Selbstgemachte Sicherheit als Fundament der öffentlichen Ordnung? Private Gruppen im staatlichen Sicherheitssystem Deutschlands

Tobias Neidel

Universität Leipzig
Institut für Politikwissenschaft

Zusammenfassung

Entgegen der allgemeinen Auffassung entspricht die deutsche Sicherheitsarchitektur weniger einem statischen Gefüge, sondern muss vielmehr als ein dynamisches Arrangement verschiedener Gruppierungen und Akteure verstanden werden, welches einem ständigen Wandel und strukturellen Anpassungen unterworfen ist. Ziel dieses Artikels ist es, ein Forschungsvorhaben vorzustellen, welches sich dem deutschen Sicherheitssystem zuwendet und die Rolle privater Akteure darin eingehender untersucht. Hierfür wird zunächst ein Überblick über den fortlaufenden Wandel sowie die Vielzahl der verschiedenen Akteure gegeben, welche die Sicherheitsarchitektur in Deutschland prägen. Im zweiten Schritt wird das Auftreten privater Zusammenschlüsse innerhalb dieses Systems vorgestellt. Die Grundannahme dabei ist, dass private Formen der Sicherheitsgewährleistung nicht nur als Antagonisten von staatlichen Institutionen oder vernachlässigbare Besonderheiten aufgefasst werden können, sondern vielmehr einen relevanten Beitrag zur Realisierung des staatlichen Sicherheitssystems leisten und deshalb einer eingehenden wissenschaftlichen Analyse bedürfen.

Der konstante Wandel innerhalb des deutschen Sicherheitssystems

Eine weitverbreitete Annahme ist, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausschließlich Aufgabe des Staates sei und es bei drohenden oder akuten Gefahren allein der Polizei zukäme, diese zu bewältigen. Diese sei hierfür nicht nur befugt und ausgebildet, sondern nach juristischer Lehrmeinung (Bock, 2019, S. 557) und ihrem eigenen Verständnis nach¹ Trägerin des staatlichen Gewaltmonopols. Bei genauerer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass die Sicherheitsarchitektur in Deutschland keinesfalls so statisch ist, wie häufig angenommen wird. Hierfür gibt es verschiedene Gründe. Erstens wandeln sich der Gegenstand der Sicherheitspolitik bzw. die durch sie adressierten Thematiken kontinuierlich, wie an der

wachsenden Bedeutung von Terrorismus oder organisierter Kriminalität in den vergangenen dreißig Jahren deutlich wird (Albrecht, 2010, S. 113). Zweitens sind die Polizeibehörden selbst einem ständigen Wandel unterworfen. So gibt es einerseits wiederkehrende finanzielle oder strukturelle Anpassungen wie die sächsische Polizeireform „Polizei.Sachsen.2020“, die massive Kürzungen sowohl beim Personal als auch bei den Polizeistandorten vorsah (SMI, 2011). Andererseits gab es neben wiederkehrenden Anläufen zur Angleichung der Landespolizeigesetze in den vergangenen Jahren in vielen Bundesländern Initiativen zur Novellierung der Gesetzestexte, mittels derer die rechtlichen Grundlagen des polizeilichen Handelns sowie die Kompetenzen der Beamt*innen neu organisiert wurden (Busch, 2018). Drittens wandelt sich auch die Akteurskonstellation stetig, da es neben der Polizei noch eine Vielzahl anderer staatlicher, semi-staatlicher oder privater Akteure gibt, welche bei der Umsetzung von Sicherheit mitwirken.

