

## Thema: Staat und Gewalt

*Klaus Schlichte*

### Editorial: Wer kontrolliert die Gewalt?

Politisch gilt die Welt der Gegenwart als eine Welt der Staaten. Das Kernmerkmal dieser Staaten ist, dass sie den legitimen Gebrauch der Gewalt monopolisieren. Staatliche Organe, Armee und Polizei kontrollieren die Gewalt nach innen und außen. Sie sorgen für die Durchsetzung des Rechts im Innern und für die Stabilität der Außenbeziehungen, das heißt den inneren und äußeren Frieden.

So sieht die Weltordnung der Gewalt jedenfalls in den Lehrbüchern der Politikwissenschaft und des Völkerrechts aus. Zwar streitet man noch über Grenzen und Reichweite staatlicher Politik und ihr Verhältnis zu internationalen Organisationen. Doch fast alle Beobachter stimmen darin überein, dass die Kontrolle der Gewalt davon unberührt bleibt: Die Welt der Politik beruht auf staatlichen Gewaltmonopolen.

Doch es gibt Gründe, an der Angemessenheit dieser Vorstellung zu zweifeln: In nahezu allen Teilen der Welt zeigen sich Tendenzen, die auf eine Krise des staatlichen Gewaltmonopols hindeuten. Die Beiträge dieses Schwerpunktheftes des *Leviathan* sollen etwas mehr Licht auf diese Tendenzen werfen. Die Herausforderung der staatlich organisierten Welt äußert sich nicht nur in rund fünfzig Kriegen und bewaffneten Konflikten, die seit den neunziger Jahren jährlich weltweit stattfinden.<sup>1</sup> Weniger spektakulär und noch weniger erforscht sind jene inneren Prozesse, die sich in vielen Ländern beobachten lassen. Neben den Staat treten dort andere Prinzipien der Organisation von Gewalt, paradoxerweise nicht immer ohne dessen Billigung und Teilnahme. Diese Entstaatlichung der Gewaltkontrolle lässt sich in ganz verschiedenen Kontexten beobachten:

In den meisten Staaten der sogenannten Dritten Welt ist das Gewaltmonopol schon lange umstritten. Das zeigt sich nicht nur in der hohen Zahl innerstaatlicher

<sup>1</sup> Zur aktuellen Entwicklung des Kriegsgeschehens nach 1945 vgl. die Berichte der „Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung“ (AKUF) der Universität Hamburg, zuletzt AKUF (2000), und unter [www.sozialwiss.uni-hamburg.de/lpw/Akuf/home.html](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/lpw/Akuf/home.html) im Internet.

Kriege, sondern auch in Zeiten des „Friedens“. Wo die Polizei kaum präsent und korrupt ist, wird die Gewalt durch andere Instanzen kontrolliert. In Gesellschaften wie Pakistan, Liberia und Peru sind andere soziale Institutionen bindungsstärker als die abstrakten Regeln eines Anstaltsstaates.

Auch in vielen Nachfolgestaaten der Sowjetunion und in Osteuropa stellt sich nach der Auflösung staatlicher Strukturen die Gewaltfrage von Neuem. Die ehemaligen Repressionsapparate haben sich teilweise verselbstständigt und betreiben angesichts der Schwäche öffentlicher Institutionen eine profitable Privatisierung, deren Ausgang ungewiss ist. Ganze Regionen und Branchen sind unter die Herrschaft gewaltkompetenter Verbände geraten, die keiner öffentlichen Kontrolle mehr unterliegen.

Schließlich hat in den Ländern der OECD die Branche der privaten Sicherheitsdienste in den letzten zehn Jahren einen sagenhaften Boom erlebt. Allein in der Bundesrepublik ist die Zahl ihrer Beschäftigten zwischen 1986 und 1996 von 38.000 auf 112.000 Personen angewachsen. In den USA übersteigt das private Sicherheitspersonal schon lange die Summe der Polizeibeamten (Beste 1998, S. 187). Privates Wachpersonal patrouilliert in westlichen Staaten durch Einkaufszentren und Schwimmbäder, es kontrolliert Bahnsteige und öffentliche Parks ebenso wie Werksgelände und private Wohnanlagen.

