

Verhältnis Polizei - private Sicherheitsdienste

[15.09.2000]

Die Bundesregierung beabsichtigt eine gesetzliche Neuregelung für das private Sicherheitsgewerbe. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang an die Initiative der SPD-Bundestagsfraktion in der vergangenen Legislaturperiode zu diesem Thema.

Allerdings bilden inzwischen neuere Erkenntnisse eine veränderte Handlungsgrundlage. Eine Reihe von Veranstaltungen, wie z.B. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe an der Universität Hamburg und vom Marktführer Securitas Deutschland Holding GmbH in Zusammenarbeit mit dem Bundesverband für das Wach- und Sicherheitsgewerbe (BDWS), wie aber auch die Äußerungen des Bundesinnenministers anlässlich der Eröffnung des UISP-Kongresses im September 1999 in Berlin haben erheblich zur Klärung der Sachverhalte und Positionen beigetragen. An diesen Veranstaltungen hat die GdP teilgenommen.

Bemerkenswert sind folgende Punkte:

- Die Polizei steht in dem Konflikt, einerseits den hohen Erwartungen der Öffentlichkeit an die Gewährleistung der inneren Sicherheit entsprechen, andererseits angesichts der engen Haushalte von Bund und Ländern mit immer begrenzteren finanziellen Ressourcen umgehen zu müssen. So ist die Polizei gezwungen oft selbst Prioritäten setzen zu müssen, welche Aufgaben sie wahrnimmt bzw. welche sie abgeben will oder muss.
- Die GdP hat auf den oben genannten Veranstaltungen sowie in zahlreichen Stellungnahmen ihren Standpunkt betont, dass das Gut innere Sicherheit einen aus der Verfassung hergeleiteten Anspruch der Bürgerinnen und Bürger darstellt, dessen Erfüllung betriebswirtschaftlichen Betrachtungen vorzuziehen hat. Diese Position beginnt, im politischen Raum Zustimmung zu finden - ein Ansatz, der durch gewerkschaftspolitische Arbeit ausgebaut werden muss. Die Gefahr einer einseitig an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten orientierten Arbeit der Polizei wird also inzwischen erkannt. So hat Bundesinnenminister Dr. Schily bei der Eröffnung des UISP-Kongresses im September 1999 in Berlin betont, dass die Gewährleistung von "Recht und Sicherheit eigenständige Werte außerhalb ökonomischen Kalküls" sind.
- Die - teilweise auch von privaten Sicherheitsfirmen aus durchsichtigen Gründen - in die politische Diskussion gebrachte Entlastung der Polizei mit der Empfehlung, sich auf Kernaufgaben wie die Strafverfolgung zu konzentrieren, übersieht eine entscheidende Wechselwirkung: Wenn die Polizei auf die Kernaufgabe Strafverfolgung reduziert wird, ist genau diese Aufgabe kaum noch mit Aussicht auf Erfolg zu erfüllen, weil dieser Erfolg erheblich von den Erfahrungen und Erkenntnissen aus der präventiven Arbeit und in diesem Zusammenhang aus dem Kontakt mit der Bevölkerung herrührt.
- Die Leitungen von BDWS und Securitas betonten, dass sie von sich aus keine Übernahme von Aufgaben der Polizei anstreben, allerdings die Möglichkeit hierfür prüfen, wenn die Ministerien derlei Aufgaben von sich aus privaten Sicherheitsfirmen anbieten.
- Überlegungen zur Abgabe von Tätigkeitsfeldern an Private wie z.B. Verkehrsüberwachung und Aufnahme von Bagatellunfällen, gehen auf eine Auflistung des AK II zurück. Die bestimmenden Wortführer des privaten Sicherheitsgewerbes, der BDWS sowie der Marktführer Securitas, verweisen also zu Recht darauf, dass nicht sie es sind, die solche

Überlegungen anstellen; sie prüfen allerdings ihre Möglichkeiten, wenn die Ministerien derlei Aufgaben von sich aus privaten Sicherheitsfirmen anbieten.

