



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: LPP 21 -S-021 a 04 99

Universitätsstadt Marburg
Oberbürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde
Ordnung und Straßenverkehr
35035 Marburg

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Frau Sonnleitner
Durchwahl (06 11) 353 2211
Fax (06 11) 353 2209
E-Mail Nina.Sonnleitner@hmdis.hessen.de
Ihr Zeichen FDL 32 II
Ihre Nachricht vom 02.04.2009

über
Regierungspräsidium Gießen

Datum: 07. Dezember 2009

Einsatz von Sicherheitsdiensten im öffentlichen Raum

Ihr Schreiben vom 02. April 2009

Meine telefonische Zwischennachricht vom 10. Juni 2009

Sehr geehrte Frau Linda, sehr geehrter Herr Vaupel,

haben Sie vielen Dank für Ihr Schreiben vom 02. April 2009.

Bezüglich der Aufnahme einer Streifentätigkeit ohne Hoheitsbefugnisse durch private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum darf ich Ihnen Folgendes mitteilen:

Die Abwehr von Gefahren ist eine hoheitliche Aufgabe. Sie ist gemeinsam von den Polizeibehörden und den Gefahrenabwehrbehörden wahrzunehmen (§ 1 Absatz 1 HSOG). Der Streifendienst ist Teil dieser hoheitlichen Aufgabe und darf unter Beachtung des Funktionsvorbehaltes aus Art. 33 Absatz 4 GG von den Gemeinden nicht an private Sicherheitsdienste delegiert werden.

Nach Art. 33 Absatz 4 GG dürfen Hoheitsbefugnisse in der Regel nur von Beamten und nur im Ausnahmefall von Privaten ausgeübt werden. Der Begriff der hoheitlichen Befugnisse i.S.d. Art. 33 Absatz 4 GG ist dynamisch auszulegen. Die Ausübung öffentlicher Hoheitsbefugnisse beschränkt sich nicht nur auf die Ausübung von Eingriffsbefugnissen, sondern umfasst auch die Wahrnehmung jener öffentlichen Aufgaben, die nicht Teil der klassischen Eingriffsverwaltung mit ihren Zwangsbefugnissen sind (Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 33 GG, Rn.33-35). Bestreifungen, die in der Regel dem Beobachten und Melden von möglichen Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen, sind daher auch ohne weitergehende Zwangsbefugnisse (Platzverweis etc.) hoheitlich.

Als Ausnahmen vom Funktionsvorbehalt des Art. 33 Absatz 4 GG sind die Beleihung und die Verwaltungshilfe anerkannt. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis ist dahingehend zu verstehen,



dass der Staat immer dann, wenn es um die Bewältigung erheblicher Gefahren und Risiken geht, sich nicht durch den Einsatz privaten Personals entlasten darf, sondern in der Lage sein muss, das Geschehen im Detail zu steuern. Je größer das potentielle Risiko, desto weniger darf sich der Staat zurückziehen. Insofern kommt der Einsatz von Privaten grundsätzlich nur bei standardisierten Routinetätigkeiten in Betracht (vgl. hierzu Gramm in Verwaltungsarchiv 1999, Seite 329 ff.).

Gerade bei einer Bestreifung zur Gefahrenabwehr scheidet eine Verwaltungshilfe begriffsnotwendig aus. Verwaltungshilfe zeichnet sich dadurch aus, dass der Verwaltungshelfer hoheitliche Aufgaben nach Anweisungen der Behörde ausübt, also keine selbstständigen Entscheidungen trifft, ob und wie er hoheitliche Befugnisse i.S.v. Art. 33 Absatz 4 GG ausübt.

Die polizeiliche Streifentätigkeit zeichnet sich dadurch aus, dass die Beamten und Beamtinnen mit den unterschiedlichsten Sorgen und Problemen der Bürger konfrontiert werden, so dass sich hieraus unvermittelt nicht vorhersehbare, konfliktträchtige Situationen ergeben können, die von den Beamten und Beamtinnen spontan dahingehend bewertet werden müssen, ob eine Gefahr i.S.d. HSOG vorliegt und ob und mit welchen Mitteln dieser als Gefahr qualifizierten Situation begegnet werden soll. Gerade die Einschätzung, ob eine Gefahr vorliegt und welche Schlussfolgerungen hieraus zu ziehen sind, steht im Ermessen des jeweiligen Beamten und erfordert daher eine selbstständige Entscheidung innerhalb kürzester Zeit.

