

Sabine Schmidt

**Das expandierende private Sicherheitsgewerbe**

*Droht der Verlust des staatlichen*

*Gewaltmonopols im öffentlichen Raum?*

**Eine Analyse für das Land Berlin**



Sabine Schmidt

**DAS EXPANDIERENDE PRIVATE SICHERHEITSGEWERBE**

Droht der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols im  
öffentlichen Raum?

Eine Analyse für das Land Berlin

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

### **Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel  
oder direkt bei *ibidem* ([www.ibidem-verlag.de](http://www.ibidem-verlag.de)) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-435-4.

∞

ISBN-13: 978-3-8382-5435-7

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>9</b>
1.1. <i>Begründung und politikwissenschaftliche Relevanz .....</i>	9
1.2. <i>Fragestellung.....</i>	10
1.3. <i>Forschungsstand .....</i>	12
1.4. <i>Thesen.....</i>	20
1.5. <i>Vorgehen .....</i>	21
1.6. <i>Methoden .....</i>	22
<b>2. Begriffsklärung .....</b>	<b>24</b>
2.1. <i>Das private Sicherheitsgewerbe.....</i>	24
2.2. <i>Der öffentliche Raum.....</i>	26
2.3. <i>Der halböffentliche Raum .....</i>	27
2.4. <i>Das staatliche Gewaltmonopol .....</i>	28
2.4.1. <i>Ideengeschichtliche Herleitung .....</i>	28
2.4.2. <i>Reichweite des staatlichen Gewaltmonopols – demokratischer versus totalitärer Anspruch.....</i>	30
2.4.3. <i>Legitimierte Durchbruchstellen – die Notwehr- und Jedermannsrechte .....</i>	31
2.4.4. <i>Die Kompetenz-Kompetenz im staatlichen Gewaltmonopol .....</i>	32
2.4.5. <i>Das staatliche Gewaltmonopol ist relativ – Was nun?.....</i>	33
2.5. <i>Die Polizei als institutionelle Trägerin der Öffentlichen Sicherheit .....</i>	34

<b>3.</b>	<b>Das private Sicherheitsgewerbe in Berlin von 1990 bis 2003 .....</b>	<b>37</b>
3.1.	<i>Unternehmensstruktur .....</i>	37
3.1.1.	Bestandsentwicklung der Unternehmen in absoluten Zahlen .....	37
3.1.2.	Beschäftigungszahlen und Beschäftigungsstruktur .....	39
3.1.3.	Gegenüberstellung: Beschäftigte der Polizei und Polizeidichte .....	39
3.1.4.	Umsätze der privaten Unternehmen .....	41
3.1.4.	Marktkonzentration .....	42
3.2.	<i>Neue und erweiterte Aufgabenfelder des privaten Sicherheitsgewerbes ....</i>	45
3.3.	<i>Untersuchung der These 1 .....</i>	47
<b>4.</b>	<b>Die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und dem privaten Sicherheitsgewerbe .....</b>	<b>49</b>
4.1.	<i>Analyse auf Bundesebene .....</i>	49
4.2.	<i>Analyse auf Landesebene Berlin .....</i>	52
<b>5.</b>	<b>Die Sicherheitspartnerschaft zwischen Polizei und privatem Sicherheitsgewerbe in Berlin .....</b>	<b>58</b>
5.1.	<i>Der formale Vertrag der Kooperationsvereinbarung .....</i>	58
5.2.	<i>Der Erfahrungsbericht zum einjährigen Bestehen der Sicherheitspartnerschaft .....</i>	60
5.3.	<i>Die Dokumentenanalyse der Sicherheitspartnerschaft .....</i>	63
5.3.1.	Allgemeine Betrachtung .....	63
5.3.2.	Informationsaustausch .....	64
5.3.2.1.	Grundlegende Kontrollprobleme des privaten Sicherheitsgewerbes ..	65
5.3.2.2.	Aspekte des Datenschutzes .....	67