- Nach Angaben des BDWS beziehen sich 80 - 85 Prozent der Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste eindeutig auf den privaten Raum. Auch sogenannte City-Streifen, die in Wohnvierteln einzelne private Objekte zu bewachen haben, sind lediglich im privaten Raum tätig, weil sie auf dem Weg von dem einen Objekt zum anderen, also im öffentlichen Raum, keine Zuständigkeit irgendwelcher Art haben. Allerdings: der Name City-Streife erweckt zumindest bei Rechtsunkundigen den Eindruck quasi hoheitlicher Befugnisse, zumal derlei Streifen in einer festgelegten Taktfolge mit garantierten Kontrollzeiten und -frequenzen erscheinen. Dies erweckt den Eindruck, dass hier mit den gleichen Rechten und Möglichkeiten wie bei der Polizei gearbeitet wird. Etwa 15 Prozent beziehen sich auf den teilöffentlichen Raum, d.h. Bahnhöfe, Einkaufszeilen, pp. Einen (noch) geringen Anteil haben Tätigkeiten im öffentlichen Raum, und zwar unter der Voraussetzung entsprechender Rechtsgrundlage (z.B. Hessisches SOG; Parkraumüberwachung) sowie Wahrnehmungen hoheitlicher Aufgaben im Wege der Beleihung, wie z.B. Bewachung von Gefängnissen oder die Durchführung von Fluggastkontrollen.
- Eine eigene gesetzliche Norm für das Tätigwerden privater Sicherheitsdienste im Rahmen des Notwehr-/Nothilferechts wird für überflüssig gehalten. Wenn dies so ist, sollte auch die GdP keinen eigenen Vorschlag für ein Befugnisgesetz vorlegen, weil ein solcher Vorschlag praktisch unterstellt, dass die GdP ein Tätigkeitsfeld privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum akzeptiert.
- Die Personalstärke des privaten Sicherheitsgewerbes beträgt (1998) rund 120.000 sozialversicherungspflichtige Mitarbeiter. Hinzu kommen ca. 50.000 Kurzzeitbeschäftigte.
- Sechs Prozent der sozialversicherungspflichtigen Mitarbeiter sind Waffenträger. Hiervor sind wiederum 90 Prozent "Muss-Waffenträger", d.h. aufgrund entsprechender Verträge sind sie zum Waffentragen verpflichtet. Dies bezieht sich vor allem auf die Bewachung militärischer sowie kerntechnischer Anlagen. Hinzu kommen Geld- und Werttransporte. Der Anteil im Bereich des Personenschutzes macht ein Prozent des Gesamtgeschäfts aus.
- Der Umsatz des privaten Wach- und Sicherheitsgewerbes hat sich von 1,4 Milliarden DM in 1984 auf 5,2 Milliarden DM in 1989 entwickelt. Der Anteil des Dienstleistungssektors, also im wesentlichen des mit Personal betriebenen Bereichs, macht 31 Prozent des privaten Sicherheitsmarktes aus.
- Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten ist inzwischen nicht mehr von der Hand zu weisen. Schon die sich berührenden Zuständigkeiten im teilöffentlichen Raum, wie z.B. in Bahnhöfen, in öffentlichen Verkehrsmitteln sowie in Einkaufspassagen, zwingen zur Zusammenarbeit, machen zugleich aber auch die Grenzen dieser Zusammenarbeit deutlich. Für die zumeist rechtsunkundige Öffentlichkeit sind die rechtlichen Unterschiede kaum nachvollziehbar; Angehörige privater Sicherheitsdienste handeln als Beauftragte im Rahmen des Hausrechts, während die Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr bzw. der Strafverfolgung, also aufgrund hoheitlichen Handelns, tätig wird. Mindestens in zwei großen deutschen Großstädten gibt es offizielle Kooperationsabkommen zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, nämlich in Düsseldorf und in Frankfurt. Einzelne Bestimmungen, wie z.B. die Rolle privater Sicherheitsdienste als Mittler zwischen Polizei und Bürgern, geben allerdings Anlass für erhebliche Bedenken.

Während es in vielen Ländern Europas spezielle Gesetze für Zulassung, Betrieb sowie Aus- und Fortbildung der Beschäftigten von privaten Sicherheitsdiensten gibt, erfolgt die Tätigkeit privater

Sicherheitsdienstleister in der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung gemäß Artikel 12, Abs. 1 GG.

