

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Stober, Rolf (2014):

Sicherheit als offene Querschnittsaufgabe. Die deutsche Perspektive unter Berücksichtigung von Sicherheitsmärkten

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(2), 68-81.

doi: 10.7396/2014_2_F

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Stober, Rolf (2014). Sicherheit als offene Querschnittsaufgabe. Die deutsche Perspektive unter Berücksichtigung von Sicherheitsmärkten, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 68-81, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2014_2_F.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2014

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 9/2014

Sicherheit als offene Querschnittsaufgabe

Die deutsche Perspektive unter Berücksichtigung von Sicherheitsmärkten



ROLF STOBER,
Direktor des Forschungsinstituts für
Compliance, Sicherheitswirtschaft
und Unternehmenssicherheit.

Weder die EU noch die Bundesrepublik Deutschland besitzt ein Sicherheitsmonopol. Vielmehr ist die Produktion von Sicherheit eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und eine Querschnittsaufgabe. Die offene Sicherheitsverfassung gestattet auch Sicherheitsmärkte, die sich in verschiedenen Sicherheitsbranchen entfalten. Hinzu tritt die privatrechtlich organisierte Unternehmenssicherheit, die ebenfalls mit sicherheitsaffinen Stellen der öffentlichen Hand kooperiert. Entscheidend ist die politische Bereitschaft zu einer Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdienstleistern und den Abteilungen der Unternehmenssicherheit, die nur dann funktioniert, wenn die Beteiligung Privater hohen qualitativen Ansprüchen im Interesse einer Optimierung der Sicherheit genügt. Dazu ist es erforderlich, dass die Zuständigkeit bei den Innenministerien liegt.

1. SICHERHEIT ALS STAATSAUFGABE

1.1 Sicherheit als menschliches Grundbedürfnis

Aus den Definitionen von Sicherheit, Security und Safety sowie dem Anliegen, Gefahren abzuwehren und Risiken zu minimieren, kann man folgende Leitidee entnehmen: Sicherheit entspricht einem menschlichem Grundbedürfnis nach Ruhe, Sorglosigkeit, Vertrauen, Geborgenheit, Geschütztsein und Friedlichkeit (Core Needs). Es handelt sich um ein fragiles, knappes und komplexes Rechtsgut, dem ein hoher politischer Wert für das reibungslose Funktionieren des Gemeinwesens beigemessen wird. Sie machen zugleich deutlich, dass Sicherheit eine zentrale, originäre und unverzichtbare Staatsaufgabe¹ und letztlich ein wesentliches Element einer „zeitlosen Staatszwecklehre“ ist.²

Das ist auch der Grund, weshalb eine Good Governance eine gute Security Governance einschließt, weshalb nur der Staat das Gewaltmonopol zur Aufrechterhaltung der Sicherheit besitzt und weshalb die Polizei und andere Sicherheitsbehörden im Rahmen der inneren oder öffentlichen Sicherheit für den Schutz der Rechtsordnung und der Einrichtungen des Staates zuständig sind. Diese Rolle kommt insbesondere in den weitgehend deckungsgleichen Definitionen des Begriffs „öffentliche Sicherheit“ zum Ausdruck. Danach ist unter öffentlicher Sicherheit die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des Einzelnen sowie der Bestand und das Funktionieren des Staates und seiner Einrichtungen zu verstehen.³ Andere Autoren erläutern diese Erscheinungsform allgemeiner und bezeichnen öffentliche Sicherheit als „die Unverletzlichkeit der subjektiven

Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen, sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt“⁴.

Damit steht zwar fest, dass Sicherheit eine Staatsaufgabe ist, die mit Hilfe des Gewaltmonopols durchgesetzt werden kann. Offen ist jedoch, ob es sich nur um eine Staatsaufgabe handelt oder ob der Staat auch ein Sicherheitsmonopol besitzt. Bleibt also nach dieser Begriffsbestimmung noch Platz für die private Sicherheit und einzelne Sicherheitsmärkte? Insoweit halten die einschlägigen Polizeigesetze eindeutig fest:

„Der Schutz privater Rechte obliegt der Polizei nach diesem Gesetz nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde“ (§ 1 Abs 2 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen [NWPoLG]). Aus dieser Formulierung ist zu entnehmen, dass die Polizei für private Belange nur hilfsweise zuständig ist (sog Subsidiaritätsprinzip), also nur dann, wenn keine anderen Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Schon aus dieser gesetzlichen Abgrenzung folgt, dass es offensichtlich noch andere Verantwortlichkeiten für die Wahrnehmung der Aufgabe Sicherheit gibt.

1.2 Sicherheit zwischen Staats- und Eigenverantwortung

Theoretisch und praktisch gibt es drei Möglichkeiten, Sicherheit herzustellen und zu organisieren:

Übernimmt der Staat allein die Verantwortung für die Herstellung und Gewährleistung der Sicherheit, dann kann man von einem hierarchischen Staatswesen sprechen, bei dem Bürger und Wirtschaft dem staatlichen Sicherheitsanliegen untergeordnet sind. Überträgt der Staat große

Quelle: Stober

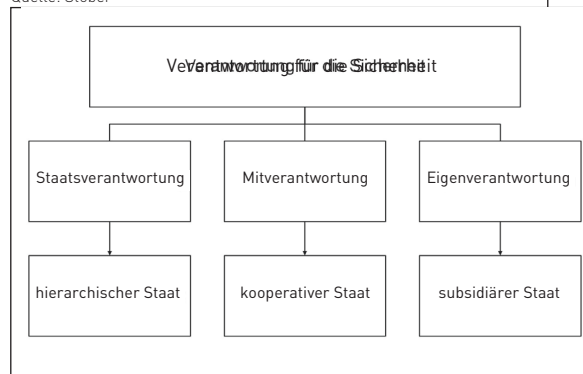


Abb. 1: Verantwortung für die Sicherheit

Teile der Sicherheitsaufgaben auf die Bürger und die Wirtschaft, dann wird der „subsidiäre Staat“ praktiziert. Das bedeutet, dass der Staat nur solche Sicherheitsaufgaben an sich zieht, die Private nicht wirksam selbst erledigen können und sollen. Ein weiteres Modell ist die Aufteilung der Aufgabe Sicherheit zwischen Staat, Bürgern und Wirtschaft. Diese Variante realisiert den „kooperativen Staat“, der auf das Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft Wert legt, um eine optimale Sicherheit zu erhalten.⁵ Auch aus ökonomischer Perspektive wird die Produktion von Sicherheit zum Kernbedarf eines Gemeinwesens gezählt. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass Sicherheit eine Querschnittsbranche sei, innerhalb der zahlreiche staatliche Aufgaben dem Grunde nach auch privatwirtschaftlich erbracht werden könnten.⁶

1.3 Sicherheit als Bundes- und Länderaufgabe

Welches Prinzip oder welcher Prinzipienmix in Betracht kommt, hängt von der Ausgestaltung des jeweiligen Gemeinwesens ab. Das ist im Wesentlichen eine von soziologischen Gegebenheiten geprägte rechtspolitische Entscheidung, die ihren Niederschlag grundsätzlich im Verfassungsrecht findet. Dabei sind neben dem Grundgesetz die Landesverfassungen der Bundesländer zu berücksichtigen, weil

