

Antrag

der Abgeordneten Jan Korte, Agnes Alpers, Herbert Behrens, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Dr. Lukrezia Jochimsen, Petra Pau, Jens Petermann, Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Privatisierung der öffentlichen Sicherheit rückgängig machen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Branche der privaten Wach- und Sicherheitsdienste stellt nach dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) – Wirtschafts- und Arbeitgeberverband e. V. – mit 3 700 Unternehmen, 171 000 Beschäftigten und einem jährlichen Umsatz von 4,6 Mrd. Euro einen boomenden Wirtschaftszweig dar.
2. Zunehmend findet eine Übertragung von hoheitlichen Befugnissen auf private Wach- und Sicherheitsdienste statt, öffentliche Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben werden privatisiert, das staatliche Gewaltmonopol wird vom Gesetzgeber selbst zugunsten kommerzieller Interessen aufgeweicht. Im Rahmen von „Public Private Partnerships“ und „Police Private Partnerships“ werden dabei private Sicherheitsunternehmen in eigentlich dem Staate vorbehaltenen Aufgabenbereichen eingesetzt, die Staatsquote bei Personal und Dienstleistungen wird abgesenkt.
3. Durch § 34a Absatz 5 der Gewerbeordnung (GewO) ist festgeschrieben, dass private Sicherheitsdienste, außer in den Fällen der gesetzlichen Übertragung hoheitlicher Befugnisse, keine über die sog. Jedermannsrechte hinausgehenden Maßnahmen ausüben dürfen. Dieses Faktum und seine genaue Bedeutung im Alltag sind jedoch vielen Bürgerinnen und Bürgern nicht bekannt. Sie räumen oftmals privatem Sicherheitspersonal spontan gleiche Rechte wie staatlichem Personal ein.
4. Der Gesetzgeber hat bereits in verschiedenen Bereichen hoheitliche Befugnisse gesetzlich auf Private übertragen. So können z. B. nach § 1 Absatz 3 des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen (UZwGBw) Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Bewachungsunternehmen, die militärische Liegenschaften überwachen, Personen durchsuchen oder unmittelbaren Zwang anwenden. Nach § 5 Absatz 5 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) können die Personen- und Gepäckkontrollen auf Flughäfen durch private Sicherheitsdienste durchgeführt werden.

5. Die privaten Wach- und Sicherheitsdienste sind nicht dem Gemeinwohl, sondern wie jedes andere Unternehmen auch den Interessen ihrer Auftraggeber verpflichtet. Eine intensive und objektive Kontrolle des Handelns der Sicherheitsunternehmen und der Wahrung der Bürgerrechte ist durch deren Zusammenarbeit mit kommunalen Gewerbe- und Ordnungsämtern genauso wenig ausreichend gewährleistet wie auf Bahnhöfen und Flughäfen in der Sicherheitszuständigkeit des Bundes.
6. Die in der Branche der privaten Wach- und Sicherheitsdienste z. T. vorherrschenden Arbeitsbedingungen werden den im öffentlichen Sektor existierenden Standards bezüglich der Einhaltung von Arbeitnehmerrechten, Vergütung, aber auch Aus- und Weiterbildung nicht gerecht. Insbesondere Letzteres birgt dabei Gefahren für die durch das Eingreifen privater Sicherheitsdienste betroffenen Bürgerinnen und Bürger, da Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste im Arbeitsalltag tatsächlich mitunter zu Maßnahmen greifen, die nicht zulässig sind. Die bisherigen durch die Gewerbeordnung und Bewachungsverordnung (BewachV) vorgesehenen Anforderungen an die fachliche Eignung des Personals des Bewachungsgewerbes sind nicht ausreichend.
7. Auch in Bereichen, die den Kompetenzen der Länder unterfallen, werden zunehmend private Wach- und Sicherheitsdienste eingesetzt, so z. B. bei der Gefahrenabwehr oder im Strafvollzug.
8. Diese bisher kaum gebremste Privatisierung und Kommerzialisierung der öffentlichen Sicherheit führen inzwischen selbst zu einer Verschlechterung der Sicherheit in den entsprechenden Bereichen, wie exemplarisch die Gefährdung der Luftfrachtsicherheit im Jahr 2011 gezeigt hat.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. eine Politik zu verfolgen, die die Staatsquote in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit erhöht. Besonders und vordringlich soll dies im Bereich der Bahn und Flughäfen in den sicherheitsrelevanten Bereichen sichergestellt werden;
2. sicherzustellen, dass innerhalb der eigenen Geschäftsbereiche Verwaltungsrichtlinien erlassen werden, die garantieren, dass keine in Grundrechte eingreifenden Aufgaben auf Private übertragen werden, damit die bestehende Rechtslage eingehalten und dem Prinzip des staatlichen Gewaltmonopols hinreichend Rechnung getragen wird;
3. bereits in Kraft getretene Gesetze, die es privaten Sicherheitsdiensten gestatten, Maßnahmen vorzunehmen, welche in Grundrechte eingreifen, dahingehend zu ändern, dass solche Maßnahmen wieder primär durch die öffentliche Hand ausgeführt werden;
4. durch entsprechende Änderungen der Gewerbeordnung und der Bewachungsverordnung sicherzustellen, dass künftig erhöhte Standards für die Aus- und Fortbildung des Personals von Sicherheitsfirmen gelten, und dafür zu sorgen, dass die Tarife des öffentlichen Dienstes entsprechend gelten. Neben guter Bezahlung muss insbesondere durch nachhaltige Vermittlung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Schulung in deeskalierender Konfliktlösung dafür gesorgt werden, dass Gewaltanwendung tatsächlich nur auf den Bereich der Jedermannsrechte beschränkt und das Gewaltmonopol des Staates unangetastet bleibt. Das gilt auch für den Fall, dass Private statt eines Bewachungsunternehmens eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Bewachungsaufgaben abstellen;

5. einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn in Höhe von 10 Euro pro Stunde einzuführen und sich dafür einzusetzen, die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Vorgaben aus dem Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz besser zu kontrollieren, um den in diesem Bereich weit verbreiteten Niedriglöhnen und unmenschlichen Arbeitsbedingungen ein Ende zu setzen;
6. sich dafür einzusetzen, dass die Landesregierungen in ihrem Zuständigkeitsbereich dafür sorgen, dass das staatliche Gewaltmonopol unangetastet bleibt und bereits erfolgte Übertragungen sicherheitsrelevanter hoheitlicher Befugnisse auf private Unternehmen zurückgenommen werden.

Berlin, den 24. Oktober 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Betrachtet man die Entwicklung des Marktes für private Wach- und Sicherheitsdienste, wird eine stetig steigende Tendenz in den Bereichen Unternehmensanzahl, Beschäftigtenanzahl und Umsatz sichtbar. Betrug die Anzahl der in der Branche tätigen Unternehmen im Jahr 1980 noch 542, waren es im Jahr 2010 nahezu siebenmal so viele, nämlich 3 700. Auch die Zahl der Beschäftigten versechsfachte sich annähernd von im Jahr 1980 31 000 Angestellten auf bis zu 171 000 Tätige im Jahr 2010. Im Vergleich zum Jahr 1980 erzielte die Branche im Jahr 2010 mit einem Umsatz von 4,6 Mrd. Euro nahezu das Neunfache. Die Branche der privaten Wach- und Sicherheitsdienste stellt somit einen stetig wachsenden Wirtschaftssektor der Bundesrepublik Deutschland dar, was zu begrüßen wäre, würde es sich optimal qualifiziert auf private Bereiche von Sicherheitsaufgaben beschränken.

Durch die zunehmende Beauftragung von privaten Wach- und Sicherheitsdiensten durch Städte und Kommunen kommt es zu einer schleichenden Privatisierung von ursprünglich öffentlichen Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben, die eine Aufwertung privater Sicherheitsdienstleistungen und eine Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols zur Konsequenz hat. Obwohl private Sicherheitsfirmen eigentlich keine Sonderrechte haben, die über die Jedermannsrechte hinausgehen, führen sie immer häufiger Tätigkeiten aus, die hoheitliche Befugnisse bzw. Amtsträgerschaften erfordern und nicht durch das geltende Recht gedeckt sind. Eine ausreichende und objektive Kontrolle der Sicherheitsunternehmen – gesetzlich durch die kommunalen Gewerbe- und Ordnungsämter vorgesehen – ist de facto nicht gewährleistet, wenn öffentliche Stellen immer häufiger selbst als Auftraggeber agieren.

