

Privatisierung + Entstaatlichung der inneren Sicherheit

Erscheinungsformen, Prozesse und Entwicklungstendenzen

Ludger Stienen
Hochschule Furtwangen

Inhalte

1. Fragestellung
2. Untersuchte Fallbeispiele
3. Methodik
4. Betrachtung der Fallbeispiele
5. Ergebnis

Fragestellung

- 1. In welchem Umfang ist eine Aufgabenverschränkung und Aufgabenverschiebung von staatlichen Aufgabenträgern auf private Sicherheitsakteure feststellbar?**
- 2. Lässt sich aufgrund dieser Entwicklung schon von einer Privatisierung der staatlichen Sicherheitsaufgaben oder gar von einem Rückzug des Staates sprechen?**

(Untersuchungszeitraum 1970 – 2010)

Untersuchte Fallbeispiele

Gefahrenabwehr

- Freiwillige Polizeidienste / Sicherheitswachen
- Kooperationsverträge Polizei-Sicherheitsgewerbe
- Sicherung kritischer Infrastrukturen
 - Flughäfen (LuftSiG) , Häfen (HafenG)
 - Kernkraftwerke (AtG)
 - Militärische Einrichtungen (UZwGBw)
- Sicherheit im Bereich der Deutschen Bahn AG / ÖPNV

Ordnungswidrigkeiten-/Straftatenverfolgung

- Verfolgung von VOWI im ruhenden u. fließenden Verkehr

Strafvollzug

- Privatisierungen in den JVA
- Elektronisch überwachter Hausarrest

Revolving-Door-Phänomene / Gemeinsame Ausbildung

Methodik

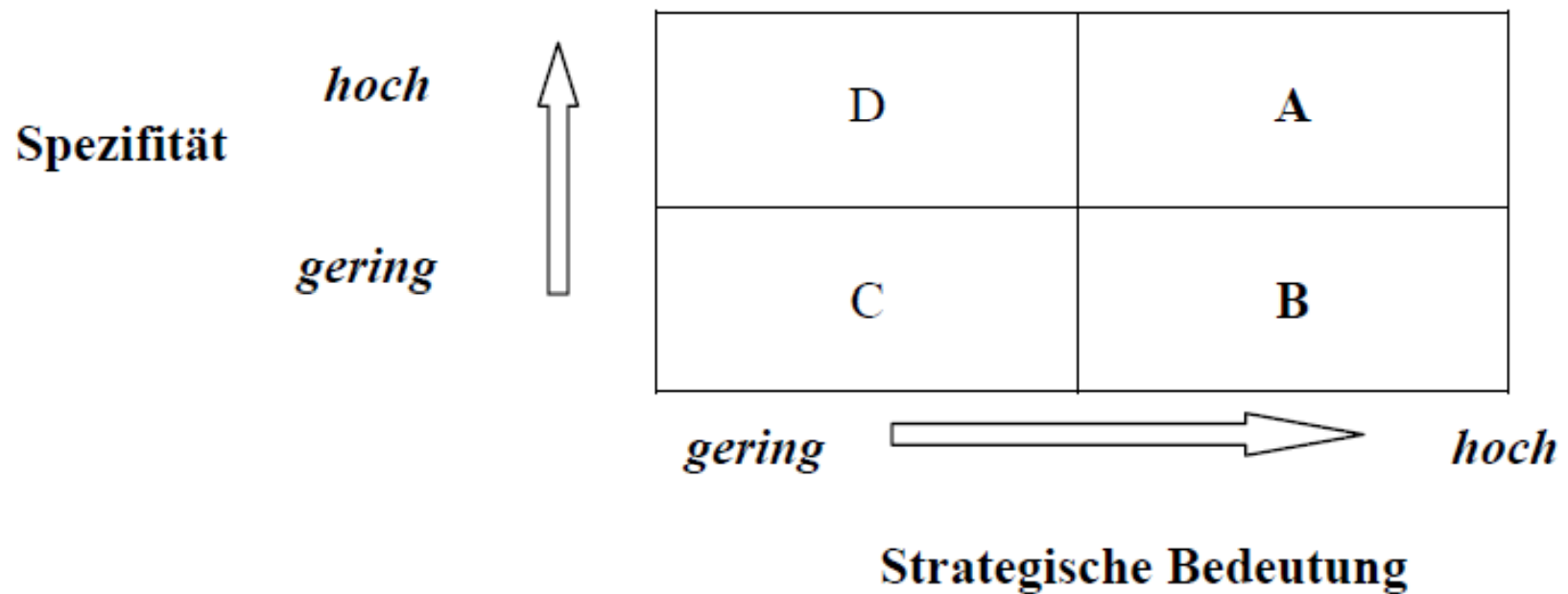
Idealtypen der Leistungserbringung

		Leistungserbringung	
		Öffentlich	Privat
Aufgaben	öffentlich	A Sicherheitsstaat Leistungsstaat Gewaltmonopol	B Gewährleistungsstaat Regulierungsstaat Public Privat Partnership
	privat	C	D Werkschutz Hausrecht

