sicherheit. Wenn heute von Privatisierung gesprochen wird, dann sollte man deshalb nach Ansicht von Annina Bürgin sehr vorsichtig sein, das als eine Ausnahmeerscheinung zu betrachten. Historisch sei die private Sicherheitsgewährleistung die Regel und die staatliche Sicherheitspolitik die Ausnahme gewesen (Bürgin 2011: 47-52). Dass private Sicherheit und die Bereitstellung von Schutz für kleine Gruppen – also Klubs – allerdings auch ein Schritt in die Richtung territorialer Gewaltmonopolisierung sein kann, hat bereits Charles Tilly betont. In seinen historisch-soziologischen Untersuchungen hat er gezeigt, dass der moderne Staat nicht aus dem Nichts entstanden ist, sondern sich aus der privaten Kriegführung lokaler Kriegsfürsten und der Gewährleistung zunächst privater und dann zunehmend territorial organisierter und institutionalisierter Sicherheit entwickelt hat (Tilly 1985; vgl. auch Tilly 1975).

Heute können ähnliche Prozesse der Herstellung von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit identifiziert werden. Sven Chojnacki und Zeljko Branovic zeigen, dass in schwachen oder zerfallenden Staaten und selbst unter Bedingungen eines Bürgerkrieges Sicherheit auch ohne den Staat oder dessen Rudimente erzeugt werden kann (vgl. auch Reno 2000; Jackson 2003). „Solange allerdings Rebellen oder Milizverbände Sicherheit lediglich sporadisch und territorial undefiniert bereitstellen, bleibt Sicherheit aus Sicht der ökonomischen Theorie ein rivalisiertes und im Konsum ausschließbares Gut“ (Chojnacki/Branovic 2007: 164). Aber, so die Autoren, es gäbe drei Wege, wie Sicherheit von einem privaten zu einem öffentlichen Gut gemacht werden könne: Erstens durch Zwang eines Monopolisten, sei es dadurch, dass sich eine Gruppe im Bürgerkrieg durchsetzt und beginnt, Governance-Leistungen zu erbringen, oder dadurch, dass eine externe Macht von außen „stabilisierend“ einwirkt und Sicherheit als öffentliches Gut schafft; zweitens durch Selbstorganisation, bei der sich eine Gruppe von Individuen zur Wehr setzt und z.B. durch Dorfschützer oder gemeinsame Patrouillen Schutzzonen errichtet und Sicherheit als Klub-Gut erzeugt; drittens durch kommerzialisierte Sicherheit, bei der Schutzleistungen an den Privatsektor delegiert und Sicherheit gleichsam als privates Gut „eingekauft“ wird. Zwar kommt dabei die Sicherheit zunächst nur denen zugute, die dafür bezahlen (etwa multinationale Unternehmen, humanitäre NGOs oder internationale Organisationen), aber die Grenze zwischen privater und öffentlicher Sicherheit ist fließend. „So können private Sicherheitsfirmen etwa beim Objektschutz durchaus positive Externalitäten für die unmittelbare Nachbarschaft produzieren und die Reichweite der von ihnen bereitgestellten Schutzleistungen erweitern“ (Chojnacki/Branovic 2007: 166).

Was die Analysen der historischen Sicherheitsforschung und der neueren Bürgerkriegsforschung zeigen, ist, dass der Staat eine historisch einzigartige Institution der Monopolisierung physischer Gewalt ist, dass er aber nicht die einzige institutionelle Möglichkeit ist, Sicherheit



zu gewährleisten. Auch jenseits traditioneller Staatlichkeit ist Sicherheit denkbar, sei es in Form eines Klub- oder privaten Gutes. Je nach historischer und politischer Konstellation können diese Formen von Sicherheit zu mehr oder weniger Schutz führen und damit einen Beitrag zur oder eine Degeneration von öffentlicher Sicherheit sein.

2.2.2. Sicherheit und Freiheit

Im Zuge der Einhegung des Bürgerkrieges durch den europäischen Nationalstaat trat das ambivalente Verhältnis von Freiheit und Sicherheit ins Zentrum politischer Diskussion. Denn es wurde deutlich, dass die Garantie gesellschaftlicher Sicherheit mit einem Verlust an individuellen Freiheitsrechten teuer erkaufte werden musste. Bis heute wird deswegen von manchen Autoren die Ausweitung der Sicherheitsagenda kritisiert, weil sie befürchten, sie ginge auf Kosten individueller Freiheit. Andere argumentieren hingegen, dass politische Sicherheit vielmehr die Voraussetzung für individuelle Freiheit ist und der Gegensatz konstruiert sei. Verkompliziert wird die Debatte dadurch, dass in Bezug auf *soziale* Sicherheit ähnlich, aber häufig politisch umgekehrt argumentiert wird. Diejenigen, die sagen, *politische* Sicherheit sei die Voraussetzung für individuelle Freiheit, neigen dazu zu sagen, *soziale* Sicherheit sei ein Eingriff in die Freiheit des Individuums. Diejenigen, die behaupten, *politische* Sicherheit ginge auf Kosten der individuellen Freiheitsrechte, betonen häufig, dass *soziale* Sicherheit hingegen die Voraussetzung individueller Freiheit sei.

Oben wurde Sicherheit als menschliches Grundbedürfnis charakterisiert. Manche Autoren gehen so weit, das Sicherheitsstreben als Triebkraft der Zivilisation zu bezeichnen (z.B. Scholz 1955: 1). Das hieße allerdings, den Freiheitsdrang des Menschen zu übersehen. Eine Balance zwischen Freiheit und Sicherheit herzustellen, ist deshalb nach Georg Schild die zentrale Aufgabe des individuellen und kollektiven Lebens (Schild 2003: 329ff). Hans-Peter Bull macht allerdings geltend, dass der übliche Gegensatz von Freiheit und Sicherheit stilisiert sei. Es gebe keinen grundlegenden Gegensatz zwischen Freiheit und Sicherheit, und in der konkreten Politik müsse man selten zwischen beiden wählen. „Die zu treffende Entscheidung über Maßnahmen der Gesetze führen allenfalls zu graduellen Verschiebungen auf der Skala der Freiheitlichkeit“ (Bull 2011: 7). Ähnlich argumentiert auch Herfried Münkler. Es sei „wenig ergiebig [...], Freiheit und Sicherheit als aparte Normen einander gegenüberzustellen, um daraus eine Oppositionssemantik zu gewinnen, sondern es ist viel ergiebiger, das Augenmerk auf die Rahmenbedingungen zu richten, unter denen Sicherheit und Freiheit zueinander in Beziehung treten“ (Münkler 2011: 13). Ein Mehr an Freiheit bedeute nicht automatisch ein Weniger an Sicherheit und ein Mehr an Sicherheit nicht automatisch ein Weniger an Freiheit. Vielmehr sei die Opposition von Freiheit und Sicherheit „politisch feldabhängig. Sie ändert sich je nachdem, ob es um Gewaltprävention und Terrorabwehr oder die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates bzw. Technologiepolitik und Umweltschutz geht“ (Münkler 2011: 10).

Der Begriff Freiheit ist wie der Begriff Sicherheit äußerst vielschichtig und hat eine äußere und eine innere Dimension. Die äußere Dimension berührt die nationale Souveränität und das



Selbstbestimmungsrecht eines Volkes. Sie ist deshalb eng mit der Sicherheit des Staates verbunden, die vor ungerechtfertigten Eingriffen in die inneren Angelegenheiten schützt (Genscher 1976). Die innere Dimension der Freiheit stellt hingegen das Individuum und seine Bürgerrechte ins Zentrum. In dem Maße, in dem die äußere Freiheit garantiert ist, rückt die innere Freiheit und die Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft in den Mittelpunkt des Interesses. Dabei geht es um die individuelle Selbstbestimmung und die Frage, ob der Staat eher eine einschränkende, die Freiheit hemmende Funktion oder eine ermöglichende, die Freiheit sichernde Funktion übernehmen soll. Freiheit kann also positiv oder negativ verstanden werden, als Entfaltungsmöglichkeit, die der Staat unterstützen muss oder als Entfaltungsspielraum, der vor staatlichen Eingriffen bewahrt werden muss (Bull 2011: 9-13).

Geistesgeschichtlich ist die Spannung von Freiheit und Sicherheit, Staat und Gesellschaft etwa bei Rousseau vertragstheoretisch so gelöst worden, dass dem Gemeinwillen als dem Souverän alle natürlichen Rechte anvertraut werden. Freiheit und Sicherheit werden hier in Form der demokratischen Einsetzung des Volkes als Souverän miteinander vereint. Ähnlich verfährt Kant, ohne ein so optimistisches Menschenbild wie Rousseau aber auch ohne ein so pessimistisches wie Hobbes zu verwenden. Vielmehr sieht er in der Unsicherheit des menschlichen Handelns die Gefahr von Streit und Gewalt. Das Recht ist daher für Kant die zentrale Größe, um diese Unsicherheit zu bändigen. Das Gewaltmonopol liegt zwar beim Staat, aber dieser ist nur durch die Aufrechterhaltung zentraler Freiheitsrechte zu begründen (Kant 1793/1992). Folglich heißt es dann bei Wilhelm von Humboldt, dass die letzte Aufgabe, die dem Staat bleibe, die Sicherheit des Staates ist, die wiederum den Entfaltungsspielraum der Bürgerinnen und Bürger garantiere (Humboldt 1792/1967).

Winfried Brugger sieht die Notwendigkeit einer Neujustierung zwischen staatlicher und privater Aufgabenerfüllung, die sich in den aktuellen Privatisierungsdebatten zeige, vor dem Hintergrund dieser Entwicklung. Zwar könne man nicht direkte Aussagen zur Privatisierung von den genannten Klassikern erwarten. „Aber auch hier gilt: Die mit Locke und Kant einsetzende Liberalisierung im Rechts- und Staatsdiskurs macht deutlich, dass der Zurücknahme staatlicher Kompetenzen kein Zuständigkeitsvakuum entspricht. Sie soll gerade private und gesellschaftliche Initiative freisetzen. [...] Der staatstheoretische Hinweis auf die Schutzbedürftigkeit von Leben, Freiheit, Eigentum, Lebensgemeinschaften, Ehre, Information, Ökologie und transnationalem Verkehr führt konzeptionell nicht automatisch zu einer staatlichen Erledigungspflicht“ (Brugger 2004: 41, 43). Eine Primärverantwortung und damit eine Erledigungspflicht komme dem Staat nur in Bezug auf den Schutz vor Gewalt und ähnlichen Lebensbedrohungen sowie für die Etablierung geregelter Streitschlichtung zu. In Bezug „auf weitergehende Organisations-, Sicherungs- und Schutzpflichten ist die moderne Staatstheorie aber offen für exklusive, kooperative oder auch in gesellschaftliche Selbstorganisation delegierte Verantwortlichkeiten“ (Brugger 2004: 45).

Gleichwohl muss man aber auch sehen, dass die liberale Vorstellung des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts, die Bedeutung des Staates liege nur noch in der äußeren Gefahrenabwehr und der Verhinderung innerer Gewalt, unter dem Eindruck immer drängender werdenden sozialen



Fragen im Zuge der Industrialisierung unter Druck geriet und ein Sicherheitsbegriff mit umfangreicheren Schutzpflichten wieder an Bedeutung gewann. So forderte Robert von Mohl 1866 eine stärker wohlfahrtsstaatliche Verantwortung des Staates ein: „Ohne unmittelbare Stütze und Hülfe der Rechtspflege kann der Bürger möglicherweise sein ganzes Leben ruhig hinbringen, nicht aber eine Stunde ohne fühlbare Einwirkung einer guten Polizei. Es ist daher geradezu töricht, von dem ‚Polizei‘staate als von etwas an sich Verkehrtem zu Beseitigendem zu reden, ihm den ‚Rechts‘staat gegenüberzustellen. Der Staat hat sowohl für Polizei als für Recht zu sorgen“ (Mohl 1866: 10). Vor allem von sozialistischer Seite wurde Kritik an der Idee des „Nachtwächterstaates“ geübt (Lassalle 1862), nämlich der Vorstellung, die Aufgaben des Staates würden sich im Schutz der persönlichen Freiheit und des Eigentums der Bürger erschöpfen. Aber erst ab 1911 wird die begriffliche Verbindung von „sozial“ und „Sicherheit“ bzw. „Versicherung“ gebräuchlich und damit an ein älteres Verständnis von Sicherheit angeknüpft. Auch der englische Begriff „social security“ wird erst 1934/35 vom amerikanischen Präsidenten Roosevelt im Zusammenhang mit dem „New Deal“ geprägt. Dabei stellte Roosevelt „diesen amerikanischen Tradition fremden Grundsatz bundesstaatlicher Fürsorge für die (unverschuldete) Not des Einzelnen in den Zusammenhang alter amerikanischer Ideale des Suchens nach Wohlfahrt und Glück“ (Conze 2004: 858). Gegen Ende der 1930er Jahre setzte sich der Begriff zunächst in den USA und danach weltweit schnell durch. Allerdings blieb der Begriff vieldeutig, was ermöglichte, dass er Eingang in die Atlantic Charta von 1941 und die Erklärung der Menschenrechte 1948 fand. Worin die Pflichten und Kompetenzen des Staates in Bezug auf soziale Sicherheit allerdings genau liegen, ist bis heute umstritten (vgl. Kaufmann 1973: 110; Schmähl 2000).

Eine ähnliche Ambivalenz hinsichtlich des Verhältnisses von Sicherheit und Freiheit wie bei der sozialen Sicherheit existiert bei der inneren Sicherheit. Auch hier wird von manchen Autoren argumentiert, Sicherheit garantiere erst die Freiheit der Menschen – nämlich ohne Angst zu leben –, während andere dagegenhalten, dass Sicherheit die Freiheit der Menschen durch Beschneidung der bürgerlichen Rechte nicht nur von Straftätern einschränke. Dabei sind es häufig drastische Ereignisse und Krisen, wie die Morde an RAF oder die Terrorangriffe auf die Olympischen Spiele von München, die die Sicherheitsdebatte anheizen (vgl. Kunz 2005). Peter-Alexis Albrecht konstatiert in diesem Zusammenhang für die 1960er und 70er Jahre zunächst eine Betonung von Freiheit gegenüber Sicherheit, die sich im Bereich der Justiz im Ideal der Reintegration von Straffälligen äußere. Ab den 1980er Jahren sieht er hingegen, ähnlich wie Peter Garland (2001), einen Trend hin zur stärkeren Betonung innerer Sicherheit, *law-and-order*-Politik und eine Tendenz des Staates, strafrechtlich zunehmend präventiv tätig zu werden (Albrecht 2010). Albrecht spricht deswegen von einer „Sicherheitsgesellschaft“, während Denninger von der Entstehung eines liberalen Präventionsstaats spricht (Denninger 2002).

Dass die beiden Bereiche innere und soziale Sicherheit nicht getrennt voneinander gesehen werden können, hatte bereits Joachim Hirsch Anfang der 1980er Jahre betont. Seine These vom „Sicherheitsstaat“ konstatierte eine „eigentümliche Verquickung“ von wohlfahrtsstaatlichen Aspekten mit repressiven Elementen des Staates (Hirsch 1995: 156ff; Hirsch 1980). Die aktuelle



Debatte über die Privatisierung der Sicherheit sollte ebenfalls nicht verengt auf ein Politikfeld – innere, äußere oder soziale Sicherheit – geführt werden. Nicht nur würde das dem verbreiteten Verständnis von Sicherheit in der Gesellschaft widersprechen, sondern es würde auch der Komplexität des politischen Diskurses nicht gerecht.

2.2.3. Sicherheit und Recht

Das Recht repräsentiert – ähnlich ambivalent wie die Freiheit – sowohl ein Mittel zur Durchsetzung von Sicherheit als auch zu ihrer Begrenzung. Das Recht regelt einerseits, was erlaubt ist, um Sicherheit – welcher Art auch immer – zu gewährleisten. Gleichzeitig legt es auch dem Erzeuger von Sicherheit Schranken auf, die er einzuhalten hat, um die Freiheit nicht über Gebühr zu gefährden. In diesem Spannungsfeld wird die Diskussion um ein „Recht auf Sicherheit“ geführt. Im Zentrum der vor allem unter Juristen geführten Debatte steht jedoch eine politische Frage: Wird in der gegenwärtigen Gesellschaft die Sicherheit überbetont und die Freiheit gering geschätzt oder wird der Wert der Freiheit auf Kosten der Sicherheit überbewertet. Je nach dem, wie man diese Frage beantwortet, wird man sich entweder für die Stärkung der Sicherheit und ein Grundrecht oder Menschenrecht auf Sicherheit aussprechen, oder sieht darin die Fortsetzung einer überzogenen Versicherunglichung und lehnt ein entsprechendes Recht ab. Wichtig ist allerdings, wie im vorausgehenden Kapitel 2.2.2. bereits angedeutet, dass sich die Debatte bei sozialer und politischer Sicherheit, und bei letzterer innenpolitisch noch einmal anders als international darstellt.

International hat sich ein Recht auf *nationale* Sicherheit durch die Institutionalisierung des Nichtinterventionsgebotes im klassischen Völkerrecht und im Gewaltverbot der Vereinten Nationen etabliert. Im Zentrum dieses Rechts steht die territoriale und politische Unabhängigkeit, die auf dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Prinzip staatlicher Souveränität beruht. Bei Verletzung dieser Grundrechte der internationalen Gemeinschaft sehen die Vereinten Nationen die Ergreifung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel 7 vor, wobei das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung unberührt bleibt (Krisch 2001). Das Recht kollektiver Sicherheit repräsentiert insofern einen Fortschritt gegenüber dem klassischen Völkerrecht, als nicht mehr davon ausgegangen wird, dass Sicherheit nur national auf Kosten anderer Akteure (d.h. letztlich als *privates Gut*) oder im Rahmen von Militärallianzen (d.h. als *Klub-Gut*), sondern durch ein System rechtlich festgelegter Kooperation als öffentliches Gut hergestellt werden kann (Jaberg 1999). Allerdings treten dabei die typischen *free-rider*-Probleme auf, die es bei so genannten „unreinen“ öffentlichen Gütern dann gibt, wenn Anreize bestehen, eingegangenen Verpflichtungen nicht nachzukommen und insofern eine Rivalität bei der Nutzung des Gutes „Sicherheit“ gibt (Wolfers 1959; Miller 2001). Weil trotz des Rechts auf nationale Sicherheit im Rahmen des UN-Systems kollektiver Sicherheit ein Staat nicht sicher mit einem Eingreifen der UNO rechnen kann, ist schon in der UN-Charta das Recht auf individuelle und kollektive Verteidigung erhalten geblieben.



Während dieses Recht auf (nationale) Sicherheit ganz im zwischenstaatlichen Bereich angesiedelt ist, deuten jüngste Entwicklungen im Bereich der so genannten „menschlichen Sicherheit“ darauf hin, dass ein Recht „im Entstehen“ ist, das der internationalen Gemeinschaft oder sogar einzelnen Staaten oder Koalitionen erlaubt oder gar gebietet, im Falle grober Menschenrechtsverletzungen die Souveränitätsrechte eines Staates, der seine Bevölkerung nicht schützen kann oder will, zu verletzen und den bedrängten Menschen notfalls unter Einsatz militärischer Mittel zu Hilfe zu kommen (Evans 2006; Bellamy 2008; Weiss/Thakur 2009). Inwiefern das Recht auf „menschliche Sicherheit“ damit zu einer rechtlichen Norm wird und folglich einen Rechtsanspruch generiert, ist einstweilen umstritten (Stahn 2007; Stein-Kaempfe 2008). Offensichtlich ist jedoch, dass mit dem Begriff der „menschlichen Sicherheit“ (*human security*) und dem Konzept der „Schutzverantwortung“ (*Responsibility to Protect*) ein Sicherheitsverständnis Einzug in den internationalen Diskurs gehalten hat, das Aspekte politischer Sicherheit mit Aspekten sozialer Sicherheit verbindet.

Mit Blick auf die innere Sicherheit ist die These von einem Recht auf Sicherheit insbesondere im Zusammenhang mit einer Arbeit von Josef Isensee diskutiert worden (Isensee 1983). Hintergrund ist, dass das Grundgesetz zwar Freiheit als besonders schützenswertes Verfassungsrecht nennt und diese eng mit der Menschenwürde verknüpft, ein ausdrückliches Recht auf Sicherheit aber fehlt. Zwar betont Brugger, „dass wir ‚Sicherheit‘ an mehreren Einzelstellen im Grundgesetz finden und, per Rechtsanalogie verallgemeinert, als Staats- und Verfassungsziel interpretieren können“ (Brugger 2004: 52), aber das könne nicht die bestehende Lücke kaschieren. Demgegenüber kennen Art. 2 und 29 des EU-Vertrags und Art. 61 des EG-Vertrags explizit die Formulierung, Europa sei ein zu schützender „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Art. 5 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 6 der Charta der Grundrechte der EU subjektiviert diese Aussage: „Jede Person hat das Recht auf Freiheit und Sicherheit.“ Allerdings beziehen sich diese Aussagen auf körperliche Bewegungsfreiheit und Freiheitsentziehung.

Das Grundgesetz kennt solche Formulierungen nicht. Dennoch gibt es in der Rechtswissenschaft eine lebhafte Debatte über das Staatsziel Sicherheit und seine staats- und verfassungsrechtliche Verankerung. Jutta Limbach argumentierte etwa: „Trotz des Schweigens des Grundgesetzes ergibt sich eine Pflicht des Staates, für die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu sorgen, aus dem Gesamtsinn der Verfassung, vornan aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, allerdings mit Präferenz für ein Staatsziel der Sicherheit vor einem Grundrecht auf Sicherheit“ (Limbach 2002: 454). Brugger ergänzt: „Im Grundgesetz steht die Subjektivierung von Sicherheitsbelangen an dritter Stelle der Argumentationskette, die vom Rechtsstaat zu den grundrechtlichen Schutzpflichten fortschreitet und schließlich zur Subjektivierung des Grundrechts auf Sicherheit führt“ (Brugger 2004: 53). Hinzutreten würden das Sozialstaatsprinzip und diverse Kompetenzen zur Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit, die im Grundgesetz vorgesehen seien.



Dennoch bleibt das „Grundrecht auf Sicherheit“, das 1983 von Josef Isensee und 1987 von Gerhard Robbers aufgebracht wurde, strittig. Beide Autoren weisen auf die schon immer und nach wie vor gegebene Gefahr von privater und gesellschaftlicher Gewalttätigkeit und Rechtlosigkeit hin. Durch das Gewaltmonopol habe der Staat in der Moderne stärkere Schutzpflichten übernommen. Isensee argumentiert geistesgeschichtlich und betont die Legitimationsgrundlage des Staates. Sicherheit möge nicht die eigentliche, wohl aber die ursprüngliche Aufgabe des Staates sein. Zwar sei im Anschluss an die historische Konsolidierung der staatlichen Zentralgewalten die Ordnungsfunktion des Staates in den Hintergrund getreten. Aber angesichts der Alternative der Selbsthilfe komme dem Verfassungsstaat eine besondere Schutzpflicht zu, die man als „Grundrecht auf Sicherheit“ bezeichnen könne. Denn Sicherheit sei schließlich die Voraussetzung der Verwirklichung von Freiheit. Unterstützt fühlt sich Isensee durch das Bundesverfassungsgericht, das mehrfach betont habe, dem Staat obliege die Pflicht, die freiheitlich-demokratische Grundordnung aktiv zu schützen. Robbers argumentiert ähnlich. Allerdings orientiert er seine Überlegungen stärker an den Menschenrechten und dem Schutz menschlicher Grundbedürfnisse, und stellt damit eher das Individuum als die verfassungsrechtliche Grundordnung in den Mittelpunkt. Diese Überlegungen haben auch Widerhall in der Politik gefunden. Der ehemalige SPD-Innenminister Otto Schily nahm direkt Bezug auf die These Isensees: „Ich orientiere mich an dem Grundrecht auf Sicherheit... Wer durch Terror und Kriminalität bedroht wird, lebt nicht frei. Das Grundrecht auf Sicherheit steht auch, zwar nicht direkt, aber sehr wohl indirekt, im Grundgesetz“ (zit. Nach Meier 2003: 174).

Gegner eines Grundrechts auf Sicherheit sehen damit die Abstufung von privater Freiheit und staatlicher Sicherheitsgewährleistung auf den Kopf gestellt. Sicherheit rücke vor Freiheit. Das könne dazu führen, dass der Staat nicht mehr den Freiheitsbegriff, sondern der Bürger seine Freiheitsausübung rechtfertigen müsse (Hassemer 2001: 10). Michael Kniesel weist auf eine ganze Reihe von Entwicklungen hin, die belegen würden, dass Sicherheit zu einem politischen Kampfbegriff geworden sei, um die rechtlichen Möglichkeiten der Sicherheitspolitik auszuweiten. Dazu zählt er das Verwischen der Unterschiede zwischen polizeilichen und geheimdienstlichen Aufgaben, ein Strafrecht, das zunehmend auf Generalprävention setzt oder auch den so genannten großen Lauschangriff (Kniesel 1996: 484). Dabei sei Sicherheit ein „weitgehend beliebig auffüllbares Schlagwort“ (Kniesel 1996: 485). Auch Hassemer sieht die Entwicklung kritisch. Das Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit solle man nicht leugnen, aber Sicherheit sei nur eine Randbedingung von Freiheit (Hassemer 2002: 10). Auch er zählt Entwicklungen auf, die ihn mit Sorge erfüllten: die Ausweitung verbotener Bereiche, die Erhöhung von Strafandrohung, die Erleichterung der Nachweisbarkeit von Straftaten, den Abbau der Kontrollen des Gesetzgebers oder die Minderung der Verteidigungsmöglichkeiten (Hassemer 2002: 11). Interessant ist, dass Hassemer noch nicht einmal den Staat oder die Sicherheitsorgane als treibende Kräfte sieht: „Diese Entwicklung verdanken sich nicht etwa den Herrschaftsbedürfnissen des Staates. Sie werden getragen von Kontrollbedürfnissen der Bevölkerung und von einem punitiven, auf Prävention und Risikobeherrschung ausgerichteten Strafklima“ (Hassemer 2002: 13). Um hier korrigierend einzugreifen, müssten die Freiheit und



die Grundrechte des Menschen in den Vordergrund gestellt werden. Ein Grundrecht auf Sicherheit würde dem widersprechen. Ähnlich argumentiert auch Horst Meier: „Wer Bürgerrechte in nicht kalkulierbare Schutzpflichten umdeutet, stellt das herkömmliche Freiheitsverständnis auf den Kopf. Die Grundrechte sind von ihrer Struktur und ihrer Geschichte her Rechte des Einzelnen gegen den Staat“ (Meier 2003: 176).

Unabhängig davon, ob man ein „Recht auf Sicherheit“ akzeptiert oder ablehnt, besteht unter den Autoren weitgehende Einigkeit darin, dass die Aufrechterhaltung der Sicherheit zu den Aufgaben des Staates zählt. Vieles, was in der theoretischen Auseinandersetzung hohe Wellen schlägt, ist letztlich ein Sturm im Wasserglas (vgl. Brugger 2004: 55). In unserem Zusammenhang ist die Frage interessanter, in wiefern solche Aufgaben vom Staat selbst erbracht werden müssen oder an private Auftragnehmer übergeben werden können. Wenn man der Argumentation folgt, dass der Staat zuerst und vor allem aus der Aufrechterhaltung von Sicherheit seine Rechtfertigung bezieht, wird man eine Privatisierung von Schutzleistungen strikt ablehnen (vgl. Weiner 2001: 94-101). Eine solch eindeutige Haltung wird von anderen Autoren zurückgewiesen (vgl. Stienen 2011: 61ff). Ludger Stienen argumentiert, dass es rechtlich keine festen Bestimmungen gäbe, was staatlicherseits an Sicherheitsleistungen zu erbringen sei. Das Rechtsstaats-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip würden zwar eine gewisse Orientierung bieten, aber letztlich wäre die genaue Ausgestaltung der Sicherheitspolitik ein politischer Prozess. Deshalb müsse auch vor allem die demokratische Kontrolle bei der Privatisierung gewahrt werden (vgl. auch Krahmann 2010). Solange das der Fall sei, habe der Staat durch „Gewaltgestaltung“ die Möglichkeit Sicherheitsaufgaben an private Unternehmen zu übertragen ohne sein Gewaltmonopol zu untergraben (Stienen 2011: 64).

2.3. Fazit: Verantwortungsdiffusion in der Sicherheitspolitik?

Was die kurze Begriffsgeschichte der Sicherheit ebenso wie die kursorischen staatstheoretischen Überlegungen zu Sicherheit und Staat, Sicherheit und Freiheit und Sicherheit und Recht zeigen, ist die Tatsache, dass es keinen „natürlichen Ort“ der Sicherheit gibt und kein institutionelles Arrangement, das für sich in Anspruch nehmen könnte, das Sicherheitsproblem komplexer Gesellschaften endgültig gelöst zu haben. Zwar wird der Sicherheitsbegriff häufig so gebraucht, als seien die mit ihm gemachten Aussagen über alle Zweifel erhaben und erforderten die selbstverständliche Gefolgschaft für „außerordentliche Maßnahmen“, doch zeigt sich regelmäßig bei genauerem Hinsehen, dass diese Aussagen höchst strittig und nicht selten dubios sind. Sicherheit beschreibt zwar ein grundlegendes menschliches Bedürfnis, verweist aber auf viele Möglichkeiten, dieses zu befriedigen. Gleichwohl hat sich der Staat als dasjenige institutionelle Arrangement herausgebildet, das in einer bestimmten historischen Konstellation die Sicherheitserfordernisse der Menschen, der Gesellschaften und der Staaten selbst am besten gewährleistete. Von daher übernahm der Staat einen Großteil der Verantwortung für die Sicherheit, seine eigene „nationale“, die „innere“ der Gesellschaft, und



die „soziale“ der Bürgerinnen und Bürger. Diese Verantwortung für die Sicherheit wird in komplexen Gesellschaften zunehmend problematisch. Denn einerseits überfordern die immer extensiver definierten Sicherheitsbedürfnisse der Gesellschaft Steuerungskapazität des Staates und internationaler Organisationen (Daase 2012); und andererseits ist die Sicherheit einzelner Funktionszusammenhänge auf die Interaktion so vieler und unterschiedlicher Akteure angewiesen, dass eine Zurechnung von Handlungsfolgen – und damit Verantwortung – kaum noch möglich ist (Lübbe 1998; Günther 2005).

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. Wie weit diese Vernetzung fortgeschritten ist und wie weit der Staat bereits Aufgaben der Sicherheit an nicht-staatliche Akteure abgegeben hat, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.



3. Trends der Privatisierung von Sicherheit

Die in Kapitel 1 beschriebenen Trends der Zunahme von Sicherheitsbedürfnissen und entsprechend von Sicherheitsaufgaben, von Individualisierungs- und Privatisierungstendenzen in der Sicherheitsgewährleistung sind nicht auf den Bereich der inneren Sicherheit begrenzt. Auch in der äußeren Sicherheit lassen sich Privatisierungsphänomene beobachten. Mit anderen Worten: Privatisierungen greifen durch alle Formen und Felder der Sicherheit hindurch und stellen damit einen übergreifenden Trend dar, den es in der Folge zu analysieren gilt.

Um dies zu gewährleisten, wollen wir uns zunächst die Faktoren vergegenwärtigen, die diesen Trend, der sich seit Mitte der 1990er Jahre konstatieren lässt, vorantreiben. Die Privatisierung scheint dabei von zweierlei Faktoren angetrieben zu werden: Der Vervielfältigung von (wahrgenommenen) Sicherheitsrisiken und dadurch steigender Sicherheitsbedürfnisse einerseits und einer zunehmend auch in den Sicherheitsbereich einsickernden Marktlogik, die den Staat tendenziell als Hindernis effektiver und effizienter politischer Steuerung betrachtet und stattdessen auf betriebswirtschaftliche Modelle der Leistungserbringung setzt. Schlanker Staat und *New Public Management* bilden den Nährboden für die Privatisierung sowohl der inneren als auch der äußeren Sicherheit (3.1).

Die Vervielfältigung von Sicherheitsrisiken ist zugleich teilweise bereits Resultat von Formen der Privatisierung von Sicherheit, wenn nämlich durch Prozesse der Denationalisierung die Sicherheitsgefährdungen zunehmend privater Natur sind. Transnationaler Terrorismus, Warlords und Vigilantengruppen verweigern sich klassischer Sicherheitspolitik, die nach wie vor auf den Staat als Garant (und Gefährder) von Sicherheit baut. Dieser *Privatisierung von unten*, d.h. der Zunahme nichtstaatlicher Bedrohungen und Sicherheitsproduktion steht wiederum eine *Privatisierung von oben* entgegen, d.h. die Verlagerung von Sicherheitsgewährleistung vom Staat auf private Akteure (3.2.1). Die Privatisierung von oben, der wir uns im Folgenden hauptsächlich widmen wollen, kann ihrerseits unterschiedliche Formen annehmen. Zu unterscheiden sind die Verlagerung von Sicherheitsaufgaben an private Akteure im Sinne der *Auslagerung*, der Verlagerung von Sicherheitsgewährleistung im Sinne der *Integration* und der Privatisierung von Sicherheit im Sinne der *Überantwortung* (3.2.2).

Diese Formen zeigen sich in jeweils leicht unterschiedlichen Konfigurationen in den verschiedenen Bereichen der äußeren und inneren Sicherheit (3.3). In der äußeren Sicherheit spielen neben der öffentlich kontrovers diskutierten Auslagerung von Sicherheitsgewährleistung an kommerzielle Sicherheitsdienstleister, die sog. Private Military and Security Companies, PSMCs, auch die Überantwortung von Sicherheitsaufgaben an private Akteure, etwa im Bereich der Corporate Security Responsibility eine große Rolle (3.3.1).

