

Innere Sicherheit

1 | 2

Private Sicherheitsdienste

Frank Braun

Dr. Frank Braun studierte Rechts- und Verwaltungswissenschaften in Passau und Speyer und promovierte mit einer Arbeit über Polizeirecht. Von 2006 bis 2010 war er Geschäftsführer der Forschungsstelle für Rechtsfragen der Hochschul- und Verwaltungsmodernisierung an der Universität Passau. Seit Februar 2010 lehrt Dr. Braun Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere Polizeirecht, an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen in Münster.

14.6.2012

Das private Sicherheitsgewerbe boomt: Neben dem privaten Objekt- und Personenschutz übernehmen private Sicherheitsdienste zunehmend auch öffentliche Sicherheitsaufgaben. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, solange das staatliche Gewaltmonopol gewahrt bleibt, meint Frank Braun.

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 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.

Erweitertes Tätigkeitsfeld

Das Aufgabenspektrum und demzufolge die Unternehmensstruktur der privaten Sicherheitsdienstleister haben sich grundlegend verändert. Vor 20 Jahren beschränkte sich ihr Tätigkeitsfeld noch auf Dienstleistungen wie Objekt- und Werkschutz, Personenbegleitschutz, Pförtner- und Telefondienste, Fahrzeugbewachung, Geld- und Werttransporte sowie Kaufhausüberwachung.

In den vergangenen Jahren sind mehr und mehr hoch spezialisierte Tätigkeiten hinzugekommen. Schutz von Atomkraftwerken, Botschaften und Veranstaltungen (vom Bundesligaspiel bis zur EU-Konferenz), Bahnhof-Security, 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 haben sich zu eigenständigen Geschäftsfeldern privater Anbieter entwickelt.

Mäßige Entlohnung und prekäre Arbeitsverhältnisse

Die überwiegende Zahl der Beschäftigten im privaten Sicherheitsgewerbe nimmt "einfache" Bewachungsaufgaben wahr. Die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung sind im Vergleich zu anderen Berufen schlecht. Häufig werden Aufgaben von sozialversicherungsfreien Aushilfskräften übernommen. Die tariflich vereinbarten Entgelte im Sicherheitsgewerbe liegen regelmäßig erheblich unter denen anderer Branchen. Immerhin ist am 1. Juli 2011 ein für allgemeinverbindlich erklärter Tarifvertrag über Mindestlöhne für Sicherheitsdienstleistungen in Kraft getreten, der für Sicherheitsmitarbeiter im Objekt-/Separatwachdienst zunächst Stundenlöhne von 6,53 Euro (Schleswig-Holstein) bis 8,50 Euro (Baden-Württemberg) garantiert (die Beträge steigen jährlich bis zum Jahr 2013).

Nachholbedarf bei der Ausbildung

Mit der Einführung des dreijährigen Ausbildungsberufes "Fachkraft für Schutz und Sicherheit" vor knapp zehn Jahren wurde die Qualität von Sicherheitsdienstleistungen verbessert. Allerdings werden die gut ausgebildeten Fachkräfte allenfalls als Führungspersonal bei anspruchsvollen Aufträgen eingesetzt. Sie übernehmen dann die Koordination und Einsatzplanung von Sicherheitskräften in der Vorplanung und im Einsatzfall.

Die überwiegende Zahl der Beschäftigten aber hat lediglich eine sogenannte "Sachkundeprüfung nach § 34a Gewerbeordnung" (GewO) vor der örtlichen Industrie- und Handelskammer abgelegt. Eine solche Sachkundeprüfung ist zwingend vorgeschrieben, bevor Tätigkeiten im Objekt-, Werk-, Veranstaltungs- und Personenschutz übernommen werden dürfen. Ihnen geht eine Mindestausbildung von lediglich 40 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten voraus.

Führungsqualitäten und wissenschaftlich fundierte Kenntnisse in Recht und Management werden in dem in Deutschland bislang einmaligen Masterstudiengang "Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit" an der Deutschen Universität für Weiterbildung in Berlin vermittelt. Auch die Verwaltungs- bzw. Polizeihochschulen in Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein bieten seit einiger Zeit Bachelor- und teilweise auch Master-Studiengänge für Sicherheitsmanagement an. Im europäischen Ausland sind vergleichbare Studiengänge jedoch teils schon seit Jahren institutionalisiert.

Begrenzte Befugnisse

Zumeist werden Sicherheitsunternehmen zum Schutz privater Auftraggeber tätig, zum Beispiel als Wach- und Schließgesellschaft, Werkschutz, Privat- und Ladendetektei und Personenschutz, oder als Anbieter sonstiger Ordnungsdienste ("Schwarze Sheriffs", Türsteher etc.). Dabei dürfen die Sicherheitskräfte ausschließlich diejenigen Rechte ausüben, die ihren Auftraggebern zustehen. Sie haben nur solche Eingriffsbefugnisse, die gesetzlich jedermann in Anspruch nehmen kann, insbesondere die bürgerlichen Schutz- und Selbsthilferechte, strafrechtliche Notwehr- und Festhalterrechte. So ist es etwa einem Diskothekentürsteher ausschließlich erlaubt, das seinem Auftraggeber zustehende Hausrecht auszuüben. Gegenüber Dritten darf er körperliche Gewalt nur anwenden, wenn eine Notwehrlage vorliegt (zum Beispiel wenn er selbst oder eine andere Person angegriffen wird).