Inzwischen gibt es auch einen internationalen Markt für Sicherheit. Unter den Unternehmen, die private Sicherheitsdienste anbieten, gibt es „Multis“, die überall auf der Welt Joint-ventures mit lokalen Firmen eingehen. Auf dem globalen Markt für Sicherheitsdienstleistungen lassen sich mittlerweile komplette bewaffnete Einheiten anheuern, die in Kriegsgebieten ökonomisch bedeutsame Enklaven sichern und Bürgerkriege entscheiden können. Damit hat die „Privatisierung der Gewalt“ auch die zwischenstaatlichen Beziehungen erfasst.<sup>2</sup>

Die Form des modernen Staates als Gewaltmonopolist ist also global unter Druck geraten. Diese allgemeine Tendenz lässt sich nicht auf identische Ursachen zurückführen, denn die Dynamiken staatlicher Herrschaft und ihres Kernmerkmals, des Gewaltmonopols, unterscheiden sich je nach historischen Entwicklungen und aktuellen Konstellationen. Politische Entscheidungen, Strategien einzelner Akteure und globale Verschiebungen verschränken sich ganz verschiedenartig, um sich schließlich in Veränderungen der Staatlichkeit auszuprägen. Gemeinsam ist diesen Dynamiken nur, dass die Linien zwischen privat und öffentlich, zwischen legal und kriminell beweglich geworden sind, Linien also, auf denen der Staat bisher aufruht und die ihn zugleich begrenzen.

2 Mit Wissen und Duldung westlicher Staaten und internationaler Finanzorganisationen sind die militärischen Dienstleister tatsächlich zu Alternativen der traditionellen Instrumente der äußeren Sicherheit geworden. So ist es z.B. nicht die US-amerikanische Armee, sondern das private Unternehmen „Pacific Architects and Engineers“, das im Auftrag des US-Verteidigungsministeriums die liberianischen Streitkräfte in Logistik und Ausbildung unterstützt. Zu dieser Entwicklung vgl. Banégas (1998).

*Das Gewaltmonopol als Grund des Staates*

Die Frage der Gewalt gilt als der Grund des Staates – in einem doppelten Sinne. Einerseits liefert sie seit Thomas Hobbes „Leviathan“ in der politischen Theorie die existenzielle Begründung für die Zentralisierung der politischen Herrschaft im Staat. Für Hobbes ist das Gewaltmonopol Teil der Rechte des Souveräns, die „unübertragbar und unteilbar“ sind. Seither ist dieses Monopol in allen neuzeitlichen Staatstheorien verankert.

Andererseits ist die Monopolisierung der Gewalt Teil der realgeschichtlichen Konsolidierung staatlicher Herrschaft. Max Weber zufolge war die „Enteignung“ der vormaligen Inhaber der Gewaltmittel – also im europäischen Kontext: die der feudalen Herrschaften – die notwendig zu erfüllende Vorbedingung für die Errichtung des modernen Staates. Erst auf dieser Grundlage wurde die Ausweitung und Potenzierung staatlicher Herrschaft, „die Verfügung über die gesamten politischen Betriebsmittel“ möglich (1985, S. 824). Das Gewaltmonopol nach innen war zugleich die Voraussetzung der Sicherung staatlicher Herrschaft nach außen. Die Geschichte der europäischen Staatsbildung ist deshalb auch die Geschichte von inneren und äußeren Kriegen.<sup>3</sup>

Norbert Elias hat die Entstehung zentralstaatlicher Gewalt als Resultat der Ausscheidungskämpfe zwischen feudalen Gewalten nach dem Modell des „Königsmechanismus“ beschrieben (1988) und dabei stets betont, dass die Überführung dieses Monopols unter eine demokratische Kontrolle, seine „Veröffentlichung“, eine viel spätere Errungenschaft gewesen sei. Sie ging einher mit der Verinnerlichung von Fremdzwängen, der Herausnahme der Gewalt aus den zwischenmenschlichen Beziehungen im „Prozess der Zivilisation“. Die Soziogenese des Staates findet ihre Entsprechung in der Psychogenese des modernen Subjekts. Michel Foucault (1977, 1991) hat später gezeigt, wie das feine Werk der Disziplinierung der Körper und Köpfe durch den Staat dessen Existenz und Expansion absicherte. Zwang und Formung in Schulen, Kasernen und Fabriken standen und stehen den gewährten Freiheiten in bürgerlichen Privatsphären gegenüber, in denen der Staat offiziell nicht vertreten ist. Die freien Subjekte mit ihren Ängsten und Hoffnungen sind in der Perspektive Foucaults direkte Korrelate staatlicher Projekte, die sich historisch als „Gouvernementalitäten“ ausprägen.

Die Konsolidierung des Gewaltmonopols im Staat beruht folglich auf einer Reihe von Einzelprozessen, reichend von der Abschaffung des Fehdewesens, der Entwicklung einer modernen Staatsverwaltung bis zur Ausdifferenzierung effizienter Agenturen und der Entwicklung entsprechender „ziviler“ Mentalitäten bei Regierenden und Regierten. Doch die Ergebnisse dieser Prozesse sind in der Inter-

3 „Alle Staatsverfassung ist zugleich Kriegsverfassung, Heeresverfassung; das darf man wohl als ein gesichertes Resultat der vergleichenden Völkergeschichte betrachten.“ Diese Einsicht Otto Hintzes (1906, S. 53) ist von der späteren Forschung immer wieder bestätigt worden.