In der inneren Sicherheit zeigen sich vor allem Privatisierungen durch Integration, etwa in Form von Private-Public-Partnerships, wie in der Teilprivatisierung von Justizvollzugsanstalten, oder mit privaten Sicherheitsdiensten im öffentlichen Verkehr, sowie eine Überantwortung von Sicherheit an private Akteure, so im Bereich des Schutzes von Einkaufszentren und



Einkaufsstraßen. Schließlich lässt sich hier noch eine besondere Variante der Privatisierung benennen, die zwar zunächst als bottom-up Privatisierung erscheint, aber oftmals gezielt top-down forciert wird, nämlich die Formierung von freiwilligen Nachbarschaftswehren und Präventionsräten, die lokale Sicherheitsgewährleistung zumindest mit übernehmen (3.3.2).

Neben der unterschiedlichen Konfiguration von Formen der Privatisierung zwischen den Bereichen ist auch das Ausmaß der Privatisierung unterschiedlich, zumindest mit Blick auf Deutschland. In der äußeren Sicherheit gibt es nach wie vor eine zurückhaltende Privatisierung zu beobachten, anders als man das nach dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands von 2006 vielleicht erwartet hätte, dass „*Kooperation mit der Wirtschaft bei Service-Aufgaben bis hin zur völligen Entlastung von Aufgabenfeldern, die der private Sektor günstiger erbringen kann (...)*“, konsequent weiterverfolgen will (Weißbuch 2006: 74).

In der inneren Sicherheit ist die Privatisierung dagegen deutlich fortgeschrittener, was aber auch daran liegen dürfte, dass dieser Bereich sehr viel breiter gefasst ist. Im europäischen und mehr noch im internationalen Vergleich nimmt Deutschland jedenfalls keine Spitzenposition in der Privatisierung von Sicherheit ein. Diese haben die angelsächsischen Staaten, allen voran die USA und Großbritannien inne, in denen sowohl in der inneren, der äußeren und der sozialen Sicherheit Privatisierung eine sehr viel längere Tradition hat und in den 1980er Jahren unter Thatcher und Reagan systematisch vorangetrieben wurde (Portugall 2007: 146). Ein Grund für diese Unterschiede zu Deutschland dürften die unterschiedlichen Staatsverständnisse sein, die die Länder auszeichnen (Krahmann 2010). Für unsere Analyse werden wir uns soweit möglich auf die Bundesrepublik Deutschland konzentrieren, aber versuchen, dies immer in den internationalen Kontext einzuordnen.

3.1 Hintergründe und Treiber der Privatisierung

Obgleich die Einbeziehung privater Akteure und Regulierungsformen in das Regieren auch im Sicherheitsbereich keine gänzlich neue Entwicklung ist, lässt sich doch ein signifikanter Anstieg der Privatisierung der Sicherheit seit den 1990er Jahren beobachten. Das hängt mit mehreren Entwicklungen zusammen, die wir kurz skizzieren wollten. Die Privatisierung im Sicherheitsbereich ist dabei letztlich nur ein Nachzügler der Privatisierungsbewegungen in anderen Politikbereichen, wie Infrastruktur und Telekommunikation, die schon in den 1980er Jahren im Zuge von Globalisierungs- und Denationalisierungsprozessen einsetzen. Die Entgrenzung wirtschaftlicher und politischer Interaktionsprozesse führt zu einer Zunahme und Komplexitätssteigerung der Regulierungsbedürfnisse, die die staatlichen Kompetenzen zu übersteigen drohen. Die Rede ist vom überforderten Staat und den Grenzen staatlicher Handlungsfähigkeit (Ellwein/Hesse 1994). Vor diesem Hintergrund erscheint die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure in die Regulierung und Aufgabenerfüllung als notwendige Entlastung des Staates, um dessen Ressourcen zu schonen und die spezifische Expertise und Ressourcen des Privatsektors nutzbar zu machen. Der „kooperative Staat“ (Voigt 1995) regiert nicht mehr



per Verordnung und Gesetz von „oben“, sondern er organisiert die unterschiedlichen Interessen als *primus inter pares*. Der Staat wird, wie Phillip Genschel und Bernhard Zangl, es auf den Punkt bringen, vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, der im Hintergrund die Fäden zusammenhält (Genschel/Zangl 2008).

Diese Logik machte allerdings lange vor dem Sicherheitsbereich Halt. Zum einen schien der Problemhaushalt im Sicherheitsbereich überwiegend staatlicher Natur zu sein, so dass die Einbeziehung privater Akteure und ihrer Ressourcen in diesem Feld nicht in gleichem Maße geboten erschien. Zum anderen wurde der Sicherheitsbereich auch als besonders privatisierungsavers wahrgenommen, da er gleichsam den Kern moderner Staatlichkeit darstellt. Beides begann sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zu verändern. Angesichts leerer öffentlicher Kassen und einer erwarteten Friedensdividende schien eine Kostensenkung und Personalreduzierung auch im Sicherheits- und Verteidigungsbereich unbedingt notwendig. Im vorherrschenden Diskursklima einer Staatsentlastung konnte die Privatisierung daher auch den Sicherheitsbereich erreichen.

Verstärkt wurden diese Tendenzen dadurch, dass die erwartete „Friedensdividende“ nie einsetzte. Stattdessen wurden die Aufgaben im Feld der Sicherheit sogar noch ausgeweitet, was zunächst die äußere, später jedoch auch die innere Sicherheit betraf. Das Ende der Blockkonfrontation führte nicht wie erwartet zu einer Abnahme, sondern zunächst zu einer Steigerung von Konflikten, die zugleich zusehends transnationale Züge trugen, d.h. nicht mehr direkt staatlichen Akteuren zugerechnet wurden. Schon seit Ende des Zweiten Weltkrieges hatte sich ein Wandel des Kriegsgeschehen abgezeichnet weg von zwischenstaatlichen Kriegen hin zu „kleinen Kriegen“ (Daase 1999), inner- und substaatlichen Konflikten (Zangl/Zürn 2003) und ethnischen Konflikten, der sich mit dem Wegfall der Supermachtrivalitäten und ihres stabilisierenden Einflusses nunmehr deutlich akzentuierte. Staatszerfallsprozesse und transnationale Konfliktdynamiken, die mit regionalen Gewaltmärkten einhergingen, waren die Folge. Dies stellte sowohl die schwachen Staaten im Globalen Süden, denen nun die jeweilige Schutzmacht fehlte, wie auch die westlichen „starken“ Staaten, aber auch nichtstaatliche Akteure, wie etwa Transnationale Unternehmen oder humanitäre Hilfsorganisationen vor neue Herausforderungen. Die „schwachen“ Staaten des globalen Südens suchten dringend nach Unterstützung, um ihr fragiles Gewaltmonopol zu schützen und wurden immer seltener bei den westlichen Staaten fündig, so dass die Auslagerung von Sicherheitsaufgaben an private Akteure für machen geradezu überlebensnotwendig wurde.

Für die starken Staaten des globalen Nordens bedeuteten diese Prozesse dagegen eine erhebliche Ausweitung ihrer Interventionstätigkeit: Interventionen in innerstaatliche Konflikte wurden häufiger und veränderten sich auch in ihrem Aufgabenspektrum, das langwierige Post-Konfliktbearbeitung einzuschließen begann. Militär- und Polizeiaufgaben gehen bei internationalen Missionen zunehmend fließend ineinander über (Kaldor 1999), so dass die militärische Handlungsfähigkeit der Staaten an ihre Grenzen geriet. Angesichts der Zunahme und Komplexitätssteigerung von Interventionen, die mit dem Wiedererstarken des transnationalen Terrorismus Anfang der 2000er Jahre und dem sog. „Global War on Terror“ noch



potenziert wurde, stieg auch hier die Nachfrage nach privaten Akteuren, um die Handlungsfähigkeit und militärische Projektionsfähigkeit sicherzustellen.³

Diese Problematik traf mittelbar auch nichtstaatliche Akteure, wie transnationale Unternehmen (TNU) und Humanitäre Hilfsorganisationen. Transnationale Unternehmen hatten die wirtschaftliche Globalisierung genutzt und produzierten vielfach in Ländern des globalen Südens, um die niedrigeren Arbeits- und Produktionskosten nutzen zu können. Um sich greifender Staatszerfall und Aufbrechen lokaler Gewaltkonflikte erschwerten die Geschäftstätigkeit erheblich. Der Staat im Operationsgebiet war oftmals nicht in der Lage, für die Sicherheit der Unternehmen zu garantieren oder er lagerte dies von vornherein an die Unternehmen aus (Deitelhoff/Wolf 2010). Starke Staaten aus dem Norden sahen sich angesichts der Zunahme von Interventionen umgekehrt ebenfalls außer Stande einzugreifen und forderten vielmehr vom privatwirtschaftlichen Sektor, er möge sich freiwillig engagieren, um Sicherheit in Konfliktzonen zu stärken. Was als *Corporate Social Responsibility* populär wurde und sich im UN Global Compact und zahlreichen anderen freiwilligen Initiativen niederschlug, die Unternehmen zur Einhaltung von internationalen Menschenrechts-, Arbeitsrechts- und Sozialstandards anhalten, hatte so von Beginn an auch eine starke Sicherheitskomponente. *Corporate Security Responsibility* bezog die privaten Akteure proaktiv in die Sicherheitspolitik ein (Deitelhoff/Wolf 2010).

Humanitäre Hilfsorganisationen schließlich, die in den Konfliktzonen Hilfe leisteten, waren ebenfalls Leidtragende des veränderten Konfliktgeschehens und Staatszerfalls. Denn je mehr der lokale Staat sich als Akteur aus der Sicherheitsproduktion verabschiedete, so er sie denn je effektiv wahrgenommen hatte, und lokale Gewaltakteure, wie Warlords, Vigilantengruppen oder rivalisierende Banden die Region kontrollierten, desto mehr wurden sie selbst Ziel von Gewalt. Schutzzölle, Geiselnahmen und Angriffe zwangen viele Organisationen dazu, ihr Engagement von Ort einzustellen, sofern sie nicht selbst wiederum auf private Sicherheitsdienstleister zurückgreifen wollten (Von Boehmcken 2007).⁴

Zusammengenommen führten diese Entwicklungen dazu, dass die Nachfrage nach Sicherheitsleistungen immer weiter anstieg, die gleichzeitig von staatlicher Seite kaum mehr bedient werden konnte, vielmehr fragten diese Staaten selber Sicherheit nach. Seit Mitte der 1990er Jahre entstand so ein globaler Markt für private Sicherheitsleistungen, auf dem private Sicherheitsdienstleister, oder auch private Sicherheits- und Militärfirmen, PSMF, maßgeschneiderte Angebote für unterschiedliche Klienten anboten. Private Sicherheits- und Militärfirmen sind profitorientierte Unternehmen, die ein breites Spektrum an Dienstleistungen im Sicherheitsbereich anbieten und unterscheiden sich gravierend vom altbekannten

³ Da sich Privatisierung insbesondere bei militärisch sehr aktiven Staaten wie USA, Großbritannien, Frankreich oder Israel zeigt, scheint hier *prima facie* ein direkter Zusammenhang zwischen starkem militärischen Engagement und Unterstützung durch Private vorzuliegen.

⁴ Auch hier zogen sich die starken Staaten des Nordens weitgehend aus der Schutzfunktion zurück. So gilt für viele der gegenwärtigen Interventionsgebiete, dass die Hilfs- und auch Wiederaufbauorganisationen selbst für ihre Sicherheit im Operationsgebiet Sorge tragen müssen. (vgl. Stöber 2007).



Söldnerwesen (Singer 2008): Die Unternehmen sind legal registriert, werden professionell geführt, operieren regional oder global und werden zum Teil an der Börse gehandelt. Zahlreiche PSMFs sind inzwischen Teil weltweiter Konsortien wie Halliburton, L-3 Communication oder Lockheed Martin. Die meisten größeren Firmen haben ihren Sitz in den USA oder in Großbritannien. Groben Schätzungen zufolge hat sich der jährliche Umsatz der privaten Sicherheitsindustrie zwischen 1990 und 1999 knapp verdoppelt (von 55 auf 100 Milliarden US Dollar) und dürfte inzwischen bei weit mehr als 200 Mrd. US Dollar liegen (Singer 2008: 78).

Die Nachfrage nach privaten Sicherheitsdienstleistungen konnte umgekehrt auf ein breites Angebot von Fachkräften zurückgreifen, die das Ende des Ost-West-Konflikts auf den Arbeitsmarkt spülte. Da aus den staatlichen Streitkräften nach Ende der Blockkonfrontation in Erwartung friedlicherer Zeiten und unter dem Druck, Kosten zu sparen, Millionen von Menschen entlassen wurden, entstand ein Reservoir gut ausgebildeter Ex-Militärs, die neue Beschäftigungen suchten (Singer 2008). Das Führungspersonal vieler privater Sicherheitsanbieter rekrutiert sich bis heute aus früheren Militärangehörigen, die über Sozialkapital verfügen und Lobbying betreiben können, um die Nachfrage an ihren Diensten weiter zu steigern (Avant 2006: 512-514; Leander 2007). Da private Sicherheitsanbieter auch wesentlich flexibler in ihrer Personal- und Ausbildungspolitik sind, können sie auch spezialisierte militärische Tätigkeiten, etwa zur Wartung hochmoderner Systeme, an die jeweilige Nachfrage schnell anpassen und bedienen (vgl. Zamparelli 1999: 11).

Diese hohe Nachfrage und das Angebot von privaten Sicherheitsdienstleistungen wurden schließlich verstärkt von einem neoliberalen Orientierungsrahmen des schlanken Staates, der sich in vielen OECD-Ländern durchsetzte. Das Leitbild des schlanken Staates sieht den Staat eher als Hindernis, denn als Notwendigkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten. Stattdessen propagierte es die weitmögliche Auslagerung öffentlicher Aufgaben an den privatwirtschaftlichen Sektor, um Kostenreduktionen und Effizienzsteigerungen zu ermöglichen. Zahlreiche öffentliche Sektoren wurden mit Verweis auf Kostenreduktion privatisiert, dereguliert und ökonomischer Betriebslogik unterworfen. Häufig wurde die Verwaltung analog im Sinne des *New Public Management* gemäß dieser Logiken umstrukturiert (Richter 2007). Der Privatisierungstrend in solchen Sektoren wurde zwar durchaus auch wieder kritisch diskutiert, erreichte aber angesichts der oben skizzierten Entwicklungen schließlich auch den Kernbereich staatlicher Souveränität: die Sicherheit (vgl. Stienen 2011: 3-5).

Ogleich viele der skizzierten Entwicklungen dabei zunächst eher den Bereich der äußeren Sicherheit betrafen, schlugen sie mittelbar auch auf die innere Sicherheit durch: Die Vermischung von Polizei- und Militäraufgaben, die viele der neuen Interventionslagen kennzeichnet, das Wiedererstarken des transnationalen Terrorismus und setzte auch die innere Sicherheit unter Druck, die angesichts knapper Budgets ebenfalls kaum mit den erweiterten Aufgaben zurechtkam.



Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Hintergründe der gegenwärtigen Privatisierungswelle sich vor allem mit veränderten Sicherheitslagen, einer komplexer werdenden Aufgabendefinitionen für Polizei und Militär und einer anhaltend populären Ideologie des schlanken Staates umschreiben lassen. Die Kooperation mit privaten Akteuren oder das *Outsourcing* an PSMF verspricht politische Flexibilität, einen Zufluss an Expertise und Ressourcen, passgenaue, schnell abrufbare Dienstleistungen nach Bedarfslage sowie das Vermeiden von ‚überflüssigen‘ Kosten, die entstünden, wenn solche Tätigkeiten von öffentlichen Stellen wahrgenommen würden. Dabei zeigen die unterschiedlichen Formen und Felder jeweils unterschiedliche Erwartungen an Privatisierung auf.

3.2 Formen und Felder der Privatisierung von Sicherheit

Wie bereits oben angedeutet wird die Kooperation mit privaten Akteuren und die Auslagerung von Sicherheitsaufgaben an diese auch vorangetrieben durch Denationalisierungsprozesse und veränderte Risikowahrnehmungen, die sich als eine Privatisierung von Sicherheit von unten erklären lassen (vgl. dazu Mandel 2002; Wolf 2005). Die Privatisierung als Kooperation oder Auslagerung an private ist mithin bereits eine Verengung des Konzepts der Privatisierung (3.2.1). Sie ist aber insofern geboten, um Vergleichbarkeit innerhalb der Analyse zu sichern. Wir werden im Folgenden daher insbesondere die Top-Down-Privatisierung analysieren, die sich in allen Bereichen der Sicherheit beobachten lässt, wenngleich sich bereits darin erste Vermengungen zeigen, und unterscheiden verschiedene typische Formen der Privatisierung in den Bereichen von äußerer und innerer Sicherheit (3.2.2).

3.2.1 Privatisierung von oben und von unten

Der Fokus auf die Kooperation mit privaten Akteuren in der Gewährleistung von Sicherheit oder die Auslagerung spezifischer Teile dieser Gewährleistung an private Akteure stellt bereits eine entscheidende Verengung oder Teilmenge des Phänomenbereichs der Privatisierung dar. Gerade für die äußere Sicherheit, mit Einschränkungen aber auch für die innere und soziale Sicherheit steht neben und teils vor der Privatisierung „von oben“ eine Privatisierung „von unten“. Letztere verweist einerseits auf veränderte Sicherheitsbedürfnisse, die sich durch die Denationalisierung von Bedrohungslagen ergeben. Bedrohungen, wie transnationaler Terrorismus oder auch globale kriminelle Netzwerke (Geldwäsche, Menschenhandel) lassen sich kaum noch einem staatlichen Akteur zurechnen, sondern gehen von privaten Akteuren aus. Der *Privatisierung von Bedrohungslagen* tritt schließlich andererseits auch eine *Privatisierung der Sicherheitsproduktion* hinzu, die sich in den vielfach entstaatlichen Konfliktformationen nach Ende des Ost-West-Konflikts zeigt. In Regionen, aus denen sich der Staat entweder zurückgezogen hat oder aber nie effektiv gewirkt hat, übernehmen nicht-staatliche Gewaltakteure wie Warlords, Rebellen oder Milizen die Gewaltkontrolle und werden zu Konkurrenten öffentlicher Sicherheitsproduktion, wenn sie diese nicht komplett ersetzen



(Mandel 2002). Somalia oder die Kivus in der demokratischen Republik Kongo stellen dafür eindrückliche Beispiele. Solche Formen von (Un-)Sicherheitsproduktion in offenen Gewaltmärkten sind in der Forschung vielfach behandelt und ihre spezifischen Ursachen, Dynamiken und Konsequenzen für Staat und Staatlichkeit analysiert worden (vgl. etwa Branovic/Chojnacki 2007; Reno 2000); Sie hängen zwar einerseits, wie oben dargestellt, eng mit der Privatisierung von Sicherheit von oben zusammen, insofern sie einen wesentlichen Grund für die Ausweitung von Privatisierung darstellen, aber sie sind für sich nicht mit der Privatisierung von oben vergleichbar, die auf bewusster Entscheidung von Regierungen oder von Unternehmen und anderen nichtstaatlichen Akteuren (mit Billigung oder sogar Förderung des Staates) beruht. Wir werden darum die Privatisierung von Sicherheit in dieser Expertise begrenzen auf die Bereitstellung von (Teil-)Aufgaben im Sicherheitsbereich, die vormals von staatlichen Akteuren erbracht wurden und nunmehr an nicht-staatliche, profit- oder nicht-profit-orientierte Akteure ausgelagert werden. Solche Privatisierungsmaßnahmen treten im Sicherheitsbereich gleichwohl immer noch in unterschiedlicher Form auf, wie der folgende Abschnitt ausführt.

3.2.2 Formen der Privatisierung in der Sicherheitsgewährleistung

Die Formen der Privatisierung sind letztlich auch durch die rechtlichen Rahmenbedingungen geprägt, die den Bereich der Sicherheit auszeichnen. Für die *innere* und mit Einschränkungen auch die *soziale Sicherheit* stellt sich aus juristischer Perspektive zunächst die Frage, ob Privatisierung angesichts der Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern überhaupt in der Sicherheit gestattet sein kann und, wenn dies positiv beschieden wird, in welchem Maße. Diese Entscheidungen hängen sodann davon ab, inwiefern der Bereich der Sicherheit eine originäre Staatsaufgabe ist (vgl. Schoch 2009). Mit Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland wird diese Frage sehr unterschiedlich beantwortet, was auch damit zusammenhängt, dass in Deutschland keine konkrete verfassungsrechtliche Festlegung von Staatsaufgaben existiert (Stienen 2011: 61f; Mackeben 2004: 17). Gleichwohl scheint ein Minimalkonsens dahingehend zu bestehen, dass es auch im Sicherheitsbereich Teilaufgaben geben kann, die einer Privatisierung prinzipiell zugänglich sind. Dabei stellen zumindest die Aufgaben, die direkt das Gewaltmonopol des Staates betreffen, eine Schranke für die Privatisierung dar (Stienen 2011: 68).

Das Maß einer Privatisierung von Aufgaben und Befugnissen in der Sicherheit bemisst sich dabei an der Intensität des Rechtseingriffs (Stienen 2011: 86). Stienen operationalisiert in seiner Studie zur Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit dieses Maß danach, inwiefern die Privatisierung Aufgaben von strategischer Relevanz einerseits und hoher Spezifität für die Sicherheit andererseits berühren (Stienen 2011: 116). Je stärker beide Dimensionen ausgeprägt sind, desto rechtlich (aber auch politisch) problematischer die Privatisierung. Etwas anders geht Schoch vor. Er setzt dieses Maß mit Bezug auf die Einwirkung auf die Grundrechte Dritter. Eine solche Einwirkung erfordert erstens eine Beleihung der Privaten (vgl. dazu unten funktionale Privatisierung mit Beleihung), die



wiederum selbst nur eine Ausnahme bleiben kann, um dem Funktionsvorbehalt gerecht zu werden, den das Grundgesetz nach Art 33, 4 vorsieht.⁵ Eine Gesamtprivatisierung der inneren Sicherheit ist, auch hier scheint große Einigkeit zu bestehen, zumindest in Deutschland aus verfassungsrechtlichen Gründen ausgeschlossen. Letztlich muss es also darum gehen, die Aufgabenfelder, die konkret privatisiert werden, genau auf ihren hoheitlichen Eingriffscharakter und ihre Zentralität für den Gesamtbereich der inneren Sicherheit zu überprüfen.⁶

Im Bereich der *äußeren Sicherheit* tritt zusätzlich noch das Völkerrecht, insbesondere der Teilbereich des humanitären Völkerrechts als relevanter Rechtsbereich hinzu, der ebenfalls bedacht werden muss, um die Möglichkeiten der Privatisierung auszuloten. Für das humanitäre Völkerrecht stellt jede Privatisierung prima facie ein Problem dar, da es seinem Grundcharakter nach auf Staaten als völkerrechtliche Subjekte zugeschnitten ist. Nichtsdestotrotz hält das Völkerrecht eine Reihe von Vorkehrungen bereit, die auch das Verhältnis von Staaten und privaten Akteuren in der äußeren Sicherheit betreffen und damit den Bereich der legalen Privatisierung abstecken. Viele halten diese Vorkehrungen aber für dringend reformbedürftig (Hansen 2012). Dabei geht es primär um die Frage des Rechtsstatus privater Akteure in bewaffneten Konflikten. Angehörige von Privaten Militär- und Sicherheitsfirmen, die nationale Streitkräfte im Operationsfeld begleiten, gelten, solange sie sich entsprechend ausweisen können, als Zivilisten und unterstehen als solche dem Schutz der Genfer Konventionen. Wenn sie sich aber an Kampfhandlungen beteiligen, wie es durch die Zunahme von Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der Wartung und Handhabung moderner Waffensysteme oder durch Personen- und Werkschutz in Operationsgebieten oftmals vorkommt, werden sie als Kombattanten eingestuft und damit zum legitimen militärischen Angriffsziel (Schaller 2005, 2007). Grundsätzlich hält das Humanitäre Völkerrecht dabei daran fest, dass der beauftragende Staat (sofern es einen gibt) für die privaten Akteure (rechtlich) verantwortlich ist.

Das Völkerrecht betrachtet immer den einzelnen Akteur. Eine Regulierung Privater Militär- und Sicherheitsfirmen existiert nicht. Es gibt weder eine international verbindliche Definition noch ein Regelwerk für diese Akteure.⁷ Die bestehenden internationalen Regelwerke sind primär auf ein Verbot von Söldnern zugeschnitten, die ein massives Problem in vielen postkolonialen Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent nach dem Zweiten Weltkrieg

⁵ Art 33, 4 GG legt fest, dass hoheitliche Aufgaben im Regelfall von Beamten zu erbringen sind.

⁶ Das impliziert keineswegs, dass private Akteure a priori keine Stellung in der Erbringung von Sicherheit haben. Die klassischen Sicherheitsdienstleistungen im Personen- und Werkschutz sind beispielsweise durch Gewerbeverordnung (Wach- und Schließgesellschaften) reguliert. Darüber hinaus ist gerade im Bereich der Schutzleistungen von Privaten für Private eine Übertragung der individuellen Notwehrrechte auf den professionellen Anbieter typisch, der damit (wenngleich rechtlich umstritten) die gleichen Abwehrrechte wahrnehmen kann wie jeder Bürger (darum auch Jedermann-Rechte; vgl. Stienen 2011: 64ff).

⁷ Auf Initiative der Schweiz und des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes gibt es seit 2008 zumindest eine nicht-bindende Erklärung zu PSMF, die eine Reihe von Verhaltensempfehlungen im Umgang mit den Firmen für Staaten enthält, sowie deren völkerrechtliche Pflichten listet. Vgl. The Montreux Document on Pertinent International Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies, 2008,

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/montreux-document-170908> (29.05.2013).



darstellten. Sie lassen sich nicht auf das Aufgabenspektrum Privater Militär- und Sicherheitsfirmen anwenden. Die Internationale Söldnerkonvention von 1989 wie auch die entsprechende Regulierung im I. Zusatzprotokoll der Genfer Konventionen zum Begriff des Söldners legen einen sehr engen Katalog von sechs Kriterien zugrunde, die *alle* erfüllt sein müssen, um eine Person als Söldner zu bezeichnen (Scheimer 2008/2009). Eine Anwendung auf PSMFs ist damit nahezu ausgeschlossen (Schaller 2005, 2007). Darüber hinaus hat die Söldnerkonvention auch nie eine große Zahl von Ratifikationen erreichen können und ist daher in der Wirksamkeit eingeschränkt (vgl. Deitelhoff/Fischer-Lescano 2013: 18).

Nehmen wir diese sehr verkürzten Beschreibungen der Rechtsfragen von Privatisierung in den unterschiedlichen Bereichen der Sicherheit zusammen, wird augenscheinlich, dass es keine fixen Bereich von Aufgaben gibt, der der Privatisierung entzogen ist oder eine spezifische Form, in der diese auftreten könnte. Vielmehr zeigen sich je nach Bereich unterschiedliche Konfigurationen, die sich grob als Formen von Privatisierung durch *Auslagerung*, durch *Integration* und durch *Überantwortung* kennzeichnen lassen.

- (1) *Privatisierung durch Auslagerung* wollen wir dabei solche Formen nennen, in denen staatliche Akteure auf die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben verzichten und sie Privaten überantworten. Diese Überantwortung geschieht jedoch kaum je komplett, da der Staat zumeist in unterschiedlicher Weise die Erfüllung der Wahrnehmung der Aufgabe kontrolliert oder ihre gemeinwohlorientierte Erfüllung garantiert. Ein Beispiel wäre etwa die Auslagerung der Wartung von Waffensysteme an private Unternehmen.
- (2) *Privatisierung durch Integration* umfasst dagegen Fälle, in denen die Aufgabenerfüllung geteilt wird und der Staat den privaten Akteur in seine Strukturen integriert. Klassisches Beispiel wären hier Public-Private-Partnerships, wie zum Beispiel zwischen Polizei und privaten Sicherheitsfirmen im Bereich der innerstädtischen Schutzfunktionen.
- (3) *Privatisierung durch Überlassung* verweist dagegen auf Fälle, in denen der Staat sich zunehmend aus bestimmten Bereichen zurückzieht und es Privaten überlässt, Sicherheit in diesen Bereichen zu erbringen. Zugleich wollen wir darunter aber auch Fälle fassen, in denen Private, wie Stienen 2011) es nennt, in Bereiche eindringen und proaktiv Sicherheit herstellen, ohne dass staatliche Akteure aktiv geworden wären. Ein Beispiel für solche ambivalenten Fälle stellt etwa die Sicherung von Einkaufsstraßen durch private Sicherheitsdienstleister dar.

Diese politikwissenschaftliche Typologie ist relativ grob und dient uns allein zu analytischen Zwecken, sie ist aber durchaus mit juristischen Typologien kompatibel, insofern sie die dort diskutierten relevanten Privatisierungsformen abdecken kann.⁸ Das sind (a) die

⁸ Politologische Typologien gibt es vor allem zur Privatisierung der äußeren Sicherheit, Diese sind aber oftmals kaum auf andere Bereiche generalisierbar und darüber hinaus meist Firmenzentriert, wie etwa die populäre „Speerspitzen“-Typologie von Peter Singer (2008: 93). Er differenziert die Firmen aufgrund ihrer Dienstleistungen nach ihrer Nähe oder Ferne vom Gefechtsraum: „Military provider firms“ (Beispiele Executive Outcomes, Sandline) bieten demnach die „gefährlichsten“ Dienstleistungen an, die direkt auf Kampfhandlungen bezogen sind, etwa deren eigene Durchführung oder Kommandierung. „Military consultant



Organisationsprivatisierung (auch formelle Privatisierung), (b) die Aufgabenprivatisierung (auch materielle Privatisierung) sowie (c) die Vollzugsprivatisierung (auch funktionale Privatisierung) (vgl. dazu eingehend Mackeben 2004: 18-34).

Die *Organisationsprivatisierung* ist die schwächste Form der Privatisierung. In diesem Typus wird die Aufgabe weiterhin vom Staat erbracht, allerdings in einer privatrechtlichen Form. Klassischerweise privatisiert der Staat hier die Organisation, innerhalb derer die Aufgabe erfüllt wird, bleibt aber 100%iger Gesellschafter. Ein Beispiel im Sicherheitsbereich stellt die Gründung der Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb, G.e.b.b. mbH 2000 im Rahmen der Bundeswehr dar.

Die *Aufgabenprivatisierung* ist dagegen die weitreichendste Form der Privatisierung. In diesem Typus stellt der Staat seine Tätigkeit in einem Bereich vollständig ein und überlässt die Aufgabe dem freien Markt. Ein Beispiel hierfür wäre der Bereich der Telekommunikation in Deutschland. Im Sicherheitsbereich kommt es in Deutschland aufgrund der oben erörterten Problematiken eine Aufgabenprivatisierung allerdings ausgeschlossen. Gleichwohl lassen sich Subtypen denken, in denen der Staat bestimmte Teilaufgaben privatisiert, während er sich auf einen Kern zurückzieht.

Der dritte Typus schließlich, die *Vollzugsprivatisierung* ist systematisch zwischen den beiden anderen Typen anzusiedeln. Hier bleibt die Aufgabenverantwortlichkeit zwar beim Staat, aber dieser kann private Akteure in die Aufgabenerfüllung einbeziehen, sei es indem er Teilaufgaben an diese delegiert oder in vertragliche Partnerschaften zur gemeinsamen Erfüllung eintritt. Ein Beispiel hierfür wäre beispielsweise die Teilprivatisierung im Justizvollzug, wie in der Haftanstalt Hünfeld, in denen private Sicherheitsdienstleister den privatwirtschaftlichen Betrieb übernehmen, während die staatlichen Behörden den Strafvollzug aufrecht erhalten (vgl. unten 3.4). In dieser wohl typischsten Form der Privatisierung in der Sicherheit gibt es wiederum zwei Subtypen zu bedenken. Wenn der Staat private Akteure in die Aufgabenerfüllung einbezieht und diese dabei hoheitliche Tätigkeiten erfüllen sollen, ist eine Beleihung erforderlich, die den Privaten praktisch zum Teil der staatlichen Behörde macht. Ohne eine solche Beleihung, die es beispielsweise in der Flughafensicherung bei Passagier- und Gepäckkontrollen gibt (vgl. Bundestag 2005), ist der Private nur Verwaltungsgehilfe und kann demnach keine hoheitlichen Rechte ausüben, die mit dem Eingriff in die Grundrechte verbunden sind. Ein Problem, das auch im o.a. teilprivatisierten Justizvollzug immer wieder auftritt, wenn es um die Trennung hoheitlicher von nicht-hoheitlichen Tätigkeiten geht (Schoch 2009).

firms“ (Beispiele MPRI, Vinnell, Dyncorp) bieten Beratung und Schulung an, und die am weitesten vom Kampfgeschehen entfernten „military support firms“ (Beispiel Brown & Root, SAIC) übernehmen zahlreiche „unblutige“, unterstützende Dienstleistungen wie Verpflegung, Waschen, Gerätewartung u.ä. In der Realität sind solche Grenzen allerdings fließend und viele Firmen bieten häufig das gesamte Spektrum an.



3.3 Privatisierung in der äußeren Sicherheit

Privatisierung der äußeren Sicherheit umfasst zunächst alle Formen von Privatisierung, die die Verteidigung betreffen. Darunter lassen sich noch unterschiedliche Bereiche subsumieren. Dazu zählen die Organisation und Durchführung von Verteidigungsaufgaben, d.h. militärischer Einsätze außerhalb des Staates und die Organisation bzw. Verwaltung der Verteidigung, die gleichsam innerhalb des Staates angesiedelt ist (3.3.1). Wir wollen den Bereich der äußeren Sicherheit jedoch etwas weiter fassen und auch genuin internationale Sicherheitspolitik mit einbeziehen, d.h. Formen von Sicherheitspolitik, die nicht konkret die Verteidigungspolitik eines Staates betreffen (3.3.2.). Wir werden im Folgenden die beobachtbaren Formen von Privatisierung in diesen Bereichen ausloten und typische Problembereiche der Privatisierung identifizieren.

