

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 532**

**Gefahrenabwehr durch  
gewerbliche Sicherheitsunternehmen**

**Von**

**Dr. Lothar Mahlberg**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**LOTHAR MAHLBERG**

**Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 532**

# **Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen**

**Von  
Dr. Lothar Mahlberg**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Mahlberg, Lothar:**

Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen /  
von Lothar Mahlberg. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1988

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 532)

Zugl.: Würzburg, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06411-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06411-9

*Meinen Eltern gewidmet*



„Die Gesellschaft muß doch auch zum Teil selbstthätig mitwirken zu ihrem Schutze wider verbrecherische Angriffe. Sie ist doch wahrlich kein unmündiges Kind, das sich nicht wehren kann!“

Binding, Grundriß des Deutschen Strafrechts, 8. Aufl. Leipzig 1913, S. XIX.





## Vorwort

Gewerbliche Wach- und Sicherheitsunternehmen übernehmen heute Gefahrenabwehraufgaben in weiten „öffentlichen“ oder „öffentlichkeitswirksamen“ Bereichen – in Kernkraftwerken, Bahnhöfen, Bundeswehreinrichtungen usw. – Wohin soll der Weg gehen? Soll es in Zukunft eine weitere Privatisierung der Gefahrenabwehr geben, oder muß jene Tendenz wieder rückgängig gemacht werden? Bedarf es neuer, polizeirechtlichen Befugnisnormen vergleichbarer Handlungserlaubnisnormen für professionelle private Ordnungsschützer oder reicht z. B. die strafrechtliche Nothilfеворschrift? Genügen die geltenden gewerberechtlichen Vorschriften den Anforderungen für eine effektive Berufszugangs- und -ausübungskontrolle?

Ich plädiere für einen sehr weitgehenden Einsatz privater Unternehmen im Bereich der Gefahrenabwehr. Die für Jedermann geltenden Notrechte reichen als Tätigkeitsgrundlage; der Gesetzgeber braucht sich also nicht einzuschalten. Die Gewerbeaufsicht muß freilich u. U. intensiviert werden und auch den Gesichtspunkt der fachlichen Qualifikation des Gewerbetreibenden erfassen; hierfür genügen die derzeitigen Gewerbeaufsichtsvorschriften indes gleichfalls. – Mit diesen hier pointiert zusammengefaßten Ergebnissen sind die Thesen der Arbeit umrissen; mag man sich nunmehr daran stoßen oder sie, was ich wünschenswert fände, verstärkt in die Praxis umsetzen.

Die Untersuchung hat im Sommersemester 1987 der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation vorgelegen. Während der Drucklegung wurde die Veröffentlichung der Abhandlung von Bracher zum gleichen Problembereich angekündigt; sie konnte hier leider keine Berücksichtigung mehr finden. Die Diskussion wird, dessen darf man sicher sein, anhalten.

Für die Unterstützung bei der ziemlich zügigen Fertigstellung der Arbeit habe ich vielen zu danken. Genannt seien hier vor allem der Polizeipräsident von Oberbayern und der Bundesverband der Deutschen Wach- und Sicherheitsunternehmen, die mich mit umfangreichem Material und wertvollen Hinweisen bedachten.

Von besonderem Nutzen waren mir freilich die zahlreichen Gespräche, die ich mit den beiden Betreuern der Arbeit führen konnte: meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Franz-Ludwig Knemeyer von der öffentlich-rechtlichen, sowie Herrn Prof. Dr. Ulrich Weber von der strafrechtlichen Zunft. Von ihnen habe ich viele Anregungen und Ideen erhalten, die in diese Untersuchung eingeflossen sind.



