

Private Sicherungsdienste: Polizeiersatz im Wartestand?

Heiner Stacharowsky, Neckarsteinach

Die Probleme, welche sich aus der Existenz der Sicherungsunternehmen ergeben, sind in der Öffentlichkeit größtenteils unbekannt, da die Strategie des Sicherungsgewerbes darauf abzielt, ihrer Tätigkeit möglichst unbeachtet und unkontrolliert nachgehen zu können. Auch die Fachzeitschriften und die sonstige Presse nehmen sich dieses Themas nur ungern an, obwohl hier allein schon quantitativ ein Machtfaktor entsteht, der nicht übersehen werden darf. Hier Tendenzen aufzuzeigen, ehe die Situation in der Bundesrepublik der in den USA¹ gleicht, soll Ziel dieses Aufsatzes sein.

Um den Begriff der Sicherungsdienste exakt zu umreißen, sollen hier nur solche Unternehmen Erwähnung finden, deren Leistung darin besteht, durch vertragliche Vereinbarungen bestimmte Rechte Dritter zu schützen. Durch diese Einengung sind Einrichtungen, die dem eigenen Selbstschutz dienen – wie z. B. der Werkschutz – ausgeklammert. Trotz dieser Einschränkung bietet das Sicherheitsgewerbe heute eine Vielzahl verschiedener Dienstleistungen an:

- Die „klassische“ Wachtätigkeit ist die sog. Revierbewachung, bei der eine Anzahl von Objekten mehrfach nach einem festgelegten Kontrollplan überprüft wird. Diese Bewachungstätigkeit hat sich allerdings inzwischen weit über die nächtliche Kontrolle von Firmen und Geschäften hinausentwickelt. So werden inzwischen auch in der Bundesrepublik Wohngegenden am Tage von patrouillierendem Sicherungspersonal überwacht (Finnberg 1977, S. 2)

- Eine weitere Tätigkeit ist der Revier- und Funkstreifendienst, bei dem die Wachobjekte punktuell und unregelmäßig durch Streifenwagen angefahren und kontrolliert werden.

- Weiterhin ist hier die sog. Separatbewachung zu erwähnen, bei der einzelne Objekte durch dauernde Anwesenheit des Wachpersonals gesichert werden sollen, so etwa die Fahrzeugbewachung auf Parkplätzen und in Parkhäusern, die Baubewachung, d. h. die Sicherung von Großbaustellen und deren Bewachung, Ordnerdienste bei Veranstaltungen, die Bewachung von Geld- und Werttransporten, die Einrichtung von Notrufzentralen und die Alarmverfolgung, der Personenbegleitschutz, die Fluggastkontrolle auf Flughäfen sowie die Bewachung militärischer Anlagen.

Auffällig ist eine starke Erweiterung der Aufgabenbereiche in den letzten Jahren. Hierbei ist eine Tendenz dahingehend zu erkennen, daß die Sicherungsunternehmen in steigendem Maße Aufgaben übernehmen, bei denen sie mit unbeteiligten Personen konfrontiert

werden, so z. B. bei der Bewachung der Münchner U-Bahnen und der Flughäfen. Auf dem Berliner Flughafen Tegel wird die Fluggastkontrolle, die Reisegepäcküberwachung, die Kontrolle des Publikums auf den Zuschauerterrassen und der Transport bestimmter Gegenstände durch private Dienste vorgenommen. Den staatlichen Sicherheitskräften bleibt allein die Kontrolle der Ausweise überlassen.