Die Diversität der Sicherheitsakteure

Bei einer umfassenden Betrachtung des deutschen Sicherheitssystems ergibt sich somit das Bild eines dynamischen Arrangement, welches sich durch ständige strukturelle Veränderungen und einem heterogenen Netzwerk aus verschiedenen Institutionen und Gruppierungen auszeichnet. Diese unterscheiden sich in Bezug auf ihre rechtliche Stellung, ihre Organisationsform, ihr Aufgabenspektrum und ihre gesellschaftliche Stellung voneinander. Das Primat der Sicherheitsgewährleistung kommt dabei den Polizeibehörden in den 16 Bundesländern und auf Bundesebene zu. Auf staatlicher (genauer exekutiver) Seite gibt es zudem die primär im geheimen agierenden Nachrichtendienste und im Falle der inneren Sicherheit die 16 Landesämter und das Bundesamt für Verfassungsschutz, deren zentrale Aufgabe die Beobachtung verfassungsfeindlicher Bestrebungen sowie die inländische Spionageabwehr ist (Grumke & van Hüllen 2010, S. 99 ff.).

Auf kommunaler Ebene gibt es die Ordnungsämter, welche für die Aufrechterhaltung und Gewährleistung der öffentlichen Ordnung zuständig sind (Püttner, 2000). Hinzu kommen noch von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Formen semi-staatlicher Gremien, deren Zweck es ist, verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Akteure bei der Umsetzung der Sicherheit mit einzubinden. Hierzu gehören u.a. die in einigen Kommunen existierenden kriminalpräventiven Räte, die zur Verbesserung

Erschienen in: arbeitstitel – Forum für Leipziger Promovierende, Band 8, Heft 1 (2020), S. 10-12. Lizenzierung CC-BY-SA 4.0.

¹ Vgl. z.B. das Selbstverständnis der Polizei Nordrhein-Westfalen: <https://polizei.nrw/artikel/rolle-und-selbstverstaendnis>

der Kommunikation sowie zur Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen verschiedene staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenbringen sollen (Berner & Groenemeyer, 2000, S. 84). Des Weiteren gibt es in fünf Bundesländern sogenannte Freiwillige Polizeidienste, wie die Bayerische oder Sächsische Sicherheitswacht, der Freiwillige Polizeidienst in Baden-Württemberg oder die Sicherheitspartner in Brandenburg, in denen Privatpersonen ehrenamtlich auf Streife gehen können (vgl. als Übersicht Pütter & Kant, 2000; zur Bayerischen Sicherheitswacht siehe Hitzler & Milanès, 1998, S. 184 ff.; und zu den Sicherheitspartnern siehe Wurtzbacher, 2004, S. 93 ff.). Diese variieren hierbei zwar mit Blick auf die ihnen übertragenen Kompetenzen, ihre Organisation und ihre rechtliche Stellung, allerdings ist allen das Ziel der Aktivierung und Einbindung bürgerschaftlichen Engagements in die staatlich-organisierte Sicherheitspolitik gemeinsam (Pütter & Kant, 2000). Daneben gibt es verschiedene städtische Beschäftigungsformen wie z.B. den Bürgerdienst Leipzig, welcher über den zweiten Arbeitsmarkt uniformierte Mitarbeiter*innen zur Dokumentation und Meldung von Gefahrenquellen oder Verschmutzungen einstellt². Diese Arten der staatlichen Bürgereinbindung unterscheiden sich allerdings von Gemeinde zu Gemeinde, abhängig von den jeweiligen lokalen Bedürfnissen und Spezifika.

Neben den staatlich-organisierten bzw. staatlich-kooptierten Formen der Sicherheitsgewährleistung gibt es noch den wachsenden Bereich an kommerziellen Sicherheitsdiensten, zu denen Securityfirmen wie auch Anbieter von mechanischer oder elektronischer Sicherheitstechnik zählen. Dieser Industriezweig zeichnet sich heute einerseits durch sein enormes Wachstum in den vergangenen Jahrzehnten aus, andererseits durch die Diversität der abgedeckten Aufgabenfelder, die von Personen- und Gebäudeschutz über den Vertrieb und die Installation von Sicherheitstechnik bis hin zu Kooperationen mit staatlichen Institutionen reichen (Kirsch, 2003, S. 13; Eick, 2006, S. 247 ff.).