Deutschland ein Bundesstaat ist und die Innere Sicherheit Aufgabe von Bund und Ländern ist. Zunehmend nehmen auch die Kommunen ordnungspolizeiliche Aufgaben wahr, während der Bund ua für die Durchführung der Luft-, Bahn- und Hafensicherheit zuständig ist.⁷ Allerdings sind die Bundesverfassung und die Landesverfassungen im Punkt Sicherheit wenig ergiebig. Es existiert kein Staatsaufgabenkatalog, sondern nur eine Aufgabenverteilungsregel zwischen Bund und Ländern. Sie ist nach Art 30 Grundgesetz (GG) dahin ausgestaltet, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und der staatlichen Aufgaben Sache der Bundesländer ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Insoweit kann man schon an dieser Stelle festhalten, dass Sicherheitsangelegenheiten grundsätzlich Sache der Bundesländer sind. Von dieser Regel gibt es aber im Bundesinteresse zahlreiche Ausnahmen, wobei, angesichts wachsender, regional kaum zu bewältigender Sicherheitsbedürfnisse ein zunehmender Zentralisierungstrend zu erkennen ist⁸:

- ▶ Bundespolizei: Art 35, 87, 91 und 73 Abs 1 Nr 5 GG,
- ▶ Bundeskriminalamt: Art 87 und 73 Abs 1 Nr 5 GG,
- ▶ Schutz der Zivilbevölkerung: Art 73 Abs 1 Nr 1 GG,
- ▶ Luftverkehr (Luftsicherheitsgesetz): Art 73 Abs 1 Nr 6 GG,
- ▶ Waffen- und Sprengstoffrecht: Art 73 Abs 1 Nr 12 GG.

Die beispielhafte Aufzählung zeigt, dass die detaillierte Kompetenzzuordnung zu Sicherheitsaspekten nur rudimentär Stellung nimmt. Gleichwohl lässt sich aus einer Zusammenschau verfassungsrechtlicher Bestimmungen unter Berücksichtigung historischer und staatstheoretischer Überlegungen die Erkenntnis ableiten, dass

das Verfassungsrecht die Sorge um die Sicherheit der Bürger als selbstverständliche Staatsaufgabe stillschweigend voraussetzt.⁹

2. SICHERHEIT ALS UNIONS-AUFGABE

2.1 Die EU als Raum der Sicherheit

Im Zeitalter der Regionalisierung, Internationalisierung und Globalisierung tritt allerdings der klassische nationalstaatliche Charakter von Sicherheit zu Gunsten grenzüberschreitender Sicherheitsanforderungen zurück. In diesem Kontext eines Sicherheitsverbundes gewinnt insbesondere die europäische Sicherheitskomponente an Bedeutung. Sie ist Bestandteil des Unionsrechts, über das auch das Mitglied Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten sicheren Europas mitwirkt (Art 23 Abs 1 GG). Im Mittelpunkt steht die Schaffung eines Raumes der Sicherheit ohne Binnengrenzen (Art 3 Abs 2 Satz 1 Vertrag über die Europäische Union [EUV]; Art 67 Abs 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union [AEUV])¹⁰, der auch die polizeiliche Zusammenarbeit umfasst (Art 87 ff AEUV). Der einheitliche Sicherheitsraum soll den Binnenmarkt flankieren (Art 26 Abs 2 AEUV), in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital generell und damit grundsätzlich auch die Entfaltung der Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit garantiert werden. Zwar ist gelegentlich von einem „Europäischen Sicherheitsverwaltungsrecht“ die Rede. Dieser Ausdruck wird jedoch nicht dahin verstanden, dass er auch das Verhältnis EU-Sicherheitswirtschaft einschließt. Vielmehr geht es nur um die durch Polizei und Sicherheitsbehörden gewährleistete Sicherheit¹¹, wobei verkannt wird, dass auch private Sicherheitsdienste Bestandteil der europäischen Sicherheitsinfrastruktur sind. Mit der Festlegung eines

Raumes der Sicherheit wird ua das Ziel verfolgt, Straftaten zu verhüten und aufzudecken (s näher auch Art 3 Abs 2 Vertrag über die Europäische Union [EUV]). Da Sicherheit somit eine gemeinsame Aufgabe von Union und Mitgliedstaaten ist, werden den Organen der Union spezielle Zuständigkeiten eingeräumt (Art 4 Abs 2 lit j und Art 6 lit f AEUV). Hingegen sind die Mitgliedstaaten weiterhin für die Ausübung der öffentlichen Gewalt und damit für die Wahrnehmung polizeilicher Hoheitsbefugnisse verantwortlich (Art 51 AEUV). Diese Besonderheit betont Art 4 Abs 2 EUV, wonach die nationale Sicherheit weiterhin in die alleinige Verantwortung der einzelnen Mitgliedsländer der EU fällt. Dazu zählen auch die grenzüberschreitenden infrastrukturell motivierten Sicherheitssegmente der Luft-, Hafen- und Bahnsicherheit. Gleichzeitig und korrespondierend zu diesen objektiven und organisatorischen Gewährleistungen wird jeder Person ausdrücklich ein Grundrecht auf Sicherheit zugebilligt (Art 6 EU-GR Charta iVm Art 6 Abs 2 EU)¹², das aus dem Grundgesetz bislang allenfalls mittelbar auf Grund einer Textinterpretation abgeleitet werden konnte.

2.2 Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsrichtlinie

Im Gegensatz zur beschriebenen öffentlichen Sicherheit sind weder die Unternehmenssicherheit noch die allgemeine Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen auf europäischer Ebene normiert. Sie partizipieren aber vom Binnenmarkt insoweit, als Unternehmen und Sicherheitsdienste europaweit tätig werden und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten beschäftigen können (Arbeitnehmerfreizügigkeit).¹³

Allerdings wurden sowohl private Sicherheitsdienste als auch die Beförderung von Geld- und Wertgegenständen in Art 2

Abs 2 lit k expressis verbis aus der so genannten Dienstleistungsrichtlinie (DLR) mit der Folge herausgenommen, dass nicht das Herkunftslandprinzip, sondern weiterhin das mitgliedstaatliche Recht maßgeblich ist (s etwa § 13 a sowie § 34 a Abs 2 Nr 4 Gewerbeordnung [GewO] iVm §§ 5 e und f Bewachungsverordnung und Art 3 lit c RL 2007/64/EG über Zahlungsdienste im Binnenmarkt)¹⁴, in dem die Dienstleistung ausgeübt wird¹⁵. Die EU-Kommission musste jedoch nach Art 38 lit b DLR bis zum 28. Dezember 2010 prüfen, ob eine ergänzende Harmonisierung in Gestalt einer eigenständigen Richtlinie erforderlich ist.¹⁶ Die Frist hierzu ist für die Erbringung allgemeiner Sicherheitsdienstleistungen verstrichen. Jedoch wurde inzwischen eine EU-Verordnung (1214/2011) über den gewerbsmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld erlassen, weshalb diese Harmonisierungslücke zur Effektivierung des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs nach Einführung des Euro geschlossen wurde. Gegenwärtig ist unklar, ob für allgemeine gewerbliche Sicherheitsdienstleistungen eine Harmonisierung erfolgen wird. Die Diskussion einer europaweiten Vereinheitlichung könnte folgende Gesichtspunkte berücksichtigen:

- ▶ Zulassungskriterien für Unternehmen und Beschäftigte,
- ▶ Permanente Überprüfung durch die zuständige Behörde,
- ▶ Regelungen der Berufsaus- und -fortbildung,
- ▶ Sicherheitsrelevante Auftragsvergabe,
- ▶ Waffeneinsatz,
- ▶ Uniformregeln.

