



AKADEMIE
POLIZEI Hamburg

FEDS

Forschungsstelle Europäisches
und Deutsches Sicherheitsrecht

Schriftenreihe der Forschungsstelle Europäisches
und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

Band 1

Herausgegeben von Prof. Dr. Sven Eisenmenger und Prof. Dr. Kristin Pfeffer

Sven Eisenmenger / Kristin Pfeffer (Hrsg.)

Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts?

Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage
aus Sicht von Polizei, Sicherheitsbranche,
Kammern und Wissenschaft

1. Hamburger Sicherheitsrechtstag

Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag





Schriftenreihe der Forschungsstelle Europäisches
und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS)

Herausgegeben von

Prof. Dr. Sven Eisenmenger und Prof. Dr. Kristin Pfeffer





Sven Eisenmenger / Kristin Pfeffer (Hrsg.)

Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts?

Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage aus Sicht von Polizei, Sicherheitsbranche, Kammern und Wissenschaft

1. Hamburger Sicherheitsrechtstag



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

1. Aufl. - Göttingen: Cuvillier, 2019

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2019

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2019

Gedruckt auf umweltfreundlichem, säurefreiem Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

ISBN 978-3-7369-9969-5

eISBN 978-3-7369-8969-6



Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
--------------	---

1. Teil: Begrüßung

Grußwort	9
-----------------------	---

Bernd Krösser

Grußwort	13
-----------------------	----

Dr. Harald Olschok

Vorwort anlässlich der Eröffnung des 1. Hamburger Sicherheitsrechtstages an der Akademie der Polizei Hamburg	19
---	----

Thomas Model

Die Forschungsstelle Deutsches und Europäisches Sicherheitsrecht (FEDS) an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg	25
---	----

Prof. Dr. Kristin Pfeffer

2. Teil: Rechtspolitische und rechtswissenschaftliche Sicht

Zur Neuregelung des Sicherheitsgewerbes aus rechtspolitischer Sicht	29
--	----

Gregor Lehnert und RA Dr. Berthold Stoppelkamp

Zur Neuordnung des Sicherheitsgewerbes	39
---	----

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Rolf Stober

Zur Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts aus rechtswissenschaftlicher Perspektive	55
--	----

Prof. Dr. Sven Eisenmenger

Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts? – Anmerkungen aus der Gewerbevollzugspraxis	67
--	----

René Land



Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts? – Praktische Anmerkungen aus Sicht der Handelskammer Hamburg	73
<i>Christian Graf</i>	
Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts? – Sichtweise eines Unternehmers und Mitgliedes des BDSW	75
<i>Carsten Klauer</i>	



Vorwort

Der 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag am 16. Oktober 2018 stand unter dem Titel „Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts? Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage aus Sicht von Polizei, Sicherheitsbranche, Kammern und Wissenschaft“.

Die Tagung wurde von der Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS) der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg mit dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) veranstaltet. Anlass war die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigte Neuregelung des privaten Sicherheitsgewerbes, ein wichtiges Schnittstellenthema zwischen Staat, Privat, Politik und Wissenschaft.

Welches sind Qualitäts- und Zuverlässigkeitsanforderungen an ein privates Sicherheitsgewerbe aus Sicht der Polizei? Welcher Regelungsbedarf besteht aus Sicht der Sicherheitsbranche? Wie ist die Sicht von Industrie- und Handelskammern und Wissenschaft? Namhafte Vertreter aus allen betroffenen Bereichen beleuchteten dieses Thema bzw. diese Fragen rechtspolitisch, rechtswissenschaftlich und aus Sicht der Praxis. Wir freuen uns sehr, die Referate nun auch der Öffentlichkeit zugänglich machen zu können und hoffen, dass der Band Ratgeber und Impulsgeber bei einer Neuregelung der Materie ist.

Zugleich eröffnet dieser Tagungsband die neue Schriftenreihe der Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS) und er markiert den Beginn der Hamburger Sicherheitsrechtstage an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, die kontinuierlich fortgesetzt werden.

Danken möchten wir der Wissenschaftlichen Mitarbeiterin, Luise von Rodbertus, die uns tatkräftig bei der Herausgabe des Tagungsbandes unterstützt hat.

Hamburg, im Februar 2019

Sven Eisenmenger / Kristin Pfeffer





Grußwort

Bernd Krösser¹

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich, anlässlich dieses „Sicherheitsrechtstages“ ein Grußwort sprechen zu können.

Ich freue mich einerseits, dieses Grußwort sprechen zu dürfen, weil die Akademie der Polizei Hamburg, die Hochschule der Polizei Hamburg, diese Sicherheitsrechtstage mit ausrichtet und damit zeigt, dass Sicherheit dort eben nicht nur in polizeilichen Bezügen behandelt wird.

Ich freue mich aber auch darüber, dass diese Tagung hier stattfindet, weil wir in Hamburg seit vielen Jahren ein sehr gutes Verhältnis zum Sicherheitsgewerbe haben. Die Polizei hat nicht nur in ihrer täglichen Arbeit kontinuierlich Kontakt mit Angehörigen der Sicherheitsdienste, wir haben auch eingeführte Strukturen der übergeordneten Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Sicherheit oder der Sicherheitspartnerschaft im ÖPNV, die sich über viele Jahre etabliert haben und sehr gut funktionieren.

Sicherheit ist ein wesentliches Bedürfnis der Menschen und ein Teil dieser Sicherheit ist eine wesentliche Grundlage für die „Staatlichkeit“. Wenn ich im Weiteren von „Sicherheit“ spreche, spreche ich grundsätzlich über die Sicherheit vor Kriminalität, vor Gewalt und Terrorismus.

Das staatliche Gewaltmonopol ist eigentlich ein staatliches „Sicherheitsversprechen“: Der Staat schafft, grundsätzlich ausgehend von den Bedürfnissen der Gemeinschaft, ein Regelwerk und verspricht, Verstöße gegen dieses Regelwerk zu unterbinden und diejenigen, die sich an das Regelwerk nicht halten, zu sanktionieren.

Im Gegenzug untersagt er dem Einzelnen, außerhalb sehr enger Grenzen, selbst durch Anwendung von Gewalt oder anderen unzulässigen Mitteln sein Recht durchzusetzen oder zu verteidigen.

Dieses Sicherheitsversprechen und das staatliche Gewaltmonopol reicht aber weltweit in kaum einem Staat so weit, dass auch die Gewährleistung der „Sicherheit“ allein Aufgabe des Staates ist.

¹ Staatsrat der Behörde für Inneres und Sport, Bereich Inneres, Hamburg.



Das staatliche Gewaltmonopol ist kein „Sicherheitsmonopol“. In unserer Gesellschaft hat es wohl nie eine Kultur gegeben, die das Begehen von Regelverstößen zum eigenen Vorteil durch tief im Bewusstsein der Menschen verankerte moralische Schranken auf ein solches Maß beschränkt hat, dass sich die Menschen tatsächlich allein auf die Funktion des Staates verlassen konnten.

Sicherheit ist also über all die Zeit im Wesentlichen aus dem Zusammenwirken von Sicherheitsmaßnahmen des Einzelnen oder von Gruppen und staatlichen Maßnahmen entstanden. Die Ausgestaltung hat sich dabei natürlich im Laufe der Zeit sehr verändert.

Aber im Kern ist festzustellen: Sicherheit hat schon immer vorausgesetzt, dass auch der Einzelne etwas für die Sicherheit getan hat. Und Sicherheit hat schon immer auch vorausgesetzt, dass der Staat durch seine Bürgerinnen und Bürger unterstützt wurde.

Die Frage, wieviel Sicherheit der Staat zu gewährleisten hat und wieviel der Einzelne dafür zu tun hat, ist nicht leicht und vor allem nicht abschließend zu beantworten. Sie verändert sich im Laufe der Zeit, durch veränderte Umweltbedingungen, durch veränderte Bedürfnisse der Bevölkerung, durch die Rechtsprechung.

Im Kern kommt es darauf an, den Umfang an staatlicher Sicherheitsgewährleistung zu bieten, den die Gemeinschaft fordert und der für die Legitimation der Staatlichkeit erforderlich ist und das Maß an privater Vorsorge zu erhalten, das notwendig und geboten ist, um die staatlichen Maßnahmen auf ein vertretbares Maß zu begrenzen. Denn einen Staat, der die Sicherheit umfassend gewährleistet, kann man sich in unserem Demokratie- und Gesellschaftsverständnis nicht vorstellen – aber einen Staat, der das Vertrauen in die Gewährleistung einer ausreichenden Sicherheit für alle nicht bietet, kann sich die Gesellschaft nicht leisten.

Eine Diskussion, ob es ein unterschiedliches Maß an Sicherheit gibt, weil einige sich mehr Sicherheit leisten können, ob Sicherheit etwas für „Reiche“ ist, weil der Staat selbst zu wenig Sicherheit schafft, ist immer wieder ernsthaft zu führen. Die Beauftragung „Privater Sicherheit“ kostet Geld – und unterschiedliche Geldmittel können deshalb zu einem unterschiedlichen Maß an Sicherheit führen. Der Hinweis, dass Sicherheitsdienste heute nicht nur „Reiche“ schützen, sondern auch Flüchtlingsunterkünfte, die Fahrgäste im ÖPNV oder Fußballfans bei Spielen, lässt außer Acht, dass hier „Unternehmen“ die Sicherheit bezahlen und das Sicherheitsniveau damit auch hier von den verfügbaren Geldmitteln bestimmt wird.

Wie die „Private Sicherheit“ gewährleistet wird, obliegt dabei grundsätzlich der Entscheidung des „Privaten“. Er muss sich dabei in dem bestehenden gesellschaftlichen Re-



gelwerk bewegen, es ist aber grundsätzlich seine Entscheidung, ob er selbst mit eigenem Personal oder mit einem Dritten seine Sicherheit gewährleistet. Und es ist grundsätzlich zunächst einmal auch seine Entscheidung, in welcher „Qualität“ er seine Sicherheit gewährleistet.

In Deutschland hat sich über die Jahre, auch basierend auf einem zeitweisen Trend zum „Outsourcing“ in der Wirtschaft, eine Sicherheitsbranche entwickelt, weil die Unternehmen aus unterschiedlichsten Gründen für die Wahrnehmung ihrer „privaten“ Sicherheitsverantwortung die Einbindung eines „Dritten“ für sinnvoll bzw. notwendig hielten.

Die Sicherheitsbranche hat sich dabei in den vergangenen Jahrzehnten schnell entwickelt und ihre Aufgabenfelder vom klassischen Bewachungsdienst an Objekten zunehmend erweitert. Mit diesen Erweiterungen ging eine gesteigerte öffentliche Aufmerksamkeit für dieses Gewerbe einher, auch weil es mit einem Vordringen in halböffentliche Bereiche, wie Einkaufspassagen oder den öffentlichen Verkehrsmitteln stärker „sichtbar“ wurde.

Verbunden mit einzelnen Vorfällen entstand daraus in der Politik das Bedürfnis, für die Sicherheitsbranche ein Mindestregelwerk zu erstellen, das die Spezifika dieser Branche im Vergleich zu anderen Branchen aufgreift und „Risiken“ begrenzt.

Die Diskussion um die erforderlichen Regelwerke für die Sicherheitsbranche ist bis heute nicht abgeschlossen, wie auch diese Veranstaltung zeigt. Sie ist und bleibt dabei aus verschiedenen Gründen schwierig.

Aus rechtssystematischer Sicht ist zu berücksichtigen, dass das Sicherheitsgewerbe heute „Private“ bei der Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung unterstützt. Eine Regelung für das Sicherheitsgewerbe muss berücksichtigen, dass solche Regelungen in dieses Verhältnis eingreifen. Dem „Privaten“ Vorgaben darüber zu machen, wie er sich bei seiner höchstgelegenen Sicherheitsverantwortung unterstützen lässt, erfordert stets eine Abwägung, ob diese Vorgaben aus gesellschaftlicher Sicht tatsächlich notwendig und erforderlich sind. Die Schwierigkeiten dabei zeigt schon das Beispiel der Flüchtlingsunterkünfte, bei denen einzelne Vorfälle ein wesentlicher Anlass für die letzte Veränderung der gesetzlichen Regelungen zum Sicherheitsgewerbe waren. Die Flüchtlingsunterkünfte unterlagen faktisch alle einer direkten oder indirekten staatlichen Regie. Höhere Qualitätsanforderungen hätten, wenn es denn ein gemeinsames Verständnis der staatlichen Akteure gegeben hätte, durchaus auch über privatrechtliche Verträge umgesetzt werden können.

Die Abwägung ist umso schwieriger, als ein Sicherheitsunternehmen bestimmte Anforderungen erfüllen muss, wenn es Aufträge eines Privaten übernehmen will. Der private Auftraggeber wiederum ist an diesen gesetzlichen „Qualitätsrahmen“ gebunden – selbst



wenn er diese Qualität eigentlich nicht für erforderlich hält. Gesetzliche Anforderungen an das Sicherheitsgewerbe schränken insofern den privatrechtlichen Gestaltungsrahmen auch für die Auftraggeber ein – auch das ist bei der rechtssystematischen Einordnung zu berücksichtigen.

Dabei ist aber auch die Frage zu stellen, was eigentlich das Ziel der staatlichen Reglementierung sein soll? Will der Staat tatsächlich das „Sicherheitsgewerbe“ reglementieren oder will er Anforderungen an die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben in bestimmten, von ihm als sensibel erkannten Bereichen stellen? Die Frage ist nicht profan. Wenn der Private seine Sicherheitsverantwortung mit eigenem Personal wahrnimmt, z.B. die Sicherung einer Veranstaltung, unterliegt er diesen Anforderungen nicht. Dem Privaten „Anlassbezogene Regelungen“ zur Gewährleistung seiner höchstgelegenen Sicherheitsverantwortung aufzuerlegen, ist systematisch ein anderer Weg, er muss aber zumindest in Erwägung gezogen werden. Anderenfalls besteht das Risiko, dass die systematische Logik brüchig wird und es besteht das Risiko von wirtschaftlich begründeten „Ausweichbewegungen“, zum Beispiel von Unternehmen auf eine Eigenwahrnehmung mit geringeren Standards – die die Zielrichtung der staatlichen Regelung dann schnell unterlaufen können.

In staatlich wahrgenommenen Aufgabenbereichen ist die Entwicklung heute volatil. Es gibt eine Tendenz, die durch den Staat selbst gewährleistete Sicherheit wieder zu stärken und Aufgaben in direkter staatlicher Verantwortung wahrzunehmen – auf der anderen Seite stellen sich höhere Anforderungen an die Flexibilität der Aufgabenwahrnehmung, die mit den Mitteln staatlicher Organisation im öffentlichen Dienst- und Personalrecht nicht immer zu erfüllen sind.

Je höher allerdings die Anforderungen an die Qualifikation im Sicherheitsgewerbe für bestimmte Aufgaben werden, desto eher sprechen auch Argumente dafür, dass der Staat bzw. seine Organisationen diese wieder oder weiter mit eigenem Personal wahrnehmen sollte – denn desto deutlicher wird, dass es sich hier um Aufgaben handeln muss, die ein gewisses Risiko für Rechte Dritter oder für die Gesellschaft insgesamt beinhalten. Denn nur dieses Risiko kann eine besondere staatliche Reglementierung für ein bestimmtes Gewerbe begründen.

Sehr geehrte Damen und Herren, schon das kurze Anreißer einiger möglicher Argumentationsfelder zeigt, dass die heutige Tagung ein äußerst spannendes Thema zum Gegenstand hat. Ich wünsche Ihnen eine interessante, ganz sicher anregende Tagung.



Grußwort

Dr. Harald Olschok¹

Hamburg spielt seit zwanzig Jahren eine bundesweit herausragende Rolle in der Diskussion über eine konstruktive und geregelte Zusammenarbeit zwischen der Polizei und der Sicherheitswirtschaft. Bundesweite Beachtung fand die Gründung der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe Ende 1999 an der Universität Hamburg, der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Polizeipräsidenten und der Landesgruppe Hamburg des BDSW im Jahre 2002 und der Einführung eines Studiengangs Sicherheitsmanagements an der damaligen Hochschule der Polizei.

Es ist deshalb nicht ganz ungewöhnlich, dass an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS), heute der 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag stattfindet. Dieser Sicherheitsrechtstag steht unter dem Motto: „Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts?“. Der 1. Sicherheitsrechtstag nimmt die in der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung angekündigte Neuregelung des privaten Sicherheitsgewerbes auf.

Die Gründung der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe Ende 1999 an der Universität Hamburg war ein Meilenstein in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Sicherheitswirtschaft in Deutschland. Diese Gründung war die logische Folge einer politischen Beschäftigung mit dem Sicherheitsgewerbe Mitte der 90'er Jahre im Deutschen Bundestag, damals noch in Bonn. Nach dem Fall der Mauer hatte das Sicherheitsgewerbe zweifellos einen Boom, Umsatz und Beschäftigungszahlen stiegen deutlich an. Die Schlagworte von der „Sicherheit nur für Reiche“ oder von einer „bewaffneten Privatarmee“ geisterten durch die Medien und wurden auch von der Politik aufgegriffen. Die Oppositionspartei SPD forderte von der CDU/FDP geführten Bundesregierung ein Aufgaben- und Befugnisgesetz für die privaten Sicherheitsdienste in Deutschland. Die Zahl der Veröffentlichungen und kritischen Auseinandersetzungen mit dem Sicherheitsgewerbe nahm zu. Der damalige Geschäftsführer der Securitas Deutschland, Reinhardt W. Ottens, war einer der Ersten, der die Notwendigkeit einer umfassenden wissenschaftlichen Grundlagenarbeit für die Tätigkeit unserer Branche als notwendig erachtete. Durch seine Initiative wurden die finanziellen Möglichkeiten geschaffen, das FORSI mit dem wissenschaftlichen Direktor, Prof. Stober, in Hamburg gegründet werden konnte. Später

¹ Hauptgeschäftsführer und Geschäftsführendes Präsidiumsmitglied des BDSW.



hat dann der BDSW nach und nach die Finanzierung dieser Forschungsstelle übernommen. Ein wichtiges Ziel von Professor Stober war es, die verschiedenen Facetten der Sicherheitswirtschaft kontrovers und vor fachkundigem Publikum umfassend zu erörtern.

Der Hamburger Sicherheitsgewerberechtstag wurde aus der Taufe gehoben. Der 1. fand am 17. Februar 2000 an der Universität Hamburg statt. Er stand unter dem Motto: „Empfiehl es sich, das Recht der privaten Sicherheitsdienste zu kodifizieren?“. Diese Überschrift könnte auch heute noch für den Sicherheitsrechtstag gelten. Sie war das Ergebnis der bereits erwähnten Diskussion fünf Jahre vorher. Die Regierung hatte inzwischen gewechselt. Die Rot-Grüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder kam an die Macht.

Der Staatssekretär im Bundesinnenministerium, Henning Schapper, erläuterte im Auftrag des damaligen Bundesinnenministers, Otto Schily, die Sicht der Innenpolitik. Schnell war deutlich, dass die hehren Ziele der Oppositionszeit nicht mehr ganz so prioritär erschienen. Der zuständige Referent im Bundeswirtschaftsministerium, Ulrich Schönleiter, referierte über die Sicht der Wirtschaftspolitik. Schönleiter, ein ausgewiesener Gewerbe-rechtsexperte, brachte die Sichtweise des Bundeswirtschaftsministeriums auf den Punkt: Der Artikel 12 des Grundgesetz lässt Eingriffe in die Berufs- und Gewerbefreiheit nur unter besonders engen verfassungsrechtlichen Grenzen zu. Eine Ansicht, die sich im Laufe der Jahrzehnte nicht geändert hat. Der Vorsitzende des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz, Jörg Ziercke, später anerkannter Präsident des Bundeskriminalamtes, referierte zum Thema: „Arbeiten die privaten Sicherheitsdienste in einer Grauzone?“. Der 1. Hamburger Sicherheitsgewerberechtstag schloss mit einer Podiumsdiskussion unter Leitung von Prof. Thieme. An dieser nahmen u. a. Bundestagsabgeordnete von SPD und CDU, der damalige Polizeipräsident von Hamburg, Dr. Justus Woydt, und der stellvertretende Vorsitzender der Gewerkschaft der Polizei, Conrad Freiberg, teil.

An dieser Stelle kann die herausragende und bahnbrechende Bedeutung von FORSI für die Entwicklung unserer Branche nicht ansatzweise gewürdigt werden. Nach zehn Jahren erfolgte der Umzug nach Berlin, inzwischen ist FORSI in Frankfurt/Oder gelandet. In insgesamt fast 100 Veröffentlichungen untersuchte die Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe konstruktiv und umfassend zahlreiche Facetten unserer Branche. Es entstanden Tagungsbände, Dissertationen und zahlreiche Sammelbeiträge zu allen Themen der Sicherheitswirtschaft.

Die wissenschaftliche Betrachtung des Phänomens private Sicherheitsdienste mit den damit verbundenen Erkenntnisgewinnen hat nicht zwangsläufig zu Auswirkungen auf die politische Diskussion, geschweige auf politische Entscheidungen geführt. Es gilt festzuhalten, dass wir jahrelang keine großen Fortschritte bei der rechtlichen Kodifizierung un-



serer Branche machen konnten. Es gab marginale Änderungen. Die Sachkundeprüfung für konfliktgeneigte Tätigkeiten wurde eingeführt und die Zuverlässigkeitsprüfung deutlich verschärft. Wir sind inzwischen bei der Zuverlässigkeitsprüfung an Grenzen angekommen. Es gibt kaum eine andere Branche, die derart intensiv die Zuverlässigkeit von Beschäftigten von Staatswegen überprüft.

Kurz nach der Gründung der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe in Hamburg wurde im Jahr 2002 erstmals eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Polizei und der Landesgruppe Hamburg abgeschlossen. An dieser Vereinbarung hat FOSRI schon mit Rat und Tat mitgearbeitet. Diese wurde am 11. November 2002 unterzeichnet und hatte das Ziel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung weiter zu stärken, den Schutz der Bevölkerung vor Straftaten zu intensivieren und das Entdeckungsrisiko für Straftäter zu erhöhen. Damals wurde festgestellt, dass rund 40 Mitarbeiter der privaten Sicherheitsunternehmen täglich rund um die Uhr durch Hamburg fahren. Sie unterstützen die Polizei, in dem sie Verdächtige beobachten, Hinweise auf Gefahrenstellen im Straßenverkehr geben, aber auch durch ihre Präsenz an den von ihnen zu schützenden Objekten generell einen präventiven Beitrag leisten. Besonders hervorzustellen ist, dass die beteiligten Sicherheitsunternehmen durch einen Fahrzeugaufkleber auf die Unterstützung und Partnerschaft mit der Polizei hinweisen konnten.

Am 19. November 2012 fand im Kaisersaal des Rathauses Hamburg die Festveranstaltung zur zehnjährigen Partnerschaft statt. Der damalige Hamburger Innenminister, Michael Neumann, würdigte das gemeinsam Erreichte für die Sicherheit der Menschen in Hamburg und stellte zusätzlich das neue „Hamburger Netzwerk für Standortsicherheit“ vor.