Angaben zur Anzahl der Bewachungsunternehmen in der BRD sind widersprüchlich: Der Bundesverband deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen nennt folgende Zahlen zur Entwicklung der letzten Jahre: 1970: 325; 1972: 327; 1974: 335; 1980: 350² (Kusch 1977, S. 14; Schmidt 1980, S. 155). Demgegenüber wird die Zahl der Betriebe vom Bundesinnenministerium (BMI 1982, S. 116) für 1981 mit ca. 1000 angegeben. Hierbei ist allerdings davon auszugehen, daß Doppelzählung durch Filialbetriebe und länderübergreifende Firmen vorhanden sein können.³ Auch die genaue Zahl der Beschäftigten ist nicht festzustellen. Sie dürfte 1980 zwischen 50000 und über 60000 gelegen haben (Schmidt 1980, S. 156; Eberstein 1980, S. 867; Pfennig 1981, S. 198). Demgegenüber nennt der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Schröder, Anfang September 1984 die Zahl von ca. 100000 privatwirtschaftlich organisierten Sicherheitskräften (Süddeutsche Zeitung v. 7. 9. 84). Zum Vergleich: Die Polizei beschäftigt z. Z. 194000 Beamte.

Bezeichnend ist, daß selbst die Zahl der Mitgliedsfirmen des Bundesverbandes deutscher Wach- und Sicherungsunternehmen nicht genau angegeben wird. Sie schwankt zwischen 280 Firmen im Jahre 1980 und ca. 230 im Jahre 1981 (Schmidt 1980, S. 156; BMI 1982, S. 116). Sollte es möglich sein, daß der Bundesverband die genaue Zahl seiner Mitgliedsfirmen nicht kennt? Oder sehen die Sicherungsunternehmen Zahlen nur als Mittel einer bestimmten Politik an? Zeigt sich hier eine Neigung des Gewerbes, die eigenen Geschäfte möglichst still und unbemerkt von der Öffentlichkeit abwickeln zu wollen?

Der öffentlichen Imagepflege dienen demgegenüber Zahlen, die die Erfolge des Wachgewerbes belegen sollen. Hier werden exakte Statistiken vorgelegt, die „eindrucksvoll beweisen (sollen), welchen Dienst die bundesdeutschen Wach- und Sicherheitsunternehmen täglich (dem) Schutz und der Erhaltung des Volksvermögens“ erweisen (Finnberg 1977, S. 4). Seit 1945 sollen Schäden in Höhe von 130 Milliarden DM aufgrund der Tätigkeit des Gewerbes nicht entstanden sein. Die Grundlage dieser Zahlen bleibt allerdings im Verborgenen. Da es sich bei dieser Angabe allem Anschein nach aber um eine Schätzung handelt, ist hier eher eine Rechtfertigung den Auftraggebern gegenüber sowie die Werbung neuer Kunden als Grund zu vermuten. Auffällig ist, daß allein in diesem Bereich konkrete (und übereinstimmende) Zahlenangaben vorgelegt werden.

Der Bericht des European Committee on Crime Problems weist auf die teilweise mangelhafte Ausbildung des Sicherungspersonals hin (ECCP 1984, S. 8). Zur Situation in der BRD ist hier festzuhalten, daß die Ausbildung des Sicherungspersonals sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Während einige größere Firmen teilweise eigene Ausbildungsabteilungen besitzen, leisten etliche andere Unternehmen keinerlei Ausbildung, dies auch, da Firmeninhaber nicht das nötige Fachwissen besitzen und auch nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen. So ist schließlich zur Gründung eines Sicherungsunternehmens keine besondere Ausbildung und kein Befähigungsnachweis vorgeschrieben. Zwar ist Voraussetzung nach § 34 Gewerbeordnung die Zuverlässigkeit des Antragstellers, doch ist dieser Begriff in keiner Weise konkretisiert. Der Bundesverband der Sicherungsunternehmen hat für seine Mitgliedsfirmen den Begriff der Zuverlässigkeit wie folgt negativ definiert: Gegen eine Zuverlässigkeit sprechen: Private Schwierigkeiten, Trunksucht, Drogensucht . . . Unpünktlichkeit, mangelnde Ehrlichkeit, mangelnde Verschwiegenheit, Verdacht auf strafbare Handlungen.

