

BKA

Forschungsreihe

Rainer Pitschas

**Polizei
und
Sicherheitsgewerbe**

50

*Polizei
und
Sicherheitsgewerbe*



BKA – Forschungsreihe

herausgegeben vom
Bundeskriminalamt
Kriminalistisches Institut

Band 50

Beirat:

Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner

Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen

Wolfgang Sielaff

Leiter der Landespolizeiinspektion Hamburg

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Tiedemann

Direktor des Instituts für Kriminologie und
Wirtschaftsstrafrecht der Universität Freiburg i. Br.

Klaus Jürgen Timm

Direktor des Hessischen Landeskriminalamts

Rainer Pitschas

Polizei und Sicherheitsgewerbe

Rechtsgutachten zu verfassungs- und
verwaltungsrechtlichen Aspekten der
Aufgabenverteilung zwischen Polizei
und privaten Sicherheitsunternehmen

Bundeskriminalamt Wiesbaden 2000

Projektbetreuung:

Rüdiger Weiß

Jörg Ziegler

Redaktion:

Heinrich Schielke

Bundeskriminalamt

Kriminalistisches Institut

ISSN 0174-5433

Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe und mit Genehmigung des Bundeskriminalamts

Gesamtherstellung: DruckVerlag Kettler GmbH, Bönen

Vorwort

Fragen zur Privatisierung staatlicher Aufgabenfelder allgemein wie auch im Bereich der Inneren Sicherheit sind heute aktueller denn je. Das Bundeskriminalamt hat sich der Problematik bereits frühzeitig angenommen.

Der vorliegende Band ist Teil eines umfassenden dreiteiligen Forschungsvorhabens. In Band 41 der BKA – Forschungsreihe sind die Einzelbeiträge und Diskussionen des Start-Workshops zu dieser Problematik zusammengefasst worden. Die entsprechende empirisch-kriminologische Studie von Herrn Obergfell-Fuchs, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg, wird alsbald in Band 51 der BKA – Forschungsreihe erscheinen.

Das vorliegende, konzeptionell schlüssige Rechtsgutachten von Prof. Pitschas geht über eine Zusammenfassung der zahlreichen Rechtsprobleme auf nationaler und europäischer Ebene hinaus. Es wird die gegenwärtige Diskussion zur Frage eines möglichen „Gesetzes über Aufgaben und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes“ argumentativ beleben. Insoweit will das Gutachten auch Anlass geben, im Rahmen einer offenen Sicherheitsverfassung eingehender über die Thematik eines Systemwandels der Inneren Sicherheit nachzudenken. Dabei werden einige Positionen, wie zum Beispiel das sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis, nicht immer auf uneingeschränkte Zustimmung stoßen. In dieser Hinsicht versteht sich das BKA als Mittler und als Anreger auch für neue, auch kontrovers zu diskutierende Sichtweisen.

Dr. Ulrich Kersten

Präsident des Bundeskriminalamts

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Herausforderungen an die innere Sicherheit und Funktionswandel des privaten Sicherheitsgewerbes

1	Entwicklungslinien und Gewährleistungsdefizite der inneren Sicherheit	17
1.1	Entwicklung der Sicherheitslage	17
1.1.1	Steigende Kriminalität	17
1.1.2	Neue Herausforderungen des kriminalgeografischen Raums	19
1.1.3	Desorganisation individueller und kollektiver Sicherheit durch gesellschaftlichen Werteverfall	20
1.2	Disparate Arbeitssituation der Polizei	21
1.3	Gewissheitsverluste bürgerschaftlicher Sicherheitserwartungen	23
1.3.1	Begriff und objektive Reichweite innerer Sicherheit	23
1.3.2	Sicherheitsdefizite und das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger	25
1.3.3	Staatliche Sicherheitsvorsorge als Wertekonflikt und Integrationsproblem	28
1.4	Kulturelle Probleme der Sicherheitsgewährleistung	29
1.4.1	Innere Sicherheit in einer kulturell-differenzierten Gesellschaft	31
1.4.2	Kulturelle Schichtung von Kriminalität	32
1.4.3	Möglichkeiten kultureller Steuerung von innerer Sicherheit	33

1.4.4	Strategiewandel als Auftrag der Kriminal- und Sicherheitspolitik	34
2	Der Beitrag des privaten Sicherheitsgewerbes zum Schutz der inneren Sicherheit	37
2.1	Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes (Überblick)	38
2.2	Das Angebotsspektrum sicherheitsgewerblicher Dienstleistungen	41
2.2.1	Bereich „Geld und Wert“	41
2.2.2	Sicherheitsdienste	42
2.2.3	Sicherheitsservice	44
2.2.4	Sicherheitstechnik	44
2.2.5	Messen, Beratung und Schulung	45
2.2.6	Insbesondere: Leistungen für die öffentliche Hand.....	46
2.2.6.1	Verwaltungshilfe für Polizei und Kommunen	47
2.2.6.2	Übertragung von Aufgaben staatlicher Gefahrenabwehr auf Private durch Beleihung	48
2.2.7	Zukünftige Tätigkeitsfelder	48
2.3	Die Wirtschaftsleistung des privaten Sicherheitsgewerbes	49
2.3.1	Unternehmenswachstum und Beschäftigungsentwicklung in Deutschland	51
2.3.2	Das private Sicherheitsgewerbe in der Europäischen Union und in den USA	53
2.3.3	Die Verknüpfung mit dem „Sozialen Dialog“ in der Europäischen Union	56
2.4	Die Rechtsgrundlagen des privaten Sicherheitsgewerbes	58
2.4.1	Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen.....	60

2.4.1.1	Grundrechtsschutz privater Sicherheitsunternehmen.....	60
2.4.1.2	Europarechtliche Grundlagen.....	61
2.4.2	Zulassung privater Gefahrenabwehr	63
2.4.3	Zusammenarbeit von Polizei- und Sicherheitsunternehmen	64
2.4.4	Betätigung privater Sicherheitsunternehmen aufgrund staatlicher Veranlassung.....	65
2.4.4.1	Verwaltungshilfe.....	66
2.4.4.2	Aufgabenübertragung durch Beleihung	66
2.4.4.3	Verwaltungsintegration und Inpflichtnahme	68
2.4.4.4	Eigensicherungspflichten	69
2.4.5	Gewerberechtliche Rahmenordnung für private Sicherheitsunternehmen	70
2.4.5.1	Erlaubnisvorbehalt für das Bewachungsgewerbe.....	70
2.4.5.2	Die Bewachungsverordnung	71
2.4.5.3	Sachkundenachweis für Schusswaffenträger	72
2.4.6	Brancheninterne Regelungen („Qualitätsmanagement“).....	73
3	Aufgaben- und Funktionsverfassung des Sicherheits- gewerbes im Rahmen eines ganzheitlichen Strategiekonzepts „Innere Sicherheit“	75
3.1	Notwendigkeit eines neuen Strategiekonzepts „Innere Sicherheit“	75
3.2	Konzeptionelle Leitlinien für die „Innere Sicherheit 2000“	77
3.2.1	Stärkung der gesellschaftlichen Sicherheitsverantwortung.....	78

3.2.2	Intensivierung der Kriminalprävention	78
3.2.3	Einbezug der privaten Sicherheitsdienste.....	79
3.2.4	Gesellschaftliche Sicherheitskooperation mit der Polizei.....	80
3.2.5	Gewährleistung innerer Sicherheit durch „Sicherheits- partnerschaft“ und „Network-Governance“	81
3.2.6	Integration der Sicherheitsgesellschaft.....	83
3.3	Konzeptionelle Probleme des berufsmäßigen Rechtsgüter- schutzes für Dritte.....	84
3.3.1	Der Streit um die künftige Aufgaben- und Funktions- verfassung des privaten Sicherheitsgewerbes	84
3.3.2	Probleme sicherheitsgewerblicher Tätigkeit aufgrund privater Veranlassung	86
3.3.3	Staatliche Veranlassung sicherheitsgewerblicher Tätigkeit und Art. 33 Abs. 4 GG.....	87
3.3.4	Veränderungsbedarfe des gewerberechtiglichen Ordnungsrahmens.....	89
3.4	„Offene Sicherheitsverfassung“ des Grundgesetzes?.....	89

Zweiter Teil

Innere Sicherheit als Staatszweck und gesellschaftliche Mit-Verantwortung

4	Innere Sicherheit als Staatszweck und kooperative Staatsaufgabe.....	91
4.1	Innere Sicherheit im souveränen Staat	91
4.1.1	Innere Sicherheit im Kanon der Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz	91
4.1.2	Gewährleistung innerer Sicherheit als relativer Staatszweck	95
4.1.3	Innere Sicherheit unter Staatsvorbehalt?	96

4.1.3.1	Gewährleistungsverantwortung des Staates für innere Sicherheit	96
4.1.3.2	Staatliche Gewährleistungsverantwortung und „innere“ Souveränität	98
4.1.3.3	„Innere“ Souveränität als Kompetenz-Kompetenz zur Gestaltung öffentlicher Sicherheit.....	99
4.1.3.4	„Innere“ Souveränität und staatliche Gewalthoheit	100
4.1.3.5	Staatliche Gewalthoheit und sozietale Sicherheitspartnerschaft	102
4.1.4	Rechtsstaatliche Bindung staatlicher Gewalthoheit und „Grundrecht auf Sicherheit“	105
4.1.4.1	Gesetzesbindung der staatlichen Gewalthoheit.....	105
4.1.4.2	Das „Grundrecht auf Sicherheit“ als präzisierende Bindungsdirektive	106
4.2	Gewährleistungsverantwortung des Staates zur Verwirklichung der inneren Sicherheit.....	109
4.2.1	Subjektiver Schutzanspruch und gradualisierte Schutzpflicht.....	109
4.2.2	Schutzpflicht aus dem Verfassungsprinzip „Sicherheit“.....	111
4.2.3	Situationsgebundenheit der staatlichen Gewährleistungsverantwortung.....	113
4.2.3.1	Gesetzliche Revision und Verlagerung von Polizeiaufgaben auf Private.....	113
4.2.3.2	Untermaßverbot für den staatlichen Schutzauftrag	115
4.3	Innere Sicherheit als kooperative Staaatsaufgabe	117
4.3.1	Strukturwandel der „inneren“ Souveränität	117
4.3.2	Re-Formulierung der staatlichen Gewalthoheit	118
4.3.3	Integrationsgewinne durch kooperative Sicherheitsverantwortung	121

4.3.4	Dualismus von staatlichem Schutzauftrag und grundgesetzlicher Wirtschaftsfreiheit	123
4.3.5	Strukturmuster der „offenen“ Sicherheitsverfassung	124
5	Zweckverwirklichung und Aufgabenwahrnehmung im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis	127
5.1	Das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis im Gefüge der offenen Sicherheitsverfassung.....	128
5.1.1	Grundlegung und Verantwortungskategorien des Mitwirkungsverhältnisses	128
5.1.2	Das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis als verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff.....	130
5.1.3	Voraussetzungen sicherheitsgewerblicher Mitwirkung	132
5.1.4	Konzeptionelle Ausdifferenzierung von Teil-Verantwortungen und -Kompetenzen	134
5.1.4.1	Verantwortungsteilige Kompetenzzuordnung	135
5.1.4.2	Exklusive Wahrnehmungszuständigkeiten des Staates	137
5.1.4.3	Strukturen und Formen staatlich-privater Sicherheitskooperation	139
5.1.4.3.1	Überkommene Formentypik des Verwaltungsrechts.....	141
5.1.4.3.2	Verwaltungssubstitution und -partnerschaft	143
5.2	Operative Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis	147
5.2.1	Verteilungsdirektiven des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts	148
5.2.1.1	Zum Allgemeinen Persönlichkeitsrecht.....	149
5.2.1.2	Gesellschaftsverfassende Reichweite.....	150
5.2.1.3	Stufung staatlich-privater Sicherheitskooperation	152

5.2.1.4	Zwischenbilanz.....	154
5.2.2	Gefahrenabwehr im Bereich privat veranlasster und sozietales Sicherheitsaufgaben	155
5.2.2.1	Gefahrenabwehr zum Schutz der Privatsphäre im Auftrag der Inhaber gefährdeter Rechte und Rechtsgüter.....	156
5.2.2.1.1	Reichweite des Hausrechts	156
5.2.2.1.2	Gebrauch der Not- und Jedermannsrechte	157
5.2.2.2	Gefahrenabwehr durch Private im Rahmen der allgemeinen Sozialsphäre	162
5.2.2.2.1	Ordnungsdienste und Gefahrenabwehr bei Großveranstaltungen	163
5.2.2.2.2	Wahrnehmung öffentlichen Hausrechts und Streifendienste	165
5.2.2.2.3	Ausweitungspotentiale der Tätigkeiten des Sicherheitsgewerbes	168
5.2.3	Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen	169
5.2.3.1	Formenvielfalt	169
5.2.3.2	Verbesserung der Koordination und Kooperation: Private Notrufzentralen und Fahndungsmaßnahmen	170
5.2.3.3	Entwicklung einheitlicher Sicherheitskonzepte und institutionell-organisatorischer Kooperationsformen.....	172
5.2.3.4	Grenzen der Zusammenarbeit	173
5.2.4	Übertragung von Polizeiaufgaben auf Private.....	174

Dritter Teil

Gesetzliche Grundlegung und Rahmensteuerung kooperativer Sicherheitspartnerschaft

6	Gesetzliche Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen	177
6.1	Gesetzliche Regelungsbedarfe der kooperativen Staatsaufgabe „Innere Sicherheit“	177
6.1.1	Entwicklungslinien und -ebenen der aktuellen Diskussion.....	178
6.1.2	Sicherheitspartnerschaft als komplexe Steuerungsaufgabe.....	181
6.1.2.1	Bisheriger Regelungsstand	181
6.1.2.2	Neue Herausforderungen.....	182
6.1.2.2.1	Aktuelle Regelungsdefizite und Schnittstellenprobleme	182
6.1.2.2.2	„Systemwechsel“ der Gewährleistung innerer Sicherheit.....	184
6.1.2.3	Komplexität der gesetzlichen Steuerungsaufgabe.....	185
6.2	Gesetzliche Regelungsfelder eines Aufgaben- und Befugnisgesetzes	187
6.2.1	Einheitliche Rechtsgrundlage für das Sicherheitsgewerbe.....	188
6.2.1.1	Aufgaben und Befugnisse	188
6.2.1.2	Grundsatzfragen	189
6.2.1.2.1	Recht auf Bewaffnung	189
6.2.1.2.2	Privates und öffentliches Hausrecht	190
6.2.1.2.3	Neuorientierung des Datenschutzes	190
6.2.1.2.4	Qualitätssicherung im Sicherheitsgewerbe	191
6.2.2	Kooperation der Polizei mit privaten Sicherheitsunternehmen	192

6.2.2.1	Abstimmung der Verantwortungen.....	192
6.2.2.2	Kriminalitätsprävention durch gesellschaftliche Kräfte und Sicherheitsgewerbe	193
6.2.3	Kompetenzielle Regelungsprobleme.....	193
6.3	Bundesgesetzliche Regulierung durch Rahmengesetzgebung.....	194
6.4	Komplementäre Maßnahmen: Steigerung der polizeilichen Effizienz.....	195
7	Zusammenfassung und Empfehlungen	197
7.1	Instabilität der Sicherheitslage und staatlicher Reaktionsbedarf.....	197
7.2	Strategieentwurf „entstaatlichter“ Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge	198
7.3	„Sicherheitspartnerschaft“ von Polizei und privaten Unternehmen	199
7.4	Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen der „Privatisierung“ innerer Sicherheit	202
7.5	Gestaltungsfelder der Sicherheitspartnerschaft	205
7.6	Regelungsschwerpunkte in einem „Gesetz über Aufgaben und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes“	207
8	Summary	211
	Abkürzungsverzeichnis	213
	Zeitschriftenverzeichnis	217
	Literaturverzeichnis.....	219
	Stichwortverzeichnis	245

Herausforderungen an die innere Sicherheit und Funktionswandel des privaten Sicherheitsgewerbes

1 Entwicklungslinien und Gewährleistungsdefizite der inneren Sicherheit

1.1 Entwicklung der Sicherheitslage

1.1.1 Steigende Kriminalität

Die Gefährdungen der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Union (EU) sind heute offenkundig.¹ Über ihre Auf- und Abwärtsbewegungen sowie über den Nachweis im Einzelnen lässt sich streiten. Dies gilt insbesondere für die Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS).² Gleichwohl haben, wie sich bei näherer Betrachtung der *Kriminalitätslage* zeigt, die Zahlenangaben der PKS eine gewisse Indikatorenfunktion.

So sind im Jahr 1998 nach den vorliegenden Zahlen 6.456.996 Strafverstöße für das Bundesgebiet insgesamt zu verzeichnen.³ Darin liegt ein gewisser Rückgang der Kriminalitätsrate im Verhältnis zu 1997; in jenem Jahr belief sich die Gesamtzahl der Straftaten auf 6.586.165 Millionen. Allerdings kann die Abnahme der Fälle nicht schon als Hinweis auf ein vermindertes kriminogenes Verhalten in der Gesellschaft gelten. Eher bewegt sich die registrierte Kriminalität weiterhin auf hohem Niveau. Denn beispielsweise für das Jahr 1994 wies die PKS immerhin weniger, nämlich insgesamt 6.537.748 Verstöße gegen die Strafgesetze aus. Für 1998 ergibt sich ferner eine Gesamthäufigkeitszahl von 7.179 bekanntgewordenen Straftaten pro 100.000 Einwohner.⁴ Diese Zahl ist zwar mit den Zahlen der Vorjahre wegen des Beitritts der neuen Bundesländer und aufgrund erfassungstechnischer Probleme beziehungsweise Verschiebungen nur sehr eingeschränkt zu vergleichen. Doch kann bei allem Streit um die

¹ Wittkämper, Krevert und Kohl, 1996.

² Hauf, 1994, S. 388 ff.

³ Bundeskriminalamt 1999, Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1998, S. 1.

⁴ Bundeskriminalamt 1999, Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1998, S. 1; in die Häufigkeitszahl sind die neuen Bundesländer einbezogen.

Interpretation der PKS ein hoher Bestand der Kriminalität in den letzten Jahren von niemandem gelehnet werden. Dies erhellt beispielsweise der Blick auf die Situation von 1984: Damals wurden (bei geringfügiger Mindererfassung) 4.132.783 Straftaten bekannt; daraus ergab sich eine Häufigkeitszahl von 6.755 Straftaten gegenüber – wie schon erwähnt – mehr als 7.000 zehn Jahre später. Im Jahr 1964 lag die Häufigkeitszahl noch niedriger; sie betrug damals knapp 3.000, im Jahr 1974 dann 4.419 Straftaten.⁵

Einige Entwicklungen fallen bei der Analyse der PKS besonders ins Auge: Die Kriminalitätsrate im Osten Deutschlands stieg erneut überproportional an. Vor allem bei der Kinder- und Jugendkriminalität gibt es hohe Wachstumsraten zu verzeichnen. Im Jahr 1998 sind 302.413 Jugendliche als Tatverdächtige erfasst worden. Der Anteil an allen Tatverdächtigen betrug 13 %. Die Zahl der erfassten tatverdächtigen Kinder belief sich auf 152.774; darin liegt ein Anstieg gegenüber 1997 von 5,9 %.⁶ Deutlich ist allerdings die Entwicklung des Straßenraubes rückläufig. Während noch die im Jahr 1995 registrierten 63.470 Raubdelikte einen Anstieg um 9,9 Prozent gegenüber dem Jahr 1994 bedeuteten, sank deren Zahl im Jahr 1998 auf 29.494 Delikte.⁷ Dagegen stieg die Zahl der gefährlichen und schweren Körperverletzungen auch im Jahr 1998 wieder an, nämlich um 3,8 %.

Neben diesen Entwicklungslinien ist der Anteil der Organisierten Kriminalität (OK) am skizzierten Anstieg der Kriminalitätsrate besorgniserregend. Zwar soll hier auf nähere statistische Angaben und eine Beschreibung des Bedrohungspotentials der OK weitgehend verzichtet werden. Doch so viel sei angemerkt: In Deutschland waren im Jahr 1998 insgesamt 832 Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der OK anhängig, die über 50.000 Einzeldelikte erfassten. Mehr als zwei Drittel dieser Ermittlungsverfahren weisen internationale Bezüge auf.⁸ Insgesamt, so wird geschätzt, habe die OK im Jahr 1998 einen Gesamtschaden in Höhe von knapp 2 Milliarden DM gemeldete Schadenssumme sowie von über 1 Milliarde DM an zusätzlich geschätzten Gewinnen herbeigeführt.⁹

⁵ Quellen. Für die oben im Text angegebenen Jahre 1964, 1984 und 1994 siehe Bundeskriminalamt 1996, Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1995, S. 19.

⁶ Bundeskriminalamt 1999, Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1998

⁷ Bundeskriminalamt 1996, Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1995, S. 24, Bundeskriminalamt 1999, Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 1998, S. 1

⁸ Bundeskriminalamt 1999, Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1998 (Kurzfassung), S. 5, 14.

⁹ Lagebild, a. a. O (Fn. 8), S. 14

Der tatsächliche Schaden dürfte indessen weit höher liegen. Er summierte sich bereits im Zeitraum von 1991 bis 1995 auf nahezu 10,5 Milliarden DM.¹⁰ Addiert man den Wert für 1996 von etwa 2,5 Milliarden DM sowie die Angaben aus den Jahren 1997 und 1998, so liegt die aktuelle Schadenssumme in etwa bei 18,2 Milliarden DM. Diese materiellen Einbußen sollten allerdings nicht nur als volkswirtschaftliche Größe erfasst werden. Bedenklicher noch als deren Ausmaß ist die durch sie angezeigte wirtschaftliche und politische Machtentfaltung krimineller „Unternehmen“ in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in der EU, die darauf hinausläuft, nationale und supranationale gesellschaftliche Entwicklungen im Sinne des organisierten Verbrechens zu beeinflussen. Zu dessen mittlerweile kaum mehr verborgenen Zielen gehört es dabei, zu korrumpieren, diffuse Angst zu verbreiten, die Rechtstreue der Bürger zu untergraben und die Integrität des öffentlichen Dienstes zu beschädigen.¹¹

1.1.2 Neue Herausforderungen des kriminalgeografischen Raums

Bei alledem werden von den Tätern gleichermaßen Deutschland, die EU, Mittel- und Osteuropa (MOE) sowie die ganze Welt als zusammenhängende Operationsgebiete ausgewählt. Geldwäsche ist beispielsweise kein nationaler Tatbestand; ausländische Mordgesellen werden in Deutschland tätig und flüchten dann in einen Drittstaat. Es entstehen neue grenzüberschreitende Deliktfelder wie die Nuklearkriminalität oder die weltweite Abfallverschiebung, die jeweils ihre Existenz der *Internationalisierung des Verbrechens* verdanken.¹²

Diese Globalisierung der Kriminalität trifft auf günstige Rahmenbedingungen, zu denen auch die *exponierte kriminalgeografische Lage* gehört, in der sich die Bundesrepublik Deutschland seit dem Zusammenbruch des sogenannten Ostblocks befindet. Denn kein anderer Staat Europas hat so viele Nachbarstaaten und eine so lange Grenze. Die Grenzlänge beträgt insgesamt 6.094 km, davon 3.855 km Landgrenze und 2.239 km Seegrenze. Im übrigen weist die Bundesrepublik Deutschland ein Straßennetz von 550.000 km sowie ein Schienennetz von 41.000 km auf. 804 Grenzübergangsstellen ermöglichen den „freien Zug“, davon 245 Flug- und Seehäfen mit internationalem Verkehr.¹³ Alles in allem ist Deutschland an der Scheidelinie zwischen West- und Osteuropa sowohl „Grenz-

¹⁰ Bundeskriminalamt 1996, Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1995 (Kurzfassung), S. 12.

¹¹ Dörmann, Koch und andere, 1990, z. B. S. 38 ff., 95 ff.

¹² Glaesner, 1992, S. 357 ff., Kühne, 1996, S. 89 ff.; Pitschas, 1993, S. 862 f.

¹³ Hellenthal, 1995, S. 2.

land“ wie eigentümliches „Zwischenland“ zu den MOE-Staaten geworden, die früher dem kommunistischen Machtbereich angehörten. Damit bildet es das bevorzugte Zielland für eine Vielzahl Krimineller.¹⁴

1.1.3 Desorganisation individueller und kollektiver Sicherheit durch gesellschaftlichen Werteverfall

In alledem erschöpfen sich die Entwicklungslinien der Sicherheitslage bei weitem nicht. Zu beobachten ist vielmehr und weitergehend eine zunehmende Gewalt in der deutschen Gesellschaft, ein intensiver, objektloser Hass, wie er immer deutlicher zu einem Zustandsmerkmal der modernen Gesellschaften schlechthin wird. Parallel zur Radikalisierung der politischen Landschaft und zur Politikverdrossenheit, aber auch zur wachsenden Dysfunktionalität des „wertfreiem“ Staates wird – so lehrt jedenfalls die Alltagsbeobachtung – das Subjekt in dieser Gesellschaft schon sehr häufig nur mehr in Handlungen radikaler Ablehnung erkennbar. Um dies in eine *erste These* zu kleiden: Es droht das Ende des Sozialen.¹⁵

Mit dieser Entwicklung verbindet sich zugleich ein *grundlegender Wertewandel beziehungsweise -verfall* in unserer Gesellschaft, der sich zunächst in einem Bodengewinn von Selbstentwertungswerten bei den Bürgern ausdrückt, also gleichsam in einem neuen „Subjektivismus“.¹⁶ Gerade aber der „subjektivistische“ Anspruch, der im Wertewandel der Gesellschaft zum Ausdruck gelangt und der wachsende Spielräume für eine Mitverantwortung der Bürger in der Gestaltung von Gesellschaftszuständen reklamiert, führt gleichzeitig in die *Desorganisation von Sicherheit*: Die allgemeine Bereitschaft, für den Schutz des anderen Mitbürgers einzutreten und diesen gegen Angriffe auf Eigentum, körperliche Integrität und das Leben zu verteidigen, schwindet zusehens. Statt dessen nimmt in der Gesellschaft die Zahl derjenigen zu, die nach einem höheren Maß an staatlicher oder anderseitiger Sicherheitsvorsorge verlangen. Sicherheit wird von ihnen sowohl als subjektive Befindlichkeit, nämlich als Gefühl fehlender Sicherheit, und zugleich als objektive (institutionalisierte) Notwendigkeit angesehen, auch von Staats wegen für mehr Geborgenheit zu sorgen. Oder anders ausgedrückt: In dem Maße, in dem es zur Eigenart des heraufziehenden Zeitalters gehört, dass Gefahren und Risikopotentiale immer unge-

¹⁴ Zachert, 1993, S. 130 ff., siehe ferner Hellenthal, 1995, S. 1 ff.

¹⁵ Zu dieser und weiteren „Erosionsdiagnosen“ vgl. nur Nunner-Winkler, 1996, S. 15 ff. m. w. Nachw.

¹⁶ Klages, 1994, S. 243 ff.

wisser werden, tragen Bürger in allen Altersgruppen Schutz- und Schadenserwartung an den Staat heran.¹⁷

Die Herausforderung der Ungewissheit, des „ungewissen Wissens“ um das hinreichende Maß an Sicherheit dehnt denn auch die Staatsaufgabe „Sicherheit“ auf eine entsprechende Schutzpflicht des Verfassungsstaates sowie auf das Vorfeld verfassungsgeschützter Rechtsgüter aus. Staatliche Sicherheitsverantwortung umfasst nunmehr auch im Sektor der inneren Sicherheit eine Vorsorgekompetenz; deren Wahrnehmung konstituiert den „Präventionsstaat“.¹⁸ Allerdings zeigt sich dieser merkwürdig schwach gegenüber den Horrorszenen organisierter Gewalt – gleich, ob diese hierzulande im Rahmen von Demonstrationen, in Gestalt von Terroranschlägen oder an anderer Stelle Europas in kriegerischen Streitigkeiten, zum Beispiel im Südosten des europäischen Kontinents auftreten.

1.2 Disparate Arbeitssituation der Polizei

Die skizzierten Entwicklungslinien der Sicherheitslage treffen im nationalen Rahmen auf eine *disparate Arbeitssituation der Polizei* in Bund und Ländern, die mit einer fortschreitenden Arbeitsüberlastung im Alltag verknüpft ist. Nicht von ungefähr wurde schon im Jahr 1993 von einer Arbeitsgruppe des Arbeitskreises (AK) II der Innenministerien der Länder festgestellt, dass in den voraufgegangenen Jahren einer Personalvermehrung von rund 20 Prozent eine Aufgabensteigerung von 50 Prozent und eine Arbeitszeitverkürzung um 6 Prozent gegenüberstand.¹⁹ Auch die gleichzeitig ehemals getroffene Feststellung, dass bundesweit 15.000 nicht besetzte Planstellen im Polizeidienst zu verzeichnen seien, dürfte heute eher nach oben zu korrigieren sein.²⁰ Der tatsächliche Bedarf an Polizeikräften liegt nämlich in Ansehung des gewachsenen Aufgabenpotentials und stark vermehrter Inanspruchnahme für im Kern „poli-

¹⁷ Vgl. Lehne, 1996, S. 309 ff.; subjektive Reaktionen auf Kriminalität sind deshalb größtenteils Ausfluss der Entwicklung sozialer und kultureller Rahmenbedingungen gesellschaftlichen Lebens, weniger dagegen der objektivierte Kriminalitätsbedrohung, vgl. Reuband, 1992, S. 350 f.

¹⁸ Denninger, 1990, S. 33 ff., 43 ff.; Theisen, 1995, S. 116 ff.

¹⁹ So das generelle Fazit der „Arbeitsgruppe zur Ermittlung von Kriterien des Personalbedarfs bei der Polizei in den nächsten 10 Jahren“ im Arbeitskreis (AK) II der Innenministerien der Länder, das an die voraufgegangenen Feststellungen der Arbeitsgruppe „Aufgaben und Personalentwicklung bei der Polizei“ des AK II von 1986 anknüpft, dazu auch Helmers und Murck, 1994, S. 66, seltsam zurückhaltend in diesem Punkt Wittkämper u. a., a. a. O. (Fn. 1), S. 346 ff., 378 ff. („Empfehlungsteil“): Offenbar stellte sich für die Autoren die Frage nach der Personalverstärkung nicht.

²⁰ Dazu nochmals Helmers und Murck, 1994, S. 66; für Baden-Württemberg siehe z. B. Birzele, 1995, S. 37.

zeitfremde“ Tätigkeiten weitaus höher als damals. Die Rede ist von etwa 60.000 Stellen.²¹

Infolge der Personalknappheit können weder Forderungen aus der Bevölkerung, Präsenz zu zeigen und verstärkt Streifendienste einzusetzen, in vollem Umfang erfüllt werden, noch lässt sich überhaupt an eine umfassende Bekämpfung der Kriminalität durch die Polizei denken. Gewaltprävention und Verbrechenverhütung – ganz zu schweigen von der Abwehr der sogenannten Bagatellkriminalität („Ladendiebstähle“), die übrigens als solche keine „Bagatelle“ darstellen – können nur unzureichend wahrgenommen werden. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen ist dem „schlanken Staat“, auch wenn er es denn wollte, eine wesentliche Verstärkung der Polizeikräfte aus Haushaltsgründen unmöglich – ganz abgesehen davon, dass sie von manchem abgelehnt wird, um den vermeintlichen Weg in einen „Polizeistaat“ zu versperren.²²

Darüber hinaus offenbaren die *Funktionsbedingungen* und die *innere Organisationsstruktur* der Polizei schwerwiegende Defizite. Nicht nur erleben die Polizisten im Berufsalltag immer häufiger, dass die vorhandenen Rechtsgrundlagen für eine erfolgreiche Verbrechensbekämpfung nicht ausreichen.²³ Die Straftäter sind den Polizeikräften oftmals in bezug auf die technische Ausstattung um Längen voraus. Besonders kriminell organisierte Gruppen verfügen über die notwendigen finanziellen Mittel, um sich die neuesten technischen Erfindungen zu beschaffen. Hingegen muss sich die Polizei regelmäßig auf langwierige Erprobungs- und Beschaffungsphasen seitens der Polizeiverwaltung einstellen. Vor allem im audiovisuellen, fernmelde- und kraftfahrzeugtechnischen Bereich entspricht dadurch das zu verwendende Gerät im Zeitpunkt der Auslieferung an die Polizei oft nicht mehr dem Standard, über den das „polizeiliche Gegenüber“ verfügt.²⁴

²¹ Neusel, 1995, S. 51 (Rz. 30)

²² Jeand'heur, 1994, S. 135 f. m. Anm. 89 „Aufrüstung staatlicher. Sicherungskräfte.“

²³ Dazu statt anderer und m. w. Nachw. Pitschas, 1993, S. 858 ff., 861 ff.

²⁴ Köhler, 1994, S. 51

1.3 Gewissheitsverluste bürgerschaftlicher Sicherheitserwartungen

1.3.1 Begriff und objektive Reichweite innerer Sicherheit

Gegenüber diesen Defiziten bleibt darauf hinzuweisen, dass gerade die Bodenwinne der Selbstentfaltungswerte in den letzten Jahren verstärkt auf individuellen und kollektiven Erwartungen an eine friedenschaffende und friedenwahrende Ordnung des gesellschaftlichen Lebens beruhen. Sicherheit bildet in diesem Sinne, nämlich als Rechtsgüter- und Integritätsschutz des einzelnen vor Beeinträchtigungen durch andere Bürger, die Voraussetzung dafür, dass moderne Gesellschaften mehr als je zuvor die individuelle Initiative, Einsatzbereitschaft und „Motivation“ der Bürger, also verstärkt deren *Eigenverantwortung* berufen können. Mit anderen Worten ist Sicherheit ein maßgeblicher Bestandteil jenes Gesellschaftsvertrags, der die politische Herrschaft in der sich als Staat organisierenden Gesellschaft auf Recht gründet und hierbei einen Grundbestand an Normen verankert, der den „inneren Frieden“ unter den Rechtsgenossen zu gewährleisten aufgibt.²⁵

Konsequent trägt denn auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die „innere Sicherheit“ als ein fundamentales, in der Verfassungsrechtsprechung des BVerfG anerkanntes *Schutzgut* aus. Sowohl die Sicherheit des Staates als verfasste Friedens- und Ordnungsmacht als auch die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind unverzichtbare Verfassungswerte. Sie stehen mit anderen in gleichem Rang – schon weil die Institution „Staat“ ihre eigentliche und letztendliche Hauptrechtfertigung von ihnen herleitet.²⁶

Sicherheit als Verfassungsprinzip muss allerdings stets noch durch die staatlichen Funktionen in den dafür gegebenen Verfahren der Rechtsetzung, -anwendung und -kontrolle verwirklicht werden. In diesen Gesamtprozess sind jene Schutzgüter, rechtsstaatlichen Grundsätze, verfassungsrechtlichen Handlungsmaßstäbe und Instrumente sowie Organisations- und Verfahrensregelungen einzustellen, die zur Abwehr aller Erscheinungsformen von Kriminalität und sonstigen Störungen des Rechtsfriedens die Garantie und Erfüllung „innerer Sicherheit“ ermöglichen.²⁷ Das Grundgesetz benennt als Fundamente eines derartigen verfassungsnormativen Sach- und Schutzzusammenhangs explizit

²⁵ Götz, 1988, § 79 Rn 7 ff., Jeand'heur, 1994, S. 121 f.; R. Scholz, 1983, S. 705 ff

²⁶ BVerfGE 49, 24 (56 f.), BVerfGE 49, 202 (209).

²⁷ Götz, 1988, § 79 Rn 1 ff., Stern, 1988, S. 932, 933 f., 937 ff.

und einerseits die „Verbrechensbekämpfung“ (Art. 73 Nr. 10 GG), andererseits die Aufgabenstellung, Organisation und Verfahren der Sicherheitsbehörden, das heißt der Polizei, Verfassungsschutzämter und Nachrichtendienste; diese finden ihr verfassungsrechtliches Zentrum in Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG. Von einem solchen dimensional Verständnis her lässt sich *innere Sicherheit* als die unter dem Begriff der „Verbrechensbekämpfung“ zusammengefasste polizeiliche Kriminalprävention, Gefahrenabwehr und -vorsorge, vorbeugende Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung konkretisieren. Sie umfasst darüber hinaus die in der deutschen Rechtsentwicklung als sicherheitspolizeilich eingestuften Aufgaben des Melde-, Pass-, Ausländer-, Vereins- und Versammlungswesens sowie ferner sämtliche vollzugspolizeilichen Aufgaben.²⁸

Der vorausgegangene Blick auf die Entwicklung der Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschlands offenbart allerdings die *trilemmatische Situation*, in die in diesen Jahren die Bewahrung innerer Sicherheit als verfassungsstaatlicher und polizeirechtlicher Auftrag geraten ist. Auf der einen Seite erscheinen die hoheitlichen Bemühungen um die Gewährleistung innerer Sicherheit gegenüber der staatlichen Verpflichtung zur „Sicherheitsvorsorge“ defizitär. Dementsprechend werden die Eingriffsbefugnisse und Interventionsrechte von Polizei- und Strafverfolgungsbehörden beständig ausgeweitet.²⁹ Auf der anderen Seite zeitigt die disparate Arbeitssituation der Polizei wachsende Probleme, den gesellschaftlichen Sicherheitserwartungen trotz zunehmender „Verrechtlichung“ zu entsprechen.³⁰ Schließlich geht im „schlanken Staat“ die Verwaltung der inneren Sicherheit in verstärktem Maße dazu über, Aufgabengebiete auszulagern, die Kooperation mit privaten Sicherheitsdiensten zu suchen und eigene Aufgabenfelder auf gewerbliche Sicherheitsunternehmen zu übertragen.³¹

Der in alledem begründete und zunehmende Konflikt zwischen (objektiv wie subjektiv) steigenden Sicherheitsdefiziten, zunehmenden Sicherheitserwartungen der Gesellschaft und sich verringernder staatlicher Schutz- beziehungsweise Vorsorgekapazität wirft die Frage auf, in welchem Ausmaß das *subjektive Sicherheitsgefühl* der Bürger denn tatsächlich geeignet ist, den Umfang der

²⁸ Zu Begriff und Reichweite der „inneren Sicherheit“ im Sinne des obigen Textes umfassend Rupprecht und Hellenthal, 1992, S. 23, 61 ff., 86 ff.

²⁹ Dazu die Kommentierung des Abschnitts „E. Polizeiaufgaben“ bei Denninger / Liskens, siehe auch Gusy, 1996a, § 4, Leutheusser-Schnarrenberger, 1994, S. 7 ff.

³⁰ Haas, Karpf und Ahlborn, 1996, S. 81 ff.

³¹ Bueß, 1997, passim; Pitschas, 1996b, S. 35 (36 f.), ders., 1997a, S. 393 m. w. Nachw. in Anm. 1, 2, Rupprecht, 1996, S. 47 f., R. Scholz, 1996, S. 445 ff.

inneren Sicherheitsvorsorge zu bestimmen. Im Hinblick auf die an sie geknüpften Erwartungen sehen sich überdies die national wie supranational und international organisierten Sicherheitsbehörden wie nie zuvor einem Strukturwandel des staatlichen Gewaltmonopols unterworfen: Der moderne Staat steht vor der Aufgabe, nach weiteren *Sicherheitsgaranten* zu suchen.³²

1.3.2 Sicherheitsdefizite und das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger

Sicherheitspolitische und -rechtliche Überlegungen, die an das Sicherheitsgefühl der Bürger anknüpfen, müssen erkennen, dass der Begriff der inneren Sicherheit in seiner rechtlich-normativen Ausdeutung über die rechtsgebundenen Dimensionen noch hinausreicht. Er umfasst nämlich ferner und in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entwicklung von Selbstentfaltungswerten in den westlichen Gesellschaften die *Sicherheitserwartungen der Bürger*.³³ Sicherheit als ein an sich vorwissenschaftlicher Begriff „ohne analytische Potenz“ (F.-X. Kaufmann) erscheint aus dieser Perspektive als subjektive Befindlichkeit, das heißt als Gefühls- oder Bewusstseinslage beziehungsweise als Verhaltensdisposition, die ein Ausdruck von Mangelsituationen ist und die gegenüber staatlichen Schutzfunktionen – zum Beispiel des sozialen Sicherungssystems, technischer Regelwerke oder eben der Institutionen innerer Sicherheit – auf ungedeckte Bedürfnisse verweist.³⁴ Die graduelle Gewissheit darüber, dass man „sicher“ sein könne, ist dann nichts anderes als *Erwartungsbildung* im Hinblick darauf, dass der Staat einerseits seine polizeiliche Schutzfunktion eben auch effektiv und effizient wahrnehmen wird. Es geht um *Vertrauen und Vertrauensbildung*; der Staat will als *kordiales Gemeinwesen* existieren, das Vertrauen verdient, gewährleistet und erzeugt – wenn nicht durch eigenes Handeln, dann über seine Einstandsverantwortung für andere (fremde) Sicherheitsaktivitäten.³⁵ Der Bürger andererseits sieht seine Sicherheit schon dann gefährdet, wenn sein Vertrauen in die Ausübung dieser Verantwortung sinkt.

Eben dadurch wird „Sicherheit“ als sozio-kulturelles Wertsymbol deutlich: Sie verkörpert innerhalb des Handlungssystems der inneren Sicherheit eine *gesell-*

³² Schenkelberg, 1996a, S. 51 ff.; Schulte, 1995, S. 133 ff.

³³ Villnow, 1996, S. 91 f., 94, 99

³⁴ Kaufmann, 1973, S. 24, 49 ff., 55 ff.; 58; Pitschas, 1995, S. 58

³⁵ Gusy, 1996c, S. 581 ff., 582: „Neue Gewaltenteilung“, Stober, 1997b, S. 891 f.; einschränkend R. Scholz, 1997, S. 15 f.

schaftliche Wertidee mit handlungsorientierter Wirkung. Diese Idee ist fundamental; das Bedürfnis nach Sicherheit gehört zu den wenigen Grundbedürfnissen, über die sich unsere Gesellschaft einig ist. Sicherheit als „Wert“ ist denn auch und zunächst verfassungskonstitutionell unter dem Grundgesetz als eigenständiges Verfassungsprinzip entfaltet worden. Hierbei hat sich in den letzten Jahren einerseits das staatliche Handeln auf Schutz und Prävention konzentriert, weil Unsicherheiten der Lebensführung zu einem bevorzugten Thema in der Gesellschaft geworden sind. Gefahren, Unsicherheiten, Risiken oder diffuse Folgen sollen mehr und mehr vorbeugend abgewehrt werden, um das Vertrauen in die staatliche Sicherheitsgewähr zu stabilisieren.³⁶

Auf der anderen Seite – und ganz im Sinne der oben skizzierten trilemmatischen Situation – verlieren wachsende Teile der Gesellschaft das Vertrauen darin, dass der Staat *allein* die Verwirklichung von „Sicherheit“ als sozio-kulturellem Wertsymbol noch wirkmächtig zu garantieren vermöchte. Es kommt zu partiellen Zweifeln daran, innere Sicherheit ausschließlich durch staatliches (polizeiliches) Handeln gewährleisten zu können.³⁷ Die Ängste der Bürger wachsen, Opfer eines Verbrechens zu werden: Man meidet bestimmte Plätze und Gegenden, vornehmlich in den Abendstunden, fordert mehr Präsenz der Polizei, wobei von Bevölkerungsbefragungen im Zusammenhang der gegen Kriminalitätsfurcht zu entwickelnden Präventionsinstrumente gezeigt haben, dass sich etwa ein Drittel der Befragten nachts alleine in der Wohngegend unsicher fühlt und dass etwa jeder fünfte Angst hat, nachts in der Wohngegend Opfer einer Straftat zu werden. In manchen Stadtteilen beträgt der Anteil sogar knapp 50 Prozent.³⁸

Trotz aller kontroverser Diskussionen um die behauptete Diskrepanz zwischen der objektiven Sicherheitslage und dem vorhandenen subjektiven Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung³⁹ sowie angesichts der unstreitigen Schwierigkeit, die Begriffe des „Sicherheitsgefühls“ und der darin geborgenen „Kriminalitätsfurcht“ zu operationalisieren⁴⁰, scheint das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger in wachsendem Maße unter den Entwicklungen der inneren Sicherheit zu leiden. Zwar beeinträchtigt derzeit dieser Leidensdruck das Verhältnis der Bevölkerung zur Polizei kaum, wie empirische Untersuchungen belegen.

³⁶ Di Fabio, 1994, S. 35 ff., 41 ff., 50 ff., 94 ff., 448 ff., 459 f.; skeptisch aber Denninger, 1990, S. 48

³⁷ Näher dazu Villmow, 1996, S. 93 ff. m. w. Nachw.

³⁸ Obergfell-Fuchs und Kury, 1995, S. 31 ff.; Obergfell-Fuchs, 1996, S. 133; siehe ferner Hetger, 1995, S. 39 ff.

³⁹ Überlegungen der Arbeitsgruppe „Innere Sicherheit“ der Sozialdemokratischen Partei Deutschland, abgedr. in RuP 1993, S. 106 (107), Reuband, 1994, S. 214 ff.; w. Nachw. bei Ahlf, 1996, S. 22 ff.

⁴⁰ Streng, 1996, S. 105; vgl. auch Beste, 1996, S. 116; aus rechtlicher Perspektive zurückhaltend auch Götz, 1988, Rn. 23

Mangelnde Polizeiarbeit wird nicht oder nur geringfügig als Ursache für steigende Kriminalität angesehen.⁴¹ Dennoch stellt sich die Frage, ob nicht ab einem bestimmten Grad der Enttäuschung von Sicherheitserwartungen eine Schwelle überschritten wird, jenseits derer die Bereitschaft der Bevölkerung zur Zusammenarbeit mit der Polizei im Rahmen kriminalpräventiver Aktivitäten abnimmt beziehungsweise weitestgehend reduziert wird.

All das ist freilich keine neue Situation. Schon 1973 hatte *F.-X. Kaufmann* Desorganisationstendenzen im Bereich der inneren Sicherheit nachgewiesen und das verlorene Vertrauen der Bürger in die Schutzfähigkeit des Staates hierfür verantwortlich gemacht.⁴² Auch muss man sich dessen bewusst sein, dass der Begriff des „Sicherheitsgefühls“ zu ideologischen Debatten herausfordert und jederzeit zugunsten bestimmter Ziele instrumentalisierbar ist beziehungsweise für bestimmte Maßnahmen (Gesetzgebungsvorhaben) als geeignete Legitimationsgrundlage herangezogen werden kann. Im übrigen sind seine Aussagekraft und sein Erkenntniswert fragwürdig. Deshalb dürfen „Subjektivismen“ der Bevölkerung nicht unvermittelt vom Gesetzgeber zu Folgenindikatoren (z. B. als Argument zugunsten einer verstärkt repressiven Kriminalitätsbekämpfung oder dagegen) gewählt werden.

Allerdings bleibt die Politik der inneren Sicherheit stets zum Handeln aufgerufen. Denn Sicherheit ist so oder so, „objektiv“ oder „subjektiv“, stets das Ergebnis gesellschaftlicher Kommunikationsprozesse. Diese werden über eine „vergegenwärtigte Zukunft“ geführt, deren Erleben an eine personalisierte Gegenwart gebunden ist und deren Einschätzung, wie auch das Beispiel der PKS belegt, permanent immer wieder neu konstituiert beziehungsweise überprüft werden muss. Weil und soweit sich deshalb auch die Enttäuschung möglicherweise höchst subjektiver Sicherheitserwartungen als eine kommunikativ wahrzunehmende und damit als solche objektivierbare Freiheitsgefährdung darstellt, hat die Verantwortung des demokratischen Rechtsstaates für die Gewährleistung innerer Sicherheit auch subjektive Einschätzungen in der Gesellschaft über Sicherheitsgefährdungen als Faktum in Rechnung zu stellen und hierauf zu reagieren. Dabei sind gruppenspezifische Erwartungen bezüglich der öffentlichen Sicherheitsleistungen und insbesondere der Tätigkeit der Polizei aufzugreifen.⁴³

⁴¹ So auch die Tendenzanalyse von Villmow 1996, S. 93, 94

⁴² Kaufmann 1973, S. 58, 188 f., 207 f., 315 und zusammenfassend S. 346 f

⁴³ So mit Recht Hetger, 1995, S. 47

1.3.3 Staatliche Sicherheitsvorsorge als Wertekonflikt und Integrationsproblem

Richtig ist freilich auch, dass staatliche Reaktionen nicht falschen Sicherheitsbedürfnissen entspringen und sich nicht als bloße Fluchten vor solchen subjektiven Unsicherheiten ausweisen dürfen, die der Gesellschaft nicht mehr als hinnehmbar erscheinen. Mit anderen Worten darf der allfälligen Bezugnahme auf Sicherheitsdefizite nicht die Eigenschaft zugemessen werden, *sogleich* präzise Handlungsschritte gegen (vermutete oder wirkliche) Kriminalität vorzugeben. Demzufolge geht es vor allem um die Entwicklung verfügbarer und zu erschließender *Optionen* für mögliche Varianten staatlicher Sicherheitsgewähr („optionale Sicherheitsvorsorge“).⁴⁴

Im übrigen steht auch die Entwicklung präziser *Optionen* gegen wachsende Kriminalität vor der in den letzten Jahren zunehmenden Problematik, dass sich divergierende Sicherheitserwartungen der Bürgerschaft als gesellschaftlicher Wertekonflikt und als Integrationsproblem erweisen. So gibt es heute in der Gesellschaft einen prinzipiellen Gegensatz zwischen denen, die auf „Sicherheit“ setzen und diese Erwartungen an den Staat adressieren, und jenen, die – mitunter selbst bei gutem Einkommen – nach einem neuen „Aufbruch“ der Gesellschaft verlangen und dieser ebenso wie sich selbst eine strukturelle Risikobereitschaft zumuten wollen.⁴⁵ In diesen auseinanderlaufenden Vorstellungen darüber, wie zukünftig innere Sicherheit bewahrt werden beziehungsweise wiederhergestellt werden sollte, spiegelt sich ein grundsätzlicher *Wertekonflikt*. Er kennzeichnet nicht nur „Wertelager“, sondern auch divergierende gesellschaftliche Einstellungen. Während zum Beispiel viele die neuen polizeilichen Vorfeldbefugnisse einschließlich der Informationskompetenzen und elektronischen Beweissicherungsmöglichkeiten („Lauschangriff“) im Vertrauen auf korrekte rechtsstaatliche Wahrnehmung bejahen und eventuelle Betroffenheit (durch polizeiliche Kontrollen etc.) in den unproblematischen Kontext alltäglicher Lebenserfahrungen einzurücken bereit sind, schlägt sich bei anderen ein distanzierteres Misstrauen gegenüber dem „Präventionsstaat“ in teilweise negativen Einstellungen nieder, was sein korrektes Handeln anbelangt.⁴⁶ Dies geht zugleich mit aggressiven Tendenzen einher. Aus ihnen resultiert im übrigen die Besorgnis erheblicher Legitimitätseinbußen einer vorbeugenden beziehungs-

⁴⁴ Die gedankliche Figur der „optionalen Sicherheitsvorsorge“ lehnt sich an die von Hoffmann-Riem, 1994, S. 605 ff. entwickelte Rechtskonstruktion des sog. Optionenermessens im Umweltschutzrecht durch die öffentliche Hand an

⁴⁵ Auf diese jeweilige „Lebensführungs-Rationalität“ als dem für die gegenwärtige (Sicherheits-)Kultur zentralen Konzept verweist auch H. A. Hesse, 1994, S. 25, 27

⁴⁶ Siehe stellvertretend Nogala, 1989, S. 145 ff

weise nur exekutivischen Kriminalpolitik⁴⁷ sowie die Notwendigkeit, Wertkonflikte auf diesem Feld durch geeignete Kommunikationsstrategien aufzulösen.⁴⁸

Solche Strategien haben letztlich zum Ziel, das Vertrauen in die Garantiefunktion des Staates wiederherzustellen. Insofern muss es dem *kordialen Staat* darum gehen, konfliktbegrenzende Integrationsstrategien zu entwickeln. Denn die Integrationsfähigkeit ist das eigentliche Problem der Sicherheitsdebatte.⁴⁹ Dessen Lösung verlangt im Wechselspiel von individueller Selbstentfaltung bei gleichzeitig wachsender Eigenverantwortung, zunehmender gesellschaftlicher Selbstregulierung sowie distanzierter Staatlichkeit unter Rücknahme der staatlichen Schutzpflichten⁵⁰ nach einer Reformulierung von Sicherheit als Wertidee. Dabei sollte einsichtig sein, dass kein Staat künftig mehr die *Gewissheit* von Sicherheitserwartungen allein und ohne Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften garantieren kann; auch ein Sicherheitskonsens innerhalb der Gesellschaft wird nicht ohne Anstrengungen wiederzuerlangen sein. Vielmehr werden Gewissheitsverluste im Alltag des Rechts und der inneren Sicherheit allgegenwärtig bleiben.

1.4 Kulturelle Probleme der Sicherheitsgewährleistung

Dem Staat bleibt in dieser Situation sowohl national als auch supranational aufgegeben, das zu tun, was er tun kann, das heißt seine *Gewährleistungsfunktion für innere Sicherheit* auf der Grundlage erneuerter Handlungsfähigkeit nach Maßgabe der Rahmenbedingungen im Zusammenwirken mit der Gesellschaft unter Beweis zu stellen. Dabei geht es dann nicht nur um das zum gesellschaftlichen Wertewandel aufzubauende positive Verhältnis, das auch in Sicherheitsfragen die individuelle Initiative prämiiert („neighbourhood watches“ u. a. m.), sondern auch um interkulturelle Probleme der Polizeiarbeit in einer kulturell-differenzierten Gesellschaft. Diese betreffen sowohl die Möglichkeit der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei als auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.⁵¹

⁴⁷ Dazu etwa Schuppert, 1996, S. 45 ff., 53 ff.

⁴⁸ Pitschas, 1991b, S. 23 f.

⁴⁹ Pitschas, 1995, S. 64 ff., 65 f.

⁵⁰ Für eine „sicherheitsrechtliche Grundversorgung“ plädiert allerdings zutr. Gusy, 1994, S. 204 ff.

⁵¹ Pitschas und Koch, 1996, S. 158 ff., speziell zur „kulturellen Kontextsteuerung“ Pitschas, 1993, S. 866.

In Bezug auf diese Dimension greifen die in der Diskussion um die Privatisierung innerer Sicherheit bislang geäußerten Vorbehalte ebenso noch zu kurz, wie die auf das Sicherheitsgefühl Einzelner oder von Bevölkerungsgruppen verengten Überlegungen beziehungsweise empirischen Forschungsansätze eindimensional bleiben.⁵² Kurzschlüssig erscheint ferner die bislang in Rechtswissenschaft und Polizeipraxis zur Ablehnung oder Befürwortung des Einsatzes *privater Sicherheitsunternehmen* vorgetragene Argumentation. Denn neuere Untersuchungen wecken erhebliche Zweifel, ob nicht die Diskussion über den Einsatz, die Ausstattung und die Bewaffnung gewerblicher Sicherheitsdienste am eigentlichen Kern der Sicherheitsdebatte vorbeigeht.⁵³ Die im Folgenden auszuführende *zweite These* der Untersuchung will demgegenüber verdeutlichen, dass wir es künftig mit kulturell „besetzten“ Kriminalitätslagen zu tun haben, zu deren Bewältigung dem Bürger in bestimmter Weise kompetente und identifizierbare *individuelle Sicherheitspartner* zur Verfügung stehen müssen – wobei weder die Polizei noch die privaten Sicherheitsdienste aus der Sicht des Bürgers automatisch einen Vorzug verdienen. Es kommt vielmehr auf die jeweils erforderliche und zum Einsatz zu bringende *Handlungskompetenz* an.⁵⁴

Ausgangspunkt näherer Überlegungen hierzu sind die Beziehungen zwischen innerer Sicherheit und dem gesellschaftlichen Wertewandel, mehr noch: zu kulturellen Strategien der Verbrechensbekämpfung.⁵⁵ Zu ihnen rechnet in gewissem Maße auch die „Privatisierung“ der Sicherheitsvorsorge, soweit es nämlich um die Rückkehr zu mehr Eigenverantwortung geht. Entsprechende Ansätze gewinnen auf nationaler wie supranationaler Ebene erstmals an gewichtiger Bedeutung. Zwar erreicht die in deren Gefolge beabsichtigte „kulturelle“ Einflussnahme allenfalls – dessen muss man sich bewusst bleiben – einen labilen Status. Doch lässt sich letztlich nur über einen solchen Ansatz in kulturell-differenzierten Gesellschaften ein neues Grundmuster der Synthese von Freiheit und innerer Sicherheit entwickeln.

⁵² Zu recht weiter ausgreifend Murck, 1996, S. 123 f., vgl. auch Beste, 1996, S. 116 f.

⁵³ Richtig deshalb der Ansatz von Stober, 1997 b, den Streit um § 34 a GewO in die prinzipielle Fragestellung der „partiellen Entstaatlichung der Gefahrenabwehr“ einzubetten (S. 891 f.); allerdings fehlen Bezüge zur kulturellen Kontextsteuerung.

⁵⁴ So richtig Schult, 1993, S. 19 f.; vgl. ferner Grantzka, 1995, S. 12 ff.; Schenkelberg, 1996b, S. 18.

⁵⁵ Pitschas, 1996a, S. 9 ff., 18 ff. m. w. Nachw.

1.4.1 Innere Sicherheit in einer kulturell-differenzierten Gesellschaft

Hierfür ist zunächst die aus der Entwicklung der Sicherheitslage erspriessende Erkenntnis wesentlich, dass die durch die OK bewirkten Probleme viel weiter reichen als die Aussagekraft des über ihre Entwicklung verfügbaren statistischen Materials. Die erweiterte Problemanalyse läuft nämlich darauf hinaus, dass unser bisheriges Verständnis von innerer Sicherheit *europaweit* zunehmend brüchig wird. Bisher noch verstehen wir innere Sicherheit in einem vorwiegend legalistischen Sinn, das heißt als ihre Gefährdung wird das wahrgenommen, was „rechtstechnisch“ offenkundig als Kriminalität erfassbar ist, also ein Handeln oder Unterlassen, das nationalen beziehungsweise internationalen polizeirechtlichen oder strafrechtlichen Normen zuwiderläuft. Konsequenterweise wird dann, wenn bestimmten Formen der Kriminalität mit den bisher zur Verfügung stehenden präventiven und repressiven Mitteln nicht beizukommen ist, das rechtliche Instrumentarium geschärft – ohne zu erkennen, dass innere Sicherheit als eine komplexe Aufgabe zu begreifen ist, die zu ihrer Bewältigung mehr als nur rechtlicher Gegenstrategien bedarf.⁵⁶

Folgt man diesem Gedanken, so entfallen heute vor allem überkommene kulturelle Gewissheiten als Vorbedingungen des Polizeihandelns.⁵⁷ Nicht nur differenzieren sich soziale Lagen in der Bevölkerung und darin wurzelnde Sicherheitskonflikte zunehmend aus, wie beispielsweise von der Wertewandelforschung aufgezeigt werden konnte. Hinzu treten die steigende Zahl von Ausländern und deutschen Bürgern anderer ethnischer oder kultureller Herkunft sowie das Wachstum anderer religiöser Überzeugungen. Der Staat und mit ihm Polizei beziehungsweise Staatsanwaltschaft begegnen dadurch „vor Ort“ nicht mehr nur dem bisher in seinen Handlungsweisen vertrauten deutschen Bürger als Adressaten ihres Rechtshandelns; der sprichwörtliche „Otto-Normal-Verbraucher“ ist deshalb in der Polizeiarbeit schon heute nur noch eine Karikatur. Stattdessen wird die Arbeit der Sicherheitsbehörden in hohem Maß durch den Kontakt mit sehr verschiedenartigen, sozial, weltanschaulich oder religiös begründeten Einstellungen von Bevölkerungsteilen in bestimmten Quartieren geprägt, von kulturell bedingter Geschlechterproblematik und anderen Autoritätskulturen. Die daraus resultierenden Schwierigkeiten beziehungsweise Anforderungen an eine kulturell-differenzierte Sicherheitsgewährleistung (Polizeiarbeit) liegen sowohl im Bereich der Anwendung des *Polizeirechts* im

⁵⁶ Das übersetzen z. B. Gusy, 1994, S. 187 ff., Schuppert, 1996, S. 45 ff., 53 ff.

⁵⁷ Dazu näher Pitschas, 1996a, S. 9 ff.

Alltagsvollzug als auch in dem des konkreten *Verhaltens* der Polizeiangehörigen. Dies gilt für die präventive wie für die repressive Polizeiarbeit.⁵⁸

Die skizzierte Problematik ist letztlich – aber sehr vordergründig noch – im Zusammenhang der häufiger diskutierten Frage nach dem Einsatz von Bürgern ausländischer Herkunft im Polizeivollzugsdienst virulent geworden.⁵⁹ Doch geht es nicht nur um dieses Thema. Kulturelle Strategien der Verbrechensbekämpfung müssen darüber hinausreichen und zur Kenntnis nehmen, dass sich *partikuläre Sicherheitskulturen* in den europäischen Gesellschaften und mittlerweile auch in Deutschland etablieren.⁶⁰ Einbezogen in diese Entwicklung sind kulturelle Aspekte grenzüberschreitender Zusammenarbeit, aber auch solche der unterschiedlichen kulturellen Prägung von Sicherheitsverwaltungen, wodurch Probleme der Kooperation entstehen.⁶¹ Zu erkennen gilt, dass in eben diesen Kontext auch die Teilung der Verantwortung für innere Sicherheit zwischen Staat und Privaten gehört.

1.4.2 Kulturelle Schichtung von Kriminalität

In dem hier interessierenden Zusammenhang ist freilich gewichtiger noch die kulturell bestimmte Schichtung von Kriminalität in den modernen europäischen Gesellschaften, die insoweit Entwicklungen auf anderen Kontinenten nachhohlen. Auch hierdurch ergeben sich neue Anforderungen an die „Privatisierung“ von Aufgabenfeldern der Polizei und an die Qualitätsgrundlagen der Arbeit gewerblicher Sicherheitsunternehmen.

Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass kulturelle Prägungen bei der Entstehung von Kriminalität und ihrer Fluktuationsräume eine gewisse Rolle spielen. So entwickelt sich etwa seit dem Zusammenbruch des früheren „Ostblocks“ und der damit einhergehenden Öffnung der Grenzen speziell Deutschland zum Ziel-land für kriminelle Organisationen aus diesen Staaten. Umgekehrt haben auch westliche Gruppierungen die MOE-Staaten für ihre kriminellen Aktivitäten erschlossen. Die Organisatoren im Hintergrund sind „echte Weltbürger“, für die staatliche Grenzen keine Bedeutung mehr haben. Dabei sind bestimmte Schwer-

⁵⁸ Einen Ausschnitt aus der Thematik behandelten Bornwasser und Eckert, 1996, in ihrer Studie zu den Einstellungen von Polizeibeamten gegenüber Fremden.

⁵⁹ Franzke, 1996, S. 283 ff.

⁶⁰ Selauff, 1997, S. 41 ff.

⁶¹ Am Beispiel der Zusammenarbeit mit der polnischen und tschechischen Polizei und Staatsanwaltschaft siehe Nowotny, 1996, S. 258 ff., 260 ff.

punktbereiche der internationalen OK an bestimmte Nationalitätengruppierungen gebunden, wie etwa neben der Kraftfahrzeugverschiebung die Rauschgift- und Falschgeldkriminalität, der Zigarettenschmuggel, der Menschenhandel und die Schutzgelderpressung. Das daraus ersprießende Phänomen der *kulturellen Aufteilung und Schichtung von Kriminalität* ist vor allem in den europäischen Großstädten anzutreffen.⁶²

Hinweise wie die voraufgehenden auf nationalitätenspezifische beziehungsweise „ethnische Kriminalität“ haben nichts mit dem Streit um den Aussagewert statistischen Materials über die Kriminalitätsbelastung von Ausländern zu tun.⁶³ Vielmehr ist die für den Gesetzgeber wie für Polizei und Staatsanwaltschaft maßgebliche Aussage zu treffen, dass bestimmte sozio-kulturelle Merkmale und kulturgeprägte Verhaltensmuster bestimmter ethnischer Gruppen in Verbindung mit bestimmten Opportunitätsstrukturen einer Einwanderungsgesellschaft zu spezifischen Kriminalitätsformen führen. Dabei werden diese entweder aus den Heimatländern exportiert, wie etwa die Schutzgelderpressung durch Mafia oder Triaden⁶⁴, oder sie entstehen im Gastland (wieder) neu, so unter anderem in Deutschland der Zigarettenschmuggel durch vietnamesische Staatsangehörige. Jeweils handelt es sich um Formen international organisierter Kriminalität, die von den einheimischen Behörden nur unter Berücksichtigung der je kulturellen Eigenart zu bekämpfen sind.⁶⁵

1.4.3 Möglichkeiten kultureller Steuerung von innerer Sicherheit

Die Gewährleistung innerer Sicherheit in einer kulturell-differenzierten Gesellschaft trifft vor diesem Hintergrund trotz des feststellbaren sukzessiven Überganges vom Polizeirecht zu einem präventiven „Sicherheitsrecht“⁶⁶ auf rein rechtlich nicht mehr zu bewältigende Herausforderungen. Zugleich können die bisherigen Formen einzelstaatlicher polizeilich-hoheitlicher Sicherheitsvorsorge den Schutz der inneren Sicherheit nur noch unzureichend gewährleisten. Auch eine noch effizientere, reibungslosere Kooperation innerhalb eines europäischen Sicherheitsraumes durch Maßnahmen auf technischer, institutioneller und rechtlicher Ebene, wie sie nunmehr Art. 61 ff. EGV in der Fassung des Amsterdamer Vertrags vorsehen, hülfe diesem Defizit nicht wirksam ab.

⁶² Pahl, 1994, S. 787 ff.

⁶³ Dazu siehe nur Ahlf, 1993, S. 132 ff.; Schwind, 1995, S. 32 ff.

⁶⁴ Am Beispiel der Mafia siehe Wehowsky, 1994, Leyendecker / Rickelmann / Bönsch, 1992.

⁶⁵ Pahl, 1994, S. 787 ff.

⁶⁶ Gusy, 1994, S. 187 ff.; ihm folgend Schuppert, 1996, S. 36 f.

Denn die trans- beziehungsweise internationale Rechtsanpassung, die Übernahme von Gesetzen eines supranationalen Gesetzgebers auf die nationalstaatliche Ebene oder überhaupt nur rechtsförmig konkretisierte Bekämpfungsstrategien erreichen nicht die *kultur- und beziehungsgesteuerte* Handlungsebene.

Im künftigen Entwurf von Strategien für die Gewährleistung innerer Sicherheit sind deshalb vielmehr und weitaus stärker als bisher vermutet die *gesamtgesehlichen, interaktiven und kulturellen Faktoren* zu beachten, die auf die Entstehung und damit auch auf die Bekämpfung der Kriminalität einwirken. So erweist sich zum Beispiel alles Polizeihandeln in einen vor- und außerrechtlich kulturell geprägten Zusammenhang von Werthandlungen und Einstellungen zu Recht und Sicherheit sowie zur Art und Weise der Verwirklichung dieser Güter eingebettet. Erforderlich wird deshalb zur effektiven nationalen wie supranationalen Gewährleistung innerer Sicherheit sowohl ein besseres Verständnis der gesamtgesellschaftlich gültigen Einstellungen ihr gegenüber, zur Polizei, zum Recht und zur Kriminalität als auch ein größeres Wissen über die kulturellen Prägungen von Straftätern.

Dabei entscheidet nicht zuletzt die Art und Weise der Anwendung der Gesetze über den Erfolg re-formulierter Sicherheitsstrategien des modernen Staates: Rechtsanwendung ist ein kulturell gesteuerter Prozess, in dem das darin agierende *Personal* besondere Bedeutung gewinnt. Dessen je eigene kulturelle Prägungen durch Normen, Wertvorstellungen und Denkhaltungen führen zu ebenso unterschiedlichen Auffassungen von Recht und dessen Umsetzung im jeweiligen nationalkulturellen Kontext. Das Recht muss deshalb für die innere Sicherheitsvorsorge die Wahl staatlicher oder nicht-staatlicher Akteure durch den Bürger ermöglichen und sowohl auf staatlicher Seite wie auch in privatisierten Formen ein modernes *interkulturelles Personalmanagement* verfügbar machen.⁶⁷

1.4.4 Strategiewandel als Auftrag der Kriminal- und Sicherheitspolitik

Ziehen wir eine erste *Zwischenbilanz*: Die staatliche Kernaufgabe der Gewährleistung innerer Sicherheit sieht sich nicht nur durch die voraufgehend ausgezogenen Entwicklungslinien und Defizite der inneren Sicherheit in der

⁶⁷ Koch, 1996, S. 323 ff

Bundesrepublik Deutschland vor neuartige Herausforderungen gestellt, zu denen die Zulassung gewerblicher Sicherheitsangebote zählt. Entsprechende Antworten verbinden sich überdies und weitergehend mit kulturellen Reaktionsnotwendigkeiten.

Die von Deutschland beziehungsweise in der EU entwickelten Strategien der Kriminalitätsbekämpfung haben allerdings diese Verantwortungsteilung im Rahmen eines neuen *Kulturalismus in der Kriminalpolitik* noch nicht in sich aufgenommen. Beeinflussen jedoch kulturelle Faktoren verschiedene Konstellationen der Rechtsanwendung beziehungsweise -umsetzung durch Polizeiarbeit und staatsanwaltliche Ermittlungen, so muss dem auf den Ebenen der sogenannten Sicherheitsverwaltung⁶⁸, das heißt, von Seiten der einzelnen Behörden bei Polizei und Staatsanwaltschaft, der Rechtsetzung und eben auch im Wege der Kooperation mit anderen Sicherheitspartnern in der Gesellschaft – national wie supranational – begegnet werden. Die Schwierigkeiten, die dabei im Angesicht des Zerfalls der kulturellen Identität unserer Gesellschaft auftreten⁶⁹, führen erneut auf die *Problematik des subjektiven Sicherheitsgefühls* zurück. Denn so, wie es keine einheitliche Sicherheitskultur mehr gibt, gibt es auch keine Einheit des subjektiven Sicherheitsgefühls, an die sich konzeptionell mit Entwürfen für Sicherheitsstrategien anknüpfen ließe: Viele Bürger, und zumal ältere Menschen, fühlen sich auf je eigene Weise durch Kriminalität verunsichert und bedroht.⁷⁰ Dahin stehen mag hier, inwieweit solche subjektiven Einschätzungen auch bei anderen, nicht-deutschen Bevölkerungsgruppen von erheblicher Bedeutung sind.

⁶⁸ Eichhorn, 1991, S. 753

⁶⁹ Klages, 1993, passim.

⁷⁰ Ahlf, 1994, S. 291 ff

2 Der Beitrag des privaten Sicherheitsgewerbes zum Schutz der inneren Sicherheit

Die skizzierten Herausforderungen an die innere Sicherheit haben in der Bundesrepublik Deutschland wie in der EU im Verlauf der vergangenen Jahre zu einem anhaltenden Ausbau des privaten Sicherheitsgewerbes geführt.⁷¹ Die einschlägigen Wirtschaftsunternehmen haben sich in die vom Staat aufgegebenen beziehungsweise nur defizitär abgedeckten Bereiche der Gefahrenvorsorge beziehungsweise -abwehr durch eigene Sicherheitsangebote hineinbegeben („Vakuum-These“) und zugleich einen spezifischen „Sicherheitsmarkt“ konstituiert („Markt-These“).⁷² Mittlerweile entfalten die dargebrachten Sicherheitsdienstleistungen eine ganz im Sinne von Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zu verstehende Eigendynamik auf diesem Markt, die ungeachtet zwischenzeitlicher Ertragsseinbrüche für das Jahr 1997 und auch in Zukunft nach einer unumgänglichen „Marktbereinigung“ erhebliche Umsatzsteigerungen erwarten lässt. Die Herstellung und Garantie von innerer Sicherheit erscheint als ein zunehmend lukratives Gewerbe, das auf dem „Sicherheitsmarkt“ durch entsprechende Angebote wachsende Nachfrage auf sich zieht. Die „private Sicherheitsindustrie“ stellt denn auch unstreitig einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und europaweit dar.⁷³

Das Geschäft mit der Sicherheit zieht bei alledem erheblichen Nutzen aus der zunehmenden Kriminalität, dem stärker um sich greifenden Unsicherheitsgefühl der Bürger, dem partiellen Rückzug des Staates aus seinem Auftrag zur Sicherheitsvorsorge, der kulturellen Prägung von Kriminalität und nicht zuletzt aus dem „outsourcing“ bisher durch die öffentliche Hand selbst wahrgenommener Sicherheitsdienstleistungen. Vor dem Hintergrund der Sicherheitsdefizite, des gesellschaftlichen Wertewandels, dem Entstehen partikularer Sicherheitskulturen und den Funktionsbeschränkungen der Polizei deuten sich zugleich weitere und neue Aufgabengebiete für das private Sicherheitsgewerbe an.⁷⁴

⁷¹ Dazu die Belege bei von Arnim, 1996, S. 22 ff., ders., 1999, S. 27 ff.; Olschok-Tautenhahn, 1994, S. 31 ff., ders., 1996, S. 53 ff.

⁷² Zu diesen Thesen vgl. Ahlf, 1996, S. 30.

⁷³ Glavic, 1995, S. 871, 887 ff.; von Arnim, 1999, S. 36 ff.

⁷⁴ Siehe statt aller von Arnim, 1996, S. 23 f., Olschok-Tautenhahn, 1996, S. 53 f., ders., 1998, S. 7 ff.

Neben die traditionellen Tätigkeiten des Sicherheitsgewerbes tritt auf diese Weise in immer größerem Umfang die Übernahme von Sicherheitsaufgaben im öffentlichen Bereich – wobei neben privaten Auftraggebern zunehmend staatliche beziehungsweise kommunale Institutionen als Kunden und Nachfrager sichtbar werden. Diese Entwicklung ist jedoch nicht unumstritten. Während in ihr viele einen kaum hinnehmbaren Rückzug des Staates aus dem Gewaltmonopol sehen⁷⁵, behaupten Sicherheitsunternehmen wie Kunden, dass private Sicherheitsdienste dieses staatliche Mandat unangetastet lassen und nicht in Konkurrenz zur Polizei treten würden. Statt dessen, so heißt es, handele das private Sicherheitsgewerbe lediglich in Ergänzung zur Polizei; es nähme nur solche Sicherheitsaufträge wahr, die nicht primär polizeiliche Aufgaben darstellten. Die Polizei könne sich dadurch auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren.⁷⁶

In der Tat lassen die Entwicklungslinien der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland erkennen, dass Staat und Polizei von abgabefähigen Aufgaben und vermeidbaren Kosten bei gleichzeitiger Kooperation mit Privaten an den Schnittstellen einer veränderten Aufgabenwahrnehmung entlastet werden müssen („Entlastungs- und Kooperationsthese“).⁷⁷ Der historisch begründeten Entwicklung des Sicherheitsgewerbes würde auf diese Weise ein gewichtiger Baustein hinzugefügt. Freilich wachsen gleichzeitig die Probleme, die eine „Privatisierung“ von Aufgabenfeldern der Polizei und die private Schutzsubstitution hervorrufen. Die Analyse dieser Probleme verdeutlicht, dass der Auf- und Ausbau privater Sicherheitsvorsorge nicht allein gewerblichen Angeboten vorbehalten bleiben darf, sondern staatlicher Aufsicht unterstellt sowie bei fortbestehender Infrastrukturverantwortung des Staates in ein gesellschaftsweites „Sicherheitsnetzwerk“ eingebettet werden sollte.

2.1 Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes (Überblick)

Private Sicherheitsdienste sind keine Eigentümlichkeit des modernen Staates, auch wenn ihr Wachstum mit dessen Entstehung und der ihn unter anderem kennzeichnenden Trennung des Militärs, das für den Schutz der äußeren Sicherheit zuständig wurde, von der Polizei – die fortan die innere Sicherheit zu

⁷⁵ Vgl. nur Jeand'Heur, 1994, S. 116, 134

⁷⁶ So statt anderer Olschok-Tautenhahn, 1996, S. 59

⁷⁷ Zu ihr näher Bleck, 1993, S. 643; Glavic, 1994, S. 38 f.; Schult, 1995b, S. 3.

gewährleisten hatte – innerlich verknüpft ist.⁷⁸ Deutlich zeigt sich dies an dem im Jahr 1892 in Kraft getretenen Polizeikostengesetz des Deutschen Reiches, dem das Bewachungsgewerbe seine Entstehung verdankt.⁷⁹ Durch das Gesetz wurde nämlich das bis dahin existierende Nachtwachwesen neu organisiert. Der Staat beschränkte sich künftig auf die notwendigen Aktivitäten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung, wodurch das bislang vom Nachtwächter wahrgenommene Schließen der Häuser samt sonstiger Nebenleistungen der Nachtwächter für Hauseigentümer und -bewohner entfiel.