pretation umstritten geblieben. Während die eine Theoriefraktion in der neuzeitlichen Staatenbildung die notwendige Voraussetzung der massenhaften Gewalt der Neuzeit sieht, betonen andere die pazifizierende Wirkung des Staates.<sup>4</sup> Tatsächlich scheinen die übergreifenden historischen Untersuchungen zu belegen, dass die Etablierung moderner Staatlichkeit wenigstens einen massiven Rückgang der inneren Gewalt bedeutet hat, die die Staaten selbst als „Kriminalität“ verstanden.<sup>5</sup> Zur Geschichte des staatlichen Gewaltmonopols gehören indes auch die Exzesse des staatlichen Terrors, der Systeme der Lager und der Kriege zwischen den Staaten.<sup>6</sup>

Ohne das Gewaltmonopol wäre das Ausgreifen staatlicher Herrschaft nicht möglich gewesen. Dazu gehört auch das Einverständnis oder die Duldung der Regierten, die mit der Expansion staatlicher Aktivitäten ihre Erwartungen an die Leistungen des Staates erweiterten. Um die Grenzen dieser Zuständigkeiten und Verpflichtungen kreist mittlerweile ein großer Teil der politischen Debatten in den Gesellschaften der OECD; die Frage, in welchem Verhältnis private, marktförmige Prinzipien und staatliche Organisation zueinander stehen sollen, hat nun auch den Bereich der Gewaltverwaltung ergriffen. Die durch historische Verläufe bedingten Erwartungsmuster bestimmen dabei mit über die Bewertung der Veränderungen von Staatlichkeit. Das in den USA gängige Ausmaß privater Gewaltkontrolle, etwa im Falle der „gated communities“, ist nach europäischem Verständnis fast skandalös.<sup>7</sup>

### *Staaten ohne Gewaltmonopol*

Außerhalb der OECD haben die Prozesse der Staatsbildung einen anderen Verlauf genommen. Dort ist der Staat nur als Resultat des Zusammenwirkens imperialer Politik – nämlich des kolonialen Exports anstaltsstaatlicher Elemente – und lokaler Traditionen zu verstehen. Diese historisch hybriden Formen staatlicher Herrschaft stehen in der Zweiten und Dritten Welt fast überall in umstrittener Konkurrenz zu anderen Instanzen sozialer Kontrolle.<sup>8</sup> Die „Re-Feudalisierung“ der ehemaligen Sowjetrepubliken, die ethnischen Milizen afrikanischer *Big Men* und der Einsatz

4 Vgl. hierzu die Kontroverse zwischen Krippendorff (1986) und Münkler (1987).

5 Eine verlässliche Antwort auf die Frage der langfristigen Kriminalitätsentwicklung ist schon wegen der Unzuverlässigkeit der Daten ein eigentlich unmögliches Unterfangen. Überblickte beschränken sich auf das 19. und 20. Jahrhundert (vgl. Chesnais 1981 und Gurr 1979). Diese „Lücke“ ist darauf zurückzuführen, dass die Statistik der Kriminalität ein direktes Korrelat der Staatsbildung ist, denn Staaten definieren, welche Handlungen als kriminell gelten.

6 Zur aktuellen Diskussion hierüber vgl. den Beitrag von Abram de Swaan in diesem Heft sowie Neckel/Schwab-Trapp (1999).

7 Siehe den Beitrag von Aldo Legnaro in diesem Heft.

8 Vgl. hierzu die grundlegende Arbeit von Joel Migdal (1988).

paramilitärischer Gruppen für private Zwecke – ein verbreitetes Phänomen nicht nur in Lateinamerika – sind deshalb nicht durchweg Zerfallsprodukte ehemals funktionstüchtiger Staaten, sondern häufig genug Ausdruck ausgebliebener oder stagnierender Konsolidierungen staatlicher Herrschaft, die es eben nie vermocht hat, sich vom Druck partikularer Interessen zu befreien.

Die Modernisierungstheorie der fünfziger und sechziger Jahre hatte noch angenommen, dass der westliche Entwicklungspfad sich global universalisieren würde. Und noch heute sind „Entwicklungs-“ und „Transformationsforschung“ damit beschäftigt, die Chancen und Hindernisse auf dem Wege zu moderner Staatlichkeit auszumachen. Doch die Entwicklungen sind regelmäßig hinter den Wünschen der Beobachter zurück geblieben.

Die Beiträge zu den Gewaltordnungen im Libanon und in Pakistan verdeutlichen dies beispielhaft.<sup>9</sup> Der libanesischer Bürgerkrieg war die völlige Negation des Gewaltmonopols. Bis heute ist das Monopol nicht wieder entstanden, es existiert nur ein Oligopol verschiedener Machtgruppen. Im Falle des Libanon ist es allerdings fraglich, ob diese Bewegung sich als historischer Regression beschreiben lässt. Denn es ist nicht klar, ob die Gewaltordnung nicht schon vor dem Bürgerkrieg eher auf einer Balance zwischen den späteren Kriegsparteien basierte als auf einem „starken Staat“, der sich tatsächlich gegenüber sozialen Gruppen und Verbänden durchsetzen konnte.