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	21
<i>Erstes Kapitel</i>	
<b>Historisches und Empirisches</b>	26
I. Entstehung, Entwicklung und heutiges Erscheinungsbild privaten Wachgewerbes	26
1. Am Anfang der Nachtwächter?	26
2. Gewerbliche Wachdienste als Reaktion auf verschlechterte Sicherheitslage	27
3. Frühe Mißstände und gesetzliche Reformanliegen	28
4. Beurteilung der Tätigkeit der Wach- und Schließgesellschaften	29
5. Die Sicherheitslage heute	30
6. Neuere Entwicklungen des Sicherheitsgewerbes	32
a) Umsatz-, Betriebs- und Beschäftigtenzahlen	32
b) Aufgabenbereiche und Auftraggeber	33
7. Übernahme derzeit privat erledigter Sicherheitsaufgaben durch die Polizei?	35
8. Aufgaben privater, gewerblicher Wachdienste und Berufsbild	36
9. Gründe für die Beschäftigung privater Sicherheitsdienste	36
a) Künstlicher Angstmarkt?	36
b) Weisungsunterworfenheit privater Wachdienste	37
c) Kosten	38
d) Mittelbare Auswirkungen der Sicherheitslage	39
e) Zusammenfassung	40
II. Andere Erscheinungsformen privater Sicherheitseinrichtungen	40
1. Werkschutz	41
2. Sonstige private Gefahrenabwehreinrichtungen	43
3. Schlußbemerkung	44
III. Exkurs: Private Sicherheitsdienste im Ausland	44
1. Sicherheitslage und Überforderung der Polizei im Ausland	45

2. Auslandszahlen .....	46
3. Gesetzliche Regelung des privaten Sicherheitsgewerbes im Ausland ...	47
4. Schlußbemerkung .....	48

*Zweites Kapitel*

<b>Subsidiaritätsprinzip contra staatliches Gewaltmonopol, Demokratie- und Sozialstaatsgebot</b>	50
I. Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung als Aufgabe des Staates .....	50
1. Allgemeines .....	50
2. Entwicklung des Polizeibegriffs .....	51
3. Polizei als Musterfall der Hoheits- und Eingriffsverwaltung .....	51
4. Zusammenfassung .....	52
II. Wahrnehmung der Aufgabe öffentlicher Sicherheitsgewährleistung durch Private .....	52
1. Befund .....	52
2. Rechtsgrundsätzliche Einordnung unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips .....	53
a) Das Subsidiaritätsprinzip – ein diffuser Begriff von unklarer Aktualität .....	53
aa) Ursprung des Subsidiaritätsprinzips .....	54
bb) Inhaltsbestimmungen .....	54
cc) Wesentlicher Gedanke des Subsidiaritätsprinzips .....	55
b) „So wenig Staat wie möglich“ als Leitlinie des Grundgesetzes .....	56
aa) Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis Staat – Private .....	57
bb) Subsidiaritätssatz: „So wenig Staat wie möglich“ .....	58
cc) Öffentliche Aufgaben = Aufgaben des Staates? .....	59
dd) Einordnung der öffentlichen Aufgabe „Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ .....	61
α) „Formell-staatliche Aufgabenbereiche“ .....	61
β) „Materiell-staatliche Aufgabenbereiche“ .....	63
ee) Öffentliche Sicherheit und Ordnung als Teil des obrigkeitlichen, ausschließlich dem Staat vorbehaltenen Imperiums? .....	66
ff) Subsidiarität und Eingriffsverwaltung .....	73
gg) Entbehrlichkeit der „Beleihung“ .....	75
hh) Zwischenergebnis .....	78

III. Bedenken gegen private Gefahrenabwehrtätigkeit aus dem Rechtsstaats-, Demokratie- und Sozialstaatsprinzip .....	78
1. Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips: Das staatliche Gewaltmonopol als Grenze privater Eingriffsbefugnisse .....	78
a) Grund und Wesen des staatlichen Gewaltmonopols .....	78
b) Zurückdrängung der Privatinitiative bei der Bekämpfung von Rechtsverletzungen .....	80
c) Entstehung von Privatarmeen .....	86
2. Private Sicherheitsdienste – ein demokratisch ungenügend kontrollierbares Machtpotential? .....	88
3. Private Sicherheitsdienste im Sozialstaat: Sicherheit nur für Reiche? ..	91
a) Käufliche Sicherheitsgewährleistung .....	91
b) Unsoziale Umlenkung der Kriminalität .....	92
c) Resozialisierungsfeindlichkeit .....	94
4. Ergebnis .....	95