In der Folge dessen entstand bei vielen Privatleuten, vornehmlich bei Adel und vermögendem Bürgertum das Bedürfnis, die private Habe in Wege persönlicher und individueller Bewachung intensiver zu schützen. Dieser Wunsch führte nach der Jahrhundertwende zur Entstehung der ersten professionellen deutschen Wach- und Schließgesellschaft im Jahre 1901.⁸⁰ Schon zuvor hatte *Alfred Krupp* den ersten Industriewerkschutz in Deutschland gegründet. Er wurde damit zum Erfinder der industriellen Sicherheit.

Die eigentliche Geburtsstunde für das Wach- und Sicherheitsgewerbe schlug allerdings schon ein halbes Jahrhundert früher, nämlich im Jahre 1850. In diesem Jahr hatte *A. Pinkerton* in den USA eine Detektei gegründet, die sich wegen ihrer Erfolge sehr schnell einen guten Ruf schuf. Heute ist Pinkerton die größte Detektei der Welt mit mehr als 55.000 Mitarbeitern. Das Unternehmen ist seit 1995 auch in Deutschland tätig⁸¹, nunmehr allerdings mit dieser Niederlassung in den weltweit tätigen Konzern „Securitas“ eingefügt.

Im Deutschland der Nachkriegszeit beschränkte sich die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste zunächst im wesentlichen auf Geldtransporte, die Tätigkeit von Kaufhausdetektiven und von Wach- und Schließgesellschaften, denen der zweifelhafte Ruf anhaftete, unbewaffnete Rentner in Lebensgefahr zu bringen, indem man sie nachts allein sicherheitsrelevante Anlagen bewachen ließ. Ansonsten lebte das Sicherheitsgewerbe eher im Schatten staatlicher Garantie für öffentliche Sicherheit und Ordnung. In das Blickfeld der Öffentlichkeit und in die Kritik der Medien geriet das private Sicherheitsgewerbe allerdings durch die übel beleumundeten „Schwarzen Sheriffs“ in München. Dabei handelte es sich

⁷⁸ Becker, 1995, S. 2081.

⁷⁹ Dazu u. a. Olschok-Tautenhahn, 1995, S. 2 (RdNr. 4); vgl. ferner für Preußen Gesetz, betreffend die Kosten Königlicher Polizeiverwaltungen in Stadtgemeinden. Vom 20 April 1892, Nr. 9525 (Gesetz-Samml. 1892)

⁸⁰ Es handelte sich um das „Hannoversche Wach- und Schließinstitut“, vgl. dazu bei Olschok-Tautenhahn, 1995, S. 6 (RdNr. 24 f.); siehe auch Dietl, 1995, S. 10

⁸¹ Angaben nach Schulte, 1995, S. 131

um die Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsunternehmens, des Zivilen Sicherheitsdienstes (ZSD), der zugleich Kampfsportschulen für fernöstliche Kampfsportarten betrieb. Die Mitarbeiter dieses Dienstes zeichneten sich durch eine gute Ausbildung, hohe Motivation und große Effizienz aus. Sie erregten aber Anstoß durch ihre schwarzen Uniformen, die denen der Polizei von Los Angeles nachempfunden waren und durch gelegentliche Übergriffe gegenüber Obdachlosen und Passanten.⁸² Nachdem sich eine Bürgerinitiative gegen den „Aufbau und das Unterhalten einer karateübenden, handschellenanlegenden, uniformierten und bewaffneten Privatpolizei“ gebildet hatte und auch im Stadtrat der Stadt München Kritik geübt wurde, kündigte die Stadt im Dezember 1985 den U-Bahn-Bewachungsvertrag mit dem ZSD, der für diesen eine jährliche Einnahme von 1,5 Mio. DM bedeutet hatte.

Geblichen ist freilich die Praxis vieler Großstädte wie München, Frankfurt und Berlin, Nahverkehrseinrichtungen durch private Sicherheitsdienste bewachen zu lassen.⁸³ Deren Mitarbeiter sind jedoch regelmäßig nicht bewaffnet; sie verfügen über ein ziviles äußeres Erscheinungsbild. Gleichwohl tritt das private Sicherheitsgewerbe hin und wieder durch bestimmte Aktivitäten in das Zentrum des öffentlichen Interesses. So stößt zum Beispiel die Zusammenarbeit von Privatdetektiven mit Polizeibehörden seit jeher auf Neugier und Ablehnung.⁸⁴ Die Kritik hieran entzündet sich zum einen an dem Umstand, dass die private Wirtschaft dem Staat Finanzmittel gibt, damit dieser seine Machtinstrumente dazu einsetzt, führende Unternehmer beziehungsweise Unternehmensmitarbeiter vor Anschlägen zu schützen. Zum anderen wird immer wieder kritisiert, dass eine Behörde einen Privatdetektiv beauftragt, der nicht den strengen Vorschriften eines Staatsbediensteten unterworfen sei.⁸⁵

Die Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes in jüngster Zeit zeigt indessen, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsdiensten schon seit längerem nicht mehr ungewöhnlich ist. So wurde zum Beispiel im Jahr 1993 in Berlin auf Drängen von Geschäftsleuten eine Polizeigruppe mit dem Einsatzgebiet Kurfürstendamm eingerichtet, um dort Präsenz zu zeigen und gegen Drogenabhängige, ausländische Jugendbanden, Bettler, Punks und Prostitution vorzugehen. Allerdings dürfte es überzogen sein, diese Einsatzgruppe der Polizei als ausführendes staatliches Organ für private Geschäfts-

⁸² Dazu die Berichte in Der Spiegel Nr. 17 / 1986, S. 81 – 86 (81) sowie für den nachfolgenden Text (zur Bürgerinitiative) in Der Spiegel Nr. 9 / 1975, S. 55

⁸³ Martens / Röder, 1995, S. 359 ff

⁸⁴ Dazu näher Peilert, 1996, S. 175 ff

⁸⁵ Vgl. Der Spiegel Nr. 47 / 1985, S. 19 – 31 (21)

interessen zu bezeichnen.⁸⁶ Doch verdeutlicht der Blick hierauf und auf einige andere Entwicklungsschritte des privaten Sicherheitsgewerbes⁸⁷, dass dessen Inanspruchnahme der gesellschaftlichen Entwicklungslogik des modernen Staates unterfällt und als Ausdruck (kultureller und) sozialer Differenzierung gelten kann. In gewisser Weise sieht sich dadurch die „Vakuum-These“ bestätigt.

Darüber hinaus lässt sich erkennen, dass schon immer die Betätigung der Sicherheitsunternehmen ihre Rechtfertigung aus dem *Selbstschutz bürgerlicher Rechtsinhaber* bezogen hat. Auch die *Zusammenarbeit* von Polizei- und Sicherheitsunternehmen – wie sie heute etwa durch gemeinsame Streifen auf Bahnhöfen, in Verkehrsmitteln oder an anderen Standorten vorkommt⁸⁸ – hat erkennbar ihre geschichtliche Entwicklung. Es läge in deren Logik, auch über die weitere Übertragung von Polizeiaufgaben auf Private nachzudenken.

2.2 Das Angebotsspektrum sicherheitsgewerblicher Dienstleistungen

Wie schon angedeutet wurde, beschränkt sich heute die Tätigkeit des privaten Sicherheitsgewerbes nicht mehr auf Geldtransporte oder Wach- und Schließdienste. Vielmehr umfasst private Sicherheitsgewähr als Gewerbe ein breites Spektrum von Sicherheitsdienstleistungen, wobei vor allem die Auslagerung des betrieblichen Werkschutzes in den letzten 10 bis 15 Jahren für den schon erwähnten außerordentlichen Umsatz- und Beschäftigungszuwachs gesorgt hat.⁸⁹ Das vielfältige Aufgabenspektrum der Wach- und Sicherheitsunternehmen lässt sich dabei in die nachfolgend erörterten *Tätigkeitsbereiche* aufgliedern.⁹⁰

2.2.1 Bereich „Geld und Wert“

Geld- und Werttransporte zählen traditionell zu den Standardleistungen privater Sicherheitsdienste. Doch ist schon lange die Zeit vorbei, in der lediglich der reine Transport des Geldes oder anderer Wertgegenstände – wie zum Beispiel der von Datenträgern, EDV-Belegen, Arzneimitteln unter anderem – von

⁸⁶ Eick, 1995, S. 30 ff., Villmow, 1996, S. 97 f.

⁸⁷ Martens / Röder, 1995, S. 347 ff.

⁸⁸ Glavic, 1994, S. 39; Olschok, 1998, S. 10.

⁸⁹ Mauersberger, 1995, S. 771, 773.

⁹⁰ Siehe auch Mauersberger, 1995, S. 764 ff., von Arnim, 1999, S. 36 f.

Sicherheitsfirmen in eigenen gepanzerten Fahrzeugen übernommen wurde. Durchweg wird heute als zusätzlicher Service die sogenannte *Geldbearbeitung* angeboten. Darunter fallen das Zählen, Rollieren oder Banderollieren sowie die Zwischenlagerung, Sortierung und spätere Verbuchung (Einzahlung) von Kasseneinnahmen beziehungsweise von Fremdgeldern.⁹¹

2.2.2 Sicherheitsdienste

Einen weiteren Tätigkeitsbereich bildet der Markt für *Sicherheitsdienste*. Er reicht vom Werkschutz über Funkpatrouillen bis hin zu Werksfeuerwehren und Personenschutz. Dabei hat der *Werkschutz* die Sicherung betrieblicher Anlagen zum Gegenstand. Er soll den störungsfreien Betriebsablauf gewährleisten. Neben Pförtner-, Empfangs- und Kontrolldiensten umfasst der Werkschutz deshalb auch die Tätigkeit als Werks- und Betriebsfeuerwehr.⁹² Eine gewisse Nähe zu den Tätigkeiten im Werkschutz vermitteln die Aufgaben im Sektor der *Arbeitssicherheit*: Durch die Tätigkeit darauf bezogener privater Sicherheitsdienste sollen Arbeitsunfälle vorbeugend verhindert werden. Entscheidend für den diesbezüglichen Einsatz privater Funktionsträger ist die gesetzliche Verpflichtung der Wirtschaft zum Schutze ihrer Betriebsangehörigen, wie sie sich aus §§ 618 BGB, 120 a GewO ergibt.⁹³ Die Befugnis zum Schutz des Eigentums am Werksgelände erspricht daneben den normalen Eigentümerrechten.

Zu den Sicherheitsdiensten gehört ferner der *Objekt- und Personenschutz*. Er umfasst unter anderem Empfangskontrollen bei Messen, Konferenzen und öffentlichen Veranstaltungen mit ausgewählten Personen, aber auch die Überprüfung von Geschäftsräumen und Wohngebäuden durch Streifendienste. Hinzu treten der Begleitschutz für Personen, die im öffentlichen Leben stehen, sowie Kaufhauskontrolldienste zur Reduzierung von Ladendiebstählen.⁹⁴ Deutlich zugenommen hat in diesem Zusammenhang der Einsatz privater Sicherheitsdienste in *öffentlichen Räumen*, so zum Beispiel als Begleitung von öffentlichen Verkehrsmitteln beziehungsweise als Aufsicht in Ladenpassagen oder in Fußgängerzonen. Vermehrt feststellbar ist auch die Tätigkeit sogenannter „City-Detektive“ zur Bekämpfung von Ladendiebstählen. Es handelt sich hierbei um mobile (private) Sicherheitskräfte, die geschäftsübergreifend und

⁹¹ Dazu ferner Meister, 1997, S. 4 ff.

⁹² Näher noch und umfassend Ehse, 1995, S. 439 ff.

⁹³ Ehse, 1995, S. 443, 446, 465 ff.; vgl. ferner Martens / Röder, 1995, S. 375 f.

⁹⁴ Zu diesem „Muster“ klassischer Sicherheitsleistungen siehe Kötter, 1995, S. 316 ff., 323 ff., 328 ff.

ebenfalls im öffentlichen Verkehrsraum „verdächtige“ Personen observieren und verfolgen.⁹⁵

Gleiches gilt für den *Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs* durch Patrouillen in Bahnanlagen und durch Zugbegleitungen; auch er fällt in den Aufgabenbereich der Sicherheitsdienste. Bei dessen Wahrnehmung sind Reisende zu schützen, Fahrkartenkontrolleure zu sichern und Vandalismus an Bahnbeziehungswise Zugeinrichtungen zu verhindern.⁹⁶ Anders noch gelagert ist die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste zum *Schutz des Luftverkehrs*. Hierzu gehören Sicherungsvorkehrungen und Maßnahmen nach den §§ 19b, 20a, 29c Luftverkehrsgesetz.⁹⁷ Auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften kontrollieren private Sicherheitsdienste Reisedokumente; sie durchsuchen Fluggäste und deren Gepäck, führen Sicherheitsbefragungen von Passagieren durch und sie bewachen Flugzeuge und Flughafengelände. Auch der Crew-Transport zählt zu ihren Aufgaben.⁹⁸

Insgesamt stellt die Tätigkeit im Bereich der Sicherheitsdienste neben dem betrieblichen Werk – beziehungsweise Objektschutz den zweitgrößten Einsatzsektor des privaten Sicherheitsgewerbes dar.⁹⁹ Selbstverständlich unterfallen noch andere Dienste als die genannten dem Einzugsbereich der privaten Sicherheitsdienste. Hervorzuheben ist insofern vor allem die Tätigkeit von *Detekteien*. Deren Hauptbetätigungsfeld bilden Ermittlungen für Privatpersonen und Versicherungen, aber auch für Anwaltskanzleien oder Unternehmen. Einige Detekteien haben sich auf Ermittlungen bei Kapitalanlagebetrug und Forderungsausfall spezialisiert.¹⁰⁰

Im Hinblick auf die *interkulturellen Probleme* der Sicherheitsgewährleistung ist ferner das Betätigungsfeld des Aufspürens, Sicherns und der Rückführung gestohlener Kraftfahrzeuge aus den MOE-Staaten zu erwähnen. Da die polizeiliche Zusammenarbeit mit diesen Staaten vielfach und nicht zuletzt durch interkulturelle Probleme grenzüberschreitender Kooperation gekennzeichnet ist¹⁰¹, hat der Verband der Sachversicherer in Deutschland in osteuropäischen Staaten

⁹⁵ Grantzka, 1995, S. 14, Kocks / Krupp, 1995, S. 422 ff

⁹⁶ Martens / Röder, 1995, S. 359 f

⁹⁷ In der Fassung der Bekanntmachung v. 14. 1. 1981 (BGBl. I S. 61), zul. geändert durch Gesetz v. 19. 10. 1994 (BGBl. I S. 2978); zu den oben im Text genannten speziellen Rechtsgrundlagen der Betätigung privater Sicherheitsunternehmen vgl. Czep-luch / Eschenbruch, 1995, S. 213 ff.

⁹⁸ Raab-Kärcher Sicherheit Journal, Heft 11, 1994, S. 2 f. (Bericht, o. Verf.)

⁹⁹ Mauersberger, 1995, S. 771 f., Schärge, 1996, S. 9

¹⁰⁰ Peilert, 1996, S. 151 f

¹⁰¹ Pitschas, 1996a, S. 13 f

Niederlassungen gegründet, die Kontakte zu den dortigen Behörden pflegen und diese mit Informationen über gestohlene Pkw versorgen. Diese Informationen werden durch eigene oder beauftragte Detektive beziehungsweise Privatermittler gesammelt. Um den jeweils zuständigen Behörden in den MOE-Staaten Kosten zu ersparen, hat der Verband der Sachversicherer darüber hinaus Deponieflächen angemietet, auf denen sichergestellte Kraftfahrzeuge aufbewahrt werden können. Sie werden dort durch private Sicherheitsdienste bewacht und nach Deutschland zurücktransportiert. Verhindert wird auf diese Weise, dass aufgefundene Kraftfahrzeuge monatelang auf ausländischen Polizeihöfen stehen.¹⁰²

2.2.3 Sicherheitsservice

Zu den Einsatzbereichen des privaten Sicherheitsgewerbes zählen drittens und ferner spezielle *Serviceleistungen* wie zum Beispiel der Betrieb von Gefahrenmeldeanlagen beziehungsweise die Alarmverfolgung. Auch Seniorennotrufe und der Betrieb anderer Notrufzentralen, die rund um die Uhr besetzt sind und von denen bei Einbruch-, Feuer- oder sonstiger Notrufmeldung die erforderlichen Maßnahmen eingeleitet werden, zählen dazu.¹⁰³ Viele dieser Zentralen sind vom Verband der Sachversicherer anerkannt, so dass den Kunden im Falle der Indienstnahme ein niedrigerer Versicherungstarif gewährt werden kann.

2.2.4 Sicherheitstechnik

Einen vierten großen Einsatzbereich für gewerbliche Sicherheitsunternehmen, der über ein bislang kaum erschlossenes Marktpotential mit Blick auf den privaten Endverbraucher verfügt, stellt das Angebot von *Sicherheitstechnik* dar. Dazu gehört einerseits die klassische *Gefahrenmeldetechnik*, zu der Einbruch- und Brandmeldeanlagen gehören, die an Alarmzentralen angeschlossen sind. Bessere Serviceleistungen ermöglicht demgegenüber die *Funkalarmtechnik*, die zum Beispiel gefährdeten Personen die Gelegenheit gibt, über einen Handsender im Notfall Hilfe durch private Sicherheitsdienste anzufordern, sowie die elektronische Kontrolle von Zutrittsberechtigungen und der Einsatz von Fernsehüberwachungstechnik (Video-Technik) zur Überfalldokumentation in den Kassenhallen von Geldinstituten. Größere Sicherheitsunternehmen installieren

¹⁰² Birzek, 1993, S. 146; Wischniewski, 1995, S. 23

¹⁰³ Kötter, 1995, S. 336 ff.; Mauersberger, 1995, S. 766; Merkel / Künzel / Brauer, 1995, S. 517.

die vorgenannten Einrichtungen mit eigenen Kräften und übernehmen mit diesen auch die Wartungs- und Servicearbeiten.¹⁰⁴

2.2.5 Messen, Beratung und Schulung

Zu den Tätigkeitsbereichen des privaten Sicherheitsgewerbes gehört nicht zuletzt die Veranstaltung sogenannter *Sicherheitsmessen*. Seit 1982 werden jährlich in Deutschland solche Veranstaltungen des Sicherheitsgewerbes unter der Bezeichnung „Security-Messen“ durchgeführt. Sie zählen zu den größten Sicherheitsfachmessen der Welt. In ihrem Mittelpunkt stehen die Neuheiten auf dem Markt der Sicherheitstechnik.¹⁰⁵

Hinweise auf deren Handhabung zählen zur üblichen Messetätigkeit. Sie reichen nahtlos in den Sektor der Standardleistungen hinein, der als *Beratung und Schulung* bezeichnet werden kann. Hierunter fällt auch die Beratung von Wirtschaftsunternehmen beziehungsweise Privatpersonen in sicherheitsrelevanten Fragen; sie wird gegebenenfalls mit der Erstellung von Sicherheitskonzepten und einer ständigen Erfolgskontrolle verbunden.¹⁰⁶

Einen wesentlichen Anteil am Sektor der Standardleistungen großer Sicherheitsunternehmen hat schließlich die *Schulung von betriebsfremden Sicherheitskräften*. Auch qualitätsbewusste Sicherheitsunternehmen führen ihre eigenen Kräfte einer solchen Schulung zu. Als Basisausbildung für qualifiziertes Personal gilt dabei die Ausbildung zur *Werkschutzfachkraft*, die nach Absolvierung des Werkschutzlehrgangs I bis III von der jeweils zuständigen Industrie- und Handelskammer geprüft wird. Ergänzend dazu finden sich Ausbildungen für Führungskräfte oder Spezialdienste, so zum Beispiel Waffensachkundelehrgänge, eine Fachausbildung für Geld- und Werttransporte, Brandschutzlehrgänge, Erste Hilfe-Lehrgänge, Lehrgänge zur Selbstverteidigung im Werkschutz, zur werkschutzspezifischen EDV-Anwendung, aber auch Führungsseminare für Werkschutzfachkräfte und Fahrerschulung durch Sicherheitstrainings für Kraftfahrzeuge. Andere Ausbildungsangebote treten hinzu.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Gwozdek, 1996, S. 19 ff.; zur Marktentwicklung siehe von Arnim, 1999, S. 37 (RdNr 71).

¹⁰⁵ Raab-Karcher Sicherheit Journal, Heft 10, 1993, S. 6 (Bericht, o. Verf.); Securitas-Magazin '99 (1999), Security '98 (Einlage / Bericht, o. Verf.)

¹⁰⁶ Siehe dazu umfassend von zur Mühlen, 1995, S. 282 ff.

¹⁰⁷ Salewski / Ochs, 1995, S. 664 ff., 680 ff.

Interessanterweise sind Lehrkräfte und Dozenten fast ausnahmslos Polizeiangehörige des gehobenen und höheren Dienstes, frühere Angehörige der sogenannten Volkspolizei beziehungsweise Offiziere der „Nationalen Volksarmee (NVA)“ der ehemaligen DDR, Angehörige der Bundeswehr, aber auch Einsatzleiter der Feuerwehr und Juristen aus dem Justizdienst beziehungsweise Anwälte.¹⁰⁸ Diese Seite des Verhältnisses der Polizei beziehungsweise anderer öffentlicher Sicherheitsinstitutionen zu den privaten Sicherheitsunternehmen kennzeichnet ferner die häufige Ausbildungstätigkeit früherer Angehöriger in der GSG 9, im BKA beziehungsweise in den SEK's der Länderpolizeien.

2.2.6 Insbesondere: Leistungen für die öffentliche Hand

Der knappe Aufriss jener Standardleistungen der Sicherheitsvorsorge, die das private Sicherheitsgewerbe erbringt, belegt die überwältigende Breite und auch das quantitative wie qualitative Wachstum seines Beitrags zur öffentlichen Sicherheit in den letzten Jahrzehnten. Die privaten Sicherheitsdienstleistungen sind längst zu einem wichtigen Bestandteil der Gewährleistung innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland geworden. Der Rückzug des Sicherheitsgewerbes aus dem bestehenden Sicherheitsnetzwerk würde deshalb erhebliche Sicherungslücken aufreißen, wodurch sich die oben beschriebenen Gewissheitsverluste bürgerschaftlicher Sicherheitserwartungen in hohem Ausmaß vergrößern müssten.

Umgekehrt ist aber festzustellen, dass die privaten Sicherheitsdienste nunmehr offensiv in den *öffentlichen Raum* drängen und dort Tätigkeiten übernehmen, die bisher und traditionell von staatlichen Stellen ausgeübt wurden.¹⁰⁹ Auf die Probleme, die dabei entstehen *können* – und wie sie beispielsweise ehemals ein privater Sicherheitsdienst in der Stadt München verursachte –, wurde rückblickend bereits hingewiesen. Zwar stammen derzeit nach Schätzungen des privaten Sicherheitsgewerbes die überwiegenden Aufträge noch immer aus der privaten Wirtschaft; die Rede ist von etwa 75 Prozent. Etwa 10 Prozent sollen daneben von der Bundeswehr stammen, wobei es um die Bewachung von militärischen Liegenschaften geht. Der Rest allerdings setzt sich bereits aus anderen, öffentlichen Aufträgen zusammen, so zum Beispiel der Deutschen

¹⁰⁸ Zu den daraus folgenden Problemen siehe Helmers / Murck, 1994, S. 68, Zimmermann, 1994, S. 62.

¹⁰⁹ Glavic, 1995 a, S. 890 ff.; ders., 1995 b, S. 4 ff.; Olschok-Tautenhahn, 1996, S. 55 ff.

Bahn AG.¹¹⁰ Dagegen nimmt die Nachfrage der privaten Haushalte nach Sicherheitsdienstleistungen derzeit noch einen vergleichsweise geringen Anteil ein.¹¹¹ Mit anderen Worten interessieren für die Zukunft vor allem die Leistungen des privaten Sicherheitsgewerbes, die für die öffentliche Hand erbracht werden.

2.2.6.1 Verwaltungshilfe für Polizei und Kommunen

Schon bisher kommt es insoweit in der Praxis zur *Indienstnahme* des privaten Sicherheitsgewerbes im Rahmen der staatlichen Gefahrenabwehr durch die Polizei – vor allem zu deren eigener Entlastung. So helfen Angehörige des Sicherheitsgewerbes als Auftragnehmer der vor Ort befindlichen Polizei bei der Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen mit der Bedienung technischer Geräte. Diese Aufgaben werden gewöhnlich in Auftragsverhältnissen wahrgenommen. Allerdings werden dabei regelmäßig keine Eingriffsbefugnisse auf Private übertragen; nach verbreiteter Auffassung rechnet die Geschwindigkeitsmessung zum Kern der originären Staatsaufgaben (!), weshalb sie grundsätzlich nicht auf private Unternehmer übertragen werden dürfte.¹¹² Abzugrenzen sind diese *Indienstnahme* und *Verwaltungshilfe* von einer Vielzahl von Sonderformen hoheitlicher Tätigkeit, etwa den verbreiteten „freiwilligen Polizeidiensten“ in Gestalt von „Anstellungs-, Beleihungs- oder Hilfspolizeimodellen“.¹¹³

Die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste für *Kommunen* umfasst ferner die Mitwirkung im Bereich der Parkraumbewirtschaftung („ruhender Verkehr“), aber auch den Einsatz bei der Abschiebung abgewiesener Asylbewerber und bei der Bewachung von Asylbewerberheimen. Gleichermaßen kommt es unter ständiger Anwesenheit eines Amtsträgers zur Streifenförmigkeit durch private Sicherheitsdienste.¹¹⁴

¹¹⁰ Olschok-Tautenhahn, 1996, S. 53; Olschok, 1998, S. 6

¹¹¹ Olschok-Tautenhahn, 1996, S. 55

¹¹² Zu den Sicherheitsdiensten im öffentlichen Straßenverkehr zusammenfassend und mit je w. nachw. Bueß, 1997, S. 206; Gramm, 1999, S. 346 ff., Martens / Röder, 1995, S. 363 ff.; R. Scholz, 1997, S. 17 f.; ders., 1996, S. 445 ff. („prinzipiell keine Aufgabenprivatisierung“), Stober, 1997 b, S. 895. Die Materie ist streitbefangen, siehe aus der Rspr. u. a. OLG Frankfurt, NJW 1995, S. 2570; AG Berlin-Tiergarten, NSIZ-RR 1996, S. 277, KG, NJW 1997, S. 2894. BayObLG, NJW 1999, S. 2200.

¹¹³ Götz, 1996, S. 42

¹¹⁴ Vgl. Raab-Karcher Sicherheit Journal, Heft 11, 1994, S. 5 (Bericht, o. V.) für das Beispiel der Stadt München; allgemein zu den „Revierdiensten“ noch Kötter, 1995, S. 326 ff.

2.2.6.2 Übertragung von Aufgaben staatlicher Gefahrenabwehr auf Private durch Beleihung

Zu der Realität des Einsatzes privater Sicherheitsdienste unter Übertragung hoheitlicher Aufgaben im Wege der „Beleihung“ zählen heute hoheitliche Tätigkeiten im präventiven Bereich.¹¹⁵ Dies gilt unter anderem für die Bundeswehr, die ihre Kasernen und sonstigen Einrichtungen schon längst durch private Sicherheitsunternehmen nach Maßgabe des Gesetzes „über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen (UZwGBw)“ bewachen lässt.¹¹⁶ Ebenso kommt es im Rahmen des Luftverkehrsgesetzes zur Durchführung von Gepäck- und Fluggastkontrollen.¹¹⁷ Sind schon diese Bereiche an sich nicht unproblematisch, so führt die Übertragung von Teilen der Verkehrsüberwachung auf Private (ohne förmliche Beleihung) zu verstärktem öffentlichen Interesse und zu Rechtsstreitigkeiten. Verschiedentlich wird dabei die Übertragung der Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs auf private Sicherheitsdienste als rechtswidrig angesehen.¹¹⁸

Eine Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Private (im Ehrenamt) stellt ferner die Beleihung von Privatpersonen mit der Wahrnehmung einzelner Hoheitsrechte nach Maßgabe des Bayerischen „Gesetzes über die Erprobung einer Sicherheitswacht“ dar. Nach gut zweijähriger Probephase wurde diese Regelung im Freistaat Bayern seit Beginn des Jahres 1997 zur Dauereinrichtung.¹¹⁹ Ende 1996 waren 177 Bürger – darunter 30 Frauen und 11 Ausländer – als Mitglieder der Sicherheitswacht in 16 bayerischen Städten aktiv. Geplant ist, diese „Wacht“ vermehrt auf Städte und Gemeinden auszudehnen, in denen die Sicherheitslage dafür einen besonderen Bedarf erkennen lässt.

2.2.7 Zukünftige Tätigkeitsfelder

Die voraufgehend beschriebenen Einsatzfelder des privaten Sicherheitsgewerbes im öffentlichen Sektor gewinnen vor allem deshalb zukünftig an Bedeutung, weil hier die eigentlichen Wachstumsperspektiven der „Sicherheitsindustrie“ liegen. Der „schlanke Staat“, der seine Aufgaben abbaut und auf eine

¹¹⁵ Gramm, 1999, S. 333 ff.; R. Scholz, 1996, S. 445 ff.

¹¹⁶ Vom 12. 8. 1965 (BGBl. I S. 796).

¹¹⁷ § 29c Abs. 1 Satz 3 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) i. d. F. vom 25. 8. 1998 (BGBl. I S. 2432).

¹¹⁸ Ronellenfisch, 1997, S. 149 ff.; siehe auch Steiner, 1996, S. 274.

¹¹⁹ Gesetz zur Änderung des Sicherheitswachterprobungsgesetzes v. 27. 12. 1996 (BayGBL. S. 539).

Verringerung seiner Kostenlast achten muss, bevorzugt nicht von ungefähr auch in der inneren Sicherheit trotz Kritik das „outsourcing“.¹²⁰ Das private Sicherheitsgewerbe hat vor diesem Hintergrund denn auch selbst einen Katalog möglicher Aufgabenfelder in die politische Diskussion eingebracht. Als Einsatzfelder werden dabei Tätigkeitsbereiche im Zusammenhang mit Überwachungsaufgaben im Verkehrsraum, Aufgaben zur Unterstützung der Justizverwaltung (Vorführung und Bewachung von Justizgefangenen, Aufsicht in Gefängnissen u. a. m.), deren Betrieb in eigener Verantwortung, die Begleitung und Sicherung von Personal und Fahrgästen in öffentlichen Verkehrsmitteln, die Beteiligung an Asylaufgaben und andere Betätigungsfelder genannt.¹²¹

Gestiegene Schutzbedürfnisse und dementsprechend vermehrt privatgewerbliche Tätigkeiten aufgrund neuer gesetzlicher Aufgaben werden darüber hinaus zukünftig im Bereich des Umwelt- und Katastrophenschutzes sowie der Produkthaftung erkannt. Zu prognostizieren ist, dass die bisher eigenständigen Sicherheitsbereiche von Werkschutz, Umweltschutz, Arbeitsschutz und Brandschutz zu einem einheitlichen Aufgabenbereich der *betrieblichen Schadensabwehr* zusammenwachsen werden.¹²²

Auch der Schutz von Datennetzen in Software-Programmen wird eine immer größere Bedeutung erlangen. Aus *sicherheitstechnischer Sicht* sind es vor allem offene Netze, die am gefährdetsten erscheinen und die nach einer Betreuung durch Sicherheitsberater mit ausgefeilten Computerkenntnissen verlangen.¹²³

2.3 Die Wirtschaftsleistung des privaten Sicherheitsgewerbes

Das private Sicherheitsgewerbe trägt heute nicht nur durch den beschriebenen Umfang und die gekennzeichnete Spezialisierung seiner Dienstleistungen unübersehbar zur Gewährleistung innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland bei. Auch seine *Wirtschaftskraft* hat in nationaler wie in supranationaler Perspektive kontinuierlich zugenommen, wie der Blick auf das Unternehmenswachstum und die Beschäftigtenentwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes offenbart.

¹²⁰ Krölls, 1997, S. 445 ff.

¹²¹ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 196 (RdNr. 58)

¹²² Ehnes, 1995, S. 468 f.

¹²³ Siegesmund, in: Hellenbroich / Siegesmund, 1995, S. 275 ff.; von zur Mühlen, 1995, S. 311 f. (RdNr. 93).

Häufig bleibt dabei die Gesamtsituation in der EU unberücksichtigt, obwohl derzeit der Europäische Dachverband des Wach- und Sicherheitsgewerbes, die „Confédération Européenne des Services de Sécurité (Co.E.S.S.)“ insgesamt 14 Mitgliedsverbände umfasst, die über 6.000 Unternehmen mit etwa 400.000 Beschäftigten vertreten.¹²⁴ Hierfür zeichnet im wesentlichen die Entwicklung des Binnenmarktes verantwortlich. Der Abbau der Grenzkontrollen, insbesondere aufgrund der Schengener Vereinbarungen¹²⁵, hat nämlich unter anderem die Zunahme der grenzübergreifenden Dienstleistungen durch private Sicherheitsunternehmen zur Folge gehabt. Der Wegfall der Grenzen ruft einerseits unter den Dienstleistern einen schärferen trans- und supranationalen Wettbewerb hervor; er lässt aber auch und andererseits sowie aus europäischer Perspektive nach dem Beitrag fragen, den die private Sicherheitsindustrie für die Entwicklung der Sicherheitslage innerhalb der Gemeinschaft und die gemeinschaftsweite Umsetzung des „Rechts auf Sicherheit“ erbringt.¹²⁶

Darüber hinaus beeinflusst die Tätigkeit großer Sicherheitsdienstleister beziehungsweise -konzerne in der EU auch die dortige *Beschäftigungssituation*. Insoweit sieht sich eine innere Verknüpfung des „Sicherheitsmarktes Europa“ mit dem „Sozialen Dialog“ (Art. 118 b EGV) hergestellt.¹²⁷ Dessen Ziele werden in die derzeit noch latenten Bedarfsanmeldungen der Europäischen Kommission für Regulierung und Lizenzierung privater Sicherheitsdienstleistungen einfließen.

Die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen des Wach- und Sicherheitsgewerbes in Deutschland sind deshalb und vor dem Hintergrund der anlaufenden EU-Debatte über die künftige Regulierung der Sicherheitsmärkte in den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft absehbar auf Zeit gestellt. Erforderlich erweist sich ihre Anpassung an die gemeinschaftsrechtlichen Maßgaben im Rahmen der heraufziehenden europäischen Strategie einer supranationalen Sicherheitskooperation, für die mittlerweile der „Vertrag von Amsterdam“ die Weichen gestellt hat.¹²⁸ Diese Entwicklung darf freilich nicht an den gleichzeitig gegebenen Problemen des Einbezugs privater Sicherheitsdienstleistungen in die

¹²⁴ Ottens, 1999, S. 12.

¹²⁵ Dazu näher Pitschas, 1998b, S. 3 f.

¹²⁶ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 206 ff.

¹²⁷ Pitschas, 1998b, S. 25 f., 27.

¹²⁸ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte vom 2. 10. 1997, inkraft getreten am 1. 5. 1999; Gesetz zum Vertrag von Amsterdam vom 8. 4. 1998 (BGBl. II S. 386)

national- beziehungsweise suprastaatliche Verantwortung für innere Sicherheit vorbeiführen.¹²⁹

2.3.1 Unternehmenswachstum und Beschäftigungsentwicklung in Deutschland

Die ökonomische Situation des privaten Sicherheitsgewerbes wird eindrucksvoll aus der Perspektive der *Unternehmensentwicklung* dokumentiert. Noch im Jahr 1970 gab es hierzulande nur 330 Wach- und Sicherheitsunternehmen, die 340 Mio. DM umsetzten. Schon 1980 existierten dagegen 542 Sicherheitsunternehmen in Deutschland, die 1,1 Milliarden DM Umsatz aufweisen konnten. Im Jahr 1988 lag das Geschäftsvolumen einer wiederum gewachsenen Zahl von Sicherheitsanbietern bei 2 Milliarden DM. Ende 1992 stieg sodann der Jahresumsatz des privaten Sicherheitsgewerbes auf etwa 3,5 Milliarden DM, während es im Jahr 1993 bereits 1.200 Unternehmen gab, die 4,7 Milliarden Umsatz erwirtschafteten. Im Jahr 1994 wurden von 1.300 Unternehmen des privaten Sicherheitsgewerbes etwa 4,2 Milliarden DM Umsatz erzielt.¹³⁰

Auch zukünftig scheint das Unternehmenswachstum ungebrochen: Im Jahr 1996 erwirtschaftete die Sicherheitsbranche nach Angaben des Bundesverbandes Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS) einen Branchenumsatz von über 4,5 Milliarden DM.¹³¹ Dies stellt eine Steigerung gegenüber 1994 – Zahlen für 1995 liegen nicht vor – i. H. v. 7 Prozent dar. Zugleich wird die Zahl der Wach- und Sicherheitsunternehmen mit 1.360 angegeben.¹³² Gegenüber dem Jahr 1992 liegt in dieser Zahl ein Nettozuwachs von Sicherheitsunternehmen, der sich auf 60 Betriebe beschränkt. Mit anderen Worten hatten und haben vor allem die kleineren Wach- und Sicherheitsunternehmen auf dem Markt zu kämpfen. Rückläufige Erträge führen dazu, dass trotz enormer Umsatzentwicklung der Nettozuwachs an Sicherheitsunternehmen gering bleibt.¹³³

Eine davon zu unterscheidende Entwicklung findet sich im *Personalsektor*, auf den mittlerweile allfällige Rationalisierungstendenzen empfindlich durchschlagen. Zwar hat sich dort die Zahl der Beschäftigten von 30.000 Personen

¹²⁹ Ohne supranationalen Bezug dagegen Gramm, 1999, passim.

¹³⁰ Wenzel, 1993, S. 5 ff., Pitschas 1998b, S. 22 ff., 32 ff.

¹³¹ Olschok-Tautenhahn, 1996, S. 53 ff.; auch Mauersberger, 1995, S. 767 ff.; Schärge 1996, S. 8

¹³² Olschok-Tautenhahn, 1996, S. 57, Schärge, 1996, S. 9, 1998: Umsatz von ca. 5 Mrd. DM, vgl. Olschok, 1998, S. 5; die Zahl der Unternehmen betrug ca. 1.800, vgl. Olschok, ebd., S. 6

¹³³ Von einem „Boom“ des Sicherheitsgewerbes sollte also nicht die Rede sein, anders dagegen Scholzen, 1999, S. 166 ff

im Jahr 1980 auf 106.000 im Jahr 1994 beziehungsweise auf 118.000 sozialversicherungspflichtige Kräfte vermehrt und damit seit 1980 nahezu vervierfacht. In diese Bestandsangaben sind auch die neuen Bundesländer einbezogen. Nach Einsatzbereichen gegliedert, waren im Jahr 1998 als Pförtner, Parkwächter, Leitwarte und so weiter 34 Prozent der Sicherheitsfachkräfte eingesetzt; an zweiter Stelle standen mit 19,36 Prozent Mitarbeiter im Werkschutz / Objektschutz. Mit 11,67 Prozent nahm der Ordnungsdienst den dritten Rang am Anteil der Beschäftigten ein.¹³⁴ In den Jahren 1995 und 1996 ist allerdings ein langsames Wachstum der Beschäftigtenzahlen festzustellen. So haben die Entwicklungen der technischen Objektsicherung, zum Beispiel bei der Fernüberwachung durch Video, und eine fortgeschrittene Alarmtechnik zu erheblichen Personaleinsparungen geführt. In den Dienstleistungen für die Bundeswehr wurden dabei bis zu 80 Prozent des bisherigen Wachpersonals durch die Installation von Überwachungstechnik ersetzt.¹³⁵

Freilich sind den Zahlen über die Beschäftigungsentwicklung die Angaben über weiteres Sicherheitspersonal hinzuzufügen, das von Industrie und Handel unmittelbar im Werkschutz beschäftigt wird. Die Zahl dieser Beschäftigten ist nicht genau bekannt. Im Frühjahr 1995 war deshalb unter anderem die Rede von etwa 70.000 unmittelbar beschäftigten Werkschützern in Industrie und Handel.¹³⁶ Andere Stimmen sprechen unter Einbezug der Mitarbeiter in Detekteien, bei firmeneigenen Organisationen und in den Bereichen elektronischer und mechanischer Sicherungstechnik von insgesamt 250.000 Beschäftigten¹³⁷, während im übrigen seitens des BDWS festgehalten wird, dass allenfalls drei bis fünf Prozent der Beschäftigten in *öffentlichen* Räumen tätig beziehungsweise in der Begleitung von öffentlichen Verkehrsmitteln, in Ladenpassagen oder in Fußgängerzonen maximal 5.000 Beschäftigte von Wach- und Sicherheitsunternehmen eingesetzt seien.¹³⁸ Auf diese Weise kommt es zu „Zahlenspielen“, in denen heute etwa 262.000 Polizeiangehörigen nunmehr etwa 168.000 Mitarbeiter in gewerblichen Sicherheitsunternehmen gegenüber gestellt werden.¹³⁹

Die vorausgegangen Hinweise verdeutlichen jedenfalls das *Marktpotential* des privaten Sicherheitsgewerbes in der Bundesrepublik Deutschland. Mögen

¹³⁴ Olschok-Tautenhahn, 1996, S 55; Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 189 (RdNr. 44), Schärges, 1996, S 8 f.

¹³⁵ Wackerhagen / Olschok, 1999, S 185, 186, 197.

¹³⁶ Mauersberger, 1995, S 771

¹³⁷ Vgl. den Hinweis bei Olschok, 1998, S 5

¹³⁸ Olschok-Tautenhahn, 1996, S 53

¹³⁹ Von Armm, 1999, S 33 (RdNr 61).

derzeit auch steigende Umsätze durch neue Aufgaben bei rückläufigen Erträgen die aktuelle Wirtschaftslage in der Sicherheitsdienstleistung prägen, so ist doch die *Wachstumsperspektive* nicht prinzipiell zu bestreiten. Dies gilt auch hinsichtlich der *Beschäftigungsaspekte* wegen der Arbeitsplätze, die das private Sicherheitsgewerbe zu vergeben hat. Auf eine nachhaltige Wachstumserwartung und Beschäftigungsperspektive deutet im übrigen der Konzentrationsprozess auf dem Sicherheitsmarkt hin, der z. Zt. allerdings weder das Europäische Wettbewerbsrecht tangiert noch den Aufgreifkriterien der deutschen Fusionskontrolle unterliegt. Dennoch sind die jüngsten Veränderungen auf dem Sicherheitsmarkt, wie sie der Verkauf von Bewachungsunternehmen an ausländische Konzerne belegt, bemerkenswert.¹⁴⁰

2.3.2 Das private Sicherheitsgewerbe in der Europäischen Union und in den USA

Von einiger Bedeutung ist ferner das Verhältnis der Beschäftigtenzahl im Sicherheitsgewerbe zum Bevölkerungsstand eines Landes und zur Gesamtstärke der dortigen Polizeikräfte. Ein solcher Vergleich spielt bei der Antwort auf die Frage eine Rolle, ob durch das Wachstum der privaten Sicherheitskräfte und im Verhältnis zur jeweiligen Polizeistärke das Gewaltmonopol des Staates im Sinne der Bildung von „Privatarmeen“ beeinträchtigt werden könnte. Der Blick auf die aktuellen Zahlen belehrt jedoch darüber, dass eine solche Gefahr nicht besteht – ganz zu schweigen davon, dass die praktische Tragweite derartiger Vergleiche zweifelhaft ist.

Was allerdings im einzelnen die Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes und der Beschäftigtenzahl in der EU anbelangt, bildet die Bundesrepublik Deutschland in der Relation zur je eigenen Gesamtbevölkerung nahezu die Spitze bei den Staaten. Dies zeigt ein knapper Blick auf andere Mitgliedsländer der EU. Bezogen auf das Jahr 1997 / 98, standen zum Beispiel im kleinen Schweden 17.500 Polizeiangehörigen 280 Wach- und Sicherheitsunternehmen mit 16.000 Beschäftigten gegenüber.¹⁴¹ Im *Vereinigten Königreich* kamen im Jahr 1994 auf jeden Polizisten zwei private Wachleute; 120.000 Polizeiangehörige wurden durch etwa 250.000 private Sicherheitskräfte ergänzt.

¹⁴⁰ Vgl. Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 186 (RdNr. 37)

¹⁴¹ Thelin, 1994, S. 71, von Armm, 1999, S. 32, 33.

1997 / 98 umfasste die Polizei 185.156 Angehörige, während es 200.000 Sicherheitsdienstleister gab.¹⁴²

Wie bereits angedeutet, ist derzeit die Tendenz erkennbar, dass sich innerhalb der EU europaweite Sicherheitskonzerne „bilden“, die auf den jeweiligen nationalen Sicherheitsmarkt drängen und dort sukzessive die nationalen Sicherheitsunternehmen aus dem Markt verdrängen. Diese Entwicklung verweist auf die Wachstumsperspektiven des europäischen Sicherheitsmarktes als solchen und die damit verbundenen (sicherheits-)politischen Probleme im Rahmen der gouvernementalen Europäischen Innenpolitik einerseits, auf das sich ausdifferenzierende Angebot an Dienstleistungen und die daraus folgenden Beschäftigungsmöglichkeiten andererseits.¹⁴³

Eine Sonderstellung nimmt in der vergleichenden Betrachtung und angesichts noch immer vorherrschender politischer Instabilität und hoher Kriminalität der Aufbau des privaten Sicherheitsgewerbes in den MOE-Staaten ein. Berichte wie die, dass ein ehemaliger polnischer Kripobeamter ein Sicherheitsunternehmen gründete, das gegen Bezahlung von 70,— DM je Fahrzeug abziehende russische Soldaten mit deren Privat-Pkw's an der deutsch-polnischen Grenze zu Konvois zusammengestellt und bewaffneten Begleitschutz bis zur russischen Grenze gegeben hat¹⁴⁴, sind keine Seltenheit. Auch die Tatsache, dass in Bratislava (Slowakische Republik) sogenannte „Schwarze Sheriffs“ patrouillierten und im Auftrag der Stadt bei Sicherheits- beziehungsweise Ordnungsverstößen Bußgelder verhängen durften, von denen sie 60 Prozent einbehielten¹⁴⁵, zählten zu den Eigentümlichkeiten einer sich entfaltenden östlichen Sicherheitsindustrie. Diese machen darauf aufmerksam, dass die Frage nach den Möglichkeiten der Privatisierung von Aufgaben der Polizei in dem je spezifischen Zusammenhang zu den Entwicklungsphasen von demokratischer und sozialer Staatlichkeit, Wirtschaftsverfassung und Sicherheitskultur zu beantworten ist.

Die Entwicklung innerhalb der EU scheint mit alledem an die „Diversifizierung“ der Sicherheitsvorsorge in den USA einen gewissen Anschluss zu finden.¹⁴⁶ Denn vor allem dort haben die gewerblichen Sicherheitsanbieter einen außerordentlichen Markterfolg zu verzeichnen, ohne dass man allerdings davon

¹⁴² Neusel, 1995, S. 51 (RdNr. 30); Heijboer / Schoeller, 1995, S. 858 (RdNr. 96); von Arnim 1999, S. 32, 33

¹⁴³ Wackershagen / Olschok, 1999, S. 206 ff

¹⁴⁴ Der Spiegel, Nr. 22 / 1994, S. 148 – 150

¹⁴⁵ Diederichs, 1992, S. 24 ff

¹⁴⁶ Nitz, 1998, passim.

sprechen könnte, sie hätten der Polizei „den Rang abgelaufen“. Zwar waren nach den Erkenntnissen des „Hallcrest Report II – Private Security Trends 1970 – 2000“ im Jahr 1990¹⁴⁷ etwa 1,5 Mio. private Sicherheitskräfte gegenüber 600.000 Polizeiangehörigen um Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge bemüht. Die beiden größten Sicherheitsunternehmen – die schon erwähnte Agentur *Pinkerton* und das Unternehmen *Burns* – beschäftigten zu jener Zeit allein 55.000 beziehungsweise 30.000 Mitarbeiter, um aus deren Einsatz jährlich Einnahmen von 652 beziehungsweise 435 Mio. Dollar zu erzielen.¹⁴⁸

Allgemein gewendet, werden in den USA für Sicherheitsmaßnahmen ungefähr zwei Prozent des amerikanischen Bruttosozialprodukts ausgegeben. Die Prognosen des Reports laufen zudem darauf hinaus, dass im Jahr 2000 etwa 1,9 Mio. Beschäftigte in der „Sicherheitsindustrie“ arbeiten werden. Doch gehört in den USA – anders als derzeit noch und trotz der Entwicklung partikularer Sicherheitsverständnisse in den europäischen Unionsstaaten – die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch private Sicherheitsdienste zu den Elementen einer anders, nämlich typisch amerikanisch strukturierten genuinen *Sicherheitskultur*.¹⁴⁹

Zu deren Strukturmerkmalen zählt vor allem, dass der „Staat“ für die meisten Bürger nicht als Garant eines verlässlichen Lebensrahmens und als Hilfs- und Schutzinstitution in den zahlreichen Wechselfällen des Lebens auftritt und deshalb eben nicht „Sicherheit“ symbolisiert beziehungsweise verspricht. Prinzipiell sorgt statt dessen jeder für seinen Schutz – entweder selbst (mit Waffen beziehungsweise ohne) oder er „kauft“ ihn ein. So verwundert es denn auch nicht, dass kleine Städte ihre Polizei aus Kostengründen ganz abschaffen und statt dessen private Sicherheitsunternehmen mit der Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge beauftragen. Allerdings gehört zu dieser Realität auch, dass die gewerblichen Sicherheitsunternehmen seit den siebziger Jahren im Einsatz bewaffneter Sicherheitskräfte einen Rückgang verzeichnen, weil diese zu kostspielig sind. Denn die Kunden müssen viel Geld für diverse Versicherungen und für das spezielle Schusswaffentraining des Unternehmenspersonals zahlen, so dass ein bewaffneter Wachmann dreimal soviel kostet wie ein unbewaffneter.¹⁵⁰

Darüber hinaus sind die Schwächen dieses „Modells“ inmitten einer disparaten Sozialstruktur bekannt. Nicht von ungefähr verzeichnet die Sicherheitsbranche

¹⁴⁷ Cunningham / Strauchs / van Meter, 1990, S. 193 f., 217 f., 229 ff

¹⁴⁸ Angaben nach Schulte, 1995, S. 131 r Sp.

¹⁴⁹ Nitz, 1998, S. 308 f., 325 ff

¹⁵⁰ Friedmann, 1994, S. 4.

in den USA ihre größten Wachstumsraten vor allem in den Vororten der reichen weißen Amerikaner, bei denen nicht selten 100 bis 200 Häuser auf einen Schlag mit Fernsehüberwachungsanlagen und Alarmtechnik ausgestattet werden. So ist nachzuvollziehen, dass sich die Clinton-Administration dazu veranlasst gesehen hat, ein milliardenschweres Programm zum personellen Ausbau der Polizeikräfte aufzulegen. Deutlicher werden im US-amerikanischen Ansatz *der kooperativen Sicherheitspartnerschaft* aber auch die Vorzüge, die unter Einbeziehung der Bürgerschaft in einer (sinnvollen) Aufgabenteilung zwischen Polizei und privatem Sicherheitsgewerbe bei gleichzeitig institutionalisierter Kommunikation liegen.¹⁵¹

2.3.3 Die Verknüpfung mit dem „Sozialen Dialog“ in der Europäischen Union

Angesichts der angesprochenen Beschäftigungssituation in der EU ist das derzeitige Bemühen der *Europäischen Kommission* verständlich, die Chancen auszuloten, die das prognostizierte Wachstum der Sicherheitsunternehmen für die Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung in den Mitgliedstaaten der Union bietet. Dabei geht es nicht allein um das Angebot bloßer Betätigung an Arbeitsuchende, sondern um die Verfügbarkeit qualitativ gehobener Tätigkeiten im Rahmen eines zugleich *beruflich strukturierten Rechtsgüterschutzes* für Dritte.¹⁵² Freilich bereiten schon derzeit sowie national und supranational die Notwendigkeiten der Qualitätssteigerung für die Arbeitnehmer im privaten Sicherheitsgewerbe bei gleichzeitiger Stabilisierung der Ertragssituation für die Unternehmen den Tarifparteien sowie der Gewerbeaufsicht große Schwierigkeiten.¹⁵³ Zudem ist trotz günstiger Wachstumsprognose derzeit unbekannt, wie attraktiv Karrieren in der „Sicherheitsindustrie“ auf qualifizierte Interessenten überhaupt wirken würden und ob die Hoffnung auf Beschäftigungswachstum im Sicherheitsmarkt tatsächlich trägt.

Der *Dialog* zwischen den auf europäischer Ebene organisierten Wach- und Sicherheitsunternehmen (Co. E.S.S.) einerseits und den Vertretern der Gewerkschaften andererseits hat über diese Fragen unter der Moderation der Kommission mittlerweile begonnen.¹⁵⁴ Er wird unter anderem im Rahmen des Art.

¹⁵¹ Nitz, 1998, S. 323 ff.

¹⁵² COESS, 1996, S. 3, 4

¹⁵³ Olschok, 1996, S. 5

¹⁵⁴ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 207 (RdNr. 85).

118 b EGV geführt („Sozialer Dialog“).¹⁵⁵ Grundsätzlich sehen in diesem Rahmen die Sozialpartner erhebliche Wachstumsperspektiven im Angebot an Dienstleistungen und bei den Beschäftigungsmöglichkeiten. Voraussetzung für die Realisierung dieses Wachstums ist aber nach ihrer Auffassung ein hohes Maß an Professionalität bei der Gewährleistung der Sicherheit von Personen und Objekten durch private Sicherheitsunternehmen. Diese Voraussetzungen soll nach dem Willen aller Dialogpartner die Erteilung von Zulassungen beziehungsweise die „Zertifizierung“ für private Sicherheitsunternehmen auf der Grundlage eines Qualitätsmanagementsystems sichern.¹⁵⁶

Die Frage ist allerdings, ob im Zeichen des sogenannten „schlanken Staates“ die europäische Rechtsetzung beziehungsweise auf nationaler Ebene der deutsche Gesetzgeber in diese Richtung umfassend tätig werden sollten.¹⁵⁷ Dies wird verschiedentlich gefordert.¹⁵⁸ Ich halte wenig davon, weil schon heute jede weitere Rechtsetzung kostentreibend sowie bürokratisierend wirkt – auch und vor allem auf europäischer Ebene¹⁵⁹ – und legislatorisches Eingreifen in die private (Sicherheits-)Initiative der Bürger lähmt. Zu denken wäre vielmehr an eine Eigenregulierung durch die Dialogpartner nach dem Modell des Öko-Audit-Verfahrens im Bereich des Umweltschutzes. Diese „Selbststeuerung“ bezöge die Prüfung der Eignung und Zuverlässigkeit aller Beschäftigten von privaten Sicherheitsunternehmen ein.¹⁶⁰ Ich zweifle allerdings daran, dass für die Verankerung und Durchsetzung dieser programmatischen Überlegungen eine *Selbstregulierung durch die Sozialpartner* ausreichen wird. Schon allein der Umstand, dass die jeweiligen gesetzlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten über die Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen unterschiedliche Standards formulieren, mag in den Mitgliedstaaten der EU einen unlauteren Wettbewerb bei zu befürchtendem Qualitätsverfall zur Folge haben. Ich plädiere deshalb für eine auf europäischen Rechtsvorschriften – und zwar auf der Rechtsform einer „Verordnung“ – beruhende wirksame Reglementierung. Sie scheint mir die unerlässliche Vorbedingung dafür, dass im europäischen Bereich bei der Gewährleistung innerer Sicherheit durch private Dienste ein hohes Maß an Professionalität und Qualität der Dienstleistungen erreicht wird. Zu schaffen wären insofern *Mindestnormen*, die den Wettbewerb zwischen Unternehmen und die Rechtsbeziehungen zu den Kunden im Sinne hinreichender Qualitäts-

¹⁵⁵ Schwarz, 1997, RdNm. 12 ff.; Pitschas, 1998b, S. 26 f.

¹⁵⁶ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 207 f. (RdNr. 86, 87).

¹⁵⁷ Verbeek / Godefroitmont, 1997, S. 3 ff.; v. Armin, 1999, S. 52, 53

¹⁵⁸ Olschok, 1996, S. 6 r. Sp.

¹⁵⁹ Pitschas, 1999a, S. 128 f

¹⁶⁰ Olschok, 1996, S. 7.

sicherung regulierten. Solche Normen müssten auch die *berufliche Aus- und Weiterbildung* der Angehörigen privater Sicherheitsdienste zum Gegenstand haben.¹⁶¹

2.4 Die Rechtsgrundlagen des privaten Sicherheitsgewerbes

Zur rechtlichen Steuerung der Tätigkeit des privaten Sicherheitsgewerbes finden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU unterschiedliche gesetzliche Regelungen.¹⁶² In der *Bundesrepublik Deutschland* gibt es bislang kein Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse privater Sicherheitsdienste. Statt dessen existiert eine Vielzahl normativ-rechtlicher Maßgaben, die jeweils mehr oder weniger große Ausschnitte des Handelns privater Sicherheitskräfte erfassen.¹⁶³

Die gesetzlichen Regelungen in Deutschland lassen sich im einzelnen nach der Art der Betätigung privater Sicherheitsdienste untergliedern:

Auf der einen Seite geben sie den *privat veranlassten* Sicherheitsdienstleistungen einen gewisse Struktur. Insoweit geht es um die Zulassung privater Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge im privaten Auftrag.

Auf der anderen Seite werden private Sicherheitsdienste nach Maßgabe *staatlicher Veranlassung* tätig. Insoweit steht die Übertragung einzelner Aufgabefelder staatlicher Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge auf Private zur Diskussion.

Zwischen die herkömmliche Betätigung des Sicherheitsgewerbes im Auftrag des Inhabers gefährdeter Rechtsgüter („berufsmäßiger Rechtsgüterschutz für private Dritte“ auf private Veranlassung) und die Übertragung von Aufgabefeldern der Polizei auf gewerbliche Sicherheitsunternehmen („Übertragung von Polizeiaufgaben auf Private“) schiebt sich ferner *als Zwischenzone* die Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitsgewerbe in sogenannte „gemeinschaftlichen Sicherheitsaktionen“ beziehungsweise zukünftig auch in weitere Akteure einbeziehenden „Sicherheitsnetzen“. Dazu zählen unter anderem gemeinsame Streifen von Polizeiangehörigen und privaten Sicherheitskräften.

¹⁶¹ Fuentes i Gasó, 1999, S. 631 (RdNr. 59).

¹⁶² Dazu Ottens / Olschok / Landrock, 1999, *passim*.

¹⁶³ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 180 ff.

Freilich sind solche Formen der *Sicherheitskooperation* zwischen öffentlicher Hand und Privaten besonders umstritten.

Im Zusammenhang dieser prinzipiellen Unterscheidung einzelner *Rechtsebenen* für die Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen lassen sich ferner spezifische *Formentypen* ihres Handelns feststellen. Reguläre Formen privatrechtlicher Dienstleistung für Auftraggeber sind dabei abzugrenzen von den *Sonderformen hoheitlicher Betätigung*, mittels derer der Staat Private durch Gesetz zu „Be- liehenen“ und damit zu Trägern staatlicher Verwaltung bestellt.

Diese Sonderformen hoheitlicher Tätigkeit werden i. d. R. unter den Begriffen „Angestellten-, Beleihungs- und Hilfspolizeimodelle“ diskutiert beziehungsweise der Normierung zugeführt.¹⁶⁴ Zu den letzteren zählen unter anderem Mitglieder der Freiwilligen Polizei-Reserve nach dem entsprechenden Berliner Gesetz aus dem Jahre 1992¹⁶⁵ oder auch die Angehörigen der Bayerischen Sicherheitswacht, die auf der Grundlage des Bayerischen Sicherheitswacht-erprobungsgesetzes über Befugnisse verfügen (z. B. Identitätsfeststellung, Platzverweisung, Anwendung unmittelbaren Zwangs)¹⁶⁶; diese Kompetenzen gehen offenkundig über die sogenannten „Jedermann-Rechte“ hinaus. In beiden Fällen handelt es sich nicht etwa um „Beleihung“, aber auch nicht um bloße „Verwaltungshilfe“, sondern um die Bestellung ehrenamtlich tätiger Bürger zu „Hilfspolizeibeamten“ in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis.¹⁶⁷

Daneben existieren allerdings auch Hilfspolizeimodelle, in deren Rahmen Hilfspolizisten als *Verwaltungshelfer* nur eine vorübergehende, unselbständige und weisungsgebundene Tätigkeit ohne eigene hoheitliche Eingriffsbefugnisse wahrnehmen.¹⁶⁸ Dazu gehören unter anderem der Objektschutz und Streifen- dienst oder auch die Assistenz bei der Verkehrsüberwachung und technische Dienstleistungen. Von der Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen als „Be- liehene“ unterscheidet sich diese Beschäftigung von Hilfspolizisten dadurch, dass letztere eine unselbständige und vor allem an die Weisungen der Polizei gebundene *Hilfstätigkeit* ausüben.

Vor dem dargestellten Hintergrund einzelner Rechtsebenen für die Übertragung von Aufgaben der Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge auf private Dienst-

¹⁶⁴ Götz, 1996, S. 41 f.

¹⁶⁵ Gesetz über die Freiwillige Polizei-Reserve (FPRG) vom 23. 6. 1992 (GVBl., S. 198).

¹⁶⁶ A. a. O. (Fn 119).

¹⁶⁷ Götz, 1996, S. 42, Gramm, 1999, S. 347 f

¹⁶⁸ Götz, 1996, S. 41.

leistungsanbieter und mit Blick auf die skizzierten Formentypen solcher Dienstleistungen ist im folgenden den jeweiligen Normenkomplexen für die Tätigkeit des privaten Sicherheitsgewerbes nach Maßgabe der vorangestellten Untergliederung nachzugehen. Dabei sind auch die *europarechtlichen Grundlagen* der Tätigkeiten einzubeziehen.

2.4.1 Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen

2.4.1.1 Grundrechtsschutz privater Sicherheitsunternehmen

Die Tätigkeit des privaten Sicherheitsgewerbes ist prinzipiell im Grundrechtsschutz durch Art. 12 Abs. 1 GG geborgen. Die hierdurch gewährleistete Berufsfreiheit garantiert dem einzelnen (sowie einem Unternehmen gem. Art. 19 Abs. 3 GG) das Recht, die Tätigkeit, für die er sich geeignet glaubt, als „Beruf“ zu ergreifen, das heißt zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen.

Dem einzelnen ist damit die Freiheit selbständiger oder auch unselbständiger Ausübung eines *Gewerbes* verbürgt¹⁶⁹, wiewohl sich Art. 12 Abs. 1 GG auf diese Freiheitsgarantie nicht beschränkt. Indem das Grundrecht über seine Funktion als Abwehrrecht hinaus mit der Indienststellung für die Gemeinschaft im Sinne eines *objektiven Ordnungsprinzips* für Ausbildung, Beruf, Gewerbe und Arbeit zu verstehen ist¹⁷⁰, stellt Art. 12 Abs. 1 GG auch für das private Sicherheitsgewerbe ein *normatives Gehäuse des Funktionsschutzes* dar. Ihm erspricht die (positive) Verpflichtung des Staates, zur diesbezüglichen Wirkungssicherung der Berufsfreiheitsgarantie alles in seinen Kräften Stehende zu tun, auch wenn hierauf ein subjektiver Anspruch des einzelnen Gewerbetreibenden nicht besteht. Diese Verpflichtung gilt namentlich für den Gesetzgeber; sie kann sich bei steigendem gesellschaftlichen Bedarf nach Sicherheit sogar zu der Pflicht des (Bundes-)Gesetzgebers verdichten, das allgemeine „Sicherheitsnetz“ in der Bundesrepublik Deutschland neu zu ordnen und die privaten Sicherheitsangebote darin einzubeziehen.¹⁷¹ Die Direktiven der Berufsfreiheitsgarantie gelten aber auch für die Verwaltung als Gesetzes-

¹⁶⁹ Breuer, 1989, RdNr. 9.

¹⁷⁰ Pitschas, 1983, S. 50 ff.

¹⁷¹ Umgekehrt will Ahlf, 1996, S. 13 f., die Berufsfreiheitsgarantie hinter Art. 33 GG zurücktreten lassen. Doch handelt das Sicherheitsgewerbe bei Übernahme hoheitlicher Aufgaben der Gefahrenabwehr allenfalls in „Belehnung“, nie als staatlich gebundener Beruf.

vollziehung und für die Rechtsprechung, die allesamt von Art. 12 Abs. 1 GG „Richtlinien und Impulse“ empfangen.¹⁷²

In den Wirkzusammenhang der Berufsfreiheitsgarantie ist Art. 14 Abs. 1 GG einzubeziehen. Die darin gewährleistete *Eigentumsfreiheitsgarantie* ergänzt den Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG insoweit, als es nicht um die Wahrnehmung der *Chancen gewerblicher Betätigung*, sondern um den *Bestand* des jeweiligen privaten Sicherheitsunternehmens und seine *Sicherung* geht.¹⁷³

Über diese beiden wirtschaftlichen Erwerbs- und Bestandsgarantien für Sicherheitsdienstleistungen in Gewerbe- beziehungsweise Unternehmensform (vgl. wiederum Art. 19 Abs. 3 GG) hinaus bedarf es an dieser Stelle keines Rückgriffs auf die Garantie der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass etwaige Aufgabenübertragungen staatlicher Funktionen auf Private die Gewerbetätigkeit in die Nähe des Art. 33 Abs. 4 GG rücken. Diese grundrechtliche Verfassungsgarantie vermittelt indessen keinen Funktionsschutz für die ausschließlich hoheitliche Gewährleistung der inneren Sicherheit in Deutschland beziehungsweise kein Verfassungsverbot, privaten Unternehmen einzelne Aufgaben der Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge im Wege der „Beleihung“ zu übertragen.¹⁷⁴ Drauf wird am Schluss dieses Kapitels zurückzukommen sein.

2.4.1.2 Europarechtliche Grundlagen

In den skizzierten verfassungsrechtlichen Schutzrahmen des privaten Sicherheitsgewerbes strahlt das *Europäische Verfassungsrecht* zumindest insoweit ein, als Art. 49 EGV mit der Garantie des freien Dienstleistungsverkehrs grenzüberschreitende Leistungen erfasst.¹⁷⁵ Zu beachten ist dabei, dass Art. 49 EGV mittlerweile über das bloße Verbot der Diskriminierung grenzüberschreitender Dienstleistungen hinausgeht. In seinem freiheitsrechtlichen Verständnis enthält er nämlich ein generelles Verbot von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs beziehungsweise der Erbringung von Dienstleistungen.¹⁷⁶ Gleiches gilt übrigens für die Niederlassungsfreiheit gem. Art. 43 EGV. Diese und die Dienstleistungsfreiheit in einem Mitgliedstaat der EU beschränkende

¹⁷² Pitschas, 1983, S. 66 ff., 75 f.

¹⁷³ Breuer, 1989, RdNr. 100

¹⁷⁴ So aber Krölls, 1995, S. 135.

¹⁷⁵ Geiger, 1995, Art. 59 RdNr. 4, Art. 60 RdNr. 5.

¹⁷⁶ Ehlers, 1990, S. 811.

Regelungen bedürfen deshalb einer Rechtfertigung durch gewichtige europäische Gemeinwohlbelange unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Folgt man dieser hiesigen (bestrittenen) Auffassung, so stellen die europäische Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit insofern Elemente einer Europäischen Berufsfreiheitsgarantie dar, als sie das den Europäischen Binnenmarkt beherrschende Prinzip des Freien Wettbewerbs zugunsten des Europabürgers gewährleisten helfen sollen.¹⁷⁷

Allerdings bleiben einschränkende Maßnahmen des deutschen Gesetzgebers gem. Art. 45, 55 EGV zulässig. Nach Art. 45 EGV finden die Regelungen des europäischen Rechts auf Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, in dem betreffenden Mitgliedstaat keine Anwendung. Private Sicherheitsdienstleistungen könnten insofern und wegen des in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden staatlichen *Gewaltmonopols* einer spezifischen „Gewaltgestattung“ bedürfen. Doch darf – sieht man zunächst noch von der Fragwürdigkeit dieses „Monopols“ ab – die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit nicht weiter gehen, als ihr *Zweck* es erfordert. Sie darf also nur diejenigen Tätigkeiten erfassen, die für sich genommen eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der öffentlichen Gewalt notwendig mit einschließen. Lässt sich dagegen die Ausübung öffentlicher Gewalt von der Tätigkeit im übrigen trennen, so ergreift die Ausnahme des Art. 45 Abs. 1 GG nur den Teil, in dem öffentlich-rechtliche Befugnisse ausgeübt werden.¹⁷⁸

Gerade diese Trennung prägt freilich das Wach- und Schließgewerbe hierzulande. Die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste kann sich deshalb in der Bundesrepublik Deutschland jedenfalls insoweit auf die europäische Garantie der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit stützen, als entweder im Rahmen privater Gefahrenabwehr ohne Ausübung öffentlicher Gewalt gehandelt wird beziehungsweise die Tätigkeit auf der vertraglich beziehungsweise gesetzlichen Übertragung einzelner Aufgabefelder staatlicher Gefahrenabwehr beruht.

Der Hinweis auf die mitgliedstaatlichen Gewaltmonopole verdeutlicht im übrigen schon an dieser Stelle, dass private Sicherheitsdienstleistungen nicht der staatlichen Aufsicht und Beschränkung entrückt sind. Im Gegenteil bedürfen auch sie im größeren Rahmen der EU hoheitlicher Verantwortungsvorgaben und Kontrolle durch europäische und nationale Institutionen, um rechts- und

¹⁷⁷ Kilian, 1996, RdNm. 277, 290.

¹⁷⁸ EuGH, Urt. v. 21. 6. 1974 – Rs. 2/74 (Reyners), Slg. 1974, S. 631 ff.

demokratiestaatlich neben sowie mit der Polizei partnerschaftlich agieren zu dürfen. Die EU sollte sich deshalb mittels des Instruments der Rechtsverordnung zu einer *rechtlich gesteuerten Sicherheitskooperation* entschließen.¹⁷⁹ Denn die mit dem Amsterdamer Vertrag und seinen Regelungen über eine europäische Sicherheitsvorsorge (Art. 30 EUV) begonnene Öffnung des Gemeinschaftsrechts zugunsten einer einheitlichen Europäischen Innenpolitik bezieht darin mit Blick auf die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Unionsvertrags das Sicherheitsgewerbe ohnedies im Sinne einer *europäischen Ordnungs- beziehungsweise Sicherheitspartnerschaft* ein. Die „Privatisierung“ polizeilicher Aufgaben gehört insofern zu den Bestandteilen einer komplexitätsgerechten Europäischen Innenpolitik.¹⁸⁰

Vor diesem Hintergrund geht es bei der Frage nach den europarechtlichen Grundlagen des privaten Sicherheitsgewerbes auch schon längst nicht mehr nur um die zukünftige Reichweite der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU. Die Wach- und Sicherheitsdienstleistungen stehen bereits schon heute im Spannungsfeld des europäischen Sekundärrechts, so zum Beispiel im Brennpunkt des *europäischen Vergaberechts*.¹⁸¹ Dessen Maßgaben sind seit dem 1. November 1997 durch die „Erste Verordnung zur Änderung der Vergabeordnung“ vollständig in deutsches Bundesrecht umgesetzt worden. Damit ist auch die Vergabe von Wach- und Sicherheitsdienstleistungen an Private durch öffentliche Auftraggeber europarechtlich gesteuert.¹⁸²

2.4.2 Zulassung privater Gefahrenabwehr

Diesseits der skizzierten verfassungsrechtlichen Grundlagen gibt es für die Tätigkeit gewerblicher Sicherheitsdienste aufgrund *privater Veranlassung*, also zum Schutz fremden Lebens oder Eigentums, keine spezial-gesetzliche Grundlage. Solche „private Gefahrenabwehr“ beruht vielmehr auf den sogenannten *Not- und Jedermannrechten*, die dem bürgerlichen Recht (§§ 227, 228, 229, 561, 859, 860 und 904 BGB), dem Strafrecht (§§ 32, 34 StGB) sowie dem Strafprozessrecht (§ 127 Abs. 1 StPO) erfließen. Sie stellen in Deutschland bis

¹⁷⁹ A. a. O. (Fn. 161); Wäckershausen / Olschok, 1999, S. 207 f.

¹⁸⁰ Pitschas, 1998b, S. 22 ff.

¹⁸¹ Heiermann und Ax, 1997, S. 3 f.

¹⁸² Heiermann, 1998, S. 36 f.

heute die wesentlichen Handlungsgrundlagen für private Sicherheitsdienste dar.¹⁸³

Unter Inanspruchnahme dieser Normen werden die Mitarbeiter der Sicherheitsdienste nicht hoheitlich, sondern ausschließlich privatrechtlich tätig. Dabei reichen die genannten „Notrechte“ nach herrschender Meinung als Rechtsgrundlagen für das Handeln des privaten Sicherheitsgewerbes aus. Freilich sind mittlerweile durch eine *professionalisierte Nothilfe* im Zusammenhang der Gefahrenabwehr auf private Veranlassung gewichtige Problemfelder entstanden, die daran zweifeln lassen, ob sich auch künftighin gewerbliche Sicherheitskräfte ohne weiteres beziehungsweise ohne sondergesetzliche Ermächtigung auf die Notwehr- und Nothilfenvorschriften werden berufen dürfen.¹⁸⁴

2.4.3 Zusammenarbeit von Polizei- und Sicherheitsunternehmen

Die Kooperation von Sicherheitsunternehmen mit der Polizei durch gemeinsame Streifen auf Bahnhöfen, in Verkehrsmitteln oder an anderen Standorten beziehungsweise durch Informationsaustausch, wie zum Beispiel im Wege der Zusendung von Listen geschützter Objekte und Personen, von Einsatzplänen bei dem Schutz von Veranstaltungen oder durch Meldungen von festgestellten Straftaten und anderes mehr entspricht dem Grundgedanken des „kooperativen Staates“. Private Sicherheitsdienste werden dabei und einerseits als „Helfer“ der Polizei- und Sicherheitsbehörden tätig.¹⁸⁵ Auf der anderen Seite handeln sie in Eigenverantwortung nach Maßgabe privatautonomer Befugnis.

Zumal im Hinblick hierauf ist die *duale Sicherheitskooperation* nicht völlig problemlos. Einerseits gibt es keine rechtlichen Grundlagen, die „gemeinschaftliche Sicherheitsaktionen“ von Polizei und privaten Sicherheitskräften steuern könnten. Fest steht lediglich, dass Polizeiangehörige im Rahmen einer solchen Kooperation auch auf die Jedermannsbefugnisse zurückgreifen dürfen; im Polizeirecht bleiben die Vorschriften über Notwehr und Notstand für den Beamten unberührt.¹⁸⁶ Umgekehrt erlaubt das Handeln im Verbund den privaten Sicherheitskräften nicht, gleichsam die Befugnisse der Polizeibehörden zu usurpieren.¹⁸⁷ Nach dem gegenwärtigen Rechtszustand ist deshalb kooperatives

¹⁸³ Bueß, 1997, S. 52 ff.; Czepluch / Eschenbruch, 1995, S. 204 ff., Honigl, 1985, S. 67 ff., Mahlberg, 1988, S. 97 ff

¹⁸⁴ Zuber, 1998, S. 4; früher bereits Hoffmann-Riem, 1977, S. 283, Jeand'Heur, 1994, S. 127 ff.

¹⁸⁵ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 203 ff.; zuvor bereits Granitzka, 1995, S. 13 ff

¹⁸⁶ Ausdrücklich z. B. § 57 Abs. 2 PolGNW

¹⁸⁷ Schulte, 1995, S. 135, Stober, 1998, S. 49 ff

Handeln von Polizeiangehörigen und privaten Sicherheitskräften solange unproblematisch, solange jeder Teil in dieser Kooperation sein Eigenhandeln auf der Grundlage der für ihn gegebenen rechtlichen Ermächtigungen je für sich steuert.

Dies gilt auch hinsichtlich des *Informationsaustauschs*: Für die Polizeiangehörigen gelten die Vorschriften des Landespolizeirechts einschließlich derjenigen des polizeilichen und – darüber hinausgehend – des allgemeinen Datenschutzrechts; für die privaten Sicherheitskräfte gelten im Verhältnis zu den Auftragnehmern die vertraglich vereinbarten Datenschutzvorschriften beziehungsweise das Bundes- und Landesdatenschutzrecht ergänzend. Eher am Rande nur wird das auf diese Weise konstruierte Gehäuse des Informationsrechts durch die Direktiven des europäischen Datenschutzrechts und insbesondere der Europäischen Datenschutz-Richtlinie überformt.¹⁸⁸ Der *freie* Datenfluss innerhalb der vorerwähnten dualen Sicherheitskooperation findet jedenfalls bisher keine informationsrechtliche Grundlage.

