

Möllers / van Ooyen

**Jahrbuch
Öffentliche Sicherheit**

2002/2003

Sonderdruck

Verlag für Polizeiwissenschaft

Aktuelle Entwicklungen im Sicherheitsgewerberecht

Zum 1. Januar 2003 trat das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts vom 27. Juli 2002¹ in Kraft.

A. Vorgeschichte

Mit diesem Gesetz wollte der Gesetzgeber der gewachsenen Bedeutung des Sicherheitsgewerbes Rechnung tragen. Die Anzahl der Sicherheitsdienstleistungen anbietenden Unternehmen ist von ungefähr 900 im Jahre 1990 auf mehr als 2.500 im Jahre 2000 angestiegen. Die Sicherheitsunternehmen erwirtschafteten im Jahre 2000 einen Umsatz von fast 6 Milliarden DM. Parallel zur Unternehmenszahl ist auch die Zahl der in diesem Sektor Beschäftigten von 56.000 im Jahre 1990 auf 140.000 im Jahre 2000 gestiegen².

Allerdings begründet dieser quantitative Zuwachs der Sicherheitsunternehmen nicht allein das Interesse des Gesetzgebers für das Sicherheitsgewerbe. Maßgeblich für den Entschluss des Gesetzgebers, tätig zu werden, war auch, dass sich das Auftreten von privaten Sicherheitsdiensten in den letzten Jahren stark gewandelt hat. Das Sicherheitsgewerbe hat sich über seine klassischen Aufgabengebiete wie Werkschutz, Objektschutz und Geld- und Werttransporte hinaus neue Tätigkeitsfelder wie Streifengänge in U-Bahnen oder Wachdienste in Abschiebehaftanstalten erschlossen, die vielfach auch eine Betätigung im öffentlichen Raum erforderten. Insoweit treten private Sicherheitsdienste vermehrt in der Öffentlichkeit auf und sind dort weitaus stärker wahrnehmbar als noch vor 10 oder 15 Jahren³.

Vor allem aber sollte mit dem Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts eine langwierige Diskussion über die Verrechtlichung des Sicherheitsgewerbes ihren Abschluss finden. Gerade die Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum und die Wahrnehmung von Aufgaben, die traditionell von staatlichen Stellen erfüllt werden, haben in der Wissenschaft

1 BGBl. I S. 2724. Aus rechtsförmlichen Gründen traten die Änderungen der Bewachungsverordnung erst am 15. Januar in Kraft.

2 Zu den Zahlen vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 11.

3 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 11. Siehe auch Gusy, StWStP 1994, 187; ders. VerwA 2001, 344.

eine intensive Diskussion⁴ über private Sicherheitsdienste angeregt. Spätestens seit einem Antrag der SPD-Fraktion des Bundestages vom 5. Januar 1996⁵ wurde die Verrechtlichungsdiskussion auch Gegenstand der Politik.

I. Forderungen der Sachverständigen vor dem Innenausschuss

Die Diskussion über die Verrechtlichung des Sicherheitsgewerbes wurde maßgeblich durch eine Sachverständigenanhörung vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages im März 1997 geprägt. In dieser Anhörung beschäftigten sich die Sachverständigen und die Mitglieder des Innenausschusses mit den Auswirkungen, die sich aufgrund des Bedeutungswandels des privaten Sicherheitsgewerbes für das staatliche Gewaltmonopol stellten, und der Frage, ob die bestehende Rechtslage der gewachsenen Bedeutung des Sicherheitsgewerbes noch gerecht wird.

Die Beantwortung der Frage, ob private Sicherheitsdienstleistungen mit dem staatlichen Gewaltmonopol vereinbar sind, beruhte auf der grundlegenden Auffassung, dass das staatliche Gewaltmonopol nicht gebietet, dass nur der Staat Gewalt ausüben darf. Vielmehr kann es auch andere, private Gewalt geben, wie etwa die Notwehr nach § 32 StGB. Allerdings setzt das staatliche Gewaltmonopol voraus, dass diese private Gewaltausübung vom Staat legitimiert ist. Insoweit bedeutet das staatliche Gewaltmonopol nur das Recht des Staates, über die Legitimität oder Illegitimität von Gewaltanwendungen zu bestimmen⁶.

Die Herstellung von Sicherheit durch Sicherheitsdienste als Ausübung privater Gewalt ist somit mit dem staatlichen Gewaltmonopol vereinbar, wenn die private Gewalt staatlich legitimiert ist. Es gibt zwar ein staatliches Gewaltmonopol, aber kein staatliches Sicherheitsmonopol⁷. Unter den Sachverständigen bestand daher weitestgehend Einigkeit darüber, dass das staatliche Gewaltmonopol Private nicht hindert, Sicherheitsdienstleistungen anzubieten.

Aufgrund der Feststellung, dass grundsätzlich auch Private Sicherheit herstellen dürfen, ergab sich anschließend die Frage, *welche* Sicherheitsaufgaben durch einen Privaten wahrgenommen werden dürfen und bei welchen die Erfüllung allein dem Staat vorbehalten ist. Grundsätzlich lässt sich zwischen der Sicherung öffentlicher Rechte und der Sicherung privater Rechte unterscheiden. Die Sicherung öffentlicher Rechte und deren Durchsetzung obliegt

4 Zur Entwicklung der Diskussion Nitz, *Private und öffentliche Sicherheit*, 2000, S. 57 ff. m.w.N.

5 BT-Drs. 13/3432.

6 SV Gusy, *Anhörung der Sachverständigen vor dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 10.3.1997* (im Folgenden: *Sachverständigenanhörung*), S. 167.

7 SV Feltes, *Sachverständigenanhörung*, S. 84; S. 183; SV Gusy, ebenda, S. 167. Ausführlich zum Gewaltmonopol ders. *DÖV* 1996, 573 (576).

allein dem Staat, der sich dabei zumindest bei einigen Aufgaben auch Privater im Wege der Beleihung oder Verwaltungshilfe bedienen kann. Private Rechte hingegen können vom Staat, aber auch vom Privaten selbst geschützt werden. Private Sicherheitsdienste können demnach sowohl zum Schutz privater Rechte als auch bei bestimmten staatlichen Sicherheitsaufgaben eingesetzt werden, dort allerdings nur im Rahmen der Beleihung⁸. Bei der Unterscheidung von staatlichen und privaten Sicherheitsaufgaben ist im Grundsatz zu beachten, je sensibler, je konflikträchtiger die Erfüllung einer Sicherheitsaufgabe ist und je stärker grundrechtliche Positionen Einzelner mit dem Sicherheitsinteresse konkurrieren, desto mehr ist eine Wahrnehmung der Sicherheitsaufgabe durch den Staat gefordert⁹. Ein Einsatz privater Sicherheitsdienste bei der Erfüllung staatlicher Sicherheitsaufgaben ist daher vor allem bei repressiven Maßnahmen und Maßnahmen, bei denen Zwangsmittel angewendet werden, grundsätzlich ausgeschlossen¹⁰.