Eine Beleihung dürfte bei einer Bestreifung zur Gefahrenabwehr durch private Wachleute ebenfalls ausscheiden, weil es sich gerade nicht um standardisierte Routinetätigkeiten handelt. Zudem besteht in Hessen noch keine entsprechende gesetzliche Grundlage. Die Schaffung eines hierfür erforderlichen Gesetzes ist auch nicht beabsichtigt, da mit dem HFBG bereits eine gesetzliche Möglichkeit geschaffen wurde, den polizeilichen Streifendienst durch den Einsatz von Freiwilligen zu unterstützen (vgl. § 1 Absatz 3 Nr.3 HFBG). Eine Verlängerung des HFBG ist angestrebt.

Soweit es um die private Bestreifung von öffentlichen Gebäuden oder Einrichtungen geht, in denen ein Hausrecht existiert, ist dies im Hinblick auf Art. 33 Absatz 4 GG unbedenklich, da hier das Hausrecht und keine hoheitlichen Befugnisse ausgeübt werden.

Im Gegensatz zu öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, die dem Allgemeingebrauch gewidmet sind, besteht Hausrecht auch in öffentlichen Gebäuden oder Einrichtungen, sofern es sich um Gebäude oder abgegrenzte Grundstücke handelt. Demnach gilt Hausrecht in Amtsgebäuden, Schulen und Schulhöfen, Universitäten einschließlich des Campusgeländes, Sportstätten (Sporthallen, Stadien, Vereinsfußballplätzen), Schwimmbädern (einschließlich Freischwimmbädern), Parks, Grünflächen und Friedhöfen, sofern sie abgegrenzt sind. Ein Hinweis für das Bestehen eines Hausrechts ist ferner das Vorhandensein einer Benutzungsordnung.

Das Hausrecht beruht auf dem Grundstückseigentum. In öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen kann es jedoch nicht weitergehen als in privaten. Das heißt, dass sich der Einsatz von Gewaltmitteln auf die sog. Jedermannrechte (Notwehr, Nothilfe und das Festnahmerecht nach § 127 Absatz 1 StPO) beschränkt. Die Ausübung des Hausrechts durch private Sicherheitsdienste setzt jedoch die Übertragung im Rahmen eines Dienstvertrages voraus. Zudem endet das Hausrecht räumlich an den Grenzen des jeweiligen Grundstücks.

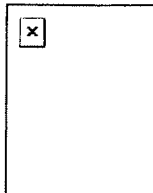
Auf Straßen, öffentlichen Plätzen und nicht abgegrenzten Grünflächen, die der Allgemeinheit gewidmet sind, existiert kein Hausrecht.

Im Übrigen verweise ich auf mein an die Regierungspräsidien gerichtetes Schreiben vom 03. März 2003 zur Frage der Zulässigkeit von privaten Streifendiensten in Rheinheim, Pfungstadt und Groß-Umstadt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

(Fredrich)



HESSISCHES MINISTERIUM
DES INNERN UND FÜR SPORT

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Regierungspräsidium

Darmstadt

nachrichtlich:

Regierungspräsidien

Gießen -Kassel

Anlage -1-

Aktenzeichen (Bitte bei Antwort angeben)

LPP 7 021-a 02 01

Bearbeiter/in: Herr Fredrich

Durchwahl: (06 11) 2701

Telefax: (06 11) 2709

Datum: 3. März 2003

Private Streifendienste in Reinheim, Pfungstadt und Groß-Umstadt

Mein Erlass vom 17.02.2003-LPP 71 -vö-021 a 02 01 81

Ihr Bericht vom 26.02.2003 -II 22.1-21 E 02-1/03

Zu Ihrem Bericht vom 26.02.2003 ist aus gefahrenabwehrrechtlicher Sicht Folgendes zu sagen:

Gefahrenabwehr ist eine hoheitliche Aufgabe. Sie ist gemeinsam von den Polizeibehörden und den Gefahrenabwehrbehörden wahrzunehmen (§ 1 Abs. 1 HSOG), wobei die Gemeinden eine wesentliche Verantwortung tragen (§ 2 Satz 2 und 3 HSOG). Privatpersonen dürfen ausnahmsweise nur dann öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, wenn ihnen durch Gesetz eine solche Aufgabe übertragen worden ist (so genannte Beliehene).