Doch neben diesen staatlichen, semi-staatlichen oder kommerziellen Sicherheitsakteuren gibt es einen weiteren Bereich, der sowohl in der öffentlichen Debatte als auch der Forschung nur peripher betrachtet wird und zumeist eine zwiespältige Bewertung erfährt: die Aktivitäten rein privater, nicht-kommerzieller Gruppen und Verbände.³

Die Ambivalenz privater Sicherheitsakteure

Zur Adressierung des heterogenen Spektrums an privaten Sicherheitsakteuren werden in der wissenschaftlichen Literatur verschiedene Bezeichnungen verwendet, wie „Bürgerpatrouille“, „Nachbarschaftswache“ oder „Bürgerwehr“ (van Elsbergen, 2004, S. 14; Quent, 2016, S. 87; Schmidt-Lux, 2018). Die konkreten Erscheinungsformen der Gruppen sind dabei ähnlich vielfältig wie die sie

² Vgl. die Eigendarstellung der Stadt Leipzig: <https://kee.leipzig.de/massnahmen-beschaeftigung/buergerdienst-leipzig/> (zuletzt abgerufen am 07.01.2020).

³ Es bleiben an dieser Stelle noch die verschiedenen Akteure des Bevölkerungs-, Zivil- und Katastrophenschutzes zu erwähnen (Endreß, 2013, S. 100), die allerdings nur partiell zu dem hier betrachteten ordnungs- und sicherheitspolitischen Bereich gezählt werden können.

adressierenden Bezeichnungen. Während manche sich nur online ankündigen oder formieren und nie physisch in Erscheinung treten, stellen viele Gruppen ihre Aktivitäten nach einiger Zeit wieder ein (Quent, 2016, S. 85). Andere Gruppen hingegen bleiben auch über längere Zeit bestehen und entwickeln routinierte Abläufe und Strukturen (Schmidt-Lux, 2012). Während manche sich dabei auf das Bilden von Kommunikationsnetzwerken oder das bloße Zeigen von Präsenz und die Alarmierung der Polizei beschränken, suchen andere auch proaktiv nach vermeintlich Kriminellen. Die juristische Legitimität dieses Engagements, die zumeist mit dem Verweis auf das Notwehrrecht nach §32 StGB oder die Jedermannsrechte nach §127 StPO argumentiert wird (Krahmer, 2016, S. 54), ist dabei ähnlich umstritten wie ihre Stellung in der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Wahrnehmung. Während einige Forscher*innen vor übermäßiger Gewaltanwendung warnen, die als Herausforderung gegenüber dem staatlich beanspruchten Gewaltmonopol gewertet wird (Hitzler, 2001, S. 126; Quent, 2015, S. 124; Schmidt-Lux, 2017, S. 102-103), kritisieren andere den „systemstabilisierenden“ Charakter privater Sicherheitsgruppen, die zur Festigung einer etablierten Ordnung beitragen können (Chacón & Davis, 2007, S. 11). Andere Beispiele zeigen wiederum, dass die Präsenz privater Sicherheitsakteure von staatlicher Seite durchaus toleriert bzw. akzeptiert wird oder es sogar zu (in)offizieller Kooperation zwischen beiden kommen kann (siehe Schmidt-Lux, 2018, S. 137-138; Kowaleski, 2002, S. 435ff.).

Was allerdings bei all diesen Aspekten häufig übersehen wird, ist, dass private Sicherheitsakteure keinesfalls als Ausnahme oder sicherheitspolitische Anomalie der Neuzeit verstanden werden dürfen, sondern es seit der Etablierung des staatlichen Gewaltmonopols im 19. Jahrhundert wiederkehrend eine Vielzahl unterschiedlicher privater Sicherheitsakteure gab, welche bei der Umsetzung der öffentlichen Ordnung mitwirkten (Bierschenk, 2016, S. 169; von Trotha, 1995, S. 135). Zudem muss beachtet werden, dass es teilweise von staatlicher Seite sogar erwünscht wird, dass sich die Bürger*innen bei der Sicherheitsgewährleistung mit einbringen, was wissenschaftlich unter dem Stichwort der „Sicherheitsgesellschaft“ verhandelt wird (Groenemeyer, 2010, S. 10)⁴.