Da demnach eine Betätigung privater Sicherheitsdienste sowohl zur Erfüllung privater als auch staatlicher Sicherheitsaufgaben zumindest unter dem Blickwinkel des staatlichen Gewaltmonopols zulässig ist, stellt sich anschließend die Frage, ob die gesetzlichen Regelungen über das private Sicherheitsgewerbe für ein so weites Tätigkeitsfeld ausreichen. Bei der Beurteilung, ob die gesetzlichen Regelungen für den Einsatz privater Sicherheitsdienste zum Schutz privater Rechte noch den gewachsenen Anforderungen genügen, waren sich die Sachverständigen einig. Dabei sei zu beachten, dass beim Schutz privater Rechte zwischen der „klassischen“ Bewachungstätigkeit – dem Schutz privater Rechte im privaten Bereich – und dem Schutz privater Rechte im öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Raum zu unterscheiden sei. Für den Schutz privater Rechte im privaten Bereich reichen die gesetzlichen Regelungen grundsätzlich aus¹¹. Bei der Erfüllung privater Sicherheitsaufgaben im öffentlichen Raum durch Sicherheitsdienste hingegen seien die gesetzlichen Anforderungen nicht ausreichend, und viele Sachverständige forderten hier eine Klarstellung der Aufgaben und Befugnisse privater Sicherheitsdienste¹². Auch im Bereich der Wahrnehmung staatlicher Sicherheitsaufgaben durch private Sicherheitsunternehmen im Wege der Beleihung wurden die gesetzlichen Regelungen ebenfalls zumeist als nicht mehr angemessen angesehen¹³. Im Ergebnis forderten die Sachverständigen eine gesetzliche Regelung des Sicherheitsgewerberechts, die dem neuen Aufgabenspektrum

8 SV Feltes, Sachverständigenanhörung, S. 184; SV Gusy, ebenda, S. 169.

9 SV Stober, Sachverständigenanhörung, S. 128; SV Gusy, ebenda, S. 171.

10 SV Feltes, Sachverständigenanhörung, S. 185.

11 SV Olschok-Tautenhahn, Sachverständigenanhörung, S. 23; SV Gusy, ebenda, S. 175; SV Feltes, ebenda, S. 87; S. 187.

12 SV Schult, Sachverständigenanhörung, S. 11; SV Schenkelberg, ebenda, S. 21; SV Feltes, ebenda, S. 86; a.A. SV Haupt, ebenda, S. 196.

13 SV Feltes, Sachverständigenanhörung, S. 86; SV Olschok-Tautenhahn, ebenda, S. 23; a.A. SV Beinhofer, ebenda, S. 19.

des Sicherheitsgewerbes – der Tätigkeit im öffentlichen Raum und der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben – gerecht wird. Ob dazu ein einheitliches Aufgaben- und Befugnisgesetz notwendig sei, oder ob eine Fortschreibung der bestehenden Regelungen in mehreren Gesetzen wie der Gewerbeordnung und dem Waffengesetz ausreiche, war unter den Sachverständigen aber umstritten¹⁴.

Neben der Forderung nach einer besseren gesetzlichen Regelung der Aufgaben und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes plädierten die Sachverständigen auch für eine Anpassung der Qualitätsanforderungen des Sicherheitsgewerbes an die neuen Tätigkeitsfelder. Schon die bisherigen gesetzlichen Anforderungen an die Ausbildung der Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste reichten nicht mehr aus. Die bestehende Unterrichtszeit von nur 24 Stunden sei dem umfassenden Unterrichtsinhalt nicht angemessen¹⁵. Es sei zwar positiv, dass viele Sicherheitsunternehmen ihre Mitarbeiter selbstständig aus- und weiterbildeten. Die eigenständige Ausbildung ihrer Angestellten sei jedoch eine Angelegenheit der privaten Sicherheitsunternehmen. Sie entbinde nicht von gesetzlichen Mindeststandards, die an den einzelnen Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste zu stellen seien. Hier sei eine wesentlich umfangreichere Ausbildung erforderlich, wobei bezüglich des Umfangs und Inhalts der Ausbildung zu differenzieren sei¹⁶. Je größer das Schutzbedürfnis von Dritten sei, die mit dem Sicherheitsbediensteten in Kontakt kommen, desto höher müssten die Ausbildungsanforderungen sein. Deshalb forderten die Sachverständigen eine umfassendere Ausbildung für bestimmte Wachtätigkeiten im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum¹⁷. Auch für den Einsatz privater Sicherheitsdienste bei staatlichen Sicherheitsaufgaben als Beliehene müssten die Qualitätsanforderungen dem hohen Niveau dieser hoheitlichen Sicherheitsaufgaben angepasst werden¹⁸. Ein Einsatz privater Sicherheitsdienste bei der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe dürfe nicht zu einem Sicherheitsverlust der Öffentlichkeit oder einem Rechtsverlust der Bürger führen.

Ausgeweitet werden sollte nach Ansicht der Sachverständigen auch die Zuverlässigkeitsprüfung bei Angestellten privater Sicherheitsdienste. Nach den geltenden gewerberechtlichen Regelungen wird die Zuverlässigkeit des

14 Für ein Aufgaben- und Befugnisgesetz: SV Schult, Sachverständigenanhörung, S. 11; SV Weichert, ebenda, S. 12; SV Zechner, ebenda, S. 15; SV Freiberg, ebenda, S. 17; SV Schenkelberg, ebenda, S. 22; S. 33; SV Gusy, ebenda, S. 177; SV Feltes, ebenda, S. 186 f. Gegen ein solches eigenständiges Gesetz: SV Beinhofer, ebenda, S. 18 f.; SV Haupt, ebenda, S. 196.