2.4.4 Betätigung privater Sicherheitsunternehmen aufgrund staatlicher Veranlassung

Die Zusammenarbeit von Sicherheitsunternehmen und Polizei bildet gleichsam eine „Zwischenzone“, die noch vor dem Bereich der Übertragung einzelner Aufgaben staatlicher Gefahrenabwehr auf Private liegt. Freilich muss vor Missverständnissen hinsichtlich des Überganges aus dieser Zone in die nächste gewart werden: Die der Polizei durch die Gesetzgebung zugewiesenen Gefahrenabwehraufgaben können nicht beliebig als solche – jedenfalls nicht ohne gesetzliche Grundlage – auf private Aufgabenträger übertragen werden. Dagegen gehört die *Heranziehung von Privaten* zur Aufgabenbewältigung zu denjenigen Mitteln, mit denen die Polizei seit jeher – und teilweise landesgesetzlich näher geregelt – ihre Aufgaben erfüllen darf.

Verwaltungsrechtlich ist in diesem Zusammenhang zwischen der *Integration* des privaten Personals in die eigene Verwaltungsorganisation und der *Verwaltungshilfe* einerseits – dem Handeln privater „Helfer“ kraft bestehender beziehungsweise einzugehender Auftragsverhältnisse – sowie der *Beleihung* andererseits zu unterscheiden.¹⁸⁹ Daneben und für sich stehen die *Inpflichtnahme*

¹⁸⁸ Dazu näher Pitschas, 1998c, S. M 47 ff., 53; zuvor bereits Weichert, 1994, S. 313 ff

¹⁸⁹ So deutlich auch Götz, 1998, S. 241, zu eng Gramm, 1999, S. 335 ff., der das „Integrationsmodell“ übergeht.

privater Sicherheitsdienste sowie die öffentlich-rechtlich den privaten Unternehmen auferlegten *Eigensicherungspflichten*, die durch Heranziehung Privater erfüllt werden dürfen.¹⁹⁰

2.4.4.1 Verwaltungshilfe

Die Heranziehung von Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen zur Verstärkung der Polizei bei der Erledigung einzelner Aufgaben beruht oft und einerseits auf *Auftragsverhältnissen*. Ermöglicht wird dadurch die Unterstützung der Polizei durch Privatpersonen beziehungsweise -firmen, die selbst keine Rechtseingriffe vornehmen, sondern lediglich der vor Ort befindlichen Polizei helfen. Solche Tätigkeiten sind unter anderem Abschleppdienste, die Bedienung technischer Geräte bei der Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen, der Objektschutz oder auch die Wahrnehmung von Streifendiensten. In diesen Fällen handeln die Sicherheitsdienstleister als bloße *Werkzeuge* der Polizei. Eine solche Qualifizierung ist indessen nicht möglich, wenn die Polizei von Mitarbeitern eines privaten Wach- und Sicherheitsunternehmens den ruhenden Verkehr überwachen und etwaige Ordnungswidrigkeiten verfolgen lässt, ihnen aber keine hoheitlichen Befugnisse überträgt.¹⁹¹

Manche Landespolizeirechte ermöglichen allerdings auch ihren Einsatz in generalisierter Form als „Hilfspolizeibeamte“; speziell institutionalisierte Hilfspolizeimodelle gibt es in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Rheinland-Pfalz.¹⁹²

2.4.4.2 Aufgabenübertragung durch Beleihung

Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen können jenseits dessen einzelne Aufgaben staatlicher Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge einschließlich der Wahrnehmung von Hoheitsrechten durch *Beleihung* übertragen werden.¹⁹³ Aufgrund des rechtsstaatlichen Vorbehalts des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) und entsprechend der latenten „Sperrwirkung“ des Art. 33 Abs. 4 GG, wonach die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe grundsätzlich An-

¹⁹⁰ Bracher, 1987, S. 47 ff.

¹⁹¹ Dazu der Überblick über die neuere Rechtsprechung zur Verkehrsüberwachung bei Nitz, 1998, S. 11 ff., siehe ferner Steiner, 1996, S. 274, R. Scholz, 1997, S. 16

¹⁹² Vgl. Götz, 1996, S. 41, zu Musterbeispielen der „Verwaltungshilfe“ siehe im übrigen Stober, 1998, S. 59, 61 m. Anm. 174

¹⁹³ Umfassend zuletzt Gramm, 1999, passim; zuvor Stober, 1998, S. 60 ff.

gehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, setzt die Beleihung privater Sicherheitsunternehmen jeweils eine *gesetzliche Grundlage* voraus. Diese ist in mehrfacher Weise geschaffen worden:

Zum *Schutz militärischer Anlagen* ermöglicht zum Beispiel das „Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen (UZwGBw)“ den Einsatz auch *ziviler Wachpersonen*. Diese dürfen nach den Regelungen des Gesetzes Personen überprüfen, diese vorläufig festnehmen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen durchführen und auch unmittelbaren Zwang anwenden. Es handelt sich um eine sehr weitgehende, inhaltsschwere Form der Beleihung privater Sicherheitsdienste.¹⁹⁴

Nicht immer liegt freilich bei der Beteiligung Privater an der Ausübung öffentlicher Gewalt ein Fall der „Beleihung“ vor beziehungsweise ist diese gesetzlich zu begründen. So hat zum Beispiel die Neufassung des Bundesgrenzschutzgesetzes mit gleichzeitiger Änderung des Luftverkehrsgesetzes dem Bundesgrenzschutz in einer Reihe von Bundesländern die *Fluggast- und Gepäckkontrolle* im *Luftverkehrswesen* übertragen. Um das Personal des Bundesgrenzschutzes aber anderweitig verwenden zu können, werden gem. § 29c Abs. 1 LuftVG private Sicherheitskräfte nach allgemeiner Ansicht durch die zuständige Luftfahrtbehörde mit Aufgaben der Fluggast- und Gepäckkontrolle auf Flugplätzen beliehen.¹⁹⁵ Ich bin allerdings der Auffassung, es liegt überhaupt keine „Beleihung“ vor. Das Gesetz räumt den Sicherheitsdiensten zwar gegenüber den Fluggästen hoheitliche Befugnisse ein, aufgrund derer die Durchsuchung von Gepäck und Kleidung zulässig ist. Zum Teil werden übrigens für entsprechende Kontrollen auch Angestellte des Flughafenbetreibers eingesetzt. § 29c Abs. 1 Satz 3 LuftVG ermächtigt dazu, indem die eingesetzten Personen als „Hilfsorgane“ tätig werden. Doch liegt darin kein Beleihungstatbestand, sondern die berufenen Kräfte werden gerade nicht zum Handeln *im eigenen Namen* instandgesetzt. Trotzdem ist die Fluggastkontrolle rechtmäßig: Die Sicherheitsdienstleister stehen unter „Aufsicht“ der Luftfahrtbehörde; sie sind in den Dienstbetrieb *integriert*.¹⁹⁶

Für die Übertragbarkeit von hoheitlichen Aufgaben im Bereich der *Verkehrsüberwachung* existieren ferner spezifisch landesrechtliche Regelungen. So

¹⁹⁴ Mahlberg, 1988, S 187 ff

¹⁹⁵ § 29c Abs. 1 Satz 3 LuftVG; dazu eingehend Gramm, 1999, S. 333 ff., 337.

¹⁹⁶ Ebenso Götz, 1998, S 242; a. A. Gramm, 1999, S 334

haben verschiedene Bundesländer Kompetenzen zur Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten auf die Kommunen übertragen. Dies ist zum Beispiel in Baden-Württemberg auf der Grundlage des § 80 PolG i.V.m. §§ 31 DVO PolG, 5 Abs. 2 OWiZuVO geschehen.¹⁹⁷ In diesen beziehungsweise in den anderen Landesbestimmungen finden sich dementsprechend Ermächtigungen an die Kommunen, sich zur Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben im öffentlichen Verkehrsraum auch privater Einrichtungen im Wege der Beleihung bedienen zu dürfen. Freilich gilt dies nur für den „ruhenden Verkehr“.¹⁹⁸

2.4.4.3 Verwaltungsintegration und Inpflichtnahme

Jenseits der Heranziehung privater Sicherheitsdienste als „Verwaltungshelfer“ oder „Beliehene“ steht die räumliche und organisatorische Eingliederung in die jeweilige Behörde zur Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben – wie zum Beispiel bei den vorausgehend erwähnten Fluggast- und Gepäckkontrollen. Hierbei handelt es sich um die *Integration Privater* in die Polizei beziehungsweise in die Landes- oder Kommunalverwaltung. Dabei geht es beispielsweise um die Bestellung zu Hilfspolizeibeamten im Einzelfall, um die Beschäftigung Privater als Angestellte beziehungsweise als Leiharbeitnehmer.¹⁹⁹ Jeweils ist allerdings das rechtliche Grundverhältnis zu prüfen.

Anders noch liegen die Dinge bei der *Inpflichtnahme Privater* zu bestimmten sachlichen oder persönlichen Leistungen. In diesem Fall erlegt ein Hoheitsträger dem Privaten besondere Pflichten auf, ohne hoheitliche Zuständigkeiten einzuräumen. Es handelt sich insoweit um eine überkommene Rechtsfigur des Allgemeinen Verwaltungsrechts. Für die Inpflichtnahme, der ein Privater nicht zugestimmt hat, ist wegen des damit verbundenen Eingriffs in die persönliche Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) eine gesetzliche oder vertragliche Ermächtigung erforderlich. Fälle einer solchen Inpflichtnahme ergeben sich unter anderem bei der Inanspruchnahme der Gefahrenmeldungen oder anderer Dienste von sogenannten City-Streifen privater Sicherheitsdienste im Rahmen

¹⁹⁷ Württenberger / Heckmann / Riggert, 1993, RdNr. 104.

¹⁹⁸ Zur Notwendigkeit weitere Rechtsgrundlagen – auch eine Beleihungsermächtigung in § 26 StVG zu schaffen – siehe Stober 1998, S. 61

¹⁹⁹ BayObLG, NJW 1999, S. 2200, 2201; Götz, 1998, S. 241 ff

polizeilicher Einsätze oder auch (vermittelt durch den Betreiber) im Zusammenhang des Objektsicherungsdienstes gem. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtomG als erzwingbare mittelbare Inpflichtnahme.²⁰⁰

2.4.4.4 Eigensicherungspflichten

Luftfahrt- und Flughafenunternehmen sowie anderen Anlagenbetreibern sind schließlich durch die öffentliche Hand umfangreiche *Eigensicherungspflichten* aufgegeben, um einen gewissen präventiven Grundschutz in baulicher, technischer und personeller Hinsicht zu gewährleisten. Dieser Schutz wird in personeller Hinsicht regelmäßig von privaten Sicherheitsunternehmen übernommen. Ihnen ist dann nach §§ 19b, 20a LuftVG die Bewachung von Wartungshallen, Flugzeugen, der Schutz der Crew oder auch die Kontrolle der Flugscheine übertragen, wobei hoheitliche Befugnisse entfallen.²⁰¹

Gleichgelagerte Eigensicherungspflichten finden sich im *Atomrecht*. Auf der Grundlage des bereits erwähnten § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtomG muss der Betreiber einer kerntechnischen Anlage den erforderlichen Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleisten. Dieser Verpflichtung kann er sich allerdings durch einen betriebseigenen Werkschutz oder durch die Auftragsvergabe an ein privates Sicherheitsunternehmen entledigen.

§ 7 AtomG hat im übrigen durch die „Anforderungen an den Objektsicherungsdienst in kerntechnischen Einrichtungen“ eine Konkretisierung erfahren. Sie erlangt im Rahmen des jeweiligen Genehmigungsverfahrens Rechtsverbindlichkeit. Der Betreiber der Anlage wird durch die „Anforderungen“ verpflichtet, neben der Abwehr von Betriebsgefahren auch Vorsorge gegen rechtswidrige Angriffe von außen zu treffen. Dabei wird im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien die Zulässigkeit und Grenze der Wahrnehmung von Selbstschutzpflichten durch gewerbliche Unternehmen, auf die später noch einzugehen sein wird, gewahrt.²⁰²

²⁰⁰ Vgl. Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) i. d. F. der Bek. v. 15. 7. 1985 (BGBl. I S. 1565); Bueß, 1997, S. 207, siehe ferner die Kooperationsvereinbarung zwischen dem Polizeipräsidenten Frankfurt a. M. und der BDWS-Landesgruppe Hessen (Presseverlautbarung v. 17. 6. 1999); aus der Literatur vgl. erneut Bueß, 1997, S. 207 ff.

²⁰¹ Martens / Röder, 1995, S. 351 f.

²⁰² Bracher, 1987, S. 49

2.4.5 Gewerberechtliche Rahmenordnung für private Sicherheitsunternehmen

2.4.5.1 Erlaubnisvorbehalt für das Überwachungsgewerbe

Die bislang aufgeführten Normenkomplexe stellen spezifisch *sicherheitsrechtliche* Regelungsgesamtheiten dar, die aber die Betätigungen privater Sicherheitsunternehmen nur partiell erfassen. Im Zentrum gegenwärtiger Regulierung der Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen in der Bundesrepublik Deutschland steht dabei als eine Art öffentlich-rechtliche „Auffangordnung“ das *gewerberechtliche* Rahmenwerk²⁰³, das der Gesetzgeber jüngst erst in Art. 34a GewO i. d. F. des Verbrechensbekämpfungsgesetzes erneut modifiziert hat.²⁰⁴

Mit dieser Vorschrift wird die Ausübung des Bewachungsgewerbes einem Erlaubnisvorbehalt der zuständigen Behörde unterstellt. Dementsprechend kann jeder ein Sicherheitsgewerbe anmelden und betreiben, der „zuverlässig“ im Sinne d. § 34a GewO ist. Als Nachweis für diese Zuverlässigkeit genügt allerdings schon die Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses, wobei in erster Linie vermögensbezogene Straftaten als Anzeichen für eine gegebene „Unzuverlässigkeit“ angesehen werden.²⁰⁵ Im übrigen kann die Erlaubnis mit Auflagen zum Schutz der Allgemeinheit oder der Auftraggeber versehen werden. Sind Tatsachen bekannt, die die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt oder über die für den Gewerbebetrieb erforderlichen Mittel oder entsprechende Sicherheiten nicht verfügt, kann die Erlaubnis versagt beziehungsweise entzogen werden.

Ein *Fachkundenachweis* ist dagegen für den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens nicht vorgesehen. Dessen Einführung wurde im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für das Verbrechensbekämpfungsgesetz mit der Begründung abgelehnt, dass andernfalls eine Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG drohe; die in einem solchen Nachweis liegende subjektive Zulassungsbeschränkung der Berufswahl diene, so hieß es, nicht dem Schutz überragender Gemeinschaftsgüter.²⁰⁶ Darin liegt freilich ein gesetzgeberisches Missverständnis: Die Bewahrung inneren Sicherheit und die Vorsorge hierfür stellen *höchststrangige*

²⁰³ Ausführlich dazu Mahlberg, 1988, S. 213 ff.

²⁰⁴ Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze v. 28. 10. 1994 (BGBl. I S. 3186).

²⁰⁵ Die Zuverlässigkeitsverordnung Bewachungsgewerbe v. 19. 11. 1996 des Landes Berlin (GVBl. S. 508) ist allerdings die einzige dazu ergangene Länderverordnung; siehe im übrigen Marcks, 1998, S. 114.

²⁰⁶ Marcks, 1998, S. 113.

*Gemeinwohl*güter dar, die zumindest den Erlass subjektiver Zulassungsbeschränkungen gegenüber Art. 12 GG rechtfertigen würden.²⁰⁷

Im übrigen fehlt im Gewerberecht eine klare *Aufgaben- und Befugniszuweisung* an das Sicherheitsgewerbe. Ob und in welchem Umfang zum Beispiel private Sicherheitsdienste im *öffentlichen* Verkehrsraum tätig werden und dabei in Rechte Dritter eingreifen dürfen, ist nicht zweifelsfrei geklärt. Auch bedarf es lediglich einer Bescheinigung der zuständigen Industrie- und Handelskammer darüber, dass der Bewerber erfolgreich an einer Unterrichtung über die für die Ausübung des Gewerbes notwendigen rechtlichen Vorschriften teilgenommen habe und mit ihnen vertraut sei. Mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben dürfen ferner nur Personen beschäftigt werden, die einen gleichen Nachweis erbringen.²⁰⁸

2.4.5.2 Die Bewachungsverordnung

§ 34a Abs. 2 GewO ermächtigt den Bundesminister für Wirtschaft, die Voraussetzungen, unter denen die Erlaubnis für den Betrieb des Bewachungsgewerbes erteilt werden kann, näher zu regeln. Von dieser Befugnis hat der Bundeswirtschaftsminister Gebrauch gemacht und mit Zustimmung des Bundesrates die „Verordnung über das Bewachungsgewerbe (Bewachungsverordnung)“ erlassen.²⁰⁹

In dieser Rechtsverordnung werden die *Befugnisse und Pflichten* des Sicherheitsgewerbes geregelt. Diese erstrecken sich vor allem auf die Einstellung und Entlassung der im Bewachungsgewerbe tätigen Personen, auf grundsätzliche Anforderungen, denen diese Personen genügen müssen, sowie auf die Durchführung des Wachdienstes. Ferner wird eine *Dienstanweisung* verlangt, die den Hinweis enthält, dass die Wachperson nicht den Status beziehungsweise die Befugnisse eines Polizeibeamten, eines Hilfspolizeibeamten oder eines sonstigen Bediensteten einer Sicherheitsbehörde inne hat. Überdies wird der Erlass von Unfallverhütungsvorschriften für den Wach- und Sicherheitsdienst gefordert.²¹⁰

Die Bewachungsverordnung enthält indessen keine Umschreibungen oder Grenzziehungen hinsichtlich der Aufgabenfelder zulässiger Gefahrenabwehr.

²⁰⁷ A. A. Stober, 1998, S 55

²⁰⁸ Marcks, 1998, S. 116 ff.

²⁰⁹ Verordnung über das Bewachungsgewerbe (Bewachungsverordnung-BewachV) v. 7. 12. 1995 (BGBl. I S. 1602).

²¹⁰ Vgl. §§ 4 Nr. 4, 10 Abs. 2 BewachV

Gleichermaßen fehlen Regelungen darüber, welche Befugnisse privaten Sicherheitskräften gegenüber Dritten zustehen sollen.²¹¹

2.4.5.3 Sachkundenachweis für Schusswaffenträger

In den für Gefährdungen besonders sensiblen Bereichen wie zum Beispiel dem Personenschutz, Geld- und Werttransporten oder dem Objektschutz von Kraftwerken werden die Mitarbeiter ziviler Sicherheitsunternehmen regelmäßig mit *Schusswaffen* ausgerüstet. Die bereits erwähnte Bewachungsverordnung schreibt hierzu vor, die Dienstanweisung für den Wachdienst müsse bestimmen, dass die Wachperson während des Dienstes nur mit Zustimmung des Gewerbetreibenden eine Schusswaffe führen dürfe und jeden Gebrauch der Schusswaffe unverzüglich dem Gewerbetreibenden anzuzeigen habe (§ 6).

Um überhaupt eine Schusswaffe führen zu dürfen, muss die jeweilige Sicherheitskraft gem. § 30 Abs. 1 Nr. 2, 31 Abs. 1 WaffG²¹² den Nachweis der Sachkunde (= Waffensachkunde) erbringen. Dieser wird erteilt, wenn die Anforderungen an die waffentechnischen und waffenrechtlichen Kenntnisse erfüllt sind. Deren Existenz wird einer Prüfung durch die zuständige staatliche Behörde unterzogen. Diese Prüfung darf indessen delegiert werden. So hat in Nordrhein-Westfalen der Innenminister privaten Sicherheitsunternehmen die Erlaubnis erteilt, die Waffensachkundeprüfung in eigener Regie abzunehmen.²¹³

Nach hiesiger Auffassung sind diese Regelungen völlig unzureichend. Sie statuieren lediglich formale Kriterien für Schusswaffenführung und -gebrauch sowie die Waffensachkunde. Die Bewachungsverordnung enthält aber weder unverzichtbare Anforderungen an das *Mindestmaß* der einschlägigen Kenntnisse noch sichert sie eine bestimmte *Qualität* der eingesetzten Waffen.²¹⁴

So verwundert es denn auch nicht, dass die Bewaffnung der privaten Sicherheitsdienste nicht bundeseinheitlich standardisiert ist. Zwar einigten sich die Innenminister der Länder im Jahre 1978 auf eine Richtlinie, nach der zivile Sicherheitskräfte nur mit Faustfeuerwaffen ausgerüstet werden dürfen. Der Freistaat Bayern erlaubte allerdings im Jahr 1968 im Erlasswege, bei Objektschutz

²¹¹ Kritik kommt dazu selbst aus dem Gewerbe, vgl. Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 181 (RdNr. 26).

²¹² Waffengesetz (WaffG) 1 d. F. der Bekanntmachung v. 8. 3. 1976 (BGBl. I S. 432); dazu Czepluch / Eschenbruch, 1995, S. 211 f. (RdNr. 77).

²¹³ Gegen ein Recht privater Sicherheitsdienste auf Bewaffnung aber Schenkelberg, 1996, 5 Sp. unten.

²¹⁴ Ohne Problembewusstsein Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 183 (RdNr. 30).

für Kernkraftwerke oder für sonstige durch politisch motivierte Gewaltkriminalität gefährdete Betriebseinrichtungen sogenannte „Riot-Guns“ (Vorderschaft-Repetierschrotflinten) bereitzuhalten. Sie dürfen jedoch nur innerhalb von umzäunten Objekten und nur dann eingesetzt werden, wenn der Rückgriff auf diese Waffen zur Abwehr von Angriffen durch Personengruppen notwendig sein sollte. Dagegen wurden entsprechende Ausrüstungsanträge von Wachfirmen in Nordrhein-Westfalen mit der Begründung abgelehnt, die Waffen seien wegen ihrer großen Streuung und der Intensität der durch sie hervorgerufenen Verletzungen als besonders gefährlich einzustufen.²¹⁵

2.4.6 Brancheninterne Regelungen („Qualitätsmanagement“)

Nicht mehr zu den Rechtsgrundlagen des privaten Sicherheitsgewerbes zählen die branchen- beziehungsweise gewerbeinternen Maßgaben, die zur *Qualitätssteigerung der Sicherheitsdienstleistungen* von einzelnen Unternehmen beziehungsweise vom BDSW unterdessen geschaffen werden. Sie erfüllen gleichwohl eine *normkomplementäre Aufgabe* im Sinne einer Qualitätssicherung der Dienstleistungen durch Eigenregulierung auf Unternehmensebene.²¹⁶ Zahlreiche Wach- und Sicherheitsunternehmen sind in Verfolg dieser Anstrengungen im Begriff, ein Qualitätsmanagementsystem nach DIN ISO 9001 beziehungsweise 9002 einzuführen.

Auf diese Weise werden nicht nur betriebliche Abläufe transparenter und für Außenstehende beurteilbar. Für die Übertragung einzelner Aufgaben staatlicher Gefahrenabwehr auf Private (Tätigkeit auf staatliche Veranlassung) können auf Unternehmensseite nur und erst so die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit, der klaren Definition von Qualitätsprofilen und anderes mehr zugunsten einer Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privatem Sicherheitsgewerbe entstehen.²¹⁷ Der Bundesgesetzgeber könnte denn auch die notwendigen gewerblichen Verbesserungen mit einer entsprechenden Kompetenz zur Eigensteuerung des Qualitätsmanagements verbinden und aus Gründen der Öffentlichkeitskommunikation hierüber entsprechende „Audits“ einführen.²¹⁸

²¹⁵ RdErl. des Innenministeriums NW v. 7. 12. 1981 (Minbl. Bd. 34, 1981, S. 2306).

²¹⁶ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 191 (RdNr. 49).

²¹⁷ So zutr. Olschok, 1998, S. 10.

²¹⁸ Zur sog. „Eigendarstellung“ des Sicherheitsgewerbes siehe auch Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 202 f. (RdNr. 73, 74)

3 Aufgaben- und Funktionsverfassung des Sicherheitsgewerbes im Rahmen eines ganzheitlichen Strategiekonzepts „Innere Sicherheit“

3.1 Notwendigkeit eines neuen Strategiekonzepts „Innere Sicherheit“

Die bisherigen Erkenntnisse und Überlegungen zur Rolle und Funktion des Sicherheitsgewerbes erzwingen die Revision des gegenwärtigen konzeptionellen Rahmens der Gewährleistung innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland.

Hierfür ist auf historischer Grundlage bislang und ausschließlich der *Staat* berufen, der freilich diese Last – wie deutlich geworden ist – allein immer weniger zu schultern vermag. Der Druck, einen Teil der Sicherheitsaufgaben an die Gesellschaft zurückzugeben, also mit ihr gleichsam die Verantwortung für die innere Sicherheit zu „teilen“, wächst daher. Die derzeit vorherrschende Philosophie des „schlanken Staates“ tut das übrige dazu.²¹⁹ Es geht mit anderen Worten um die „Privatisierung“ der inneren Sicherheit.²²⁰

Die aktuelle Suche nach Sicherheitsgaranten neben und ergänzend zu Polizei und Bundesgrenzschutz hat allerdings noch andere Wurzeln. So erweist sich für die Verbrechensbekämpfung auch das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung als eine nicht zu vernachlässigende Größe. Die wachsende Kriminalitätsfurcht deutet darauf hin, dass ein gewisses Sicherheitsvakuum gefüllt werden muss.²²¹ Ob dies allein durch eine personelle Verstärkung der Polizei und deren Entlastung von polizeifremden Aufgaben erfolgreich geschehen kann, wird immer fraglicher, zumal eine unmittelbare Korrelation zwischen dem Wachstum der Personalstärke und dem Rückgang der Kriminalität nicht erkennbar ist.²²² Richtig ist allerdings, dass ein abnehmendes Sicherheitsgefühl auf Dauer zu Vertrauensverlusten gegenüber der Funktionsfähigkeit des Staates und damit auch der von Polizei und Justiz führt.

²¹⁹ R. Scholz, 1998, S. 987 ff.

²²⁰ Krölls, 1997, S. 145; skeptisch aber Götz, 1998, S. 237; zum Thema insgesamt auch Gusy, 1998, S. 330 ff.

²²¹ Dazu schon oben im Text bei 1.3.

²²² Vgl. etwa Haupt und Narr, 1978, S. 190 f. m. w. Nachw.

Damit ist aufgegeben, deren Funktionsfähigkeit wieder zu stärken. Doch sollte die innere Sicherheit darüber hinaus als eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft verstanden werden. Denn wie immer man auch den Kriminalitätsanstieg bewerten will, er steigert nicht nur die Arbeitsbelastung der Polizei und überreizt deren dilemmatische Arbeitssituation, sondern er ist zugleich Ausdruck dafür, dass die Rückführung der Kriminalität nicht nur durch polizei- und strafrechtliche beziehungsweise -prozessuale Maßnahmen zu erreichen ist.²²³

Es überrascht jedenfalls nicht, dass vor diesem Hintergrund – wie im zweiten Kapitel der Untersuchung näher dargetan –, die *privaten Sicherheitsdienste* in der Bundesrepublik Deutschland und ebenso europaweit zu einem festen Bestandteil der Gewährleistung innerer Sicherheit geworden sind. Das private Sicherheitsgewerbe hat dadurch deutlich an sicherheitspolitischer Bedeutung zugenommen. Es erweist sich darüber hinaus kraft seiner Fähigkeit, zum Beschäftigungswachstum in der Bundesrepublik Deutschland und der EU insgesamt beizutragen, als ein gewichtiger Wirtschaftsfaktor. Verallgemeinernd gesprochen, entwickelt sich auf diesem Fundament mehr und mehr eine „ordnungspolitische“ Funktion der privaten Sicherheitsangebote. Wie sehr diese nachgefragt wird und dann auch im Sinne der eingangs²²⁴ erörterten „Angebotsthese“ sich selbst verstärkt, belegen die Ausweitung des Aufgabenspektrums, des Personalwachstums und die Qualitätsverbesserungen der privaten Gefahrenabwehr und -vorsorge.²²⁵ Deshalb sollte kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass zukünftig die privaten Sicherheitsdienste weitaus mehr als bislang das Strukturgefüge der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und in der EU bestimmen werden. In diese Prognose sind die Wachstumsperspektiven des privaten Sicherheitsgewerbes im *öffentlichen Bereich* einzubeziehen.²²⁶

In der Konsequenz dieser Rahmenbedingungen für die künftige Gestaltung der inneren Sicherheit und des Beitrags privater Sicherheitsdienste zu deren Gewährleistung erscheint die Entwicklung eines *neuen Strategiekonzepts* zur Verbrechensbekämpfung unabdingbar. Vier wesentliche Merkmale prägen dieses Konzept der „Inneren Sicherheit 2000“: Zum einen und mit Blick auf die EU sind die *rechtlichen Instrumente* zu schärfen, die zur Gewährleistung der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland erforderlich sind. Zum

²²³ Albrecht, 1998, S. 330 f.; Pitschas, 1993, S. 866.

²²⁴ Vgl. oben im Text zu 2.2.

²²⁵ Dazu bereits oben im Text zu 2.2.7 und 2.3.1.

²²⁶ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 192 f. (RdNr. 50 f.)

anderen sind die *interkulturellen Probleme* der heutigen Polizeiarbeit, die sowohl innerstaatlich als auch grenzüberschreitend immer mehr an Gewicht gewinnen, aufzugreifen und durch entsprechende „Kontextstrategien“ einer Lösung zuzuführen.²²⁷ Den wachsenden Problemen innerer Sicherheit ist ferner nicht nur rein rechtlich, sondern vor allem durch *soziale Intervention* beizukommen.²²⁸ Schließlich und viertens ist das Verhältnis zwischen der Polizei und dem privaten Sicherheitsgewerbe wegen der strukturellen Veränderungen der Sicherheitslage und des Wandels der Staatsfunktionen im „schlanken Staat“ neu zu bestimmen.²²⁹

Hierzu tragen allerdings Hinweise wie jene, private Sicherheitsdienste dürften nicht als käuflicher Ersatz der personell geschwächten Polizei verstanden werden, kaum etwas bei. Die Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft in der Gewährleistung innerer Sicherheit und in deren Folge die Aufgabenabgrenzung zwischen privaten Sicherheitsdiensten und der Polizei bildet vielmehr ein komplexes Problem, das zuallererst von der „Evolution“ der Kooperation erzeugt wird. Es ruft im Spannungsfeld wachsender Selbstentfaltung in einer subjektivistischen Gesellschaft, kultureller Segregation, der verfassungsrechtlich verbürgten Markterwartungen einer „Sicherheitsindustrie“ und zunehmender Gewissheitsverluste gegenüber der Funktionsfähigkeit staatlicher Sicherheitsgewähr unter Festhalten am staatlichen Gewaltmonopol nach differenzierten Lösungen.²³⁰

3.2 Konzeptionelle Leitlinien für die „Innere Sicherheit 2000“

Diese Lösungen folgen in einem *funktionalen Staat*²³¹, der sich auf den Abbau staatlicher Aufgaben, die Rückverlagerung von Verantwortung auf die Gesellschaft sowie auf die Modernisierung seiner Verwaltung und die Einführung eines ökonomisch fundierten „Verwaltungsmanagements“ verständigt hat²³², spezifischen konzeptionellen Leitlinien. Diese gehen von einer in Kooperation von Staat und Gesellschaft getragenen Offensive zugunsten der inneren Sicherheit aus.

²²⁷ Pitschas, 1991, S. 23 f.

²²⁸ Pitschas, 1996a, S. 8 f., 16 ff.

²²⁹ Dazu neigt inzwischen wohl auch das Bundesinnenministerium, vgl. Rupprecht, 1999, S. 20 ff.

²³⁰ Dazu auch die (zutreffenden) Bemerkungen zu einzelnen „Frageebenen“ bei v. Arnim, 1999, S. 50 ff.

²³¹ Böhret, 1997, S. 119 ff.

²³² König und Beck, 1997, passim.

3.2.1 Stärkung der gesellschaftlichen Sicherheitsverantwortung

Dabei steht im Vordergrund die in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich garantierte und auch auf europäischer Ebene mittlerweile zum Verfassungsstandard zählende *Verantwortungsgemeinschaft von Staat und Bürgern* für die Bewahrung der Freiheit in Sicherheit. Die eigenverantwortliche Selbstbestimmung und Selbstentfaltung der Bürger tritt im Gemeinwesen schon seit jeher *neben* die staatliche Verantwortung für die Gestaltung des Zusammenlebens.²³³ An das darauf zurückgehende *kooperative Mandat* von Staat und Gesellschaft, das sich heute vielfach wiederbelebt findet und in die Vorstellung einer „Bürgergesellschaft“ hinüberschwingt, sowie an den Grundsatz des „distanzierten Sozialstaates“²³⁴ knüpft die stärkere Berufung der gesellschaftlichen Selbstverantwortung für die Aufrechterhaltung innerer Sicherheit an.

Wie verfassungsrechtlich noch näher darzulegen sein wird, gibt es deshalb keine „exklusive Wahrnehmungszuständigkeit“ des Staates für den Schutz der inneren Sicherheit. Zwar ist die Gewährleistung inneren und möglichst auch äußeren Friedens eine *Kernaufgabe* des modernen Staates.²³⁵ Doch lässt sich deren Verständnis nicht beschreiben und analysieren, ohne über einen mehr als konventionellen Begriff dieses Staates zu verfügen. Überdies bringen die Freiheitsrechte der Art. 2 Abs. 2, 14 GG in Verbindung mit den Not- und Jedermannsrechten des einfachen Rechts zum Ausdruck, dass der einzelne Bürger von Verfassungen wegen über die Verfassungsposition und die Möglichkeit verfügt, sich und die seiner Disposition unterliegenden Rechtsgüter *selbst* zu schützen – und das heißt auch, selbst für eine wirksame Gefahrenprävention zu sorgen. Weder der Verfassungsstaat „Europa“ noch das kooperative Staatsverständnis des Grundgesetzes beharren darauf, dass der Kriminalitätsentwicklung ausschließlich die Sicherheitsgarantien moderner Staatlichkeit und ihrer Polizei entgegenzusetzen wären.²³⁶

3.2.2 Intensivierung der Kriminalprävention

Freilich wird der einzelne Bürger häufig zu schwach sein, seine Schutzrechte selbst wahrzunehmen. Doch lässt sich der Schutz von Hausrechtsbereichen oder von Personen und Sachen in öffentlichen Räumen auch anders organisieren. Die

²³³ Binding, 1913, S. XIX; Schünemann, 1995, passim; Vogel, 1972, S. 375 ff

²³⁴ Zu Begriff und Reichweite des Paradigmas der „Distanzierung“ siehe Pitschas, 1998d, S. 755, 763 ff

²³⁵ Götz, 1998, RdNr. 3, R. Scholz, 1996, S. 445 ff

²³⁶ Gusy, 1996, S. 578 ff., Götz, 1988, RdNr. 32 f., Pitschas, 1997a, S. 398.

gegenwärtige Diskussion um Organisationsmodelle der Kriminalprävention wie zum Beispiel des verstärkten Übergangs zu „streetwork“-Konzepten und zur kommunalen Intervention gegen Gewalt²³⁷ zeigen, dass insbesondere auf lokaler Ebene zum Schutz der inneren Sicherheit dem kooperativen Sicherheitsmandat von Staat und Gesellschaft im „distanzierten“ Staat Rechnung getragen werden kann und muss. Dem verleiht der Gedanke der Entwicklung kommunaler beziehungsweise städtischer „Sicherheitsnetze“ beredten Ausdruck.²³⁸

Die Einbeziehung Privater in ein nationales beziehungsweise europaweites Sicherheitskonzept heißt dann eben nicht automatisch die „Auslieferung“ der inneren Sicherheit an das private Sicherheitsgewerbe, sondern die Nutzung unterschiedlicher Formen eines *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* zwischen Staat und Gesellschaft.

3.2.3 Einbezug der privaten Sicherheitsdienste

Im Rahmen dieses Mitwirkungsverhältnisses ist auch der Befugnis des Bürgers Rechnung zu tragen, Gefahrenabwehr und -vorsorge in eigener Verantwortung auf *Dritte*, in diesem Fall auf private Sicherheitsunternehmen, zu verlagern. Zutreffend ist darauf hingewiesen worden, dass diese Konsequenz der freiheitlichen Selbstschutzverantwortung aus dem rechtlich verfassten Gesamtgefüge der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland nicht hinwegzudenken sei: Der Staat, der den Bürgern das Recht beschneidet, sich von gewerblichen Sicherheitsunternehmen wirksam schützen zu lassen, müsse sich fragen lassen, „ob er die von ihm in den Selbstschutz geschlagene Lücke durch entsprechende ständige Polizeipräsenz zu kompensieren in der Lage wäre“.²³⁹

Zu einer solchen umfassenden Sicherheitsgewähr ist indessen die Polizei, wie dargelegt, nicht in der Lage. Zum Schutz der Bürger einerseits, zur Entlastung der Polizei andererseits und schließlich in Wahrnehmung eigener Ansprüche auf Betätigung der Gewerbe- beziehungsweise Dienstleistungsfreiheit haben deshalb neben dem „Community Policing“ auch private Sicherheitsdienste nach

²³⁷ Dölling, 1998, S. 145 ff., Feltes / Gramckow, 1995, S. 16 ff.; Knemeyer, 1999, S. 13 ff., Kube / Schneider / Stock, 1996, S. 11 ff.

²³⁸ Witte, 1998, S. 39 ff.

²³⁹ Götz, 1996, S. 40

(verfassungs-)rechtlichen Maßgaben im einzelnen²⁴⁰ ihren originären Anteil an dem Schutz vor Kriminalität.

3.2.4 Gesellschaftliche Sicherheitskooperation mit der Polizei

Diese faktische *und* rechtliche Teilhabe des privaten Sicherheitsgewerbes an der kooperativen wie verantwortungsteiligen Verbrechensbekämpfung verändert ebenso die Sichtweise des staatlichen Gewaltmonopols, wie sie die Rolle der Polizei im Sinne einer nunmehr *gesamthänderischen Sicherheitsvorsorge* von Staat *und* Gesellschaft wandelt.²⁴¹ In diesem Wandel nehmen einerseits neben gesellschaftlichen Institutionen und den Bürgern selbst²⁴² auch die privaten Sicherheitsunternehmen mehr und mehr Aufgaben im öffentlichen Bereich wahr; auf der anderen Seite wäre aber auch zugunsten der staatlichen Sicherheitsvorsorge die Funktionsfähigkeit der Polizei zur Abwehr der Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie im Bereich der Strafverfolgung zu stärken. Dieser doppelte Ansatz setzte eine breitenwirksame und tiefgehende Strukturreform der Polizei („Binnenoptimierung“) voraus.²⁴³

Bei alledem ist in Rechnung zu stellen, dass die bisherige strikte Trennung in hoheitliche Aufgabenwahrnehmung durch die Polizei einerseits und ausschließlich auf das Privatrecht beschränkte Aufgabenwahrnehmung der privaten Sicherheitsdienste andererseits wegen der staatlichen Ressourcenknappheit und des prinzipiellen Wandels der Staatsaufgaben beziehungsweise der modi der Staatstätigkeit für die Zukunft kaum durchgehend aufrecht zuerhalten sein wird. In Wahrheit besteht, wie die Realanalyse gezeigt hat, schon längst eine (diffuse) Gemengelage. Darin liegt entgegen vorherrschender Ansicht kein Mangel. Denn diese Gemengelage entspricht dem verfassungsrechtlich gestützten Verständnis des Verhältnisses zwischen Polizei, gesellschaftlichen Sicherheitsakteuren und privatem Sicherheitsgewerbe als einem „Networking“ im Bereich der inneren Sicherheit.²⁴⁴

²⁴⁰ Dazu sogleich unten im Text bei 5.1 und 5.2.

²⁴¹ In dieselbe Richtung wie hier wohl auch Stober, 1998, S. 40 ff.

²⁴² Vgl. nur Knemeyer (Hg.), 1999, S. 94 ff. und den dort abgedruckten Text der Satzung über den Sicherheitsbeirat der Stadt Ingolstadt, siehe ferner Zeiser, 1998, S. 22 ff.

²⁴³ Beckstein, 1995, S. 151 ff.; Pitschas / Koch, 1997, S. 45 ff.

²⁴⁴ Pitschas, 1999b, S. 153 ff.

Mit Blick auf die Entwicklung im europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts²⁴⁵ geht es deshalb in den nächsten Jahrzehnten darum, die skizzierten Dimensionen der Sicherheitskooperation – und das heißt die nationale wie supranationale polizeiliche Zusammenarbeit mit privaten Akteuren im wirtschaftlichen und sozial-präventiven Sektor – rechtlich zu *steuern*.²⁴⁶ Die (verfassungsrechtliche) Ausgangslage hierfür wird unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass privaten „Polizeien“ keine autonomen Spielräume eigener Sicherheitspolitik, auch nicht grenzüberschreitend, eingeräumt werden dürfen. Bis zu dieser Grenze darf sich allerdings der kooperationsfähige und -bedürftige „Markt der Sicherheit“ konstituieren.

3.2.5 Gewährleistung innerer Sicherheit durch „Sicherheitspartnerschaft“ und „Network-Governance“

Fügt man die voraufgehend formulierten *Leitlinien* eines künftigen Strategiekonzepts „Innere Sicherheit 2000“ für die Bundesrepublik Deutschland inmitten der EU zusammen, so ergibt sich, dass ebenso wie im Arbeitssektor und in der sozialen Sicherung auch für den Bereich der inneren Sicherheit ein neuer *Gesellschaftsvertrag* zu schließen wäre. Die Gemeinsamkeit in Problemverortung und -lösung ruht dabei in der übergreifenden Perspektive einer Zukunftsvorsorge für *Sicherheit*.²⁴⁷ In diesen „Vertrag“, dem ein sogenanntes Grundlagengesetz Gestalt geben könnte²⁴⁸, müsste einerseits dem Wertewandel und dem Vertrauensverlust in den staatlichen Schutz durch Beauftragung Privater Rechnung getragen werden. Andererseits darf solche „pluralisierte“ Zukunftsvorsorge nicht in den fortgesetzten Abbau von Personalressourcen auf polizeilicher Seite einmünden. Insgesamt lässt sich aus dieser Perspektive die Gewährleistung innerer Sicherheit unter Einbeziehung privater Sicherheitsdienste als *Integrationsaufgabe* erkennen.²⁴⁹ Patentrezepte dafür, wie diese Aufgabengesamtheit zwischen Bürgern, Kommunen, privaten Sicherheitsdiensten und Polizei zu verteilen ist, existieren nicht. Fest steht nur: der Staat darf weder zur Beute der Kriminellen noch freiheitsvernichtender Leviathan werden; ebensowenig darf innere Sicherheit zu einer „käuflichen Ware“ verkommen.²⁵⁰

²⁴⁵ Art. 61 ff. EGV; siehe früher auch Rupprecht / Hellenthal, 1992, S. 23 ff.

²⁴⁶ Zur „Steuerung“ durch Recht siehe Schmidt-Abmann, 1998, S. 19 ff.

²⁴⁷ Theisen, 1995, S. 117.

²⁴⁸ Hufen, 1998, S. 11 ff.

²⁴⁹ Pitschas, 1995, S. 65 f.

²⁵⁰ Jeand'Heur, 1994, S. 111

Zwischen diesen Fixpunkten einer *komplexen Steuerungsaufgabe* hat staatliche Verantwortung für innere Sicherheit von Verfassungen wegen abzuwägen, wie in concreto den voraufgehend skizzierten Leitlinien durch Gesetzgebung, polizeiliche Tätigkeit und gesellschaftliches Handeln Genüge getan werden kann. Dabei spielt auch das distanzierte Misstrauen eines Teils der Bevölkerung gegenüber dem „Präventionsstaat“ eine Rolle.²⁵¹ Insofern er mit ausweitenden Tendenzen einhergeht, resultiert daraus nicht von ungefähr die Besorgnis erheblicher Legitimitätseinbußen des polizeilichen Eingriffs²⁵² sowie die Notwendigkeit, eventuellen Konflikten durch geeignete Kommunikationsstrategien vorzubeugen.²⁵³ Ein Weg dazu ist die schon aufgezeigte Intensivierung der Kriminalprävention auf nationaler und regionaler Ebene, zum Beispiel durch die Einrichtung von Präventionsräten und die Förderung bürgerschaftlicher Unterstützung der polizeilichen Anstrengungen um die innere Sicherheit („Sicherheitswachten“). Dadurch sieht sich zwar die Legitimationsproblematik nicht automatisch ausgeräumt²⁵⁴; doch wird die bürgerschaftliche Selbstverantwortung im Kampf gegen Kriminalität und für die Kriminalprävention gestärkt. Zugleich sind einem übermäßigen Feldgewinn des privaten Sicherheitsgewerbes gewisse Barrieren entgegengesetzt.

Allerdings ist zu bedenken, dass die damit (anfänglich) skizzierte „Netzwerkstruktur“ der künftigen Verbrechensbekämpfung möglicherweise zu einer gewissen „Buntheit“ der Sicherungsanstrengungen führen und dadurch bislang latente Koordinations- und Abgrenzungsprobleme im Kampf gegen die Kriminalität aufdecken beziehungsweise solche Probleme ausweiten könnte. Auch von daher gälte es, in einem neuen Strategiekonzept „Innere Sicherheit“ die „richtigen“ Felder der Betätigung privater Sicherheitsdienste einerseits, der zivilen Kriminalprävention andererseits auszuweisen, sie miteinander zu verknüpfen und eine Reihe von Stufungen in der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung eines *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* vorzusehen.

In dessen Zusammenhang und Rahmen sowie bei gleitender Aufgabenabgrenzung zur Polizei offenbart sich Sicherheit als eine Resultante sowohl unterschiedlicher Grade des Zusammenwirkens staatlicher, kommunaler, unternehmerischer und privater Sicherheitsvorsorge als auch des Aufbaus eines neuen Vertrauens in die sicherheitspolitische Garantiefunktion von Staat und Gesell-

²⁵¹ Denninger, 1990, S. 33 ff.

²⁵² Pitschas, 1991, S. 18 ff.

²⁵³ Pitschas / Koch, 1996, S. 170.

²⁵⁴ Knemeyer, 1999, S. 21 ff., 27 f.

schaft. Gleichzeitig aber sehen sich auch an private Sicherheitsdienste und den „Dritten Sektor“ der inneren Sicherheit neue gemeinwohlbezogene Rollenerwartungen adressiert.

3.2.6 Integration der Sicherheitsgesellschaft

Auf die voraufgehend beschriebene Weise fügt sich die partnerschaftliche „Herstellung“ innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland in den Prozess der staatlichen Einheitsbildung ein. Die Beteiligung privater Sicherheitsunternehmen daran erwächst in Wechselwirkung mit der zivilen Kriminalprävention zum Baustein einer auf die Beseitigung kriminogener Ursachen abzielenden gesamtheitlichen Integrationsstrategie im Sektor der inneren Sicherheit.²⁵⁵

Freilich wird der Staat auch dadurch und künftig nur bedingt den Bürgern die *Gewissheit* von Sicherheitserwartungen garantieren können; einen umfassenden Sicherheitskonsens wie im „Nachtwächter“- oder „Interventions“-Staat wird es im distanzierten Sozialstaat nicht mehr geben.²⁵⁶ Doch tut der Staat mit der „Privatisierung“ von Aufgabenfeldern der Polizei das, was er im Zeichen kooperativer Verantwortungszuweisung zu tun vermag, nämlich seine Gewährleistungsfunktion für innere Sicherheit auf andere Weise als bisher – durch Aktivierung des berufsmäßigen Rechtsgüterschutzes für Dritte und Reaktivierung bürgerschaftlicher Selbstverantwortung für Sicherheit bei gleichzeitiger eigener „Ausfallgarantie“ – unter Beweis zu stellen.

Auf eine herausragende Konsequenz dieser Entwicklung ist indessen sogleich hinzuweisen, obwohl sie später noch eingehender entfaltet werden wird: Die *Monopolverantwortung* für innere Sicherheit (nicht etwa: das „Sicherheitsmonopol“), die der Staat bislang für sich reklamierte, weicht in einem solchen Konzept dem Gedanken der *Verantwortungsteilung*. Hierfür besteht im „schlanken Staat“ besonderer Bedarf. Verbrechensbekämpfung sollte deshalb zukünftig auch in gesetzlicher Form auf der Folie der skizzierten Leitlinien eines *interaktionspolitischen Sicherheitskonzepts* die Gemeinsamkeit mit privater Sicherheitsvorsorge betonen. *Sicherheitspartnerschaft* in diesem Sinne ist eine der Integrationsbedingungen des funktionalen modernen Staates.

²⁵⁵ Pitschas, 1995, S. 57 ff.; dem folgend Knemeyer, 1999, S. 20.

²⁵⁶ Gusy, 1994, S. 207 f.

3.3 Konzeptionelle Probleme des berufsmäßigen Rechtsgüterschutzes für Dritte

Die Aktivitäten des privaten Sicherheitsgewerbes einschließlich seiner Wachstumsintentionen beziehungsweise -perspektiven im *öffentlichen Sektor* fügen sich allerdings nicht nahtlos in das voraufgehend ausgeformte Strategiekonzept ein. Dies legen der Beschluss des Arbeitskreises II („Innere Sicherheit“) der Innenministerien des Bundes und der Länder vom 17. / 18. April 1996 sowie die Beschlüsse der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren vom 3. Mai 1996 beziehungsweise vom 20. / 21. November 1996 offen. Ihnen zufolge soll im Ergebnis dem privaten Sicherheitsgewerbe eine strikte Beschränkung seiner Befugnisse gegenüber Dritten auferlegt werden; zugleich wird dazu aufgefordert, die gewerberechtliche Rahmenordnung für die privaten Sicherheitsdienste zu verschärfen.²⁵⁷

Der Arbeitskreis II war im übrigen mehrheitlich der Ansicht, dass in einer besonderen bundesgesetzlichen Regelung die Rechtsstellung der privaten Sicherheitsdienste normiert werden sollte. Die Not- und Jedermannrechte sowie das privatrechtlich verankerte Hausrecht würden seiner Ansicht nach nicht ausreichen, um die Tätigkeit der privaten Sicherheitsdienste zu legitimieren und im erforderlichen Umfang zu begrenzen. Dagegen standen die Fragen der Binnenoptimierung der polizeilichen Strukturen, des Ausbaus der zivilen Kriminalprävention und der Sicherheitskooperation mit dem Sicherheitsgewerbe, die allesamt unlösbar mit Kompetenzzuweisungen an die „Sicherheitspartner“ verbunden sind, im Arbeitskreis II nicht zur Diskussion.

3.3.1 Der Streit um die künftige Aufgaben- und Funktionsverfassung des privaten Sicherheitsgewerbes

Im Zentrum der Auseinandersetzung um den berufsmäßigen Rechtsgüterschutz, die gerade im Bedeutungsgewinn der privaten Sicherheitsdienste einen ihrer wesentlichen Ansatzpunkte findet, steht somit und einerseits die Aufgabenabgrenzung zwischen diesen und der Polizei. Auf der anderen Seite trifft die Forderung, in Ausgestaltung privatberuflicher Sicherheitsdienstleistungen die Qualifikation und Zuverlässigkeit der Führungskräfte beziehungsweise Mitarbeiter

²⁵⁷ Vgl. Niederschrift über die Sitzung des Arbeitskreises II („Innere Sicherheit“) der Innenministerien der Länder am 17. / 18. 4. 1996 (Typoscript); Beschlüsse der Ständigen Konferenz (Typoscripte)

privater Sicherheitsunternehmen nachhaltig zu verbessern, auf tarifpolitische und Ertragsschwierigkeiten des Gewerbes.²⁵⁸

Die von diesen Rahmenbedingungen geprägte Diskussion um die Aufgabewahrnehmung und -übernahme äußerst vielfältiger Funktionen durch das Sicherheitsgewerbe – von Pförtnerdiensten über Revier- und Streifendienste bis hin zum anspruchsvollen Umgang mit Sicherheitstechnik und zum Entwurf von Sicherheitskonzepten – deckt sich indessen nur bedingt mit den in der Öffentlichkeit und namentlich von der Polizei formulierten Sollvorstellungen.²⁵⁹ Zudem ist unklar, welche Aufgaben den *Kern* des hoheitlichen Handelns ausmachen, daher auf keinen Fall auf Private übertragen werden dürfen.²⁶⁰ Auf die im übrigen bestehenden Probleme, für die Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitsgewerbe die richtigen Formen zu finden, wurde bereits oben hingewiesen; hierauf soll im folgenden nicht erneut eingegangen werden.

Vor diesem Hintergrund wird offenbar, dass die *normative Strukturgebung* der künftigen Aufgaben- und Funktionsverfassung des Sicherheitsgewerbes unter dem Einfluss der hier skizzierten Entwicklungslinien, Gefährigungsdefizite, Rahmenbedingungen und Auseinandersetzungspotentiale innerer Sicherheit weder für die künftige Politik noch für den Gesetzgeber ein einfaches, linear-kausales Entscheidungsproblem darstellt. Das zeigen auch die nachfolgend beschriebenen und analysierten einzelnen *Problemfelder*, die im Zusammenhang beruflichen Rechtsgüterschutzes für Dritte bei der Zulassung privater Gefahrenabwehr und der Übertragung von Polizeiaufgaben auf Private entstehen. Zu guter Letzt liegt ein Irrtum darin anzunehmen, derzeit existiere ein rechtlich stringenter und dauerhaft stabiler Ordnungsrahmen für die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste.²⁶¹ Wie so oft, wird nämlich auch im Hinblick auf deren Aktivitäten die normative Sollensordnung mit der Durchsetzungsebene des Rechts (= Implementationsebene) verwechselt.

²⁵⁸ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 197 f. (RdNm. 62 f.).

²⁵⁹ Vgl. z. B. Bernhardt, 1996, S. 60 ff.; Hetger, 1995, S. 40 ff.; Schenkelberg, 1996b, S. 18.

²⁶⁰ Gusy, 1996, S. 578 ff.; Stober, 1997a, S. 892 f.; Pitschas, 1997a, S. 398 f.

²⁶¹ So aber und z. B. Bueß, 1997, passim; Krölls, 1997, S. 446 ff., 448 ff.; Stober, 1997b, S. 220 ff.

3.3.2 Probleme sicherheitsgewerblicher Tätigkeit aufgrund privater Veranlassung

Der Blick auf die *Implementationsebene* der rechtlichen Maßgaben für das Handeln privater Sicherheitsdienste offenbart trotz prinzipieller Einwirkungsmöglichkeiten der Polizeibehörden darauf wachsende Spannungslagen des berufsmäßigen Rechtsschutzes für Dritte gegenüber den hoheitlichen Befugnissen. Keineswegs besteht umfassend Klarheit darüber,

- welche *Kompetenzen* privaten Sicherheitsdiensten gegenüber Dritten bei Revier- und Streifendiensten zustehen sollten. Zwar bietet sich eine grobe Orientierung an den Not- und Jedermannsrechten an.²⁶² Doch bleiben Konflikte mit den Rechten Dritter selten aus, wenn es darum geht, dass Kaufhausdetektive als sogenannte „City-Detektive“ auch außerhalb des Kaufhauses Ladendieben nachstellen oder verdächtige Personen observieren beziehungsweise in U-Bahnhöfen oder Ladenpassagen private Sicherheitskräfte notfalls unter Anwendung von Gewalt gegenüber Obdachlosen, Bettlern, Drogenabhängigen oder anderen Personen tätig werden.²⁶³

Nicht von der Hand zu weisen ist darüber hinaus die Frage, ob professionelle Nothelfer tatsächlich im bisher behaupteten breiten Umfang über die *Not- und Jedermannsrechte*, die dem nicht gefahrbereiten Bürger zustehen, verfügen sollten.²⁶⁴

- Auch der Einsatz von privaten Sicherheitsbediensteten im *öffentlichen Raum* in Wahrnehmung des *Hausrechts* für private Auftraggeber und vor allem die gewaltsame Durchsetzung dieses Hausrechts erweisen sich zunehmend als problematisch. Wer wollte bestreiten, dass Objektschutz für Hausrechtsbereiche auch auf öffentlichen Wegen (etwa bei Steinwürfen auf Fassaden) geleistet werden muss. Das Problem bleibt dann aber, entsprechende Schutzanstrengungen auf den „Zugang zum Hausrechtsbereich“ zu beschränken. Die Differenzierung zwischen „privaten“ und „öffentlichen“ Hausrechten verschwimmt hier.²⁶⁵

²⁶² So zuletzt Gramm, 1999, S. 346, zuvor bereits Honigl, 1985, S. 41 ff.

²⁶³ Zur Problematik auch Granitzka, 1995, S. 15 f.; Rupprecht, 1999, S. 25, der „gemischte Streifen“ immerhin für denkbar hält, sowie Bernhardt, 1996, S. 57 f.; Götz, 1998, S. 239.

²⁶⁴ Zuletzt m. w. Nachw. Nitz, 1998, S. 13 m. w. Nachw.

²⁶⁵ Zur Problematik siehe etwa Ronellenfitsch, 1982, S. 469 ff., OLG Oldenburg, NJW 1985, 1352; Müller-Christmann, JuS 1987, S. 19 ff.; Gramm, 1999, S. 344.

- Private Sicherheitsdienste erheben nicht selten *Daten* von Personen, die von Einsätzen eher potentiell denn konkret betroffen sind. Auch Ermittlungen und Observationen, die stets in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung privater Personen eindringen, bräuchten doch wohl Begrenzungen, die sich im Bundesdatenschutzgesetz (noch) nicht finden.²⁶⁶
- Andere Probleme treten hinzu. Auf sie verweisen zum Beispiel Polizeieinsätze bei *Großveranstaltungen*.²⁶⁷ Diese und die Instrumentalisierung der Polizei durch private Wach- und Sicherheitsunternehmen im Wege der Notrufschaltungen beziehungsweise die gesamte *Fehlalarmproblematik* bedürfen daneben einer Polizeikostenregelung.²⁶⁸ Auch sollten private Sicherheitsdienste grundsätzlich *unbewaffnet* tätig werden. Ausnahmen bedürften detaillierter rechtlicher Normierung, um das Risiko von „Privatarmeen“ gering zu halten.²⁶⁹

3.3.3 Staatliche Veranlassung sicherheitsgewerblicher Tätigkeit und Art. 33 Abs. 4 GG

Die voraufgehend skizzierten Problemfelder vermehren sich bei sicherheitsgewerblicher Tätigkeit aufgrund *staatlicher Veranlassung*. Hierzu hat die schon oben vorgenommene Analyse des Beitrags privater Sicherungsunternehmen zur Gewährleistung innerer Sicherheit ergeben, dass der Einsatz des Wach- und Sicherheitsgewerbes zunehmend in *öffentlichen Räumen* beobachtet und auch gefordert wird.²⁷⁰ Zur *Entlastung* der Polizei handeln Sicherheitsunternehmen insoweit häufig in einer tatsächlichen Polizeifunktion. In der Regel lassen sich auch zureichende sachliche Gründe für eine solche Indienstnahme anführen.

Soweit es dabei um *Verwaltungshilfe* im Sinne des Allgemeinen Verwaltungsrechts geht oder die Angehörigen des Sicherheitsgewerbes als „Hilfspolizeibeamte“ tätig werden, gehört die Heranziehung von Privaten zu den Mitteln, mit denen die Polizei seit jeher ihre Aufgaben erfüllt. Freilich bedarf dabei das Problem der Lösung, ob den im Polizeiauftrag handelnden Mitarbeitern/innen von Sicherheitsunternehmen die Not- und Jedermannsrechte als Grundlage eigener

²⁶⁶ Weichert, 1994, S. 315 ff.; Grantzka, 1995, S. 15, 16; irreführend Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 183 f. (RdNm. 31 f.).

²⁶⁷ Vgl. Grantzka, 1995, S. 14.

²⁶⁸ Hierzu grds. Lege, 1998, S. 85 ff., siehe auch Götz, 1998, S. 238.

²⁶⁹ Siehe statt anderer Bracher, 1999, S. 520 ff., Seysen, 1992, S. 185 f.; Jeand Heur, 1994, S. 135.

²⁷⁰ Dazu oben im Text bei 2.2.6 und 2.4.3.

Maßnahmen zur Verfügung stehen und ob die „Verwaltungshelfer“ auch auf polizeirechtlicher Befugnisgrundlage handeln dürfen.²⁷¹

Dem aber noch vorausgehend stellt sich die grundsätzliche Frage nach Zulässigkeit und Reichweite der *Übertragung hoheitlicher Polizeiaufgaben*, und dies vor allem mit Blick auf Art. 33 Abs. 4 GG.²⁷² Zwar werden, wie oben dargestellt, Privatpersonen beziehungsweise private Unternehmer auf Sondergebieten mit der Wahrnehmung einzelner Hoheitsrechte beliehen. Damit ist auch die Übertragung von Eingriffsbefugnissen verbunden. Der entscheidende Punkt ist jedoch, ob *generalisierend* private Sicherheitsunternehmen auch hoheitliche Tätigkeiten ausüben dürfen beziehungsweise sollten. Der Arbeitskreis II lehnt dies mit weiten Teilen der Literatur ab.²⁷³ Indessen bleibt daran zu erinnern, dass für das Handeln der privaten Sicherheitsdienste Art. 12 Abs. 1 GG neben Art. 33 GG fortwirkt, so dass aus der Sicht des Sicherheitsgewerbes sogar ein *Anspruch* auf partielle Aufgabenübertragung geltend gemacht werden kann. Müssen dann private Sicherheitsdienste noch immer nach Weisung sowie unter Kontrolle eines Amtsträgers in dessen ständiger Anwesenheit tätig werden? In der Antwort auf diese und andere Fragen zeigt etwa das Beispiel Großbritanniens, wo der Strafvollzug in private Hände gelegt werden kann und dennoch niemand an der rechtsstaatlichen Verfasstheit dieses Staates zweifelt, dass es mit einfachen Antworten auf die Grundsatzfrage nach der Ausübung bisher hoheitlicher Funktionen durch das Sicherheitsgewerbe nicht getan ist.

Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass sich der Funktionsvorbehalt des Art. 22 Abs. 4 GG auf öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnisse bezieht; die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse wird dagegen vorausgesetzt. Über deren Bestand wird andernwärts nach Maßgabe des Prinzips der „offenen“ Staatsaufgaben entschieden, nicht aber zur Aufrechterhaltung des Beamtenstatus.²⁷⁴

²⁷¹ Zur problembeladenen „professionellen Nothilfe“ der privaten Dienstleister für den Auftraggeber siehe zuletzt Stober, 1998, S. 51 ff m. zahlr. Nachw.; zur Befugnisbreite der „Verwaltungshelfer“ siehe nur Gramm, 1999, S. 334, 335 ff.

²⁷² Gusy, 1994, S. 201 f.; Jeand'Heur, 1994, S. 127 ff.; Krölls, 1995, S. 135; Gramm, 1999, bes. S. 333, 335 ff., 343, 356.

²⁷³ A. a. O. (Fn. 257); zur Literatur vgl. die Nachw. in Anm. 272.

²⁷⁴ Dies gegen Gramm, 1999, S. 343, und gegen Rupprecht, 1999, S. 241. Sp.; auch BVerfGE 9, 268 (284) kann gegen die hiesige Ansicht nicht ins Feld geführt werden, denn das Urteil stellt nicht die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers über die Aufgabenqualifizierung in Frage, wie hier auch R. Scholz, 1996, S. 446 m. w. Nachw. in Fn. 27

3.3.4 Veränderungsbedarfe des gewerberechtlchen Ordnungsrahmens

Zu den insoweit maßgeblichen Überlegungen zählt auch die Vergewisserung des derzeitigen gewerberechtlchen Ordnungsrahmens für sicherheitsgewerbliche Tätigkeiten. Um die Reformbedürftigkeit des dabei einschlägigen § 34a GewO ist mittlerweile eine weittragende Auseinandersetzung entbrannt.²⁷⁵ In deren Verlauf wird zunehmend deutlich, dass sich § 34 a GewO mit seinem Folgerecht²⁷⁶ in den normativen Maßgaben zu eng auf die Bewachungsunternehmen beschränkt, so dass er nicht das gesamte Spektrum der gewerblichen Sicherheitsdienstleister erfasst.²⁷⁷ Zudem existiert derzeit kein anerkannter Ausbildungsberuf für die vielfältigen Aufgaben der privaten Wach- und Sicherheitsdienste. Anders liegen die Dinge nur für den Werkschutz.²⁷⁸ Im Zusammenhang eines revidierten Strategiekonzepts „innere Sicherheit“ würde indessen nur eine ausgefeilte *Ausbildungs- und Berufssteuerung* die zurücktretende Funktionsverantwortung des Staates im Sicherheitsbereich und deren Rück-Verlagerung auf Private kompensieren können.

3.4 „Offene Sicherheitsverfassung“ des Grundgesetzes?

Komplexe Probleme verlangen nach komplexen Lösungen. Deren Grundlage besteht unter anderem darin, die *rechtlichen* Rahmenbedingungen der Zulassung privater Gefahrenabwehr und der Übertragung polizeilicher Aufgabenfelder auf Private verlässlich zu klären. Ökonomische Erkenntnisse sind darin einzubeziehen; das Recht ist nicht effizienzblind.²⁷⁹ Dies gilt auch für die zukünftige Ausgestaltung des Sicherheitsschutzes in Deutschland.

Zu den Voraussetzungen für bestandssichere Lösungen der Probleme des berufsmäßigen Rechtsgüterschutzes für Dritte gehört somit vor allem deren sorgfältige *verfassungsrechtliche Analyse*. Diese schließt die Frage ein, inwieweit die Gewährleistung innerer Sicherheit samt entsprechender Vorsorgemaßnahmen eine *Kernaufgabe* des Staates darstellt und als solche unabweisbar in staatlicher Hand bleiben muss.²⁸⁰ Die Antwort hierauf strukturiert das schon

²⁷⁵ Nachw. hierzu bei Stober, 1998, S. 54 ff., der freilich zu Unrecht meint, die Bewachungsgewerbenovelle 1994 habe „die Zuverlässigkeitsproblematik befriedigend gelöst“ (S. 55)

²⁷⁶ Insbesondere die Bewachungsverordnung ist hier gemeint; dazu bereits oben im Text m. w. Nachw. bei 2.4.5.2.

²⁷⁷ Das verkennt z. B. Stober, 1997, S. 220 ff.

²⁷⁸ Näher hierzu Ehes, 1995, S. 472 (RdNr. 94)

²⁷⁹ Eidenmüller, 1997, passim.

²⁸⁰ Dazu die Nachw. oben in Fn. 260.

erwähnte *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* zwischen Staat und Gesellschaft. Sie erfüllt sich allerdings nicht in der hierzu regelmäßig getroffenen Aussage, das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gewährleiste zwar ein staatliches Gewaltmonopol, aber kein Sicherheitsmonopol des Staates²⁸¹; diese Antwort erfasst nicht das Problem. Sie ist zu einfach. Die Formulierung berücksichtigt nicht genügend die Offenheit der „Sicherheitsverfassung“ des Grundgesetzes. Zu fragen ist statt dessen nach jenen *Gewaltgestattungen*, die möglicherweise dem Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis von Staat und Gesellschaft für einzelne gesellschaftliche Verantwortungsträger erfließen.

²⁸¹ Rupperecht, 1996, S. 46.

Zweiter Teil

Innere Sicherheit als Staatszweck und gesellschaftliche Mit-Verantwortung

4 Innere Sicherheit als Staatszweck und kooperative Staatsaufgabe

4.1 Innere Sicherheit im souveränen Staat

4.1.1 Innere Sicherheit im Kanon der Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht ist die entscheidende Frage für die Umsetzung des voraufgehend umrissenen Konzepts der verantwortungsteiligen Sicherheitsvorsorge in der Zukunftsgesellschaft, ob ihm das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich hinreichend Raum gewährt. Das schließt die Frage ein, inwieweit die Gewährleistung innerer Sicherheit samt entsprechender Vorsorgemaßnahmen eine Kernaufgabe des Staates darstellt, deren Wahrnehmung unabweisbar in staatlicher Hand bleiben muss.

Nach herkömmlicher Auffassung zählt zu den *Kernaufgaben* eines jeden modernen Staates die Pflicht, das gesellschaftliche Leben innerhalb seiner Grenzen zu organisieren, die ihm angehörigen Bürger vor gewalttätigen Angriffen „von außen“ zu schützen und den *inneren Frieden* zu sichern. Rechtswidrige Übergriffe anderer Mitbürger sind deshalb staatlicherseits zu unterbinden. Freiheit ist individuell und gemeinschaftlich nur möglich in einer friedenschaffenden und friedenwahrenden Ordnung.²⁸²

„Sicherheit“ bildet in diesem Sinne, nämlich als Rechtsgüter- und Integritätsschutz des Einzelnen vor Beeinträchtigungen durch andere Bürger beziehungsweise durch nicht legitimierte Gewaltmaßnahmen des Staates einen maßgeblichen Bestandteil jenes Gesellschaftsvertrags, der die politische Herrschaft in der sich als Staat organisierenden Gesellschaft auf *Recht* gründet und hierbei einen Grundbestand an Normen verankert, der den „inneren Frieden“ unter den Rechtsgenossen zu gewährleisten aufgibt. Die Unterwerfung unter diese

²⁸² Pernthaler, 1986, S. 89 f.; R. Scholz, 1983, S. 705 ff.; ders., 1995, S. 1 ff.

Normen sowie deren Durchsetzung sichert der *Rechtsstaat* durch materiale Gebote und in geordneten Verfahren.²⁸³

Die Gewährleistung innerer Sicherheit nimmt in diesem Verständnis eine Sonderstellung im *Kanon der Staatsaufgaben* ein. Gemeinhin ist für diese von der Unmöglichkeit auszugehen, Umfang und Reichweite ein für allemal abschließend zu bestimmen. Das Grundgesetz enthält nach zutreffender Ansicht eben keinen abgeschlossenen Aufgabenkatalog. Der soziale Rechtsstaat ist vielmehr in nahezu allen *Aufgaben* und *Funktionen* nicht von vornherein festgelegt; er hält sich durchweg gegenüber der realen Entwicklung der Gesellschaft offen. Soweit für diese nach Maßgabe der Sozialstaatsklausel (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) die grundsätzliche Freiheit von Bedürfnisentfaltung und Bedarfserwartung gilt, hat der demokratische Rechtsstaat hieran seine Funktionen auszurichten. Es gilt das Prinzip der „offenen Staatsaufgaben“.²⁸⁴

Solche Aufgaben- und Funktionenoffenheit schlägt sich in einer dynamischen Steuerungskompetenz des modernen Verfassungsstaates nieder. Die verfassungsrechtliche Sozialentscheidung überlässt es dabei einerseits und in weitem Ausmaß dem *Gesetzgeber*, durch seinen Kompetenzentscheid über die Reichweite staatlicher Aktivitäten hier und in Zukunft selbst zu disponieren. Dadurch bleibt der Kanon der Staatsaufgaben auch in die Zukunft hinein offen; die Weichen sind sowohl in Richtung auf die Entdeckung und Bewältigung immer neuer Probleme als auch im Sinne eines „aufgabendistanzierten“ und dementsprechend „schlanken“ Staates gestellt. Dadurch verkörpert der moderne soziale und demokratische Rechtsstaat einen sich selbst und ständig von neuem zur Aufgabenrevision antreibenden *Prozess*.²⁸⁵

Dieser *Prozesscharakter des Staates* führt einerseits zu dem Problem der funktionellen Abgrenzung staatlicher von gesellschaftlichen Angelegenheiten einschließlich der zu ihrer Erledigung benötigten Verfahren. Denn jede moderne Verfassung würde sich als überfordert erweisen, selbst Umfang und Grenzen der staatlichen Aufgaben präzise festzulegen. Bisher ist hierfür weder eine überzeugende Systematik entwickelt worden, noch ist es gelungen, die Aufgaben vollständig zu erfassen. Auch der häufiger vorzufindende Hinweis auf die Grundrechte – entweder als Beleg für Aufgabenzuwachs („soziale Grundrechte“) oder als Begründung für den Abbau („Privatisierung“) von staatlichen

²⁸³ Zum „Staat als Verfahrensordnung“ siehe statt aller Pitschas, 1990, S. 135 ff., 164 ff., 287 ff., 441 ff. m. zahlr. Nachw.

²⁸⁴ R. Scholz, 1998, S. 993 m. w. Nachw. in Fn. 19

²⁸⁵ Zur Rolle des Gesetzgebers in diesem Zusammenhang vgl. Ossenhühl, 1998, S. 42 ff.

Aufgaben – lässt noch zahlreiche Fragen ungeklärt. Der moderne Staat weiß hierzu keine allgemeingültigen Antworten.²⁸⁶

Auf der anderen Seite führt dieser „offene“ Gestaltungsprozess der Staatsentwicklung immer wieder und jüngst unter dem Zeichen des gewollt „schlanken“ Staates in ein Zuständigkeitsdilemma bei der Begründung, Erfüllung und dem Abbau staatlicher Aufgaben. Denn nicht nur beruft das Grundgesetz auch die öffentliche Verwaltung und die Justiz neben dem Gesetzgeber zu Trägern des Steuerungsauftrags; in erster Linie zählt die *gesellschaftliche Aktivierung* im Zusammenhang der Kooperation von Staat und Gesellschaft zum staatlichen Steuerungsanliegen. Der funktionale Staat greift ganz im Sinne der ihn prägenden „Verantwortungsgemeinschaft“ mit seinen Bürgern auf den Gedanken der „Zusammenarbeit“ zurück. Staat und Gesellschaft „stellen sich heute nicht mehr als autarke Ordnungen dar, sondern als eine dialektische Einheit. In dieser dialektischen Zuordnung, die Diversität und Identität umschließt, bildet der Staat die Antithese zur Gesellschaft und die umgreifende, einheitsstiftende Synthese“.²⁸⁷

Der moderne Staat ist mit anderen Worten *aktivierender, kooperativer und dadurch integrativer Staat*. Seine Existenz und Verantwortung dürfen deshalb nicht im Sinne eines Monopols der Sorge um eine Angelegenheit beziehungsweise Entwicklung missverstanden werden. Aufgabenzuständigkeit und -verantwortung stehen vielmehr in *kooperativer Sozialverantwortung*. Das Grundgesetz geht von der Existenz eines „autonomen Sektors“ der Gesellschaft aus, also von Öffentlichkeiten beziehungsweise Lebensbereichen, die nicht vom politischen System zu Zwecken der Legitimationsbeschaffung erzeugt oder ausgehalten werden. Statt dessen tritt die in Freiheit verantwortliche Selbstbestimmung und Selbstentfaltung der Bürger im Gemeinwesen seit jeher *neben* die staatliche Verantwortung für die Gestaltung des Zusammenlebens. An das darin begründete *kooperative Mandat* von Staat und Gesellschaft, das sich heute vielfach wiederbelebt findet und in die Vorstellung einer „Bürgergesellschaft“ hinüberschwingt, sowie an den Grundsatz des „distanzierten Sozialstaates“ knüpft die stärkere Berufung der gesellschaftlichen Selbstverantwortung für die Aufrechterhaltung innerer Sicherheit an.

²⁸⁶ Stern, 1984, S 5 ff

²⁸⁷ Isensee, 1976, S 323

Umgekehrt sind aus der Perspektive der Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft hoheitliche Aufgabenentwicklung und Rechtsgüterschutz unter dem Grundgesetz der Verpflichtung unterworfen, *Strategien der gesellschaftlichen Aktivierung* auch für den Schutz der inneren Sicherheit zu entwerfen. Deren Kern besteht in der Sicherung von Dezentralität und im Vorbehalt selbstaktiver Felder zugunsten der bürgerlichen Freiheit unter Stärkung gesellschaftlicher Eigenverantwortung.²⁸⁸

Das grundgesetzliche Votum für eine solche plurale gesellschaftliche Selbstorganisation vermittelt umgekehrt im Sektor der inneren Sicherheit keinen „Abschied“ vom Staat und von dessen Gemeinwohlauftrag. Vielmehr dienen Strategien der gesellschaftlichen Aktivierung ebenso dem Gemeinwohl wie sie den Staat stärken, indem sie die Ressourcen und Leistungspotentiale Privater immer auch und zugleich dem Gemeinwohl dienstbar machen (müssen). Man mag deshalb zwischen „primären“ beziehungsweise essentiellen, dem Staat vorbehaltenen Aufgaben und den möglichen, vielleicht sogar üblichen, jedenfalls aber situationsbedingten („sekundären“) Aufgaben unterscheiden, bei denen nicht von vornherein die Unentbehrlichkeit der Erledigung durch den Staat feststeht.²⁸⁹ Andere Unterscheidungen können hinzutreten. Aber dem voraus geht doch stets die Frage, ob sich nicht „hinter“ den jeweiligen Aufgaben und ihrer Beschreibung beziehungsweise Kategorisierung mehr verbirgt, nämlich die Indienstrafe für bestimmte *Schlüsselfunktionen* des modernen Verfassungsstaates. Denn dieser ist sich nie Selbstzweck, sondern er *dient* der Gesellschaft für die Herstellung und Sicherung elementarer Existenzbedingungen des Menschen.