Die Rolle privater Sicherheitsakteure innerhalb des deutschen Sicherheitssystems

Für die wissenschaftliche Analyse der deutschen Sicherheitsarchitektur ergibt sich somit, dass die Einbettung und Wirkungsweise privater Akteure innerhalb des politisch-institutionellen Sicherheitssystems genauer in den Fokus genommen werden muss, wenn das Funktionieren des Arrangements in seiner Gänze verstanden werden soll. Neben der genauen Organisationsform und den Zielstellungen der privaten Gruppen müssen deshalb vor allem die in der Praxis auftretenden Wechselwirkungen mit anderen gesellschaftlichen und staatlichen Sicherheitsakteuren eingehend untersucht werden.

⁴ Als deutsches Beispiel kann hierfür z.B. die bundesweite Kampagne „Vorsicht, Wachsamer Nachbar“ aus dem Jahr 1996 betrachtet werden (Hohmeyer, 2000).

Im Zuge des von mir geplanten Promotionsvorhabens werde ich mich deshalb eingehend mit privaten Sicherheitsakteuren, deren ordnungs- und sicherheitspolitischen Vorstellungen, sowie deren ambivalentes Verhältnis zu den staatlichen Institutionen beschäftigen. Ziel der Arbeit soll es sein, die Relevanz dieser Zusammenschlüsse für die Existenz und die Realisierung des staatlich organisierten Sicherheitssystems in Deutschland zu untersuchen. Hierfür soll den Fragen nachgegangen werden, wie sich private Sicherheitsakteure in die staatlich-organisierte Sicherheitsarchitektur einfügen, welche Rollen, Funktion und Bedeutungen sie hierbei aus eigener Perspektive und aus staatlicher sowie gesellschaftlicher Sicht einnehmen und wie sich das Verhältnis zwischen den Privatakteuren und den staatlichen Institutionen gestaltet. Aufbauend auf dem hier umrissenen Forschungsstand bleibt anzunehmen, dass private Gruppen einen relevanten Beitrag bei der Umsetzung der öffentlichen Ordnung leisten und somit notwendig für das Funktionieren des Sicherheitssystems sind, wie wir es heute in Deutschland kennen.