In eine solche prekäre Balance ist offenbar der Staat Pakistan eingebunden: Zwar ist dort das Militär der bedeutendste „korporative Akteur“ und zugleich einer der wichtigsten Statthalter der Idee staatlicher Suprematie. Von einem Monopol des Staates auf den legitimen Gebrauch physischer Gewalt kann aber auch in Pakistan nicht gesprochen werden. Für das tägliche Überleben sind andere soziale Bindungen wichtiger als Staatsloyalität. Die Regelung der Gewalt erfolgt eher über andere Beziehungen als über die zwischen „Bürgern“ und Staat.

Erkennbar wird hier, dass die Errichtung eines Monopols legitimer physischer Gewalt an Voraussetzungen gebunden ist, die mehr enthalten als die Abwesenheit des Bürgerkriegs. Die Stabilität der Gewaltordnungen in den bevölkerungsreichen Entwicklungsstaaten wie Pakistan, Indien, Mexiko, Ägypten und Algerien ist auch deshalb in eine Krise geraten, weil ihre Gründungsmythen aus Revolutionen und Dekolonisation mittlerweile verblasst sind. Zugleich reißen soziale Verwerfungen eine Lücke auf zwischen den an den Staat herangetragenen Erwartungen und dessen Leistungsfähigkeit (vgl. Schlichte 2000).

In diesen Krisen der Staatlichkeit gewinnen intermediäre Instanzen wieder an Autonomie. Beobachten lässt sich in einzelnen Regionen nicht ein Fortschreiten der Verstaatlichung, sondern eine Stärkung jener intermediären Gewalten, deren relative Enteignung doch der Weberschen Denkweise nach die Voraussetzung des modernen Staates ist. Dabei ist nicht nur an traditionelle Autoritäten zu denken,

9 Vgl. Jürgen Endres und Boris Wilke in diesem Heft.

sondern an die ganze Bandbreite alter und neuer sozialer Organisationsformen in den Übergangsgesellschaften, deren Binnenmoral für die Individuen verlässlicher erscheint als die abstrakte Ordnung eines Zentralstaats.<sup>10</sup>

Heute gelten in den meisten Staaten der Dritten Welt unterschiedliche Rechts- und Gewaltordnungen gleichzeitig. Wer es sich leisten kann, recurriert auf zusätzliche Maßnahmen zur Sicherung der körperlichen Unversehrtheit und des persönlichen Eigentums. Westliche Botschaften, NGOs und ausländische Unternehmen schützen ihre Einrichtungen in den Hauptstädten der Dritten Welt, indem sie private Sicherheitsdienste nutzen. In den „popular quarters“, deren Ordnungen nicht so beliebt sind, wie die Bezeichnung es nahe legt, regiert hingegen das *racket* oder die kommunitäre Selbsthilfe der *mob-justice*. An Verdächtigen entlädt sich die Angst der Verunsicherten in spontanen Akten der Lynchjustiz. Wer ohne bürgerliche Existenz und kommunitäre Bindung auf der Straße lebt, bleibt vom Genuss der bürokratisch verfassten Justiz und ihren wie auch immer gearteten Chancen ebenso ausgeschlossen wie von den Segnungen der kommerziellen und kommunitären Schutzsysteme.

Man mag diese Teilung der Rechts- und Gewaltsphären mit dem ugandischen Soziologen Mahmood Mamdani (1996) als Vermächtnis der dualen Ordnung des Kolonialismus interpretieren oder als Rückschritt gegenüber den früher erreichten Institutionalisierungen in post-kolonialen Staaten. Doch nichts deutet darauf hin, dass diese Unterschiede gegenwärtig in einem Prozess der Angleichung zu einem einheitlichen Rechtsraum nivelliert würden. Nicht der Staat, sondern unterschiedliche kommunitäre oder kommerzielle Organisationen kontrollieren in den meisten Ländern der Dritten Welt heute die Gewalt.

Die Staaten der Dritten und Zweiten Welt sind keine befriedeten Rechtsräume. Aus der Sicht einer am Ideal der „Entwicklung“ orientierten Sozialwissenschaft erscheinen die genannten Phänomene als Krise, als Erosion oder gar Zerfall staatlicher Ordnung. Ob der von Norbert Elias und Max Weber idealtypisch geschilderte Prozess der Staatsbildung noch eine globale Zukunft hat, erscheint vielen Forschern vor diesem Hintergrund als fragwürdig. Und es gilt auch keineswegs mehr als ausgemacht, dass einmal erreichte Stadien der Monopolisierung der Gewalt fortan nicht umgekehrt werden könnten. Gelegenheiten zum Aufbrechen solcher Monopole ergeben sich offenbar vor allem dann, wenn Liberalisierungen nationaler Ökonomien und veränderte Bedingungen der Einbettung in die Weltmärkte politischen Akteuren neue Möglichkeiten zur Akkumulation von Machtmitteln eröffnen.