Bei der Ausbildung des Personals mangelt es dem Gewerbe an einer einheitlichen Ausbildungskonzeption. So ist der Bundesverband schon sehr erfreut über die Zusammenstellung einer Ton-Dia-Schau, welche allen Mitgliedsfirmen zur Verfügung gestellt werden kann und den Wachleuten ihre Rechte und Pflichten erläutert (Finnberg 1982, S. 113). Alles in allem sind nach Schätzungen nur ca. 20 % des Personals als qualifizierte Fachkräfte zu bezeichnen (Boettcher 1979, S. 45). Bezeichnend für den Ausbildungsstand des Sicherungspersonals ist das folgende Zitat zu den Grundlagen einer Tagung der Waffenrechtsreferenten des Bundes und der Länder: „Dabei ging man davon aus, daß die gewerblich für den Personenschutz sich anbietenden Bewachungsunternehmen häufig über schlecht bezahlte und mangelhaft ausgebildete Leute ohne Berufsausbildung und fachliche Ausbildung verfügen (Anonym 1981, S. 63). Inzwischen soll sich allerdings der Ausbildungsstand aufgrund verstärkter Überwachungstätigkeit der Gewerbeaufsichtsämter verbessert haben. Interessant ist die folgende Begründung: „weil inzwischen aufgrund zahlreicher Veröffentlichungen über erhebliche Mißstände im Sicherheitsgewerbe die zuständigen Erlaubnis- und Kontrollorgane gar nicht umhin konnten, mehr Aktivitäten auf diesem Sektor zu entwickeln“ (Boettcher 1979, S. 48). Es ist somit verständlich, daß die Sicherungsunternehmen nicht an einer Diskussion ihrer Tätigkeit in der Öffentlichkeit interessiert sind.

Die Dienste des Wach- und Sicherheitsgewerbes nehmen die unterschiedlichsten Kunden in Anspruch. Neben Firmen, Banken, Kaufhäusern, Supermärkten und Einzelhandelsgeschäften (Juweliere, Pelzhändler etc.) zählen hierzu auch wohlhabende Privathaushalte und Einzelpersonen. Aber auch staatliche Einrichtungen bedienen

sich häufig dieser Dienste, so z.B. die Deutsche Bundesbahn (zur Gleisbauüberwachung), die Deutsche Bundespost, die Bundeswehr und die Stationierungstreitkräfte, Messe- und Sportveranstalter, Schlösser und Museen, die Rundfunk- und Fernsehanstalten, Kernkraftwerke (Verpflichtung nach § 7 II Nr. 5 Atomgesetz), Flughäfen. Sicherungsunternehmen bewachen außerdem Behörden (Botschaften, Konsulate etc.), kommunale Einrichtungen, Ministerien, Verfassungsschutzämter und auch das Bundeskriminalamt. Gründe für die Übertragung dieser Aufgaben auf Privatunternehmen lassen sich nur im Einzelfall feststellen. Erwähnt werden sollte jedoch noch ein Vorschlag des bremischen Ltd. Kriminaldirektors Schäfer, welcher von dem professionellen Sicherungsgewerbe eine Forcierung der ungerufenen Beratung verlangt. Da die polizeilichen Beratungsstellen zur Verbrechensverhütung nur auf Anfrage tätig werden könnten, sollten die Privaten die Aufgabe übernehmen, Firmen, Hauseigentümern, Mietern usw. aus eigenem Antrieb eine Bewachung vorzuschlagen, nachdem diese Opfer einer Straftat geworden sind. Gute Kontakte zu den Versicherungen werden den Sicherungsunternehmen empfohlen, da diese „die Versicherten am ehesten zur Beratung (ggf. qua Auflage) bewegen könnten“ (Schäfer 1979, S. 114).

