

Wir brauchen ein Sicherheitsdienstleistungsgesetz und einen Ressortwechsel zum BMI!

Interview mit Gregor Lehnert



GREGOR LEHNERT

ist seit 2013 Präsident des Bundesverbandes der Sicherheitswirtschaft BDSW. Zuvor war er u. a. als Direktor Landeskriminalamt und Leiter der Kriminalpolizei des Saarlandes sowie als Staatssekretär im Innenministerium Thüringen tätig. Seit dem Jahr 2000 ist Gregor Lehnert unternehmerisch in der Privatwirtschaft tätig.

Die Erstveröffentlichung des Beitrages erfolgte in der Ausgabe 2/2020 der GSZ Zeitschrift für das Gesamte Sicherheitsrecht.

www.gsz-beck.de

Wir bedanken uns für die Abdruckgenehmigung.

→ Herr Lehnert, welche Rolle spielt die private Sicherheitswirtschaft in der deutschen Sicherheitsarchitektur?

Gregor Lehnert: Die Sicherheitswirtschaft stellt heute eine unverzichtbare Säule in der Sicherheitsarchitektur in Deutschland dar. Sie trägt mit ihren rund 270.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern maßgeblich zur Gefahrenabwehr und Kriminalprävention und damit dazu bei, dass Deutschland zu den sichersten Ländern der Welt gehört.

Ist denn der deutsche Staat nicht in der Lage, selbst für die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger zu sorgen?

Lehnert: Doch, das ist er im Grundsatz schon. Aber in einer freiheitlichen Gesellschaft ist die Polizei nicht in der Lage, die Sicherheit jedes Einzelnen und seines Eigentums überall und flächendeckend zu gewährleisten. Gefahren für die Wirtschaft und bürgerliche Gesellschaft drohen u. a. durch Kriminalität, Terrorismus, Pandemien, Extremismus, Spionage- und Sabotagehandlungen, Cyberangriffe, Brand, Wasser sowie Klimaveränderungen. Hierzu bedarf es umfangreicher Eigensicherungsmaßnahmen von Wirtschaft, Behörden und privaten Haushalten. Für diese Eigensicherungsmaßnahmen bietet die Sicherheitswirtschaft – durch eine gefahrenangepasste Kombination von Sicherheitspersonal und Sicherheitstechnik – integrierte Sicherheitslösungen an. Sichere Großveranstaltungen, sichere Fußballspiele, sicherer öffentlicher Personenverkehr und sicherer Luftverkehr – um nur einige Beispiele zu nennen – sind ohne private Sicherheitsdienstleister nicht mehr denkbar.

Mancher mag privaten Sicherheitsdienstleistungen skeptisch gegenüberstehen. Kritisch wird z. B. gesehen, dass privates Engagement

weniger kontrollierbar sei als staatliche Sicherheitsgewährleistung. Wie begegnen Sie solcher Kritik?

Lehnert: Die Wirtschaft ist mit einem Anteil von bundesweit rund 75 Prozent der größte Auftraggeber der Sicherheitswirtschaft. Mir ist in den letzten Jahren kein Sicherheitspolitiker in Bund und Ländern – selbst aus dem linken Parteienspektrum – begegnet, der gefordert hat, dass der Werkschutz eines mittelständischen Industrieunternehmens oder der Pforten- und Empfangsdienst eines DAX-Unternehmens durch den Staat kontrolliert werden sollte. Die Wirtschaft muss sich schützen und die privaten Sicherheitsdienste kommen dieser Aufgabe auf Basis der derzeitigen gewerberechtlichen Grundlagen nach. Dabei haben die Versicherungsauflagen bei unseren Kunden in den meisten Fällen eine größere Bedeutung als das Gesetz. Ohne ausreichenden Schutz keine Versicherungspolice für Gebäude und Anlagen. Anders ist die politische Beurteilung, wenn unsere Unternehmen im öffentlichen Raum, z. B. als City-Streife einer Kommune, agieren. Hier gibt es eine Beauftragung durch den Bürgermeister, der wiederum durch den Gemeinderat kontrolliert wird. Wenn die Zustimmung nicht da ist, wird der Auftrag nicht erteilt. Der dritte Fall, den es zu unterscheiden gilt, ist die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch private Sicherheitsdienste auf dem Wege der Beileihung. Hier gibt es nur zwei Beispiele: Die Fluggast- und Gepäckkontrollen auf Grundlage des § 5 Luftsicherheitsgesetz und der Schutz militärischer Liegenschaften nach dem Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen. Die entsprechenden Gesetze wurden durch den deutschen Bundestag verabschiedet. Luftsicherheit Mitte der 90er Jahre und der Schutz militärischer Liegenschaften seit Ende der 50er Jahre. Beide Aufgaben werden durch den Auftraggeber auf