In den Gesellschaften der ehemaligen Sowjetunion lässt sich dies deutlich erkennen. Bis zum Jahr 1989 konnte die Integration konkurrierender sozialer Instanzen in das Gebilde staatlicher Herrschaft als vollzogen gelten. Doch nun ist mit dem Systemwandel auch eine Krise des Gewaltmonopols verbunden. Der

10 Zu diesen Entwicklungen in verschiedenen Regionen vgl. die Beiträge in Hibou (1999).

Zerfall der alten Ordnung entwickelte in den Nachfolgestaaten eine eigene Dynamik, die „gewaltoffene Räume“ (Elwert 1995, S. 126) schuf. Es entstanden Verhältnisse, die denen der postkolonialen Staaten nicht unähnlich sind: Die „große Politik“ wird von der Konkurrenz klientelistischer Netzwerke dominiert, in deren Reichweite ökonomische und politische Chancen getauscht werden. Reguläre staatliche Strukturen sind zusehends zerfallen. In diesen Zerfallsprozess sind die Sicherheitsapparate mit einbezogen – oder haben als Akteure an Autonomie gewonnen. Nicht mehr die staatlichen Agenturen, sondern von der politischen Leitung verselbstständigte Sicherheitskräfte und Verbände aus dem kriminellen Milieu nutzen den staatlichen Zerfall für ein profitables privates *racketeering*. Faktisch ist in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion die Gewalt wieder eine ökonomische Potenz geworden.

Welche Aussichten in diesen Kontexten für die Wiederherstellung eines staatlichen Gewaltmonopols bestehen, ist umstritten. Die Institutionalisierung von Macht, ihre Umwandlung in Herrschaft, ist nämlich ein „unselbstverständlicher“ Prozess (v. Trotha 1995a, S. 17). Es gibt keine naturgesetzliche Entwicklung zum rational-legalen Staat. Die Herausbildung staatlicher Strukturen im modernen Sinne ist allenfalls – unter bestimmten Bedingungen – wahrscheinlich.

Deshalb ist es auch unklar, ob die gewaltkompetenten Wirtschaftsverbände, die sich inzwischen in der Russischen Föderation und in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion gebildet haben, Kristallisationskerne kapitalistischer Modernisierung und damit auch der Modernisierung politischer Herrschaft sein werden.<sup>11</sup> Möglich wäre auch die langfristige Stabilisierung einer halb-kriminellen, halb-staatlichen Ordnung. Und ebenso möglich wäre eine langfristige Koexistenz von staatlicher Gewaltkontrolle und privater Gewaltverwaltung, so dass das staatliche Gewaltmonopol gleichsam ausfranst. Auch dies wäre keine historisch neue Konstellation. In zahlreichen nachkolonialen Staaten ist ja das Gewaltmonopol schon seit langer Zeit eher Anspruch als Wirklichkeit.

### *Das Risiko als Regime*

Jedes Gewaltmonopol ist unvollständig, es bleibt in der politischen und sozialen Realität immer herausgefordert. Das gilt nicht nur für den Bereich der Kriminalität und die Gewalt in Ehe und Familie, die auch in modernen Staaten nicht durchweg rechtlich sanktioniert ist. „Abweichende“ Formen der Gewaltverwaltung haben den modernen Staat in seiner Geschichte immer begleitet. Als Beispiel hierfür seien die Vigilantismus-Bewegungen in den USA genannt: Sie entstanden im 18. und 19. Jahrhundert an der *Frontier*, jener Grenzzone der nach Westen vorrückenden bürgerlichen Gesellschaft, wo die Durchsetzung staatlichen Rechts so unre-

11 Vgl. hierzu den Beitrag von Vadim Volkov in diesem Heft.

gelmäßig war, dass sich Formen der Selbsthilfe entwickelten, die das Recht negierten, das sie vorgaben durchzusetzen. Die US-amerikanischen Nachfahren der Vigilanten – Bürgerwehren und „Neighborhood-Watch“-Gruppen – stehen in dieser Tradition, deren Verhältnis zum staatlichen Rechts- und Gewaltapparat immer zweideutig blieb.

Auch in Europa ist die Trennung von ökonomischer und politischer Macht, von Allgemeinwohl und Partikularinteresse, nicht immer das Leitprinzip staatlicher Gewaltkontrolle gewesen, wie die Geschichte der Polizei lehrt. Die frühere Belassung polizeilicher und juristischer Kompetenzen in gutsherrlicher Hand oder der Einsatz der Polizei für die partikularen Interessen von Zechenbesitzern sind Beispiele für nicht wirklich „öffentliche“ Staatsgewalt, die auch in Deutschland bis weit in das 20. Jahrhundert hinein existierte, und für die es in allen europäischen Staaten Parallelen gibt. Die wirkliche Abgrenzung der öffentlichen Gewalt von partikularen, privaten Interessen ist ein spätes Resultat.