Zur materiellen Ausstattung der Sicherungsunternehmen sind konkrete Angaben nicht erhältlich. Jedoch ist das Bild des Nachtwächters mit Schlüsselbund, Taschenlampe, Wachhund und Schlagstock längst überholt. Auch hier hat sich das Sicherheitsgewerbe längst an den Ausstattungsstandard der Polizei angepaßt. Funkgeräte, Streifenwagen, Alarmzentralen, Videoüberwachungen und technische Alarmeinrichtungen jeder Art gehören heute ebenso wie Schußwaffen zur selbstverständlichen Ausstattung der Unternehmen. Geld- und Werttransporte, sowie die Bewachung atomtechnischer Anlagen werden ausnahmslos bewaffnet durchgeführt. Zur Bewaffnung des Sicherungspersonals veröffentlichte das Bundesinnenministerium 1981 zwar Zahlenangaben (BMI, S. 116). Die genaue Zahl der den Sicherungsunternehmen verfügbaren Waffen läßt sich aber aus diesen Angaben nicht erkennen, da einzelne Bundesländer nur die Zahl der zur Waffenführung Berechtigten angaben oder keine Angaben machten. Im einzelnen: Berlin 55 Waffen, Bremen 11 Berechtigte, Hamburg 229 Waffen, Hessen 1105 Waffen, Niedersachsen 2265 Waffen, NRW 467 Berechtigte, Rheinland-Pfalz 103 Waffenscheine und 673 Waffenbesitzkarten, Saarland 113 Waffen, Schleswig-Holstein 593 Waffen. Baden-Württemberg und Bayern machten keine Angaben. Auffallend ist die starke Diskrepanz der „Schußwaffendichte“ zwischen Hamburg und Niedersachsen. Während die 49 Unternehmen in Niedersachsen 2265 Schußwaffen gemeldet haben, sind es in Hamburg bei 57 Firmen nur 229 Schußwaffen. Möglich wäre somit für Bayern (205 Firmen) eine Waffenzahl zwischen 1000 und 10000. Fehlende Angaben lassen höhere Zahlen erwarten. Zusammenfassend dürfte bei einem Aus-

stattungsvergleich zwischen Polizei und Sicherungsunternehmen letzteren nur Maschinenpistolen und der Zugriff auf die Datenbestände der staatlichen Computer fehlen.

Die Aufwärtsentwicklung des privaten Sicherungsgewerbes, der rasche Anstieg der Beschäftigtenzahl, die Ausstattung mit immer moderneren und besseren Geräten, die zunehmende Bewaffnung, das martialische Auftreten des Wachpersonals in der Öffentlichkeit – bis hin zur Verwendung NS-ähnlicher Symbole – und die zunehmende Inanspruchnahme der Dienste durch öffentliche Einrichtungen lassen zahlreiche Bedenken entstehen. Ein Artikel von Hoffmann-Riem (1977, S. 277 ff.) führte zu einem empörten „Aufschrei“ in den einschlägigen Fachzeitschriften. Offenbar sind hier erstmals einige Punkte angesprochen worden, die vorher von den Sicherungsunternehmen gerne mit der größten Diskretion behandelt wurden.