3.3.1 Privatisierung der Streitkräfte im Inland und in Militäreinsätzen

Wie eingangs erläutert ist der Einsatz von privaten Akteuren, insbesondere Söldnern in der äußeren Sicherheit in bewaffneten Konflikten keine Neuheit, sondern war in Europa bis zum frühen 19. Jahrhundert gängige Praxis, bevor stehende Heere im Zuge der Konsolidierung der Nationalstaaten nach und nach die privaten Söldner ersetzten. Aber auch im 20. Jahrhundert blieben Söldner ein wenngleich begrenztes Phänomen in bewaffneten Konflikten, denn insbesondere in den Kolonial- und Befreiungskriegen auf dem Afrikanischen Kontinent spielten sie eine zentrale Rolle (Musah/Fayemi 2000). Selbst Großmächte, wie die USA, haben immer auf private Akteure in bewaffneten Konflikten zurückgegriffen, um die Versorgung der Truppen zu gewährleisten. Deren Aufgaben beschränkten sich gleichwohl auf nichtkritische Unterstützung fernab des Schlachtfeldes. Dies hat sich aber spätestens seit dem 1990er Jahren dramatisch verändert, in denen private Sicherheits- und Militärfirmen immer näher an das Gefechtsfeld gerückt sind, obgleich es dabei immer noch recht große Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten zu beachten gilt. Die USA sind in der Privatisierung der äußeren Sicherheit weit führend, sowohl hinsichtlich der Verwaltung im Inland als auch mit Blick auf die Auslagerung im Einsatz, während die Privatisierungsmaßnahmen in Deutschland insbesondere im Einsatz noch begrenzt sind.

Der Trend zur Auslagerung von Sicherheitsleistungen in der äußeren Sicherheit wird mit dem Ziel der Flexibilisierung, Kostensenkung und Effizienzsteigerung angesichts gesteigerter Sicherheitsbedürfnisse und vervielfältigter Bedrohungslagen vorangetrieben. Durch die Auslagerung von Ausbildung, Logistik, Objekt- und Personenschutz oder Aufklärung sollen die Personalkosten militärischer Einsätze gesenkt und nationale Truppenkontingente geschont werden. Dahinter stehen mehrere Überlegungen. Private Sicherheitsanbieter müssen nur für die Zeit ihres Einsatzes bezahlt werden. Damit entfallen Ausbildungs-, Unterhalts- und Pensionskosten, wie sie für die regulären Soldaten anfallen. Durch diese Kostenersparnis werden mehr Investitionsspielräume für Rüstungsausgaben, die durch die



Hochtechnologisierung zugenommen haben, frei; schließlich erfordern die Komplexität hoch moderner Waffensysteme einerseits und die Geschwindigkeit der Entwicklungszyklen andererseits auch ein immer höheres Maß an fortlaufend erneuerter Expertise, die ebenfalls günstiger privat einzukaufen ist (Petersohn 2006: 8; Wulf 2005: 52).

Hinzu kommt, dass private Sicherheitsanbieter oftmals schnellere Reaktionszeiten aufweisen als reguläre Streitkräfte. Dies gilt insbesondere im Fall von multinationalen Koalitionstruppen, bei denen zunächst langwierige Diskussionen und Verhandlungen über die Art und Dauer der Beteiligung geführt werden müssen (Schreier/Caparini 2005: 80). Angesichts der zunehmenden Zahl von Militärinterventionen, die zur parallelen Stationierung von Truppen eines Landes in unterschiedlichen Konfliktgebieten führen, soll durch Privatisierung schließlich auch die militärische Handlungsfähigkeit der Staaten sichergestellt werden. Das US-Verteidigungsministerium argumentierte so bereits 1996: „[...] we must be prepared to fight and win two nearly simultaneous regional conflicts. These conflicts are often described as 'come as you are' wars, meaning that there will be little lead time for mobilization or surge of production capability. They will require rapid transportation, tailored and flexible maintenance support and greater reliance on private sector suppliers” (DoD 1996: 1). PSMF erhöhen die Flexibilität nationaler Streitkräfte, indem sie die staatlichen Truppenkontingente schonen, so dass ihre Überdehnungsprobleme zumindest teilweise aufgehoben werden (Avant 2005; Petersohn 2006). Dies gilt umso mehr angesichts des massiven Truppenabbaus, der in Erwartung einer Friedensdividende nach Ende Kalten Krieges stattfand (vgl. Tabelle 1).

Darüber hinaus erfordern viele der heutigen Konfliktlagen, dass die Streitkräfte neben ihrem „Kerngeschäft“ der Kriegsführung auch als Polizisten, Wiederaufbauhelfer, Sanitäter und Manager tätig werden müssen. PSMF können nationale Streitkräfte so entlasten, dass diese sich auf ihr „Kerngeschäft“ konzentrieren können (implizit auch Rumsfeld 2001; vgl. Weißbuch 2006: 74).

Tabelle 1: Truppenreduzierungen in den USA und Deutschland seit 1985

Jahr	Zahl der US-Soldaten	Zahl der Bundeswehrsoldaten
1985	2,151,600	478,000
1989	2,240,000	503,000



1990	2,180,000	545,000
1991	2,120,000	457,000
1992	1,920,000	442,000
1993	1,820,000	398,000
1994	1,720,000	362,000
1995	1,635,600	365,000
1996	1,572,100	383,500
1997	1,533,300	347,100
1998	1,594,000	333,500
1999	1,575,000	331,000
2000	1,454,800	221,100
2001	1,420,700	308,400
2002	1,467,000	296,000
2003	1,480,000	284,500
2004	1,473,000	284,000
2005	1,546,000	285,000

DEFINITION: Armed forces personnel are active duty military personnel, including paramilitary forces if the training, organization, equipment, and control suggest they may be used to support or replace regular military forces.

Quelle: World Development Database, abgerufen über "Nation Master".



Die USA

Am offensivsten wird dies in den Streitkräften und im Verteidigungsministerium der USA vertreten. So argumentiert das Pentagon in seinem Bericht *Improving the Combat Edge Through Outsourcing*: „Experience in DoD [Department of Defense; die Verf.] and the private sector consistently and unambiguously demonstrates how the competitive forces of outsourcing can generate savings and improve performance“ (DoD 1996). Die US-Luftwaffe sprach zu ihrem 50. Jubiläum gar von einer „Revolution in Business Affairs“, die sie mit einer aggressiven Reform zur Privatisierung aller in Frage kommenden Bereiche umsetzen wolle (Air Force 1997), und der frühere Verteidigungsminister Donald Rumsfeld gab 2001 die Losung aus, dass alle Bereiche, die nicht vom Ministerium wahrgenommen werden müssen, sukzessive ausgelagert und privatisiert werden sollen, um Effizienz und Effektivität zu steigern (Rumsfeld 2001).

Diese Haltung hat in den USA eine lange Tradition, denn schon in den 1960er Jahren legte der Kongress fest, dass der Staat nicht mit seinen Bürgern konkurrieren solle und Aufgaben, die der Bürger besser selbst erledigen könnte, daher auch privatisiert werden sollten. Schon seit Mitte der 1980er Jahre hatten alle Teilstreitkräfte der USA bereits Rahmenverträge aufgesetzt, unter denen Logistik, Transport, Grundversorgung, Teile der Wartung- und Instandhaltung und teils auch Infrastruktur an private Firmen vergeben wurden.⁹ Auch in der Ausbildung haben die USA auf private Formen zurückgegriffen (vgl. Avant 2005). Dennoch gibt es auch in den USA Privatisierungssperren in der äußeren Sicherheit. So ist die Durchführung von Kampfoperationen sowie Tätigkeiten, die in den Kernbereich des Gefechtsfelds fallen, von der Privatisierung ausgenommen. Darüber hinaus hat der Kongress festgelegt, dass mindestens 50% der Instandhaltungsarbeiten von den Streitkräften selbst übernommen werden müssen, um zu verhindern, dass „organische Fähigkeiten“ verloren gehen (Petersohn 2006: 13). Die entsprechenden *field manuals* der Teilstreitkräfte verlangen aus diesem Grund auch, dass Backup-Pläne vorhanden sein müssen, um im Falle des Ausfalls einer Firma gewappnet zu sein (Petersohn 2006: 14). Allerdings sind diese Grenzen im Zuge des generellen Anstiegs militärischer Aktivitäten bei gleichzeitigen Truppenreduktionen nach Ende des Kalten Krieges kaum noch eingehalten worden.

Sowohl die generelle Zahl an privaten Sicherheitsdienstleistern wie auch die Art ihrer Aufgaben hat sich -- nochmals verstärkt durch die militärischen Interventionen im Irak und in Afghanistan -- dramatisch gewandelt. Während PSMF zuvor hauptsächlich in nicht-kritischen Unterstützungsfunktionen tätig waren, sind sie mittlerweile in nahezu allen Bereichen und sogar im Gefechtsfeld neben regulären Soldaten im Einsatz. In manchen Bereichen haben die US-Streitkräfte darum inzwischen keine organischen Fähigkeiten mehr, so etwa in der Wartung und Instandsetzung (Avant 2005; Petersohn 2006: 21).

⁹ Dies waren für die Army das LOGCAP (Logistical Augmentation Program), für die Airforce das AFCAP (Air Force Contract Augmentation Program) und für die Navy CONCAP (Contingency Construction Capabilities).



Die quantitative Veränderung wird bereits deutlich, wenn man sich das Verhältnis von Angehörigen privater Sicherheitsdienstleister und regulären Angehörigen des Militärs über Zeit für die USA betrachtet. Kamen im ersten Golfkrieg (1991) noch 50 Armeeinghörige auf einen PSMF-Mitarbeiter, liegt das Verhältnis mittlerweile bei 1:1 und darüber (GAO 2010). Die folgende Tabelle verdeutlicht, wie groß das Gewicht privater Dienstleister mittlerweile in militärischen Operationen der USA ist.

	PSMF	Militär	Ratio
Nur Irak	95,461	95,900	1:1
Nur Afghanistan	112,092	79,100	1.42:1
CENTCOM	250,335	272,260	.92:1

Tabelle 2: Vergleich Mitarbeiter von PSMF und Militärangehörigen in aktuellen Militäroperation der USA (Stand: März 2010) (Quelle: Schwartz (2010: 5))

Stellt man in Rechnung, dass dies nur die Daten für jene Dienstleister sind, die von den USA beauftragt sind, wird klar, dass private Sicherheitsdienstleister mittlerweile die klare Mehrheit in den gegenwärtigen Interventionen stellen. So gingen Daten des Congressional Budget Office von 2008 davon aus, dass 190.000 Angehörige privater Sicherheits- und Militärfirmen im Irak tätig waren, mindestens 30.000 davon im engen Bereich (bewaffneter) Sicherheitsdienstleistungen wahrnehmen (CBO 2008: 14-15; vgl. auch für 2010 Schwartz 2011: 3).

Im Irak sind private Sicherheitsdienstleister zuständig für die gesamte Logistik der US- aber auch der Koalitionstruppen. Sie übernehmen die Verpflegung, Bekleidung, Wäscheservices, Post und Telekommunikation. Sie bewachen Militärposten, Ölfelder, Regierungsstellen sowie Diplomaten und sichern Konvois. PSMF sind ebenfalls in der Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte aktiv, betreiben Aufklärung und übernehmen militärpolizeiliche Aufgaben. Schließlich sind sie für die Wartung und Instandsetzung von militärischem Gerät, darunter auch der zentralen Waffensysteme zuständig. Bereits mehr als ein Drittel aller US-Waffensysteme ist für Wartung und teils auch Handhabung auf private Firmen angewiesen, Tendenz steigend (Blizzard 2004; Singer 2008: 247). Dazu gehören etwa die Drohnen *Global Hawk* und *Predator*, die *Apache*-Kampfhubschrauber, die *Stealth-Bomber* und das *Paladin*-Artillerie-System (vgl. GAO 2003; Blizzard 2004; Petersohn 2006). Durch diese massive Einbeziehung Privater verändern sich auch die Militärdoktrinen. Für Waffensysteme gilt inzwischen, dass kritische Systeme mindestens vier Jahre und nichtkritische Systeme gar lebenslang durch die PSMFs gewartet und bedient werden können (Blizzard 2004). Dies kehrt die alte Doktrin, dass die Abhängigkeit von PSMFs in der Waffenhandhabung und Wartung so gering wie möglich gehalten werden sollte, nahezu um. PSMF spielen für den US-Militäreinsatz im Irak eine entscheidende Rolle. Ganz ähnlich sieht das Bild in Afghanistan aus (Joras/Schuster 2008; Schwartz 2012). In Afghanistan gehen neuere Schätzungen davon aus, dass dort vermutlich bis zu 70.000 bewaffnete Sicherheitsdienstleister aktiv sind. Zwar sind offiziell nur 52 Unternehmen mit ca. 30.000 Angestellten zugelassen. Da dies aber auf einer Vorgabe der



afghanischen Regierung beruht, dass PSMF ohne Sondergenehmigung nicht mehr als 500 Angestellte haben dürfen, operieren viele entweder ohne Lizenz oder überschreiten dieses Limit stillschweigend (Schwartz 2011: 3).¹⁰ Allein für die Jahre 2007 bis 2012 belaufen sich die Verträge zwischen DoD und PSMF für Afghanistan und den Irak auf mehr als 132 Milliarden US-Dollar.

Allerdings sollten diese Daten insgesamt mit Zurückhaltung betrachtet werden, denn es ist oft unklar, welche Tätigkeiten eigentlich ausgeübt werden. Nach Angaben von Schwartz (2010: 8) ist nur ein geringer Teil der Privaten Sicherheits- und Militärdienstleister im Kernbereich der Sicherheit tätig, während der Großteil der PSMF im Bereich der nachgelagerten Services tätig ist wie Kantinenbetrieb, Abfallentsorgung, Kleidung, Wäscheservice etc.. Gleichwohl ist unklar, wie Schwartz selbst Sicherheit definiert. Geht es dabei um die Frage der Bewaffnung? Beispielsweise sind in seiner Aufstellung Übersetzertätigkeiten in der Kategorie sonstiges aufgeführt, während Waffensystemwartung und Instandsetzung ganz fehlen.

Dennoch mögen diese Relationen nach den öffentlichen Debatten um die berüchtigten Einsätze von Firmen wie *Sandline* und *Executive Outcomes* in Angola und Sierra Leone, in denen sie direkt in die Kampfhandlungen eingriffen (vgl. Singer 2003), überraschen, denn die direkte Beteiligung an Kampfeinsätzen bildet nach wie vor nur einen geringen Teil der Aufgaben, die PSMF übernehmen, während sich der Großteil auf dem Kampfeinsatz nachgelagerte Bereiche wie Logistik (Transport, Verpflegung, Wartung), Aufklärung (Nachrichtenbeschaffung), militärische Unterstützung (Training, Beratung, Ausbildung, Lieferung von Ausrüstung und Waffen) sowie Personen- und Objektschutz konzentriert (Avant 2005; Petersohn 2006). Allerdings muss bedacht werden, dass selbst viele der nachgelagerten Bereiche in unübersichtlichen Interventionen wie dem Irak oder Afghanistan immer näher an das Gefechtsfeld heranrücken, je mehr die Unterscheidung zwischen Front und Hinterland verschwimmt.

Bundesrepublik Deutschland

Wie bereits angedeutet fällt die Breite und Tiefe der Privatisierung in der äußeren Sicherheit in Deutschland im Vergleich zu den USA gering aus. Dennoch lässt sich auch hier generell eine Zunahme der Privatisierung beobachten.

Dass die Privatisierung im Vergleich zunächst gering ausfällt, hängt mit zwei Faktoren zusammen, einmal einer unterschiedlichen Rechtssituation und darüber hinaus mit einem fundamental unterschiedlichem Verständnis der Rolle des Staates in der Gesellschaft.

Eine klare Grenze der Privatisierung zieht in Deutschland die Verfassung, die in Artikel 87a bestimmt, dass der Bund Streitkräfte zur Verteidigung aufstellt. Damit ist klar, dass eine Aufgabenprivatisierung in der äußeren Sicherheit ausgeschlossen ist. Das heißt zwar umgekehrt

¹⁰ Zahlen für die Verträge von US-Behörden mit PSMF für die Jahre 2003-2007 nur für den Irak belaufen sich auf ca. 85 Mrd. US-Dollar.



nicht, dass alle Teilaufgaben in staatlicher Hand bleiben müssen, aber massive Privatisierungsmaßnahmen dürften kaum zu machen sein. Art 87b des Grundgesetz bestimmt darüber hinaus, dass die Verwaltung der Bundeswehr von einer unabhängigen, zivilen Bundesbehörde übernommen wird. Ihr obliegt die Personal- und Materialverwaltung, d.h. die Ausstattung der Streitkräfte (vgl. Richter 2007: 166). Richter (2007, 2011) nimmt an, dass diese Unterteilung dafür sorgt, dass sich Privatisierung in der Bundeswehr hauptsächlich auf Bereiche der Verwaltung bezieht, während der Bereich der Kernfunktionen der Streitkräfte, d.h. die operative Durchführung von Kampfeinsätzen und Friedensmissionen, Aktivitäten nah am Kampfgeschehen oder Ausbildung in militärischen Grundfähigkeiten, davon ausgenommen sind (Richter 2007:165f, 2011: 2).¹¹ Allerdings lassen sich auch in diesem Kernbereich, wie Friesendorf und Krahnmann (2012) darlegen, längst Privatisierungsmaßnahmen entdecken (vgl. aber auch schon Petersohn 2006). Das auch diese deutlich hinter jenen der USA zurückbleiben, hängt neben dem geringeren militärischen Engagement der Deutschen auch mit einem fundamental unterschiedlichen Staatsverständnis zusammen, das diesen als Garanten von Sicherheit und Freiheit begreift (vgl. Krahnmann 2010).

Die Privatisierung der äußeren Sicherheit setzt in Deutschland Ende der 1990er Jahre durch den Abschluss eines Rahmenvertrages „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr“ mit der Wirtschaft ein, obgleich bereits lange zuvor Überlegungen zur Privatisierung existierten.¹² Der Rahmenvertrag sah vierzehn Pilotprojekte vor, in denen eine Kooperation mit privaten Firmen erfolgen sollte, darunter Kommunikation, Logistik, Ausbildung in der Luftwaffe, Liegenschaftsmanagement und IT-Support (BMVg 2001). Um diese Pilotprojekte umzusetzen, wurde 2000 die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb, g.e.b.b., gegründet. Sie sollte privatwirtschaftliches Know-how für die Bundeswehr generieren und nutzbar machen, Public-Private-Partnerships vorantreiben und verwalten. Die g.e.b.b. stellt eine klassische Organisationsprivatisierung dar, denn sie ist zu 100% in Staatsbesitz, also eine Inhouse-Gesellschaft. Der Staat ist der einzige Gesellschafter. Einzig das Geschäftsmodell ist privat.

In der Folge wurden durch die g.e.b.b. verschiedene PPPs in der Bundeswehr geschaffen. 2002 erfolgte zunächst eine PPP in der Bewirtschaftung der weißen, d.h. zivilen Fahrzeugflotte der Bundeswehr. In der BW Fuhrpark Service GmbH ist der Bund zu 75,1% und die Deutsche Bahn mit 24,9% Gesellschafter. Diese PPP soll dafür Sorge tragen, dass die zivile Fahrzeugflotte effizienter genutzt wird. Darunter wird die Modernisierung der Fahrzeugflotte und ihre bessere

¹¹ Die Bundesregierung stellt in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der FDP Fraktion fest, dass „militärische“ Tätigkeiten im In- oder Ausland nicht auf private Unternehmen übertragen werden können und zieht weiterhin die Grenze der Privatisierung bei Einsätzen, die hoheitlich-exekutivische Eingriffe mit Anordnungs- oder Zwangscharakter verbunden sind (Bundestag 2005: 5). Mithin teilt sie Richters Einschätzung, dass die Privatisierung sich auf Bereiche des Art. 87b begrenzen müsste (Bundestag 2005: 8).

¹² So hatte die Regierung Kohl bereits 1992 eine Arbeitsgruppe „Aufwandsbegrenzung und Rationalisierung im Betrieb“ ins Leben gerufen, die Marktanalysen durchführen sollte, um zu prüfen, in welchen Bereichen private Dienstleister militärische Aufgaben effizienter erbringen können (vgl. Portugall 2007: 148).



Auslastung verstanden.¹³ Seit 2005 ist die BW Fuhrpark auch für teilmilitärische Fahrzeuge zuständig und seit 2006 auch in ausländischen Missionsgebieten aktiv (Friesendorf/Krahmann 2012: 16).

Ebenfalls 2002 kommt die LH Bundeswehr Bekleidung (LHBW) hinzu, in der der Bund mit 25,1% beteiligt ist und 74,9% von einem Konsortium von Lion Apparel und Hellmann Worldwide Logistics.¹⁴ LH BW hat die komplette Bekleidungsbewirtschaftung der Bundeswehr übernommen, d.h. Einkauf, Lagerbewirtschaftung und Distribution werden durch die PPP wahrgenommen.

2005 wurde mit der Heeresinstandsetzungslogistik GmbH (HIL) eine weitere PPP gegründet, in der der Bund zunächst mit 49% und ein Konsortium aus Rheinmetall Landsysteme, Industrierwerke Saar sowie Krauss Maffei Wegmann 51% hielten. Seit 2013 ist die HIL aber zu einer Inhouse-Gesellschaft geworden, nachdem der Bund die Anteile der Industrie aufgekauft hatte. Die HIL ist zuständig für das Management, die Instandsetzung und Wartung der landbasierten Waffensysteme.¹⁵

2006 kam schließlich noch die BWI Informationstechnik GmbH hinzu, ein Leistungsverbund, der die gesamte nichtmilitärische Kommunikations- und Informationstechnik der Bundeswehr modernisieren soll und damit das sog. Projekt HERKULES umsetzen soll. In der BWI ist der Bund mit 49,9% vertreten, während ein Konsortium aus IBM und Siemens 50,1% hält.¹⁶ Andere PPP-Projekte beispielsweise im Kantinenbetrieb sind dagegen gescheitert (Richter 2011: 8). Seit 2006 hat die Bundeswehr keine größeren PPP mehr angestoßen (Krahmann 2010: 170), sondern eher klassische Formen der Auslagerung bestimmter Serviceleistungen an private Firmen genutzt, zum Beispiel in der IT-Ausbildung und der Ausweitung privater Wachdienste für den Schutz von militärischen Liegenschaften im Inland (Krahmann 2010: 171). Ebenso fallen darunter die Grundausbildung für die Transallpiloten und Marineaufklärer, die von der Lufthansa übernommen wird. In der Marine ist die Instandsetzung an Körper- und den Betriebs-, Antriebs- und Elektrizitätsanlagen der Schiffe an die Industrie ausgelagert (Bundestag 2005: 19). Allerdings hat die Bundeswehr auch weiter kleinere PPPs genutzt,¹⁷ die etwa private Infrastruktur stellen, die die Bundeswehr gegen Entgelt nutzt, wie das Trainingscenter für den Eurofighter und den NH90 Helikopter (Petersohn 2006: 16), die Verwaltung des Truppenübungsplatzes Altmark oder die Sanierung und Verwaltung (für 28 Jahre) der Fürst-Wrede-Kaserne durch eine Hochtief-Tochter in München.¹⁸

Wie deutlich zu ersehen ist, erstreckt sich der Großteil dieser PPPs und Auslagerungen auf Unterstützungsleistungen im Inland und scheint somit Richters Aussage zu bestätigen, dass

¹³ Vgl. eingehend zur BW Fuhrpark Service; <http://www.bwfuhrpark.de/de/>; 30.05.2013.

¹⁴ Vgl. eingehend zur LH BW; <http://www.lhbw.de/ueber-uns.html>; 30.05.2013.

¹⁵ Vgl. eingehender zu HIL; <http://www.hilgmbh.de>; 30.05.2013.

¹⁶ <https://www.bwi-it.de/>

¹⁷ Vgl. insgesamt zum Stand von Einzel-PPP und Auslagerungen in der Bundeswehr Krahmann 2010: 156-193.

¹⁸ <http://www.gebb.de/de/news/2010/Preis-FWK.html>



Privatisierungen der Bundeswehr im Verwaltungsbereich (Zuständigkeit Art 87b GG) zu finden sind, während Kernfunktionen, die die Einsatzfähigkeit der Streitkräfte im Operationsgebiet berühren, nicht privatisiert werden. Allerdings zeigen neuere Arbeiten, beispielsweise von Cornelius Friesendorf und Elke Krahmann (2011) sowie die Ergebnisse parlamentarischer Anfragen zur Nutzung von privaten Sicherheits- und Militärfirmen in Operationsgebieten (vgl. Bundestag 2010a, b), dass auch hier, wenngleich weitgehend unbemerkt, Privatisierungsmaßnahmen eingeleitet wurden.

Wie schon Petersohn (2006) darlegt, hat die Bundeswehr bereits für die Balkanmissionen auf PSMF zurückgegriffen. Im Kosovo war ein Privatunternehmen für den Aufbau der Feldlager der Bundeswehr, für Wartung und Reparaturen sowie den Betrieb der Messen und die Sanitäreinrichtungen zuständig (Petersohn 2006: 18). In der Bosnien-Mission kam der Kantinenbetrieb dazu und in Mazedonien betraute die Bundeswehr ein örtliches Unternehmen mit der Betreuung ihrer Fahrzeuge (vgl. Friesendorf/Krahmann 2011: 9).

Mit der ISAF-Mission in Afghanistan weitete sich die Privatisierung schließlich noch einmal deutlich aus: Dort sind die Verpflegung (Catering, Wäscheservice), der Aufbau und das Management der Feldlager (Reparaturen, Instandhaltung, Abwasser, Abfallentsorgung, Brennstoffversorgung), Logistik, Transport und Reparaturen und Wartungsservices ausgelagert an private Firmen. Viele dieser Tätigkeiten finden dabei nicht nur dauerhaft im Operationsgebiet statt, sie rücken auch immer näher an das eigentliche Kriegsgeschehen heran. So sind private Firmen etwa besonders im Transport und in Wartungs- und Reparaturservices tätig. Der deutsche Rüstungskonzern Kraus-Maffei Wegmann (KMW) war ebenfalls bereits seit 1996 mit bis zu acht Angestellten im Kosovo aktiv. Seit 2003 ist KMW auch in Afghanistan mit sieben Mitarbeitern in Kabul vertreten. Darüber hinaus ist die Firma auch am Bundeswehr-Standort Kundus tätig, wo sie den Radpanzer „Dingo“, den Spähpanzer „Fennek“ sowie das Transportfahrzeug „Mungo“ betreuen (vgl. Georg 2009).¹⁹ Rheinmetall wartet und repariert die HERON-1-Drohnen der Bundeswehr und die „Wiesel“-Fahrzeuge in Kabul (Friesendorf/Krahmann 2011: 10, Petersohn 2006: 18).

Schließlich ist auch der Objekt- und Personenschutz ein wesentlicher Bereich der Auslagerung an private Dienstleister im Operationsgebiet geworden. In der ISAF-Mission sind seit Dezember auf verschiedenen Stützpunkten knapp 300 Afghanen als Wachleute engagiert,²⁰ das Deutsche Polizei Projekt Team in Afghanistan sowie die Polizeitrainingszentren in Nordafghanistan werden ebenfalls von privaten Wachdiensten geschützt, insbesondere von

¹⁹ 2009 hat KMW seine Aktivitäten schließlich zu bündeln gesucht, indem es sich eine Industriegruppe Service im Einsatz“ mit zehn weiteren Unternehmen zusammenschloss, um gezielt Reparatur- und Wartungsbedarf der Bundeswehr in künftigen Operationszonen anbieten zu können.

²⁰ Bundestag 2010b: Antwort der Bundesregierung zu „Bewaffnete Gruppen in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/492, 20.01.2010; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/004/1700492.pdf>; 30.05.2010.



Saladin Security Afghanistan Ltd. (Bundestag 2010a: 3).²¹ Saladin schützt auch die deutsche Botschaft in Kabul. Schließlich werden auch die Organisationen, die das Entwicklungs- und Stabilitätsprogramm des Auswärtigen Amtes in Afghanistan umsetzen, von privaten Firmen geschützt (vgl. Bundestag 2010a).

Sogar Kernfähigkeiten wurden dabei ausgelagert, denn auch die strategischen Verlegungsfähigkeiten wurden teilweise durch private Firmen sichergestellt. So wurde der Leopard-Panzer durch eine private Reederei in den Kosovo transportiert, in Afghanistan hat die Bundeswehr zur Verlegung und Versorgung des ISA-Kontingents auf Antonov-Airlines zurückgegriffen (Petersohn 2006: 15). Eine weitere Kernfähigkeit, die bereits früh ausgelagert wurde, betrifft den Bereich der strategischen Aufklärung. Die Bundeswehr nutzte beispielsweise noch bis 2009 wegen der besseren Bildauflösung Satellitenbilder der US-Anbieter Space-Imaging und Quickbird (Petersohn 2006: 16; Friesendorf/Krahmann 2011: 12). Diese Auslagerungen waren aber insofern begrenzt, als die Bundeswehr am Aufbau eigener Fähigkeiten in diesen Bereichen arbeitete, um sie zeitnah wieder selbst übernehmen zu können.

Insgesamt wird dennoch deutlich, dass PSMF auch in Deutschland in der äußeren Sicherheit Fuß fassen, obgleich die Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen wiederholt antwortet, dass die Bundeswehr keine PSMF in Operationsgebieten beschäftige (Bundestag 2005, 2010a). Diese Aussagen sind nur deshalb möglich, weil die Bundesregierung als PSMF-relevant nur solche Tätigkeiten zählt, die direkte Sicherheitsleistungen darstellen, d.h. bewaffnete Dienstleistungen im engeren Sinne, während Unterstützungsaufgaben im Bereich von Wartung, Instandsetzung oder Logistik und Transport nicht als Sicherheitsaufgaben aufgefasst werden.

3.3.2 Privatisierung durch Unternehmerische Sicherheitsverantwortung

Ein oftmals in der Debatte um die Privatisierung von Sicherheit wenig bedachtes Feld stellt die freiwillige Beteiligung an Sicherheitsgewährleistung durch transnationale Wirtschaftsunternehmen dar, wie sie sich in zahlreichen Public-Private-Partnerships etwa zu Konfliktdiamanten (*Kimberly Process Certification Scheme*) oder zu Transparenzmaßnahmen in der extraktiven Industrie (*Extractive Industry Transparency Initiative*) oder aber in individuellen und kollektiven Verhaltenskodizes niederschlägt, darunter am bekanntesten sicher der des *UN Global Compact* oder die *Voluntary Principles*. Wir nehmen diese Form der Übernahme von Sicherheitsverantwortung oder „*Corporate Security Responsibility*“ (Deitelhoff/Wolf 2010, 2013) mit auf, da sie ganz wesentlich von Staaten forciert wird, d.h. eine indirekte Form der Privatisierung von oben darstellt. Denn transnationale Unternehmen sehen sich in zunehmenden Maße mit Erwartungen seitens der Staaten konfrontiert sehen,

²¹ Bundestag 2010a: Antwort der Bundesregierung zu „Deutsche Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdienstleistern in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache/3559, 26.10.2010; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/035/1703559.pdf>; 30.05.2010.



eigene Beiträge zur Herstellung des Gutes Sicherheit im Sinne der Übernahme einer zusätzlichen Sicherheitsverantwortung zu erbringen (vgl. Haufler 2001; Rittberger 2004).

Die indirekte Einbeziehung transnationaler Wirtschaftsunternehmen setzte parallel zur generellen Einbeziehung privater Akteure in die Bereitstellung von Sicherheitsdienstleistungen ein und hat ganz ähnliche Hintergründe. Staatszerfall und die Ausweitung von Konflikten setzten die internationale Staatengemeinschaft verstärkt unter Druck zu intervenieren, während gleichzeitig die Kapazitäten dafür immer geringer wurden. Die Einbeziehung des privatwirtschaftlichen Sektors in die Sicherheitspolitik sollte daher zusätzliche Problemlösungsressourcen erschließen. Privatwirtschaftlichen Unternehmen hatten einerseits spezifische Expertise und natürlich finanzielle Ressourcen anzubieten, die in der Konfliktbefriedung und dem staatlichen Wiederaufbau genutzt werden sollten. Sie konnten andererseits auch Einfluss in Konfliktgebieten ausüben, da die jeweiligen Regierungen auf die Einnahmen, die durch die Unternehmen in ihrem Territorium erwirtschaftet wurden, angewiesen waren.

Dieser Einfluss hatte sich in der Vergangenheit auch durchaus bemerkbar gemacht, wenngleich in negativer Form und war daher ein zentraler Beweggrund für die Hinwendung der Staatengemeinschaft, aber auch zivilgesellschaftlicher Akteure zu transnationalen Unternehmen. Viele der Konfliktherde, die in den 1990er Jahren in Ländern des globalen Südens aufbrachen, gingen mit Konfliktökonomien einher, an denen transnationale Unternehmen zumindest mittelbar beteiligt waren. So finanzierten Unternehmen etwa durch ihre Rohstoffankäufe Konfliktparteien, wie im Fall von Diamanten in den Bürgerkriegen in Angola und Sierra Leone, oder von Coltan im Bürgerkrieg in der Demokratischen Republik Kongo (Wallbott 2010). Daneben schürten Unternehmen oftmals Konflikte, in dem sie die Politik der Regierung stillschweigend oder durch Zahlungen unterstützten (etwa Erdölunternehmen in Myanmar) oder durch die Ignoranz gegenüber den Konsequenzen ihres Wirtschaftshandelns beispielsweise für die Umwelt neue lokale Konfliktynamiken in Gang setzten (etwa im Niger-Delta) (vgl. Banfield et al. 2003; Bennett 2002; International Alert 2004; Haufler 2001); Solche Verwicklungen wurden in den 1990er Jahren immer wieder Gegenstand großer öffentlichkeitswirksamer Kampagnen beispielsweise gegen die Tätigkeit von Shell in Nigeria oder aber gegen deBeers und andere wegen ihrer Verstrickung in den Handel mit Konfliktdiamanten aus den Bürgerkriegsgebieten in Angola und Sierra Leone, die die Unternehmen aufforderten, die politischen Konsequenzen ihrer Tätigkeit wahrzunehmen und Verantwortung dafür zu übernehmen. Diesen Forderungen schloss sich die internationale Staatengemeinschaft an und brachte das Thema unternehmerischer Sicherheitsverantwortung zu Beginn der 2000er Jahre prominent auf die internationale Agenda (Rittberger 2004; vgl. Bais/Huijser 2005).