Leistungstiefenmethodik

(Transaktionskosten- und Organisationstheorie)

Ziel: Charakterisierung der Veränderungsprozesse



Konzept der abgestuften Verantwortungsverwaltung

(Gunnar Folke Schuppert)

Ziel: Veränderung der Verantwortungswahrnehmung?

	Erfüllungs- verantwortung	Überwachungs- Verantwortung	Beratungs- Verantwortung	Organisations- Verantwortung	Einstands-/Letzt- verantwortung	Rahmen- verantwortung
Gefahren- abwehr						
Straftaten-/ Owi- Verfolgung						
Strafvollzug						

Abbildung: Aufgabenbereiche und staatliche Verantwortungsintensität in der klassischen Betrachtungsweise

Erläuterung: = große - = keine oder nur geringe Verantwortungsintensität

Freiwillige Polizeidienste / Sicherheitswachten

- Bay. Sicherheitswacht
- Sicherheitswacht Sachsen
- Freiwilliger Polizeidienst Hessen
- Freiwilliger Polizeidienst Baden-Württemberg
- Freiwilliger Ordnungs- u. Streifendienst Nds.
- Sicherheitspartner Brandenburg

Freiwillige Polizeidienste / Sicherheitswachten

- bürgerschaftliches Engagement
- besonderes Dienstverhältnis
- Eingriffsbefugnisse
- schlicht-hoheitliche Tätigkeit
(Kompensation Niedriglohnsektor? /
Ordnungsstörungen)
- ➔ Entspezifizierung / Verringerung Leistungstiefe

Kooperationsverträge Polizei-Sicherheitsgewerbe

- Kooperationsverträge zw. Polizei / IM u. BDSW
- NRW, HE, MV, B, HH, SA, SH, Nds., BB, Thür.,
- Beobachten – Erkennen – Melden
- Kompensation Präsenzlücke
- Akzeptanzerhöhung des Sicherheitsgewerbes
- Sicherheit als „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“
- Erweiterung der Sicherheitsarchitektur

Kooperationsverträge Polizei- Sicherheitsgewerbe

- *Informationsaustausch / Fortbildung / Perzeption*
- *„Sicherheitsgewerbe wird zum verlängerten Arm der Polizei“*
- *Kritik: gesetzl. Grundlage erforderlich – Beleihung*
- *Entspezifizierung im schlicht-hoheitl. Bereich*
- *Erfüllungsverantwortung reduziert –
Überwachungsaufgabe*

Sicherung kritischer Infrastrukturen

- Flughäfen, Kernkraftwerke, Militär, Häfen, Chemische Industrie
- Intensivierung: Auflagen / Aufsicht
- Betriebssicherungspflicht vs. Gefahrabwehrpflicht

→ Beleihung (LuftSiG, UZwGBw)

→ Gesetzliche Indienstnahme /
Eigensicherungspflichten (AtG, HafenG, LuftSiG, StörfallVO)

→ Staat nimmt seine Aufgaben durch Rückgriff auf
Private wahr
(funktionelle Privatisierung, Überwachungsverantwortung)

Sicherung kritischer Infrastrukturen

- **Entgrenzungsprozess:** Gemengelage von Polizei/Aufsichtsbehörden/Betreiber/SiGewerbe
- **Entspezifizierung der staatl. Leistungstiefe**
- **neuer Sicherheitsmarkt:**
 - Sicherheitstechnik
 - Beschäftigungszuwachs
- **Problematisch:**
 - Durchsuchungspflichten privater Betreiber (allg. Handlungsfreiheit?)
 - Absuche „bombenverdächtiger Flugzeuge“ (Funktionsvorbehalt)
 - Hinhaltender Widerstand (Überdehnung Gewaltermächtigung)