Hingegen gilt die inzwischen in das deutsche Gewerberecht eingearbeitete Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG (BRL) auch für die Sicherheitswirtschaft (§ 34 a Abs 2 Nr 4 GewO).

Darüber hinaus normiert das Unionsrecht nur gelegentlich spezielle Vorgaben für die Unternehmenssicherheit und die Sicherheitswirtschaft. Dabei handelt es sich zum einen um spezifische Bestimmungen für Produkte und Anlagen, die Vergabe von Aufträgen sowie zum Datenschutz und zum anderen um Regelungen, die in Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 erlassen wurden. Erinnert sei in diesem Zusammenhang insbesondere an folgende Vorschriftenkomplexe:

- ▶ EU/VO/185/2010 und 859/2011 (Luftsicherheit).
- ▶ EG/RL/725/2004 (Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen). Dabei geht es um die Umsetzung des Internationalen Codex für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen – ISPS-Code im Interesse einer Standardisierung im Binnenmarkt.
- ▶ EG/RL/65/2005 (Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen). Dabei handelt es sich um die Etablierung eines europaweiten Systems der Gefahrenabwehr, das durch Hafensicherheitsgesetze der Bundesländer umgesetzt wurde.
- ▶ EG/VO/450/2008 (Zollkodex für zugelassene Wirtschaftsbeteiligte).

3. SICHERHEIT IN DER OFFENEN SICHERHEITSVERFASSUNG

3.1 Zur Wahlfreiheit im Rahmen der staatlichen Gewährleistungsverantwortung für die Sicherheit

Die Aufgabenbeschreibung gibt keine Auskunft darüber, ob und inwieweit rechtliche Bedenken gegen eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Sicherheitsunternehmen bestehen, die sich aus dem Grundgesetz oder anderen Regelungen ergeben. Insoweit unterscheiden sich die Behörden- und Organisations-sicherheit sowie die durch die Polizei gewährleistete öffentliche Sicherheit als

Bestandteil der Staatsaufgabe Sicherheit von den anderen Sicherheitsmärkten, bei denen es ausschließlich um den Schutz privater Rechtsgüter geht, der über die Grundrechte gerechtfertigt ist (zB Schutz des Eigentums).

Allerdings wurde bereits unter dem Stichwort Staatsaufgabe Sicherheit festgestellt, dass es nur rudimentäre Regelungen gibt und ausdrückliche Zuordnungen von spezifischen Sicherheitsaufgaben oder Privatisierungsverbote fehlen.¹⁷ Ferner ist ein Wandel im Verhältnis Staat-Bürger-Unternehmen zu beobachten, den man als Schritt vom Über- und Unterordnungsstaat zum kooperativen Staat bezeichnen kann, der auf öffentlich-private Partnerschaften setzt.¹⁸ Er erstreckt sich auf alle Staatsfunktionen sowie Staatsaufgaben und bezieht sich deshalb auch auf die hier allein zu vertiefende Verwaltungsrechtsbeziehung zwischen Polizei und Sicherheitsdienstleistern. In der modernen Staatstheorie wird dieser Paradigmenwechsel so umschrieben:

„Den Staat trifft zwar die originäre Aufgabe zur Ausschaltung von Gewalt und Lebensbedrohungen sowie zu geregelter Streitentscheidung, in Bezug auf die Organisation des Schutzes für weitergehende Staatsziele ist die moderne Staatstheorie aber offen für exklusive, kooperative, oder auch in gesellschaftlicher Selbstorganisation delegierte Verantwortlichkeiten. Je nach Gefahrenlage und Problemlösungspotential ist ein Entscheidungsspielraum eröffnet, der von außerrechtlichen zu privat-, straf- und öffentlich-rechtlichen Instrumenten, von Geld über Polizei zu Gesetzen, von Befehl und Zwang bis zu indirekter Steuerung und subsidiärer Aufgabenverwaltung reicht.“¹⁹

Dieses neue Sicherheitsdenken ist im Grundgesetz angelegt. Denn wesentliches Kennzeichen der deutschen Verfassung ist ihre weitgehende Gestaltungs-, Auf-

gaben-, Organisations- und Handlungsfreiheit.²⁰

Deshalb ist es angemessen, von einer offenen Sicherheitsverfassung zu sprechen. Das bedeutet, dass der Staat bei der Wahrnehmung der Aufgabe Sicherheit auch wegen des permanenten Wandels ihres Aufgabeninhaltes über einen großen Gestaltungsspielraum verfügt. Diese legislative und administrative Entscheidungsfreiheit berechtigt ihn aber nicht, die Sicherheit insgesamt zu privatisieren und sie dem Markt der Unternehmenssicherheit und Sicherheitswirtschaft zu überlassen. Stattdessen kommt eine unterschiedlich strukturierte Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Sicherheitswirtschaft etwa in Gestalt von Public oder Police Private Partnerships²¹ einer „collaborativen Sicherheitsgovernance²²“ sowie eine Privatisierung einzelner Aufgabefelder in Betracht.

Exemplarisch sei auf die FIFA Weltmeisterschaft 2006 hingewiesen, bei der mindestens 20.000 private Sicherheitskräfte in Kontroll-, Überwachungs- und Sicherungsbereichen eingesetzt wurden. Diese Entlastung der staatlichen Sicherheit ermöglichte es der Polizei, sich anderen Schutzaufgaben zuzuwenden, denen sie sich sonst mangels Personalkapazität nicht hätte widmen können. Durch diesen ergänzenden Einsatz Privater wurde das Sicherheitsergebnis optimiert.²³ Weitere Beispiele für eine Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen sind der Kölner Weltjugendtag 2005 sowie der Papstbesuch 2011 in Deutschland.

Ausgangspunkt der Überlegung ist die Feststellung, dass sich das Verwaltungsorganisationsrecht des kooperativ-arbeitsmäßig ausgerichteten Staates nicht auf die Vorhaltung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen beschränkt. Es ist vielmehr im auf Reform und Modernisierung

angelegten Verwaltungsstaat eine zentrale Steuerungsressource für eine gute Sicherheitsverwaltung im Sinne einer umfassend zu verstehenden Good Governance, die auch von Art 41 der EU-Grundrechte-Charta verlangt wird, der das Recht auf gute Verwaltung betont. Aus dieser Perspektive ist der moderne Sicherheitsstaat auf die Beteiligung Privater angewiesen, weil er nicht in der Lage ist, die wachsenden Sicherheitsbedürfnisse mit eigenen Mitteln zu befriedigen. Man denke nur an den Sektor der so genannten Kritischen Infrastruktur (Versorgung, Entsorgung, Verkehr, usw), die zu einem Großteil in privaten Händen liegt.