*Drittes Kapitel*

**Jedermannrechte als Eingriffs-„Befugnisnormen“  
für private Sicherheitsdienste?**

I. Problemstellung .....	97
1. Nothilfe als Befugnisnorm für den Kampf um Recht und Ordnung ...	97
2. Umfangreichere Kompetenzen für den privaten Nothelfer als für die Polizei? .....	98
3. Gang der weiteren Untersuchung .....	99
II. Grund und Wesen der Nothilfe .....	100
1. Zwei Strömungen in der strafrechtlichen Forschung .....	100
2. Individualistischer Aspekt der Notwehr .....	101
3. Notwehr als Eingriffsbefugnis zum „Kampf gegen das Unrecht“ .....	103
4. Konsequenzen aus dem primär überindividuellen Aspekt der Nothilfe ..	106
a) Notwehr nur in „psychischen Ausnahmesituationen“? .....	107
b) Notwehr als private Ausübung staatlicher Befugnisse .....	108
5. Unterlassene Hilfeleistung als materiell-rechtliche Absicherung der überpersönlichen Nothilfe .....	109
6. Zusammenfassung .....	110
III. Bindung der Nothilfe an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	111
1. Strafrechtstheorie gegen eine Bindung .....	111

2. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	113
a) Übermaßverbot .....	114
b) Rechtliche Struktur; sedes materiae .....	115
c) Anwendungsbereich .....	116
3. Anwendung dieser Grundsätze im Bereich des Strafrechts .....	117
4. Neuere Tendenzen der strafrechtlichen Lehre zugunsten des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes .....	122
IV. Verhältnismäßig gebundene Notwehr als Eingriffserlaubnis für „professionelle Nothelfer“ .....	124
1. Problemstellung .....	124
2. Angriffe als tatsächliche „Notlage“ auch für professionelle Wächter ..	124
3. Rechtsgrundsätze der Notwehrprovokation .....	125
4. Spezialerlaubnisnormen de lege ferenda abzulehnen .....	126
V. Zusammenfassung der bisherigen Erörterungen; weiterer Gang der Untersuchungen .....	127
VI. Sonstige, als Eingriffsgrundlage taugliche „Jedermannrechte“ .....	128
1. Zivilrechtliche Notwehr, § 227 BGB .....	128
2. Notstandsvorschriften .....	128
a) Rechtfertigender Notstand, § 34 StGB, und defensiver bzw. aggressiver Notstand, §§ 228 und 904 BGB .....	128
b) Entschuldigender Notstand, § 35 StGB .....	129
3. Vorläufige Festnahme, § 127 I StPO .....	130
VII. Gesamtbeurteilung des Tätigwerdens Privater auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung .....	132
1. Bisheriges Ergebnis .....	132
2. Abgrenzung zum polizeilichen Tätigkeitsbereich .....	132
a) Grenzziehung .....	132
b) Rechtslage im Bereich konkurrierender „Eingriffsbefugnis“ privater und öffentlicher Hand .....	133
aa) Private Eingriffsrechte bei nichtpräsender Polizei .....	134
bb) Private Eingriffsrechte bei präsender Polizei .....	136
c) Materielle Grenze für private Abwehreingriffe (Kreis der zu schützenden Rechtsgüter) .....	138
aa) Notwehrfähige Rechtsgüter .....	139
bb) Notstandsfähige Rechtsgüter .....	143
d) Zusammenfassung .....	145
3. Rechtspolitische Beurteilung dieses Ergebnisses .....	146