15 SV Stober, Sachverständigenanhörung, S. 41; SV Freiberg, ebenda, S. 44; SV Feltes, ebenda, S. 88; SV Zechner, ebenda, S. 190.

16 SV Schenkelberg, Sachverständigenanhörung, S. 21; SV Gusy, ebenda, S. 180; SV Feltes, ebenda, S. 187.

17 SV Zechner, Sachverständigenanhörung; S. 16; S. 47; SV Stober, ebenda, S. 41; SV Schenkelberg, ebenda, S. 43 f.; SV Gusy, ebenda, S. 53.

18 SV Gusy, Sachverständigenanhörung, S. 180; SV Feltes, ebenda, S. 187.

Gewerbetreibenden und seiner Angestellten nur bei Beginn der Tätigkeit im Sicherheitsgewerbe überprüft. Um eine Zuverlässigkeit für die gesamte Dauer der Bewachungstätigkeit zu gewährleisten, seien periodische Zuverlässigkeitsüberprüfungen notwendig¹⁹. Zudem müsse gerade bei besonders sicherheitsrelevanten Tätigkeiten wie der Bewachung von Kernkraftwerken eine äußerst umfassende Zuverlässigkeitsprüfung möglich sein²⁰.

Die Sachverständigen stellten somit drei wesentliche Forderungen für eine künftige Ausgestaltung des Sicherheitsgewerberechts: Trotz der grundsätzlichen Zulässigkeit der Ausweitung von Tätigkeiten des privaten Sicherheitsgewerbes dürfe der Staat seine Sicherheitsaufgaben nicht einfach auf Private abschieben. Die gesetzlichen Grundlagen für ein Tätigwerden privater Sicherheitsdienste müssen präzisiert und den Anforderungen der neuen Tätigkeitsfelder – Bewachung im öffentlichen Raum, Erfüllung staatlicher Sicherheitsaufgaben – angepasst werden. Angesichts der Ausweitung der Wachtätigkeiten auch auf den öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum müssen entsprechend die Anforderungen an Ausbildung und Zuverlässigkeit an private Sicherheitsdienstleister erhöht werden.

II. Reaktionen der Wissenschaft und Politik

Die Forderungen der Sachverständigen vor dem Innenausschuss wurden auch von großen Teilen der Wissenschaft getragen. So hielten auch die Teilnehmer des von der Hamburger Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe ausgerichteten 1. Hamburger Sicherheitsgewerberechtstages eine verbesserte gesetzliche Ausgestaltung des Sicherheitsgewerberechts für begrüßenswert²¹. Allerdings wurde bezüglich der rechtlichen Umsetzung teilweise die Einführung eines Aufgaben- und Befugnisgesetzes teils als begrifflich unpassend, teils auch als in der Sache nicht erforderlich kritisiert²². Die Anhebung der Qualifikationsanforderungen gerade für Bewachungstätigkeiten im öffentlichen Raum fand aber Zustimmung²³. Auch in der Literatur wurden diese Forderungen geteilt²⁴.

19 SV Zechner, Sachverständigenanhörung, S. 16; SV Beinhofer, ebenda, S. 20; S. 57 f.

20 SV Schult, Sachverständigenanhörung, S. 43; vgl. auch Stober, ebenda, S. 56.

21 Ziercke in: Stober, Empfiehlt es sich das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?, S. 51; Gramm, ebenda, S. 92 f.; Waschulewski, ebenda, S. 102.

22 Gramm in: Stober, Empfiehlt es sich das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?, S. 92.

23 Ziercke in: Stober, Empfiehlt es sich das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?, S. 52.

24 Saipa/Wahlers/Gerner, NdsVBl. 2000, 285 (291); Nitz, Private und öffentliche Sicherheit, S. 124 ff. m.w.N.; Pitschas, Polizei und Sicherheitsgewerbe, S. 188 f.; von Danwitz, KritV 2002, 347 (365); Winkler, NWVBl. 2000, 287; Bülow/Hohnen, Die Polizei 2000, 65 (71); kritisch Schnekenburger, Rechtsstellung und Aufgaben des privaten Sicherungsgewerbes, 1999, S. 249 ff.

Wenngleich der der Sachverständigenanhörung zugrundeliegende Antrag der SPD-Fraktion letztendlich keine Mehrheit im Bundestag gefunden hatte,²⁵ wurde die Verrechtlichungsdiskussion dennoch fortgeführt.

Nach dem Regierungswechsel wurde das Thema Sicherheitsgewerbe erneut aufgegriffen. SPD und Bündnis 90/Die Grünen nahmen in ihrem Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 die Forderung der Sachverständigen nach einer klareren gesetzlichen Regelung der Aufgaben und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes auf²⁶ und lieferten so den Anstoß zu dem Gesetzgebungsverfahren, das mit dem Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerbes vom 27. Juli 2002 seinen Abschluss fand.

Im Folgenden sollen die durch das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerbes vorgenommenen Neuerungen des Sicherheitsgewerberechts dargestellt werden.

B. Änderungen durch das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts

Mit dem Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerbes hat der Bundestag einen Entwurf der Bundesregierung angenommen. Federführend bei diesem Gesetzentwurf war nicht – wie man vielleicht erwarten könnte – das Innen-, sondern das Wirtschaftsministerium. Die Entscheidung der Bundesregierung, die Federführung für das Änderungsgesetz dem Wirtschaftsministerium zu übertragen, zeichnet das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses im Wesentlichen vor. Denn die Festlegung der Ressortzuständigkeit bestimmt den Blickwinkel, unter dem die Gesetzgebung erfolgt. Der Blickwinkel des Innenministeriums war durch polizeiliche Sichtweise geprägt und richtete sich vornehmlich auf Abgrenzung und Koordination der Tätigkeiten von Polizei und Sicherheitsunternehmen²⁷. Das Wirtschaftsministerium hingegen legte bei der Diskussion über das private Sicherheitsgewerbe den Schwerpunkt auf die Gewerbefreiheit²⁸. Prägend für das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses war, dass bei der Erarbeitung der Gesetzesnovelle das Wirtschaftsministerium

25 Der Antrag wurde dem Innenausschuss (federführend), dem Rechtsausschuss und dem Wirtschaftsausschuss zur Beratung übergeben, vgl. BT-Sten. 13/129, S. 11671 C. Diese Beratungen in den Ausschüssen zogen sich bis zum Ende der Wahlperiode hin und der Antrag unterfiel nach der Bundestagswahl vom 27.9.1998 der Diskontinuität.