Diese Abgrenzung, auf der das westliche Staatsverständnis aufruht, verliert gegenwärtig erneut an Klarheit. Die Dichotomien von Legalem und Illegalem, von Staat und Gesellschaft, von Privat und Öffentlich haben sich in nationalen Rechtssystemen unterschiedlich ausgeprägt, und sie sind auch innerhalb eines Rechtssystems unterschiedlich institutionalisiert und nicht selten „eine Sache der verschiedenen manipulierten Interessen einzelner Ämter“ (Kirchheimer 1967, S. 143). Am anschaulichsten wird dies am Wandel der Differenz von Öffentlichem und Privatem. Was den Staat angeht und was „privat“ ist, was der staatlichen Regelung prinzipiell zugänglich und was nach der Mehrheitsmeinung seiner Bürger „intim“ sein sollte, unterliegt einem dauernden Wandel. Dieser Wandel hat sich beschleunigt.

Neue Verschiebungen betreffen heute das Kernmerkmal des Staates, den legitimen unmittelbaren Gewaltgebrauch: Die ehemals öffentliche, hoheitliche Aufgabe der Gewaltkontrolle wird zunehmend privatisiert.<sup>12</sup> Überall in der OECD lässt sich diese Verschiebung beobachten (vgl. v. Trotha 1997). Auch wenn das Monopol des Staates dabei nicht explizit in Frage gestellt wird, so ist die Verlagerung von der öffentlichen zur privat organisierten Gewalt- und Raumkontrolle doch überall erkennbar. Das lässt unterschiedliche Interpretationen zu.

Fraglich ist, ob diese Veränderungen mit dem Schlagwort der „Privatisierung von Sicherheit“ zureichend umschrieben werden. In mancher Hinsicht könnte man die Privatisierung der Gewaltkontrolle auch als bloße „Kommodifizierung“ von Sicherheit verstehen, denn unter dem *de jure* fortbestehenden Gewaltmonopol des Staates bilden sich zahlreiche Formen der privatwirtschaftlichen Verwertung von Sicherheit heraus. Unentschieden ist aber auch, inwieweit diese Verschiebungen einen wirklichen Verlust staatlicher Hoheit oder nur eine temporäre Delegation bedeuten.

12 Vgl. Legnaros Beitrag in diesem Heft.



Diese Veränderungen lassen sich sicher nicht auf einzelne politische Entscheidungen zurückführen. Eher handelt es sich um ein Syndrom von Tendenzen, in dem eine ganze Reihe von Ursachen zusammenwirken. Dazu sind die sich verändernden Ordnungsvorstellungen der entscheidungstragenden „Eliten“ zu zählen, die sich mit dem „Handlungsbedarf“ erzeugenden öffentlichen „Sparzwang“ verknüpfen, und ebenso die Interessen und die Lobbytätigkeit der bereits existierenden Sicherheitsindustrie.

Zu untersuchen wäre, ob den Veränderungen in der Organisation der Gewaltkontrolle eine Verschiebung des global dominanten Staatsverständnisses zugrundeliegt, die sich nur national unterschiedlich ausprägt. Loïc Wacquant (1997) etwa hat am Beispiel der USA dargelegt, wie sich die dortige Kommerzialisierung der öffentlichen Sicherheit an traditionelle amerikanische Staatsvorstellungen anlehnt und in die Transformation des Wohlfahrtsstaates in einen strafenden Staat einmündet. An diese Befunde schliessen sich Clifford Shearings Interpretationen an (1997), denen zufolge man die gegenwärtigen Veränderungen der Sicherheitsvorstellungen auch als Veränderungen der Mentalitäten des Regierens begreifen muss. Instrumente der neuen „gouvernementalité“ sind nicht mehr der direkte Druck des Gesetzes und die Drohung der Strafverfolgung, sondern die indirekte Beeinflussung von Situationen, mit der Absicht, bestimmte Verhaltensweisen nahe-zulegen und andere unattraktiv werden zu lassen. Dieses Sicherheitsmanagement obliegt nun teils staatlichen Agenturen, teils privaten Unternehmen.