Sicherheit im Bereich der Deutschen Bahn / ÖPNV

- Wegfall Bahnpolizei (Privatisierung der DB)
- öffentl. Raum wird zu Privatfläche (115.400 Hektar)
- Entstehung DB Sicherheit GmbH
- Enge Kooperation DB + BuPolizei

- U- u. S-Bahnwachen
 - Hausrecht / Gewaltermächtigung / z. T. bewaffnet
 - Kooperation mit Polizei: gemeinsame Streifen/
Fortbildung/Fahndung/Arbeitsgruppen/Austausch

Sicherheit im Bereich DB / ÖPNV

- Kooperation mit Polizei → Ertüchtigung
- Rückzug / „Präsenzzurückhaltung“ der Polizei
- Eingriffsschwelle der Polizei verlagert sich nach „oben“
- Polizei angewiesen auf Zulieferung + Verständigung
- Entspezifizierung (schlicht hoheitl. + einfache Tätigkeit)
- Gewaltermächtigungen (Ausnahme) werden zu Standardgrundlagen (Regel)
- stillschweigende Aufgabenteilung / Raumgewinn Privater
- von der Erfüllungs- zur Überwachungsverantwortung

Verfolgung von VOWI im ruhenden u. fließenden Verkehr (Kommunen)

- Überwachung ruhender u. fließenden Verkehr
- Rechtsprechung:
 - Problem der unzulässigen Ermittlungstätigkeit
 - **Verwaltungsintegration** des privaten Personals u. *unselbstständige Mitwirkung*
 - Einbindung privater Akteure durch **Arbeitnehmerüberlassung** (AÜG)
(damit Bestandteil des kommunalen Personalkörpers)
 - **Hilfspolizeibeamte – priv. Sicherheitspersonal**

Privatisierungen im Strafvollzug (JVA)

- Überbelegung / Neubaubedarf
- Grundsatz: Strafvollzug hoheitliche Tätigkeit / Funktionsvorbehalt
- Privatisierung im Strafvollzug jedoch möglich
- Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb – PPP
- Ziel: Kosteneinsparung, höhere Beschäftigungsquote
- Modellversuch Hünfeld 45% Privatanteil, u.a.:
 - Bewachungs- u. Kontrollmanagement
 - Betreuungsmanagement

Privatisierungen im Strafvollzug (JVA)

- Privatwirtschaftliche Modelle im Strafvollzug
- Entspezifizierung
 - Finanzierungsprivatisierung
 - Behandlungs-, Sicherheits-, Ergänzungsdienstleistungen
- **Markt für Justizdienstleistungen** entstanden
- Einbindung Privater Sicherheitsunternehmen in Form der **Verwaltungshilfe** (weisungsgebunden)
- Mittelbare Erfüllungsverantwortung /
Überwachungs- u. Organisationsverantwortung

Revolving-Door-Phänomene / Gemeinsame Ausbildung

- Qualifikationsdefizit im Sicherheitsgewerbe
- Studiengänge Sicherheitsmanagement an Hochschulen der Polizei
- **Ausbildung** aller Akteure der inneren Sicherheit aus einer Hand
- **Annäherung** von Perzeptionen u. Handlungsweise
- **Verzahnung** des Führungspersonals von Polizei und Sicherheitsgewerbe
- **Wechsel** aus Spitzenämtern in die Sicherheitswirtschaft (Einbahnstraße)

Verflechtungsmatrix

Handlungs- und Organisationsformen im Politikfeld innere Sicherheit

1. *Öffentlich-rechtliche Wahrnehmungsformen*
 - Beleihung (LuftSiG, UZwGBw)
 - Verwaltungshilfe (Strafvollzug)
2. *Bürgerschaftliche Engagement*
 - Freiwillige Polizeidienste (z.B. Baden-Württemberg)
 - Sicherheitswacht (z.B. Bayern, Sachsen, Niedersachsen)
 - Sicherheitspartner (z.B. Brandenburg)
3. *Verwaltungsintegration*
 - Überwachung des ruhenden u. fließenden Verkehrs durch Arbeitnehmerüberlassung
4. *Gesetzliche Indienstnahme/Eigensicherungsverpflichtungen*
 - Kerntechnische Anlagen (AtomG)
 - Flughäfen/Fluggesellschaften (LuftSiG)
 - Häfen (HafenG der Länder)
5. *Kooperation/Vernetzung*
 - Kooperationsverträge Innenministerien/Polizei und Sicherheitsgewerbe
 - Gemeinsame Streifengänge Polizei/ Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum
 - Studien- u. Fortbildungsangebote für private Sicherheitsakteure an polizeilichen Ausbildungseinrichtungen
6. *Organisationsprivatisierung kommunaler Sicherheitsverantwortung mit Beherrschungsvertrag*
 - Z. B. U-Bahnwache München GmbH (51%-Anteil Stadt München)
 - z. B. Hamburger Hochbahn-Wache (100% Stadt Hamburg)
7. *Wach- und Sicherheitsaufgaben durch privatrechtliche Beauftragung*
 - Schutz staatlicher und kommunaler Einrichtungen und gefährdeter Infrastrukturen wie Polizeikasernen, Behörden, Wasserwerke, Justizeinrichtung etc. durch private Sicherheitsunternehmen