26 Punkt IX. 9. des Koalitionsvertrages vom 20.10.1998.

27 Vgl. Schapper, in: Stober, Empfiehlt es sich das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?, S. 10.

28 Vgl. Schönleiter in: Stober, Empfiehlt es sich das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?, S. 25 f. Zu den unterschiedlichen Position ausführlicher Schönleiter, GewArch 2003, 1 (1).

frühzeitig und intensiv Verbandsvertreter des Sicherheitsgewerbes einbezogen hatte²⁹.

Dies waren sicherlich einige Ursachen dafür, dass das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerbes – mit dem Anspruch angetreten, das Recht des Sicherheitsgewerbes den heutigen Bedürfnissen anzupassen – hinter den großen Erwartungen zurückblieb. Bei dem Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerbes handelt es sich nicht um den „großen Wurf“, sondern man beschränkte sich vielmehr auf die Korrektur bestehender Rechtsvorschriften, insbesondere des § 34 a GewO.

I. Rechtsänderungen der Gewerbeordnung

Den Kern des Gesetzes zur Änderung des Bewachungsgewerbes machte die Änderung der Gewerbeordnung aus. In der Gewerbeordnung wurden die §§ 34 a, und 144 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 GewO geändert, wobei es sich bei der Änderung der Bußgeldvorschrift des § 144 Abs. 2 GewO lediglich um eine Folge der Änderung des § 34 a GewO handelt.

Im Zentrum der Änderungen der Gewerbeordnung steht § 34 a GewO, der bereits vor der Gesetzesänderung die zentrale gewerberechtliche Bestimmung für das Sicherheitsgewerbe war. Er regelte die Anforderungen, die ein Gewerbetreibender, der sich mit Bewachungstätigkeiten befasst, zu erfüllen hatte. Das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerbes ändert den alten § 34 a GewO insoweit, als es zum einen gesetzliche Regelungen neu einfügt und zum anderen die bestehenden modifiziert. Im einzelnen stellen sich die Änderungen wie folgt dar:

1. Abgrenzung der Befugnisse privater Sicherheitsdienste

Eine wesentliche Neuerung besteht in der Einfügung eines neuen Absatzes 5 in § 34 a GewO. Dieser Absatz 5 nimmt eine abstrakte Abgrenzung der Aufgaben des privaten Sicherheitsgewerbes von denen der Polizei und Ordnungsbehörden vor. Zudem stellt § 34 a Abs. 5 S. 1 GewO klar, dass den Sicherheitsbediensteten bei ihren Bewachungstätigkeiten gegenüber Dritten regelmäßig nur die Jedermannrechte sowie die ihnen von ihrem Auftraggeber vertraglich übertragenen privatrechtlichen Befugnisse zustehen. Im Einzelnen sind dies die Notwehrrechte aus § 227 BGB und § 32 StGB, die Notstandsrechte aus §§ 228, 904 BGB und §§ 34, 35 StGB und die Selbsthilferechte aus §§ 229, 859 BGB. Weitergehende, hoheitliche Befugnisse können den privaten Sicherheitsdiensten nur im Rahmen der Beleihung zukommen. In diesen Fällen nimmt der private Sicherheitsdienstleister Hoheitsrechte wahr und verfügt damit auch über die entsprechenden hoheitlichen Befugnisse. Al-

29 Vgl. Faulstich-Goebel, DSD 2002, 18 (18); Schönleiter, GewArch 2003, 1 (2).

lerdings erfordert die Beleihung eine spezielle gesetzliche Grundlage, welche die Befugnisse des Privaten genau bestimmt. Eine solche gesetzliche Grundlage ist beispielsweise § 29 c Luftverkehrsgesetz, der den Einsatz privater Sicherheitsdienste für die Personenkontrolle an Flughäfen regelt.

Satz 2 des neu eingefügten Absatzes 5 macht zudem noch einmal deutlich, dass der private Sicherheitsdienstleister bei der Inanspruchnahme der in Satz 1 genannten Rechte den Grundsatz der Erforderlichkeit zu wahren hat.

§ 34 a Abs. 5 GewO soll dabei materiellrechtlich nichts Neues bringen. Der Gesetzgeber hat ihm nur eine Klarstellungsfunktion hinsichtlich der Befugnisse privater Sicherheitsdienste zu gedacht³⁰. Zudem will der Gesetzgeber mit § 34 a Abs. 5 GewO zugleich die besondere Position der Polizei hervorheben und deutlich machen, dass das staatliche Gewaltmonopol unberührt bleibt³¹. Im Wesentlichen soll § 34 a Abs. 5 GewO daher ein „Ausgleich“ für den Verzicht auf ein Aufgaben- und Befugnisgesetz sein³².

2. Sachkunde für Tätigkeiten mit Öffentlichkeitskontakt

Eine weitere entscheidende Neuerung stellt die in § 34 a Abs. 1 S. 5 GewO nunmehr geforderte Sachkundeprüfung für bestimmte Wachtätigkeiten dar. Solche bestimmte Wachtätigkeiten sind Kontrollgänge im öffentlichen Raum sowie Tätigkeiten als Kaufhausdetektiv und als Türsteher vor Diskotheken. Den Sachkundenachweis für diese Wachtätigkeiten, denen der Öffentlichkeitsbezug gemein ist, hielt der Gesetzgeber aus folgenden Gründen für erforderlich:

Bei dem Kontrolldienst von Wachleuten im öffentlichen Raum bestehe zum einen eine Affinität zum Tätigkeitsbild des hoheitlich handelnden Polizisten³³. Zum anderen komme es bei der Wachtätigkeit im öffentlichen Bereich oft zu direktem Kontakt mit dem Bürger. Der in diesen Bereichen tätige Sicherheitsbedienstete müsse die Grenzen seiner Rechte kennen und über Techniken und Maßnahmen der vorbeugenden Konfliktbewältigung informiert sein³⁴.

Auch bei der Tätigkeit als Ladendetektiv und als Türsteher komme es häufig zum konflikträchtigen Kontakt mit dem Bürger, sei es eine des Diebstahls verdächtige Person, sei es ein abgewiesener Gast. Deshalb sei bei diesen Tätigkeiten ebenfalls ein besonderes Wissen über Konfliktbewältigung und -eingrenzung vonnöten³⁵.