Deshalb besitzt der Staat prinzipiell Wahlfreiheit dahin, wie er seine Sicherheitsaufgaben wahrnehmen will und inwieweit er dazu Private einbeziehen möchte. Dementsprechend obliegt ihm nicht unbedingt eine Aufgabenerfüllungsverantwortung im Sinne einer Erledigung mit eigenen Ressourcen. Vielmehr besitzt er eine Aufgabengewährleistungsverantwortung²⁴, die von einer funktionalen Betrachtung ausgeht. Bezweckt wird die staatliche Gewährleistung einer funktionsfähigen, effizienten Ordnung der Sicherheit, die in der Lage ist, das Recht der Sicherheit in dem Raum der Sicherheit zu garantieren.²⁵ Dabei spielen auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Managementkonzepte eine Rolle.

3.2 Zur Vereinbarkeit von Kooperationen und Teilprivatisierungen mit dem Grundgesetz

3.2.1 Staatsstrukturprinzipien

Dementsprechend ist allein darauf abzustellen, ob eine Kooperation mit Privaten oder eine Teilprivatisierung mit den Staatsstrukturprinzipien (Sozialstaat, Demokratie, Rechtsstaat, Beamtenvorbehalt) und den Grundrechten einschließlich der

grundrechtlichen Schutzpflichten vereinbar ist.²⁶ Davon ist die völkerrechtliche Zulässigkeit zu unterscheiden, die hier nicht vertieft wird.²⁷

Der Sozialstaat steht einer Zusammenarbeit oder einer Aufgabenübertragung auf die Sicherheitswirtschaft nicht entgegen. Er verlangt nicht die Übernahme konkreter Sicherheitsaufgaben durch den Staat, sondern nur die Gewährleistung einer qualitativ angemessenen, flächendeckenden Versorgung mit Sicherheitsleistungen. Auch aus dem Demokratiegebot lässt sich keine Pflicht zu einer staatlichen Aufgabenerledigung ableiten. Vielmehr kommt es nur auf eine ausreichende Legitimation zur Kooperation und zur Ausübung von Staatsaufgaben an, die bei einer gesetzlichen Ermächtigung und einer aufsichtsrechtlichen Einbindung in die Exekutive zu bejahen ist.²⁸ Den grundrechtlichen Schutzpflichten wiederum genügt, wenn der Staat für einen Mindeststandard für die Individualrechtsgüter Leben, Gesundheit, Eigentum, Freiheit und Gleichheit sorgt.

Der Rechtsstaat setzt zwar als Garant für Rechtsfrieden und Rechtssicherheit die Innehabung des Gewaltmonopols voraus. Das Gewaltmonopol wird jedoch nur berührt, wenn die Aufgabenerledigung mit Eingriffen sowie der Ausübung physischen Zwangs verbunden ist. Diese Voraussetzung entfällt bei vorbereitenden Tätigkeiten, bei privatrechtlichen Bewachungsaufträgen, bei einem Facility-Management oder bei Privatisierungen, die sich auf die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen beschränken.²⁹ Aber selbst für gewaltanwendungsrelevante Privatisierungen besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass das Gewaltmonopol weder als Sicherheitsmonopol³⁰ noch als Gewaltausübungsmonopol interpretiert werden darf, weil andernfalls Private und ihre Auftragnehmer mangels stetiger Präsenz der Staatsgewalt schutzlos privaten Be-

eintrachtigungen ausgeliefert wären. Die eigentliche Bedeutung des Gewaltmonopols besteht darin, dass es der Legislative und der Exekutive zusteht – mit der Folge, dass es bei der Ausgestaltung rechtsstaatlicher Standards nicht geschmälert werden darf.³¹ Folglich ist sogar die Autorisierung einer Privatisierung als Gewaltgestattung, Gewaltübertragung oder Gewaltermächtigung gestattet³², wenn sie als vom Staat abgeleitete Befugnis die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens nicht beeinträchtigt³³, sondern optimiert. Voraussetzung ist ein gesetzlicher Akt oder eine legislative Ermächtigung der Exekutive, soweit der Verwaltungsvorbehalt nicht greift. Folglich kann im Ergebnis durchaus von einer demokratisch legitimierten sinnvollen Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privaten die Rede sein.³⁴

3.2.2 Beamtenvorbehalt

Unabhängig von den aufgeführten Staatsstrukturprinzipien schreibt Art 33 Abs 4 GG vor, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen (sog Beamtenvorbehalt). Diese Klausel hat sich bislang in der Verfassungspraxis nicht als ernsthaftes Hindernis für eine Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Sicherheitswirtschaft erwiesen. Vielmehr sind die in dieser Vorschrift enthaltenen Kooperations- und Privatisierungspotentiale auch für den Sicherheitssektor noch nicht ausgeschöpft.³⁵ Zu Recht hat der Staatsgerichtshof der Hansestadt Bremen ausgeführt, die Vorschrift setze einer Flucht aus dem Beamtenrecht (in andere personale Rechtsverhältnisse) nicht aber einer Entstaatlichung von Handlungsfeldern eine Grenze. Einer auch großflächigen Ausgliederung staatlicher Aufgabenbereiche aus

der staatlichen Verwaltungsorganisation stehe die Vorschrift nicht im Wege.³⁶ An einer Entstaatlichung fehlt es bei einer privatrechtlichen Rechtsform einer staatlichen oder kommunalen Einrichtung sowie bei einer Beleihung Privater mit Hoheitsbefugnissen, die Teil der Staatsverwaltung bleiben. So hat das Bundesverfassungsgericht zum hessischen Maßregelvollzugsgesetz auf die Beschwerde eines psychisch kranken Straftäters entschieden, dass hoheitliche Aufgaben im Wege der Beleihung auch dann auf Private übertragen werden dürfen, wenn damit die Vornahme von Zwangsmaßnahmen verbunden ist.³⁷

Aus der verfassungssystematischen und teleologischen Gesamtschau des Grundgesetzes folgt demnach, dass Kooperationen im Rahmen der offenen Sicherheitsverfassung und Übertragungen von Sicherheitsaufgaben in einigen Bereichen durchaus in Betracht kommen, wie das in Abbildung 2 gezeigte Schaubild zusammenfassend darstellt³⁸.

Diese Einschätzung wird auch in der Staatsrechtswissenschaft geteilt. So wird betont, die privaten Sicherheitsdienstleistungen seien längst zu einem unverzichtbaren Bestandteil der Gewährleistung der Sicherheit geworden. Die immer wieder diskutierte Forderung nach dem Rückzug des Sicherheitsgewerbes aus dem angespannten Sicherheitsnetzwerk würde deshalb bei ihrer Verwirklichung erhebliche Sicherheitslücken aufreißen. Deshalb sei die „Privatisierung“ innerer Sicherheit nicht mehr umzukehren.³⁹

Folglich ergibt sich in Anlehnung an die im Zusammenhang mit der Sicherheit als Staatsaufgabe entwickelten Skizze hinsichtlich der Verantwortung für die Sicherheit die in Abbildung 3 dargestellte Arbeitsteilung.