Das vermehrte Aufkommen von „Police Private Partnerships“, bei denen das Sicherheitspersonal beispielsweise Platzverweise erteilt, Personalien aufnimmt und begangene Ordnungswidrigkeiten mit Warn- und Bußgeldern belegt, führt zunehmend zu einer Verwässerung von festgesetzten Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Zuständigkeiten. Bei den Bürgerinnen und Bürgern entsteht oft der Eindruck, dass die privaten Wach- und Sicherheitsdienste mit den gleichen Rechten wie die Polizei auftreten. Für sie ist kaum ersichtlich, welche Rechte sie gegenüber dem Privatpersonal haben und geltend machen können.

Das staatliche Gewaltmonopol findet seinen Niederschlag in Artikel 20 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes (GG) und darf nur in wenigen Ausnahmefällen, bei denen es der einzelnen Person gestattet sein kann, Gewalt gegen andere Personen oder Sachen anzuwenden, durchbrochen werden.

Namentlich handelt es sich bei diesen Ausnahmen um die Notwehrrechte nach § 227 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) und § 32 des Strafgesetzbuchs (StGB), die Notstandsrechte gemäß den §§ 228 und 904 BGB bzw. den §§ 34 und 35 StGB und die Selbsthilferechte der §§ 229 und 859 BGB. Diese nur unter bestimmten, jeweils sehr eng gesteckten Voraussetzungen jedermann zustehenden Rechte, Gewalt anzuwenden, sind abschließend und bestätigen das staatliche Gewaltmonopol.

Polizeiliche Funktionen können privaten Bewachungsunternehmen nicht übertragen werden (Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung, 58. Ergänzungslieferung 2011, § 34a Rn. 12). So erklärte auch der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Bernhard Withhaut: „Der Staat darf keinesfalls das Gewaltmonopol aus der Hand und seinen Strafverfolgungsanspruch aufgeben. Wir bleiben dabei: Private Sicherheitsdienste dürfen nicht in Grundrechte der Bürger eingreifen, also keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen“ (Interview WAZ vom 2. August 2011).

Gemäß § 34a Absatz 1 Satz 5 Nummer 1 sind jedoch z. B. auch Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in Bereichen, die dem Hausrecht unterstehen, mit tatsächlich öffentlichem Verkehr vom gesetzlich zulässigen Einsatzbereich privater Sicherheitsdienste umfasst. Zum einen gehören Streifen im öffentlichen Verkehrsraum jedoch zum Kernbereich polizeilicher Tätigkeit. Zum anderen führt ein Patrouillieren privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Verkehrsraum zu Rechtsunsicherheit und Denunziantentum. Der einzelnen Bürgerin und dem einzelnen Bürger ist nämlich oftmals nicht bewusst, welche Maßnahmen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsdienstes durchführen dürfen und welche nicht.

Nach Artikel 33 Absatz 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Zu den hoheitlichen Befugnissen gehören hier all jene Aufgaben, deren Wahrnehmung die besonderen Verlässlichkeits-, Stetigkeits- und Rechtsstaatlichkeitsgarantien des Beamtenums erfordert (Maunz/Dürig, Grundgesetz 62. Ergänzungslieferung 2011 Rn. 55).

Eine intensivere Kontrolle der Privaten ist auch hinsichtlich der Einhaltung arbeitsrechtlicher Standards vonnöten. Obwohl sich die Branche seit Beginn ihrer Existenz positiv entwickelte, sich in einem Bundesverband organisiert und mittlerweile Tarifverträge für ihre Beschäftigten aushandelte, sind ihre Standards hinsichtlich Vergütung und Ausbildung längst nicht auf dem Niveau der öffentlichen Sicherheitsdienste. So beträgt der durchschnittliche Stundenlohn einer Wachperson selbst nach tarifvertraglicher Vergütung im Jahr 2011 lediglich 7,03 Euro brutto (Tarifvertrag zur Regelung der Mindestlöhne für Sicherheitsdienstleistungen vom 11. Februar 2011). Folglich muss ein nicht unerheblicher Teil der im privaten Wach- und Sicherheitsdienst Beschäftigten ergänzend Arbeitslosengeld II beziehen. Hinzu kommt die durch befristete Arbeitsverhältnisse ausgelöste Belastung der permanenten existenziellen Unsicherheit.