So wurde innerhalb des Global Compact der Vereinten Nationen ein *Policy Dialogue* zu „Business in Zones of Conflict“ eingerichtet, in dem nach *Best Practices* gesucht wurde, um Leitprinzipien des Global Compact auch in Konfliktzonen zu verankern. Auf Initiative der Bundesregierung beschäftigte sich im Frühjahr 2004 der UN Sicherheitsrat mit dem Thema



„The Role of Business in Conflict Prevention, Peacekeeping and Post-Conflict Peace Building“ (UN Doc. SC/8058) und die OECD erstellte ein sogenanntes Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones, das Unternehmen konkrete Verhaltensempfehlungen für ihre Wirtschaftstätigkeit in Konfliktzonen an die Hand gab, um Verstrickungen in Konflikte zu vermeiden und zu Sicherheit und Menschenrechten beizutragen (OECD 2006).²²

Angesichts dieser steigenden Erwartung seitens der Staatengemeinschaft, dass transnationale Unternehmen eine Sicherheitsverantwortung in Konfliktgebieten wahrnehmen wie auch der transnationalen zivilgesellschaftlichen Kampagnen, die insbesondere reputationsempfindlichen Unternehmen wie Shell oder Nike erheblich zusetzten, begannen sich mehr und mehr Unternehmen zu freiwilligen Verhaltensänderungen oder konkreten Sicherheitsbeiträgen in Formen von Verhaltensstandards oder eben durch konkrete Governance-Initiativen zu verpflichten.²³ Zwei besonders einschlägige werden wir im Folgenden vorstellen, um die typischen Merkmale der Privatisierung in diesem Bereich zu beschreiben. Die als sogenannter Kimberley Process bekannt gewordenen PPP zur Zertifizierung von Konfliktdiamanten und die Initiative zur Regulierung von Finanzströmen in der extraktiven Industrie, die Extractive Industry Transparency Initiative, EITI (vgl. Deitelhoff/Wolf 2013; Rittberger 2004; Davis 2008).²⁴

Der Kimberley Process Certification Scheme, KPCS

Der illegale Handel mit Rohdiamanten („Konfliktdiamanten“) zur Finanzierung von Bürgerkriegsparteien in den Konflikten in Sierra Leone, Angola, Liberia und der Demokratischen Republik Kongo rückte Anfang der 2000er Jahre in das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit, nachdem eine Koalition aus afrikanischen und kanadischen NGOs, die *Partnership Africa Canada* (PAC), in einer von ihr 1999 durchgeführten Untersuchung den Zusammenhang zwischen dem Abbau und Handel von Rohdiamanten mit dem in den neunziger Jahren eskalierenden Bürgerkrieg in Sierra Leone herausgestellt hatte. Die Koalition machte darin deutlich, dass der Grund für den Bürgerkrieg in Sierra Leone kaum mehr mit dem Ziel, die politische Kontrolle zu gewinnen, übereinstimme, sondern vielmehr deswegen bestehen bliebe, weil sich damit Profit machen ließe (vgl. Smillie et al. 2000: 2). Kern dieser

²² Im Aktionsplan Zivile Krisenprävention der deutschen Bundesregierung heißt es dazu etwa: „Verantwortungsvolles unternehmerisches Engagement gewinnt für Krisenprävention und in Ländern mit fortschreitendem Verlust staatlicher Autorität an Bedeutung“ (Bundesregierung 2004: 21).

²³ Unternehmen hatten dabei auch durchaus handfeste Interessen, sich zu engagieren. Neben der Vermeidung rechtlich bindender Regulierung, die bei freiwilligen Initiativen als Drohung im Hintergrund existiert, benötigen Unternehmen ein stabiles und friedliches Umfeld für die eigene Geschäftstätigkeit und dies wiegt um so schwerer, je stärker Unternehmen ortsgebunden sind, d.h. bei aufkommenden Sicherheitsproblem nicht einfach den Standort wechseln können, wie dies für viele Unternehmen der extraktiven Industrien gilt. Vgl. eingehend zu den Bedingungen, unter denen Unternehmen Sicherheitsverantwortungen eingehen etwa Deitelhoff/Wolf 2010).

²⁴ Informationen zu diesen Initiativen finden sich unter www.kimberleyprocess.com; 30.05.2013; www.eitransparency.org; 30.05.2013.



Kriegsökonomie war der Diamantenabbau durch die Rebellengruppe Revolutionäre Vereinigte Front (RUF), die gegen Ende der 1990er Jahre die Diamantenausfuhr des Landes kontrollierte. Dieser Report, wie auch andere Berichte von NGOs zu ähnlichen Verstrickungen in den Konflikten in Angola und Liberia sowie der DRC wurde von den transnationalen Unternehmen, insbesondere Branchenführer De Beers zunächst bestritten. Allerdings brach diese Position zusammen, je mehr Informationen die NGO-Koalition über die Transitwege von Diamanten über Liberia und die Elfenbeinküste vorlegen konnten. So wurde zunehmend deutlich, dass das bestehende Überwachungssystem für den Handel mit Rohdiamanten, das beim Hohen Rat für Diamanten in Antwerpen lag, offenkundig versagte. Ein zentrales Problem war, dass bei Rohdiamantenankäufen das Land als Herkunftsland registriert wurde, aus dem ein Diamant zuletzt exportiert wurde. Damit war es einfach, Konfliktdiamanten dadurch zu „waschen“, dass sie zunächst in ein Drittland geschmuggelt wurden, um von dort dann offiziell exportiert zu werden. Obwohl diese Probleme bekannt waren, wie die NGO-Koalition aufzeigte, gab es kein Interesse seitens der Industrie, diese Lücken zu schließen.

Die NGO-Koalition stellte darum eine Liste mit konkreten Handlungsempfehlungen vor, die sich an die Vereinten Nationen, De Beers und die Regierungen von Kanada und Belgien richtete und auf die Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit und menschlicher Sicherheit in Sierra Leone, die Kontrolle des kriminellen Diamantenhandels in Liberia und der Elfenbeinküste abzielte. Insbesondere ging es ihr aber darum, die Industrie und vor allem De Beers als Branchenführer Mitverantwortung für die Lösung dieses Konflikts zuzuweisen. Ganz konkret war die Aussage: „If De Beers (...) were to stop purchasing large amounts of diamonds from countries with a negligible production base, much could be done to end the current high levels of theft and smuggling“ (Smillie et al. 2000: 11). Zusammen mit einer globalen Kampagne gegen die Verstrickung der Industrie in den Handel mit Konfliktdiamanten gelang es der NGO-Koalition die Industriebranche zum Einlenken zu bewegen. Einen erheblichen Anteil an diesem Erfolg hatte sicher auch die enorme Reputationsempfindlichkeit der Branche, die mit Slogans wie „Diamonds are a guerilla’s best friend“ unter Druck gesetzt wurde.²⁵ Als unmittelbare institutionelle Reaktionen auf die Kampagne zum Zusammenhang zwischen dem Diamantenhandel und dem Schüren von Gewaltkonflikten ist der Kimberley Prozess entstanden (vgl. Bone 2004; Grant/Taylor 2004; Kantz 2007).

Der Kimberley-Prozess besteht aus einer intergouvernementalen Initiative, der sich inzwischen 48 Staaten (einschließlich der EU) angeschlossen haben und einem diesen ergänzenden System zur freiwilligen Selbstkontrolle der Diamantenindustrie. Er geht auf ein von der Regierung Südafrikas veranstaltetes Treffen von Repräsentanten der als Produktionsstätten oder Handelszentren wichtigsten in das Diamantengeschäft involvierten Staaten, der Diamantenindustrie selbst sowie einigen NGOs zurück, das im Mai 2000 im südafrikanischen Kimberley stattfand. Unterstützt von den Vereinten Nationen führte diese Initiative innerhalb von zwei Jahren zu einem Zertifizierungssystem für den Handel mit Konfliktdiamanten (das „Kimberley Process Certification Scheme“, KPCS), das 2003 etabliert wurde. KPCS soll

²⁵ http://www.globalwitness.org/pages/en/conflict_diamonds.html; 30.05.2013.



bewaffnete Konflikte verhindern oder beilegen helfen, in dem es eine lückenlose Dokumentation der Herkunft, Ein-, Durch- und Ausfuhr von Rohdiamanten ermöglicht. Es richtet sich dabei zunächst an die nationalen Regierungen, die diese Vereinbarungen in nationale Gesetze umsetzen und ein effektives nationales Kontrollsystem für den Import und Export von Rohdiamanten aufbauen sollen.

Ergänzend zu diesen Verpflichtungen kommt eine privatwirtschaftliche Selbstverpflichtungsinitiative der Diamantenindustrie hinzu. Mit der „Antwerpen Resolution“ hat die Diamantenindustrie 2000 den Weltdiamantenrat (*World Diamond Council*, WDC) gegründet und ein System zur freiwilligen Selbstkontrolle der Diamantenindustrie („System of Warranties for Diamonds“) eingeführt.²⁶ Dieses soll dazu beitragen, die Wirksamkeit staatlicher Kontrollsysteme zur Begrenzung und Eliminierung von Geschäften mit Konfliktdiamanten zu erhöhen. Jedes Unternehmen, das mit rohen oder ungeschliffenen Diamanten handelt, verpflichtet sich, über die gekauften und verkauften Diamanten sowie über deren Herkunft Listen zu führen, die in einem jährlichen Monitoring überprüft werden. Bei Nichteinhaltung der Selbstverpflichtung droht der Ausschluss aus sämtlichen relevanten Industrieverbänden. Diese Regelungsinitiative soll die Branche von dem Reputationsschaden befreien, der mit dem Handel von Diamanten aus Gewaltkonflikten eingetreten ist, indem den Verbrauchern die Identifikation von illegal gehandelten Diamanten erleichtert wird. Der Kimberley Prozess hat zwar den illegalen Handel mit Rohdiamanten nicht beendet, allerdings deutlich eingeschränkt und wird daher als vergleichsweise erfolgreiches Instrument unternehmerischer Sicherheitsverantwortung gewertet (Bone 2004: 128-134).²⁷

Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)

In ganz ähnlicher Weise ist die Etablierung der EITI von statten gegangen. Auch hier stand die Skandalisierung der Wirtschaftstätigkeit von Firmen in Konfliktzonen im Mittelpunkt und wurde eine Mitverantwortung von Wirtschaftsunternehmen für die Bekämpfung der Ursachen von Gewaltkonflikten in politisch instabilen Staaten eingeklagt. Im Fokus der Skandalisierung der „Publish What You Pay“-Kampagne, die sich auf eine Koalition aus weltweit mehr als 300 NGOs stützte, standen in diesem Fall vor allem Unternehmen aus dem extraktiven Sektor, die sich mit korrupten Regierungen die Erlöse aus der Öl-/Gasförderung und dem Bergbau teilen, statt darauf einzuwirken, dass diese Ressourcen in die Entwicklung des Landes fließen, um auf diese Weise mögliche armutsbedingte Ursachen von Gewaltkonflikten und Instabilität zu bekämpfen. So sind nach einer Studie von *Global Witness* allein in Angola seit 1996 jährlich mehr als eine Milliarde US Dollar Erdöleinnahmen aus der Staatskasse verschwunden.

Die Kampagne forderte Regierungen rohstoffreicher Entwicklungsländer auf, Rechenschaft über die Verwaltung ihrer Einnahmen aus dem Abbau und der Nutzung natürlicher Ressourcen abzulegen. Konkret forderten sie eine verpflichtende Offenlegung von Zahlungen hinsichtlich

²⁶ <http://www.worlddiamondcouncil.com/antwerp.shtml>; 30.05.2013.

²⁷ Vgl. auch UNGA Resolution A(62/L.16, 21. November 2007 („The Role of Diamonds in Fuelling Conflict“).



der Produkte, die aus natürlichen Ressourcen gewonnen werden, von den Erdöl-, Gas- und Bergbauunternehmen an die jeweiligen Regierungen und von Unternehmen eben diese Zahlungen an Regierungen ebenso offenzulegen.²⁸ „Publish what you receive“ und „publish what you pay“ wurden die öffentlichkeitswirksamen Slogans dieser Kampagne.²⁹

Im Ergebnis führte auch diese Kampagne zu einer Multi-Stakeholder-Initiative, der *Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI.³⁰ Diese stellt ein Multistakeholder-Regelungsarrangement zur Erhöhung von Transparenz und Verantwortlichkeit bei der Verteilung von Gewinnen aus der Bergbau-, Erdöl- und Erdgasindustrie dar (vgl. Ocheje 2006). EITI wurde auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Oktober 2002 vom damaligen britischen Premierminister Blair initiiert, um mehr Transparenz der Geldflüsse zwischen Unternehmen der Bergbauindustrie und den Regierungen der Abbaustaaten herzustellen. Neben einer großen, bereits in die Kampagne, die in das Zustandekommen von EITI mündete, eingebundenen Zahl von NGOs, der Unternehmen selbst sowie der Regierungen vieler Heimat- und Abbaustaaten der Öl-, Gas- und Bergbauindustrie, wird die Transparenzinitiative auch von einer Reihe internationaler Organisationen (IWF, Weltbank, UNDP, NEPAD) unterstützt.

EITI sieht die Einbindung von fünf Stakeholder-Gruppen vor: Unternehmen aus der Öl-, Gas- und Bergbauindustrie, zivilgesellschaftlichen Organisationen, den implementierenden, den unterstützenden Regierungen sowie den Investoren. Alle diese Gruppen sind im EITI Board vertreten, der als zentrales Entscheidungsorgan zwei- bis dreimal im Jahr zusammentritt. Derzeit gibt es 22 teilnehmende Rohstoffländer, die bereits einen sogenannten Kandidatenstatus erreicht haben. Dieser verlangt von ihnen unter anderem, sich öffentlich zu verpflichten, EITI zu implementieren, zivilgesellschaftliche Gruppen und Wirtschaftsunternehmen in den nationalen Implementationsprozess einzubinden und einen konkreten und überprüfbaren Arbeitsplan vorzulegen, der ihren Weg zur Umsetzung der Ziele beschreibt. Nach Zuerkennung des Kandidatenstatus kann ein Land innerhalb von zwei Jahren den Status eines „Compliant“ erhalten. Dazu müssen ein unabhängiger EITI-Beauftragter ernannt und unter Mitwirkung einer Multistakeholder-Gruppe ein Länderbericht vorgelegt werden, der vollständige Informationen über die Einkünfte enthält, die der Regierung aus dem Öl-, Gas- und Bergbausektor zugeflossen sind. EITI lässt sich vor diesem Hintergrund als ein transnationales Multistakeholder-Sicherheits-Governance-Arrangement beschreiben, das auf nationaler Ebene implementiert wird und sich der Berichtspflicht als politisches Steuerungsinstrument bedient.

²⁸ <http://www.publishwhatyoupay.org/deutsch/index.shtml>; 30.05.2013.

²⁹ Siehe dazu <http://www.eitransparency.org/eiti>; 30.05.2013.

³⁰ <http://www.eitransparency.org>; 30.05.2013.



Auch EITI ist nicht ohne Kritik geblieben, insbesondere, weil wichtige Rohstoffstaaten wie Angola, Indien oder China fehlen, aber auch aufgrund der sehr unterschiedlichen Unternehmenspraktiken hinsichtlich ihrer Verpflichtungen unter EITI (vgl. Publish What You Pay/Revenue Watch Institute 2006).

Diese zwei prominenten Beispiele von unternehmerischer Sicherheitsüberlassung machen deutlich, dass wir es in diesem Feld vor allem mit Formen der Privatisierung als Folge staatlichen Unvermögens oder staatlichen Rückzugs zu tun haben. Staaten fordern von privatwirtschaftlichen Unternehmen eine freiwillige Verantwortung zu übernehmen und sich an der Erbringung von Sicherheit zu beteiligen. Rechtlich findet diese Privatisierung zumeist als Form von Public-Private-Partnerships statt. Darüberhinaus ist für diesen Bereich die Freiwilligkeit zentral, d.h. die Verantwortung ist nicht verbindlich gestaltet.

3.4. Privatisierung in der inneren Sicherheit

Anders als das Begriffspaar „öffentliche Sicherheit und Ordnung“, das ein Konzept aus dem Polizei- und Ordnungsrecht ist (Erbel 2012), ist der Begriff der „inneren Sicherheit“ zunächst nur ein politischer. Das heißt, er ist offen für unterschiedliche Interpretationen und Programme, Gegenstand von Debatten und Polemiken und Projektionsfläche gesellschaftlicher Wünsche und Befürchtungen. Entsprechend umstritten ist, wie öffentlich und wie privat innere Sicherheit ist und in welchem Maße private Akteure an ihrer Gewährleistung beteiligt sind und beteiligt werden können. Das Innenministerium, so schreibt Thomas Feltes, „bemüht sich um eine sehr enge Definition von Sicherheit, die öffentliche Akteure wie beispielsweise die Polizei als nahezu ausschließlichen Sicherheitsakteur darstellt. Aber Sicherheit ist etwas Subjektives, kann in dem Sinne nie hergestellt werden. Sowohl das subjektive Sicherheitsgefühl als auch die objektive Sicherheit wird dabei vor allem durch Nachbarschaften, soziale gesellschaftliche Netzwerke sichergestellt. Insofern ist Sicherheit schon immer stark privat gewesen und ist es heute erst recht“ (Feltes 2009: 109).

Auch die Definition innerer Sicherheit von Hans-Jürgen Lange ist zunächst auf den Staat fokussiert: „Innere Sicherheit ist [...] zu definieren als ein System von staatlichen Institutionen und Einrichtungen, welches durch Verfassung und Organe der demokratischen Willensbildung legitimiert ist, das öffentliche Gewaltmonopol im Rahmen kodifizierter Regeln exekutiv unter Anwendung auch von unmittelbarem Zwang auszuüben“ (Lange 2006). Allerdings tut der Staat noch mehr: Er „aktiviert“ seine Bürger (letztlich verpflichtend) zur individuell-sozialen Selbstsicherung und hält sie an, für den unmittelbaren Schutz ihres Eigentums (Alarmsysteme, Wohnungs-, Haus- und Autosicherung, gegebenenfalls durch Nutzung privater Sicherheitsdienste) und für den Schutz gegen die Risiken des Lebens jenseits staatlicher Systeme (private Kranken-, Alters- und Pflegeversicherung) selbst zu sorgen. Während sich der Staat also aus den Systemen sozialer Sicherung mangels finanzieller Masse zurückzieht, entwickelt er im Bereich polizeilich verstandener Sicherung ein umfassendes



Sicherheitsversprechen – welches [...] nicht zwangsläufig bedeutet, es in allen Belangen auch mit eigenem Personal umsetzen zu wollen oder zu können (Lange 2006: 109).

Die bereits oben (s. 2.1.3.) beschriebenen expansiven Sicherheitsbedürfnisse nicht nur des Staates sondern auch der Gesellschaft zwingen die Sicherheitsbehörden dazu, zunehmend die Bevölkerung zu Selbstschutzmaßnahmen aufzurufen und private Anbieter an der Sicherheitsproduktion zu beteiligen. Diese Situation hat zweifellos zum Aufstieg des privaten Sicherheitsgewerbes in den letzten Jahren beigetragen. Neben der gesteigerten Nachfrage nach Sicherheit ist aber auch das gestiegene Angebot an Sicherheitskräften zu nennen, das insbesondere durch die Auflösung von Nationaler Volksarmee, der Volkspolizei und der Staatssicherheit der ehemaligen DDR in den 1990er Jahren entstand und ein erhebliches Potential an qualifizierten Sicherheitspersonal bereitstellte (Beste 2000: 322). Diese Entwicklung wurde noch dadurch verstärkt, dass seit den 1990er Jahren zunehmend ausländische Sicherheitsfirmen auf den deutschen Markt drängten.

Die Zahlen der unterschiedlichen Quellen variieren zwar, deuten aber alle darauf hin, dass die Zahl der Sicherheitsunternehmen, die Zahl ihrer Mitarbeiter und ihr Umsatz kontinuierlich steigen.

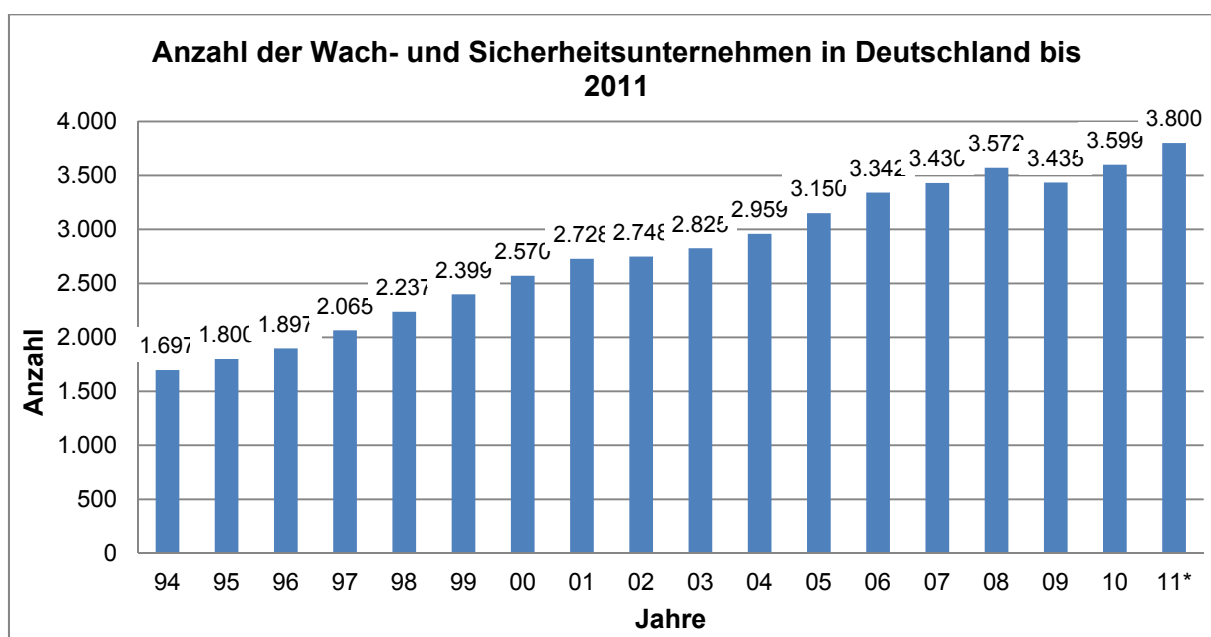


Abb. 1: Entwicklung der Anzahl der Wach- und Sicherheitsunternehmen in Deutschland in den Jahren von 1994 bis 2011 (Quelle: <http://www.bdsw.de>, 2012) * vorläufig

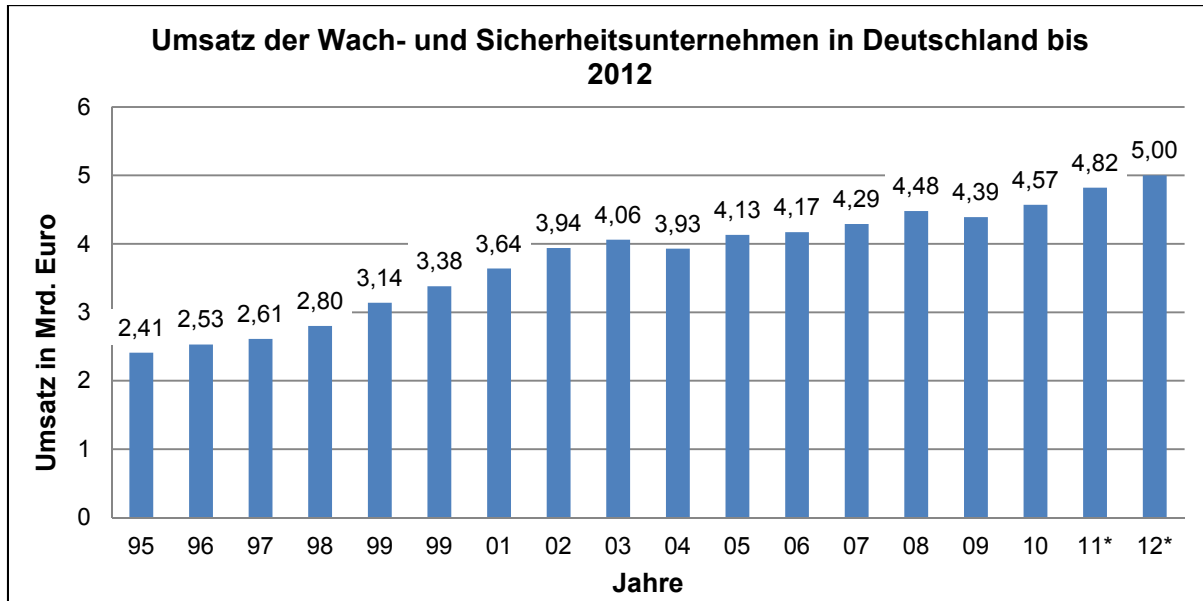


Abb. 2: Umsatzzahlen der Wach- und Sicherheitsunternehmen in Deutschland (in Mrd.) (Quelle: <http://www.bds.de>, 2012), * vorläufig

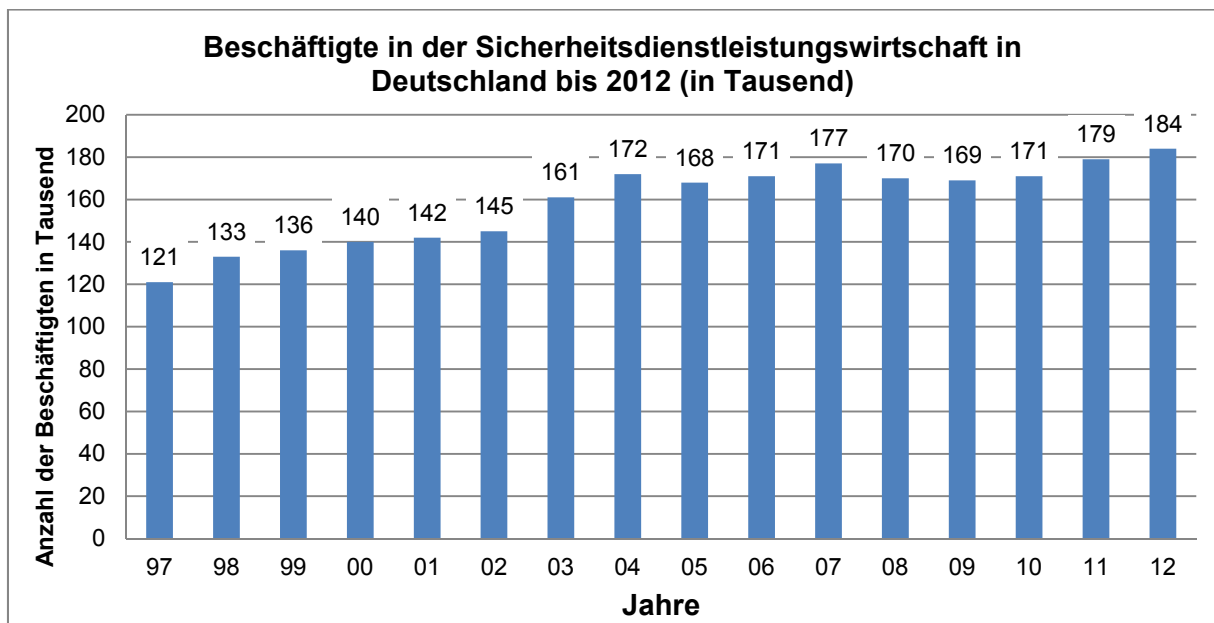


Abb. 3: Entwicklung der Beschäftigten in der Sicherheitsdienstleistungswirtschaft in Deutschland in den Jahren von 1997 bis 2012 (in Tausend) (Quelle: <http://www.bds.de>, 2012)

Dabei nimmt Deutschland keineswegs einen Spitzenplatz ein. Elke Krahmann hat die Zahl öffentlicher Polizeibeamten mit der Zahl privaten Sicherheitspersonals in ein Verhältnis gesetzt und gezeigt, dass Deutschland im Mittelfeld liegt.



Tabelle 3: Verhältnis von öffentlichem zu privaten Sicherheitspersonal

Land	Öffentliche Polizei	Privates Sicherheitspersonal	Bewaffnetes Sicherheitspersonal (privat)	Ratio Polizei/private Sicherheitsdienstleister
Großbritannien	141 398	250 000	0	0.6
USA	861 000	1 200 000	Keine Daten	0.7
Polen	100 000	165 000	Keine Daten	0.6
Türkei	145 000	218 660	35 263	0.7
Deutschland	250 000	177 000	10 000	1.4
Frankreich	250 000	159 000	0	1.6
Spanien	223 000	92 000	20 000	2.4

(Quelle: Krahnmann 2009: 7)

Die Zahlen der Bundeszentrale für politische Bildung stimmen in der Tendenz überein: „Private Sicherheitsdienste übernehmen in großem Umfang Aufgaben des privaten Personen- und Objektschutzes – zunehmend auch des öffentlichen – sowie sonstige Ordnungsdienste. Im Jahr 2010 waren in der in der Bundesrepublik über 170 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei nahezu 4.000 Sicherheitsunternehmen beschäftigt. Setzt man diese Zahl in Relation zur stetig abnehmenden Anzahl an Polizisten in Deutschland (gut 250 000), ist das eine ganze Menge. Kurzum: Das private Sicherheitsgewerbe boomt. Sein Umsatz wird im Jahr 2010 wiederholt gestiegen sein und nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes circa 4,5 Milliarden Euro betragen“ (Braun 2012).

3.4.1. Formen der Privatisierung innerer Sicherheit – Drei Beispiele

Im Folgenden sollen drei Formen der Privatisierung innerer Sicherheit dargestellt werden: Die Kooperation von Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen im öffentlichen Raum, die Teilprivatisierung im Justizvollzug und die Kooperation von Polizei mit Privatpersonen im Sinne des Ehrenamtes.

Beispiel 1: Kooperation von Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen im öffentlichen Raum

In sowohl gewerblich als auch öffentlich genutzten Räumen, wie beispielsweise Einkaufszentren, sind private Sicherheitsdienstleister keine Seltenheit. Aber nicht nur in solch „hybriden Räumen“ verstärken sie die Polizeipräsenz, sondern auch im ausschließlich öffentlichen Raum. Noch vor zwanzig Jahren beschränkten sich die Tätigkeitsfelder innerer Sicherheit durch private Sicherheitsunternehmen auf wenige Dienstleistungen, vor allem



Objekt- und Werkschutz, Personenbegleitschutz, Pfortner- und Telefondienste, Fahrzeugbewachung, Geld- und Werttransporte sowie Kaufhausüberwachung. Zu diesen Aufgaben sind jedoch weit komplexere hinzugetreten. Zu ihnen zählen der Schutz von Atomkraftwerken, Botschaften und Veranstaltungen (vom Bundesligaspiel bis zur EU-Konferenz), Sicherheit an Bahnhöfen, Alarmüberwachung durch Notrufzentralen mit Alarmverfolgung, Datenschutzmaßnahmen, Videoüberwachung, allgemeine Sicherheitsanalyse und Beratung, Fluggastkontrollen, Bewachung und Management von Asylbewerberheimen, Abschiebegefängnissen und psychiatrischen Anstalten sowie zunehmend Kontrollen des ruhenden Verkehrs und Mautaufsichtsdienste (Braun 2012). Die Entwicklung hin zu einer stärkeren Präsenz privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum ist allerdings bereits seit etwas mehr als zehn Jahren feststellbar.

Zahl und Formen der öffentlich-privaten Kooperation ist immens, auch weil Sicherheitsdienstleister mit unterschiedlichen Akteuren kooperieren, im Rahmen von City-Streifen beispielsweise mit der jeweiligen Gemeinde (z.B. Tagblatt 2010). Vor allem die Übernahme von Polizeistreifen im Rahmen so genannter „Sicherheitspartnerschaften“ sind ein sichtbares Zeichen der Übernahme durch die privaten Akteure, was dies doch traditionell die Aufgabe der Polizei, bei der sie am alltäglichsten Teil der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger war. Zwar unterscheiden sich die genauen Aufträge von Fall zu Fall. Auffällig ist allerdings, dass private Sicherheitsunternehmen zumeist in „Problemvierteln“, die beispielsweise durch Vandalismus auffallen, eingesetzt werden.

Allerdings handelt es sich in mehrfacher Hinsicht um ein verhältnismäßig kleines Phänomen: So sind nur etwa 5% der Angestellten im privaten Sicherheitsgewerbe laut Bundesverband der Sicherheitswirtschaft im Bereich „Revierschutz und Streifendienste“ tätig (BDSW 2013). Beste (2008: 187) ergänzt, dass man lediglich auf 8% kommt, rechnet man die Dienste im öffentlichen Personennahverkehr hinzu. Es könne daher nicht davon gesprochen werden, dass die private Sicherheitsbranche der Polizei ihre Stellung streitig mache. Auch verfügen die privaten Sicherheitsdienste zumeist über keine umfangreichen Rechte. Sie haben nur solche Eingriffsbefugnisse, die gesetzlich jedermann in Anspruch nehmen kann, insbesondere die bürgerlichen Schutz- und Selbsthilferechte, strafrechtliche Notwehr- und Festhalterrechte. Eine Waffe dürfen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Sicherheitsunternehmens nur tragen, wenn eine gefährdete Person oder ein gefährdetes Objekt bewacht wird und eine entsprechende waffenrechtliche Genehmigung durch die zuständige Behörde erteilt wurde (Braun 2012). Doch die Dienstleister versuchen ohnehin zumeist präventiv tätig zu werden, allein durch ihre Präsenz abzuschrecken. Überwachung spielt ebenfalls eine zentrale Rolle (Shearing/Stenning 1981). Entsprechend werden auch die Anforderungen an das Gewerbe beschrieben: „low visibility, a continuous presence, membership of the institutional structures that they operate to control, the appearance of not being backed by ‘authority’, a generally ‘unskilled’ status, an infrequent recourse to physical coercion, and an ‘integrative’ rather than ‘segregative’ approach. [...] the preventative objectives of private security are facilitated by their unrestricted access to the areas that they are employed to patrol“ (Wakefield 2004: 532).