Für die Durchführung dieser Wachtätigkeiten mit Öffentlichkeitsbezug muss der Angestellte daher über die allgemeine, für jeden Bediensteten nach

30 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 14.

31 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 14.

32 Vgl. Schönleiter, GewArch 2003, 1 (2).

33 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/8386, S. 12.

34 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/8386, S. 12 f.

35 Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/8386, S. 13.

§ 34 a Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GewO erforderliche Unterrichtung hinaus noch eine besondere Sachkundeprüfung nachweisen. Diese Sachkundeprüfung ist bei der Industrie- und Handelskammer abzulegen. Erforderlich ist dieser besondere Sachkundenachweis allerdings nur für diejenigen Bediensteten, welche die Tätigkeit auch konkret ausüben.

Die Einzelheiten der Sachkundeprüfung vor der Industrie- und Handelskammer sollen in der – im Anschluss betrachteten – Bewachungsverordnung genauer geregelt werden. Dementsprechend hat der Gesetzgeber die in § 34 a Abs. 2 GewO enthaltende Verordnungsermächtigung für den Wirtschaftsminister um die Ausgestaltung des neu eingeführten Sachkundenachweises erweitert.

3. Untersagung der Beschäftigung eines Angestellten wegen dessen fehlender Zuverlässigkeit

Der in § 34 a GewO neu eingefügte Absatz 4 soll eine bestehende Regelungslücke schließen. Bislang war es der Gewerbeaufsicht nicht möglich, gegen die Beschäftigung eines unzuverlässigen Mitarbeiters direkt vorzugehen. Nur in bestimmten Fällen konnte von der Unzuverlässigkeit eines Mitarbeiters auf eine Unzuverlässigkeit des gewerbetreibenden Unternehmers geschlossen werden, dem dann nach § 35 GewO der Betrieb des Gewerbes untersagt werden konnte³⁶. Nach dem neuen § 34 a Abs. 4 GewO kann das Gewerbeaufsichtsamt nun unmittelbar einem Gewerbebetreibenden die Beschäftigung eines Angestellten wegen dessen fehlender Zuverlässigkeit untersagen. Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber eine im Gaststättenrecht bewährte Regelung aufgegriffen.

4. Sonstige Änderungen der Gewerbeordnung

Dem § 34 a GewO wurde schließlich noch ein Absatz 6 angefügt, der das Führen und die Nutzung von Schusswaffen durch private Sicherheitsdienste regelt. Allerdings ist diese Änderung von untergeordneter Bedeutung. Am 1. April 2003 ist das neue Waffengesetz³⁷ in Kraft getreten. Dessen § 28 ist inhaltlich mit § 34a Abs. 6 GewO identisch und hebt diesen auf.

Außerhalb des § 34 a GewO wurden nur einige aus den Änderungen des § 34 a GewO resultierende Korrekturen in § 144 Abs. 2 GewO vorgenommen.

36 Vgl. Heß in: Friauf, Kommentar zur Gewerbeordnung, § 35, Rn. 32 ff.; Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 15, Rn. 83.

37 BGBl. I, 2002, S. 3970.

II. Änderungen der Bewachungsverordnung

Parallel zu den Änderungen der Gewerbeordnung wurde auch die Bewachungsverordnung geändert, jene Rechtsverordnung, durch die der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie gemäß § 34 a Abs. 2 GewO die konkreten Einzelheiten der Anforderungen an den Unterrichtsnachweis und bestimmte Maßnahmen zum Schutz von Auftraggeber und Allgemeinheit regelt.

1. Intensivierung der Unterrichtung

Um eine bessere Qualifizierung des Personals und der Unternehmer des privaten Sicherheitsgewerbes zu erreichen, strebt der Gesetzgeber eine Intensivierung der Unterrichtung an³⁸. Dazu wurde der das Unterrichtsverfahren regelnde § 3 BewachungsVO dahingehend geändert, dass sich die Anzahl der Unterrichtsstunden für den Unternehmer von 40 auf 80, für Angestellte von 24 auf 40 erhöht. Zudem soll im Unterricht von modernen pädagogischen und didaktischen Möglichkeiten – darunter versteht der Gesetzgeber Rollenspiele und Videovorführungen³⁹ – Gebrauch gemacht werden. Auch soll die Zahl der Teilnehmer einer Unterrichtung 20 nicht übersteigen. Schließlich darf nach § 3 Abs. 2 BewachungsVO die Industrie- und Handelskammer eine Bescheinigung über die erfolgte Unterrichtung nur ausstellen, wenn sie sich durch aktiven Dialog sowie mündliche und schriftliche Verständnisfragen von der Eignung des Teilnehmers überzeugt hat. Nach der Intention des Gesetzgebers sollen die Verständnisfragen allerdings nur dazu dienen, dass der Unterrichtsteilnehmer mit der gebotenen Aufmerksamkeit an der Unterrichtung teilnimmt⁴⁰. Die Unterrichtung soll durch die Verständnisfragen nicht zu einem Sachkundenachweis, der die Ablegung einer Prüfung voraussetzt, mutieren⁴¹.

2. Prüfung der Sachkunde für Bewachungstätigkeiten mit Öffentlichkeitsbezug

Eine wesentliche Änderung der Bewachungsverordnung ist die Einfügung eines neuen Abschnittes 1 a, dessen Notwendigkeit sich aus der Einführung des Erfordernisses eines Sachkundenachweises für Bewachungstätigkeiten mit Öffentlichkeitsbezug ergibt. Der neue Abschnitt 1 a – bestehend aus den § 5 a - d BewachungsVO – regelt die Einzelheiten der Sachkundeprüfung.

Dabei werden in § 5a BewachungsVO Zweck und Gegenstand einer Sachkundeprüfung festgelegt. In § 5 b BewachungsVO werden die Industrie- und

38 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 14.

39 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 16.

40 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 15.