Im Gegensatz zur Polizei sind die privaten Wach- und Sicherheitsdienste nicht dem Gemeinwohl, sondern den Interessen ihrer Auftraggeberinnen und Auftraggeber verpflichtet, was eine besonders intensive Kontrolle hinsichtlich ihres Handelns bezüglich der Wahrung von Bürgerrechten fordert.

Die privaten Wach- und Sicherheitsdienste führen verantwortungsvolle Tätigkeiten aus (beispielsweise die Kontrolle von Flugpassagieren und Gepäckstücken), die zur höchsten Qualitätssicherung eine aufgabenspezifische und fundierte Ausbildung sowie regelmäßige Fortbildungen erfordern. Tatsächlich erhält das Personal in vielen Fällen jedoch nur kurze, unzureichende Schulungen und kann die ihnen übertragenen Aufgaben nicht zufriedenstellend erfüllen.

Eine Fehlerquote von 30 Prozent bei Fluggast- und Gepäckkontrollen an Flughäfen durch Private belegt dies und ist inakzeptabel. Die bisherigen Anforderungen an die fachliche Eignung des Personals von Sicherheitsfirmen nach GewO und BewachV sind – durchaus der kommerziellen Logik folgend – unzureichend, werden den im bereichsspezifischen Arbeitsalltag auftretenden Konfliktsituationen nicht gerecht und führen zu latenten und manifesten Sicherheitsrisiken.

Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf private Dienstleister wird unterschiedlich begründet. In bestimmten Fällen mag es organisatorische oder auch im Fachwissen Externer begründete Motivationen geben, die eine Aufgabenübertragung vorteilhaft erscheinen lassen. Fakt ist jedoch, dass ein Outsourcing von Aufgaben im öffentlichen Bereich an private Dienstleister hauptsächlich finanziellen Interessen der klammen öffentlichen Haushalte geschuldet ist. Dies ist bereits grundsätzlich fragwürdig. Vor dem Hintergrund des für Grundrechtseingriffe maßgeblichen Verhältnismäßigkeitsprinzips können finanzielle Interessen in keinem Fall die Übertragung staatlicher Befugnisse im grundrechtsrelevanten Bereich rechtfertigen.

Der Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr fällt nach Artikel 70 Absatz 1, Artikel 30 Absatz 1 GG bis auf die in den Artikeln 73 und 74 GG geregelten Ausnahmen in den Kompetenzbereich der Bundesländer. Dementsprechend ist die Ausübung polizeilicher Funktionen durch private Sicherheitsdienste häufig ein landesrechtliches Problem. In verschiedenen Bereichen haben Länder und Kommunen hoheitliche Befugnisse bereits auf private Sicherheitsdienste übertragen.

So zeichnet sich z. B. im Bereich des in der Kompetenz der Länder liegenden Strafvollzugs eine Entwicklung zu weitreichenden Privatisierungen nach dem Vorbild der USA und England – wie an den neuen teilprivatisierten Justizvollzugsanstalten in Hessen, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt zu beobachten ist – ab. Der Rückzug des Staates und die Durchführung von Public-Private-Partnership-Verfahren sind aber gerade auf dem stark grundrechtsrelevanten Gebiet des Strafvollzugs bedenklich und von der Verfassung nicht gestützt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 18. Januar 2012 (Az. 2 BvR 133/10) noch einmal bekräftigt, dass Einbußen an institutioneller Absicherung qualifizierter und gesetzestreuer Aufgabenwahrnehmung umso weniger hinnehmbar sind, je intensiver eine bestimmte Tätigkeit Grundrechte berührt. Es bedarf demnach für die Rechtfertigung einer Ausnahme eines besonderen sachlichen Grundes. Das BVerfG stellt in diesem Zusammenhang noch einmal fest, dass rein fiskalische Erwägungen für die Begründung einer Ausnahmeregelung nicht in Betracht kommen.