Schließlich sind auch die Delikte, die gemeldet werden, zumeist von keiner großen Tragweite wie ein Beispiel aus Mühlheim an der Ruhr zeigt, in Klammern die Zahl der Fälle: „Die meisten Meldeanlässe boten Fahrzeuge ohne Kennzeichen (47), wilde Müllkippen (32), ungesicherte Gefahrenstellen (16), Vandalismus (14) und hilflose Personen (13).“ Diese Fallzahlen entsprechen den gemeldeten Fällen eines ganzen Jahres, wobei fünf Sicherheitsfirmen in Mühlheim Tag und Nacht tätig waren (Stadt Mühlheim 2010). Trotz dieser scheinbar überschaubaren Zahl und Schwere der Delikte, ist eine kontinuierliche Ausweitung des Einsatzes von privaten Sicherheitskräften zu beobachten. Vor allem die CDU strebt eine solche Entwicklung explizit an (Spiegel 2011). Die Gründe dafür sind in der Hoffnung auf Einsparung von Personalkosten, günstigere Tarifverträge, der Wegfall arbeitsrechtlicher Probleme für die öffentliche Hand, eine ausschließliche Vergütung von tatsächlich erbrachten Leistungen sowie eine höhere personelle Flexibilität beispielsweise beim Einsatz im Rahmen von Großveranstaltungen (Obergfell-Fuchs 2000: 19). Daran knüpfen die Charakteristika privater Sicherheitsdienste an, die sich sehr viel punktueller einsetzen lassen (Beste 2000: 358): Private Sicherheitsfirmen können gezielter auf die Kontrollinteressen der Auftraggeber zugeschnitten und eingesetzt werden und gleichzeitig unterliegen sie nicht den bürokratischen, rechtlichen und politischen Beschränkungen der staatlichen Polizei. Zudem stehen kommerzielle Sicherheitsdienstleister unter einem enormen Erfolgsdruck, was sie zu effektiven Handeln zwingt. Entsprechend ist nicht verwunderlich, dass beginnend mit den 1990er Jahren, auch im Dienstleistungsgewerbe eine erhebliche Zunahme an Sicherheitsbedürfnis gegenüber privaten Anbietern geltend gemacht worden ist (ibid. 322).

Hinzu kommt der wachsende Bedarf an Personal, da ein zunehmendes Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung (Klimke 2008) – auch bedingt durch eine Sensationen hervorstellende Mediengesellschaft (Obergfell-Fuchs 2000: 26) – nicht mit einer Erhöhung der Beamtenzahlen einhergeht (Hasselmann 2012): Nach Angaben von Eurostat stieg die Zahl der Polizisten in Deutschland zwar von 229 424 im Jahr 1997 auf 243 625 in 2010. Das Verhältnis von Polizeibeamten zu privaten Sicherheitsdienstleistern ist in Deutschland im internationalen Vergleich allerdings bei Weitem nicht an der Spitze (siehe Tabelle 1). Gleichzeitig haben aber die Reformen der staatlichen Sicherheitsorgane zu einer wesentlichen Veränderung und einer „Lücke“ für das private Sicherheitsgewerbe geführt (vgl. grundlegend Pitschas 2000: 21; Gesemann 2004: 36 f.). Am Beispiel Nordrhein-Westfalens führt Lange (1998: 217ff.) aus, dass die Zusammenlegung von Schutz- und Kriminalpolizei zu einer Höherbewertung der Schutzpolizei geführt hat. Der mittlere Polizeidienst hat dadurch an Bedeutung verloren, der gehobene Dienst ist zum Regeldienst geworden. Letzterer verlangt jedoch ein Fachhochschulstudium, das zu einer sozialen Umstrukturierung der Polizei geführt hat. Die Selbstwahrnehmung der Polizei hat sich dem Sozialisationshintergrund der Beamten entsprechend verändert. Lange (1998: 223) schreibt: „Welche jungen Polizisten, frisch diplomiert an der Fachhochschule, haben schon großes Interesse daran, als „Bezirksbeamte“ die nächsten fünf Jahre Streife gehen zu dürfen, welche jungen Polizisten wollen Fahrraddiebstähle bearbeiten, wenn die wirklich interessanten Tätigkeiten in den



Schwerpunktkommissariaten warten. Und wie soll auch in den unspektakulären Dienstbereichen ein profiliertes Arbeitsergebnis erzielt werden?“ Stattdessen spezialisieren sich die gebildeteren Beamten lieber, überlassen viele Aspekte des Alltagsgeschäfts zunehmend gern privaten Anbietern. Der zunehmende Bedarf führt dabei nicht nur zum Engagement von immer mehr privaten Dienstleistern, sondern häufig auch zur Gründung von stadteigenen Dienstleistungsgesellschaften. Schon vor Jahren hat beispielsweise Dresden einen solchen Schritt vollzogen (Oberfell-Fuch 2000: 19).

Besonders umfassend ist die Einbindung von privaten Sicherheitsdienstleistern in Deutschland im Transportsektor: Die Deutsche Bahn hat einen eigenen Sicherheitsdienst, der vertraglich festgelegt mit der Bundespolizei kooperiert und gemeinsam Steife läuft (Bundespolizei o.J.). Auf deutschen Flughäfen ist die Flugsicherheit – hier im Gegensatz zu fast allen Einsatzfeldern verbunden mit hoheitsstaatlichen Beleihungen – an private Sicherheitsdienstleister ausgegliedert (Preuß 2011: 77). Schließlich ist auch Sicherheitsstreifen im öffentlichen Personennahverkehr ein verbreitetes Einsatzfeld für private Akteure. Hier hat Deutschland bereits eine lange Tradition des Einsatzes von privaten Sicherheitskräften. So waren beispielsweise in der Münchner U-Bahn bereits ab 1973 private Dienstleister eingesetzt, die im Volksmund „Schwarze Sherriffs“ hießen. Dass diese Bezeichnung nicht positiv gemeint war, zeigt die Tatsache, dass München im Jahr 1988 den Vertrag mit den Schwarzen Sherriffs auflöste, weil diese mit Schlagstöcken, Revolvern und Handschellen ausgerüsteten und mit polizeiähnlichen Mützen bekleideten Mitarbeiter mit ihrer Brutalität für Schlagzeilen gesorgt hatten. Die Stadt verzichtete aber nicht auf einen privaten Sicherheitsdienst, sondern beschäftigte eine andere, wesentlich teurere Wach- und Schließgesellschaft (Brunst/Korell 2001: 1).

Auch heute ist der Einsatz des privaten Sicherheitsgewerbes zur Unterstützung der Polizei nicht unumstritten. So bemängelt beispielsweise Beste (2008: 187) das geringe Qualifikationsniveau. Vor allem aber wird ein „betriebswirtschaftlicher Umgang“ mit polizeilichen Aufgaben befürchtet (GdP 2000). Ein Beispiel dafür ist das reichhaltige Ausstellen von Strafzetteln bei Parkvergehen, um kostendeckend zu arbeiten (Haimerl 2012). Auch werde häufig übersehen, dass Präventionsarbeit und Bürgernähe eine wichtige Voraussetzung für komplexere polizeiliche Aufgabenerfüllung sei (GdP 2000). Vor allem, wenn hoheitliche Kompetenzen übertragen werden sollen, ist die Kooperation umstritten – auch verfassungsrechtlich.

Wesentlich umfangreicheres „Outsourcing“ von polizeilichen Tätigkeiten zur Garantierung innerer Sicherheit als in Deutschland kann in Großbritannien und den USA festgestellt werden. Private Unternehmen übernehmen hier in wesentlich größerem Umfang die Überwachung von ganzen Innenstadtstrassen und öffentlichen Straßen (Krahmann 2009: 9). In Großbritannien wird auf zwei verschiedene Formen der Übertragung zurückgegriffen: Erstens wird der Vollzug öffentlicher Sicherheit für bestimmte Straßenabschnitte an private Akteure übertragen, die in enger Koordination mit den ansässigen Geschäften, Restaurants und Pubs ihre Arbeit verrichten sollen. Dies ist der klassische Fall des „Outsourcing“. Zweitens wird mittlerweile sogar öffentlicher Raum von privaten Gewerbetreibenden geleast, die dann mit Hilfe von privaten



Sicherheitsdienstleistern dort Sicherheit garantieren. Dies betrifft neben 42 Acres in der Innenstadt Liverpools auch das Londoner „Chinatown“ (Krahmann 2009: 9; Kingsnorth 2008). Mit der Finanzkrise hat sich die Tendenz zum Outsourcing von Polizeiaufgaben in Großbritannien noch einmal verschärft, Ermittlungsarbeit sowie die Festnahme von Verdächtigen soll (Haimerl 2012) ebenso eingeschlossen sein wie auch die Privatisierung von Polizeiwachen (Thibaut 2012).

Die längste Tradition hat die Kooperation zwischen Polizei und privatem Sicherheitsgewerbe allerdings nicht in Europa, sondern in den USA: Es mag etwas zu weit gehen, den privaten Sicherheitssektor als Reaktion auf die Einrichtung der ersten modernen Polizeieinheiten zurückzuführen. Doch während des 19. Jh. und noch bis 1924 als das FBI entstand, war die amerikanische Polizei lokal. Die Durchsetzung des Rechts über lokale Grenzen hinweg wurde hauptsächlich von privaten Akteuren gewährleistet (Kakalik/Wildhorn 1971: 17-18). Erst in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jh. entwickelte sich die Polizei flächendeckend und nicht nur in den amerikanischen Städten zu einem professionellen Akteur mit klaren Aufgaben und Rechten. Für einige Jahrzehnte führte dies zu einem zunehmenden Bedeutungsschwund privater Sicherheitsdienstleister in den USA. Dieser Trend hat sich jedoch wieder umgekehrt. Bereits in den 1950er Jahren begann eine intensive Kooperation zwischen staatlicher Polizei und dem Sicherheitsgewerbe (Community Oriented Policing Services 2004: 7).

Der Trend zur Auslagerung von Sicherheitsdienstleistungen an private Unternehmen setzte in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg ein. Bereits in den 1960er und 70er Jahren wurden viele Dienstleistungen an amerikanischen Flughäfen von privaten Diensten übernommen. (Für einen Überblick über die historische Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes in den USA siehe Simmons 2007: 921).

Beispiel 2: Teilprivatisierung im Justizvollzug

Eine weitere Form der Privatisierung von innerer Sicherheit findet sich im Justizvollzug. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es dazu derzeit vier Fälle: die Teilprivatisierungen der Justizvollzugsanstalten (JVA) in Hünfeld (Hessen), Offenburg (Baden-Württemberg), Burg bei Magdeburg (Sachsen-Anhalt) und Bremervörde (Niedersachsen). Der Bau einer neuen JVA in Gablingen bei Augsburg (Bayern) war ursprünglich als PPP geplant. Da sich die Angebote der Privatwirtschaft jedoch als nicht wirtschaftlich erwiesen, wird das Projekt nun als klassisches staatliches Bauprojekt durchgeführt (Bayern o.J.).

Vorreiter dieser Entwicklung war Hessen: Bereits bei Antritt der hessischen Landesregierung von CDU und FPD unter Roland Koch sah der Koalitionsvertrag vor, die Teilprivatisierung von Justizvollzugsanstalten so weit als rechtlich möglich durchzuführen. Eine juristische Prüfung ergab im Anschluss, dass die Privatisierung des Strafvollzugs als Ganzes grundgesetzwidrig sei, weil ein solcher Schritt gegen Art 33 Abs. 4 GG verstoße. Teilbereiche könnten jedoch im Rahmen eines Public Private Partnership (PPP) privatisiert werden. So dauerte es bis zur



Eröffnung des ersten privaten Gefängnisses in Hünfeld bis 2005 aus Anlass einer deutlichen Erweiterung der JVA, die wegen der Überbelegung hessischer Gefängnisse notwendig geworden war. Hessens damaliger Justizminister Christian Wagner begründete den Schritt damit, dass (teil-)privatisierte Gefängnisse in anderen Staaten nachweislich kostengünstiger seien (Wagner 2000).

Während die Gesamtorganisation und Letztverantwortung sowie das Bewachungs- und Kontrollmanagement (inklusive Aufnahme und Entlassung, Sicherungsmaßnahmen und der Anwendung unmittelbaren Zwangs) weiterhin von staatlichen Beamten vorgenommen werden, sind Planung und Errichtung, Facility Management, Videoüberwachung, Versorgungsmanagement (Küche, Reinigung, Bekleidung etc.), Kranken- und Pflegebetreuung, Arbeitswerkstätten, Schulungs- und Beratungsdienste, Freizeitangebote und die Überwachung und Instandhaltung der Sicherungsanlagen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des privaten Anbieters „Steep“ (früher: Sero) als Verwaltungshelfern übertragen worden (FAZ 2012). Als Verwaltungshelfer bleibt ein privater Akteur stets ein unselbstständiges Hilfsorgan (Stober 2004: 510). „Somit nimmt er keine Hoheitsbefugnisse wahr, sondern agiert als verlängerter Arm und führt im Auftrag und nach Weisung (Hilfs-)tätigkeiten im Namen der Behörde aus“ (Förtsch 2009: 139). Zwar gibt es einen Unterschied im Ausmaß der Selbstständigkeit bei der Verwaltungshilfe. Aber entscheidend bleibt, dass öffentliche Entscheidungen nur vorbereitet, nie aber selbstständig getroffen werden können (Lange 2001: 900).

Auch in den anderen teilprivatisierten Justizvollzugsanstalten verbleiben die hoheitlichen Aufgaben des Staates ausschließlich in öffentlicher Hand (Pieper 2012, Döhner 2013). Die Privatisierung von weiteren Teilen des Justizvollzugs wird derzeit nicht diskutiert. Im Gegenteil: Die JVA Offenburg, die seit 2009 teilweise von der Firma Kötter betrieben wird, soll 2014 wieder verstaatlicht werden. Dies entschied die grün-rote Landesregierung Baden-Württembergs. Als Grund dafür nennt sie ihre Überzeugung, dass der Justizvollzug mit einer besonderen Fürsorgepflicht sowohl gegenüber der Gesellschaft als auch den Gefangen einhergehe, die eine Privatisierung unmöglich mache (Die Grünen/SPD 2011: 62 f.).

Dennoch ist unklar, wie sich die Privatisierung im Justizvollzug weiterentwickelt: Denn während Baden-Württemberg zur staatlichen Verwaltung zurückkehrt und Bayern auf eine ursprünglich geplante Teilprivatisierung vollständig verzichtet, hat die hessische Landesregierung erst 2012 einen neuen Sechs-Jahresvertrag mit „Steep“ unterzeichnet (Bebenburg 2012); die JVA Burg in Sachsen-Anhalt wird seit 2009 von Kötter betrieben, das mit dem Land einen Vertrag mit 25-jähriger Laufzeit unterzeichnet hat (Kötter 2009). Die neueste JVA in Bremervörde wurde wiederum erst im Januar 2013 von der damals noch regierenden CDU/FDP-Landesregierung eingeweiht. Dabei zeigt sich insgesamt, dass CDU und FDP an der Teilprivatisierung von Gefängnissen festhalten, während SPD, Grüne und Linkspartei solchen Vorhaben grundsätzlich skeptisch gegenüberstehen.

So bleibt die Teilprivatisierung von Gefängnissen in Deutschland sehr umstritten. Angesichts der chronischen Überbelegung deutscher Justizvollzugsanstalten, der anhaltend hohen



Kriminalität (Lange 2001: 898, Förtsch 2009: 136) sowie der Zunahme an verhängten Haftstrafen bei erheblichem Modernisierungsbedarf deutscher Gefängnisse (Mühlenkamp 2008: 525) in Zeiten klammer öffentlicher Haushalte, erhoffen sich die Befürworter der Teilprivatisierung erhebliche finanzielle Einsparungen. Gleichzeitig erhofft man sich durch den Wettbewerbsdruck einen Innovationsschub für das gesamte Tätigkeitsfeld.

In Hinblick auf die JVA Hünfeld hoffte man ersten Erwartungen entsprechend auf 10 % (Schwan 2003: 43) Einsparungen, später wurde die Erwartung auf 15 % angehoben, was einer Kostenreduktion von ca. 55 000 Euro pro Monat entsprochen hätte (FAZ 2004: 41). Zunächst verlief diese Teilprivatisierung sogar besser als erwartet: Anfang Dezember 2005 konnte die JVA Hünfeld früher als ursprünglich geplant eröffnet werden und selbst die Baukosten fielen geringer aus als errechnet. So mussten rund fünf Millionen Euro weniger als die ursprünglich veranschlagten 71,6 Millionen Euro aufgebracht werden (Förtsch 2009: 148). Dies änderte sich jedoch im Laufe der Zeit gravierend: Während die Unterbringungskosten in Hünfeld pro Tag und Inhaftiertem bei 83,18 Euro liegen, sind die Kosten in der vollständig staatlich betriebenen JVA Darmstadt nur bei 79,28 Euro. Die VJA Frankfurt am Main IV wird gar noch günstiger betrieben. Hier lagen die Haftkosten 2007 bei nur 74,23 Euro. Dies ist umso erstaunlicher, da die Beschäftigungsquote der Gefangenen in Hünfeld mit 76% relativ hoch ist, was die JVA rentabler machen sollte (ibid.). Auch der Hessische Landesrechnungshof hat mittlerweile Kritik an den Berechnungen der Landesregierung geübt (hr-online 2012). Ähnliche Kritik übt der Rechnungshof Sachsen-Anhalts auch an der JVA Burg, bei der die finanziellen Risiken zwischen Land und privater Betreibergesellschaft ungleich verteilt seien (MDR 2012).

Neben der Frage, ob die geplanten finanziellen Entlastungen tatsächlich realisiert werden können, gibt es weitere und wesentlich grundsätzlichere Kritikpunkte. So argumentieren Shelden und Brown (2000: 4), dass gerade die Übertragung von polizeilichen und justiziellen Aufgaben zur Einführung von Marktkriterien ins Feld der Rechtsstaatlichkeit führe. Tatsächlich weist Klimke (2008: 19) auf erhebliche Zuwachsraten bei der Belegung von Gefängnissen hin: „Die internationalen Gefängnisraten steigen in fast allen europäischen Ländern sowie insbesondere in den USA erheblich. Nirgends ist die Entwicklung einer pönalen Ausschließung allerdings so weit vorangeschritten wie in den USA. Während die europäischen Länder eine Gefangenenrate von rd. 100 aufweisen (in Deutschland betrug sie im Jahre 2006: 95, im Jahre 1992: 71; in Großbritannien 148 bzw. 88), übertreffen die USA inzwischen sogar Russland (mit einer Gefangenenrate von 611 im Jahre 2006) und liegen damit an der Spitze mit 738 Gefangenen auf 100.000 Einwohner im Jahre 2005; 1992 betrug die Gefangenenrate 505. Wenn, wie es die Ausgangsthese postuliert, Kriminalität als Markt begriffen wird, dann mögen diese Gefangenenzahlen umso mehr erstaunen. Diese maßlose Inhaftierungsrate übersteigt längst jedes ökonomisch vernünftige Maß.“

Umstritten ist allerdings, ob ein kausaler Zusammenhang zwischen der drastischen Zunahme der Privatisierung von Gefängnissen vor allem in den USA und in Großbritannien und der zunehmenden Privatisierung der Gefängnisse besteht. So meint Salewski (2001), die hohen



Gefangenenquoten in den USA und Großbritannien hätten zur Privatisierung geführt und nicht umgekehrt. Beide Staaten gelten als Vorreiter der Privatisierung des Justizvollzugs.

Im Gegensatz zu Deutschland finden sich in den USA vollständig privatisierte Gefängnisse, bei denen nur noch die Kontrollpflicht beim Staat verblieben ist. Die völlige Übernahme und die autonome Verwaltung der Gefängnisse setzten bereits in den 1960er Jahren ein. Obwohl der Markt für private Strafanstalten nirgendwo größer ist als in den USA und dort auch die größten Gewinne erzielt werden, sind weiterhin lediglich 6 % der Gefängnisinsassen in den USA in einem privaten Gefängnis untergebracht. Auch muss gesagt werden, dass nicht klar ist, ob es weiterhin ein derart großes Wachstum geben wird wie in den letzten Jahren. Denn nach einer Reihe von Skandalen ist (zumindest vorübergehend) eine Stagnation eingetreten (Hassan 2010: 111). Dies ist bemerkenswert, gehört doch in den USA die private Gefängnisindustrie zu den am stärksten wachsenden Wirtschaftszweigen der zurückliegenden Jahre. (Mundow o.J.) Ursache dafür sind laut Virchow (2008: 233) die vielen Wirtschaftszweige, die mittlerweile zum „prison industrial complex“ zählen: Sie umfassen alles vom eigenen Gesundheitssystem über Anwälte bis hin zu Viehzuchtbetrieben. Die Lebensmittelfirma Campbell Soup Company sah während der 1980er Jahre im Gefängnissystem den am schnellsten wachsenden Markt für Nahrungsmittellieferungen. Das zeigt, welche Breite der ökonomische Aspekt privater Gefängnisse in den USA mittlerweile bekommen hat.

Doch Förtsch (2009: 149) weist darauf hin, dass die Situationen in Deutschland und den USA nicht vergleichbar sind: „Ein direkter Vergleich mit der Situation in Deutschland ist nicht möglich, da es in den USA kein Recht auf Resozialisierung gibt. Jedoch lohnt ein Blick darauf, wie sich die Haftbedingungen unter den neuen Umständen verändert haben. Das Problem, das in den USA zu beobachten ist, ist dass sich die Betreiber der Gefängnisse in erster Linie der Öffentlichkeit und nicht den Gefangenen verpflichtet fühlen. Daher wird zum Beispiel die Frage nach der medizinischen Versorgung der Gefangenen gegenüber Fragen der Wirtschaftlichkeit hinten angestellt. Auch haben die Betreiber kein Interesse, den Gefangenen selbstständig Resozialisierungsangebote zu bieten, da so nur Kosten entstehen würden.“

Während die Privatisierung des Justizvollzugs in Deutschland im Vergleich zu den USA also noch sehr gering ausfällt, zeigt sich in Frankreich ein ganz ähnliches Bild wie in der Bundesrepublik: Bislang werden hauptsächlich logistische und wohlfahrtsstaatliche Leistungen von privaten Akteuren übernommen. Großbritannien wiederum verfolgt das US-Modell der nahezu vollständigen Privatisierung, verfügt aber wie Deutschland auf ein Recht auf Resozialisierung (Iosub o.J.: 13).

Beispiel 3: Kooperation von Polizei und Privatpersonen im Sinne des Ehrenamtes

Privatisierung von innerer Sicherheit bedeutet nicht nur das Entstehen von kommerziellen Sicherheitsdienstleistern und die Ausdehnung ihrer Aufgaben. Indem Sicherheit nicht mehr als exklusiv hoheitliche Aufgabe des Staates angesehen wird, wird die „Nachfrage“ von Sicherheit auch von nicht-kommerziellen Anbietern befriedigt, nämlich Privatpersonen, die bereit sind,



den Staat ehrenamtlich oder mit geringer Entlohnung bei der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit zu unterstützen.

Solche Entwicklungen werden von der Politik mitunter aktiv gefördert. Gerechtfertigt wird diese Position dabei unter Rückgriff auf Ideen, die dem Kommunitarismus entspringen (Klimke 2008: 49). Kommunitaristen wie Putnam diagnostizieren einen Niedergang des sozialen Engagements und fordern, den schwindenden zivilgesellschaftlichen Bindekräften entgegenzuwirken. Sich zu engagieren ist für Putnam eine Voraussetzung zum Fortbestand der Demokratie (Putnam 1993, 2000). Ob er bürgerschaftliches Engagement gerade im Sicherheitssektor mit seiner Nähe zum Denunziantentum für geeignet hält, das Gemeinschaftsgefühl zu erhöhen kann bezweifelt werden. Doch kann empirisch festgestellt werden, dass Bürgerwehren Konjunktur haben (Priester 2010: 35).

Zu unterscheiden ist jedoch autonomes von staatlich gefördertem Engagement (Beste 2008: 185): Während autonomes Bürgerengagement auf Bürgerinitiative zurückgeht und im „Schatten des Leviathans“ vom Staat nicht abhängig ist (ein Beispiel sind Nachbarschaftsschutz-Programme, besonders in gesicherten Wohnarealen) geht staatlich gefördert Engagement auf Aufrufe zur aktiven Kooperation mit der Polizei zurück. Beispiele dafür sind Bürgerpolizeien oder seit 1994 auch die Bayerischen Sicherheitswachen.

Es gibt zahlreiche Formen der Kooperation zwischen Polizei und Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland. Sowohl von Bundesland zu Bundesland als auch von Kommune zu Kommune variieren die Programme, die unter Namen wie „Runde Tische“, „Kriminalpräventive Räte“, „Bürgernahe Polizeiarbeit“, „Kommunale Kriminalprävention“ (Beste 2008), „Guardian Angels“ (Beck 2004), „Sicherheitswacht“ (van Elsbergen 2004), „Freiwilliger Polizeidienst“ (Schneider 2004), „Freiwillige Polizei-Reserve“ (Kutscha 2004) oder „Sicherheitspartner“ (Schröder 2004) firmieren. Hohmeyer (1999) hat in einer sozialwissenschaftlichen Analyse ohne Anspruch auf Vollständigkeit knapp 1400 solcher kriminalpräventiver Projektformen mit Bürgerbeteiligung untersucht. Das verdeutlicht, wie schwierig es ist, einen wirklichen Überblick zu geben.

Bühler (1999: 29ff.) hat jedoch darauf hingewiesen, dass sich die Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern gravierend unterscheiden: Während in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Sachsen und Hessen Bürger direkt an Streifentätigkeiten beteiligt werden und auch sonst umfangreiche Möglichkeiten sich für Sicherheit zu engagieren gegeben werden, schließen die restlichen Bundesländer eine solch aktive und selbstständige Beteiligung aus. Sie setzen stattdessen auf Bewohnerbefragungen und kriminalpräventive Räte. Auffällig ist, dass mit Ausnahme Brandenburgs die aktiveren Beteiligungsformen stets von CDU/CSU-geführten Ländern eingeführt wurde. Auch auf kommunaler Ebene werden Bürgerinnen und Bürger darüber hinaus in Ordnungsdiensten, die zumeist den Ordnungs- und Grünflächenämtern zugeordnet sind, für sicherheitsrelevante Arbeit in den Stadtvierteln eingesetzt (Wurtzbacher 2005: 69).



Ein Beispiel für die selbstständige Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern sind die „Sicherheitswachten“ in Bayern und Sachsen. Hier werden den Sicherheitswächtern „erweiterte Jedermannsrechte“ übertragen, d.h. sie dürfen Befragungen durchführen, Identitäten feststellen und bei Konflikten Platzverweise im öffentlichen Raum aussprechen. Ende der 1990er Jahre gelang es beiden Bundesländern nahezu flächendeckend Bürgerinnen und Bürger für diese Tätigkeiten zu gewinnen. Freilich bleiben die Bürgerwachten an die Weisungen der Polizei gebunden (ibid. 70f.).

Die Tätigkeiten beschränken sich zumeist auf das Beobachten in meistens größeren Wohnsiedlungen, Parks, öffentlichen Verkehrsmitteln etc. Jugendgruppen im öffentlichen Raum beobachten oder die Kontrolle des Leinenzwangs bei Hunden in öffentlichen Parkanlagen sind klassische Fälle (Hitzler/Göschl 1997). Mit solchen Tätigkeiten machen sich die „Hilfsheriffs“ bei ihren Mitbürgerinnen und Mitbürgern freilich nicht unbedingt beliebter, weshalb sie häufig ausdrücklich angehalten sind, ihre Mitmenschen nicht auf Bagatelldelikte anzusprechen (Wurtzbacher 2005: 71).

Solcher Beteiligungsformen der Bürger ähnlich ist eine Vielzahl kommunaler Hilfsdienste: In Stuttgart setzte die Stadt 1997 und 1998 so genannte „Gelben Engel“ vor allem gegen Obdachlose und Bettelnde in der Innenstadt ein. Sie selbst waren zuvor Langzeitarbeitslose gewesen die nun „als Armenpolizei mit spezifischen Quartiers- und Milieukenntnissen, als Selbstregulativ von Armutspopulationen“ (Eick 2000: 45) agieren sollten. Weitere Projekte schließen die „City Ranger“ in Hamburg (Michaelson 2007: 17), die „Green Cops“ (Gädign 2003) oder die „Kiezpolizei“ in Berlin ein. Letztere waren zunächst abgeschafft worden; doch Berlins Innensenator Henkel plant ihre Wiedereinführung (Wedekind 2011). Häufig sind diese Dienste jedoch nicht nur mit Kriminalitätsbekämpfung, sondern auch mit der Sauberkeit des städtischen Raums verbunden. Diese Tätigkeiten werden freilich meist nicht von Ehrenamtlichen, sondern von Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosen und „Hartz IV“-Empfängern zu kleinem Lohn durchgeführt. In Berlin wurden von der Kiezpolizei Ordnungswidrigkeiten aufgespürt, der Zustand von Parkanlagen sichergestellt und die Bewohnerinnen und Bewohner auf Fehlverhalten angesprochen. Die „Kiezpolizistinnen und -polizisten“ trugen Uniform und waren sogar mit Funkgerät, Pfefferspray und Schlagstock ausgerüstet.

Ein zweites Beispiel sind die „Sicherheitspartnerschaften“ in Brandenburg. Hier geht es zwar auch um die Unterstützung der Polizei durch die Bürgerinnen und Bürger. Allerdings werden sie nicht aufgrund eines kommunalen politischen Beschlusses, sondern durch lokale Bürgerversammlungen, bei denen die lokale Sicherheitslage diskutiert wird, gebildet. Sicherheitspartner werden von einer solchen Versammlung auch gewählt, deren Auftrag in eben jener festgelegt werden. Zumeist umfasst dies soziale Aufgaben, Schlichtung in sozialräumlichen Konflikten oder Bemühungen um Integration verschiedener Gruppen (beispielsweise Jugendliche, Ausländer, Senioren etc.). Streifentätigkeiten sind hier nur eines von vielen möglichen Arbeitsfeldern. „Einige Sicherheitspartnerschaften arbeiten von Anfang an mit bestimmten Zielgruppen, organisieren Veranstaltungen für Jugendliche und Senioren, bieten Gewaltprävention oder Begleitdienste an. Allerdings beschäftigt sich eine große Zahl



von Initiativen (26,7%) mit der Sicherung von Kleingartenkolonien oder Bungalowsiedlungen, was erstens darauf hindeutet, dass hier die Konzeption der Sicherheitspartnerschaft lediglich von ohnehin bestehenden Gemeinschaften oder Vereinen übernommen wurde, zweitens eine starke Binnenorientierung dieser Aktivitäten ohne weitere Verbindung zum lokalen Gemeinwesen vermuten lässt“ (Wurtzbacher 2005: 73). Solche Sicherheitspartner verfügen freilich über keinerlei rechtliche Sonderrechte jenseits der „Jedermannrechte“.

In der sozialwissenschaftlichen Literatur werden all diese Entwicklungen insgesamt häufig skeptisch beurteilt. Während Hitzler/Peters (1998) von einer populistischen Inszenierung sprechen, meint Wehrheim (2002) gar eine Gefährdung des öffentlichen Lebens, von Trotha (1998) eine Erosion des staatlichen Gewaltmonopols zu erblicken. Wurtzbacher widerspricht und sieht solches Bürgerengagement entweder als Ergänzung zu staatlichem Handeln oder als „gemeinwesenorientierte Netzwerke der Selbsthilfestrukturierung“ (Wurtzbacher 2005: 66).

Auch die oben bereits erwähnte Analyse von Hohmeyer (1999) legt nahe, dass eine Gefährdung des Gewaltmonopols nicht zu beobachten ist. Denn bei 86 % der Fälle, sei die Polizei federführend beteiligt. Frauen, Jugendliche oder Senioren waren bei lediglich 12% als spezielle Zielgruppen benannt und bei lediglich 4% war von Bürgerbeteiligung die Rede. Damit relativiert sich das von Kommunal- und Sicherheitspolitikern gegebene, breite Partizipationsversprechen (ibid. 65). So bleibe Bürgerbeteiligung als konzeptioneller Bestandteil kommunaler Kriminalprävention oftmals ein uneingelöstes Versprechen.

