

Gollan  
Private Sicherheitsdienste in der  
Risikogesellschaft

Kriminologische Forschungsberichte  
aus dem  
Max-Planck-Institut für  
ausländisches und internationales  
Strafrecht

Band 87

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht  
Prof. Dr. Günther Kaiser

# Private Sicherheitsdienste in der Risikogesellschaft

Lutz Gollan



Freiburg i. Br. 1999

Lutz Gollan, Dr. jur., (Jahrgang 1970), war von 1995 bis 1996 und 1998 als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i.Br. tätig.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Gollan, Lutz:**

Private Sicherheitsdienste in der Risikogesellschaft / Lutz Gollan. [Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht]. - Freiburg im Breisgau: Ed. iuscrim, Max-Planck-Inst. für Ausländisches und Internat. Strafrecht, 1999

(Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht; Bd. 87)

Zugl.: Dresden, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-86113-031-9

© 1999 edition iuscrim

Max-Planck-Institut für ausländisches  
und internationales Strafrecht,  
Günterstalstraße 73, D-79100 Freiburg i. Br.

Alle Rechte vorbehalten

Printed in Germany/Imprimé en Allemagne

Herstellung: BARTH · medien-haus GmbH  
77955 Ettenheim  
Telefax 078 22/44 47-28

*Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier*

„Wirklich sind die kleineren Diebstähle, Flußdiebereien, Plünderungen, Veruntreuungen und Entwendungen [...] in einem Grade empor gewachsen, der mit dem schnellen Aufschließen des Nationalreichtums mittelst Handels und Manufakturen, im vollkommenen Verhältnisse steht.“

*Patrick Colquhoun: Über Londons Polizey. Leipzig 1800, 431.*

„In der fortgeschrittenen Moderne geht die gesellschaftliche Produktion von *Reichtum* systematisch einher mit der gesellschaftlichen Produktion von *Risiken*.“

*Ulrich Beck: Risikogesellschaft. Frankfurt a.M. 1986, 25.*

„Sicherheit statt Risiko“

Wahlkampf motto der *CDU*, Bundestagswahl 1998.

„Gebt uns das Risiko zurück.“

*Konrad Wetzker, Peter Strüven, Linda Bilmes: Gebt uns das Risiko zurück.*

München 1998.

„Die jetzige Unsicherheit in Betreff des Eigentums, und gewisser Maßen des Lebens selbst, ist für Jeden wahrlich ein so interessanter Gegenstand geworden, daß jede Art von Unterricht hierüber zum allgemeinen Bedürfnis wird.“

*Patrick Colquhoun: Über Londons Polizey. Leipzig, 1800, XVII.*

„God help them tonight in the hour of affliction  
Praying for him who they'll never see again

Hear the poor orphans tell their sad story

‘Father was killed by a Pinkerton man’“

US-amerikanische Ballade, 19. Jahrhundert



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i.Br. und wurde im Sommersemester 1999 von der juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden als Dissertation angenommen. Der Stand der Arbeit entspricht nunmehr dem Zeitpunkt August 1999.

Die Arbeit wäre ohne die hervorragenden personellen und sachlichen Vorzüge des Max-Planck-Institutes nicht möglich gewesen. Ich möchte mich an erster Stelle bei meinem Doktorvater, dem Direktor des Max-Planck-Institutes, Herrn Prof. Dr. HANS-JÖRG ALBRECHT, für die Unterstützung bei der Arbeit bedanken. Dank gebührt auch dem Zweitgutachter, Herrn Prof. Dr. OTTO LAGODNY (TU Dresden), und dem Drittgutachter, Herrn Prof. Dr. GÜNTER HEINE (Universität Gießen), die für eine zügige Begutachtung sorgten.

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Thematik habe ich wertvollen Rat von den Herren Dr. DETLEF NOGALA, JOACHIM OBERGFELL-FUCHS und Dr. DIETRICH OBERWITTLER sowie von Frau MONIKA BECKER erhalten. Für die zuvorkommende Unterstützung seitens der Bibliothek des Institutes möchte ich mich stellvertretend bei Herrn Prof. Dr. JOSEF KÜRZINGER bedanken.

Besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. GÜNTHER KAISER, der mir zusammen mit Herrn Dr. JÖRG KINZIG den Zugang zum Max-Planck-Institut öffnete. Die äußerst produktive Stimmung während meiner Zeit in Freiburg habe ich auch der Kaffeerrunde des Max-Planck-Institutes zu verdanken. Hier geht korrekterweise ein besonderer Gruß an Herrn OLIVER KIPPER.

Nicht zuletzt möchte ich mich bei Herrn MICHAEL KNECHT für die kontinuierliche und umfassende Unterstützung zu Beginn, während und am Ende meiner Promotion danken.

Schließlich danke ich ULI, die stets an meiner Seite stand.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b> .....	VII
<b>Einleitung</b> .....	1
<b>1. Kapitel: <i>Becks</i> Risikogesellschaftstheorie</b> .....	9
<b>A. Einführung</b> .....	10
<b>B. Risiko, Gefahr und Chance</b> .....	12
<b>C. Die Konstruktion des Risikos</b> .....	16
I. Kosten und Nutzen .....	17
II. Wahrnehmung und Vermittlung .....	18
III. Akzeptanz .....	18
<b>D. Zusammenfassung</b> .....	20
<b>2. Kapitel: Geschichte und Bestand der Privaten Sicherheitsdienste</b> 23	
<b>A. Geschichte der Privaten Sicherheitsdienste</b> .....	24
I. Nachtwächter .....	25
1. Die Nachtwächter am Ende des 19. Jahrhunderts.....	27
a) Die königlichen Schutzmannschaften Preußens.....	27
b) Die Kostenfrage der Nachtwächter.....	29
2. Das Ende der Nachtwächter .....	30
II. Hüttenpolizisten und Zechenwehren .....	32
1. Hüttenpolizisten .....	33
2. Zechenwehren.....	34

3. Gründe und Implikationen .....	35
III. Private Kontrolldienste der Neuzeit .....	37
1. Fabrikdiebstahlsvereine und interner Werkschutz .....	37
2. Wach- und Schließgesellschaften .....	40
IV. Staatliche und private Varianten zur Polizei.....	42
1. Öffentlich-rechtliche Varianten zur Vollzugspolizei .....	43
a) Hilfsgruppen des Bundes, der Länder und der Kommunen ....	43
b) Die bayerischen und sächsischen Sicherheitswachen .....	44
2. Private Varianten neben den Wach- und Sicherheitsdiensten.....	46
a) Detekteien und Detektive.....	46
aa) Privatdetektive.....	46
bb) Kaufhausdetektive .....	49
cc) City-Detektive .....	50
b) Auskunfteien .....	50
c) Haushüter/Homesitter .....	51
<b>B. Definition der „Privaten Sicherheitsdienste“.....</b>	<b>52</b>
I. Abgrenzung „Werkschutz“-„Wach- und Sicherheitsgesellschaften“	52
II. Unselbständige Sicherheitsdienste .....	54
<b>C. Zahlenmäßige Entwicklung des privaten Wachgewerbes.....</b>	<b>55</b>
I. Zahl der Beschäftigten.....	57
II. Zahl der Betriebe.....	60
III. Umsatz .....	62
IV. Lohn und Ausbildung .....	65
V. Internationaler Vergleich.....	66
<b>3. Kapitel: Aufgaben und Zweck der Privaten Sicherheitsdienste.....</b>	<b>69</b>
<b>A. Aufgaben .....</b>	<b>73</b>

---

I. Staatliche, übertragene Aufgaben .....	75
1. Bewachung von Bundeswehrbereichen .....	77
2. Flughafensicherheit .....	80
3. Geschwindigkeits- und Parkraumüberwachung .....	82
a) Parkraumüberwachung.....	82
b) Geschwindigkeitskontrollen .....	83
4. Justizvollzugs- und Abschiebehaftanstalten .....	85
5. Exkurs: Eisenbahnkontrolle .....	86
II. Private Aufgaben.....	87
1. Werkschutzdienste .....	88
2. Veranstaltungsdienst .....	89
3. Alarmanlagenbetreuung und Funkortung .....	89
4. Brandschutz, Gebäudereinigung und Elektroinstallationen .....	90
5. Geld- und Werttransporte.....	90
6. Personenschutz .....	91
7. Sicherheitsberatung .....	91
III. Aufgaben im Grenzbereich.....	92
1. Öffentlicher Personennahverkehr .....	92
2. Bewachung öffentlicher Gebäude .....	94
3. Revierdienste, Wohnviertelkontrolle und "Gated Communities" .....	96
4. Bestreifung sonstiger öffentlicher und halb-öffentlicher Räume .....	97
<b>B. Funktion der selbständigen Sicherheitsdienste.....</b>	<b>100</b>
I. Junior-Partner-Theorie .....	100
II. Ökonomische Theorie .....	101
III. Diskussion.....	102
IV. Abstrakte Gefahrenabwehr.....	107