Die gewerberechtlichen Grundlagen sind im § 34 der Gewerbeordnung und in der Bewachungsverordnung geregelt. Der § 34 a der Bewachungsverordnung (die Voraussetzungen für die Erlaubnis zum Betrieb des Gewerbes) wurde zuletzt am 28.10.1994 durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz geändert.

Nach vorherrschender Meinung von Lehre und Forschung setzt Artikel 33 IV GG enge normative Grenzen, was die Abgabe staatlicher Aufgaben an Private angeht. Gleichwohl bleibt ein gewisser Gestaltungsspielraum, der politisch auszufüllen ist. Genau deswegen ist es wichtig, dass die GdP in ihrer politischen Arbeit strikt auf die Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen achtet und für eine entsprechend umfassende Aufgabe der Polizei eintritt. Gegenüber Politik, Öffentlichkeit und Bürgern muss das Argument hervorgehoben werden, dass nicht einmal der Eindruck eines Unterlaufens des staatlichen Gewaltmonopols dadurch entstehen darf, dass private Sicherheitsdienste als quasi-staatliche Macht verstanden werden können.

Diese ständige Argumentation der GdP ist nicht ohne Erfolg. So ist der vom Bundesinnenministerium herausgegebenen Zeitschrift "Innenpolitik", Ausgabe März 2000, folgendes zu entnehmen: Bei dem Treffen des Bundesinnenministers Otto Schily mit BDWS-Präsident Rolf Wackerhagen im Frühjahr 2000 wurde bekräftigt, dass der öffentliche Raum eindeutig das Tätigkeitsfeld der Polizei und nicht der privaten Sicherheitsdienste ist.

Die gesetzliche Neuregelung für den Bereich privater Sicherheitsdienste soll sich danach auf die Qualifikation der Beschäftigten in diesen Unternehmen konzentrieren. In dem Gesetz, so Schily, müsse klargestellt werden, dass hoheitliche Aufgaben auch künftig dem Staat überlassen bleiben. Es müsse klargestellt werden, dass privaten Sicherheitsdiensten keine polizeilichen Befugnisse zustehen, sondern "lediglich die Jedermannrechte und die vom Auftraggeber übertragenen privatrechtlichen Selbsthilferechte".

Im Hinblick auf die Befugnisse ist hierzu anzumerken:

Das dem Eigentümer zustehende Hausrecht kann aufgrund eines privatrechtlichen Auftragsverhältnisses auf einen privaten Sicherheitsdienst bzw. auf dessen Beschäftigte übertragen werden. Anders verhält es sich bei der Wahrnehmung von Notwehr- und Nothilferechten. Diese sind Individualrechte, sind also nicht im Rahmen eines Auftrages an andere übertragbar. Notwehr- und Nothilferechte sind also im wahrsten Sinne des Wortes Jedermannrechte.

Der Bundesvorstand beschließt aufgrund der dargestellten Argumentation folgende Positionen:

1. Die Gewerkschaft der Polizei bekräftigt ihre Position, wonach hoheitliche Aufgaben alleine der Polizei zustehen. Artikel 33 IV GG ist eng auszulegen.
2. Zuständig für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (in Ländern mit entsprechender Rechtslage auch für die Gewährleistung der öffentlichen Ordnung) im öffentlichen Raum ist alleine die Polizei. Bei der Wahrnehmung der jeweils eigenen Aufgaben im teilöffentlichen Raum (z.B. Bahnhöfe, ÖPNV oder Einkaufspassagen) ist auf die strikte Beachtung der unterschiedlichen Aufgaben und der Rechtsgrundlagen zu achten.
3. Kooperationsabkommen zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, möglicherweise ergänzt durch kommunale Dienststellen, können geeignet sein, das bisherige ungeordnete Nebeneinander in eine geordnete Struktur zu bringen. Hierbei müssen

bestehende Rechtsgrundlagen insbesondere hinsichtlich der Befugnisse und des Datenschutzes beachtet werden.

4. Es besteht überhaupt kein Anlass, Befugnisse privater Sicherheitsdienste über das bestehende Recht hinaus gesetzlich zu regeln.
5. Erheblicher gesetzgeberischer Bedarf besteht hingegen bei Zulassung privater Sicherheitsdienste sowie bei Aus- und Fortbildung sowie Prüfung von Beschäftigten solcher Unternehmen.

Hilden/Hamburg 14.September 2000