Das dritte hervorragende Element in der Hamburger Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten war die Einführung eines Studiengangs Sicherheitsmanagement an der damaligen Hochschule der Polizei. Einen ähnlichen Studiengang gab es schon seit 1999 in Schleswig-Holstein an der Polizeihochschule Kiel-Altenholz. Auch die Berliner Polizeihochschule beschäftigte sich intensiv mit der Einführung eines Studiengangs für die privaten Sicherheitsunternehmen. Neu an dem Hamburger Modell war die Einführung eines gemeinsamen, achtmonatigen Grundstudiums von angehenden Polizeikommissaren und den privaten Sicherheitsmanagern. Schon vor der Einrichtung des Studiengangs kritisierten die SPD-Opposition und vor allem die Gewerkschaft der Polizei diesen Studiengang. Es war deshalb wenig überraschend, dass nach dem Regierungswechsel in Hamburg von Ole von Beust zu Olaf Scholz das Ende dieses Studiengangs nahe. Die Beweggründe dafür erläuterte dem Landesgruppenvorsitzenden, Jens Müller,



und mir der Innensenator Neumann plausibel. Umso wichtiger war es, dass durch die Unterstützung der Hamburger Innenbehörden an der Northern Business School ein eigenständiger Studiengang Sicherheitsmanagement eingerichtet wurde. Dieser wurde von der Hamburger Polizei unterstützt. Einige Dozenten waren auch dort aktiv.

Dieser Exkurs sollte die besondere Bedeutung von Hamburg für die Zusammenarbeit zwischen Polizei und private Sicherheitsdienste kurz erläutern. Die Erfahrungen in Hamburg waren sicher auch förderlich für die Arbeit der Innenministerkonferenz an der Fortschreibung des Programms Innere Sicherheit 2008/2009. In diesem Programm wurde erstmals die Bedeutung der privaten Sicherheitsdienste für die Sicherheitsarchitektur in Deutschland gewürdigt. Die Polizei sprach sich eindeutig dafür aus, mit privaten Sicherheitsdiensten zusammen zu arbeiten. Voraussetzung sei jedoch eine entsprechende Ausstattung der beteiligten Unternehmen, der Zuverlässigkeit und auch der Qualifikation der beteiligten Sicherheitsunternehmen. Eine Formulierung, die sich schon in der Hamburger Kooperationsvereinbarung sieben Jahre zuvor, wiederfindet.

Seit vielen Jahren setzt sich der BDSW für eine gesetzliche Neuregelung des privaten Sicherheitsgewerbes ein. Seit zwanzig Jahren werden wir in dieser Forderung von FORSI unterstützt. Vor der Bundestagswahl 2017 haben wir in einem Forderungspapier unsere Vorstellungen ausführlich dargelegt. Unter dem Motto: „Deutschland sicherer machen, Stärkung der Sicherheitswirtschaft und Eigenvorsorge der Wirtschaft“ haben wir diesen Katalog an alle Kandidaten im Deutschen Bundestag versandt. Trotz dieser jahrelangen – fast jahrzehntelangen – Vorarbeit standen wir der Einführung eines Sicherheitsgesetzes positiv entgegen.

Der BDSW dankt der Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht und seinen akademischen Leitern, Frau Prof. Dr. Kristin Pfeffer, Dekanin der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, und Prof. Dr. Sven Eisenmenger, dass sie bereit waren, dieses Thema für den „1. Hamburger Sicherheitsrechtstag“ aufzunehmen. Der Sicherheitsrechtstag ist die konsequente Weiterverfolgung der hervorragenden Zusammenarbeit zwischen Polizei, Innenbehörden und dem BDSW in den vergangenen zwanzig Jahren. Hier ist ein großes Vertrauensverhältnis entstanden. Dies wird auch weiter intensiviert werden. Der besondere Dank gilt dem Leiter der Akademie der Polizei Hamburg, Herrn Leitenden Polizeidirektor Thomas Model, der heute diesen wunderschönen Raum in der Polizei Hamburg zur Verfügung gestellt hat. Der Staatsrat der Behörde für Inneres und Sport, Herr Bernd Krösser, hat in seinem eindrucksvollen Wort auf die Situation in Hamburg und die politischen Überlegungen hingewiesen.



In zwei Teilen wurde in einer beeindruckenden Veranstaltung die Thematik systematisch aufgearbeitet. In Teil 1 wurde die rechtspolitische und rechtswissenschaftliche Sicht dargestellt. In Teil 2 wurde die Praxissicht dargelegt. Die Argumente für und wider einer gesetzlichen Neuregelung wurden kompetent und umfassend dargelegt. Wir haben wesentliche Erkenntnisschritte für diese Diskussion erlangt. Diese werden auch ihren Niederschlag in die politische Diskussion in Berlin finden. Der nun vorliegende Tagungsband ist ein beeindruckendes Beispiel für ein PPP-Modell. Die Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten funktioniert in Hamburg besonders gut. Ich bin mir sicher, dass dies auch in Zukunft so sein wird und freue mich schon heute auf weitere Tagungen an gleicher Stelle.





Vorwort anlässlich der Eröffnung des 1. Hamburger Sicherheitsrechtstages an der Akademie der Polizei Hamburg

Thomas Model¹

Die Innere Sicherheit bildet einen Schwerpunkt im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD. Im aktuellen Koalitionsvertrag werden dabei vor allem angestrebt mehr Cybersicherheit, eine verstärkte Bekämpfung besonders bedrohlicher Kriminalitätsphänomene, eine Neuordnung der Sicherheitsarchitektur und die Stärkung der operativen Sicherheitsorgane. Diese Ziele sollen u.a. erreicht werden durch die Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes sowie mit einem „eigenständigen Gesetz für das Sicherheitsgewerbe“. Eine Neuregelung des Sicherheitsgewerbes rückt daher aus meiner Sicht zu Recht auf die Agenda. Folgerichtig bedarf es eines geeigneten Prozesses des Austausches auf fachlicher Ebene. Mit dem 1. Sicherheitsrechtstag unter Federführung der Akademie der Polizei Hamburg wollen wir einen Schritt hierzu leisten.

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich nur wenige Bereiche so sehr verändert wie die Handlungsfelder und das Recht der Polizeien und der Nachrichtendienste. Neue Vorfeldaufgaben wie die Straftatenverhütung und die Verfolgungsvorsorge, die ständige Weiterentwicklung des Strafprozess- und Polizeirechts, zunehmende Vernetzungen und Dateienverbünde zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten oder die zunehmende Europäisierung des Sicherheitsrechts sind hier nur einige der Stichworte.

Während die Tätigkeit privater Sicherheitsdienstleister den Koalitionspartnern im Jahr 2013 nur eine Ermahnung wert war („An private Sicherheitsdienstleister stellen wir verbindliche Anforderungen an Seriosität und Zuverlässigkeit.“), bewertet der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2018 die Leistung der Sicherheitswirtschaft als „einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit.“ Er knüpft daran die Ankündigung: „Durch Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz werden wir die Sicherheitsstandards in diesem Gewerbebranchen verbessern und so für noch mehr Sicherheit und Verlässlichkeit sorgen.“

Die Koalitionspartner greifen damit die seit Jahrzehnten in Fachkreisen geführte Diskussion über eine Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts auf und gehen auf die oft wiederholte Forderung des BDSW nach einem „sektorspezifischen“ Gesetz ein. Die Akade-

¹ Leitender Polizeidirektor und Leiter der Akademie der Polizei Hamburg.



mie der Polizei Hamburg und allen voran ihr Fachhochschulbereich bieten sich hier als fachlicher Kooperationspartner an, das Thema gemeinsam mit dem BDWS voranzubringen.

Wie können derartige Kooperationsformen aussehen? Flexible Beschäftigungsformen, „Training on the job“, Möglichkeiten agiler und flexibler Kapazitätssteuerung, die Schaffung individualisierter Arbeitsplätze oder das Thema Mensch und Gesundheit – Kooperationen zwischen staatlicher und privater Sicherheit sollten sich nicht nur auf einen rechtlichen Diskurs beschränken. In diesem Zusammenhang stellt sich für mich auch die Frage, welche veränderten Rollen Bildungseinrichtungen an dieser Stelle spielen können? Erste Zusammenarbeitsformen zwischen der Northern Business School in Hamburg sowie der Akademie der Polizei Hamburg zeigen, wie wertschöpfend Kooperationen im Bildungssektor sein können. Ich würde mir wünschen, dass sich daraus weitere Impulse für den Diskurs ergeben würden.

Die Diskussion einer zukunftsorientierten Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden sowie dem privaten Sicherheitsgewerbe sollte nach meiner Überzeugung aber nicht nur in rechtlicher Hinsicht geführt werden. Unternehmen befinden sich in permanenten Veränderungsprozessen. Das ist soweit nichts Neues. Heutzutage sprechen wir aber vom Wandel der Arbeitswelten und wie die Polizei fit dafür gemacht und in die neue Arbeitswelt überführt werden kann. Diskussionen um sogenannte „Shared Spaces vs. Traditional Headquarters“ erobern einschlägige Fachkonferenzen. Als sicher dürfte gelten, dass die Veränderungen, die eine digitale Gesellschaft mit sich bringt, über vergangene organisationale Veränderungsprozesse hinausgehen werden. Die zentrale Herausforderung für staatliche und private Organisationen besteht dabei aus meiner Sicht nicht in der erforderlichen Anpassung von Organisationsstrukturen, sondern in der Entwicklung des zur Verfügung stehenden Personals. Veränderung kann schnell zu Überforderung führen und digitale Transformationsprozesse beschleunigen das zusätzlich.

Sind Verbrechen bald voraussagbar? Müssen wir im Zusammenhang mit der Erfassung kriminalistisch relevanter Informationen vom Tatort in polizeilichen Datenbanken und der Analyse mittels einer Auswertungssoftware von einem ganz neuen Berufsbild – dem Kriminalitäts-Analytiker – sprechen? Die hochgradige Vernetzung und internationale Kryptierung von Tätern stellt nicht nur die Polizei, sondern die Sicherheitsbehörden insgesamt und auch das private Sicherheitsgewerbe vor erhebliche Herausforderungen. Es ist zu überprüfen, ob die jeweiligen Strukturen dem gewachsen sind. In diesem Zusam-



menhang werden wir auch von veränderten Kompetenzprofilen für die zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beider Bereiche ausgehen müssen.

Doch haben wir eine Antwort auf die Frage, wie wir diese Spezialisten in geeignetem und ausreichendem Maße rekrutieren wollen? Und wie kriegen wir die neuen Methoden an die Frau/ an den Mann? Eine Bündelung von Kompetenzen von Bund und Ländern ist hierzu unerlässlich, auch wenn dies im föderalen Flickenteppich schwerfällt. Darüber hinaus erachte ich es als wichtig, die fachlichen Expertisen der Sicherheitsbehörden sowie der privaten Sicherheitsdienstleister besser miteinander zu verzahnen, als dies bislang der Fall ist. Aber eine ganz andere Frage stellt sich nach meiner Auffassung noch vorher: Von welchem Berufsbild oder vielmehr von welchen Berufsbildern sprechen wir künftig, wenn wir staatliche oder private Sicherheitsarbeit meinen? Wie werden sich die Anforderungs- und Kompetenzprofile der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Führungskräfte entwickeln (müssen)?

Bezogen auf polizeiliche Bildungseinrichtungen gehe ich persönlich davon aus, dass wir uns in der Zukunft verstärkt darauf konzentrieren müssen, polizeiliche Grundkompetenzen und das Bewusstsein sowie die Einstellungen für den Polizeiberuf zu vermitteln bzw. zu schärfen. Das Wissen muss darüber hinaus vielfältig bereit- und das erweiterte Wissen berufsbegleitend im Sinne eines lebenslangen Lernens zur Verfügung gestellt werden. Eine Mammutaufgabe in Anbetracht aktueller Einstellungsoffensiven.

Gehört die Zukunft der künstlichen Intelligenz?² Das vermag ich nicht zu beurteilen, aber für unwahrscheinlich halte ich es auch nicht. Schauen wir uns die Entwicklung sozialer Netzwerke an. Im Jahr 2000 gab es Facebook noch nicht und Cyberstalking oder Cybermobbing wären Begriffe aus Fantasyromanen gewesen. Es erscheint mir zumindest plausibel, dieser neuen Intelligenz das Feld nicht kampflos zu überlassen, indem wir in unseren Prozessen stagnieren. In der sogenannten „Vierten Industriellen Revolution“, in der 69% der Menschen über Mobiltelefone verfügen und (nur) 45 % über fließendes Wasser, stehen wir in einer sozialen Umgebung des Menschen dominiert von Google Glass, Head-mounted Displays, Telerobotik, Cloud Robotics & Internet of Things und damit der Vision einer globalen Infrastruktur der Informationsgesellschaften, die es ermöglicht, physische und virtuelle Gegenstände miteinander zu vernetzen und sie durch Informations- und Kommunikationstechniken zusammenarbeiten zu lassen.³

² Vince Ebert, u.a. Diplom-Physiker, Moderator und Autor.

³ Frau Prof. Dr. Nitsch auf einer Tagung der DHPol im Jahr 2017 gemeinsam mit der Akademie der Polizei Hamburg zur „Zukunft der Polizei“.



Wenn ich das Vorstehende zusammenfasse, lautet mein Appell, dass sich die Arbeitskultur und die Organisationsstrukturen in den Sicherheitsbehörden sowie in den mit Sicherheitsaufgaben betrauten privaten Organisationen nachhaltig verändern (müssen).

Im Mittelpunkt der Zukunftsarbeit von Sicherheitsbehörden und dem privaten Sicherheitsgewerbe stehen Globalisierungstrends, Flexibilisierung, Diversität, Demografischer Wandel, Digitalisierung oder einfach die zunehmende Komplexität der Lebensführung. Daraus ergeben sich weitere Berührungspunkte und Ansätze für eine intensivere Zusammenarbeit. Welche Chancen und welche Herausforderungen beispielsweise die Digitalisierung für die Sicherheitsbranche mit sich bringt, zeigt u.a. eine Trendstudie des Zukunftsforschungsinstituts „2b AHEAD ThinkTank“ aus dem Jahr 2016 „Das sichere Gebäude der Zukunft“:

Die Trendstudie sieht die Sicherheitsbranche vor einem dramatischen Umbruch.

„Die Digitalisierung und Vernetzung durchdringt mit exponentiell wachsendem Tempo mehr und mehr Lebens- und Arbeitsbereiche – die Lebens- und Arbeitswelten der Menschen des Jahres 2026 werden sich grundlegend von den heutigen unterscheiden...“, lautet einer der Ausgangspunkte der neuen Trendstudie. Dieses Ergebnis ließe sich 1:1 auf die Polizei übertragen!

Hinsichtlich einer zukünftig benötigten Personalkapazität scheint die Entwicklung noch nicht klar zu sein. Sicher ist jedoch, dass die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Kernelement der Sicherheitsbranche insgesamt sein wird. Schnell angeleitetes Sicherheitspersonal ist dabei nicht die Zukunft, weder in der Privatwirtschaft noch in staatlichen Organisationen. Umso wichtiger, die ausgebildeten Fachkräfte dann auch langfristig an das Unternehmen zu binden und nicht an den Wettbewerb zu verlieren.

Es handelt sich bei dem 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag um eine Tagungspremiere, mit der eine neue Tradition eingeläutet werden soll. Das ist unser ambitioniertes Ziel! Eine enge Zusammenarbeit zwischen privatem Sicherheitsgewerbe und Polizei ist für uns dabei nichts Neues. Als Beispiel seien hier die Erfahrungen während der FIFA WM 2006 in Deutschland genannt. Schon damals stellte man fest, dass daraus die Grundlage für eine engere Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den privaten Sicherheitsdienstleistern erwachsen könnte. Ob dieser Schritt gelänge und die FIFA WM 2006 auf diese Weise bleibende Spuren hinterlasse, bleibe abzuwarten. Nun haben wir die EM 2024 vor Augen – vielleicht ein neuer Anlauf!



Die gemeinsame Perspektive bis dahin könnten lauten:

Gemeinsame Foren schaffen!

Gemeinsam(e) Diskussionen führen!

Gemeinsame Forschungsvorhaben entwickeln!

Gemeinsam Antworten finden!

...um gemeinsam die Zukunft gestalten!





Die Forschungsstelle Deutsches und Europäisches Sicherheitsrecht (FEDS) an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg

Prof. Dr. Kristin Pfeffer¹

Ich freue mich sehr, Sie zu unserem 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag begrüßen zu können. Nicht allein in meiner Eigenschaft als Dekanin unserer Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg, sondern neben Prof. Dr. Sven Eisenmenger, auch als Gründerin der „Forschungsstelle Deutsches und Europäisches Sicherheitsrecht“ (kurz FEDS). Diese Forschungsstelle richtet heute und künftig den Hamburger Sicherheitsrechtstag aus. Ich möchte dies zum Anlass nehmen, diese noch junge Forschungsstelle an unserer Hochschule vorzustellen:

I. Deutsches und Europäisches Sicherheitsrecht

Die Forschungsstelle hat zum einen die Europäisierung des Rechts der Inneren Sicherheit zum Gegenstand.

Seit der Unterzeichnung des Lissabon-Vertrages² ist das Recht der Inneren Sicherheit Gegenstand einer dynamischen Europäisierung³ und die Europäische Union entwickelt sich hin zu einer Sicherheitsunion⁴.

Dies ist die Antwort auf die beiden wohl drängendsten gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts: Erstens auf die Bedrohung der Inneren Sicherheit angesichts internationaler Kriminalität, Terrorismus, wirtschaftlicher Not und wachsender Migrationsströme. Und zweitens die Herausforderung der rasant erfolgenden Digitalisierung in einer kaum beherrschbaren Komplexität in globalen Zusammenhängen verbunden mit der Frage, wie hier noch Rechtssicherheit gesichert werden kann, und einem wachsenden Potential an Gefährdungen, die durch den Einsatz von IT-Technologie ausgelöst werden.

Beispiele für die dynamische Europäisierung des Rechts der Inneren Sicherheit sind etwa die Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung von 2017, RL (EU) 2017/541⁵ und das seit

¹ Dekanin der Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg.

² Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1.12.2009. Konsolidierte Fassung: ABl. 2012 C 326, 1.

³ Näher hierzu: Aden, *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon*, 2015; Hecker, *Europäisches Strafrecht*, 5. Aufl. 2015, 271 ff.

⁴ Ruffert, *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem Reformvertrag – Kontinuierliche Verfassungsgebung in schwierigem Terrain*, in Pernice (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, S. 169 f.



Mai 2018 geltende sog. EU-Datenschutzpaket, d.h. die Datenschutzgrundverordnung⁶ und die Richtlinie, RL (EU) 2016/680, zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung⁷, d.h. detaillierte sekundärrechtliche Einzelregelungen.

Aber wie steht es um das Primärrecht, das Recht der EU-Verträge im Bereich Sicherheit: Gibt es dort eine schlüssige und handhabbare Sicherheitsarchitektur zwischen der EU, ihren Mitgliedstaaten und den Regionen wie der Metropolregion Hamburg?

Ist die Kompetenzabgrenzung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten nach dem System der geteilten Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 2 Abs. 2 iVm Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV) in einem Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts (RFSR)⁸ noch zeitgemäß? Brauchen wir hier eine stärkere Denationalisierung⁹?

Wie gehen wir mit den Kohärenzdefiziten¹⁰ in diesem Rechtsbereich um: Wo Regelungen häufig über mehrere Rechtsakte verteilt sind, alte und neue Regelungen parallel weitergelten, ältere Rechtsakte nur teilweise ersetzt wurden und noch aus völkerrechtlichen Verträgen stammen?

Diese Kernfragen und weitere Aspekte der Europäisierung des Sicherheitsrechts greift die Forschungsstelle auf.

Sie beschäftigt sich aber auch mit den Grundfragen des Sicherheitsrechts: Soll der Staat weit im Vorfeld von konkreten Gefahren und Rechtsgutverletzungen tätig werden, Risiken abwehren und die Rechtsordnung als solche durchsetzen? Soll schon der „Gefährder“¹¹ Adressat grundrechtsintensiver sicherheitsbehördlicher Maßnahmen sein?

⁵ ABl. 2017 L 88/6.

⁶ EU-Datenschutzgrundverordnung (DS-GVO), ABl. 2016 L 1.

⁷ RL (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, ABl. 2016 L 118/89.

⁸ Bekannter unter der englischen Bezeichnung Area of Freedom, Security and Justice (ASFJ).

⁹ Zum Beharrungsvermögen etablierter Formen der Regierungszusammenarbeit Zur Systematisierung der informellen Tendenzen: Bossong, in Frevel/Wendekamm (Hrsg.), Sicherheitsproduktion zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, 2017, 100 ff.; Zur „Denationalisierung“ der nationalen Verwaltung in der EU: Fraenkel-Haeberle/Galetta/Sommermann (Hrsg.) Europäisierung und Internationalisierung der nationalen Verwaltungen im Vergleich, 2017.

¹⁰ Hierzu Aden, in: Liskén/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Rn. 360.

¹¹ Auffassung der BReg. in BT-Drs. 18/7151, 2 – Antwort der BReg. v. 22.12.2015 auf die Kleine Anfrage „Sogenannte islamistische Gefährder“. Zur Entwicklung seit 2006, ausgehend von der AG der Leiter der LKAs und des BKA (AG Kripo), Böhm, Der „Gefährder“ und das „Gefährdungsrecht“, 2011, S. 223 ff.



Wenn sich das Gefahrenabwehrrecht hin zum Präventionsrecht entwickelt, was sind die grundgesetzlichen Hürden hierfür?¹²

Wie weit ist eine Trennung zwischen den einzelnen Akteuren des Sicherheitsrechts geboten? Wie weit darf eine Vernachrichtendienstlichung¹³ der Polizei durch die Ausweitung der Informationsvorsorgebefugnisse¹⁴ gehen? Ist eine Absenkung kompetenzieller, organisatorischer und informationeller Hürden hier erforderlich und vertretbar?¹⁵

In einem Europa, in dem der Schutz der Menschenrechte nicht mehr allein den nationalen Verfassungsgerichten obliegt, sondern auch dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), beschäftigt sich die Forschungsstelle mit dem Grundrechtsschutz in diesem „europäischen Gerichtsverband“¹⁶.

Gegenstand intensiver Forschung unserer Forschungsstelle an der Hochschule der Akademie ist naturgemäß das Hamburgische Polizeirecht.

Der Ausbau staatlicher Gefahrenabwehr und -prävention wird begleitet von einer allmählichen „Substitution“ des Staates in einigen Bereichen der Inneren Sicherheit unter Berufung auf die Eigenverantwortung der Gesellschaft zur Organisation des Selbstschutzes.¹⁷ Bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit besteht eine Partnerschaft zwischen Staat und Gesellschaft,¹⁸ so kooperieren private Sicherheitsdienste insbesondere bei der Gewährleistung der Luftsicherheit, der Durchführung von Großveranstaltungen, beim Objektschutz und bei der Parkraumüberwachung mit den Gefahrenabwehrbehörden. Hoheitliche und private Bereiche der Sicherheitsdurchsetzung sind zunehmend ineinander „verschachtelt“.¹⁹

¹² Hierzu Brodowski/Jahn/Schmitt-Leonardy, GSZ 2017, 7 (7 ff.).

¹³ Hefendehl, GA 2011, 208 (218); Kniesel, ZRP 1996, 482 (483).

¹⁴ Überblick bei Brodowski, Verdeckte technische Überwachungsmaßnahmen, S. 35 ff. sowie Gesetzesentwurf zur Änderung des PolG BW, LT-Drs. 16/2741 v. 26.9.2017; Weißlau, Vorfelddermittlungen, 1989, S. 60 ff., 105 ff.; krit. Baum/Schantz, ZRP 2008, 137 (139); Schwabenbauer, Heimliche Grundrechtseingriffe, 2013, S. 234 f. m. w. N.

