Bundesakademie
für Sicherheitspolitik

Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 21/2017

Private Sicherheit auf dem Vormarsch: Neue Regeln – neue Rollen?

von Helge Staff

Mit einem Umsatzzuwachs von über 20 Prozent in 2016 setzte die private Sicherheitswirtschaft ihr starkes Wachstum während der Flüchtlingskrise fort und profitiert weiterhin von einer anhaltenden Nachfrage privater und öffentlicher Kunden. Zusätzlich verabschiedete der Bundestag im Herbst 2016 eine bereits länger diskutierte Novelle des Bewachungsrechts. Bedeuten diese Folgen der Krise aber auch längerfristig eine neue Rolle der Branche für die Innere Sicherheit?

Wachstum ohne Grenzen?

„Die alten Maßstäbe haben einfach keine Gültigkeit mehr. Was läge also näher bei dieser Gefährdungslage, als über eine wirkliche strategische Partnerschaft zwischen privaten Sicherheitsdienstleistern und Polizei – wie sie in anderen Staaten Europas durchaus üblich ist – zu diskutieren?“ Mit diesen Worten warf der ehemalige BKA-Präsident Jörg Ziercke am 18. Mai 2017 auf der Jahrestagung des Bundesverbandes der Sicherheitswirtschaft (BDSW) erneut die Frage nach der Rolle privater Sicherheitsunternehmen in der deutschen Sicherheitsarchitektur auf. Dass diese Frage eine erneute Relevanz entwickelt hat, liegt nicht zuletzt am Einfluss der Flüchtlingskrise, in deren Verlauf diese Branche nicht nur neu reguliert, sondern auch in ungeahnter Weise nachgefragt wurde.

Seit 1901 in Hannover das erste moderne deutsche private Sicherheitsunternehmen gegründet wurde, erfährt die Branche national wie international ein ungebrochenes Wachstum. Nach Angaben des Branchenverbandes BDSW und gestützt auf Zahlen des Statistischen Bundesamtes wuchs seit 1950 der Umsatz in Deutschland innerhalb von 65 Jahren von 20 Millionen auf 6,9 Milliarden Euro in 2015. Während 1980 circa 31.000 Personen in vielfältiger Art und Weise in der Branche arbeiteten, waren es 2015 über 245.000. Diese nationale Entwicklung ist aber in keiner Weise außergewöhnlich. Im europäischen Vergleich und aufgerechnet auf die Bevölkerungszahl liegt Deutschland eher im Mittelfeld, während insbesondere in Mittel- und Osteuropa sowie in Großbritannien deutlich mehr privates Sicherheitspersonal arbeitet.

Für Deutschland kann aber mit Gewissheit eine Sonderkonjunktur in den vergangenen Jahren angenommen werden. Die kurzfristige Aufnahme hunderttausender zusätzlicher Menschen in den Asylaufnahmestellen sorgte für einen massiven Bedarf an Sicherheitsgewährleistung. Dabei sind Einrichtungen der Flüchtlingsaufnahme in doppelter Weise zu schützen. Zum einen sind die Einrichtung und ihre Bewohner vor Übertretungen von außen zu sichern – und Straftaten gegen Asylunterkünfte haben sich 2015 verfünffacht. Zum anderen kann die sensible Situation der Unterbringung von vielen Menschen aus verschiedenen Kulturräumen auf kleinem Raum und teilweise über einen längeren Zeitraum zu Problemen der Ordnung und Sicherheit innerhalb der Unterkünfte führen. Für beide Probleme griffen sowohl Bundesländer als auch Kommunen primär auf private Sicherheitsdienste zurück. Auch wenn – in einigen Bundesländern – Polizisten regelmäßig in Erstaufnahmeeinrichtungen eingesetzt wurden, geschah dies immer im Zusammenspiel mit privatem Sicherheitspersonal – eine Sicherung der Unterkünfte alleine durch die Polizeien war und ist nicht realistisch, zumal die Aus-

Copyright: Bundesakademie für Sicherheitspolitik | ISSN 2366-0805

bildung zusätzlicher Polizisten nur über einen längeren Zeithorizont erfolgen kann. Die Initiativen zur Einführung beziehungsweise Aufstockung sogenannter „Wachpolizeien“ mit einer stark verkürzten Ausbildung in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Hessen und Berlin sind dabei aufgrund der geringen Zahlen von wenigen hundert Personen eher zu vernachlässigen. Demgegenüber stieg die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter bei privaten Wach- und Sicherheitsdiensten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit von Dezember 2013 bis Dezember 2015 um fast 30.000 Personen. Die öffentliche Nachfrage nach privaten Sicherheitsdienstleistungen führte dabei zu einem leergefegten Arbeitsmarkt. So meldete die Branche im Januar 2016 über 13.000 unbesetzte Stellen an die Arbeitsagenturen – fast eine Verdopplung zu den Zahlen des Vorjahres.