Gewinnt der Staat auf diese Weise einen werkzeughaften Charakter, eine spezifische Rationalitätsbindung, dann verweisen die sogenannten „Kernaufgaben“ des modernen Staates auf ihnen noch auf vorausliegende *Grundzwecke*, die es situations- wie zeitbedingt und kraft Aufgabenwahrnehmung zu erfüllen gilt. Diese Zwecke entscheiden darüber, ob bestimmte Staatsaufgaben entfaltet werden oder nicht. Ihnen rechnen – worauf etwa *J. Isensee* besonders hingewiesen hat – die innere Sicherheit oder auch die Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen zu. Als kategoriale Strukturpfeiler des Staates sind sie dann mehr Voraussetzung denn Thema des Grundgesetzes.²⁹⁰

²⁸⁸ Knemeyer, 1999, S. 15 ff., 18 ff.; Zuber, 1998, S. 4.

²⁸⁹ Pitschas, 1990, S. 424 m. w. Nachw. in Fn. 107, 110.

²⁹⁰ Isensee, 1986, S. 30.

4.1.2 Gewährleistung innerer Sicherheit als relativer Staatszweck

Die Gewährleistung innerer Sicherheit erweist sich somit dem Staat des Grundgesetzes als *Existenzbedingung* vorgegeben. Insoweit bereitet die verfassungsrechtliche Zuordnung von „Sicherheit“ zum Katalog der ausschließlichen Staatsaufgaben kein Schwierigkeiten. Denn sie ist eben nicht aus sich selbst heraus eine „Aufgabe“ im herkömmlichen Sinn, sondern ihre Gewährleistung führt auf den *Sicherheitszweck* unserer Staatlichkeit als Staatszweck zurück.²⁹¹ Zwar stellen die Sicherheit des Staates als verfasster Friedens- und Ordnungsmacht sowie die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung unverzichtbare Verfassungswerte dar. Sie stehen mit anderen zumindest in gleichem Rang – schon weil die Institution „Staat“ von ihnen ihre eigentliche und letztendliche Hauptrechtfertigung herleitet.²⁹² Doch ist die Zweckverwirklichung darüber noch hinaus vom jeweiligen Bewusstseinsinhalt der Gesellschaft und dem historischen Zeitpunkt abhängig.

Sicherheit als Verfassungsprinzip ist deshalb auch nicht mit dem herkömmlichen Argumentationsmuster der Staatsaufgabenlehre zu erfassen.²⁹³ Mag auch die Verfassung „den permanenten und umfassenden Forderungen auf Sicherheit nicht auf den ersten Blick“ korrespondieren, so sind doch die konkreten Erwähnungen des Sicherheitsthemas durch das Grundgesetz – wie zum Beispiel im Zusammenhang des Schutzes der „Sicherheit des Bundes oder eines Landes“ (Art. 73 Nr. 10 GG) oder der „Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit“ (Art. 35 Abs. 2 GG) – ungeachtet dieser eher bruchstückhaften Formulierung – als Ausdruck des gesamtheitlich vorgelagerten Verfassungsprinzips „Sicherheit“ zu verstehen.²⁹⁴ Die Frage nach dem „Verfassungsrang“ einer „Staatsaufgabe Sicherheit“ setzt deshalb falsch an; dieser steht nicht zur Debatte. Innere Sicherheit ist in ihrem Verständnis als Staatszweck und Verfassungsgarantie ohne jeden Zweifel als Staatsaufgabe einzuordnen.

Indessen verlässt die hier gestellte Frage nach Zulässigkeit und Reichweite einer verantwortungsteiligen Sicherheitsvorsorge, also nach den Anteilen der Gesellschaft daran, den bloß aufgabenbezogenen Argumentationsrahmen überhaupt. Nicht von ungefähr ist deshalb in der Literatur die Rede davon, die im

²⁹¹ Götz, 1988, RdNm. 2, 6, 7 ff.

²⁹² BVerfGE 49, 24 (56 f.), BVerwGE 49, 202 (209).

²⁹³ So aber Gusy, 1996, S. 574 f. mit Anm. 8.

²⁹⁴ Dazu ausführlich Pitschas, 1993, S. 857 f.

Grundgesetz enthaltenen Hinweise auf die innere Sicherheit seien „eher als Bemühungen des Grundgesetzes (zu verstehen), die Wahrnehmung von Sicherheitsfunktionen zu rationalisieren und begrenzen.“²⁹⁵ In der Tat: Bei der Verwirklichung des Staatszwecks „Sicherheit“ in verfassungsrechtlich geordneten Bahnen geht es letztlich um die Frage, ob die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit unter *Staatsvorbehalt* steht.²⁹⁶

4.1.3 Innere Sicherheit unter Staatsvorbehalt?

4.1.3.1 Gewährleistungsverantwortung des Staates für innere Sicherheit

Über den Ausgangspunkt aller näheren Erörterungen hierzu sollte heute selbst unter den Bedingungen des Überganges zum funktionalen Staat kein Zweifel bestehen: Auch das „modernisierte“ Staatswesen hat das Ziel zu verfolgen, die Staatsangehörigen und ihre Rechte vor Bedrohung und Angriffen von innen wie von außen (durch andere Staaten) zu schützen und ihr friedliches Zusammenleben und -wirken zu ermöglichen. Aus diesem Sicherheitszweck des Staates folgt die Gewährleistung der öffentlichen (inneren) Sicherheit als eine *originäre Staatsaufgabe*.

In diesem Sinne hat der moderne Staat eine *Gewährleistungsverantwortung* dafür zu übernehmen, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewahrt, der einzelne vor Kriminalität und Gewalt geschützt wird und seine Unternehmungen aller Art sich in Freiheit entfalten können. Für die innere Sicherheit einzustehen, gehört deshalb zu den hoheitlichen *Kernaufgaben* unserer Staatlichkeit, deren Wahrnehmung allen Bürgern, das heißt der Allgemeinheit und auch im Sinne des Gleichheitssatzes gem. Art. 3 Abs. 1 GG staatlicherseits geschuldet wird. Zugleich gehören grundrechtliche Freiheitsgarantien und staatliche Sicherheitsverantwortung unmittelbar zusammen: Freiheit kann nur in Sicherheit gedeihen.

Wie aber auf dieser Grundlage die traditionell und aktuell anerkannte Staatsaufgabe des Schutzes der inneren Sicherheit konkret erfüllt wird, ist Gegenstand staatlicher Politik einerseits, der Ausübung gesellschaftlicher Sicherheitskompetenzen andererseits. Zwar ist der Staatszweck „Sicherheit“ in seiner

²⁹⁵ Gusy, 1996, S. 578.

²⁹⁶ So R. Scholz, 1996, S. 443 ff.

Kernsubstanz unantastbar und wegen seiner Friedenssicherungsfunktion staatlicher Entäußerung nicht zugänglich. Doch verfügt der Staat im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung eben wegen der Zweckrelativität der Schutz-aufgabe über die Wahl zwischen unterschiedlichen Modellen einer Umsetzung der ihn treffenden *Infrastrukturgarantie* von Rechtsfrieden, Rechtssicherheit, öffentlicher Sicherheit und Ordnung.

Für die öffentliche Sicherheit gibt es hiernach keinen definitiven Aufgabenvorbehalt zugunsten des hoheitlich handelnden und verantwortlichen Staates. Der Staat muss überdies die Aufgabe der Sicherheitsvorsorge nicht prinzipiell selbst erfüllen; er genügt der ihm aufgegebenen Gewährleistungs- und Infrastrukturverantwortung auch dadurch, dass er Formen der echten (materiellen) beziehungsweise Aufgabenprivatisierung – etwa in Gestalt der Kompensation staatlicher Aufgabenerfüllung durch private Sicherheitskräfte – für den Bereich der inneren Sicherheit wählt. Eine solche *Entmonopolisierung und Privatisierung der Gefahrenabwehr und -vorsorge* steht zumal im Kontext des aktuellen Wandels der Staatsfunktionen sowie der Entwicklung kooperativer Handlungs- und Organisationsmuster. Die oben apostrophierte „Sicherheitspartnerschaft“ gibt diesem Wandel Ausdruck. Verfehlt ist deshalb die Rede von dem „Rückzug der Polizei“ oder einer „lean police“. ²⁹⁷ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Reduzierung der hoheitlichen Sicherheits-(Erfüllungs-)Verantwortung von dem Ausmaß des öffentlichen Sicherheitsinteresses abhängig gestellt ist. So sieht sich vor allem die Ausübung physischen Zwangs weitestgehend auf den staatlichen Polizeivollzug beschränkt.

Vor dem soeben skizzierten Hintergrund offenbart sich die Frage nach der Reichweite der staatlichen Einstandsverantwortung für innere Sicherheit als Nachfrage nach der Tiefe der *Verantwortungsteilung* zwischen Staat und Bürger („Verantwortungsdualismus“). Bezogen auf die innere Sicherheit geht es diesbezüglich darum, wie eine solche *duale Sicherheitsverantwortung* im Verhältnis von Staat und Bürger zu konkretisieren ist. Die Antwort auf diese Frage wird durch den jeweiligen Staats- und Gesellschaftsvertrag gegeben, dem die Verfassung Ausdruck verleiht. Er reguliert im Wechselspiel von *Souveränität* und *Verantwortung* die „Gewaltenteilung“ zwischen Staat und Bürger. Oder anders ausgedrückt: Mit Hilfe verfassungstheoretischer und -rechtlicher Distinktionen lässt sich nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie“ der Gewährleistungs- beziehungsweise Einstandsverantwortung für innere Sicherheit bestimmen.

²⁹⁷ Stober, 1997, S. 891 m. Anm. 52.

4.1.3.2 Staatliche Gewährleistungsverantwortung und „innere“ Souveränität

Wie weit wiederum die Einstandsverantwortung zur Gewährleistung des inneren Rechtsfriedens reicht, ist weder ein für allemal abstrakt anzugeben, noch ist die Frage ohne Rücksicht auf die jeweils individuelle Rechtsstellung des Bürgers im Staat zu beantworten. Welche Individualrechte garantiert sind und wie sich das Ausmaß der staatlichen Pflicht bestimmt, diese Rechte durchzusetzen, lässt sich lediglich für die jeweils einzelne Rechtsordnung klären. Denn sie regelt, welche Rechte der Bürger als schutzwürdig anerkannt sind und wie der Einsatz von Gewalt zu ihrer Verteidigung beziehungsweise Durchsetzung zwischen Staat und Bürger verteilt ist.²⁹⁸

Die kooperative Verteilung der Gewährleistungsverantwortung für den Rechtsfrieden erfließt in diesem Sinne – wie bereits angedeutet – dem jeweiligen Gesellschafts- und Staatsvertrag, der die Verfassung trägt. Er legt fest, welche Rechte des Bürgers *speziell durch den Staat* in ihrem Bestand und ihrem Umfang geschützt werden sollen. Dazu gehören im modernen Staat vor allem die Grund-Rechte, die einen unverbrüchlichen Bestand an Rechtsgütern sichern, dessen Schutz der Selbsthilfe des einzelnen aber weitgehend entziehen und dem Staat überantworten. Daneben gibt es vielfältige andere Rechte, die zwar Handlungsfreiheiten verbürgen, aber keine vorhandenen Bestände garantieren und daher auch nur begrenzt schutzpflichtig sind.

Insoweit der Staat den Schutz und die Durchsetzung bestimmter Rechte gewährleistet, erklärt der Gesellschafts- und Staatsvertrag den Verzicht des einzelnen auf private Gewaltanwendung. Erfüllt jedoch der Staat diesen Vertrag nicht, vermag er also die innere Friedensordnung – aus welchen Gründen auch immer – nicht beziehungsweise nicht vollständig zu sichern, so sind die in ihrem Rechtsgüterbestand gefährdeten Bürger von Verfassungen wegen befugt, ihr „Recht“ selbst schützen.²⁹⁹ Schon in dieser Wechselbeziehung von staatlicher Gewährleistungsverantwortung für den Rechtsfrieden und innere Sicherheit einerseits sowie privater Sicherheitsverantwortung andererseits deutet sich die prinzipielle Revisionsfähigkeit und -notwendigkeit der jeweils *situativen Verantwortungsverteilung* zwischen Staat und Privaten an.

²⁹⁸ So zutr. Gusy, 1996, S 577

²⁹⁹ Vgl. statt aller Götz, 1988, RdNr. 32.

4.1.3.3 „Innere“ Souveränität als Kompetenz-Kompetenz zur Gestaltung öffentlicher Sicherheit

In *Sicherheitsbelangen* kommt somit für den einzelnen der Verzicht auf das Recht zur Selbstverteidigung beziehungsweise auf Selbstschutz nur in Betracht, wenn der Staat den Rechtsgüterschutz gewährleistet.³⁰⁰ Diesen trifft eine Garantiefunktion gegenüber den Sicherheitserwartungen seiner Bürger im Feld der inneren Sicherheit, aber auch im Bereich der sozialen und technischen Sicherheit.³⁰¹

Die voraufgehend beschriebene staatliche *Garantiefunktion* umfasst innere Sicherheit in ihrer bereits beschriebenen Reichweite; sie beschließt die *öffentliche Sicherheit* als Voraussetzung des Rechtsfriedens ein. Diese definiert sich aus dem Ausschluss illegaler Privatgewalt beim Schutz individueller oder kollektiver Rechte. Körperliche Zwangsgewalt darf ausschließlich vom Träger der öffentlichen Gewalt ausgeübt werden. Das herkömmlich so bezeichnete „Gewaltmonopol“ des Staates ermöglicht erst den Bestand öffentlicher Sicherheit.³⁰²

Ganz in diesem Sinne hat denn auch der moderne Staat ältere Formen der Rechtsdurchsetzung im Wege des Faustrechts und der Selbsthilfe nach und nach zugunsten hoheitlich garantierter Sicherung des Rechtsfriedens zurückgedrängt. Die diesem Vorgang ersprießende Trennung von öffentlicher Gewalt und privater Gewalttätigkeit ordnet die Herausbildung des sogenannten staatlichen Gewaltmonopols dem Entstehungsprozess des *modernen Staates* zu und sieht sich in dessen *Kompetenz* eingefügt, selbst und allein Gegenstand und Reichweite seiner Regeln und deren Durchsetzung (durch Gewaltanwendung) zu bestimmen („Kompetenz-Kompetenz“).³⁰³

Diese Kompetenz-Kompetenz bildet den juristischen Kern der **inneren Souveränität**. Als eines ihrer konstituierenden Elemente gilt das sogenannte Gewaltmonopol. An dessen Ausformung und an die Entstehung der „inneren“ Souveränität ist die Entwicklung des modernen Staates unverbrüchlich geknüpft.³⁰⁴ Ihr erfließt zugleich die staatliche Gewährleistungsverantwortung und die daran anknüpfende Schutzpflicht zugunsten *überindividueller Rechte*

³⁰⁰ Ebenso Gusy, 1996, S. 577

³⁰¹ Pitschas, 1995, S. 57 ff

³⁰² Götz, 1988, RdNr. 30

³⁰³ Becker, 1995, S. 2077 ff

³⁰⁴ Quantsch, 1996, Sp. 1104 ff., 1105 unter Bezugnahme auf dens., Staat und Souveränität, 1970.

im Staat. Die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit wird damit zum Element „innerer“ Souveränität. Deren Ausübung bezieht sich sowohl auf Individual- als auch auf Kollektivgüter im Sinne des Gemeinwohls.

4.1.3.4 „Innere“ Souveränität und staatliche Gewalthoheit

Die Unterscheidung von Gewalt, die vom Staat verantwortet wird, und privater Gewalttätigkeit ist uns heute selbstverständlich. Dabei wird der Begriff der „Gewalt“ im Sinne des „Gewaltmonopols“ herkömmlich als physische Gewaltanwendung des Staates verstanden, das heißt als *Mittel der Staatlichkeit*. Das „Gewaltmonopol“ soll damit Teil des Monopols des Staates auf die Staatsgewalt sein.

Dementsprechend wird gegen die hier vertretene Position, die Gewährleistung innerer Sicherheit als einen relativen Staatszweck zu betrachten, verbreitet das Prinzip des staatlichen Gewaltmonopols ins Feld geführt. Dieses erflöße, so wird in Verkennung der Differenz zwischen Staatszweck und Staatsaufgabe vertreten, der rechtsstaatlichen Verantwortung für die öffentliche Sicherheit; es vertrage deshalb keine Form der Privatisierung. Die Aufgabenprivatisierung sehe sich gerade dadurch gekennzeichnet, dass eine staatliche Aufgabe aus der Verantwortung des Hoheitsträgers entlassen und in die privatautonome Verantwortung oder Eigenverantwortlichkeit Privater gegeben werde. Private Gewalten würden deshalb auch nicht unter Berufung auf Formen der Aufgabenprivatisierung zum selbstverantworteten Schutz der inneren Sicherheit legitimiert. Der liberale Rechtsstaat werde gerade, so heißt es, durch das strikte Bekenntnis zum staatlichen Gewaltmonopol gekennzeichnet.³⁰⁵

Ich halte diese Argumentation nicht für überzeugend, zumal bereits heute Formen der Zwangsausübung nicht nur dem Staat als einem sozialen Verband zustehen. Gesellschaftlich hinzunehmende Gewalt wird unter anderem auch, wie bereits dargelegt, im Rahmen der privaten Notwehr- beziehungsweise Selbsthilferechte ermöglicht. Man mag diese Selbsthilfe- und Notrechte Privater als begrenzte Ausnahmen vom Gewaltmonopol bezeichnen und sie besonderer gesetzlicher Gewaltermächtigung für bedürftig halten („Gewaltgestattung“) oder gar als „immanente Schranken des Gewaltmonopols“ (*J. Isensee*) ansehen.³⁰⁶ Doch bleibt auf der Grundlage einer gesellschafts- und staatsvertraglichen

³⁰⁵ Götz, 1988, RdNr. 29, w. Nachw. bei R. Scholz, 1996, S. 446 m. Anm. 28.

³⁰⁶ Isensee, 1987, RdNm. 87 f., Gusy, 1996, S. 576.

Begründung „innerer“ Souveränität zu berücksichtigen, dass die individuelle Befugnis, gegenwärtige Angriffe auf Leben, Gesundheit, Eigentum und andere Grund-Rechte mit individuellen Verteidigungsmitteln gewaltsam abzuwehren, neben der staatlichen Kompetenz subsidiär stets fortgilt. Auch unter dem Grundgesetz sind zwar Notwehr und Nothilfe im Hinblick auf die fehlende „Erforderlichkeit“ der Verteidigung gegen Straftaten bei präsentem Polizeischutz zurückgetreten³⁰⁷; doch lassen weder die gegenwärtigen Reserven der Polizei – wie dargelegt – noch die staats-, bürgerlich- und strafrechtlichen Vorschriften es haltbar erscheinen, dem Staat ein „Monopol“ auf den individuellen Rechtsgüterschutz gegenüber rechtswidrigen Angriffen zuzuweisen.

Richtigerweise sollte deshalb der Begriff des „Monopols“ anders verstanden werden. Er ist für den modernen Rechtsstaat nicht kennzeichnend. Seine richtige Deutung zielt auf die Anerkennung einer „Gewalthoheit“ des Staates. Sie ist ein wesentlicher Teil dessen „innerer“ Souveränität und bedeutet den prinzipiellen staatlichen Entscheidungsvorbehalt, wer – wenn nicht der Staat selbst – rechtmäßigerweise Gewalt einsetzen darf. In diesem Sinne reklamiert der zeitgemäße Rechtsstaat eben nicht die *Exklusivität* des Gewalteinsatzes beziehungsweise eine „exklusive Wahrnehmungszuständigkeit“ des Staates für alle repressiven Maßnahmen mit Gewaltanwendung, sondern die Kompetenz-Kompetenz bezüglich des Gewalteinsatzes. Wie auf einem Kontinuum angeordnet, umfasst diese sowohl das prinzipielle Verbot privater Gewaltanwendung als auch deren Gestattung beziehungsweise die Ermächtigung hierzu bis hin zur Anerkennung eines gesellschaftlichen Eigenbestandes unter Eingrenzung durch die Rechtsordnung. Der flexible, offene Begriff der „Gewalthoheit“ des Staates verdeutlicht damit zugleich, dass kein umfassendes „Gewaltverbot“ für Private in jeder Hinsicht existiert.³⁰⁸

Zusammengefasst ermöglicht sonach „innere Souveränität“ in ihrem heutigen Verständnis die Verantwortungsgemeinschaft von Staat und Bürgern für die Bewahrung der inneren Sicherheit. Sie umfasst die staatliche Entscheidung über den Einsatz von Gewalt im Sinne eines hoheitlichen Vorbehalts darüber, wer anstelle des Staates Gewalt ausüben darf, wie sich der Umfang einer solchen legitimen Gewaltausübung bestimmt und zu welcher Zeit und mit welchen Mitteln private (illegale) Gewaltausübung zu verhindern ist. Aus dieser Perspektive ist denn auch der Satz falsch, es gäbe „zwar ein staatliches Gewaltmono-

³⁰⁷ Dazu näher und m. w. Nachw. Bueß, 1997, S. 70 ff.

³⁰⁸ So auch Gusy, 1996, S. 576, den Verzicht auf den Begriff des „Monopols“ regt im übrigen auch Götz, 1988, RdNr. 29 m. Anm. 101 an.

pol, aber kein Sicherheitsmonopol des Staates“.³⁰⁹ Weder gibt es, wie soeben dargelegt, ein „Gewaltmonopol“ des Staates, noch ist die Entscheidung darüber, wie öffentliche Sicherheit als Voraussetzung des Rechtsfriedens und Teil der „inneren“ Souveränität des Staates zu gewährleisten ist, diesem aus der Hand genommen.

Die skizzierte Ablösung des klassisch-staatlichen Gewaltmonopols durch eine staatliche *Gewalthoheit* gründet allerdings nicht auf dem bloßen „Wandel gesellschaftlicher Sicherheitsphilosophie und Risikobewertung“ (Stober). Zwar ist es im hiesigen Verständnis durchaus richtig, von einer neuen Arbeits- beziehungsweise Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privaten auf der Grundlage einer verstärkten Eigen- und Mitverantwortung für die Gefahrenabwehr und -vorsorge zu sprechen. Doch bringt der Hinweis, der Staat gehe zunehmend dazu über, Bürger und Unternehmen an ihre Verantwortung zur Eigensicherung und zu Eigenüberwachung zu erinnern, einen falschen Akzent in die Frage nach den Verantwortungsanteilen für die Gestaltung der inneren Sicherheit. Denn es geht nicht um die beliebige (wechselhafte) Konzentration auf neue (Kern-)Aufgaben, sondern um die Vergewisserung der verfassungsimmanenten Kompetenzenverteilung zwischen Staat und Bürger im Sektor der inneren Sicherheit.

4.1.3.5 Staatliche Gewalthoheit und sozietale Sicherheitspartnerschaft

In der Frage nach der privatautonomen Verantwortung für die Sicherheitsvorsorge kulminiert denn auch die Auseinandersetzung mit dem Staatszweck „innere Sicherheit“. Die hiesige Feststellung seiner Relativität und einer komplementären privaten Einstandsverantwortung für Gefahrenabwehr und -vorsorge verweist auf einen latenten Grundzug der gegenwärtigen *Staatsmodernisierung*, nämlich auf die Re-Formulierung der Freiheitsbedingungen und Partizipationsansprüche des Bürgers im spätdemokratischen Zeitalter. So, wie sich die „Bürgergesellschaft“ zu einem neuen bürgerschaftlichen Engagement in der lokalen Demokratie bekennt, so leuchtet im Diskurs über die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und in der EU die Forderung nach dem Abschluss eines erneuerten *Gesellschafts- und Staatsvertrags* auf, der die private Verteidigungsgewalt des Inhabers individueller Rechtsgüter und den gewerblichen Sicherheitsschutz in den Rahmen einer *kooperativen Sicherheitspartnerschaft* einbezieht.

³⁰⁹ Rupprecht, 1996, S. 46

Wie indessen die staatliche Kompetenz-Kompetenz ausgeübt, nämlich als *Gewalthoheit* betätigt wird, ist vom jeweiligen Entwicklungsstand staatlicher „innerer“ Souveränität abhängig. Die moderne Staatstheorie und Staatsrechtslehre haben sich den hierzu einschlägigen einzelnen Entwicklungslinien längst zugewandt. Verbreitet findet sich die Wegmarkierung der Entwicklung vom traditionellen zum kooperativen Staat, der wesentliche Elemente seiner „inneren“ Souveränität mit gesellschaftlichen Gruppierungen teilt.³¹⁰ Mitunter ist auch die Rede vom „Risiko-Staat“, weil beispielsweise die Sicherheit der in ihm errichteten technischen Anlagen nur noch auf der Grundlage von Wahrscheinlichkeitskonzepten als Bestandteil staatlicher Genehmigungen zu gewährleisten sei.³¹¹ Wiederum andere sprechen vom „funktionalen Staat“ und meinen damit eine neue Qualität des politischen Systems, dem als die vom Wähler für übergreifende und Sicherheit gewährende Aufgaben legitimierte Instanz die Aufgabe überantwortet sei, unabhängig von den gesellschaftlichen Partnern und jenseits von ihren Einzelinteressen eine neue Art der Handlungsfähigkeit (zu) erreichen.³¹²

In jüngerer Zeit ist ein weiterer Begriff zu diesen eher präskriptiven als analytischen Versuchen der Verortung neuer Staatszwecke hinzugetreten, nämlich der des „Schutzstaates“.³¹³ Dessen Skizze wendet sich gegen ein Staatsverständnis, das in der aktuellen Verwirklichung des grundgesetzlichen Auftrages zu Schutz und Prävention in der inneren Sicherheit nach Ansicht des Autors spezifische Dysfunktionen und fehlgeleitete Handlungsformen widerspiegeln und zu dem Ergebnis führe, dass, wer Sicherheit wünsche, in diesem Staat die Freiheit aufgeben müsse.

Für den Beleg dieser These scheint mir allerdings der Begriff des „Schutzstaates“ wegen dessen Nähe zum NS-Staat diskreditiert zu sein. Vor allem aber gilt: Mag der „Schutzstaat“ von manchen zwar als ein Sozialzwang empfunden werden, der individueller Autonomie Schranken setze, so nimmt doch in der Gesellschaft – wie im Ersten Teil der Untersuchung gezeigt wurde – die Zahl derjenigen zu, die bewusst zur Freiheitswahrung nach einem höheren Maß an staatlicher beziehungsweise gesellschaftsseitiger Sicherheitsvorsorge verlangen. Sicherheitsdefizite werden von ihnen sowohl als subjektive Befindlichkeit, nämlich als Gefühl fehlender Sicherheit, und zugleich als objektive (institu-

³¹⁰ Dazu Voigt, 1995, S. 33 ff.

³¹¹ Di Fabio, 1994, S. 41 ff., 445 ff.

³¹² Böhrer, 1997, S. 119 ff.

³¹³ H. A. Hesse, 1994, bes. S. 17 ff.

tionalisierte) Notwendigkeit angesehen, für mehr Geborgenheit beziehungsweise Angstfreiheit zu sorgen.

In dem Maße, in dem es zur Eigenart des heraufziehenden 21. Jahrhunderts gehört, dass Gefahren und Risikopotentiale immer ungewisser werden, dehnt diese Herausforderung der freiheitsbeengenden Ungewissheit über Sicherheit, also des „ungewissen Wissens“ darüber die staatliche Gewährleistungsverantwortung für innere Sicherheit auf das *Vorfeld* verfassungsgeschützter Rechtsgüter aus. Staatliche Sicherheitsverantwortung umfasst nunmehr auch eine Vorsorgekompetenz bis hin zur Einbeziehung des Verfassungsschutzes.³¹⁴ Zugleich wächst aus den bekannten Gründen die Bereitschaft der Bürger, sich auch des privaten Vorfeldschutzes durch gewerbliche Unternehmen zu bedienen. Man mag dies auf der einen Seite als Anlass zur Sorge darum nehmen, das sogenannte „Gewaltmonopol“ würde unerträglichen Einbußen ausgesetzt.³¹⁵ Immerhin bleibt solchen (an sich berechtigten) Sorgen gegenüber daran zu erinnern, dass zwar die staatliche Hoheitsmacht und das damit verbundene Recht, sie notfalls mit physischer Gewalt durchzusetzen, in einem viele Jahrhunderte dauernden Prozess den widerstreitenden gesellschaftlichen Kräften und deren Gewaltausübung entzogen und bei der verfassten Staatlichkeit konzentriert worden sind.³¹⁶ Doch zeigte sich in diesem Prozess die „innere“ Souveränität als „Gehäuse“ staatlicher Garantie öffentlicher Sicherheit in ihrer Ausgestaltung stets und zugleich flexibel. Ihr Verständnis als „Gewalthoheit“ statt als „Gewaltmonopol“ ermöglicht in diesem Sinne und mit Blick auf Gefahrenabwehr und -vorsorge auch heute und im Zeichen allgemeiner Staatsmodernisierung den Übergang zu künftiger Gewährleistung innerer Sicherheit unter den Handlungsbedingungen des *kooperativen Staates*, das heißt in *gemeinsamer* Verantwortung und Zusammenarbeit von Staat und Bürgern.

Worum es also geht, ist in bezug auf die Gewährleistung innerer Sicherheit ein neues Verständnis auszuformen, dass die private Verteidigungsgewalt des Inhabers individueller Rechtsgüter, die Kriminalitätsprävention durch die Bürgergesellschaft *und* den gewerblichen Sicherheitsschutz in den Rahmen einer *kooperativen Sicherheitspartnerschaft* einbezieht. Damit tut der Staat auf der Grundlage „innerer“ Souveränität und seiner Gewalthoheit das, was er in der gegenwärtigen Bedrohung der inneren Sicherheit selbst leisten kann, nämlich seine Gewährleistungsverantwortung und Garantiefunktion auf andere Weise

³¹⁴ Fritsche / Eissvogel, 1998, S. 195 ff., 197 ff.

³¹⁵ Siehe dazu die Debatte im Deutsche Bundestag aus dem Jahr 1996 über die Tüchtigkeit privater Sicherheitsdienste, nachgezeichnet bei Pitschas, 1997a, S. 393 f.

³¹⁶ Vgl. Becker, 1995, S. 2077 ff.

als bisher – aber gleichwohl unter Wahrung seiner Souveränität – als Grundlage erneuerter Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen.

Verbrechensbekämpfung darf in diesem Sinne von Staats- und Verfassungs wegen auf die Gemeinsamkeit mit privater Sicherheitsvorsorge setzen. *Verantwortungsteilige Sicherheitspartnerschaft* von Staat und Privaten ist auch verfassungsrechtlich eine Integrationsbedingung des modernen Staates.

4.1.4 Rechtsstaatliche Bindung staatlicher Gewalthoheit und Grundrecht „auf Sicherheit“

Die *rechtsstaatliche* Rückbindung der Verantwortungsteilung für innere Sicherheit wie der „inneren“ Souveränität überhaupt wird dadurch nicht aufgehoben. Souveränität und Recht sind vielmehr im sozialen und demokratischen Rechtsstaat des Grundgesetzes ineinander unauflöslich verwoben; der souveräne Staat ist kraft seiner verfassungsvertraglichen Grundlegung nur souverän, weil er der Herrschaft von „Gesetz und Recht“ in geordneten Verfahren der Rechtsetzung, -ausführung und -kontrolle nach Maßgabe der vom Volk ausgehenden Staatsgewalt unterworfen ist. Oder anders formuliert: „Innere“ Souveränität verwirklicht sich erst und nur in den Formen des materialen, sozialen und demokratischen Rechtsstaats. Sie unterliegt in allen ihren Emanationen den rechtsstaatlichen Bindungen der sozialen Demokratie des Grundgesetzes, konkretisiert vor allem durch das *Gesetz* als zentralem Instrument der staatlichen Steuerung.³¹⁷

4.1.4.1 Gesetzesbindung der staatlichen Gewalthoheit

In der Folge dessen bedürfen die staatliche Hoheitsmacht und insbesondere die Gewalthoheit der *gesetzlichen Rahmgebung* vor allem dort, wo im Zuge verantwortungsteiliger Sicherheitspartnerschaft die Gefahrenabwehr und -vorsorge vermehrt von Privaten übernommen werden soll – gleichwie, ob durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen oder mit dem Versuch, die stärkere Einbindung von Kommunen und Bürgern in die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zu erproben. Über den Rahmen solcher Versuche sowie über Kompetenzen und Befugnisse privater Sicherheitsunternehmen und deren Abgrenzung zu den Kompetenzen der Polizei beziehungsweise gegenüber

³¹⁷ Schuppert, 1998, S. 105 ff.

gesellschaftlicher Prävention und kommunaler Sicherheitspolitik müssen in dessen Rechtsklarheit und Rechtsgewissheit herrschen. Denn nur auf diese Weise vermag der kooperative Staat das hochkomplexe Kollektivgut „innere Sicherheit“ im Sinne des Gemeinwohls und entsprechend seinem Auftrag zu verwirklichen, den Rechtsfrieden und die innere Friedensordnung *gemeinsam* mit den Bürgern als Staatsgenossen zu gewährleisten.

Für die „Privatisierung“ von Aufgabenfeldern der Polizei im Sinne des Ersten Teils der Untersuchung bedeutet dies die Notwendigkeit, ein „*Gesetz über Aufgaben und Befugnisse des privaten Sicherheitsgewerbes*“ mit Anschlussmöglichkeiten zu anderen Formen gesellschaftlicher Sicherheitsvorsorge zu erlassen. Dabei ist die Frage, ob ein solches Aufgaben- und Befugnisgesetz „die politische bedeutsame Distanz zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen mindern“ würde, nicht völlig ohne Bedeutung.³¹⁸ Indessen verfehlen derartige „administrativ-politische“ Überlegungen einerseits den funktionalen Wandel des Staates; sie haben andererseits hinter dem Gebot rechtsstaatlicher Bindung der Gewaltausübung im gesellschaftlichen Sektor zurückzutreten. Auch Vermutungen, mit einem solchen Gesetz würde die „Tendenz zur Selbstständigkeit der Sicherheitsunternehmen gefördert“ und „im Gesetzgebungsverfahren der Druck der privaten Sicherheitsunternehmen“ erhöht werden³¹⁹, sind letztlich nicht geeignet, Rechtsstaatlichkeit und Gesetzesherrschaft als Charakteristikum der „inneren“ Souveränität zu minimieren.

4.1.4.2 Das „Grundrecht auf Sicherheit“ als präzisierende Bindungsdirektive

Die „innere“ Souveränität als Zuschreibung der Gewalthoheit an den Staat rechtlich zeitgemäß und vorausschauend zu rationalisieren beziehungsweise in Form zu gießen heißt zwar – wie oben dargelegt wurde³²⁰ –, dem Staat des Grundgesetzes eine Gewährleistungsverantwortung zugunsten des Schutzes *überindividueller Rechte* und Belange zu übertragen. Dies geschieht verantwortungsteilig in Kooperation mit gesellschaftlichen Anstrengungen zur Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit. Keineswegs ist aber dadurch geklärt, *welche Individualrechte* garantiert sind, wie die jeweilige Schutzverantwortung verteilt ist und wie weit die Pflicht des Staates zu Rechtsschutz beziehungsweise -durchsetzung reicht.

³¹⁸ Ahlf, 1996, S. 20; Rupprecht, 1996, S. 49, ders., 1999, S. 22 f.

³¹⁹ So Rupprecht, 1996, S. 49

³²⁰ Siehe bei 4.1.3.1.

Die staatliche Gewährleistung individueller Sicherheit bleibt indessen stets, soviel ist von vorneherein klar, grundrechtsbezogener Freiheitsschutz. Verantwortungsteilige Sicherheitspartnerschaft versteht diesen als *Schutz von Freiheit in Sicherheit*³²¹. Sie bedarf infolge ihrer Verwurzelung im Verständnis der Menschen- beziehungsweise Grundrechte enger Anbindung an subjektive Schutzansprüche des einzelnen gegenüber dem Staat auf der Ebene verfassungsrechtlich begründeter Schutzpflichten als auch auf der Ebene staatlicher Aufgaben im Rahmen des einfachgesetzlich normierten Sicherheitsrechts.³²²

Unter dem Grundgesetz hat sich hierzu die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Grundrechtsnormen der Verfassung eine Pflicht des Staates zum Gegenstand haben, grundrechtlich geschützte Rechtsgüter vor Verletzungen durch Mitbürger zu bewahren („Schutzpflicht“).³²³ Freilich und einerseits können solche subjektiven Schutzrechte hinter dem Umfang objektiver Schutzpflichten zurückbleiben; andererseits existiert ein „Untermaßverbot“ für die staatliche Gewährleistung von Gefahrenabwehr und -vorsorge.³²⁴

Bei alledem sind die *tatsächlichen* Dimensionen der auf der Grundlage staatlich-kooperativer Verantwortung für innere Sicherheit zu lösenden Konflikte immer noch höchst unzulänglich bekannt. Auch Gefahren und Risikopotentiale, auf die eine Antwort zu finden ist, werden immer ungewisser.³²⁵ Überdies ist die Durchsetzung subjektiver Schutzansprüche auf innere Sicherheit zunehmend prekär geworden, wie sich im Zuge der dogmatischen Versuche auf der Grundlage des einfachgesetzlichen Sicherheitsrechts gezeigt hat, die Verpflichtung der Polizei auf das öffentliche Interesse mit dem Individualschutzrecht des einzelnen zu verschmelzen. Das Instrument hierzu ist die Reduzierung polizeilicher Ermessensspielräume im Hinblick auf gerichtlich einforderebaren Individualschutz. Seine Mängel sind bekannt.³²⁶

Die rechtlichen Grenzen des polizeirechtlichen Individualschutzes haben zuletzt dazu geführt, mit dem Postulat eines im Verfassungstext nicht enthaltenen „Grundrechts auf Sicherheit“ die Verpflichtung des Rechtsstaates zu bekräftigen, die Grundrechte des Bürgers nicht nur (abwehrrechtlich) zu achten,

³²¹ Dies erkennt Hansen, 1999, S. 237 m. Anm. 42.

³²² Götz, 1988, RdNr. 13.

³²³ Vgl. BVerfGE 39, 1 (41 ff.); 46, 160 (164), 49, 24 (53); 49, 89 (140), 53, 30 (57); 56, 54 (73 ff.); 56, 62 (80 f.); 71, 170 (222 ff.), 88, 203 (251), Isensee, 1992, RdNm. 77 ff.; H. H. Klein, 1994, S. 489 ff.

³²⁴ BVerfGE 88, 203 (254), Isensee, 1992, RdNm. 165 f.

³²⁵ Di Fabio, 1996, S. 143 ff. m. zahlr. Nachw.

³²⁶ Götz, 1988, RdNr. 14 zum Anspruch auf Schutz durch die Polizei.

sondern auch (positiv) zu schützen.³²⁷ Dadurch wird die persönliche Sicherheit des einzelnen zur *grundrechtsvermittelten* Verantwortung des freiheitlichen Staates erklärt. Kraft deren Wahrnehmung sollen Private nicht durch Gewaltausübung die verfassungsrechtlich vorgegebenen, in ihrem Kern unantastbaren Rechtsgüter anderer verletzen, die von deren Grundrechten umschlossen werden. Dem Rechtsgüterschutz in diesem Sinne unterfallen vor allem Leben und körperliche Unversehrtheit, Gesundheit, Freiheit und Eigentum.

Die genannten Rechtsgüter enthalten indes je für sich – wie das BVerfG in seiner Rechtsprechung zur Entwicklung grundrechtlicher Schutzpflichten ausgeführt hat³²⁸ – die Pflicht des Staates, sich fördernd und schützend vor sie zu stellen und sie vor rechtswidrigen Eingriffen von Seiten anderer zu bewahren. Zweifelhaft erscheint damit, ob im Kontext dieses Schutzes *grundrechtlicher Sicherheit* überhaupt noch Raum *und* Bedarf besteht, von einem „Grundrecht auf Sicherheit“ zu sprechen. Im Grundgesetz selbst lässt sich jedenfalls eine derartige Grundrechtsnorm nicht ausfindig machen. Ungeschriebene Grundrechte gibt es nicht; allenfalls liegen Menschenrechte der Verfassung voraus. Doch dazu zählt das „Recht auf Sicherheit“ nicht unbedingt. Im eigentlichen Sinne handelt es sich deshalb auch, wenn vom „Grundrecht auf Sicherheit“ die Rede ist, um eine auf dem jeweils individualisierten grundrechtlichen Rechtsgüterschutz basierende *Anspruchsgesamtheit* in Gestalt eines grundrechtsgleichen Rechts auf Schutz individueller Freiheit in Sicherheit durch den Staat. Es fungiert als summierendes, aber nicht selbst Schutzansprüche freisetzendes Kürzel für die individualbezogenen und neben die gemeinwohlorientierte Gewährleistungsverantwortung für innere Sicherheit als Element der „inneren“ Souveränität hinzutretenden subjektivrechtlichen Schutzansprüche der Bürger.

In dieser individualrechtlichen Anspruchsgesamtheit bleibt die *subsidiäre* Befugnis der Staatsgenossen geborgen, gegenwärtige Angriffe mit den erforderlichen Verteidigungsmitteln auch selbst beziehungsweise durch Vertreter oder Helfer gewaltsam abzuwehren. Die Grundrechte unserer Verfassung enthalten insoweit, vermittelt durch das Grundrechtskonstrukt „Sicherheit“, die Gewährleistung des Selbstschutzes nach Maßgabe defizitärer staatlicher Sicherheitsanstrengungen.

³²⁷ Isensee, 1983, bes. S. 34 ff.; Scholz / Pritschas, S 110 ff., 170 ff

³²⁸ A. a. O. (Fn. 323).

4.2 Gewährleistungsverantwortung des Staates zur Verwirklichung der inneren Sicherheit

4.2.1 Subjektiver Schutzanspruch und gradualisierte Schutzpflicht

Zusammengefasst ersprießt der doppelt begründeten staatlichen Gewährleistungsverantwortung für innere Sicherheit, nämlich einerseits entstehen zu müssen für den relativen Staatszweck, der in der „inneren“ Souveränität geborgen ist, und andererseits das grundrechtliche Gebot der Verwirklichung des Individualrechts auf innere Sicherheit umzusetzen, eine *spezifische Schutzpflicht*. Deren Ableitung aus den Grundrechten ist heute – wie soeben dargelegt – allseits akzeptiert. Die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung stellt für die Schutzpflichten freilich auf den Staat ab, der den „objektiv-rechtlichen Gehalt“ der Grundrechte verwirklicht; sie bilden aus dieser Perspektive eine Art *objektive staatliche Direktive*.³²⁹ Der Umfang ihrer Durchsetzung orientiert sich an der Faktizität der Sicherheitslage als Ausweis des Gefährdungspotentials geschützter Güter und des Schutzbedarfs in den grundrechtlichen Schutzbereichen. Dem Gesetzgeber erwächst von daher der Auftrag, Realitätsveränderungen im Feld der inneren Sicherheit als gradualisiertes Regelungsproblem zu beobachten, darauf zu reagieren und gegebenenfalls unzulängliche Sicherheitsvorkehrungen nachzubessern.

Mit alledem sieht sich zunächst die *grundrechtliche Qualität* der subjektiven Schutzansprüche unterstrichen. Denn die staatlichen Schutzpflichten werden aus den in den Grundrechten verkörperten werthafte und wesentlichen Grundentscheidungen für den Freiheitsschutz abgeleitet. Sie erwachsen somit nach wie vor jener Grundrechtssicht, der zufolge die Freiheitsgrundrechte auch objektiv-rechtliche Wertentscheidungen der Verfassungsordnung verkörpern.³³⁰ Hierauf beruht, dass sich grundrechtliche Schutzbereiche in ihrer Konstitution auch auf individuelle Sicherheitsbedarfe bei der Freiheitsinanspruchnahme beziehen; insofern umschließen Freiheits- und Gleichheitsgrundrechte auch Elemente einer von Staats wegen zu schützenden, bürgerrechtlichen physischen Sicherheit.

Die darauf bezogene grundrechtliche Schutzpflicht beschränkt sich nicht auf das „Rechtsdreieck“ von Störer, Staat und Opfer. Der individualrechtliche Anspruch auf Sicherheitsverschaffung hat vielmehr universelle Wirkung; über die Störun-

³²⁹ Alexy, 1990, S. 57, Scholz / Pitschas, 1984, S. 111

³³⁰ Sachs, 1999, vor Art. 1 Rdnm. 27 ff., 35 ff. („Schutzpflichten“).

gen durch private Dritte hinaus werden insbesondere auch Beeinträchtigungen von Grundrechtsgütern durch natürliche Begebenheiten und Ereignisse, aber auch durch Selbstverletzungen und Gefährdungen als „Eingriffstatbestände“ erfasst. Jeweils tritt in diesem Zusammenhang der anspruchsbegründende Sicherheitsaspekt des grundrechtlichen Schutzgutes (z. B. von Leben, Eigentum und anderes mehr) dem anspruchsmindernden oder -ausschließenden Gesichtspunkt gegenläufiger verfassungslegitimierter Belange gegenüber. Die Rechtsfolge ergibt sich aus der jeweils situativ beziehungsweise fallweise ermittelten und darauf bezogenen Gewichtung des Kollisionspotentials. Sie entscheidet über die konkrete Existenz und den (Mindest)-Umfang des aus der objektiv-rechtlichen Dimension gewonnenen individuellen Schutzanspruchs auf innere Sicherheit. Die auf die Gewährleistung dieses Anspruchs zielende legislatorische Pflicht unterliegt freilich – wie schon bemerkt – einem gradualisierten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers; dieser ist wiederum durch das *Untermaßverbot* begrenzt.³³¹

Die innere Verbindung der staatlichen Gewalthoheit mit dem funktionalen Erfordernis verantwortungsteiliger Sicherheitspartnerschaft verdeutlicht überdies, dass der voraufgehend ausgeführte Schutzauftrag des Staates zur Verwirklichung der inneren Sicherheit auf die *Eigenrationalität gesellschaftlicher Teilsysteme* Bezug nimmt. Dies bedeutet konkret den Rückbezug staatlicher Anstrengungen auf den bürgerschaftlichen Selbstschutz durch Eigenhandeln, das Engagement wirtschaftlicher Unternehmen beziehungsweise die Entwicklung anderweitiger Kriminalitätsprävention. Die staatliche Gewährleistungsverantwortung für innere Sicherheit wird diesem verantwortungsteiligen Verständnis des ihr zugrundeliegenden Schutzauftrags ferner dadurch gerecht, dass sie die grundrechtlichen Maßgaben mit den gesellschaftlichen Anforderungen an den Schutz öffentlicher Sicherheit in den Bahnen und Grenzen der jeweils bestehenden dezentralisierten Selbststeuerung *zusammenführt*.

Beispielhaft hierfür steht die Entwicklung *privater Sicherheitsdienste* und ihrer Zusammenarbeit mit der Polizei, wie im Ersten Teil der Untersuchung ausgeführt wurde. Der staatliche Schutz der inneren Sicherheit entfaltet sich denn auch *realiter* als Gebot, die hinter der Entwicklung des Sicherheitsgewerbes und der kommunalen Kriminalitätsprävention stehenden Schutzbedarfe von Bürgern beziehungsweise Unternehmen oder anderer Institutionen zu akzeptieren und „in Form“ zu bringen. Die einzelnen gesellschaftlichen Sicherheitsanstrengungen nehmen insoweit eine *Repräsentantenstellung* für die nachgefragte staat-

³³¹ BVerfGE 88, 203 (254).

liche und partnerschaftliche Bewältigung der Sicherheitsdefizite und -bedarfe ein.

Allerdings hat sich der Schutzauftrag des Staates zur Verwirklichung des inneren Sicherheit jeweils der *objektiven Bindung* zu vergewissern, die der „inneren“ Souveränität ersprießt und die den grundrechtlichen Schutzpflichten beigesellt ist. Die in Anspruch genommene private Verteidigungsmacht des Inhabers individueller Schutzansprüche, aus der beispielsweise Sicherheitsunternehmen und ihre Mitarbeiter die Ausübung von Notrechten herleiten, ist deshalb von der Rechtsordnung im Sinne des „Ganzen“, das heißt des sicherheitspolitischen Gemeinwohls auf unverzichtbare Allgemeinerfordernisse abzustimmen. Das „Grundrecht auf Sicherheit“ legitimiert von daher und zum Beispiel nicht die „industrielle“ Inanspruchnahme der Notrechte selbst, die unzulängliche staatliche Qualitätsaufsicht über Sicherheitsunternehmen beziehungsweise ein unbegrenztes Recht auf Bewaffnung für den privaten Selbstschutz. Aus alledem erfließende Gefahrenpotentiale für die Bevölkerung sind an die der „inneren“ Souveränität und deren Verpflichtung auf das Gemeinwohl erwachsende *Gesamtverantwortung für die Gestaltung der öffentlichen Sicherheit* („Hoheitsgewalt“) zurückzubinden.

4.2.2 Schutzpflicht aus dem Verfassungsprinzip „Sicherheit“

Die staatliche Gewährleistung innerer Sicherheit als Folge *subjektiver Schutzansprüche* sieht sich auf diese Weise mit der objektivierten staatlichen Gewalt hoheit *kompatibel* gestellt. Die grundrechtliche Schutzpflicht ist deshalb bei konfligierenden verfassungsrechtlich geschützten Positionen, bei gemeinwohlligitierten Ordnungsvorbehalten sowie bei Knappheit der Ressourcen auf das rechtlich Zulässige und faktisch Mögliche beschränkbar, aber eben auch optimierbar: Grundrechte – und auch das sogenannte „Grundrecht auf Sicherheit“ – sind *flexible Prinzipien*.³³²

Deren „offene“ Umsetzbarkeit ermöglicht es dem staatlichen Handeln, die Komplexität der Gewährleistungsverantwortung für innere Sicherheit im Auge zu behalten. Insoweit sie sich auf einen *Staatszweck* bezieht, erfließt diesem aber eine weitere und eigenständige Schutzverpflichtung des Staates, die zugunsten *überindividueller* Rechte und Belange den Individualschutz flächig überlagert.

³³² Alexy, 1985, S. 71 ff., 75 f., siehe ferner Borowski, Grundrechte als Prinzipien, 1998

Daraus folgt komplementär zu der grundrechtsabgeleiteten, dem individuellen Schutzanspruch erspriessenden Pflicht, die innere Sicherheit nach Kräften zu schützen, ein Gebot zur staatsseitig gemeinwohlgebundenen Zweckverwirklichung. Dieses prinzipiell hoheitlich umzusetzende, von der „inneren“ Souveränität umfängene, dennoch kooperationsoffene Vollzugs- beziehungsweise Verwirklichungsgebot gründet letztlich auf dem Gesellschafts- und Staatsvertrag, der im „Grundverhältnis“ zwischen Staat und Bürger die Legitimation für die vereinbarte staatliche Sicherheitsvorsorge sowohl gemeinwohlorientiert als auch individualschützend vermittelt.³³³

Freilich bedarf es noch einer „normativen Brücke“ im geltenden Verfassungsrecht, die einen derartigen „doppelten“ Pflichten- und Handlungsbezug des Staates erst ermöglicht. Andernfalls bliebe die Begründbarkeit der staatlichen Schutzverpflichtung zugunsten hoheitlicher Verwirklichung innerer Sicherheit aus dem Friedens- beziehungsweise Machtzweck auf tönernen Füßen gestellt. Denn Staatszwecke entfalten nicht schon aus sich heraus Schutzpflichten beziehungsweise aktive Handlungsbefugnisse. Um diese einzuführen, wird zwar gerne auf das staatliche Gewaltmonopol verwiesen. Infolge der ihm eigenen Anfechtbarkeit³³⁴ vermag es allerdings nicht, die dogmatisch notwendige „Brückenfunktion“ zu übernehmen.

Auch die *Gewalthoheit*, die der „inneren“ Souveränität verbunden ist, begründet kraft ihrer bloßen Existenz noch keine Pflicht zum positiven Sicherheits Handeln des Staates. Die sie umschließende „innere“ Souveränität darf nicht mit dem Schutzauftrag des sozialen Rechtsstaats verwechselt werden; sie bezieht sich auf Kompetenzen, nicht auf Funktionen. Nicht von ungefähr wird daher die Legitimationskraft materieller Staatszwecke für die Entwicklung staatlicher Schutzpflichten skeptisch beurteilt.³³⁵

Verfassungsrechtsdogmatische Brückenfunktionen übernimmt hingegen das bereits herausgearbeitete *Verfassungsprinzip Sicherheit*.³³⁶ Das Grundgesetz benennt als Elemente der diesem zugrundeliegenden verfassungspolitischen Grundentscheidung für innere Sicherheit und des sie kennzeichnenden verfassungsnormativen Sach- und Schutzzusammenhangs explizit die „Verbrechensbekämpfung“ (Art. 73 Nr. 10 GG) sowie einzelne Sicherheitsaufgaben (u. a. Art. 87 Abs. 1 S 2 GG) beziehungsweise Gesetzgebungsrechte für die präventive

³³³ Zu diesem „Grundverhältnis“ siehe vor allem Ress, 1990, S. 67

³³⁴ A. a. O. (Fn. 306 f.)

³³⁵ Insee, 1992, RdNr. 82; Stern, 1992, RdNr. 60; Unruh, 1996, S. 40 f.

³³⁶ Dazu schon oben im Text bei 4.1.1 und 4.1.2.

polizeiliche Tätigkeit (etwa: Art. 73 Nr. 5, 6; 74 Nr. 4, 19 GG). Hinzu treten die Organisation und Aufgabenstellung der Sicherheitsbehörden, das heißt der Polizei, Verfassungsschutzämter und Nachrichtendienste. Diese verfassungsgrundsätzlichen Entscheidungen, Aufgabenzuweisungen und Organisationszusammenhänge sind geschriebener Ausdruck des verfassungsimmanenten Prinzips der inneren Sicherheit.³³⁷ Seine Existenz voraussetzend, behandelt das Grundgesetz im Grundrechtsteil der Verfassung und in zahlreichen Details der föderalistischen Aufgabenverteilung auf den Gebieten der Gesetzgebung und Verwaltung die Fragen der inneren Sicherheit jeweils punktuell, aber gleichsam wie in einem *Netzwerk verfassungsrechtlicher Zweckordnung* (= „Sicherheitsverfassung“) miteinander verbunden. Hoheitliche Gefahrenabwehr und -vorsorge erfließen hieraus als *primäre* Staatsaufgabe mit Verfassungsrang.³³⁸

4.2.3 Situationsgebundenheit der staatlichen Gewährleistungsverantwortung

Innere Sicherheit umfänglich zu verwirklichen ist demnach als gleichzeitige Erfüllung subjektiver Schutzansprüche des Bürgers und staatsseitige Betätigung gemeinwohlorientierter Gewährleistungskompetenz allen staatlichen Organen aktuell aufgegeben. Doch unterliegt die Ausgestaltung dieser *in sich gegliederten Schutzverpflichtung* der nicht zuletzt grundrechtlich veranlassten Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft einerseits, dem Vorbehalt des „Möglichen“ andererseits.

4.2.3.1 Gesetzliche Revision und Verlagerung von Polizeiaufgaben auf Private

So entspricht es prinzipiell und einerseits der Reichweite und Eingriffstiefe einzelner Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung, dem staatlichen Schutzauftrag und der wachsenden Betätigung des privaten Sicherheitsgewerbes eine breite *gesetzliche Grundlage* zu geben. Dabei sind sowohl der zunehmende Bedarf des Bürgers nach stärkerem Selbstschutz – zum Beispiel unter Zuhilfenahme des Sicherheitsgewerbes – als auch die abnehmende tatsächliche und finanzielle Möglichkeit der Polizei, diesen Schutz zu übernehmen, zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass in der Folge staatlicher

³³⁷ Im Ergebnis wie hier Gusy, 1996, S. 580.

³³⁸ So auch Götz, 1988, RdNr. 2 a. E.

Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen und ihrer Verknüpfung mit dem polizeilichen Auftrag im Rahmen der „Sicherheitspartnerschaft“ beziehungsweise infolge der Abgrenzung hiervon Freiheit und Sicherheit des einzelnen in einen prinzipiellen Widerspruch geraten können. Die sicherheitsfördernden Schutzpflichten des Staates treffen nämlich unmittelbar oder auch vermittelt durch Auftrags- und Entlastungsbeziehungen zu gewerblichen Unternehmen („Doppelstreifen“ u. a. m.) auf die Freiheitsbelange des einzelnen deshalb, weil eine der Eigenarten des Rechts auf innere Sicherheit darin besteht, den Schutz von grundrechtlich geschützten Gütern und von Gemeinschaftsbelangen durch den *Eingriff* in Grundrechte und Belange *anderer* zu verwirklichen. Daraus entstehen Regelungskonflikte.

Aus diesen und weiteren Gründen, zu denen vor allem die Öffnung des Staates zur verantwortungsteiligen Sicherheitspartnerschaft zählt, sieht sich der hoheitliche Schutzauftrag *situativ gebunden*: Die Verwirklichung des Staatszwecks der Friedenssicherung auch nach „innen“ muss sich als flexibel gegenüber den jeweiligen „Lagen“ im Tatsächlichen, im Staatsdenken und in den rechtsstaatlichen Grenzziehungen erweisen. Oder anders formuliert: Die meisten Aufgaben der Polizei sind ihr *nicht bestandssicher* zugewiesen. Auch Art. 33 Abs. 4 und 5 GG begründen keine „Ewigkeitsgarantie“ des derzeit gegebenen Aufgabenumfangs.³³⁹ Polizeiliche Aufgaben und Strukturen erweisen sich vielmehr im „schlanken“ Staat angesichts individueller Selbstschutzrechte, der grundrechtsgeschützten Gewerbetätigkeit auf dem „Sicherheitsmarkt“ und im Ausgleich der abnehmenden Garantiefunktion des Staates für innere Sicherheit nicht nur einer „Binnenoptimierung“, sondern auch der funktionellen *und* materiellen Revision zugänglich. Das ist im übrigen auch schon bisher – wenngleich nicht eben umfänglich, wie sich im *Dritten Kapitel* der Untersuchung gezeigt hat – geschehen.³⁴⁰

Die Übertragung von Polizeifunktionen durch den Gesetzgeber auf Private einschließlich einer „Aufgabenprivatisierung“ muss allerdings, das verlangt die „innere“ Souveränität, stets rückholbar bleiben. Zudem ist ein *Kernbestand* polizeilich-hoheitlicher Aufgaben wegen der Bindung an den Staatszweck „innere Sicherheit“ verfassungsseitig zur ausschließlich staatlichen Erledigung vorgegeben, obschon flexibel angelegt – dies haben die Untersuchungen im Ersten Teil des Gutachtens (2.4.4.3) hinlänglich gezeigt. Vor diesem Hintergrund bedingt die gemeinwohlorientierte Integrationsfunktion des staatlichen

³³⁹ Dazu bereits oben im Text zu 3.3.3; dies verkennt Gramm, 1999, passim.

³⁴⁰ Dazu oben im Text bei 2.2.6 m. w. Nachw

Schutzauftrags zum einen die Prüfung, wie dicht die einzelne Polizeiaufgabe an den nichtprivatisierbaren Aufgabenfeldern der Gefahrenabwehr, -vorsorge und der Strafverfolgung liegt. Die Grenze der materiellen Privatisierung verläuft entlang dieser Abstandslinie; die Übertragung der jeweiligen Aufgabe beziehungsweise deren verantwortliche Wahrnehmung durch gesellschaftliche Akteure scheidet dementsprechend immer stärker aus. Umgekehrt und schrittweise liegt dann die „funktionelle Privatisierung“ über die Indienstrategie Privater auf polizeilicher Befugnisgrundlage im Wege eines *Integrationsmodells* nahe.

Zum anderen ist die aufgrund des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geforderte Anpassung der mitgliedstaatlichen Sicherheitsgesetzgebung und Polizeifunktionen zu berücksichtigen.³⁴¹ Die deutsche Polizei „als föderalistisch gegliedertes Ganzes“ (V. Götz) wird hierdurch zu einer nachhaltigen Struktur- und Aufgabenveränderung herausgefordert, die auch auf europäischer Ebene eine andere und in erster Linie sicherheitsgewerblich bestimmte „Gewaltenteilung“ zwischen dem *werdenden Staat* „Europa“ und *Privaten* zu akzeptieren hat.

4.2.3.2 Untermaßverbot für den staatlichen Schutzauftrag

Die sicherheitsfördernden Schutzpflichten des Staates unterliegen bei dessen Reaktion auf die erwähnten „Sicherheitslagen“ dem *verfassungsrechtlichen Untermaßverbot*. In Rechtsprechung und Literatur wird es bislang als der Minimalstandard staatlicher Realisierung der objektiv-rechtlichen Grundrechtsdimension angesehen.³⁴² Zweifelhaft erscheint dagegen seine Verortung im Staatszweckdenken. Wegen der komplementären Wechselwirkung zu der grundrechtlich verankerten Schutzverpflichtung des Staates sollte indessen das Untermaßverbot auch in der Verwirklichung des Staatszwecks der „inneren Sicherheit“ mitgedacht werden.

Kraft der ihm innewohnenden Direktive, die *Minimalisierung* innerer Sicherheit – das heißt die Rücknahme staatlicher Sicherheitsgewährleistung auf „Restposten“ der Gefahrenabwehr und -vorsorge – zu vermeiden, verlangt es nach Maßgabe einer fallbezogenen Gewichtung verfassungsrechtlich geschützter und kollidierender Belange dem Gesetzgeber ein *Mindestmaß* an gesetzlichem

³⁴¹ Bull, 1998, S 18 ff., Ottens, 1999, S 11 ff.; Pitschas, 1998b, S 22 ff., 27 ff.

³⁴² Zuletzt etwa BVerfG, DVBl. 1996, 558 f. (Kammer), Sachs, 1999, vor Art 1 RdNr 36.

Schutz von objektiv wie subjektiv gelagerten Sicherheitsbedarfen ab. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, innerhalb dessen es seiner Entscheidung unterliegt, ob der auf Expansion drängende objektiv-rechtliche Grundrechtsgehalt und Staatszweck „Sicherheit“ in konkreten Sicherheitsfragen überhaupt legislatorisch verwirklicht werden soll, wird auf diese Weise empfindlich begrenzt. Von Verfassungs wegen wird ihm statt dessen auferlegt, ein gewisses Niveau an effektivem Schutz für das jeweilige „unsichere“ Grundrecht beziehungsweise Schutzgut einzuhalten.³⁴³

Die dadurch erzwungene Bindung des Gesetzgebers hat einerseits zur Folge, dass dessen Gestaltungsspielraum *situativ* geformt wird. Entscheidend für die konkrete Gestaltung wird die *Komplexität* der zu beurteilenden Situation beziehungsweise die Evidenz gebotener Schutzmaßnahmen. Mit anderen Worten vermag das Untermaßverbot den Gesetzgeber dort nicht zu dirigieren, wo die Situationsdeterminanten in ihren Folgewirkungen nicht mehr zu überblicken sind.

Diese Erkenntnis macht es einigermaßen zweifelhaft, ob sich das *Untermaßverbot* auf die makropolitische Sicherheitssituation in der Bundesrepublik Deutschland und im europäischen Sicherheitsraum auszuwirken vermag. Immerhin beeinflusst es als „fleet in being“ den an sich ergebnisoffenen parlamentarischen Entscheidungsprozess, den das Grundgesetz auch in den Fragen der inneren Sicherheit bewusst als Vorgang politischer Auseinandersetzung im demokratischen Rechtsstaat der Gesetzgebung auferlegt. Freilich wird die Ergebnisfindung oftmals und zugleich funktionell auf das Bundesverfassungsgericht verlagert. Auch darin bestätigt sich übrigens die These von den parlamentarischen Funktionen des Gerichts.³⁴⁴

Im Hinblick auf die Verwirklichung subjektiver Schutzansprüche der Bürger, deren Nachfrage nach innerer Sicherheit drängender geworden ist, bleibt dennoch trotz der voraufgehend skizzierten Wirkschwächen das Untermaßverbot von prinzipieller Bedeutung. Denn der Staat muss ihm zufolge unbedingt Leben und Freiheit seiner Bürger vor Angriffen Dritter schützen (Art. 1 Abs. 1 i. V. mit Art. 2 Abs. 2 GG); ein Mindestmaß dieses Schutzes zu geben, gehört zu den Zielen eines freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates. Verwehrt wird damit dem Gesetzgeber in concreto, die Gewährleistung innerer Sicherheit ausschließlich zu einer Angelegenheit des privaten Selbstschutzes herabzustufen

³⁴³ BVerfGE 88, 203 (254); Isensee, 1992, RdNm. 90 ff., 165 f

³⁴⁴ Pitschas, 1990, S. 190 ff.

beziehungsweise zu einer Vorrangaufgabe privater Sicherheitsdienste zu erklären.³⁴⁵ Die *Kernaufgaben* der Gefahrenabwehr und -vorsorge sind deshalb nach wie vor – selbstverständlich unter Entlastung der Polizei von solchen Aufgaben, die private Unternehmen mindestens ebensogut und mit geringeren Kosten ohne notwendige hoheitliche Befugnisse wahrnehmen können beziehungsweise in übertragungsfähigen anderen Aufgabenfeldern³⁴⁶ – hoheitlich zu erfüllen. Zutreffend weist R. Rupprecht darauf hin, dass

„auch dort, wo Privatunternehmen Sicherheitsaufgaben wahrnehmen, ... die Polizei tatsächlich entlastet, nicht aber von ihrer rechtlichen Verpflichtung befreit (wird), für den Schutz der öffentlichen Sicherheit zu sorgen. Sobald daher aus Gründen der Gefahrenabwehr oder der Ermittlung von Straftaten die Ausübung von Hoheitsbefugnissen erforderlich wird, muss die Polizei so schnell wie möglich zum Einsatz kommen. Das gilt zum Beispiel auch für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in Hausrechtsbereichen mit öffentlichem Verkehr oder für den Schutz von Veranstaltungen wie Bundesligaspielen im Fußball“³⁴⁷.

Die Frage ist allerdings, ob der Staat im Zeichen der tatsächlichen Entwicklungslinien und Gewährleistungsdefizite innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland sowie im Rahmen des im Dritten Kapitel der Untersuchung skizzierten Strategiekonzepts diesen Minimalstandard durch den entsprechenden Ressourceneinsatz zukünftig zu wahren bereit sein wird. Nach hiesiger Auffassung ist er dazu (Stichwort: „Strukturreform der Polizei“) von Verfassungs wegen verpflichtet.

4.3 Innere Sicherheit als kooperative Staatsaufgabe

4.3.1 Strukturwandel der „inneren“ Souveränität

Bei alledem bleibt an die Situationsgebundenheit und Kooperationsdirektive des verantwortungsteiligen Schutzauftrags zu erinnern. Die bereits im Rahmen der Erörterungen zur Verbindung von staatlicher Gewalthoheit und sozietales Sicherheitspartnerschaft hierzu gegebenen Hinweise³⁴⁸ gewinnen stärker noch

³⁴⁵ So die Sorge von Jeand'Heur, 1994, S. 109.

³⁴⁶ Vgl. Olschok, 1998, S. 8 f., 11

³⁴⁷ Rupprecht, 1996, S. 49.

³⁴⁸ Vgl. oben im Text zu 4.1.3.5.

an Farbe, wenn man die schon früher skizzierten Probleme der Einbindung des Sicherheitsgewerbes in das voraufgehend entwickelte „neue Strategiekonzept“ mit seinem Partnerschaftsleitbild und die eingangs dargestellten Entwicklungslinien der Sicherheitslage in dem Gedanken des *Strukturwandels der „inneren“ Souveränität* zusammenführt.

Überlegungen dazu finden sich in der Debatte um die Reform der Politik zur inneren Sicherheit noch immer nicht genügend berücksichtigt. Doch belegt schon die verfassungsrechtlich gebotene Anerkennung der verantwortungsteiligen Sicherheitsvorsorge von Staat *und* Bürgern, dass die Annahme, es bestehe eine „politische bedeutsame Distanz zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen“, fehl geht.³⁴⁹ Das Gegenteil ist der Fall – wobei allerdings die *sicherheitspolitische Mitverantwortung* gesellschaftlicher Repräsentanten der Sicherheitsvorsorge zahlreiche Facetten aufweist.³⁵⁰ Insgesamt verbietet es sich, schlicht von einem „Ausverkauf“ der inneren Sicherheit an private Sicherheitsunternehmen zu sprechen.

Statt dessen verweist der voraufgehend entfaltete Strukturwandel der „inneren“ Souveränität zunächst und in Ansehung der Fakten auf die Notwendigkeit einer Revision der bisherigen Rechtsgrundlagen zur „Gewaltverteilung“ zwischen Staat und Gesellschaft. Die staatliche Gewalthoheit bedarf – wie schon angedeutet – ihrer Re-Formulierung. Deren Richtung weist bereits die oben ausgeführte Analyse des prinzipiellen Bedeutungswandels, der dem privaten Sicherheitsgewerbe zu eigen ist.³⁵¹

4.3.2 Re-Formulierung der staatlichen Gewalthoheit

Verantwortlich hierfür zeichnet nicht zuletzt, daran sei erinnert, dass die Entwicklungslinien der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland dazu drängen, Staat und Polizei von abgabefähigen Aufgaben und vermeidbaren Kosten bei gleichzeitiger Kooperation mit Privaten und anderen Akteuren im Sicherheitsfeld an den Schnittstellen einer veränderten Aufgabenwahrnehmung zu entlasten („Entlastungsthese“). Dabei wird die Übernahme von Gefahrenabwehr und -vorsorge durch Privatpersonen und private Sicherheitsunternehmen von Seiten des Staates nicht nur gewünscht, sondern durch entsprechende

³⁴⁹ Rupprecht, 1996, S. 49 – wohl revidiert von dems., 1999, S. 22 f.

³⁵⁰ Vgl. die Darstellungen bei v. Armm, 1996, S. 19 ff.; Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 173 f.

³⁵¹ Dazu oben im Text zu 3.1 und 3.2 m. w. Nachw.

kommunikative und kooperative Aktivitäten (Kriminalpolizeiliche Beratungsstellen, gemeinsame Streifen u. a.) gefördert.

Schon auf dieser Ebene des Verhältnisses von staatlicher Schutzzuständigkeit einschließlich Gewalthoheit und gesellschaftlicher Sicherheitsvorsorge offenbart sich die Unhaltbarkeit der Unterscheidung einer „Privatisierung“ staatlicher Sicherheitsaufgaben von der privaten Sicherung individueller Rechtsgüter.³⁵² Richtig ist zwar, dass Rechtsgüterschutz nie eine ausschließliche und exklusiv-staatliche Aufgabe darstellte. Doch hängt das Ausmaß der privaten Sicherung von Rechtsgütern stets von dem Umfang der Wahrnehmung des staatlichen Schutzauftrags ab. Wird dieser, wie dies derzeit der Fall ist, zurückgenommen beziehungsweise defizitär, obliegt die Durchsetzung des Rechtsgüterschutzes vermehrt privater Initiative. Mit anderen Worten existiert ein Zusammenhang *tatsächlicher* Wechselwirkungen und ein durch den staatlichen Schutzauftrag vermitteltes (*verfassungs-*)*rechtliches* Verhältnis reflexiver Gegenseitigkeit.

Zugleich verändern sich inmitten dieser Umgewichtung des Verhältnisses von staatlichen und privaten Schutzanstrengungen die *Grenzlinien* zwischen denjenigen Rechtsgütern, deren Durchsetzung bislang und allein dem Staat zustand, gegenüber solchen Rechtsgütern, deren Schutz zukünftig vermehrt von Privaten geleistet werden darf. Daraus folgt allerdings nicht nur, wie schon früher angemerkt, die Veränderung der Aufgaben- und Funktionsverfassung des privaten Sicherheitsgewerbes. Die Notwendigkeit, ein neues Sicherheitskonzept unter substanzieller Beteiligung der gesellschaftlichen Kräfte zu entwickeln, zielt über die bloße Arbeitsteilung hinaus. Die aktuelle Problematik des Übergangs zu einer „offenen“ Sicherheitsverfassung in der Bundesrepublik Deutschland reicht tiefer: Im Zentralfeld der „inneren“ Souveränität, nämlich der staatlichen Gewalthoheit, steht eine *neue Abgrenzung von Staat und Gesellschaft* mit Auswirkungen auf die Garantie der öffentlichen Sicherheit zur Debatte. Dabei geht es weder, wie behauptet worden ist, um die staatliche Flucht aus der Verantwortung noch um die Gefahr der Einrichtung einer „Privatpolizei“, welche in Konkurrenz zu staatlichen Polizeikräften und dem Militär treten wollte.³⁵³ Vielmehr ist eine fundierte Entscheidung darüber zu treffen, wie künftig die Verteilung der *Verantwortung* für die innere Sicherheit zwischen Staat und Gesellschaft aussehen und inwieweit der daraus resultie-

³⁵² Von einer materiellen (richtigen) „Privatisierung“ i. S. der h. M. kann deshalb m. E. auch nicht die Rede sein, skeptisch auch Gram, 1999, S. 331 f.; anders aber Gusy, 1996, S. 581 ff.

³⁵³ So ursprünglich Hoffmann-Riem, 1977, S. 278 ff., 284

rende Verantwortungswandel mit den Anforderungen der staatlichen Gewalt-
hoheit verträglich sein könnte.

Während diese Frage ihre Antwort in den nachfolgenden verfassungsrechtlichen Ausführungen über die Gewährleistung eines *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* im Grundgesetz finden wird, verweist die hier zunächst vor-
aufgehende und vertiefte Situationsanalyse zum Strukturwandel der „inneren“
Souveränität *auf drei herausragende Veränderungsbedingungen*, aus deren
Kenntnis sich das nähere Verständnis der Souveränitätsentwicklung im spät-
industriellen Rechtsstaat speist.

Zum einen und *zunächst* findet sich der Umbau des Funktionsgefüges staat-
licher Inanspruchnahme eines Gewalt- und Herrschaftsvorrangs mit der Ent-
wicklung des „schlanken“ Staates parallelisiert.³⁵⁴ Zwar nehmen gegenwärtig
die Bemühungen um den Ausbau staatlicher Gefahrenabwehr und -prävention,
unter anderem durch verstärkte Kontrolle krimineller Kommunikation und Mo-
bilität immer mehr zu; die polizei- und strafrechtlichen (-prozessualen) Inter-
ventionsrechte staatlicher Instanzen werden beständig ausgeweitet.³⁵⁵ Doch tritt
dieser Entwicklung zugleich die beständige Rücknahme der staatlichen
Verantwortung für die innere Sicherheit an die Seite. Es kommt allmählich zur
„*Substitution*“ des Staates durch verstärkte Berufung der Eigenverantwortung
von Kommunen und Bürgern zur Organisation des Selbstschutzes³⁵⁶ bezie-
hungsweise durch die Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen in gewerb-
lichen Handlungsformen.

Der Staat nimmt also seinen Schutzauftrag nicht nur zurück – um gegebenen-
falls subsidiär bereitzustehen bei allfälligen Noteinsätzen³⁵⁷ –, sondern er *sub-*
stituiert diesen Auftrag durch faktische (und manchmal verschwiegene) Über-
antwortung entsprechender Handlungsspielräume (und Kostenlasten) an den
Bürger, die Kommunen, privatisierte Staatsunternehmen wie die Deutsche Bahn
AG beziehungsweise an das Sicherheitsgewerbe. Hierin liegt der eigentliche
Kern des Strukturwandels der „inneren“ Souveränität. Ihn begleitet zum ande-
ren und *zweitens* eine neue sicherheitsbezogene Kompetenz- und Funktionen-
(ver-)teilung zwischen Staat und Gesellschaft, in deren Folge sich hoheitliche
Herrschaft wandelt und auch die bisher geschaffenen Rechtsgrundlagen für die

³⁵⁴ Dazu siehe erneut R. Scholz, 1998, S. 987 ff.

³⁵⁵ Albrecht, 1998, S. 326 ff., Hansen, 1999, S. 244 ff.

³⁵⁶ Dazu bildhaft am Beispiel Bayerns Regensburger, 1999, S. 47 ff

³⁵⁷ Wie Rupprecht, 1996, S. 49 noch meinte.

private Sicherung von Rechtsgütern und die „Privatisierung“ staatlicher Sicherheitsaufgaben fragwürdig werden. Doch „verschachteln“ sich nicht nur hoheitliche und private Bereiche der Sicherheitsdurchsetzung; der Streit um die künftige Aufgaben- und Funktionsverfassung privater Sicherheitsgewähr kann zudem und *drittens* – wie oben dargelegt worden ist³⁵⁸ – nur auf der Grundlage der *Re-Formulierung staatlicher Gewalthoheit* einer Lösung zugeführt werden.