¹⁵ Zum Diskussionsstand: Klee, Neue Instrumente der Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, 2009, 48 ff.; Gazeas, Übermittlung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse an Strafverfolgungsbehörden, S. 57 ff.

¹⁶ Kirchhof, EuR 2014, 267.

¹⁷ Dazu Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 18. Auf. 2014, § 29 m.w.N.

¹⁸ Hierzu Pitschas, Kriminalprävention und „Neues Polizeirecht“, 2002, darin Stober, Der Beitrag des Sicherheitsgewerbes in Präventionsgremien, S. 203 ff.

¹⁹ Hierzu eingehend Pitschas, Polizei und Sicherheitsgewerbe, Rechtsgutachten zu verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Aspekten der Aufgabenverteilung zwischen Polizei und privaten Sicherheitsunternehmen für das Bundeskriminalamt Wiesbaden, 2000.



Diese Entwicklung kann wohl deutlicher nicht demonstriert werden, als durch den im Frühjahr vom Oberverwaltungsgericht Bremen entschiedenen Fall²⁰: Die Deutsche Fußball Liga (DFL) soll verpflichtet werden können, Teile der Kosten für Polizeieinsätze bei Risikospielen zu übernehmen. Hätte dieses Urteil Bestand, würde der Druck auf die Veranstalter von Fußballspielen künftig erhöht, noch mehr in die Organisation des Selbstschutzes zu investieren.

Die Forschungsstelle Deutsches und Europäisches Sicherheitsrecht nimmt hier den Rechtsrahmen für das private Sicherheitsgewerbe in den Blick.

II. Aktivitäten der FEDS

Zu den oben beschriebenen Themen wird die FEDS Praktiker aus den hamburgischem, bundesweiten und europäischen Polizei- und Sicherheitsbehörden, Wissenschaftler und Politiker zusammenbringen. Der Hamburger Sicherheitsrechtstag soll von nun an jährlich stattfinden und die Sichtbarkeit unserer Hochschule als wissenschaftlicher und praxisbezogener „Think Tank“ bundesweit erhöhen.

Die Impulse und Ideen der Hamburger Sicherheitsrechtstage werden dafür gemeinsam mit einer praxisnahen Zusammenfassung in einem wissenschaftlichen Tagungsband dokumentiert.

Aus der bereits bestehenden Kooperation mit dem privaten Sicherheitsgewerbe und der Hamburgischen Wirtschaft ist auch das Thema für den heutigen 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag erwachsen und auch die Tatsache, dass es sich bei der Tagung um ein gemeinsames Projekt unserer Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg, und hier der Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS), mit dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW), der Handelskammer Hamburg und der Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft Norddeutschland e.V. (ASWN), handelt.

Die praxisnahe Forschungsstelle gibt künftig ein Handbuch „Hamburgisches Polizei- und Ordnungsrecht für Studium und Praxis“ heraus, um die Ausbildung des Nachwuchses für die Polizei im Rahmen der aktuellen sog. Einstellungsoffensive des Hamburgischen Senats unterstützen.

Ein Studien- und Handbuch zum „Polizei- und Ordnungsrecht“, zugeschnitten auf das Hamburgische Polizeirecht für die Studierenden sowie Praktiker, gibt es derzeit nicht. Die Forschungsstelle wird diese Lücke schließen und damit zum rechtssicheren Umgang mit dem Hamburgischen Polizei- und Ordnungsrechts beitragen.

²⁰ OVG Bremen, Urteil vom 21.02.2018 - 2 LC 139/17, NVwZ 2018, 913.



Zur Neuregelung des Sicherheitsgewerbes aus rechtspolitischer Sicht

Gregor Lehnert¹ und RA Dr. Berthold Stoppelkamp²

I. Durch Spezialgesetz Sicherheitswirtschaft innerhalb der Sicherheitsarchitektur Deutschlands stärken

Deutschland ist nach wie vor eines der sichersten Länder der Welt. Dazu tragen auch die privaten Sicherheitsunternehmen, mit ihren rund 260.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, ganz wesentlich bei.

Bis vor wenigen Jahren waren die Beschäftigten für die Öffentlichkeit weitgehend „unsichtbar“, weil sie im Hausrechtsbereich der Auftraggeber eingesetzt waren. Das hat sich deutlich verändert. Der Schutz von Veranstaltungen, der Einsatz als „City-Streifen“ im privaten oder kommunalen Auftrag, die Begleitung des Öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV), Fluggastkontrollen an Verkehrsflughäfen, der Schutz von Universitätsgeländen und Schulen, Friedhöfen, Schwimmbädern im Sommer und Weihnachtsmärkten im Winter, um nur einige herausragende Beispiele zu nennen, haben zu einer starken öffentlichen Wahrnehmung geführt. Tausende von privaten Sicherheitskräften schützen bundesweit Flüchtlingsunterkünfte.

Die Polizei ist in einer freiheitlichen Gesellschaft nicht in der Lage, die Sicherheit jedes Einzelnen und seines Eigentums überall und flächendeckend zu gewährleisten. Gefahren für die Wirtschaft und Gesellschaft drohen unter anderem durch Kriminalität, Terrorismus, Extremismus, kriegerische Konflikte, Spionage und Sabotagehandlungen, Cyberangriffe, Brand, Wasser sowie Klimaveränderungen. Eigensicherheitsmaßnahmen von Wirtschaft, Behörden und privaten Haushalten sind notwendig.

1. Staat hat das Gewaltmonopol – aber nicht das Sicherheitsmonopol

Die Bewältigung der aufgezeigten Sicherheits Herausforderungen bedarf deshalb vielfältiger Schutzmaßnahmen durch Staat, Sicherheitswirtschaft, Wirtschaft und Privathaushalte. Dabei ist der Staat mit Polizei, Nachrichtendiensten und Bundeswehr wichtiger Bereitsteller für Schutz von Leben und Wohlstand in Deutschland. Aber auch die

¹ Der Autor ist Präsident des BDSW. Der Beitrag wurde gekürzt auf dem 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag am 16. Oktober 2018 vorgetragen und befindet sich auf dem Stand vom 29. Oktober 2018.

² Der Co-Autor ist Leiter des Hauptstadtbüros des BDSW.



Sicherheitswirtschaft, mit ihren hochspezialisierten Sicherheitsdienstleistungen und Produkten, ist für die deutsche Wirtschaft ein unverzichtbarer Bereitsteller dieses Schutzes.

Innenpolitische Themen stehen verstärkt im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung und entsprechender medialer Begleitung. Die Ursachen dafür sind vielfältig und bekannt. Alle Parteien haben reagiert und fordern zusätzliche Polizistinnen und Polizisten. Selbstverständlich benötigen wir in Deutschland bei den aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen mehr Polizei. Die beschlossenen Neueinstellungen stehen infolge der Akademisierung der Polizeiberufe in den meisten Bundesländern aber frühestens in drei Jahren zur Verfügung. Auch die nun neu einzustellenden Polizistinnen und Polizisten werden nicht in der Lage sein, überall präsent zu sein.

2. *Eigenvorsorge fördern*

Die Eigenvorsorge und Eigenverantwortung von öffentlichen und privaten Einrichtungen bzw. Unternehmen ist deshalb heute stärker denn je gefordert. Wir benötigen ausreichend und qualifizierte private Sicherheitsdienste. Die in der letzten Legislaturperiode abgeschlossene Novellierung der Gewerbeordnung reicht hierzu aus Sicht des BDSW nicht aus. Sie bringt vor allem Fortschritte bei der Überprüfung der Zuverlässigkeit der Sicherheitsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Die Einführung einer Sachkundeprüfung für den Sicherheitsunternehmer und die leitenden Mitarbeiter beim Schutz von Flüchtlingsunterkünften und zugangsgeschützten Großveranstaltungen sind ein Schritt in die richtige Richtung. Auch die Einführung eines zentralen Bewacherregisters ist zu begrüßen. Wir erhoffen uns damit mehr Transparenz über die am Markt befindlichen Sicherheitsunternehmen und eine deutliche Verkürzung der derzeit häufig viel zu langen Dauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung der Beschäftigten.

3. *Zunehmende Nahtstellen zur Polizei*

Der BDSW weist aber seit Jahren darauf hin, dass das Gewerberecht nicht in der Lage ist, der gewachsenen faktischen Bedeutung der privaten Sicherheitsdienste für die Innere Sicherheit in Deutschland gerecht zu werden. Es gibt insbesondere im Bereich des Schutzes von Großveranstaltungen und des Öffentlichen Personenverkehrs immer mehr Nahtstellen zur Polizei. Deshalb haben wir alle Parteien im letzten Bundestagswahlkampf aufgefordert, nach der Bundestagswahl 2017, die privaten Sicherheitsdienste auf eine neue



rechtliche Grundlage zu stellen³. Dazu gehören auch Veränderungen im Vergaberecht und im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Um Deutschland sicherer zu machen, muss die Eigenvorsorge gefördert und die Sicherheitswirtschaft gestärkt werden.

4. *Ausreichende Grundlagenforschung für die Sicherheitswirtschaft*

In Hamburg, wo nun der 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag stattfindet, wurde bereits im Jahre 1999 durch Professor Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober mit der Gründung der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe – FORSI – der Grundstein für eine systematische, fundierte rechtliche Grundlagenforschung für die Arbeit der Sicherheitswirtschaft und insbesondere die möglichen verfassungskonformen, rechtlichen Rahmenbedingungen für Kooperationsformen der Sicherheitswirtschaft mit den Sicherheitsbehörden für die Innere Sicherheit in Deutschland gelegt. Die mittlerweile vorhandenen, umfassenden rechtswissenschaftliche Studien zur Sicherheitswirtschaft ermöglichen es zudem dem Gesetzgeber, regulativ tätig zu werden, ohne juristisches Neuland beschreiten zu müssen.

II. Von der Rechtsdiskussions- in die Rechtsgestaltungphase

Im Gegensatz zu früher können wir aber heute über die konkrete Rechtsgestaltung für die Sicherheitswirtschaft aufgrund des aktuellen Koalitionsvertrages der Bundesregierung sprechen und diskutieren. Es geht nicht mehr allein – wie in der Vergangenheit – darum, permanent die rechtspolitische Forderung zu erheben, dass der Bundesgesetzgeber überhaupt etwas für die Sicherheitswirtschaft reguliert.

Wesentlich für diesen erreichten Status Quo ist aus Sicht des BDSW, dass sich die Sicherheitswirtschaft und ihre Einsatzfelder seit 1999 stetig und signifikant weiter entwickelt haben. Zudem hat der BDSW als Branchen- und Arbeitgeberverband der Sicherheitswirtschaft mit rund 1.000 Unternehmen diese Entwicklung maßgeblich forciert und mitgeprägt.

1. *Zunehmende Bedeutung in der Sicherheitsarchitektur*

Während 1999 die Beschäftigten der Sicherheitswirtschaft weitgehend unsichtbar für die Öffentlichkeit – aber auch für die Polizei – agierten, weil sie überwiegend in den Hausrechtsbereichen der Auftraggeber aus Wirtschaft und Verwaltung eingesetzt waren, hat sich dies zwischenzeitlich deutlich verändert.

³ Gregor Lehnert, Bundestagswahl 2017, DSD – DER SICHERHEITSDIENST, 3/2017, S. 1; BDSW „Deutschland sicherer machen“, Positionen und Forderungen zur Bundestagswahl 2017 und für die 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, S. 2 und 3, www.bdsw.de.



Der Schutz von Veranstaltungen, der Einsatz von City-Streifen, die Begleitung des Öffentlichen Personenverkehrs, die Flugastkontrollen, der Schutz von Universitätsgebäuden, der Schutz von Flüchtlingsunterkünften, der Schutz von Schulen, der Schutz von Weihnachtsmärkten und Freizeiteinrichtungen, gehören heute zum vielfältigen Dienstleistungsspektrum der Sicherheitswirtschaft.

Bei all diesen Tätigkeiten kommt die Sicherheitswirtschaft immer mehr in direktem Kontakt mit der Bevölkerung und Polizei und steht damit auch unter ständiger und verstärkter Beobachtung der Medien und der Öffentlichkeit. Es ist damit heute unbestreitbar, dass die Sicherheitswirtschaft mit ihren rund 260.000 Beschäftigten wesentlich zur Gefahrenminimierung in Deutschland beiträgt und eine unverzichtbare Säule in der Sicherheitsarchitektur Deutschlands darstellt.

2. *Sicherheitswirtschaft auf Wachstumskurs als Branche sui generis*

Unsere Branche trägt damit immer mehr auch zur Inneren Sicherheit in Deutschland bei. Diese Wachstumsentwicklung hat natürlich auch positive wirtschaftliche Aspekte für die Sicherheitswirtschaft, so dass sich allein im Bereich Sicherheitsdienstleistungen der jährliche Branchenumsatz auf mittlerweile 8,5 Milliarden Euro beläuft.

Die aufgezeigte Entwicklung der Sicherheitswirtschaft, aber insbesondere auch der Ausbau der Kooperationsformen mit den Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern, wie z. B. die Sicherheitspartnerschaft in Hamburg, zeigen, dass das Gewerberecht nicht mehr in der Lage ist, der faktischen Bedeutung der Sicherheitswirtschaft für die Innere Sicherheit Deutschlands gerecht zu werden.

Der BDSW hat daher – wie bereits erwähnt – vor der letzten Bundestagswahl alle Parteien in seinem Positions- und Forderungspapier aufgefordert, die privaten Sicherheitsdienste auf eine neue, eigenständige rechtliche Grundlage zu stellen.⁴ Unsere dort erhobenen Forderungen werden besser verständlich, wenn man an dieser Stelle auf die Aktivitäten des Gesetzgebers in der letzten Legislaturperiode zurückblickt.

3. *Koalitionsvertrag 2013 – Start der Regulierungsphase für die Sicherheitswirtschaft*

Nach jahrelanger Untätigkeit des Gesetzgebers war bereits im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 16. Dezember 2013 für die 18. Legislaturperiode des Deut-

⁴ BDSW „Deutschland sicherer machen“, Positionen und Forderungen zur Bundestagswahl 2017 und für die 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, S. 2 und 3, www.bdsw.de.



schen Bundestages – auf Drängen des BDSW – zumindest die politische Absicht bekundet worden, an private Sicherheitsdienstleister verbindliche Anforderungen an Seriosität und Zuverlässigkeit zu stellen. Der BDSW musste aber die Bundesregierung seit Januar 2014 ständig an die zügige Umsetzung dieses Vorhabens erinnern.⁵

Letztendlich haben aber erst die schlagzeilenträchtigen Vorfälle in Flüchtlingsunterkünften im September 2014 in Nordrhein-Westfalen, die sich daran anschließende öffentliche Diskussion und die permanente mediale BDSW-Positionierung den Gesetzgebungsprozess in Berlin überhaupt in Gang gesetzt. So wurde im November 2014 durch den Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ eine Arbeitsgruppe zur Überarbeitung des Bewachungsrechts unter Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) eingesetzt, die dann am 30. November 2015 – nach Verbändebeteiligung von BDSW, DIHK und ASW-Eckpunkte zur Überarbeitung des Bewachungsrechts präsentiert hat. Diese Eckpunkte bildeten den Handlungsrahmen für den ersten Gesetzentwurf. Im parlamentarischen Bereich hatte die Oppositionsfraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN durch einen Entschließungsantrag⁶ zur umfassenden Regulierung privater Sicherheitsdienste bereits zum Jahresanfang 2015 versucht, den politischen Druck auf ein Tätigwerden der Bundesregierung zu erhöhen.

Am 22. September 2016 hat dann der Deutsche Bundestag nach 2. und 3. Lesung mit den Stimmen der Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD und bei Stimmenthaltung der Oppositionsfractionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE das Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften⁷ angenommen. Weite Teile dieses Gesetzes sind bereits zum 01. Dezember 2016 in Kraft getreten. Ein weiterer Teil sollte zum 01. Januar 2019 in Kraft treten.

Die wesentlichen Neuregelungen waren:

Ab Dezember 2016:

- Einführung einer Sachkundeprüfung für jeden neuen Bewachungsunternehmer,
- Einführung einer Sachkundeprüfung für leitende Mitarbeiter in Flüchtlingsunterkünften bzw. bei zugangsgeschützten Großveranstaltungen,

⁵ Siehe nur Gregor Lehnert, Tarifpolitik und rechtliche Rahmenbedingungen, DSD – DER SICHERHEITSDIENST 1/2014, S.1 sowie Berthold Stoppelkamp, Bericht aus Berlin, DSD – DER SICHERHEITSDIENST 1/2014, S.42.

⁶ Bundestags-Drucksache 18/3555.

⁷ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 52, 2456 ff.



- Einführung der Abfragemöglichkeit der Gewerbeämter im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung beim Verfassungsschutz bei Wachpersonen in Flüchtlingsunterkünften und bei zugangsgeschützten Großveranstaltungen,
- Einführung einer regelmäßigen Zuverlässigkeitsüberprüfung im Rhythmus von spätestens fünf Jahren,
- Erweiterung des Straftatkatalogs, bei dem eine Unzuverlässigkeit angenommen wird,
- Konkretisierung der Anforderungen an deutsche Sprachkenntnisse, über die Teilnehmer am Unterrichtsverfahren verfügen müssen,
- Einführung der Verpflichtung für die Wachperson, während des Wachdienstes den Bewacherausweis in Verbindung mit dem Identifizierungsdokument mit sich zu führen und diese auf Verlangen den für den Vollzug zuständigen Behörden vorzuzeigen,
- Ablegung der Sachkundeprüfung bei jeder IHK in Deutschland, die eine solche anbietet,
- Bis 31. Dezember 2018 Einrichtung eines zentralen elektronischen Bewacherregisters, in dem die Daten zu jedem Bewachungsgewerbetreibenden sowie eingesetztem Personal erfasst werden.

Auch wenn dieses Gesetz wegen fast vollständiger Ausblendung von Qualitätsanforderungen an den Gewerbetreibenden bzw. die Mitarbeiter weit hinter den Erwartungen des BDSW zurück blieb, so war es doch ein Schritt in die richtige Richtung. Der BDSW begrüßte speziell die geplante Einrichtung eines zentralen Bewacherregisters, da es hierdurch ermöglicht wird, schneller gefälschten IHK-Bescheinigungen oder Mitarbeitern ohne Zuverlässigkeitsüberprüfung auf die Spur zu kommen und Extremisten von der Branche fern zu halten. Der BDSW mahnte damals eine zügige Einrichtung des Registers an.⁸ Leider ist es dem Gesetzgeber nicht gelungen, dieses selbst gesetzte Ziel zu erreichen. Am 11. Oktober 2018 – und damit sind wir wieder in der Gegenwart – hat der Deutsche Bundestag den Start des Bewacherregisters auf den 01. Juni 2019 verschoben⁹. Wichtig aber ist für den BDSW, dass ein Bewacherregister nunmehr definitiv kommen wird. Wir erhoffen uns damit mehr Transparenz über die sich auf dem Markt befindli-

⁸ Berthold Stoppelkamp, Bericht aus Berlin, DSD – DER SICHERHEITSDIENST 04/2016, S. 54.

⁹ Plenarprotokoll 19/55, Deutscher Bundestag, S. 6006–6011.



chen Sicherheitsunternehmen und eine deutliche Verkürzung der häufig viel zu langen Dauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung der Beschäftigten.

4. *Koalitionsvertrag 2018 – Eigenständiges Gesetz ist Meilenstein für die Sicherheitswirtschaft*

Widmen wir uns nun wieder dem aktuellen Koalitionsvertrag. Nach der Bundestagswahl am 24. September 2017 hat es fast ein halbes Jahr bis zur Ernennung der neuen Bundesregierung am 14. März 2018 gedauert.

Dieses lange Warten hat sich für uns als BDSW gelohnt. Der Grund dafür sind folgende Ausführungen in der Koalitionsvereinbarung der Großen Koalition:

Private Sicherheitsbetriebe leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit. Durch die Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz werden wir die Sicherheitsstandards in diesem Gewerbebereich verbessern und so für noch mehr Sicherheit und Verlässlichkeit sorgen.¹⁰

Damit hat der BDSW ein wichtiges Verbandsziel erreicht, auf das wir seit meiner Erstwahl zum BDSW-Präsidenten im Jahre 2013 durch Verstärkung unserer Lobbyaktivitäten in Berlin durch den Ausbau des Hauptstadtbüros kontinuierlich hingearbeitet haben.

5. *Wechsel innerhalb der Ressortzuständigkeit erforderlich*

Neben der Gestaltung des Gesetzes selbst muss es auch das Ziel sein, die privaten Sicherheitsdienste in den Zuständigkeitsbereich der Innenbehörden zu überführen, wie dies in fast allen Mitgliedsstaaten der EU der Fall ist. Wir streben daher für die Federführung bei der Umsetzung der für uns maßgeblichen Passage des Koalitionsvertrages einen Zuständigkeitswechsel vom Bundeswirtschaftsministerium auf das Bundesinnenministerium an.

III. Eckpunkte für ein Sicherheitsdienstleistungsgesetz

Des BDSW hat bereits im Mai 2018 erste Eckpunkte für ein neues Sicherheitsdienstleistungsgesetz – so wollen wir es nennen – erarbeitet, die sich wie folgt darstellen:

1. Es ist erforderlich, für einzelne Aufgabengebiete, die eine enge Zusammenarbeit mit der Polizei erfordern, spezialgesetzliche Regelungen zu schaffen. Das sind vor allem die Einsatzbereiche der Sicherheitswirtschaft beim Schutz von Großveran-

¹⁰ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018, Ziff. 5941–5944.



staltungen, Schutz von Flüchtlingsunterkünften, Schutz des öffentlichen Personenverkehrs und von Einrichtungen in Kritischen Infrastrukturen.

2. In einem Sicherheitsdienstleistungsgesetz sind Anforderungen an die Leistungsfähigkeit, Organisation, Qualifizierung sowie Ausstattung der privaten Sicherheitsdienste für alle Marktteilnehmer zwingend festzulegen.

IV. Entwurf eines Sicherheitsdienstleistungsgesetzes

Auf Basis unserer Eckpunkte aus dem Mai 2018 erarbeitet der BDSW in diesem Jahr verbandsintern proaktiv unter Einbeziehung von Experten aus Wissenschaft, Sicherheitsbehörden, Unternehmenssicherheit und ehemaligen Sicherheitspolitikern in einem Arbeitskreis einen kompletten Gesetzestext. Ein erster Arbeitsentwurf liegt bereits vor. Dieser kann und sollte der Regierung als Anregung und „Blaupause“ für die eigene Gestaltung des Gesetzes dienen.

Der BDSW unterstreicht mit diesem Vorgehen als verbandspolitischer Sprecher der deutschen Sicherheitswirtschaft seinen Mitgestaltungsanspruch für ein Sicherheitsdienstleistungsgesetz in Deutschland und möchte sich mit seinen Aktivitäten durch die Bundesregierung nicht primär in die Rolle eines rein reaktiven Verbandes drängen lassen.