Auch bei weiter sinkenden Flüchtlingszahlen könnte diese Entwicklung eine dauerhafte Stärkung der privaten Sicherheitswirtschaft in Deutschland bedeuten. Zwei Gründe sprechen für diese These: Erstens belegen die Beschäftigungszahlen für 2016 ein zwar langsameres aber doch deutliches und anhaltendes Wachstum der Branche. Und zweitens könnte gerade der kurzfristige massive Einsatz von privatem Sicherheitspersonal in der Krise den Weg für eine neue Bedeutung des Gewerbes in der Inneren Sicherheit geebnet haben. Eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielt die 2016 erfolgte Novellierung des Bewachungsrechts.

Die Novelle des Bewachungsrechts

Private Sicherheitsfirmen in Deutschland werden bereits seit der Weimarer Republik in der Gewerbeordnung erfasst und dort reguliert. Aus diesem historischen Zusammenhang ergibt sich auch die Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi), während im europäischen Vergleich fast ausnahmslos Innenministerien das Feld der privaten Sicherheit behandeln. Angesichts der heutigen Bedeutung privater Sicherheitsdienstleistungen ist es aber wenig verwunderlich, dass sich auch deutsche Innenministerien auf Länder- und Bundesebene mit dem Thema beschäftigt haben. So kann die Novelle des Bewachungsrechts 2016 auf Diskussions- und Arbeitsprozesse sowohl in der Innenministerkonferenz (IMK) der Bundesländer als auch im zuständigen Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ (unter Beteiligung des BMWi) zurückgeführt werden. Im Prozess setzte sich der traditionelle und wirtschaftsorientierte Regulierungspfad gegen eine etwaige Neuordnung unter dem Hauptaspekt der Sicherheit durch. Das im September 2016 vom Bundestag beschlossene „Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften“[1] bezieht sich daher im Wesentlichen nur auf die folgenden Punkte in der Gewerbeordnung:

- Gewerbetreibende müssen nunmehr eine Sachkundeprüfung bestehen, anstatt bloß eine 80-stündige Unterrichtung nachzuweisen, bevor sie ein Sicherheitsunternehmen betreiben dürfen.
- Die Sachkundeprüfung erstreckt sich nun auch auf leitende Funktionen bei der Bewachung von Flüchtlingsunterkünften und Großveranstaltungen.
- Die Zuverlässigkeitsprüfung für alle Personen im Gewerbe wurde verschärft, vereinheitlicht und wird nun auch nach fünf Jahren wiederholt. Zusätzlich kann die Prüfung durch einen Abgleich mit Daten der Polizei und auch der Verfassungsschutzbehörden ergänzt werden – für die Arbeitgeber und das Sicherheitspersonal von Flüchtlingseinrichtungen und bei Großveranstaltungen wird dies sogar verpflichtend im Rahmen einer Regelabfrage. Die Sicherheitsbehörden müssen auch entsprechende Auffälligkeiten den Gewerbeämtern nachmelden.
- Ermöglicht wird diese Integration von Datenbeständen über das neugeschaffene Bewacherregister, das in Zukunft alle Gewerbetreibenden und Mitarbeiter der Branche erfassen soll. In diesem Register werden persönliche Daten wie etwa die Qualifikationsstufe und das Ergebnis der Zuverlässigkeitsprüfung bundesweit einheitlich gespeichert.

Unverkennbar ist die Novelle eine Antwort auf die Erfahrungen der Flüchtlingskrise. Jedoch finden sich auch einige Grundideen wieder, die bereits auf die Diskussion in der IMK zurückgehen. Zwar setzt die No-

[1] Zusätzlich erfolgte später auch eine entsprechende Änderung der Bewachungsverordnung.

velle den Weg der Regulierung über die Gewerbeordnung fort und bildet gerade kein sicherheitssektorspezifisches Gesetz. Die Änderungen könnten aber bei konsequenter Umsetzung für die Entwicklung der privaten Sicherheitswirtschaft in Deutschland weitreichende Wirkungen entfalten.

Die Gretchenfrage: Gewerbe oder Sicherheitsakteur?