Ergebnis

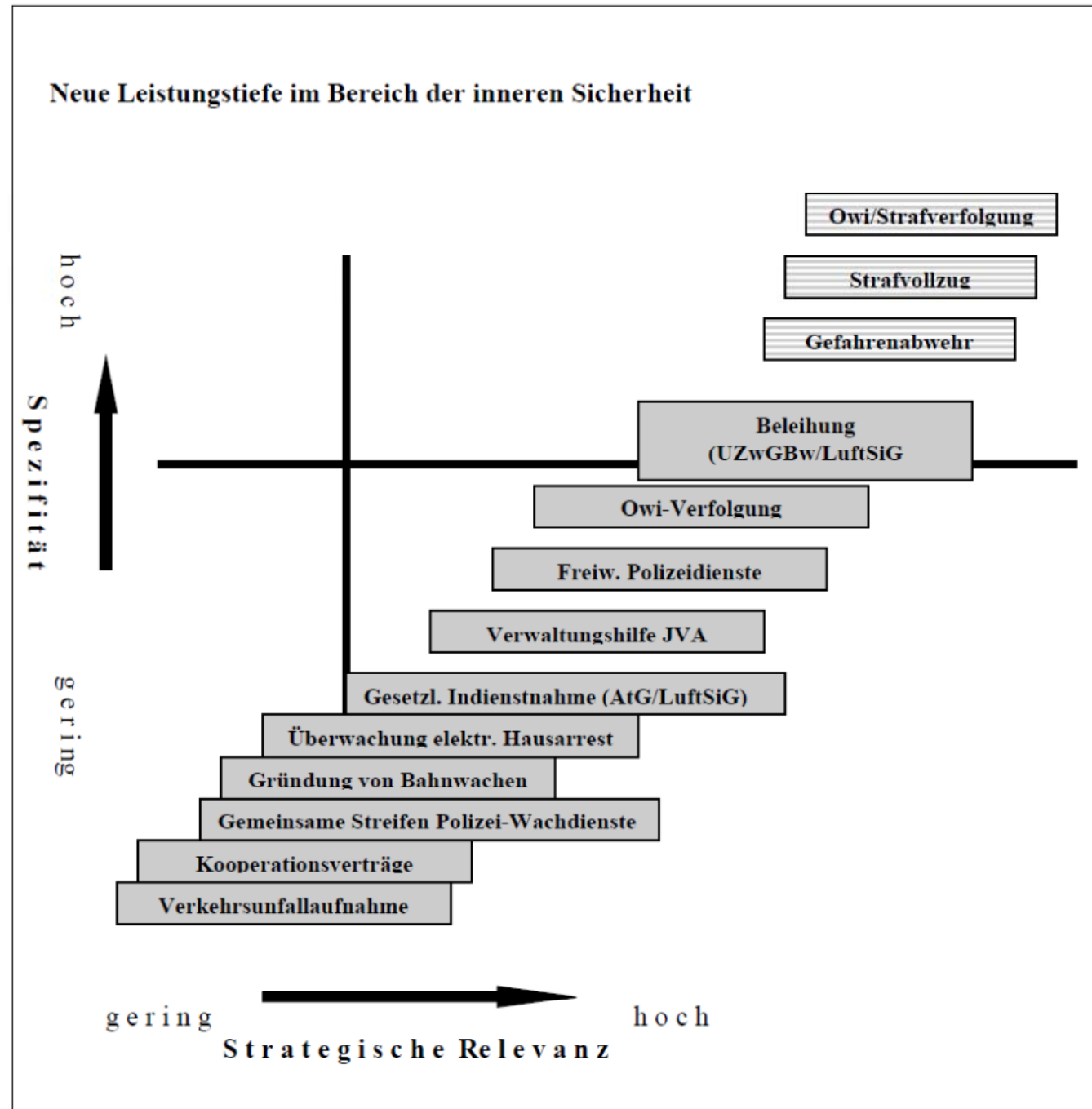
Institutionelle Ausdifferenzierung

(Pluralisierung der Wahrnehmung)