Staatliche Gewalt tritt in dieser Konstellation nicht mehr als strafende Instanz auf, jedenfalls nicht in erster Linie. Die Gefängnisse sind eigentlich nur noch Plätze, in denen jene verwahrt werden, die Probleme und Schwierigkeiten machen. Wichtiger als diese unverkennbare direkte Disziplinierung in den Anstalten wird die verdeckte Steuerung über Opportunitäten und Risiken. Es handelt sich bei diesen Veränderungen in den westlichen Gesellschaften nicht bloß um eine Verschiebung der Konstellation von Akteuren und Institutionen, sondern um die Entstehung eines neuen Modus des Regierens, in dem die „Privat“-Wirtschaft eine prominentere Rolle spielt. In diesem Regierungsmodus werden Gefahren zu Risiken umdefiniert. Risiken unterscheiden sich nach Luhmann (1990) dadurch von Gefahren, dass etwaige Schäden den eigenen, nicht fremden Entscheidungen zugerechnet werden müssen. Risiken werden von Akteuren eingegangen, während Gefahren ihnen begegnen. Im neuen Modus des Regierens werden nun soziale Lagen und ihre Gefahren privatisiert.<sup>13</sup> Für den adäquaten Umgang mit ihnen ist der Einzelne zuständig; sie oder er muss analysieren, abschätzen, entscheiden und dann handeln. Mündet das Handeln in eine prekäre Lage, ist nicht mehr „der Staat“ oder „die Gesellschaft“ schuld. Verantwortungen und Kosten werden individualisiert. „Strafe“ besteht in diesem neuen Arrangement in einer Exklusion, die scheinbar eigenständig gesetzt ist. Wohin und wie weit man gehen kann,

13 Eine solche Interpretation wäre auch für die Erklärung der Veränderungen in anderen Sicherheitssystemen anschlussfähig, vgl. Manow (1998) und Legnaro (1997).

entscheidet man selbst. Eine staatliche Garantie auf Sicherheit und physische Unversehrtheit auf dem Territorium eines Staates darf man nicht mehr erwarten.

### *Der Zeitkern des modernen Staates*

Für die historische Rechtsschule des 19. Jahrhunderts war der Staat noch eine Naturtatsache. Im Verständnis des Staatsrechtlers Caspar Bluntschli etwa zeigten Staaten Leben, Wachstum, innere Gliederung und eine Entwicklung „von Innen heraus“. Sie besaßen eine „Einheit von Geist und Leib“, sie wurden konzipiert als Gipfelpunkte der menschlichen Entwicklung, denn im Staat kämen „das Volk oder die Menschheit erst zu ihrem Selbstbewußtsein als zu einer Darstellung ihres Gesamtlebens“. Die „Anlage zum Staat“ sei von Gott in die menschliche Natur gelegt (1865, S. 616).

Noch im 1962 erschienenen „Staatslexikon“ finden sich ähnliche naturnahe Formeln. Der Staat sei ein „natürliches Gebilde, ein Verbandsorganismus, der dem natürlichen Organismus vergleichbar ist“ (Peters 1962, S. 522). An dieser Substanzialisierung des Staates hat sich bis heute wenig geändert. Die Elemente moderner Staatlichkeit gelten als Errungenschaften. Gewaltmonopol, Repräsentativität, Volkssouveränität und „rule of law“ werden als die wesentlichen Institutionen betrachtet, die die Möglichkeit des friedlichen Konfliktaustrags unter Bürgern und Gruppen erst ermöglichen. An diese Vorstellungen lagern sich die Erwartungen an den Sozial- und Steuerungsstaat an (vgl. Kaufmann 1994).

Vielleicht aber hat diese politische Ordnungsform einen politischen Zeitkern: Ihre Kapazitäten reichten aus, um bestimmte Probleme zu bestimmten Zeiten zu regeln. Im Prozess der ungleichen „Denationalisierung“ politischer Probleme (vgl. Zürn 1992) stoßen nationalstaatliche Institutionen an ihre Wirkungsgrenzen, ohne dass eine tragfähige Alternative entstanden wäre.

Die Frage nach der Gewaltkontrolle fügt sich ein in die breite Diskussion über die zukünftigen Grenzen von nationaler Souveränität und internationaler Verpflichtung, von Hoheit des Staates und Freiheiten des Marktes. Die vermeintliche Rigidität und Beschränktheit des Staates wird mit dem Freiheitsversprechen des Marktes konfrontiert, bislang allerdings ohne dass die Folgen solcher Veränderungen in Rechnung gestellt würden. In den laufenden Debatten um die Zukunft staatlicher Aufgaben mehren sich jedenfalls die Stimmen, die sich von einer „Privatisierung“ staatlicher Aufgaben unbekümmert eine höhere Effizienz versprechen, ohne in ihrer ökonomistischen Sprache überhaupt einen Legitimitätsverlust politischer Institutionen formulieren zu können. Den Staat zu verschlanken, um ihn zu kräftigen, könnte sich auch als gefährliche Therapie erweisen. Denn der Gewinn an Marktfreiheit kann mit dem Verlust anderer Freiheiten verknüpft sein.