Doch selbst wenn das Gewaltmonopol unangetastet bleibt, so ist der sicherheitspolitische Effekt eher fraglich. In Anlehnung an Wilson/Kelling schreibt etwa Wurtzbacher (2005: 84): „Könnten bürgerschaftliche Sicherheitsaktivitäten zu einer Reduktion von Kriminalitätsfurcht beitragen, wäre dies als Erfolg der Partizipation zu werten. Dies ist allerdings nur unter bestimmten Bedingungen der Fall, wie eine Untersuchung von Neighbourhood-Watch- und Citizen-Patrol-Projekten in vier Bezirken der Stadt Chicago, die ohne eine demokratische Beteiligung von Bürgern ins Leben gerufen wurden, beweist. Dabei zeigte sich eine negative Wirkung auf die Kriminalitätsfurcht der Bewohner; in drei der untersuchten Stadtteile kam es zu einem Anstieg, im vierten stagnierte das Furchtpotential auf gleichem Niveau. Damit steht eine flächendeckende und ohne lokale Bürgerbeteiligung ins Leben gerufene bürgerschaftliche Beteiligung an Sicherheitsaufgaben in der Gefahr, sich kontraproduktiv auf die Kriminalitätsfurcht auszuwirken. Die Sicherheitswachen sowie die uniformierten kommunalen Ordnungsdienste sind hierfür anfälliger als die an nachbarschaftliche Bürgergremien gebundenen Sicherheitspartner und Kiezläufer. Allerdings sind entsprechende Evaluationen im deutschen Sprachraum immer noch rar.“

Dennoch nimmt die Einbindung der Bevölkerung in der Sicherheitsgarantierung öffentlicher Räume sowohl in Deutschland als auch im Ausland immer mehr zu. Kommunale Kriminalitätsprävention konzentriert sich dabei auf Streifentätigkeiten, kriminalpräventive Räte und eine enge Koordination von Bürgerzirkeln mit sicherheitsrelevanten Institutionen, darunter staatliche aber auch privatwirtschaftliche (Kant/Pütter 1998). Die Unterstützung



solcher Aufgaben ist in der Bevölkerung allerdings häufig nicht so groß: So zeigen Untersuchungen von Klimke (2008: 26), dass – vor allem am Beispiel Hamburg – die Bürgerinnen und Bürger nicht nur kein Interesse daran zeigen, dass private Sicherheitsdienste in Innenstadt, Hauptbahnhof und Elbstrand patrouillieren. Sie bleiben auch weithin relativ resistent gegen offensive Bemühungen für Kampagnen wie „Aktion wachsamer Nachbar“. Hier versucht der Staat ganz gezielt ein Bewusstsein zu schaffen, dass zu einer eigenständigeren Sicherung führt. Vorbild ist dabei „Neighbourhood Watch“ aus Großbritannien (vgl. Garland 1996: 452 ff.).

Noch bevor in Großbritannien solche Initiativen ins Leben gerufen wurden, gab es Sicherheitspartnerschaften zwischen Bevölkerung und staatlichen Sicherheitsorganen in den USA. Zu Beginn der 1980er Jahre vertraten die Politikwissenschaftler die These, dass der Zustand eines lokalen Gemeinwesens unmittelbar mit der lokalen Kriminalität zusammenhängt (Wilson/Kelling 1982). Sie waren der Meinung, dass die zunehmende Unordnung in einem Stadtteil die Furcht der Bewohninnen und Bewohner steigere. Diese Angst führe zu einem Verfall nachbarschaftlicher Kontrolle, wodurch wiederum die Kriminalität ansteige. Entsprechend sollten informelle Regeln in den Quartieren und Nachbarschaften reaktiviert werden (Wilson/Kelling 1989: 49). Die politische Folge waren verschiedene Initiativen, die unter dem Begriff der „Community Policing“ in mehreren Amerikanischen Städten zur Einführung von Fußstreifen, Kriminalitätsanalysen durch Stadtteilbevölkerung bis zu Neighbourhood-Watches reichte (Wurtzbacher 2005: 65).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Privatisierung in der inneren Sicherheit ein vielschichtiges Phänomen ist, das insbesondere durch Formen der Privatisierung durch Integration im Rahmen von PPPs gekennzeichnet ist. Daneben zeigen sich aber auch eine Reihe von Entwicklungen, die auf Überlassungen hinauslaufen, in denen der Staat die Bürger einlädt, sich an der inneren Sicherheit zu beteiligen. Privatisierungsmaßnahmen sind dabei häufig lokaler Natur, d.h sie werden nur selten tatsächlich auf Bundesebene beschlossen (siehe aber etwa den Bereich Flug- oder AKW-Sicherheit).

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 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.



Mit der Ausweitung und Vertiefung von Privatisierung von Sicherheit kommen allerdings auch viele kritische Fragen zu ihrer Leistungsbilanz, ihrer Legitimität und den Konsequenzen für das staatliche Gewaltmonopol auf, denen wir uns im Folgenden zuwenden.





4. Chancen und Risiken der Privatisierung von Sicherheit

Privatisierung im Sicherheitsbereich hat sich als überaus komplexes Phänomen herausgestellt, das auf unterschiedlichen Ebenen, von unterschiedlichen Akteuren, mit unterschiedlichen Zielsetzungen betrieben wird. Deutschland ist dabei gewiss kein Vorreiter, aber es vollzieht Entwicklungen nach, die in anderen Ländern, insbesondere den USA und Großbritannien schon weit fortgeschritten sind. Insofern bietet sich ein Vergleich an, weil anzunehmen ist, dass Entscheidungen, die in den angelsächsischen Ländern getroffen worden sind, über kurz oder lang auch in Deutschland anstehen, allerdings ohne dass hier ein Zwang bestehen würde, den Entwicklungen dort zu folgen. Trotz der unterschiedlichen Breite und Tiefe der Privatisierung der Sicherheit in den USA und Deutschland werden sehr ähnliche Probleme thematisiert. So ist in beiden Ländern die Frage der Kosteneffizienz ein zentrales Thema, da Überprüfungen seitens der Rechnungshöfe oftmals aufgezeigt haben, dass die erwarteten Kosteneinsparungen von Privatisierungsmaßnahmen sich nicht realisiert haben (1). Ebenso kritisch wird die Frage der Zielerreichung der Sicherheitspolitik (2), die Frage, ob und wann Privatisierung zu Abhängigkeiten der staatlichen Institutionen von privaten Wirtschaftsinteressen führen (3) und wie sie die demokratische Legitimation der Sicherheitspolitik beeinflussen (4), diskutiert.

4.1 Kosteneffizienz der Privatisierung

Die Privatisierung der Sicherheit wird übergreifend mit dem Ziel der Flexibilisierung, Kostensenkung und Effizienzsteigerung vorangetrieben. In der Außen- und Sicherheitspolitik der USA werden PSMF als *force multiplier* verstanden, die es den Streitkräften erlauben, sich auf ihre Kerntätigkeiten (d.h. den Dienst an der Waffe zu konzentrieren). Ganz ähnliche Argumente finden sich in der Debatte um die Privatisierung innerhalb der Bundeswehr, die durch eine breite Partnerschaft mit der Wirtschaft Investitionspotenziale für die Bundeswehr ausschöpfen und die Streitkräfte von reinen Unterstützungsaufgaben entlasten will (Weißbuch 2006). Ähnliches gilt für die innere Sicherheit. Der Einsatz privaten Wachpersonals bei Bundesliegenschaften, der Ersatz von Polizeipräsenz durch private Sicherheitskräfte, die Überwachung der elektronischen Hausarreste durch private Firmen oder die Teilprivatisierung von Justizvollzugsanstalten haben ein erhebliches Einsparungspotential zum Ziel. Aber hier wie dort, in der inneren wie der äußeren Sicherheit und in Deutschland wie den USA ist in den letzten Jahren immer kritischer die Frage gestellt worden, ob diese Ziele tatsächlich mit der Privatisierung erreicht worden sind oder überhaupt erreicht werden können.

Das Versprechen der Kostensenkung durch *Privatisierung der Sicherheit* ist nur in wenigen Fällen systematisch belegt. In den USA gibt es bis heute keine verlässlichen Daten über die Kostenersparnis durch Privatisierung (schon Markusen 2003). Die verfügbaren Zahlen, auch von öffentlichen Institutionen, wie etwa dem US-Rechnungshof, geben stattdessen meist nur Schätzungen, nicht aber die verwirklichten Einsparungen wieder (Wulf 2005: 190f; Dickinson 2007). Mittlerweile gibt es ganz im Gegenteil sogar eine Reihe von Beispielen für verfehlte



Einsparungen und sogar Kostensteigerungen (vgl. Schreier/Carparini 2005: 98; GAO 2008: 8-15; Singer 2008: 157; Schwartz 2010; Commission on Wartime Contracting 2009; Gansler Report 2007: 22f). Ganz ähnlich hat in Deutschland der Bundesrechnungshof immer wieder bemängelt, dass viele der PPPs der Bundeswehr die versprochenen Kostenersparnisse nicht erfüllt hätten (Krahmann 2010: 187). Die Gründe dafür sind vielfältig und hängen mit der mangelnden Kontrolle der Verträge, fehlenden Voraussetzungen von Privatisierung und der Komplexität mancher Privatisierungsform zusammen.

Das *General Accounting Office* in den USA hat bereits über Jahre moniert, dass die Kosten- und Leistungskontrolle der Verträge mit PSMF ungenügend ist und dadurch Kosteneinsparungen verschenkt werden (GAO 2006a: 4; GAO 2008, GAO 2010). Um Kostensenkung durch Outsourcing zu erzielen, müssen Verträge kompetitiv ausgeschrieben werden; es muss ein Markt existieren, der Wettbewerb fördert; eingehende Angebote müssen verglichen und bewertet und ihre Ausführung kontrolliert werden (Markusen 2003; Singer 2004a; GAO 2006a: 4). Tatsächlich wurden zwischen 1998 und 2003 nur 40 Prozent aller Verträge der US-Regierungsstellen offen ausgeschrieben und seither haben sich die Zahlen nur minimal verbessert. Weniger als die Hälfte aller Verträge wird überhaupt kontrolliert (Dickinson 2007: 226).³¹ Diese Zahlen sind auch darauf zurückzuführen, dass der Markt für Sicherheitsleistungen nur teilweise durch offenen Wettbewerb charakterisiert ist. Zwar ist die generelle Zahl konkurrierender Firmen hoch, in einigen Bereichen existieren aber Quasi-Monopole. Dieses Problem ist in der äußeren Sicherheit größer als in der inneren. Daneben ist der Markt auch beweglich. Die meisten Firmen sind eher virtuelle Gebilde, die mit riesigen Personaldatenbanken arbeiten, über die sie Zeitverträge ausstellen, wenn neue Verträge eingehen. Entsprechend flexibel sind sie hinsichtlich Wahl und Wechsel ihres Standorts, Profils oder sogar Namens (Dickinson 2007). Das verringert die Transparenz auf dem Markt erheblich und macht es schwierig, die schwarzen Schafe auszuschließen.

Insbesondere für die äußere Sicherheit ist festzuhalten, dass Militärinterventionen ein denkbar ungünstiges Feld für erfolgreiche Privatisierung sind, weil sie durch Geheimhaltung, Zeitknappheit und den Imperativ des militärischen Sieges geprägt sind. Folglich sind die Zeithorizonte kaum geeignet für komplexe Wettbewerbsprozesse der Vertragsvergabe oder aufwändige Kontrollsysteme (GAO 2007). Die Kommandierenden müssen für *Worst-Case*-Szenarien planen, d.h. sie benötigen Vorhaltekapazitäten. Das ist allerdings eine Strategie, die bei Privatisierungen Kostensenkungen schnell konterkariert (Singer 2008: 163). So erklärt sich auch die hohe Summe nicht-kompetitiver Verträge und die vielfach kritisierte, verbreitete Praxis von „Kosten-Plus“-Verträgen, in denen die Gewinne für die PSMFs mit den Kosten steigen. Dafür steht beispielhaft der Fall der US-Firma Halliburton, lange hauptverantwortlich für die Logistikunterstützung der US-Truppen im Irak. Nach Unregelmäßigkeiten mit der Vertragserfüllung bereits während der Balkan-Stationierung kam es auch im Irak zu fehlerhaften Rechnungen, die teilweise bis zu 40 Prozent über den tatsächlichen Leistungen

³¹ Auch neuere Untersuchungen zu PSMF in Afghanistan zeigen wieder, dass Wettbewerb oftmals umgangen wird. Vgl. <http://www.levin.senate.gov/issues/private-security-contractors-in-afghanistan;> 30.05.2013.



lagen (Schreier/Carparini 2005). Dennoch wurde der Vertrag zunächst aber nicht terminiert, sondern nur die überhöhten Rechnungen reklamiert (Singer 2004a).³² Kurzfristig hätte auch kaum ein alternativer Anbieter zur Verfügung gestanden, der während der Operation die komplexen Logistikaufgaben hätte übernehmen können, ohne dass es zu massiven Schwierigkeiten in der Nachschubversorgung gekommen wäre. Zwar hat das Pentagon wegen der drohenden Abhängigkeit der Streitkräfte von PSMF festgelegt, dass Alternativpläne bereitstehen müssen, um im Fall von Vertragsausfällen gewappnet zu sein. Der US-Rechnungshof stellte dazu aber wiederholt fest, dass solche Pläne nicht existierten (GAO 2003: 16; 2006 a,b).

Auch in der Bundeswehr ist es bereits mehrfach zu Vertragsvergaben ohne Wettbewerb gekommen (Bundestag 2006). Die Firma Ecolog etwa, in Afghanistan unter anderem für Wäscheservices und Brennstoffversorgung zuständig, wurde mehrfach ohne offene Ausschreibung ausgewählt, trotz vielfacher Kritik an ihren Dienstleistungen (vgl. Friesendorf/Krahmann 2011: 13). Teilweise liegt das an handfesten Bestechungen (Friesendorf/Krahmann 2011: 15), teilweise aber auch einfach daran, dass in bestimmten Marktsegmenten kaum Wettbewerb existiert, weil die Dienstleistungen entweder so speziell sind, dass es nur wenige Anbieter gibt, die diese überhaupt offerieren oder aber das Anforderungsprofil so hoch ist, dass nur ganz große Firmen dieses erreichen können (vgl. Chesterman/Lehnhardt 2007: 254; Cockayne 2007; Richter 2011: 9).

Die Kosten- und Leistungskontrolle von Privatisierungsmaßnahmen wird auch dadurch erschwert, dass große PSMF wie Halliburton bzw. ihre Kellogg Brown & Root-Sparte ihre Großaufträge oftmals aufsplitten und an Sub-Unternehmer weitergeben, so dass die Vertragsketten immer länger werden, bis eine Kontrolle schlicht unmöglich wird (Wulf 2005: 70).³³ Ebenso nachteilig für eine Kontrolle wirken sich die teils hoch komplexen Governance-Arrangements von PPPs auf, in denen mehrere Firmen involviert und Gesellschaften integriert sind, die wiederum spezifische Teilleistungen erbringen. Der Bundesgerichtshof hat darum gerade die PPPs der Bundeswehr unter Kosten- und Leistungskontrollgesichtspunkten kritisiert (Krahmann 2010: 187).

Je massiver das Ausmaß an Privatisierung, d.h. die Zahl und der Umfang von Verträgen mit Privatfirmen ansteigt und je komplexer die jeweiligen Vertragsstrukturen sich gestalten, desto personal- und zeitintensiver wird die Kosten- und Leistungskontrolle für die Streitkräfte. Gerade in den USA haben sich durch den rapiden Anstieg im Zuge der Militäreinsätze im Irak und Afghanistan deutliche Probleme gezeigt, die von verschiedenen Gremien, wie dem *General Accounting Office*, der *Gansler Commission* oder der *War-time Contracting Commission* des US-Kongresses wiederholt angesprochen wurden. In einer Anhörung im US-Senat im Januar

³² Ähnliche Fälle sind für Verträge mit CACI, Titan oder der früheren Firma Blackwater bekannt (Heute: Xe). Vgl. dazu Dickinson (2007: 219f).

³³ Auch dieser Praxis des *sub-contracting* ist es geschuldet, dass das Pentagon bis heute weder genau angeben kann, wie viele PSMF-Angehörige im Irak in seinen Diensten stehen, noch wie viele überhaupt im Irak sind (vgl. GAO 2006b: 2, 2008, Schwartz 2011).



2008 etwa unterstrich das GAO zum wiederholten Male, dass die Streitkräfte weder genügend Personal hätten, noch hinreichend geschult seien, um die Kontrolle der PSMF effektiv auszuüben, so dass weiterhin erhebliche Mängel hinsichtlich der Qualitätskontrolle und Verwirklichung von Einsparungen bestünden (GAO 2008: 8-15). Noch deutlicher wird die *Gansler Commission*, die speziell die Vertragspraxis der Army im Einsatz untersucht hat. Sie stellt heraus, dass das Management und die Kontrolle der Verträge völlig ungenügend ist. Weder sei das Personal hinreichend geschult noch auf das Ausmaß der Privatisierung im Training vorbereitet worden. Schließlich seien die Personalmittel für die Vertragsüberwachung lange massiv gekürzt worden, während die Zahl der Verträge immer höher wurde (vgl. Abb. 4; vgl. auch Singer 2008: 252).

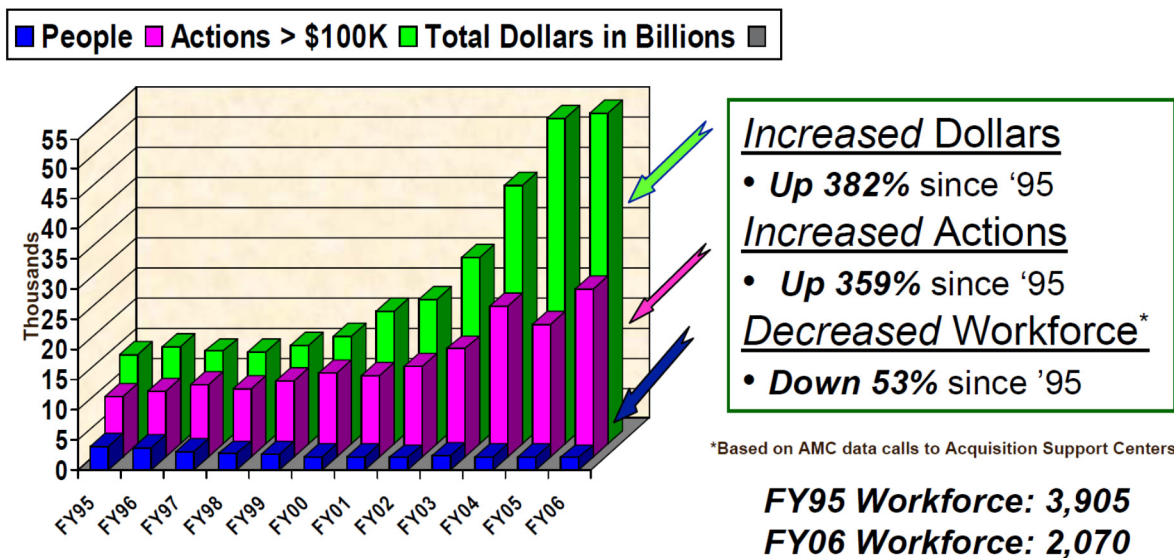


Abb. 4: Verhältnis von Personalmitteln für Vertragsmanagement und Vertragssummen in der US-Army, 1995-2006 (Quelle: Gansler Report 2007: 32)

Mit diesem Missverhältnis gehen nicht nur zahlreiche Fehlallokationen einher,³⁴ sondern auch ein starker Anstieg an Betrugsfälle. 2007 wurden knapp 80 offene Fälle mutmaßlicher Veruntreuung durch Armeeinghöriger im CENTCOMM-Bereich untersucht, davon entfielen 70% auf Afghanistan und Irak (Gansler-Commission 2007: 22). Obgleich die Zahl der Verträge mit Privatfirmen in Deutschland erheblich geringer ausfällt, wurden auch hier wiederholt Unregelmäßigkeiten festgestellt und Betrugsfälle bekannt (vgl. Friesendorf/Krahmann 2011: 15).

Diese Tendenzen verdeutlichen, dass eine effektive Kosten- und Leistungskontrolle von Privatisierungsmaßnahmen letztlich auch Kostensteigerungen verursacht, weil sie erfordert,

³⁴ So wurde im Irak eine Messe für 30 Millionen US-Dollar ein Jahr vor Abzug der Streitkräfte fertig gestellt und obwohl in der Nähe eine gerade renovierte Messe vorhanden war (Schwartz 2010: 3).



dass eine hinreichende Zahl und hinreichend ausgebildetes Personal zur Verfügung steht.³⁵ Solche Kosten werden aber nur selten in die Kalkulationen von Privatisierungsmaßnahmen einbezogen. Ebenso kommt es bei diesen Kalkulationen oftmals zu einer Diskontierung von langfristigen Kosten, d.h. kurzfristige Einsparungen werden zur Kalkulation herangezogen, deren langfristige Effekte aber unterschlagen. Die BW Fuhrpark GmbH schloss zunächst Leasing-Verträge ab, um die zivile Fahrzeugflotte der Bundeswehr modernisieren zu können. Dadurch ergaben sich zwar kurzfristig signifikante Kosteneinsparungen, mittelfristig stiegen die Kosten aber deutlich an, so dass die BW Fuhrpark 2006 umschwenkte und Neuwagen einkaufte (vgl. Friesendorf/Krahmann 2011: 14).

Schließlich müssen auch weitere Kosten bedacht werden, die sich mit der Privatisierung ergeben. In Konfliktgebieten bringt der Einsatz von PSMF oftmals erhöhte Koordinationsleistungen mit sich, weil die nationalen Streitkräfte auch für PSMF-Angehörige Schutzleistungen erbringen müssen. In komplexen Konfliktlagen, in denen es kein abgrenzbares Schlachtfeld und Hinterland gibt, rücken Logistik, Objekt- und Personenschutz sowie Aufklärungsaufgaben an das Schlachtfeld heran. Dies gilt insbesondere dann, wenn - wie im Irak und in Afghanistan - Waffensysteme (etwa neue Drohnensysteme) eingesetzt werden, die noch in der Entwicklung sind und damit auch die Handhabung durch PSMF erfordern, weil die Streitkräfte noch keine eigenen Ressourcen haben, um sie zu bedienen oder zu warten (Blizzard 2004). Damit ist auch ein gravierendes rechtliches Problem verbunden, denn PSMF-Angestellte, die Waffensysteme im Operationsfeld bedienen, sind zunächst einmal als illegale Kombattanten einzustufen. Sie können zwar als Zivilisten die Streitkräfte begleiten, dürfen sich nach geltendem Recht aber nicht an Kampfhandlungen beteiligen, was bei der Bedienung von Waffensystemen kaum zu umgehen ist (Zamparelli 1999; Schaller 2005). PSMF-Angehörige werden so zu legitimen militärischen Angriffszielen und wirken sich erheblich auf die Planungsstrategien der jeweiligen Kommandierenden im Operationsgebiet aus.

Ebenso problematisch und kostenintensiv ist die Koordinierung zwischen Streitkräften und PSMF. Diese sind im Regelfall nicht in die Kommandostruktur der nationalen Streitkräfte integriert. Um „friendly fire“ zu verhindern, ist es notwendig, dass beide Seiten über die Aktivitäten der jeweils anderen informiert sind und dies in ihre Planungen einbeziehen: Blue-on-White-Fire, also „versehentliche“ Gefechte zwischen PSMF und Koalitionstruppen, im Irak in den Jahren 2003 und 2004 zeigten deutlich, wie schwierig das ist (GAO 2005: 28). Zwar hat das Pentagon in den USA in den letzten Jahren nach einer Reihe von öffentlichen Skandalen um die Verträge mit PSMF viele Maßnahmen ergriffen, um die Kosten- und Leistungskontrolle zu steigern (Schwartz 2011: 18). Aber nach wie vor kann weder das Ministerium akkurate Daten zu der Zahl von PSMF-Mitarbeitern in Afghanistan oder dem Irak geben (GAO 2010: 18) noch können Kommandierende vor Ort genau sagen, welche Firmen in ihrem Zuständigkeitsgebiet wo welche Tätigkeiten übernehmen.

³⁵ Manche meinen gar, dass die Einsparungseffekte von Privatisierung durch die notwendigen Kontrollen im Sicherheitsbereich tendenziell nicht realisiert werden können (Krahmann 2010: 188).



Ähnliches gilt für die innere Sicherheit. Auch hier ist argumentiert worden, dass Privatisierung Kosten einsparen und zu einer Effizienzsteigerung öffentlicher Sicherheitsgewährleistung beitragen könne. Das Problem ist allerdings, dass die verfügbaren Daten so bruchstückhaft, widersprüchlich und zum Teil fehlerhaft sind, dass sich keine gesicherten Aussagen darüber treffen lassen, welche wirtschaftlichen Effekte die Privatisierung von Sicherheit hat. Hier sind in der Zukunft Anstrengungen nötig, um überhaupt die Datengrundlagen zu schaffen, um Aussagen über die Effizienz privater Sicherheitsanbieter treffen zu können.

An verschiedenen Stellen hat sich herausgestellt, dass Kosteneinsparungen bei der inneren Sicherheit durch die Absenkung des Ausbildungsniveaus erreicht wurden. Auch ist die Bezahlung im privaten Sicherheitsbereich häufig schlecht. Die Effekte auf Motivation der Arbeitnehmer und die Qualität des erzeugten Gutes „Sicherheit“ ist noch nicht untersucht worden. Aber es liegt nahe, dass eine schlechte Vergütung im privaten Sicherheitsgewerbe auch Auswirkungen auf die Zielerreichung der Privatisierung hat.

4.2 Zielerreichung durch Privatisierung

Gerade die öffentlichen Skandale um private Militärfirmen im Irak und in Afghanistan lassen die Frage aufkommen, ob Privatisierung nicht die Ziele von Militärinterventionen zu konterkarieren droht. Die gegenwärtigen Militäreinsätze haben das Ziel, Menschenrechte durchzusetzen, Demokratie zu fördern, Konfliktgebiete zu stabilisieren und Terrorismus zu bekämpfen. Die Streitkräfte sollen nicht als Besatzer, sondern als Helfer der Zivilbevölkerung auftreten und ihre „hearts and minds“ gewinnen. Das Fehlverhalten von PSMF in Afghanistan und Irak trägt dazu bei, diese Zielerreichung zu untergraben, wie jüngst auch eine Analyse für den US Kongress festhielt (Schwartz 2010: 16; vgl. auch Joras/Schuster 2008; Percy 2009).

Eine ähnliche Problematik, wenn auch in abgeschwächter Form, tritt auch bei der inneren Sicherheit auf. Wenn die Privatisierung der Justizvollzugsanstalten dazu führt, dass die Kontrolle der Häftling nachlässt und sich z.B. rechtsradikale Bünde innerhalb der Gefängnisse und aus ihnen heraus mit Sympathisanten in anderen Gefängnissen und der Bevölkerung bilden, wie jüngst in Hessen, kann der Resozialisierungseffekt des Strafvollzugs zu Recht in Frage gestellt werden. Wenn Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen bei zivilen Streifgängen so martialisch auftreten, dass sie in der Bevölkerung eher Angst als Sicherheitsgefühle erzeugen, dann kann zu Recht ihre Effektivität bezweifelt werden.

Nach Ansicht vieler Analysten ist insbesondere der Folterskandal im Gefängnis von Abu Ghraib, an denen nachweislich mehrere Angehörige der Firmen *CACI* und *Titan* beteiligt waren, ein Grund dafür, dass die USA ihre Ziele im Irak nicht erreichen konnten (Schwartz 2010: 16-17). Aber auch die Tötung und öffentliche Schändung mehrerer Mitarbeiter der inzwischen unrühmlich berühmt gewordenen US-Firma *Blackwater* in der Nähe von Falludscha 2004 durch Aufständische, Videos, die Angehörige von Aegis beim wahllosen Schießen auf Zivilisten zeigen, bis hin zur Tötung von mindestens 11 Zivilisten durch Angehörige ebenjener



Firma *Blackwater* in Bagdad im September 2007 gehören in diese Reihe von Skandalen (Singer 2008: 251). Dabei haben solche Zwischenfälle nicht erst mit dem Irakkonflikt ihren Anfang genommen. DynCorp-Mitarbeiter etwa waren in Bosnien nachweislich in Zwangsprostitution und Menschenhandel verwickelt, in Angola sollen Minenarbeiter von privaten Sicherheitsfirmen geschlagen und getötet worden sind und in Kolumbien sind US-PSMF in eine ganze Reihe von Menschenrechtsverstößen verwickelt (Singer 2004b; Grofe 2007: 243). Den Irak und Afghanistan unterscheiden von früheren Einsatzgebieten nur die Häufigkeit und Sichtbarkeit der Übergriffe.

Problematisch ist an diesen Vorfällen aber besonders die rechtliche Situation für PSMF, die damit einherging. Wie oben bereits dargestellt, gibt es kein Regelwerk, das direkt auf diese Firmen zugeschnitten ist. Dennoch existieren sowohl im humanitären Völkerrecht mit den Genfer Konventionen aber auch im allg. Völkerecht hinreichend Regelungen, die auch auf diese Akteure anzuwenden ist. Problematischer ist indes oftmals die strafrechtliche Verantwortung von PSMF-Mitarbeitern. In den Konfliktgebieten, in denen die PSAs tätig sind, existieren oftmals keine effektiven Rechtssysteme mehr, so dass eine strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen oder schlicht krimineller Vergehen durch nationale Autoritäten oftmals ausgeschlossen ist (Weigelt/Märker 2007: 383f). Darüber hinaus ist Bestandteil vieler Verträge gerade die Immunität vor Strafverfolgung im Gastland. Mit Verfügung No. 17 hatte beispielsweise auch die US-Übergangsverwaltung im Irak festgelegt, dass PSMF-Mitarbeiter vor der irakischen Gerichtsbarkeit Immunität genießen. Diese Verfügung blieb auch nach der Übergabe an die irakische Regierung zunächst in Kraft (Grofe 2007: 250; Schaller 2005: 17f).³⁶ Zumindest faktisch sah es für die Rechtsprechung im Heimatstaat nicht viel anders aus. Das lag zum einen an den vielfältigen Problemen, die mit extritorialer Rechtsanwendung einhergehen, zum anderen aber auch daran, dass die Zuständigkeiten nicht hinreichend klar waren (Militär- versus Zivilgerichtsbarkeit etc.).³⁷

Die Reihe von Skandalen um Menschenrechtsverletzungen durch PSMF-Angehörige im Irak und die damit verbundene Politisierung haben inzwischen insbesondere in den USA zu einige Regeländerungen geführt. Nach mehreren Untersuchungen und Anhörungen im US-Kongress im Gefolge der Folterskandale in Abu Ghraib werden auch PSA-Angehörige, die die Streitkräfte begleiten, nunmehr unter die US-Militärgerichtsbarkeit gestellt (vgl. Jane's Defence Weekly, 10.01.2007: 5). Im Zuge des Skandals um die Tötung von Zivilisten durch die Firma Blackwater in Bagdad gilt ähnliches nach einem Vorstoß im US-Repräsentantenhaus nunmehr auch für jene PSAs, die für das Außenministerium arbeiten und etwa für den Schutz von Diplomaten zuständig sind. Sie sind nunmehr ausdrücklich der (zivilen) US-

³⁶ Coalition Provisional Authority Order No. 17 (Revised) - Status of the Coalition Provisional Authority, MNF-Iraq, Certain Mission and Personnel in Iraq (CPA/ORD/27JUNE2004/17), Bagdad.

³⁷ Die spärlich vorhandenen nationalen Lizenzierungssysteme schließlich, wie sie etwa in den USA als Bestandteil des Waffenexportkontrollregimes für Verträge mit PSAs gelten, sind eher gedacht, um die Kompatibilität der PSA-Aktivitäten mit den Interessen der Regierung zu sichern und nicht um die Anbieter zu kontrollieren (Schneiker 2007: 408). So gilt die Lizenzierungspflicht nur für Verträge mit ausländischen Klienten und nur für strikt militärische Leistungen.



Gerichtbarkeit gegenüber rechenschaftspflichtig. Zugleich hat der US-Kongress angekündigt, dass er zukünftig mehr Einsicht in Verträge und deren Ausführung vorzunehmen gedenkt.

Aber nicht nur Vergehen von PSMF gegen Recht und Gesetz können Probleme für die staatliche Zielerreichung aufwerfen sondern auch Verhalten, das sich gegen die Interessen des Auftraggebers richtet. In Afghanistan haben beispielweise mehrere PSMF Gelder an lokale Warlords und auch Taliban-Mitglieder gezahlt, um ihre Teams zu schützen oder auch zu verstärken, darunter etwa ArmorGroup (vgl. auch Schwartz 2011: 19).³⁸ PSMF, die für deutsche staatliche Stellen arbeiten, sind bislang (zumindest in diesen Verträgen) noch nicht negativ aufgefallen;³⁹ auch hier gilt gleichwohl, dass dies natürlich auch dem vergleichsweise geringen Ausmaß der Privatisierung geschuldet sein dürfte.

Generell werfen diese Probleme aber die Frage auf, ob und wie die privatwirtschaftliche Produktion von Sicherheit diese verändert. Ein Aspekt davon ist, ob Privatisierung dazu führt, dass Sicherheit seinen Charakter als öffentliches Gut verliert und zunehmend als Klub-Gut oder gar als privates Gut angeboten wird. Da der Markt generell keine Interesse an der Produktion öffentlicher Güter hat, ist dies nur zu verhindern, wenn der Staat dafür Sorge trägt, dass die Sicherheitsleistung die gleiche bleibt und nur unter privaten Rahmenbedingungen erbracht wird; häufig gelingt dies jedoch nicht vollständig. Das gilt für äußere wie innere Sicherheit gleichermaßen. Aber auch hierfür ist die Situation im Irak ein besonders gutes Beispiel. So ließ sich dort zeigen, wie durch die zunehmende Privatisierung von Sicherheitsleistungen die öffentliche Sicherheitslandschaft immer mehr fragmentiert wurde.

Im Irak sind die PSMF eine der wenigen Sicherheitsquellen im Land, noch mehr mit dem stetigen Abzug der Streitkräfte, aber die PSMF sind weder im ganzen Land tätig noch haben sie den Auftrag, generell die öffentliche Sicherheit zu erhalten (Leander 2005; Singer 2008). Üblicherweise betreffen ihre Aufgaben den Schutz strategisch wichtiger Anlagen, (Militärbasen, Ölbohrfelder) Personen (Diplomaten) oder Transportrouten (Rohstoffe). Dies führt dazu, dass im Irak Zonen relativ großer Sicherheit neben Zonen geringer Sicherheit entstanden sind, oder wie Leander schreibt, "a swiss cheese supply of security" (2005: 617), wobei gerade die lokale Bevölkerung eher die Löcher als den Käse zu sehen bekommt. Darüber hinaus haben die US-Streitkräfte auch den Schutz der Wiederaufbaufirmen und von humanitären Helfern komplett abgegeben und der Übergangsregierung überantwortet (Isenberg 2007; Stöber 2007). Diese Praxis hat dazu geführt, dass die Kosten für Wiederaufbauprojekte um 15-25% anstiegen (Stöber 2007: 126) und viele Projekte ins Stocken gerieten, vorzeitig beendet oder gar nicht erst begonnen wurden, weil die Sicherheitskosten nicht zu tragen waren (GAO 2006b: 4). In der Konsequenz wurden Projekte begünstigt, die internationale Investoren interessierten oder die von hoher strategischer Bedeutung waren.⁴⁰

³⁸ <http://www.levin.senate.gov/issues/private-security-contractors-in-afghanistan>; 30.05.2013.