3.2.3 Zur politischen Akzeptanz privater Sicherheitsdienste

Jenseits einer privatrechtlichen Beauftragung der Sicherheitswirtschaft, etwa im

Quelle: Stober



Abb. 2: Offene Sicherheitsverfassung

Rahmen von Bewachungsaufträgen zur Sicherung des Hausrechts, der Installation von Sicherheitstechnik, der Ermittlung von Sachverhalten oder der Vergabe von Beratungsleistungen, sind Kooperationen und Privatisierungen zunächst politische Entscheidungen, die im Ermessen von Legislative und Exekutive liegen. Entscheidend ist, ob ein öffentliches Interesse an einer Beteiligung Privater oder an einer Aufgabenverlagerung auf die Sicherheitswirtschaft besteht.⁴⁰ Ob und inwieweit eine Beteiligung Privater an der staatlichen und kommunalen Aufgabenerledigung in Betracht kommt, richtet sich vornehmlich nach dem jeweiligen politischen Zeitgeist, der sich in gegensätzlichen Privatisierungs- und Antiprivatisierungsargumenten spiegelt:

- ▶ Einerseits hat Privatisierung in der Verwaltungspraxis und im Schrifttum⁴¹ Konjunktur. Andererseits wird ein Ausverkauf des Staates befürchtet und eine stärkere Kommunalisierung oder Re-kommunalisierung vorangetrieben.
- ▶ Einerseits steht Privatisierung als Megatrend gegen den überforderten und für

Quelle: Stober

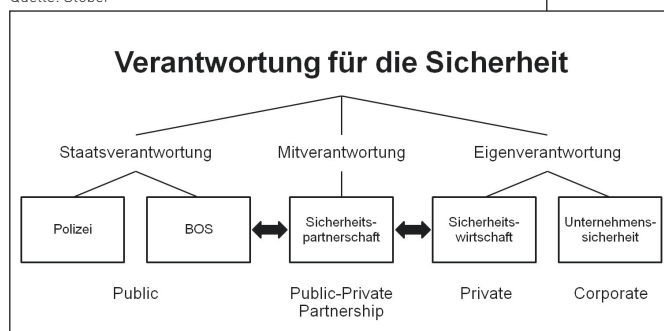


Abb. 3: Verantwortung für die Sicherheit

den schlanken, aktivierenden Staat. Andererseits werden der Rückzug des Staates bis hin zu seiner Unsichtbarkeit moniert und ein starker Staat gefordert⁴².

- ▶ Einerseits wird Privatisierung als verwaltungsorganisatorischer und haushaltspolitischer Königsweg in Zeiten leerer Staatskassen (Abbau von Staatsdefiziten, Gewinnung privaten Kapitals für den gewaltigen Innovationsbedarf der Verwaltung, Kostenersparnis) gepriesen.⁴³ Andererseits werden die ökonomische sowie funktionale Leistungsfähigkeit bezweifelt und der Einfluss Privater als bedrohlich angesehen.

Spiegelt man diesen rechts- und gesellschaftspolitischen Befund an dem Sektor Sicherheit und dem politischen Bedürfnis nach Sicherheitspartnerschaften, dann ergibt sich folgendes Argumentationsbild⁴⁴:

- ▶ Einerseits werden öffentlich-private Partnerschaften angesichts wachsender Anforderungen und zur Schonung polizeilicher Ressourcen für polizeiliche Kernaufgaben als neue Option des Staates bei der Gewährleistung von Sicherheit gefordert.⁴⁵ Andererseits gibt es starke Widerstände gegen die Übertragung von Polizeiaufgaben auf andere Berufsgruppen, etwa bei den Gewerkschaften der Polizei⁴⁶, da eine Aufgabenreduzierung für die Polizei befürchtet wird⁴⁷.
- ▶ Einerseits wird die Erhöhung der Dichte und damit der Effizienz der Kontrolle gewünscht, welche die Exekutive mit begrenzten personellen Ressourcen nicht leisten könne.⁴⁸ Andererseits wird darauf hingewiesen, dass Sicherheit keine Ware werden dürfe und deshalb eine Privatisierung staatlicher Sicherheitsaufgaben abzulehnen sei und der Einfluss privater Sicherheitsdienstleister zurückzudrängen sei.⁴⁹
- ▶ Einerseits werden die Nutzung privater professioneller Potentiale unter Feder-

führung der Polizei als künftiger Trend ausgemacht und die koordinierende Rolle der Polizei betont.⁵⁰ Andererseits wird auf das Frieden und Sicherheit gewährleistende Gewaltmonopol hingewiesen, das auch in einer sichtbaren staatlichen Präsenz zum Ausdruck kommen müsse.⁵¹

Ist diese politische Hürde genommen, dann ist auf die funktionale Äquivalenz privater Aufgabenerfüllung zu achten, die öffentlich-rechtlichen Standards entsprechen muss. Das ist die fachlich-qualitative Entscheidung, die sich sowohl auf die Zulassung als auch auf die Aufgabenausübung auswirkt. Im Mittelpunkt steht die Qualifikation der Unternehmer und Beschäftigten für die jeweils konkrete Aufgabe. Hierzu gibt es Qualifikationsanforderungen der Innenpolitik und der Polizei.⁵² Bislang erfolgen die Zuverlässigkeitsprüfung und die Überwachung der Sicherheitswirtschaft durch die Gewerbebehörde. Das ist zwar auf den ersten Blick zutreffend, weil ein Gewerbe ausgeübt wird. Bei näherer Betrachtung ist jedoch zu berücksichtigen, dass das sensible Rechtsgut Sicherheit im Vordergrund steht und Sicherheitsdienstleistungen insbesondere der Gefahrenabwehr dienen. Vor diesem prägenden Hintergrund empfiehlt es sich, dem Vorbild anderer Staaten zu folgen⁵³ und die Innenministerien mit der Zulassung und Kontrolle zu betrauen⁵⁴.

Hinsichtlich der politischen Akzeptanz privater Sicherheitsdienstleister hat sich in den vergangenen Jahren ein deutlicher Wandel vollzogen, der in zahlreichen Dokumenten zum Vorschein kommt.⁵⁵ So hat die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder in Beschlüssen v 15.03. und 05.05.2000 das Sicherheitsgewerbe als wichtigen Bestandteil der Inneren Sicherheit und

der Kriminalprävention identifiziert. Im Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht des Bundesministeriums des Inneren und des Bundesministeriums der Justiz heißt es wörtlich: „Das private Sicherheitsgewerbe leistet einen wichtigen Beitrag der Wahrung der Inneren Sicherheit, in dem es Wach- und Sicherheitsaufgaben erfüllt, die keine hoheitlichen Befugnisse erfordern.“

Das jüngste Programm Innere Sicherheit Fortschreibung 2008/2009 der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder enthält folgenden Abschnitt über das Verhältnis von Polizei und privaten Sicherheitsdienstleistern:

V. Gewaltmonopol des Staates, Verhältnis von Polizei und privaten Sicherheitsdienstleistern

1. Grundsätze

- ▶ Die Gewährleistung der Inneren Sicherheit ist staatliche Aufgabe. Ein Rückzug des Staates aus diesem Kernbereich hoheitlichen Handelns kommt nicht in Betracht.
 - ▶ Das Grundgesetz weist dem Staat das Gewaltmonopol zu; es steht nicht zur Disposition.
 - ▶ Der Staat füllt das Gewaltmonopol durch vielfältige Regelungen und Institutionen aus. Dabei hat es sich bewährt, Zwangsbefugnisse solchen Institutionen zu übertragen, die den Bürgern unparteiisch und frei von widerstreitenden Interessen gegenüberstehen.
 - ▶ Allerdings steht dem Staat bei der Entscheidung über die Regelungen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. In diesem Rahmen wird privaten Organisationen und Personen grundsätzlich eine höhere Gefahrenvorsorge abverlangt, wenn ihr Handeln Gefahren erhöhend wirken kann.
2. Kooperation mit privaten Sicherheitsdienstleistern
- ▶ Die Unternehmen aus dem Dienstleistungsspektrum der privaten Sicherheit sind ein wichtiger Bestandteil der Sicherheitsarchitektur in Deutschland. Sie bieten neben fachlichem Wissen ein breites Produktportfolio und sind in der Prävention auf vielfältige Weise tätig.
 - ▶ Private Sicherheitsdienstleister sind grundsätzlich Auftragnehmer zur Durchsetzung privater Rechtspositionen Dritter. Die Verantwortung der Auftraggeber bleibt hierbei bestehen.
 - ▶ Das Handeln privater Sicherheitsdienstleister im öffentlichen Raum kann zu Interessenkollisionen führen. Ihnen sollen keine Eingriffsbefugnisse übertragen werden.
 - ▶ In allgemein zugänglichen Bereichen, die dem Hausrecht Privater unterliegen, zum Beispiel in Bahnhöfen oder in Einkaufszentren, kommt der fachlichen Qualifikation des privaten Sicherheitsdienstleisters eine große Bedeutung zu. So ist für Bürger häufig nicht erkennbar, in welcher tatsächlichen und rechtlichen Situation sie sich jeweils befinden.
 - ▶ Zur Erreichung und Optimierung einheitlicher Standards sollte eine Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe verbindlich vorgeschrieben werden. Es ist darauf zu achten, dass die gewerberechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden.
 - ▶ Spezialgesetzliche Regelungen, nach denen private Sicherheitsdienstleister in einem eng umgrenzten Feld unter staatlicher Aufsicht hoheitliche Befugnisse wahrnehmen, etwa im Bereich der Luftsicherheit, sollen Ausnahmen bleiben.
 - ▶ Im Rahmen der komplexen Aufgabewahrnehmung ergeben sich für die staatlichen Sicherheitsbehörden Schnittstellen zu privaten Sicherheitsdienstleistern. Die Polizei arbeitet konstruktiv

mit ihnen zusammen, soweit insbesondere polizeitaktische oder rechtliche Hinderungsgründe nicht bestehen. Dafür sind die Seriosität, die fachliche Qualifikation und das Vorhandensein angemessener Ressourcen bei den Sicherheitsdienstleistern Voraussetzung.

Die Innenministerkonferenz hat dieses Programm mit mehreren Beschlüssen der 193. Sitzung vom 08./09.12.2011 konkretisiert. Im Einzelnen wird eine Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsunternehmen unter der Voraussetzung in Erwägung gezogen, dass eine entsprechende Qualifizierung in Gestalt einer behördlichen Zertifizierung für die jeweilige Aufgabe vorliegt. Es wurden folgende Aspekte angesprochen:

- ▶ Standardisierung der Ordnungsdienste bei Fußballspielen außerhalb von Stadien im Rahmen der Fanbegleitung und generelle Zertifizierung für den Einsatz in den Stadien (Beschlüsse 1 und 4).
- ▶ Generelle Forderung einer verbindlich geregelten Zertifizierung zur Gewährleistung einer professionellen Zusammenarbeit (Beschluss 7).
- ▶ Entlastung der Polizei bei der Begleitung von Schwertransporten (Beschluss 9).
- ▶ Schutz deutscher Handelsschiffe durch zertifizierte private Sicherheitsunternehmen (Beschluss 14).

Ähnlich hat sich der 67. Deutsche Juristentag im Jahre 2008 geäußert. In der Abteilung Öffentliches Recht, das dem Thema „Privatisierung öffentlicher Aufgaben“ gewidmet war, wurden u.a. folgende Beschlüsse gefasst:

IV. Änderungen des einfachen Gesetzesrechts

13. a) Im Kernbereich der öffentlichen Sicherheit und der Justiz verbieten sich Privatisierungen.

b) Sind Aufgaben nur unter Ausübung

hoheitlicher Befugnisse wahrnehmbar, können Private diese Aufgaben nur erfüllen, wenn sie mit Hoheitsgewalt beliehen sind und ihr Handeln einer effektiven Fachaufsicht durch demokratisch legitimierte Amtswalter unterworfen wird.

c) Bestehende Befugnislücken bei verschiedenen Sicherheits- und Vollzugsaufgaben sind durch zusätzliche Beleihungstatbestände und bei gewaltgeneigten Aufgaben durch eine Kodifizierung des Rechts der Sicherheitspartnerschaften zu schließen.

Der Deutsche Verkehrsgerichtstag 2011 hat im Rahmen seiner Empfehlungen des Arbeitskreises VI unter Punkt 5 beschlossen, dass die Einbindung weisungsgebundener Privater zum Zwecke intensiver Parkraumüberwachung eine rechtlich mögliche Organisationsentscheidung ist.

Die Beteiligung der Sicherheitsdienstleister an der Erledigung der Aufgaben im Rahmen der Öffentlichen Sicherheit ist auch innerhalb der Europäischen Union anerkannt. In einer Empfehlung des Rates der Europäischen Union vom 13.06.2002 wird hierzu festgestellt:

„Die Tätigkeit der privaten Sicherheitsdienste hat Auswirkungen auf die Verbrechensbekämpfung und den Schutz der inneren Sicherheit.“

Gleichzeitig wird das Sicherheitsgewerbe als wesentlicher Bestandteil der europäischen Sicherheitsinfrastruktur angesehen⁵⁶, das insbesondere auf dem Feld der Kriminalprävention die Polizeiarbeit ergänzen und unterstützen kann⁵⁷. So hat die Europäische Kommission in einem Vorschlag für einen Ratsbeschluss für das Rahmenprogramm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ festgestellt, dass die Förderung und Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften und Strategien auf dem Gebiet Kriminalprävention stärker betont werden müsse.⁵⁸

Und der im zweiten Halbjahr 2008 amtierende EU-Ratspräsident Nicolas Sarkozy hat zur Rolle der Sicherheitswirtschaft bemerkt: „[...] examining the role of private security in overall security in Europe is a way of looking after the everyday security of European citizens. Private security firms are being called upon more and more to assist states in providing this protection.”⁵⁹

