

Polizei und Private - eine klärungsbedürftige Beziehungskiste

Von Michael Zielasko

Die GdP-Veranstaltung für den höheren Dienst aus Bund und Ländern Ende September im thüringischen Gera, an der 130 Beamtinnen und Beamte teilnahmen, sollte aktuelle Fragen im Verhältnis zwischen Polizei und privaten Wach- und Sicherungsunternehmen beleuchten. Unter dem Titel "Polizei und private Sicherheit" ging es zwei Tage lang in Referaten und Diskussionen darum, politische Weichenstellungen, wissenschaftliche Einschätzungen und praktische Erfahrungsberichte über bereits bestehende Kooperationsprojekte zu diskutieren. Inhaltlicher Ausgangspunkt der Fachtagung war die provokante Frage: Droht die Ökonomisierung der inneren Sicherheit?

Norbert Spinrath, Bundesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, ließ es in seiner Begrüßungsrede nicht an Deutlichkeit fehlen: "Selbstverständlich sehen auch wir die Situation der öffentlichen Haushalte. Wir wissen auch, dass bestimmte Grundsätze des Haushaltsrechts im Grundgesetz geregelt sind und somit Verfassungsrang haben." Die Gefahrenabwehr sowie die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten könne sich aber nicht einseitig reinem Kostendenken unterwerfen. Pure Wirtschaftlichkeit könne also niemals Organisationsziel der Polizei sein.

Hoheitliche Aufgaben stehen allein der Polizei zu

Heinz Kiefer, stellvertretender GdP-Vorsitzender und im Geschäftsführenden Bundesvorstand für den höheren Dienst zuständig, führte die GdP-Position weiter aus. Er beschrieb den kaum aufzulösenden Konflikt, in dem die Polizei gefangen ist, wenn es einerseits gilt, den hohen Erwartungen der Öffentlichkeit bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit zu entsprechen. Andererseits aber müsse die Polizei in der Praxis aufgrund schmaler Haushalte und geringer finanzieller Ressourcen Prioritätensetzungen stets neu überdenken. Ermutigend sei, betonte Kiefer, dass die politischen Lager die Gefahr einer ausschließlich an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierten polizeilichen Aufgabenerfüllung erkannt hätten. So hatte Bundesinnenminister Otto Schily im September 1999 bei der Eröffnung des Kongresses der Internationalen Union der Polizeigewerkschaften betont, dass die Gewährleistung von "Recht und Sicherheit ein eigenständiger Wert außerhalb ökonomischen Kalküls" sei. Kiefer: "Die 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."

Bevor die Referenten ihre Sicht vortrugen, untermauerte der stellvertretende Bundesvorsitzende noch einmal die jüngst vom GdP-Bundesvorstand verabschiedete Position zum Verhältnis Polizei und private Sicherheitsdienste:

1. Die Gewerkschaft der Polizei bekräftigt ihre Position, wonach hoheitliche Aufgaben allein 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

allein die Polizei. Bei der Wahrnehmung der jeweils eigenen Aufgaben im teilöffentlichen Raum (zum Beispiel 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 der Zulassung privater Sicherheitsdienste sowie bei Aus- und Fortbildung sowie Prüfung von Beschäftigten solcher Unternehmen.

Referentenentwurf noch dieses Jahr

Werner Müller, Ministerialdirektor im Bundesinnenministerium und Leiter der Abteilung Innere Sicherheit, betonte den bedeutenden Wirtschaftsfaktor, den das private Sicherheitsgewerbe heute darstellt. Zur Kriminalprävention leiste es zudem einen beachtlichen Beitrag. "Insoweit können private Sicherheitsdienstleistungen durchaus als sinnvolle Ergänzungen der polizeilichen Arbeit angesehen werden", sagte Müller. Bedenken seien aber dort angebracht, wo das private Sicherheitsgewerbe bei den Bürgern bewusst Kriminalitätsängste schürt, um sich neue Aufträge zu erschließen.

Allerdings werde bei der innenpolitischen Diskussion über das Sicherheitsgewerbe häufig das Wort von der "rechtlichen Grauzone" gebraucht. Dies zeige einerseits, dass zunehmend die Frage gestellt werde, ob die für die Sicherheitsbranche maßgeblichen Bestimmungen ausreichen, und andererseits zeige es die Unsicherheit, ob die gegenüber einzelnen Bürgern mitunter vollzogenen Eingriffsmaßnahmen immer rechtmäßig seien. Die Regierung halte es angesichts dieser Situation für wichtig, den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeiten des privaten Sicherheitsgewerbes zu präzisieren, sagte der Regierungsvertreter. Das BMI und das federführende Bundesministerium für Wirtschaft würden noch dieses Jahr einen entsprechenden Referentenentwurf vorlegen.