– Der Einsatz privater Sicherungsfirmen kann die Polizeiarbeit – wie schon in den USA – teilweise überflüssig machen. Schritt für Schritt übernehmen Privatfirmen Aufgaben, die ursprünglich der Polizei vorbehalten waren. Da es den Firmen gelingt, den Eindruck zu erwecken, daß ihre Arbeit effektiver und preiswerter sei, wird dies rasch in einen Teufelskreis führen. Die Übernahme von Polizeiaufgaben durch Private wird die Politiker dazu animieren, in diesem Bereich Mittel einzusparen, da die Aufgabe durch Privatisierung vorgeblich billiger zu erfüllen sei. Dies wird indessen nicht dazu führen, das Ansehen der Polizei in der Bevölkerung zu verbessern, der Ruf nach mehr privaten Sicherungen wird lauter. Sehr rasch kann auf diese Art ein Gewalt- und Machtpotential entstehen, welches das Gewaltmonopol des Staates beeinträchtigen kann. Dieses Machtpotential ist allerdings nicht in den Rahmen demokratischer Kontrolle eingebunden. Wer über dieses Potential verfügen kann, konkurriert mit dem Staat im Bereich der Entscheidungsmacht über den Einsatz organisierter Gewalt. Diese Verfügungsmacht ist käuflich. Es geht hier folglich nicht mehr nur um die Frage, ob Sicherheit nur demjenigen zugute kommen soll, der bereit ist dafür zu zahlen, sondern bereits um die Möglichkeit gesellschaftlich-ökonomischer Machtgruppen, ihre Interessen durch gekaufte Sicherheitskräfte verstärkt durchsetzen zu können. Eine mögliche Gefahr wäre die Schaffung privater „Hausmachten“, die in Form der Zusammenfassung einer größeren Zahl von Waffenträgern nur bedingt kontrollierbar sind, sowie in Organisation und Zusammenwirken unübersichtlich bleiben. „Hieraus könnte auch eine politische Gefahr erwachsen, indem unter dem Deckmantel einer solchen Schutzorganisation eine private schlagkräftige Einheit zu politischen Zwecken aufgebaut wird“ (Franzheim 1979, S. 153). Erste Erfahrungen hiermit sollen bei Veranstaltungen der NPD schon gemacht worden sein. Stellungnahmen des Bundesinnenministeriums zu dieser Problematik sind von dem Wunsch geprägt, hier abzuwarten, um „die Entwicklung zu beobachten“.

– Den privaten Sicherungsdiensten stehen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben die sog. „Jedermannrechte“ zu. Hiergegen sind jedoch schwerwiegende Bedenken zu äußern. Die Notrechte sind nicht für den professionellen, ausgebildeten Nothelfer konstruiert, sondern für den Bürger, der sich unvermittelt einer Situation gegenüber sieht, in der er sich gegen einen aktuellen Angriff schützen muß. Für die Sicherungsunternehmen werden die Notrechte dagegen zu „Eingriffsbefugnissen im Rahmen von Routineprogrammen“ (Hoffmann-Riem 1977, S. 283). Weiterhin gilt – im Gegensatz zum Handeln der Polizei – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht. Der Handlungsspielraum der Sicherungsdienste kann somit in Einzelfällen größer sein, als der der Polizei. Auch ist zu bedenken, daß das Notwehr- und Nothilferecht freiheitsbeanspruchende Berechtigung ist, während die polizeiliche Handlungsermächtigung eine freiheitsverpflichtete Befugnis darstellt. Die Beschäftigung privater Sicherungsdienste beinhaltet somit den Widerspruch, daß diese bei ihrer Tätigkeit freiheitsbeanspruchend auftreten, ihren Tätigkeitsbereich aber dem Rahmen polizeilicher Handlungsbefugnisse entnehmen, ohne entsprechend gesetzlich eingebunden zu sein.

– Die Käuflichkeit der Sicherungsdienste hat in den USA dazu geführt, daß die Polizei fast schon zu einer Einrichtung mit Wohltätigkeitscharakter zugunsten finanzschwacher Bevölkerungskreise geworden ist (Arzt 1976, S. 47). Auch in der Bundesrepublik scheint sich eine ähnliche Entwicklung anzubahnen. GdP-Vorsitzender Schröder: „Derjenige, der viel Geld hat, bekommt Sicherheit, die anderen 90 % gehen in immer größerem Maße leer aus“ (Süddeutsche Zeitung v. 7. 9. 84). Die Existenz des Sicherungsgewerbes dürfte im übrigen kaum dazu beitragen, die Kriminalität allgemein zu vermindern: Möglicherweise wird hierdurch zur Verdrängung der kriminellen Taten auf andere Opfer beigetragen. Diese werden einem erhöhten Opferrisiko ausgesetzt. Arzt geht sogar davon aus (Arzt 1976, S. 51), daß diese Verlagerung eine Eskalation der Intensität und Gefährlichkeit der kriminellen Handlungen mit sich bringt. Zwar läßt sich hier einwenden, daß die staatlichen Sicherungskräfte die privat bewachten Wohnviertel aussparen und sich stattdessen vermehrt den anderen Wohngegenden widmen könnten, doch würde dies bedeuten, die Sicherungsdienste hier nur noch als Polizeiersatz anzusehen und unkontrolliert handeln zu lassen. Die schichtspezifische Prävention und Repression würde noch verstärkt.