Gleichzeitig hat der EuGH klargestellt, dass die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste grundsätzlich keine direkte oder spezifische Beteiligung an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstelle.⁶⁰ Er hat ebenso in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass die Ausnahmeregelung des Art 52 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die es den Mitgliedstaaten erlaubt, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigte Sonderregelungen für Ausländer aufrecht zu erhalten, auf die allgemeine Regelung der privaten Sicherheitsunternehmen nicht anwendbar sei.⁶¹ Die Spruchpraxis des

EuGH zur Beteiligung der privaten Sicherheitsdienste an der Ausübung öffentlicher Gewalt lässt allerdings nicht den Schluss zu, dass der EuGH die Tätigkeit des privaten Sicherheitsgewerbes per se nicht als Ausübung öffentlicher Gewalt wertet. Der EuGH stellte in den zu Grunde liegenden Fällen nur fest, dass die privaten Sicherheitsdienstleister nicht mehr Befugnisse hätten als jede andere Privatperson und konnte keine stichhaltigen Argumente dahingehend finden, dass die zu beurteilenden Tätigkeiten als Ausübung öffentlicher Gewalt zu werten seien.⁶²

Zusammengenommen leisten private Sicherheitsdienste einen unentbehrlichen Beitrag zur gesellschaftlichen und ökonomischen Stabilität und zur Optimierung der unterschiedlichen Sicherheitsbedürfnisse, indem sie vornehmlich präventiv tätig werden, Schäden abwenden und damit letztlich Kosten vermeiden, die durch eine Vernachlässigung von Sicherheitsaspekten entstehen.

¹ Thiel (2011) 149 m w N; Papier (2011) 263 ff.

² Sommermann (1997) 203.

³ Schenke (2011) 25.

⁴ Götz (2008) 19.

⁵ Siehe näher jüngst m w N Stienen (2011) 87 ff; Stober (2012); ders (2011a).

⁶ Siehe Prognos-Studie (2011) 10; ebd 57 f.

⁷ Söllner (2011) 34 ff.

⁸ Ebd 23 ff; ebd 67 ff.

⁹ Schoch (2008) 559; ebd 567; Nolte (2007) 130; ebd 132.

¹⁰ S näher Möstl (2002) 518 ff.

¹¹ Schöndorf (2011) § 35.

¹² Siehe dazu allgemein Stoll (2003) 2 ff.

¹³ Siehe näher Olschok (2009) 1; ebd, 11 ff.

¹⁴ Siehe Stober/ESSERT (2011).

¹⁵ Siehe näher Korte (2011) 1 ff.

¹⁶ Siehe näher die Beiträge in Stober (2011b) 1 ff.

¹⁷ Siehe auch Braun (2008).

¹⁸ Siehe Abgeordneten Antrag BT-Drucks 15/1400 v 04.07.2003 zum Thema Öffentlich Privaten Partnerschaften; Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften v 01.09.2005, BGBl I, 2.676 ff.

¹⁹ Brugger (2004), 101; ebd, 128; s. auch Schulze-Fielitz (2006) 794 ff; Stienen (2011) 23 ff.

²⁰ Siehe näher Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (2005) 212; Wolff/Bachof

et al (2007) § 23 Rn 5; Dies (2010) § 89; Heintzen (2003) 221 f.

²¹ Jungk (2001); Fischer (2008); Artelt (2009).

²² Pitschas (2011) 480; ebd, 483 ff.

²³ Feltes (2008).

²⁴ Siehe Zippelius/Würtenberger (2008) 362.

²⁵ Ähnlich Voßkuhle (2003) 268; ebd, 275.

²⁶ Siehe näher Weiß (2005) 9 ff, Stienen (2011) 61 ff und Möstl (2005) 65 ff.

²⁷ Siehe näher Drews (2011) 59 ff.

²⁸ Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen BremStGH (2003) 81; Heintzen (2003) 42.

²⁹ Lämmerzahl (2007) 124.

³⁰ Siehe auch Höfling (2011).

- ³¹ Pieroth (2011) 53 ff.
- ³² Burgi (2006) § 75 Rn 20.
- ³³ So auch Thiel (2011) 164 ff.
- ³⁴ Widersprüchlich Baldus (2011) 3; ebd, 11.
- ³⁵ Siehe etwa Burgi (2008) D I 2 b mwN.
- ³⁶ Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen BremStGH (2003) 81; ebd, 86; s ferner detailliert Stober (2012) 34 ff.
- ³⁷ Vgl BVerfG (2012).
- ³⁸ Zustimmend Gusy (2011) 77 ff; s ferner die Antwort der Bundesregierung (2011).
- ³⁹ Pitschas (2011) 481; ebd, 493.
- ⁴⁰ S auch Schönbohm (2010) 117.
- ⁴¹ Wolff/Bachof et al (2010) § 89 ff; Burgi (2008) A und B IV; Ohlerking (2008) 12.
- ⁴² Siehe zu diesem Wandel Burgi (2008) A II 1.
- ⁴³ Lämmerzahl (2007) 23; de Blois (2011).
- ⁴⁴ Siehe umfassend zum Meinungsspektrum Peilert (2006) 15 ff.
- ⁴⁵ Sieh etwa Steiner (1996); die Nachweise bei Stober (2007) 166 f; Fischer (2008); Stüllenberg (2008) 17; ebd, 19; Schönbohm (2010) 106.
- ⁴⁶ Securitas (2009) 9.
- ⁴⁷ Siehe auch Janker (1989).
- ⁴⁸ Schlatzer (2007) 49.
- ⁴⁹ Regierungsprogramm der SPD 2009, 69 und 90; s die Große Anfrage und die Antwort der Bundesregierung hierauf zu privaten Militär- und Sicherheitsfirmen BT-Ds 17/6780 v 09.08.2011.
- ⁵⁰ Schönbohm (2010) 101; ebd, 105; Pitschas (2011) 481 ff.
- ⁵¹ Steiner (1996); ebd, 275.
- ⁵² Siehe näher Zuch (2011) 213 ff.
- ⁵³ Siehe etwa Art 2 ff belgisches Gesetz zur Regelung der privaten und besonderen Sicherheit, abgedruckt in: Stober/ESSERT (2011) 3 ff.
- ⁵⁴ Siehe auch Schönbohm (2010) 105.
- ⁵⁵ Siehe Peilert (2006) 15 ff; Stober (2007) 45 ff; Stober/Kochen (2011).
- ⁵⁶ Siehe näher Oeter/Stober (2003).
- ⁵⁷ Siehe auch näher Weiner (2001) 105 ff; Lange (2004) 101 ff.
- ⁵⁸ Europäische Kommission (2005).
- ⁵⁹ CoESS (2008) 5.
- ⁶⁰ EuGH (2001) 603; ebd, 604.
- ⁶¹ EuGH (2006) 117; ebd, 118.
- ⁶² Vgl EuGH, EuZW 2001, 603; ebd, 604 f.

Quellenangaben

Artelt, *Verwaltungskooperationsrecht* (2009).

Baldus, *Staatliche Gewaltmonopole*, in *Festschrift für Hans Peter Bull* (2011) 11.

de Blois, *Ökonomische Aspekte von Police Private Partnership* (2011).

Braun, *Zur Privatisierung der Polizei*, *Die Polizei* (2008) 350 ff.

Brugger (2004). *Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse*, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSStRL)* 63.