41 Vgl. Schönleiter, GewArch 2003, 1 (4).

Handelskammern verpflichtet, Prüfungsausschüsse einzurichten, die für die Abnahme der Prüfung zuständig sind. Dabei können mehrere Kammern einen gemeinsamen Prüfungsausschuss bilden. Mit der Zuordnung der Sachkundeprüfung an die Industrie- und Handelskammern greift der Gesetzgeber eine Praxis auf, die schon für die Unterrichtungen nach § 34 a Abs. 1 S. 3 Nr. 3 GewO gilt und sich dort bewährt hat⁴². § 5 c BewachungsVO regelt das Verfahren der Sachkundeprüfung. Die Prüfung soll aus einem schriftlichen und einem mündlichen Teil bestehen, wobei die mündliche Prüfung etwa 15 Minuten dauern soll. Die Details des Prüfungsablaufs hat der Gesetzgeber aber nicht geregelt. Die Detailregelungen sollen seiner Auffassung nach die Industrie- und Handelskammern selbst treffen, die aufgrund ihrer Prüfungskompetenz in anderen Bereichen über genügend Erfahrung verfügen sollen⁴³. Die für den Erlass einer Prüfungsordnung erforderliche Satzungsermächtigung findet sich in § 5 c Abs. 7 BewachungsVO.

Ebenfalls – und nicht nur in Detailfragen – ungeregt ist, wie die Vorbereitung auf diese Prüfung erfolgt. Der Gesetzgeber hat dies bewusst offen gelassen und will die Vorbereitung den Prüflingen überlassen, weil sich die Prüfung nicht auf eine „abgeprüfte“ Unterrichtung beschränken soll⁴⁴. Damit erhofft der Gesetzgeber das angesichts des erhöhten Gefahrenpotentials in diesem Bereich erforderliche erheblich höhere Ausbildungs- und Wissensniveau zu erreichen⁴⁵.

3. Datenschutzrechtliche Änderungen

In der Bewachungsverordnung wurden zudem noch einige weitere Änderungen vorgenommen.

So wurden die privaten Sicherheitsdienste durch die Änderung des § 8 BewachungsVO den Vorschriften von Teilen des Bundesdatenschutzgesetzes unterworfen. Damit will der Gesetzgeber vor allem der Tatsache Rechnung tragen, dass gerade im Zusammenhang mit Bewachungstätigkeiten Informationen aus dem persönlichen Lebensbereich von Betroffenen erfasst und gespeichert werden. Ein verstärkter Datenschutz ist nach Ansicht des Gesetzgebers auch vor dem Hintergrund geboten, dass private Sicherheitsdienste vermehrt mit Polizeibehörden zusammenarbeiten und Informationen austauschen⁴⁶.

42 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 15.

43 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 15.

44 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 16.

45 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 16.

46 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 16.

4. Ausweitung der Zuverlässigkeitsprüfung

In § 9 BewachungsVO wurde die Überprüfung der Zuverlässigkeit von Angestellten ausgeweitet: Nach Absatz 1 Nr. 3 genügt die Vorlage eines Führungszeugnisses mit zeitlich beschränkten Aussagen nicht mehr, sondern es ist eine unbeschränkte Auskunft des Bundeszentralregisters nach § 41 Abs. 1 Nr. 9 BundeszentralregisterG erforderlich. Nach § 9 Abs. 2 BewachungsVO ist darüber hinaus bei Wachleuten, die bestimmte besondere sicherheitsempfindliche Objekte wie Kernkraftwerke oder militärische Einrichtungen bewachen, eine vertiefte Zuverlässigkeitsprüfung möglich. Dazu kann die für die Zuverlässigkeitsprüfung zuständige Behörde bei der Landesverfassungsschutzbehörde um eine Abfrage des nachrichtendienstlichen Informationssystems ersuchen. Der Gesetzgeber reagiert mit dieser dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz nachgebildeten Regelung auf das vor dem Hintergrund der Anschläge des 11. September 2001 erhöhte Sicherheitsbedürfnis⁴⁷.

Der verstärkten Kontrolle der Zuverlässigkeit der Bediensteten dient auch die Einführung des neuen § 15 BewachungsVO. Danach sind die Staatsanwaltschaften und Gerichte verpflichtet, bei Straftaten, die geeignet sind, Zweifel an der Eignung und Zuverlässigkeit des Angestellten hervorzurufen, den Gewerbebeamten bestimmte Informationen zu übermitteln. Diese Regelung soll dazu dienen, dass die Angehörigen des Sicherheitsgewerbes für die gesamte Dauer ihrer Tätigkeit die notwendige Zuverlässigkeit besitzen. Auf eine turnusmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfung („Monitoring“), wie sie ursprünglich geplant war, verzichtet der Gesetzgeber aufgrund der damit verbundenen nicht unerheblichen Kosten für die Sicherheitsunternehmen⁴⁸. Eine erneute Überprüfung der Zuverlässigkeit eines Angestellten durch die Gewerbebeamten soll dann erfolgen, wenn konkrete Anhaltspunkte für eine fehlende Zuverlässigkeit vorliegen.

II. Würdigung der Änderungen

Mit der Änderung des § 34 a GewO und der BewachungsVO hat der Gesetzgeber sich für die gewerberechtliche Lösung der aktuellen Problemstellungen des Sicherheitsgewerbes entschieden und damit gegen eine eigenständige Regelung in einem Aufgaben- und Befugnisgesetz. Diese Entscheidung des Gesetzgebers wirft die Frage auf, inwieweit die gewerberechtliche Lösung den Regelungsbedürfnissen auf den neuen Tätigkeitsfeldern privater Sicherheitsunternehmen gerecht wird.

47 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 16.

48 Gesetzesbegründung BT-Drs. 14/8386, S. 18.

Private Sicherheitsdienste werden nicht mehr nur im privaten Auftrag tätig, sondern vermehrt ist ihr Auftraggeber der Staat. Deshalb ist es erforderlich, zwischen staatlichem und privatem Rechtsgüterschutz zu unterscheiden.

Rechtsgüterschutz ist nicht beim Staat monopolisiert⁴⁹. Neben dem Staat darf auch der Private Sicherheit schaffen, oder – mit anderen Worten – Rechtsgüter schützen. Es lässt sich also zwischen staatlichem und privatem Rechtsgüterschutz unterscheiden⁵⁰.

Staatlicher Rechtsgüterschutz ist eine gesetzliche und von der Verfassung vorgeschriebene Aufgabe des Staates. Die vom Staat zu schützenden Rechtsgüter sind Rechte Privater, aber auch solche des Staates und der Allgemeinheit. Bei dem Schutz dieser Rechtsgüter ist der Staat an rechtlich begründete und begrenzte Befugnisse gebunden. Sie gestalten den Rechtsgüterschutz als Kompetenzwahrnehmung aus: Die öffentliche Hand darf keinesfalls über das „Ob“, sondern allenfalls über das „Wie“ ihrer Wahrnehmung disponieren. Die Legitimation für den staatlichen Rechtsgüterschutz folgt aus der Rechtsordnung.