Staat hat kein Sicherheitsmonopol

Damit erfüllt die Regierung nach zwei Jahren eine im Koalitionsvertrag vereinbarte Absicht. Müller stellte fest, dass aber auch in Zukunft klar sei: "Der Kernbereich hoheitlicher Aufgaben ist nicht privatisierbar." Ebenso verhalte es sich mit der Anwendung von Gewalt, die bei der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben impliziert sei. Ein "Sicherheitsmonopol" habe der Staat aber nicht. "Ich halte es daher für legitim, dass gewisse Sicherheitsaufgaben von Privaten übernommen werden."

Auf ein Befugnisgesetz für das private Sicherheitsgewerbe werde die Regierung verzichten. Wie die GdP sei die Regierung der Meinung, eine Auflistung von Befugnissen könne den Eindruck erwecken, das private Sicherheitsgewerbe sei eine Art gesetzlich legitimierte Hilfspolizei. Regelungsbedarf sehe die Regierung bei der gewerblichen Zulassung, der Gewerbeaufsicht der privaten Sicherheitsdienstleister und der Qualifizierung der Mitarbeiter. Nach Angaben von Werner Müller wollen BMI und BMWi, dass Sicherheitsleute ein Namensschild tragen sollen. Bürgern, die sich über einen Sicherheitsmann beschweren wollen, sollten anhand eines Vermerks im Dienstausweis erkennen können, bei welcher Behörde der Sicherheitsmann gemeldet ist. Die Gewerbebehörden sollten über einschlägige Strafverfahren gegen Sicherheitsleute informiert werden.

Bei den angestrebten neuen Qualifizierungsnormen, so Müller, müsse bedacht und differenziert werden, wie unterschiedlich private Bewachungstätigkeiten gestaltet sein können. Mitarbeiter, die in direktem Bürgerkontakt stehen werden, sollten daher zumindest eine Sachkundeprüfung ablegen. Schließlich solle vermieden werden, dass Sicherheitsleute Bürgern unangemessen begegnen und unzulässig in deren Rechte eingreifen. Man erwarte bei privaten Sicherheitsleuten, die in Ladenpassagen, Bahnhöfen oder im öffentlichen Personennahverkehr eingesetzt sind, ein Wissen um den Umfang und die Grenzen der eigenen Befugnisse. Ebenso müssten Deeskalationstechniken trainiert werden.

Die Nachfrage eines Teilnehmers, wer denn die Qualitätsstandards festlegen werde, beantwortete Ministerialdirektor Müller damit, dass eine entsprechende Verordnung Teil der Gesetzesvorlage sein werde. Die Abnahme der Prüflinge werde die Industrie- und Handelskammer übernehmen.

Not- und Jedermannrechte diskutieren

Hans-Peter Kemper, SPD-Bundestagsabgeordneter und Mitglied des Bundestagsinnenausschusses, regte eine Diskussion über die so genannten Not- und Jedermannrechte an. Diese seien nicht für einen professionellen Einsatz im Sicherheitsgewerbe entstanden. Es seien Notrechte, die "ein unvorbereiteter und in diesen Fragen unausgebildeter Bürger für sich im äußersten Notfall in Anspruch nehmen kann". Ein unbedacht überzogenes Handeln werde hierbei berücksichtigt. Kemper forderte eine rechtliche Basis für das Handeln der Sicherheitsdienste, die unter anderem das Verhältnismäßigkeitsgebot beinhalten solle.

Damit will Kemper ausschließen, dass Sicherheitsdienste, die sich in ihrem Handeln auf die Notrechte beziehen, "viel weiter gehende Befugnisse haben als die hoheitlich mit staatlicher Legitimation arbeitende Polizei". Polizeibeamte seien den restriktiveren Regelungen des Polizeirechts verpflichtet - vor allem betreffe dies das Übermaßgebot und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Kempers Vorschlag einer eigens für das Sicherheitsgewerbe festgeschriebenen Regelung der Befugnisse wollten die Tagungsteilnehmer nicht folgen. Ihrer Meinung nach unterstelle ein eigenes Befugnisgesetz praktisch, dass Tätigkeiten privater Sicherheitsunternehmen im öffentlichen Raum akzeptiert würden.