5.3.3.	Gemeinsame Sicherheitsbesprechungen .....	69
5.3.4.	Einbeziehung in hoheitliche Aufgaben .....	70
5.3.5.	Status des privaten Sicherheitsgewerbes.....	71
5.3.6.	Private Firmen als Bindeglied zwischen Bevölkerung und Polizei ....	73
5.3.7.	Funktionaler Gehalt der Partnerschaft für das private Sicherheitsgewerbe.....	76
5.4.	<i>Untersuchung der These 2</i> .....	77
<b>6.</b>	<b>Die Rolle des privaten Sicherheitsgewerbes aus staatsrechtlicher und ökonomischer Sicht .....</b>	<b>80</b>
6.1.	<i>Privatisierung als Wirtschaftsinstrument</i> .....	80
6.2.	<i>Berlin als Vorreiter der Privatisierung</i> .....	81
6.3.	<i>Ein Dominoeffekt im Sicherheitsbereich?</i> .....	83
6.4.	<i>Privatisierung von Sicherheitsdienstleistungen</i> .....	85
6.4.1.	<i>Outsourcing</i> in öffentlichen Gebäuden .....	85
6.4.2.	Lohn- und Qualitätsdumping .....	87
6.4.2.	Überwachung des Verkehrs .....	87
6.4.3.	Luftsicherungskontrolle .....	89
6.4.4.	Privatisierung in Justizvollzugsanstalten .....	91
6.4.5.	Bewachung kerntechnischer und militärischer Anlagen.....	96
6.5.	<i>Untersuchung der These 3</i> .....	97
<b>7.</b>	<b>Exkurs: Sicherheit als käufliches Gut.....</b>	<b>99</b>
7.1.	<i>Die Kommodifizierung von Sicherheit</i> .....	99
7.2.	<i>Das Produkt Sicherheit im System von Angebot und Nachfrage</i> .....	103

<b>8. Die Neukonstruktion des öffentlichen Raums – private Sicherheitskräfte im Einsatz .....</b>	<b>108</b>
8.1. <i>Der Arbeitsbereich des halböffentlichen Raums.....</i>	<i>108</i>
8.2. <i>Der Arbeitsbereich des öffentlichen Raums.....</i>	<i>110</i>
8.3. <i>Anmaßung von Eingriffsbefugnissen.....</i>	<i>111</i>
8.4. <i>Untersuchung der These 4.....</i>	<i>115</i>
<b>9. Strategien der Öffentlichen Sicherheit in Berlin.....</b>	<b>116</b>
9.1. <i>Öffentliche Sicherheit als Standortfaktor.....</i>	<i>116</i>
9.2. <i>Polizeipolitik des Landes Berlin.....</i>	<i>117</i>
9.2.1. <i>Die Novellierung des ASOG 1999 .....</i>	<i>117</i>
9.2.2. <i>Das Konzept der „gefährlichen Orte“ .....</i>	<i>120</i>
9.2.3. <i>Videüberwachung öffentlicher Räume .....</i>	<i>123</i>
9.3. <i>Untersuchung der These 5.....</i>	<i>126</i>
<b>10. Schlussbetrachtung.....</b>	<b>128</b>
<b>11. Literatur- und Quellenverzeichnis .....</b>	<b>131</b>
<b>12. Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>146</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>148</b>



# 1. Einleitung

## 1.1. Begründung und politikwissenschaftliche Relevanz

„Private Sicherheitsleute sind oft gnadenloser, als BVG und S-Bahn lieb ist.“ Diese Überschrift trug ein Artikel im Berliner Tagesspiegel, in dem beschrieben wurde, wie ein Fernsehjournalist, der eine Auseinandersetzung zwischen Kontrolleuren und einem Schwarzfahrer filmen wollte, von der Security über den Bahnsteig geschleift und zu Boden geworfen wurde<sup>1</sup>. Dieses Ereignis verweist zum einen auf das Bestehen eines Spannungsfeldes zwischen Menschen, wenn Techniken der Kontrolle angewandt werden. Zum anderen wird damit auf ein Phänomen hingewiesen, welches in den vergangenen Jahre verstärkt im alltäglichen Stadtbild zu beobachten ist. Ob auf öffentlichen Plätzen, beim Stadtteilstfest oder auf dem Trödelmarkt – private Sicherheitsfirmen sind häufiger als noch vor einigen Jahren im öffentlichen Raum im Einsatz. Diese subjektiv festgestellte Zunahme, welche sich auch in einer stärkeren Medienpräsenz ausdrückt – allein im Sommer 2003 erschienen wöchentlich mehrere Artikel in Berliner Tageszeitungen zur Rolle private Sicherheitsunternehmen – sowie das Konfliktpotenzial, welches das Auftreten der kontrollierenden Akteure in sich birgt, haben mich bewogen, das Phänomen des privaten Sicherheitsgewerbes insbesondere im öffentlichen Raum zu untersuchen.