Grundlage der Gesetze kontrolliert. Kein seriöser Politiker kann fordern, dass diese Aufträge durch das Parlament kontrolliert werden sollten.

Reichen die derzeitigen Rechtsgrundlagen aus?

Lehnert: Der Bundesgesetzgeber hat in der letzten Legislaturperiode die Anforderungen an die Seriosität und Zuverlässigkeit von Beschäftigten privater Sicherheitsdienste – entsprechend der BDSW-Forderungen – erheblich verschärft. Wir sind seit 2016 die einzige Branche in Deutschland, deren Beschäftigte sich einer Zuverlässigkeitsüberprüfung im Sinne einer Regelüberprüfung von der Polizei unterziehen müssen. In bestimmten Einsatzbereichen – wie z. B. Flüchtlingsunterkünften und zugangsgeschützten Großveranstaltungen – erfolgt diese auch zusätzlich durch den Verfassungsschutz. Diese wird dann innerhalb von jeweils fünf Jahren wiederholt. Wir werden damit als Gewerbe sui generis und als Bestandteil der Sicherheitsarchitektur regelmäßiger überprüft als die Mitarbeiter in Sicherheitsbehörden. Allerdings erwarten

wir im Gegenzug vom Staat, dass die Zuverlässigkeitsüberprüfungen zügiger als momentan durchgeführt werden. Diesbezüglich gibt es erheblichen Verbesserungsbedarf. Zudem besteht dringender Handlungsbedarf an den Bundesgesetzgeber, in einem Sicherheitsdienstleistungsgesetz Regelungen zu schaffen, damit eine zusätzliche gewerberechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfung dann nicht mehr erforderlich ist, wenn eine Zuverlässigkeitsüberprüfung nach einem anderen Rechtsregime, zum Beispiel nach dem Atomgesetz oder Luftverkehrsgesetz, innerhalb der letzten fünf Jahre in mindestens gleicher Überprüfungstiefe durchgeführt wurde.

Wo liegen denn die Grenzen privater Sicherheitsdienstleistungen?

Lehnert: Es ist heute in der Rechtswissenschaft – aber auch in der Politik – absolut herrschende Meinung, dass der Staat das Gewaltmonopol, aber nicht das Sicherheitsmonopol hat. Der Bundesgesetzgeber kann für die Sicherheitswirtschaft bundesweite Regelungen schaffen. Das ist verfassungsrechtlich unbestritten.

Er kann die Anforderungen an die Zuverlässigkeit und Ausbildung der einzusetzenden Sicherheitskräfte vorgeben und kann die Durchführung von Sicherheitsaufgaben auch auf private Sicherheitsdienste übertragen. Dies ist z. B. in der Luftsicherheit der Fall. Der BDSW regt in diesem Zusammenhang beispielsweise an, zur Erhöhung der kommunalen Sicherheit und zur deutschlandweiten Kriminalprävention im Wege der Beleihung zusätzliche Minimalbefugnisse auf Sicherheitsbeschäftigte, z. B. in Form von Platzverweisen, zu übertragen.