Der gewerbsmäßige Schutz fremden Lebens und Eigentums (Geldtransporte, Gebäudebewachung, Personenschutz etc.) bedarf einer Gewerbeerlaubnis und unterliegt der Gewerbeaufsicht (vgl. § 34 a GewO; Einzelheiten sind in der dazu ergangenen Bewachungsverordnung geregelt). 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. (Näheres ist in den §§ 28 ff. Waffengesetz geregelt.)

Öffentliche versus private Sicherheit?

Jeder Unternehmer oder Bürger hat im Eigeninteresse Vorsorge zu treffen, dass seine Rechtsgüter keinen Schaden nehmen. Insoweit ist es "völlig normal", dass sich Private mit Hilfe gewerblicher Sicherheitsunternehmen selbst schützen. Zudem ist Sicherheit ein Wirtschaftsgut. In der globalisierten Ökonomie ist Sicherheit ein zentraler Standortfaktor. Der Staat hat dabei lediglich eine "Grundversorgung" an Sicherheit zu gewährleisten. Ein Anspruch der Bürgerin bzw. des Bürgers auf größtmögliche Sicherheit

besteht nicht. Der Boom des Sicherheitsgewerbes liegt zudem auf der Linie politischer Forderungen nach einer Privatisierung von Staatsaufgaben und nach einem "schlanken Staat".

Gesetzgeber muss innere Sicherheit garantieren

Diese Entwicklung darf aber zu keinem Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung führen, den Schutz der inneren Sicherheit zu garantieren: Das grundlegende Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung, das auf polizeilichen Schutz vor Straftaten oder vor anderen Bedrohungen von Leben, Gesundheit oder Eigentum baut, hat die öffentliche Hand zu befriedigen. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, wann und inwieweit der Staat vorsorgende Sicherheit bietet oder auf die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger setzt, ist indes weit.

Es darf aber das Kriminalitätsrisiko nicht bei den wirtschaftlich schwächsten sozialen Gruppen konzentriert werden, die ihren Lebensraum weder durch entsprechende Investitionen noch durch personelle Dienstleistungen gegen Kriminalität abschotten können. Hier ist unter Berücksichtigung der "Staatsaufgabe Sicherheit" und des Sozialstaatsprinzips die Grenze polizeilicher Untätigkeit zu ziehen. Zweifellos können viele Sicherheitsdienstleistungen wirkungsvoll privatwirtschaftlich erbracht werden. Soweit dies – wie hierzulande – auf der Grundlage rechtsstaatlicher Regeln geschieht, ist dies völlig akzeptabel.

Privatisierung staatlicher Sicherheitsaufgaben?

Das Grundgesetz kennt weder ein ausdrückliches Privatisierungsverbot noch ein Verbot, bestimmte Aufgaben an Private zu übertragen. Der Staat ist nicht gehalten, jede von ihm als erforderlich angesehene Maßnahme durch eigene Dienstkräfte zu erledigen. Er kann sich dazu auch privater Personen bedienen. Dementsprechend werden private Sicherheitsdienste zunehmend auch in sogenannten eingriffsrelevanten Tätigkeitsbereichen der Sicherheitsbehörden eingesetzt.

Privatpersonen stellen zum Beispiel Parkverstöße im öffentlichen Verkehrsraum fest oder nehmen Radarkontrollen vor. In mehreren Städten gibt es gemeinsame Streifengänge von Angestellten privater Sicherheitsdienste mit kommunalen Bediensteten (Public-Private-Partnership) oder Polizeibeamtinnen und -beamten (Police-Private-Partnership).

Aber auch im staatlichen Auftrag dürfen sich Angehörige privater Sicherheitsdienste nicht wie Polizeibeamte verhalten. Sie besitzen keine polizeilichen Handlungsvollmachten. Polizeiliche Rechtsgüter wie die öffentliche Sicherheit können nicht durch das private Sicherheitsgewerbe verteidigt werden. Bei Streifengängen im öffentlichen Raum sind Private deshalb auf das Erteilen bloßer Hinweise und das sofortige Melden von Gefahrenlagen beschränkt (sogenanntes Beobachten – Erkennen – Melden).

Das staatliche Gewaltmonopol setzt den privaten Sicherheitsdiensten Grenzen; zudem ist der "Kernbereich" innerer Sicherheit (wie etwa die Strafverfolgung) nicht privatisierbar. Diesen Schranken wird Genüge getan, wenn die Einbindung Privater bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben auf unselbstständige (untergeordnete) Hilfstätigkeiten beschränkt bleibt und die Letztentscheidungskompetenz bzw. das eingriffsrelevante Handeln dem Hoheitsträger vorbehalten ist (sogenannte Verwaltungshilfe).