Der nationale Staat in der Geschichte westlicher Demokratien ist ohne die Aufgabe Sicherheit nicht zu denken. Gemeinhin wird dabei die Wahrung der Öffentlichen Sicherheit der Polizei als Vertreterin des staatlichen Gewaltmonopols zugeschrieben. Aus dem verstärkten Auftauchen privater Akteure ergibt sich deshalb die Frage, ob dies Auswirkungen auf die Reichweite des staatlichen Gewaltmonopols hat. Vollzieht sich ein Rückzug des staatlichen Gewaltmonopols? Treten an die Stelle der universalen Normen, welche der Handlungslogik der staatlichen Sicherheitsbehörden zugrunde liegen, die partikularen Normen des privaten Sicherheitsgewerbes? Welche Rolle spielen dabei Kooperationsvereinbarungen, welche zwischen der Polizei und dem privaten Sicherheitsgewerbe abgeschlossen wurden? Die politikwissenschaftliche Relevanz ergibt sich nicht nur aus dem hohen Stellenwert, den die Staatsaufgabe Sicherheit von jeher einnimmt. Insbesondere nach den Anschlägen vom 11.09.2001 auf das World-Trade-Center in New York und den Attentaten in Ferienorten wie dem tu-

---

<sup>1</sup> Kurpjuweit, Klaus: Kontrolleure wollen keine filmenden Zeugen, in: Der Tagesspiegel, Nr. 18214, 19.08.2003, S. 12.

nesischen Djerba oder dem indonesischen Bali werden global verstärkt Strategien zur Wahrung der Öffentlichen Sicherheit entwickelt. Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist es nach Attentaten wie in der Düsseldorfer U-Bahn im August 2000, dem versuchten Anschlag auf ein Frankfurter Hochhaus im Januar 2003 oder dem Bombenfund im Dresdner Hauptbahnhof im Juni 2003 nur zwangsläufig, dass sich die Bedeutung der Öffentlichen Sicherheit erhöht hat.

## **1.2. Fragestellung**

In der vorliegenden Studie wird die Frage untersucht, ob die Expansion des privaten Sicherheitsgewerbes einen Verlust bzw. einen Rückzug des staatlichen Gewaltmonopols insbesondere im öffentlichen Raum bewirkt. Die Untersuchung grenzt dabei als Gegenstand das Land Berlin und temporär die Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes seit Beginn der 90er Jahre bis Ende 2003 ein.

Quantitative Faktoren wie Beschäftigungszahlen oder wirtschaftliche Umsätze des privaten Sicherheitsgewerbes sollen hier nur eine untergeordnete Rolle spielen. Diese Zahlen sagen nur wenig über qualitative Auswirkungen aus, sind jedoch ein Mittel, um die Größe des kollektiven Akteurs privates Sicherheitsgewerbe im System der Öffentlichen Sicherheit darzustellen. Konzentriert werden soll sich dagegen auf eine Untersuchung neuer bzw. erweiterter Aufgabenfelder und die Frage, ob sich daraus eine bedeutendere Rolle der Sicherheitsbranche im System der Öffentlichen Sicherheit ergibt.

Aus der grundsätzlichen Fragestellung ergeben sich folgende Unterpunkte: Zielt das private Sicherheitsgewerbe darauf ab, polizeiliche Aufgaben zu übernehmen oder ist dies bereits geschehen? Welche Rolle spielt der im März 2002 geschlossene Kooperationsvertrag im Verhältnis von privatem Sicherheitsgewerbe und staatlichen Sicherheitsbehörden? Finden im Zuge allgemeiner Privatisierungsstrategien auch Auslagerungen von Sicherheitsaufgaben statt? Entwickelt sich Sicherheit zu einer käuflichen Ware, die nur noch von finanzkräftigen Bevölkerungsgruppen zu bezahlen ist? Wie lässt sich die Sicherheitspolitik und die Entwicklung polizeilicher Befugnisse in Berlin beschreiben? Eine Aufschlüsselung der Fragestellung in diese Aspekte gewährleistet nicht nur die Untersuchung des Akteurs privates Sicherheitsgewerbe, sondern setzt ihn in einen Zusammenhang mit gesamtgesellschaftlichen Veränderungen und den Strategien politischen Handelns.

Ein möglicher Verlust des staatlichen Gewaltmonopols könnte jedoch nicht nur durch die Auslagerung polizeilicher Aufgaben entstehen. Da private Gebiete mit öffentlichem Charakter vornehmlich das Einsatzgebiet des privaten Sicherheitsgewerbes bilden, soll ergänzend gefragt werden, ob sich hier eine quantitative Zunahme feststellen lässt.

Den strukturellen Hintergrund der Fragestellung bildet der Fakt, dass die Handlungslogik des privaten Sicherheitsgewerbes auf den Anweisungen und Interessen seiner Auftraggeber basiert. Staatliche Vertreter wie die Polizei sind dagegen dem Öffentlichen Interesse und dem Gemeinwohl verpflichtet. Eine wachsende Rolle des privaten Sicherheitsgewerbes könnte zur Folge haben, dass partikuläre Normen an Bedeutung gewinnen und die am Gemeinwohl orientierten universalen Normen verdrängt werden. Insbesondere der öffentliche Raum als der Kernbereich allgemeiner Zugänglichkeit könnte sich dahingehend verändern, dass die Prinzipien der Gleichheit außer Kraft gesetzt werden. Allgemein gültige Grund- und Bürgerrechte (Art.1 bis 19 GG) würden auf diese Weise eingeschränkt.