1. Inhaltliche Gliederung des Gesetzentwurfes

Ein zukünftiges Sicherheitsdienstleistungsgesetz sollte nach den aktuellen Vorstellungen des vom BDSW hierzu gebildeten Arbeitskreises folgende Gliederung erhalten:

Im Allgemeinen Teil werden

- der Anwendungsbereich des Gesetzes,
- wichtige Begriffsbestimmungen,
- Regelungen zur Erlaubniserteilung an den Gewerbetreibenden,
- die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Sicherheitsmitarbeitern,
- Regelungen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung,
- zur Haftpflichtversicherung,
- zu Befugnissen,
- zum Bewacherregister – oder wie wir es zukünftig nennen wollen – Sicherheitsdienstleistungsregister

festgeschrieben.



Ebenso enthält der Allgemeine Teil

- Regelungen zum Datenschutz,
- zum Ausweis,
- zur Behandlung von Waffen
- und zur Buchführung.

Im Besonderen Teil haben wir dann Regelungen für spezielle Einsatzbereiche festgeschrieben.

Dies sind die Einsatzbereiche:

- Schutz von Kritischen Infrastrukturen,
- Sicherheitsdienstleistungen im ÖPV,
- Schutz von Asyl- und Flüchtlingsunterkünften,
- Schutz von Veranstaltungen mit besonderem Gefährdungspotential, Sicherheitsdienstleistungen für die kommunale Sicherheit und Ordnung, Sicherheitsdienstleistungen für die kommunale Verkehrssicherheit, und Sicherheitsdienstleistungen auf Seeschiffen und Geld- und Wertdienste.

2. Kritische Infrastrukturen besser schützen – Billigstvergabe verhindern

Ein Ziel des Gesetzes sollte es sein, das Sicherheitsniveau flächendeckend in Deutschland zu erhöhen. Insofern ist beabsichtigt, auch Anforderungen an Inhouse-Securitykräfte festzuschreiben, da es beim Schutz von höchsten Rechtsgütern wie Leib und Leben und dem Schutz Kritischer Infrastrukturen nicht darauf ankommen darf, ob dieser durch externe Securitykräfte der Sicherheitswirtschaft oder Inhouse-Securitykräfte erbracht wird.

Ebenso möchten wir im Gesetz eine Regelung zur Gewährleistung des Schutzes kritischer Infrastrukturen auch in Fällen von Arbeitskampfmaßnahmen schaffen. Zum Schutz der Allgemeinheit ist auch bei Streiks in kritischen Infrastrukturen ein Mindestmaß an Sicherheitsmaßnahmen zu garantieren. Insofern ist nach den Vorstellungen der BDSW im Gesetz festzulegen, dass vor jedem Streik, ein obligatorisches Schlichtungsverfahren, eine Streikankündigungsfrist von 4 Werktagen sowie eine Verpflichtung zu einer Notdienstvereinbarung erfolgen muss.

Zudem ist im Gesetz festzulegen, dass Qualitätskriterien in die öffentliche Auftragsvergabe von Sicherheitsdienstleistungen und bei der Auftragsvergabe von Sicherheitsdienstleistungen in kritischen Infrastrukturen zwingend aufgenommen werden müssen.



V. **Ausblick –**

BDSW bleibt Innovationsmotor der deutschen Sicherheitswirtschaft

Die Sicherheitswirtschaft und der sie vertretende BDSW sind in den letzten 15 Jahren ihrer sicherheitspolitischen Verantwortung für Deutschland gerecht geworden. Wir haben an der Entstehung mehrerer Studiengänge privates Sicherheitsmanagement an den Polizeihochschulen in Berlin, Kiel-Altenholz und Hamburg aktiv mitgearbeitet.

Das gilt auch für die beiden Ausbildungsberufe in der Sicherheitswirtschaft und die Fortbildungsregelung Geprüfte Schutz- und Sicherheitskraft.

In zehn Bundesländern haben wir derzeit Kooperationsvereinbarungen mit den jeweiligen Landespolizeibehörden unterzeichnet. Wir arbeiten aktiv in der Initiative Wirtschaftsschutz auf Bundesebene mit.

All diese Anstrengungen für noch mehr Qualität und flächendeckender Seriosität in der Sicherheitswirtschaft werden aber nur dann nachhaltig sein, wenn es uns nunmehr gelingt, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die privaten Sicherheitsdienste auf eine neue, wie von uns skizzierte, zeitgemäße rechtliche Grundlage zu stellen.

Der BDSW ist willens und bereit, sich mit seinem Know-how und seinem Gesetzentwurf weiter in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.



Zur Neuordnung des Sicherheitsgewerbes – Vorbemerkungen zu einem Koalitionsprojekt

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Rolf Stober¹

I. Entscheidende Vorfragen

Es ist die zentrale Aufgabe der Rechtswissenschaft, juristische Quellen zu analysieren und zu therapieren. So verhält es sich auch mit Koalitionsvereinbarungen, deren Inhalt mit anerkannten Methoden der Jurisprudenz zu erschließen und gegebenenfalls auszufüllen ist. Dabei besteht allerdings die besondere Schwierigkeit, dass diese politisch motivierten Verträge kaum Auskunft über die konkrete Entstehung aufgenommenener Punkte sowie die gewählten Formulierungen geben. Vielmehr ist zu bedenken, dass es sich letztlich um rechtspolitische Kompromisse mehrerer Parteien handelt, die nicht immer auf sachlichen und fachlichen Erfordernissen beruhen, sondern mindestens teilweise auf undurchschaubare äußere Rahmenbedingungen zurückzuführen sind. Folglich kann die nachfolgende Interpretation einzelner Textstellen nur unter diesem Vorbehalt erfolgen.

Im Mittelpunkt dieser Abhandlung steht eine Passage des zwischen CDU/CSU und SPD vereinbarten Koalitionsvertrages vom 12. März 2018, die sich mit der Neuordnung des Sicherheitsgewerbes befasst. Die einschlägigen Ziffern 5967 bis 5970 lauten:

Private Sicherheitsbetriebe leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit. Durch die Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz werden wir die Sicherheitsstandards in diesem Gewerbebereich verbessern und so für noch mehr Sicherheit und Verlässlichkeit sorgen.

Diese Sätze sind nur auf den ersten Blick eindeutig und völlig unbestritten. So hat etwa der Bundestagsabgeordnete Heider (CDU/CSU) während der Plenardebatte über das Bewacherregister erneut darauf hingewiesen, dass die privaten Dienste „einen enormen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit“ leisteten, weshalb es wichtig sei, für eine gute Qualität zu sorgen². Bei näherer Betrachtung insbesondere des Kontextes, in dem diese

¹ Der Autor war Geschäftsführender Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft an der Universität Hamburg und Direktor des Forschungsinstituts für Compliance, Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit an der Deutschen Universität für Weiterbildung, Berlin. Der Beitrag wurde gekürzt auf dem 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag am 16.10.2018 vorgetragen. Er befindet sich auf dem Stand vom 18.10.2018.

² Stenographischer Bericht vom 11.10.2018 zum Plenarprotokoll 19/55, 6006.



Aussagen zu lesen sind, zeigt sich jedoch, dass die Umsetzung dieses Vorhabens für die dafür Verantwortlichen eine gewaltige rechtspolitische und juristische Herausforderung darstellt. Das Projekt ist nicht nur komplex, kompliziert, kontrovers und konfliktreich. Es gleicht darüber hinaus einem undurchschaubaren Labyrinth, aus dem der Weg zu einer Neuordnung des privaten Sicherheitsgewerbes nicht ohne Weiteres erkennbar ist. Es stellen sich nämlich zunächst mehrere Vorfragen, deren Klärung vor der Realisierung dieses Koalitionsversprechens unabdingbar ist. Die weiteren Ausführungen beschränken sich auf die folgenden sieben Punkte:

- die Standortfrage
- die Zuständigkeitsfrage
- die Initiativfrage
- die Prioritätsfrage
- die Alternativfrage
- die Kodifikationsfrage und
- die Inhaltsfrage.

II. Die Standortfrage

1. *Das Sicherheitsgewerbe als Bestandteil des Pakts für den Rechtsstaat*

Die zitierte Koalitionsaussage über das private Sicherheitsgewerbe befindet sich weder im Abschnitt Gewerbe noch unter dem Stichwort Mittelstand. Man sucht sie auch vergebens unter den Aspekten Wirtschaft, Polizei oder Sicherheit. Sie steht vielmehr versteckt im Kapitel „Pakt für den Rechtsstaat“ im Zusammenhang mit dem Begriff Sicherheitsarchitektur. Diese Verortung ist irritierend, weil man die Neuordnung eines Gewerbebezweiges nicht unter dem Schwerpunktthema Rechtsstaat und eingebettet zwischen einem Modellversuch zur Videoüberwachung und der Bekämpfung des Terrorismus (Ziffern 5963 und 5972) vermutet hätte. Was bedeutet die Einordnung in diesem Kontext?

Einerseits ist dem Wortlaut zu entnehmen, dass die Neuregelung für mehr „Verlässlichkeit“ und damit für mehr Rechtsstaatlichkeit sorgen soll. Die Forderung zielt nicht nur auf die zu verbessernde Verlässlichkeit des Gewerbes gegenüber den Bürgern und Unternehmen als Auftragnehmer von Sicherheitsleistungen. Sie richtet sich zugleich an die öffentliche Hand. Denn Staat, Kommunen und andere Verwaltungsträger sind zur Bewältigung ihrer zahlreichen Sicherheits- und Ordnungsaufgaben dringend auf verlässliche Partner angewiesen. Das gilt erst recht, wenn, wie der Abgeordnete Heider im Bundestag



feststellte, ein breites Angebot hochwertiger Sicherheitsdienstleistungen „die Polizeieinsätze und die Arbeit der Polizei- und Ordnungsbehörden verringern“ kann³. Andererseits ist unklar, was es mit der Nennung des Sicherheitsgewerbes unter der Rubrik Rechtsstaat auf sich hat. Wird hier erstmals der Beitrag der Branche für den Rechtsstaat gewürdigt und die privaten Sicherheitsbetriebe als Säule der Rechtsstaatsarchitektur qualifiziert? Diese Frage kann nicht mit Sicherheit beantwortet werden. Unstreitig dürfte jedoch sein, dass mit dieser Verortung die de facto bestehende und inzwischen auch in Praxis und Literatur anerkannte kooperative oder duale Sicherheitsverantwortung betont wird, nach der der Staat kein Sicherheitsmonopol besitzt, sondern vornehmlich die Sicherheitswirtschaft den privaten Teil der Sicherheitsverantwortung repräsentiert.⁴ Denn die staatlichen Akteure werden, wie Markus Thiel ausführt, „bei realistischer Betrachtung...in Zukunft kaum darum herumkommen, bei der Sicherheitsgewährleistung in weitaus größerem Umfang auf freiwillige oder bezahlte Dienste Privater zurückzugreifen.“⁵ Mit anderen Worten: Die Sicherheitswirtschaft dürfte spätestens mit der zitierten Koalitionspassage systemische Relevanz für den Rechtsstaat erlangt haben. Dieser aus der Finanzwelt stammende Begriff meint, dass die Branche für die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung im Rechtsstaat unentbehrlich ist.

Was folgt aus dieser im Koalitionsvertrag festgeschriebenen neuen Rolle des Sicherheitsgewerbes für den Gesetzgeber? Aus der Sicherheitsverantwortung resultiert eine Rechtsetzungsverantwortung⁶ oder ein Sicherheitsgewährleistungsauftrag im Sinne einer Regulierungspflicht. Diese verfassungsrechtliche Pflicht zum Tätigwerden folgt ferner aus den grundrechtlichen Schutzpflichten⁷, die sowohl Verbrauchern von Sicherheitsdienstleistungen als auch den Beschäftigten und Inhabern von Sicherheitsunternehmen zustehen. Das heißt, dass sich aus der im Koalitionsvertrag niedergelegten realen Zustandsbeschreibung der aktuellen Sicherheitslage eine Verfassungspflicht ergibt, angemessene legislative und exekutive Rahmenbedingungen für das Sicherheitsgewerbe zu schaffen, um die gewollte Rechtsstaatlichkeit und duale Sicherheit herzustellen.

³ Stenographischer Bericht vom 11.10.2018 zum Plenarprotokoll 19/55.

⁴ Gröschner, Thiel und Engel, in Stober (Hg.), Stand und Perspektiven des Sicherheitswirtschaftsrechts, 2013, 5 ff., 17 ff., 21 ff., 43, 85 ff., 97; s. auch Höfling, in Friauf/Korte u. A. (Hg.) Kommentar zur Gewerbeordnung, § 34a Rn. 22.

⁵ Thiel, in Stober (Hg.), Stand und Perspektiven, a. a. O., 21 ff. und 45.

⁶ So schon Höfling, in Friauf/Korte u. A. (Hg.), Kommentar zur Gewerbeordnung, § 34a Rn.23, Engel, in Stober (Hg.), Stand und Perspektiven, a. a. O. 85 ff. und 97.

⁷ Braun, in Stober/Olschok u. A. (Hg.), Managementhandbuch Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit, 2012, Rn. 97 ff.; Engel, in Stober (Hg.), Stand und Perspektiven, a. a. O., 85 ff. und 97.



2. Koalitionsvertrag und Luftsicherheit

Dieses Rechtsetzungs- und Rechtsgestaltungsbedürfnis beschränkt sich nicht nur auf die hier im Mittelpunkt stehende Passage des Koalitionsvertrages. Es erfasst vielmehr einen weiteren Aspekt, der unter der Überschrift „Erfolgreiche Wirtschaft für den Wohlstand von morgen“ zu finden ist. Es geht um die auch vom Sicherheitsgewerbe partiell verantwortete Luftsicherheit, die in den Ziffern 3709 ff. wie folgt erwähnt wird:

Luftsicherheitskontrollen sind eine hoheitliche Aufgabe. Daher soll der Staat mehr strukturelle Verantwortung und Anteile der in den letzten Jahren gestiegenen Kosten für die Sicherheit der Menschen beim Fliegen übernehmen. Wir werden...die bestehende Organisation und Aufgabenwahrnehmung und -verteilung für die Luftsicherheit begutachten und konzeptionelle Vorschläge erarbeiten lassen, um diese in Deutschland einheitlicher und effizienter zu gestalten.

Der Präsident der Bundespolizei erklärte dazu auf dem 10. Luftsicherheitstag 2018, es bleibe den Flughafenbetreibern „überlassen, ob sie dafür eigene Unternehmen schaffen oder Dienstleister im Wettbewerb auswählen.“⁸ Der Bundesinnenminister wiederum verkündete, ein hohes Sicherheitsniveau könne künftig auch ohne Bundespolizisten gehalten werden. Es sei festzuhalten, dass die privaten Sicherheitsunternehmen ihren Beruf mit „Engagement und Professionalität“ ausübten⁹. Die potentiellen Auswirkungen dieser Koalitionsaussage und der dazu geäußerten Kommentare auf die Sicherheitswirtschaft sind möglicherweise fundamental. Denn die angedachte Neukonzeptionierung kann zu einer Verlagerung der Sicherheitskontrollen von der Bundespolizei auf die Flughafenunternehmen und innerhalb der Flughäfen auf Inhouse-Beschäftigte oder zu einer Stärkung der Sicherheitswirtschaft führen. Unabhängig von dieser Bewertung steht jedenfalls fest, dass diese Koalitionsüberlegungen angesichts der realen Bedeutung der von den Sicherheitsunternehmen gestellten Luftsicherheitsassistenten in die geplante künftige gesetzliche Neuordnung des Sicherheitsgewerbes einbezogen werden müssen.

III. Zuständigkeitsfrage

Eine Umsetzung dieser koalitionspolitischen Verabredungen ist nur möglich, wenn der Bund für diese Vorhaben auch zuständig ist. Das kann zweifelsfrei für die Sektoren Luftsicherheit und den Regelungsgegenstand Gewerbe bejaht werden. Sicherheit und Sicherheitsrecht sind jedoch Querschnittsmaterien¹⁰, weil die damit verbundenen Aufgaben im

⁸ Romann, Security Insight, 2/2018, 23f.

⁹ Seehofer, FAZ vom 30.07.2018, 17.

¹⁰ Stober (Hg.), *Empfiehl es sich, das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?*, 2000, 2.



Bundesstaat auf unterschiedliche legislative und exekutive Kompetenzträger verteilt sind. So sind die Länder etwa für das Ordnungsrecht, das Ausführungsrecht, das Organisationsrecht sowie das Kommunalrecht verantwortlich. Auf der Regierungsebene sind das Bundeswirtschaftsministerium, das Bundesinnenministerium und das Bundesverkehrsministerium sowie die Innenminister der Bundesländer eingebunden. Diese Aufgabenzuordnung belegt den hohen Abstimmungsbedarf auf Bundes- und Landesebene. Angesichts dieser Ausgangslage ist es bedauerlich, dass die genannten Hauptakteure bei dem 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag fehlten, der sich am 16.10.2018 dem Thema „Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts?“ widmete. Es waren weder Vertreter von Bundesministerien noch Gesetzgebungsorganen auf dem Podium. Das ist ein Rückschritt gegenüber dem Jahre 2000. Schon damals hatten die Koalitionäre SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN verabredet, die Aufgaben und Befugnisse des Sicherheitsgewerbes gesetzlich zu regeln. Aus diesem Anlass fand an der Universität Hamburg der 1. Hamburger Sicherheitsgewerberechtstag an der Forschungsstelle Sicherheitsgewerbe zur Frage statt, ob es sich empfiehlt, das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren¹¹. Damals war das Podium mit einem Staatssekretär aus dem Bundesinnenministerium, einem Ministerialrat aus dem Bundeswirtschaftsministerium und einem Ministerialdirigenten besetzt, der den Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz repräsentierte. Auch in der jüngeren Vergangenheit haben Gruppen von Länderinnenministerien, die Innenministerkonferenz oder Arbeitskreise der IMK der Neuordnung des Sicherheitsgewerbes große Bedeutung beigemessen, während sich das Bundeswirtschaftsministerium unter dem Druck der Terrorismusdebatte und der Flüchtlingsproblematik vornehmlich auf eine Präzisierung und Verschärfung des § 34a GewO konzentrierte.

IV. Die Initiativfrage

1. Ministeriales Schweigen

Und wo stehen wir mit den zitierten Koalitionsaussagen aus dem Jahre 2018 heute? Wer ergreift in dieser Legislaturperiode die Initiative für eine Neuordnung des Sicherheitsgewerberechts? Soweit ersichtlich herrscht auch nach über einem Jahr nach der Bundestagswahl großes Schweigen. Es gibt nur vereinzelte punktuelle Äußerungen. So hat die SPD wissen lassen, dass sie eine Verstaatlichung der Flughafenkontrolle anstrebt. Und der Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) setzt sich dafür ein, die privaten

¹¹ Stober (Hg.), *Empfiehl es sich, das Recht des Privaten Sicherheitsgewerbes zu kodifizieren?*, 2000.



Sicherheitsdienste in den Zuständigkeitsbereich des Bundesinnenministeriums zu überführen¹².

Die Koalitionsaussage trifft keine ausdrückliche Entscheidung hinsichtlich der Zuordnung der hier behandelten Materie zu einem bestimmten Ressort. Allerdings ist – wie erwähnt – bemerkenswert, dass die Passage über das Sicherheitsgewerbe im Abschnitt „Pakt für den Rechtsstaat“ steht, wofür primär das Bundesjustizministerium verantwortlich zeichnet. In diesem Mammutkomplex an Forderungen gehen die Sätze über den Problemkreis Sicherheitswirtschaft unter. Der einschlägige Eingangssatz, der den Beitrag des Sicherheitsgewerbes für das Rechtsgut Sicherheit betont, ist wiederum das Ergebnis von Empfehlungen der IMK¹³ und des Bundesinnenministeriums. Die weitere Textanalyse zeigt jedoch, dass der Schwerpunkt der Neuordnung bei den „privaten Sicherheitsbetrieben“, dem „privaten Sicherheitsgewerbe“ und dem dazu gehörenden „Gewerbebezweig“ liegen dürfte und damit wirtschaftspolitisch geprägt ist. Demgegenüber hat der einleitende Satz lediglich erklärenden, rechtfertigenden und begründenden Charakter für eine Neuordnung der Branche. Außerdem lag die Federführung für die Regulierung des Sicherheitsgewerbes in der Vergangenheit stets bei dem Bundeswirtschaftsministerium, während andere Ressorts allenfalls beteiligt waren. Es liegen keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass die Koalitionsaussage von diesem Grundkonzept abweichen will. So hat der Abgeordnete Heider anlässlich der Beschlussfassung des Bundestages über die Ausgestaltung des Bewacherregisters am 11.10.2018 lediglich dargelegt, man werde sich in Kürze mit den Vertretern der zuständigen Ressorts im Bundesinnenministerium und im Bundeswirtschaftsministerium zusammensetzen, um über die die Frage zu beraten¹⁴.

Folglich müsste der Bundeswirtschaftsminister einen entsprechend abgestimmten Gesetzesentwurf vorlegen. In diesem Zusammenhang ist an ein Versprechen des neuen Wirtschaftsministers anlässlich seiner Antrittsrede im Bundestag zu erinnern¹⁵. Danach wolle er aus seinem Haus ein „Service-Ministerium“ machen. An dieser Aussage muss sich auch seine Gewerbeabteilung messen lassen, wenn es um eine zügige Umsetzung der Koalitionsvereinbarung zum Sicherheitsgewerbe geht. Skepsis ist allerdings deshalb angebracht, weil das Bundeswirtschaftsministerium das Gewerberecht traditionell mit einer

¹² Lehnert, DSD 2/2018, Editorial; Buhl, a. a. O., 20, 23.

¹³ Stober, in BMI (Österreich) Hg., 11. Rechtsschutztag, 2018, 75 ff., 88 ff.

¹⁴ Stenographischer Bericht vom 11.10.2018 zum Plenarprotokoll 19/55, 6007.

¹⁵ FAZ vom 23.03.2018, 21.



„wirtschaftsliberalen Brille“ betrachtet, was die bisherige Zurückhaltung hinsichtlich der Fortschreibung des Sicherheitsgewerberechts ein Stück weit erklären mag¹⁶.

2. *BDSW-Initiative*

Um keine Zeit zu verlieren, hat der von dem Gesetzgebungsvorhaben betroffene Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) die Initiative ergriffen und einen Arbeitskreis „Sicherheitsgesetz“ gegründet. Er hat auf der Basis eines Eckpunktepapiers des Verbandes und nach Vorarbeit eines kleinen Gremiums in mehreren Sitzungen einen Entwurf eines „Sicherheitsdienstleistungsgesetzes“ erarbeitet und präsentiert. Allerdings wurden die Arbeiten weder abgeschlossen noch verbandsintern diskutiert, weshalb die bisherige Fassung auch nicht der Öffentlichkeit zugänglich ist. Einerseits ist dieses Vorgehen sehr verdienstvoll und zu begrüßen, weil auf diese Weise die Verbandsinteressen gebündelt artikuliert werden können. Auch ein denkbarer Überschuss an Regelungen ist vertretbar, weil sogenannte Vorratsnormen die Visionen des Verbandes spiegeln. Andererseits ist damit zu rechnen, dass man auf Ministerial-, Parlaments- und Koalitionsebene den Verbandsvorschlägen mit großer Distanz begegnen wird, da der Entwurf verständlicherweise nicht unbedingt an Gemeinwohlanforderungen und einem ausgewogenen Interessenausgleich orientiert ist. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, den üblicherweise praktizierten und statthaften lobbyistischen Weg einzuschlagen und zunächst auf sämtlichen politischen Ebenen parallel Gespräche mit den Verantwortlichen zu führen. Die Ergebnisse könnten dann unter Mitwirkung aller Beteiligten im Rahmen einer konzertierten Aktion bei einer Folgetagung auf einem Sicherheitswirtschaftsgipfel in Hamburg besprochen und vertieft werden.