VIII. Eingriffsberechtigungen aufgrund der Jedermann-Notrechte im einzelnen	150
1. Notwehr bzw. Nothilfe	151
2. Notstandsvorschriften	153
3. Festnahmerecht	153
a) Verdachtsgrad	154
b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	155
c) Festnahme nicht nur durch den Tatentdecker	156
d) Einzelheiten zur Identitätsfeststellung	156
aa) Materiell-rechtliche Ergänzung des § 127 StPO durch § 111 OWiG	156
bb) Festnahme oder Ausweiskontrolle?	157
IX. Schlußbemerkung	159

*Viertes Kapitel*

**Weitere Rechtsgrundlagen für Eingriffe Privater;  
Straftatbestände als rechtliche Schranken  
für private Gefahrenabwehr**

160

I. Handlungsberechtigungen aufgrund besonderer Rechtsbeziehungen zu den Eingriffsadressaten	161
II. Handlungsberechtigungen gegenüber jedermann aufgrund abgeleiteter Rechte	162
1. Rechte aus Besitz, Eigentum und Anspruchsinhaberschaft	163
a) Besitzschutzrechte	163
aa) Zur Ausübung der Besitzschutzrechte berechnigte Personen	163
bb) Art und Umfang der Besitzschutzrechte	164
α) Besitzwehr	164
β) Besitzkehr	166
b) Selbsthilferechte des Eigentümers	168
c) Selbsthilferechte des Anspruchsinhabers	168
aa) Ausübung des Selbsthilferechts durch Dritte	168
bb) Art und Umfang der Selbsthilferechte	169
cc) Die Subsidiaritätsklausel des § 229 BGB	171
2. Abgeleitete Wahrnehmung des Hausrechts	173
a) Privates Hausrecht	174
b) Öffentlich-rechtliches Hausrecht	175
c) Wahrnehmung des öffentlich-rechtlichen Hausrechts durch Private?	177
aa) Hausverweis und Hausverbot als Ausübung des Hausrechts	178
bb) Hausverweis als schlichte Ausübung der Notrechte	180



d)	Zusammenfassende Betrachtung des Hausrechts .....	181
aa)	Hausverbote .....	181
bb)	Hausverweise .....	182
cc)	Gewaltsame Entfernung Dritter aus Räumen .....	182
dd)	Vorgabe des Willens des Hausrechtsinhabers .....	183
e)	Ergebnis .....	185
3.	Spezialgesetzliche Übertragung von Berechtigungen auf private Wachdienste ohne gleichzeitige Beleihung mit obrigkeitlichen Befugnissen? ..	186
a)	Allgemeiner Überblick .....	186
b)	Speziell: Eingriffsbefugnisse aufgrund des UZwGBw .....	187
III.	Straftatbestände als rechtliche Schranken für private Eingriffsmaßnahmen .....	190
1.	Notrechtsdogmatische Fragen, speziell die Irrtumsproblematik .....	190
2.	Angehörige privater Sicherheitsdienste als Amtsträger i. S. des StGB? ..	192
a)	Amtsträger gemäß § 11 I 2 StGB .....	192
aa)	Beamte .....	192
bb)	Personen in sonstigem öffentlich-rechtlichem Amtsverhältnis ..	193
cc)	Zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bei Behörden o. ä. Bestellte .....	193
α)	Anstellung durch Behörden oder „sonstige Stellen“ .....	194
β)	Funktionale Wahrnehmung von „Aufgaben der öffentlichen Verwaltung“ .....	195
γ)	Auftreten kraft überlegenen Rechts .....	196
δ)	Privatrechtlich organisierte öffentliche Verwaltungsstellen ..	197
ε)	Form und Art der Bestellung .....	198
b)	Richter und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete gem. §§ 11 I Nr. 3, 4 StGB .....	198
c)	Zusammenfassung .....	199
3.	Einzelne Straftatbestände von praktischer Relevanz im Zusammenhang mit gefahrenabwehrender Tätigkeit privater Sicherheitsdienste .....	199
a)	Strafbares Unterlassen von Abwehrmaßnahmen .....	199
b)	Nötigung; Erpressung (§§ 240, 253 StGB) .....	203
c)	Freiheitsberaubung (§ 239 StGB) .....	206
d)	Sachbeschädigung; Körperverletzung (§§ 303 StGB; 223 ff., 340 StGB) .....	207
e)	Beleidigungstatbestände (§§ 185 ff. StGB) .....	207
f)	Hausfriedensbruch (§ 123 StGB) .....	209
g)	Nichtanzeige geplanter Straftaten und Amtsanmaßung (§§ 138, 132 StGB) .....	210
IV.	Schlußbemerkung .....	212