Des Weiteren wäre es möglich, dass die wachsende Rolle des privaten Sicherheitsgewerbes das Entstehen eines neuen Machtpotenzials bewirkt. Das staatliche Gewaltmonopol könnte so seine dominierende Position verlieren. Die Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung würden unterhöhlt werden und die demokratische Kontrolle, die bei den staatlichen Sicherheitsbehörden als gegeben angesehen werden kann, könnte verringert werden. Die Legitimität des Staates würde auf dem Prüfstein stehen. Das Vertrauen, das Bürgerinnen und Bürger in ihn setzen, könnte er verlieren. Für die Befürworter einer zunehmenden Rolle des privaten Sicherheitsgewerbes bildet die Aussage, der Staat könne gesellschaftliche Anforderungen und Erwartungen nicht mehr erfüllen, eine der wesentlichsten Begründungen. Zeichnete sich tatsächlich ein Verlust des staatlichen Gewaltmonopols ab, dann könnte gerade dieses Argument eine starke Eigendynamik entfalten.

### 1.3. Forschungsstand

Als grundlegende Theorien gelten die Schriften der kanadischen Kriminologen Clifford D. Shearing und Phillip C. Stenning. Bereits zu Beginn der 80er Jahre untersuchten sie die Gründe für das starke Wachstum der privaten Sicherheitsfirmen in Kanada und den USA. Sie kamen zu dem Schluss, dass das Wachstum der Polizei die gesellschaftlichen Ansprüche nicht mehr erfüllt bzw. sich die Polizei aus Bereichen öffentlicher Sicherheitsdienstleistung zurückzieht. Gemäß der danach benannten Vakuum-Theorie bilden sich Lücken im Sicherheitssystem, in welche private Sicherheitsfirmen vordringen und sich so neue Handlungsfelder erschließen<sup>2</sup>. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Zunahme privater Räume mit scheinbar öffentlichem Charakter, sogenannte *mass private property*. Diese Gebiete erhalten nach Shearing und Stenning einen zunehmenden Stellenwert in der Gestaltung des öffentlichen Lebens. Sie gehören jedoch privaten Besitzern und unterliegen damit dem Eigentumsrecht<sup>3</sup>. Mit der Zunahme von *mass private property* werden die einst relativ klare Trennung zwischen privatem und öffentlichem Raum und die daraus resultierenden Polizeikonzeptionen in Frage gestellt.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Rolle des privaten Sicherheitsgewerbes seit Mitte der 90er Jahre verstärkt thematisiert. Dies reflektiert die erhöhte Präsenz privater Anbieter insbesondere im öffentlichen Raum. Bei der Betrachtung der wissenschaftlichen Literatur kann grob in die Kategorien der Befürworter und Ablehner einer Expansionsstrategie unterteilt werden. Dabei steht eine kleine Gruppe der Ablehnenden einer weitaus größeren Gruppe von Befürwortern gegenüber. Eine maßgebliche Rolle bei der wissenschaftlichen Diskussion in der Bundesrepublik spielt die am 01.08.1999 an der Hamburger Universität eröffnete Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe (FORSI)<sup>4</sup>. Diese Stelle steht unter der Leitung von Prof. Dr. Rolf Stober und wird von Securitas Deutschland gesponsert. Bei dieser Forschungsstelle handelt es sich um eine in Deutschland „einzigartige Institution, die neben der Forschung auch die Ausrichtung von Seminarveranstaltungen, die Herausgabe einer eigenen Schriftenreihe, die Bereitstellung eines Stipendienprogramms für Dissertationsvorhaben,

---

<sup>2</sup> Vgl. Shearing, Clifford D. / Stenning, Phillip C. (1981): Modern Private Security. Its Growth and Implications, in: Crime and Justice Vol. 3, S. 193-246.

<sup>3</sup> Vgl. Shearing, Clifford D. / Stenning, Phillip C. (1983): Private Security: Implications for Social Control, in: Social Problems Vol. 30, No. 5, S. 493-506.