V. Zwischenergebnis .....	112
<b>C. Ergebnis und Hypothese .....</b>	<b>114</b>
<b>4. Kapitel: Entwicklung des Sacheigentums .....</b>	<b>117</b>
<b>A. Von der Frühzeit bis zur Industrialisierung .....</b>	<b>119</b>
I. Mittelalter .....	119
II. Zeit ab dem 16. und 17. Jahrhundert .....	122
III. Absolutismus .....	124
1. Selbstverständnis des Absolutismus .....	124
2. Armenpolizei .....	125
IV. Industrialisierung .....	127
V. Das wirtschaftspolitische 19. Jahrhundert .....	130
1. Die Wirtschaftsedikte .....	130
2. Freiheit und Eigentum .....	131
3. Die neue politische Macht .....	133
4. Der neue Eigentumsbegriff .....	133
5. Demographische Veränderungen .....	135
VI. Verdrängung der Wohnbevölkerung aus den Innen- städten und Urbanisierung vom 19. Jahrhundert bis heute .....	136
<b>B. Das 20. Jahrhundert .....</b>	<b>140</b>
I. Politische und Rechtliche Veränderungen im Hinblick auf das Eigentum .....	141
1. Vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg .....	141
2. Nach dem Zweiten Weltkrieg .....	141
3. Das Eigentum in der Bundesrepublik .....	143
II. Bauplanungsrecht .....	144
III. Vergrößerung der Betriebsflächen und Technologisierung .....	146

---

IV. „Mass Private Property“ und halb-öffentliche Räume.....	149
<b>C. Zusammenfassung.....</b>	<b>151</b>
<b>5. Kapitel: Eigentum als Risiko.....</b>	<b>157</b>
<b>A. Eigentum als Chance .....</b>	<b>158</b>
<b>B. Eigentum als Gefahr?.....</b>	<b>158</b>
I. Grenzenlosigkeit der Risiken .....	159
II. Fehlende Zurechenbarkeit.....	163
III. Fehlende Kompensierbarkeit.....	165
IV. Akzeptanz .....	166
1. Beginn der Akzeptanz .....	169
2. Bürger als Eigentümer.....	170
3. Kritik und Akzeptanz .....	173
V. Gefahr und Lösung .....	175
VI. Zwischenergebnis .....	178
<b>C. Zusammenfassung.....</b>	<b>182</b>
<b>6. Kapitel: Gefahren für Dritte und „systemische“ Veränderungen</b>	<b>187</b>
<b>A. Konkrete Betroffenheit Dritter .....</b>	<b>187</b>
I. Einzelne Eingriffe.....	188
1. Optische Überwachung .....	189
2. Bewegungsmuster und sonstige Beobachtung im (halb-)öffentlichen Raum.....	191
3. Internationale Vernetzung und Datenschutz.....	192
4. Sonstige Gesetzesverstöße von Privaten Sicherheitsdiensten ....	196
II. Notwendigkeit der Reglementierung der Eingriffe .....	196
1. Zur Diskussion über die Einschränkung der Jedermannsrechte	198
2. Der Sinn einer Beschränkung.....	200

III. Zwischenergebnis .....	202
<b>B. Die „Sicherheit“ als Maßstab einer neuen Kontrollstruktur .....</b>	<b>204</b>
I. Die Unbestimmtheit des Begriffs .....	204
II. Gesellschaftliche Sicherheit - persönliche Sicherheit .....	205
III. Veränderte Kontrollstrukturen.....	208
1. Neue Ordnungen oder nur veränderte ? .....	208
2. Neubewertung der Sozialkontrolle .....	211
3. Es war einmal: Recht und Unrecht.....	212
4. Die Renaissance der "öffentlichen Ordnung" .....	214
5. Das Verschwinden der Polis und das Entstehen kommunikativ-existentieller Gefährdungen .....	216
6. Exkurs: "Kriminalität als Modernisierungsrisiko" .....	219
IV. Risiko und Strafrecht.....	221
1. Der Einfluß auf das Sanktionensystem .....	222
2. Sicherheit und Strafrecht.....	224
3. Es war einmal: Nulla poena sine lege .....	225
<b>C. Ergebnis .....</b>	<b>226</b>
<b>7. Kapitel: Zusammenfassung .....</b>	<b>231</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>245</b>

## Einleitung

Das Ziel der Arbeit ist es, anhand einer Hypothese über den Zusammenhang von privatem Sacheigentum und privaten Sicherheitsdiensten neue Gesichtspunkte in die seit Jahren oft nur oberflächlich verlaufende Diskussion um das Phänomen der privat verschafften, kommerziellen Sicherheit einzubringen und anhand der Risikogesellschaftstheorie die Kausalität zwischen den beiden Bezugspunkten zu belegen. Durch einen fächerübergreifenden Ansatz sollen Antworten auf Fragen gefunden werden, die nicht innerhalb nur einer wissenschaftlichen Disziplin beantwortet werden können, und ein Rahmen geschaffen werden, der durch die Beantwortung verschiedener Fragestellungen zur kommerziell verschafften Sicherheit ausgefüllt werden soll.

„Wozu brauchen wir private Sicherheitsdienste?“ war von Beginn an eine der zentralen Fragen bei der Entwicklung des Konzepts der Arbeit, deren Beantwortung auf den ersten Blick angesichts der faktischen Präsenz des Wachgewerbes müßig erscheint. Sie gewinnt aber an Bedeutung, wenn man sich vor Augen hält, daß die erste Wach- und Schließgesellschaft nicht vor dem Jahr 1901 gegründet wurde, heute aber immerhin 70-80% der Befragten einer Studie aus dem Jahr 1995 die privaten Sicherheitsdienste für unverzichtbar halten<sup>1</sup>. Die zuvor existierenden Formen organisierter *privater* Kontrolle waren informatorischen Charakters oder in die Organisationsstruktur größerer Betriebe bzw. Wirtschaftszusammenschlüsse unmittelbar eingebunden. Zur Jahrhundertwende scheint es daher zu gesellschaftlichen Veränderungen gekommen zu sein, die zur Entstehung der organisatorisch selbständigen Wach- und Schließgesellschaften führten. Es liegt die Vermutung nahe, daß vor diesem Zeitpunkt entweder eine andere Sicherheitsstruktur in Deutschland existierte, die brüchig oder ersetzt wurde, oder daß sich die gesellschaftlichen Verhältnisse so änderten, daß die bestehenden Kontrollmechanismen als nicht mehr ausreichend angesehen

---

<sup>1</sup> Siehe unten Kapitel 5 B. VI.

wurden. Dies zu überprüfen ist eine der Aufgaben, die durch diese Arbeit gelöst werden sollen<sup>2</sup>.

Ursprünglich bestand das Ziel der Arbeit in einer umfassenden, vornehmlich deskriptiven Darstellung der privaten Sicherheitsdienste in Deutschland mitsamt ihren historischen Wurzeln, ihrer Größe, der Beschreibung ihres Aufgabenkreises und der gesellschaftspolitischen Funktion, eingebettet in die statistischen Erfahrungen zur Kriminalität und Kriminalitätsfurcht in Deutschland und in die rechtlichen Grundlagen des Handelns des Bewachungsgewerbes. Schon bei der Herausarbeitung der historischen Bezüge wurde aber deutlich, daß die Einordnung der privaten Sicherheitsdienste in das soziale Kontrollsystem von Variablen bestimmt ist, die Kennzeichen einer größeren gesellschaftlichen Entwicklung sind. Diese Entwicklung begann im Mittelalter und ihr Abschluß kann heute nur erahnt werden. Die entsprechenden Veränderungen erschienen angesichts der zurückhaltenden wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den privaten Sicherheitsdiensten für diese Arbeit von größerer Bedeutung als eine rein beschreibende Untersuchung des Bewachungsgewerbes.

Zu Beginn der Dissertation mußte entschieden werden, ob eine empirische Untersuchung angezeigt war, um eine abgesicherte Grundlage für die Aufarbeitung des Phänomens der privaten Sicherheitsdienste zu schaffen, oder ob ein theoretischer Ansatz vordringlicher sei. *Beste* und *Voss*, die sich sehr kritisch mit den gesellschaftlichen Veränderungen in der Sozialkontrolle auseinandergesetzt haben, sehen vier Gründe für den Aufstieg des privaten Sicherheitsgewerbes<sup>3</sup>:

- den Anstieg der registrierten Anzeigen und die damit verbundene Verbrechenfurcht,
- die mögliche Überlastung der staatlichen Strafverfolgungsinstanzen,
- die allgemeine Privatisierungsdebatte und
- die Gefahren- und Risikoproduktion.

Während die beiden zuerst genannten Punkte nur anhand empirischer Forschung (wenn überhaupt) überprüft werden können, möglicherweise aber

---

<sup>2</sup> Man könnte annehmen, daß der Markt für die kommerziell und privat angebotene Sicherheit schon immer bestanden hatte, jedoch nicht erschlossen war. Letzteres wäre eine rein marktwirtschaftliche Erklärung, die angesichts der auch nach knapp 100 Jahren weiter steigenden Nachfrage nach den Leistungen des Bewachungsgewerbes nur im geringen Maß tauglich ist.

<sup>3</sup> *BESTE/VOSS 1995a*, 219ff.; vgl. auch deren empirische Ergebnisse bei *BESTE 1998*.

nur einen Reflex auf tieferliegende gesellschaftliche Veränderungen darstellen, so zeigen sich die beiden letztgenannten lediglich einer theoretischen Überprüfung zugänglich.