³⁹ Allerdings sind auch Firmen wie Saladin Security oder die Asia Security Group bereits Gegenstand von Ermittlungen gewesen. Vgl dazu Friesendorf/Krahmann (2011: 16).

⁴⁰ Für viele der humanitären Hilfsorganisationen bedeutete das eine schwierige Entscheidung. Entweder sieh konnten ihre Tätigkeit im Land einstellen oder aber sie mussten PSMF anheuern, die einen signifikanten Teil



Ähnliche Phänomene werden auch immer wieder für die innere Sicherheit beschrieben, wenn beispielsweise Sicherheitsdienstleister nur wirtschaftlich interessante Bereiche für Sicherheit sorgen (etwa in Einkaufsstraßen) während sich in anderen Bereichen die Sicherheitslage zunehmend verschlechtert (vgl. Beste 2008).

Im Bereich der inneren Sicherheit ist die Zielerreichung durch Privatisierung ebenfalls umstritten. Allerdings scheinen die Hoffnungen der Befürworter ebenso übertrieben zu sein, wie die Horrorszenarien der Gegner. Denn weder lässt sich ein gesteigertes Bürgerschaftsengagement durch Privatisierung noch eine Untergrabung des Gewaltmonopols feststellen. So sehr etwa die Feuerwehr auf das Ehrenamt angewiesen ist, so wenig hat bislang die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei lokalen Sicherheitsdiensten einen nachweisbaren Effekt gehabt, zumal sich die Organisation kommunaler Kriminalitätsprävention schwierig gestaltet. Allerdings müsste die Auswirkung bürgerschaftlichen Engagements im Sicherheitsbereich auf das „subjektive Sicherheitsgefühl“ der Bürgerinnen und Bürger erst noch genauer untersucht werden.

4.3 Abhängigkeit der Sicherheitspolitik von privaten Interessen

Neben der unmittelbaren Frage der effektiven Kosten- und Leistungskontrolle wird insbesondere der äußeren Sicherheit die Sorge um eine drohende Abhängigkeit der Streitkräfte von den PSMF immer wieder thematisiert. Dabei geht es oftmals um die Frage, ob Privatisierung das staatliche Gewaltmonopol schwächt oder gar aushöhlt. Grundsätzlich gibt es dazu zwei gegensätzliche Positionen: Die eine hält die Auslagerung an Private so lange für unproblematisch, wie der Staat die Bedingungen kontrolliert, unter denen sie tätig werden (Shearer 1998). Dagegen argumentiert die andere Position, dass Privatisierung zwangsläufig dazu führe, dass die Kontrolle des Staates über die Auslagerung zumindest mittelfristig erodiert (Leander 2005; Avant 2005: 253-264). Die Frage nach den Konsequenzen der Auslagerung für das staatliche Gewaltmonopol lässt sich in verschiedenen Hinsichten stellen, als Frage nach einem Verlust von staatlicher Entscheidungsautonomie und nach einem Kontrollverlust über die Anwendung von Gewalt in kurz- und langfristiger Perspektive. Dabei haben verschiedene Studien herausgearbeitet, dass Auslagerung kurzfristig gesehen eher zu einer Stärkung staatlicher Handlungsautonomie und Politikfähigkeit führt, mittel- und langfristig jedoch eine Schwächung der beiden Dimensionen wahrscheinlicher ist (Avant 2005; Deitelhoff/Geis 2010). Das ist zumindest der Fall, wenn den Sicherheitskräften weiterhin und zunehmend Ressourcen und organische Kompetenzen verloren gehen.

Was sich in den USA für die Betreuung von Waffensystemen schon lange andeutet (Petersohn 2006: 21), zeigt sich auch in anderen zentralen Bereichen der Streitkräfte: der drohende Verlust von Kernkompetenzen an PSMF. In Bereichen wie der Logistik, im Ausbildungs- und

ihrer Finanzmittel banden und oftmals zur Folge hatten, dass die humanitären Organisationen ihre Anerkennung als neutrale Akteure vor Ort verloren. Vgl. dazu etwa Spearin 2001).



Trainingssektor (Avant 2005: 116–120; Wulf 2005: 70) oder Objekt- und Personenschutz (Avant 2005: 127) fehlen den US-Streitkräften bereits zentrale Kompetenzen, die von PSMF wahrgenommen werden (Avant 2005: 133).

Nicht nur der Verlust an eigenen Ressourcen und Kompetenzen steht im Raum, sondern auch von Expertise (dem sog. *brain drain*): Die PSMF werben gezielt Militärangehörige etwa aus dem Bereich der Spezialkräfte ab, um ihre Attraktivität auf dem Markt zu erhöhen. Sie können auch erheblich bessere Gehälter bezahlen. In den US-Streitkräften gibt es bereits Versuche mit sog. *Stop-Loss*-Programmen, die verhindern sollen, dass hoch spezialisierte Kräfte, die für die Ausbildung der nächsten Generationen von Soldaten notwendig sind, direkt zu PSMF wechseln. Darüber hinaus sind Bonus-Programme ins Leben gerufen worden, um hochrangige Offiziere nach Ablauf ihrer regulären Dienstzeiten in den Streitkräften zu halten (Singer 2008: 257). In Deutschland sorgte im April 2013 die Nachricht für einen Skandal, dass aktive Soldaten in ihrem Urlaub offenbar bei PSMF anheuern, um ihren Sold aufzubessern.⁴¹ Neben dieser gegen das Soldaten- und Beamtengesetz verstoßenden Praxis kommt es aber offenbar auch vermehrt zu gezielten Anwerbungen von Mitgliedern der Spezialkräften von PSMF

Für den Staat verbinden sich damit langfristig erhebliche Konsequenzen, wenn gerade die besten Köpfe, die zukünftig für Ausbildung, d.h. für die Reproduktion der professionellen Standards, Sorge zu tragen haben, abwandern. Auch hier gilt wiederum, dass die Lage in Deutschland sich erheblich von jener der USA unterscheidet. So achtet die Bundeswehr beispielsweise darauf, dass Wartung und Instandsetzung soweit möglich in Kooperationsmodellen privatisiert werden, d.h. dass gemischte Teams aus Industrie und Soldaten zusammenarbeiten, damit die entsprechenden Kompetenzen auch innerhalb der Streitkräfte erhalten bleiben (Krahmann 2010: 173), im Ausbildungsbereich gibt es ähnliche Modelle von „Training the Trainers“, in denen die PSMF das Training nur so lange übernehmen, bis eine erste Generation von Soldaten dies übernehmen kann (Krahmann 2010: 186). In den USA ist das aber offensichtlich angesichts der fortgesetzten multiplen militärischen Engagements schon lange nicht mehr möglich (eindringlich schon Avant 2005).

Die unterschiedlichen Gehaltsniveaus zwischen regulären Streitkräften und PSMFs berühren schließlich auch die zivil-militärischen Beziehungen. Durch die Einbeziehung gewinnorientierter Motivlagen in die Sicherheitspolitik wird befürchtet, dass das Ansehen der Streitkräfte innerhalb der Bevölkerung (Stellenwert des militärischen Dienstes und der militärischen Laufbahn) sinken könnte (Singer 2008: 191-205). Das ist gerade angesichts der Aufgabe der Wehrpflicht in Deutschland ein potenziell ernstes Problem für die Bundeswehr. Daneben stellt auch die personelle Verquickung zwischen politischen Eliten und PSMF ein mögliches Problem dar, wenn letztere dadurch zunehmend Einfluss auf die zivile Kontrolle über Militärpolitik in der Definition von Risiken, Optionen und Strategien erhalten (Leander 2007: 52-54). Diese Probleme stellen sich vor allem für schwache Staaten im globalen Süden, in

⁴¹ <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-aktive-soldaten-arbeiten-illegal-fuer-sicherheits-unternehmen-12164557.html>; 30.05.2013.



denen die zivil-militärische Balance angesichts schwacher Regelungsstrukturen, Finanz- und Ausbildungsmangel von vornherein sehr viel problematischer ist (Deitelhoff 2009), sie lässt sich tendenziell aber auch in den USA beobachten. So hat etwa der damalige US-Vizepräsident Cheney bei Amtsantritt Führungspositionen im Verteidigungsministerium durchgängig an ehemalige Vorstandmitglieder von PSMF vergeben (Schreier/Caparini 2005: 90). Das Pentagon hat einer PSMF (MPRI) den Auftrag erteilt, die Richtlinien für die Vertragsvergabe des Pentagons mit privaten Firmen zu erarbeiten, und im Irak war lange eine private Sicherheitsfirma für die Kontrolle der privaten Sicherheitsindustrie zuständig (Isenberg 2006; Wulf 2005: 70).

Im Bereich der inneren Sicherheit ist eine ähnliche Entwicklung nicht zu befürchten. Zwar sind auch hier spezielle Fähigkeiten gefordert, die eine zunehmende Professionalisierung erfordern. Aber der vergleichsweise geringe Umfang der Privatisierung innerer Sicherheit zumal in Deutschland lässt keine Entwicklung von Abhängigkeiten staatlicher Stellen von privaten Anbietern erwarten. Allerdings sollte einer stärkeren Verselbständigung der privaten Sicherheitsbranche insofern entgegen gewirkt werden, als der Staat seine Kontroll- und Zertifizierungsfunktion nicht gänzlich an nicht-staatliche Einrichtungen abtreten sollte.

4.4 Demokratische Kontrolle

Schließlich werden auch die Konsequenzen der fortgesetzten Privatisierung für die demokratischen Kontrollsysteme immer wieder diskutiert. Privatisierung ist nicht per se demokratieschädigend, wie das manchmal in den Debatten um die Privatisierung anklingt. Wenn Auftraggebern allerdings der Wille wie auch die Ressourcen fehlen, um PSMF nach strengen Kriterien auszusuchen, ihre Aktivitäten vertragsmäßig stark einzugrenzen sowie ihre Tätigkeiten vor Ort genau zu beobachten und Fehlverhalten zu sanktionieren, kann aus der massiven Beschäftigung von PSMF auch ein Demokratieproblem erwachsen. Auch dies lässt sich eindrücklich in den USA studieren (z.B. Avant 2006; Avant/Sigelman 2010): Vieles spricht dafür, dass das Verteidigungsministerium ganz bewusst eine fragwürdige Rekrutierungspraxis wie intransparente Vertragspolitik verfolgt hat, um sich im „globalen Krieg gegen den Terror“ maximale Flexibilität zu sichern. Das wird deutlich, wenn man den Blick darauf richtet, wie Verträge mit PSMFs geschlossen werden:

Die Aufträge an PSMFs werden üblicherweise zwischen der Regierung und den Unternehmen direkt ausgehandelt, während die Parlamente kaum Einblick in die Verträge, deren Inhalt oder die Summe der Verträge haben. Zwar sind Parlamente gefragt, wenn es um die Verabschiedung des Militärbudgets geht, aber sie haben kaum Möglichkeiten, nachzuvollziehen, wie das Budget im Einzelnen verausgabt wird, insbesondere da Verträge mit PSMF sich häufig in unscheinbaren Haushaltsposten verstecken (Schreier/Carparini 2005: 102). In den USA muss beispielsweise der US-Kongress erst hinzugezogen werden, wenn Verträge einen Wert von 50 Mio. US Dollar überschreiten (Schneiker 2007: 414). Durch Splitten der Verträge und die weit



verbreitete Praxis des *Sub-Contracting* wird zudem von außen das Nachvollziehen solcher Verträge erheblich erschwert (Dickinson 2007).

Regierungen können mit *Outsourcing* zudem die von Parlamenten auferlegte personelle ‚Deckelung‘ regulärer Truppen umgehen (Avant 2006; Friesendorf/Krahmann 2011: 15); eine Strategie, die die USA etwa in den Balkan-Konflikten genutzt hat oder in der Drogenterrorismusbekämpfung in Kolumbien (Singer 2008: 212-215). Dem US-Kongress war es so faktisch unmöglich, demokratische Kontrolle auszuüben. Zugleich nimmt die personelle Verquickung zwischen hochrangigen PSMF-Angehörigen und politischen Entscheidern zu. Der politische Einfluss von PSMF auf die US-Regierung ist nicht zu leugnen: Viele staatliche Stellen nutzen Informationen und Berichte, die ihnen von den Firmen über eigene „Trainingserfolge“ oder „vielversprechende“ Waffen- oder Investitionsprogramme zur Verfügung gestellt werden (Avant 2006: 512-514). So ist zu befürchten, dass deren kommerzielle Interessen auch Einfluss auf politische Entscheidungen erlangen (Schreier/Caparini 2005; Friesendorf/Krahmann 2011: 15).

Aber auch die breite Öffentlichkeit jenseits des Parlaments wird durch die Privatisierung in ihren Kontrollmöglichkeiten eingeschränkt: Regierungen vermeiden durch die zunehmende Auslagerung an PSMFs, weitere Reservisten einberufen zu müssen. Sie verschleiern so das Ausmaß ihres militärischen Engagements und umgehen öffentliche Debatten. So lässt sich die „Opferempfindlichkeit“ der Bevölkerung gegenüber Kriegsgefallenen, die gerade in demokratischen Staaten sehr hoch ist, wirkungsvoll unterlaufen, denn die Gefallenen unter PSMF-Angehörigen tauchen nicht in den offiziellen Gefallenenstatistiken auf oder nur als Zivilisten (Avant/Sigelman 2010).⁴²

Auch im Bereich der inneren Sicherheit spielt die demokratische Kontrolle eine entscheidende Rolle. Wichtig ist, die verfassungsrechtlichen Grenzen zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Aufgaben aufrecht zu erhalten und möglichst streng zwischen Auslagerung, Integration und Überlassung (s. Kap. 3.2.2) zu unterscheiden. In der Praxis sind allerdings Grauzonen unvermeidlich. Beim gemeinsamen Patrouillieren mit Polizisten, bei der Betreuung von Gefangenen und bei der ehrenamtlichen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der lokalen Kriminalitätsprävention müssen allen Beteiligten die entsprechenden Rechte und Pflichten klar kommuniziert werden, um die demokratische Legitimität sicherzustellen.

5. Thesen und Empfehlungen

Aus unserer Analyse wird deutlich, dass in Deutschland Privatisierung bereits ein integraler Bestandteil sowohl äußerer als auch innerer Sicherheit ist. 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

⁴² Dies ist besonders gravierend, da das Risiko für einen PSMF-Mitarbeiter in Diensten der US-Streitkräfte, in Afghanistan getötet zu werden, 2,75 mal so hoch ist, wie für einen regulären US-Soldaten (vgl. Schwartz 2011: 9).



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. Potenziell 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 Bürgers 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 PMCs 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. Fehlverhalten von privaten Sicherheitsdienstleistern, wie den schwarzen Sheriffs in der Münchner U-Bahn oder von PSMF im Irak, und 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.



Literatur

- Agnew, John A. 1998. *Geopolitics: Re-Visioning World Politics*. London/New York: Routledge.
- Air Force 1997: Report of the Secretary of the Air Force, <http://www.dod.mil/exec-sec/adr98/af.html>; 05.02.2007.
- Albrecht, Peter-Alexis 2010: *Der Weg in die Sicherheitsgesellschaft. Auf der Suche nach staatskritischen Absolutheitsregeln*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Althusius, Johannes 2003 [1603]: *Politik*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Angehrn, Emil 1993: *Das Streben nach Sicherheit. Ein politisch-metaphysisches Problem*, in: Fink-Eitel, Heinrich/Lohmann, Georg (Hrsg.): *Zur Philosophie der Gefühle*, Frankfurt am Main, 218-243.
- Avant, Deborah 2005: *The Market for Force. The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge, MA.
- Avant, Deborah 2006: *The Implications of Marketized Security for IR Theory*. In: *Perspectives on Politics*, 4: 3, 507-528.
- Avant, Deborah/Sigelman, Lee 2010: *Private security and democracy: lessons from the US in Iraq*. In: *Security Studies*, 19, 230-265.
- Bais, Karolien/Huijser, Mijnd 2005: *The Profit of Peace. Corporate Responsibility in Conflict Regions*, Sheffield.
- Baker, James. 1990. Rede bei der National Governors' Association. *Amerika Dienst* 28.2.1990.
- Baldus, Manfred (2008: *Freiheitssicherung durch den Rechtsstaat des Grundgesetzes*, in: Huster, Stefan/Rudolph, Karsten (eds.): *Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 107-119.
- Baldwin, David A. 1997: *The Concept of Security*, in: *Review of International Studies* 23: 1, 5-26.
- Banfield, Jessica/Haufler, Virginia/Lilly, Damian 2003: *Transnational Corporations in Conflict Prone Zones. Public Policy Responses and a Framework for Action*, London: International Alert.
- Bayern (o.J.): *Justizvollzugsanstalt Augsburg in Gablingen*. Online unter: <http://www.stbaa.bayern.de/hochbau/projekte/jva.php>. Abgerufen 2013-06-03.



- BDSW 2013: Einsatzbereiche des Wachpersonals. Online unter:
http://www.bdsw.de/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=57&limit=1&limitstart=6. Abgerufen 2013-06-03
- Bebenburg, Pitt von 2012: Gefängnis bleibt privat. Online unter: <http://www.fr-online.de/rhein-main/jva-huenfeld-gefaengnis-bleibt-privat,1472796,16722046.html>. Abgerufen 2013-06-03.
- Beck, Martin 2004: Gefallen(d)e Engel? Die Guardian Angels in Berlin und Hamburg, in: Elsbergen, Gisberg van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 179-194.
- Beck, Ulrich. 2007. Weltrisikogesellschaft, Frankfurt a.M.
- Beitz, Charles. 1979. Political Theory and International Relations. Princeton: Princeton University Press.
- Bellamy, Alex J. 2008: The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention, in: International Affairs 84: 4, 615-639.
- Bennett, Juliette 2002: Multinational Corporations, Social Responsibility and Conflict, Journal of International Affairs 55: 2, 393-410.
- Beste, Hubert 2000: Morphologie der Macht. Urbane „Sicherheit“ und die Profitorientierung sozialer Kontrolle, Opladen: Leske+Budrich.
- Beste, Hubert 2008: Zur Privatisierung verloren geglaubter Sicherheit in der Kontrollgesellschaft, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/ Reichertz, Jo (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 183-202.
- Blizzard, Stephen M. 2004: Increasing Reliance on Contractors on the Battlefield: How do we keep from Crossing the Line?, in: Air Force Journal of Logistics 28: 2, findarticles.com/p/articles/mi_m0IBO/is_1_28/ai_n7068960; 02.04.2007.
- BMVg [Bundesministerium der Verteidigung]. 2006. Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.
- Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.) 2009: Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bodin, Jean 1981 [1576]: Sechs Bücher über den Staat, München: C.H. Beck.
- Bone, Andrew 2004: Conflict Diamonds: the De Beers Group and the Kimberley Process, in: Bailes, Alyson J.K./Frommelt, Isabel (Hrsg.): Business and Security, Oxford, 129-147.



- Borchert, Heiko (Hrsg.) 2004: Weniger Souveränität - Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg.
- Borchert, Heiko. 2004. Vernetzte Sicherheitspolitik und die Transformation des Sicherheitssektors: Weshalb neue Sicherheitsrisiken ein verändertes Sicherheitsmanagement erfordern, in: Borchert, Heiko (Hrsg.): Vernetzte Sicherheit. Leitidee der Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg, 53-79
- Branovic, Zeljko/Chojnacki, Sven 2007: Söldner mit neuer Mission. Hat der Trend zur Privatisierung von Sicherheit auch Einfluss auf deutsche Militäreinsätze? In: Internationale Politik, 62: 5, 58-67.
- Braun, Frank 2012: Private Sicherheitsdienste. Online unter: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/76663/private-sicherheitsdienste?p=all>. Abgerufen 2013-05-02.
- Brown, Nevile. 1989. Climate, Ecology and International Security. Survival 31(6): 519-32.
- Brugger, Winfried 2004: Freiheit und Sicherheit. Eine staatstheoretische Skizze mit praktischen Beispielen, Baden-Baden: Nomos.
- Brunst, Thomas/Korell, Jürgen 2001: Private Sicherheitsdienste und Polizei, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 68 1/2001. Online unter: <http://www.cilip.de/ausgabe/68/psd.htm>. Abgerufen 2013-04-30.
- Bühler, Markus 1999: Präventionsansätze in Deutschland, in: Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Innere Sicherheit in der Gemeinde – Kommunale Kriminalprävention, Stuttgart: Kommunalwissenschaftliches Forschungszentrum Würzburg, 29-46.
- Bull, Hans Peter (2011): Informationelle Selbstbestimmung – Vision oder Illusion? Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bull, Hedley. 1961. The Control of the Arms Race: Disarmament and Arms Control in the Missile Age. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Bundespolicie (o.J.): Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Bahnverkehrs. Online unter: http://www.bundespolicie.de/DE/06Die-Bundespolicie/Aufgaben-Verwendungen/Bahnpolizeibapo_node.html. Abgerufen 2013-06-03.
- Bundesregierung 2004: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussepolitik/friedenspolitik/ziv_km/zf_aktionsplan_html; 20.03.2006.
- Bundestag 2010a: Antwort der Bundesregierung zu „Deutsche Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdienstleistern in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache/3559, 26.10.2010; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/035/1703559.pdf>; 30.05.2010.



- Bundestag 2010b: Antwort der Bundesregierung zu „Bewaffnete gruppen in Afghanistan, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/492, 20.01.2010; <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd-/17/004/1700492.pdf>; 30.05.2010.
- Bürgin, Annina Cristina 2011: Privatisierung von Sicherheit und Frieden? Eine vergleichende Studie der Einstellungen Deutschlands und der USA gegenüber Kooperationen von Streitkräften mit privaten Militärfirmen, Bern: Peter Lang.
- Bürgin, Annina Cristina 2011: Privatisierung von Sicherheit und Frieden? Eine vergleichende Studie der Einstellungen Deutschlands und der USA gegenüber Kooperationen von Streitkräften mit privaten Militärfirmen, Bern: Peter Lang.
- Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde. 1998. Security. A New Framework for Analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry/Waever, Ole 1998: Security: A New Framework for Analysis, Boulder, CO: Westview.
- Carr, Edward H. 1964 [1939]. The Twenty Year's Crisis, 1919-1939 (1939). New York: Harper and Row.
- Carter, Ashton B. 2001/02: The Architecture of Government in the Face of Terrorism, in: International Security 26: 3, 5-23.
- CBO [Congressional Budget Office] (2008), Contractors' Support of U.S. Operations in Iraq, Washington; <http://www.cbo.gov/ftpdocs/96xx/doc9688/08-12-IraqContractors.pdf>, letzter Zugriff: 26.11.2008.
- Chojnacki, Sven/Branovic, Zeljko 2007: Privatisierung von Sicherheit? Formen von Sicherheits-Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: S+F Sicherheit und Frieden 25: 4, 163-169.
- Cockayne, James 2007: »Make or Buy? Principal-Agent Theory and the Regulation of Private Military Companies«, in: Chesterman, Simon/Lehnardt, Chia (Hrsg.): From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies, Cambridge, S. 196–216.
- Cohen, Raymond. 1979. Threat Perception in International Crisis. Milwaukee: University of Wisconsin Press.
- Commission on Global Governance. 1995. Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht Der Kommission Für Weltordnungspolitik. Bonn: Dietz.
- Commission on Human Security. 2003. Outline of the Report of the Commission on Human Security. <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlies/outline.html> (19.06.2008).



- Commission on Wartime Contracting in Afghanistan and Iraq 2010: At What Cost? Contingency Contracting in Iraq and Afghanistan <http://www.ncmahq.org/files/Articles/CM0410%20-%2020-28.pdf>; 30.05.2013.
- Community Oriented Policing Services (COPS) (Hrsg.) 2004: National Policy Summit. Private Policing/ Public Policing.
- Conze, Eckart 2009. Die Suche Nach Sicherheit. Eine Geschichte Der Bundesrepublik Deutschland Von 1949 Bis in Die Gegenwart. Berlin: Siedler.
- Conze, Werner 1984. Art. Sicherheit, Schutz, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 5, Stuttgart, 831-862.
- Daase, Christopher 1993: Sicherheitspolitik und Vergesellschaftung. Ideen zur theoretischen Orientierung der sicherheitspolitischen Forschung. In Regionalisierung der Sicherheitspolitik, edited by Christopher Daase, Susanne Feske, Bernhard Moltmann and Claudia Schmid, 39-64. Baden-Baden: Nomos.
- Daase, Christopher 2001: Terrorismus - Begriffe, Theorien und Gegenstrategien, in: Friedens-Warte 76: 1, 55-79.
- Daase, Christopher 2002: Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel. In Internationale Risikopolitik, hrsg. Christopher Daase, Susanne Feske and Ingo Peters, 9-35. Baden-Baden: Nomos.
- Daase, Christopher 2009: Der erweiterte Sicherheitsbegriff, in: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): Internationale Politik als Überlebensstrategie, München, 137-153.
- Daase, Christopher 2010: Wandel der Sicherheitskultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50, 9-16.
- Daase, Christopher 2011: Sicherheit schlägt Frieden. Zum normativen Wandel in der Weltpolitik, in: Polar 11: 2, 89-93.
- Daase, Christopher 2011. Sicherheitskultur. Ein Konzept zur interdisziplinären Erforschung politischen und sozialen Wandels, in S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 29: 2, 59-65.
- Daase, Christopher/ Engert, Stefan 2008: Global Security Governance: Kritische Anmerkungen zur Effektivität und Legitimität neuer Formen der Sicherheitspolitik, in: Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. PVS-Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, 475-498.
- Daase, Christopher/ Junk, Julian. 2012. Netzwerke der Sicherheit. Überlegungen zum Umbau demokratischer Sicherheitspolitik, in: S+F Sicherheit und Frieden, i.E.



- Daase, Christopher/Engert, Stefan/Junk, Julian (Hrsg.) 2013: Verunsicherte Gesellschaft - Überforderter Staat. Zum Wandel der Sicherheitskultur, Frankfurt am Main: Campus.
- Dalby, Simon 1990: Creating the Second Cold War. The Discourse of Politics. London: Pinter.
- Dalby, Simon 2009: Security and Environmental Change, Cambridge.
- Davis, Peter 2008: The Role of Companies in Post-Conflict Reconstruction. Learning from the Wider Debate, Ethical Corporation Institute.
- Deitelhoff, Nicole 2008: Ohne private Sicherheitsanbieter können die USA nicht mehr Krieg führen – die Privatisierungsdimension der RMA, in: Helmig, Jan/Schörnig, Niklas (Hrsg.): Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Frankfurt a. M., 165-184.
- Deitelhoff, Nicole 2009: The other Side of Business, in. Deitelhoff, Nicole/Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Corporate Security Responsibility? Corporate Governance Contributions to Peace and Security in Zones of Conflict, Houndmills: Palgrave, 177-201.
- Deitelhoff, Nicole/Fischer-Lescano, Andreas 2013: Politik und Recht der privatisierten Sicherheit, in: Mayer, Peter/Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.): Politik und recht globaler Sicherheit, Frankfurt am Main, 43-78.
- Deitelhoff, Nicole/Geis, Anna 2010: Entkernt sich der Leviathan? Die organisatorische und funktionelle Umrüstung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik westlicher Demokratien, in: Leviathan 38. 389-410.
- Deitelhoff, Nicole/Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) 2010: Corporate Security Responsibility? Corporate Governance Contributions to Peace and Security in Zones of Conflict, Houndmills: Palgrave.
- Deitelhoff, Nicole/Wolf, Klaus Dieter 2013: Wirtschaftsunternehmen in Konflikten. Das Wechselspiel staatlicher und gesellschaftlicher (Ent-)Politisierung privater Sicherheitsleistungen, in: Ecker-Ehrhardt, Matthias/Zürn, Michael (Hrsg.): Politisierung der Weltpolitik, Suhrkamp: Frankfurt, 158-189.
- Denninger, Erhard 2002: Freiheit Durch Sicherheit? Anmerkungen Zum Terrorismusbekämpfungsgesetz. Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11, 22-30.
- Denninger, Erhard 2008: Prävention Und Freiheit. Von Der Ordnung Der Freiheit. In Vom Rechtsstaat Zum Präventionsstaat, edited by Stefan Huster and Karsten Rudolf, 85-106. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Department of Defense (DoD) 1996: Improving the Combat Edge Through Outsourcing, [http://www. Defenselink.mil/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=890](http://www.Defenselink.mil/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=890); 05.01.2007.



- Deutsch, Karl W. 1954: *Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement*. Garden City, N.Y.
- Dickinson, Laura A. 2000): *Contract as a tool for regulating private military companies*, in: Chesterman, Simon/Lehnardt, Chia (Hrsg.): *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Cambridge, 217-238.
- Dickmann, Fritz 1972: *Der Westfälische Frieden*, Münster: Aschendorff.
- Die Grünen/SPD 2011: *Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und SPD Baden-Württemberg*, Online unter: <http://www.gruene-bw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/Koalitionsvertrag-web.pdf>. Abgerufen 2013-06-03.
- Döhner, Saskia 2013: *Busemann eröffnet erstes Privat-Gefängnis in Niedersachsen*. Online unter: <http://www.haz.de/Nachrichten/Der-Norden/Uebersicht/Busemann-eroeffnet-erstes-Privat-Gefaengnis-in-Niedersachsen>. Abgerufen 2013-06-03.
- DPolG [Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB] (o.J.): *Privatisierung von Polizeiaufgaben*. Online unter: http://www.dpolg.de/front_content.php?idcatart=155&lang=1&client=1. Abgerufen 2013-06-04.
- Ehlers, Jan Philip (2003): *Aushöhlung der Staatlichkeit durch die Privatisierung von Staatsaufgaben?* Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Eick, Volker 2000: *Arbeit, Angst und Attraktionen. Arme gegen Arme und das Bernauer „Modell Bürgerhelfer“*, in: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP 66 2:2000*. Online unter: <http://www.cilip.de/ausgabe/66/eick.htm>. Abgerufen 2013-06-04.
- EITI 2006: *Schlussbericht der Internationalen Beratergruppe über die Transparenzinitiative der rohstoffgewinnenden Industrie. EITI-Konferenz 2006, Norwegen*, in: http://eitransparency.org/files/document/validation_guide_german.pdf; 28.02.2008.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens 1994: *der überforderte Staat*, Baden-Baden.
- Elsbergen, Gisbert van 2004: *Auf der Suche nach der Sicherheitswacht – Bayern und sein Konzept zur Inneren Sicherheit*, in: ders. (Hrsg.): *Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 195-206
- Evans, Gareth 2006: *From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect*, in: *Wisconsin International Law Review 24*: 703-713.
- FAZ 2004: *Land spart beim Strafvollzug. Privater Betreiber in Hünfeld*, in: FAZ vom 9.11.2004, pp. 41.



- FAZ 2012: Teilprivatisierung in Hünfeld wird fortgesetzt. Online unter: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/gefaengnis-teilprivatisierung-in-huenfeld-wird-fortgesetzt-11831716.html>. Abgerufen 2013-06-03.
- Feltes, Thomas 2009: Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/ Reichertz, Jo (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 105-113.
- Finer, Jonathan 2005: Security Contractors in Iraq Under Scrutiny after Shootings, in: Global Policy Forum www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/contractindex.htm; 20.01.2007.
- Förtsch, Daniel 2009: Privatisierung im Justizvollzug, in: Heindl, Markus (Hrsg.): Seminarbericht „Privatisierung und öffentliche Verwaltung“. Online unter http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fopus4.kobv.de%2Fopus4-bamberg%2Ffiles%2F164%2FSeminarbericht_Privatisierung.pdf&ei=cveEUeD_BsWXtQbw74HIDA&usq=AFQjCNFiGO4D7VAdiCmDcEQ48UgQ11Z5A&bvm=bv.45960087,d.Yms. Bamberg, 135-153
- Frei, Daniel 1977: Sicherheit. Grundfragen der Weltpolitik, Stuttgart: Kohlhammer.
- Friesendorf, Cornelius/Daase, Christopher/Müller, Thomas 2013: Flexible Sicherheitskräfte für Auslandseinsätze: Afghanistan und die Grenzen deutscher Sicherheitspolitik, HSK-Report 1/2013, Frankfurt am Main.
- Gädign, Marcel 2003: Erfolgreiche Green-Cops. Online unter <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/erfolgreiche-green-cops,10810590,10106102.html>. Abgerufen 2013-06-04.
- Gagnon, Georgette/Macklin, Audrey/Simons, Penelope 2003: Deconstructing Engagement. Corporate Self-Regulation in Conflict Zones – Implications for Human Rights and Canadian Public Policy, Public Law Research Paper No. 04-07, University of Toronto, <http://ssrn.com/abstract=557002>; 13.09.2004.
- Galtung, Johan. 1969. Violence, Peace and Peace Research. Journal of Peace Research 6(3): 167-191.
- Gansler Report 2007: Urgent reform Required: Army Expeditionary Contracting, http://www.army.mil/docs/Gansler_Commission_Report_Final_071031.pdf, 30.05.2013.



