

Rivalen auf einem boomenden Markt?



Konrad Freiberg,
stellvertretender
Bundesvorsitzender der
GdP
Foto: GdP

Von Konrad Freiberg

Dieser Beitrag zur Situation und Zukunft des privaten Sicherheitsgewerbes soll dazu dienen, einen Überblick über Rechtsgrundlagen, Befugnisse, Aufgabengebiete zu vermitteln. Konrad Freiberg äußert seine Auffassung zu erforderlichen Maßnahmen, um die Qualität der Dienstleistung "private Sicherheit" zu erhöhen. Nur wenn diese Maßnahmen durchgesetzt würden, könnte man sich der Überlegung nach einer Ergänzung polizeilicher Arbeit nähern. Gleichzeitig will der Autor diesen Artikel als Beitrag zur Diskussion innerhalb der GdP beziehungsweise der DGB-Gewerkschaften verstanden wissen.

Umfrageergebnisse haben in den letzten Jahren eines verdeutlicht: Die innere Sicherheit hat bei den Bürgern einen hohen Stellenwert. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die eigene Wahrnehmung von Kriminalität im Alltag. Doch eine noch größere Bedeutung bei der Meinungsbildung der Bürger über die Kriminalitätslage dürfte die Medienberichterstattung haben. Das heißt, das subjektive Sicherheitsgefühl der Menschen rückt immer mehr in den Vordergrund und ins Zentrum der Politik der inneren Sicherheit.

Wie in anderen Politikfeldern auch gibt es bei der Bewertung der Kriminalitätslage keine Objektivität, sondern höchstens ein Bemühen darum. Das liegt u. a. daran, dass die "Verzerrungsfaktoren" zunehmen. Zu diesen "Faktoren" gehört insbesondere die Medienberichterstattung. Denn der Kampf um Quoten ist für die Medien von existenzieller Bedeutung. Schließlich ist die Auflage und danach der Gewinn aus Werbeeinnahmen davon abhängig.

Die Berichterstattung über Kriminalität - "besonders viel, besonders grausam" - trifft die Zuschauerinteressen und wird deshalb auch ständig "journalistisch" verfeinert. Die Grenzen zwischen Realität, Krimis und Action-Serien verwischen immer mehr - für viele Menschen entsteht so eine eigene Realität. Sie suchen Schutz vor dieser "Scheinrealität", den die Polizei, den die Behörden nicht mehr bieten können. Davon profitieren private Sicherheitsunternehmen. Das heißt, je mehr die Menschen Angst vor Kriminalität entwickeln, desto mehr boomt der Sektor "private Sicherheit". Seine Expansion hängt weniger von der Entwicklung der tatsächlichen Kriminalität als von dem stärker werdenden "Unsicherheitsgefühl" der Menschen ab.

Die innere Sicherheit als Ware

Staatliches Handeln in den letzten Jahren ist durch die Folgen der defizitären Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden bestimmt worden. Überall wird über den Rückzug des Staates aus vielen Bereichen intensiv diskutiert. Der Begriff "schlanker Staat" hat Konjunktur. Dabei gilt nur eine Zielrichtung: Kostensenkung.

Diese Art der "Verbilligung" ist eine Fahne, hinter der wir uns zurzeit (mehr oder weniger) alle versammeln; sie wird zu einem Passepartout für die Konzeption und die Lösung gesellschaftlicher und politischer Probleme.

Doch folgende Fragen müssen in naher Zukunft beantwortet werden:

- Welchen Stellenwert hat die innere Sicherheit, hat die Polizei?
- Welche Aufgaben soll künftig der Staat, also die Polizei, und welche Aufgaben sollen andere wahrnehmen?

Die Polizei steht zurzeit vor dem unlösbaren Konflikt, dass die Bürger auf der einen Seite immer größere Erwartungen an sie stellen. Auf der anderen Seite muss die Polizei mit sich ständig verringernden Ressourcen fertig werden. In diesem Zusammenhang wird von verantwortlichen Politikern die Erkenntnis verbreitet, der Staat habe kein Sicherheitsmonopol, wohl aber das staatliche Gewaltmonopol.

Die Folge ist, dass private Sicherheitsunternehmen immer häufiger als wichtiger Bestandteil ("Baustein") der inneren Sicherheit bezeichnet werden. Durch das Diktat der leeren Kassen wächst also die Bereitschaft, Sicherheitsaufgaben, die nicht in den unmittelbaren Hoheitsbereich fallen, von Privaten erledigen zu lassen.