Der Verzicht in dieser Arbeit auf einen empirischen Ansatz beruht auf zwei Erwägungen. Die erste ist rein praktisch. Eine ursprünglich im Jahr 1995 ins Auge gefaßte Untersuchung der Unternehmen der Sicherheitsbranche, ihrer Mitarbeiter und der Bevölkerung wurde im Bearbeitungszeitraum von der zwischenzeitlichen gesetzlichen und auch praktischen Entwicklung überholt. Der zum 01.04.1994 eingeführte Unterrichtsnachweis für die Angestellten und Geschäftsinhaber im Bewachungsgewerbe in der Bewachungsverordnung ließ die kritische Fragestellung nach den (rechtlichen) Kenntnissen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in der Sicherheitsbranche ins Leere laufen. Die Novelle der Bewachungsverordnung sah eine Übergangsregelung sowie eine Ausnahme für langjährige Beschäftigte vor, so daß eine entsprechende Erhebung für den Bearbeitungszeitraum aufgrund der unterschiedlichen Kenntnisstände und der sich ändernden Lage angesichts der großen Bedeutung des Punktes ohne Wert gewesen wäre. Eine entsprechende Befragung dürfte erst seit Mitte 1997, nachdem die Übergangsregelung abgelaufen ist, sinnvoll geworden sein.

Die zweite Erwägung beruht darauf, daß bislang keine grundlegenden theoretischen Monographien aus dem Bereich der Sozial- oder Rechtswissenschaften zu den privaten Sicherheitsdiensten vorliegen. Verschiedene Aufsätze befassen sich mit einzelnen Aspekten, doch ein umfangreicher Entwurf steht zumindest für Deutschland noch aus. Die Verbreitung und die große Akzeptanz des Bewachungsgewerbes durch die Privatpersonen, die Wirtschaft und auch den Staat dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß mit den privaten Sicherheitsdiensten möglicherweise erhebliche Veränderungen der Sozialkontrolle und damit unseres Zusammenlebens verbunden sind, deren Bedeutung bislang nicht vollständig erkannt worden ist.

Es gibt nur wenige deutschsprachige Abhandlungen über die Ursachen des starken Auftriebs, den die privaten Sicherheitsdienste, Detektive und die technische Sicherheit in den letzten Jahrzehnten erlebt haben. Neben Ansätzen, den Boom marktwirtschaftlich als Lückenfüller zu begreifen, den Anreiz der kommerziellen Angebote durch die vermeintliche Produktneuheit zu erklären, und der Feststellung, daß die „effiziente Lobbyarbeit seitens des Sicherheitsgewerbes“, mit der dieses seine Mitarbeiter als professionelle Sachverständige darstellt, zum Wachstum der Bewachungs-

branche geführt hat<sup>4</sup>, ist in der deutschen Literatur die Frage, welchen Zweck das private Wachgewerbe erfüllt und welche Ziele es verfolgt, nur beiläufig diskutiert worden. Noch geringer ist die Zahl der Werke, welche sich mit den Auswirkungen der „Blüte“ des Bewachungsgewerbes beschäftigen. Die Forschung über die „Wach- und Schließgesellschaften“ steht in Deutschland auch am Ende des Jahres 1999 noch am Anfang, wie *Mahlberg* schon 1988 bemerkt hatte und 1992 wiederholte<sup>5</sup>.

Zwei Teilaspekte der Problematik der privaten Sicherheitsdienste stehen in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung in Deutschland im Mittelpunkt. Zum einen gibt es im Bereich des öffentlichen Rechts neuere Untersuchungen über die Implikationen der Privatisierung der bisher staatlich wahrgenommenen Aufgaben, darunter auch hinsichtlich der Sicherheitsverschaffung<sup>6</sup>. Dieser Bereich steht hier jedoch nicht im Vordergrund. Die Privatisierungsproblematik mit ihren Bezügen zum Verfassungsrecht gehört zwar ebenso zu dem Komplex der Fragen zum Bewachungsgewerbe wie die Sicherung privaten Eigentums durch die kommerziellen Sicherheitsdienste. Die Ausdehnung auf die Frage nach dem Gewalt- bzw. Beamtenmonopol für hoheitliche Aufgaben würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. In der Auseinandersetzung befindet sich zum anderen die seit den 70er Jahren andauernde straf- und öffentlich-rechtliche Diskussion über eine mögliche Beschränkung der Jedermannsrechte für „professionelle Nothelfer“. Auf diesen Diskurs wird weiter unten eingegangen<sup>7</sup>.

Was jedoch bislang fehlt, ist ein Ansatz, der sich nicht auf einzelne Aspekte beschränkt. Die existierende Forschung zeigt, daß die kommerzielle Sicherheitsverschaffung ein theoretisches und praktisches Feld ist, in dem unverhältnismäßig viele wissenschaftliche Sichtweisen möglich sind. Deren interdisziplinäre Verschränkung hat jedoch bislang noch keinen erheblichen Niederschlag in der deutschen Literatur innerhalb einer Monographie gefunden. Vielmehr finden sich separate Ansätze zu den unterschiedlichen gesellschaftlichen Belangen des privaten Wachgewerbes, denen es

---

<sup>4</sup> Zu beiden siehe AHLF 1996, 30.

<sup>5</sup> MAHLBERG 1988, 118ff.; MAHLBERG 1992, 209.

<sup>6</sup> Siehe etwa GRAMM 1998; BRACHER 1987; MAHLBERG 1988; HONIGL 1985.

<sup>7</sup> Zuerst wohl forderte HOFFMANN-RIEM 1977, 277ff. bzw. 6ff., eine entsprechende gesetzliche Beschränkung; vgl. aus jüngerer Zeit etwa den Antrag der SPD-Fraktion zur Vorlage eines Gesetzentwurfs über Rechte, Pflichten und Aufgabengebiete privater Sicherheitsunternehmen, BTDrS. 13/3432 vom 06.12.1995; dazu unten Kapitel 6 A. II.

an der interdisziplinären Harmonie trotz der weitreichenden Bezüge zum Großteil noch fehlt.

Herausragend in der vorhandenen fachüberschreitenden Literatur sind drei Sammelbände. Zum einen ist dies das „Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes“<sup>8</sup>, herausgegeben vom Vorsitzenden der Geschäftsführung des deutschen Marktführers der privaten Sicherheitsdienste. Wie schon die berufliche Stellung des Herausgebers ahnen läßt, sind die meisten Autoren der verschiedenen Beiträge (32 von 39) Angehörige der Branche. Gleichwohl wird versucht, das Phänomen in seinen Bezügen zur Inneren Sicherheit, dem Gewaltmonopol, dem öffentlichem Bild, der Kriminalitätsslage, den rechtlichen Grundlagen, seinen Aufgaben und der Betriebs- und Volkswirtschaft auf knapp 900 Seiten darzustellen. Das allein aufgrund seines Umfangs schon bemerkenswerte Werk stellt keinen Anspruch auf eine Verknüpfung der einzelnen Beiträge zu einem harmonischen Ganzen<sup>9</sup>. Diese Beschränkung auf eine nur gesammelte Darstellung der einzelnen Aspekte ist jedoch für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den privaten Sicherheitsdiensten symptomatisch<sup>10</sup>.

Daneben gibt es das jüngst erschienen Sammelwerk „Privatisierung von Staatsaufgaben“, herausgegeben von *Gusy*<sup>11</sup>. In ihm sind verschiedene Aspekte zur Privatisierung von Staatsaufgaben mit Schwerpunkten zum Telekommunikations-, Umwelt- und auch Polizeirecht enthalten. Grundsätzliche Bemerkungen aus den Politik-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften bilden den allgemeinen Teil in diesem Band.

Das dritte Buch ist die Sammlung von *Sack, Voß, Frehsee, Funk* und *Reinke* aus dem Jahr 1995<sup>12</sup>, in dem Straf- und Staatsrechtler, Soziologen, Psychologen, Politologen und Kriminologen aus Europa und Kanada die wissenschaftliche Annäherung an das komplexe Thema versuchen. Aber auch hier finden sich wenig Ansätze, fächerübergreifend vorzugehen. Kennzeichnend ist die Verweisung eines Autors auf die Zuständigkeiten anderer Wissenschaften mangels angeblich fehlender Kompetenz<sup>13</sup>. Hilfreicher, wenngleich auch viel „gefährlicher“ erscheint dagegen *Nogalas*

---

<sup>8</sup> Hrsg. v. J. GLAVIC, Stuttgart 1995.

<sup>9</sup> GLAVIC, Vorwort zum Handbuch des private Sicherheitsgewerbes, 1995, VI.

<sup>10</sup> Vgl. etwa auch den neueren Sammelband von PITSCHAS/STOBER 1998.

<sup>11</sup> Baden-Baden 1998.

<sup>12</sup> Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, Baden-Baden.

<sup>13</sup> So bei TROTHA 1995, 32 Fn. 18.

Auffassung, daß die „disziplinäre Grenzüberschreitung“<sup>14</sup> in der Diskussion über das Phänomen der privat verschafften kommerziellen Sicherheit nur förderlich sein kann. Diese wurde entsprechend in der hier vorliegenden Arbeit versucht. Ein allumfassendes Konzept ist sicher nicht möglich, jedoch sollte die Schaffung eines umfangreicheren theoretischen Rahmens angestrebt werden.