Die Gemeinde darf die ihr obliegende Aufgabe der Gefahrenabwehr daher nicht durch Privatpersonen ausüben lassen, sondern muss sie selbst durch ihre eigenen Bediensteten wahrnehmen.

Die Wahrnehmung der Aufgaben der Gefahrenabwehr erfolgt nicht nur durch Eingriffsmaßnahmen, die gegebenenfalls mit Zwang durchgesetzt werden. Aufgaben der Gefahrenabwehr werden auch durch Tätigkeiten ohne Eingriffscharakter wahrgenommen. Hierzu gehören z.B. auch Streifenfahr-

- 2 -

Gleitende Arbeitszeit: Bitte Besuche und Anrufe von montags bis donnerstags zwischen 8.30-12.00 und 13.30-15.30 Uhr, freitags von 8.30-12.00 Uhr oder nach Vereinbarung.

ten oder Verkehrsbeobachtungen (vgl. Nr.1.1.1 der Verwaltungsvorschrift zum HSOG sowie § 1 Abs. 3 Nr. 3 HFPG).

Raum für die Beauftragung von Privatpersonen bleibt nur dort, wo die Gemeinde keine öffentlich-rechtlichen Aufgaben der Gefahrenabwehr wahrnimmt, sondern im Rahmen des Privatrechts handelt. Von privatrechtlichem Handeln ist z.B. dann auszugehen, wenn die Stadt ein in ihrem Eigentum stehendes Gebäude oder umzäuntes Gelände, das nicht für öffentliche Zwecke genutzt wird, als Privateigentümer schützen möchte. Insoweit kann sie ihre Rechte als Eigentümer wie eine Privatperson schützen lassen. Das ist deshalb möglich, weil es nach deutschem Recht kein öffentliches Eigentum, sondern nur Privateigentum gibt.

Privatrechtsschutz ist auch für Objekte möglich, die der Öffentlichkeit gewidmet sind, wenn der Schutz außerhalb der Zeit erfolgt, für die die öffentliche Nutzung vorgesehen ist und diese Objekte tatsächlich für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind (abgezäunte und verschlossene Räume und Plätze).

Die Verträge zwischen den genannten Gemeinden und den privaten Sicherheitsunternehmen bedürfen einer Überarbeitung nach Maßgabe der oben genannten Grundsätze. Ich bitte Sie daher, entsprechend tätig zu werden.

Die betroffenen Gemeinden sollen auch darauf hingewiesen werden, dass die Beauftragung eines privaten Sicherheitsunternehmens im Widerspruch zu den sicherheitspolitischen Zielen der Landesregierung steht. Hiernach sollen die Träger der Gefahrenabwehr (Polizeibehörden und Gefahrenabwehrbehörden) gemeinsam und abgestimmt Gefahren abwehren und Prävention betreiben. Hierbei hilft auch der Einsatz von freiwilligen Polizeihelfern. Im Übrigen dürfte der Einsatz eines privaten Sicherheitsunternehmens nicht wirtschaftlicher sein als der Einsatz von Polizeihelfern.

Im Auftrag

Fredrich

Sicherheitsstreifen von Privaten Sicherheitsdiensten im öffentlichen Bereich

Ein Tätigwerden privater Sicherheitskräfte im öffentlichen Bereich, insbesondere durch zielgerichtete Streifen, wird durch die Polizei äußerst kritisch gesehen:

Für die Überwachung, Kontrolle und Präsenz auf öffentlichen Verkehrsflächen müssen die privaten Sicherheitskräfte ihre „Eingriffsbefugnisse“ auf die Jedermann - Rechte stützen, da sie nicht gem. § 99 HSOG bestellt sind und somit nicht über die Befugnisse als Hilfspolizeibeamtinnen und Hilfspolizeibeamten verfügen.