"Private sind nicht die Augen und Ohren der Polizei"

Lebhafte Diskussionen löste der Redebeitrag von Prof. Dr. Christoph Gusy aus. Der Bielefelder Hochschullehrer referierte über die Trennlinien und Berührungen zwischen öffentlichem und privatem Raum. Er zeichnete ein scharfes Bild von der besonderen Problematik des öffentlichen und des semi-öffentlichen Raums. Dort sei das Verhältnis von Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen zu klären. Er stellte fünf Thesen vor:

1. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum ist originäre Aufgabe der Polizei. Diese Aufgabe folgt allerdings unmittelbar weder aus einer allgemeinen "Staatsaufgabe Sicherheit" noch aus einem - verfassungsrechtlich ohnehin schwer greifbaren - staatlichen "Gewaltmonopol". Sie folgt vielmehr aus der besonderen Funktion des öffentlichen Raums.
2. Private Sicherheitsdienste sind im öffentlichen Raum allenfalls berechtigt, private Rechtsgüter zu schützen. Sie dürfen ausschließlich dort tätig werden, wo sich diese Schutzgüter befinden oder ihre Träger sich aufhalten.

3. Der Schutz öffentlich-rechtlich geschützter Rechtsgüter steht Privaten im öffentlichen Raum grundsätzlich nicht zu. Doch kann ihnen diese Aufgabe im Einzelfall im Wege der Beleihung unter den dafür geltenden Voraussetzungen und in den dafür geltenden Formen übertragen werden. Bestimmte Aufgaben sind allerdings ihrer Natur nach übertragungsfeindlich.
4. Der Schutz des Sicherheitsgefühls ist für die Funktionsfähigkeit und die Legitimation der verfassungsrechtlich konstituierten Ordnung von hoher Bedeutung. Er ist daher eine staatliche Aufgabe. Doch ist er nicht Teil des allgemeinen Auftrags der Polizei zum Schutz der öffentlichen Sicherheit. Er ist vielmehr (auch) Folge wirksamer polizeilicher Tätigkeit und eine wichtige polizeiliche Serviceleistung, für welche die Polizei allerdings kein rechtliches Monopol besitzt.
5. In semi-öffentlichen Räumen überlagern sich private und öffentliche Belange. Hier ist die Sicherheitsgewährleistung jedenfalls keine ausschließliche Aufgabe Privater. Doch sind hier zahlreiche Einzelheiten noch ungeklärt.

Von der Fülle der Informationen wie erschlagen sei er, kommentierte ein Teilnehmer Prof. Gussy komplexen Vortrag, doch stelle sich für ihn weiterhin die Frage nach der Befugnisregelung zwischen Polizei und Privaten in "semi-öffentlichen" Räumen. Gussy stellte klar: Werde ein semi-öffentlicher Raum wie ein öffentlicher Raum genutzt, dann müsse er auch wie ein öffentlicher Raum behandelt werden.

Auf die Frage nach Kooperationsmöglichkeiten zwischen Polizei und Privaten sagte Gussy, eine solche Kooperationsmöglichkeit ergebe sich automatisch, wenn Bürger sich mit Problemen an Sicherheitsleute wenden. Die Privaten leiteten die Informationen dann weiter an die Polizei. Eine Privatisierung des Kerns polizeilicher Aufgaben, so der Bielefelder Wissenschaftler, wäre es aber, wenn die Polizei Private per Auftrag zu Ermittlungen in den öffentlichen Raum schicken würde. "Das wäre die Privatisierung von Bürgernähe. Private sind nicht die Augen und Ohren der Polizei", sagte Gussy.

Kein Streben nach hoheitlichen Machtbefugnissen

"Die privaten Sicherheitsdienste streben nicht nach hoheitlichen Machtbefugnissen", erklärte Dr. Harald Olschok. Der Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherungsunternehmen e. V. (BDWS) wandte sich strikt gegen ein Antasten des staatlichen Gewaltmonopols durch die Privaten.

Der BDWS vertritt rund 400 Unternehmen des Sicherheitsgewerbes. Diese Unternehmen beschäftigen circa 100.000 Arbeitnehmer.