*Fünftes Kapitel*

**Gewerberechtliche Probleme**

213

I. Recht des Wachgewerbes .....	213
1. Einführung .....	213
2. Überblick über die Entwicklung der gewerberechtlichen Lage .....	213
3. Einzelne Randprobleme des Bewachungsgewerberechts .....	215
a) Begriff der Bewachungstätigkeit .....	215
b) Bewachung nur im stehenden oder auch im Reisegewerbe? .....	216
c) Ausbildung .....	218
II. Zugang zum Gewerbe .....	221
1. Erlaubnispflicht .....	221
a) Gebundener Charakter der Erlaubnis .....	221
b) Erfordernis restriktiverer Zuverlässigkeitsbeurteilung .....	222
2. Zuverlässigkeit .....	223
a) Überkommene Interpretation des Begriffs in „bloß-sittlicher“ Hin- sicht .....	223
b) Gefährdungsschutz als Zweck der „Zuverlässigkeits“-Klausel .....	224
aa) Schutz vor abstrakten Gefahren .....	224
bb) Abstufung der Gefährdungspotentiale und Abwägung mit Indi- vidualinteressen .....	225
cc) Typische Gefährdungspotentiale bei der Ausübung des Bewa- chungsgewerbes .....	226
c) Sachkunde als Voraussetzung für ordnungsgemäße Ausübung des Bewachungsgewerbes .....	227
d) Subsumtion des Sachkundeerfordernisses unter das Zuverlässigkeits- kriterium unter dem Blickwinkel von Art. 12 GG .....	228
aa) Grundsätze verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zum Grundrecht der Berufsfreiheit .....	229
bb) Sachkundeerfordernis nur, wo es gesetzlich normiert ist? .....	230
cc) Aufgabenstruktur des Bewachungsgewerbes und Grundsätze des „staatlich gebundenen Berufs“ .....	232
dd) Sachkunde als Voraussetzung der Einhaltung einzelner normier- ter Gewerbeausübungsvorschriften .....	234
ee) Zusammenfassende Beurteilung der Voraussetzungen an die Sachkunde de lege lata .....	235
e) Subsumtion des Sachkundeerfordernisses unter das Zuverlässig- keitskriterium bei der praktischen Erlaubnisprüfung .....	237
aa) Konkretisierung des beabsichtigten Aufgabenbereiches bei der Antragstellung .....	238
bb) Eingeschränkte Gewerbeerlaubnis .....	239

cc) Verstärktes Operieren mit Auflagen und Auflagenvorbehalten . .	239
dd) Gewerberechtliches Erlaubnisinstrumentarium genügt praktischen Erfordernissen . . . . .	241
f) Sachkundenachweis de lege ferenda . . . . .	242
aa) Problemstellung . . . . .	242
bb) Generelles Sachkundeerfordernis und „Berufsbild“ . . . . .	242
cc) Differenzierende gesetzliche Regelung . . . . .	245
III. Gewerbeüberwachung . . . . .	245
1. Mißstände im Wachgewerbe und staatliche Aufsicht . . . . .	246
a) Mangelhafte staatliche Überwachungspraxis oder mangelhafte gesetzliche Kontrollmöglichkeit? . . . . .	246
b) Lückenhafte Überwachung und Amtshaftung . . . . .	248
2. Aufsichts- und Kontrollinstrumentarium . . . . .	250
a) Auskunft . . . . .	251
b) Nachschau . . . . .	252
c) Erlaubnisrücknahme bei Unzuverlässigkeit . . . . .	252
3. Folgerungen . . . . .	253
<b>Schlußbemerkung</b>	255
<b>Literaturverzeichnis</b>	256

## Abkürzungen

Es werden die üblichen Abkürzungen verwendet, die – bis auf die nachfolgend aufgeführten – dem Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, bearbeitet von Hilbert Kirchner und Fritz Kastner, 3. Aufl., Berlin und New York 1983, folgen.