Neben dem Staat können auch Private Rechtsgüter schützen. *Privater Rechtsgüterschutz* ist die Summe der rechtlich zugelassenen Selbstverteidigungs- und Notwehrrechte. Er folgt aus dem Recht des Einzelnen, sich und seine Rechtsgüter selbst zu schützen. Privater Rechtsgüterschutz ist daher eine grundrechtlich garantierte Freiheit. Er bedarf keiner gesetzlichen Legitimation, sondern seine Legitimation ist vorausgesetzt, weil der private Rechtsgüterschutz Ausübung von Freiheit ist. Rechtliche Regelungen begründen damit – anders als bei staatlichen Rechtsgüterschutz – nicht den Inhalt privaten Rechtsgüterschutzes, sondern sind Grenzen der Freiheit. Für den privaten Rechtsgüterschutz bedeutet dies, Recht begrenzt die Befugnisse privaten Rechtsgüterschutzes.

Weil privater Rechtsgüterschutz Freiheitsausübung ist, unterliegt er anderen rechtlichen Regeln als die Ausübung von Befugnissen beim staatlichen Rechtsgüterschutz. Der Private kann daher sowohl über das „Ob“ als auch das „Wie“ seines Handelns selbst entscheiden.

Staatlicher und privater Rechtsgüterschutz unterscheiden sich demnach durch ihre unterschiedliche Legitimation, ihre unterschiedlichen Aufgaben, ihre unterschiedlichen Befugnisse und ihre unterschiedliche Rechtsbindung. Wenngleich beide zu einer Erhöhung des Sicherheitsniveaus beitragen, so werden der Rechtsgüterschutz durch den Staat und der durch Private nicht etwas Gleiches, sondern sie bleiben unterschiedlich und somit nicht kommensurabel.

Was bedeutet diese „Dualität“ von staatlichem und privatem Rechtsgüterschutz für die Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste?

49 Vgl. oben A. I.

50 Ausführlich zum privaten und staatlichen Rechtsgüterschutz Nitz, Private und öffentliche Sicherheit, S. 44 ff.

Werden private Sicherheitsdienste im *Auftrag von Privaten* tätig, so nehmen sie für diese deren Rechte auf Selbstschutz wahr. Denn das Recht, sich und seine Rechtsgüter selbst zu schützen, bedeutet nicht, dass der Einzelne dies auch nur persönlich ausüben darf. Vielmehr ist der Einzelne berechtigt, einen anderen mit dem Schutz seiner Rechtsgüter zu beauftragen. Nimmt ein Privater einen privaten Sicherheitsdienst in Anspruch, so hilft der Sicherheitsdienst dem Auftraggeber, dessen grundrechtliche Freiheit auszuüben. Es handelt sich dabei also um eine Art „Grundrechtsausübungsgehilfenschaft“. Die Tätigkeit eines privaten Sicherheitsunternehmers ist dann die Fortsetzung der grundrechtlich garantierten Freiheit anderer Menschen.

Soweit allerdings der *Staat der Auftraggeber* privater Sicherheitsdienste ist, ändert sich die Stellung der privaten Sicherheitsdienste. Der Staat verfügt über keine Freiheit, die er den privaten Sicherheitsdiensten übertragen kann, sondern er muss bestimmte Handlungsformen wahren. Grundsätzlich hat er seine Aufgaben mit eigenen Mitteln wahrzunehmen. Grund für die Pflicht, staatliche Aufgaben mit staatlichen Mittel zu erfüllen, ist, dass der gesetzliche Legitimationszusammenhang nur staatliches Handeln bindet und legitimiert. Für eine Einbeziehung privater Sicherheitsdienste fehlt es grundsätzlich an dem rechtlichen Legitimationszusammenhang. Soll ein Einsatz privater Sicherheitsdienste erfolgen, ist eine zusätzliche gesetzliche Legitimation erforderlich. Der im Auftrag des Staates handelnde private Sicherheitsdienst ist dann an den Umfang der staatlichen Befugnisse gebunden.

Die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste beim staatlichen Rechtsgüterschutz ist daher keine „Grundrechtsgehilfenschaft“, sondern eine „Hoheitsgehilfenschaft“.

Demnach setzt sich die Trennung von staatlichem und privatem Rechtsgüterschutz auch bei dem Einsatz privater Sicherheitsdienste fort.

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, ob die vom Gesetzgeber vorgenommene gewerberechtliche Lösung zur Regelung der erweiterten Aufgaben privater Sicherheitsdienste ausreicht.

Die Gewerbeordnung geht – wie § 1 GewO festschreibt – von einer grundsätzlichen Gewerbefreiheit aus. Gewerbefreiheit ist die Freiheit, eine erlaubte Tätigkeit zur Grundlage des eigenen Gelderwerbs zu machen, also diese Tätigkeit zu kommerzialisieren⁵¹. Die Regelungen der Gewerbeordnung enthalten nur Beschränkungen der in § 1 GewO normierten Gewerbefreiheit – z.B. die Anzeigepflicht oder die Erlaubnispflicht.

Wie dies im Allgemeinen für die Gewerbeordnung gilt, so gilt dies auch für das Bewachungsrecht im Besonderen. Grundsätzlich ist jede Bewachungstätigkeit frei, § 34 a GewO aber legt der Ausübung des Sicherheitsgewerbes Beschränkungen auf. So muss der Gewerbetreibende beispielsweise zuverlässig sein, die Teilnahme an einer Unterrichtung nachweisen können oder sogar – bei Tätigkeiten mit Öffentlichkeitsbezug – die notwendige Sachkunde besitzen.

51 So (zur Berufsfreiheit) Gusy, JA 1992, 257.

§ 34 a GewO begründet daher nur Pflichten, aber keine Rechte des Gewerbetreibenden. Die Rechte des privaten Sicherheitsunternehmens für die Ausübung einer Bewachungstätigkeit lassen sich also nicht aus der Gewerbeordnung entnehmen. Sie müssen anders begründet werden.