Abschließend sollen die notwendigsten Änderungen auf dem Gebiet der Tätigkeit privater Sicherungsdienste schlagwortartig aufgeführt werden:

- Mehr Einblicke für Öffentlichkeit (und Parlamente) in die Tätigkeitsfelder des Sicherungsgewerbes.
- Verstärkte Überwachung der Sicherungsfirmen und Kontrolle der Befähigung des Wachpersonals.

- Einschränkung der „Jedermann-Rechte“ für professionelle Sicherheitskräfte.
- Langfristig eine Beschränkung der Wachunternehmen auf den Bereich der Prävention, wobei die Repression allein den staatlichen Kräften überlassen wird.

Anmerkungen

- (1) siehe hierzu Arzt 1976.
- (2) demgegenüber Kusch, Milliardenumsätze, in: Wirtschaftsschutz und Sicherheitstechnik 1983, S. 130: 1980 existierten in der Bundesrepublik 542 steuerpflichtige Wach- und Sicherheitsunternehmen.
- (3) eine ähnliche Zahl aber auch in „Blick in die Wirtschaft“ v. 10. 9. 79: 820 Unternehmen.

Literatur

- ANONYM, Problemskizze – Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch private Unternehmen, in: Wach- und Sicherheitsunternehmen-Information 1981, S. 60
- ARZT, G., Der Ruf nach Recht und Ordnung, Tübingen 1976
- BOETTCHER, O., Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch das private Sicherungsgewerbe aus der Sicht der Polizei, in: Wach- und Sicherheitsunternehmen-Information 1979, S. 45
- BUNDESINNENMINISTERIUM, Bericht des Bundesinnenministers an den Deutschen Bundestag über die „Private Wahrnehmung von Wach- und Sicherheitsaufgaben“, in: Wach- und Sicherheitsunternehmen-Information 1982, S. 116
- EBERSTEIN, H. H., Rechtsgrundlagen für das Tätigwerden von gewerblichen Sicherheitskräften, in: Der Betriebsberater 1980, S. 863
- FINNBERG, E., Der private Selbstschutz unter der besonderen Berücksichtigung der Verhütung von Diebstählen, in: Sicherheitsreport 1977, Heft 2, S. 2
- FINNBERG, E., Kommentar, in: Wach- und Sicherheitsunternehmen-Information 1982, S. 112
- FRANZHEIM, H., Strafrechtliche Probleme des Personenschutzes, in: Wach- und Sicherheitsdienst-Information 1979, S. 152
- HOFFMANN-RIEM, W., Übergang der Polizeigewalt auf Private? in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1977, S. 277
- KUSCH, E.-G., Das Wach- und Sicherungsgewerbe heute, in: Die Polizei 1977, S. 14
- PFENNIG, G., Die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch private und öffentliche Einrichtungen, in: Wirtschaftsschutz und Sicherheitstechnik 1981, S. 197
- SCHÄFER, H., Das private Bewachungsgewerbe im Vorfeld der Kriminalitätsbekämpfung, in: Wirtschaftsschutz und Sicherheitstechnik 1979, S. 113
- SCHMIDT, K. H., Das private Sicherungsgewerbe – Rechtstellung, Qualifikation und Befugnisse, in: Wach- und Sicherheitsunternehmen-Information 1980, S. 155

April 1985

Am Pfaffenrain 24, 6901 Neckarsteinach