V. Die Prioritätsfrage

1. *Neuregelung als bloße Absichtserklärung?*

Jenseits dieser Initiativproblematik stellt sich noch die politische Prioritätsfrage, die aus zwei Richtungen zu entfalten ist. Zwar hat die Sicherheitswirtschaft inzwischen eine beachtliche quantitative Größe erreicht. Und sie ist – wie sich aus dem Koalitionsvertrag ergibt – qualitativ für die Wahrung hochrangiger Verfassungs- und Rechtsgüter mitverantwortlich. Schließlich besteht – wie dargelegt – eine Verfassungspflicht zur Neuordnung dieser Branche. Das bedeutet, dass man einige Mindestanforderungen an ein zukunftsfähiges Sicherheitsgewerbe mit hohen Qualitätsstandards kaum ignorieren kann.

¹⁶ Pielow, in Stober (Hg.), Stand und Perspektiven des Sicherheitswirtschaftsrechts, 2013, 115 ff., 119.



Aber die Faktenlage stellt sich bei einer Szenariobetrachtung Ende 2018 anders dar. Der Branchenkenner Peter Niggel hat sie mit folgender Frage auf den Punkt gebracht:¹⁷

Bleibt es beim Gesetz für das private Sicherheitsgewerbe bei der bloßen Absichtserklärung?

Zur Begründung hat er dargelegt, dass „fast ein Jahr nach den Wahlen noch keine Bewegung in Sicht“ ist. Diese zutreffende Einschätzung wird durch Nachrichten über die Arbeit am sogenannten Rechtsstaatspakt untermauert. Danach sollten die Staatssekretäre der Regierungschefs von Bund und Ländern Mitte September konkrete Vereinbarungen treffen. Dieser Tagesordnungspunkt wurde verschoben, weil Bundesjustiz- und Bundesinnenministerium dem Bundeskanzleramt noch nicht die dort geforderte Diskussionsgrundlage geliefert haben¹⁸. Nun soll der Pakt bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 6. Dezember auf den Weg gebracht werden¹⁹. Ergänzend wies die Bundesjustizministerin bei dem 72. Deutschen Juristentag im September 2018 darauf hin, dass der Pakt für den Rechtsstaat „nur eine politische Verabredung“ sei. Ihn umzusetzen, sei schwierig, da in weiten Teilen Ländersache²⁰. Manuela Rottmann von den GRÜNEN nannte den Pakt sogar einen „Luftballon“²¹. Die Gründe für Terminverschiebungen und Verzögerungen liegen auf der Hand. Bislang ist die Bundesregierung weitgehend mit sich selbst beschäftigt. Und das Bundesinnenministerium ist gegenwärtig mit der Bewältigung der Flüchtlings- und Extremismuspolitik ebenso ausgelastet wie das Bundeswirtschaftsministerium, das mit der Energiewende zu kämpfen und sich bislang auf die Novellierung der Bewachungsverordnung konzentriert hat. Das Bundesjustizministerium scheint eine abwartende Haltung einzunehmen. Es ist also zurzeit völlig offen, wer wann einen entsprechenden Gesetzesentwurf für die Neuordnung des Sicherheitsgewerbes vorlegt.

2. *Luftfahrtgipfel*

Ganz anders stellt sich die Situation hinsichtlich der Koalitionspassage über den Luftverkehr und die Sicherheitskontrollen dar. So hat das Bundesverkehrsministerium die Diskussion über die Sicherheitskontrollen an Flughäfen aufgenommen und am 5.10.2018 in Hamburg einen Luftfahrtgipfel veranstaltet, der im Frühjahr 2019 fortgesetzt werden soll²².

¹⁷ Peter Niggel, Security Insight 4/2018.

¹⁸ NJW-aktuell 37/2018 vom 6. September 2018, 7.

¹⁹ NJW-aktuell 40/2018, 7.

²⁰ NJW-aktuell 41/2018 vom 4.10.2018, 7.

²¹ NJW-aktuell 40/2018, 7.

²² FAZ vom 4.10.2018, 26 und FAZ vom 6.10.2018, 24.



VI. DIN-Regelungen als Alternative?

Die folglich zu konstatierende eingeschränkte politische Handlungsfähigkeit der Koalition lenkt den Blick zwangsläufig auf Alternativen zur parlamentarischen Rechtsetzung. Ohnehin ist aus rechtswissenschaftlicher Perspektive bei neuem Regelungsbedarf stets zu prüfen, ob und wenn ja welche Lösungsalternativen bestehen, mit denen man am besten und wirksam eine juristische Problematik bewältigen kann. Hier bietet sich ein Rückgriff auf DIN-basierte Normen an, weil die Sicherheitsbranche damit bereits umfassende Erfahrungen gesammelt hat. Zwar steht der BDSW der Aktivierung dieses Rechtsinstituts für eine Neuordnung eher reserviert gegenüber, obwohl die DIN77200-2018 als geeignete Basis für eine Zertifizierung akzeptiert wird²³. Ferner bestehen keine Zweifel, dass die Branche von der Existenz dieser auf das Gewerbe zugeschnittenen Regeln in der Vergangenheit profitiert hat²⁴. Der Hinweis auf die fehlende Verbindlichkeit von DIN-Rechtsquellen ist zwar richtig²⁵, aber im Ergebnis für die Anwendung und Durchsetzung von DIN-Empfehlungen nicht entscheidend. Vielmehr kommt insbesondere bei DIN-Normen generell der Gedanke der normativen Kraft des Faktischen zum Tragen²⁶. Wenn etwa von Auftraggebern nachgefragte spezielle Präqualifikationen bei Ausschreibungen am Standard einer DIN-Norm festgemacht werden, sind diese automatisch Vertragsbestandteil²⁷. Der Vorteil dieser Normen liegt nicht nur im Entstehungsprozess, an dem ausschließlich Fachleute mitwirken, welche die besonderen Bedürfnisse der Branche kennen, sondern auch in der kaum zu überbietenden Exaktheit der Normen. Sie stellen nicht nur allgemeine Anforderungen auf, sondern erfassen auch besondere Sicherheitsdienstleistungsbereiche. Aus diesen Besonderheiten resultiert die hohe Praxisakzeptanz. Für DIN spricht schließlich, dass politische Motive und unterschiedliche Koalitionskonstellationen kaum eine Rolle spielen, weshalb derartige Regelwerke auch schneller an aktuelle Erfordernisse angepasst werden, was man an der Entwicklung der DIN 77200 beobachten kann. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass die Sicherheitsbranche gegenüber einer Integration von DIN-Normen in eine gesetzliche Neuregelung des Sicherheitsgewerbes offen ist²⁸. Die inhaltliche Verknüpfung von Qualitätsnormen mit einem eigenständigen Sicherheitsdienstleistungsgesetz kann durch einen Rechtsanwendungsbe-

²³ Siehe schon Faulstich-Goebel, in Stober u. A. (Hg.), *Managementhandbuch Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit*, 2012, Rn. 1153, 1155; siehe zur Neufassung Petersen/Warncke, *DSD 3/2018*, 14 ff.

²⁴ Braun, in Stober u. A. (Hg.), *Managementhandbuch*, a. a. O., Rn. 105; Middelhaufe, Rn. 956.

²⁵ BGHZ 139, 16.

²⁶ So auch R. P. Schenke, in Stober (Hg.), *Stand und Perspektiven der Sicherheitswirtschaft*, 2013, 137, 143.

²⁷ Siehe auch Wilde, *DSD 3/2018*, 53.

²⁸ Buhl, *DSD 2/2018*, 20, 23.



fehl im Sinne eines statischen Verweises auf die außergesetzliche Zertifizierungsnorm in der einschlägigen gewerberechtlichen Regelung erfolgen. Diese Gesetzgebungstechnik ist im Technik- und Umweltrecht verbreitet (§ 19a i. V. m. § 19d Abs. 2 ChemG, § 33 ProdSG) und hat sich bewährt²⁹.

VII. Die Kodifikationsfrage

1. *Keine Vollkodifikation*

Die Einbeziehung von DIN-Normen in die Neuordnung des Sicherheitsgewerberechts würde sich auf die Frage nach einer Kodifikation dieser Materie positiv auswirken. Denn die Verweise können den Gesetzgeber von Detailanforderungen entlasten, die in der Qualifikationsnorm bereits niedergelegt sind. Aber auch unabhängig davon ist die Kodifikationsproblematik zu erörtern, weil mit der in der Koalitionsvereinbarung verwendeten Formulierung „Neuordnung der Regelungen in einem eigenständigen Gesetz“ nicht feststeht, ob damit eine abschließende Regelung gemeint ist. Eine Kodifikation in diesem Sinne scheidet jedoch schon aus bundesstaatlichen Gründen aus³⁰. Sie würde nicht nur das sogenannte Hausgut der Bundesländer tangieren, wie etwa den Bereich Ordnungs-Kommunal- und Organisationsrecht (siehe etwa für den Veranstaltungsbereich § 71a GewO), sondern auch die durch die Föderalismusreform gestärkte Vielfalt an Entscheidungs-, Auswahl- und Gestaltungsmöglichkeiten beschneiden³¹.

2. *Landesmustergesetz für die Sicherheitswirtschaft*

Gleichwohl bedarf es auch auf der Landesebene ein bestimmtes Mindestmaß an gleichförmiger Rechtsetzung, um Zonen unterschiedlicher Sicherheitsanforderungen und Rahmenbedingungen für die Sicherheitsbranche zu vermeiden (siehe auch Ziffern 5947 und 5948 des Koalitionsvertrages). Das gilt jedenfalls für die Aspekte Gefahrenabwehr und Prävention, die kein unterschiedliches regionales Niveau haben dürfen, um Binnenwanderungen von Sicherheitsunternehmen in Bundesländer mit geringeren Sicherheitsanforderungen zu vermeiden. Aus dieser Perspektive bietet sich, analog zum Plan der Koalition, ein Musterpolizeigesetz für die Länder zu schaffen³², ein Mustergesetz für die Sicherheitswirtschaft an, das dann unter Berücksichtigung jeweiliger regionalspezifischer Er-

²⁹ Weckerling-Wilhelm, in Kluth/Krings (Hg.), *Gesetzgebung 2014*, § 10 Rn. 124; Pielow, in Stober (Hg.), *Stand und Perspektiven*, a. a. O., 125 ff. und 130 ff.

³⁰ Stober, *Gesetzlich normierte Kooperation*, 2007, 136 f.

³¹ Stober, *Empfiehl es sich*, a.a.O., 2000, 3; R. P. Schenke, in Stober (Hg.), *Stand und Perspektiven*, a.a.O., 150.

³² Koalitionsvertrag Ziffer 594; Haneke, *FAZ* vom 12.7.2018, 8.



fordernisse umgesetzt werden kann. Es könnte unter Federführung der IMK erarbeitet werden und die Grundlage etwa für Beleihungen auf lokaler Ebene zur Überwachung des ruhenden Verkehrs, zur technischen Feststellung von Geschwindigkeitsverstößen und zur Identitätsfeststellung im ÖPNV bilden³³ und gleichzeitig vorhandene oder geplante Veranstaltungsgesetze ersetzen.

3. *Teilkodifikation und Rechtskonsolidierung*

Aufgrund dieser kompetenziellen Ausgangslage kommt auf der Bundesebene nur eine Teilkodifikation als Sachgebietsregelung in einem Gesetzbuch in Betracht³⁴. Der Vorteil einer Vereinheitlichung liegt in der größeren Rechtssicherheit und Berechenbarkeit der einschlägigen Rechtsquellen. Teilweise ist sogar von einem Akzeptanzgewinn der Branche die Rede³⁵. Voraussetzung einer Teilkodifikation wäre, dass Vorschriften aus unterschiedlichen sicherheitswirtschaftsrelevanten Spezialgesetzen und unterschiedlichen Fachressorts in ein Sicherheitsgewerbegesetzbuch integriert würden. Eine derartige Teilkodifikation erscheint gegenwärtig allerdings kaum realistisch, weil die betroffenen Ministerien kaum freiwillig auf ihre gewachsenen Zuständigkeiten verzichten (sog. Ressortegoismus). Außerdem ist zweifelhaft, ob mit einer Teilkodifikation ein spürbarer Mehrwert gegenüber dem derzeitigen Rechtszustand entsteht.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich eher eine Rechtskonsolidierung in Gestalt einer Zusammenfassung vorhandener Vorschriften in einem Gesetzestext an, die dann als Verweisnormen fungieren³⁶ und auf einschlägige Sondergesetze wie etwa das AtomG Bezug nehmen. Dabei handelt es sich gesetzestechisch um eine sog. deklaratorische Verweisung, die darüber Auskunft gibt, dass parallel zu dem Stammgesetz andere Regelungen verbindlich zu beachten sind³⁷.

Eine andere Strategie schlägt der Arbeitskreis „Sicherheitsgesetz“ des BDSW vor. Er empfiehlt, auch die Bewachungsverordnung in ein neues Gesetz zu integrieren. Dieser Vorschlag scheint auf den ersten Blick einleuchtend zu sein, weil er die Lektüre der einschlägigen Vorschriften in einem zusammenhängenden Rechtsakt erleichtert und vereinfacht. Gleichwohl ist diese Forderung abzulehnen, weil sie das Verhältnis zwischen Ge-

³³ Siehe zu diesen Einsatzfeldern Stober/Braun, Verkehrssicherheitspartnerschaften, 2012; Buhl, Security Insight 5/18, 35 f. und insbesondere zur Notwendigkeit stärkerer Kontrollen im ÖPNV Rebehn, NJW-aktuell 30/2018, 16 und Biesenbach, Westfälische Nachrichten vom 30.3.2018, RP003.

³⁴ Siehe zu diesem Begriff, Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, 2017, § 1 Rn. 8.

³⁰ R. P. Schenke, in Stober (Hg.), Stand und Perspektiven, a. a. O., 146 ff.

³⁶ So wohl Buhl, DSD 2/18, 20, 23.

³⁷ Weckerling-Wilhelm, in: Kluth/Krings (Hg.), Gesetzgebung 2014, § 10 Rn. 122.



setz und Rechtsverordnung verkennt³⁸. Verordnungen sollen als Exekutivinstrument den Gesetzgeber von Detailregelungen und fachspezifischen Besonderheiten entlasten. Vor allem garantiert das bewährte Nebeneinander von Gesetz und Rechtsverordnung eine schnellere Anpassung an veränderte Bedürfnisse im Sinne einer Nachjustierung von Anforderungen an die Gewerbetreibenden und ihre Beschäftigten. Insbesondere hinsichtlich der Neufassung der Bewachungsverordnung durch das Bewacherregister³⁹ ist kaum damit zu rechnen, dass der Gesetzgeber wegen der damit gewachsenen Bedeutung diese Verordnung in ein Sicherheitsdienstleistungsgesetz integriert.

VIII. Die Inhaltsfrage

1. *Normaufbau und Normzweck*

Selbst für den Fall, dass die aufgezeigten rechts- und rechtspolitischen Hürden überwunden sind, ist noch nicht geklärt, wie ein eigenständiges Gesetz für das Sicherheitsgewerbe konzeptionell beschaffen sein kann. Hier ist zunächst auf jüngere Erkenntnisse der Gesetzgebungslehre zurückzugreifen, die vornehmlich unter den Stichworten Rationalität, Transparenz und Effizienz diskutiert werden und sich auf die Normgestaltung erstrecken⁴⁰. Die damit verbundenen Anforderungen betreffen zunächst den Gesetzesaufbau, der den betroffenen Wirtschaftsakteuren einleuchten muss. Insofern weisen jüngere Gesetze übereinstimmend bestimmte Standards auf (§§ 1 ff. LFGB, § 1 ff. KrWG, §§ 1 ff. BImSchG, §§ 1 ff. ProdSG), die auch in dem geplanten Gesetz für die Sicherheitswirtschaft zugrunde liegen sollten. Besonderes Augenmerk ist in diesem Zusammenhang auf eine einleitende Zweckbestimmung zu legen. Sie ist zunächst eine Selbstvergewisserung für den Gesetzgeber, der an dieser Stelle zum Ausdruck bringen muss, welche Ziele das Gesetz verfolgt. Darüber hinaus ist diese zentrale Vorschrift von elementarer Bedeutung für die spätere Interpretation der einzelnen Regeln in der Verwaltungs- und Gerichtspraxis. Bestehen insoweit Unklarheiten, dann setzen sie sich bei der Umsetzung und Ausführung des Gesetzes fort. In dem ersten Paragraphen müsste der Gesetzgeber präzisieren, welche Rolle der Präventionsgedanke spielt und welche Rechtsgüter die Sicherheitswirtschaft schützen soll. Ein Formulierungsvorschlag könnte so lauten:

Das Gesetz bezweckt, den präventiven Beitrag der Sicherheitsunternehmen zum Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum und des Wirtschaftsstandortes

³⁸ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., 2017, § 25 Rn. 40; Uhle, in: Kluth/Krings (Hg.), Gesetzgebung 2014, § 24 Rn. 7 ff.

³⁹ BT-DS 19/476.

⁴⁰ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, § 24 Rn. 2.



Deutschland zu stärken, die Eigenvorsorge zu fördern sowie die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitswirtschaft und Sicherheitsbehörden zu verstetigen.

Unabhängig davon ist es bei Gesetzen typisch, dass sie mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten. Falls ihre Deutung nicht der Exekutive und der Judikative überlassen werden soll, bedarf es zur Konturierung und zur Ausfüllung dieser Stichworte konkretisierender Definitionen. Ferner ist unter dem Aspekt des Geltungsbereichs des Gesetzes zu prüfen, ob alle Erscheinungsformen der Sicherheitswirtschaft einbezogen werden sollen. Hier geht es etwa um die Frage der Aufnahme der sogenannten „Inhouse-Security“, der Luftsicherheit oder der Geld- und Wertdienste, die einem besonderen Rechtsregime unterfallen. Nur am Rande soll erwähnt werden, dass die genannten Anforderungen stark an die Fassung der erwähnten DIN-Normen erinnern, deren Markenzeichen es ist, dass sie besonders ausführlich und detailliert auf die jeweiligen Besonderheiten der Branche und einzelner besondere Einsatzfelder eingehen.

2. *Inhouse-Security*

Ungelöst ist bislang die Frage, ob die sogenannte Inhouse- oder Corporate Security Bestandteil eines Sicherheitsdienstleistungsgesetzes sein soll oder muss. Gegenwärtig müssen die im Sektor Sicherheit Beschäftigten in privaten und öffentlichen Unternehmen keine besonderen Voraussetzungen erfüllen. Insbesondere müssen sie sich keiner Zuverlässigkeitsprüfung unterziehen. Das wird damit gerechtfertigt, dass es sich um eine innerbetriebliche Angelegenheit handelt, die dem Hausrecht und der Organisationsautonomie des Betriebes unterfällt. Teilweises existieren auch gemischte Rechtsverhältnisse, wenn man beispielsweise an die Organisation der Sicherheit in Fußballstadien, im Öffentlichen Nahverkehr oder im Fernverkehr denkt. Denn in diesen Fällen werden teilweise eigene Beschäftigte und teilweise Fremdkräfte eingesetzt, für die dann – wie dargelegt – unterschiedliche Sicherheits- und Qualitätsanforderungen gelten. In diesem Zusammenhang spielt auch die offene Problematik der Unterscheidung zwischen sogenannten Servicemitarbeitern und Sicherheitsmitarbeitern eine Rolle⁴¹.

Eine Antwort hat sich ausschließlich an dem Erfordernis der Sicherheitsgewährleistung zu orientieren, weshalb es im Hinblick auf die zu schützenden Rechtsgüter nicht darauf ankommen kann, ob die Gefahr inner- oder außerbetrieblich besteht oder ob sich das Unternehmen eigener oder firmenfremder Kräfte bedient. Maßgeblich ist vielmehr, ob eine Mindestqualifikation und eine Zuverlässigkeitsprüfung deshalb erforderlich sind, weil bei

⁴¹ Stober, GewArch 2013, 225 ff.



unvorhergesehenen Anlässen oder in Notfällen professionell geschulte Personen zur Verfügung stehen. Es leuchtet ein, dass es unbeschadet der wünschenswerten unternehmerischen Eigenvorsorge und Eigenverantwortung wegen der Grundrechtssensibilität der Sicherheit keine unterschiedlichen Sicherheitsstandards geben darf. Vielmehr muss, wie es der Staatsrat der Hamburger Innenbehörde bei dem 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag ausgedrückt hat, dieses „Skurilum“⁴² beseitigt werden, indem eine Integration in ein Sicherheitsdienstleistungsgesetz erfolgt.

3. *Norminhalt und Streikrecht der Luftsicherheitsassistenten*

Auf den konkreten Inhalt eines Gesetzesentwurfes kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Vielmehr konzentrieren sich die weiteren Ausführungen auf zwei Aspekte. Da das Sicherheitsgewerbe ein dynamischer Wirtschaftszweig ist, der sich permanent an neue Herausforderungen und Bedürfnisse anpassen muss (siehe etwa die Bewachung von Flüchtlingsunterkünften) scheint es sinnvoll zu sein, eine Experimentierklausel aufzunehmen, die neuartigen Entwicklungen angemessen und zügig Rechnung tragen kann. Derartige Klauseln sind im Gewerberecht durchaus üblich (§ 13 GewO, § 32 GastG, § 3 Abs. 7 PBefG).

Ein aktuell belastendes Praxisproblem sind die Streiks der mit hoheitlichen Befugnissen beliehenen Luftsicherheitsassistenten, die für die Personenkontrollen an Flughäfen zuständig sind⁴³. Sie beschäftigen nicht nur intensiv die Rechtsprechung⁴⁴, sondern verursachen hohe Kosten und führen häufig zu Unzuträglichkeiten der davon betroffenen Fluggastpassagiere. Bislang haben sich weder Gesetzgeber, Schrifttum noch Gerichte mit dem Problem beschäftigt, ob Luftsicherheitsassistenten überhaupt streiken dürfen⁴⁵. Zwar ist das Streikrecht für Beschäftigte ein in Art. 9 Abs. 3 GG geschütztes hohes Rechtsgut, das der Sicherung angemessener Arbeitsbedingungen und einer funktionierenden Tarifautonomie dient⁴⁶. Gleichzeitig ist aber zu erörtern, ob eine Einschränkung der Koalitionsfreiheit möglicherweise durch hinreichend gewichtige verfassungsrechtlich ebenfalls gewährleistete Belange gerechtfertigt ist. Insoweit ist an den Doppelstatus der Luftsicherheitsassistenten zu erinnern, die sowohl Beschäftigte als auch Beliehene sind. So hat der Gesetzgeber in § 16 Abs. 4 LuftSiG eine Beleihungsgrundlage geschaffen, wonach Luftsicherheitsassistenten befugt sind, die erforderlichen Maßnahmen nach § 5 LuftSiG zu

⁴² Bernd Krösner am 16.10.2018.

⁴³ S. allgemein zur Beleihung Klüver, Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, 2006.

⁴⁴ BGH, FAZ vom 5. 9. 2018, 17.

⁴⁵ Siehe Stober, NJW 2013, 538 ff.