Personalmangel bei der Polizei und chronischer Geldmangel beim Bund, bei den Ländern und Kommunen machen möglich, was vorher kaum denkbar war: Politiker, Polizei und private Sicherheitsdienste proben die Annäherung.



Immer häufiger ist aus Politikerkreisen zu hören, der Staat müsse sich auf seine Kernaufgaben reduzieren beziehungsweise die Polizei müsse von Aufgaben entlastet werden. Nimmt man das als Faktum, ist die private Sicherheit die "marktkonforme Antwort" auf die zunehmende Nachfrage nach dem "marktfähigen Gut Sicherheit". Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Polizei im öffentlichen Interesse handelt. Dagegen vertreten die Privaten die Interessen ihres jeweiligen Auftraggebers.

Die Konsequenz daraus wird sein, dass das öffentliche Leben einer zunehmenden Privatisierung unterliegt. Das Ergebnis liegt dann auf der Hand: Der Einzelne wird allein gelassen und muss zunehmend mehr für sich sorgen.

Diese Entwicklung kann man bedauern. Gleichwohl sollte die GdP alles daran setzen, die künftige Entwicklung mitzugestalten.

Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes

Der gesamte Markt der privaten Sicherheit entwickelt sich zu einem boomenden Wirtschaftszweig. Ohne Zweifel sind die privaten Sicherheitsunternehmen zu einem wichtigen Bestandteil der inneren Sicherheit geworden. Doch hinter dem Begriff "privates Sicherheitsgewerbe" verbergen sich die unterschiedlichsten Aufgabenbereiche. Dazu gehören zurzeit

- das gesamte Gebiet des Bewachungsgewerbes (Objekt- und Personenschutz),
- Ermittlungstätigkeiten (Detektive),
- die Herstellung und der Einsatz von Technik (Abhören, Beobachten, Alarmanlagen),
- die Wahrnehmung von hoheitlichen Aufgaben (Bewachung von Gefängnissen, Durchführung von Fluggastkontrollen).

Die Kernaufgaben liegen im Schutz des persönlichen Eigentums und im Wahrnehmen des Hausrechtes. Aber unübersehbar nehmen sie mehr und mehr staatliche Aufgaben in Anspruch. Das heißt, sie sind tätig in Ladenpassagen, Fußgängerzonen, Kaufhäusern, bei der Gebäudebewachung, auf Baustellen, in Industrieanlagen, Verkehrsmitteln und Bahnhofsbereichen, bei Veranstaltungen, in Häusern beziehungsweise Behörden (Gerichten pp.) als Bewacher und zu deren Schutz.

Dazu kommen noch

- die Durchführung von Fluggastkontrollen,
- die Bewachung von Polizeieinrichtungen. Es gibt bereits einige Polizeipräsidien, die sich schützen lassen (sehr gewöhnungsbedürftig, eine Polizei, die sich schützen lässt),
- die Überwachung des ruhenden Verkehrs (übrigens hat Flensburg bereits ein privates Sicherheitsunternehmen in der Fußgängerzone eingesetzt wie auch die Gemeinde Alvesdorf/Nordfriesland),
- die Bewachung eines "Abschiebeknastes" - z. B. in Büren, NRW - (künftig auch die Bewachung von Gefängnissen. NRW hat als erstes Bundesland die Bewachung von Gefängnissen an Private zur Vergabe ausgeschrieben). Auch Mecklenburg-Vorpommern und Hessen prüfen, ob sie ihre Gefängnisse durch private Sicherheitsunternehmen bewachen lassen sollen. Selbst Sachsen-Anhalt geht eigene Wege: Ab dem 1.1.2000 ist der Maßregelvollzug privatisiert (dazu gehört die Bewachung von Sexualstraftätern).

Das scheint im künftigen Aufgabenkatalog noch nicht das Ende zu sein. Der nordrhein-westfälische Innenminister Fritz Behrens will sogar noch weitergehen. Zitat: "Ich glaube, wir stehen am Anfang einer Entwicklung, die dazu führt, dass auch in Deutschland private Anbieter künftig in größerem Umfang Aufgaben erledigen, um die sich bisher der öffentliche Dienst gekümmert hat ... Auch die Kontrollen an den Flughäfen in NRW müssen nicht bei der Polizei bleiben. Ebenso halte ich es für denkbar, dass Sicherheitsdienste Unfälle aufnehmen. Voraussetzung ist allerdings, dass es klare Regeln für die Arbeit gibt."