Schließlich existiert seit dem Jahr 1999 ein Sammelband zur organisatorischen und rechtlichen Lage des Sicherheitsgewerbes in 26 europäischen Staaten<sup>15</sup>. Hierbei werden kursorisch die faktischen Rahmenbedingungen der Tätigkeit der Privaten Sicherheitsdienste beschrieben. Im Vordergrund steht dabei jedoch regelmäßig die unausgesprochene Prämisse, daß das Bewachungsgewerbe vorrangig der Kriminalitätsbekämpfung dient<sup>16</sup>.

Nicht unerwähnt bleiben darf an dieser Stelle die Arbeit *Bueß* '„Private Sicherheitsdienste“<sup>17</sup>, die verdienstvoll im Hauptteil einen ausführlichen rechtlichen Vergleich der polizeilichen Standardmaßnahmen nach den Polizeigesetzen mit den Befugnissen der Privaten Sicherheitsdienste bietet.

Das Novum, das durch diese Arbeit jedoch konzipiert wird, mag sowohl für den Juristen als auch für den Sozialwissenschaftler überraschend sein. Die Verbindung von juristischen mit soziologischen Fragestellungen anhand der (etwas aus der Mode gekommenen) Risikogesellschaftstheorie stellt einen neuen, ungewöhnlichen Ansatz dar<sup>18</sup>. Dieser sollte jedoch den Vorzug haben, daß durch die Einordnung eines bislang wenig untersuchten Phänomens in eine gesellschaftstheoretische, mittlerweile von verschiedenen Seiten rezipierte und kritisierte Konstruktion, eine Orientierung an bekannten Parametern möglich ist. Mittels einer Deduktion unter bekannte Begriffe kann eine vertraute Basis als Ausgangspunkt für neue Erkenntnisse genutzt werden. Dadurch sollte eine verständliche und gleichzeitig weiterführende Darstellung des umfangreichen Themas erreichbar sein.

Aus jüngerer Zeit ist als bisher einmalige überdisziplinäre Verknüpfung von Polizeiforschung und der soziologischen Risikogesellschaftstheorie

---

<sup>14</sup> NOGALA 1995, 250 Fn. 51.

<sup>15</sup> OTTENS 1999.

<sup>16</sup> So werden in fast allen Länderbeschreibungen die Kriminalitätsstatistiken zitiert, vgl. die Zusammenfassung von v. ARNIM 1999, 13ff., 20f., und WACKERHAGEN/OLSCHOK 1999, 170ff., im zitierten Werk; dazu noch weiter unten Kapitel 3 B.

<sup>17</sup> Stuttgart 1997.

<sup>18</sup> Vgl. aber zu dem Gedanken ansatzweise BESTE 1998, 180f.; kritisch neuerdings JOHNSTON 1999, 182.

das Buch von *Ericson/Haggerty* „Policing the Risk Society“<sup>19</sup> hervorzuheben. In ihm wird die nach Auffassung der Autoren in der Risikogesellschaft gewandelte Funktion der Polizei als Risikokommunikator beschrieben. Nach *Ericson/Haggerty* dient die Polizei heutzutage der Vermittlung von Informationen zwischen den relevanten Institutionen der Risikoverwaltung. Mit den Versicherungen, wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen, Schulen, Verkehrs- und Finanzbehörden und Gerichten werden sicherheitsrelevante Hinweise ausgetauscht, um die Risiken unseres Zusammenlebens zu minimieren. Die Polizisten sind danach nicht die Verfolger von Straftaten, sondern die „knowledge worker“ der Risikogesellschaft<sup>20</sup>. Diese Erkenntnisse der Forscher bleiben aber in ihrer auf die Risiken der *technischen* Moderne beschränkten Definition stecken. So wertvoll wie die Befunde der Untersuchung für das Verständnis der heutigen Polizeiarbeit sind, vermögen sie gleichwohl nicht, die sonstigen, beispielsweise sozialen Risiken in deren tatsächlichem Umfang und Bedeutung aufzuzeigen.

Im folgenden soll keine umfassende Gesellschaftstheorie geschaffen werden, die alle Bezugspunkte der kommerziellen Sicherheit vereint, sondern es sollen schon existierende Ansätze mit innovativen Vorstellungen und Erkenntnissen verbunden werden, um so zu einem neuen, unbeschränkten Blick zu führen, der kritisiert und weiterentwickelt werden soll. Die Arbeit hat sich zum Ziel gesetzt, eine zumindest teilweise Zusammenführung der unterschiedlichen Gesichtspunkte zu einem Ansatz zu versuchen, um so eine Basis für eine fächerübergreifende Diskussion zu errichten, die die Eigentümlichkeiten der privaten Sicherheitsdienste in deren Relevanz für unsere Gesellschaft in *vielerlei* Hinsicht zum Inhalt haben sollte. Dies ist stellenweise nur durch eine allgemein gehaltene Theoretisierung möglich, um die noch fehlenden Grundlagen zu schaffen. Im übrigen wird aber die Risikogesellschaftstheorie *Ulrich Becks* als Ausgangspunkt zur Ausdifferenzierung der Implikationen des Sicherheitsmarktes dezidiert angewendet und weiterentwickelt.

Die Hypothese der Arbeit vermutet im Sacheigentum in Anlehnung an die Risikogesellschaftstheorie ein soziales Risiko, das durch die Industrialisierung und Liberalisierung unserer Gesellschaft entstanden ist. Seine Kontrolle kann den bürgerlich-liberalistischen Vorstellungen entsprechend

---

<sup>19</sup> Oxford 1997.

<sup>20</sup> ERICSON/HAGGERTY 1997, 19.

vorteilhafter durch die privaten Sicherheitsdienste als durch die Polizei erfolgen. Diese Hypothese wird weiter unten entwickelt<sup>21</sup> und überprüft.

Eine geographische Einschränkung der Arbeit liegt in der Konzentrierung auf Deutschland. Auch wenn die relevante amerikanische, englische und niederländische Literatur mitberücksichtigt wird, liegt der Schwerpunkt auf der Analyse der für das private Wachgewerbe maßgebenden inländischen Umstände. Der Gang der Untersuchung gliedert sich wie folgt:

Um eine einheitliche Basis zu schaffen, werden im ersten Kapitel die Grundlagen der Risikogesellschaftstheorie von *Beck* dargestellt. Weiterhin werden die zentralen sozialtheoretischen Begriffe, die für die Arbeit von Bedeutung sind, definiert. Anschließen erfolgt im zweiten Kapitel die Darstellung der Entwicklung des Bewachungsgewerbes in Deutschland. Neben der Erörterung der geschichtlichen Perspektive der einzelnen Erscheinungsformen privat verschaffter, kommerzieller Sicherheit wird eine Abgrenzung der privaten Sicherheitsdienste von den anderen Kontrollinstitutionen und eine Zusammenfassung des zu den privaten Sicherheitsdiensten vorhandenen Zahlenmaterials unternommen.

Im dritten Kapitel werden die unterschiedlichen Einsatzbereiche des Bewachungsgewerbes überblicksartig dargestellt, um einen ersten Eindruck von der praktischen Relevanz der Kontrolle durch die privaten Sicherheitsdienste zu erlangen. In diesem Zusammenhang werden die bisherigen wissenschaftlichen Befunde zur Funktion der selbständigen Sicherheitsdienste erläutert. Die „Junior-Partner-Theorie“ und die „Ökonomische Theorie“ werden einander gegenübergestellt, um die Zielrichtung des Einsatzes privater Sicherheitsdienste zu erkennen. Im Anschluß daran wird die Hypothese dieser Arbeit, die im weiteren Verlauf überprüft wird, formuliert.

Im vierten Kapitel folgt die Schilderung der quantitativen und qualitativen Entwicklung des privaten Sacheigentums in Deutschland, das für das Bewachungsgewerbe den Hauptansatzpunkt seines Handelns bildet. Im fünften Kapitel beginnt die Deduktion der Hypothese im Rahmen der Risikogesellschaftstheorie aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse. Abschließend (Kapitel 6) wird die Überprüfung anhand gesellschaftlicher Strukturanalysen der Sicherheitsphilosophie unserer Zeit in der Gesellschaft im allgemeinen und im Strafrecht im speziellen fortgesetzt und beendet. Das letzte Kapitel faßt die Erkenntnisse der Arbeit zusammen.

---

<sup>21</sup> Siehe näher Kapitel 3 C.

## 1. Kapitel

### *Becks Risikogesellschaftstheorie*

Die Risikogesellschaftstheorie ist seit der Mitte der 80er Jahre von der Soziologie ausgehend für viele wissenschaftliche und alltägliche Betrachtungen maßgeblich geworden und wird zur Beschreibung und Erklärung von vielfältigen Erscheinungen der heutigen Gesellschaft herangezogen. Rezeption des Begriffs und des dahinterstehenden Konzepts unserer Gesellschaft war und ist weiterhin bemerkenswert. Neben der Systemtheorie *Luhmanns* hat kaum ein anderer Gedanke die Geistes- und Naturwissenschaften der letzten Jahrzehnte so beeinflusst wie die Vorstellung vom Risiko als bestimmendes Element unserer Zeit. Die Literatur zur Risikogesellschaft, zur Risikoabschätzung und Risikoberechnung ist heute nicht mehr zu überblicken.