4.3.3 Integrationsgewinne durch kooperative Sicherheitsverantwortung

Die vorausgehend skizzierten Bedarfe nach einer „neuen“ Vereinbarung zwischen Staat und Gesellschaft über die Gewährleistung innerer Sicherheit im Rahmen einer flexiblen staatlichen Schutzpflicht und die Forderung nach einer Befugnis Privater, gegenüber Bedrohungen selbst physische Gewalt einsetzen zu dürfen, reagieren auf die *Integrationsverluste* des modernen Staates im Handlungsfeld der Sicherheit. Die von ihm seit einigen Jahren bevorzugte Strategie, in Reaktion auf die wachsende Kriminalität vorbeugende Interventionsbefugnisse in Anspruch zu nehmen und auf diese Weise „Verbrechensvorsorge“ zu betreiben, hat es offenkundig nicht vermocht, wachsende Vertrauenseinbußen auf Seiten der Bürger in den „Schutzstaat“ (*H. A. Hesse*) zu kompensieren. Die Strategie rechtlicher Prävention scheint deshalb weitgehend ausgereizt.³⁵⁹

Das sinkende *Sicherheitsgefühl der Bürger* ist hierfür ein gewichtiger Indikator. Zwar stellt es, wie schon dargelegt, kein verfassungsrechtlich geschütztes Gemeinschaftsgut dar, das umstandslos zur Aktivierung des Untermaßverbotes einsetzbar wäre. Gleichwohl ist das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung für die innere Sicherheit von größter Bedeutung. Denn es bildet einerseits Richtpunkt der Kriminalpolitik und Bezugspunkt konkreter Anstrengungen alltagspraktischen Polizeihandelns.³⁶⁰ Andererseits ist es aber auch Ausdruck dafür, dass staatliche und gesellschaftliche Ordnungsleistungen über Normen trotz des hohen Aufwandes dafür immer schwerer erbracht werden können. Die Möglichkeit, Verhalten durch rechtliche Maßnahmen kriminalitätshindernd und also innere Sicherheit erwartungsgerecht zu steuern, scheitert immer mehr daran,

³⁵⁸ Vgl. oben im Text zu Anm. 311 ff.

³⁵⁹ Siehe auch die Feststellungen von Knemeyer, 1999, S. 16 f., 20

³⁶⁰ Hetger, 1995, S. 39.

dass soziale Ordnung weithin nur mehr noch simuliert wird – damit auch rechtlich nicht herstellbar ist.³⁶¹

Im Gefolge dieser (auch) in bezug auf die innere Sicherheit feststellbaren Desintegration können selbst „kaufbare“ gewerbliche Sicherheitsdienstleistungen allenfalls partielle Sicherheitserwartungen erfüllen. Sie bilden zwar Sicherheitsinseln und entlasten dadurch die staatliche Polizei. Doch schaffen sie gleichwohl lediglich isolierte Bereiche staatlicher Normgeltung inmitten einer breitflächigen Normenerosion.³⁶²

Letztlich folgt aus dieser Analyse, dass Sicherheit keine Dienstleistung ist, die zuallererst und ausschließlich von *Experten* eingefordert beziehungsweise allein durch diese hergestellt werden kann. Der *Bürger* ist vielmehr selbst zur Übernahme von Sicherheitsverantwortung aufgerufen – und er ist fähig dazu, wie die Erprobungsergebnisse der „Sicherheitswacht“ in Bayern belegen.³⁶³ Solche Bemühungen sind in den Strukturwandel der „inneren“ Souveränität eingewoben. Sie nehmen die Fragen nach der „neuen sozialen Gewaltenteilung“ auf, führen diese dann allerdings über die Diskussion um die Beteiligung von Sicherheitsunternehmen an der Erfüllung bislang von staatlicher Seite wahrgenommener Aufgaben hinaus und im *Strukturwandel der Sicherheitsverantwortung* zu einer Sicherheitspartnerschaft von Staat und Gesellschaft hinüber. Diese erweist sich als Teil der Bürgermitverantwortung im Staat des Grundgesetzes.³⁶⁴

Die Gewährleistung innerer Sicherheit wird damit zum Gegenstand rechtlich gebotener Vernetzungen zwischen staatlichem Sicherheitsauftrag und komplementärer gesellschaftlicher Eigenverantwortung. Beispiele hierfür bieten die Jugendkriminalitätsprävention (unter Einbezug des sog. Dritten Sektors) ebenso wie die kommunale Sicherheitspolitik.³⁶⁵

³⁶¹ Zu dieser sich anbahnenden „Weltherrschaft der Unbrüderlichkeit“ (M. Weber) auch Treiber, 1998, S. 32 ff.

³⁶² Nunner-Winkler, 1996, S. 15 ff.

³⁶³ Spörl, 1997, S. 33 ff.

³⁶⁴ Berka, 1996, S. 48 ff.

³⁶⁵ Regensburger, 1999, S. 50 f., 52 ff.

4.3.4 Dualismus von staatlichem Schutzauftrag und grundgesetzlicher Wirtschaftsfreiheit

Der Strukturwandel der Sicherheitsverantwortung berührt noch eine weitere Kernfrage der künftigen Sicherheitsfunktion des sozialen Rechtsstaates, indem er das Spannungsverhältnis von staatlichem Schutzauftrag und grundgesetzlicher Wirtschaftsfreiheit, auf die sich das Sicherheitsgewerbe berufen darf, offenbart. Wie im Parallellfall der Sozialordnung, sind nämlich auch die Sicherheits- und die Wirtschaftsverfassung des demokratischen Rechtsstaates *dualistisch* angelegt. Eine durchgängige staatliche Zurücksetzung der im Sicherheitsgewerbe tätigen Wirtschaftsunternehmen nach der Leitlinie einer normativ-ausschließlichen Schutzfunktion des Staates im Sinne seines Sicherheitszwecks und daraus abgeleiteter *ausschließlicher* staatlicher Sicherheitsverantwortung mit dazu einhergehendem Staatsvorbehalt aller wesentlichen Sicherheitsaufgaben für die öffentliche Hand existiert von Verfassungen wegen nicht. Andernfalls würden die Verantwortung, Initiative und Dispositionsbefugnis – und damit auch das Risiko – unternehmerischer Entscheidung über die Betätigung in einzelnen Gewerbefeldern dem Prinzip nach aus der privat- und marktwirtschaftlichen Ordnung herausgelöst.

Deren auf Wettbewerb als Entdeckungsverfahren ausgerichtete Struktur gilt statt dessen auch im Aufgabensektor der inneren Sicherheit. Neben der „Poli- zeifestigkeit der Grundrechte“, die auf der Implementationsebene des Staatszwecks „Sicherheit“ den Vorrang der Freiheit bewahrt³⁶⁶, besteht ebenso auf der „Programmebene“ das rechtsstaatlich-demokratische Gegenüber von öffentlicher Sicherheitsverantwortung und privatwirtschaftlicher Autonomie fort. Deshalb ist die in der Literatur verschiedentlich geäußerte Auffassung nicht zu halten, die bereits in der schlichten Präsenz privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Verkehrsraum – ohne dass von ihnen konkrete Rechtseingriffe vorgenommen werden würden – ein Unterlaufen des staatlichen „Gewaltmonopols“ erkennen will.³⁶⁷

Die mit diesen und anderen Erscheinungsformen privatwirtschaftlicher Gewerbeausübung in Wahrnehmung des Schutzes für private Rechtskreise verknüpften *Probleme* sind freilich nicht zu verkennen. Wer etwa nur die Tätigkeit der privaten „Kaufhauskontrolldienste“ beobachtet, wird sehr schnell der Existenz einer „Armuts-gesellschaft“ im Sozialstaat gewahr, die sich in Prozessen

³⁶⁶ Hierzu näher Drews / Wacke / Vogel / Martens, 1986, S. 268 ff.

³⁶⁷ Vgl. Bernhardt, 1996, S. 60 („grundsätzlich darf es keine ...“), Grantzka, 1995, S. 14.

der Segregation und Suburbanisierung ausdrückt – bei zunehmender Ohnmacht der Polizeiarbeit.³⁶⁸ Konzepte privater Objektsicherung unter Einsatz von Spezialdiensten, wie zum Beispiel zur Kaufhauskontrolle, sollen dem zwar ab-„helfen“, sind aber gleichfalls nur Symptom des Überganges in den *desintegrierenden Wettbewerbsstaat*. Nicht von ungefähr kommt es zu Zweifeln, ob private Sicherheitsdienste insofern überhaupt hilfreich beziehungsweise eine Entlastung der Polizei im wirklichen Sinne, nämlich im staatlichen beziehungsweise gesellschaftlichen Umgang mit der Kriminalität vermitteln. Statt dessen – aber immerhin – reduzieren Kaufhausdetektive nur punktuell (insofern nachweisbar wirksam) Ladendiebstähle. Die Gefahr dabei ist – wie die Diskussion über die sicherheitsgewerbliche Tätigkeit im öffentlichen Verkehrsraum belegt –, dass öffentliche Sicherheit zunehmend zugunsten ökonomischer Interessen funktionalisiert wird.³⁶⁹ Nicht von ungefähr drängen Versicherungsunternehmen darauf, mit beziehungsweise anstelle der Polizei in die Kfz-Unfallaufnahme eingeschaltet zu werden.

Dennoch lässt die Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes sicherheitsbezogene privatwirtschaftliche Tätigkeiten zu, die durch entsprechende Angebote auch in öffentliche Räume vordringen dürfen. Herstellung und Garantie von innerer Sicherheit sind nämlich ein prinzipiell marktfähiges Wirtschaftsgut; dessen Produzenten ziehen auf dem „Sicherheitsmarkt“ durch entsprechende Dienstleistungen mehr und mehr die Nachfrage zahlungskräftiger und –williger Bürger auf sich. In der Logik dieser Entwicklung liegt es allerdings auch, dass dabei „Hausordnungen“, Beförderungsverträge, personenbezogene „Störer-Richtlinien“ und andere privatrechtlich einzuordnende Normengeflechte entstehen, die sich mehr und mehr mit dem „öffentlichen“ Straf-, Polizei- und Ordnungsrecht zu einem eigengearteten „zivilistischen“ *Interventionsrecht privatwirtschaftlicher Sicherheitsvorsorge* verschmelzen. Diesem Vorgang und der Geltung des besagten „Interventionsrechts“ wohnt eine gewisse rechtsstaatliche Intransparenz inne.³⁷⁰

4.3.5 Strukturmuster der „offenen“ Sicherheitsverfassung

Dessen ungeachtet lassen sich der Strukturwandel der „inneren“ Souveränität, die veränderte Abgrenzung von Staat und Gesellschaft im Bereich der Gewalt-

³⁶⁸ Vgl. Walter, 1998, S. 73 ff.

³⁶⁹ Vgl. Walter, 1998, S. 73 ff.

³⁷⁰ Walter, 1998, S. 72 f. spricht von „Privatisierung in schillernder Vielfalt“

hoheit mit der Folge einer neuen sicherheitsbezogenen Kompetenz- und Funktionen-(ver-)teilung, die gleichzeitige Ausformung einer partnerschaftlichen („dualen“) Sicherheitsverantwortung sowie das Nebeneinander von staatlichem Schutzauftrag und grundgesetzlicher Wirtschaftsordnung als Formprinzipien der künftigen „Sicherheitsverfassung“ festhalten. Ihre Zusammenschau offenbart unter Hinzutreten des Zivilrechts als schutzdirigierender Auffangordnung gegenüber dem öffentlichen Sicherheitsrecht³⁷¹ ein *verfassungsrechtliches Strukturmuster des Miteinanders* von öffentlicher Hand und Privaten im Sicherheitssektor. Dadurch sieht sich die oben vorgestellte verantwortungsteilige Sicherheitspartnerschaft durch das Grundgesetz legitimiert.

Aus dieser Perspektive reicht denn auch das verfassungsgestützte Konzept funktionaler Mehrfachzuständigkeit für innere Sicherheit über die vereinfachende Dichotomie Staat-Privat weit hinaus. Selbst der verfassungsrechtliche Ausschluss einer materiellen Aufgabenprivatisierung in „Kernbereichen“ hoheitlich-polizeilicher Tätigkeit zwingt nicht zur fortgesetzten Eigendurchführung innerer Sicherheitsaufgaben durch die Polizeibehörden – oder anders ausgedrückt: Die umfassende Gewährleistungsverantwortung des Staates für die innere Sicherheit und den inneren Frieden bedingt nicht seine Alleinständigkeit zu deren Schutz beziehungsweise eigentätiges Handeln zu deren Gewährleistung. Die *staatliche Organisationskompetenz* berechtigt vielmehr die Polizei- und Sicherheitsbehörden, die staatliche Gewalthoheit auch durch den Rückzug auf eine Garantenstellung bei Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf Private aufrechtzuerhalten.³⁷²

Vor diesem Hintergrund des verfassungsgeleiteten Verständnisses der inneren Sicherheit als einem relativen Staatszweck und einer kooperativen Staatsaufgabe, die im Strukturwandel „innerer“ Souveränität zu einem komplementären Wechselverhältnis des verfassungsrechtlichen Schutzauftrags des Staates mit der privaten Sicherheitsverantwortung führt, darf von einer „offenen“ *Sicherheitsverfassung* des Grundgesetzes gesprochen werden. Mit ihr konstituiert sich durch den Verbund des sicherheitspolitischen Staatszwecks zu bestimmten Grundrechtsdimensionen und einzelnen Strukturprinzipien sowie den Organisationsnormen des GG ein *Teil-Verfassungskomplex*, der nicht nur als Kürzel für eine Vielzahl sachlich zusammengehöriger Einzelbestimmungen des Grundge-

³⁷¹ Zu dieser Funktion des Zivilrechts näher Schmidt-Abmann, 1998, S. 248 f

³⁷² In diese Richtung offenkundig auch Rupprecht, 1999, S. 20 ff

setzes zur inneren Sicherheit dient. Er verdeutlicht zugleich den besonders strukturierten Gehalt eines funktional verselbständigten und kooperativ geformten Ordnungsbereichs der Verfassung.³⁷³

³⁷³ Zu solchen „Sub-Verfassungen“ im GG siehe näher Pitschas, 1990a, S. 484, 583.

5 Zweckverwirklichung und Aufgabenwahrnehmung im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis

Die „innere“ Verdichtung der offenen Sicherheitsverfassung durch die Entwicklung der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen konkreter Sicherheitspartnerschaften ist bislang ein Desiderat geblieben. Doch müsste jeder Versuch, Aufgabentypen und Kompetenzen einer verantwortungsteiligen Gewährleistung innerer Sicherheit zueinander in Beziehung zu setzen, in eine legislative Regulierung des Sicherheitsgewerbes einmünden.

In deren Zentrum hat das *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* zu stehen, das die Verwirklichung des staatlichen Sicherheitszwecks sowie die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung mit den gesellschaftlichen Schutzzuständigkeiten und der kooperativen Sicherheitsverantwortung verschmilzt.³⁷⁴ Im Gefolge dieser Verbindung erfließen einer diversifizierten gemeinsamen Verantwortung der Europäischen Union sowie des deutschen Staates und Privater (Bund, Länder, Kommunen, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Bürger, Unternehmen, Dritter Sektor) bestimmte Kompetenzen und funktionale Wahrnehmungszuständigkeiten für den Schutz der inneren Sicherheit. Diese gilt es zu benennen und in eine rechtliche (Zu-)Ordnung zu bringen, das heißt ein *normatives Netzwerk* zu knüpfen. Einbezogen darin sind Formen der Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitsgewerbe sowie die Übertragung von Polizeiaufgaben auf Private.

Konkretisierende Aussagen hierzu sind wegen ihres Zusammenhanges mit der „Ökonomisierung“ der inneren Sicherheit, der Verwaltungsmodernisierung im „schlanken“ Staat und im Hinblick auf die *Folgen* der berufenen Sicherheitspartnerschaft sowohl rechtlich als auch verwaltungswissenschaftlich und damit interdisziplinär anzulegen. Sie nehmen kriminologische und kriminalpolitische Beiträge zur Anatomie und Analyse von Kriminalitätsentwicklung und Sicherheitserwartungen der Bürger auf. Hieraus zu ziehende Konsequenzen sind schließlich mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen staatlich-kooperativer Sicherheitsgewähr kompatibel zu stellen.

³⁷⁴ Dazu schon die Ausführungen oben bei 3.2 und 3.3 sowie bei 4.1.3.5 und 4.3.3

5.1 Das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis im Gefüge der offenen Sicherheitsverfassung

5.1.1 Grundlegung und Verantwortungskategorien des Mitwirkungsverhältnisses

Der verfassungsrechtliche Auftrag, jenseits eines Minimums staatlich vorzuhaltender Freiheits- und Sicherheitsvorsorge zu einer verantwortungsteiligen Sicherheitspartnerschaft zu finden, erfüllt sich im „Gehäuse“ des *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses (SMV)*. Es dient dazu, die rechtliche Struktur der Sicherheitskooperation zwischen Staat und Gesellschaft näher und nach Maßgabe der Sicherheitsverfassung einerseits, der Wirtschaftsfreiheit und weiterer verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen andererseits auszuformen.³⁷⁵

Ausgehend von dem Grundgedanken der sicherheitsbezogenen Kooperation, dass nämlich weder Staat noch Gesellschaft (Bürger) die innere Sicherheit allein verwirklichen können oder wollen, sondern beide – jeweils nach ihren Kräften und auf ihre Eigenart – den Sicherheitszweck tragen und verfolgen müssen, gründet das Handeln beider Träger von Sicherheitsbelangen auf einer *gemeinsamen sicherheitspolitischen Verantwortung*. Diese konstituiert eine Formenvielfalt von Zusammenarbeit beziehungsweise Partnerschaft in Gestalt eines *Gemeinschaftsverhältnisses* ähnlich dem, das schon *H. Krüger* für die Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft vorgeschlagen hat.³⁷⁶ Allerdings sieht sich das Muster dieses Beziehungsgefüges nicht mehr nur bilateral sondern netzwerkartig ausgestaltet, insofern das Mitwirkungsverhältnis aus dem Kooperationspektrum zwischen staatlicher, öffentlich-selbstverwalteter (kommunaler) und gesellschaftlicher beziehungsweise privater Aufgabenerfüllung tatsächliche und rechtliche Strukturen gewinnt.

In diesem Sinne ergibt sich aus der Kooperation von Staat und Privaten in Sicherheitsbelangen ein *Netzwerk* von (auch drittbezogenen) Mitwirkungspflichten und -rechten an der Gestaltung der Sicherheitsaufgaben, worin unmittelbare Gegenleistungen beider Verantwortungsbereiche untereinander einbezogen sind. Zumindest Staat und Private schulden sich als Inhaber einer *dualen Sicherheitsverantwortung* gegenseitig bestimmte Pflichten, wie zum

³⁷⁵ Im Umweltrecht bietet ein Pendant das „Umweltpolitische Mitwirkungsverhältnis“, siehe dazu nur Pitschas, 1997b, S. 282 f.

³⁷⁶ Krüger, 1974, passim.

Beispiel Initiativpflichten, Informationspflichten, Pflichten zur gegenseitigen Rücksichtnahme bei der Aufgabenwahrnehmung durch Einschaltung Privater in die Gefahrenabwehr und anderes mehr.³⁷⁷ Sie bilden insoweit und ferner in bezug auf Dritte hinsichtlich der Erreichung des Sicherheitszwecks und innerhalb gewisser Grenzen eine *Verantwortungs- und Pflichtengemeinschaft*.

Freilich ersprießt aus dem hier als Grundform zunächst nur umrisshaft skizzierten *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis* für das Sicherheitsgewerbe und andere private Träger von Sicherheitsfunktionen vorerst bloß eine partielle *Einstandsverantwortung* für den Schutz der inneren Sicherheit. Sie erzwingt zwar bestimmte Formen der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Privaten beziehungsweise Aufgabenverlagerungen, schließt aber dafür andere wiederum aus. Denn in Abstimmung mit den in der „inneren“ Souveränität geborgenen staatlichen Handlungspflichten und der dem Staat zufallenden Gewalthoheit steht der Schutz von Rechtsgütern im Gemeinwesen zwar weder der öffentlichen Hand noch privaten Rechtsträgern allein zu. Doch gibt es eine *Abstufung* innerhalb der Verantwortungspartnerschaft sowie der aus ihr erfließenden Handlungskompetenzen: Die *staatliche Gewährleistungsverantwortung* für innere Sicherheit und die entsprechende Kompetenzzuweisung für die Eigenwahrnehmung bestimmter *Kernaufgaben* der Gefahrenabwehr und -vorsorge sind wegen ihrer substantziellen Verbindung mit der „inneren“ Souveränität nicht aufgebbar; die daraus erfließende Erfüllungsverantwortung und daran anknüpfende Sicherheitsaufgaben bleiben den staatlichen Organen vorbehalten.

Daneben gibt es freilich Rechtsgüter, deren Schutz auch von Privaten übernommen werden darf. Darauf, um welche es sich handelt, wird noch zurückzukommen sein. Stets verbleibt allerdings und andererseits dem Staat auch in den Verantwortungs- und Handlungsbereichen privater Sicherheitsgewähr eine „Reservekompetenz“ zur Verhinderung illegaler Gewalt. Diese Reservezuständigkeit entspringt der unter allen Umständen fortbestehenden *Grundverantwortung* des Staates für die Gewährleistung von Mindeststandards innerer Sicherheit infolge und nach Maßgabe des staatlichen Sicherheitszwecks.

³⁷⁷ Innere Sicherheit sieht sich damit als agenda der „Zivilgesellschaft“ bejaht und die Anstrengung darum in ein Rechtsverhältnis zum Staat eingekleidet, siehe zu dieser rechtsförmig gestalteten Mitverantwortung der Gesellschaft treffend v. Arnim, 1999, S. 19 f., bes. RdNr. 31 („Luxemburg“). Zur „Netzwerkperspektive“ bei kooperativem Staatshandeln vgl. statt vieler Ladeur, 1993, S. 137 ff.

Gleichwohl und auf der Grundlage der solchermaßen *verantwortungs- wie aufgabendifferenzierten* sicherheitspolitischen Mitwirkung der Privaten einschließlich des Sicherheitsgewerbes an der Verwirklichung des Sicherheitszwecks und des Schutzes von Individualrechten wird jedenfalls die gewerbliche Tätigkeit nicht nur zum unmündigen „Sachwalter“ staatlich definierter sicherheitspolitischer Belange. Denn dem Sicherheitsgewerbe steht es als Auftragnehmer zum Selbstschutz befugter Bürger und kraft seiner eigenen wirtschaftsverfassungsrechtlichen Legitimation zu, Sachkompetenz und Aufgabengsamtheit – gleichsam im Wege einer „Suchstrategie“ – auf neue und bislang öffentlich besetzte Felder auszuweiten. Diese Einsicht versperrt denn auch den Weg dazu, überall unter Rückgriff auf das Rechtsinstitut der „Beleihung“ letztlich doch an der Sicherheitsvorsorge als (übertragener und ausschließlicher) *Staatsaufgabe* festzuhalten.

Freilich entspricht dieser *originären Eigenverantwortung* im Rahmen des Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses – und dessen Eigenart im „distanzierten“ sozialen Rechtsstaat konkretisierend – zugleich eine Verpflichtung auf das öffentliche Interesse. Die darin aufscheinende *Gemeinwohlbindung* ermöglicht (z. B. gewerberechtlich) Einschränkungen der Privatautonomie von Sicherheitsunternehmen. Mit anderen Worten hat das sicherheitsrechtliche Partnerschaftsprinzip ein Miteinander, ein Aufeinander-angewiesen-Sein von Staat und Privaten einschließlich des Sicherheitsgewerbes im Bereich der inneren Sicherheit nach Maßgabe der je eigenen Kernkompetenz zur Folge. Dieses Miteinander gewährleistet einerseits die möglichst weitgehende Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen bei der Konzeption und Durchsetzung sicherheitspolitischer Zielsetzungen. Es bezieht aber andererseits und durchweg den Staat erstens als *Moderator* der gesellschaftlichen Sicherheitsdiskussion, zweitens als *Partner* bei der Verwirklichung eines Mindestmaßes innerer Sicherheit und drittens als *Garanten* dafür in die Kooperationsvorgänge ein.

5.1.2 Das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis als verfassungsrechtlicher Schlüsselbegriff

In den dargestellten drei Dimensionen formuliert das *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* das Verantwortungsspektrum innerhalb der verantwortungsteiligen Sicherheitspartnerschaft unter den gegebenen und zu erwartenden gesellschaftlichen Entwicklungsbedingungen, ferner daraus erfließende und abgestufte Handlungskompetenzen sowie Legitimations- und Kontrollerfordernisse. Mit gutem Grund lässt sich deshalb von einer „Erschließungsfunktion“

des gewählten kategorialen Leitbegriffs der „Sicherheitspolitischen Mitwirkung“ sprechen. Diese Funktion offenbart in ihrer Eigenart und Wirkungsweise einen zugleich *relationalen* wie *formalen Charakter*. Denn indem sie auf einen ganzen Komplex von einzelnen Strukturelementen verweist, baut sie eine wertende Beziehung zwischen diesen und dem Schutz der inneren Sicherheit auf; die Berücksichtigung dieser Elemente im einzelnen wird unter das Abwägungsgebot gestellt.

Auf diese Weise sieht sich das *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* in das Verständnisgefüge der offenen Sicherheitsverfassung des Grundgesetzes als ein „Schlüsselbegriff“ eingegliedert.³⁷⁸ Als solcher vermittelt er die Intention der kooperativen Sicherheitsverfassung, Staat und Private in eine differenzierte staatlich-gesellschaftliche Sicherheitsverantwortung kompetenzgerecht, aufgabenadäquat und zukunftsorientiert einzubinden. Der Verantwortungsgedanke wird dabei in seiner relationalen Eigenart dazu benutzt, den *Partnern* in dieser Verantwortungsgemeinschaft jeweils originäre Wirkbereiche zuzuteilen, ohne dass gewisse „Vorbehaltsverantwortungen“ angetastet würden – die sich allerdings selbst reflexiv zur zeitoffenen Realentwicklung innerer Sicherheit verhalten: Was heute noch in die polizeiliche Aufgabenverantwortung fällt, mag zukünftig der Wahrnehmungszuständigkeit des Sicherheitsgewerbes zugehören. In diesem Sinne lässt sich der Relationsbegriff der „Verantwortung“ auch mit Kompetenzfragen verbinden. Dementsprechend kann die Diskussion über die bisherigen Kompetenzlagen im Verhältnis von Polizei und Sicherheitsgewerbe auf einer neuen Ebene noch einmal neu und richtungsweisend eröffnet sowie mit einem vernünftigen Ergebnis weitergeführt werden.³⁷⁹

Weder der Begriff des *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* noch der Rückbezug auf die Kategorien der Verantwortung, Kompetenz, Legitimation oder Kontrolle bieten indessen aus sich heraus einen unmittelbar anwendbaren *inhaltlichen Maßstab* für die rechtliche Struktur künftiger Sicherheitsarbeit beziehungsweise der Übertragung von Polizeiaufgaben auf Private. Denn zu beantworten bleibt noch immer die Frage, welche die unverzichtbaren Kernaufgaben sind, die ausschließlich dem Staat zur Erfüllung vorbehalten bleiben. Das „Mitwirkungsverhältnis“ übernimmt jedoch auf der konzeptionellen Ebene die Funktion der Verweisung auf verfassungsrechtlich geschützte Strukturen derjenigen Verwirklichung des Sicherheitszwecks und desjenigen Rechtsgüter-

³⁷⁸ Zur Rolle solcher „Schlüsselbegriffe“ (beziehungsweise „Brückenbegriffe“) vgl. u. a. Denninger, 1985, S. 279 ff.; Pitschas, 1990a, S. 404 ff., jüngst Aulehner, 1998, S. 408 ff.

³⁷⁹ Zu diesen verschiedenen „Ebenen“ der Einbindung privater Sicherheitsdienste in ein Mitwirkungskonzept siehe aus der Perspektive von „Fragen“ auch v. Armm, 1999, S. 50 ff.

schutzes, der *auch von Privaten* übernommen werden darf. Dadurch wird die „partnerschaftliche“ Ausdifferenzierung von Teil-Verantwortungen und -Kompetenzen in spezifizierten Aufgabenfeldern nach Maßgabe operativer Aufgabenzuordnung sowie unter bestimmten *Rahmenmaßgaben* möglich.

5.1.3 Voraussetzungen sicherheitsgewerblicher Mitwirkung

Näherhin sind von daher diejenigen *Voraussetzungen* zu betrachten, unter denen der Ausgriff wirtschaftender Sicherheitsunternehmen auf das öffentliche Sicherheitsfeld steht. Hierbei spielt vor allem die Beziehung dieser Unternehmen zum Kunden bei Anerkennung der Entwicklung des Sicherheitsgewerbes in Europa und der Internationalisierung der Märkte einerseits³⁸⁰, der Qualitätsstandard ihrer Sicherheitsdienstleistungen andererseits eine herausragende Rolle: Die „Kundenzufriedenheit“ und die „objektiven Sicherheitsanforderungen“ steuern nämlich die Ausgestaltung der sicherheitsgewerblichen Dienstleistungen im einzelnen; deren Umfang und Qualität gestaltet sich abhängig vom *Preis*.³⁸¹

Auf der *operativen Ebene* der Sicherheitskooperation ergibt sich daraus einerseits die Folgerung, dass

„die gesellschaftlich notwendige Verlagerung von einzelnen öffentlichen Sicherheitsaufgaben zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls des einzelnen Bürgers... diesem nur dann zuzumuten (ist), wenn Anforderungen und Qualität der Ausbildung von privaten Sicherheitsmitarbeitern wesentlich verbessert und auch staatlich kontrolliert werden. Weiterhin muss die staatliche Kontrolle durch Gewerbeaufsicht und Ordnungsbehörden deutlich verbessert, das heißt intensiviert werden“.³⁸²

Mit anderen Worten steht das *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* in seiner realen Reichweite unter dem Verwirklichungsvorbehalt der *Qualitätssicherung*, soweit ein privates Sicherheitsunternehmen einbezogen sein soll. Dies bedeutet, dass Voraussetzung jeder Aufgabenverlagerung auf Private

³⁸⁰ Aus vergleichender Perspektive siehe hierzu anhand von Fakten vor allem v. Arnim, 1999, bes. S. 36 ff.

³⁸¹ Olshok, 1998, S. 8, 9 f.; allerdings werden international mehr und mehr auch die staatlichen Sicherheitskräfte an den betriebswirtschaftlichen Effizienz- und Effektivitätskriterien, d. h. an den verursachten Kosten (als Grundlage der Preisbildung) gemessen, vgl. v. Arnim, 1999, S. 51 f (RdNr 106): Diese „Ökonomisierung“ des Polizeihandelns lässt schon für sich das staatliche Gewalt- und Sicherheitsmonopol in Zweifel geraten.

³⁸² Krakow, 1996, S. 65 f.

i. d. S. die vorherige Qualitätsprüfung und die begleitende Qualitätskontrolle sind. Daneben aber und zugleich sieht sich die Sicherheitspartnerschaft wirtschaftender Unternehmen zusätzlich von der Preiselastizität des „Sicherheitsmarktes“ abhängig gestellt. Aus der Sicherheitsbranche heißt es dazu:

„Qualität hat ihren Preis. Die Dienstleistungsstunde für eine gute ausgebildete Fachkraft mit hohem Qualitätsstandard, zum Beispiel im öffentlichen Personennahverkehr, ist unter seriösen Umständen nicht wesentlich unter 40,00 DM zu erbringen“.³⁸³

Demgegenüber werden gegenwärtig im Sicherheitsgewerbe Entgelte zwischen 10,— bis 16,— DM gezahlt, also Dumpinglöhne. Ferner beteiligt sich auch der Staat als Auftraggeber an der allgemeinen Preisunterbietung.³⁸⁴ Qualifizierte Fachkräfte können so kaum gewonnen werden; dies begrenzt die faktische Reichweite und die Tragfähigkeit des *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses*. Die Eingliederung des Sicherheitsgewerbes darin und damit die „Privatisierung“ von Aufgabenfeldern der Polizei zugunsten privater Sicherheitsdienstleistungen wird deshalb stets davon abhängen, ob es gelingt, die Qualität dieser Dienstleistungen zu sichern und mit den verlangten Preisen unternehmensseitig in der Gewinnzone zu bleiben. Andernfalls kommt für gewerbliche Anbieter kein Mitwirkungsverhältnis zustande oder es endet durch Ausscheiden der Unternehmen aus dem Markt.³⁸⁵

Im Sinne der *Rücksichtnahmepflicht*, die aus der Verantwortungsgemeinschaft für innere Sicherheit erfließt, muss der öffentlichen Hand daran gelegen sein, solche Entwicklungen zu unterbinden. Dem stehen allerdings die gegebenen gewinnbezogenen Marktstrukturen entgegen. Sie prämiieren den Straftäter beziehungsweise Störer, wohingegen die ökonomischen Rahmenbedingungen die Tätigkeit der privaten Sicherheitsvorsorge einengen. Dabei sollte nicht verschwiegen werden – worauf bereits hingewiesen wurde –, dass oftmals die Verlagerung einzelner öffentlicher Sicherheitsaufgaben auf private Dienstleister nur Teil der Sanierungsstrategie öffentlicher Haushalte ist und dementsprechend „Dumpingpreise“ für sicherheitsgewerbliche Angebote bezahlt werden.

Es wundert dann nicht, dass diese Verfahrensweise das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis von der Seite der Wirtschaftsgesellschaft her empfind-

³⁸³ Krakow, 1996, S. 66.

³⁸⁴ Olschok, 1998, S. 9 r. Sp.

³⁸⁵ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 191 (RdNr. 49), 196 (RdNr. 59), S. 198 (RdNr. 63)

lich stört. Denn sie mindert nicht allein die Qualität der Sicherheitsdienstleistungen, wodurch die Sicherheitslage des Bürgers eher noch verschlechtert wird. Vor allem destruiert der Staat auf diese Weise die Sicherheitskooperation mit einem Teil der Gesellschaft. Dem ist staatlicherseits ein Ende zu bereiten; gegebenenfalls ist an eine entsprechende Preisregulierung der Märkte zu denken.³⁸⁶ Jenseits der Mitwirkung des Sicherheitsgewerbes käme aber auch der Übergang zu steuerlichen Anreizen für Bürger in Betracht, sich im Sicherheitssektor pro-aktiv zu verhalten, zum Beispiel den Einbau von Wegfahrsperrern in Pkw's zu befördern.³⁸⁷ Solche Vergünstigungen wären an entsprechende Qualitätsstandards zu knüpfen.

Zu den weiteren Rahmenbedingungen sicherheitsgewerblicher Mitwirkung zählt die *Legitimationsproblematik privater Sicherheitsvorsorge*.³⁸⁸ Gemeint ist damit das tiefreichende Misstrauen eines Teils der Bevölkerung gegenüber der Tätigkeit von Sicherheitsunternehmen. Insofern dieses Misstrauen mit aggressiven Tendenzen einhergeht, resultiert daraus die Besorgnis erheblicher Legitimationseinbußen bei gesteigerter Verlagerung polizeilicher Aufgaben auf Private sowie die Notwendigkeit, diesen Grundkonflikt durch geeignete Strategien aufzulösen. Zu diesen Strategien gehört einerseits die Stärkung des Bewusstseins, dass private Sicherheitsunternehmen keinen Polizeiersatz darstellen wollen, andererseits die Entwicklung staatlicher Aufsichts-, Einwirkungs- und Überwachungsrechte: „Kontrolle“ gehört in den Kontext der „Erschließungsfunktion“ sicherheitspolitischer Mitwirkung.³⁸⁹

5.1.4 Konzeptionelle Ausdifferenzierung von Teil-Verantwortungen und -Kompetenzen

Entsprechende *Kontrollformationen* (strikte Marktzutrittsprüfungen, Zertifizierungen, stringente „begleitende“ Aufsicht u. a. m.) zählen zu den rechtlichen Strukturen, die das *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* dem im zweiten Kapitel der Untersuchung vorgestellten Kooperationspektrum zwischen staatlichen, öffentlich-selbstverwalteten und privaten Funktionsträgern der Sicherheitsvorsorge einzieht.³⁹⁰ Diesseits der Kontrolldimension bildet einen

³⁸⁶ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 196 m. Anm. 54, erinnern zu Recht darüber hinaus an die EU-Dienstleistungsrichtlinie

³⁸⁷ Vgl. dazu grds. und aus ökonomischer Perspektive – „Koproduktion“ und „Marktversorgung“ bzgl. innerer Sicherheit – Engelhardt, 1998, S. 204 ff., 214.

³⁸⁸ Beste, 1998, S. 53 ff., Hansen, 1999, S. 239 f., Pitschas, 1991b, S. 18 ff.

³⁸⁹ Zur Steuerungsfunktion der „Kontrolle“ vgl. m. w. Nachw. Pitschas, 1990a, S. 390 ff.

³⁹⁰ Zu diesen Strukturerefordernissen siehe auch Schenkelberg, 1996b, S. 18.

wesentlichen weiteren Aspekt die *Diversifizierung der einzelnen Sicherheitsverantwortungen*. Bereits erwähnt wurde insoweit die umfassende *Grundverantwortung* des Staates für die innere Sicherheit und den inneren Frieden.³⁹¹ Doch bedingt sie eben nicht die Alleinzuständigkeit zu deren Schutz beziehungsweise durchweg eigentätiges Handeln zu deren Gewährleistung. Die Eigenverantwortung der Privaten sowie die staatliche Organisationskompetenz berechtigen vielmehr als solche in einem breiten Ausmaß die Polizei- und Sicherheitsbehörden zum Rückzug in eine Garantenstellung bei Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf andere öffentliche Institutionen / Träger und Private.³⁹²

Auch in diesem Fall verbleibt auf staatlicher Seite die Gewährleistungsverantwortung beziehungsweise Reservekompetenz bei „Schlechterfüllung“, wie bereits hervorgehoben wurde. Die damit vorbehaltene prinzipielle (Rück-)Verlagerung von Sicherheitsaufgaben in die staatliche Sphäre bei Gesellschaftsversagen widerspricht nicht dem eigenständigen Anspruch der Bürger auf einen in *Eigenverantwortung* und durch *Eigeninitiative* organisierten Selbstschutz; sie bleibt *supplementär* durch Ausfallbürgschaft.

5.1.4.1 Verantwortungsteilige Kompetenzzuordnung

Innerhalb dieser „Eckwerte“ einer gemeinsamen Verantwortung von Staat und Privaten für den Schutz der inneren Sicherheit, die auch einen Bestandteil des neuen Sicherheitskonzepts europäischen Zuschnitts bilden³⁹³, sieht sich das *Mitwirkungsverhältnis* durch ein Strukturgefüge abgestufter Ausführungs-, Erfüllungs-, Organisations-, Überwachungs- und Haftungsverantwortungen geprägt.

Die Zuordnung dieser Teil-Verantwortungen beziehungsweise -Kompetenzen und der damit verbundenen Aufgaben zu staatlichen oder gesellschaftlichen Funktionsträgern fällt freilich schwer. Bislang verläuft diese Zuweisung zumeist nach solchen Rechtsgütern, deren Durchsetzung allein vom Staat in Anspruch genommen wird, und solchen, deren Schutz vor allem eine Angelegenheit

³⁹¹ Vgl. oben im Text bei 5.1.1.

³⁹² Ob freilich das zuletzt vielfach in's Spiel gebrachte Instrument der „Beleihung“ dabei als „Allzweckwaffe“ dienlich ist – vgl. z. B. R. Scholz, 1996, S. 447; Stober, 1998, S. 60 ff – halte ich für zweifelhaft, vgl. oben im Text zu 4.2; skeptisch auch – obschon aus anderem Grund, nämlich mit Blick auf Art. 33 Abs. 4 GG – Rupprecht, 1999, S. 24; Gramm, 1999, S. 342 f für Abschiebehaft und Strafvollzug (wobei Art. 33 Abs. 4 GG von diesem argumentativ überdehnt wird)

³⁹³ Pitschas, 1998b, S. 27 ff

privater Sicherung sein soll.³⁹⁴ Diese Differenzierung belässt aber im unklaren, *welche* Rechtsgüter im Rahmen einer verantwortungsteiligen Sicherheitspartnerschaft *allein* vom Staat im Wege öffentlich-rechtlicher Aufgabenwahrnehmung und *welche* – wie durch die „Jedermann-Rechte“ – von Privaten zuständigshalber geschützt werden dürfen.

Darüber hinaus führt auch die übliche Unterscheidung in „hoheitliche“ und „nicht-hoheitliche“ Aufgaben nicht weiter. Denn selbst sogenannte hoheitliche Aufgaben darf (beziehungsweise muss) der Staat *privatisieren*. Umgekehrt darf er sich kraft seiner Kompetenzprärogative („Sozialstaat“) bestimmte Aufgaben vorbehalten³⁹⁵ – und muss dies sogar, wie sich gerade im Feld der inneren Sicherheit erweist.

Die aktuellen Probleme einer Sicherheitspartnerschaft und des darin eingebetteten *berufsmäßigen Rechtsschutzes für Dritte*, der sich von Verfassungswegen auf Art. 12 und 14 GG stützt³⁹⁶, bedürfen somit eines anderen Zugangs. Sie sind auf dem Hintergrund einer Verantwortungsdifferenzierung und Aufgabenzuordnung an den staatlichen und an den privaten Sektor zu lösen, die von der „Doppelspurigkeit“ staatlicher Schutzpflicht für innere Sicherheit unter Anerkennung staatlicher Gewalthoheit ausgeht, also von der Sicherheitsgewähr für Individualrechte durch die Verfassung gegenüber dem einzelnen Bürger („Grundrecht auf Sicherheit“) einerseits und der für überindividuelle Rechtsgüter (objektiver Staatszweck „Sicherheit“) andererseits. Erstere unterfallen unzweifelhaft – unter den Kautelen des Straf- und Zivil- sowie des Polizeirechts – sowohl der Schutzzuständigkeit und den Sicherungskompetenzen von Privaten als *auch* des Staates („*duale Sicherheitsverantwortung*“).

Zu rasonieren bleibt allerdings angesichts dieser dualen Sicherheitsverantwortung darüber, wie weit speziell das Sicherheitsgewerbe im Auftrag der Inhaber gefährdeter Rechte und Rechtsgüter den Schutz der ihm anvertrauten Personen und Objekte erstrecken darf. Unproblematisch scheint zunächst die Befugnislage im privaten Bereich. Hier gestalten die *individuellen Inhaberrechte* die Übertragung der Schutzbefugnisse auf private Sicherheitsdienste, soweit nicht der Charakter der Individualrechte verfälscht wird.³⁹⁷

³⁹⁴ Gusy, 1996, S. 581

³⁹⁵ R. Scholz, 1998, S. 997 f., 1004 f., ders., 1996, S. 444 f

³⁹⁶ Vgl. auch Wackerhagen / Olschok, S. 1998, S. 171 (RdNr. 3), S. 180 (RdNr. 24).

³⁹⁷ Zu dieser Problematik auch Stober, 1998, S. 51 ff., vgl. ferner die Nachw. oben im Text bei 3 3 2.

Gegenstand der Eigenverantwortung des Sicherheitsgewerbes braucht im grundrechtlich imprägnierten Rechtsstaat aber nicht nur eine Tätigkeit zu sein, die vom privaten Auftraggeber selbst ausgeübt werden dürfte. Deshalb müssen sich *im hiesigen Zusammenhang* private Sicherheitsdienste nicht auf die Wahrung des Hausrechts oder den Schutz anderer privater Rechtsgüter („Sicherheitsdienste auf Privatrechtsbasis“) beschränken. Sie können zugleich „Ordnungsmacht“ in öffentlich zugänglichen Bereichen sein – wobei die existierenden unbefriedigenden „Grauzonen“ bekannt sind.³⁹⁸ Darauf wird zurückzukommen sein.

Anders und mehr noch wird die Verantwortung im *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis* durch den Schutzbedarf *überindividueller Rechtsgüter* herausgefordert. Deren Sicherheitsgarantie wird nämlich bisher im gedanklichen Zusammenhang des – wie dargelegt – falsch verstandenen „Gewaltmonopols“ als spezifisch staatliche Aufgabe betrachtet („notwendige Staatsaufgabe“), wobei die Einschaltung Privater in die Gefahrenabwehr über die Rechtsformen der „Beleihung“ beziehungsweise „Indienstnahme“ in einzelnen Aufgabenfeldern – wie oben ausgeführt – ermöglicht werden soll.³⁹⁹

Freilich verursacht diese Herangehensweise erhebliches Unbehagen. Denn wer als Privater oder in dessen Auftrag als sicherheitsgewerblicher Unternehmer Rechtsgüterschutz leistet, handelt nach Privatrecht. Wer hingegen im staatlichen Auftrag als „beliehener Unternehmer“ tätig wird, handelt nach staatlichem, das heißt in der Regel nach öffentlichem Recht.⁴⁰⁰ Dadurch entstehen beträchtliche Diskrepanzen in den Kompetenzen. So hat die Problemschau sicherheitsgewerblicher Tätigkeit aufgrund privater und staatlicher Veranlassung gezeigt, dass vor allem in den „Zwischenzonen“ beider Handlungsfelder – wie zum Beispiel bei dem Einsatz Privater in der Verkehrsüberwachung – die eigentlichen Schwierigkeiten einer „Privatisierung“ polizeilicher Aufgaben liegen.⁴⁰¹

5.1.4.2 Exklusive Wahrnehmungszuständigkeiten des Staates

Welche aber sind aus der Perspektive des *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* die „primären“ Sicherheitsaufgaben, die als sogenannte Kernaufgaben notwendigerweise *allein* vom Staat wahrzunehmen wären? Für die

³⁹⁸ Zusammenfassend dazu letztthin Gramm, 1999, S. 344 ff., 346 ff.

³⁹⁹ Siehe im Text bei 2.4.4.

⁴⁰⁰ Maurer, 1997, § 23 RdNm. 56 ff., 59.

⁴⁰¹ Nachdrücklich Stegmann, 1997, S. 2158 f.

Antwort auf diese Frage bietet es sich zunächst an, eingedenk der vielhundertjährigen Geschichte sinnvoller Konzentration jedweder Gewalthoheit in der Hand des Staates zwischen *präventiver* Gefahrenabwehr und hoheitlichen, insbesondere *repressiven* Maßnahmen zu unterscheiden. In bezug auf die erstere sollten private Sicherheitsdienste einen sinnvollen Beitrag für die innere Sicherheit leisten können und dürfen. Anders liegen die Dinge dort, wo es um repressive Interventionen, also um den Einsatz von Zwangsmitteln durch Private gegenüber Bürgern beziehungsweise um nicht-hoheitliche Eingriffe der ersteren in die Privatsphäre Dritter geht. Weder legitimiert das Mitwirkungsverhältnis, dass Mitarbeiter des Sicherheitsgewerbes strafprozessuale Befugnisse ausüben, noch dürfen diese das Strafrecht exekutieren. Gleiches gilt für nicht-hoheitliche Einwirkungen auf die Intimsphäre des Bürgers: private Videokameras des Sicherheitsgewerbes haben im Schlafzimmer auch verdächtiger Personen nichts zu suchen. Der *Repression durch Private* versagt sich das Grundgesetz. Im Klartext werden damit Maßnahmen der herkömmlichen „Eingriffsverwaltung“, solche im Rahmen des Straf- und Strafprozessrechts sowie Handlungen in Vollstreckungsverfahren dem Sicherheitsgewerbe prinzipiell verschlossen.⁴⁰²

Zu beachten ist allerdings, dass die „neue“ soziale Gewaltenteilung zwischen Staat und Gesellschaft eine derart breite „exklusive Wahrnehmungszuständigkeit“ des Staates für den Schutz individueller beziehungsweise überindividueller Rechtsgüter an der *Scheidelinie* zwischen Prävention und Repressivität beziehungsweise diese selbst nicht mehr als unveränderlich anerkennt. Derzeit hoheitlich verfasste Aufgaben – wie etwa die Überwachung des ruhenden Verkehrs oder auch die Aufnahme von Verkehrsunfällen durch die Polizei – müssen dies nicht in alle Zukunft bleiben.⁴⁰³ Die Ausübung öffentlicher Kompetenzen kann jedenfalls insoweit schon heute Privaten durch förmliche Beleihung oder Indienstnahme und so weiter übertragen werden; auch Art. 92 GG setzt dem keine unüberwindliche Grenze.⁴⁰⁴ Von der Handlungsformenlehre des Verwaltungsrechts her besteht Raum zur „Verwaltungssubstitution“ oder zur Anwendung der (neuen) Handlungsform der „Verwaltungspartnerschaft“.⁴⁰⁵ Ergänzend bleibt darauf hinzuweisen, dass nach Ansicht mancher Beobachter gerade die *präventive Gefahrenabwehr* durch Private überaus eingriffsintensiv und damit individuell belastend sein könnte, so dass deshalb dieser gegenüber

⁴⁰² Ebenso Gramm, 1999, S. 342 f.

⁴⁰³ Darauf weisen Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 192 ff., 195 (RdNr. 56) zutr. hinzu; vgl. ferner Bueß, 1997, S. 205 f.

⁴⁰⁴ R. Scholz, 1997, S. 15 ff.; siehe ferner oben im Text bei 2.4.4.3.

⁴⁰⁵ Vgl. bereits von Heimburg, 1982, S. 139 ff., Pitschas, 1997b, S. 278, 293 f.

in erster Linie besondere Vorbehalte anzubringen sein möchten.⁴⁰⁶ Ich würde dem allerdings nicht zustimmen; das Prinzip des vorbeugenden Rechtsgüterschutzes beziehungsweise der Risikoabwehr durch Privatpersonen entspricht geradezu dem grundrechtlichen verankerten Anspruch der Bürger auf Selbstschutz in *Eigenverantwortung*.

5.1.4.3 Strukturen und Formen staatlich-privater Sicherheitskooperation

Gleichwohl muss man sich dessen bewusst bleiben, dass die spezifische Eingriffsqualität „repressiver Aufgaben“ durchaus unterschiedlich ist. Strafverfolgung und Strafvollstreckung stehen beispielsweise in einem *Stufenverhältnis der Eingriffstiefe* gegenüber der Abnahme von Fingerabdrücken durch Sicherheitswachen oder Detektive⁴⁰⁷ beziehungsweise zu Verkehrskontrollen durch (beliehene) private Sicherheitsunternehmen oder Leihangestellte.⁴⁰⁸ Solche und weitere Stufungen wie etwa im Verhältnis zur Mitwirkung bei der Abschiebehaft auf der Grundlage des § 57 AuslG strukturieren denn auch das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis in staatsvorbehaltene, aufsichtsunterworfenen („Beleihung“) und vorbehaltsfreie Handlungsfelder.

Hoheitliche Aufgaben des Staates, die im Rahmen des *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* (SMV) auf keinen Fall in den Verantwortungsbereich Privater fallen und nicht kompetenziell auf diese übertragen werden dürfen, sind vor diesem Hintergrund jedenfalls im Zeichen einer kooperativen Sicherheitspartnerschaft *schmal* auszuweisen. Im Übergang zum SMV im „schlanken“ Staat kann sich die Sicherheitsverwaltung den Anforderungen der Umverteilung von Aufgaben und Kompetenzen auf gesellschaftliche Instanzen letztlich auch in den Randzonen *repressiver* Tätigkeit nicht völlig entziehen.

Anknüpfungspunkt für entsprechende Konsequenzen, die im Gedanken der Verantwortungsteilung ruhen, bilden die Entwürfe für revidierte Aufgaben- und Verantwortungsstrukturen staatlichen Handelns. Es geht auf allen Ebenen des Staates und in allen Handlungsdimensionen um ein „*Neues Führungs- und Steuerungsmodell*“.⁴⁰⁹ Diesem Aufruf zur *internen Rationalisierung des Staats-*

⁴⁰⁶ Hansen, 1999, S. 244 f. („engmaschige Sozialkontrolle“).

⁴⁰⁷ Dazu Peilert, 1996, S. 428 ff., 447 ff., 450 f.

⁴⁰⁸ BayObLG NJW 1999, S. 2200 f.

⁴⁰⁹ Schmidt-Aßmann, 1998, S. 23 f. m. w. Nachw.

handelns liegt das Zielbild beziehungsweise die Vision staatlicher Einrichtungen als „Unternehmen“ zugrunde. Demzufolge gelte es, so die verbreitete Ansicht, für das Staatshandeln durchweg auf das Prinzip marktwirtschaftlicher Steuerung dezentralisierter Verwaltungseinheiten mit jeweils eigener Ressourcenverantwortung zurückzugreifen.⁴¹⁰ Komplementär dazu steht die *Staatsentlastung* durch Übertragung bisheriger Staatsaufgaben in gesellschaftliche Verantwortung unter Konkurrenz mit der öffentlichen Hand im übrigen beziehungsweise die Wahrnehmung dieser Aufgaben in „public-private-partnership“. Diese findet sich auch im Sektor der inneren Sicherheit unter der Bezeichnung „police-private-partnership“⁴¹¹, und zwar ausgehend vom Objektschutz über die häufige Veranstaltungsbegleitung bis hin zur Wahrnehmung polizeilicher Verkehrsaufgaben und zum nicht im öffentlichen Interesse gebotenen Personenschutz.⁴¹² Die Entlastung von solchen an sich nichtspezifischen Polizeiaufgaben – gleichwie, ob man sie als eine „Privatisierung i. w. S.“ oder als einen Unterfall der „Entbürokratisierung“ betrachten wollte – ist eine verbindliche Strukturdirektive des verantwortungsteiligen Staates für die kooperative Sicherheitsvorsorge.

Übereinstimmend damit und andererseits formuliert das *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* eine weitere maßgebliche Leitlinie für die Übertragung bislang hoheitlicher Teil-Verantwortungen und -Kompetenzen auf Private. Ihm erfließt nämlich ebenfalls der Auftrag, für die duale Gefahrenabwehr und -Sicherheitsvorsorge die geeigneten Rechts- beziehungsweise Handlungsformen zu schaffen. Staat und Gesellschaft einschließlich des Sicherheitsgewerbes teilen sich dabei vor allem in die Bemühungen, gemeinsam das Feld der kommunalen, staatlich-polizeilichen und privaten *Präventionsarbeit* zu bestellen und dadurch solche Rahmenbedingungen zu schaffen, die sich auf die Kriminalitätsbekämpfung, das allgemeine Sicherheitsgefüge und das Sicherheitsgefühl der Bürger positiv auswirken.⁴¹³ Das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis enthält insofern eine maßgebliche Direktive für die Wahl der „richtigen“ Handlungsform unter Einschluss zahlreicher Gefahrenabwehrmaßnahmen, die bislang in staatlicher Zuständigkeit liegen.

⁴¹⁰ Für das Polizeihandeln ausgeformt bei Schedler, 1998, S. 63 ff

⁴¹¹ Stober, 1997b, S. 889 ff., 895 f.

⁴¹² Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 188 f. (RdNr. 43).

⁴¹³ Zeiser, 1998, S. 22 ff., nunmehr auch Rupprecht, 1999, S. 20 f

5.1.4.3.1 Überkommene Formentypik des Verwaltungsrechts

Die Rechtsordnung hält seit jeher eine ausdifferenzierte Formentypik des *Zusammenwirkens Privater und staatlicher Hoheitsträger* bereit, wie der voraufgegangene Hinweis auf die „Beleihung“ bereits verdeutlicht hat.⁴¹⁴ Diese Formentypik geht auf der einen Seite – gleichsam entlang eines gedachten Kontinuums graduell differenzierter Sicherheitspolitischer Mitwirkung voranschreitend – von der Einbeziehung Privater in polizeiliche Tätigkeiten in unterschiedlichem Ausmaß aus. Auf der anderen Seite mündet die Formenvielfalt in die (partielle) „Entstaatlichung“ der Sicherheitsverantwortung und deren Übergang auf ein gewinnorientiert beziehungsweise in Formen des Bürgerengagements durch Selbstverwaltung oder auch Selbstorganisation betriebenes System des gesellschaftlichen Sicherheitsschutzes ein.⁴¹⁵

Im einzelnen rechnen der herkömmlichen Formentypik die Rechtsfiguren der Beleihung, Verwaltungshilfe, Indienstnahme und Beauftragung diesseits der Entstaatlichung zu.⁴¹⁶ Im Vordergrund der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei steht dabei und zumeist die Mitwirkung Privater und insbesondere der Sicherheitsunternehmen in Form der *Beleihung*.⁴¹⁷ Abzugrenzen sind hiervon im Sinne der überkommenen Formentypik einer Beteiligung Privater an den polizeilichen Aufgaben die *Verwaltungshilfe*, die sich beispielsweise bei der Durchführung von Geschwindigkeitskontrollen in der Bedienung technischer Geräte durch privatrechtlich beschäftigte Techniker findet⁴¹⁸, die *Indienstnahme* und die *Verwaltungsintegration*. Sie liegt zum Beispiel bei Bestellung der Angehörigen von Sicherheitsdiensten zu Angestellten mit eigenständiger Aufgabenwahrnehmung („Angestelltenmodell“) vor.⁴¹⁹

Bei der *Beleihung* handelt es sich um eine traditionelle Organisationsform des Verwaltungsrechts, bei der einzelnen juristischen Personen des öffentlichen oder auch des Privatrechts von Staats wegen die Zuständigkeit eingeräumt wird, bestimmte *hoheitliche Kompetenzen* im eigenen Namen wahrzunehmen. Insofern dient sie dem Zweck, die öffentliche Verwaltung – und mit ihr die Polizeiarbeit – zu dezentralisieren und dieser private Initiative, privates Verwaltungspotential und wirtschaftliche (sowie sicherheitsbezogene) Sachkenntnis

⁴¹⁴ Siehe ferner von Heimburg, 1982, S. 30 ff.

⁴¹⁵ Die Rede ist von der „Entpolizeilichung“; dazu (krit.)Knemeyer, 1999, S. 85 ff

⁴¹⁶ Pitschas, 1997b, S. 279 ff.

⁴¹⁷ Dazu schon oben im Text bei 2.4.4.2.

⁴¹⁸ Siehe hierzu wiederum oben im Text bei 2.4.4.1

⁴¹⁹ Götz, 1998, S. 241 f

nutzbar zu machen. Für die Abgrenzung gegenüber anderen Formen der Einschaltung Privater in das Staatshandeln ist vor allem die organisatorische Eingliederung in das System einer Verwaltungskörperschaft, verbunden mit der Übertragung *originärer Hoheitsbefugnisse* entscheidend. Damit geht das Recht des Privaten einher, diese Hoheitsbefugnisse auch wahrzunehmen.⁴²⁰ Beliehung ist auf diese Weise eine bestimmte Form der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch punktuelle Teilhabe an der exekutivischen Organgewalt, wobei noch danach zu differenzieren wäre beziehungsweise gesetzgeberisch unterschieden werden kann, ob der Beliehene im Außenverhältnis selbständig mit hoheitlichen Befugnissen auftritt, oder ob er an Handlungen beteiligt ist, die von der Polizei nach außen im eigenen Namen wahrgenommen werden.⁴²¹ Rein begutachtendes Handeln des Privaten enthielte allerdings keine hoheitliche Tätigkeit. Denn hier macht sich die Behörde nur die Sachkunde zunutze, trifft aber selbst – und nicht zwingend mit dem Gutachten übereinstimmend – eine Entscheidung.

Die *Verwaltungshilfe* stellt ebenfalls eine Form der institutionellen Verbindung privater Tätigkeit mit Staatsaufgaben dar. Dabei stützt sich die Verwaltung (Polizei) auf den Privaten als mehr oder weniger technischen Erfüllungshelfen. Dieser übernimmt die unselbständige (technische) Ausführung staatlicher Tätigkeiten. Er stellt sein Wissen der Verwaltung als „Verwaltungshelfer“ zur Verfügung. Umgekehrt macht sich die Behörde (Polizei) seine Hilfe zunutze, behält aber selbst die volle Entscheidungsfreiheit. Verwaltungshilfe würde deshalb überschritten, wenn dem Privaten ein substantiell eigener Entscheidungsanteil zugewiesen sein würde.⁴²² Hierin liegt letztlich die Problematik eigenständiger Ermittlungstätigkeit privater Sicherheitsunternehmen im Bereich der Verkehrsüberwachung, ohne dass sie als „Beliehene“ eingesetzt worden wären.⁴²³ Dabei führt die Auffassung auf einen Irrweg, im Bereich der Verkehrsüberwachung stehe die Ermittlung des nach dem Ordnungswidrigkeitenrecht relevanten Sachverhalts in keinem *direkten* Zusammenhang mit den öffentlich-rechtlich verfassten Schritten der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.⁴²⁴ Zwar bedarf es von der Ermittlung zur (hoheitlichen) Sanktion jeweils einzelner Willensbetätigungen und Aktivitätenbündel, die als solche noch keine „Einheit“ darstellen. Alle Schritte sind aber im Innern mit-

⁴²⁰ Maurer, 1997, § 23 RdNr. 59.

⁴²¹ Gramm, 1999, S. 352 (Mitwirkung bei der Ahndung von Verwaltungsunrecht).

⁴²² Gramm, 1993, S. 335, 339 f.

⁴²³ R. Scholz, 1997, S. 14 ff., Steiner, 1996, S. 274

⁴²⁴ Richtig daher Gramm, S. 350 vor Anm. 49, mit dem Hinweis, „die Arbeitsabläufe im Bereich des repressiven Staatshandelns bedürfen im einzelnen der Analyse“

einander verbunden; private Ermittlungstätigkeiten würden von daher ohne beleihungsrechtliche Grundlage zu Unrecht hoheitsrechtliche („repressive“) Befugnisse in Anspruch nehmen. Da dies rechtsstaatlich ausgeschlossen ist, dürfen Unternehmen des Sicherheitsgewerbes nicht ohne gesetzliche Ermächtigung im öffentlichen Verkehrsraum mit Verfolgungshandlungen im Sinne des Ordnungswidrigkeitenrechts betraut werden.⁴²⁵

Die *gesetzliche Indienstnahme* Privater für Verwaltungsaufgaben oder auch deren *Integration in die Verwaltungsarbeit* bilden daneben eigenständige Beteiligungsformen Privater an öffentlichen Aufgaben. Hiermit werden Vorgänge bezeichnet, bei denen der Staat in Ermangelung beziehungsweise zur Schonung verwaltungseigener Mittel die persönlichen oder sächlichen Kräfte Privater kraft Gesetzes oder – im Falle der *Integration* – durch Vertrag in Anspruch nimmt, um durch sie öffentliche (polizeiliche) Aufgaben erledigen zu lassen.⁴²⁶ Bei alledem stehen Indienstgenommene beziehungsweise die im Rahmen der Verwaltungsintegration Beauftragten zwar in einem „öffentlich-rechtlichen“ Dienst- beziehungsweise sonstigem Rechtsverhältnis zum Staat. Ihnen sind aber nur Aufgaben zur Erfüllung, dagegen keine eigene Aufgabenverantwortung und keine Kompetenzen zur Aufgabenwahrnehmung *im eigenen Namen* übertragen. Die darin liegende öffentlich-rechtliche Eingliederung kann daher – je nach Gestaltung des Eingliederungs- beziehungsweise Weisungsverhältnisses – auch die Feststellung von Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr durch Mitarbeiter des Sicherheitsgewerbes rechtfertigen.⁴²⁷

5.1.4.3.2 Verwaltungssubstitution und -partnerschaft

Der Rückgriff auf die überkommene Formentypik des Verwaltungsrechts bei der Heranziehung Privater zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben erweist sich damit für die Suche nach geeigneten Struktur- beziehungsweise Rechtsformen der Zusammenarbeit von Staat und Gesellschaft einschließlich des Sicherheitsgewerbes im Zeichen der Sicherheitspartnerschaft nur bedingt als hilfreich. Die erörterten Formentypen der Verantwortungsverlagerung und Aufgabenbeteiligung sind einerseits viel zu stark durch den Aspekt der überholten Vorbehaltsposition des Staates im Bereich der inneren Sicherheit geprägt. Auf der anderen Seite, obschon im Zusammenhang damit, rückt die Frage nach der ein-

⁴²⁵ So zutr. BayObLG DAR 1997, S. 206; KG DAR 1996, S. 504; w. Nachw. bei Bueß, 1997, S. 194 ff.

⁴²⁶ Dazu bereits oben im Text zu 2.4.4.3.; siehe ferner zur Indienstnahme von Heimbürg, 1982, S. 38 ff.

⁴²⁷ BayObLG, NJW 1999, S. 2001.

schränkungslosen „materiellen Privatisierung“ aller Polizeiaufgaben verfehlerweise in den Vordergrund. So kommt es dazu, dass die skizzierte Formentypik die Eigentümlichkeit des „kooperativen“ Sicherheitsschutzes, wie ihn die „offene“ Sicherheitsverfassung des Grundgesetzes verankert, nicht abzubilden vermag. Die verwaltungsrechtliche Formenbildung hinkt der Verfassungsentwicklung hinterher.

Diese „Verspätung“ lässt gerade auch die Handlungsform der *Beleihung* erkennen, die in den letzten Jahren immer häufiger für die Übertragung polizeilicher Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen empfohlen und gewährt worden ist. Sie ist indes nicht dazu bestimmt, die gesellschaftliche Mit-Verantwortung für innere Sicherheit gleich einem staatlichen „Mantel“ zu umhüllen. Hierin läge ein gewisser Formenmissbrauch, weil im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis den gesellschaftlichen Verantwortungsträgern vornehmlich im Präventionssektor eine originäre Aufgabenzuständigkeit zukommt. Überdies sollte die *Beleihung* im oben herausgearbeiteten Stufenverhältnis der Verantwortungsteilung für innere Sicherheit⁴²⁸ der Übertragung von Aufgaben mit erheblicher Eingriffstiefe vorbehalten bleiben.

Der verfassungsrechtliche Schlüsselbegriff des *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* gibt denn auch zu erkennen, dass in der Gewährleistung innerer Sicherheit keine ausschließlich hoheitliche Aufgabe liegt. Der Staat darf deshalb die mit der inneren Sicherheit, ob präventiv oder repressiv, zusammenhängenden Aufgaben nicht nur nicht alle selbst erledigen – insofern hätte er die Möglichkeit, sich neben der juristischen Person des öffentlichen Rechts schrankenlos auch der Formen des Privatrechts zu bedienen („Organisationsprivatisierung“) –; die Beteiligung Privater an dem Schutz innerer Sicherheit folgt vielmehr einem anderen Grundmuster: Sicherheit zu gewährleisten, erweist sich auch und gleichermaßen als eine *originär gesellschaftliche Aufgabe*.

Zwar ist die *staatliche Grundverantwortung* und die daraus erfließende *Kompetenz* zur Regulierung des Schutzsystems nicht prinzipiell zu bestreiten. Denn es handelt sich bei der inneren Sicherheit um eine im kooperativen Staat legitime und überragende Gemeinwohlaufgabe, in deren Wahrnehmung die öffentliche Hand von Verfassungs wegen das Ziel verfolgen muss, den Stand der Sicherheit möglichst zu erhalten und zu steigern. In diesem Funktionsbezug konkretisiert sich – wie bereits oben dargelegt⁴²⁹ – die grundgesetzliche (und

⁴²⁸ Siehe oben im Text bei 4.2.1.

⁴²⁹ Dazu oben im Text bei 3.2.

europarechtliche) Verpflichtung des Staates zu einer fördernden Sicherheitspolitik in Gestalt spezifischer Umgestaltung der Sicherheitsvorsorge. Folgerichtig steht es nur beschränkt im Dafürhalten des Staates, kraft seiner „inneren“ Souveränität und Kompetenz-Kompetenz die Aufgabenwahrnehmung insoweit auch dort an sich zu ziehen, wo es nicht um den Staat vorbehaltene Kernaufgaben der inneren Sicherheit geht. Entlang dieser Linie liegt es einerseits und vor allem für den Präventivsektor im *gesetzgeberischen* Gestaltungsspielraum, nach Maßgabe entwicklungsbezogener Abwägung darüber zu entscheiden, welche polizeilichen Aufgaben der Staat nicht mehr durch seine Behörden, sondern durch wirtschaftsgesellschaftliche Aufgabenwahrnehmung oder auf anderem Wege (gesellschaftliche Gewaltprävention u. a. m.) erfüllen lässt. Es kann ihm auch nicht verwehrt sein, sich bei der Erfüllung dieser Aufgaben der Hilfe von Institutionen zu bedienen, die er – auf *gesetzlicher Grundlage* – aus der Gesellschaft selbst heraus zur Bildung gelangen lässt und die ihm durch ihre gesellschaftliche Verankerung zur Seite stehen („Sicherheitswacht“).

Auf der anderen Seite zeigt sich gerade im Feld der inneren Sicherheit, dass *neben* dieser staatlichen Kompetenz eigenständige Formen privater Sicherheitsdienstleistung *ohne* Kompetenzübertragung seitens des Staates auf der Grundlage alleiniger gesellschaftlicher Eigenverantwortung und Selbsthilfe bestehen. Ob vor diesem Hintergrund immer nur eine „materielle Privatisierung“ von Polizeiaufgaben in Frage kommt, soweit typische Aufgabenpartien parallel zum Staat auch von Privaten erledigt werden (wie z. B. Streifengänge u. a. m.), scheint mir deshalb fraglich. Eine solche Betrachtungsweise folgt mir zu stark dem statisch-traditionellen Modellverständnis, demzufolge stets der Staat *seine* Aufgaben überträgt und *sein* Aufgabenvolumen aus einer unreflektierten Bezugnahme auf die „innere“ Souveränität bestimmt wird. Demgegenüber darf gerade im Staat der kooperativen Sicherheit die polizeiliche Ausübung von Hoheitsrechten diesseits der Kernaufgaben des Schutzes der inneren Sicherheit und vor allem im Präventionsbereich, aber auch im Sektor der Ordnungswidrigkeiten nicht als etwas Vorfindliches vorausgesetzt werden. Ein am übergreifenden Verfassungsauftrag der kooperativen Sicherheitspartnerschaft ausgerichtetes und von daher dynamischen Wandlungen unterworfenes Verständnis von Rechts- beziehungsweise Rechtsgüterschutz und polizeilichen („staatlichen“) Aufgaben muss im Gegenteil den durch das Grundgesetz objektiv-rechtlich ausgeformten Zuweisungen gesellschaftlicher Betätigung bis

zur Grenze des oben ausgezeichneten staatlichen Vorbehaltsbereichs behutsam Rechnung tragen.⁴³⁰

Im Zusammenhang der *grundgesetzlichen Sicherheitsverfassung* folgt daraus die originäre Kompetenz der Gesellschaft, aus eigener Kraft am Schutz der inneren Sicherheit teilzuhaben. Diese Kompetenz zum *gesellschaftlichen Selbstschutz* auch im Hinblick auf überindividuelle Rechtsgüter bildet ein Element jenes allgemein verfassungsrechtlich gewollten Wirkens gesellschaftlicher Selbsthilfe in der Zwischenschicht staatlicher Zuständigkeit und gesellschaftlicher Eigenordnung, das sich nunmehr im Hinblick auf das Sicherheitsgewerbe sowie in Abgleichung mit dem wirtschaftlichen Bezug innerer Sicherheit⁴³¹ materiell und prozedural zu erfüllen hat.

Das Gestaltungsermessen des Gesetzgebers bei der entsprechenden Ausdifferenzierung von Teil-Verantwortungen und -Kompetenzen in der Gewährleistung innerer Sicherheit wandelt sich vor dem dargestellten Hintergrund einer spezifischen Verantwortungsk Kooperation von Staat und Gesellschaft beträchtlich. Aus der Perspektive der sicherheitspolitischen Verantwortungsgemeinschaft formt sich die staatliche Schutzzuständigkeit nunmehr zu der Verpflichtung aus, *sicherheitspolitische Strategien der gesellschaftlichen Aktivierung* zu entwerfen.⁴³² Deren Kern besteht darin, die Verpflichtung der Bürger auf den Selbstschutz zu erneuern, selbstaktive Felder zugunsten der eigenen Sicherheit zu gewährleisten und eine ebenso aufgaben- wie strukturadäquate gesellschaftliche Eigenverantwortung auch im Rahmen der Gewaltprävention sicherzustellen.⁴³³ Auf diese Weise wird vor allem der verwaltungsrechtliche Formentypus der *Verwaltungs substitution* zum „Gehäuse“ einer rechtlichen Verantwortungs- und Kompetenzverteilung. Zugleich verknüpft sich damit das *Gebot staatlicher Zurückhaltung und Kooperation*.

Eine solche „Entstaatlichung“ der inneren Sicherheit erklärt weder die Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Beliehene, Verwaltungshelfer oder in anderen Handlungsformen zu ihrem Zentrum, noch markiert sie abschließend die formelle oder gar materielle „Privatisierung der Sicherheitsaufgaben“. Ihre Leitlinie ist auch nicht das Subsidiaritätsprinzip im nationalen beziehungsweise

⁴³⁰ Man wird zumal aus dieser Perspektive Fallner, 1989, S. 17 f., in seiner damals noch pointierten Aussage zustimmen müssen, „das Gewaltmonopol des Staates und (das) Selbstschutzrecht des Bürgers (seien) Komplementärbegriffe“; verantwortlich hierfür zeichneten die „grundrechtlichen Wurzeln des Selbstschutzes“ (S. 8 f.).

⁴³¹ Dazu oben im Text bei 2.3 und 4.3.4.

⁴³² Bull., 1998, S. 194, 196 f. in Auseinandersetzung mit der Koalitionsvereinbarung der „Regierungsparteien“ von 1998.

⁴³³ Dazu die Ergebnisse des BKA-Workshops „Community Policing“, 1997, S. 121 ff.

se europarechtlichen Verständnis, sondern maßgeblich wirkt der Grundsatz (wirtschafts-)pluraler Selbstorganisation, der Staat und Private in eine neue Handlungsform der „*Verantwortungspartnerschaft*“ hineinwachsen lässt. Duale Strukturverantwortung für innere Sicherheit in dieser Partnerschaft bedeutet dann unter anderem, neben den privaten auch ökonomische und andere sozietale Strukturen der Sicherheitsgewährleistung zu entwickeln, etwa durch den Verbund gesellschaftlicher Träger mit hoheitlichen Sicherheitsfunktionen.

Ein Beispiel hierfür bildet die kommunale Gewaltprävention.⁴³⁴ Auch das Modell der *Bayerischen Sicherheitswacht* steht für eine solche „gemischte“ Struktur- und Organisationsverantwortung. Gleichermaßen beispielhaft scheint mit die Verantwortungskooperation von Polizei und Sicherheitsgewerbe in der Beratung über spezifische Sicherheitslagen, etwa bei Großveranstaltungen.⁴³⁵

5.2 Operative Kompetenz- und Aufgabenverteilung im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis

Nach den vorausgegangenen Feststellungen wird einerseits die Einschaltung Privater in Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge (=Prävention) nicht von der *gegenwärtigen* rechtsförmigen Ausweisung des Rechtsgüterschutzes als hoheitliche Aufgabe und deren Zuordnung zur Polizei durch die Polizeirechtsgesetzgebung präjudiziert. Bezeichnenderweise kann sich deshalb auch die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben privater „Helfer“ bedienen. Auf der anderen Seite folgt aus der prinzipiellen Eigenzuständigkeit des einzelnen Bürgers für den Schutz individueller Rechtsgüter nichts über die noch zulässige Reichweite der von ihm ergriffenen Schutzmaßnahmen jenseits bloßer gemeinschaftlicher Selbstverteidigung. Dies gilt insbesondere für die „Stellvertretung“ durch private Sicherheitsunternehmen.⁴³⁶ Verwaltungssubstitution und Verwaltungs-(Sicherheits-)partnerschaft bedürfen mit anderen Worten eines *Regulativs*, das unabhängig von der Aufspaltung des Rechtsgüterschutzes in hoheitliche beziehungsweise öffentlich-rechtliche Aufgabenerledigung und individuell-private Rechtsgutsicherung komplementär zu den oben genannten Direktiven des *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses* geeignet ist, dessen Maßstabswirkung näherhin, das heißt *operativ* zu entfalten.

⁴³⁴ Dazu statt anderer Knemeyer, 1999, passim sowie die Beiträge in Kube / Schneider / Stock, 1996.

⁴³⁵ Kötter, 1995, S. 332 (RdNr 42)

⁴³⁶ Bueß, 1997, S. 45 f., 51; ebd. auch zum Streit um die Zulässigkeit „professioneller“ Nothilfe m. w. Nachw. (S. 53 ff.)