<sup>4</sup> Einzusehen unter: <http://www.forsi.de>.

den Aufbau eines Dokumentationszentrums sowie die Fortbildung von Führungskräften des Sicherheitsgewerbes zu ihren Aufgaben zählt<sup>5</sup>. Zu den Forschungsgegenständen gehört auch die Untersuchung der rechtlichen Grenzen privat betriebener Gefängnisse. Die Garantie der wissenschaftlichen Unabhängigkeit der FORSI ist im Vertrag zwischen Securitas und der Universität Hamburg festgehalten<sup>6</sup>. Daneben ist jedoch auffällig, dass die meisten der hier verfassten Schriften eine verstärkte Rolle des privaten Sicherheitsgewerbes im System der Öffentlichen Sicherheit befürworten<sup>7</sup>. Das private Sicherheitsgewerbe wird als ein „facettenreicher und flexibler Dienstleister für die Öffentliche Sicherheit und Kriminalprävention“ gesehen<sup>8</sup>. Es stelle keine Bedrohung für das Gewaltmonopol dar, zudem besitze der Staat „kein umfassendes Sicherheits- und Präventivmonopol“<sup>9</sup>.

Auch von polizeiwissenschaftlicher Seite wird ein erhöhter Einsatz privater Akteure vertreten. So unterstützt insbesondere Rainer Pitschas den Aufbau eines neuen arbeitsteiligen Verbundes aus privaten und staatlichen Akteuren im Sinne eines Sicherheitsnetzwerkes<sup>10</sup>. Weiterführend argumentiert Lothar Mahlberg, welcher für einen „sehr weitgehenden“<sup>11</sup> Einsatz privater Unternehmen im Bereich der Gefahrenabwehr eintritt, dass die teilweise Kommerzialisierung von Sicherheit nur eine sozialstaatlich erwünschte Kompensation eines höheren Gefährdungsrisikos vermögender Bevölkerungsgruppen bewirke. „Die insoweit freiwerdenden staatlichen Polizeikräfte können sich vermehrt der Bewachung sozial problematischer Gebiete und der Strafverfolgungstätigkeit zuwenden“<sup>12</sup>. Soziale Argumente spielen in diesen Überlegungen keine Rolle bzw. werden gegensätzlich angewandt.

---

<sup>5</sup> Brunst, Thomas (2004): Die private Stadtsicherheit. Wie in Deutschland eine milliardenschwere Sicherheitsindustrie öffentliche Aufgaben übernimmt und an Einfluss gewinnt, unveröffentlichtes Manuskript, S.12f., auszugsweise abgedruckt in: Frankfurter Rundschau, 60. Jg., 30.01.2004, S. 9.

<sup>6</sup> Vgl. ebd.

<sup>7</sup> Zusammenfassend: Stober, Rolf (Hrsg.) (2001:a): Jahrbuch des Sicherheitsgewerberechts 2001, Köln; und Stober, Rolf (Hrsg.) (2002): Jahrbuch des Sicherheitsgewerberechts 2002, Köln.

<sup>8</sup> Stober, Rolf (2001:b): Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die Öffentliche Sicherheit, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 33. Jg., H. 6, S. 260.

<sup>9</sup> Ebd. S. 262.

<sup>10</sup> Pitschas, Rainer (1999): „Neues“ Polizeirecht, Speyer Arbeitshefte Nr. 121, Speyer, S. 279ff.

<sup>11</sup> Mahlberg, Lothar (1988): Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen, Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR) Bd. 532, Berlin 1988, Vorwort o.S.

<sup>12</sup> Mahlberg, a.a.O. S. 96.

Auf der Seite der verneinenden Minderheitenmeinung kann für die Bundesrepublik Deutschland federführend Wolfgang Hoffmann-Riem angesehen werden. In seiner bereits 1977 veröffentlichten Schrift spricht er den privaten Firmen die Anwendung der Notwehr- und Jedermannsrechte, im Wesentlichen §227ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) und §127 Strafprozessordnung (StPO), als Handlungsgrundlage ab. Diese seien für plötzliche und nicht vorhersehbare Situationen vorgesehen, eine Professionalisierung der Notwehr sei damit nicht zulässig<sup>13</sup>.

Dieser Ansatz wird auch in aktuellen Schriften thematisiert, auf normativer Ebene stehen sich dabei immer noch die Befürworter und Ablehner einer Expansionsstrategie gegenüber<sup>14</sup>. In der Realität wurde diese Sicht allerdings rechtspragmatisch widerlegt. Die Anwendung der Notwehr- und Jedermannsrechte wird von den politischen Akteuren größtenteils anerkannt. Vermutet werden kann hier jedoch, dass dies aus Mangel an Alternativen geschieht. Anders als in anderen europäischen Ländern wie Dänemark oder Finnland existiert in der Bundesrepublik Deutschland keine einzelne Regelung im Sinne eines Sicherheitsgewerbegesetzes. Die Absprache der Rechte ohne Alternative würde die Branche jedoch vor ein rechtspolitisches und gewerblich-finanzielles Dilemma stellen.