Verschiedene Risiken werden schon seit mehreren Jahrzehnten wissenschaftlich beleuchtet. Erste Risikoanalysen stammen aus den 60er Jahren dieses Jahrhunderts. Diese setzten sich vornehmlich mit der Atomkraft auseinander<sup>22</sup>. Seit dieser Zeit hat die Menge an risikoorientierten wissenschaftlichen und populären Materialien und Ideen exponentiell zugenommen und beschäftigt verschiedene Bereiche der Sozial-, Geistes-, Wirtschafts- und Naturwissenschaften. So werden sowohl Elektrosmog, die Wissenschaft als solche, Aktienanlagen, die Familie und sogar ganz Deutschland als Risiko beschrieben. Die Risikogesellschaft selbst wird unter anderem als ein ernährungswissenschaftliches Problem betrachtet<sup>23</sup>. Innerhalb der Rechtswissenschaft fand die Auseinandersetzung mit modernen Risiken bislang vornehmlich im Umweltrecht und zum Teil auch im

---

<sup>22</sup> Vgl. dazu BONSS 1995, 9.

<sup>23</sup> H.- P. NEITZKE, Risiko Elektrosmog, Basel 1994; E. BECKER, Risiko Wissenschaft, Frankfurt a.M. 1993; CH. BAUER, Das Risiko von Aktienanlagen, Köln 1992; A. NETZLER, Familie als Risiko, Graftschaft 1993; J. FISCHER, Risiko Deutschland, Köln 1994; A.V. HOLLEN, Richtig essen in der Risikogesellschaft, Eschborn 1989.

(Produkt-) Haftungsrecht statt<sup>24</sup>. Die Idee der von Risiken bestimmten Gesellschaft als neuer, anderer Moderne stammt jedoch vom Soziologen *Ulrich Beck*.

Eine umfassende Erörterung aller Bezüge der Risikogesellschaftstheorie kann aufgrund der – bis zu Moralfragen reichenden – facettenreichen Aspekte nicht geliefert werden. Die soziologische Betrachtungsweise steht für die vorliegende Arbeit wegen ihrer Bezüge sowohl zur Wirtschaft als auch zur Rechtswissenschaft und Politik im Mittelpunkt.

## A. Einführung

Die Theorie der Risikogesellschaft als anderer Moderne entstammt der Soziologie. Als Erklärungsmodell unserer Zeit kann sie jedoch für alle wissenschaftlichen Bereiche von Bedeutung sein. In der Physik, der Volks- und Betriebswirtschaft kann sie Anwendung finden und auch im rechtswissenschaftlichen Bereich. Die Risiken, die *Beck* meint, sind vornehmlich biologisch-chemischen und physikalischen Charakters. Als Beispiele nennt er Radioaktivität, Schad- und Giftstoffe in den Grundelementen, Gentechnik etc.<sup>25</sup>. Diese Beschränkung ist nicht recht erklärbar, sind doch auch andere gesellschaftliche Bereiche wie die Medizin, die Psychologie, die Wirtschaft und die Rechtswissenschaften von Risikodiskursen betroffen<sup>26</sup>. Gleichwohl wurde bislang nur vereinzelt die Erweiterung des Konzeptes der Risikogesellschaft auf Erscheinungen im ökonomischen und sozialen Bereich gefordert oder versucht<sup>27</sup>.

*Beck* schuf 1986 mit seinem Buch „Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne“ einen Entwurf, der seiner Meinung nach den Bruch unserer Industriegesellschaft beschreibt und die Zukunft der nächsten Jahrzehnte weist<sup>28</sup>. Neben *Beck* befaßten sich fast zeitgleich *Evers/Nowotny* mit einer ähnlichen Betrachtung der heutigen Gesellschaft, der Exis-

---

<sup>24</sup> Vgl. WOLF 1991, 378ff.; HILGENDORF 1993.

<sup>25</sup> BECK 1988, 10, 129; DERS. 1986, 29.

<sup>26</sup> BONSS 1995, 16, 18; zu den Zinsveränderungen als Risiko neuerdings NOLLMANN 1997, 225ff.

<sup>27</sup> Etwa von BLANKE 1991, 280, und RAUSCHENBACH 1994, 89f., mit dem Beispiel der Berufswahl; LUHMANN 1991, 41ff., faßt die Zukunft als Risiko auf.

<sup>28</sup> BECK 1986, 12ff.

tenz und Rezeption von Risiken, die jedoch einen anderen Schwerpunkt hat<sup>29</sup>.

Nach *Becks* eigener Definition ist die Risikogesellschaft die Entwicklungsphase der modernen Gesellschaft, in der die durch die Dynamik der Modernisierung hervorgerufenen sozialen, politischen, ökologischen und individuellen Risiken sich zunehmend den Kontroll- und Sicherungsinstitutionen der Industriegesellschaft entziehen<sup>30</sup>. Der Eintritt in die Risikogesellschaft findet nach *Beck* in dem Augenblick statt, in dem die gesellschaftlich produzierten Gefahren die vorhandenen Sicherheitssysteme unterterminieren und aufheben<sup>31</sup>. Ausgangspunkt ist für *Beck* die voranschreitende Technologisierung unserer Gesellschaft<sup>32</sup>. Dieser in seinem Werk ständig wiederkehrende Bezugspunkt ist für die vorliegende Arbeit nur von untergeordneter Bedeutung. Interessanter erscheint hier vielmehr die Frage, ob die Konsequenzen, die *Beck* aus der Grundlage seiner Theorie der Risikogesellschaft zieht, vergleichbar für das Phänomen der Privaten Sicherheitsdienste in Deutschland zu schlußfolgern sind.

Die „Risikogesellschaft“ ist möglicherweise nicht nur durch die Technologisierung als Folge der Industrialisierung bestimmt. Unsere Gegenwart kennt weitere Erscheinungen, die durch den *Beck*'schen Ansatz erklärt werden könnten. Für den Versuch, die bislang nur unzureichend theoretisierte Erscheinung der Privaten Sicherheitsdienste in Deutschland unter soziologischen Gesichtspunkten zu deuten, werden im folgenden zunächst die Eckpfeiler der *Beck*'schen Risikogesellschaftstheorie erläutert. Der Risikoansatz wird dabei als allgemeiner Konsens verstanden<sup>33</sup>. Daher wird keine Überprüfung der Grundlagen erfolgen, sondern im Verlauf der Arbeit ihre Anwendbarkeit auf ein bestimmtes Phänomen erforscht.

*Becks* Eingangssatz in der *Risikogesellschaft*<sup>34</sup>: „In der fortgeschrittenen Moderne geht die gesellschaftliche Produktion von *Reichtum* systematisch einher mit der gesellschaftlichen Produktion von *Risiken*“, ist die pragmatische Wurzel und Erkenntnis zugleich, die den Weg für seine Theorie bil-

---

<sup>29</sup> Die sozialen „Unsicherheiten“ Armut und Arbeit sowie die Entstehung des Wohlfahrtsstaates werden dort vorrangig beleuchtet, EVERS/NOWOTNY 1987, 12; vgl. dazu PRITTWITZ 1993, 62ff.

<sup>30</sup> BECK 1993, 535; vgl. DERS. 1991b, 10.

<sup>31</sup> BECK 1993, 541.

<sup>32</sup> BECK 1986, 25.

<sup>33</sup> Vgl. jüngstens zustimmend HABERMAS 1998, 103f.

<sup>34</sup> BECK 1986, 25.

det. Seine Behauptung ist gleichzeitig ein modernes Echo auf die Aussage *Colquhouns* aus dem Jahr 1797, daß „die kleineren Diebstähle, Flußdiebereien, Plünderungen [...] in einem Grade empor gewachsen [sind], der mit dem schnellen Aufschließen des Nationalreichtums mittelst Handels und Manufakturen im vollkommenen Verhältnisse steht.“<sup>35</sup>

*Beck* datiert jedoch den Beginn der Umwandlung in die von Risiken und nicht mehr von Not beherrschten Gesellschaft, auf die siebziger Jahre unseres Jahrhunderts<sup>36</sup>. Er erkennt dabei an, daß es schon früher Risiken gegeben hat. Das Besondere an den heutigen sei aber, daß sie in großem Maße nicht mehr „persönlich“, d.h. individuell, sondern allgemein seien. Insofern würden wir heute in einer klassenlosen Gesellschaft leben: die Risiken der technologisierten Gesellschaft bedrohen alle gleich. Auf den ersten Blick mag es erscheinen, daß die Gefahren vornehmlich untere Schichten betreffen, während die qualifizierteren sich ihnen entziehen könnten. Dies sei jedoch ein Trugschluß, da viele der Bedrohungen für jeden Einzelnen grenzenlos und damit unvermeidbar seien<sup>37</sup>.

Die gesellschaftliche Entwicklung bis zum heutigen Tag ist nach *Beck* durch die parallele Zunahme von Reichtum und Risiken geprägt. Ist der eingangs zitierte Begriff des „Reichtums“ in der Arbeit *Becks* als Beseitigung von Mangel dargestellt<sup>38</sup> und eindeutig, erscheint der des Risikos weniger klar. Seine Definition ist bei dem Münchener Soziologen und anderen Theoretikern nicht einheitlich. Unterschiedliche Sichtweisen und disziplinärabhängige Wertungen verschiedener Sachverhalte haben bislang eine Vereinheitlichung verhindert<sup>39</sup>. Der Untersuchung soll daher zunächst eine brauchbare Definition des Begriffs „Risiko“ vorangestellt werden, um eine Basis für das weitere Vorgehen in der Arbeit zu gewinnen.