DNP	= Die Neue Polizei
DP	= Die Polizei
FS	= Festschrift
Krim	= Kriminalistik. Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis
ME	= Musterentwurf
m. N.	= mit Nachweisen
SZ	= Süddeutsche Zeitung
VwR	= Verwaltungsrecht
W + S Information	= (Halbjahresschrift des Bundesverbandes des Deutschen Wach- und Sicherheitsgewerbes)



## Einleitung

Tätigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird auf den ersten Blick untrennbar und ausschließlich mit den Stichworten „Polizei“ und „Staatsaufgabe“ assoziiert – eine geradezu instinktive gedankliche Begriffskombination, welcher das einschlägige Schrifttum durchgehend Vorschub leistet. Von einem „Kernbestand“ staatlicher Aufgaben<sup>1</sup> liest man da, zu denen vor allem die öffentliche Sicherheit und Ordnung zähle<sup>2</sup>. Im Zusammenhang mit gefahrenabwehrender Tätigkeit ist von „ausschließlich hoheitlicher Verwaltung“ und dem „Paradebeispiel staatlicher Eingriffsverwaltung“ die Rede<sup>3</sup>. „Polizeiaufgaben“ in Verbindung mit privater Tätigkeit – nach dieser Verbindung sucht man auch in den<sup>4</sup> Darstellungen des Polizeirechts vergeblich.

Dieser grobe Befund ist um so erstaunlicher, als gefahrenabwehrende Tätigkeit durch Private tatsächlich ein altbekanntes Phänomen ist – man denke an die längst etablierten – „Wach- und Schließgesellschaften“, die auf gewerblicher Basis Sachwerte vor Rechtsbrechern schützen.

Sofern sich die Polizeirechtswissenschaft in der Vergangenheit überhaupt einmal mit dieser privaten Gefahrenabwehr befaßte, tat sie dies in Form säuberlicher Aus- und Abgrenzung: „Hauptgebiet des polizeilichen Wirkens ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, das Betätigungsfeld bleiben Straßen und Plätze, Versammlungsorte und Verkehrsmittelpunkte. Das Innere der Privathäuser dagegen, Wohnung und Gesellschaftsräume entziehen sich der polizeilichen Beobachtung ... In diesen Ausführungen ist knapp und klar die Grenze polizeilicher und „privatpolizeilicher“ Arbeit gezogen“<sup>5</sup>.

Auf diesem Erkenntnisstand ist die Rechtswissenschaft, so scheint es, stehengeblieben, dieweil das private „Wach- und Sicherheitsgewerbe“, wie es sich heute nennt, eine bemerkenswerte Metamorphose erlebt hat: Nicht mehr nur das „Innere der Privathäuser“ und deren Umgebung ist Betäti-

---

<sup>1</sup> *Martens*, Öffentlich als Rechtsbegriff, S. 131.

<sup>2</sup> Statt vieler *Peters*, Öffentliche und staatliche Aufgaben, Festschrift Nipperdey, S. 877 (892); *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, S. 347 ff., jeweils mit zahlreichen N.

<sup>3</sup> *von Münch* in *Erichsen / Martens*, VwR AT, S. 20; *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, S. 89 f.

<sup>4</sup> Meisten; eine Ausnahme machen *Riegel*, POR, S. 78 ff., sowie neuerdings *Busch u. a.*, Die Polizei in der Bundesrepublik, S. 41 ff.