*Literatur*

- Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF), 2000: Das Kriegsgeschehen 1999. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, hrsg. v. T. Rabehl, Opladen.
- Banégas, Richard, 1998: De la guerre au maintien de la paix: le nouveau business mercenaire, in: *Critique internationale*, Nr. 1, S. 179-193.
- Beste, Hubert, 1998: Policing the Poor. Profitorientierte Sicherheitsdienste als neue Kontrollunternehmer, in: Christoph Gusy (Hrsg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*, Baden-Baden, S. 180-214.
- Bluntschli, Caspar, 1865: Staat, in: J.C. Bluntschli und K. Brater (Hrsg.), *Deutsches Staatswörterbuch*, Bd. 9, Stuttgart/Leipzig, S. 612-630.
- Chesnais, Jean-Claude, 1981: *Histoire de la violence en Occident de 1800 à nos jours*, Paris.
- Elias, Norbert, 1988: *Der Prozeß der Zivilisation*, 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Elwert, Georg, 1995: Gewalt und Märkte, in: Wolf R. Dombrowsky und Ursula Pasero (Hrsg.), *Wissenschaft, Literatur, Katastrophe: Festschrift zum sechzigsten Geburtstag von Lars Clausen*, Opladen, S. 123-141.
- Foucault, Michel, 1977: *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt a.M.
- Foucault, Michel, 1991: Governmentality, in: G. Burchell, C. Gordon und P. Miller (Hrsg.), *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, London, S. 87-104.
- Gurr, Ted Robert, 1979: On the History of Violent Crime in Europe and America, in: Hugh Davis Graham et al. (Hrsg.), *Violence in America. Historical and Comparative Perspectives*, rev. ed., Beverly Hills/London, S. 353-374.
- Hibou, Béatrice (Hrsg.), 1999: *La privatisation des Etats*, Paris.
- Hintze, Otto, 1906: Staatsverfassung und Heeresverfassung, in: ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, hrsg. v. Gerhard Oestreich, 3. Aufl., Göttingen, S. 52-83.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994: Diskurse über Staatsaufgaben, in: Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden, S. 15-41.
- Kirchheimer, Otto, 1967: *Politische Herrschaft. Fünf Beiträge zur Lehre vom Staat*, Frankfurt a.M.
- Krippendorff, Ekkehart, 1985: *Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft*, Frankfurt a.M.
- Legnaro, Aldo, 1997: Konturen der Sicherheitsgesellschaft: Eine polemisch-futurologische Skizze, in: *Leviathan*, 25. Jg., Heft 2, S. 271-284.
- Luhmann, Niklas, 1990: Risiko und Gefahr, in: ders., *Soziologische Aufklärung 5. Konstruktivistische Perspektiven*, Opladen, S. 131-169.
- Mamdani, Mahmood, 1996: *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton.
- Manow, Philip, 1997: Individuelle Zeit, institutionelle Zeit, soziale Zeit. Das Vertrauen in die Sicherheit der Rente und die Debatte um Kapitaldeckung und Umlage in Deutschland, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 27. Jg., Heft 3, S. 193-211.
- Migdal, Joel, 1988: *Strong Societies and Weak States. State-society Relations and State capabilities in the Third World*, Princeton.
- Münkler, Herfried, 1987: Staat, Krieg und Frieden: Die verwechselte Wechselbeziehung. Eine Auseinandersetzung mit Ekkehart Krippendorff, in: R. Steinweg (Red.), *Kriegsursachen. Friedensanalysen 21*, Frankfurt a.M., S. 135-144.
- Neckel, Sighard und Michael Schwab-Trapp (Hrsg.), 1999: *Ordnungen der Gewalt. Beiträge zu einer politischen Soziologie der Gewalt und des Krieges*, Opladen.
- Peters, Hans u.a., 1962: „Staat“ in: *Staatslexikon, Recht – Wirtschaft – Gesellschaft*, hrsg. v. d. Görres-Gesellschaft, 6. neu bearb. u. erw. Aufl., Bd. 7, S. 521-530.

- Schlichte, Klaus, 2000: Staatsbildung und Staatszerfall in der „Dritten Welt“, in: ders. und Jens Siegelberg (Hrsg.), *Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden*, Opladen (i.Ersch.).
- Shearing, Clifford, 1997: Gewalt und die Kunst des Regierens und Herrschens. Privatisierung und ihre Implikationen, in: Trutz v. Trotha (Hrsg.), *Soziologie der Gewalt*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37, S. 263-278.
- Trotha, Trutz von, 1995a: Staatliches Gewaltmonopol und Privatisierung. Notizen über gesamtgesellschaftliche Ordnungsformen der Gewalt, in: Fritz Sack (Hrsg.), *Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen*, Baden-Baden, S. 14-37.
- Trotha, Trutz von, 1995b: Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols, in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35, S. 129-166.
- Wacquant, Loïc J.D., 1997: Vom wohltätigen Staat zum strafenden Staat: Über den politischen Umgang mit dem Elend in Amerika, in: *Leviathan*, 25. Jg., Heft 1, S. 50-66.
- Weber, Max, 1985: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl., (zuerst 1922), Tübingen.
- Zürn, Michael, 1992: Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: *Leviathan*, 20. Jg, Heft 4, S. 490-513.