## B. Risiko, Gefahr und Chance

Der Begriff des Risikos wird in verschiedenen Wertungen und Zusammenhängen verwendet. Eine anerkannte allgemeine wissenschaftliche Definition gibt es bisher nicht, erst recht nicht in einem fächerübergreifenden Kon-

---

<sup>35</sup> COLQUHOUN 1800, 431.

<sup>36</sup> BECK 1986, 27.

<sup>37</sup> BECK 1986, 46ff., 52f.

<sup>38</sup> BECK 1986, 25.

<sup>39</sup> Zu den verschiedenen Begriffen etwa BONSS 1995, 29 m. Nw.

text<sup>40</sup>. Viele Autoren sind sich jedoch über einige Wesenszüge von Risiken einig, die hier vorweg genannt seien. Risiken tragen danach ein positives Potential in sich, sie sind entscheidungsabhängig und bis zu einem gewissen Grad kontrollierbar<sup>41</sup>.

Ein verwandter Begriff ist der der Gefahr. Diese Vokabel ist dem Laien wie auch dem (juristischen) Fachmann ein geläufiger Terminus: Eine Gefahr ist die Möglichkeit des Eintritts eines geschichtlichen Ereignisses mit negativer Folge; oder anders: die „Möglichkeit des Eintritts eines als negativ bewerteten Ereignisses“<sup>42</sup>. In welchem Verhältnis stehen Risiko und Gefahr?

Die Auffassung *Ewalds*, daß in der Alltagssprache der Begriff des Risikos synonym für den der Gefahr verwendet würde<sup>43</sup>, ist nicht haltbar. Man ginge kein einziges Risiko ein, wenn nur Gefahr drohte. Die zusätzlichen positiv bewerteten Gelegenheiten, die wir durch die Risiken erhalten und die uns ansonsten entgingen, motivieren uns, eine Gefahr in Kauf zu nehmen<sup>44</sup>. Die Aussicht auf den Lohn für die Risikobereitschaft, die Möglichkeit des Profits aufgrund einer Entscheidung läßt uns eine Gefahr „riskieren“. Das positive Potential veranlaßt uns dazu, sich überhaupt mit dem Risiko zu beschäftigen und die Gefahr zu erwägen. Damit wird hier der sogenannte „ex-ante-Standpunkt“ eingenommen, der Risiken als „spekulative Risiken“ auffaßt. In der nordamerikanischen Literatur wird dieser im Gegensatz zum „pure risk“ mit dem Terminus „dynamic risk“ beschrieben<sup>45</sup>.

Die Literatur ist durch ihre Bereitschaft, die verschiedenen Begriffe zum Teil unreflektiert zu verwenden, bisweilen widersprüchlich. So bezeichnen *Nalla/Newman* Straftaten als „dynamic risks“, also als Ereignisse, die eine Chance auf einen Gewinn beinhalten, während *Hess/Wroblewski* sie mit „pure risks“, ihrem Gegenbegriff, als nur negative Wahrscheinlichkeiten auf-

---

<sup>40</sup> Siehe dazu LUHMANN 1991, 14.

<sup>41</sup> Vgl. im Einzelnen noch unten; siehe auch die Nachweise zur Diskussion bei BONSS 1995, 88 Fn. 115; BECK 1995, 21; DERS. 1988, 120; anders EWALD 1993, 270, der Risiken als ausschließlich negativ betrachtet. Er ist dabei jedoch nicht konsequent, da er einerseits Erdbeben als Risiken bezeichnet, andererseits Risiken als kalkulierbar betrachtet, DERS. a.a.O., 271; im Ergebnis entsprechend wie hier BECK 1993, 539.

<sup>42</sup> KAUFMANN 1970, 167.

<sup>43</sup> EWALD 1991, 295; STARR 1997, 6, setzt „Risiko“ mit „Kosten“ gleich.

<sup>44</sup> LUHMANN 1991, 80; so auch KREISSL 1998, 161.

<sup>45</sup> Siehe dazu BONSS 1995, 31f., 53 m.Nw.; NALLA/NEWMAN 1990, 91f.

fassen<sup>46</sup>. Dies ist eine Standpunktfrage: für den Straftäter besteht im Beispiel auf Grund der teilweise niedrigen Entdeckungsrate eine hohe Wahrscheinlichkeit des Erfolges (des Lohns), während für den Betroffenen das Verbrechen nur negative Folgen hat. Die Verwendung des Risikobegriffs sollte daher stets mit Vorsicht geschehen, ansonsten kann mehr Verwirrung hervorgerufen werden als Nutzen.

Das erhoffte positive Ziel des Risikos wird in der wissenschaftlichen Diskussion nur selten explizit als dessen Bestandteil benannt. Es sollte aber klar sein, daß das Risiko mehr als die Möglichkeit eines bestimmten Schadenseintritts ist: dies ist nur die Definition von „Gefahr“. Die in einem entscheidungsabhängigen Sachverhalt angelegte *positive* Aussicht wird hier im weiteren Verlauf als „Chance“ bezeichnet<sup>47</sup>.

Luhmann und andere<sup>48</sup> sehen den Unterschied von Gefahr und Risiko in der Abhängigkeit von der Position des jeweils Betroffenen: eine Gefahr käme von außen, sei fremdbestimmt und fremdreferentiell, das Risiko sei hingegen entscheidungsabhängig und selbstreferentiell. Diese Unterscheidung wird jedoch nivelliert, wenn man, wie die Autoren zum Teil selbst, davon ausgeht, daß die Entscheidungen für die Risiken in ihren Folgen heutzutage stets alle treffen<sup>49</sup>. Eine Differenzierung von fremd- und selbstreferentiellen Sachverhalten ist daher nicht immer eindeutig festzustellen.

Die Darlegung der Begrifflichkeiten soll an dieser Stelle nicht näher vertieft werden. Risiken sind Wahrscheinlichkeiten, die die Möglichkeit günstigen, d.h. profitablen, und ungünstigen, d.h. schädigenden Ausgangs in sich tragen. Die Gefahr ist das Unerwünschte am Risiko. Sie ist aber unter bestimmten Umständen akzeptabel, je nach Wertung der Chance<sup>50</sup>. Das Risiko besteht folglich aus den Bestandteilen „Gefahr“ und „Chance“<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> NALLA/NEWMAN 1990, 91f.; HESS/WROBLESKI 1982, 54.

<sup>47</sup> So auch allgemein BROCKHAUS ENZYKLOPÄDIE, 18. Band, 19. Aufl., 1992, 440.

<sup>48</sup> Vgl. LUHMANN 1991, 30f.; NASSEHI 1997, 45, 47; HUIKATA 1997, 141; SCHROER 1997, 118ff. m.w.Nw.

<sup>49</sup> Dazu noch weiter unten; vgl. hier schon SCHROER 1997, 118; und auch LUHMANN 1991, 111ff., 117, selbst.

<sup>50</sup> So auch die von BECK 1993, 548, für den Wirtschaftsbereich konstatierte Kosten-Nutzen-Bewertung von Risiken.

<sup>51</sup> Siehe auch das Chinesische, wo das Wort Risiko ebenfalls die Begriffe „Chance“ und „Gefahr“ beinhaltet, vgl. dazu BONSS 1995, 32 Fn. 32 m. Nw. Gleichwohl ist anzumerken,

Die Entstehung des Begriffes „Risiko“ und seine Bedeutung kennzeichnen die Erkenntnis, daß in Wagnissen Chancen enthalten sein können. Während in der frühmittelalterlichen Welt vor der Entdeckung der „Risiken“ die Gefahren nur als solche existierten, wurde durch den aufkommenden Handel das Abschätzen von Gefahren im Verhältnis zu Gewinnen, die im gleichen Sachverhalt angelegt sein können, und damit das Entscheiden zum Programm. Das Wort „Risiko“ (ital. „risico, risco, rischio“) leitet sich ab vom lateinischen „resecum“, die Felsklippe, die es zum umschiffen galt, um das transportierte Gut nicht zu gefährden, und stammt ursprünglich wohl aus dem Altgriechischen und Arabischen<sup>52</sup>. Die wahrscheinliche etymologische Herkunft des Wortes „Risiko“ aus der Handelsschifffahrt des 14. Jahrhunderts offenbart, daß ab diesem Zeitpunkt die Einschätzung des Für und Wider einer bestimmten Handlung die Entscheidungen beeinflusste, die aufgrund der enthaltenen Chance trotz eines drohenden Verlustes getroffen werden konnten<sup>53</sup>.

Risiken gab es folglich schon vor Jahrhunderten. Das Problematische an den heutigen Risiken liegt jedoch in der minimierten personalen, d.h. organschaftlichen Entscheidungskompetenz und ihren Wirkungen. Auch wenn die Erkennung des Bestehens von Risiken ursprünglich die Entdeckung neuer, subjektabhängiger Handlungsmöglichkeiten auslöste, so handelt es sich heute zu einem großen Teil nicht mehr um die Eingehung persönlicher, sondern gesellschaftlicher und damit grenzenloser Risiken<sup>54</sup>. Ihre Folgen treffen nicht mehr nur den Entscheider, etwa den mittelalterlichen Händler, der seine Waren über das offene Meer schickt, sondern unter Umständen können eine unübersehbare Zahl von Personen und Umwelten, beispielsweise durch ein Kernreaktorunglück, gefährdet werden.