Zurzeit machen die Privaten circa 20 Prozent ihres Umsatzes mit dem öffentlichen Dienst. Nach Angaben von Experten wird dieser Umsatz in den nächsten Jahren auf 40 Prozent ansteigen. Nach dem Grundgesetz dürfen nur "Angehörige des öffentlichen Dienstes" hoheitliche Aufgaben vollziehen. Das kann aber ganz legal, mittels "Beleihung", umgangen werden. Dabei stützen sich die Anbieter auf folgende Rechtsgrundlagen:

Rechtsgrundlagen

Die meisten Länder Europas haben Spezialgesetze für ihre privaten Sicherheitsdienste. Dagegen fehlt in Deutschland eine entsprechende gesetzliche Regelung. Das zwingt die "Privaten", sich in den vorhandenen Rechtsgebieten ihre Nischen zu suchen. Grundsätzlich erfolgt ihre Tätigkeit auf der Grundlage des Grundrechts (allgemeine Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung aus Art. 12 Abs. 1 GG). Daneben stützen sie sich auf die gewerberechtlichen Grundlagen aus § 34 der Gewerbeordnung und aus § 34 a der Bewachungsverordnung. Zuletzt ist die Bewachungsverordnung am 28.10.94 durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz geändert worden. Der § 34 a enthält die Voraussetzungen für die Erlaubnis zum Betreiben des Gewerbes.

Personal/Unternehmen

Betrachtet man die privaten Sicherheitsdienste europaweit, beschäftigen die "Privaten" in den 15 Mitgliedsstaaten der EU etwa 650.000 Mitarbeiter. Allein in den 2000 bundesdeutschen Unternehmen sind zur Zeit 168.000 Personen (davon circa 50.000 Kurzzeitbeschäftigte) tätig. Vergleicht man parallel die Polizeistärke, ergibt sich folgendes Bild:

Länderpolizeien: 237.000

BGS: 32.200

BKA: 3.300

Insgesamt: 273.000 Planstellen

Dazu kommen circa 55.200 Mitarbeiter der Polizeien im Bereich der Verwaltung.

Weltweite Konzentrationsprozesse

Unübersehbar sind die starken Konzentrationsprozesse. Weltweit entstehen internationale Sicherheitsunternehmen.

So hat die Securitas AB (Stockholm) das zweitgrößte Bewachungsunternehmen der USA, die Pinkerton Inc. in Kalifornien, übernommen und ist dadurch weltweit zum größten Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen geworden und in Europa Marktführer. Beide Unternehmen zusammen erzielten 1998 einen Gesamtumsatz von sechs Milliarden Mark (bei 114.000 Mitarbeitern in über 30 Ländern).

Unbestritten bleibt, dass durch die privaten Sicherheitsunternehmen neue Arbeitsplätze entstanden sind. Sie bieten auch die Chance, schwer vermittelbare Arbeitnehmer, z. B. gering Qualifizierte, Langzeitarbeitslose oder auch ältere Arbeitslose, in diesen Arbeitsmarkt zu integrieren.

Milliardenumsätze

Der gesamte Sicherheitsmarkt umfasst zurzeit Werte von 15,8 Milliarden DM. Er teilt sich auf in:

Mechanik:

6,4 Mrd. DM (41 %)

Dienstleistungen:

4,9 Mrd. DM (31 %)

Elektronik:

4,5 Mrd. DM (28 %)

Der Umsatz der Wach- und Sicherheitsunternehmen hat sich wie folgt entwickelt:

1984: 1,4 Mrd. DM

1990: 2,3 Mrd. DM

1994: 4,3 Mrd. DM

1998: 5,2 Mrd. DM

Der Umsatz im Bereich der Dienstleistungen:

Werk- und Objektschutz:

3,90 Mrd. DM (75 %)

Streifen- und Revierwachdienst:

0,52 Mrd. DM (10 %)

Geld und Wert:

0,52 Mrd. DM (10 %)

Notrufzentralen:

0,26 Mrd. DM (5 %).

Befugnisse

Private Sicherheitsdienstleister verfügen über keine hoheitlichen Befugnisse gegenüber Dritten. Sie nehmen ihre Aufgaben im Privat- und Hausrecht, in öffentlich zugänglichen Räumen ausschließlich auf der Basis der Rechte der Auftraggeber, der jedermann zustehenden Rechte (aus § 127 (1) StPO) und des § 34 a der Gewerbeordnung wahr. Die Notwehr- und Nothilferechte der beauftragten Sicherheitsunternehmen beziehungsweise von deren Mitarbeitern leiten sich aufgrund des privatrechtlichen Auftragsverhältnisses aus dem Notwehrrecht des Eigentümers (Besitzers) und des Auftraggebers ab.