⁴⁶ BVerfG, NJW 2018, 2695 Rn. 140.



treffen. Dazu gehören Durchsuchungs- und Anhalterechte, wobei die Kontrollorte durch bewaffnete Polizeivollzugsbeamte gesichert werden können. Diese Regelung verdeutlicht, dass es sich hier um eine hoheitliche Tätigkeit handelt, die nicht nur leistenden Charakter aufweist, sondern in die Grundrechte der Flugpassagiere eingreifen darf⁴⁷. Diese Sonderstellung betont auch der Koalitionsvertrag, wenn er darauf hinweist, dass Luftsicherheitskontrollen „eine hoheitliche Aufgabe“ sind. Da die Beleihungsnorm bezweckt, die Sicherheit im Luftverkehr zu schützen, dient ein Streikverbot der Gewährleistung der staatlichen Aufgabenerfüllung und damit der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen⁴⁸. Einschränkungen der Aufgabenerledigung führen, wie das Amtsgericht Hamburg feststellte, zu einem Sicherheitsrisiko, weil die Durchführung von Kontrollen an geöffneten Punkten gefährdet ist⁴⁹. Angesichts dieser besonderen Rolle zur Erledigung von Hoheitsaufgaben, die üblicherweise Beamte wahrnehmen, ist es angebracht, die beleihenden Luftsicherheitsassistenten wie Beamte zu behandeln und ihnen deshalb bei der Wahrnehmung der Hoheitsaufgaben des Bundes ein Streikrecht zu verwehren.

⁴⁷ Siehe zur Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., § 23 Rn. 76 ff.

⁴⁸ BVerfG, NJW 2018, 2695 ff., Rn. 157.

⁴⁹ Amtsgericht Hamburg, NJW-aktuell 36/2018, 6.





Zur Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts aus rechtswissenschaftlicher Perspektive

Prof. Dr. Sven Eisenmenger¹

I. Neuregelungsdiskussion

Die Bundesregierung plant in ihrem Koalitionsvertrag, das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenen Gesetz neu zu regeln. Dabei handelt es sich um ein wichtiges und aktuelles Schnittstellenthema zwischen Staat, Privat und Wissenschaft. Aus rechtswissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, welche rechtsstaatlichen Anforderungen an eine Neuregelung zu stellen sind und noch erweiternd – über die verfassungsrechtlichen Leitplanken hinaus –, welche weiteren Impulse sich aus der Rechtswissenschaft ergeben können, die sich auch mit Fragen guter Gesetzgebung oder Transparenz befasst. Der nachfolgende Beitrag spannt den rechtswissenschaftlichen Schirm auf und soll einen Rahmen für die laufende Neuregelungsdiskussion geben.

Einen konkreten Neuregelungsentwurf eines Gesetzes zum Sicherheitsgewerbe gibt es seitens der Bundesregierung verfügbar nicht. Der Koalitionsvertrag führt nur aus, dass man die „Sicherheitsstandards in diesem Gewerbebereich“ verbessern werde, um so für mehr „Sicherheit und Verlässlichkeit“ zu sorgen. Wörtlich heißt es in dem Koalitionsvertrag:

Private Sicherheitsbetriebe leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit. Durch die Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz werden wir die Sicherheitsstandards in diesem Gewerbebereich verbessern und so für noch mehr Sicherheit und Verlässlichkeit sorgen.²

Nimmt man etwa den Forderungskatalog des BDSW zur Bundestagswahl 2017³, das Editorial des BDWS-Präsidenten Lehnert aus der Zeitschrift „Der Sicherheitsdienst“⁴ oder den Beitrag von Manfred Buhl, CEO von Securitas Deutschland,⁵ so könnten die Anfor-

¹ Der Autor ist Professor für Öffentliches Recht an der Hochschule der Akademie der Polizei Hamburg und an der dortigen Forschungsstelle Europäisches und Deutsches Sicherheitsrecht (FEDS).

² Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018, Ziff. 5941 ff.

³ Vgl. BDSW „Deutschland sicherer machen“ zur Bundestagswahl 2017, S. 5.

⁴ Lehnert, „Sicherheitsgesetz“, in: Der Sicherheitsdienst 2/2018.

⁵ Buhl, „Eigenes Gesetz fürs Sicherheitsgewerbe“, in: GIT Sicherheit 5/2018, S. 10 f.



derungen an den Erlaubnisinhaber eines Sicherheitsgewerbes etwa so gestaltet sein, dass er

- die entsprechende Zuverlässigkeit benötigt (mit der dazugehörigen und auch heute schon praktizierten Abfrage bei Sicherheitsbehörden),
- in geordneten Vermögensverhältnissen lebt (wie bislang auch),
- über adäquate Mittel und Sicherheiten sowie eine personelle und betriebliche Ausstattung verfügt (neu),⁶
- über eine Prüfung der Geprüften Schutz- und Sicherheitskraft IHK oder eine gleichwertige Prüfung verfügt (anstelle bisheriger Sachkundeprüfung),⁷
- eine Haftpflichtversicherung erbringt (mit teilweise höheren Versicherungssummen für das Abhandenkommen bewachter Sachen und reinen Vermögensschäden).

Um die Sicherheitsstandards im Sinne des Koalitionsvertrages zu erhöhen, gehen Diskussionen auch dahin, bei den Beschäftigten die Anforderungen höher anzulegen. Neben der erforderlichen Zuverlässigkeit und einer Unterrichtung oder – in besonders sensiblen Bereichen – einem Sachkundenachweis (wie bislang auch), gibt es auch Überlegungen zu einer Mindestaltersgrenze für Beschäftigte bzw. für das Sicherheitspersonal.

Ergänzend werden spezifische Regelungen für bestimmte Funktionsbereiche (z.B. kritische Infrastrukturen, Öffentlicher Personenverkehr, Großveranstaltungen, Flüchtlingsunterkünfte) genauso gefordert, wie die Regelung des Streikrechts oder datenschutzrechtliche Regelungen zu Bodycams in dem Gesetz.⁸

Flankiert wird dies alles im Bereich der Zuverlässigkeitsprüfung durch Regelungen zum Bewacherregister, das Daten zu Gewerbetreibenden und Sicherheitsmitarbeitern enthalten soll.⁹

II. Rechtswissenschaftliche Perspektive

Nimmt man diesen Diskussionsstand als Ausgangspunkt, so kann man daran nun rechtswissenschaftliche Maßstäbe anlegen. Die Rechtswissenschaft kann mithilfe ihrer Methoden und Erkenntnisse wissenschaftliche Impulse geben. Die Bandbreite wissen-

⁶ Buhl, a.a.O.

⁷ Diese Prüfung wird u.a. genannt von Lehnert, a.a.O.

⁸ Buhl, a.a.O.

⁹ BT-Drs. 19/3829 vom 16.8. 2018 und BT-Drs. 19/4876 vom 10.10.2018.



schaftlicher Analyse reicht kaskadenartig von „weichen“ Anforderungen – Kriterien guter Gesetzgebung sowie Transparenz – bis hin zu „harten“ Kriterien des Verfassungsrechts und Unionsrechts.

1. Gewerbeordnung oder Spezialregelung?

Im Koalitionsvertrag ist – wie oben ausgeführt – ein eigenes Spezialgesetz zum Sicherheitsgewerbe und damit wohl die Herauslösung der bisherigen Regelungen aus der Gewerbeordnung avisiert. Freilich handelt es sich noch nicht um die Entscheidung des Gesetzgebers.

Aus wissenschaftlicher Sicht kann man allerdings nicht umhin, diese Entscheidung „Spezialregelung“ unter dem Gesichtspunkt guter Gesetzgebung (vgl. auch das Recht auf eine gute Verwaltung, Art. 41-EU-Grundrechte-Charta) zu beleuchten, und hier konkret anhand der Frage, ob eine Auslagerung des Sicherheitsgewerberechts in ein eigenes Gesetz und damit die weitere Dekodifikation der Gewerbeordnung zweckmäßig ist.

Bezogen auf das Verwaltungsrecht insgesamt hat bereits Lorenz von Stein 1866 auf die Notwendigkeit einer Kodifikation hingewiesen, gleichwohl war er auch Realist, wenn er einräumte, dass es kaum möglich sei, die gesamte Verwaltung in einem Gesetz zusammenzufassen.¹⁰

Die Gewerbeordnung von 1869, die im nächsten Jahr 150 Jahre alt wird, wird immerhin heute (noch) als Teilkodifikation eingestuft.¹¹ Der Begriff „Teilkodifikation“ passt unter mehreren Gesichtspunkten gut. Denn die Gewerbeordnung spiegelt nur das Gewerberecht als Teilausschnitt des Verwaltungsrechts wider und bündelt hier größtenteils öffentlich-rechtliche Kernrechte und Kernpflichten im Verhältnis Staat-Gewerbe. Außerdem ist die Gewerbeordnung mittlerweile auch keine umfassende bzw. abschließende, systematisch geordnete, abstrakte und nationale Regelung¹² des Gewerberechts in einem Gesetzbuch mehr. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass wesentliche Komponenten der Gewerbeordnung im Laufe der Jahre ausgegliedert worden sind, wenn man an das Immissionschutz-, Gaststätten-, Handwerks-, Arbeitszeit- und Arbeitsschutzrecht bis hin zum damaligen Bereich der Sozialversicherung denkt.¹³ Insoweit muss man feststellen, dass die Gewerbeordnung auch insoweit an „Kodifikationskraft“ verloren hat.

¹⁰ Zitiert nach Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 1 Rn. 9.

¹¹ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, a.a.O., § 1 Rn. 9.

¹² Wolff/Bachof/Stober/Kluth, a.a.O., § 1 Rn. 8.

¹³ Eisenmenger, in: Landmann/Rohmer, GewO-Kommentar, Bd. I, Stand: April 2018, Einl. Rn. 82 m.w.N.



Alle Versuche, auch wissenschaftsseitig die Gewerbeordnung mit Neuregelungsideen zu stärken – von einer Gewerbeordnung 21¹⁴ bis hin zum Vorschlag einer Europäischen Gewerbeordnung¹⁵ – sind bislang nicht aufgegriffen worden. Dabei spielen sicherlich auch die verteilten Gesetzgebungskompetenzen zwischen EU, Bund und Ländern eine Rolle, die mit überwunden werden müssten. Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei der Auslagerungsfrage des Sicherheitsgewerberechts in ein eigenes Gesetz um eine kodifikationsmäßig eher „entschärfte“ Frage.

Fragt man gleichwohl, ob die Materie „Sicherheitsgewerberecht“ in der Gewerbeordnung oder in einem Spezialgesetz normiert werden sollte, so entfaltet sich folgendes Bild:

Betrachtet man dazu allein quantitativ den heutigen § 34a GewO, der das „Bewachungsgewerbe“ behandelt, so stellt man fest, dass die Regelungen allein dort mit 7 Absätzen mehr als 3 Kleindruckseiten in der Textsammlung des Landmann/Rohmer¹⁶ einnehmen. Die Regelungen in § 34a GewO reichen von den spezifischen Erlaubnisvoraussetzungen und der vertieften Zuverlässigkeitsprüfung bis hin zu den Anforderungen an das Wachpersonal und zu den diesbezüglichen Anforderungen. Stellt man mit in die Rechnung ein, dass es noch einen § 31 GewO mit 7 Absätzen nur für das Bewachungsgewerbe auf Seeschiffen gibt und zählt man zu § 34a und § 31 GewO die dazugehörigen aktuellen Verordnungen dazu (Bewachungsverordnung mit 18 Paragraphen, Seeschiffbewachungsverordnung mit 17 Paragraphen und die Seeschiffbewachungsdurchführungsverordnung mit 15 Paragraphen), so wird der Normenumfang deutlich. Außerdem kommt hinzu, dass demnächst ein weiterer § 11b GewO nur für das Bewachungsgewerbe (Bewacherregister) in Kraft treten wird mit derzeit absehbaren 9 Absätzen sowie weiterer Rechtsverordnung.¹⁷

Vergleicht man dies mit dem benachbarten und deutlich schlankeren § 34 GewO zum Pfandleihgewerbe (4 Absätze, ½ Kleindruckseite¹⁸, mit außerdem nur einer Pfandleihverordnung mit 16 Paragraphen) so wird die Komplexität und Spezialität des bewachungsrechtlichen Regelungsregimes deutlich. Vor diesem Hintergrund lässt sich allein quantitativ argumentieren, dass jedenfalls die Regelungen zum „Bewachungsgewerbe“ in jeder Form bereichsspezifisch, für sich nicht verallgemeinerungsfähig sind und damit an sich nicht schon zwingend Teil der Gewerbeordnung sein müssen.

¹⁴ *Stober*, NVwZ 2003, 1349 ff.

¹⁵ *Eisenmenger*, GewArch 2018, 181 ff.

¹⁶ Landmann/Rohmer, GewO-Kommentar, Bd. I, Stand: April 2018, Text der Gewerbeordnung, S. 22 ff.

¹⁷ BT-Drs 19/3829 vom 16.8. 2018.

¹⁸ Landmann/Rohmer, GewO-Kommentar, Bd. I., Stand: April 2018, Text der Gewerbeordnung, S. 21 f.



Nimmt man hinzu, dass ergänzend in der Neuregelungsdiskussion spezifische Regelungen für bestimmte Funktionsbereiche (z.B. kritische Infrastrukturen, Öffentlicher Personenverkehr, Großveranstaltungen, Flüchtlingsunterkünfte) genauso gefordert werden, wie die Regelung des Streikrechts oder datenschutzrechtliche Regelungen zu Bodycams u.v.m.¹⁹, und unterstellt man, dass dies auch Regelungsgegenstand wird, so kann eine Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts in einem separaten Gesetz gut argumentiert werden.

2. *Transparenz und Bewacherregister*

Grundlage des modernen Verwaltungsrechts ist heute die weitgehende Transparenz von Verwaltungshandeln, freilich unter Beachtung öffentlicher Belange (wie dem Schutz von Entscheidungsprozessen) und privater Belange (wie dem Schutz personenbezogener Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen).

Der Transparenzgedanke zeigt sich vor allem im Informationsfreiheitsrecht einiger Bundesländer, das neben dem Jedermann-bezogenen Informationszugang bei den Behörden auf Antrag (außer in Sachsen und Niedersachsen) zusätzlich in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und in Schleswig-Holstein (ab 2020) sowie Thüringen internetbasierte Informationsregister vorsieht, in denen die Behörden von sich aus Informationen für die Allgemeinheit zu veröffentlichen haben.

Auch im Gewerbeamt ist der Gedanke verankert, Informationen, die für die Allgemeinheit von Bedeutung sind, zugänglich zu machen. In diesem Zusammenhang wird ein internetbasiertes Vermittlerregister (§ 11a GewO) betrieben, in dem zu verschiedenen Vermittlern der Versicherungs- und Finanzmarktbranche die Kerndaten aufgeführt werden, und zwar für die Allgemeinheit bzw. die Verbraucher offen zugänglich (§ 11a Abs. 1 S. 3 GewO: „Zweck des Registers ist es insbesondere, der Allgemeinheit, vor allem Anlegern und Versicherungsunternehmen sowie Darlehensnehmern und Darlehensgebern, die Überprüfung der Zulassung sowie des Umfangs der zugelassenen Tätigkeit der Eintragungspflichtigen zu ermöglichen.“).²⁰ § 5 VersVermV konkretisiert dies.

Nun ist es bereits gesetzliche Verpflichtung bezogen auf das Sicherheitsgewerbe, ein „Bewacherregister“ zu errichten. Hier sollen Daten u.a. zur Identifizierung und Erreichbarkeit des Gewerbetreibenden, der mit der Leitung betrauten Personen sowie zu Wachpersonen gespeichert werden. Darüber hinaus sind Angaben zum Erlöschen und zum Inhalt der Erlaubnis sowie Sachkunde- und Unterrichtsnachweise und Ergebnisse von

¹⁹ Buhl, a.a.O.

²⁰ S. auch <https://www.vermittlerregister.info>.



Zuverlässigkeitsprüfungen dort niederzulegen. Zweck des Registers ist ausweislich des § 11b Abs. 1 GewO²¹ die Unterstützung der für Vollzug des § 34a GewO zuständigen Behörden.

Die allein auf den Behördenkreis zugeschnittene Zwecksetzung könnte erweitert werden, und zwar dahingehend, dass auch die Allgemeinheit, also insbesondere Auftraggeber von Sicherheitsdienstleistungen vor Auftragserteilung, aber auch ggf. von Sicherheitsmaßnahmen betroffene Personen im Nachhinein, das Bewacherregister als Internetregister einsehen könnten. Der Datenkranz wäre dabei zweckmäßigerweise zu beschränken, etwa darauf, welche Gewerbetreibenden Erlaubnisinhaber sind und welche Wachpersonen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Eine solche Zusatzfunktion würde nicht nur dem modernen Transparenzverständnis des Verwaltungsrechts entsprechen (s.o.), es wäre auch eine tatsächliche Hilfe für Kunden und Betroffene, um Qualitätsstandards einfach und schnell überprüfen zu können. Das führte wohl auch zu einem Imagegewinn für die Sicherheitsbranche. Ein signifikanter Mehraufwand würde wohl nicht entstehen, da das Register ohnehin aufgebaut werden muss. In diese Richtung – allerdings ohne den Einbezug von Wachpersonen – zielt auch die Stellungnahme des Bundesrates zu dem o.g. Entwurf der Bundesregierung.²² In ihrer Gegenäußerung nimmt die Bundesregierung dazu eher zurückhaltend, letztlich sogar skeptisch Stellung.²³

3. *Verfassungsrecht*

Bindende Anforderungen an eine spezialgesetzliche Grundlage ergeben sich aus dem Verfassungsrecht, dessen einschlägige Leitplanken hier aufgespannt werden sollen.

1. **Zugangsvoraussetzungen**

a) *Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab*

Werden Qualifikations- und Zuverlässigkeitsanforderungen sowie weitere Voraussetzungen gesetzlich für bestimmte Branchen fixiert, so ist in der Regel sowohl bezogen auf den selbstständigen Gewerbetreibenden – hier den Sicherheitsdienstleister –, aber auch hinsichtlich der beschäftigten Sicherheitsmitarbeiter die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG, zu beachten, und zwar mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Zugangsvoraussetzungen.²⁴

²¹ BT-Drs. 19/3829 vom 16.8. 2018, S. 6, BT-Drs. 19/4876 vom 10.10.2018, S. 1.

²² BT-Drs. 19/3829 vom 16.8. 2018, S. 36 f.

²³ BT-Drs. 19/3829 vom 16.8. 2018, S. 44 f.

²⁴ S. nachfolgende Ausführungen zur Berufsfreiheit bereits bei *Eisenmenger*, in: Landmann/Rohmer, GewO-Kommentar, Bd. I., Stand: April 2018, § 1 GewO, Rn. 86 ff.



Die Berufsfreiheit schützt die Berufswahl, mithin die Entscheidung über das „Ob“ der Betätigung, ebenso ist die Ausübung des Berufs bzw. das „Wie“ geschützt. Beruf ist dabei „jede Tätigkeit, die auf Dauer berechnet ist und der Schaffung und Erhaltung der Lebensgrundlage dient“²⁵.

Im Falle von eingreifenden subjektiven Berufszulassungsvoraussetzungen („Ob“) müssen diese dem Schutz eines besonders wichtigen Gemeinschaftsguts dienen.²⁶ Subjektive Berufszulassungsvoraussetzungen betreffen Kriterien, die abhängig von der Person sind (z.B. Erwerb entsprechender Kenntnisse und Fähigkeiten) oder der Nachweis einer Haftpflichtversicherung (vgl. z.B. § 34d Abs. 2 GewO). Um solche subjektiven Zugangsvoraussetzungen geht es hier, und zwar bei Sicherheitsgewerbetreibenden und Mitarbeitern.

Hier ist nun der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz mit der Prüfung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Zugangsregelungen anzulegen (Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG). Im Rahmen der Stufen der Geeignetheit und Erforderlichkeit gilt dabei eine Einschätzungsprärogative bzw. ein Beurteilungsspielraum zugunsten des Gesetzgebers.²⁷

Bezogen auf Sicherheitsunternehmen heißt es in dem Abschlussbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz vom 9. August 2013 („Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen“):

In diesem Zusammenhang ist anzuführen, dass sich das Bewachungsgewerbe bereits dadurch von anderen Gewerben unterscheidet, dass durch seine Ausübung nicht nur private Interessen Dritter geschützt, sondern auch gefährdet werden können bzw. in sie eingegriffen wird (z. B. durch die Ausübung des Hausrechts), wodurch es zu Konfliktsituationen kommen kann. Hinzu kommt, dass das Bewachungsgewerbe auch im öffentlichen Raum oder mit deutlichen Berührungspunkten zu diesem ausgeübt wird (v. a. Öffentlicher Personenverkehr, Schutz vor Ladendieben, in Einlassbereichen von Großveranstaltungen und Diskotheken). Dort wird das Bewachungsgewerbe von den Bürgern mitunter als sichtbarer Teil der Sicherheitsarchitektur wahrgenommen und erscheint ihnen als verlängerter Arm von Ordnungsbehörden oder Polizei.²⁸

²⁵ BVerfGE 105, 252 (265).

²⁶ BVerfGE 93, 213 (235) und dazu *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Aufl. 2018, § 40 Rn. 30.

²⁷ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, 15. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 123.

²⁸ Abschlussbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz „Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen“ vom 9. August 2013.



Insofern wird deutlich, dass der Verhältnismäßigkeitsmaßstab im besonderen Fall der Sicherheitsdienstleister tendenziell auch hohe Anforderungen an Gewerbetreibende ebenso wie an Beschäftigte zulässt. Letztlich steht dahinter der Gedanke einer „effektiven Gefahrenabwehr“, die primär die Polizei- und Ordnungsbehörden als Träger des Gewaltmonopols adressiert, aber auch die privaten Sicherheitsdienstleister, die an verschiedenen Stellen kooperierend bzw. ergänzend unterstützen.

Neben dem weiter zu beachtenden Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG), der bei Mindestalteranforderungen eine Rolle spielt, ist nicht zuletzt das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) von Relevanz, nach dem „gesetzliche Tatbestände so zu fassen [sind], dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Welche Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind (...) hängt auch von der Eigenart des Regelungsgegenstandes und dem Zweck der betroffenen Norm ab (...) sowie davon, in welchem Ausmaß Grundrechte betroffen sind (...).“²⁹ Auch diese Anforderung wirkt auf die Abfassung der Zugangsvoraussetzungen ein.

b) Gewerbetreibende

Vor dem Hintergrund dieses verfassungsrechtlichen Schirms ergeben sich zu den oben skizzierten Anforderungen eines Sicherheitsdienstleistungsgesetzes folgende Einschätzungen:

- Eine vertiefte und regelmäßige Zuverlässigkeitsprüfung der Gewerbetreibenden stößt auf keine Bedenken.
- Auch das Erfordernis geordneter Vermögensverhältnisse erscheint gut argumentierbar, da es mit dem Begriff der Zuverlässigkeit eng verzahnt ist und verhindern soll, dass ein Gewerbetreibender Aufträge nur annimmt aufgrund einer ihn im Hintergrund „erdrückenden“ Schuldenlast.
- Soweit ferner materiell „erforderliche Mittel und entsprechende Sicherheiten“ sowie eine „sachgerechte personelle und betriebliche Ausstattung“ erforderlich wären, ist dies prinzipiell ebenso gut zu rechtfertigen, wobei aufgrund des Bestimmtheitsgrundsatzes die Details dazu zu regeln wären:

Erforderliche Mittel und entsprechende Sicherheiten zielen darauf zu prüfen, ob der Gewerbetreibende die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besitzt.³⁰ Letztlich

²⁹ OVG Bremen, NVwZ 2018 913 (916) m.w.N.