5.2.1 Verteilungsdirektiven des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts

Ausgangspunkt hierfür und damit für die Bestimmung einzelner Aufgabefelder und -typen zugunsten einer Verwaltungssubstitution ist die Rückbindung der Verfassungsgewähr innerer Sicherheit als Staatszweck und Grundrechtsschutz an Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und 2, Art. 2 Abs. 2 GG. Auf der Grundlage einer Zusammenschau des Verfassungsprinzips „Sicherheit“ mit der Menschenwürde und der grundgesetzlichen Bewahrung von Leben und Gesundheit sowie mit dem in Art. 2 Abs. 1 GG enthaltenen allgemeinen Persönlichkeitsschutz konstituiert sich die freie Entfaltung der Persönlichkeit „in Sicherheit“ als eine verfassungsrechtliche Gesamtgarantie mit grundrechtsähnlichem Charakter.⁴³⁷ In deren Zentrum steht die verfassungsrechtliche Öffnung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts für den Schutz der inneren Sicherheit. Als ein systemöffnender Freiheitssatz bezieht es im Blick auf die Kriminalitätsentwicklung und die mit dieser verbundenen Gefährdungen für den Schutz der menschlichen Persönlichkeit auch das individuelle „Recht auf Sicherheit“ sowie den Staatszweck „Sicherheit“ als Grundlagen der verfassungsmäßigen Ordnung in seinen Schutzauftrag ein.

In dieser Formung gibt das Grundgesetz ein verborgenes *Strukturmuster der Kompetenz- und Aufgabenverteilung* im Rahmen der gesamthänderischen Verantwortung von Staat und Gesellschaft für innere Sicherheit zu erkennen. Es weist aus, welche Aufgabengruppen entlang eines gedachten Kontinuums zwischen den Polen „Kernaufgaben“ des Schutzes der inneren Sicherheit durch den Staat einerseits und der individuellen beziehungsweise gesellschaftlichen Aufgabenzuständigkeit für Sicherheitsgewähr andererseits dem jeweiligen Pol näherstehen, weil die Aufgabenerfüllung mehr oder weniger auf die Persönlichkeitssphäre des einzelnen einwirkt. So zählt etwa die Anwendung repressiver Gewalt bei einer Personalienfeststellung wegen der von ihr ausgehenden Beeinträchtigung der Privatsphäre des Bürgers zum weiteren Bereich der Staatlichkeit (ohne schon eine unverzichtbare Kernaufgabe zu bilden), während Streifengänge oder -fahrten von Angehörigen privater Sicherheitsdienste als solche auch im öffentlichen (Verkehrs-)Raum „sozialbezogen“ bleiben.

Die Zusammenschau der Menschenwürdegarantie des Art. 1 GG und der Gewährleistung der Persönlichkeitsentfaltung in Art. 2 Abs. 1 GG trägt dabei unter Rückgriff auf die Grundsätze, die in der Rechtsprechung des BVerfG seit

⁴³⁷ Vgl. Aulehner, 1998, S. 266 ff., 366 ff., 370 ff.

dem Mikrozensus-Beschluss aus dem Jahre 1969 entwickelt worden sind⁴³⁸, einzelne sphärenbezogene Maßstabskriterien für die Kompetenz- und Aufgabenverteilung im *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis* aus.

5.2.1.1 Zum Allgemeinen Persönlichkeitsrecht

In der Rechtsprechung des BVerfG ergänzt das Allgemeine Persönlichkeitsrecht als „unbenanntes“ Freiheitsrecht die speziellen („benannten“) Freiheitsrechte. Das Gericht hat dabei die Rechtsfigur des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Maßgabe funktionstypischer Schutz- wie Schrankenbedürfnisse zugleich dem materiellen Schutzauftrag der Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG zugeordnet.⁴³⁹ Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht erfährt damit eine inhaltliche Prägung durch den Grundrechtssatz vom Schutz der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG. Sie wird ergänzt durch die Garantie des Art. 2 Abs. 2 GG. Beide Schutzgehalte aktualisiert die Rechtsprechung im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG; der Rückbezug auf den „unantastbaren Bereich menschlicher Freiheit“ wird dadurch abgesichert. Auf diese Weise entwickelt das Allgemeine Persönlichkeitsrecht *geschützte Bereiche* der freien Entfaltung der Persönlichkeit, die sich von der allgemeinen Handlungsfreiheit abheben.⁴⁴⁰

Der grundrechtliche Freiheitsschutz wird auf diese Weise zugleich – unter Zuhilfenahme des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – inhaltlich abgestuft. Das BVerfG geht von einem *stufenförmigen und konzentrischen Aufbau* der in Art. 2 Abs. 1 GG geschützten *Freiheitssphären* aus. Der voraufgehend erwähnte geschützte Bereich wird bei alledem als ein „unantastbarer“ Kernbereich menschlicher Selbstbestimmung beziehungsweise der *Intimsphäre* von den „aktiven“ Elementen freier Entfaltung der Persönlichkeit und allgemeiner Handlungsfreiheit abgesetzt. Diese entwickeln sich als um den Kernbereich herum gelagerte „Schalen“ der Privatsphäre bis hin zur (leichter einschränkbareren) *Sozialsphäre*.⁴⁴¹

In allen diesen „Schalen“ oder „Sphären“ ist nach Ansicht des BVerfG die Grundrechtsgarantie der persönlichen Entfaltungsfreiheit zwar als solche, aber mit

⁴³⁸ BVerfGE 27, 1 (6 f.) – Mikrozensus; zur Entwicklung der Rechtsprechung siehe R. Scholz, 1975, S. 81 ff., 265 ff.; Aulehner, 1998, S. 360 ff., 366 ff.

⁴³⁹ Siehe etwa BVerfGE 54, 148 (153).

⁴⁴⁰ Vgl. nur BVerfGE 6, 32 (41); 389 (433); näher zur Rechtsprechung siehe Rohlf, 1980, S. 70 ff.; Jarass, 1996, S. 89 ff.

⁴⁴¹ BVerfGE 27, 1 (6), 34, 269 (281 f.); 54, 148 (155 ff.), 65, 1 (41 f.), zur weiteren Rechtsprechung siehe die Darstellung der Entwicklung bei Aulehner, 1998, S. 346 ff.; speziell zur „Sphärentheorie“ vgl. Brossette, 1991, S. 129 ff.

unterschiedlicher Intensität wirksam. Zwar hat sich diese „Sphärentheorie“ nie als uneingeschränkt brauchbar erwiesen. In der neueren Rechtsprechung des BVerfG finden sich deshalb auch wechselhafte Aussagen zur Reichweite der vor jeglichem staatlichem Einwirken zu schützenden „Intim“- oder „Geheimsphäre“. So bestätigt das BVerfG in seiner „Tagebuch“-Entscheidung, dass die sogenannte Sphärentheorie nach wie vor gelte – im übrigen hatte auch das Volkszählungsurteil entgegen vielfach anderer Ansicht keinen Abschied von ihr genommen⁴⁴² – und es einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung gäbe, der schlechthin öffentlichen Einwirkungen entzogen sei. Selbst schwerwiegende Interessen der Allgemeinheit, so judiziert das Gericht, könnten Eingriffe in diesen Bereich nicht rechtfertigen; Abwägungen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips müssten insofern ausscheiden.⁴⁴³

Doch erweist sich bei näherer Analyse, dass die variable Nähe staatlicher Maßnahmen zum Intimbereich ebenso wenig wie deren Inhalt für Beschränkungen staatlicher Gesetzgebung allein maßgeblich ist. Immerhin stellt nämlich das BVerfG fest, dem einzelnen müsse „um der freien und selbstverantwortlichen Entfaltung seiner Persönlichkeit willen ein Innenraum verbleiben“, in dem „er sich selbst besitzt“ und „in den er sich zurückziehen kann, zu dem die Umwelt keinen Zutritt hat, in dem man in Ruhe gelassen wird“. ⁴⁴⁴ Zugleich aber betont das Gericht die *soziale Rückbindung* auch dieser (letzten) Zuflucht und die entsprechende Zugriffsmöglichkeit des Staates. Deshalb würden selbst den aus dem Persönlichkeitsrecht erfließenden Befugnissen zur Geheimhaltung tagebuchähnlicher Aufzeichnungen, so meint das BVerfG, die unabweisbaren Bedürfnisse einer wirksamen Strafverfolgung und Verbrechensbekämpfung Schranken setzen.⁴⁴⁵

5.2.1.2 Gesellschaftsverfassende Reichweite

In dieser Sinnggebung bleibt das Allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht mehr nur staatlichen Eingriffen entgegengesetzt, das heißt ein bloßes Abwehrrecht. Schon im bereits erwähnten Mikrozensus-Beschluss bezog sich das BVerfG auf das *Menschenbild* des Grundgesetzes, das dem einzelnen Bürger „einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung“ gewähre, „der der Einwirkung der

⁴⁴² Scholz / Pitschas, 1984, S. 70 f.; zum „unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung“ siehe vor allem BVerfGE 80, 367 (373 f.) – „Tagebuch“

⁴⁴³ BVerfGE 80, 367 (373) unter Verweis auf BVerfGE 34, 238 (245).

⁴⁴⁴ BVerfGE, 27, 1 (6); 75, 318 (328)

⁴⁴⁵ BVerfGE 80, 367 (374 f.).

öffentlichen Gewalt entzogen“ sei. Darin spiegelt sich die auf einen interaktionsgeprägten Persönlichkeitsschutz zielende *objektive Funktion* des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts: Aus der Verbindung von Menschenwürde und anderen Grundwerten mit der freien Entfaltung der Persönlichkeit erfließt ein spezifisches *materiales Wertkonzept der Verfassung* zur Konkretisierung des Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG, das allgemeine Verbindlichkeit einfordert.⁴⁴⁶ Zwar entsteht daraus kein eigenes Grund- beziehungsweise Freiheitsrecht im Sinne einer Abspaltung von der allgemeinen Handlungsfreiheit. Der Freiheitstatbestand des Art. 2 Abs. 1 GG bleibt durchaus vorausgesetzt. Doch werden seine konkrete Gestaltung und seine aktuell gültigen Konturen als gesellschaftsbedingt und -bezogen begriffen; sie bedürfen auch nach Ansicht des BVerfG der stetigen (funktionalen) Konkretisierung im realen gesellschaftlichen Freiheitsprozess und in der *daran anschließenden rechtlichen Übersetzung*.

Dem Schutz des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts geht es mithin um die Freiheit des Verhaltens in der Gesellschaft, um den Schutz des einzelnen in seinen Kommunikationen und Interaktionen innerhalb dieser und im Verhältnis zum Staat. Der einzelne soll – ohne Beschränkung auf seine Privatsphäre – grundsätzlich selbst entscheiden können, wie er sich Dritten oder der Öffentlichkeit gegenüber darstellen will, ob und wie weit von Dritten *über seine Persönlichkeit verfügt* werden kann und wann beziehungsweise innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden sollen.⁴⁴⁷

Der im Allgemeinen Persönlichkeitsrecht geborgene Schutz dieses „materialen Personalismus“ (*H. Peters*) entfaltet somit nicht nur staatsgewendete Abwehrfunktionen. Die „Schutzzone“ eines selbstbestimmten und -vorbehaltenen Interaktionsgefüges im Wechselverhältnis von Staat, Individuum und Gesellschaft strukturiert vielmehr auch die Möglichkeiten „gesellschaftlicher Eingriffe“ darin. Geschützt werden müssen deshalb prinzipiell im Verhältnis des einzelnen zu Staat und Gesellschaft alle Akte und Formen menschlicher Sinnherstellung und -vermittlung, aus deren Vollzug sowohl die menschliche Privats als auch Sozialperson, die gesellschaftlichen Systeme sozialer Kommunikation und damit auch letztendlich Staat und Gesellschaft jeweils selbst hervorgehen.

⁴⁴⁶ Scholz / Pitschas, 1984, S. 72 ff. („rationaler Personalismus“).

⁴⁴⁷ Aulehner, 1998, S. 378 f., 383 ff.

5.2.1.3 Stufung staatlich-privater Sicherheitskooperation

Hieraus folgen einerseits und auf einer *ersten Stufe* prinzipielle Grenzen der Sicherheitspartnerschaft bei solchen Maßnahmen des Staates, die in den unantastbaren Kernbereich des Persönlichkeitsrechts eindringen. So wäre es beispielsweise unzulässig, Mitarbeiter des Sicherheitsgewerbes systematisch und mit Breitenwirkung – oder auch gezielt im Einzelfall – in Maßnahmen der staatlichen Strafverfolgung von Bürgern einzubinden. Gleiches gälte in Bezug auf die auftragsweise Ermittlung sensibler personenbezogener Daten durch Private für die öffentliche Hand. Auch die vielfach übliche informationelle Kooperation zwischen der Polizei und dem Sicherheitsgewerbe findet hier ebenso ihre Grenze⁴⁴⁸ wie der Betrieb privater Justizvollzugsanstalten.⁴⁴⁹

Allerdings ist bei alledem an das *Untermaßverbot* zu erinnern.⁴⁵⁰ Organisatorisch-institutionell, prozedural und materiell setzt es neben dem Schutz eines verfassungsrechtlich bewehrten Minimums an innerer Sicherheit die (weitere) Verpflichtung von Gesetzgeber und Verwaltung frei, darüber hinausgehend dem Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis Raum zu geben und dabei die Maßnahmen privaten Eigenschutzes mit den Anforderungen der „inneren“ Souveränität zugunsten der Wirtschaftsfreiheit beziehungsweise Sicherheitspartnerschaft Privater zu vereinen, das heißt Bauformen des Ausgleichs gegenseitiger Spannungslagen zu finden.

Auch hier gilt allerdings wieder das bereits skizzierte „Stufenverhältnis“ staatlich-privater Sicherheitskooperation: Auf der Stufe des Eindringens in sensible Persönlichkeitsphären bleibt der Schutz der inneren Sicherheit dem Staat vorbehalten; er ist diesem *verpflichtend zugewiesen*. Entsprechende Handlungsbefugnisse sind als „letztes Mittel“ ausschließlich vom *Staat* wahrzunehmen; eine „Beleihung“ kommt ebensowenig in Betracht, wie etwa die Erhebung von Gebühren für solche polizeilichen Tätigkeiten zum Schutz der Bürger. So sind auch Auskunftersuchen der *Steuerfahndung*, wie das BVerfG festgestellt hat, zur Wahrung der Funktionsfähigkeit der staatlichen Gemeinschaft aus übergeordneten Gemeinwohlgründen zwar zulässig.⁴⁵¹ Dagegen würden entsprechende Ermittlungen durch *Private beziehungsweise das Sicherheitsgewerbe* kraft eigener Kompetenz oder auch im Auftrag der Steuerfahndung von vorneherein ausscheiden. Dem Einwirken auf die „engere persönliche Lebens-

⁴⁴⁸ Ein Aspekt dessen ist die Gefährdung des Datenschutzes, vgl. Pitschas, 1998, S. M 46 ff., M 53.

⁴⁴⁹ Gramm, 1999, S. 343; anders dagegen im Vereinigten Königreich, vgl. Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 209 (RdNr. 90).

⁴⁵⁰ Dazu siehe bereits oben im Text bei 4.2.3.2 m. w. Nachw.

⁴⁵¹ BVerfGE 67, 100 (143); siehe auch BVerfGE 84, 239 (279, 280).

sphäre“ liegen unvertretbare Gemeinwohlabwägungen und -entscheidungen zugrunde, die späterhin – und jenseits der Einstufung als bloße Ordnungswidrigkeit wie etwa bei Verkehrsverstößen, bei deren Verfolgung eine „Beileihung“ Privater zulässig wäre⁴⁵² – mit gravierenden hoheitlichen Sanktionen verbunden werden, die unmittelbar auf dem Ermittlungsergebnis aufbauen. Solche repressiven und *sanktionsreichen Gemeinwohltscheidungen* zu treffen, zu verantworten und zu exekutieren, bleibt prinzipiell *Vorbehaltsaufgabe demokratisch legitimierter staatlicher Organe*. Deren Rechts- und Erfüllungsstruktur kann nur öffentlich-rechtlicher Art sein.

In Bezug auf den Kernbereich des Persönlichkeitsrechts besteht mit anderen Worten für privates Sicherheitshandeln kein Kompetenzspielraum. Doch ergeben sich auf den nachfolgenden weiteren Stufen der *allgemeinen Privatsphäre* sowie der *Sozialsphäre* individueller Persönlichkeitsentfaltung, in der sich Privatheit und mit ihr „Sicherheit“ funktionell weitestgehend in den sozialen Beziehungen des Alltags konstituieren (und relativieren), erhebliche Mitwirkungspotentiale. Das gilt zum Beispiel für die private Wach- und Aufsichtstätigkeit in öffentlichen (Verkehrs-)Räumen, bei gemeinsamen Streifengängen von Polizei und sicherheitsgewerblichen Mitarbeitern zu Präventionszwecken, aber auch für die Tätigkeit von privaten Sicherheitsdiensten bei Großveranstaltungen. Auf einer Grenzlinie liegt dagegen die Unfallaufnahme im Straßenverkehr durch Versicherungen beziehungsweise private Sicherheitsunternehmen. In alledem konkretisieren sich geweitete stufenspezifische Teilkompetenzen und Aufgabenzuständigkeiten für das Sicherheitsgewerbe zum Schutz der inneren Sicherheit. Sie folgen dem oben entwickelten Gebot der staatlichen Zurückhaltung; nicht-staatliche Funktionsträger haben insoweit ein Recht darauf, dass der Staat bislang öffentlich-rechtlich verfasste Kompetenzen auf Private (zurück-)überträgt. Auch diese können dann – entweder im Wege der Beileihung oder im Bereich der Prävention auch ohne rechtswirksamen Beileihungsakt, nämlich durch Verwaltungsintegration, als Verwaltungshelfer oder auf der Grundlage der genuinen „Verwaltungspartnerschaft“ – autonom und effektiv handeln.⁴⁵³

Weitere und flexible Aufgabenzuweisungen *innerhalb* dieser „gestuften Sicherheitspartnerschaft“ an das Sicherheitsgewerbe – zum Beispiel nach Maßgabe vorrangiger privater Sicherheitsverantwortung für Individualrechtsgüter

⁴⁵² R. Scholz, 1996, S. 447 f.; zu ihren Grenzen zu eng Gramm, 1999, S. 355 unter verfehelter Rückbindung an Art. 33 Abs. 4 GG.

⁴⁵³ Auch die von Gramm, 1999, S. 344 ff. skizzierten Probleme im öffentlichen Personenverkehr lassen sich so bestandssicher lösen, ebenso Götz, 1998, S. 242.

einerseits, unter Berücksichtigung der qualitativen Anforderungen an Sicherheitsfunktionen andererseits und schließlich unter Beachtung der „inneren“ Souveränität des Staates – erweisen sich nach alledem als unverzichtbar. Auf jeder Konkretisierungsstufe bleibt dabei die Verbindung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts mit dem „Recht auf Sicherheit“ beziehungsweise mit dem entsprechenden Staatszweck zu beachten.

5.2.1.4 Zwischenbilanz

Die „Privatisierung“ von Aufgabenfeldern der Polizei durch „Übertragung“ auf gesellschaftliche Funktionsträger beziehungsweise die Stärkung ihrer Eigenverantwortung im *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis* konkretisiert auf die beschriebene Weise das verfassungsrechtlich gewobene Strukturmuster der Kompetenz- und Aufgabenverteilung in der Sicherheitspartnerschaft. Diese orientiert sich nicht an vorgeflich festgelegten beziehungsweise aus einer diffusen Staatsaufgabe „innere Sicherheit“ irgendwie abgeleiteten öffentlich-rechtlichen Kompetenzen, sondern an unterschiedlichen *Graden* der staatlichen *und* privaten Schutzzuständigkeit im Rahmen des Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses sowie dementsprechend an den einzelnen *Stufen* zulässiger gesellschaftlicher Mitwirkung an der Sicherheitsvorsorge. Diese entspringen der durch das Grundgesetz differenziert geschützten Persönlichkeits-sphäre. Die (Rück-)Verlagerung polizeilicher (hoheitlicher) Verantwortung im Rahmen der „Sicherheitspartnerschaft“ auf die Gesellschaft durch Übertragung von Aufgaben wird dadurch ebenso bedarfsgenau „eingrichtet“, wie die Breite der staatlicherseits zu treffenden Vorgaben erkennbar ist, mit denen in gleichfalls gradualisierter Weise die zuständigen öffentlichen Stellen dem Kompetenzmissbrauch Privater durch eine entsprechende (präventive) *Staatsaufsicht* vorzubeugen haben.⁴⁵⁴

Im folgenden gilt es daher, über die bisherigen Einzelbeispiele hinaus stufenbezogen diejenigen *Aufgabenfelder* auszuweisen, die jeweils wegen der Eingriffsnähe zum Kernbereich und den weiteren Sphären des Persönlichkeitsschutzes im dargestellten Sinne sowie unter Einbezug der Eingriffsintensität von Einzelmaßnahmen mehr oder weniger beziehungsweise überhaupt nicht einer Verwaltungssubstitution unterliegen. Einzubeziehen darin sind zugleich Überlegungen zur Veränderung von Befugnisnormen, die den Angehörigen privater

⁴⁵⁴ Dazu Schuppert, 1998, S. 834 ff. („Gewährleistungsaufsicht“).

Sicherheitsdienste dann entsprechend zur Verfügung stehen müssen, wenn sich mit der (zulässigen) Aufgabenwahrnehmung hoheitliche Sanktionen verbinden sollen.

Darüber hinaus bestätigt sich nunmehr und einerseits, dass die selbständige und eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen durch Private zur Entlastung des Staates im Rahmen unserer Rechtsordnung auch im Polizeirecht (verfassungs-)rechtlich und in differenzierter Form zulässig ist. Andererseits zeigt sich erneut, dass dem Bürger, gesellschaftlichen Gruppen und auch dem Sicherheitsgewerbe im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis eigene Kompetenzen zustehen, die erheblich über den gegenwärtigen Stand der Kompetenzzuweisung durch den Staat hinausreichen. Dabei kommt es zu einer *Gradualisierung privater Sicherheitskooperation* nach Maßgabe der grundrechtlich gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit im Rahmen des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Diese trägt dazu bei, die rechtlich entscheidenden Schnittstellen zwischen hoheitlichen Aktivitäten einschließlich des sogenannten schlicht-hoheitlichen Verwaltungshandelns einerseits und der eigenverantwortlichen Aufgabenzuständigkeit Privater andererseits neu zu bestimmen. Deren Tätigkeit erweist sich eben im *Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis* als die zweite tragende „Säule“ der im Nationalstaat und in der EU als einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu effektivierenden Sicherheitsfunktion.⁴⁵⁵

5.2.2 Gefahrenabwehr im Bereich privat veranlasster und sozialer Sicherheitsaufgaben

Ausgangspunkt der deshalb im folgenden zu vertiefenden Aufgliederung von Aufgaben und Befugnissen Privater einerseits und des Staates andererseits ist die bereits eingeführte Kategorialisierung der Einschaltung von Sicherheitsunternehmen in die Gefahrenabwehr im Sinne privater oder staatlicher Veranlassung.⁴⁵⁶ Sie ist im folgenden auf die einzelnen „Sphären“ beziehungsweise „Stufen“ des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes zu beziehen, woraus sich sodann die nähere Zuordnung der Aufgaben und Kompetenzen herleitet.

⁴⁵⁵ Näher dazu von Armin, 1999, S. 19 f., 27 ff., 40 ff., 49 ff.; Pitschas, 1998a, S. 22 ff., 27 ff.

⁴⁵⁶ Dazu bereits oben im Text bei 3.3.

5.2.2.1 Gefahrenabwehr zum Schutz der Privatsphäre im Auftrag der Inhaber gefährdeter Rechte und Rechtsgüter

Die private Gefahrenabwehr durch das Sicherheitsgewerbe im Auftrag der Inhaber gefährdeter Rechte und Rechtsgüter (auf „private Veranlassung“) greift regelmäßig nicht in die gesteigerte freiheitlich-personale Entfaltung Dritter im Sinne der allgemeinen Handlungsfreiheit ein, solange sie sich auf den Schutz privater Rechtsgüter und den Hausrechtsbereich beschränkt. Insofern sie dabei ihre Grenzen gegenüber der verfassungsgemäßen Rechtsordnung beachtet, zu der subjektive Individualrechte kraft ihrer Begründung durch Normen des Bürgerlichen Rechts und ihres Schutzes durch das Strafrecht gehören, dient die entsprechend gesetzmäßige Ausübung dieser Rechte der Wahrnehmung der eigenen Handlungsfreiheit. Sie verletzt im Rahmen des geltenden Rechts noch nicht die Entfaltungsfreiheit anderer Bürger. Deshalb werfen der Objekt- und Werk-schutz durch beauftragte Sicherheitsunternehmen oder deren Transportbegleit-schutz beziehungsweise der Personenschutz und andere mehr an sich keine „Zu-ordnungssprobleme“ auf. Dies gilt auch für den Streifendienst an sogenannten „verrufenen“ Orten gem. § 104 Abs. 2 StPO, wenn zum Beispiel Wartesäle im Auftrag des Hausrechtsinhabers bestreift werden.

Die Betätigung von Sicherheitsunternehmen in diesen *klassischen* Feldern gewerblichen Sicherheitsschutzes bezieht dabei ihre Grundlagen aus dem Selbstschutzanspruch der Rechtsinhaber. Deshalb können Unternehmer Privatdienste mit Sicherheitsaufgaben ebenso im eigenen Hausrechtsbereich beauftragen, wie private Sicherheitsunternehmen Aufgaben des Personenschutzes und des Objektschutzes für Hauseigentümer, Unternehmen oder auch gefährdete Persönlichkeiten übernehmen dürfen. Jeweils handelt es sich um gemeinschaftliche Selbstverteidigung. Dabei notwendige Verbesserungen der *gewerberechtlchen Überwachung* sowie der *Ausbildung und Zuverlässigkeit* der Bewachungsunternehmen beziehungsweise deren Personals sind in diesem Zusammenhang heute unstrittig.⁴⁵⁷ Auf sie wird später zurückzukommen sein.

5.2.2.1.1 Reichweite des Hausrechts

Problematischer schon ist die Aus- beziehungsweise Vorverlagerung von Schutzmaßnahmen in den *öffentlichen (Verkehrs-)Raum* – sei es, dass diese auf

⁴⁵⁷ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 199 (RdNr. 66), S. 207 f.; zuvor bereits Jeand'Heur, 1994, S. 123 ff., 130 ff.; selbst Stober, 1998, S. 63, räumt Verbesserungsanfordernisse ein

öffentlichen Wegen stattfinden, die an die privaten Hausrechtsbereiche angrenzen, sei es, dass es um Schutz für mobile Objekte im öffentlichen Verkehrsreich (Werttransporte) oder um Personenschutz ebenda geht.⁴⁵⁸ Solange sich die Maßnahmen unter Zuordnung zu einem konkret-individuellen Schutzbedürfnis in den Grenzen des Gemeingebrauchs halten und nicht in die Rechte Dritter eingreifen, sind sie zwar erlaubt; sie betreffen lediglich die *Sozialsphäre*. Anders, nämlich als Eingriff in die (*allgemeine*) *Privatsphäre* Dritter sind sie aber zu gewichten, wenn ein privater Sicherheitsdienst das Hausrecht hier gewaltsam durchsetzen will – unabhängig davon, ob es dann überhaupt notwehrfähig ist. Einer *gesetzlichen Grundlage* bedürfte diese Sicherheitsvorsorge aufgrund privater Veranlassung jedenfalls dann und dort, wo das Hausrecht in einem jedermann zugänglichen Bahnhof, einer U-Bahn oder in einer Ladenpassage *weisungsunabhängig* geschützt werden soll.⁴⁵⁹

5.2.2.1.2 Gebrauch der Not- und Jedermannsrechte

Zum gegebenenfalls erforderlichen Selbstschutz dürfen private Rechtsinhaber auf die *Not- und Jedermannsrechte* zurückgreifen; diese sichern die jeweils eigene Handlungsfreiheit als ein Bestandteil der „verfassungsmäßigen Ordnung“.⁴⁶⁰ Freilich ist umstritten, ob diese Feststellung auch für die privaten Sicherheitsunternehmen gilt, die nur über abgeleitete Rechte verfügen.⁴⁶¹ Feststeht jedenfalls, dass die einigermaßen effektive gewerbliche Aufgabenwahrnehmung realiter darauf beruht, Notwehr und Nothilfe (§ 227 BGB, § 32 StGB), Selbsthilfe (§§ 229 ff. BGB) und Besitzwehr (§§ 859, 860 BGB) gegebenenfalls üben und Störer nach § 127 StPO vorläufig festnehmen zu dürfen.

Allerdings können Unternehmen des Sicherheitsgewerbes nicht nur auf diese Weise den Schutz der ihnen anvertrauten Personen und Objekte bewirken. Die im Einzelfall zeitlich schon vor Inanspruchnahme der genannten Rechte mögliche Benachrichtigung und im Zweifel dann zu empfehlende Heranziehung der Polizei sollte in diesem Kontext nicht von vornherein aus dem Katalog der Komplementärmaßnahmen gestrichen werden. Überhaupt lassen sich viele der

⁴⁵⁸ Vgl. Ahlf, 1996, S. 16; Rupprecht, 1996, S. 48.

⁴⁵⁹ Vgl. Gramm, 1999, S. 344 m. w. Nachw.

⁴⁶⁰ In der Literatur wird dagegen verfassungsrechtlich nur „vom Staat her“ gedacht, nämlich ob der demokratische Rechtsstaat auf dem „Gewaltenmonopol“ besteht beziehungsweise die Gewerbefreiheit die sicherheitsgewerbliche Tätigkeit schützt, vgl. z. B. Ahlf, 1996, S. 10; Bracher, 1989, S. 42 ff., 59 ff., 91 ff., 99 ff., 113 ff.; Stober, 1998, S. 52 f. Die allgemeine Handlungsfreiheit der Bürger wird übersehen – zu Unrecht!

⁴⁶¹ Nachw. hierzu bei Mahlberg, 1988, S. 97 ff. über die ältere Literatur; zum gegenwärtigen Streitstand siehe u. a. Bueß, 1997, S. 52 ff.; Schulte, 1995, S. 133 f.; Nitz, 1998, S. 13; Stober, 1998, S. 51 ff.

(objektiven) Kooperationsprobleme zwischen der Polizei und Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen – wie auch die alltägliche Praxis belegt – durch gegenseitige Kommunikation (z. B. in den Fällen von Alarmmeldungen) auf der Grundlage einer *Informationspartnerschaft* lösen.⁴⁶²

Prinzipielle Bedenken gegen die den privaten Rechtsinhabern gleichgestellte Nutzung der Not- und Jedermannsrechte durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen („professionelle Nothilfe“) sind freilich nicht von der Hand zu weisen. Verantwortlich dafür zeichnet mit Blick auf die Interaktionsbeziehungen zu Dritten beziehungsweise potentiellen Angreifern die gegenüber der fixierten Gesetzeslage nunmehr *veränderte Anwendungssituation*: Nicht mehr vom einzelnen Rechtsinhaber in auswegloser Lage ist die Rede, der zum Beispiel im Rahmen des § 32 StGB eine Notwehrtat begeht beziehungsweise vom Individuum, das hinzueilend Nothilfe leistet, sondern von mehr oder weniger kraftvollen Organisationen, deren Angehörige Uniformen tragen, professionell geschult sind, planmäßig handeln, „Ordnung“ herstellen sollen und die in der Praxis – wie bei dem Einsatz sogenannter City-Detektive – verdächtige Kunden auch im öffentlichen Raum verfolgen, diese gelegentlich festnehmen und sich dabei bewusst als „ultima ratio“ auf die Jedermannsrechte beziehungsweise auf § 127 Abs. 1 StPO stützen.⁴⁶³ Häufig genug wird dabei die Schocksituation des Betroffenen ausgenutzt, um darüber hinausgehende Maßnahmen, wie zum Beispiel Durchsuchungen zu treffen. Diese berühren gegebenenfalls und dann bereits unzulässigerweise die „(allgemeine) Privatsphäre“ der Betroffenen. Sie dürfen deshalb nur von staatlichen Organwaltern und lediglich ausnahmsweise *kraft Verwaltungsintegration oder Beleihung* von Privaten getroffen werden.⁴⁶⁴

Im übrigen verändert sich auch für den Angehörigen privater Sicherheitsunternehmen die eigene Rollenprägung in der Beziehung zu dem Angreifer beziehungsweise Störer. Allfällige Verweise auf drohende Konsequenzen wie die Kündigung bei fehlsamem Verhalten oder zum Beispiel Beschäftigungsverbote wegen Unzuverlässigkeit – die in der Praxis nicht ergehen –, ändern nichts daran, dass je nach Konstitution der eigenen Persönlichkeit im Konfliktfall bei

⁴⁶² Granitzka, 1995, S. 14, 15; aus der jüngsten Praxis siehe die „Kooperationsvereinbarung zwischen dem Polizeipräsidium Frankfurt am Main und dem BDWS – Landesgruppe Hessen – vom 17. 6. 1999 (Gemeinsames Pressepapier)“ über die Einrichtung einer „Ansprechstelle“, die den Informationsaustausch zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten als „beobachtende Partner“ gewährleisten soll.

⁴⁶³ Zur Festnahmebefugnis privater Sicherheitskräfte vgl. bes. Bueß, 1997, S. 81 ff. m. w. Nachw.

⁴⁶⁴ A. A. mit ausführlicher Argumentation aber Gramm, 1999, S. 344 ff., 346, der wegen Art. 33 Abs. 4 GG (zu Unrecht) auf durchgängigem Handeln öffentlicher Bediensteter besteht.

allen Beteiligten andere Herausforderungen oder Situationsinterpretationen entstehen, in denen anders als in der gesetzlich vorgestellten Notwehrsituation die Not- und Jedermannsrechte eine *neue Qualität* gewinnen. Sie vermitteln nunmehr (scheinbar) „Befugnisse“ zur Gewaltanwendung für professionelle Sicherheitskräfte, von denen diese in aller Regel zwar nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen. Denn sie haben selbst kein Interesse daran, statt funktional ihren Auftrag zu erfüllen auf den Status „professioneller Nothelfer“ zurückzufallen. Entsprechende Beispiele vermitteln diesbezüglich Erfahrungen, die von größeren Sicherheitsunternehmen bei Tätigkeiten im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) gewonnen worden sind.⁴⁶⁵ Doch kommt es vor allem auf die Einwirkung der scheinbar legalen Existenz solcher „Befugnisse“ auf die Persönlichkeitssphäre der Betroffenen (Fahrgäste etc.) an. Diese gewinnen den Eindruck „amtlichen“ Handelns! Nach hiesiger Auffassung bedarf daher die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste in solchen Lagen der eigenständigen *gesetzlichen Ermächtigung* beziehungsweise der Festlegung von weitergehenden funktionalen Befugnissen, die – gegebenenfalls in Rückbindung zu staatlichen Organwaltern – bei derartigen Konfliktfällen im öffentlichen Verkehrsräumen, im Bahnverkehr beziehungsweise im öffentlichen Personenverkehr auszuüben sind.

Demgegenüber können die Hinweise darauf, die privaten Sicherheitsdienstleistungen hinsichtlich der Eingriffsbefugnisse aus Jedermannsrechten dem „Normalbürger“ gleich⁴⁶⁶, nicht recht überzeugen. Denn es geht nicht darum, den privaten Rechtsinhabern das Recht zu beschneiden, sich von gewerblichen Sicherheitsunternehmen wirksam schützen zu lassen; im Angesicht der „offenen Sicherheitsverfassung“ des Grundgesetzes wäre dies von Anfang an ein fruchtloses Unterfangen. Statt dessen ist dem Gesetzgeber aufgegeben, Regelungen darüber zu entwickeln, welche Befugnisse privaten Sicherheitsdiensten gegenüber Dritten unter Beachtung *deren* verfassungsrechtlich geschützter Persönlichkeitssphäre zustehen. Dabei scheidet nicht von vorneherein eine Grundorientierung an den Kompetenzen aus, die den Not- und Jedermannsrechten ersprießen. Doch wären jedenfalls künftig in dem bereits angesprochenen „Befugnisgesetz“⁴⁶⁷ eigenständige Kompetenzen von der „Notfall“-Perspektive abzulösen – ohne dass freilich den privaten Sicherheitsdiensten im Rahmen der Sicherheitspartnerschaft intensivere Eingriffsbefugnisse zuerkannt werden könnten, als sie den Polizeibeamten im öffentlichen Dienst verliehen sind. Von

⁴⁶⁵ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 180 (RdNr 23), von Arnim, 1998, S. 194, 210.

⁴⁶⁶ Olschok, 1998, S. 9 r. Sp.; wie dieser auch Bueß, 1997, S. 53 ff., 59, 60; Stober, 1998, S. 51 ff., 54

⁴⁶⁷ A. a. O., Teil 3.1 und 3.2.

diesen verlangt man hierfür erhebliche berufliche Kenntnisse, Vorbildung und Routine, Besonnenheit und Augenmaß auch in schwierigen Situationen, also die Erfüllung beruflicher Voraussetzungen, die im Sicherheitsgewerbe vorerst seltener vorliegen.⁴⁶⁸

Während im übrigen das Recht auf vorläufige Festnahme unter dem Vorbehalt des strafrechtlich ausgeformten Verhältnismäßigkeitsprinzips steht, gilt dies für Notwehr und Nothilfe nach h. M. (fälschlich) nicht. Daher sollte künftig im Zusammenhang mit der Nothilfe gem. § 32 Abs. 2 StGB durch professionelle Nothelfer und bei der Notwehr durch private Sicherheitsdienste das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* eine wesentliche Rolle spielen. Zwar gilt an sich der Grundsatz, wonach das Recht dem Unrecht nicht zu weichen braucht; dennoch sollte die einzelne Verteidigungshandlung *geboten* sein, wenn sie zum Schutz anderer Rechtsgutträger ergriffen wird. Über dieses Merkmal der „Gebotenheit“ sowie das weitere Merkmal der „Erforderlichkeit“ der Verteidigung zur Abwendung des Angriffs lässt sich die Forderung nach Verhältnismäßigkeit zwischen Angriff und Abwehr in der Notwehrlage beziehungsweise das Verbot eines Missverhältnisses zwischen dem angegriffenen Rechtsgut und der durch die Verteidigung herbeigeführten Verletzung oder Gefährdung bejahen beziehungsweise sondergesetzlich für das Sicherheitsgewerbe verankern.⁴⁶⁹

Gegen die damit unter Rückgriff auf das Rechtsstaatsprinzip empfohlene *teleologische Reduktion* des § 32 StGB beziehungsweise der Not- und Jedermannsrechte insgesamt bei Inanspruchnahme durch die privaten Sicherheitsunternehmen wenden sich allerdings jene Stimmen, die darauf hinweisen, dass § 32 StGB in seine tatbestandlichen Voraussetzungen für Notwehr und Nothilfe keineswegs die Existenz einer *Ausnahmesituation* für die Handelnden aufgenommen habe, an der es für private Sicherheitskräfte bei deren Tätigkeit fehle. Deshalb werde im Hinblick auf das Sicherheitsgewerbe die Berufung auf Notwehr und Nothilfe unzulässigerweise eingeschränkt, wenn man speziell für dessen Aufgabenwahrnehmung die Existenz solcher Ausnahmesituationen mit der Folge zulässiger Notwehr oder Nothilfe verneine.⁴⁷⁰

Diese Auffassung übersieht allerdings, dass eine Norm bei gesellschaftsstrukturell bedingter Verfehlung des ihr vom Gesetzgeber mitgegebenen *Normzwecks* der teleologischen Reduktion unterliegen kann. Das aber ist bei der

⁴⁶⁸ Vgl. Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 197 ff., bes. RdNrn. 66, 67, 70

⁴⁶⁹ Zur Problematik siehe auch Gramm, 1999, S. 345

⁴⁷⁰ Vgl. Stober, 1998, S. 52 m. w. Nachw.

Inanspruchnahme der Not- und Jedermannsrechte durch das Sicherheitsgewerbe der Fall, insofern es um *berufliche* Inanspruchnahme von Not-Rechten geht. Zu demselben Ergebnis kommt man im übrigen, wenn man nochmals das Merkmal der „Gebotenheit“ in § 32 Abs. 1 StGB aufgreift und auf die privaten Sicherheitskräfte bezieht, die den Umstand, dass staatliche Hilfe zur Abwehr eines Angriffs zu spät käme, gleichsam zwangsläufig im Vorfeld erzeugen, weil sie eben komplementär zur Polizei handeln wollen und sich bewusst in problematische Situationen begeben. In diesen Fällen gegebenenfalls erforderlich werdende Notwehr beziehungsweise Nothilfe ist nicht mehr im Sinne des geltenden Rechts „geboten“. Auch hieran könnte die tatbestandliche Anwendung des § 32 StGB mit Blick auf die Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte ohne „Systembruch“ anknüpfen. Alles in allem dürfte eine *spezialgesetzliche Grundlegung* für deren Handeln unabweisbar sein.

Eine gewisse Sondersituation sieht sich schließlich im Hinblick auf die Frage gegeben, welche Befugnisse den Privaten in einer Sachlage zustehen sollten, die jener im Fall der *vorläufigen Festnahme* gem. § 127 Abs. 1 StPO gleicht. Zwar ist die Aussage der strafprozessualen Regelung eindeutig: Mitarbeiter privater Sicherheitsunternehmen dürfen weder – ohne Vorliegen der Voraussetzungen des § 127 Abs. 1 StPO – Passanten anhalten noch diese gezielt befragen oder ihnen einen Platzverweis erteilen. Auch Observationen lassen sich nicht auf § 127 Abs. 1 StPO stützen. Doch sollte darüber hinaus eine spezielle gesetzliche Befugnisregelung für klar eingegrenzte Fälle der Sistierung und Übergabe von Personen in die Hände der Polizei vorgesehen werden.⁴⁷¹

Freilich muss man sich im klaren darüber sein, dass die weitgehende Unanwendbarkeit der Not- und Jedermannsrechte sowie des § 127 Abs. 1 StPO auf private Sicherheitsdienste nicht dazu führen darf, das Sicherheitsgewerbe auf bloße Beobachtungs- und Meldenfunktionen zu beschränken. Dies würde die verfassungsrechtlichen Maßgaben einer lebendigen Sicherheitspartnerschaft prinzipiell verfehlen. Vielmehr ist die zukünftige Erfüllung gegenwärtiger polizeilicher Aufgaben durch das Sicherheitsgewerbe im Wege einer *legislativ strukturierten Rollen- und Funktionspartnerschaft* verfassungsgeboden ins Auge zu fassen. Um die Zuweisung entsprechender Eingriffsbefugnisse unter partieller Reformulierung der Länder-Polizeigesetze wird man dabei nicht nur

⁴⁷¹ A. A. Bueß, 1997, S. 81 ff., 85 f., der die in der Lit. u. a. von Mahlberg, 1988, S. 169 erhobenen Bedenken lapidar abtut und die Situation der „Stellvertretung“ überhaupt nicht problematisiert.

nicht herkommen, sie ist vielmehr durch das *Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis* ganz im Sinne des europäischen Sicherheitsrechts intendiert.⁴⁷²

Allerdings sind dabei *Grenzen* unverkennbar. Weder dürfen die Angehörigen von Sicherheitsunternehmen im Zusammenhang einzuräumender eigenständiger Eingriffsbefugnisse die polizeirechtlichen Befugnisgrundlagen gleichsam „überspielen“, noch dürfen die „neuen“ Kompetenzen dazu benutzt werden, die „entstaatlichten“ Befugnisse mit entsprechenden Potentialen an Gewaltanwendung zu unterlegen. Auch dieser Aspekt lässt nach einer *gesetzlichen Regelung* darüber verlangen, welche Befugnisse privaten Sicherheitsdiensten gegenüber Dritten zustehen sollten.

5.2.2.2 Gefahrenabwehr durch Private im Rahmen der allgemeinen Sozialsphäre

Wie sich zeigt, setzt das Allgemeine Persönlichkeitsrecht Dritter kraft seiner Ausprägung handlungsbezogener Schutzstufen – nämlich einer „engeren persönlichen Lebenssphäre“ (Intimsphäre = Kernbereich) einerseits sowie einer „allgemeinen Privatsphäre“ andererseits – der Wahrnehmung des Hausrechts und der Inanspruchnahme von Not- und Jedermannsrechten durch das Sicherheitsgewerbe zugunsten privater Auftraggeber deutlich Grenzen.

Diese Grenzen sind allerdings dort weiterzuziehen, wo als letzte und „offene“ Schutzstufe des Persönlichkeitsrechts die „Sozialsphäre“ ins Spiel kommt. Sie kennzeichnet den zurückgenommenen grundrechtlichen Anspruch des Bürgers auf Schutz seiner allgemeinen Privatsphäre wegen des Überwechselns in den gesellschaftlichen Kommunikationsraum. In diesem Raum unterliegen alle individuellen Begegnungen sowohl dem *Verfassungsgebot der Sozialverträglichkeit* je eigenen Handels und Verhaltens als auch dem Einverständnis mit *sozialadäquaten Maßnahmen* seitens Dritter zum Schutz dieser Begegnungssphäre.⁴⁷³ Dementsprechend ist in der „Sozialsphäre“ der Grad der schutzwürdigen „Privatheit“ von Betroffenen erheblich geringer als bei der Wahrnehmung von Hausrecht und Notrechten gegenüber Dritten im Rahmen des persönlichen Eigentumgrundrechts.

⁴⁷² Für die Tätigkeit des Bundesgesetzgebers plädiert wohl auch Ahlf, 1996, S. 21; zur damit anklingenden Frage nach der Gesetzgebungskompetenz siehe vorerst BVerfGE 97, 198 (213)

⁴⁷³ Näher hierzu R. Scholz, 1975, S. 273 ff.

Regulierende Schutzmaßnahmen sind dabei sowohl staatlicher als auch privater Sicherheitsvorsorge anvertraut. Die letztere umfasst *präventives Handeln* im Sinne eines vorbeugenden Rechtsgüterschutzes, aber auch situationsbezogenes Eingreifen aus Gründen der *Gefahrenabwehr*. Private Sicherheitsdienste sollten dabei auch geringfügige Gewalt anwenden dürfen, um unter anderem im Wege der Durchsuchung von Taschen oder Kleidungsstücken „dämpfend“ auf „Störer“ der Sozialsphäre einzuwirken. Unter dem Gesichtspunkt der kooperativen Kriminalitätsprävention würde sich mit anderen Worten die kompetenzielle Reichweite privater Sicherheitsdienste bei dem Schutz von Geschäftszentren und Ladenstraßen, der Durchführung von Großveranstaltungen im privaten Bereich, dem Schutz des öffentlichen Personenverkehrs sowie sozialer Brennpunkte in Regionen erhöhen. Unterschiedliche Grade schützenswerter „Privatheit“ führen mit anderen Worten zu einem unterschiedlichen Maß der Aufgabenzuordnung an das Sicherheitsgewerbe.

5.2.2.2.1 Ordnungsdienste und Gefahrenabwehr bei Großveranstaltungen

In diesem Sinne wahrgenommene konkrete „Sicherheitspartnerschaft“ spielt unter anderem bei der Durchführung *privater Großveranstaltungen* eine erhebliche Rolle. Private Veranstalter sind nach Maßgabe der sie treffenden Verkehrssicherungspflichten von Rechts wegen dazu angehalten, ausreichenden Veranstaltungsschutz zugunsten effektiver Gefahrenvorsorge bereitzuhalten. Auf der Grundlage dessen leisten die privaten Veranstalter einen wesentlichen Beitrag zur Sicherheit der Veranstaltungsbesucher; sie entlasten zugleich die Polizei.⁴⁷⁴

Ein Beispiel bilden hierfür die sogenannten Innenschutzmaßnahmen bei Fußballspielen. Sie zählen zu den klassischen Feldern des Veranstaltungsschutzes durch das Sicherheitsgewerbe. In den Vereinen der 1. Bundesliga werden in jedem Spiel oftmals zweihundert bis vierhundert zivile Ordnungskräfte zur Gefahrenvorsorge eingesetzt. Sie überprüfen bei Vorkontrollen, ob gefährliche Gegenstände in die Stadien eingebracht werden sollen. Ferner verhindern sie das Überklettern von Absperrungen; sie überwachen die Fanblöcke mit Videokameras, sie schützen Ehrengäste und sie kanalisieren den Auf- und Auszug gegnerischer Anhänger, um nur einige Aufgaben zu nennen.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Granitzka, 1995, S. 14.

⁴⁷⁵ Granitzka, 1995, S. 14, siehe ferner Lege, 1998, S. 74 ff.

Dabei kommt es zu einer intensiven Zusammenarbeit mit der Polizei. So wirken die meisten Polizeibehörden, die mit Einsätzen bei großen Fußballspielen oder anderen Großveranstaltungen befasst sind, bei der Ausbildung der Wachdienstkräfte mit. Darüber hinaus gehört es mittlerweile zur Routine, dass private Sicherheitsdienste und Polizeibehörden ihre Einsätze koordinieren. In diesem Sinne zählt es zu den Standardmaßnahmen, gegenseitig engen Informationsaustausch zu pflegen und die Einsatzplanung zu besprechen. In den vor jedem Spiel stattfindenden Lagebeurteilungen und Absprachen werden Aufgaben und Einschreitschwellen genau definiert. Auf Wunsch polizeilicher Einsatzleiter schreiten häufig zunächst zivile Ordnungskräfte bei Vorfällen ein, um die Eingriffsschwelle der Polizei zu erhöhen. Diese Formen der Zusammenarbeit haben sich denn auch bei anderen Großveranstaltungen wie Ausstellungen, Messen und Pop-Konzerten bewährt.⁴⁷⁶

Gewisse *Schnittstellenprobleme* sind freilich nicht aus dem Auge zu verlieren. Im Ernstfall besteht einerseits stets die Gefahr, dass Verantwortlichkeiten im Rahmen der Zusammenarbeit ineinander fließen beziehungsweise verwischt werden. Seitens der Polizei ist ferner streng auf den Datenschutz zu achten.⁴⁷⁷ Festzulegen ist auch, welche Tätigkeiten dem staatlichen Polizeihandeln vorbehalten bleiben müssen. Auf der anderen Seite bestätigt der Blick auf die polizeiliche Praxis, dass die Maßnahmen privater Sicherheitsdienste bei Großveranstaltungen sich nicht lediglich auf Ordnungstätigkeiten beschränken.⁴⁷⁸ In dieser Richtung ergeben sich denn auch zukünftig weitere Möglichkeiten, die Verantwortlichkeiten, Kompetenzen, Aufgaben und Rechte der privaten Sicherheitsunternehmen gesetzlich auszuweiten. Zu denken wäre insofern an intensivere Beschlagnahmemöglichkeiten gegenüber den Veranstaltungsbesuchern einerseits, den erweiterten Datenaustausch mit der Polizei (z. B. über notorische Störer, Gewaltäter etc.) andererseits. Zudem sind erweiterte Haftungsregelungen für das Entstehen privater Veranstalter bei Ausschreitungen von Veranstaltungsteilnehmern gegenüber den Geschädigten ins Auge zu fassen. Im übrigen gälte es, die für den Einsatz der Polizei ständig gewachsenen Kosten vollständig den privaten Veranstaltern aufzubürden.⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Granitzka, S 14; Kötter, 1995, S. 332 (RdNr 42)

⁴⁷⁷ Ahlf, 1996, S 16; Pitschas, 1998c, S M 53

⁴⁷⁸ Granitzka, 1995, S 14

⁴⁷⁹ Zur Problematik zuletzt Lege, 1998, S 85 ff

5.2.2.2 Wahrnehmung öffentlichen Hausrechts und Streifendienste

Soweit private Sicherheitsdienste mehr und mehr Aufgaben im öffentlichen Verkehrsraum beziehungsweise im öffentlichen Personenverkehr wahrnehmen, werden ebenfalls Felder der „Sozialsphäre“ davon betroffener Bürger berührt. Dementsprechend tritt auch hier der Anspruch des einzelnen auf Schutz seiner Privatheit zurück. In Wechselwirkung hiermit erhöht sich die Reichweite zulässiger gewerblicher Sicherheitsmaßnahmen in diesem Raum. Nicht erkennbar ist, warum etwa durch die schlichte Präsenz von Mitarbeitern privater Sicherheitsunternehmen – ohne dass von ihnen zunächst konkrete Rechtseingriffe vorgenommen werden würden – das staatliche Gewaltmonopol tangiert sein sollte. Es liegt keine Sondernutzung des öffentlichen Raums vor. Kommt es aber weitergehend zu einzelnen Maßnahmen wie zum Beispiel der Aufforderung, sich zu entfernen, so finden diese ihre Rechtsgrundlage (ohne Gewaltanwendung) zu einem Gutteil im jeweils bestehenden *öffentlichen Hausrecht*, das es dessen Inhabern ermöglicht, darin geborgene Befugnisse auf private Sicherheitsunternehmen zu übertragen.⁴⁸⁰

Da *öffentliche Hausrecht* bleibt gleichwohl vom *privaten Hausrecht* zu unterscheiden. Es verlangt überdies nach erweiterten Durchsetzungsbefugnissen. Insofern es sich nämlich und im Gegensatz zu Privaträumen auf öffentliche Räume oder gar Hochsicherheitsräume (Lufthäfen, Atomkraftwerke, Munitionsdepots und anderes mehr) erstreckt, entfernt es sich einerseits von seinem ausschließlichen Bezug zu individual-grundrechtlich geschützten Ausübungsbefugnissen auf der Basis des Eigentums. Es reduziert sich allerdings andererseits auf begrenzte Möglichkeiten seiner Durchsetzung, die sich am privaten Hausrecht und den dessen Schutz zugrundeliegenden Privatinteressen orientieren. Das statt dessen maßgebliche öffentliche Interesse an Sicherheits- und Ordnungsmaßnahmen in einem jedermann zugänglichen Bahnhof – das ungeachtet der Privatisierung der Deutschen Bahn AG fortbesteht, weil die Bahnhoffläche trotz nunmehr privaten Eigentums weiterhin für jeden geöffnet ist und dadurch Sicherheitsrisiken entstehen –, einer U-Bahn oder einer Ladenpassage erfordert und begründet, um die Fahrgäste oder andere Bürger in ihrer Sicherheit zu schützen, erweiterte Eingriffsbefugnisse der Hausrechtsinhaber und – davon abgeleitet – der beauftragten privaten Sicherheitsunternehmen

⁴⁸⁰ Zur „öffentlich-rechtlichen Natur des Hausrechts“ siehe Ronellenfisch, 1982, S. 469 ff., in Auseinandersetzung mit einer einheitlich-zivilrechtlichen Sichtweise (S. 472 f.); die Übertragung beschränkt sich indes auf die räumliche Funktion, geht also gegenwärtig nicht weiter als das private Hausrecht; wie hier Gramm, 1999, S. 344.

gegenüber Personen ohne Aufenthaltsberechtigung an den genannten Orten. Zu diesen Befugnissen wären zum Beispiel Kompetenzen zur Personendurchsuchung, zur Personalienfeststellung, zum Festhalten von Personen bis zum Eintreffen der Polizei und so weiter zu rechnen. Der Privatheitsanspruch der von solchen Maßnahmen betroffenen Bürger tritt dagegen zurück. Die „räumliche Distanz“ zur „allgemeinen Privatsphäre“ ist offenkundig. Es ist daher wenig problemangemessen, wenn festgestellt wird, private Sicherheitsdienste hätten „im öffentlichen Verkehrsraum... nichts verloren..., weil der Bürger einen Anspruch habe, dort einem ausgebildeten Polizeibeamten zu begegnen, mit allen Rechten und Pflichten, die dieser hat.“⁴⁸¹

Auf der anderen Seite handelt es sich bei der Wahrnehmung des öffentlichen Hausrechts nicht um eine hoheitliche Kernaufgabe. In Ansehung seiner Reichweite stellt die Durchsetzung des öffentlichen Hausrechts jenseits der Jedermannsrechte in Notwehr- und Nothilfesituationen auch keine Ausübung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen dar. Es ermöglicht freilich aus sich selbst heraus keine stärker reglementierenden Nutzungsregelungen für die öffentlichen (Verkehrs-)Räume, zum Beispiel die voraufgehend angemahnten Befugnisse privater Sicherheitsdienste oder auch die Anwendung geringfügiger Gewalt. Dazu bedürfte es einer *gesetzlichen Zuständigkeitszuweisung* beziehungsweise der aufgabenbezogenen *Beleihung* mit Hoheitsbefugnissen durch eine gesetzliche Regelung.⁴⁸²

Nichts mit dem öffentlichen Hausrecht hat dagegen die Tätigkeit von *Sicherheitsdiensten der Kaufhäuser* im davor liegenden öffentlichen Verkehrsraum zu tun. Deren Einsatz gründet auf konzeptionellen Erwägungen zur Beschränkung von Ladendiebstählen, denen zufolge neben dem traditionellen Einsatz von Hausdetektiven uniformierte Sicherheitskräfte privater Unternehmen an den Kaufhausausgängen postiert werden beziehungsweise in den Häusern selbst Streifen durchführen, in Verbindung damit aber auch nach außen wirken. Rechtsgrundlage hierfür ist das *private Hausrecht* mit den ihm erfließenden Befugnissen. Diese rechtfertigen ein Heraustreten der Sicherheitsdienste aus den Kaufhäusern in den öffentlichen (Verkehrs-)Raum. Allerdings ist damit nicht die Inanspruchnahme anderer als der Jedermann-Befugnisse verbunden. Auch die Tätigkeit Privater als sogenannte City-Detektive in Kaufhauspassagen und

⁴⁸¹ Grantzka, 1995, S. 14; v. Nachw. bei Bernhardt, 1996, S. 58, freilich trifft diese Feststellung die gegenwärtige Rechtslage.

⁴⁸² Ebenso – freilich enger noch – Gramm, 1999, S. 346

Geschäftsstraßen mit eigenen Ermittlungs- und Observationsrechten wird vom geltenden Recht nicht getragen.⁴⁸³ Hierfür wären eigenständige Rechtsgrundlagen erforderlich.

Anders wiederum sind *allgemeine Sicherheitsstreifen* gewerblicher Sicherheitsunternehmen zu beurteilen. Es entspricht dem Gedanken des Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses, dass diese Sicherheitsstreifen – komplementär zur Polizei in Bezug auf den Schutz privater Rechtsgüter oder aber als Ersatz für diese – den öffentlichen Raum bestreifen. Ich halte diese Tätigkeit im Rahmen der Beachtung allgemeiner Gesetze und auf der Grundlage der Jedermannsbefugnisse für zulässig. Auch in den Bereichen hoheitlicher Tätigkeiten dürfen sich Kommunen, Behörden oder andere Hoheitsträger der Dienste privater Anbieter versichern. Dies gilt etwa für die Sicherheitsstreifen, die auf gemeinsamen Streifengängen mit Polizeiangehörigen bei ständiger Anwesenheit des Amtsträgers nach dessen Weisung sowie unter dessen Kontrolle auch im Rahmen hoheitlicher Aufgabenerfüllung – gleichsam als Verwaltungshelfer – unterstützend tätig werden. Rechtlich zulässig wäre in diesem Feld der „Sozialsphäre“ aber auch die Übertragung selbständig wahrzunehmender, freilich geringwertiger hoheitlicher Befugnisse im öffentlichen Raum als Hilfspolizisten, in die Verwaltung integrierte Angestellte oder Beliehene. Allerdings bedürfte es hierzu entweder der behördlichen Eingliederung sowie Unterstellung unter die Behördenleitung oder einer gesetzlichen Regelung unter gleichzeitiger Ermächtigung zum Rückgriff auf Hilfspolizeibeamte beziehungsweise zur aufgabenbezogenen *Beleihung*.⁴⁸⁴

Selbstverständlich muss bei alledem darauf geachtet werden, dass Aufgaben und Befugnisse der Polizei und der privaten Sicherheitskräfte nicht miteinander vermengt werden und die Kompetenzen der letzteren stets im Rahmen der polizeilichen Kompetenzen gebunden bleiben. Ich sehe dagegen nicht die Gefahr, dass sich auf diese Weise mehr und mehr „Privatpolizeien“ etablieren könnten – ganz abgesehen von dem Umstand, dass möglicherweise deren Existenz dem Bürger wichtiger sein könnte als die Abwesenheit jeglichen Schutzes.⁴⁸⁵

⁴⁸³ Grantzka, 1995, S. 14; zur Problematik der Passage als (privatem) „Geschäftsraum“ siehe Müller-Christmann, JuS 1987, S. 20 ff.

⁴⁸⁴ Siehe auch Götz, 1998, S. 141 f., der mit Recht auf den Landesgesetzgeber verweist (S. 243 oben)

⁴⁸⁵ Vgl. aber Hoffmann-Riem, 1977, S. 284.

5.2.2.2.3 Ausweitungspotentiale der Tätigkeiten des Sicherheitsgewerbes

Im Ergebnis deutet sich damit ein erhebliches *Potential der Aufgabenausweitung* auf Seiten privater Sicherheitsdienste im öffentlichen (Verkehrs-)Raum an. Die bisherige Beschränkung des Sicherheitsgewerbes in diesem Sektor auf das Vorfeld der Gefahrenabwehr, also auf sogenannte Melderfunktionen ist nicht länger vertretbar. Darüber hinausgehende Befugnisse können sich zum einen auf die Wahrnehmung des *öffentlichen Hausrechts* im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) beziehen, wobei die Einsatzbreite – wie oben ausgeführt – die Randbereiche des Beobachtens oder Meldens von Besonderheiten überschreiten darf. Zum anderen sollten Private künftig – allerdings auf spezialrechtlicher Grundlage – *gemeinsame gleichberechtigte Streifen* mit öffentlichen Bediensteten beziehungsweise Polizeiangehörigen durchführen dürfen. Voraussetzung hierfür wäre allerdings ein Mindest-Qualifikationsniveau.

Bei *Großveranstaltungen* erscheint es überdies geboten, stärker als bisher den Informationsaustausch zu regeln und die Erstzuständigkeit privater Sicherheitsdienste zur Aufrechterhaltung von Ordnung und Sicherheit am Veranstaltungsort („Innenschutzmaßnahmen“) sowie die Schadenshaftung der privaten Veranstalter auszudehnen. Allerdings bleibt dessen ungeachtet auf die fortbestehende *Gewährleistungsfunktion der Polizeibehörden* zu verweisen. Zutreffend hebt *Rupprecht* hervor, dass „auch dort, wo Privatunternehmen Sicherheitsaufgaben wahrnehmen, die Polizei tatsächlich entlastet, nicht aber von ihrer rechtlichen Verpflichtung befreit (wird), für den Schutz der öffentlichen Sicherheit zu sorgen. Sobald daher aus Gründen der Gefahrenabwehr oder der Ermittlung von Straftaten die Ausübung von Hoheitsbefugnissen erforderlich wird, muss die Polizei so schnell wie möglich zum Einsatz kommen. Das gilt zum Beispiel auch für die Aufrechterhaltung der Sicherheit in Hausrechtsbereichen mit öffentlichem Verkehr oder für den Schutz von Veranstaltungen wie Bundesligaspielen im Fußball“.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ Rupprecht, 1996, S. 49

5.2.3 Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen

Kennzeichen der Tätigkeitsausweitung privater Sicherheitsdienste bleibt daneben die Zusammenarbeit mit der Polizei auf verschiedenen Praxisfeldern. Die dem insgesamt zugrundeliegende *Idee der Rollen- und Funktionspartnerschaft* von Polizei und Sicherheitsunternehmen im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis sieht sich in der Praxis denn auch seit langem umgesetzt. Beispiele der Zusammenarbeit bieten nicht nur der soeben behandelte vorbeugende Rechtsgüterschutz für private Auftraggeber, sondern auch die inzwischen nicht mehr singuläre Tätigkeit des Sicherheitsgewerbes im öffentlichen Auftrag beziehungsweise auf der Grundlage spezieller Partnerschaftsverträge.⁴⁸⁷

5.2.3.1 Formenvielfalt

Im einzelnen hat sich dabei eine breite *Formenvielfalt* ausgeprägt. Diese reicht von Koordinierungsgesprächen zwischen Polizei und Sicherheitsunternehmen im Bereich des Schutzes privaten Eigentums und individueller Sicherheit über den umfangreichen Informationsaustausch und gemeinsame Einsatzplanungen bei der privaten Gefahrenabwehr im Rahmen der allgemeinen „Sozialsphäre“ (z. B. Objektschutz bei Vorliegen latenter Gefährdungen oder auch Veranstaltungsschutz) bis hin zu gemeinsamen Streifen und weiteren Einsatzabsprachen, wie zum Beispiel bei der Zusammenarbeit mit Werkschutzkräften und privaten Sicherheitsdiensten in der Industriesicherung beziehungsweise bei dem Schutz für Zivilpersonen („Personenschutz“).⁴⁸⁸

Gemeinsames Merkmal aller dieser Formen ist ihr Bezug auf Kommunikation bei der Kooperation und Koordination des Handelns der privaten und öffentlichen Dienste. Dabei geht es um unterschiedliche Dimensionen der Zusammenführung von Leistungspotentialen zu einem einheitlichen Wirkungszusammenhang im Sinne der Sicherheitspartnerschaft. „Koordination“ bedeutet hierbei und näherhin die *Abstimmung* der Aufgabenerfüllung durch Polizei und Private, wobei jeder Aufgabenträger seine Aufgaben – obschon abgestimmt – auf der Grundlage je eigener Befugnisse erfüllt.⁴⁸⁹ „Kooperation“ bedeutet hingegen, dass entweder ein Aufgabenträger dem anderen bei der Aufgaben-

⁴⁸⁷ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 194 f.; siehe auch oben die Nachw. in Fn. 462.

⁴⁸⁸ Dazu näher von Armin, 1998, S. 187 ff.

⁴⁸⁹ Zu „Koordination“ und „Kooperation“ als Grundformen der Zusammenarbeit vgl. Püttner, 1989, S. 114.

erfüllung *hilft*, also dessen Aufgaben (partiell) miterfüllt – wie dies für das Sicherheitsgewerbe bei öffentlichen Aufträgen beziehungsweise auf der Grundlage spezifischer Rahmenverträge zugunsten lokaler beziehungsweise regionaler Sicherheitspartnerschaften mit Kommunen beziehungsweise Städten der Fall ist⁴⁹⁰ –, oder dass ein *Zusammenwirken* aufgrund je eigener Kompetenzzuweisung in bestimmten Beziehungen oder im Einzelfall stattfindet, wobei eine gemeinsame Sicherheitsleistung hervorgebracht wird. Ein Beispiel hierfür bilden die oben erörterten gemeinsamen Streifen im öffentlichen Raum durch Polizeiangehörige *und* Bedienstete der Sicherheitsunternehmen.

5.2.3.2 Verbesserung der Koordination und Kooperation: Private Notrufzentralen und Fahndungsmaßnahmen

Vor dem Hintergrund der aktuellen Lage zur inneren Sicherheit und einer allgemeinen Tendenz zur Begründung von Sicherheitspartnerschaften durch staatliche, kommunale und private Institutionen für den Alltag nimmt die Koordination und Kooperation zwischen dem Sicherheitsgewerbe und staatlichen beziehungsweise kommunalen Stellen immer stärker zu.⁴⁹¹ Diese Entwicklung erzwingt ein rechtlich geordnetes Miteinander zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, das über die in der gegenwärtigen Praxis gepflegte „gut nachbarschaftliche Beziehung“ hinausreicht. Dementsprechend wäre das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis auf der Grundlage einer erst noch zu schaffenden *gesetzlichen Rahmenregelung* durch Nutzung auch des öffentlichen und privaten Vertragsrechts stärker zu entfalten.

Dazu bietet sich einerseits und vor allem die Verbesserung der Kommunikation privater Dienste an den Schnittstellen zur Polizeitätigkeit bei Wahrnehmung von Aufgaben aufgrund privater Veranlassung an. Ein Beispiel hierfür bietet die Tätigkeit der Sicherheitsdienste in und vor Kaufhäusern, deren Problematik durch Informationspflichten gegenüber der Polizei bei An- und Aufgriffen entschärft werden könnte. Allerdings reicht heute bloß koordinatives Handeln nicht durchweg aus, wie sich an den Konfliktpunkten der Zusammenarbeit bei der Alarmverfolgung durch private Notrufzentralen einerseits und der Notwendigkeit der Zusammenarbeit bei Fahndungsmaßnahmen andererseits zeigt.

⁴⁹⁰ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 192 (RdNr. 51 m. Anm. 36); Witte, 1998, S. 39 ff.

⁴⁹¹ Nitschke, 1995, S. 261 ff.; von Armin, 1998, S. 193 ff.

So bildet die *Alarmverfolgung durch private Notrufzentralen* ein latentes Konfliktfeld zwischen der Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, weil bei Fehlalarmen die knappen Polizeikräfte über Gebühr beansprucht werden. Bloße Koordinationsmaßnahmen können dem nicht entscheidend abhelfen. Konsequenterweise ist deshalb das Land Nordrhein-Westfalen zunächst zu einer Kooperationsregelung dergestalt übergegangen, dass die Polizei erst dann Einsätze in Alarmfällen durchführt, wenn die Erstverfolgung des Alarms durch die privaten Sicherheitsunternehmen selbst in die Hand genommen wurde und weitere Hinweise auf eine Straftat oder Gefahr vorliegen.⁴⁹² Streng genommen handelt es sich dabei aber um die Verlagerung von Aufklärungsmaßnahmen auf private Sicherheitsunternehmen unter Anhebung der Tätigkeitsspielräume in den hoheitlichen Bereich. Hierfür bedürfte es näherer rechtsförmlicher Absprachen für die Zusammenarbeit der Einsatzkräfte von Polizei und Sicherheitsdiensten vor Ort („Verwaltungshilfe“). Mittlerweile existieren denn auch erste öffentlich-rechtliche Verträge darüber, dass die beobachtenden privaten Sicherheitskräfte über eine „Ansprechstelle“ die Einsatzkräfte der Polizei über ihre Wahrnehmungen am Objekt informieren.⁴⁹³ Angesichts der unter privaten Sicherheitsanbietern bestehenden Konkurrenz müssen aber behördlicherseits getroffene Auswahlentscheidungen über die Zulassung nur bestimmter Unternehmen zu dieser Kooperation etwaige *wettbewerbsrechtliche Folgewirkungen* im Auge behalten.

Ob die *Zusammenarbeit bei Fahndungsmaßnahmen* auf der Ebene der Kooperation zukünftig einer stärkeren Beteiligung des Sicherheitsgewerbes zugänglich sein könnte, erscheint wegen der Zugehörigkeit dieser Maßnahmen zur (repressiven) Strafverfolgung überaus zweifelhaft. Zwar bewegen sich die Funkdienste der Sicherheitsunternehmen schon heute im Rahmen von Objektschutzaufträgen im öffentlichen Fahndungsraum, wodurch ihre Beobachtungen für die Polizei wertvoll werden. Doch sollte es bei dieser Rolle als Hinweisgeber bleiben. Hieran anknüpfend, müssten freilich die Polizeibehörden diese Informationsmöglichkeit einerseits stärker nutzen, andererseits aber auch Gelegenheit nehmen dürfen, durch spezielle Aufträge private Kräfte zum informativischen Einsatz heranzuziehen, um auf diese Weise die Polizeikräfte an anderen, stärker belasteten Brennpunkten zu konzentrieren. Über entsprechende Delegationsverfahren („Beleihung“) ließen sich die erforderlichen Rechtsgrundlagen bereitstellen.

⁴⁹² Ahlf, 1996, S. 19 f. m. w. Nachw

⁴⁹³ Vgl. dazu die Nachw oben in Fn. 462.

5.2.3.3 Entwicklung einheitlicher Sicherheitskonzepte und institutionell-organisatorischer Kooperationsformen

Veränderungen in der „Sicherheitspartnerschaft“ bedürfen in der Regel neuer Konzepte und der Fortschreibung jener institutionell-organisatorischen Rahmenbedingungen, die das Miteinander zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten seit je prägen.

Näherhin ist dafür das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene durch *Konzepte* zu entfalten, die – wie im ersten Teil der Untersuchung näher dargestellt – auf die bedrohliche Entwicklung der Sicherheitslage differenziert sowie nicht nur, aber auch unter Einbezug des Sicherheitsgewerbes reagieren. Die voraufgegangenen Ausführungen haben überdies im einzelnen Wege aufgezeigt, wie Sicherheitsdienstleistungen aus dem hoheitlichen Bereich auszugliedern und in Organisationsformen überführt werden können, in denen die anvisierte Umverteilung der Sicherheitsverantwortung zum Zuge kommt. Hierzu gehört auch der politische Entschluss, bestimmte Aufgabenbereiche der Polizei zu privatisieren und Kapazitäten freizusetzen, welche bisher bei der Polizei gebunden waren.

Die Bildung der „Sicherheits- und Servicegesellschaft Dresden mbH“ ist ein Beispiel dafür, wie die Durchführung von Sicherheits- und komplementären Serviceaufgaben unter Kooperation von Hoheitsträgern mit dem Sicherheitsgewerbe in „Public-Private-Partnership“ vereinbart werden kann, sofern eine geeignete *Organisationsform* gefunden wird.⁴⁹⁴ Denn Organisation und Recht stehen in einem wechselseitigen Steuerungszusammenhang, in dessen Rahmen forcierte Organisationspolitik in der Lage ist, eine lebendige Sicherheitspartnerschaft zwischen Polizei, staatlichen beziehungsweise kommunalen Behörden und Sicherheitsunternehmen zu fördern, um dadurch ein höheres Maß an Sicherheit für die Bürger zu erreichen. Auf diese Weise die *institutionelle Komponente* der „Privatisierung“ staatlicher Sicherheitsaufgaben herauszuschälen bedeutet wiederum, den spezifischen Ansprüchen und Entwicklungsbedingungen des Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses Raum zu geben. Auch die Einrichtung „Kommunaler Sicherheitskonferenzen“ liegt auf dieser Linie, die weiterverfolgt werden sollte.⁴⁹⁵

⁴⁹⁴ Herzberg, 1995, S. 10 ff

⁴⁹⁵ Feltes, 1995, S. 24 f.

5.2.3.4 Grenzen der Zusammenarbeit

Selbstverständlich sind der voraufgehend skizzierten Kooperation und Koordination im Rechtsstaat auch *Grenzen* gezogen. Allerdings sind diese wiederum an den Maßgaben des Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses zu orientieren, nicht aber an den überkommenen und interessen gebundenen Vorstellungen über die sogenannten Kernaufgaben der Polizei: Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie der entsprechend vorbeugende Rechtsgüterschutz einerseits sowie die Strafverfolgung beziehungsweise -vollstreckung andererseits sind in der „offenen“ Sicherheitsverfassung des Grundgesetzes nicht nur der „Binnenoptimierung“, etwa durch eine „wirkungsorientierte Polizeiführung“⁴⁹⁶ zugänglich. Es gibt ebensowenig auf ewig festgeschriebene Vorbehaltsaufgaben der Polizei. Deshalb führt auch der häufige Hinweis darauf, dass Tätigkeiten aus dem Bereich „hoheitlichen Handelns“ allein der Polizei zugeordnet und damit staatlichem Handeln zugewiesen sind, nicht weiter. Die geltenden polizei- und spezialgesetzlichen Regelungen über die gegenwärtige Reichweite der polizeilichen Aufgaben sind vielmehr abänderbar.

Deshalb wird vor dem Hintergrund der differenzierten Verhältnismäßigkeitssteuerung noch zulässiger Eingriffstiefe privater Sicherheitsmaßnahmen in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht immer wieder zu prüfen sein, ob nicht sogar im Rahmen von Maßnahmen der Eingriffsverwaltung, in Vollstreckungsverfahren und in repressiven Verfahren der Strafverfolgung und der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten *Einzelaufgaben* durch das Sicherheitsgewerbe wahrgenommen werden dürfen. Dabei ist selbstverständlich die oben erörterte „Gradualisierung“ der staatlich-privaten Sicherheitskooperation zu beachten: Je näher einerseits eine Polizeiaufgabe dem unveräußerlichen Kernbestand an Kompetenzen des *Staates* im Feld der inneren Sicherheit rückt⁴⁹⁷ – die Auffassungen darüber sind allerdings, wie dargelegt, dem Wandel des Staatsverständnisses unterworfen –, um so geringer ist ihre Zugänglichkeit für die private Aufgabenverantwortung. Anderweitig und zugleich ist stets zu berücksichtigen, dass es ebenso unveräußerliche private Aufgabenzuständigkeiten gibt, deren Bestand der Staat zugunsten des Schutzes der Privatsphäre zu akzeptieren hat.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ Siehe Schedler, 1998, S. 63 ff.

⁴⁹⁷ Dazu oben im Text bei 5.2.1.3

⁴⁹⁸ Vgl. näher oben im Text bei 4.1.3 und 4.2.3.1 sowie bei 5.1 und 5.2.