Der 1948 als Zentralverband des Deutschen Bewachungsgewerbes in Frankfurt am Main gegründete BDWS wolle den vielfältigen Herausforderungen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit mit einer veränderten politischen Gesamtkonzeption begegnen. "Die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privat ist zu prüfen und möglicherweise neu zu bestimmen", sagte Dr. Olschok. Er warf der Polizei vor, bisher weder ausreichend akzeptiert noch in der Öffentlichkeit deutlich genug gemacht zu haben, dass der Staat allein die innere Sicherheit nicht gewährleisten könne. "Neue Gesetze helfen hier nur zum Teil weiter. Wichtig sind pragmatische Formen der Zusammenarbeit jenseits einer nur für Insider verständlichen juristischen Diskussion."

Olschok forderte von Wirtschaft und Bevölkerung ein stärkeres Maß an Eigenverantwortung für die eigene Sicherheit. Ebenso sei die gesamtgesellschaftliche Präventionsarbeit zu intensivieren.

Fachkundenachweis für Neugründer gefordert

Regelungsbedarf in der eigenen Branche sieht der BDWS-Vertreter vor allem im Bereich der Neugründungen von Sicherheitsunternehmen. Hier sei die Zunahme neuer Anbieter deutlich höher als das Wachstum von Umsatz und Beschäftigung. Dies führe zu einem Verdrängungswettbewerb. Dumpingangebote ließen seriösen, qualitätsbewussten Sicherheitsdienstleistern dann kaum eine Chance. Der BDWS fordere daher einen vor der Industrie- und Handelskammer abzulegenden Fachkundenachweis für Neugründer. Das seit knapp fünf Jahren gültige Verfahren einer 40-stündigen Unterrichtung reiche nicht aus. Wie die GdP und die Regierung spricht sich der BDWS für eine bessere Qualifizierung und eine differenzierte Aus- und Fortbildung aus. Dies bedeute vor allem eine Sachkundeprüfung für Aufgaben in öffentlich zugänglichen Räumen.

Künftige Aufgabenfelder sieht der BDWS bei folgenden Tätigkeiten:

- Schutz von öffentlichen Gebäuden,
- Mitwirkung bei Sportveranstaltungen,
- Überwachung des ruhenden Verkehrs,
- Bereitstellung von Überwachungstechnik für fließenden Verkehr,
- technische Rotlichtüberwachung,
- Aufnahme von Bagatellunfällen,
- Abschiebung/Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern,
- Transport von Gefangenen,
- Begleitung von Geldtransporten der Deutschen Bundesbank,
- Entstempelung/Einziehung von Kfz-Kennzeichen,
- Einziehung von Führerscheinen,
- Anschriftenüberprüfung,
- Nachermittlungen für Bußgeldbehörden.

"Eine differenzierte und abschließende Bewertung, welche Aufgaben zwingend durch den Staat vorzunehmen sind", sei nicht möglich.

Der BDWS hält eine ausführliche öffentliche Diskussion unter Beachtung politischer und juristischer Fragen für notwendig. Jetzt schon laufende Kooperationsabkommen zwischen Polizei und Privaten seien nur der Anfang weitergehender Zusammenarbeit. Dr. Olschok: "Die Vollendung des europäischen Binnenmarktes, die Einführung einer einheitlichen Währung sowie die Ost-Erweiterung werden die Europäische Union in den nächsten Jahren politisch und wirtschaftlich entscheidend verändern. Dies wird auch zu nachhaltigen Veränderungen in der Innenpolitik führen. Innere Sicherheit ist künftig nur in einem gesamteuropäischen und nur in einem gesamtgesellschaftlichen Rahmen möglich."

Vertragliche Vereinbarungen als Grundlage der Zusammenarbeit

Den vom BDWS-Hauptgeschäftsführer geknüpften Faden nahm der Leitende Polizeidirektor Helmut

Janiesch auf. Der Leiter Gefahrenabwehr/Strafverfolgung im Polizeipräsidium Essen stellte die "Vereinbarung zwischen privaten Sicherheitsdiensten in Essen über das Zusammenwirken mit der Polizei in Essen und dem Essener Ordnungsamt" vor.

1999, angeregt von der Essener Marketinggesellschaft, ging die Initiative zu einer derartigen Zusammenarbeit von dem Sicherheitsunternehmen Kötter Security aus. Nach dem Vorbild der am 2. Juni 1999 in Düsseldorf geschlossenen Vereinbarung zwischen vier privaten Sicherheitsdiensten und der Polizei - anders als in der NRW-Landeshauptstadt will sich in Essen das Ordnungsamt beteiligen - ist auch der Vertragsentwurf angelegt. Projektziel, so Janiesch, sei die Erhöhung der Sicherheit der Essener Bürgerschaft und die Standortsicherung in der Stadt Essen.