Die Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen unterliegt zurzeit in besonderem Maße einem Reformprozess. Mitte 2019 ist das sog. Bewacherregister eingerichtet worden. Was verbirgt sich dahinter und wie bewerten Sie diese Initiative?

Lehnert: Die Einrichtung eines zentralen Bewacherregisters (BWR) im Jahre 2019 wurde bereits in der letzten Legislaturperiode durch das zweite Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften

ar.wikipedia.org, Matti Blume, BMI_Berlin_HQ



Warum gibt es bisher keinen Gesetzesentwurf? Solange der Ressortwechsel auf das BMI noch nicht vollzogen ist, kann und darf das BMI auch noch keinen Referentenentwurf erarbeiten.

Ende 2016 beschlossen. Es bezieht sich auf alle Gewerbetreibenden und Beschäftigten der Sicherheitswirtschaft in Deutschland mit dem Dienstleistungsspektrum Bewachung. Es sollte als Bund-Länder-Digitalprojekt der Bundesregierung dazu dienen, die Verwaltungsprozesse der die Zuverlässigkeitsüberprüfung durchführenden Ordnungsbehörden, sog. § 34a-Behörden, zu erleichtern bzw. zu beschleunigen. Gleichzeitig sollte es den Ordnungsbehörden bei Vorortkontrollen von Sicherheitsmitarbeitern, die Kontrolle erleichtern und somit erhöhte Transparenz im Sicherheitsgewerbe schaffen. Der BDSW hat diesen Ansatz der Bundesregierung immer begrüßt. Er hatte aber immer – durch den auf Wunsch des Bundesrates zum 1. Juni 2019 verschobenen Start des BWR – die Hoffnung, dass sich nach der Befüllungsphase des BWR durch die Sicherheitswirtschaft mittelfristig eine Entbürokratisierung nicht nur für die § 34a-Behörden, sondern auch die Sicherheitswirtschaft einstellt. Der BDSW hatte die Erwartung an die Bundesregierung und die Vollzugsbehörden in den Ländern, dass es durch deutlich schnellere Zuverlässigkeitsüberprüfungen auch zu einem schnelleren Einsatz von Sicherheitsmitarbeitern beim Kunden kommen kann. Zu unserem großen Bedauern und zum großen Schaden für die gesamte Sicherheitswirtschaft ist keines der vom Gesetzgeber durch das BWR gesetzten Ziele und keine der Erwartungen des BDSW bis heute erreicht worden. Es würde den Rahmen dieses Interviews leider sprengen, alle Einzelprobleme aufzuführen, aber auf folgende muss verwiesen werden. Bis heute ist die Erstbefüllung durch technische Probleme beim BWR, welches vom BAFA geführt wird, sowie durch völlig unzureichend vorbereitete Vollzugsbehörden/§ 34a-Behörden noch nicht abgeschlossen. Sie sollte aber nach den Planungen des Gesetzgebers bereits zum 30. Juni 2019 abgeschlossen sein. Durch dieses Vollzugschaos haben sich gerade bei Neuanmeldungen von Sicherheitsmitarbeitern die Zuverlässigkeitsüberprüfungszeiten mehr als verdoppelt und ein Drittel unserer Mitglieder wartet heute mehr als acht Wochen auf die Freigabe von neuen Mitarbeitern. Auch wenn wir beim Bundeswirtschaftsminister, beim BAFA und in den Ländern schon mehrmals eine Problembel-

hebung angemahnt haben, so ist das BWR nach wie vor eine Dauerbaustelle. Eine gut gemeinte Initiative der Bundesregierung wurde bisher leider zu einem Bürokratiemonster für die Branche ohne messbaren Mehrwert.

Wie lassen sich denn nach Ihrer Ansicht die Probleme des Bewacherregisters lösen?