- Verringerung der staatlichen Leistungstiefe durch Entspezifizierung
- Neue (private) Formen ergänzen die staatliche Aufgabenwahrnehmung
- Vermischung öffentl.-rechtl. und privatrechtlicher Prinzipien / Formen
- schleichende Weiterentwicklung der staatl. Aufbauorganisation – komplexe Vielfalt

Entspezifizierungsprozess

Orientierung: Grundrechtsrelevanz +
Funktionsvorbehalt



Eine neue Verantwortungsstruktur des Staates?

- Verantwortungsteilung durch Verringerung der Eigenwahrnehmung
- Kompensation durch neue Formen der Einflussnahme
- Von der Eigenverantwortung zur Überwachungs- u. Letztverantwortlichkeit

Marktentwicklung und Ökonomisierung

- Praxis der öffentlichen Sicherheit ökonomisch durchdrungen - Private gewinnen an Bedeutung
- Öffentliches Gut Sicherheit wird zunehmend auch unter Markt- und Wettbewerbsgesichtspunkten betrachtet
- Oligopoler Nachfragemarkt entstanden
 - Volumen wächst (Umsätze/Anzahl der Beschäftigten)
 - Standardsetzung beim Staat (Qualifizierung, Einkommen)
 - Abhängigkeiten (Ausschreibungen, Wettbewerbsdruck)
- Keine Beeinträchtigung Sozialstaatsprinzip/
Gemeinwohlorientierung
- geringer Zielkonflikte Wirtschaftlichkeit – Gewaltmonopol
(JVA Vw-Hilfe)

Auswirkungen auf die Position des Staates

- Prävention/Gefahrenabwehr führen den Staat an seine Kapazitätsgrenze und lassen Präsenzlücken entstehen
- Reorganisation und Veränderung der Leistungstiefe – kein Rückzug
- Organisation von Staatlichkeit wird komplexer
- Staat ist nur noch ein Gewaltakteur unter mehreren – Wandel vom Herrschafts- u. Gewaltmonopolisten zum Herrschaftsmanager (Veranlasser, Auftraggeber, Kontrolleur, Koordinator)
- Staat ist zunehmend auf Private angewiesen
- Mitwirkung des Staates bleibt entscheidend (Motor/ Standardsetzung - ohne den Staat und gegen den Staat geht nichts
- alle Entwicklungen auch „rückholbar“

Probleme, Grenzen und Regelungsbedarf

- Gemengelage statt Gesamtkonzept (partielle Einzellösungen)
- Partielle Beeinträchtigungen des Gewaltmonopols
 - Kollision mit dem verfassungsrechtlichen Funktionsvorbehalt (Regelmäßige Tätigkeiten)
 - Überdehnung der Verwaltungshilfe (JVA)
 - Problem der „Professionellen Nothilfe“
- Datenschutzproblematik
- bestehende Rechtsinstitute den wandelnden Verhältnissen anzupassen (Fortentwicklung / Neukonzeption) – Sicherheitskooperationsrecht (Vw-Hilfe, Beleihung, gesetzl. Indienstnahme)

Generalisierbare Ergebnisse

- Tendenz: harte(staatliche) vs. weiche (private) Sicherheit
- Reorganisation - aber kein Rückzug
- Staatlichkeit wird komplexer und mitunter prekärer (Probleme)
- Die Struktur der IS der Zukunft setzt sich je nach Problem aus einem Set an Akteuren u. Wahrnehmungsformen zusammen –
- hoheitlicher Interventionsstaat wird zu einem kooperativen Sicherheitsstaat

Ludger Stienen

**Privatisierung und Entstaatlichung der
inneren Sicherheit – Erscheinungsformen,
Prozesse und Entwicklungstendenzen**

**Eine empirische Untersuchung zur Transformation von Staatlichkeit
am Beispiel der inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland**

Polizei & Wissenschaft

Verlag für Polizei_{wissenschaft}

*Kontakt:
ludger.stienen@hs-furtwangen.de*