Die Rechte des privaten Sicherheitsdienstes können nur aus den Rechten des Auftraggebers abgeleitet werden. Bei einem privaten Auftraggeber – also beim privaten Rechtsgüterschutz – werden die Rechte des Sicherheitsdienstes aus dem Recht des Auftraggebers, sich und seine Rechtsgüter selbst zu schützen, begründet. Die Befugnisse des privaten Sicherheitsunternehmens entsprechen damit den Selbstverteidigungsrechten des Auftraggebers. Werden die privaten Sicherheitsdienste vom Staat beauftragt – nehmen sie also Aufgaben des staatlichen Rechtsgüterschutzes wahr –, lassen sich deren Befugnisse nicht aus den staatlichen Befugnissen ableiten, sondern es ist eine eigenständige gesetzliche Legitimation für den Einsatz privater Sicherheitsdienste notwendig.

Diese zusätzliche gesetzliche Legitimation bietet § 34 a GewO indes nicht. Auch der neueingeführte § 34 a Abs. 5 GewO ändert an der grundsätzlichen Systematik der Gewerbeordnung – nur Beschränkungen der Freiheit, aber keine Begründung von Rechten – nichts. § 34 a Abs. 5 GewO besagt lediglich, dass die Befugnisse der privaten Sicherheitsdienste gegenüber Dritten nur soweit reichen wie die Jedermannsrechte, die vom Auftraggeber vertraglich übertragenen Selbsthilferechte, sowie die in den Fällen gesetzlicher Übertragung zustehenden Befugnisse. Damit beschränkt sich § 34 a Abs. 5 GewO nur auf eine Klarstellung, eine eigenständige Begründung der Befugnisse privater Sicherheitsdienste liefert er nicht. Vor allem für die staatliche Beauftragung ist weiterhin eine gesetzliche Übertragung hoheitlicher Befugnisse erforderlich.

C. Offene Fragen und Ausblick

Mit dem Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts sind die drängenden Probleme des Sicherheitsgewerbes nicht gelöst worden. Vor allem im Bereich der staatlichen Beauftragung besteht weiterhin erheblicher Regelungsbedarf. Das gilt sowohl für die „alten Formen“ des Einsatzes Privater bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben – mittels Beleihung oder als Verwaltungshelfer – als auch für die neuerdings vermehrt erfolgende gemeinsame Aufgabenerfüllung durch staatliche und private Kräfte.

Zwar gibt es einige Regelungen, die einen Einsatz privater Sicherheitsdienste mit hoheitlichen Befugnissen gesetzlich legitimieren. Dabei ist in erster Linie an die Bewachung von Liegenschaften der Bundeswehr zu denken. § 1 Abs. 2 UZwGBw gestattet die Einbeziehung ziviler Wachpersonen für Wachaufgaben der Bundeswehr. Zu diesen zivilen Wachpersonen iSd. § 1

Abs. 2 UZwGBw zählen neben zivilen Angestellten der Bundeswehr auch Angehörige privater Sicherheitsunternehmen⁵². Auch bei der Kontrolle von Fluggästen ist ein Einsatz privater Sicherheitsdienste gesetzlich zulässig. Nach § 29 c Abs. 1 S. 3 LuftVG können die Luftfahrtbehörden ihre hoheitlichen Befugnisse bei der Fluggast-, Fracht- und Gepäckkontrolle auf Private übertragen⁵³. Bei beiden Tätigkeiten werden die privaten Sicherheitsdienste als Beliehene tätig und ihre Befugnisse richten sich nach den jeweiligen Gesetzen⁵⁴.

Bei anderen Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste als Beliehene fehlt es aber an der erforderlichen gesetzlichen Legitimation. So ist beispielsweise der Einsatz privater Sicherheitsdienste bei der Verkehrsraumüberwachung wegen des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage für die Beleihung unzulässig⁵⁵. Zudem ist die Übertragung von Bewachungsaufgaben in Abschiebehaftanstalten an private Sicherheitsdienste oder die Ausübung des Hausrechtes in öffentlichen Gebäuden durch Angehörige des Sicherheitsgewerbes umstritten⁵⁶.

Gänzlich ungeklärt sind indes die Befugnisse privater Sicherheitsdienste bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung⁵⁷. Bei solchen als „public private partnership“ bezeichneten Tätigkeiten vereinbaren Staat – in der Regel Ordnungsbehörden oder die Polizei – und private Sicherheitsdienste eine engere Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit besteht meist in einem Austausch von Informationen wie der Mitteilung über Lagebilder oder gefährliche Orte⁵⁸. Verbunden mit dem Informationsaustausch ist oft die Bildung von Kommunikationsgremien. Die Zusammenarbeit von Staat und Privaten kann indes auch darin bestehen, dass Polizeibeamte gemeinsam mit Angehörigen eines privaten Sicherheitsunternehmens Kontrollgänge durchführen.

Bei der Vereinbarung solcher „public private partnerships“ betritt der Staat ein Art rechtliches Niemandsland. Hier sind gesetzliche Rahmenbedingungen dringend erforderlich. Das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts hat sie leider nicht geschaffen.

52 Großmann, UZwGBw, III, § 1, Rn. 81; Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, S. 83.

53 Hofmann/Grabherr, § 29, Rn. 24; Schneider, Die Abwehr äußerer Gefahren im Luftverkehr, S. 58 f.

54 Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, S. 83 ff.; 86 f.

55 BayObLG, NZW 1997, 277. Ausführlich dazu Huber, Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr durch das Sicherheits- und Bewachungsgewerbe, S. 87 ff.; Kirsch, KritJ 2002, 233 (235 f.). Grundsätzlich zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Beleihung mit der Überwachung öffentlicher Räume, Winkler, NWVBl 2000, 287 (290 ff.).

56 Pitschas, Polizei und Sicherheitsgewerbe, S. 166 ff. Teilweise wird der Einsatz privater Sicherheitsdienste in der Abschiebehaftanstalt nicht als Beleihung, sondern als „police private partnership“ bezeichnet; vgl. Jungk, Police Private Partnership, S. 13 ff.

57 Pitschas, Polizei und Sicherheitsgewerbe, S. 64 f. Zu den verschiedenen Formen der Zusammenarbeit Weiner, Kriminologie 2001, 317 (319 f.); Wehrheim, Die überwachte Stadt, S. 64 f.

58 Nitz, Private und öffentliche Sicherheit, S. 114; Winkler, NWVBl. 2000, 287 (293).