Lehnert: Das BAFA muss umgehend die technischen Probleme beheben. Hierzu hat der BDSW Anfang des Jahres dem BAFA eine mehrseitige Mängelliste überreicht. Diese muss zügig abgearbeitet werden. Auch müssen die Länder das Vollzugspersonal umfassend auf das BWR nachschulen sowie ausreichend Personal für die durchzuführenden Zuverlässigkeitsüberprüfungen bereitstellen. Der BDSW erwartet hier endlich Taten des Staates.

Bisher ist die Regulierung privater Sicherheitsdienstleistungen in den bekannten gewerberechtlichen Regelwerken verortet. In der Koalitionsvereinbarung der Großen Koalition wird die „Neuordnung der Regelungen für das private Sicherheitsgewerbe in einem eigenständigen Gesetz“ angekündigt. Warum wird dieses Gesetz gebraucht?

Lehnert: Der BDSW weist seit Jahren darauf hin, dass das Gewerberecht, welches primär durch den Duktus der Gewerbefreiheit gegenüber staatlicher Einflussnahme geprägt ist, nicht mehr ausreicht, der faktischen Bedeutung der privaten Sicherheitsdienstleister für die Innere Sicherheit in Deutschland gerecht zu werden. Aus Sicht des BDSW sollte daher – schon immer – aufgrund der größeren Expertise in Sicherheitsfragen die Schaffung eines sog. Sicherheitsdienstleistungsgesetzes in die Ressortzuständigkeit des Bundesinnenministeriums (BMI) fallen. Die politische Grundsatzentscheidung für den Ressortwechsel vom Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) zum BMI ist auch bereits im Oktober 2018 innerhalb der Bundesregierung gefallen. Allerdings war der Ressortwechsel bis zum 18. März 2020 leider immer noch nicht formalrechtlich vollzogen.

Warum gibt es bisher keinen Gesetzesentwurf? Was sind die Hürden, die es zu überwinden gilt?

Lehnert: Solange der Ressortwechsel auf das BMI noch nicht vollzogen ist, kann und darf das BMI auch noch keinen Referentenentwurf erarbeiten. Haupthinderungsgrund für den schleppenden Übergang auf das BMI sind nach unserer Einschätzung die aufgezeigten vielfältigen Probleme mit dem BWR. Das BMI möchte wohl erst zu einem späteren Zeitpunkt hierfür die volle und alleinige Verantwortung übernehmen. Zudem sind wohl momentan auch Ressourcenfragen zwischen dem BMWi und BMI noch nicht abschließend geklärt. Der BDSW hofft auf einen umgehenden Ressortwechsel, damit der Koalitionsvertrag im Interesse der Sicherheitswirtschaft endlich umgesetzt wird. Zudem hat der BDSW bereits Eckpunkte zur Schaffung eines Sicherheitsdienstleistungsgesetzes erarbeitet und der Öffentlichkeit vorgestellt. Viel Zeit bleibt der Bundesregierung nicht mehr. Dieses Projekt der Bundesregierung darf trotz des zeitaufwendigen Coronakrisenmanagements der Bundesregierung nicht unter den Tisch fallen.

Gibt es Regelungsvorbilder im europäischen Ausland?

Lehnert: Ein Blick über die Ländergrenzen hinaus zeigt, dass in fast allen anderen EU-Staaten die dortigen Innenministerien für die Sicherheitswirtschaft zuständig sind. Sicherlich kann sich dort der Gesetzgeber auch einzelne Anregungen holen, z. B. in Spanien oder in Frankreich. Für den BDSW ist aber ganz entscheidend, dass der Gesetzgeber die Sicherheitswirtschaft nicht zu einer Hilfspolizei bzw. Polizeireserve umfunktioniert. Er soll primär das Ziel verfolgen, durch ein Sicherheitsdienstleistungsgesetz zur Erhöhung der Sicherheit für die Wirtschaft, für kritische Infrastrukturen aber auch die Öffentlichkeit beizutragen. Der BDSW ist willens und bereit, sich mit seinem Know-how in den Gesetzgebungsprozess begleitend einzubringen. ←