Hinzu treten die Kooperationsansprüche privater Sicherheitsakteure, soweit sich diese auf die deutsche und europäischen Wirtschaftsfreiheit stützen können.⁴⁹⁹

Festlegungen wie die, dass es im Bereich hoheitlichen Handelns keine Zusammenarbeit geben dürfe, sind deshalb falsch.⁵⁰⁰ Sowohl die Verkehrsüberwachung, auf die sogleich noch einzugehen sein wird, als auch die Aufnahme von Verkehrsunfällen beziehungsweise Tätigkeiten bei der Rückführung von Asylanten, sogar der Betrieb von Strafvollzugsanstalten öffnen sich der Kooperation des Staates mit dem Sicherheitsgewerbe. Diese „Offenheit“ gilt auch der *kommunikativen Zusammenarbeit* von Sicherheitsdiensten mit der Polizei. Jedenfalls zur Abwehr einer konkreten Gefahr lassen die Polizeigesetze die Übermittlung von Daten an Private zu: In dem Maße, in dem das Sicherheitsgewerbe zur Vorbeugung oder Abwehr einer konkreten Gefahr mit der Polizei kooperiert, dürfen Daten oder Informationen ausgetauscht werden, die zur Aufgabenerfüllung unverzichtbar sind. Auch das Thema der gemeinsamen Streifen ist oben in diesem Sinne behandelt worden.

5.2.4 Übertragung von Polizeiaufgaben auf Private

Das verfassungsrechtliche Akzept einer Rollen- und Funktionspartnerschaft zwischen Sicherheitsgewerbe und Polizeibehörden im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis gewinnt damit Konturen. Die der Polizei bisher übertragenen Aufgaben können mit Blick hierauf zu einem gewissen Teil abgebaut werden. Die Reichweite des gleichzeitigen Umbaus von Verantwortung und Aufgabenerfüllung im Feld der inneren Sicherheit bestimmt sich dabei auch nach den Ergebnissen einer entsprechenden *Aufgabenkritik*. Man mag die daraus abgeleiteten Konsequenzen entweder als Entlastung der Polizeibehörden von polizeifremden Aufgaben oder auch als funktionelle beziehungsweise materielle Privatisierung bezeichnen⁵⁰¹, doch muss man sich dessen bewusst bleiben, dass davon ein Gutteil solcher Sicherheitsaufgaben umfasst wird, der in die gesellschaftliche Sicherheitsverantwortung rückübertragen wird, weil die Gesellschaft insoweit über eine originäre Verantwortung und Kompetenz verfügt.

⁴⁹⁹ Siehe oben im Text bei 2.4.1

⁵⁰⁰ Hoffmann-Riem, 1977, S. 277 ff., jüngst wieder Hansen, 1999 S. 239

⁵⁰¹ Siehe statt aller Krölls, 1997, S. 445 ff.

Damit ergibt sich eine innere „Stufung“ der Aufgabenübertragung. Auf der ersten Stufe stehen die „Verwaltungsintegration“ und die „Verwaltungshilfe“: Die Polizei kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben einerseits privater „Helfer“ bedienen. Die Heranziehung von Privaten durch Vertrag oder Indienstnahme gehört nämlich zu den Mitteln, mit denen die Polizei seit jeher Aufgaben erfüllt. Allerdings können die im Polizeiauftrag handelnden Angehörigen der Sicherheitsunternehmen dann auch nur auf polizeirechtlicher Befugnisgrundlage handeln. Auf der anderen Seite dürfen die Mitarbeiter/innen des Sicherheitsgewerbes aber auch in die handelnde Verwaltung unter Gleichstellung der Kompetenzen integriert werden.⁵⁰² Will man dagegen Eingriffsbefugnisse übertragen, so muss man sich auf einer zweiten Stufe entweder des Instruments der förmlichen „Beleihung“ bedienen oder die Mitarbeiter des Sicherheitsgewerbes zu „Hilfspolizeibeamten“ bestellen. Soweit das Landesrecht eine solche Möglichkeit nicht vorsieht, können die Angehörigen der Sicherheitsdienste auch als Angestellte („Angestelltenmodell“) in Leiharbeitsverhältnissen beschäftigt werden. Arbeitnehmerüberlassungsrechtliche Hindernisse stehen dem nicht entgegen. Im übrigen lässt sich auf einer dritten Stufe die Zusammenarbeit privater Sicherheitsdienste mit der Polizei durch *Rahmenverträge* mit der Polizeibehörde vereinbaren.

Auf einer letzten Stufe liegt die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf private Sicherheitsunternehmen durch die öffentliche Hand im Wege *planmäßiger Ausgliederung hoheitlichen Handelns*. In deren Mittelpunkt steht neben dem Objekt- und Veranstaltungsschutz der große Bereich der polizeilichen Verkehrsaufgaben, also vor allem Gefahrgutüberwachung, Verkehrseinsatzaufgaben bei Versammlungen und Aufzügen, das Abschleppen von Fahrzeugen sowie die Aufnahme und Bearbeitung von Verkehrsunfällen beziehungsweise die Verkehrsüberwachung.⁵⁰³ Richtig ist hier, dass manche Aufgabenanteile und insbesondere die Feststellung von Verstößen im ruhenden und / oder fließenden Verkehr in den Zusammenhang der Ermittlung und Dokumentation von Ordnungswidrigkeiten als Grundlage einer (späteren) Verfolgung und Ahndung durch Verwarnungsgeld, Geldbuße oder Fahrverbot betreffen. Darin liegt die Ausübung einer öffentlich-rechtlichen Kompetenz und nicht etwa nur ein rechtsneutraler vorbereitender Handlungsanteil. Die entsprechende Aufgabenübertragung bedarf damit einer *gesetzlichen Grundlage*. Konsequenz ist deshalb die Gesetzesinitiative der Länder Berlin und Bremen im Bundesrat, das Straßenverkehrsgesetz dahingehend zu ändern, dass die Ermittlung von

⁵⁰² Götz, 1998, S. 241 f.; siehe ferner BayObLG, NJW 99, S. 2201.

⁵⁰³ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 196 (RdNr. 58).

Verstößen gegen die Vorschriften des ruhenden Verkehrs auch auf Personen des Privatrechts übertragen werden darf.⁵⁰⁴ Ebenso wenig müssen Radarmessungen zur Geschwindigkeitskontrolle stets unter ortspolizeilicher Aufsicht bleiben, wenn private Sicherheitsdienste mit entsprechenden Befugnissen „beliehen“ werden.⁵⁰⁵

Hier und in weiteren Aufgabenbereichen kann die Polizei durch die Aufgabenübertragung auf private Dienstleister wirkungsvoll entlastet werden. Die darin liegende „materielle Privatisierung“ polizeilicher Aufgaben scheitert nicht an der Sperrwirkung einer wie immer auch als „polizeiliche Kernaufgabe“ deklarierten hoheitlichen Verantwortung.

⁵⁰⁴ Vgl. BR-Drs. 691 / 96 v 24. 9. 1996, die Initiative wurde aber von der Tagesordnung der 706. Sitzung am 29. 11. 1996 wegen verfassungsrechtlicher Bedenken abgesetzt, vgl. BAnz. v 5. 12. 1996, Nr. 228, S. 126.

⁵⁰⁵ R. Scholz, 1996, S. 447.

Dritter Teil

Gesetzliche Grundlegung und Rahmensteuerung kooperativer Sicherheitspartnerschaft

6 Gesetzliche Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen

6.1 Gesetzliche Regelungsbedarfe der kooperativen Staatsaufgabe „Innere Sicherheit“

Die voraufgegangenen Überlegungen zur Kompetenz- und Aufgabenverteilung im sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis sowie zur funktionellen und materiellen Privatisierung polizeilicher Aufgaben werfen das Problem auf, ob und inwieweit die *Legislative* zum Handeln aufgerufen ist. Denn durchweg geht es bei der Neujustierung der Sicherheitspartnerschaft im Wandel von Staat, Gesellschaft und Recht um die grundrechtsbezogene Neuverteilung derjenigen Aufgaben, die dem Staat vorbehalten bleiben sollen, und derjenigen agenda, die vom Sicherheitsgewerbe übernommen beziehungsweise nicht übernommen werden dürfen. Dabei tritt immer stärker die Notwendigkeit in den Vordergrund, die operativen Kompetenzen privater Sicherheitsdienste von denen der staatlichen Stellen und insbesondere der Polizei zukunftsweisend abzugrenzen. Daneben müssen – wie die voraufgegangenen Erörterungen gezeigt haben – auch die Befugnisse des Sicherheitsgewerbes gegenüber privaten Dritten und im kommunalen Raum geregelt werden.⁵⁰⁶

Die Reichweite dieser Befugnisse wie die des individuellen Anspruchs der Bürger auf Sicherheit gegen den Staat gemäß den hier dargelegten objektiven und subjektiven Maßstäben hat in erster Linie der *Gesetzgeber* zu bestimmen. Es handelt sich um „wesentliche“ Regelungsanliegen.⁵⁰⁷ Durch Gesetz ist im demokratischen Rechtsstaat zugleich die Reichweite der Eigenverantwortung des Bürgers für den Schutz seiner selbst und seiner Rechtsgüter festzulegen. Schließlich obliegt es dem Gesetzgeber zu bestimmen, in welchem Umfang der

⁵⁰⁶ Vgl. oben im Text bei 5.2.2.

⁵⁰⁷ Zur damit herangezogenen „Wesentlichkeitstheorie“ siehe BVerfGE 34, 165 (192); 49, 89 (127, 129); 57, 295 (327); 80, 137 (161); 83, 130 (152); 84, 212 (226).

Staat einzelne Aufgaben auf private Sicherheitsdienste unter gleichzeitiger Beileihung mit Hoheitsbefugnissen übertragen darf.⁵⁰⁸

6.1.1 Entwicklungslinien und -ebenen der aktuellen Diskussion

Über die damit verbundenen Probleme hat der Deutsche *Bundestag* in seiner 129. Sitzung am 11. Oktober 1996 aus Anlass des Antrags der Sozialdemokratischen Fraktion zur gesetzlichen Neuordnung der Tätigkeit privater Sicherheitsdienste debattiert.⁵⁰⁹ In der kontrovers geführten Aussprache über die Notwendigkeit umfassender gesetzlicher Normierung der Rechte, Pflichten und Aufgabengebiete privater Sicherheitsunternehmen hat sich die damalige Bundesregierung strikt gegen „überflüssige Regelungen“ im Sektor der inneren Sicherheit verwahrt. Ergänzend dazu wiesen Redner der Regierungsfractionen übereinstimmend darauf hin, dass sich die bereits vorhandenen Regelungen bewährt hätten und die Einführung eines „Sonderrechts“ für private Sicherheitsdienste der Rechtsklarheit und -sicherheit nicht dienlich sei. Demgegenüber hoben die Antragsteller und weitere Redner der Opposition hervor, dass vor allem geklärt und rechtlich festgelegt werden müsse, wie künftig die Aufgaben privater Sicherheitskräfte zum Gewaltmonopol und den hoheitlichen Rechten der Polizei abgegrenzt werden sollten.⁵¹⁰

Auch die *Ministerialbürokratie* der Bundesländer und des Bundes, üblicherweise vor allem in den (internen) Fachdiskussionen präsent, hat sich öffentlich geäußert. Allerdings sind die Auffassungen gespalten. Auf der einen Seite sieht sich verstärkt die Forderung erhoben, der Gesetzgeber müsse den Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen durch ein umfassendes Gesetzeswerk regulieren.⁵¹¹ Auf der anderen Seite ist aus der Sicht des Bundes lange Zeit vehement gegen ein „Befugnisgesetz“ Stellung bezogen worden; erst in jüngster Zeit zeichnet sich hier ein Wandel ab.⁵¹² Man mag zwar bedauern, dass in einer so heiklen Materie wie jener der inneren Sicherheit die Zurückhaltung von Ministerialbeamten der Rolle des „politischen Bürokraten“ geopfert wird; im modernen Verwaltungsstaat zählt offenkundig die administrative Neutralität nur

⁵⁰⁸ Zur Problematik der „Beileihung“ siehe oben im Text zu 2.4.4.2, 3.3.3 und 5.1.4.3; aus der Literatur zul. u. a. Götz, 1998, S. 239 ff., Gramm, 1999, S. 336 ff., 342 f. und öfter.

⁵⁰⁹ Stenographischer Bericht zu TOP 16, Plenarprotokoll 13 / 129; voraufgegangen war der Antrag der SPD-Bundestagsfraktion über „Private Sicherheitsdienste“, BT-Drs 13/3432

⁵¹⁰ Nachw. hierzu im einzelnen bei Pitschas, 1997a, S. 394 m. Anm. 6 und 7.

⁵¹¹ Siehe statt anderer Möller, 1996, S. 15 ff.

⁵¹² Rupprecht, 1999, S. 22 r Sp.

noch wenig. Doch ist das verwaltungsseitige Plädoyer in den Bundesländern für eine Gesetzgebungsinitiative nicht ganz unverständlich, blickt man auf die Entwicklung der Sicherheitslage in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und im europäischen Kriminalitätsraum. Gleichzeitig wächst der Kostendruck, der auch auf dem öffentlichen Polizeidienst lastet und dessen „Verschlankung“ fordert. Immerhin soll eine polizeiliche Arbeitsstunde im mittleren Dienst 100,00 DM und im gehobenen Dienst 120,00 DM kosten, während der Stundenlohn für eine IHK-geprägte Werkschutzfachkraft 41,14 DM beträgt.⁵¹³ Schließlich beginnen sich aus der Gesellschaft heraus immer stärker Wünsche nach einer Mitverantwortung für die Gewährleistung der inneren Sicherheit im Rahmen der kommunalen Kriminalitätsprävention zu regen.

Es verwundert daher nicht, dass sich die *Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* schon am 3. Mai 1996 dafür ausgesprochen hat, die gewerberechtlichen Regelungen für die privaten Sicherheitsdienste zu verbessern, deren Befugnisse gegenüber Dritten gesetzlich klarzustellen und dabei zu beschränken sowie weitere zuverlässigkeits- und ausbildungsbezogene Regelungen zu treffen. Allerdings hat das Land Bayern die Auffassung vertreten, dass eine gesetzliche Regelung zur Klarstellung und Beschränkung der Befugnisse privater Sicherheitsunternehmen gegenüber Dritten nicht erforderlich sei.⁵¹⁴

Das *Land Bayern* befand sich damit in weitgehender Übereinstimmung mit dem Bundesinnenministerium. Nach dessen Auffassung müsste ein „Aufgaben- und Befugnisgesetz für das private Sicherheitsgewerbe“ die „politisch bedeutsame Distanz zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen mindern“. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Einschränkung der Wahrnehmung privater Notrechte rechtssystematisch bedenklich erschiene (?) und wegen des Missbrauchsverbots im Privatrecht auch entbehrlich sei.⁵¹⁵

Gleichermaßen gespalten ist noch immer die Stellungnahme des Sicherheitsgewerbes zu einem Aufgaben- und Befugnisgesetz für privater Sicherheitsdienstleistungen. Einerseits wird eine systematische Regulierung der Tätigkeiten des Sicherheitsgewerbes nicht für erforderlich gehalten.⁵¹⁶ Doch finden sich andererseits auch Plädoyers, die für wirksame Rechtsvorschriften ein

⁵¹³ Rupprecht, 1999, S. 221. Sp.

⁵¹⁴ Niederschrift über die Sitzung des Arbeitskreises II „Innere Sicherheit“ der Innenministerien der Länder am 17./18. 4. 1996 (Typoskript), S. 2 (Protokollnotiz Bayern)

⁵¹⁵ Rupprecht, 1996, S. 49; Bueß, 1997, S. 56 ff., 60.

⁵¹⁶ Siehe zur. Interview des Hauptgeschäftsführers des BDWS, Dr. Olschok, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 2. 8. 1999, S. 16

treten, um die hohen Qualitätsanforderungen an die privaten Sicherheitsdienstleistungen durchzusetzen.⁵¹⁷ Überhaupt begrüßt das Sicherheitsgewerbe alle staatlichen Initiativen, die zu einer Verbesserung seiner Position im wirtschaftlichen Bereich führen. Dabei anerkennt es auch den Bedarf für eine gesetzliche Regelung, zum Beispiel der Überwachung des öffentlichen Personenverkehrs, des ruhenden Verkehrs und des Einsatzes privater Sicherheitsdienstkräfte in Fußgängerzonen und Ladenpassagen. Im übrigen sollte nach seiner Ansicht die Fülle staatlich wahrgenommener Sicherheitsaufgaben der Aufgabenkritik unterzogen werden.⁵¹⁸

In der *Literatur* sieht sich schließlich die Diskussion eher verhalten geführt. Doch wird vor dem Hintergrund des Überganges in den „schlanken“ Staat zunehmend auch für den Sektor der inneren Sicherheit die Frage erörtert, ob nicht der Staat mehr als bisher die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben in die Hände privater Sicherheitsunternehmen legen könnte. Die Bereitstellung von Sicherheit wird dabei als eine Dienstleistung wie andere angesehen, die trotz des staatlichen Gewaltmonopols „entstaatlicht“ und in der Folge dessen von Privaten übernommen werden könnte („Privatisierung“).⁵¹⁹

Damit ist die gegenwärtige Diskussionslage zur Privatisierung der inneren Sicherheit vor allem und einerseits durch eine Kontroverse über die umfassende rechtliche Neuregelung der Tätigkeit privater Sicherheitsdienste, andererseits vom Streit über deren zukünftigen Aufgabenbestand beziehungsweise den Befugnisrahmen gekennzeichnet. Zu alledem finden sich nicht zuletzt in der vorgenannten Bundestagsdebatte und in den Stellungnahmen der Literatur und Fachverwaltungen zahlreiche Argumente aufgeführt und ausgetauscht, die jeweils für sich eine gewisse Berechtigung in Anspruch nehmen können. Gleichwohl zeigt die nähere Analyse der Diskussion in ihren Entwicklungslinien und -ebenen, dass eine Reihe zentraler Überlegungen – zu denen vor allem die im ersten und zweiten Teil der Untersuchung dargelegten Aspekte zählen – entweder noch nicht genügend erörtert beziehungsweise nicht hinreichend gewichtet werden. Dies gilt in besonderem Maße für die Gestaltung der „Sicherheitspartnerschaft“ und die Einbindung privater Sicherheitsdienste im europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in die Regierungsführung („Governance“).⁵²⁰

⁵¹⁷ Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 207 (RdNr. 86).

⁵¹⁸ Olschok, 1998, S. 8 f.

⁵¹⁹ Siehe etwa Krölls, 1997, S. 445 ff., Pitschas, 1997a, S. 398 ff., Stober, 1998, S. 46 f., 58 ff.; Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 192 ff.

⁵²⁰ Pitschas, 1998b, S. 16 f., von Armm, 1999, S. 40 ff. (bes. RdNr. 87).

6.1.2 Sicherheitspartnerschaft als komplexe Steuerungsaufgabe

6.1.2.1 Bisheriger Regelungsstand

Allerdings ist nicht zu verkennen, dass – wie im ersten Teil der Untersuchung näher dargelegt wurde – private Sicherheitsgewähr in Deutschland eine bereits punktuell gesetzlich geregelte Dienstleistung darstellt, die teilweise auch hoheitlich im Rahmen gesetzlicher „Beleihung“ erbracht wird. Dementsprechend finden sich eine ganze Reihe normativer Regelungen für die Sicherheitsbranche, die gleichsam „Inseln“ der rechtlichen Steuerung privater Sicherheitsdienstleistungen verkörpern. Einen dieser *punktuellen Regelungskomplexe* bildet in § 34 a GewO mit der dazugehörigen und unlängst novellierten Bewachungsverordnung.⁵²¹ Doch handelt es sich bei diesem Vorschriftenbündel um wirtschaftsrechtliche Regelungen, die keine eigentlichen Grundlagen für das *Miteinander* von staatlicher Sicherheitsgewähr und Privatschutz schaffen, also das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis hinsichtlich der Kompetenz- und Aufgabenverteilung nicht strukturieren. Die Regelungen tragen im übrigen in ihrer gegenwärtigen Fassung der voraufgehend entfalteten *Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortung des Staates* nicht einmal annähernd Rechnung.⁵²² Anderes gilt auch nur beschränkt für die Not- und Jedermannrechte (§§ 32 ff. StGB und § 127 StPO), die in Verbindung mit den §§ 229 und 230 BGB sowie in Verbindung mit den weiteren oben bereits genannten Vorschriften und dem Hausrecht der Gewährung von Sicherheit durch private Anbieter ein breites Fundament zu bieten scheinen. Freilich mutet dieses selbst rechtlich zweifelhaft an.⁵²³

Man mag im übrigen fragen, ob nicht bei diesem Regelungsbestand eine gesetzliche Neuregelung der Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen – gegebenenfalls bis auf einige wenige ergänzende Detailregelungen – entfallen sollte. Nicht von der Hand zu weisen ist auch die Gefahr, dass durch weitere Regelungen in Ergänzung zum Polizeirecht beziehungsweise öffentlichen Recht der inneren Sicherheit ein *Parallelrecht* für die privaten Sicherheitsdienste entstehen könnte – mit der Konsequenz, dass die Anbieter privater Sicherheitsdienstleistungen eine staatlich anerkannte „Privatpolizei“ verkörpern könnten.

⁵²¹ Siehe dazu schon oben im Text bei 2.4.5.2 und 3.3.4 m. w. Nachw

⁵²² Ausführlich Schenkelberg, 1996b, S. 18, a. A. Stober, 1998, S. 63

⁵²³ Dazu oben im Text bei 5.2.2.1.1 und 5.2.2.1.2 m. w. Nachw

Im Sinne einer solchen Skepsis gegenüber der *Verrechtlichung* von Sicherheitsdienstleistungen scheint mir auch der in der bisherigen Diskussion vorgebrachte Hinweis wichtig, die Feststellung und Bekämpfung von Vollzugsdefiziten im Bereich der Anwendung bislang bestehender Rechtsnormen über das Sicherheitsgewerbe sollte dem Erlass neuer Normen vorangehen. In der Tat bietet das geltende Recht vielfältige Grundlagen, um die in der bisherigen Diskussion bemängelten „rechtlichen Grauzonen“ der Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen in öffentlichen Räumen auszumerzen.

6.1.2.2 Neue Herausforderungen

6.1.2.2.1 Aktuelle Regelungsdefizite und Schnittstellenprobleme

Nun sieht sich allerdings die Existenz solcher „Grauzonen“ energisch bestritten.⁵²⁴ Statt dessen wird behauptet, es gäbe eine „glasklare“ Trennungslinie zwischen der Tätigkeit des Bewachungsgewerbes und des hoheitlichen Handelns der Polizei. Die Problematik der Not- und Jedermannsrechte, die im Zuge ihrer „Industrialisierung“ entsteht, wird ebenso geleugnet wie das Problem des „gespaltenen Hausrechts“. Die mit dem Begriff der „Sicherheitspartnerschaft“ verbundenen Implikationen werden verneint, so als ob es die Notwendigkeit der Umverteilung von Verantwortung für Sicherheit zwischen Staat und Gesellschaft nicht gäbe. Mit dem Hinweis auf Art. 12 Abs. 1 GG wird überdies unterstellt, schon die gegenwärtigen Regelungen in der Bewachungsverordnung erreichten die Grenze dessen, was dem privaten Sicherheitsgewerbe unter dem Aspekt der grundrechtlichen geschützten Berufsfreiheit auferlegt werden dürfte – was freilich nicht haltbar ist.⁵²⁵

Wie hingegen die voraufgegangenen Erörterungen im ersten und zweiten Teil der Untersuchung belegt haben, gibt es hinreichend *rechtstatsächliches Material*, das systematische Regelungsdefizite bestätigt. Diese reichen eben doch von der schon erwähnten rechtlich unzulässigen Parkraumbewirtschaftung durch private Firmen in bloßer Verwaltungshilfe über die fragliche Inanspruchnahme von Not- und Jedermannsrechten durch Sicherheitsunternehmen, den problematischen Gebrauch der „Beleihung“ als Rechtsfigur und der Teilnahme an der Verkehrsüberwachung bis hin zu gewichtigen Mängeln in der

⁵²⁴ Stober, 1998, S. 49 ff. m. zahlr. Nachw.

⁵²⁵ Siehe aber Mareks, 1998, S. 113.

Ausbildung der Mitarbeiter/innen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf lässt sich entgegen anderer Auffassung auch im Waffenrecht und im Datenschutzsektor erkennen. Die alledem zugrundeliegenden Problemlagen werden übrigens nicht nur seit längerer Zeit fachlich diskutiert, sondern auch aus der praxisbezogenen Sicht von Polizei und privaten Dienstleistern bestätigt, wie im zweiten Untersuchungsteil jeweils problembezogen nachgewiesen wurde.

Somit bedarf es neben einer *qualitätsorientierten Zulassung* von Sicherheitsunternehmen zum Markt vor allem einer *Umschreibung der Aufgaben*, die von diesen übernommen beziehungsweise nicht übernommen werden dürfen. Des näheren ist auch die Abgrenzung der privaten Befugnisse im Verhältnis zu denen der staatlichen Stellen und insbesondere der Polizei erforderlich. Zu lösen sind mit anderen Worten die *Schnittstellenprobleme*, die sich beispielsweise bei privaten Schutzmaßnahmen im öffentlichen (Verkehrs-)Raum oder auch bei Tätigkeiten Privater im Verhältnis zu den hoheitlichen Aufgaben der Polizei ergeben. Private Sicherheitsdienste dürfen eben nicht ohne weiteres, wie unlängst auch das Kammergericht festgestellt hat⁵²⁶, Verstöße im ruhenden und / oder fließenden Verkehr ahnden beziehungsweise ohne gesetzliche Befugniszuweisung öffentlich-rechtliche Kompetenzen wahrnehmen. Die Verfolgung solcher oder anderer Ordnungswidrigkeiten (nicht: von Straftaten!) erfordert entweder die Verwaltungsintegration des privaten Personals oder dessen Beleihung.⁵²⁷

Einen weiteren Komplex an problematischen Schnittstellen stellen die rechtlichen Regelungen zur Beleihung privater Sicherheitsunternehmen mit hoheitlichen Aufgaben dar, wie sie etwa im Bereich der Flughafenkontrollen oder des Einsatzes unmittelbaren Zwanges existieren. Schließlich sind die unzureichenden waffenrechtlichen Bestimmungen nachzubessern. Der eigentliche Grund freilich, der für ein gesetzliches Fundament und die legislative Rahmensteuerung kooperativer Sicherheitspartnerschaft spricht, ist der „Systemwechsel“ bei der Gewährleistung innerer Sicherheit als einer Herausforderung, mit der sich der moderne Staat bei seinem Übertritt in das 21. Jahrhundert konfrontiert sieht.

⁵²⁶ KG DAR 1996, S. 504.

⁵²⁷ Dazu schon oben im Text bei 2.4.4.2, 2.4.4.3 und 5.1.4.3

6.1.2.2.2 „Systemwechsel“ der Gewährleistung innerer Sicherheit

Zeichnet man hierzu – wie vorausgehend geschehen – die Entwicklungslinien und -ebenen der aktuellen Diskussion um die „Privatisierung“ innerer Sicherheit nach, so offenbaren sich allerdings erhebliche Steuerungsdefizite. Vor allem wird bislang der Einbezug privater Sicherheitsunternehmen in die staatliche Gewährleistungsstrategie für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland nicht akzeptiert.⁵²⁸ Selten genug wird auch die Mitwirkung des Sicherheitsgewerbes als eine europäische Aufgabe mit entsprechenden Regelungskonsequenzen für den nationalen (supranationalen) Gesetzgeber gesehen.⁵²⁹ Der statt dessen gebräuchliche Verweis auf das bestehende deutsche Normengefüge zur Regulierung privater Sicherheitsdienste erscheint im übrigen widersprüchlich; die aus der gegenwärtigen Regelungs- und Vollzugs-situation der Normen resultierenden Anwendungskonflikte einschließlich der Qualitätsdefizite privater Sicherheitsangebote will jedenfalls niemand mehr leugnen.

Vor diesem Hintergrund geht es denn schon längst nicht mehr darum, die überkommene „Distanz zwischen Polizei und Privatunternehmen“ aufrechtzuerhalten.⁵³⁰ Statt dessen stellt sich für die Zukunft die Aufgabe, die in der Realität bereits ins Werk gesetzte Sicherheitspartnerschaft zwischen Staat, Sicherheitsgewerbe und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen rechtlich zu „umhegen“. Denn weithin sieht sich heute die Feststellung akzeptiert, dass die privaten Sicherheitsunternehmen zu einem wichtigen Bestandteil der inneren Sicherheit geworden sind – ebenso wie übrigens bürgerschaftliche Sicherheitsinitiativen. Ohne Rückgriff auf diese gesellschaftlichen Akteure ließe sich den staatlichen Gewährleistungsdefiziten innerer Sicherheit nicht mehr begegnen.⁵³¹ Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Kriminalität in unserem Land selbst, aber auch – wie im ersten Teil der Untersuchung näher ausgeführt wurde – im Hinblick auf die Herausforderungen, denen sich der kriminalgeografische Raum Deutschlands an der Scheidelinien zwischen West- und Osteuropa transnational und international ausgesetzt sieht.⁵³² Hinzu tritt eine prinzipielle Schwächung individueller und kollektiver Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, die durch den gesellschaftlichen Werteverfall

⁵²⁸ Auf diese vernachlässigte „Ebene“ macht rechtsvergleichend auch von Amm, 1999, S. 51 f. (RdNr 105, 106) aufmerksam.

⁵²⁹ Daran krankte auch die oben (zu Fn 509) berichtete Bundestagsdebatte.

⁵³⁰ Wie noch Rupprecht, 1996, S. 49, gefordert hatte.

⁵³¹ So der Ertrag des ersten Teils der Untersuchung, den ein situationsvergleichender Blick über den europäischen Kontinent bestätigt: siehe von Amm, 1999, S. 40 ff., 50 ff.

⁵³² Dazu oben im Text bei 1 1 2.

sowie die disparate Arbeitssituation der Polizei in Bund und Ländern verursacht wird. Schließlich offenbaren heute die Funktionsbedingungen und die innere Organisationsstruktur der Polizei schwerwiegende, zugleich unbestrittene Defizite.

Für die Zukunft muss deshalb davon ausgegangen werden, dass die privaten Sicherheitsunternehmen für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit in Deutschland zunehmend stärker an Gewicht gewinnen werden. Mehr noch: Private Sicherheitsdienste bieten nicht mehr den Reichen und Mächtigen zu hohen Preisen „käufliche Sicherheit“, sondern sie sind schon heute zu einem unlösbaren Bestandteil unseres gesellschaftlichen *Systems der inneren Sicherheit* geworden. Im Vergleich zu früher hat also ein „Systemwechsel“ stattgefunden, dessen Existenz und Auswirkungen nur sehr langsam zur Kenntnis genommen werden. Knüpft man indessen – wie hier – daran an und macht diesen „Systemwechsel“ zur ausschlaggebenden Perspektive für die Antwort auf die Frage nach der gesetzlichen Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen, so führt kein Weg an der parlamentarischen Neuordnung der Gewährleistungsstrukturen innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland mit Blick auf Europa vorbei.⁵³³ Erst dieser Schritt vermag dem thematisierten Wandel gegenwärtig und zukünftig jene Richtung zu geben, entlang der sich die Dienstleistungsangebote des Sicherheitsgewerbes – die keinen gewöhnlichen Warencharakter haben – in unser „europäisiertes“ gesellschaftliches, sicherheitspolitisches und (polizei-)rechtliches System einbinden lassen werden.

6.1.2.3 Komplexität der gesetzlichen Steuerungsaufgabe

Diese Aufgabe ist nicht ganz einfach. Denn es gilt, *simultan* die Herausforderungen an die innere Sicherheit, die Gewährleistungsverantwortung der Polizei und den Funktionsgewinn des Sicherheitsgewerbes mit den Sicherheitserwartungen der Bürger sowie deren Rückführung auf ein gehöriges Maß eigener Schutzverantwortung beziehungsweise -anstrengungen im Rahmen der Prävention und mit der inneren Sicherheit als europäischer Dienstleistungs- und Beschäftigungsaufgabe zu verknüpfen – dabei aber auch und zugleich die Umgestaltung der polizeilichen Aufgabenstruktur als Gelegenheit zur „inneren“ Veränderung des Polizeimanagements zur begreifen. Mit anderen Worten handelt es sich bei der legislativen Rahmgebung der Sicherheitspartnerschaft um eine Steuerungsaufgabe von wahrhafter Komplexität. Sie wird zu allem

⁵³³ So auch mit Recht Rupprecht, 1999, S. 22 r. Sp.

Überfluss von einer sich verdichtenden Verflechtung der Sicherheitsdienstleistungen hoheitlicher und privater Natur geprägt, in deren Konsequenz häufig neue Probleme an anderer Stelle auftreten.⁵³⁴ Für die gesetzliche Ausgestaltung des Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses fehlen somit *eindeutige* Lösungsansätze; die Existenz der beschriebenen Wechselwirkungen verhindert die Möglichkeit isolierter Problemlösungen. Statt dessen besteht eine ausgreifende Eigendynamik der Entwicklungsvorgänge, die ein künftiges Aufgaben- und Befugnisgesetz zur Mitwirkung privater Sicherheitsunternehmen an der Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit hinsichtlich seiner Formulierung in Rechnung zu stellen hat.

Dabei lässt sich die Integration des Sicherheitsgewerbes in das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis nach allem, was wir bislang über Komplexität wissen, auf zwei Arten bewältigen, die sich miteinander ergänzen: durch die Existenz von *Ordnung* und durch *Problemlösen*.⁵³⁵ Die gesetzliche Grundlegung der kooperativen Sicherheitspartnerschaft muss zu beidem ihren Beitrag leisten, indem sie zunächst und einerseits die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste durch ein „Grundlagenkapitel“ in das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis einbettet, das heißt in einen Handlungszusammenhang zur Polizei, zur Justiz, zu den Präventionsanstrengungen der Kommunen, zu anderen Kräften kommunaler Prävention und zu dem Bürger rückt. Dabei geht es insbesondere um die Festlegung von Verantwortung – wodurch unter gleichzeitiger Kompatibilisierung von gemeinschafts- und mitgliedstaatlichen Regelungsinitiativen⁵³⁶ die notwendige Rechtsklarheit und Rechtssicherheit herbeigeführt werden können. Andererseits hat das künftige Gesetz einzelne Aufgabenfelder und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes sowie staatliche Reservekompetenzen, die fortbestehende Infrastrukturverantwortung der Polizeibehörden und wahrzunehmende Aufsichtspflichten auszuweisen. Den *gewerberechtlichen Fragen* wäre daran anschließend eines eigenes Regelungskapitel zu widmen.

⁵³⁴ So z. B. Fragen nach der Reichweite und Zulässigkeit von Kosten- beziehungsweise Effizienzvergleichen, siehe etwa Rupperecht, 1999, S. 221. Sp., von Arnim, 1999, S. 51 f. (RdNr. 106)

⁵³⁵ Pitschas, 1994, S. 512

⁵³⁶ Zu diesem Erfordernis siehe etwa Ottens, 1996, S. 16 ff

6.2 Gesetzliche Regelungsfelder eines Aufgaben- und Befugnisgesetzes

In Ansehung dessen erweist sich die gesetzliche Neuregelung des konkreten Miteinanders von Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen als ein lösbares Problem der Austarierung des grundrechtlichen Freiheitsschutzes der Bürger mit der Reichweite von staatlicher Verantwortung und Kompetenzen sowie der künftigen Befugnisse des Sicherheitsgewerbes. Der hierzu demokratisch legitimierte Gesetzgeber darf sich indessen nicht mit einem „Flickenteppich“ der Gestaltung von Sicherheit als staatlicher und privater Dienstleistung zufriedengeben. Vielmehr gilt es, für das kooperative Zusammenwirken solche Regeln aufzustellen, die der beschriebenen Komplexität Raum geben, also den privaten Sicherheitsunternehmen einerseits die marktwirtschaftliche Ausweitung ihrer Angebote auch in diejenigen Bereiche hinein ermöglichen, die bislang ausschließlich öffentlich-rechtlicher Kompetenzwahrnehmung vorbehalten waren, andererseits die Kriminalitätsprävention im Dritten Sektor anzureizen.

Selbstverständlich bedeutet dies auch die Überprüfung der agenda des Bundes- und Länderpolizeirechts. Zudem und andererseits müssen gesetzliche Regelungen der Gefahr vorbeugen, dass sich allmählich europaweite private Sicherheitskonzerne entfalten, die sich staatlicher Steuerung und Kontrolle durch „Recht“ und „Information“ entziehen.⁵³⁷

Dabei sollte nicht das Problem unterschätzt werden, das eine neue „Verrechtlichung“ im Sektor der inneren Sicherheit bildet.⁵³⁸ Auch die Gefahr eines „Parallelrechts“, auf die bereits aufmerksam gemacht wurde, ist nicht zu übersehen. Wandelt sich indessen das bislang ausschließlich öffentlich-rechtliche Gebäude der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland zu einer von zwei gleichberechtigten Säulen getragenen, das heißt sowohl öffentlich-rechtlich verankerten wie privatrechtlich verfassten Grundgesamtheit innerer Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland und der EU, so reicht die vorgeschlagene „Verdichtung“ der Bewachungsverordnung durch zusätzliche Regelungen oder auch des Datenschutz- beziehungsweise Waffenrechts zur Steuerung dieser Entwicklung nicht mehr aus. Stattdessen würde ein gesetzgeberisches Unterlassen das sicherheitsrechtliche „Untermaßverbot“ des Grundgesetzes mit Blick auf die notwendige systematische Regulierung verletzen.

⁵³⁷ Zur internationalen Konzentration auf dem Sicherheitsmarkt siehe v. Amim, 1999, S. 38 f. (bes. RdNr. 74).

⁵³⁸ Kanther, 1998, S. 5.

6.2.1 Einheitliche Rechtsgrundlage für das Sicherheitsgewerbe

6.2.1.1 Aufgaben und Befugnisse

Im Vordergrund der gesetzlichen Bemühungen um die Aufgaben- und Befugnisabgrenzung des Sicherheitsgewerbes steht die Orientierung an der Rechtsnatur der jeweiligen Dienstleistungen und daran, ob diese privat oder durch den Staat *veranlasst* sind.⁵³⁹ Dementsprechend lassen sich die Rechtsgrundlagen festhalten, auf denen private Dienstleister tätig werden. Dabei ist das *privatrechtliche Auftragshandeln* unter Ableitung entsprechender Befugnisse aus Eigentum und Besitz einschließlich der (problematischen) Berufung auf die Not- und Jedermannsrechte⁵⁴⁰ von der Erbringung einzelner Sicherheitsdienstleistungen kraft staatlicher Veranlassung⁵⁴¹ zur Entlastung der Polizei regelungsthematisch zu sondern.

Eine gewichtige Rolle spielen im letzteren Regelungsfeld die *Verwaltungshilfe* – etwa durch den Einsatz privater Abschleppunternehmen, den sicherheitsgewerblichen Schutz des öffentlichen Nahverkehrs und andere mehr⁵⁴² – und die *Verwaltungsintegration*, der die *Verwaltungspartnerschaft* bei der Prävention (Veranstaltungsschutz, Objektsicherung u. a. m.) an die Seite tritt.⁵⁴³ Zunehmend bedeutsam und daher eigenständiger Regelung bedürftig ist ferner die *Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf private Sicherheitsdienste unter gleichzeitiger Beleihung mit Hoheitsbefugnissen*. Freilich bestehen hierfür keine uferlosen Gestaltungsspielräume.⁵⁴⁴ Dessen ungeachtet bietet es sich an, diese zu nutzen und überdies die bisher auf eine Reihe von Fachgesetzen verstreuten Beleihungstatbestände nunmehr zusammenzuführen.

Im wesentlichen ist sonach gesetzlich *zwei Modellen* der Vorzug zu geben, nämlich dem „Beleihungsmodell“ einerseits, dem „Integrationsmodell“ andererseits. Hierfür wären gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen.

Im Gegensatz zu anderen Auffassungen sollte die Eingrenzung der Aufgabefelder des Sicherheitsgewerbes nicht von vornherein Maßnahmen auf dem Gebiet der Eingriffsverwaltung beziehungsweise im Rahmen von Voll-

⁵³⁹ Dazu siehe oben im Text unter 2.4.2, 2.4.4, 3.3.2 und 3.3.3 sowie bei 5.2.2.

⁵⁴⁰ Vgl. oben im Text bei 5.2.2.1.2.

⁵⁴¹ Siehe dazu unter 2.4.4 und 3.3.3 sowie bei 5.2.3.

⁵⁴² Vgl. dazu näher bei 2.4.4.1 und 5.1.4.3

⁵⁴³ Siehd dazu oben im Text bei 5.2.3.

⁵⁴⁴ Vgl. dazu oben im Text unter 2.4.4.2 und 5.1.4.3 sowie bei 5.2.2.2.2.

streckungsverfahren und der Ordnungswidrigkeiten ausschliessen.⁵⁴⁵ Denn auch der bisherige Zuständigkeitsbereich der Polizei ist – wie dargelegt – prinzipiell veränderbar. Dabei geht es nicht um die Ausdehnung von Beleihungstatbeständigen, sondern um wirkliche „Verwaltungssubstitution“. Diese wäre zum Beispiel bei der *Überwachung des fließenden Verkehrs* unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen zulässig.⁵⁴⁶ Gleiches gilt in Bezug auf „gemischte“ Citystreifen.⁵⁴⁷ Solche Regelungen stellen klar, dass es nicht um eine fort-dauernde Verankerung spezifisch staatlicher Befugnisse in anderer Form geht, sondern um den wirklichen Eintritt des Sicherheitsgewerbes in das Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis.

Im übrigen sollte das Befugnis- und Aufgabengesetz differenzierte gesetzliche Regelungen darüber treffen, in welchem Ausmaß Wachleute bei den vorerwähnten „Patrouillen“ im öffentlichen Verkehrsraum privat- oder öffentlich-rechtlich tätig werden dürfen. In Rechte Dritter sollte jedenfalls ein privater Sicherheitsdienst im öffentlichen Verkehrsraum nur eingreifen dürfen, wenn Einsatzräume und Einsatzzeiten festgelegt sind; in Zweifelsfällen muss es eine polizeiliche Unterstellung geben. Zugleich wäre festzuschreiben, welche „Kernbereiche“ hoheitlicher Tätigkeiten nicht – auch nicht im Wege der „Beleihung“ oder „Verwaltungssubstitution“ – auf Private übertragen werden dürfen. Überdies ist festzuhalten, dass im Falle einer vertieft unterstützenden Tätigkeit des Sicherheitsgewerbes bei hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung stets ein Amtsträger anwesend zu sein hat, der über Weisungsbefugnisse verfügt und kontrollbefugt ist.

Eine gesetzlich aufgeführte *Gewährleistungsaufsicht* sichert die gesetzestreue beziehungsweise -intentionale Wahrnehmung aller Aufgaben und Befugnisse.

6.2.1.2 Grundsatzfragen

6.2.1.2.1 Recht auf Bewaffnung

Neben der Festschreibung spezifischer Aufgabenfelder und Befugnisse privater Sicherheitsunternehmen wäre eine übergreifende Regelung bezüglich der Bewaffnung unabdingbar.⁵⁴⁸ Zu weit ginge allerdings eine Festlegung derart,

⁵⁴⁵ Prononciert a. A. Gramm, 1999, S. 343.

⁵⁴⁶ Siehe dazu oben im Text bei 5.2.2.2

⁵⁴⁷ Zu eng dagegen Rupprecht, 1999, S. 25 I. Sp.

⁵⁴⁸ So zutr. Jeand'Heur, 1994, S. 135, Schenkelberg, 1996b, S. 18

dass private Sicherheitsdienste grundsätzlich unbewaffnet sein müssten. Ein eigenes *Recht auf Bewaffnung* wäre indessen zu verneinen.

6.2.1.2.2 Privates und öffentliches Hausrecht

Wegen der bestehenden Unklarheiten über die Notwehrfähigkeit des Hausrechts einerseits, aber auch wegen der Überdehnung des Begriffs andererseits⁵⁴⁹ ist zudem eine verbindliche Regelung dringend geboten, die entweder zwischen „privatem“ und „öffentlichem“ Hausrecht differenzieren sollte oder die andernfalls diese Unterscheidung aufhebt.

Manches spricht allerdings dafür, ein gesondertes *öffentliches Hausrecht* beizubehalten und auch in denjenigen Bereichen auszuweisen, die trotz privaten Eigentums für die Nutzung vieler offenstehen, wie etwa Bahnhöfe, Ladenpassagen, Konzertsäle oder auch Fußballstadien sowie – nicht zuletzt – soziale Brennpunkte. In diesen Fällen und bei Veranstaltungen, in denen sich der einzelne freiwillig in die geschützten Bereiche begibt und der Hausrechtsinhaber ein berechtigtes Interesse daran hat, die Sicherheit durch Eingriffe in die Rechtsphäre des einzelnen zu erhöhen, sollten private Sicherheitsdienste auch in beschränktem Umfang *eingreifende Maßnahmen* durchführen dürfen. Entsprechende Befugnisse umfassen insbesondere die Durchsuchung von Personen und Sachen sowie die Feststellung der Personalien; sie hätte ein Befugnisgesetz näher zu regeln.

6.2.1.2.3 Neuorientierung des Datenschutzes

Eine besondere Rolle in den Regulierungsansätzen spielt schließlich der *Datenschutz*. Die für seine gegenwärtige Reichweite mit Blick auf das Informationshandeln im Sicherheitsgewerbe immer wieder in Bezug genommenen Regelungen der §§ 28 und 29 BDSG über die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten im nichtöffentlichen Bereich treffen die Situation der Sicherheitspartnerschaft nur teilweise. Zwar gelten diese Regelungen auch für die privaten Bewachungsunternehmen. Doch sie erfassen weder die qualitativ neuartige Informationsbeschaffung auf Seiten der privaten Sicherheitsdienste noch die Notwendigkeiten des gegenseitigen Datenaustauschs mit

⁵⁴⁹ Vgl. schon Ronellenfitsch, 1982, S. 467 f., 469 ff., siehe ferner oben im Text bei 5.2.2.1 1

den Polizeibehörden.⁵⁵⁰ Daher müssen künftig ergänzende Regelungen die Polizei ermächtigen, in der alltäglichen Praxis Daten an private Sicherheitsdienstleister erforderlichenfalls in geeigneter Form weiterzugeben. Für diese selbst sollte die Datenerhebung und -weitergabe specialiter geregelt werden.

6.2.1.2.4 Qualitätssicherung im Sicherheitsgewerbe

Die gesetzliche Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen darf schließlich die Verknüpfung mit der Vergabe öffentlicher Aufträge durch staatliche beziehungsweise kommunale Institutionen sowie mit der Beschäftigungsfrage und den ökonomischen Grundlagen der Sicherheitsunternehmen in der EU nicht außer Acht lassen. In dem Maße, in dem die Gewährleistung der europäischen Dienstleistungsfreiheit durch das europäische Gemeinschaftsrecht für private Sicherheitsunternehmen den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft garantiert, unterliegen auch öffentliche Auftraggeber den Geboten fairer Auftragsvergabe und erreichen grenzüberschreitende sicherheitsgewerbliche Angebote in den Mitgliedstaaten eine hohe Beschäftigungsrelevanz.⁵⁵¹

Es wundert deshalb nicht, dass die Sozialpartner im privaten Sicherheitsgewerbe auf europäischer Ebene einvernehmlich gesetzliche Regelungen zur Regulierung der privaten Sicherheitsdienstleistungen fordern.⁵⁵² Solche Normen sind in der Tat eine unerlässliche Voraussetzung dafür, dass die Angebote des Sicherheitsgewerbes im europäischen Sektor der inneren Sicherheit durchweg ein hohes Maß an Professionalität erlangen und gewährleistet ist, dass der Wettbewerb zwischen den Sicherheitsunternehmen durch die *Qualität der Dienstleistungen* und nicht durch einen Verfall der Tätigkeitsanforderungen gekennzeichnet wird. Der deutsche Gesetzgeber sollte denn auch den geforderten Regelungen auf nationaler Ebene entsprechen und gleichzeitig um die vorausschauende Angleichung seiner Normen an die Vorstellungen der Kommission besorgt sein.

In denselben Zusammenhang gehört das Plädoyer der Sozialpartner für die Einrichtung von *Ausbildungsberufen* und für eine europaweite berufliche *Weiterbildung*.⁵⁵³ Denn weil der Beruf des Wachmannes kein Ausbildungsberuf ist,

⁵⁵⁰ Die Bedenken von Weichert, 1995, S. 269, 273 ff., sollten daher ernst genommen werden.

⁵⁵¹ Vgl. auch v. Amm, 1999, S. 31 ff. (bes. RdNm. 59, 61), Wackerhagen / Olschok, S. 196 f. (RdNr. 59, 60, 87).

⁵⁵² Nachw. hierzu bei Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 207.

⁵⁵³ Siehe Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 197 ff.

erfordert diese Tätigkeit keine besondere Vorbildung – was mit empfindlichen Nachteilen für die Qualitätssicherung im privaten Dienstleistungsgewerbe verbunden ist. Dementsprechend muss die Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen durch Gesetz auch eine angemessene Ausbildung für die Mitarbeiter/innen des Dienstleistungsgewerbes vorschreiben und in bestimmten Bereichen der gewaltgeöffneten Kooperation mit der Polizei eine gesonderte Sachkundeprüfung einführen.

Der durch die novellierte Bewachungsverordnung⁵⁵⁴ nunmehr vorgeschriebene Unterrichtsnachweis wird diesem Bedürfnis nicht gerecht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Ausdehnung der Ausbildung die Frage aufwirft, ob tatsächliche für *sämtliche* Mitarbeiter eines Unternehmens eine durchweg hochqualifizierende Berufsausbildung erforderlich ist. Diese Frage lässt sich nur nach Maßgabe eines einheitlichen *Berufsbildes* beantworten; die Neuregelung der Aus- und Fortbildung müsste sich deshalb auch auf die Entwicklung eines eigenen Berufsbildes der „Sicherheitsfachkraft“ erstrecken.

6.2.2 Kooperation der Polizei mit privaten Sicherheitsunternehmen

6.2.2.1 Abstimmung der Verantwortungen

Besonderer Regelungen bedarf in vielen Bereichen der alltäglichen Sicherheitsarbeit das *Miteinander* zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten. Keinesfalls darf gesetzlich jede Form der Zusammenarbeit des Sicherheitsgewerbes mit der Polizei *in deren Zuständigkeitsbereich* ausgeschlossen werden. So können – worauf bereits oben hingewiesen wurde – Private auch mit der planmäßigen Feststellung von Verstößen im ruhenden und / oder fließenden Verkehr beauftragt werden.⁵⁵⁵ Weitere gesetzliche Regelungen sollten sicherstellen, dass auch Verkehrsunfälle mit Sachschaden durch private Sachverständige aufgenommen werden dürfen, die von Haftpflichtversicherungen bezahlt werden, ohne dass die Hinzuziehung von Polizeiangehörigen erforderlich ist. Das gleiche gälte für die Zwangsentstempelung von Kraftfahrzeugen. Weitere gesetzgeberische Regelungen zur „Entstaatlichung“ sind denkbar.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ Dazu oben im Text bei 2.4.5.2.

⁵⁵⁵ Siehe dazu oben im Text bei 5.2.2.2.3.

⁵⁵⁶ Siehe etwa die Liste bei Wackerhagen / Olschok, 1999, S. 196 (RdNr. 58) und S. 209 (RdNr. 90).

6.2.2.2 Kriminalitätsprävention durch gesellschaftliche Kräfte und Sicherheitsgewerbe

In diesem Zusammenhang darf ferner – und auch diese Perspektive kommt in der gegenwärtigen Diskussion um die Neustrukturierung der Gewährleistung innerer Sicherheit in Deutschland noch immer zu kurz – auf den notwendigen Beitrag des Sicherheitsgewerbes zur kommunalen Kriminalitätsprävention beziehungsweise zur Mitwirkung gesellschaftlicher Kräfte („Dritter Sektor“) daran verwiesen werden.⁵⁵⁷ Kommunale und staatliche Instanzen müssen nämlich in ihre Überlegungen und Vorhabenplanung einbeziehen, dass und welche Aufgaben von privaten Unternehmen „vor Ort“ wahrgenommen werden. Die Gewährleistung örtlicher und regionaler Sicherheit ist eine *Querschnittaufgabe* für den Staat, die Kommunen gesellschaftliche Gruppen und das Sicherheitsgewerbe. Entsprechende Rahmenmaßgaben für die Kooperation sollten gesetzlich bereitgestellt werden.

6.2.3 Kompetenzielle Regelungsprobleme

Einer besonderen Analyse bedürfen angesichts der „Polizeihoheit“ der Bundesländer die *kompetenziellen Regelungsprobleme*. Die Gewährleistung innerer Sicherheit ist freilich im Staat des Grundgesetzes vielfältig gegliedert und als Aufgabe sowohl dem Bund als auch den Ländern zugewiesen.⁵⁵⁸ Zudem lässt sich die Notwendigkeit, die Sicherheitsaufgabe zu vereinheitlichen, längst nicht mehr leugnen. Verfassungsrechtlich stärken jedenfalls die in Art. 73 Ziff. 10, 87 Abs. 1 S. 2 GG ausgewiesenen Bundeskompetenzen die Verpflichtung von Bund und Ländern, innere Sicherheit als eine *ungeschriebene Gemeinschaftsaufgabe* unter dem Grundgesetz zu begreifen.

In Verfolg des daraus erfließenden ungeschriebenen Gesetzgebungsauftrags lässt sich aus der Zusammenschau der voraufgehend genannten punktuellen Regelungskompetenzen mit den weiteren kompetenziellen Zuständigkeitszuweisungen im Grundgesetz für Regelungen der Sicherheitspolitik an den Bund eine *Kompetenz kraft Sachzusammenhangs* für die bundesgesetzliche Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen – die auch auf das „Recht der Wirt-

⁵⁵⁷ Dazu vor allem von Armin, 1998, S. 186 f.; siehe ferner Rupprecht, 1999, S. 25.

⁵⁵⁸ Götz, 1988, RdNr. 36; Markus Ritter, Polizeipraktische Notwendigkeit und rechtliche Zulässigkeit des Aufbaus einer Bundespolizei im föderativen Deutschland, Diss. Speyer, 1999, S. 155 ff., 162 ff.

schaft“ (Art. 74 Ziff. 11 GG) Bezug nimmt – erkennen.⁵⁵⁹ Im übrigen verlangen die beginnende Herausbildung supranationaler Polizeibehörden und -strukturen gem. Art. 30 EUV sowie die Zuständigkeit der Union für Maßnahmen der polizeilichen Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität nach Art. 16 Abs. 1 (lit. e) EGV in ihrem Wechselbezug zu den Aufgaben der nationalen Zentralstellen der Mitgliedstaaten in der EU danach, die Polizeihohheit in den Gemeinschaftsstaaten neu zu definieren. Sollte man sich nämlich in der EU für eine umfassende Rahmensteuerung kooperativer Sicherheitspartnerschaft durch entsprechende Rechtsetzung entscheiden, dann wäre in Bundesrepublik Deutschland der Rückgriff auf die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs oder die Begründung einer expliziten bundesgesetzlichen Kompetenz zum Einbezug der privaten Sicherheitsdienste in ein Sicherheitspolitisches Mitwirkungsverhältnis nicht mehr zu vermeiden.

6.3 Bundesgesetzliche Regulierung durch Rahmengesetzgebung

Die gesetzliche Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen in einem „*Bundesgesetz über Aufgaben und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes*“ halte ich mit anderen Worten für verfassungsrechtlich zulässig. Der Gesetzgeber könnte sich allerdings auch der Form des *Rahmengesetzes* gem. Art. 75 GG bedienen. Zu diesem Zweck, der den föderalistischen Grundlagen unseres polizeirechtlichen Systems besser Rechnung trägt, bedürfte es freilich eines verfassungsändernden Gesetzes.

Im übrigen erscheint es zweckmäßig und realistisch, die gesetzlichen Regelungsaussagen nicht in der Form eines detaillierenden Artikelgesetzes zu treffen, sondern als einen regulativen Rahmen zu gestalten, der zugleich den staatlichen Kernbereich der Gefahrenabwehr festschreibt. Auch drohte eine in die Tiefe der Einzelheiten gehende umfassende normative Gesamtregelung intransparent zu werden.

⁵⁵⁹ Das BVerfG limitiert freilich die Ausdehnung der bundespolizeilichen Kompetenzen, vgl. BVerfGE 97, 198 (219) – allerdings im Hinblick auf den Ausbau des Bundesgrenzschutzes zu einer Bundespolizei! Zu der hiesigen Problemkonstellation wird keine Aussage getroffen. Es bedürfte somit des aufgabenteiligen Zusammenwirkens von Bundes- und Landesgesetzgebern; ähnlich Götz, 1998, S. 243

6.4 Komplementäre Maßnahmen: Steigerung der polizeilichen Effizienz

Die gesetzliche Grundlegung und Rahmensteuerung der Sicherheitspartnerschaft ist kein Königsweg, um die Defizite der polizeilichen Arbeit, wie sie gegenwärtig bestehen, auszuräumen. Neben der Übertragung bestimmter Aufgaben und Befugnisse an Sicherheitsunternehmen in Privathand ist deshalb auch die *Effizienz der polizeilichen Arbeit* zu steigern. Die Polizei muss so restrukturiert werden, dass sie im Sinne eines „New Public Managements“ den skizzierten Herausforderungen der realen Sicherheitslage angemessen entgegen treten kann.

Diese Forderung umzusetzen, bedingt neben einer Personalvermehrung und Attraktivitätssteigerung des Polizeiberufs („Sonderlaufbahn Polizei“) auch die verbesserte technische Ausstattung der Polizei-Einsatzkräfte. Im übrigen ist die gemeinde- und bürgernahe Polizeiarbeit auszubauen, um das Verhältnis zum Bürger zu verbessern.⁵⁶⁰

⁵⁶⁰ Siehe hierzu am Beispiel Bayerns die Darstellung von Regensburger, 1999, S. 52 ff

7 Zusammenfassung und Empfehlungen

7.1 Instabilität der Sicherheitslage und staatlicher Reaktionsbedarf

- (1) Die Sicherheitslage in der Bundesrepublik Deutschland zu verbessern, bleibt eine aktuelle Aufgabe. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die sogenannte Organisierte Kriminalität, die sich zunehmend mit bislang ungebrauchlichen Formen des Terrorismus verzahnt, aber auch einzelne Erscheinungsweisen der „Alltagskriminalität“ aufzusaugen beginnt. Daraus resultieren Herausforderungen an den deutschen und europäischen Rechtsstaat, die zu bewältigen nach einer *neuen Qualität der Verbrechensbekämpfung* verlangt. Diese hat auch die Besonderheiten in Rechnung zu stellen, denen sich der kriminalgeografische Raum Deutschlands an der Scheidelinie zwischen West- und Osteuropa transnational und international ausgesetzt sieht. Hinzu treten überschießende Tendenzen subjektiver Unsicherheitsgefühle bei den Bürgern sowie eine prinzipielle Gefährdung individueller und kollektiver Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland wie in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) durch den gesellschaftlichen Werteverfall.

Für Deutschland ergänzt die disparate Arbeitssituation der Polizei in Bund und Ländern, die aus einer fortschreitenden Arbeitsüberlastung im Alltag folgt, das Bild. Darüber hinaus offenbaren die Funktionsbedingungen und die innere Organisationsstruktur der Polizei schwerwiegende Defizite, so dass es einer umfassenden Struktur- und Managementreform bedarf.

- (2) Die künftige Verbrechensbekämpfung ist vor diesem Hintergrund gehalten, nationale Strategien stärker als bisher mit trans-, supra- und internationalen Ansätzen zu verknüpfen. Dabei darf nicht nur das polizei-, straf- und strafprozessrechtliche Instrumentarium weiterentfaltet werden. Ebenso erforderlich wird eine „kulturelle“ Kontextsteuerung des Kampfes gegen die Gefährdungen der inneren Sicherheit. Sie reagiert auf die Gewissheitsverluste bürgerschaftlicher Sicherheitserwartungen. In den *Strategiewandel künftiger Kriminal- und Sicherheitspolitik* ist überdies – und nicht zuletzt – der Beitrag des privaten Sicherheitsgewerbes zum Schutz der inneren Sicherheit und in seinem Zusammenwirken mit den Anstrengungen kommunaler Prävention einzubeziehen.

- (3) Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass die privaten Sicherheitsdienstleistungen für die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit in Deutschland immer stärker an Gewicht gewinnen werden. Das Sicherheitsgewerbe bietet nicht mehr nur den Reichen und Mächtigen zu hohen Preisen käufliche Sicherheit, sondern seine Dienstleistungen sind schon heute zu einem unlösbaren Bestandteil des sukzessiven *Systemwandels der inneren Sicherheit* geworden.

7.2 Strategieentwurf „entstaatlichter“ Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge

- (4) Dieser „*Systemwandel*“ prägt die Situation der inneren Sicherheit in Deutschland sowie in der EU bei dem Übergang in das 21. Jahrhundert. Im „schlanken“ modernen Staat, der zugleich die Eigenverantwortung seiner Bürger stärkt („aktiviert“), steht die Suche nach einer komplexen Strategie der künftigen Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge vor der Notwendigkeit, auf *vier wesentliche Fragen* eine Antwort zu finden. Zu klären bleibt zunächst, was „Sicherheit“ bedeutet und wie weit der Anspruch des Bürgers auf Verschaffung von Sicherheit in diesem Sinne reicht. Daran schließt sich die Frage an, welchen Umfang die Staatsaufgabe „innere Sicherheit“ annehmen soll. Ihr korrespondiert die Notwendigkeit, bei künftig beschränktem Handlungsvermögen des Staates das Ausmaß der Eigenverantwortung des Bürgers für innere Sicherheit zu bestimmen. Schließlich – und mit der Frage nach der Reichweite gesellschaftlicher Verantwortung für innere Sicherheit neu in Verbindung stehend – ist zu klären, welchen Beitrag zu Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge künftig Staat und Gesellschaft vom Sicherheitsgewerbe erwarten (dürfen).
- (5) Die Antworten auf diese Fragen führen dazu, der Verbrechensbekämpfung zukünftig ein *Geflecht von Strategien* zugrunde zu legen, in dessen Zusammenhang die sogenannte „Privatisierung“ von Aufgaben der Polizei zu deren Entlastung unabweisbar ist, jedoch kein Allheilmittel darstellt. Statt dessen kommt es ebenso auf die Förderung gesellschaftlicher Selbsthilfe und individueller Verantwortung für die Verbrechensbekämpfung an. Zugleich sind Effektivität und Effizienz der Polizeiarbeit zu steigern. Überlagert werden diese Ansätze von der Aufgabe, die Gewährleistung innerer Sicherheit als eine Aufgabe interkultureller Verbrechensbekämpfung zu begreifen.

- (6) Alle Ansätze zur Neuordnung der Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge haben überdies die *europäische Dimension* der Gewährleistung innerer Sicherheit einzubeziehen. Innere Sicherheit wird schon gegenwärtig durch das europäische Gemeinschaftsrecht in der Fassung des Vertrags von Amsterdam vom 02. Oktober 1997 als europäische Aufgabe akzeptiert. Mit der Sicherheitskooperation zwischen den Mitgliedstaaten der EU und dieser selbst zu den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) wird innere Sicherheit darüber hinaus als gesamteuropäischer Auftrag anerkannt.
- (7) In dem skizzierten Zusammenhang erweist sich auch die künftige *Aufgaben- und Funktionsverfassung des Sicherheitsgewerbes* im einheitlichen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als ein Suchproblem des neuen Strategiekonzepts „Innere Sicherheit“. Dessen konzeptionelle Leitlinien erspießen der veränderten „Sicherheitsphilosophie“, wie sie voraufgehend entfaltet worden ist. Ihr gilt es zukünftig in dreierlei Hinsicht Rechnung zu tragen: Zum einen ist die „Sicherheit“ der Bürger weiterhin umfassend und geprägt durch deren Sicherheitserwartungen vom Staat zu garantieren. Angesichts der Gewissheitsverluste bürgerschaftlicher Sicherheitserwartungen und der kulturellen Probleme der Sicherheitsgewährleistung in Deutschland sollte dabei weitgehend auch dem „subjektiven“ Verständnis innerer Sicherheit auf Seiten bedrohter beziehungsweise sich bedroht fühlender Bürger gefolgt werden. Daneben ist allerdings die individuelle und gesellschaftliche Eigenverantwortung für die Sicherheitsgewährleistung zu aktivieren. Zwischen dieser Verantwortlichkeit und der staatlichen Garantie der inneren Sicherheit ist sodann ein Ausgleich zu finden. Letztlich aber führt kein Weg daran vorbei, das gesellschaftliche Selbstschutzzpotential stärker als bisher zur Sicherung effektiver Verbrechensbekämpfung und gleichzeitigen Senkung ihrer dem Staat entstehenden Kosten in Anspruch zu nehmen. In der Folge dessen kommt es zum Wachstum von Sicherheitsmärkten und des Sicherheitsgewerbes.

7.3 „Sicherheitspartnerschaft“ von Polizei und privaten Unternehmen

- (8) Zu den Grundbedingungen dieser „Entstaatlichung“ von Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge gehört die künftig prinzipiell zu konstituierende *Sicherheitspartnerschaft* zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunter-

nehmen. Sie gibt dem schon derzeit in vielen Bereichen der alltäglichen Sicherheitsgewährleistung praktizierten *Miteinander zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten* ebenso Ausdruck, wie sie vor dem Hintergrund des beginnenden Systemwechsels bei der Aufrechterhaltung innerer Sicherheit dem Kooperationspektrum zwischen staatlicher, öffentlich-selbstverwalteter und privater Aufgabenerfüllung rechtliche Strukturen vermittelt.

Im Gefüge dieser Strukturen trägt die berufene Sicherheitspartnerschaft dazu bei, die Effektivität der kooperativen Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge zu erhöhen sowie gleichzeitig die Kosten ausschließlich staatlicher Polizeiarbeit zu verringern. Daneben fördert der Ausbau privater Sicherheitsgewähr die Beschäftigung in Deutschland durch die Bereitstellung zahlreicher neuer Arbeitsplätze. Vor allem aber gibt die Sicherheitspartnerschaft der Eigenverantwortung von Bürgern und Gesellschaft im Kampf gegen das Verbrechen hinreichend Raum; sie vermittelt zugleich der deutschen und europäischen Politik der inneren Sicherheit in ihrem Kampf gegen die Organisierte Kriminalität entscheidende Impulse.

- (9) Neu und von erheblichen Folgen ist bei alledem die Verknüpfung der deutschen und europäischen Sicherheitssituation mit der *Beschäftigungsfrage* in der Gemeinschaft. Politik für innere Sicherheit legitimiert sich auch als Beschäftigungspolitik. In dem Maße nämlich, in dem die Gewährleistung der europäischen Dienstleistungsfreiheit durch das europäische Gemeinschaftsrecht auch für private Sicherheitsunternehmen den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft garantiert, erlangen grenzüberschreitende sicherheitsgewerbliche Angebote in den Mitgliedstaaten der EU eine hohe Beschäftigungsrelevanz. Überlegungen zur Zukunft der privaten Sicherheitsdienste in der Bundesrepublik Deutschland müssen sich jedenfalls – daran führt schon aus Gründen der Verknüpfung von Qualitätssicherung der Sicherheitsarbeit, Tarifpolitik und Arbeitsplatzangebot kein Weg vorbei – mit der inneren Sicherheit als einer auch beschäftigungspolitisch zu gestaltenden und europarechtlich überformten Aufgabe auseinandersetzen.
- (10) Der beschriebene Wandel staatlicher Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge verlangt eine prinzipielle *gesetzliche Neuregelung der Tätigkeit des Sicherheitsgewerbes* in der Bundesrepublik Deutschland unter gleichzeitiger Öffnung des Regelungsthemas zur EU. Gleichzeitig sollte die

hieraus erfließende Gesetzgebungsaufgabe das Sicherheitsgewerbe aus einer gegenwärtigen „Grauzone“ im Recht der privaten Sicherheitsdienstleistungen hinausführen. Zwar existieren derzeit eine Reihe gesetzlicher und vor allem gewerberechtlicher Regelungen für die Sicherheitsbranche, die gleichsam „Inseln“ der rechtlichen Steuerung privater Sicherheitsdienstleistungen bilden. Doch handelt es sich bei diesen Vorschriften um lediglich *punktueller Regulierungskomplexe*, die keine eigentlichen Grundlagen für das zukünftige *Miteinander* von staatlicher Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge mit dem Sicherheitsgewerbe unter der „Perspektive 2000“ bereitstellen.

Weder Detailverbesserungen des gegenwärtigen Rechts, wie etwa hinsichtlich der Bewachungsverordnung, noch eine behördliche Vollzugsintensivierung können die skizzierte „neue Qualität“ privater Sicherheitsangebote hinreichend erfassen. Die gegenwärtig punktuellen Regelungskomplexe erweisen sich vielmehr auf eine vergangene Situation privater Sicherheitsgewähr zugeschnitten, so dass sie den Übergang zur Sicherheitspartnerschaft nicht „einfangen“ können. Dafür gibt es hinreichend *rechtsstaatliches Material*, das systematische Regelungsdefizite belegt. Diese finden sich insbesondere in Gestalt von Schnittstellenproblemen bei sich überschneidender Aufgabenwahrnehmung durch Polizei und Sicherheitsgewerbe. Es bedarf daher des Erlasses eines *Reformgesetzes zur Gewährleistung der inneren Sicherheit*, das als Bundesgesetz rahmengebend die Gestaltung der Sicherheitspartnerschaft für die Zukunft steuert.

- (11) Bei alledem sind *spezifische Grenzen* der Tätigkeit Privater im Verhältnis zur Polizei nicht zu verkennen. Die *neue Verantwortungs- und Arbeitsteilung zwischen Staat und privaten Sicherheitsunternehmen* kann nicht leugnen, dass der Staat weiterhin die innere Sicherheit in der Gesellschaft gewährleisten muss. Der erfolgreiche Versuch in den letzten Jahren, von Staats wegen ein „Sicherheitsnetz“ zwischen Bund, Ländern, Kommunen, gesellschaftlichen Institutionen, Wirtschaft einschließlich Sicherheitsgewerbe und Bürgern zu knüpfen, ist Ausdruck dieser *Gewährleistungsverantwortung*.

Freilich erweisen sich die erwähnten Grenzen als variabel. Formulierungen wie die, der Staat verfüge über das Gewalt-, aber nicht über das Sicherheitsmonopol, verfehlen sowohl die empirische Realität als auch die Aussagen des Grundgesetzes. Von einem Gewaltmonopol des Staates beziehungsweise staatlichen Monopol der Gefahrenabwehr und Sicher-

heitsvorsorge kann nicht länger die Rede sein. Stattdessen bildet die *staatliche Gewalthoheit* den Angelpunkt der Verantwortungsteilung. Ebenso wenig darf zukünftig an der normativen Distanz zwischen Polizei und Privatunternehmen festgehalten werden. Statt dessen stellt sich für die Zukunft die Aufgabe, die sich entwickelnde Sicherheitspartnerschaft zwischen Staat und Sicherheitsgewerbe rechtlich zu „umhegen“.

7.4 Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen der „Privatisierung“ innerer Sicherheit

- (12) Innere Sicherheit im souveränen Staat sowie unter dem Dach der EU zu gewährleisten, ist ein *prinzipaler Staatszweck*. Dementsprechend ist die staatliche Gewährleistungsverantwortung für innere Sicherheit unverrückbar. Doch beharren weder der europäische Verfassungsstaat noch das kooperative Staatsverständnis des Grundgesetzes darauf, dass gleichzeitig eine ausschließliche Gewährleistungs- und Erfüllungsverantwortung des Staates für die innere Sicherheit besteht. Aus der staatlichen Grundverantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit aller Bürger folgt kein Monopolanspruch auf die Sicherheitsgewähr durch eigene Organe beziehungsweise auf den Einsatz von Gewalt zu diesem Zweck allein durch den Staat selbst. Die *innere Souveränität* trägt vielmehr dessen Entscheidung, die Gewaltausübung auf Dritte und Private zu übertragen, wobei sie zugleich den Staat in die Lage versetzt, im Rahmen (präventiver) Staatsaufsicht illegitime („angemaßte“) Gewaltausübung mit eigenen Mitteln (und durch staatliche Gewalt) zu verhindern. Von Verfassungs wegen dürfen daher im Aufgabenbereich der inneren Sicherheit Private zu einer funktionalen Arbeitsteilung zugelassen werden. Sie haben gleichzeitig einen Rechtsanspruch darauf.

Darin liegt keine „Reformulierung“ des Gewaltmonopols. Ganz im Gegenteil hat im Kontext grundrechtlichen Freiheitsschutzes, der sowohl die Gewerbe- und Eigentumsfreiheit privater Sicherheitsunternehmen als auch das „Grundrecht auf Sicherheit“ sowie entsprechende staatliche Schutzpflichten einbeschließt, und im Hinblick auf den staatliche Sicherheitszweck der Staat nach wie vor die Aufgabe, innere Sicherheit zu gewährleisten. Doch wird diese staatliche Grundverantwortung durch den genuinen Anspruch der Wirtschaftsobjekte unter dem Grundgesetz ergänzt, auch private Sicherheitsangebote zu unterbreiten. Überdies kennt das Strukturmuster der „offenen“ Sicherheitsverfassung unter dem Grund-

gesetz eine kooperative Sicherheitsverantwortung von Staat und Gesellschaft.

Im kooperativen Rechtsstaat ist also die Gewährleistung innerer Sicherheit keine ausschließliche Staatsaufgabe mehr; sie wird vielmehr in einem Zusammenwirken von Staat, Kommunen, gesellschaftlichen Gruppierungen und Sicherheitsgewerbe auf der Grundlage rechtsstaatlicher Regelsetzung wahrgenommen. Deshalb ist es fragwürdig, von einer durchgehenden „Privatisierung“ der inneren Sicherheit zu sprechen. Denn neben dem Staatszweck „innere Sicherheit“ tritt die subjektive und auch im Grundgesetz prinzipiell vorbehaltene Schutzinitiative und eigenständige Verwirklichungsverantwortung des Individuums. Sein daraus abzuleitender Anspruch, für den Eigenschutz auch private Sicherheitsdienstleistungen „einzukaufen“, begrenzt die Alleinzuständigkeit des Staates zur Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge a limine.

- (13) Aufgegeben ist damit die Suche nach einem *neuen Organisationsmodell der Aufgabenzuweisung und -erfüllung* im Sektor der inneren Sicherheit jenseits einer bloß fiskalischen Einsparungsperspektive sowie dessen gesetzgeberischer Verankerung. Im Kern geht es darum, mehr als bisher und qualitativ anders die Aufgaben der Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge auf private Sicherheitsunternehmen zu übertragen. Dabei gilt das Konzept einer funktionalen Mehrfachzuständigkeit für innere Sicherheit mit gestuften Verantwortungen. Es geht über die herkömmliche und stark vereinfachende Dichotomie Staat-Private weit hinaus. Als rechtsdogmatischer Rahmen hierfür dient das „*Sicherheitspolitische Mitwirkungsverhältnis*“. Es handelt sich um einen Schlüsselbegriff der „offenen“ Sicherheitsverfassung unter dem Grundgesetz, der die Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teil-Verantwortungen und -Kompetenzen in den Rahmen der Sicherheitspartnerschaft einfügt.

Allerdings entfällt dadurch nicht die prinzipielle *Gewährleistungsverantwortung des Staates* für die innere Sicherheit. Zwar können die Aufgaben-, Durchführungs- und Organisationsverantwortung für Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge mehr oder weniger umfassend auf private Unternehmen übertragen werden. Doch verbleibt auf Seiten des Staates eine prinzipielle Kontroll- und Aufsichtsverantwortung für Umfang und Qualität der privaten Dienstleistungen jenseits der Verwaltungsintegration privater Dienstleister. Bei Ausfällen besteht eine entsprechende *staatliche Reservekompetenz*. Sie existiert nicht nur in Fällen der Beleihung Privata-

ter mit Sicherheitsaufgaben oder deren Beauftragung mit Hilfsfunktionen („Verwaltungshilfe“), sondern auch dort, wo das Sicherheitsgewerbe im Zusammenhang der „Verwaltungssubstitution“ und „Verwaltungspartner-schaft“ genuine Sicherheitsfunktionen wahrnimmt. In der fortbestehenden staatlichen *Grundverantwortung für innere Sicherheit* (= *Infrastrukturverantwortung*) ist deshalb eine Regulierungs- und Überwachungsverantwortung geborgen.

- (14) Nähere („operative“) Direktiven über die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten im Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis erschließen sich von Verfassungs wegen aus dem *Allgemeinen Persönlichkeitsrecht*, wie es durch Art. 2 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ausgeprägt beziehungsweise geschützt wird. Kraft dieser Maßgabe dirigiert das Allgemeine Persönlichkeitsrecht auch die „innere“ Verdichtung des Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses. Dessen verwaltungsrechtliche Ausgestaltung hängt wie die zulässige Reichweite sicherheitsgewerblicher Tätigkeit davon ab, wie stark die (prospektive) Aufgabenwahrnehmung durch das Sicherheitsgewerbe in die „engere persönliche Lebenssphäre“ (3. Stufe), in die „allgemeine Privatsphäre“ (2. Stufe) oder in die „Sozialsphäre“ als erster Schutzstufe des Persönlichkeitsrechts eindringt.