Bundesregierung (2011). *Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage zu privaten Militär- und Sicherheitsfirmen*, BT-Ds 17/6780 v 09.08.2011.

Burgi, *Privatisierung*, in *Isensee/Kirchhof (Hrsg) Handbuch des Staatsrechts IV* (2006).

Burgi, *Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, *Gutachten für den 67. Deutschen Juristentag* (2008).

BVerfG (2012). *Urteil v 18.01.2012*, BvR 133/10.

Confederation of European Security Services (CoESS), *Weißbuch Private Security and its role in European Society* (2008).

Deutscher Bundestag, *BT-Drucks 15/1400*, BGBl I, 2.676 ff.

Drews, *Die völkerrechtlichen Dimensionen des staatlichen Einsatzes privater Militärfirmen* (2011).

Europäische Kommission (2005). *KOM 2005 (124) endg V 06.04.2005 Nr 2005/0034/0035*.

Europäischer Gerichtshof (EuGH) (2001). *EuZW 2001*.

Europäischer Gerichtshof (EuGH) (2006). *GewArch 2006*.

Feltes, *Private Sicherheitsdienstleister und Polizei*, in *Stober (Hrsg), Jahrbuch des Sicherheitsgewerberechts 2007* (2008) 125 ff.

Fischer, *Sicherheitspartnerschaften zwischen Staat und Wirtschaft*, in *Borchert (Hrsg), Wettbewerbsfaktor Sicherheit* (2008) 27 ff.

Götz, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht* (2008).

Gusy, *Polizei- und Ordnungsrecht* (2011).

Heintzen, *Beteiligung Privater an öffentlichen Aufgaben und staatliche Verantwortung*, *VVDStRL 62* (2003).

Höfling, in *Friauf (Hrsg), Kommentar zur GewO, Ergänzungslieferung Nr 523*, 6/2011, Rn 20.

Janker, *Verkehrsüberwachung durch Kommunen und Privatunternehmen – rechtlich unbedenklich?*, *DAR 1989*, 172 f.

Jungk, *Police Private Partnership* (2001).

Korte, *Europäisierung des Rechts der privaten Sicherheitsdienste* (2011). *Verw Archiv 102*.

Lämmerzahl, *Die Beteiligung Privater an der Erledigung öffentlicher Aufgaben* (2007).

Lange, *Gemeinschaftliche Aspekte des Wach- und Sicherheitsgewerbes*, in *Stober/Olschok (Hrsg), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts* (2004).

Möstl, *Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung* (2002).

Möstl, *Rechtliche Ausgestaltung einer Beteiligung Privater an neuen Sicherheitsmärkten*, in *Stober (Hrsg), Neues Sicherheitsdenken und neue Sicherheitsmärkte* (2005).

Nolte, *Das Verfassungsrecht vor den Herausforderungen der Globalisierung*, *VVDStRL 67* (2007).

Oeter/Stober (Hrsg), *Sicherheitsgewerberecht in Europa* (2003).

- Ohlerking, *Private Auslagerung von Funktionen der Justiz und der Gefahrenabwehr* (2008).
- Olschok, *Wach- und Sicherheitsdienstleistungen*, in ders (Hrsg), *Wach- und Sicherheitsleistungen, Jahrbuch der Unternehmenssicherheit 2010* (2009).
- Papier, *Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit*, in *Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke* (2011).
- Peilert, *Praxis und Bedarf an Zusammenarbeit zwischen Polizei und Akteuren der privaten Sicherheit*, in Peilert/Stober (Hrsg), *Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten* (2006), 15 ff.
- Pieroth, *Das staatliche Gewaltmonopol – ein Verfassungsrechtssatz?*, in Gutmann/Pieroth (Hrsg), *Die Zukunft des staatlichen Gewaltmonopols* (2011).
- Pitschas, *Innere und zivile Sicherheit in der offenen Gesellschaft*, in *Festschrift für Wolf-Rüdiger Schenke* (2011).
- Prognos-Studie, *Die Industrielle Strukturrevolution* (2011).
- Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht* (2011).
- Schatzler, *Verkehrsüberwachung durch Private* (2007).
- Schoch, *Privatisierung polizeilicher Aufgaben*, *Wirtschaft-Verwaltungs-Recht, Festschrift für Rolf Stober* (2008).
- Schönbohm, *Deutschlands Sicherheit* (2010).
- Schöndorf-Haubold, *Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht*, in Terhechte, *Verwaltungsrecht der Europäischen Union* (2011).
- Schulze-Fielitz, *Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung*, in Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I* (2006).
- Securitas (Hrsg), *Entwicklung des Sicherheitsmarktes: Die Hauptantriebskräfte und ihre Auswirkungen* (2009).
- Söllner, *Die Verpolizeilichung* (2011).
- Sommermann, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen* (1997).
- Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* (2003) 81, 86.
- Steiner, *Möglichkeiten und Grenzen kommunaler und privater Verkehrsüberwachung*, *DAR* 1996, 272 ff.
- Stienen, *Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit* (2011).
- Stober, *Gesetzlich normierte Kooperation zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten* (2007).
- Stober, *Umfrage: Tätigkeitsfeld von Sicherheitsmanagern unbekannt* (2011a), *Security Insight* 6/11, 28 f.
- Stober (Hrsg), *Novellierung und Zertifizierung des Sicherheitsgewerbes im Dienstleistungsbinnenmarkt* (2011b).
- Stober, *Verkehrssicherheitspartnerschaften* (2012).
- Stober/ESSERT (Hrsg), *Mitgliedstaatliche Rechtstexte der privaten Sicherheit* (2011).
- Stober/Kochen (Hrsg), *Kooperationsvereinbarungen zwischen Polizei, privaten Sicherheitsdiensten und Unternehmen* (2011).
- Stober/Olschok et al (Hrsg), *Managementhandbuch Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit* (2012).
- Stoll, *Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft* (2003).
- Stüllenberg, *Zukunft Sicherheit – Ergebnisse und Folgerungen aus den drei Zukunftsstudien zur Sicherheit in Deutschland*, in Kreissl/Barthel/Ostermeier (Hrsg), *Policing in Context* (2008), 17, 19.
- Thiel, *Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr* (2011).
- Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, in *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)* (2005).
- Voßkuhle, *Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung*, *VVDStRL* 62 (2003).
- Weiner, *Privatisierung von staatlichen Sicherheitsaufgaben* (2001).
- Weiß, *Verfassungsrechtliche Möglichkeiten einer Privatisierung von öffentlichen Aufgaben der inneren Sicherheit*, in Stober (Hrsg), *Neues Sicherheitsdenken und neue Sicherheitsmärkte* (2005).
- Wolff/Bachof et al, *Verwaltungsrecht I* (2007).
- Wolff/Bachof et al, *Verwaltungsrecht II* (2010).
- Zippelius/Würtenberger, *Deutsches Staatsrecht* (2008).
- Zuch, *Qualifikationsanforderungen der Innenpolitik und der Polizei – Zur Forderung einer verbindlichen Unternehmenszertifizierung durch die IMK –*, in Stober (Hrsg), *Novellierung und Zertifizierung des Sicherheitsgewerbes im Dienstleistungsbinnenmarkt* (2011).