Auch die Bürgerinnen und Bürger reagieren: Sie wünschen sich einen Schutz ihrer Privatsphäre durch sicherheitstechnische Maßnahmen und die Aufschaltung auf Notrufzentralen. Das heißt, die privaten Sicherheitsfirmen bereiten sich auf diesen Zukunftsmarkt vor.

Dazu Beispiele aus anderen Ländern:

In den USA sind 15,2 Prozent der privaten Haushalte mit einer Alarmanlage gesichert, in Großbritannien 6,8 Prozent, in Frankreich 4,5 Prozent, dagegen in Deutschland nur zwei Prozent.

Ausbildung

Natürlich erwarten alle Abnehmer und Nutzer privater Sicherheit eine hohe Qualität. Die Frage stellt sich zwangsläufig, ob sie sie auch bekommen. Zurzeit gibt es folgende gesetzliche Vorschriften:

Eine einmalige Unterrichtung von 40 Stunden für den Unternehmer und 24 Stunden für die Mitarbeiter (!). Auf eine Abschlussprüfung wird dabei verzichtet (Anwesenheit genügt).

Doch Qualifizierungsangebote mehren sich. So gibt es ab 1.2.1999 an der Verwaltungsfachhochschule Altenholz bei Kiel einen Studiengang "Sicherheitsmanager". Das bedeutet, erstmals werden neben Polizei- und Verwaltungsbeamten auch Führungskräfte für private Sicherheitsunternehmen ausgebildet. Das Studium an der Fachhochschule Altenholz kostet allerdings 9750,- DM Studiengebühren.

Über Sponsoring wurde an der Universität Hamburg Ende 1999 eine Forschungsstelle "Sicherheitsgewerbe" eingerichtet. (Die Finanzierung erfolgt über die Securitas GmbH.) Doch es geht nicht nur um die Qualität der Mitarbeiter, es geht auch um Waffen.

Bewaffnung

Zurzeit gibt es bundesweit keine Übersicht, wie viele Waffen sich in den Händen von privaten Sicherheitsunternehmen befinden. Eine Zentralkartei fehlt.

Keine bundeseinheitliche Praxis ist bei der Erteilung von waffenrechtlichen Erlaubnissen erkennbar. Wer eine Waffe führen will, muss nur eine Fachkundeprüfung i. S. des § 31 (Waffengesetz) ablegen.

Insgesamt sind sechs Prozent der Beschäftigten im privaten Sicherheitsgewerbe Träger von Schusswaffen - meistens innerhalb von Bundeswehr- und kerntechnischen Anlagen sowie beim Transport von Geld oder Wertgegenständen.

Innere Sicherheit als Gemeinschaftsaufgabe

Das ist sicher keine neue Botschaft: Die innere Sicherheit ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die alle

betrifft. Alle Bürger und alle staatlichen Einrichtungen. Fragt man jedoch nach, so wird die Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich auf Polizei und Justiz reduziert.

Ohne Zweifel ist aber die primäre Aufgabe der Sicherheits- und Wachdienste, der Schutz von Eigentum und privatem Grund, ein wichtiger Beitrag, Kriminalität zu verhindern. Allerdings erstaunt es, wenn von wesentlichen politischen Kräften die Privatisierung als "Lösung aller Probleme der inneren Sicherheit" angepriesen wird.

Polizeiaufgaben werden zur Ware gemacht und auch so gehandelt. Es besteht die Gefahr, dass die grundlegende Funktion des Staates - nämlich Sicherheit für seine Bürger zu schaffen - mehr und mehr privaten Anbietern übertragen wird; und die sind nicht an Recht und Gerechtigkeit interessiert, sondern handeln im Auftrag derer, die sie bezahlen können.

Private Sicherheit kann die Gesellschaft nicht nur spalten, weil sie in reiche, gesicherte und arme, ungesicherte Wohnviertel zerfällt, sondern vielmehr, weil die innere Sicherheit nicht mehr als Gemeinschaftsaufgabe empfunden wird.

Police-Private-Partnership

Was ist also zu tun? Eine Verteufelung oder Nichtbeachtung der Privaten ist weltfremd. Damit würde man sich die Chance der Mitgestaltung vergeben. Es kann nur darum gehen, wie man gemeinsam mit dem "Produkt" innere Sicherheit umgeht.