<sup>5</sup> *Katschke / Schmid*, Das Recht des Wachgewerbes, S. 11.

gungsfeld der Unternehmen, sondern U-Bahnhöfe<sup>6</sup>, Sportplätze und Flughäfen<sup>7</sup>, also „die Öffentlichkeit“, der Verkehrsraum des Massenpublikums. Selbst Objekte des hochsicherheitsempfindlichen Bereiches, nämlich Bundeswehreinrichtungen<sup>8</sup> und Kernkraftwerke<sup>9</sup> werden von gewerblichen Unternehmen bewacht. In all jenen Bereichen halten „private Sicherheitsdienste“, wie sie im folgenden kurz bezeichnet werden, inzwischen die „Ordnung“ aufrecht.

Erstmals gegen Mitte der 70er Jahre gerieten einzelne dieser Unternehmen in die Presseschlagzeilen<sup>10</sup> sowie nachfolgend auch in die öffentliche Diskussion. Als besonders schlagzeilenträchtig erwies sich hierbei ein Münchener Unternehmen, für dessen Personal sich rasch nach der von ihm getragenen Uniform die Bezeichnung „Schwarze Sheriffs“ eingebürgert hatte. Im Zeitraum von wenigen Jahren war dieses Unternehmen 15 mal Gegenstand kleiner und großer Anfragen im Bayerischen Landtag und darüber hinaus Anlaß für diverse (kürzere) Einzelabhandlungen im juristischen Schrifttum<sup>11</sup>.

Erstmals 1976, sodann eingehend 1977 sowie erneut 1980 befaßte sich ein Seminar der Polizeiführungsakademie in Hilstrup mit dem Problembereich. 1977 hielt der Hamburger Staatsrechtler Hoffmann-Riem erstmals ein grundsätzlich gehaltenes Referat, in dem er die Zulässigkeit derartiger „öffentlicher“ Gefahrenabwehrtätigkeit Privater rundweg verneinte und den Gesetzgeber zum Einschreiten aufforderte<sup>12</sup>. Nach diesem Signal ist die Reihe der kritischen Stellungnahmen zum Thema „private Sicherheitsdienste“ nicht verstummt<sup>13</sup>.

1982 befaßte sich der Bundesminister des Innern mit der Problematik. Er kam einem Auftrag des Innenausschusses des Deutschen Bundestages nach

<sup>6</sup> Hierzu *Honigl*, Tätigwerden von Privaten, S. 44 (FN 43).

<sup>7</sup> Hierzu etwa *Pfennig*, Die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch private und öffentliche Einrichtungen, PFA 1980, S. 7 (22 ff.); Bericht BMI 1986, S. 8.

<sup>8</sup> Vgl. etwa Protokoll der Fragestunde des Deutschen Bundestages vom 5. 12. 1984 (BT-Drucksache 10/2544), abgedruckt unter dem Titel „Bundeswehrobjecte und zivile Bewachung“ in W+S Information 162, 33 ff.

<sup>9</sup> Vgl. *Rosnagel*, Zum Schutz kerntechnischer Anlagen, ZRP 1983, 59 f.

<sup>10</sup> Zahlreiche Beispiele werden zitiert und kommentiert von *Hammacher*, Betrieblicher Werkschutz, PFA 1980, 59 (60 – 62).

<sup>11</sup> Vgl. insoweit den einleitenden Bericht von *Rosnagel*, Zum Schutz kerntechnischer Anlagen, ZRP 1983, 59 f.; aus der Presse vgl. statt zahlreicher Einzelmeldungen den zusammenfassenden Bericht unter der Überschrift „Körperverletzung und Meineid“ in SZ vom 7./8. 12. 1985, S. 19. Auch das BVerfG hat sich mittelbar mit den Schwarzen Sheriffs und ihrer „Publicity“ befassen müssen, als es die Frage entschied, inwieweit kritisch-polemische Presseberichte über das Unternehmen vom Grundrecht der Pressefreiheit gedeckt seien (BVerfG BayVBl. 1985, 749 f.).

<sup>12</sup> Abgedruckt in den Mitteilungen der Polizeiführungsakademie sowie in ZRP 1977, 277 ff.; nach letzterer Fundstelle wird im folgenden zitiert.