Ein zentrales Argument gegen eine Ausweitung des privaten Gewerbes ist die vermutete fehlende Kontrolle durch übergeordnete Instanzen. Im Unterschied zur Polizei existiere bei den privaten Akteuren keine besondere strafrechtliche Verfolgbarkeit, beamtenrechtliche Bindung und demokratische Kontrollierbarkeit<sup>15</sup>. Mit der Novellierung des Bewachungsgewerberechts im Juli 2002<sup>16</sup> wurde zwar eine intensivere Kon-

---

<sup>13</sup> Vgl. Hoffmann-Riem, Wolfgang (1977): Übergang der Polizeigewalt auf Private? Überlegungen zur Entwicklung privater Sicherheitskräfte, in: ZRP 9. Jg., H. 11, S. 282ff.

<sup>14</sup> Statt aller: Bueß, Peter (1997): Private Sicherheitsdienste. Zur Tätigkeit freier Unternehmer auf dem Gebiet der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Stuttgart, S. 52-79; Schnekenburger, Franz (1999): Rechtsstellung und Aufgaben des Privaten Sicherheitsgewerbes, Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht (StöW) Bd.40, Köln, S. 134-180; Nitz, Gerhard (2000): Private und Öffentliche Sicherheit, SÖR Bd. 831, Berlin, S. 26-38

<sup>15</sup> Vgl. u.a. Roßnagel, Alexander (1983): Zum Schutz kerntechnischer Anlagen gegen Angriffe von außen, in: ZRP 16. Jg., H. 3, S. 60ff.

<sup>16</sup> Vgl. Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts vom 26.07.2002, Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil 1 S. 2724 ff., unter: <http://www.bundesgesetzblatt.de>, Zugriff vom 13.10.2003 unter: [http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/Homepage\\_2Fdownload\\_2FBewachungsgewerberechtBegruendung.pdf,property=pdf.pdf](http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/Homepage_2Fdownload_2FBewachungsgewerberechtBegruendung.pdf,property=pdf.pdf) Zugriff vom 11.11.2003.

trolle rechtlich verankert, doch wie später zu sehen sein wird, weist auch diese noch große Lücken auf.

Ein weiteres Argument gegen eine weitere Expansion des Gewerbes im öffentlichen Raum ist die Kritik an der Entwicklung von Sicherheitsdienstleistungen als käufliches Gut. Die Fähigkeit zum Konsum von Sicherheitsgütern spiegele die Struktur sozialer Ungleichheit wider<sup>17</sup>. Ein Fortführung dieses Prozesses würde die bereits bestehende soziale Ungleichheit weiter verstärken<sup>18</sup>. Bezogen auf den Untersuchungsgegenstand hieße dies, dass sich „wirtschaftliche Nutzung eines privaten Kontrollbedarfs für die Inanspruchnahme öffentlicher Räume durch alle Bürger als partikulare Ausgrenzungsstrategie“<sup>19</sup> erweist. Das heißt, öffentliche bzw. private Räume mit öffentlichem Charakter sind nur noch jenen vorbehalten, die den Vorgaben der Eigentümer entsprechen. Das Kriterium der allgemeinen Zugänglichkeit würde verringert, eine sozial-räumliche Segregation von Bevölkerungsgruppen könnte die Folge sein.

In der Konsequenz dieses Prozesses vermuten die Kritiker der Ausweitungstrategie einen neuen Typus gesellschaftlicher Ordnungsformen, nach Trutz von Trotha eine „oligopolistisch-präventive Sicherheitsordnung“<sup>20</sup>. Das „vergleichsweise einheitliche Gefüge der Institutionen des staatlichen Gewaltmonopols“ könnte zerbrechen und an dessen Stelle ein Gefüge von „privatwirtschaftlichen, parastaatlichen und kommunitären Institutionen der Sicherheitsherrschaft und Lebensformkontrolle“ treten<sup>21</sup>. Die Struktur vorhandener ökonomischer Ungleichheit würde so in soziale Ungleichheit übersetzt und verfestigt.

Auch Beste und Braum argumentieren, dass das Erscheinen kommerzialisierter Formen von Polizei im öffentlichen Raum sich als Indikator eines signifikanten Struk-

---

<sup>17</sup> Vgl. Voß, Michael (1997): Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Bereich, in: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich Nr. 63, H. 1, S. 43ff.

<sup>18</sup> Vgl. Narr, Wolf-Dieter (1992): Der Markt der Sicherheit, das Gewaltmonopol des Staates und die Bürgerrechte, in: Bürgerrechte und Polizei / cilip Nr. 43, H. 3, S. 11f.

<sup>19</sup> Vgl. Voß, a.a.O. S. 49.

<sup>20</sup> Trotha, Trutz von (1995): Ordnungsformen der Gewalt oder Aussichten auf das Ende des staatlichen Gewaltmonopols, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel, Wiesbaden, S. 153.