Sowohl die regulativen Änderungen als auch die quantitative Entwicklung des Gewerbes weisen auf eine neue Qualität der privater Dienstleister in der deutschen Sicherheitsarchitektur hin. Die Flüchtlingskrise hat gezeigt, dass der Staat auch in einer kurzfristigen Notsituation massiv auf relativ flexible und (im Vergleich zu verbeamteten Polizisten) kostengünstigere Lösungen am Markt für private Sicherheitsdienstleistungen zurückgreifen kann. Allerdings zeigte die Flüchtlingskrise auch die eklatanten Qualitätsmängel in Teilen des Gewerbes auf. Die Novellierung des Bewachungsrechts hat diese nun (im Rahmen der Möglichkeiten der Gewerbeordnung) adressiert. Tatsächlich könnten konsequente Regulierungsschübe, wie etwa das Bewacherregister, gravierende Auswirkungen auf die Gesamtentwicklung der Branche nehmen. Die britischen Politikwissenschaftler Martin J. Smith und Adam White weisen etwa auf folgenden Mechanismus hin: Regulierung kann zwar einerseits negative Auswüchse des privaten Sicherheitsmarktes verhindern, andererseits führt sie aber auch dazu, dass die Legitimität des Staates teilweise auf die von ihm kontrollierte Branche übergeht. Eine Art „TÜV-Siegel“ des Staates für private Sicherheitsunternehmen rückt die Branche näher an das staatliche Gewaltmonopol heran, worauf private Kunden mit erhöhter Nachfrage reagieren.

Für Deutschland könnte weit über das neue Gesetz hinaus eine solche Entwicklung eintreten, falls private Sicherheitsdienstleistungen nicht länger in der Gewerbeordnung, sondern doch in einem sicherheitssektorspezifischen Gesetz geregelt werden würden. Ein solches Gesetz könnte, wie bereits Mitte der 1990er Jahre diskutiert, eine neue Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Sicherheits- und Ordnungskräften normieren. Auch wenn ein solcher Bruch des bisherigen Regulierungspfades eher unwahrscheinlich ist, haben sich bereits einzelne Innenpolitiker der CDU explizit für diese Lösung ausgesprochen. Ein solches Einzelgesetz für die Branche würde aber auch ein Wechsel der ministeriellen Zuständigkeit implizieren. Genau diese Verschiebung der Zuständigkeit auf das Bundesinnenministerium forderte Jörg Ziercke in seiner oben zitierten Rede am 18. Mai 2017, um – gegen den Widerstand des Wirtschaftsressorts – die private Sicherheitsindustrie schärfer regulieren zu können. Er beklagt: „Das heute zuständige Wirtschaftsministerium denkt ausschließlich in Wirtschafts- und Arbeitsmarktkategorien, aber nicht in Sicherheitskategorien, vor allem nicht in polizeilichen.“ Dem ließe sich entgegenhalten, dass bei weiteren Verschärfungen mit einem Wegfall von Jobs für niedrigqualifizierte Arbeitnehmer ebenso wie mit einer weiteren Verknappung des bereits jetzt mangelnden Personals bestünde. Auch der Grundsatz der Gewerbefreiheit stünde dann zur Disposition. Die weitere Entwicklung der Branche hängt damit also an einer grundsätzlichen Frage: Ist die private Sicherheitswirtschaft eher als private Säule einer gesamtheitlichen Sicherheitsfürsorge oder als eigenständiges und freies Gewerbe anzusehen?

Mit Blick auf die dynamische Entwicklung der Branche, die Aufgabenlast der Polizei und das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung fällt die Antwort eindeutig aus: Der Erhalt von Jobs für niedrigqualifizierte Arbeitnehmer, das Risiko einer vermeintlichen Legitimierung des Gewerbes und der Grundsatz der Gewerbefreiheit sollten nicht das hohe öffentliche Interesse an zuverlässigen und hochwertigen Sicherheitsdienstleistungen überwiegen. Ob deren Qualität durch die nun im Rahmen des Gewerberechts und unter der Ägide des Wirtschaftsministeriums erfolgte Reform auf Dauer ausreichend sein wird, bleibt abzuwarten. Sollten die Qualitätslücken im Gewerbe anhalten, steht der Staat – auch als „Großkunde“ – in der Pflicht, die private Bereitstellung eines traditionell hoheitlichen Gutes streng und spezialgesetzlich zu regulieren. Dieses würde auch eine Zuweisung der Materie an das Bundesinnenministerium bedeuten. Einer wahrscheinlich zunächst schlankeren aber qualitativ hochwertigeren privaten Sicherheitswirtschaft könnte so eine adäquate Stellung in der deutschen Sicherheitsarchitektur zugewiesen werden.

Helge Staff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im DFG-Projekt „Die Politik der Inneren Sicherheit“ an der Juniorprofessur für Politische Ökonomie der TU Kaiserslautern. Der Autor gibt seine persönliche Meinung wieder.