Das Risiko ist aber auch von Variablen abhängig, die nicht allgemeingültig, sondern subjektiv bestimmt sind<sup>55</sup>. Die Einschätzung von Gefahr

---

daß das chinesische Wort auch mit „Krise“ übersetzbar und ein Vergleich daher nur bedingt sinnvoll ist; Beck verwendete noch in der *Risikogesellschaft* 1986, die Begriffe Gefahr und Risiko synonym, dazu PRITTWITZ 1993, 55f.

<sup>52</sup> PFEIFER et al. 1989, 1430f.; siehe auch BONSS 1995, 49ff. m.Nw.; PRITTWITZ 1993, 33 m.Nw.; eine umfassende Klärung der Herkunft gibt es jedoch nicht, LUHMANN 1991, 17f.

<sup>53</sup> BONSS 1995, 50.

<sup>54</sup> Siehe auch BECK 1988, 129; für DENS. a.a.O., 121, sind daher auch die heutigen „Großgefahren“ (dazu weiter unten) des Spätindustrialismus unkalkulierbar geworden.

<sup>55</sup> So schon GIRADIN 1852, 17, zitiert bei EWALD 1993, 270; BONSS 1995, 53.

und Chance orientiert sich an Wertvorstellungen und Moralbegriffen, die zeitlich und personen- bzw. systemgebunden sind. Die Veränderung in der Gesellschaft beeinflusst die Risiken. Dies führt zu unterschiedlichen Wertungen von Sachverhalten als Risiken. Man kann daher davon sprechen, daß sie konstruiert werden.

### C. Die Konstruktion des Risikos

Risiken als solche existieren nicht. Es werden Ereignisse und Zustände durch ihre Kommunikation bzw. Interpretation zu Risiken<sup>56</sup>. Die als Risiko auftretenden Gefahren sind in diesem Sinne beeinflussbar und entscheidungsabhängig, nicht nur in ihrer Entstehung, sondern auch in ihrer (An-)Erkennung. Die Konstruktion des Risikos verläuft in diesem Sinne nach einem mehr oder weniger offenen Schema, in dem die einzelnen Stationen gesellschaftlich vorgezeichnet sind. Die Wertung der risikobezogenen Erkenntnisse wiederum orientiert sich an verschiedenen Kategorien<sup>57</sup>.

Die Stationen der Prozessierung der Sachverhalte bis hin zu entscheidungsabhängigen Risiken sind:

1. die Erkennung der Kosten und Nutzen (Gefahr und Chance),
2. deren Wahrnehmung und Vermittlung
3. und die Voraussetzungen für die Akzeptanz der im Risiko enthaltenen Gefahren.

Unter letztere fallen die Parameter Risikofreudigkeit, bestehende Versicherungen und Verantwortlichkeiten, d.h. das Einstehenmüssen für eine realisierte Gefahr. Die Wertung von Kosten und Nutzen soll zu einer Situation führen, die ein Entscheiden für oder gegen das Eingehen des Risikos ermöglicht.

Im Rahmen der Modernisierungstheorien ist die Zunahme der Risiken in der heutigen Gesellschaft als Funktion von Abwägen und Entscheiden nicht überraschend, denn die Risiken sind kommunikations- und entscheidungsabhängig<sup>58</sup>. Der Weg aus der Unkenntnis in die Erkenntnis bringt

<sup>56</sup> Vgl. nur etwa SCHROER 1997, 113; EWALD 1991, 295.

<sup>57</sup> Vgl. auch das 6-Komponenten-System FREIS 1989, 186ff., der die objektiven Kriterien „Gefahr“ und „Vorsorge“ von den subjektiven „Werte“, „Wahrnehmung der Gefahr“, „Akzeptanz der Gefahr“ und „Vertrauen in Vorsorge“ unterscheidet.

<sup>58</sup> Siehe LUHMANN 1997, 328.

durch den Gesichtspunkt des Abwägens und Reflektierens der eigenen Lebensumstände, des Entscheidens, die Zunahme der Risiken mit sich<sup>59</sup>.

### *I. Kosten und Nutzen*

Die Wertung der Kosten und Nutzen eines bestimmten Verhaltens ist ein äußerst diffiziles Unterfangen, wenn nicht sogar das schwierigste bei der Risikoentscheidung überhaupt, sie zu erkennen jedoch der erste Schritt. Die besondere Relevanz besteht in der häufigen Ungenauigkeit von Prognosen über die Folgen und in der Problematik der Interdependenz mit anderen Voraussetzungen. Was eine Handlung bzw. Entscheidung an verschiedenen Auswirkungen auslösen kann, ist aufgrund der Vernetzung unserer Gesellschaft in vertikaler und horizontaler Richtung schwer vorhersehbar. Das Prinzip des „trial and error“ ist aufgrund der Verknüpfungen in der Umgebung und der zum Teil sensiblen Strukturen insgesamt folgenreicher als in den vergangenen Jahrhunderten. Eine Beschränkung der Konsequenzen ist wiederum nur schwer zu erreichen. Schließlich bringt der rasche Fortschritt ein weiteres Element der Unsicherheit für die Erkenntnisprozesse: die fehlende Erfahrung. Für bestimmte Sachverhalte bestehen keinerlei Erfahrungsmaßstäbe, die eine Einschätzung der Folgen zumindest erleichtern könnten.

Dies hat sich am viel zitierten Beispiel des Kernreaktorunglücks von Tschernobyl gezeigt. Die ersten Rettungsmannschaften, die am Unfallort eintrafen, wurden schwerstens verstrahlt, die gesamte Umgebung evakuiert und unbewohnbar, und selbst im Ausland wurden Pilze atomar verseucht und den Kindern der Sandkasten verboten, denn die Auswirkungen der Katastrophe waren nicht absehbar. Häufig wurden nur spekulative Vorsorgemaßnahmen getroffen, da die konkreten Folgen nicht bekannt oder vorhersehbar waren.

Gleichwohl ist heute die Reihenfolge „Labor“ > „Anwendung“ häufig umgekehrt<sup>60</sup>: die Kosten für Versuchsreihen - und häufiger noch die knappe Zeit dafür - hemmen den Fortschritt und den Wettbewerb, so daß auf umfangreiche Tests für neue Techniken oft verzichtet wird. Die Gesellschaft selbst ist zum Labor gemacht worden, die Kontrollmöglichkeiten des wissenschaftlichen Versuchs im begrenzten Raum schwinden<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> EVERS 1997, 350.

<sup>60</sup> BECK 1989, 25.

<sup>61</sup> BECK 1991a, 158.

Kosten und Nutzen zu erkennen, ist daher ein Wissenschaftszweig geworden, der an Komplexität kaum zu übertreffen ist. Sollen schnelle Entscheidungen, etwa aus politischen Beweggründen, gefällt werden, muß die Genauigkeit der Informationsgewinnung trotz der unabsehbaren Folgen zwangsläufig leiden.

## *II. Wahrnehmung und Vermittlung*

Als zweiter Schritt nach der Erkennung und Einschätzung der Gefahren und Gelegenheiten steht deren Vermittlung an die für die Entscheidung zuständigen Instanzen. Dies geschieht primär durch Experten. Aber auch Laien befinden sich in entscheidungsrelevanten Positionen. Unterschiede in Ausbildung und Terminologie, die verschiedenen Kommunikationsebenen zwischen Wissenschaftlern und Politikern bzw. Behörden wollen vereinheitlicht sein, um eine Entscheidungsbasis herzustellen, was eine enorme Anstrengung bedeutet. Die ungleiche Kommunikation ist während der Weitergabe der zum Teil hochempfindlichen Daten sehr anfällig. Ein zusätzlicher Unsicherheitsfaktor zur Findung der „richtigen“ Entscheidung über die Chancen und Gefahren schleicht sich dadurch ein. Darüber hinaus wird heute oft als zusätzlicher Schritt, nicht nur durch die formalen Anforderungen der Bürgerbeteiligungen, etwa im Planfeststellungsverfahren, auch die Informierung der Bevölkerung notwendig sein. Diese zeigt sich interessiert an politischen und technischen Entscheidungen, die Gefahren in sich bergen, und möchte beteiligt werden. Dafür ist eine weitere Vermittlung des Risikos notwendig.

Geschieht dies durch die Entscheidungsträger, so verlängert sich die Kette der Kommunikation und nimmt an Anfälligkeit für Verzerrungen und Ausfälle zu. Informieren die Experten die Bevölkerung, so liegen oft noch größere Kommunikationsdefizite als im Verhältnis zu den Entscheidungsträgern vor. Während noch vor kurzer Zeit die Vermittlung von technischen Informationen an die Bevölkerung als Mittel zur höheren Technikakzeptanz dienen sollte, hat man mittlerweile erkannt, daß dies die Skepsis eher noch erhöhen kann<sup>62</sup>.

## *III. Akzeptanz*

Ist schließlich der Punkt erreicht, an dem die Einschätzung der Umstände als ausreichend oder notwendig für eine Entscheidung angesehen wird, so

---

<sup>62</sup> Siehe PRITZWITZ 1993, 72.

ist diese neben den oben beschriebenen kommunikativ vermittelten Parametern durch weitere, individuelle beeinflusst. Zu nennen sind insbesondere die Risikofreudigkeit, die Risikogewöhnung, das Bestehen von Versicherungen und die Verantwortlichkeiten. Diese Voraussetzungen hängen eng miteinander zusammen und bilden mit der Chanceneinschätzung die sogenannte „Risikogrenze“<sup>63</sup>. Sie beeinflussen die unmittelbare Entscheidung aufgrund von Einstellungen zum Risiko und können unter dem Begriff „Akzeptanz der Gefahr“ zusammengefaßt werden.