³⁰ So *Marcks*, in: Landmann/Rohmer, GewO-Kommentar, Bd. I, Stand: April 2018, § 34 Rn. 21.



geht es darum, ob der Gewerbetreibende für die ersten 6 Monate überhaupt Personal-, Miet-, Errichtungs-, Ausstattungs- und Versicherungskosten bestreiten kann (Nr. 2.2.2. der PfandVwV zum ähnlich lautenden § 34 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GewO). Diese damals bis 30. November 2016 bereits in § 34a GewO enthaltene Anforderung war abgeschafft worden, da in der Praxis – so die damalige Gesetzesbegründung – Vollzugsdefizite bestanden.³¹ Wenn und soweit man dieses Merkmal aus Gründen der besonderen Sensibilität des Tätigkeitsbereiches der Sicherheitsbranche wiedereinführt, sollte man dieses Merkmal – z.B. im Verordnungswege – konkretisieren, um die Anforderungen für Gewerbetreibenden und Verwaltung transparent und damit praktikabel zu gestalten. So könnte man z.B. definieren, dass eine Bankbürgschaft oder Finanzierungszusage (so Nr. 2.2.2. der PfandVwV) einer Bank in bestimmten Größenordnungen – abhängig von der Beschäftigtenzahl – vorzulegen ist.

Bezogen auf ein Merkmal, das sich auf die „personelle und betriebliche Ausstattung“ richtet, wären auch insoweit konkretisierende Anforderungen in einer Rechtsverordnung sinnvoll, um im Sinne des Bestimmtheitsgebotes die „Erkennbarkeit“ bzw. Klarheit für Verwaltung und Behörden zu erhöhen. Insbesondere hier ist eine Unterscheidung nach dem Einsatzgebiet des Sicherheitsdienstleisters sinnvoll.

- Hinsichtlich einer Qualifikationsverschärfung über die bisherige Sachkundeprüfung hinaus müsste dies fachspezifisch unterlegt werden. Es muss sich erschließen, weshalb z.B. ein Abschluss „Geprüfte Schutz- und Sicherheitskraft IHK“ nötig ist, bei der es sich um eine IHK-Fortbildungsprüfung handelt, also um ein „Mehr“ als eine Sachkundeprüfung und um ein „Mehr“ als eine IHK-Ausbildungsprüfung im Bewachungsgewerbe. Die besondere Rechtfertigung ergibt sich auch daraus, dass üblicherweise in der Gewerbeordnung das Niveau der Sachkundeprüfung ausreicht (vgl. z.B. § 34d Abs. 2 Nr. 4 GewO).
- Eine Haftpflichtversicherung ist gut argumentierbar, sofern die Haftungssummen gesetzlich vorgegeben sind. Aus dem Bestimmtheitsgebot leiten sich indes Anforderungen vor allem für solche Tatbestände ab. Bereits heute sind Haftpflichtversicherungssummen in der Bewachungsverordnung detailliert geregelt (§ 6 BewachV), und zwar auf Basis der Ermächtigung in § 34a Abs. 2 Nr. 3c GewO. Eine Regelung solcher Summen bzw. Details in einer Rechtsverordnung im Gegensatz

³¹ BT-Drs. 18/8558 vom 20.5.2016.



zu einer gesetzlichen Fixierung sind vor allem deshalb vorteilhaft, weil der Verordnungsgeber bei notwendigem Änderungsbedarf rascher agieren kann als dies in einem üblichen Gesetzgebungsverfahren der Fall ist.

c) Sicherheitsmitarbeiter

- Eine Zuverlässigkeitsprüfung erscheint verfassungsrechtlich unproblematisch, auch soweit sie intensiv durchgeführt wird.
- Eine Unterrichtung oder ein Sachkundenachweis in besonders sicherheitssensiblen Bereichen ist verfassungsrechtlich ebenso gut argumentierbar, gerade auch aufgrund der Abstufung.
- Mindestalteranforderungen sind vor dem Hintergrund des Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG rechtfertigungsbedürftig, müssen also unterlegt sein.

2. Kooperation zwischen Staat und Privat-Gesetzgebungskompetenzen

Auch wenn im Koalitionsvertrag nicht angesprochen und auch in der bisherigen Diskussion nicht ausdrücklich thematisiert, taucht in der Literatur immer wieder die Frage nach der Schaffung eines besonderen Kooperationsrechtes (Ordnungsbehörden einschl. Polizei und privates Sicherheitsgewerbe) auf, so auch in dem jüngst erschienenen Handbuch des Polizeirechts.³² In diesem Zusammenhang geht es um Regelungen zu den Rechtsformen der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsgewerbe, zum Datenschutz bzw. Informationsaustausch, Verantwortung und Rechtsschutz etc.³³ Auch der damalige 67. Deutsche Juristentag 2008 hat sich damit befasst unter dem Stichwort „Kodifizierung der Sicherheitspartnerschaft“³⁴.

Rein verfassungsrechtlich stellt sich diese Frage bei dem hier thematisierten Sicherheitsdienstleistungsgesetz nicht. Denn die Schnittstellenfragen des Kooperationsrechtes betreffen schwerpunktmäßig die Aufgabe der Gefahrenabwehr, sind also rechtssystematisch eine Frage der Landespolizeigesetze³⁵ bzw. aus dem Blickwinkel der Gesetzgebungskompetenzen als Recht der Gefahrenabwehr der Bundesländerkompetenz zuzuordnen (Art. 30, 70 Abs. 1 GG). Das Recht des Sicherheitsgewerbes zählt dagegen zum Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, als Bundeskompetenz. Ob ein Bedarf für eine Regelung von Schnittstellenfragen besteht, ist auch eine Frage an die Rechtspraxis.³⁶

³² *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, B, Rn. 287.

³³ *Bäcker*, a.a.O., B, Rn. 267.

³⁴ *Burgi*, Gutachten zum 67. Deutschen Juristentag 2008, D 67.

³⁵ So auch *Burgi*, a.a.O., D 68.

³⁶ So auch *Burgi*, a.a.O., D 67 und D 68.



4. *Unionsrechtliche Perspektive*

Aus unionsrechtlicher Sicht ist – soweit datenschutzrechtlich relevante Aspekte geregelt werden sollen, wie etwa der Einsatz von Bodycams³⁷ – die neue Datenschutz-Grundverordnung Nr. 2016/679 vom 27. April 2016, DSGVO,³⁸ von Relevanz. Der Ausnahmevorbehalt des Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO gilt nicht für das private Sicherheitsgewerbe, sondern nur für die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Soweit allerdings Private mit Sicherheitsaufgaben beliehen sind (vgl. die Luftsicherheitsassistenten gem. § 16a Luftsicherheitsgesetz oder zivile Wachpersonen gem. § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen), dürfte insoweit der Vorbehalt greifen, da diese Personen im Wege der Beileihung funktionell Behördenaufgaben wahrnehmen. Die datenschutzrechtliche Diskussion ist insoweit noch offen.

Sollte das Bewacherregister für die Allgemeinheit geöffnet werden (s.o. II.), so ist dies von datenschutzrechtlicher Relevanz, insbesondere vor dem Hintergrund der DSGVO. Soweit bei personenbezogenen Daten Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit.f DSGVO („Wahrung der berechtigten Interessen...eines Dritten“) nicht als ausreichende Rechtsgrundlage für die Abrufbarkeit angesehen wird, kann die Veröffentlichung auch auf Einwilligungsbasis der Betroffenen erfolgen, Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. a DSGVO.

III. **Fazit**

Eine gute Sicherheitsarchitektur braucht neben der Polizei (mit ihrem Gewaltmonopol) und den Sicherheitsbehörden auf privater Seite als Kooperationspartner seriöse, qualifizierte und entsprechend ausgestattete Sicherdienstleister ebenso wie Mitarbeiter. Ein neues Gesetz für das private Sicherheitsgewerbe kann einen Beitrag dazu leisten und verfassungsrechtliche Spielräume ausnutzen. Wichtig ist aus verfassungsrechtlicher Perspektive, dass die Regelungen gut und faktenbasiert begründet sind, um einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsprüfung Stand zu halten. Dann kommen wir auch dem gemeinsamen Ziel – Sicherheitsgewährleistung – noch ein ganzes Stück näher.

³⁷ BDSW, a.a.O., S. 5.

³⁸ ABl. EU Nr. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.





Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts? – Anmerkungen aus der Gewerbevollzugspraxis

René Land¹

Zum vorgenannten Thema soll an dieser Stelle ein Blick aus der Praxis des gewerberechtl. Vollzugs geworfen werden.

Dynamische Entwicklung des Rechts des Bewachungsgewerbes

In den vergangenen Jahren vollzog die Rechtssetzung im Bereich des Bewachungsgewerbes eine äußerst dynamische Entwicklung. Ausgangspunkt dieser Entwicklung war die Einsetzung einer Projektgruppe „PG Zertis“ durch den Beschluss der 190. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) am 27./28.05.2010. Ziel dieser Projektgruppe war die Erarbeitung von Standards für die Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe. Am 09.08.2013 legte die Projektgruppe ihren Abschlussberichts vor.

Im November 2014 wurde durch den Beschluss des Bundes-Länder-Ausschusses (BLA) „Gewerberecht“ die Einsetzung einer ad hoc-Arbeitsgruppe zur Überarbeitung des Bewachungsrechts beschlossen. Diese erhielt den Auftrag, die von der IMK mit Beschluss vom Dezember 2013 vorgelegten Vorschläge zur Überarbeitung des § 34a GewO und der BewachV umzusetzen. Im Ergebnis legte diese Arbeitsgruppe dem BLA Gewerberecht einen Abschlussbericht vor, der am 30.11.2015 im Eckpunktepapier des BLA Gewerberecht zur Überarbeitung des Bewachungsrechts seinen Niederschlag fand.

Mit Wirkung vom 01. Dezember 2016 trat schließlich die aus dem vorgenannten Eckpunktepapier resultierende Novelle des Bewachungsrechts mit einem ersten Teil in Kraft. Für den zweiten Teil des Inkrafttretens war zum 01. Januar 2019 die Einführung eines Bewacherregisters vorgesehen.

Ausgangslage vor der Novelle des Bewachungsrechts

Die von der Novelle betroffenen Gesetzesänderungen waren aus Sicht der Praxis bereits überfällig, denn die rechtlichen Rahmenbedingungen vor dem 01. Dezember 2016 stellten für den gewerberechtl. Vollzug keine praxistaugliche Grundlage dar.

¹ Gewerbeamt Cottbus und Mitinitiator der Bundesfachtagung Gewerberecht.



Im besonderen Maß standen hier die Anforderungen in Bezug auf die Qualifikation der Unternehmer aber auch des Wachpersonals im Fokus der Kritik. So war für die Erlangung der Bewachungserlaubnis für den Unternehmer lediglich eine Unterrichtung im Umfang von 80 Stunden hinreichend, wohingegen das von ihm beschäftigte Personal für bestimmte Einsatzbereiche einen Sachkundenachweis erbringen musste. Insofern war das Qualifikationsniveau für den Unternehmer teilweise niedriger angesetzt als jenes für das von ihm beschäftigte Wachpersonal. Zu Recht wurde hierbei durch den Vollzug hinterfragt, ob der Unternehmer insofern tatsächlich das von ihm angestellte Wachpersonal hinreichend anleiten konnte.

Nicht zuletzt nach den medienbekannten Zwischenfällen in Asylbewerberheimen musste die Frage gestellt werden, ob nicht für weitere kritische Einsatzbereiche das Erfordernis einer Sachkundeprüfung für das dort eingesetzte Personal festgeschrieben werden sollte. Diese Forderung wurde überdies auch für den Einsatz von Wachpersonal auf Großveranstaltungen aufgemacht. Bis zum Inkrafttreten der Novelle des Bewachungsrechts vom 01. Dezember 2016 war hierfür lediglich ein Unterrichtsnachweis erforderlich.

Gerade in Bezug auf die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen des Bewachungspersonals trat immer wieder das Problem der mangelhaften Identifizierbarkeit und Kontrollierbarkeit des Wachpersonals zu Tage. Die bis zur Novelle geltenden Anforderungen an einen (Bewacher)-Ausweis standen einer schlüssigen Identifizierung der jeweiligen Personen sowie einer Kontrolle durch andere Behörden als den Gewerbebehörden entgegen.

Auf Grund fehlender Maßstäbe für den Umfang der Zuverlässigkeitsprüfung von Unternehmern und Wachpersonal, fehlender Normen für wiederholende Zuverlässigkeitsprüfungen aber auch der höchst unterschiedlichen Verortung der Zuständigkeit für den Vollzug des Bewachungsrechts im Bundesgebiet war ein weitgehend uneinheitlicher Vollzug festzustellen, der darin gipfelte, dass Personal und Unternehmen oft jahrelang nicht auf Zuverlässigkeit geprüft wurden.

Ein weiteres Phänomen stellten gefälschte Qualifikationsnachweise, insbesondere IHK-Unterrichtungs- und Sachkundenachweise dar, deren Echtheit nur im Einzelfall bilateral mit der jeweiligen ausstellenden Kammer festgestellt werden konnte.

Wegen des dezentralen gewerberechtlichen Vollzugs, der damit verbundenen Informationsdefizite sowie des Fehlens einer zentralen Datenhaltung gestaltete sich der Informationsfluss hinsichtlich festgestellter Bewertungen der Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung des Wachpersonals problematisch. Insbesondere beim Vorliegen mehrerer Beschäftigungsverhältnisse einer Wachperson kam es so zu abweichenden Entscheidungen.



Uneinheitlich erfolgte ebenso die Information über die festgestellte Zuverlässigkeit sowie fachliche Eignung des Wachpersonals gegenüber den meldenden Unternehmen. Teils erfolgten im Falle vorliegender Zuverlässigkeit gar keine Informationen, teils erfolgten diese unverhältnismäßig spät.

Mit der Novelle des Bewachungsrechts vom 01. Dezember 2016 wurden viele der vorgeannten Probleme beseitigt.

Ergebnisse der Novelle des Bewachungsrechts

Zunächst wurde das Qualifikationsniveau zwischen Unternehmer und Wachpersonal dahingehend angeglichen, dass Unternehmer nunmehr im Mindestmaß über eine Sachkundeprüfung verfügen müssen.

Gegenstand der Novelle war ebenfalls die Einführung einer Regelung zur wiederkehrenden Zuverlässigkeitsprüfung sowohl für Erlaubnisinhaber als auch für Wachpersonal, Betriebsleiter und gesetzliche Vertreter. Diese hat nunmehr spätestens nach Ablauf von fünf Jahren zu erfolgen.

Neben den bereits vor Dezember 2016 bestehenden Anforderungen in Bezug auf das Vorliegen eines Sachkundenachweises wurde für den Bereich der leitenden Bewachungstätigkeit in Asylbewerberheimen als auch bei zugangsgeschützten Großveranstaltungen ein Sachkundeerfordernis eingeführt.

Trotz dieser Verschärfung darf jedoch nicht verkannt werden, dass weiterhin keine hinreichenden Qualifikationsanforderungen in den Bereichen der Gastronomie oder bei nicht zugangsgeschützten Großveranstaltungen bestehen. Hier sollte das Sachkundeerfordernis nicht nur für die Eingangsbereiche von gastgewerblichen Diskotheken tätigen Wachpersonen, sondern allgemein gelten. Ferner sollte auch bei nicht zugangsgeschützten Großveranstaltungen ein Sachkundeerfordernis gelten, das sich nicht nur auf die leitend tätige Personen bezieht.

Auch das Problem der Identifizierbarkeit von Wachpersonen wurde gelöst. Wachpersonen müssen nun einen Ausweis mit Bezug zu einem amtlichen Identitätsdokument mit sich führen bzw. tragen. Klar geregelt wurden ferner die Kontrollbefugnisse. Als Vollzugsbehörden für den Bereich des § 34a GewO sowie der BewachV sind nunmehr Ordnungsämter, Polizei und Zollbehörden benannt.

In Bezug auf den tatsächlich uneinheitlichen Vollzug des Bewachungsrechts wurden betreffend die Erlaubniserteilung und die Prüfung von Wachpersonal der konkrete Umfang



der Zuverlässigkeitsprüfung einheitlich bestimmt sowie weitere Regeltatbestände für die Annahme der gewerberechtlichen Unzuverlässigkeit eingeführt.

Für den 01. Januar 2019 wurde die Einführung eines zentralen Bewacherregisters fixiert.

Was bringt das Bewacherregister (für den Vollzug/ für die Unternehmen)

Durch das Bewacherregister erfolgt erstmals in der Geschichte der Gewerbeordnung eine bundesweit zentrale Speicherung der Daten zu Wachpersonen und Unternehmen unter strikter Vermeidung von Dubletten. Ferner gelten nun bundeseinheitlich geregelte Standards in Bezug auf den zu speichernden Datenumfang, zu Schnittstellen des DIHK und zum Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV).

Durch die mit der Schaffung des Bewacherregisters notwendige Betrachtung des gewerberechtlichen Vollzuges in Form von Prozessen, können nunmehr klare Zuständigkeitsregelungen und einheitliche Prozessbeschreibungen erfolgen. Im Ergebnis werden auf Grund geänderter Zuständigkeitsregelungen abweichende Prüfungsergebnisse zu ein und derselben Person vermieden als auch die Prüfungen selbst beschleunigt.

Das Bewacherregister schafft darüber hinaus die Möglichkeit einer medienbruchfreien Kommunikation der Bewachungsunternehmen mit den jeweils zuständigen § 34a Behörden. So wird es zukünftig einen elektronischen Zugang für Bewachungsunternehmen hinsichtlich der An- und Abmeldung von Wachpersonal geben.

Durch die Schaffung des Bewacherregisters werden bei Mehrfachbeschäftigungen von Wachpersonen insbesondere zeitaufwändige Doppelprüfungen vermieden.

Was sollte nun getan werden

Trotz der durch die Novelle des Bewachungsrechts geschaffenen positiven Effekte bestehen im praktischen Vollzug weiterhin Problemkreise, deren Lösung schnell in Angriff genommen werden sollte.

Zuerst sei hier auf die Problematik der sogenannten „Eigenbewachung“ verwiesen. Da es hier an einem „Dritten“ mangelt, sind Bewachungstätigkeiten, die beispielsweise durch einen Angestellten eines Diskothekeninhabers oder eines Juweliergeschäfts ausgeführt werden, nicht dem Geltungsbereich des Bewachungsrechts unterworfen. Für Kunden der jeweiligen Gewerbebetriebe ist dieser Unterschied jedoch nicht wahrnehmbar. Insbesondere bei Problemsituationen ist die so angestellte „Wachkraft“ den gleichen Rahmenbedingungen unterworfen, wie eine dem Bewachungsrecht unterfallende Wachperson. Insbesondere aus Sicht des Verbraucherschutzes sollte deshalb zeitnah eine rechtliche Grundlage zur einheitlichen Regelung von Bewachungstätigkeiten in Bezug auf die Art



der ausgeübten Tätigkeit geschaffen werden – also unabhängig davon, ob die „Wachperson“ bei einem Bewachungsunternehmen oder anderweitig angestellt ist (geschäftsmäßige Bewachung). Diese könnte so gestaltet sein, dass auch für solche Wachpersonen eine hinreichende Qualifikation und vorherige Zuverlässigkeitsprüfung erforderlich sind.

Im Hinblick auf die zunehmend umfangreicheren Einsatzbereiche von privaten Sicherheitsdiensten sollte über eine konsequente Weiterentwicklung der Lehr- und Prüfungsinhalte bezüglich der Qualifikation für Wachpersonal und Unternehmen nachgedacht werden. Hier könnte beispielsweise die Einführung einer modularen Sachkunde positive Effekte erzielen.

Gerade im Hinblick auf die Ausschreibung von Sicherheitsdienstleistungen im öffentlichen Sektor bis hin zu kritischer Infrastruktur sollte geprüft werden, ob auf gesetzlicher Grundlage verbindliche Mindeststandards vorgeschrieben werden können. Die derzeitige Vergabep Praxis führt im Zusammenhang mit der Berücksichtigung des günstigsten Anbieters oftmals zu Problemen hinsichtlich der Qualität der Leistungserbringung.

Auch wenn die Durchführung von (Groß)veranstaltungen nicht dem Grunde nach ein Thema des Bewachungsrechts darstellt, so stellt der Einsatz von Ordnungskräften auf (Groß)veranstaltungen oftmals den Vollzug als auch den Veranstalter vor große Probleme. Diese resultieren aus der bereits genannten Problematik der unterschiedlichen Behandlung von Wachpersonen im Sinne des Bewachungsrechts gegenüber solchen, für die dieser Rechtskreis nicht gilt. Darüber hinaus stellen sich regelmäßig Fragen zur Personalstärke sowie betreffend die Einordnung der Sicherheitsmitarbeiter in das Gesamtsicherheitskonzept solcher Veranstaltungen. Aber auch bereits die Frage der Kenntniserlangung der Behörden über derartige Veranstaltungen (einheitliche Anzeigepflicht) sollte zeitnah einer Regelung zugeführt werden.

Der durch die Schaffung des Bewacherregisters eingeschlagene Weg der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen sollte konsequent fortgesetzt werden, indem zeitnah weitere digitale Angebote für Unternehmen und Wachpersonen geschaffen werden.

Wie sollte dieser Weg gegangen werden

Die derzeit bestehende, eingangs bereits erwähnte hohe Dynamik im Bereich der Weiterentwicklung des Bewachungsrechts sollte genutzt werden, um zeitnah noch bestehende Probleme in diesem Bereich einer Lösung zuzuführen.

Bei möglichen Lösungsansätzen sollte die Gewerbeordnung als Kodifikation für das Gewerbe recht weiter gestärkt werden und einer weiteren Zersplitterung des Gewerbe rechts entgegengewirkt werden. Hierbei könnte auch ein eigenständiges „Sicherheitsdienstleis-



tungsgesetz“ eine positive Rolle spielen, indem es für solche komplexe Regelungen trifft, die nicht originärer Bestandteil des Gewerberechts sind und insbesondere für die Bereiche der Berufszulassung und Berufsausübung auf die Gewerbeordnung verweist. So könnten Anforderungen an Qualitätsstandards oder Schnittstellen sowie Probleme des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrecht besser mit dem gewerberechtlichen Vollzug verknüpft werden.

Bei der Umsetzung der erwähnten Problemkreise sollten sowohl ressortübergreifende Aspekte Berücksichtigung finden als auch bestehende Kompetenzen weiter genutzt werden.

Schließlich sollten alle Lösungsansätze zu einer konsequenten Vereinfachung von (Verwaltungs-) Prozessen jedoch ohne Verringerung ihrer Qualität führen.



Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts? – Praktische Anmerkungen aus Sicht der Handelskammer Hamburg

Christian Graf¹

Die Handelskammer Hamburg nimmt im Bereich des Sicherheitsgewerbes Sachkundeprüfungen (§ 34a Absatz 1 Satz 3 Nr. 3 und Absatz 1a Satz 2 GewO) ab und führt Unterrichtsverfahren (U40, § 34a Absatz 1a Satz 1 Nr. 2 GewO) durch. Damit bewegt sie sich im bundesweit üblichen Leistungsspektrum der Deutschen Industrie- und Handelskammern.