Hierauf fußen die meisten Police-Private-Partnership-Modelle. Sollen zum Beispiel private Dienstleister bei Geschwindigkeitskontrollen eingesetzt werden, muss deren Tätigkeit auf die Justierung des Geräts und die (ohnehin weitestgehend automatisierte) Erhebung und Verarbeitung der Daten beschränkt bleiben ("Hilfstätigkeit"). Die Feststellung und Ahndung der Verkehrsverstöße ist dagegen staatlichen Entscheidungsträgern vorbehalten.

Möglichkeiten der Beleihung wenig genutzt

Eine selbstständige Wahrnehmung öffentlicher Sicherheitsaufgaben steht Privaten ausschließlich im Falle einer gestattenden gesetzlichen Regelung offen (sogenannte Beleihung). Nur unter der Voraussetzung einer wirksamen Beleihung können Sicherheitsunternehmen eine der Polizei vergleichbare Rechtsstellung erlangen. Der Akt der Beleihung ermächtigt Private dazu, eine staatliche Aufgabe mit Außenwirkung im eigenen Namen selbstständig auszuüben; der Beliehene erhält "funktionale Behördeneigenschaft". Das bedeutet, dass er als vollziehende Gewalt an das öffentliche Recht, insbesondere an die Grundrechte, gebunden ist.

Von dem Instrument der Beleihung wurde indes im Sicherheitsbereich – sieht man von den privaten Luftsicherheitsassistentinnen und -assistenten ab, die zur Durchsuchung von Passagieren und Gepäckkontrollen an Flughäfen ermächtigt sind – kaum Gebrauch gemacht.

Zusammenarbeit von Polizei und Privaten oft problematisch

Weil bislang kaum Beleihungstatbestände bestehen, wird die Zusammenarbeit von Polizei und Privaten ausschließlich über die Option der Verwaltungshilfe abgewickelt. Die Tätigkeit der Privaten erstreckt sich demnach zwingend auf bloße "Hilfstätigkeiten". Eingriffsrechte gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern stehen ihnen nicht zu. Dennoch ist die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Privaten aus folgenden Gründen nicht unproblematisch:

- Es besteht eine unklare Befugnislage, etwa bei gemeinsamen Streifengängen. Wer genau über welche Kompetenzen verfügt, ist den betroffenen Dritten (und manchmal auch den Sicherheitspartnern) nicht ausreichend bekannt.
- Befugnisanmaßungen privater Dienstleister sind nicht ausgeschlossen.
- Es kann zu sogenannten De-facto-Beleihungen kommen. Dies ist der Fall, wenn die staatlichen Auftraggeber zwar formal entscheidungszuständig bleiben, in der Praxis aber den Vorstellungen der privaten Dienstleister zu sehr nachgeben. Ein Beispiel dafür ist die unkritische Annahme von Entscheidungsvorschlägen etwa vonseiten privater Sicherheitsberater.
- Hinzu kommen Rechtsunsicherheiten, wann die sogenannten Jedermann-Vorschriften anzuwenden sind. So ist etwa oft unklar, ob im Einzelfall eine Notwehrsituation besteht, die die Privaten zur Anwendung körperlichen Zwanges ermächtigt.
- Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit und Qualifikation der Marktteilnehmer bestehen große Unterschiede; die Beauftragung von "Billigstunternehmen" kann die öffentliche Aufgabenerfüllung gefährden.

Kooperation zwischen "Sicherheitspartnern" unzureichend geregelt

Aufgrund der skizzierten Unsicherheiten, Befürchtungen und Bedenken fordern Kritiker, der bestehenden Rechtsunsicherheit durch gesetzliche Regelungen zu begegnen: Es sei erforderlich, dass der Staat seine Verantwortung für die öffentliche Aufgabenerfüllung gegenüber den beauftragten privaten Dienstleistungsunternehmen angemessen absichere. Staatliche Gewaltaufgaben könnten nur dann kooperativ erfüllt werden, wenn der Staat seiner Gewährleistungs-, Regulierungs- und Kontrollverantwortung ausreichend nachkomme.

Dabei müsse unter anderem sichergestellt sein, dass

- der private Verwaltungshelfer Kriterien wie Neutralität, Objektivität und Leistungsfähigkeit erfüllt (Stichwort Datenschutz),
- die Kommunikationsstrukturen zwischen privatem Unternehmen und staatlichem Auftraggeber reguliert werden (Stichwort Datenschutz),
- Haftungsfragen und Verantwortlichkeit bei Fehlleistungen festgeschrieben sind.

Zu all diesen grundsätzlichen allgemeinen Fragen bestehen keine expliziten gesetzlichen Regelungen. Bislang war – obwohl vielfach gefordert, zuletzt mit Nachdruck auf dem 67. Deutschen Juristentag in Erfurt im Jahr 2008 – ein Public-Private-Partnership-Gesetz nicht durchsetzbar. Insoweit müssen die Kooperationsstrukturen nach wie vor durch vertragliche Regelungen individuell festgeschrieben werden, was mal mehr, mal weniger gut gelingt.