<sup>21</sup> Ebd. S. 156.

turwandels von Öffentlichkeit deuten lässt<sup>22</sup>. An dessen Ende werden die Vorstellungen eines unter gleichen Bedingungen geteilten politisch-öffentlichen Raumes außer Kraft gesetzt und durch ein Raster von privilegierten, weil besonders bewachten, Sicherheitsinseln wie beispielsweise *gated communities* ersetzt<sup>23</sup>.

Makropolitisch einfügen lässt sich die Expansion des Sicherheitsgewerbes in das Für und Wider einer allgemeinen Privatisierung von Staatsaufgaben. Während die Kritiker eine Überführung von Sicherheitsaufgaben in die marktwirtschaftlichen Mechanismen aus Angebot und Nachfrage ablehnen, werben Befürworter wie Stober mit Effektivitäts- und Rentabilitätsargumenten<sup>24</sup>. Zudem eröffne der moderne Gewährleistungsstaat der Polizei verschiedene Optionen „zur Beteiligung privater Sicherheitsdienstleister an der Bewältigung der Aufgaben der Öffentlichen Sicherheit und Kriminalprävention“<sup>25</sup>. Die Gefahr verminderter Qualität, welche sich aus den Folgen von Deregulierung und Privatisierung ergeben können, werden aus Sicht der Befürworter weniger beachtet bzw. der Eigenverantwortlichkeit des Gewerbes unterstellt<sup>26</sup>.

Das Verhalten der politischen Akteure zeigt im vergangenen Jahrzehnt einen grundlegenden Akzeptanzwandel gegenüber dem privaten Sicherheitsgewerbe. Während noch in den 80er Jahren eine Zusammenarbeit allgemein abgelehnt worden ist, gilt die Branche zum Jahrtausendwechsel als ein „wesentlicher Garant zum Erhalt der Öffentlichen Sicherheit“<sup>27</sup>. Noch im Wahljahr 1994 sprachen die meisten Parteien eher der Polizei ihre Unterstützung aus. Allerdings forderte die CDU die Einrichtung von freiwilligen Polizeidiensten zur Entlastung der Vollzugspolizei<sup>28</sup>. Die SPD führte aus,

---

<sup>22</sup> Vgl. Beste, Hubert / Braum, Stefan (1995): Ein neuer Strukturwandel von Öffentlichkeit?, in: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich Nr. 55, H. 2, S. 60ff.

<sup>23</sup> Vgl. ebd.

<sup>24</sup> Stober (2001:b), S. 263f.

<sup>25</sup> Vgl. Stober, Rolf (2001:c): Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die Öffentliche Sicherheit? Police-Private-Partnerships als Essenziale einer effizienten neuen Sicherheitsarchitektur, in: Stober, Rolf (Hrsg.): Vergesellschaftung polizeilicher Sicherheitsvorsorge und gewerbliche Kriminalprävention, Köln, S. 37.

<sup>26</sup> Brunst (2004), S.35ff.

<sup>27</sup> Schily, Otto (2002): Grußwort des Bundesinnenministers auf einer Veranstaltung des BDWS, unter: <http://www.gse-sicherheit.de/news/presse/2002/2002-08-grusswort-schily.htm>, Zugriff vom 15.03.2003.

<sup>28</sup> Vgl. Pütter, Norbert (1994): Parteien zur 'Inneren Sicherheit'. Ein Blick in die Parteiprogramme im Superwahljahr, in: Bürgerrechte und Polizei / cilip Nr. 48, H. 2, S. 23f.



die „Privaten können und dürfen die Polizei nicht ersetzen“ und die FDP lehnte es ab, „polizeiliche Vollzugsaufgaben an private Sicherheitsanbieter („schwarze Sheriffs“) zu übertragen“<sup>29</sup>. Bereits Ende der 90er Jahre rief der damalige Bundesminister des Innern Manfred Kanther (CDU) dazu auf, in den Bundesländern sogenannte Sicherheitsnetze zu bilden, in denen explizit die privaten Sicherheitsfirmen eine Rolle spielen sollten<sup>30</sup>.

Die Berliner Große Koalition aus SPD und CDU setzte im Jahre 2000 die später noch genauer zu beleuchtende Expertenkommission Staatsaufgabenkritik ein. Sie sollte u.a. mögliche Auslagerungen sekundärer polizeilicher Aufgaben untersuchen. Insbesondere die Berliner FDP fordert in ihrem aktuellen Programm „Mehr Berlin – weniger Staat“ eine umfangreiche Abgabe polizeilicher Tätigkeiten an das private Sicherheitsgewerbe<sup>31</sup>.