<sup>13</sup> Rechtswissenschaftliche Abhandlungen zum Themenbereich sind in dieser Untersuchung, soweit ersichtlich, vollständig berücksichtigt; insoweit sei auf das Literaturverzeichnis verwiesen.

und erstattete diesem, nach Fühlungnahme mit den Innenministerien der Länder und diversen Verbänden, einen Bericht über den Themenkomplex des privaten Sicherheitsgewerbes<sup>14</sup>.

In seiner Gesamtbeurteilung kann man diesem Bericht zwar eine grundsätzlich „positive“ Tendenz bescheinigen; indes werden rechtlich noch wenig geklärte „neuralgische Punkte“ namhaft gemacht und kritisch angesprochen: das Verhältnis privater Gefahrenabwehr zum gemeinhin als „staatlich“ apostrophierten Charakter der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung; Rechtsgrundlagen für die mit Eingriffen verbundene Tätigkeit professioneller privater Wachleute; gewerberechtliche Probleme der Zulassung und Überwachung privater Sicherheitsdienste<sup>15</sup>.

Mit diesen Problemkreisen ist der Gegenstand der vorliegenden Abhandlung im wesentlichen umrissen. Sie unternimmt den Versuch, die Tätigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in das Kompetenzverteilungssystem zwischen Privaten und Staat vor dem Hintergrund beträchtlichen privaten Engagements auf diesem Sektor einzuordnen und die Frage nach der Zulässigkeit derartiger privater Betätigung grundsätzlich zu klären. Diese Untersuchung ist zum jetzigen Zeitpunkt fällig; denn die Diskussion über jene Frage hält erkennbar – und kontrovers – an<sup>16</sup>.

Ihr vorläufig spektakulärstes Ergebnis dürfte die Kündigung des Überwachungsvertrages der Stadt München mit den „Schwarzen Sheriffs“ sein, die seitens des Münchener Stadtrats Ende 1985 ausgesprochen wurde und in ersten Teilen 1987 Wirksamkeit erlangen wird<sup>17</sup>. Die in diesem Zusammenhang gewechselten Argumente sind unverkennbar stark von politischen Vorstellungen geprägt und haben leider die Ebene unvoreingenommener juristischer Deduktion weitgehend verlassen. Die Auseinandersetzung im Münchener Stadtrat um die Kündigung der „Schwarzen Sheriffs“ macht das exemplarisch deutlich<sup>18</sup>.

Mit den Stichworten „Privatpolizei“ oder sogar „Privatarmee“ lehnt die eine Seite jegliches Engagement Privater im Gefahrenabwehrsektor rund-

---

<sup>14</sup> Im folgenden zitiert als Bericht BMI 1982.

<sup>15</sup> Eine Kurzfassung des Berichts mit Zusammenfassung der Problembereiche in DP 1985, 33 ff. unter der Überschrift „Die Aufgabenverteilung zwischen privaten Sicherheitskräften und der Polizei beim Schutz gefährdeter Objekte und Personen“. – Inzwischen ist der Bericht des BMI fortgeschrieben worden – Fortschreibung zitiert als Bericht BMI 1986 –, ohne daß sich in einem Punkt eine geänderte Stellungnahme ergeben hätte.

<sup>16</sup> Kurz vor Weihnachten 1985 waren die „Schwarzen Sheriffs“ Gegenstand eines Fernsehberichtes der ARD, der von *Wolfbauer* unter der Überschrift „Schwarze Sheriffs nicht lauter schwarze Schafe“, BayGemZ 1986, S. 3 kritisch besprochen wurde.

<sup>17</sup> Vgl. hierzu Sonderberichte der SZ vom 7./8. 12. 1985, S. 19, unter der Überschrift „Für Münchens Untergrund: Staatlicher Werkschutz statt einer umstrittenen Privattruppe“.

<sup>18</sup> Vgl. den eingehenden Bericht der SZ vom 4. 12. 1985, S. 14.