Wo gibt es also Berührungspunkte zwischen Polizei und Privaten? Wo ist eine Zusammenarbeit sinnvoll? Wo müssen die Abgrenzungen zwischen Polizei und Privaten strikt eingehalten werden? Eine Zusammenarbeit gibt es bereits bei vielen Aufgaben. Noch werden die "Felder" abgegrenzt. Aber wer grenzt sie ab? Formulierungen wie "kein Einschreiten von Privaten auf öffentlichen Wegen und Plätzen" und "keine hoheitlichen Maßnahmen durch Private" sind kaum noch durchgängig zu verwenden. Längst ist hier eine schleichende Verzahnung erkennbar. Doch es gibt einen Lichtblick für mehr Klarheit:

Gesetz über das private Sicherheitsgewerbe

Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, dass ein Gesetz über das private Sicherheitsgewerbe zu erarbeiten ist. In ihm sollen Befugnisse und Ausbildung geregelt werden. Folgendes müsste ebenfalls wasserdicht gemacht werden:

- In jedem Fall muss das staatliche Gewaltmonopol bestehen bleiben;
- bei der Beschreibung der Befugnisse dürfte die Erklärung ausreichen, dass die Beschäftigten des privaten Sicherheitsgewerbes keine Sonderrechte haben. Sie sollten lediglich über die so genannten Jedermannrechte verfügen;
- ein Mindestausbildungsstandard muss festgelegt werden;
- für die unterschiedlichen Einsatzbereiche müssen aufgabenspezifische Fortbildungen vorgesehen werden;
- der Staat muss eine adäquate Überwachung der privaten Sicherheitsunternehmen festlegen.

Denn eine Qualitätssicherung kann nur im Interesse des gesamten privaten Sicherheitsgewerbes sein. Das Gewerbe muss noch deutlicher unter Beweis stellen, dass es zur Selbstreinigung fähig ist und keine "schwarzen Schafe" in den eigenen Reihen dulden wird.

Fazit für eine (mögliche?) gemeinsame Sicherheitspolitik

Der Staat sollte sich nicht weiter aus dem Bereich der inneren Sicherheit zurückziehen, weil die "ungeregelte" Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes eine Reihe von gesellschaftspolitischen Gefahren in sich birgt. Es ist zu fürchten, dass das Gut "Sicherheit" zunehmend zu einem privaten Privileg wird. Die einheitliche Rechtsstellung der Staatsbürger verliert erkennbar an Bedeutung. Das heißt, wer viel für seine private Sicherheit aufwendet, wird das Interesse am Staat als Garanten von Sicherheit verlieren und sich unter Umständen politisch für eine weitere Verminderung der staatlichen Sphäre einsetzen.

Die Frage der Bewaffnung der privaten Sicherheitsdienste muss diskutiert werden; denn es wird nicht ausbleiben, dass private Wachleute durch Rechtsbrecher getötet werden.

Eine Auseinandersetzung mit allen Fragen zum Thema "private Sicherheitsdienste" ist unausweichlich. Dabei sollte nach folgenden Grundsätzen gehandelt werden: Abgrenzung, wo es nötig ist, Zusammenarbeit, wo es erforderlich ist. Es sind verlässliche Kriterien festzulegen, nach welchen Maßstäben die im privaten Sicherheitsgewerbe Tätigen ausgebildet, beschäftigt und eingesetzt werden. Es darf keinen schleichenden Prozess bei der Aufgabenwahrnehmung durch Private geben!

Von der Qualitätssteigerung des privaten Sicherheitsgewerbes und der verstärkten staatlichen Aufsicht wird es abhängen, welche Rolle das private Sicherheitsgewerbe künftig im Bereich der inneren Sicherheit spielen beziehungsweise wie sich die Kooperation mit der Polizei gestalten wird.

Quellen

- "Für eine Reform der Dritten Gewalt" von Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Hassemer
- "Die Welt" vom 8.10.98, "Sicherheitsdienste suchen Partner"
- Wackerhagen/Olschok, "Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa, Boorberg Verlag, 1999
- Andreas Graf von Arnim, "Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa", Boorberg Verlag, 1999
- Haushaltsjahr 1998, Herausgeber IM von NRW (Stand: 6.11.98)
- DSD 2/99
- "Das klappt hervorragend", NRW-Innen- und Justizminister Fritz Behrens (SPD), Wirtschaftswoche Nr. 41 1998
- Dr. Olschok, Geschäftsführer des BDWS, Wirtschaftswoche Nr. 41 1998
- "Der Spiegel" 46/1999, "Langer Arm des Staates"
- Süddeutsche Zeitung vom 19.10.99, "Diplom gegen die Angst"
- DSD Okt. 1998
- Vortrag von LPD Bülow aus Düsseldorf, Juni 1999, PFA
- "Weltweit nehmen Ausgrenzung und Abgrenzung zu" von Peter Lock, "Der Überblick" 1/98"

(aus DEUTSCHE POLIZEI 9/2000)