Das halte ich für einen Verstoß gegen das staatliche Gewaltmonopol, weil es gerade das Ziel solcher zielgerichteter Streifen ist, anstelle von Hoheitsträgern in einer Vielzahl denkbarer, aber noch nicht konkreter Fälle, in denen unterschiedlichste Rechtsgüter, Objekte oder Personen tangiert sein könnten, zu intervenieren und gegebenenfalls auch Gewalt zur Wiederherstellung des ordnungsgemäßen Zustandes einzusetzen. Es ist die Aufgabe des Staates und seiner Organe, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.¹

Dies wiederum sind genau die Tätigkeitsfelder, die staatlichen Hoheitsträgern unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr, auch wenn noch keine konkrete Gefährdung vorliegt, übertragen wurde. Damit sollte gewährleistet werden, dass Missbrauch von Gewalt unter dem Deckmantel der Gefahrenabwehr ausgeschlossen ist.²

Durch den Einsatz privater Sicherheitskräfte für präventive Streifen entsteht ein neues Macht- und Gewaltpotential, das anders als die Polizei nicht in den Rahmen demokratischer Kontrolle gebunden ist. Wer Verfügungsrechte über diese Kräfte besitzt, konkurriert mit dem Staat in einem besonders gefährlichen Bereich: Der Innehabung der Entscheidungsmacht über den Einsatz von organisierter Gewalt.³

Die Jedermann - Rechte sind ausschließlich für den nicht voraussehbaren Einzelfall beschränkten, akuten Notfall für eigene und fremde Rechtsgüter bestimmt, um Angriffe sofort abzuwehren und Schäden zu verhindern.⁴ In diesen Einzelfällen soll tatbestandsmäßiges - grundsätzlich strafrechtliches - Handeln gerechtfertigt und straffrei gestellt werden.

Ein Rückgriff privater Sicherheitsdienste auf diese Legitimation geht weit über den vorgesehenen Sinn und Zweck hinaus. Zwar sind auch hier die Fälle, in denen eingeschritten werden muss, nicht voraussehbar, aber aufgrund der Aufgabenstellung, Einsatzgebiete und Einsatzzeiten erheblich wahrscheinlicher. Es wäre zwar nicht einsichtig, die Jedermann-Rechte für private Sicherheitsdienste zu verbieten; es wäre aber auch rechtstaatlich bedenklich, sie als Normalfall anzusehen.⁵

Insofern sind die Jedermann-Rechte für den einzelnen Bürger und nicht als Rechtsgrundlage für private Sicherheitsdienste, die den öffentlichen Verkehrsraum bestreifen, gedacht.⁶

¹ BVerfGE, 24 56; BVerwGE 49, 202

² Dr. Pausch, Staatl. Gewaltmonopol und Privatisierung der Gefahrenabwehr, Polizei Frankfurt

³ Hoffmann-Riehm in: Übergang der Polizeigewalt auf Private? ZRP 1977, Heft II

⁴ Merten in: Rechtsstaat und Gewaltmonopol, Heft Recht und Staat, 442-443, Tübingen 1975

⁵ Hoffmann-Riehm in: Übergang der Polizeigewalt auf Private? ZRP 1977, Heft II

⁶ Hoffmann-Riehm, Schriftenreihe PFA 3/77, sinngemäß Dr. Murck, Deutsche Polizei 1993, 10, Kniesel, Frankfurter Rundschau v. 18.01.96; Dr. Beste im Workshop des BKA am 26/27.10.95

Aus dem Umstand, dass keine Bestallung gemäß dem HSOG erfolgt ist, erwachsen weitere Defizite. So unterliegt dieser Personenkreis keiner ausreichenden staatlichen Überwachung analog der Dienstaufsicht. Missbräuchliche Aufgabenwahrnehmung oder Fehlverhalten können somit gar nicht im erforderlichen Umfang festgestellt, korrigiert und/oder sanktioniert werden.

Unabhängig von der juristischen Seite bezweifle ich, ob die privaten Sicherheitsdienste bei ihrer Streifentätigkeit im öffentlichen Verkehrsraum die an sie herangetragenen Aufgaben und Anforderungen insbesondere im Hinblick auf die grundsätzliche Deeskalation der Situation erfüllen können. Aufgrund unzureichender Qualifikation sind sie bei überraschenden komplexen Aufgabenstellungen überfordert und unterliegen hinsichtlich der Aufarbeitung solcher Fälle einer unzureichenden (staatlichen) Aufsicht bzw. Kontrolle.

Somit muss von dem Einsatz privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum abgeraten werden. Wenn durch die Kommunen Streifen im öffentlichen Raum eingesetzt werden, dann sollten es nach § 99 HSOG bestallte Hilfspolizeibeamtinnen oder Hilfspolizeibeamten sein.