Literatur

- Albrecht, H.-J. (2010) Neue Bedrohungen? Wandel von Sicherheit und Sicherheitserwartungen. In Zoche, P. et al. (Hrsg.), *Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitik*. Bielefeld: transcript Verlag, S. 111–127.
- Berner, F. & Groenemeyer, A. (2000) „... denn sie wissen nicht, was sie tun“ – Die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat. In: *Soziale Probleme* 11(1/2), S. 83–115.
- Bierschenk, T. (2016) Police and State. In Bradford, B. et al. (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Global Policing*. London: SAGE Publications Ltd, S. 155–178.
- Bock, S. (2019) Straftaten im Dienste der Allgemeinheit – Notwehr- und Notstandsrechte als polizeiliche Generalklauseln für jedermann? In: *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 131 (3), 555–575.
- Busch, H. (2018) Neue Deutsche Welle: Zum Stand der Polizeigesetzgebung der Länder. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 116. Online abrufbar unter: <https://www.cilip.de/2018/08/14/neue-deutsche-welle-zum-stand-der-polizeigesetzgebung-der-laender/> (zuletzt abgerufen am 07.01.2020).
- Chacón, A. & Davis, M. (2007) *Crossing the Border. Migration und Klassenkampf in der US-amerikanischen Geschichte*. Berlin: Assoziation A.
- Eick, V. (2006) Private Sicherheitsdienste. In: Lange, H.-J. (Hrsg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247–251.
- Endreß, C. (2013) Die Vernetzung einer gesamtstaatlichen Sicherheitsarchitektur. Das Politikfeld Innere Sicherheit im Spannungsverhältnis von politischen Interessen und sich wandelnden Bedrohungen. Frankfurt am Main: Peter Lang Edition.
- Grumke, T. & van Hüllen, R. (2016) *Der Verfassungsschutz. Grundlagen. Gegenwart. Perspektiven?* Berlin: Verlag Barbara Budrich.
- Hitzler, R. & Milanés, A. (1998) Das Bürgertum schlägt zurück. In Reichertz, J. (Hrsg.), *Die Wirklichkeit des Rechts. Rechts- und sozialwissenschaftliche Studien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 172–188.
- Hitzler, R. (2001) Wie wehren sich Bürger? Reaktionen auf alltägliche Verunsicherung. In Schubert, V. (Hrsg.), *Gewalt. Kriminalität und Verbrechen in der Gesellschaft*. St. Ottilien: EOS-Verlag, S. 117–140.
- Hohmeyer, C. (2000) Wachsame Nachbarn. Lokale Gemeinschaften im Dienst der Sicherheit. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 66, S. 51–58.
- Kirsch, B. (2003) Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum. Formen und Folgen der Zusammenarbeit mit der Polizei in Berlin und Frankfurt am Main. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kowalewski, D. (2002) Vigilantismus. In Heitmeyer, W. & Hagan, J. (Hrsg.), *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*. Westdeutscher Verlag, S. 426–440.
- Krahmer, F. (2016) Vigilanten in Sachsen. Über die Entstehung und Voraussetzung von Bürgerwehren am Beispiel Sachsen. In: *Polizei & Wissenschaft* (3). S. 52–62.
- Pütter, N. (2000) Streifen der Ordnungsämter. Zwischen Service, Sauberkeit und Ordnung. In: *Bürgerrechte & Polizei/CILIP* 66, S. 48–50.
- Pütter, N. & Kant, M. (2000) Ehrenamtliche PolizeihelferInnen – Polizeidienste, Sicherheitswachen und Sicherheitspartner. In: *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 66, S. 16–30.
- Quent, M. (2015) Neuer Vigilantismus in der Alten Welt. Bürgerwehren, Gewalt gegen Flüchtlinge und die Ambivalenz des rechten Terrors. In: *Berliner Debatte Initial*, 26 (4), S. 122–134.
- Quent, M. (2016) Vigilantismus - die Inszenierung rechter Bürgerwehren. In: Häusler, A. & Virchow, F. (Hrsg.), *Neue Soziale Bewegung von rechts? Zukunftsängste. Abstieg der Mitte. Ressentiments. Eine Flugschrift*. Hamburg: VSA Verlag, S. 84–94.
- Schmidt-Lux, T. (2012) Vigilantismus. Ein Phänomen der Grenze? *Kriminalistisches Journal* 44(2). S. 118–132.
- Schmidt-Lux, T. (2017). Selbstgemachte Sicherheit? Bürgerwehren in Deutschland und Sachsen. In Pickel, Y. et al. (Hrsg.), *Innere Sicherheit in Sachsen*. Leipzig: Edition Leipzig, S. 97–104.
- Schmidt-Lux, T. (2018) Bürgerwehren als kollektive Akteure im Feld von Sicherheit und Recht. Eine theoretische und empirische Bestandsaufnahme. *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 7(1), S. 131–163.
- Wurtzbacher, J. (2004) Sicherheit durch Gemeinschaft? Bürgerschaftliches Engagement für öffentliche Sicherheit. Opladen: Leske + Budrich.
- van Elsbergen, G. (2004) Das Konzept der Kustodialisierung - Innere Sicherheit zwischen staatlicher Kontrolle und Privatisierung. In van Elsbergen, G. (Hrsg.), *Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13–29.
- von Trotha, T. (1995) Ordnungsformen der Gewalt oder Aussicht auf das Ende des Staatlichen Gewaltmonopols. In Nedelmann, B. (Hrsg.), In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (Sonderheft 35). Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 129–166.