Eine ähnliche Annäherung kann auch bei polizeilichen Vertretern beobachtet werden. Wurde noch in den 80er Jahren eine Zusammenarbeit rundweg abgelehnt, so existierten zum Jahrtausendwechsel verschiedene Kooperationsmodelle in Form von Sicherheitspartnerschaften sowohl in Städten als auch flächendeckend in mehreren Bundesländern<sup>32</sup>. Die Gewerkschaften der Polizei lehnen zwar naturgemäß jede Form von Privatisierung ab, einer grundsätzlichen Zusammenarbeit stehen jedoch auch sie nicht mehr im Wege<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Vgl. Pütter, Norbert (1994): Parteien zur 'Inneren Sicherheit'. Ein Blick in die Parteiprogramme im Superwahljahr, in: Bürgerrechte und Polizei / cilip Nr. 48, H. 2, S. 24.

<sup>30</sup> Vgl. Vgl. Kant, Martina / Pütter, Norbert (1998): Sicherheit und Ordnung in den Städten. Zwischen ‚Sicherheitsnetz‘ und ‚Ordnungspartnerschaften‘, in: Bürgerrechte und Polizei/cilip Nr. 59, H. 1, unter: <http://www.cilip.de/ausgabe/59/netz.htm>, Zugriff vom 28.10.2003.

<sup>31</sup> Mehr Berlin, weniger Staat, Anträge der FDP-Fraktion, Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 15/1224 bis 15/228.

<sup>32</sup> Vgl. Safercity-Nachrichten (Mai bis Juli 2000), unter: <http://www.is-kassel.de/~safercity/2000/kurz260800.html>, Zugriff vom 01.11.2003.

<sup>33</sup> Eckpunktepapier der Gewerkschaft der Polizei (GdP) (2000): Tätigkeit privater Sicherheitsdienste gesetzlich regeln! Gedanken zur Situation und Zukunft des privaten Sicherheitsgewerbes, in: Die Kriminalpolizei, H. 1, S. 43f.

Bezogen auf die rechtlichen Grundlagen erfolgte eine wesentliche Veränderung mit der Novellierung des Bewachungsrechtes im Jahre 2002<sup>34</sup>. Insbesondere qualitativen Verwerfungen, welche sich aus Deregulierung und Privatisierung ergeben können, sollte durch die Einführung eines erstmals anerkannten Ausbildungsberufes, der Erweiterung von Schulungsmaßnahmen und der Einführung der DIN 77200 entgegen gewirkt werden. Dass diese Regelungen jedoch wirksam greifen, wird auch von Vertretern des Gewerbes bezweifelt<sup>35</sup>.

Ferner existieren Vorschläge für eine weitere rechtliche Regulierung wie die Erteilung von Tätigkeitsverboten für das private Sicherheitsgewerbe insbesondere im öffentlichen Raum oder das Auflisten nicht privatisierbarer Aufgaben in sogenannten Negativkatalogen<sup>36</sup>. Letztere sind jedoch aufgrund der verschiedenen Ländergesetzgebungen umstritten. Tätigkeitsverbote im öffentlichen Raum könnten dem Recht auf Selbstbestimmung entgegenstehen<sup>37</sup>.

Grundsätzlich wird von staatlicher Seite eine verstärkte Rolle des Gewerbes im System der Öffentlichen Sicherheit befürwortet. So führte der Bundesminister des Innern Otto Schily an, dass man bei der Vergabe öffentlicher Aufträge Private künftiger intensiver einbeziehen werde<sup>38</sup>. Bereits praktizierte Regelungen wie die Privatisierung der Luftfahrtkontrolle sollen stärker ausgebaut werden<sup>39</sup>.

Zusammenfassend zeigt sich eine intensive Diskussion der Rolle des privaten Sicherheitsgewerbes im System der Öffentlichen Sicherheit auf rechtspolitischer, ökonomischer und staatstheoretischer Ebene seit Mitte der 90er Jahre. Bei der Untersuchung der Entwicklung von Sicherheit als käuflichem Gut fließen soziologische Aspekte

---

<sup>34</sup> Vgl. Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts vom 26.07.2002, a.a.O.

<sup>35</sup> Zimmermann, Felix: Die Unsicherheitsdienste. Private Wachschutzfirmen boomen. Doch ihre Mitarbeiter sind oft schlecht ausgebildet, schlecht bezahlt und manchmal aggressiv, in: Berliner Zeitung v.10.09.2003, S. 20, unter: <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2003/0910/lokales/0003/index.html>, Zugriff vom 20.09.2003.

<sup>36</sup> Nitz, a.a.O. S.125 u. 562f.

<sup>37</sup> Nitz ebd.

<sup>38</sup> Vgl. Schily, a.a.O.

<sup>39</sup> Vgl. ebd.