Laut Vertragsentwurf gewinnen die beteiligten privaten Unternehmen, Kötter und die Firma Securitas GmbH Sicherheitsdienste, beispielsweise im Rahmen des Objektschutzes vielfältige sicherheitsrelevante Informationen, die für Polizei und Ordnungsbehörde von Interesse sein können. Zur Erstellung eines ganzheitlichen Lagebildes durch die öffentlichen Sicherheitsträger sollen die Privaten bei aktuellen Lagen eigene Erkenntnisse über die gemeinsame Leitstelle der Unternehmen zur Verfügung stellen. Dabei bleiben laut Vertragsentwurf Datenschutzbestimmungen gewahrt.

Informationen und Erfahrungen werden aber auch in periodisch stattfindenden oder anlassbezogenen gemeinsamen Besprechungen ausgetauscht. Neben der allgemeinen Sicherheitslage werden besondere Ereignisse, Großveranstaltungen, neue Schutzobjekte, Präventionskonzepte oder Sicherheitsanalysen thematisiert. Die Effektivität der Arbeit wird dadurch erhöht, dass möglichst der gleiche Personenkreis an den Besprechungen teilnimmt. So sieht es jedenfalls nach Angaben des Referenten der Vertragsentwurf vor.

Zeitlich dringende Sicherheitslagen erfordern nach Ansicht von Polizei und Ordnungsamt in Essen einen gemeinsamen Ansprechpartner auf Seiten der privaten Unternehmen. Im jährlichen Wechsel - darauf verständigen sich die beiden Unternehmen - wird eine von der VdS Schadensverhütung anerkannte Notrufzentrale als gemeinsame Leitstelle bereitgestellt. Die VdS Schadenverhütung GmbH - aus den Technischen Abteilungen des Verbandes der Sachversicherer (VdS) hervorgegangen und heute ein Tochterunternehmen des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) - prüft im Rahmen des Anerkennungsverfahrens die baulichen, technischen und personellen Voraussetzungen von Notrufzentralen mit ihrer zugehörigen Interventionsstelle für die Alarmverfolgung. Nach positiver Prüfung erteilt die VdS ein Zertifikat, dessen Laufzeit auf vier Jahre festgelegt ist.

Die private Leitstelle soll dann eilbedürftige Hinweise auf Straftaten, Ereignisse besonderer Art oder Gefahren der Leitstelle des Essener Polizeipräsidiums mitteilen oder erhalten. Der Essener Polizeiführer konnte sich an dieser Stelle einen Seitenhieb auf die Qualität der technischen Ausstattung der polizeilichen Leitstellen im Vergleich zu denen der Privaten nicht verkneifen.

Der Vertragsentwurf sieht ferner vor, dass die beiden privaten Unternehmen im täglichen Dienst die Polizei und das Ordnungsamt unterstützen. Dies soll durch präventive Maßnahmen und das Mitteilen eigener Erkenntnisse geschehen. Ebenso sollen die Mitarbeiter der Unternehmen als Ansprechpartner der Bürger fungieren. Sie leiten Informationen und Hilfeersuchen an die Polizei oder das Ordnungsamt weiter. Voraussetzung für diese Vereinbarung ist der Nachweis einer entsprechenden Qualifikation durch die beteiligten Unternehmen, sagte Helmut Janiesch.

Allerdings würden die Verhandlungen zurzeit wegen der neuen politischen Mehrheitsverhältnisse in der Stadt ruhen. Es stehe eine Neuorientierung des städtischen Ordnungsdienstes an.

Über die grundsätzliche Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten ist längst entschieden. Janiesch erinnerte an eine Erklärung der Innenministerkonferenz (IMK). Unter Vorsitz des rheinland-pfälzischen Innenministers, Walter Zuber, hatte die IMK am 2. Februar 1998 zum Tagesordnungspunkt "Verstärkung der Kriminalitätsbekämpfung in Bund und Ländern/Partnerschaft für mehr Sicherheit in unseren Städten und Gemeinden" die Notwendigkeit betont, die Sicherheitsarbeit aller an Sicherheitsbelangen Beteiligten, insbesondere auf kommunaler Ebene und im Sinne einer auf Dauer angelegten Kooperation, zu intensivieren und zu vernetzen. Zuber damals wörtlich: "In diesen Prozess muss auch das private Sicherheitsgewerbe eingebunden werden."

(aus [DEUTSCHE POLIZEI 11/2000](#))