Bezüglich der Unterrichtungen ist allerdings herauszustellen, dass die Handelskammer diese seit etlichen Jahren gemeinsam mit der Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft Norddeutschland e.V. (ASWN) organisiert, welche die Unterrichtungen in ihren Räumlichkeiten durchführt. Der ASWN trifft eine Vorauswahl der Dozenten und schlägt der Handelskammer geeignete Personen vor. Durch die Abnahme von Lehrproben trifft unsere Handelskammer dann die endgültige Dozentenauswahl. Das Unterrichtsverfahren setzt auch mehr als eine bloße Anwesenheit voraus. Die Dozenten führen mit jedem Teilnehmer einen aktiven Dialog und kontrollieren durch schriftliche und mündliche Verständnisüberprüfungen nach jedem Sachgebiet, ob die Teilnehmer den Stoff verstanden haben. Die Bescheinigung wird nur erteilt, wenn der Teilnehmer an allen Unterrichtstagen ohne Fehlzeiten teilgenommen hat und den Inhalt des vermittelten Stoffes verstanden hat. Ganz wesentlich dabei ist die Beherrschung der deutschen Sprache mindestens auf dem B1-Niveau. Diese Anforderung ist seit kurzem rechtlich vorgeschrieben. Gerade hierbei gibt es in der Praxis recht häufig Probleme, und dies nicht nur bei Teilnehmern mit Migrationshintergrund.

Vom Volumen her haben sich die Zahlen der Sachkundeprüfungen und Unterrichtungen in den letzten Jahren entsprechend der folgenden Tabelle entwickelt:

	2013	2014	2015	2016	2017
Sachkundeprüfung	925	874	1048	1350	1372
Unterrichtungen U40	312	511	920	1270	527

¹ Justitiar der Handelskammer Hamburg.



Der Anstieg bei den Unterrichtungen bis 2016 beruhte vor allem auf der erheblichen Nachfrage aus den Flüchtlingseinrichtungen. Seit der Gesetzesänderung im Dezember 2016 hat sich ein Bedeutungsverlust der Unterrichtsverfahren zugunsten der Sachkundeprüfungen ergeben. Das Gesamtvolumen der Sachkundeprüfungen und Unterrichtungen ist seit 2017 durch die Verbesserung der Flüchtlingssituation wieder rückläufig.

Insgesamt handelt es sich bei den Sachkundeprüfungen und Unterrichtsverfahren um gut eingespielte Abläufe. Der Rechtsrahmen bewährt sich in der Praxis. Neben den bereits erwähnten Sprachproblemen ist bei den Sachkundeprüfungen häufig festzustellen, dass die Vorbereitung der Teilnehmer verbesserungswürdig ist. Vielfach wird offensichtlich der Rahmenplan mit den jeweiligen Schwerpunkten bei der Vorbereitung nicht beachtet. Die Durchfallquoten sind durchaus spürbar. Die Reaktionen der Unternehmen des Sicherheitsgewerbes hierauf sind zwiespältig. Einerseits wird angemerkt, dass die Prüfungen zu schwierig seien. Kritisiert wird insbesondere der Prüfungsteil zur Selbstständigkeit, der auch bei angestellten Prüflingen obligatorisch ist. Andererseits ist es aber eine ständige Forderung der Branche, dass die Qualität der Mitarbeiter möglichst hoch zu halten sei. Aus Sicht der Handelskammer ist das Niveau der Prüfungen angemessen. Der Fragenkomplex zur Selbstständigkeit sollte auch bei angestellten Prüflingen beibehalten werden, da die als Angestellter bestandene Sachkundeprüfung jederzeit die spätere Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit ermöglicht. Dies ist in der Praxis auch häufig zu beobachten.

Ein erhebliches praktisches Problem ist die Häufigkeit von Fälschungen der Urkunden der Handelskammer. Dies ist keine Hamburger Besonderheit, sondern ein bundesweites Phänomen. Die Gewerbeämter akzeptieren derzeit in ständiger Praxis Kopien von Urkunden. Dadurch sind Fälschungen relativ einfach. In Hamburg wurden im laufenden Jahr 2018 bereits 77 einschlägige Fälle bei der Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht. Hieraus resultiert ein erheblicher Mehraufwand für die Handelskammer zur Prüfung der Echtheit von Dokumenten und für die ggf. erforderliche Stellung der Strafanzeige. Das derzeit in der Vorbereitung befindliche Bewacher-Register ist gut geeignet, um insoweit Entlastung zu bringen. Unabhängig davon könnte es hilfreich sein, wenn die Gewerbeämter verpflichtet würden, nur noch Original-Urkunden zu akzeptieren und die Vor-Ort-Kontrollen im Vollzug zu erhöhen.



Stärkung der Inneren Sicherheit durch Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts? – Sichtweise eines Unternehmers und Mitgliedes des BDSW

Carsten Klauer¹

1. Einleitung

Seit über hundert Jahren schützen private Sicherheitsunternehmen Menschen und Objekte. Seit nahezu genauso langer Zeit existieren Gesetze und Verordnungen, die das Sicherheitsdienstleistungsgewerbe regeln.

In den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts wurde die Forschungsstelle für das Sicherheitsgewerberecht (FORSI) ins Leben gerufen. Erstmals wurden in größerem Umfang die gewerberechtlichen Regelungen und angrenzenden Rechtsgebiete beleuchtet, analysiert und in die Politik getragen. Parallel war die FORSI zusammen mit dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e.V. (BDSW) und dem Verband für Sicherheit in der Wirtschaft Norddeutschland (VSWN (inzwischen Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft Norddeutschland e.V., ASWN)) wesentlicher Mitinitiator bei der Einführung des Studiengangs „Sicherheitsmanagement“ mit Bachelor-Abschluss an der Hochschule der Polizei in Hamburg.

Angeregt durch den Koalitionsvertrag von 2017 fordert der BDSW einen Gesetzesentwurf für das Sicherheitsdienstleistungsgewerbe, in welchem möglichst weitgehend die Branche betreffende gesetzliche Regelungen zusammengefasst werden sollen.

Ob ein neues Sicherheitsgewerberecht tatsächlich zu einer Stärkung der Inneren Sicherheit führen würde, vermag ich nicht abschließend zu beurteilen. Als Unternehmer, der seit Jahrzehnten auf dem Gebiet der Sicherheitsdienstleistung und Sicherheitstechnik tätig ist und durch intensive Mitwirkung in verschiedenen Sicherheitsverbänden gut vernetzt ist und das breite Meinungsspektrum in der Branche einigermaßen kennt, kann ich einschätzen und Anforderungen formulieren, die als Mosaikstein für das Sicherheitsgewerberecht geeignet sind. Allerdings werde ich nur die aktuelle Situation beschreiben und Anforderungen an die rechtlichen Rahmenbedingungen aufstellen – ob und wie diese dann juristisch umsetzbar sind, lasse ich – zunächst – offen.

¹ Stellvertretender Vorsitzender der Landesgruppe Hamburg des BDSW, Geschäftsführer der Power Personen-Objekt-Werkschutz GmbH, Hamburg.



2. Bedeutung der Sicherheitsdienstleister für die Innere Sicherheit

Die Bedeutung der Sicherheitsdienstleistungsbranche in der deutschen Wirtschaft ist zahlenmäßig gering. Der Umsatz von rund € 8 Milliarden p.a., erwirtschaftet mit rund 260.000 haupt- und nebenberuflich beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, wird in manch anderen Branchen durch ein einzelnes oder wenige einzelne Unternehmen erzielt – die Sicherheitsdienstleistungsbranche benötigt hierfür einige 1.000 Unternehmen.

Andererseits ist die Leistung unserer vom Umfang her begrenzten Branche umso bedeutender. Wir schützen mit unseren Sicherheitskräften alle großen Konzerne, sind für weite Teile des deutschen Mittelstandes nicht mehr wegzudenken und sichern zudem mit unseren Luftsicherheitsassistenten und -kontrollkräften alle deutschen Flughäfen, bewachen Behörden, schalten auf unsere Notruf- und Service-Leitstellen viele hunderttausend oder gar Millionen Gefahrenmeldeanlagen auf, überwachen diese und werden bei Alarmauslösungen häufig noch vor der Polizei mit unseren Interventionskräften aktiv. Eine Vielzahl von Privatpersonen vertraut sich unserer Branche an. Wir schützen große Veranstaltungen und sorgen mit unseren Einzelhandelsdetektiven für den Schutz der Waren vor Laddieben – und tragen nebenbei zu mehreren Prozentpunkten der Aufklärungsquote der polizeilichen Kriminalstatistik bei.

Unsere Fachleute erarbeiten Konzeptionen, die sicherheitsbezogene Schwachstellen in Unternehmen aufdecken, Lösungsalternativen zu deren Beseitigung erarbeiten und diese gegebenenfalls dann auch umsetzen. Sollten dennoch sicherheitsbezogene Unternehmenskrisen eintreten wie Produkterpressungen, erhebliche Störungen von Betriebsabläufen bis hin zu nachhaltigen Produktionsunterbrechungen, so wirken Sicherheitsdienstleister in den Krisenmanagementorganisationen mit, klären Sachverhalte durch den Einsatz von privaten Ermittlern auf, und all das geschieht häufig und in Abstimmung mit den Auftraggebern in enger Zusammenarbeit mit der Polizei.

Sicherheitsdienstleister bewerkstelligen also von der einfachsten Bewachung einer kleinen Baustelle ohne hohe Risiken und Anforderungen bis hin zu umfangreichen Maßnahmen beim Schutz von Großveranstaltungen wie zum Beispiel Fußball-Länderspielen mit Einsatz von 1.000 Sicherheitskräften und Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen des G20 in Hamburg mit Absicherung des Polizeipräsidiums, Feuerwehrliegenschaften und dem Plenarsaal auch während der gesamten G20-Konferenz umfangreiche Aufgaben.

Somit nimmt die häufig getätigte Aussage – auch im Koalitionsvertrag von 2017 –, dass das private Sicherheitsgewerbe ein wesentlicher Baustein der Sicherheitsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland sei, „Gestalt“ an.



3. Sind die derzeitigen Regelungen für das Sicherheitsgewerbe ausreichend?

Dass die derzeitigen rechtlichen Regelungen diesen Aufgabenkreis hinreichend abzuschließen in der Lage sind, dürfte zweifelhaft sein.

Nach meiner Meinung sind Regelungen nur dann gut, wenn sie zielgerichtet und realistisch umsetzbar sind und darin die Einhaltung der Regelungen durch die erforderlichen Kontrollen und Konsequenzen die Umsetzung eingefordert wird.

Ich möchte dies an zwei Beispielen verdeutlichen:

Wenn im Straßenverkehr ein Unfallschwerpunkt auf einer Landstraße ausgemacht wird, so kann durch Herabsetzung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h auf 70 km/h mit parallel einhergehender Geschwindigkeitskontrolle dieser Unfallschwerpunkt nachhaltig entschärft werden. Ohne Kontrollen und ohne Erkennbarkeit der Gefährdung werden sich zu wenige Autofahrer an das Limit halten, und es wird sich zu wenig verändern. Eine weitere Verschärfung – nämlich Herabsetzung der Geschwindigkeit auf unverhältnismäßige 40 km/h bei gleichzeitig scharfen Kontrollen – könnte viele Geschwindigkeitsübertretungen zur Folge haben. Diese Regelung wird als überzogene Schikane empfunden, die Zahl der Führerscheinentziehungen wird steigen, ebenso die Aggressivität der Autofahrer, zumal wenn die Herabsetzung des Geschwindigkeitslimits massive Staubbildung zur Folge hat. Dieses – in gewisser Weise vergleichbare Szenario – soll helfen zu verstehen, dass Regelungen nur dann zielführend sind, wenn sie eine Verbesserung der bisherigen Situation erreichen.

Ein weiteres Beispiel gibt das Arbeitsrecht: Die Gesetzgebung und die Rechtsprechung haben den Kündigungsschutz für Arbeitnehmer immer wieder erhöht. Im Vordergrund stand immer der Schutz des einzelnen Arbeitnehmers, der im Vergleich zum Unternehmen grundsätzlich als schwächer und schutzbedürftiger angesehen wird. Auch wenn sich dieses Verhältnis in den vergangenen Jahren durch Fachkräftemangel und Spezialisierung deutlich relativiert hat, werden die gesetzlichen Grundlagen nicht angepasst. So ist heute eine gewisse Anzahl von spezialisierten Arbeitnehmern eben nicht unbedingt schwächer als das Unternehmen und dessen Kunden, wie die Folgen der Streiks von Piloten, Mitarbeitern der Flugsicherung oder Lokführern gezeigt haben. Ausweichreaktionen der Unternehmen hinsichtlich Umgehung des Kündigungsschutzes sind vermehrt sachgrundlose Befristungen von Arbeitsverträgen. Da mutet es schon sehr bedenklich an, wenn gerade große Ministerien oder gewerkschaftseigene Unternehmen in großem Maßstab Mitarbeiter mit sachgrundlos befristeten Arbeitsverträgen einsetzen.



Und so ist zu Zeiten des Fachkräftemangels, steigender Hürden im Rahmen der Überprüfung und des Ersteinsatzes der Sicherheitskräfte und weiterer Verschärfungen in unterschiedlichen Bereichen mit dem zunehmenden Einsatz von Subunternehmern zu rechnen. Gegebenenfalls ist damit die Gefahr verbunden, durch eine vielleicht etwas oberflächliche Prüfung von Lebensläufen und bei der Erteilung von Sachkundebescheinigungen gemäß §34a Gewerbeordnung etc., die gestellten Anforderungen hinsichtlich Preis und Quantität dann eben zu Lasten der Qualität umsetzen zu können.

Die Regelung, dass Sicherheitskräfte vor ihrem Ersteinsatz bezüglich ihrer Zuverlässigkeit bestätigt werden müssen, ist vom Grundsatz richtig und begrüßenswert. Voraussetzung für den Erfolg dieser Regelung ist jedoch, dass sie auch umsetzbar ist und die Umsetzung entsprechend kontrolliert wird. So ist diese Regelung in der Praxis nicht umsetzbar, wenn zum Beispiel ein öffentlicher Auftraggeber mit einer Vorlaufzeit von der Auftragserteilung bis zum Auftragsstart nur 4 Wochen vorgibt, wenn aber die Personalbeschaffung mit entsprechendem Auswahlverfahren, die – falls noch nicht vorhanden – Unterrichtung noch durchzuführen ist und dann die Überprüfung der Zuverlässigkeit im besten Fall 1 bis 2 Wochen, aber üblicherweise 4 bis 12 Wochen andauert. Wenn jedoch der risikofreudige Sicherheitsunternehmer in Anbetracht der Unmöglichkeit obiger Umsetzung dennoch seine Leistung anbietet und den Auftrag erhält, so wird er möglicherweise das Personal ohne Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen zum Einsatz bringen und darauf vertrauen, dass Kontrollen eben nicht stattfinden. Der „clevere“ Unternehmer wird auf ein Subunternehmen zurückgreifen, welches ihm schriftlich versichert, alle gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, und wird dann ebenso den Auftrag umsetzen (in der Hoffnung, dass im Prüfungsfall oder gar bei einem Schadensereignis die Durchgriffshaftung oder andere Konsequenzen zum Beispiel aus dem Arbeitnehmerüberlassungs-gesetz schon nicht greifen werden).

Um an dieser Stelle nicht falsch verstanden zu werden: Ich spreche bei obigen Beispielen nicht von der Regel, sondern von den Ausnahmen. Jede dieser Ausnahmen bedeuten aber im Zweifelsfall eine Schwächung des Sicherheitsdienstleistungsgewerbes und damit der Inneren Sicherheit. Sie beweisen jedes Mal aufs Neue, dass niedrige Preise – zunächst jedenfalls wenn alles gut geht – keine negativen Folgen haben und dass sich so viel Geld sparen lässt. Und wie im Sicherheitsgewerbe so gibt es auch in anderen Branchen, Behörden und Ministerien Missstände – wie oben beispielhaft geschildert –, die ebenfalls den gewünschten Anforderungen nicht standhalten und deren mögliche negativen Konsequenzen auch mehr oder minder massive Folgen nach sich ziehen können.



Die derzeitige gesetzliche Regelung zieht des Weiteren ein besonders großes Problem für die Sicherheitsdienstleistungsbranche nach sich: Die faktische Unmöglichkeit, angemessene Preise für eine qualitativ gute Leistung zu erzielen. Die erreichbaren Preise sind in der Regel zu niedrig, weil

- Sicherheitsdienstleister mit zu geringen Preisen anbieten und
- Auftraggeber diese zu geringen Preise bereit sind zu bezahlen und mehr oder weniger wissentlich die damit verbundenen Risiken einzugehen.

In der Sicherheitsdienstleistungsbranche sind rund 80–90 % des Umsatzes für Löhne und Lohnnebenkosten kalkuliert. Zwangsläufig haben also niedrige Preise immer niedrige Löhne zur Folge. Gleichzeitig ist der Anteil des Umsatzes für die eminent wichtige fortlaufende Qualifizierung, Ausrüstung der Sicherheitskräfte mit Dienstkleidung, Funktechnik, elektronischen Kontrollgeräten etc. sowie für die Verwaltung, Mieten, Fuhrpark usw. kaum auskömmlich. Die Gewinnmarge, aber insbesondere auch die Budgets für Forschung und Entwicklung gehen Richtung Null, wie es aus den Jahresabschlüssen, Bankberichten und sonstigen Studien leicht entnehmbar ist.

Ein weiterer Aspekt hinsichtlich Umsetzbarkeit von Regelungen und Ausweichreaktionen ist der Einsatz von Sicherheitskräften, die nicht dem §34a GewO unterliegen, da sie zwar die gleichen Aufgaben wie Sicherheitskräfte von Sicherheitsdienstleistern wahrnehmen, aber nicht dort, sondern direkt bei den sicherheitsbedürftigen Unternehmen, Vereinen etc. beschäftigt sind. Gemeint sind die Einzelhandelsdetektive, die direkt beim Warenhausunternehmen angestellt sind, genauso in die Rechte Dritter eingreifen, aber nicht den Regelungen der Sicherheitsdienstleister unterliegen. Hierzu zählen auch die vereinseigenen Ordner von – zum Beispiel – Fußballvereinen, die genauso die Durchsuchungen der Besucher vornehmen und im Falle von Ausschreitungen mit „nahkampfproben“ Ordnern eingreifen und vorläufige Festnahmen durchführen. Dass diese Mitarbeiter (bezahlt oder ehrenamtlich) von Gesetzes wegen im gleichen Umfang wie die Mitarbeiter im Sicherheitsgewerbe unterrichtet oder gar geschult werden, auf ihre Zuverlässigkeit überprüft und künftig registriert werden müssen, liegt auf der Hand. Tatsächlich werden sie aber gegebenenfalls noch unterhalb der Tarife der Sicherheitsdienstleister entlohnt und werden wenig professionell auftreten. Indirekt erfolgt zudem eine Schwächung professionell tätiger Sicherheitsdienstleister.



4. Stärkung des Sicherheitsdienstleistungsgewerbes und damit der Inneren Sicherheit durch Schaffung umsetzbarer Anforderungen

Der Präsident des BDSW trug in seinem Statement zum 1. Hamburger Sicherheitsrechtstag am 16.10.2018 zutreffend vor, dass die Polizei nur dann ihre Kräfte zum Beispiel bei Großveranstaltungen reduzieren und zur Bekämpfung von Kriminalitätsschwerpunkten anderweitig einsetzen könne, wenn sie – im uneingeschränkten Vertrauen auf die Zuverlässigkeit der beauftragten Sicherheitsdienstleister – die Sicherheit der Großveranstaltung als ungefährdet bewertet.

Die oben genannten Erfahrungen, Fakten und Meinungen führen aus meiner Sicht zu folgenden Anforderungen an den Gesetzgeber, Auftraggeber und sonstige Institutionen:

- Die Summe aller Anforderungen an die private Sicherheit sind in einem Sicherheitsdienstleistungsgesetz zu bündeln, um dadurch mehr Effizienz und Transparenz in der Umsetzung zu erzielen.
- Die in einem neuen Gesetz formulierten Anforderungen müssen letztendlich zu einer erhöhten Sicherheit führen.
- Diese sicherheitserhöhenden Anforderungen erfüllen aber nur dann ihren Zweck, wenn sie auch realitätsnah und umsetzbar sind, insbesondere aber auch in der Praxis – nicht zuletzt durch weitgehend lückenlose Überwachung – umgesetzt werden; andernfalls wird durch Ausweichreaktionen und Umgehungen im Zweifelsfall mehr Unsicherheit geschaffen.
- Es muss eine Gleichbehandlung gegenüber Sicherheitskräften privater Sicherheitsdienstleister und unternehmens-/ vereinseigenen Mitarbeitern mit Sicherheitsaufgaben garantiert sein.
- Eine Differenzierung der Anforderungen an die Sicherheitskräfte bezogen auf die verschiedenen Tätigkeitsbereiche ist vorzunehmen. Sicherheitskräfte mit einfachsten Bewachungsaufgaben, die ohne Eingriff auf Dritte durchzuführen sind, sind anders einzustufen als Sicherheitskräfte, die in sicherheitskritischen Bereichen hohen Anforderungen auch hinsichtlich der Zulässigkeit von Eingriffen in Rechte Dritter ausgesetzt sind.
- Noch bedeutender als die Regulierung bezüglich der Mitarbeiter sind die Anforderungen an die Sicherheitsunternehmen und deren Führungskräfte zu gewichten. Dort liegt die wahre Verantwortung, die gestellten Sicherheitsanforderungen auf erforderlich hohem Niveau umzusetzen.



- Die Ausschreibungsqualität und Vergabe insbesondere öffentlicher Aufträge ist deutlich zu erhöhen durch realistische Beschreibung der Aufgaben und realistische Anpassung der Vorlaufzeiten für eine sichere Umsetzung, insbesondere bei realistischem Preis.
- Bereits durchgeführte Sicherheitsüberprüfungen zum Beispiel hinsichtlich Waffengesetz, Sicherheitsüberprüfungsgesetz, Zuverlässigkeitsüberprüfungen gemäß §34a GewO, Luftsicherheitsgesetz etc. sind anzuerkennen.
- Die Umsetzung der Gesetze ist regelmäßig und anlassbezogen konsequent zu kontrollieren.
- Der BDSW ist bei Verdachtsmomenten mit Einforderung entsprechender Konsequenzen verstärkt einzubinden.
- Aufträge sind nur an bewährte Sicherheitsdienstleister zu erteilen und diese dadurch zu stärken.

Auch wenn bei obigen Ausführungen teils kritische Punkte thematisiert wurden, so ist meines Erachtens eindeutig die Bedeutung der Sicherheitsdienstleister sehr hoch einzustufen und ohne diese Branche würde ein wichtiger Baustein der Sicherheitsarchitektur in Deutschland fehlen. Die gute Zusammenarbeit zwischen privaten Sicherheitsdienstleistern und der Polizei beweist sich täglich neu in der Umsetzung der Kooperationsvereinbarungen, der engen Zusammenarbeit zwischen Ermittlern (im Einzelhandelsbereich und der Detektei) und Polizei, den Luftsicherheitsassistenten und der Bundespolizei sowie den Veranstaltungsschützern und der Polizei bei Großveranstaltungen.

Sofern politisch und juristisch umsetzbar, so ist die Neuregelung des Sicherheitsgewerberechts auch mit dem Ergebnis eines neuen Sicherheitsgesetzes unter Berücksichtigung oben genannter Kriterien sicherlich wünschenswert und zur Stärkung der Inneren Sicherheit auch erforderlich.