Im einzelnen zeigt sich auf der Folie dieses Zulässigkeitsmaßstabs, dass der Wahrnehmung des (privaten) Hausrechts, der Inanspruchnahme der Not- und Jedermannrechte sowie der Straftatenverfolgung auf der Grundlage des §§ 127 StPO durch Sicherheitsunternehmen zugunsten privater Auftraggeber unterschiedlich weite Grenzen gezogen sind. Demgegenüber offenbaren sich eingeschränkte Möglichkeiten der Kompetenzzuweisung beziehungsweise -inanspruchnahme sowohl bei der Wahrnehmung des öffentlichen Hausrechts und bei Streifendiensten als auch im Bereich von Ordnungsdiensten und der Gefahrenabwehr bei Großveranstaltungen beziehungsweise im Zusammenhang komplementärer gesellschaftlicher Sicherheitsverantwortung bei dem Schutz des öffentlichen Personenverkehrs sowie an sozialen Brennpunkten in Regionen. Im Ergebnis sind damit erhebliche Potentiale der Aufgabenausweitung privater Sicherheitsdienste festzustellen.

7.5 Gestaltungsfelder der Sicherheitspartnerschaft

- (15) Dementsprechend darf sich das auszuformende künftige Organisationsmodell der Sicherheitspartnerschaft nicht auf die Zuweisung punktueller Kompetenzen beschränken. Für die funktionale Arbeitsteilung unter den Beteiligten („Partnern“) wird die Entwicklung eines *Konzepts abgestufter Erfüllungs-, Beratungs-, Verfahrens- und Organisationsverantwortung* notwendig. Hierfür sind zunächst und auf den Stufen der verfassungsrechtlich gewährleisteten individuellen Sicherheitsphäre einzelne *Gestaltungsfelder* zukünftig vermehrt privater Sicherheitzuständigkeit und -vorsorge zu benennen.
- (16) Zu ihnen zählt zunächst die Gefahrenabwehr und Sicherheitsvorsorge im Bereich *privat veranlasster Sicherheitsaufgaben*. In diesem Regelungsfeld ist die Berufung auf die Not- und Jedermannrechte des jeweiligen privaten Auftraggebers einzuschränken. An die Stelle dessen hat eine eigene Befugniszuweisung für das Sicherheitsgewerbe zu treten. Daraus erfließende Befugnisse können auch in öffentlich zugänglichen Bereichen ausgeübt werden. Der Objektschutz für Hausrechtsbereiche kann einschließlich Bestreifung ebenfalls auf öffentlichen Wegen erfolgen, die an den Hausrechtsbereichen angrenzen. Die private Kontrolle erstreckt sich allerdings nicht auf den Verkehr auf diesen Wegen, sondern auf den Zugang zum Hausrechtsbereich. Selbständig und eigenverantwortlich darf ferner der Schutz für Objekte im öffentlichen Verkehrsbereich (Werttransporte u. a. m.) sowie der nicht im öffentlichen Interesse gebotene Personenschutz wahrgenommen werden. Gleichmaßen bilden Ordnungs- und Schutzaufgaben bei Veranstaltungen in Hausrechtsbereichen ein selbständiges Gestaltungsfeld des Sicherheitsgewerbes.

Anders liegen die Dinge, wenn es um vorbeugenden Rechtsgüterschutz beziehungsweise um Gefahrenabwehr im *öffentlichen (Verkehrs-)Raum* geht. In diesem Bereich sollten private Sicherheitsdienstleistungen künftig die Grenzen des Gemeingebrauchs überschreiten und in aufgabenbezogenem Umfang leichte Eingriffe in die Rechte Dritter vornehmen dürfen. Das *öffentliche Hausrecht* bleibt dabei auch in Zukunft vom *privaten Hausrecht* zu unterscheiden. Im übrigen sollten private Sicherheitsdienste zur Durchführung gemeinsamer Streifen von öffentlichen Bediensteten (auch der Polizei) und Mitarbeitern des Sicherheitsgewerbes ermächtigt werden. Bei Großveranstaltungen erscheint es überdies geboten, stärker als bisher den Veranstaltern Ordnungs- und Schutzauf-

gaben zuzugestehen sowie die Schadenshaftung der privaten Veranstalter bei Ausschreitungen zu betonen.

- (17) Im Rahmen der *Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen* können letztere zukünftig einen größeren Anteil an der Rollen- und Funktionspartnerschaft von Polizei- und Sicherheitsgewerbe für sich reklamieren. Dabei geht es insbesondere um die Bereiche der Koordination und Kooperation. Insbesondere der *Informationsaustausch mit Privaten* wäre zu vertiefen; sie sind zugleich an Maßnahmen der Kriminalprävention wie als Hinweisgeber an Fahndungsmaßnahmen zu beteiligen. In organisatorischer Hinsicht sollte es zu der Entwicklung einheitlicher Sicherheitskonzepte und institutionell-organisatorischer Rahmenbedingungen kommen. Hierzu sind geeignete Organisationsformen einer gemeinsamen Tätigkeit von Mitarbeitern der Polizei und privater Sicherheitsdienste zu finden. Beispielsweise ist die Einrichtung von „Sicherheitskonferenzen“ auf kommunaler Ebene zu fördern.
- (18) Neue Konturen gewinnt auch die *Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Private* („Privatisierung“) jenseits deren ausführungsbezogener *Integration* in die Verwaltung. Weiterhin in Betracht kommt die „Verwaltungshilfe“, also die Unterstützung der Polizei durch Privatpersonen, die in einem Auftrags- oder Angestelltenverhältnis stehen beziehungsweise als „Hilfspolizeibeamte“ der vor Ort befindlichen Polizei zur Hand gehen („öffentlich veranlasste Sicherheitsaufgaben“). Daneben sollten in erheblich stärkerem Maße als bisher Privatpersonen beziehungsweise Sicherheitsdienste mit der Wahrnehmung einzelner Hoheitsrechte *beliehen* werden, um die Polizei weitergehend zu entlasten.

Auf einer „zweiten Stufe“ liegt die Abgabe hoheitlicher Befugnisse auf das Sicherheitsgewerbe durch die öffentliche Hand im Wege *partieller Aufgabenausgliederung* (z. B. in Bezug auf die Verkehrsüberwachung). Hierzu sind die neuen rechtlichen Handlungsformen der „Verwaltungssubstitution“ und „Verwaltungspartnerschaft“ zu nutzen.

- (19) Die Sicherheitspartnerschaft in diesem ausgreifenden Sinne zu verwirklichen, setzt eine umfangreiche *Qualifizierungsoffensive* im Sicherheitsgewerbe voraus. Der durch die novellierte Bewachungsverordnung nunmehr vorgeschriebene Unterrichtsnachweis wird dem Bedürfnis nach qualifizierten Sicherheitsdienstleistungen noch nicht gerecht. Deshalb ist die Ausbildung stufenspezifisch auszudehnen und an einem differenzier-

ten, gleichfalls „gestuften“ Berufsbild zu orientieren. Diese *Professionalisierung des Sicherheitsgewerbes* ist unumgänglich. Entsprechende Schritte verstoßen auch nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG: Die kooperative Gewährleistung der inneren Sicherheit stellt ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar, zu dessen Schutz auch Berufswahlstranken legitimiert sein können.

7.6 Regelungsschwerpunkte in einem „Gesetz über Aufgaben und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes“

- (20) Die dargestellten Gestaltungsfelder der künftigen Sicherheitspartnerschaft bedürfen *gesetzlicher Durchdringung*. Dabei hat der Gesetzgeber in einem *ersten Regelungskreis* zunächst die Zuordnung des Sicherheitsgewerbes zum Sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnis einschließlich partieller Präventionskompetenzen zu konturieren und Zulassungsregelungen zu treffen. Sodann sind die *Aufgaben und Befugnisse* zu umschreiben, die von privaten Sicherheitsdiensten wahrgenommen werden dürfen beziehungsweise diesen versagt werden müssen. Insbesondere die Befugnisse des Sicherheitsgewerbes gegenüber Dritten sind vom Gesetzgeber festzulegen. Hierbei ist von den Grundmodellen der „Verwaltungsintegration“ und der „Beleihung“ auszugehen, die den weiteren Modellen der „Verwaltungssubstitution“ und der „Verwaltungspartnerschaft“ gegenüberstehen. Hinsichtlich der Ausgestaltung der jeweiligen *Verantwortung* ist darauf zu achten, dass dem Staat gegenüber der Tätigkeit privater Sicherheitsdienste eine Grundverantwortung zugewiesen bleibt, die eine Regulierungs-, Überwachungs- und Kontrollverantwortung umfasst. Sie ergänzt die bisherige gewerbliche Aufsicht durch eine Gewährleistungsaufsicht.
- (21) Ein *zweiter Regelungskreis des Gesetzes* hat sich auf die Grundlegung und Reichweite von Eingriffsermächtigungen für das private Sicherheitsgewerbe zu erstrecken. Hierbei ist zwischen den Gestaltungsfeldern der sicherheitsgewerblichen Tätigkeit aufgrund Veranlassung Privater im Bereich der Privat- und der Sozialsphäre einerseits, der Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Private andererseits und schließlich den aufgrund originär-eigener Verantwortung wahrgenommenen Aufgaben sowie der Zusammenarbeit von Polizei- und privaten Sicherheitsdiensten zu unterscheiden. Dabei bedarf es im einzelnen differenzierender Regelungen bezüglich der Berufung auf die Not- und Jedermannrechte, der

Inanspruchnahme des Hausrechts, der Tätigkeit von Sicherheitsdiensten im öffentlichen Raum, des Datenschutzes im Hinblick auf die privaten Sicherheitsdienste und einer bundeseinheitlichen Regelung bezüglich der Bewaffnung.

Bei alledem ist zu beachten, dass neben den herkömmlichen Handlungsformen der „Verwaltungshilfe“ und der „Beleihung“ auch auf die neuen Handlungsformen der „Verwaltungssubstitution“ und „Verwaltungspartnerschaft“ zurückgegriffen werden kann. Die Nutzung dieser Handlungsformen ermöglicht es dem Gesetzgeber, gegebenenfalls „hoheitliche“ Tätigkeiten auf das Sicherheitsgewerbe zur eigenständigen Erfüllung in sozialverträglichem Umfang zu übertragen. Damit ist sodann die Ausübung öffentlich-rechtlicher Kompetenzen verbunden.

- (22) Ein *dritter Regelungskreis* hätte die Fragen der beruflichen Qualifikation und Qualitätssicherung zu umfassen. Hierbei ist im einzelnen zwischen der erforderlichen Qualifikation für die Zulassung zum Sicherheitsgewerbe und Nachschulungen beziehungsweise der Weiterbildung zu unterscheiden. Darauf bezogene Qualitätssicherungsanforderungen bedürfen der Ergänzung durch die gesetzliche Festlegung sogenannter „Audits“. Der Bundesgesetzgeber sollte dabei die europäische Entwicklung ins Auge fassen und gegebenenfalls den Erlass einer entsprechenden Verordnung der EU initiieren.
- (23) Die Entfaltung des sicherheitspolitischen Mitwirkungsverhältnisses benötigt eine kontinuierliche Steuerung durch den Staat. Mit einer bloßen Aufsicht ist es deshalb nicht getan. Vielmehr bedarf es einer intensiven Steuerung der Sicherheitspartnerschaft, für die im Rahmen des *vierten Regelungskreises* geeignete Steuerungsinstrumente sowie ein „strategisches Controlling“ einzurichten sind. Hierin einzubeziehen ist die vorausschauende Gestaltung („Planung“) einer wirkräftigen Zusammenarbeit der Polizei mit privaten Sicherheitsdiensten. Davon werden unter anderem die Zusammenarbeit im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, Koordinierungsgespräche mit uniformierten Sicherheitskräften in Warenhäusern oder mit Werkschutzkräften, gemeinsame Innenschutzmaßnahmen bei Veranstaltungen, die vertragliche Zusammenarbeit bei der Alarmverfolgung, die Übertragung von Personen- und Objektschutzaufgaben auf Private, die Zusammenarbeit bei der Fahndung sowie Regelungen über die Beschäftigung ehemaliger Polizeibeamter in Sicherheitsunternehmen erfasst.

- (24) Ein *fünfter* *Regelungskreis* hat sich schließlich flankierenden Maßnahmen zuzuwenden. Dazu zählt einerseits die Steigerung der Effizienz der Polizei durch Personalvermehrung, die Auslagerung polizeifremder Aufgaben, die Verbesserung der Prävention und die Veränderung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung. Zum anderen ist über die Ausschreibung als „Modellprojekte“ der Entwicklung gesellschaftlicher Präventionsstrategien hinreichend Raum zu schaffen.

8 Summary

One of the urgent tasks of the actual modernisation of state in Germany is to improve the protection of internal security. A new quality of fighting of crime becomes necessary. The private security services play a prominent part in the demanded change of strategy of the criminal and security policy. Already today, the diversity and the significance of the services supplied by the private security providers are unrenouncable components of the nationally guaranteed internal security in Germany. Private security services are not only used in order to protect property and possession. The private security services relieve the state by taking over more and more tasks in the public sector and by participating in the execution of public duties.

Therefore, the question arises how the relationship between the police and the security sector in a democratic constitutional state will develop in the future. The answer to this question shows that in the phase of transition to the 21 century the warranty of internal security in Germany can no longer be the exclusive matter of the state. The same applies to those parts of precautionary security measures which have been raised to the level of European Community Law and therefore demand to form a network-governance of internal security. The privatisation of police tasks is, however, no universal remedy to ward off criminality. As far as the suppression of crime is concerned, it is more important to promote community policing and individual responsibility. In addition, the effectivity and efficiency of police work has to be improved.

Starting out from this background and taking into consideration the growth of the security markets in the European Union, a security partnership between the police and private security services has slowly developed. In Germany, this security partnership concerns the prevention of criminal offences as well as (partially) the warding of a danger and the prosecution of minor breaches of the rules. The rights and duties of private security providers in the field of private law are undenied to a large extent. On the other hand, the performance of sovereign tasks by private security providers is still a debatable point, as this seems to endanger the monopoly power of the state.

The review whether the constitutional law and the European Community Law allows private security services to participate in protecting the internal security has shown, that on the one hand, the state possesses the sovereign power as far as the internal sovereignty is concerned. This sovereign power admits, however, to transfer the execution of power to third parties (private providers). The state's

basic responsibility to guarantee the security of all citizens does not urgently mean that power can only be executed by the state himself. Moreover, the protection of internal security is not exclusively a governmental task: the cooperative constitutional state enables public institutions, local authorities, social groups, citizens and private security providers to jointly guarantee internal security by building a kind of „network“ so that security partnership takes shape and develops. Further directives are given by the general personal right under article 2 sub-section 1, Constitution of the Federal Republic of Germany.

However, this division of labour and sharing of responsibility between state and private security providers has to be regulated by a „law on tasks and competences of private security services“. This law has to define the security providers' scope of action as far as the entrustment of sovereign tasks is concerned and the field of privately requested security tasks, administrative support as well as co-operation with the police. In addition, such a law has to regulate the professional qualification of the personnel of the private security service and has to guarantee the quality of the supplied services. Moreover, a state supervision and a „strategic controlling“ of security partnership has to be established. Finally, the participation of private security services in regional and local measures for the prevention of criminality on the level of associations and business organisations as well as the participation in concerted actions of precautionary security measures forms an essential part of these regulations.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AG	Arbeitsgemeinschaft / Amtsgericht / Aktiengesellschaft
AK	Arbeitskreis
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AuslG	Ausländergesetz
BAnz.	Bundesanzeiger
BayGBL	Bayerisches Gesetzblatt
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
Bd.	Band
BDWS	Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen
bes.	besonders
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BGBL	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskriminalamt
BMI	Bundesminister des Innern
bspw.	beispielsweise
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichtes
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka / etwa
Co. E. S. S.	Confédération Européen des Services de Sécurité
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
d. h.	das heißt
Diss.	Dissertation
Drs.	Drucksache
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
EU	Europäische Union

EUV	Europäischer Unionsvertrag
Fn.	Fußnote
GdP	Gewerkschaft der Polizei
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
grds.	grundsätzlich
GSG	Grenzschutzgruppe des Bundesgrenzschutzes
Hg.	Herausgeber
hM.	herrschende Meinung
hL.	herrschende Lehre
hrsg.	herausgegeben von
i. d. F.	in der Fassung
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
Jg.	Jahrgang
KG	Kammergericht
LG	Landgericht
l. Sp.	linke Spalte
Lit.	Literatur
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
m.	mit
M. a. W.	Mit anderen Worten
MinBl.	Ministerialblatt
m. E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen
MOE-Staaten	Mittel- und Osteuropäische Staaten
Mrd.	Milliarde/n
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nachw.	Nachweise
NS-Staat	Nationalistischer Staat
NW	Nordrhein-Westfalen
OK	Organisierte Kriminalität
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PFA	Polizei-Führungsakademie, Münster-Hiltrup
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik des Bundeskriminalamtes
PolGNW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PSD	Private Sicherheitsdienste

RdErl.	Runderlass
RdNr.	Randnummer
RR	Rechtsprechungs-Report
Rs.	Rechtssache
r. Sp.	rechte Spalte
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SchrR	Schriftenreihe
SEK	Sondereinsatzkommando
Slg.	Sammlung
SMV	Sicherheitspolitisches Mitwirkungsverhältnis
sog.	sogenannt/e/er/es
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TOP	Tagesordnungs-Punkt
u. a.	und andere
u. a. m.	und andere(s) mehr
v.	vom
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
w.	weitere/n
zahlr.	zahlreich
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
zul.	zuletzt
zutr.	zutreffend

Zeitschriftenverzeichnis

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
CR	Computer und Recht
DAR	Deutsches Auto-Recht
DNP	Die Neue Polizei
DSD	Der Sicherheitsdienst
DV	Die Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
GewArch	Gewerbearchiv
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
MschKrim	Monatsschrift für Kriminologie
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
RuP	Recht und Politik
StWissStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
ThürVBl.	Thüringische Verwaltungsblätter
VerwArch	Verwaltungs-Archiv
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Literaturverzeichnis

- Ahlf, Ernst-Heinrich: Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland nach Öffnung der Grenzen. In: Zeitschrift für Ausländerrecht 1993, S. 132 ff.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Alte Menschen als Opfer von Gewaltkriminalität. In: Zeitschrift für Gerontologie 1994, S. 289 ff.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. Einführung in die Thematik. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 9 ff.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethik im Polizeimanagement. (BKA – Forschungsreihe Bd. 42) Wiesbaden 1997.
- Albert, Helmut: Das „Trennungsgebot“ – ein für Polizei und Verfassungsschutz überholtes Entwicklungskonzept? In: ZRP 1995, S. 105 ff.
- Albrecht, Peter-Alexis: Erosionen des rechtsstaatlichen Strafrechts. In: KritV 76. Jg. (1993), S. 163 ff.
- Albrecht, Peter-Alexis: Die Bedrohung der Dritten Gewalt durch irrationale Sicherheitspolitik. In: DRiZ 1998, Heft 8, S. 326 ff.
- Alexy, Robert: Theorie der Grundrecht. Baden-Baden 1985.
- Alexy, Robert: Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen. In: Der Staat Bd. 29 (1990), Heft 1, S. 49 ff.
- Arnim, Andreas Graf von: Gesetzliche Neuregelung des privaten Sicherheitsgewerbes? Die Position des Sicherheitsgewerbes. In: Der Sicherheitsdienst 1996, Heft 3, S. 22 ff.

- Arnim, Andreas Graf von: Beiträge der privaten Sicherheitsdienste zur Sicherheit in den Kommunen – Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit staatlichen und kommunalen Stellen. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Kriminalitätsverhütung durch Sicherheitsvorsorge – Kriminalitätskontrolle als gemeinsame Aufgabe von Polizei, öffentlichen Institutionen und Privaten. Münster 1998, S. 183 ff.
- Arnim, Andreas Graf von: Private Sicherheitsdienste und Innere Sicherheit in Europa. In: Ottens, Reinhard W., Harald Olschok und Stephan Landrock (Hg.): Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa. Stuttgart u. a. 1999, S. 3 - 58.
- Aulehner, Josef: Polizeiliche Gefahren- und Informationsvorsorge. Grundlagen, Rechts- und Vollzugsstrukturen, dargestellt auch im Hinblick auf die deutsche Beteiligung an einem Europäischen Polizeiamt (EUROPOL). Berlin 1998.
- Axelrod, Robert: Die Evolution der Kooperation. München 1987.
- Becker, Hans-Jürgen: Das Gewaltmonopol des Staates und die Sicherheit des Bürgers. Der Ewige Landfriede – vor 500 Jahren. In: NJW 1995, S. 2077 ff.
- Beckstein, Günther: Die Entwicklung der Polizei aus der Sicht des Dienstherren. In: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie (Hg.): 50 Jahre polizeiliche Bildungsarbeit in Münster-Hiltrup. Festschrift. Lübeck 1995, S. 151 ff.
- Berka, Walter: Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat. In: VVDStRL Bd. 55 (1996), S. 48 ff.
- Beste, Hubert: DFG-Projekt „Wahrnehmung von Sicherheits- und Ordnungsfunktionen im öffentlichen Raum durch private Sicherheitsdienste“? In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 111 ff.
- Beste, Hubert: State Control, Political Order, Policing the Poor. Anmerkungen zur Kommodifizierung innerer Sicherheit. In: Lenk, Klaus und Rainer Prätorius (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit: Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung. Baden-Baden 1998, S. 53 ff.

- Binding, Karl: Grundriss des Deutschen Strafrechts. 8. Aufl., Leipzig 1913.
- Birzele, Frieder: Erfordernis einer grenzüberschreitenden Kooperation aus Ländersicht. In: Die Polizei 1993, Heft 4, S. 145 ff.
- Birzele, Frieder: Das Sicherheitsgefühl der Bürger – eine Marktlücke? In: Sozialwerk der Polizei (Polizeisozialwerk) GmbH (Hg.), „Das Sicherheitsgefühl der Bürger“ – eine Marktlücke? (14. GdP-tagung für Verbrechensbekämpfung) Lahr 1995, S. 29 - 47.
- Bleck, Siegfried: Zusammenarbeit zwischen Polizei- und gewerblichen Sicherheitsdiensten. In: Die neue Polizei 1993, Heft 11, S. 643 ff.
- Böhret, Carl: Dynamische Interdependenz und funktionaler Staat. Anmerkungen zur politisch-administrativen Theorie der Übergangsgesellschaft. In: Lüder, Klaus (Hg.): Staat und Verwaltung. Fünzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin 1997, S. 119 ff.
- Bornwasser, Manfred und Roland Eckert: Belastungen und Gefährdungen von Polizeibeamtinnen und -beamten im alltäglichen Umgang mit Fremden. Abschlussbericht zum Projekt „Polizei und Fremde“. Münster 1995.
- Bracher, Christian-Dietrich: Gefahrenabwehr durch Private. Berlin 1987.
- Bracher, Christian-Dietrich: Anm. zu BVerwG, DVBl. 1989, S. 517. In: DVBl. 1989, S. 520 ff.
- Breuer, Rüdiger: Freiheit des Berufs. In: Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts. Band VI: Freiheitsrechte. Heidelberg 1989, § 147.
- Bueß, Peter: Private Sicherheitsdienste. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1997.
- Bull, Hans Peter: Sicherheit und Prävention im europäischen Rechtsstaat. In: Bizer, Johannes und Hans-Joachim Koch (Hg.): Sicherheit, Vielfalt, Solidarität. Ein neues Paradigma der Verfassungsrechts? Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Denningers am 20. Juni 1997. Baden-Baden 1998, S. 13 ff. (zit.: 1998a).

- Bull, Hans Peter: Innenpolitik der „Neuen Mitte“ – Einzelvorhaben und roter Faden. In: RuP 1998, Heft 4, S. 192 ff. (zit.: 1998b).
- Bundeskriminalamt (Hg.): Community Policing. Ergebnisse eines Workshops am 8./9. Juli 1997 im Bundeskriminalamt. (BKA – Forschung, Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe) Wiesbaden 1997.
- Bundeskriminalamt (Hg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 1998. Wiesbaden 1999 (http://www.bka.de/pks/pks_1998/rg002.shtm).
- Confédération Européenne des Service de Sécurité (CoESS): Security Services Employees in private security companies (1994). In: NEWS 1996, Vol. 3, pp. 3 f.
- Cunningham, W., J. Strauchs and C. van Meter: Private Security Trends 1970 – 2000. The Hallerest Report II, 1990.
- Czepluch, Wolfgang und Klaus Eschenbruch: Die Rechtsgrundlagen des privaten Sicherheitsgewerbes. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 171 ff.
- Denninger, Erhard: Verfassungsrechtliche Schlüsselbegriffe. In: Broda / Deutsch u. a. (Hg.): Festschrift für Rudolf Wassermann zum sechzigsten Geburtstag. Neuwied 1985, S. 279 ff.
- Denninger, Erhard: Der gebändigte Leviathan. Baden-Baden 1990.
- Denninger, Erhard und Hans Liskens (Hg.): Handbuch des Polizeirechts. 2. Aufl., München 1996.
- Diederichs, Ott: „Sicherheit ist Kapital“ – Private Sicherheitsdienste in Zahlen und Fakten. In: Bürgerrechte und Polizei, Nr. 43, 1992, S. 24 ff.
- Di Fabio, Udo: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Tübingen 1994.

- Di Fabio, Udo: Risikosteuerung im öffentlichen Recht – zwischen hoheitlicher Überwachung und regulierter Freiwilligkeit –. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang und Eberhard Schmidt-Aßmann (Hg.): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen. Baden-Baden 1996, S. 143 ff.
- Dietl, Wilhelm: Die Newcomer aus dem Kohlenpott. In: Security-Club Magazin, 1995, Heft 1, S. 10.
- Dölling, Dieter: Lässt sich Community Policing erfolgversprechend nach Deutschland transferieren? In: ZFiS 1998, Heft 3, S. 145 ff.
- Dörmann, Uwe, Karl-Friedrich Koch, Hedwig Risch und Werner Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr? Expertenbefragung zur Entwicklung der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund des zusammenwachsenden Europa. Wiesbaden 1990.
- Drews, Bill, Gerhard Wacke, Klaus Vogel und Wolfgang Martens: Gefahrenabwehr: allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. 9. Aufl., Köln u. a. 1986.
- Ehlers, Dirk: Das Wirtschaftsverwaltungsrecht im europäischen Binnenmarkt. In: NVwZ 1990, S. 810 ff.
- Ehse, Herbert: Werkschutz. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart u. a. 1995, S. 439 - 486.
- Eichhorn, Peter (Hg.): Verwaltungslexikon. 2. Aufl., Baden-Baden 1991.
- Eick, Volker: Die „Operative Gruppe City-West“ – Polizeiarbeit auf Zuruf des Einzelhandels. In: Bürgerrechte und Polizei, Nr. 46, 1995, Heft 2, S. 30 ff.
- Eidenmüller, Horst: Effizienz als Rechtsprinzip. Tübingen 1997.
- Engelhardt, Gunther H.: Innere Sicherheit und Police-Private-Partnership aus ökonomischer Sicht. In: Pitschas, Rainer und Rolf Stober (Hg.): Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Köln u. a. 1998, S. 153 ff.

- Faller, Hans Joachim: Gewaltmonopol des Staates und Selbstschutzrecht des Bürgers. In: Ders., Paul Kirchhof und Ernst Träger (Hg.): Verantwortlichkeit und Freiheit. Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag. Tübingen 1989, S. 3 ff.
- Feltes, Thomas und Heike Gramckow: Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention – Reizworte oder demokratische Notwendigkeiten? In: Neue Kriminalpolitik 1995, S. 16 ff.
- Feltes, Thomas: Zur Einführung: Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit. In: Ders. (Hg.): Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten. Holzkirchen 1995, S. 11 ff.
- Franzke, Bettina: Stand und Probleme der Einstellung von ausländischen Staatsangehörigen in den Polizeivollzugsdienst der Bundesrepublik Deutschland. In: Pitschas, Rainer (Hg.): Politik und Recht der inneren Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. München und Berlin 1996, S. 283 - 321.
- Friedmann, David: Angst vor Gewalt. In: Security-Club Magazin, Winter 1994, S. 4.
- Fritsche, Klaus-Dieter und Alexander Eisvogel: Freiheitlichkeit und Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland. In: ZFiS 1998, Heft 4, S. 195 ff.
- Fuentes i Gasó, Josep Ramon: Spanien. In: Ottens, Reinhard W., Harald Olschok und Stephan Landrock (Hg.): Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa. Stuttgart u. a. 1999, S. 603 ff.
- Geiger, Rudolf: EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. 2. Aufl., München 1995.
- Glaesner, Hans-Joachim: Die Innere Sicherheit aus europarechtlicher Perspektive. In: Ruprecht, Reinhard und Markus Hellenthal: Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt. Gütersloh 1992, S. 357 - 370.
- Glavic, Jürgen J.: Sicherheitsunternehmen als zuverlässige Partner der Polizei. In: Die Polizei 1994, Heft 2, S. 36 ff. (zit.: 1995c).

- Glavic, Jürgen, J.: Tendenzen und künftige Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes. In: Ders. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 869 ff. (zit.: 1995a).
- Glavic, Jürgen J.: Tätigkeiten des privaten Sicherheitsgewerbes in Gegenwart und Zukunft. In: Deutsches Polizeiblatt 1995, Heft 6, S. 4 ff (zit.: 1995b).
- Gössner, Rolf (Hg.): Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden 1995.
- Götz, Volkmar: Innere Sicherheit. In: Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band III: Das Handeln des Staates. Heidelberg 1988, § 79.
- Götz, Volkmar: Privatisierung von polizeilichen Aufgaben – Statement aus der Sicht des öffentlichen Rechts. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 39 ff.
- Götz, Volkmar: Zur Privatisierung von Polizeiaufgaben. In: Pitschas, Rainer und Rolf Stober (Hg.): Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Köln u. a. 1998, S. 235 ff.
- Gramm, Christof: Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit – Zugleich ein Beitrag zur Rechtsdogmatik des Art. 33 Abs. 4 GG. In: Verwaltungs-Archiv Bd. 90 (1999) Heft 3, S. 329 ff.
- Granitzka, Winrich: Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten. In: Deutsches Polizeiblatt, Heft 6, 1995, S. 12 ff.
- Greifeld, Andreas: Öffentliche Sachherrschaft und Polizeimonopol – Gewerbliche Ordnungskräfte im Dienst des Staates. In: DÖV 1981, Heft 23, S. 906 ff.
- Gusy, Christoph, Vom Polizeirecht zum Sicherheitsrecht. In: StWissStP Bd. 5 (1994), S. 187 ff., 202.
- Gusy, Christoph: Polizeirecht. 3. Aufl., Tübingen 1996 (zit.: 1996a).

- Gusy, Christoph: Privatisierung von Polizeikosten? Baden-Baden 1996 (zit.: 1996b).
- Gusy, Christoph, Rechtsgüterschutz als Staatsaufgabe – Verfassungsfragen der „Staatsaufgabe Sicherheit“ –. In: DÖV 1996, S. 573 ff. (zit.: 1996c).
- Gusy, Christoph, Privatisierung als Herausforderung an Rechtspolitik und Rechtsdogmatik. In: Ders. (Hg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterium – Grenzen – Folgen. Baden-Baden 1998, S. 330 ff.
- Gwozdek, Michael: Video statt Überfallkameras in Banken: In: Der Sicherheitsdienst 1996, Heft 1, S. 19 ff.
- Hansen, Ralf: Eine Wiederkehr des Leviathan? Starker Staat und neue Sicherungsgesellschaft. In: KJ 1999, Heft 2, S. 231 ff.
- Hauf, Claus-Jürgen: Die Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik – ein ausgestandenes Thema? Ein Beitrag zur Kriminalitätserfassung und Kriminalitätsnachweis. In: MschKrim 1994, Heft 6, S. 388 - 394.
- Haupt, Heinz-Gerhard und Wolf-Dieter Narr: Vom Policy-Staat zum Polizeistaat? Ein Forschungsbericht anhand neuerer Literatur. In: Neue Politische Literatur, XXIII. Jg. (1978), Heft 2, S. 185 ff.
- Heiermann, Wolfgang: Die Vergabe von Bewachungsdienstleistungen – für die öffentliche Hand böhmische Dörfer? In: Der Sicherheitsdienst, Jg. 50 (1998), Heft 2, S. 36 f.
- Heiermann, Wolfgang und Thomas Ax: Wach- und Sicherheitsdienstleistungen im Brennpunkt des europäischen Vergaberechts. In: Der Sicherheitsdienst, Jg. 49 (1997), Heft 4, S. 3 f.
- Heijboer, Huber J. und Herbert Schoeller: Privates Sicherheitsgewerbe im internationalen Vergleich. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 813 ff.
- Hellenbroich, Heribert und Michael Sigismund: Informationsschutz / Informationssicherheit. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart u. a. 1995, S. 259 ff., 269 ff.

- Hellenthal, Markus: Grenzkontrolle als Teil eines nationalen und europäischen Systems zur Kriminalitäts- und Wanderungskontrolle. Die Polizei 1995, S. 1 - 24.
- Helmers, Josef und Manfred Murck: Staatliche Schutzpflicht und privates Sicherheitsgewerbe – Gesellschafts- und rechtspolitische Überlegungen. In: Die Polizei 1994, Heft 2, S. 64 ff.
- Herzberg, Hans-Ulrich: Die Kommunalisierung staatlicher Sicherheitsaufgaben am Beispiel der Stadt Dresden. In: Deutsches Polizeiblatt, 13. Jg. (1995), Heft 6, S. 10 ff.
- Hesse, Hans Albrecht: Der Schutzstaat. Rechtssoziologische Skizzen in dunkler Zeit. Baden-Baden 1994.
- Hetger, Erwin: Das Sicherheitsgefühl der Bürger aus polizeilicher Sicht. In: Sozialwerk der Polizei (Polizeisozialwerk) GmbH (Hg.): Das Sicherheitsgefühl der Bürger – eine Marktlücke? (14. GdP-Tagung für Verbrechensbekämpfung) Lahr 1995, S. 39 ff.
- Heuer, Hans-Joachim: Die Polizei – nur Lückenbüßerin für unterlassene Gesellschaftsgestaltung? In: Lenk, Klaus und Rainer Prätorius (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit: Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung. Baden-Baden 1998, S. 67 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Übertragung der Polizeigewalt auf Private? In: ZRP 1977, S. 277 ff.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Von der Antragsbindung zum konsentierten Optionenermessen – Überlegungen zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit UVP. In: Deutsches Verwaltungsblatt 109 (1994), Heft 11, S. 605 - 610.
- Honigl, Rainer: Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Stuttgart u. a. 1985.
- Hueck, Ingo J.: Staatliche Polizei und private Sicherheitsdienste in den Vereinigten Staaten und Deutschland. In: Der Staat Bd. 36 (1997), Heft 3, S. 211 ff.

- Hufen, Friedhelm: Über Grundlagengesetze. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates. Baden-Baden 1998, S. 11 ff.
- Isensee, Josef: Der Dualismus von Staat und Gesellschaft. In: Böckenförde, Ernst-Wolfgang (Hg.): Staat und Gesellschaft. Berlin 1976, S. 317 ff.
- Isensee, Josef: Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates. Berlin – New York 1983.
- Isensee, Josef: Die Verfassung als Vaterland. Zur Staatsverdrängung der Deutschen. In: Mohler, Armin (Hg.): Wirklichkeit als Tabu. München 1986, S. 11 ff.
- Isensee, Josef: Staat und Verfassung. In: Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts. Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung. Heidelberg 1987, § 13 (S. 591 ff.).
- Isensee, Josef: Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht. In: Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts. Band V: Allgemeine Grundrechtslehren. Heidelberg 1992, § 111 (S. 143 ff.).
- Jarass, Hans D.: Die Entwicklung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Erichsen, Hans-Uwe, Erich Kollhoser und Jürgen Welp (Hg.): Recht der Persönlichkeit. Berlin 1996, S. 89 ff.
- Jeand'Heur, Bernd: Von der Gefahrenabwehr als staatlicher Angelegenheit zum Einsatz privater Sicherheitskräfte. In: AöR Bd. 119 (1994), S. 107 ff.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. 2. Aufl., Stuttgart 1973.
- Kanther, Manfred: Verhältnis des Staates zum privaten Sicherheitsgewerbe. In: Der Sicherheitsdienst, 50. Jg. (1998), Heft 3 - 4, S. 5 f.
- Kilian, Wolfgang: Europäisches Wirtschaftsrecht. München 1996.

- Klages, Helmut: Traditionsbruch als Herausforderung: Perspektiven der Wertewandelgesellschaft. Frankfurt a. M. und New York 1994.
- Klages, Helmut: Selbstverwaltung und soziale Verantwortung. Eine Verteidigung der Gesellschaft gegen ihre Selbstmissverständnisse. In: Hennen, Manfred und Michael Jäckel (Hg.), Privatheit und soziale Verantwortung. München 1994, S. 237 - 246.
- Klein, Hans Hugo: Die grundrechtliche Schutzpflicht. In: DVBl. 1994, S. 489 ff.
- Klingst: Die Bürgerpolizei. In: Die Zeit vom 9. 4. 1993, Nr. 15, S. 13 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: „Kommunale Kriminalprävention“ – richtiger: kommunale Sicherheitsvorsorge – Ein Beitrag zur „Inneren Sicherheit“ –. In: Ders. (Hg.): Innere Sicherheit in der Gemeinde: kommunale Kriminalprävention. Stuttgart u. a. 1999, S. 13 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig: Privatisierung der Gefahrenabwehr? Privatpolizeien? In: Ders. (Hg.): Innere Sicherheit in der Gemeinde: kommunale Kriminalprävention. Stuttgart u. a. 1999, S. 80 ff.
- Koch, Ulrich: Interkulturelles Personalmanagement für die innere Sicherheit. In: Pitschas, Rainer (Hg.): Politik und Recht der inneren Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. München und Berlin 1996, S. 323 - 338.
- Kocks, Manfred und Mario Krupp (unter Mitarbeit von Hans Brinke): Detektivdienste / Ermittlungsdienste. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 405 ff.
- Köhler, Gerhard: Sicherheitsaufgaben durch private Unternehmen. In: Die Polizei 1994, S. 49 - 54.
- König, Klaus und Joachim Beck: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. Baden-Baden 1997.
- Kötter, Fritz: Klassische Sicherheitsdienstleistung. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 315 ff.

- Krakow, Christian: Statement aus der Sicht des Geschäftsführers der BSG Bahnschutz GmbH. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben (BKA – Forschungsreihe Bd. 41). Wiesbaden 1996, S. 63 ff.
- Krölls, Albert: Rechtliche Grenzen der Privatisierungspolitik. In: GewArch 1995, Heft 4, S. 129 ff.
- Krölls, Albert: Die Privatisierung der inneren Sicherheit. In: GewArch 1997, Heft 11 - 12, S. 445 ff.
- Krüger, Herbert: Das Wirtschaftspolitische Mitwirkungsverhältnis. Hamburg 1974.
- Kube, Edwin, Hans Schneider und Jürgen Stock: Kriminalprävention als kommunale Aufgabe. In: Dies. (Hg.): Vereint gegen Kriminalität – Wege der kommunalen Kriminalitätsprävention in Deutschland. Lübeck u. a. 1996, S. 11 ff.
- Kühne, Hans-Heiner: Die Bekämpfung von internationaler Kriminalität und von Drogenabhängigkeit als gemeinsames Interesse der Unionsstaaten. In: Müller-Graff, Peter-Christian (Hg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union. Baden-Baden 1996, S. 85 - 99.
- Ladeur, Karl-Heinz: Von der Verwaltungshierarchie zum administrativen Netzwerk? In: DV Bd. 26 (1993), Heft 2, S. 137 ff.
- Lege, Joachim: Polizeieinsätze bei Fußball-Bundesligaspielen. In: Verwaltungs-Archiv Bd. 89 (1998), Heft 1, S. 71 ff.
- Lehne, Werner: Präventionsräte, Stadtteilforen, Sicherheitspartnerschaften. Die Reorganisation des Politikfeldes „Innere Sicherheit“. In: Trotha, Trutz von (Hg.), Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse. Beiträge zur interdisziplinären wissenschaftlichen Kriminologie (Festschrift für Fritz Sack zum 65. Geburtstag). Baden-Baden 1996, S. 299 - 319.
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine: Innere Sicherheit. Herausforderungen an den Rechtsstaat. Heidelberg 1994.

- Leyendecker, Hans, Richard Rickelmann und Georg Bönisch: Mafia im Staat – Deutschland fällt unter die Räuber. 3. Aufl., Göttingen 1992.
- Lisken, Hans: Rechtsstaat – was sonst? Ausgewählte Schriften. Hrsg. von Erhard Denninger und Reinhard Mokros. Baden-Baden 1996.
- Lüderssen, Klaus: Entkriminalisierung durch Politisierung? In: JZ, 52. Jg. (1997), Heft 11, S. 525 ff.
- Mahlberg, Lothar: Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen. Berlin 1988.
- Marcks, Peter: Neuerungen im Bewachungsgewerberecht. In: GewArch 1996, Heft 4, S. 133 ff.
- Marcks, Peter: Erfahrungen mit § 34a GewO sowie der Bewachungsverordnung. In: Pitschas, Rainer und Rolf Stober (Hg.): Quo vadis Sicherheitsgewerberecht. Köln u. a. 1998, S. 111 ff.
- Martens, Ulrich und Hans-Werner Röder: Neue Sicherheitsdienste. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 347 ff.
- Mauersberger, Frank: Markt und Wettbewerb. Volumen und Gliederung des Sicherheitsmarktes. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 763 ff.
- Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl., München 1997.
- Meister, Edgar: Cyber Geld, Prepaid-Card und EURO-Konsequenzen für den Geld- und Werttransport. In: Der Sicherheitsdienst 1997, Heft 1, S. 4 ff.
- Merkel, Willi; Reiner Künzel und Urban Brauer: Elektronische Sicherheitstechnik. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 487 ff.

- Möller, Hartwig: BDWS-Symposium „Gesetzliche Neuregelung des privaten Sicherheitsgewerbes?“ Befürwortung einer gesetzlichen Neuregelung. In: Der Sicherheitsdienst 48. Jg. (1996), S. 15 ff.
- Mühlen, Rainer von zur: Sicherheitsanalyse und Sicherheitsberatung. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 281 ff.
- Müller-Christmann, Bernd: Warenhauspassage als Geschäftsraum oder befriedetes Besitztum? – OLG Oldenburg, NJW 1985, 1352. In: Jus 1987, Heft 1, S. 19 ff.
- Murck, Manfred: Statement aus der Sicht eines Sozialwissenschaftlers. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 119 - 129.
- Neusel, Hand: Innere Sicherheit und Sicherheitspolitik. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.), Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1995, S. 43 - 54.
- Nitschke, Peter: Kommunalisierung und Privatisierung der Inneren Sicherheit. In: Lenk, Klaus und Rainer Prätorius (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit: Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung. Baden-Baden 1998, S. 42 ff.
- Nitz, Gerhard: Neuere Rechtsprechung zur Privatisierung der Verkehrsüberwachung. In: NZV 1998, S. 11 ff. (zit.: 1998a).
- Nitz, Gerhard: „Private Policing“ in den Vereinigten Staaten. In: Verwaltungs-Archiv Bd. 89 (1998), Heft 2, S. 306 ff. (zit.: 1998b).
- Nogala, Detlef: Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle: Funktion und Ideologie technikbesetzter Kontrollstrategien im Prozess der Rationalisierung von Herrschaft. Pfaffenweiler 1989.

- Nowotny, Kerstin: Rechtshilfeverkehr und soziokulturelle Aspekte der staatsanwaltlichen Arbeit. In: Pitschas, Rainer (Hg.): Politik und Recht der inneren Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. München und Berlin 1996, S. 255 - 272.
- Nunner-Winkler, Gertrud: Normerosion. In: Frommel, Monika und Volkmar Gessner (Hg.): Normerosion. Baden-Baden 1996, S. 15 - 32.
- Obergfell-Fuchs, Joachim: Einstellungen der Bürger zur Polizei und zu privaten Sicherheitsdiensten. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 131 ff.
- Obergfell-Fuchs, Joachim und Helmut Kury: Verbrechensfurcht und kommunale Kriminalitätsprävention – Analysen anhand der Bevölkerungsbefragung in den Projektstädten und der bundesweit repräsentativen Bevölkerungsumfrage. In: Thomas Feltes (Hg.): Kommunale Kriminalitätsprävention in Baden-Württemberg, 1995, S. 31 ff.
- Olschok, Harald: Aktuelle Herausforderung des Wach- und Sicherheitsgewerbes. In: Der Sicherheitsdienst Jg. 48 (1996), Heft 1, S. 4 ff.
- Olschok, Harald: Entwicklung und Struktur des Privaten Sicherheitsgewerbes. In: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hg.): Polizei, Ordnungsbehörden und Privates Sicherheitsgewerbe, Mainz 1998, S. 4 - 12.
- Olschok-Tautenhahn, Harald: Aufgaben, personeller Bestand und Dimensionen privater Sicherheitsdienste. In: Die Polizei 1994, Heft 3, S. 31 ff.
- Olschok-Tautenhahn, Harald: Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart u. a. 1995, S. 1 - 17.
- Olschok-Tautenhahn, Harald: Das Sicherheitsgefühl der Bürger aus der Sicht privater Sicherheitsunternehmen. In: Sozialwerk der Polizei (Hg.): Das Sicherheitsgefühl der Bürger – eine Marktlücke? 14. GdP-Tagung für Verbrechensbekämpfung 1995. (o. O.) 1996, S. 49 ff.

- Ossenbühl, Fritz: Gesetz und Verordnung im gegenwärtigen Staatsrecht. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates. Baden-Baden 1998, S. 27 ff.
- Ottens, Reinhard W.: Private Sicherheitsdienste und Innere Sicherheit in Europa. In: Der Sicherheitsdienst, Jg. 51 (1999), Heft 2, S. 11 ff.
- Pahl, Andreas: OK in Berlin – Eine Situation eigener Art. In: Kriminalistik Jg. 48 (1994), Heft 12, S. 787 ff.
- Peilert, Andreas: Das Recht des Auskunftei- und Detekteigewerbes. Berlin 1996.
- Pernthaler, Peter: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre. Wien – New York 1986.
- Pitschas, Rainer: Berufsfreiheit und Berufslenkung. Berlin 1983.
- Pitschas, Rainer: Verantwortlichkeit und Verwaltungsverfahren. Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts. München 1990. (zit.: 1990a).
- Pitschas, Rainer: Staatswissenschaftliche Analyse von Verfassungsgerichtsentscheidungen: Interdisziplinäre Effektivitäts-, Implementations- und Evaluationsforschung als Grundlage einer folgenorientierten Verwaltungsrechtsdogmatik. In: Raiser, Thomas und Rüdiger Voigt (Hg.): Durchsetzung und Wirkung von Rechtsentscheidungen. Baden-Baden 1990, S. 190 ff. (zit.: 1990b).
- Pitschas, Rainer: Kriminalistik durch Informationsvorsorge. In: Kriminalistik Jg. 45 (1991), Heft 12, S. 774 - 778. (zit.: 1991a).
- Pitschas, Rainer: Fortentwicklung des Polizeirechts und Legitimität des Staates. In: Kuratorium der Polizei-Führungsakademie (Hg.): Polizeirecht heute. SchrR der Polizei-Führungsakademie, Heft 4, Lübeck 1991, S. 7 ff. (zit.: 1991b).
- Pitschas, Rainer: Innere Sicherheit und internationale Verbrechensbekämpfung als Verantwortung des demokratischen Verfassungsstaates. In: JZ 1993, Heft 18, S. 857 ff.

- Pitschas, Rainer: Europäische Integration als Netzwerkkoordination komplexer Staatsaufgaben. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg. (1994), Heft 4, S. 503 ff.
- Pitschas, Rainer: „Schutzstaat“ oder Sicherheit als gesellschaftlicher Mehrwert? Staatliche Integration als nationaler Wertekonflikt. In: Kreyher, Volker J. und Carl Böhret (Hg.): Gesellschaft im Übergang. Baden-Baden 1995, S. 57 ff.
- Pitschas, Rainer: Revisionsbedarfe der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa: Innere Sicherheit als gemeinschaftsrechtliches und interkulturelles Problem. In: Ders. (Hg.): Politik und Recht der inneren Sicherheit in Mittel- und Osteuropa. München / Berlin 1996, S. 1 ff. (zit.: 1996a).
- Pitschas, Rainer: Thesen zur Privatisierung. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 4) Wiesbaden 1996, S. 35 ff. (zit.: 1996b).
- Pitschas, Rainer: Gefahrenabwehr durch private Sicherheitsdienste ? In: Die Öffentliche Verwaltung Jg. 50 (1997), S. 393 - 401. (zit.: 1997a).
- Pitschas, Rainer: Duale Umweltverantwortung von Staat und Wirtschaft. Verwaltungsrechtliche Gestaltungsprobleme der Zusammenarbeit im „schlanken“ Staat am Beispiel des Zulassungs- und Aufsichtssystems für Umweltgutachter nach dem Umweltauditgesetz. In: Lüder, Klaus (Hg.): Staat und Verwaltung. Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin 1997, S. 259 ff. (zit.: 1997b).
- Pitschas, Rainer: Der „neue“ soziale Rechtsstaat. Vom Wandel der Arbeits- und Sozialverfassung des Grundgesetzes. In: Ruland, Franz, Bernd Baron von Maydell und Hans-Jürgen Papier (Hg.): Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag. Heidelberg 1998, S. 755 ff.
- Pitschas, Rainer: Privates Sicherheitsgewerbe und Innere Sicherheit – Grundsatzüberlegungen und rechtliche Aspekte. In: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hg.): Polizei, Ordnungsbehörden und Privates Sicherheitsgewerbe. Mainz 1998, S. 13 - 21 (zit.: 1998a).

- Pitschas, Rainer: Europäische Innenpolitik und private Sicherheitsdienstleistungen. In: Pitschas, Rainer und Rolf Stober (Hg.): Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Köln u. a. 1998, S. 1 ff. (zit.: 1998b).
- Pitschas, Rainer: Geben moderne Technologien und die europäische Integration Anlass, Notwendigkeit und Grenzen des Schutzes personenbezogener Informationen neu zu bestimmen? In: Verhandlungen des 62. Deutschen Juristentags, Bd. II/1 (Sitzungsberichte). München 1998, S. M 9 ff. (zit.: 1998c).
- Pitschas, Rainer: Der „neue“ soziale Rechtsstaat. Vom Wandel der Arbeits- und Sozialverfassung des Grundgesetzes. In: Ruland, Franz, Bernd Baron von Maydell und Hans-Jürgen Papier (Hg.): Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag. Heidelberg 1998, S. 755 ff. (zit.: 1998d).
- Pitschas, Rainer: Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts – Das kooperative Sozial- und Gesundheitsrecht der Gemeinschaft. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard und Wolfgang Hoffmann-Riem (Hg.): Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts. Baden-Baden 1999, S. 123 ff. (zit.: 1999a).
- Pitschas, Rainer: Auf dem Weg zu einem „neuen“ Polizeirecht: Vorbeugende Verbrechensbekämpfung durch Sicherheitsnetzwerke. In: Kriminalistik, Jg. 53 (1999), S. 153 ff. (zit.: 1999b).
- Pitschas, Rainer und Ulrich Koch: Innere Sicherheit als interkulturelles Problem. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft Jg. 79 (1996), Heft 2, S. 158 - 170.
- Pitschas, Rainer und Ulrich Koch: Zur Notwendigkeit eines „neuen“ Polizeimanagements. In: Kriminalistik, Jg. 51 (1997), Heft 1, S. 45 ff.
- Püttner, Günter: Verwaltungslehre. 2. Aufl., München 1989.
- Ronellenfisch, Michael: Das Hausrecht der Behörden. In: Verwaltungs-Archiv Bd. 73 (1982), S. 465 ff.

- Quaritsch, Helmut: Art. „Souveränität“. In: Ritter, Joachim und Karlfried Gründer (Hg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Basel 1996, Sp. 1104 ff.
- Regensburger, Hermann: Eine neue Sicherheitsarchitektur in Bayern. In: Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.): Innere Sicherheit in der Gemeinde: kommunale Kriminalprävention. Stuttgart u. a. 1999, S. 47 ff.
- Ress, Georg: Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz. In: VVDStRL Bd. 48 (1990), S. 56 ff.
- Reuband, Karl-Heinz: Objektive und subjektive Bedrohung durch Kriminalität. Ein Vergleich der Kriminalitätsfurcht in der Bundesrepublik Deutschland und den USA 1965 – 1990. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Jg. 44 (1992), S. 341 - 353.
- Reuband, Karl-Heinz: Steigende Kriminalitätsfurcht – Mythos oder Wirklichkeit? Objektive und subjektive Bedrohung durch Kriminalität. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 1994, Heft 4, S. 214 ff.
- Rohlf, Dietwalt: Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre. Berlin 1980.
- Rupprecht, Reinhard und Markus Hellenthal: Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.), Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt. Gütersloh 1992, S. 23 - 318.
- Rupprecht, Reinhard: Übertragung polizeilicher Aufgabenfelder auf private Unternehmen unter Gewährleistung der Beibehaltung des staatlichen Gewaltmonopols. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 45 ff.
- Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl., München 1999.
- Salewski, Wolfgang D. und Rudolf Ochs: Personalentwicklung. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes. Stuttgart u. a. 1995, S. 649 - 706.

- Schärges, Horst: Sicherheitsunternehmen unter Ertragsdruck. In: Der Sicherheitsdienst 1996, Heft 1, S. 8 f.
- Schedler, Kuno: Leistungen und Wirkungen der Polizei. In: Ders., Andrea Kleindienst und Jürgen Felix (Hg.): Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei. Bern – Stuttgart – Wien 1998, S. 63 ff.
- Schenkelberg, Herbert: Kurzvortrag aus der Sicht eines Verwaltungspraktikers. In: Rüdiger Weiß und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 4) Wiesbaden 1996, S. 51 ff. (zit.: 1996a).
- Schenkelberg, Herbert: Sicherheit als ganz normale Dienstleistung? Damit private Dienste nicht zu einer Privatpolizei werden, muss der Gesetzgeber Regeln aufstellen. In: Frankfurter Rundschau v. 18. Oktober 1996, Nr. 243, S. 18 (zit.: 1996b).
- Schmidt-Aßmann, Eberhard: Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee. Heidelberg 1998.
- Scholz, Rupert: Das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: AöR Bd. 100 (1975), Heft 1, S. 80 ff.; Heft 2, S. 131 ff.
- Scholz, Rupert: Rechtsfrieden im Rechtsstaat. In: NJW 1983, S. 705 ff.
- Scholz, Rupert und Rainer Pitschas: Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung. Berlin 1984.
- Scholz, Rupert: Der Rechtsstaat in der Bewährung. In: ThürVBl. 1995, Heft 1, S. 1 ff.
- Scholz, Rupert: Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater? In: Wendt, Rudolf, Wolfram Höfling, Ulrich Karpen und Martin Oldiges (Hg.): Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag. Heidelberg 1996, S. 439 ff. (zit.: 1996 b).
- Scholz, Rupert: Verkehrsüberwachung durch Private? In: Neue Juristische Wochenschrift, Heft 1, 1997, S. 14 ff.

- Scholz, Rupert: Schlankerer Staat tut not! In: Ruland, Franz, Bernd Baron von Maydell und Hans-Jürgen Papier (Hg.): *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats. Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag.* Heidelberg 1998, S. 987 ff.
- Scholzen, Reinhard: Das Ende eines Monopols – Der Boom privater Sicherheitsunternehmen. In: *ZFiS*, Jg. 3 (1999), Heft 3, S. 166 ff.
- Schünemann, Wolfgang B.: *Selbsthilfe im Rechtssystem.* Tübingen 1985.
- Schult, Horst: Auswirkungen der europäischen Integration auf die Ausbildung der Polizei. In: *Die Polizei* 1993, Heft 1, S. 18 - 21.
- Schult, Horst: Privates Sicherheitsgewerbe und Polizei. In: Glavic, Jürgen J. (Hg.): *Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes.* Stuttgart u. a. 1995, S. 127 - 158 (zit.: 1995a).
- Schult, Horst: Innere Sicherheit am Wendepunkt? In: *Deutsches Polizeiblatt* 1995, Heft 6, S. 2 f. (zit.: 1995b).
- Schulte, Martin: Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 1995, S. 130 ff.
- Schuppert, Gunnar Folke: Grundrechte und Bekämpfung der organisierten Kriminalität. In: Barfuß, Walter (Hg.): *Sicherheitsverwaltung*, Wien 1996, S. 31 - 57.
- Schuppert, Gunnar Folke: Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Das Gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates. Symposium anlässlich des 60. Geburtstages von Christian Starck.* Baden-Baden 1998, S. 105 ff. (zit.: 1998a).
- Schuppert, Gunnar Folke: Staatsaufsicht im Wandel. In: *DÖV* 51. Jg. (1998), S. 831 ff. (zit.: 1998b).
- Schwind, Hans-Dieter: Die gefährliche Verharmlosung der „Ausländerkriminalität“ – Kommentar und Replik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1995, Heft 43, S. 32 ff.

- Seysen, Ingo: Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch private Sicherheitsdienste. *Kriminologisches Journal* 1992, S. 179 ff.
- Sielaff, Wolfgang: Kriminalistik im europäischen Wandlungsprozess. In: *Kriminalistik* 51. Jg. (1997), Heft 1, S. 37 ff.
- Spörl, Karl-Heinz: Zum Einsatz von Bürgern in einer „Sicherheitswacht“ – Positives Ergebnis eines dreijährigen Modellversuchs in Bayern –. In: *Die Polizei* 88. Jg. (1997), Heft 2, S. 33 ff.
- Stegmann, C.: Verkehrsüberwachung durch Private. In: *NJW* 1997, S. 2158 f.
- Steiner, Udo: Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung. In: *DAR* 1996, Heft 7, S. 272 ff.
- Stern, Klaus: Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht. In: *Gesellschaft für Rechtspolitik Trier (Hg.): „Bitburger Gespräche“*. Jahrbuch 1984. München 1984, S. 5 ff.
- Stern, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band III/1: *Allgemeine Lehren der Grundrechte*. München 1988.
- Stern, Klaus: Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte. In: *Isensee, Josef und Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts*. Band V: *Allgemeine Grundrechtslehren*. Heidelberg 1992, § 109 (S. 45 ff.).
- Stober, Rolf: Anmerkungen zu einer Gesetzesinitiative „Private Sicherheitsdienste“. In: *Gewerbearchiv* 1997, Heft 6, S. 217 ff. (zit.: 1997a).
- Stober, Rolf: Staatliches Gewaltenmonopol und privates Sicherheitsgewerbe. Plädoyer für eine Police-Private-Partnership. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 1997, Heft 14, S. 889 ff. (zit.: 1997 b).
- Stober, Rolf: Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? In: *Pitschas, Rainer und Rolf Stober (Hg.): Quo vadis Sicherheitsgewerberecht?* Köln u. a. 1998, S. 35 ff.
- Streng, Franz: Thesen aus der Sicht eines Kriminologen. In: *Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben*. (BKA – Schriftenreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 105 ff.

- Theisen, Heinz: Zukunftsvorsorge als Staatsaufgabe. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis Bd. 6 (1995), Heft 1, S. 111 - 125.
- Thelin, Hakan: Umfang und rechtliche Bedingungen des privaten Sicherheitsgewerbes in Schweden. In: Die Polizei 1994, Heft 2, S. 71 ff.
- Treiber, Hubert: Gewährleistung von Schutz und Ordnung im Schatten des Leviathan. Zu kooperativ erstellten und kommerziell angebotenen protektiven Leistungen. In: Lenk, Klaus und Rainer Prätorius (Hg.): Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit: Beiträge zur Rückbesinnung auf die hoheitliche Verwaltung. Baden-Baden 1998, S. 9 ff.
- Trute, Hans-Heinrich: Das Polizei- und Ordnungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung. In: Die Verwaltung Bd. 32 (1999), Heft 1, S. 73 ff.
- Unruh, Peter: Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten. Berlin 1996.
- Verbeek, Henk und Jacques Godefroimont: Europäische Kommission: Sicherheitsdienste in Europa. In: Der Sicherheitsdienst Jg. 49 (1997), Heft 1, S. 3 ff.
- Villmow, Bernhard: Privatisierung von polizeilichen Aufgaben – Zu einzelnen kriminologischen Aspekten. In: Weiß, Rüdiger und Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996, S. 89 ff.
- Vogel, Klaus: Über die Herkunft des Polizeirechts aus der liberalen Staatstheorie. In: Festschrift für Gerhard Wacke. Köln 1972, S. 375 ff.
- Voigt, Rüdiger: Der kooperative Staat: Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus. In: Voigt, Rüdiger (Hg.): Der kooperative Staat. Baden-Baden 1995, S. 33 ff.
- Wackerhagen, Rolf und Harald Olschok: Deutschland. In: Ottens, Reinhard W., Harald Olschok und Stephan Landrock (Hg.), Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa. Stuttgart u. a. 1999, S. 169 ff.
- Walter, Michael: Über Privatisierung der Verbrechenskontrolle aus kriminologischer Sicht. In: Pitschas, Rainer und Rolf Stober (Hg.): Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Köln u. a. 1998, S. 65 ff.

- Wehowsky, Stephan: Schattengesellschaft. Kriminelle Metalitäten in Europa. München und Wien 1994.
- Weichert, Thilo: Datenschutz bei privaten Sicherheitsdiensten- und Polizei. In: Die Polizei Jg. 85 (1994), Heft 12, S. 313 ff.
- Weichert, Thilo: Die Privatisierung der öffentlichen Sicherheit. Vom „großen Bruder“ zur „großen Familie“. In: Gössner, Rolf (Hg.): Mythos Sicherheit: Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden 1995, S. 263 ff.
- Weiß, Rüdiger, Monika Plate (Hg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. (BKA – Forschungsreihe Bd. 41) Wiesbaden 1996.
- Wischniewski, Renate: Auffinden und Rückfindung gestohlener Kraftfahrzeuge in Osteuropa. In: Deutsches Polizeiblatt 1995, Heft 2, S. 23 ff.
- Witte, Gertrud: Möglichkeiten zur Verbesserung der Sicherheit in den Städten aus Sicht des Deutschen Städtetags. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Kriminalitätsverhütung durch Sicherheitsvorsorge – Kriminalitätskontrolle als gemeinsame Aufgabe von Polizei, öffentlichen Institutionen und Privaten. Schlussbericht. Münster 1998, S. 39 ff.
- Wittkämper, Gerhard W., Peter Krevert und Andreas Kohl: Europa und die innere Sicherheit. (BKA – Forschungsreihe Bd. 35) Wiesbaden 1996.
- Wenzel, Jörg: Innere Sicherheit in Europa. Zur Notwendigkeit eines neuen Sicherheitsdenkens in Europa. In: Die Polizei Jg. 84 (1993), Heft 1, S. 5 ff.
- Württemberg, Thomas, Dirk Heckmann und Rainer Riggert: Polizeirecht in Baden-Württemberg. Heidelberg 1993.
- Zachert, Hans-Ludwig: Auswirkungen der Öffnung der Staaten Osteuropas auf die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland. Die Polizei 1993, S. 130 - 133.
- Zeiser, Wilhelm: Sicherheit und Ordnung in der Kommune am Beispiel der Stadt Ludwigshafen am Rhein. In: Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Hg.): Polizei, Ordnungsbehörden und Privates Sicherheitsgewerbe. Mainz 1998, S. 22 ff.

Zimmermann, Hans-Martin: Privates Sicherheitsgewerbe – Ausweg oder Fehlentwicklung? In: Die Polizei 1994, Heft 2, S. 60 ff.

Zuber, Walter: Innere Sicherheit – Polizei, Ordnungsbehörden und Privates Sicherheitsgewerbe. In: Der Sicherheitsdienst Jg. 50 (1998), S. 3 f.

Stichwortverzeichnis

A

- Alarmverfolgung 44, 171
- Allgemeines Persönlichkeitsrecht 148 ff.
- Einwirkung auf Sicherheitskooperation 152 ff.
- gestufte Sicherheitspartnerschaft 153, 155, 162
- Kernbereich 153, 154, 173
- Sozialsphäre 162, 165, 167, 169
- Audits 73

B

- Befugnisgesetz 106, 157, 159, 161, 162, 164, 166 f., 168, 170, 175, 177 ff., 187, 194
- Beleihung 48, 59, 61, 65, 66 ff., 130, 141 f., 144, 152 f., 158, 166, 171
- Bewachungsverordnung 70, 71 f., 89, 181, 192
- Bürgergesellschaft 78, 93, 102, 104

D

- Datenschutz 65, 87, 152 m. Anm. 448, 164, 174, 183, 190 f.
- Detektei 166
- Detektiv 40, 43, 139
- City-Detektive 158, 166
- Dritter Sektor 127, 187, 193

E

- Europäisches Sicherheitsrecht
- Dienstleistungsfreiheit 61 f.
- Europäische Verordnung 57, 63, 115, 184

- Europäische Sicherheitsvorsorge 63, 132, 144 f., 185
- Niederlassungsfreiheit 61 f.
- Sicherheitsfunktion 155, 161 f.
- Sicherheitskonzept 135
- Vergaberecht 63, 191

F

- Fahndungsmaßnahmen 170 f.
- Funktionaler Staat 77, 103
- Funktionsschutz hoheitlicher Tätigkeit (Art. 33 IV GG) 61, 66 f., 87 f., 114

G

- Gesellschaftsvertrag 81, 91, 98, 102, 112
- Gesetzgebungskompetenz 193 f.
- Gewährleistungsfunktion 83, 168
- Gewalthoheit 101 f., 102 ff., 118 ff.
- Gewaltmonopol 38, 53, 62, 77, 80, 99, 100 f., 104, 112, 123, 137, 180
- Gewaltenteilung 123, 138
- Großveranstaltungen 163 f., 168, 175

H

- Hausrecht 84, 86, 156 f., 162, 165 ff., 168, 182, 190

I

- Integration 29, 81, 121
- Internationalisierung des Verbrechens 19, 32 f.

K

Kommunale Sicherheitskonferenzen 172

Kriminalität

- Kinder- und Jugendkriminalität 18
- Kriminalitätslage 17
- kulturelle Schichtung 32 f.
- Organisierte Kriminalität 18, 33

M

MOE-Staaten 32, 43, 54

N

Networking der Sicherheitsakteure 80, 82

Netzwerk-Governance 81 ff., 180

Not- und Jedermannsrechte 63 f., 78, 84, 86, 87, 100 f., 136, 157 ff., 166 f., 181

O

Öffentlicher (Verkehrs-)Raum 46, 71, 87, 124, 148, 153, 156 f., 166, 167, 168, 175, 183, 192

P

Personal

- im Sicherheitsgewerbe 51 f., 156, 172
- interkulturelles Personalmanagement 34
- Personalstärke in der EU 53 f.
- Wachperson 71

Personenschutz 169

Polizei

- Ausstattung 22
- Effizienz 132 m. Anm. 381, 173, 186 m. Anm. 534, 195
- Hilfspolizeibeamte 59, 66, 87,

167, 175

- Kooperation mit Sicherheitsdiensten 40 f., 47, 58 f., 63, 64 f., 73, 77, 79 ff., 84 f., 164, 169 ff., 173 f., 192 f.
 - Planstellen 21
 - Polizeikosten 164
 - „Privatpolizei“ 167, 181
 - Strukturreform 80, 84, 117, 140
- Prävention
- Kriminalprävention 78 f., 82, 84, 104, 110, 140, 146, 147, 163, 179, 193
 - Präventionsstaat 21, 28, 82
- Public-Private-Partnership 140, 172

R

Repression 138

S

Schengen 50

Schutzpflicht 107, 109 ff., 121

Sicherheit als Verfassungsprinzip 23, 26, 95, 111 ff., 148

Sicherheit, innere

- als Wertidee 29
- Begriff 24
- Defizite 17 f., 37, 103 f.
- industrielle 39, 111, 182
- Kernaufgabe des Staates 85, 89, 91 ff., 94, 96, 114, 117, 125, 129, 131, 137, 145, 148, 173, 176, 189
- Kommunikation 27, 29, 56, 73, 82, 120, 151, 158, 170, 174
- kulturelle Strategien 30, 31, 32, 34
- partikulare Sicherheitskulturen 32

- Privatisierung 29, 30, 32, 54, 63, 75, 83, 92 f., 97, 106, 115, 119, 121, 136, 140, 144, 145, 146, 172, 174, 176, 180
- (Grund-)Recht auf 50, 107 f., 111, 136, 148, 154
- Sicherheitserwartungen 25, 27, 28, 122
- Sicherheitsgefühl 25 ff., 29 f., 35, 75, 121, 140
- sozio-kulturelles Wertsymbol 25 f.
- Sicherheitsdienste, private 42 ff.
- Sicherheitsgewerbe
 - Angebotsspektrum 41 ff.
 - Aufsicht 134, 154, 189
 - Ausbau 37, 38, 51 ff.
 - Beleihung 48, 59, 61, 65, 66 ff., 130, 135 m. Anm. 392, 137, 141 ff., 144, 152, 158, 166, 167, 171, 175, 176, 183
 - Beschäftigungsentwicklung 51 ff., 53 f., 56, 76, 191
 - Grundrechtsschutz 60 f., 78, 88, 96 f., 107, 123, 136, 148, 155, 165 f., 182
 - Haftung für Schäden 168
 - historische Entwicklung 38 ff.
 - Inpflichtnahme (Indienstnahme) 68 f., 141, 143, 175
 - Leiharbeitsverhältnis 175
 - Leistungen für die öffentliche Hand 46 f.
 - Marktzutrittsprüfung 134
 - Objektschutz 156 f.
 - Qualitätsmanagement 73, 132, 191 f.
 - Rechtsgrundlagen 58 ff.
 - Rollen- und Funktionspartnerschaft 161 f., 169, 174
 - „Sicherheitsindustrie“ 37, 48, 55, 56, 77, 182
 - Sicherheitspolitische Bedeutung 76
 - Streifen 58, 167
 - Verwaltungshilfe 47, 59, 66, 87, 141, 142, 167, 171, 175
 - Verwaltungsintegration 65, 141, 143, 158, 167, 175, 183
 - Werkschutz 41, 42, 169
 - Wirtschaftskraft 49, 51 ff., 76
 - Zertifizierung 57, 134
 - Sicherheitskonflikte 31
 - Sicherheitskonsens 29, 83
 - Sicherheitskooperation, duale 64
 - Sicherheitskultur 55
 - Sicherheitsnetzwerk 38, 46, 58, 60, 79, 127
 - Sicherheitspartner 30, 35, 56, 63, 83, 84, 97, 102, 104 f., 125, 127 ff., 136, 145, 153, 154, 163, 169, 170, 172, 181 f.
 - Sicherheitspolitisches Mitwirkungsverhältnis 79, 82, 90, 120, 127 ff., 132, 137, 139, 144, 173, 189
 - Sicherheitsrecht 33
 - Sicherheitsverantwortung, duale 128, 136
 - Sicherheitsverfassung, „offene“ 119, 124 ff., 131, 144, 146, 159, 173
 - Sicherheitsverwaltung 35, 139
 - Sicherheitsvorsorge 24, 28, 33, 38, 58, 63, 80, 83, 95, 97, 102, 104
 - in den USA 55
 - Sicherheitswacht 59, 82, 122, 145, 147
 - Souveränität, innere 98, 100 f.,

103, 104, 105, 111, 117 ff., 120,
125, 145, 154
Sozialer Dialog 50, 56 f.
Staatsmodernisierung 102, 105
Steuerung 92 ff.
– Ausbildung und Beruf 89, 156,
179, 191 f.
– Komplexität 82, 185 f.
– kultureller Kontext 29 f., 31,
33 f., 43, 77
– Selbststeuerung 57, 110, 146 m.
Anm. 430
– Steuerungsdefizite 184
– Strategiekonzept 75, 76, 82, 84,
89, 172
Subsidiarität 121, 146

T

Tarifpolitik 85

U

Untermaßverbot 107, 110, 115 f.,
152, 187

V

Verantwortung
– Eigenverantwortung 94, 120
– Gewährleistungsverantwortung
96 f., 98, 104, 106, 109 ff., 129,
135, 168, 181
– Monolverantwortung 83
– Staatliche Infrastrukturverant-
wortung 97
– Verantwortungsgemeinschaft
78, 93, 101, 105, 130, 133, 146
– Verantwortungspartnerschaft
129, 147
– Verantwortungsteilung 35, 77,
79, 83, 91, 95, 97, 98, 102, 105,
114, 120, 123, 139, 144, 146

Verhältnismäßigkeit 149 f., 160,
173

Verkehr

– ruhender 47, 68, 143, 175, 183,
192
– Überwachung 48, 67 f., 137,
138, 139, 142, 174
– Unfallaufnahme 138, 153, 174,
175, 192

Verrechtlichung 182, 187

Vertrauen 25, 26, 29, 75, 81, 82 f.,
121 f.

Verwaltungspartnerschaft 138

Verwaltungssubstitution 138, 146,
147

Vorläufige Festnahme 160 f.

W

Waffengebrauch 72, 87, 111, 183,
189 f.

Wertekonflikt 28

Wertewandel 20, 29, 30, 37, 81

Wesentlichkeitstheorie 177 f.

Wirtschaftsverfassung 123 f.,
130, 144 f., 152, 174

BKA - Forschungsreihe

In der „BKA - Forschungsreihe“ werden Abschlussberichte von kriminalistisch-kriminologischen Projekten veröffentlicht, die entweder vom Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamts selbst durchgeführt oder vom BKA finanziert wurden. Weiterhin werden in dieser Reihe Vorträge und Diskussionsbeiträge von der alljährlichen BKA-Arbeitstagung und von wissenschaftlichen Symposien publiziert. Schließlich erscheinen in dieser Reihe auch Bibliographien.

Die Bände der „BKA - Forschungsreihe“ werden in der Regel nur an Polizeidienststellen, Justizbehörden und amtliche Institutionen sowie an einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen und Bibliotheken abgegeben. Der Bezug ist für die genannten Stellen kostenlos. Interessenten wenden sich bitte an:

Bundeskriminalamt
Kriminalistisches Institut
Fachbereich KI 13
65173 Wiesbaden

Über sämtliche Veröffentlichungen des Kriminalistischen Instituts des BKA gibt es ein Gesamtverzeichnis (erhältlich als Broschüre oder Diskette 3,5"), welches über o. a. Anschrift angefordert werden kann.

In den letzten zwei Jahren sind unter anderem folgende Bände in der BKA - Forschungsreihe erschienen:

Michael C. Baurmann und Wolfram Schädler
Das Opfer nach der Straftat – seine Erwartungen und Perspektiven
(Bd. 22) redaktionell korrigierter Nachdruck 1999

Helmut Kury u. a.
Opfererfahrungen und Meinungen zur Inneren Sicherheit in Deutschland
(Bd. 25), unveränderte Aufl. 1996

Werner Vahlenkamp und Ina Knauß
Korruption – hinnehmen oder handeln?
Mit einem Beitrag von Ernst-Heinrich Ahlf
(Bd. 33) 2. Aufl. 1997

Gerhard W. Wittkämper, Peter Krevert und Andreas Kohl
Europa und die innere Sicherheit
(Bd. 35) 1996

Bundeskriminalamt (Hg.)
Methoden der Fallanalyse
(Bd. 38.1) 1998

Uwe Dörmann
Wie sicher fühlen sich die Deutschen?
(Bd. 40) 1996 – vergriffen

Rüdiger Weiß und Monika Plate (Hg.)
Privatisierung von polizeilichen Aufgaben
(Bd. 41) 1996

Ernst-Heinrich Ahlf
Ethik im Polizeimanagement
(Bd. 42) überarbeiteter Nachdruck 2000

Bundeskriminalamt (Hg.)
Organisierte Kriminalität
BKA-Arbeitstagung 1996
(Bd. 43) 1997 – vergriffen

Rolf Bachem
Rechtsextreme Ideologien – Rhetorische Textanalysen als Weg zur Erschließung rechtsradikalen und rechtsextremistischen Schriftmaterials
(Bd. 44) 1999

Reingart Göbel und Franziska Wallraff-Unzicker
Kriminalprävention
Eine Auswahlbibliographie
(Bd. 45) 1997 – vergriffen

Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll
Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes
und der Polizei-Führungsakademie
(Bd. 46) 2000

Bundeskriminalamt (Hg.)
Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen
BKA-Arbeitstagung 1997
(Bd. 48) 1998

Bundeskriminalamt (Hg.)
An der Schwelle des 21. Jahrhunderts
Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen
BKA-Arbeitstagung 1998
(Bd. 49) 1999

Rainer Pitschas
Polizei und Sicherheitsgewerbe
(Bd. 50) 2000

Joachim Obergfell-Fuchs
Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei
(Bd. 51) 2000

BKA

Forschungsreihe