- GAO [General Accounting Office] 2006a: Military Operations: High-Level DoD Action Needed to Address Long-standing Problems with Management and Oversight of Contractors Supporting Deployed Forces, Washington; <http://www.gao.gov/new.items/d07145.pdf>, letzter Zugriff: 05.01.2007.
- GAO [General Accounting Office] 2003: Military Operations: Contractors Provide Vital Service to Deployed Forces but are not Adequately Addressed in DoD Plans, Washington; <http://www.gao.gov/new.items/d03695.pdf>, letzter Zugriff: 30.03.2009.
- GAO [General Accounting Office] 2006b: Rebuilding Iraq: Actions Still Needed to Improve Use of Private Security Providers, Washington; <http://www.gao.gov/new.items/d06865t.pdf>, letzter Zugriff: 05.01.2007.
- GAO [General Accounting Office] 2007: Stabilizing and rebuilding Iraq: Conditions in Iraq are Conducive to fraud, Waste and Abuse, GAO-07-525T, Washington DC.
- GAO [General Accounting Office] 2008: Military Operations: Implementation of Existing Guidance and Other Actions Needed to Improve DOD's Oversight and Management of Contractors in Future Operations, Washington; <http://www.gao.gov/new.items/d08436t.pdf>, letzter Zugriff: 27.02.2008.
- GAO [General Accounting Office] 2010: Warfighter Support. DOD Needs to Improve Its Planning for Using Contractors to Support Future Military Operations, Washington, <http://www.gao.gov/assets/310/302435.pdf>, letzter Zugriff 31.01.2012.
- Gareis, Sven Bernhard 2006: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 2. Aufl., Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Garland, David 1996: The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society, in: British Journal of Criminology 36: 4, 445-471.
- Garland, David 2001: The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society, New York.
- Gassmann, Pierre. 2005. Rethinking Humanitarian Security, in: Humanitarian Exchange Magazine 30, 32-34.
- GdP [Gewerkschaft der Polizei] 2000: Verhältnis Polizei - private Sicherheitsdienste. Online unter: [http://www.gdp.de/id/Posa/\\$File/PosPrivate.pdf](http://www.gdp.de/id/Posa/$File/PosPrivate.pdf). Abgerufen 2013-06-04.
- Gehlen, Arnold 1978: Der Mensch. Seine Natur und seine Stellung in der Welt. Wiesbaden: Athenäum.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard 2008: Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftmanager, in: Leviathan 3/2008, 430-454.
- Georg, Hans 2009: Kundendienst für den Krieg, in: Neue Rheinische Zeitung, Online Flyer 217, 30.09.2009; <http://www.nrhz.de/flyer/beitrag.php?id=14284>; 30.05.2013.



- Gesemann, Frank 2004: Öffentliche Sicherheit durch private Dienste. Rechtsgrundlagen – Aufgabenfelder – Qualifikationsbedarf, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Global Witness 1998: A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict, London: Global Witness.
- Global Witness 2000: Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification and Control of Diamonds, London: Global Witness.
- Goldblat, Josef. 1996. Arms Control. A Guide to Negotiations and Agreements. London: Sage.
- Graaf, Rens de/Foster, Erin/Nijssen, Stefanie 2010: Humanitarian Security in Afghanistan, in: Civil-Military Fusion Centre 10: 1, 1-7.
- Grant, J. Andrew/Taylor, Ian 2004: Global Governance and Conflict Diamonds: The Kimberley Process and the Quest for Clean Gems, in: The Round Table 93: 375, 385-401.
- Grofe, Jan 2007: Human Rights and Private Military Companies: A Double-Edged Sword too Dangerous to Use?, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies. Chances, Problems and Pitfalls, Wiesbaden, 241-258.
- Günther, Klaus 2005: Verantwortung in vernetzten Systemen, in: Gamm, Gerhard/Hetzel, Andreas (Hrsg.): Unbestimmtheitssignaturen der Technik. Eine neue Deutung der technisierten Welt, Bielefeld: Transcript, 337-351.
- Gusy, Christoph 2004: Die Vernetzung innerer und äußerer Sicherheitsinstitutionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, 197-220.
- Gusy, Christoph 2010: Sicherheitskultur - Sicherheitspolitik - Sicherheitsrecht, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 93: 2, 111-128.
- Haftendorn, Helga 1983: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden: Nomos.
- Haftendorn, Helga 1993: Das Sicherheitspuzzle: Die Suche Nach Einem Tragfähigen Konzept Internationaler Sicherheit. In Regionalisierung Der Sicherheitspolitik, edited by Christopher Daase, Susanne Feske, Bernhard Moltmann and Claudia Schmid, 13-38. Baden-Baden: Nomos.
- Haftendorn, Helga, Robert O. Keohane, and Celeste A. Wallander, eds. 1999. Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space. Oxford: Oxford University Press.



- Haimerl, Kathrin 2012: Sicherheitsfirmen sollen Polizeiaufgaben übernehmen. Online unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/grossbritannien-sicherheitsfirmen-sollen-polizeiaufgaben-uebernehmen-1.1300445>. Abgerufen 2013-06-04.
- Härter, Karl 2003: Sicherheit und Frieden im frühneuzeitlichen Alten Reich. Zur Funktion der Reichsverfassung als Sicherheits- und Friedensordnung 1648-1806, in: Zeitschrift für historische Forschung 30: 1/4, 413-431.
- Hassan, Josef 2010: Privatisierungen im Bereich der inneren Sicherheit. Analysiert am Beispiel der USA. Wien: Online-Diplomarbeit.
- Hasselmann, Jörn 2012: Polizei prüft Privatisierung von Aufgaben. Online unter: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/personalmangel-polizei-prueft-privatisierung-von-aufgaben/7348496.html>. Abgerufen 2013-06-03.
- Hassemer, Winfried 2002: Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit. Drei Thesen, in: Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 41: 3, 10-15.
- Haufler, Virginia 2001: Is There a Role for Business in Conflict Management?, in: Crocker, Chester A./Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): Turbulent Peace. The Challenge of Managing International Conflict, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 659-675.
- Herz, John 1950: Idealist Internationalism and the Security Dilemma. World Politics 2(2): 157-80.
- Hirsch, Joachim 1980: Der Sicherheitsstaat. Das "Modell Deutschland", seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Hirsch, Joachim 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin: ID-Archiv.
- Hitzler, Ronald/Göschl, Alexandra 1997: Reflexive Reaktionen. Zur Bewältigung allgemeiner Verunsicherung, in: Freehse, Detlev/Löschper, Gaby/Smaus, Gerlinda (Hrsg.): Konstruktion der Wirklichkeit durch Kriminalität und Strafe, Baden-Baden: Nomos, 134–156.
- Hitzler, Ronald/Peters, Helge 1998 (Hrsg.): Inszenierung: Innere Sicherheit – Daten und Diskurse. Opladen: Leske+Budrich.
- Hohmeyer, Christine 1999: Kommunale Kriminalpolitik in Deutschland – Akteure, Themen und Projekte kriminalpräventiver Gremien, in: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 64, 3/99, 60–67



- Holzgreffe, J.L. 2003: The Humanitarian Intervention Debate. In Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas, edited by J.L. Holzgreffe and Robert O. Keohane, 15-52. Cambridge: Cambridge University Press.
- Homeland Security 2004: Die Bedrohung durch den Terrorismus als Herausforderung für eine gesamtstaatliche Sicherheitsarchitektur. Reden bei einem Expertengespräch des Berliner Forums Zukunft und der DGAP vom 29. April 2004, DGAP-Analyse Nr. 29, 2004.
- Hr-online 2012: Neuer Zoff um Gefängnis-Privatisierung. Online unter: http://www.hr-online.de/website/rubriken/nachrichten/indexhessen34938.jsp?rubrik=34954&key=standard_document_45148550. Abgerufen 2013-06-03.
- Hudson, Andrew 2007: Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights, in: Berkeley Journal of International Law 25: 203-227.
- Humboldt, Wilhelm von 1792/1967: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen, Stuttgart.
- Huster, Stefan/Rudolf, Karsten 2008: Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat? In: Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, hrsg. v. Stefan Huster und Karsten Rudolf, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 9-20.
- International Alert 2004: Promoting a Conflict Prevention Approach to OECD Companies and Partnering with Local Business, London: International Alert, <http://www.international-alert.org/publications/38.php>; 21.04.2006.
- Iosub, Herzel (o.J.): Privatizing Israeli Prisons. Online unter: http://147.237.72.72/NR/rdonlyres/25996BD2-B001-4F71-BE44-B080D6AAD3B8/0/PrivatizingIsraeliPrisons12_15.pdf. Abgerufen 2013-05-01.
- Isenberg, David 2006: »Challenges of Security Privatization in Iraq«, in: Bryden, Alan/Caparini, Marina (Hrsg.), Private Actors and Security Governance, Zürich, S. 149–66.
- Isenberg, David 2007: »A Government in Search for Cover: Private Military Companies in Iraq«, in: Chesterman, Simon/Lehnardt, Chia (Hg.), From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies, Cambridge, S. 82–93.
- Isensee, Josef 1983: Das Grundrecht Auf Sicherheit. Zu Den Schutzpflichten Des Freiheitlichen Verfassungsstaates. Vortrag, Gehalten Vor Der Berliner Juristischen Gesellschaft Am 24. November 1982, Erweiterte Fassung. Berlin, New York, N.Y.: de Gruyter.
- Isensee, Josef 1983: Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin: de Gruyter.



- Jaberg, Sabine 1999: Kollektive Sicherheit: Mythos oder realistische Option?, Hamburg.
- Jackson, Paul 2003: Warlords as Alternative Forms of Governance, in: Small Wars and Insurgencies 14: 2, 131-150.
- Jaschke, Hans-Gerd 1991: Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit. Grundlagen, Praxis und Kritik, Opladen.
- Joras, Ulrike/Schuster, Adrian 2008: Private Security Companies and Local Populations. Bern: Swiss Peace Working Paper Nr. 1/2008.
- Kakalik, James/ Wildhorn, Sorrel (1971): Rand Report. Private Police in the United States. Findings and Recommendations, Washington D.C.: Department of Justice.
- Kaldor, Mary 1999: New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era, Cambridge.
- Kamarck, Elaine C. 2002: Applying 21st-Century Government to the Challenge of Homeland Security, Arlington.
- Kant, Martina/Pütter, Norbert 1998: Sicherheit und Ordnung in den Städten, in: Bürgerrechte und Polizei/CILIP 59, 1/98, 70-79.
- Kantz, Carola 2007: The Power of Socialization: Engaging the Diamond Industry in the Kimberley Process, in: Business and Politics 9: 3, <http://www.be-press.com/bap/vol9/iss3/art2>; 28.02.2008..
- Kaufmann, Franz-Xaver 1973: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart: Enke.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: Lessenich, Stephan (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt am Main/ New York, 73-104.
- Keohane, Robert O., and Joseph S. Nye 1977: Power and Interdependence. World Politics in Transition. Boston: Little, Brown & Co.
- Kingsnorth, Paul 2008: Cities for Sale, in: The Guardian vom 29. März 2008.
- Klimke, Daniela 2008: Wach- und Schließgesellschaft Deutschland. Sicherheitsmentalitäten in der Spätmoderne, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klimke, Daniela 2008: Wach- und Schließgesellschaft Deutschland. Sicherheitsmentalitäten in der Spätmoderne, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klimke, Daniela 2008: Wach- und Schließgesellschaft Deutschland. Sicherheitsmentalitäten in der Spätmoderne, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



- Kniesel, Michael 1996: „Innere Sicherheit“ und Grundgesetz, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 12, 482-489.
- Knorr, Klaus 1976: Threat Perception. In Historical Dimensions of National Security Problems, edited by Klaus Knorr, 78-119. Lawrence: University Press of Kansas.
- Kolodziej, Edward A. 2005: Security and International Relations, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kötter 2009: JVA Burg eröffnet: KÖTTER an PPP-Pilotprojekt beteiligt. Online unter: <http://www.koetter.de/aktuelles/presse/archiv/jva-burg-geht-an-den-start-koetter-services-an-ppp-pilotprojekt-beteiligt/>. Abgerufen 2013-06-03.
- Krahmann, Elke 2003: Conceptualizing Security Governance, in: Cooperation and Conflict 38: 1, 5-26.
- Krahmann, Elke 2009: Private Security Companies and the State Monopoly on Violence: A Case of Norm Change? PRIF-Reports No. 88. Frankfurt am Main: PRIF.
- Krahmann, Elke 2010: States, Citizens and the Privatization of Security, Cambridge.
- Krahmann, Elke 2010: States, Citizens and the Privatization of Security, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krahmann, Elke/ Friesendorf, Cornelius 2011: Debatte vertagt? Militär- und Sicherheitsfirmen in deutschen Auslandseinsätzen, HSK-Report Nr. 8/2011, Frankfurt/M.
- Krasner, Stephen D. 1978: Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy, Princeton: Princeton University Press.
- Krell, Gert 1980: Die Entwicklung des Sicherheitsbegriffs, in: Beiträge zur Konfliktforschung 10(3): 33-57.
- Krisch, Nico 2001: Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit, Berlin.
- Kronauer, Martin/Schmid, Günther 2011: Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie, in: WSI-Mitteilungen 4/2011.
- Kugelman, Dieter 2008: Das Verständnis von Sicherheit im Völkerrecht. In Frieden in Freiheit: Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburtstag, 175-86. Baden-Baden: Nomos.
- Kunz, Thomas 2005: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheitspolitik und ihre Kritik, Bielefeld: Transcript.



- Kutscha, Martin 2004: Die Freiwillige Polizei-Reserve in Berlin, in: Elsbergen, Gisberg van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 225-234.
- Lake, David, and Patrick Morgan 1997: Regional Orders. Building Security in an New World. University Park/London: Pennsylvania State University Press.
- Lampe, Ernst-Joachim 1988: Grenzen des Rechtspositivismus. Eine rechtsanthropologische Untersuchung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Lange, Hans-Jürgen 1998: Privatisierung als nicht-intendierte Folge staatlicher Aufgabenkritik, in: Gussy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos, 215-236.
- Lange, Hans-Jürgen 1999: Innere Sicherheit im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen 2006: Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 87-112.
- Lange, Hans-Jürgen/ Ohly, H. Peter/ Reichertz, Jo (Hrsg.) 2009: Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Lange, Meik 2001: Privatisierungspotentiale im Strafvollzug, in: Die öffentliche Verwaltung 21/2001, 898-904.
- Lassalle, Ferdinand 1862: Das Arbeiterprogramm - Über den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstandes, Berlin.
- Leander, Anna 2005: The Market for Force and Public Security. In: Journal of Peace Research 42: 5, 605-622.
- Leander, Anna 2007: Regulating the role of private military companies in shaping security and politics, in Chesterman/Lehnhardt (2007): 49-66.
- Levy, Marc A. 1995: Is the Environment a National Security Issue, in: International Security 20: 2, 35-62.
- Limbach, Jutta 2002: Ist die kollektive Sicherheit Feind der individuellen Freiheit?, in: Anwaltsblatt 2002: 8-9, 454-458.
- Linklater, Andrew 1998: The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era. Cambridge.
- Lübbe, Weyma 1998: Verantwortung in komplexen kulturellen Prozessen, Freiburg.



- Luciani, Giacomo 1989: The Economic Content of Security. *Journal of Public Policy* 8(2): 151-73.
- Mackeben, Andreas (2003): Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit. Nomos: Baden- Baden.
- Mackeben, Andreas 2004: Grenzen der Privatisierung der Staatsaufgabe Sicherheit, Nomos: Baden-Baden.
- Makropoulos, M. 1995: Sicherheit, in: Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried (eds.): *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 9. Basel: Schwabe, 745-750.
- Mandel, Robert 2002: *Armies without States. The Privatization of Security*. Boulder: Lynne Rienner.
- Mandelbaum, Michael 1988: *The Fate of Nations. The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Markusen, Ann 2003: The Case Against Privatizing National Security, in: *Governance* 16: 4, 471-501.
- Maul, Hanns W. 1984: *Raw Materials, Energy, and Western Security*. London.
- MDR 2012: Rechnungshof: JVA Burg kommt Land teuer zu stehen. Online unter: <http://www.mdr.de/sachsen-anhalt/magdeburg/jva-burg102.html>. Abgerufen 2013-06-03.
- Meier, Horst 2003: Ein Recht auf Sicherheit?, in: *Merkur* 57: 2, 174-177.
- Merk, Hans Günther/ Werthebach, Eckart 1986: *Innere Sicherheit*, Karlsfeld.
- Michaelsen, Florian 2007: Sicherheitsrelevante Entscheidungen des neuen Mitte/Rechts Senats in Hamburg. *Der Auf- und Abstieg des Ronald B. Schill*, München: GRIN.
- Mondale, Walter F. 1974: Beyond Détente: Toward International Economic Security. *Foreign Affairs* 53(1): 1-23.
- Moore, John Norton 1971: The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order. In *The Future of International Legal Order*, edited by Cyril E. Black and Richard E. Falk, 122-64. Princeton: Princeton University Press.
- Morgenthau, Hans J. 1952: *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York, N.Y.: Alfred A. Knopf.
- Morgenthau, Hans J. 1954 [1948]: *Politics among Nations* (2nd Ed.). New York, N.Y.: Knopf.



- Mühlenkamp, Holger 2008: (Teil-)Privatisierung von Justizvollzugsanstalten – Ökonomische Überlegungen und empirischer Befund, in: Die öffentliche Verwaltung 13/2008, 525-534.
- Mundow, Anna (o.J.): The business of prison. Online unter: <http://www.ireland.com/newspaper/features/2001/0512/fea1.htm>. Abgerufen 2013-05-01.
- Münkler, Herfried 2004: Ältere und jüngere Formen des Terrorismus. Strategie und Organisationsstruktur, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus. Die Zukunft der Sicherheit, Wiesbaden, 29-43.
- Münkler, Herfried 2006: Asymmetrie und Kriegsvölkerrecht. Die Lehren des Sommerkrieges 2006. Die Friedens-Warte 81(2): 59-65.
- Münkler, Herfried 2011: Sicherheit und Freiheit. Eine falsche Gegenüberstellung, in: Polar 11, 9-13.
- Musah, Abdel-Fatau/Fayemi, Kayode 2000: Africa in Search of Security: Mercenaries and Conflicts – An Overview, in: Musah, Abdel-Fatau/Fayemi, Kayode (Hrsg.): Mercenaries. An African Security Dilemma, London, 13-42.
- Myers, Norman 1989: Environment and Security, in: Foreign Policy 74, 23-41.
- Nolte, Georg 2000: The Limits of the Security Council's Powers and Its Functions in the International Legal System: Some Reflections. In The Role of Law in International Politics. Essays in International Law and International Relations, edited by Michael Byers, 315-25. Oxford: Oxford University Press.
- Nolte, Georg 2011: Vom Weltfrieden zur menschlichen Sicherheit. Zu Anspruch, Leistung und Zukunft des Völkerrechts, in: Münkler, Herfried (Hrsg.): Sicherheit und Risiko. Über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert, Bielefeld, 125-154.
- Nye, Joseph 1974: Kollektive Wirtschaftliche Sicherheit. Europa Archiv 24(19): 650-64.
- Nye, Joseph 1982: Energy Security Strategy. In The Strategic Imperative. New Policies for American Security, edited by Samuel P. Huntington, 301-29. Cambridge MA.
- Obergfell-Fuchs, Joachim 2000: Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Ocheje, Paul D. 2006: The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI): Voluntary Codes of Conduct, Poverty and Accountability in Africa, in: Journal for Sustainable Development in Africa 8: 3, 222-239; http://www.jsd-africa.com/Jsda/Fall2006/-PDF/Arc_the%20Extractive%20Industries%20Transparency%20Initiative.pdf; 28.02.2008.



- Paris, Roland 2001: Human Security: Paradigm Shift or Hot Air. *International Security* 26(2): 87-102.
- Percy, Sarah (2009): Private Security Companies and Civil wars. In: *Civil Wars*, 11: 1, 57-74.
- Petersohn, Ulrich 2006: Die Nutzung privater Militärfirmen durch US-Streitkräfte und Bundeswehr, SWP-Studie S 36, Berlin.
- Pieper, Kirsten 2012: „Eine rein politische Entscheidung“. Online unter: <http://www.bo.de/Lokales/Offenburg/Eine-rein-politische-Entscheidung>. Abgerufen 2013-06-03.
- Pitschas, Rainer 2000: Polizei und Sicherheitsgewerbe. Rechtsgutachten zu verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Aspekten der Aufgabenteilung zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen, Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Portugall, Gerd 2007: Die Bundeswehr und das Privatisierungsmodell der Öffentlich-Privaten Partnerschaft, ÖPP, in: Richter, Gerhard (Hrsg.): *Die Ökonomische Modernisierung der Bundeswehr. Sachstand, Konzeptionen und Perspektiven*, Wiesbaden, 141-158.
- Posen, Barry R. 1993: *The Security Dilemma and Ethnic Conflict*. In *Ethnic Conflict and International Security*, edited by Michael E. Brown, 103-24. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Preuß, Torsten 2012: *Terrorismus und Innere Sicherheit. Eine Untersuchung der politischen Reaktionen in Deutschland auf die Anschläge des 11. September 2001*, Leipzig: Online-Dissertation.
- Priester, Karin 2010: Innere Sicherheit und Bürgerwehren als Politikum, in: *Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte* 12/2010, 33-36.
- Publish What You Pay/Revenue Watch Institute 2006: *Eye on EITI. Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative*, London: Publish What You Pay/Revenue Watch Institute.
- Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Reichard, Christoph 2003: Local Public Management Reforms in Germany, in: *Public Administration* 81: 2, 345-363.



- Reichard, Christoph 2003: New Public Management als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.): Die Ökonomisierung der öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos, x-xx.
- Renner, Michael 1989: National Security: The Economic and Environmental Dimensions. Washington, DC.
- Reno, William 2000: Economic Motivations of Warfare in Collapsed States, in: National Strategy Forum 10: 2, 1-12.
- Reno, William 2000: Shadow States and the Political Economy of Civil Wars, in: Berdal, Mats/Malone, David M. (Hrsg.): Greed and Grievance. Economic Agendas In Civil Wars, Boulder, CO, 43-68.
- Richter, Gregor 2007: Privatization in the German Armed Forces, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies, Wiesbaden, 165-176.
- Rittberger, Volker 2004: Transnationale Unternehmen in Gewaltkonflikten, in: Die Friedenswarte, 79: 1-2, 15-34.
- Robbers, Gerhard 1987: Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte des Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden: Nomos.
- Ruggie, John Gerard 2002: Corporate Social Responsibility and the Global Compact, in: Journal of Corporate Citizenship 5: 27-36.
- Schaller, Christian 2005: Private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten, SWP-Studie S24, Berlin.
- Schaller, Christian 2006: Operieren private Sicherheits- und Militärfirmen in einer humanitär-völkerrechtlichen Grauzone?, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 19, 1, S. 51–8.
- Schaller, Christian 2007: Private Security and Military Companies under the International Law of Conflict, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies. Chances, Problems and Pitfalls, Wiesbaden, 345-360.
- Scheimer, Michael 2008/2009: Separating Private Military Companies from Illegal Mercenaries in International Law, in: American University International Law Review 24, 3, S. 609–46.
- Schild, Georg 2003: Bürgerrechte in Zeiten der Bedrohung. Zum Verhältnis von Freiheit und nationaler Sicherheit in der amerikanischen Geschichte und nach dem 11. September 2001, in: Der Staat 42: 3, 329-353.



- Schmähl, Winfried (Hrsg.) 2000: Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schmid, Josef 2010 (3. Aufl.): Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schmidt, Helmut 1977: Politische Und Wirtschaftliche Aspekte Der Westlichen Sicherheit. Vortrag Des Bundeskanzlers Vor Dem International Institute for Strategic Studies in London Am 28.10.1977. In Sicherheitspolitik Der Bundesrepublik Deutschland, Dokumentation 1945-1977, Teil 2, edited by Klaus von Schubert. Köln.
- Schneckener, Ulrich 2006: Transnationaler Terrorismus, Frankfurt/M.
- Schneider, Hans 2004: Freiwilliger Polizeidienst in Hessen – Evaluation eines Pilotprojekts, in: Elsbergen, Gisberg van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 207-224.
- Schneiker, Andrea 2007: National Regulatory Regimes for PMSCs and their Activities: Benefits and Shortcomings, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Private Military and Security Companies. Chances, Problems and Pitfalls, Wiesbaden, 407-418.
- Schoch, Friedrich 2009: Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, in: Juridica International XVI, S. 14–21.
- Scholz, Franz 1955: Die Rechtssicherheit, Berlin: de Gruyter.
- Schreier, Fred/Caparini, Marina 2005: Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies (DCAF Occasional Paper 6), Genf.
- Schrimm-Heins, Andrea 1990: Gewißheit und Sicherheit. Geschichte und Bedeutungswandel der Begriffe certitudo und securitas, Bayreuth: Univ. Dissertation.
- Schröder, Detlef 2004: Sicherheitspartner in Brandenburg, in: Elsbergen, Gisberg van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 235-248.
- Schwan, Helmut 2003: Das Modell-Gefängnis in der Rhön, in: FAZ vom 20.10.2003, 43.
- Schwartz, Moshe 2010: Department of Defense Contractors in Iraq and Afghanistan: Background and Analysis. Washington: Congressional Research Service Report.
- Schwartz, Moshe 2011: The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Iraq and Afghanistan: Background, Analysis and Options for Congress. Washington: Congressional Research Service Report.



- Schwartz, Moshe 2012: Operational Contract Support: Learning from the Past and preparing for the Future. Washington: Congressional Research Service.
- Senghaas, Dieter 1971: Ed. Kritische Friedensforschung, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Shearer, David (1998): Private Armies and Military Intervention. Oxford: Adelphi Paper Nr. 116.
- Shearing, Clifford/ Stenning, Philip 1981: Modern Private Security. It's Growth and Implications, in: Crime and Justice: Review of Research 3, 193-245.
- Shelden, Randall G./Brown, William B. 2000: The Crime Control Industry and the Management of the Surplus Population, in: Critical Criminology 9: 1-2, 39-62.
- Simmons, Ric 2007: Private criminal justice, in: Wake Forest Law Review 42: 4, 911-990.
- Singer, Peter W. 2004a: The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where to Next? (DCAF Policy Paper), Genf.
- Singer, Peter W. 2004b: War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law, in Columbia Journal of Transnational Law 42: 2, 521-549.
- Singer, Peter W. 2008: Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry, Ithaca, NY.
- Smillie, Ian/Gberie, Lansana/Hazleton, Ralph 2000: The Heart of the Matter. Sierra Leone, Diamonds and Human Security, Ottawa: Partnership Africa Canada.
- Smoke, Richard. 1987: National Security and the Nuclear Dilemma. New York, N.Y.: Random House.
- Spearin, Christopher 2001: Private Security Companies and Humanitarians: A Corporate Solution to Securing Humanitarian Spaces?, in: International Peacekeeping 8: 1, 20-43.
- Spiegel 2011: Problemstadtviertel: CDU will Privatleute auf Streife schicken. Online unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/problemstadtviertel-cdu-will-privatleute-auf-streife-schicken-a-761810.html>. Abgerufen 2013-06-03.
- Stadt Mühlheim 2010: Sicherheitspartnerschaft Ruhr zieht positive Bilanz für das Jahr 2009. Online unter: http://www.muelheim-ruhr.de/cms/sicherheitspartnerschaft_ruhr_zieht_positive_bilanz_fuer_das_jahr_2009.html. Abgerufen 2013-06-03.
- Stahn, Carsten 2007: Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?, in: American Journal of International Law 101: 1, 99-120.



- Stein-Kaempfe, Jacqueline 2008: Human Security - Völkerrechtliche Aspekte eines internationalen Sicherheitskonzeptes zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin.
- Stepan, Alfred 1979: The United States and Latin America: Vital Interests and Instruments of Power, in: Foreign Affairs 58: 3, 659-693.
- Stienen, Ludger 2011: Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit. Erscheinungsformen, Prozess und Entwicklungstendenzen, Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Stienen, Ludger 2011: Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit – Erscheinungsformen, Prozesse und Entwicklungstendenzen. Eine empirische Untersuchung zur Transformation von Staatlichkeit am Beispiel der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Stober, Rolf 2004: Grundlagen der Beleihung, in: Bachof, Otto/Stober, Rolf/Wolff, Hans J. (Hrsg.): Verwaltungsrecht, Bd. 3. München: C.H. Beck, 507-523.
- Stock, Hagen 1974: Der völkerrechtliche Sicherheitsbegriff und seine Abgrenzung zum Friedensbegriff dargestellt anhand der völkerrechtlichen und politischen Entwicklungen seit Ende des 2. Weltkriegs, Würzburg: Dissertationsschrift (Selbstverlag).
- Tagblatt, Schwäbisches 2010: Wie Private im Auftrag der Stadt Streife laufen. Online unter: www.tagblatt.de/Home/nachrichten/rottenburg_artikel,-Wie-Private-im-Auftrag-der-Stadt-Streife-laufen-_arid,117833.html. Abgerufen 2013-06-03.
- Thibaut, Matthias 2012: Großbritannien privatisiert Polizeistationen. Online unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/radikales-sparprogramm-grossbritannien-privatisiert-polizeistationen/6206954.html>. Abgerufen 2013-06-04.
- Thomson, Janice 1989: Sovereignty in Historical Perspective: The Evolution of State Control over Extraterritorial Violence, in: Caporaso, James (Hrsg.): The Elusive State, Newbury Park, CA.
- Tilly, Charles 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.): Bringing the State Back In, Cambridge, 169-191.
- Tilly, Charles, Hrsg. 1975: The Formation of National States in Western Europe. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Trotha, Trutz von 1995: Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 39, 129-166.



- Ullman, Richard H. 1983: Redefining Security. *International Security* 8(1): 129-53.
- United Nations 2004: Security Council Discusses Role of Business in Conflict Prevention, Peace-keeping, Post-conflict Peace-building, New York: United Nations, SC/8085.
- Verlage, Christopher 2009: Responsibility to Protect. Ein neuer Ansatz im Völkerrecht zur Verhinderung von Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Tübingen.
- Virchow, Fabian 2008: Der neoliberale Staat, die private Produktion von „Sicherheit“ und die Transformation der Bürgerrechte, in: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hrsg.): *Neoliberalismus. Analysen und Alternativen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 224 – 242.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) 1994: *der Kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden.
- Von Boemcken, Marc 2007: Liaisons Dangereuses: The Cooperation between Private Security Companies and Humanitarian Aid Agencies«, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hg.), *Private Military and Security Companies: Chances, Problems and Pitfalls*, Wiesbaden, S. 259–72.
- Wagner, Christean 2000: Privatisierung im Justizvollzug – Ein Konzept für die Zukunft, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 33: 5, 169–216.
- Wakefield, Alison 2004: The public surveillance functions of private security, in: *Surveillance & Society* 2: 4, 529-545.
- Waltz, Kenneth N. 1979: *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Weaver, Ole 1993: Societal Security: The Concept. In *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, edited by Ole Weaver, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, 17-40. London.
- Weaver, Ole 1995: Securitization and Desecuritization. In *On Security*, edited by Ronnie Lipschutz, 46-86. New York, N.Y.: Columbia University Press.
- Wedekind, Olaf 2011: Frank Henkel will Kiezpolizei zurück. Online unter: <http://www.bz-berlin.de/frank-henkel/frank-henkel-will-kiezpolizei-zurueck-article1345437.html>. Abgerufen 2013-06-04.
- Wehrheim, Jan 2002: *Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Weigelt, Katja/Märker, Frank 2007: Who is Responsible? The Use of PMCs in Armed Conflict and International Law, in: Jäger, Thomas/Kümmel, Gerhard (Hrsg.): *Private Military and Security Companies. Chances, Problems and Pitfalls*, Wiesbaden, 377-394.



- Weiner, Bernhard 2001: Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben. Frankfurt am Main: Lang.
- Weiner, Bernhard 2001: Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben, Frankfurt am Main: Lang.
- Weiss, Thomas G./Thakur, Ramesh 2009: R2P> From Idea to Norm - and Action?, in: Global Responsibility to Protect 1: 1, 22-53.
- Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr 2006, in: www.bmvg.de/portal/PA_1_0_LT/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UYEPW6311NFODE/WB2006_oB_sig.pdf?yw_repository=youatweb; 05.01.2007.
- Werkner, Ines-Jacqueline 2010: Die Verflechtung innerer und äußerer Sicherheit. Aktuelle Tendenzen in Deutschland im Lichte europäischer Entwicklungen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4: 1, 65-87.
- Werthebach, Eckhart 2003: Idealtypische Organisation innerer und äußerer Sicherheit, Der Kampf gegen den Terrorismus: Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin, 339-362.
- Werthes, Sascha, and Tobias Debiel 2009: Menschliche Sicherheit. In Internationale Politik Als Überlebensstrategie, edited by Mir A. Ferdowsi, 155-76. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Williams, Michael J. 2008: (In)Security Studies, Reflexive Modernization and the Risk Society. Cooperation and Conflict 43(1): 57-79.
- Wilson, James Q./Kelling, George L. 1982: Broken Windows, in The Atlantic, März 1982, 29-38.
- Wilson, James Q./Kelling, George L. 1989: Making Neighbourhoods Safe, in The Atlantic, Februar 1989, 46-52.
- Wohlstetter, Albert 1959: The Delicate Balance of Terror. Foreign Affairs 37(2): 211-34.
- Wolf, Joseph J. 1977. The Growing Dimensions of Security. Washington, DC: The Atlantic Council's Working Group on Security.
- Wolfers, Arnold 1959: Collective Defense Versus Collective Security. In Alliance Policy in the Cold War, edited by Arnold Wolfers, 49-74. Baltimore.
- Wolfers, Arnold 1962: National Security as an Ambiguous Symbol. In Discord and Collaboration. Essays on International Politics, edited by Arnold Wolfers, 147-65. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.



Wulf, Herbert 2005: Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, Baden-Baden.

Wurtzbacher, Jens 2005: Gemeinschaftliche Formen der Sicherheitsgewährleistung zur Ergänzung staatlicher Kontrollpolitik, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 30: 2, 65-90.

Zamparelli, Stephen J. 1999: Contractors on the Battlefield: What Have We Signed Up For?, in: Air Force Journal of Logistics 23, 3, S. 11–19.

Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 2003: Frieden und Krieg, Frankfurt am Main.

Zedler, Johann Heinrich 1743: Sicher geleit, in: ders.: Grosses vollständiges Universal-Lexicon Aller Wissenschaften und Künste. Bd. 37. Online unter: <http://www.zedler-lexikon.de/bluettern/einzelseite.html?id=336365&bandnummer=37&seitenzahl=0462&supplement=0&dateiformat=1>. Abgerufen: 2013-04-20.