Die Risikofreudigkeit wird beeinflusst durch die Erfahrungen und die wahrgenommenen Notwendigkeiten von und durch Wünsche(n) nach Veränderungen. Zeigte sich in der Vergangenheit, daß die Gefahren sich nicht oder nur minimal realisierten und hinter dem Nutzen zurückblieben, steigt die Risikofreudigkeit für die Zukunft grundsätzlich an. Drohen die Gefahren vornehmlich Dritten, so kann dies die Risikobereitschaft ebenfalls heben. Wurden die Gefahren zu tatsächlichen Schäden und blieb der Nutzen gering oder vollständig aus, so sinkt die Risikofreudigkeit. Die Versicherungen wiederum können den eigenen und auch den fremden Schaden mindern. Kompensiert ein Dritter den Schaden, so kann dies in die Kosten-Nutzen-Berechnung mit einbezogen werden.

Der technische Versicherungsschutz, der wie die Risiken in der Handelsschifffahrt geschichtlich verwurzelt ist, ist dabei ein individueller Beistand, der die Freiheit des Versicherten in großem Umfang beläßt. Die Versicherung befreit von Furcht und Lähmung und erlaubt so riskante Handlungen<sup>64</sup>. Auch die politische und wissenschaftliche Rückendeckung kann die Risikobereitschaft erhöhen, denn die Konsequenzen tragen dann andere oder werden von diesen entschuldigt. Daneben bietet sich die Möglichkeit der *kommunikativen* Rückversicherung in der Weise an, daß der Schaden „kleingeredet“ werden kann. Sublime Schäden, die nur schwer wahrnehmbar sind, können verdeckt werden, auch wenn dies im Zeitalter der Information schwieriger geworden ist. Daneben gehört auch die Beeinflussung in der Weise zur Akzeptanzbildung, daß die Gefahren als Notwendigkeit dargestellt werden: Wachstum und Problembeseitigung verlangen nach heute verbreiteter Auffassung das Eingehen von Risiken.

---

<sup>63</sup> Vgl. zu diesem Begriff etwa PFISTER 1989, 158; LUHMANN 1991, 11, verwendet den Begriff der „Katastrophenschwelle“, die die absolute Grenze für die Eingehung von Risiken darstellt.

<sup>64</sup> EWALD 1993, 221f.; die insgesamt für das Bewachungsgewerbe bedeutende Rolle der Versicherungswirtschaft betont OCQUETEAU 1993, 120.

Die Verantwortlichkeit für die Schäden ist ebenfalls für die Entscheidung konstitutiv. Wer keine Verantwortung für sein möglicherweise schädigendes Verhalten tragen muß, wird eher dazu bereit sein, etwas zu riskieren. Die Enthebung aus der Verantwortlichkeit kann sowohl individuell als auch körperschaftlich erfolgen. Neben Bauernopfern bieten sich Schuldzuweisungen in einem Netz von Entscheidungsträgern als Entlastung an. Schließlich soll es auch unterschiedliche Risikobereitschaften in Abhängigkeit zur sozialen Schichtzugehörigkeit geben<sup>65</sup>.

#### D. Zusammenfassung

Im Unterschied zu früheren Jahrhunderten haben nach der Risikogesellschaftstheorie heute verschiedene entscheidungsabhängige Sachverhalte, die einen Gewinn versprechen, für unsere gesamte Gesellschaft Bedeutung. Beinhalten diese Sachverhalte ein Schadenspotential, so werden sie als Risiko bezeichnet. Bislang standen in der wissenschaftlichen Diskussion die technologischen Risiken im Vordergrund, sogenannte „soziale“ Risiken, die unser Zusammenleben und Einzelne nicht durch physikalische, sondern durch gesellschaftsstrukturelle Gefahren bedrohen, wurden bislang nur in geringem Maße unter den Prämissen des Beck'schen Ansatzes untersucht.

Die Möglichkeiten der Erkennung und der Beeinflussung von Sachverhalten als Risiken sind groß. Versuche, Gefahren anhand objektiver Kriterien vorherzusehen und zu bewerten, sind mittlerweile unternommen worden, jedoch zumeist mit dem fragwürdigen Hintergedanken, eine *soziale* Verständigung und Wertung der Gefahren durch Wissenschaftlichkeit überflüssig zu machen<sup>66</sup>. Anhand von einzelnen Parametern sollten kontrollierbare Ergebnisse gewonnen und Handlungsfolgen vorhersehbar gemacht werden. Solche wissenschaftlich überprüfbaren Tatsachen würden jedes „unwissenschaftliche“, irrationale Argument gegen bestimmte Entscheidungen entkräften. Wie aber schon weiter oben ausgeführt wurde, ist eine *objektive* Einschätzung der Risiken selten, wenn nicht sogar ganz unmög-

---

<sup>65</sup> PRITZWITZ 1993, 104f.; zu den sozialpsychologischen Elementen von Risikobewertungen DERS. a.a.O., 107ff.

<sup>66</sup> So etwa im Rahmen des „risk-assessment“, das strenge Überprüfbarkeit suggeriert, dazu SCHMIDT 1989, 45ff.; vgl. eine der ersten Untersuchungen von STARR 1997, 9ff.; zusammenfassend kritisch KOLLERT 1997, 42ff.; EVERS/NOWOTNY 1987, 199f.

lich<sup>67</sup>. Statt dessen beginnt die Auseinandersetzung über die Gefahren innerhalb der verschiedenen gesellschaftlichen Subsysteme, in der „Subpolitik“ (Beck), und verselbständigt sich.

Noch weniger als die Gefahren selbst ist das Ergebnis dieser Erörterung vorherzusehen. Der aufwendige und dem Fortschritt abträgliche Diskurs - im Einzelnen wie auch im Gesamten - wird jedoch hinfällig, wenn über die Kosten-Nutzen-Berechnung ein Konsens besteht. Sind die Ursachen der Gefahren oder die Gefahren selbst akzeptiert, so kann man sich die aufwendige Berechnung der Schadenspotentiale ersparen. Die gesellschaftliche Akzeptanz erlangt damit einen beherrschenden Stellenwert im Hinblick auf den Umgang mit den heutigen Risiken.

In der Forschung finden sich Erkenntnisse, nach denen die Bereitschaft, Risiken in Kauf zu nehmen, bis zu 1.000 mal größer ist, wenn der Betroffene das Risiko freiwillig eingeht<sup>68</sup>. Die Vermittlung der Notwendigkeit des Eingehens von Risiken unter gleichzeitiger Betonung der manchmal nur vorgeblichen Entschließungsfreiheit hat daher eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Am unproblematischsten sollte jedoch die Akzeptanz der Gefahren und ihrer Ursachen zu erreichen sein, wenn die in den Risiken enthaltenen positiven Potentiale die möglichen Schäden übertreffen und das entsprechende gemeinsame Ziel der Entscheidungsträger von vornherein identisch ist. Die dennoch auftretenden Schädigungen oder Schadenspotentiale würden dann nur als Symptome bekämpft werden.

Neben dem Prinzip Hoffnung kann auch die willentliche Blindheit, das „Kopf-in-den-Sand-Stecken“, geleitet durch die Vorstellungen über die Chancen der Wagnisse, das Problem praktisch minimieren. Dazu tritt, daß der Konsens soweit reichen kann, daß auch das Erkennen der Gefahren schon zu Mißliebigkeit bei den potentiellen Nutzern führen kann und verhindert wird. Die Kritiker werden dann zu den „Sündenböcken“ gemacht, wenn sie am Konsens rütteln.

---

<sup>67</sup> Siehe auch BECK 1993, 550; BONSS 1995, 73 m.Nw.; anderes läßt die immer wieder auftauchende mathematische Formel von „Risiko = Eintrittswahrscheinlichkeit einer Störung x Auswirkung“ vermuten, vgl. etwa PFISTER 1989, 158, und HÜFNER 1989, 34f., die jedoch mangels Unbestimmbarkeit der beiden Multiplikatoren wenig hilfreich ist. Andere Formeln lauten „Risiko = Unsicherheit + Schaden“ oder „Risiko = Gefahr/Sicherungsmaßnahmen“, KAPLAN/GARRICK 1997, 92f.; siehe auch JUNGERMANN/SLOVIC 1997, 169, mit weiteren Beispielen.

<sup>68</sup> STARR 1997, 20f.; WERNER 1989, 115 m. Nw.

Die Gefahren sind aufgrund ihrer Komplexität und Subtilität nur argumentativ, d.h. indirekt dem Bewußtsein vermittelbar<sup>69</sup>. Diese Wissensabhängigkeit bildet die normative Komponente, die uns die Gefährlichkeit des Risikos bewußt werden lassen kann - oder nicht<sup>70</sup>. Dem wohnt eine von Wahrscheinlichkeiten und Wertstandpunkten bestimmte Einschätzung sowohl der Wissenschaftler und Medien bei der Erkennung und Vermittlung als auch der Rezipienten inne. Damit besteht die eben genannte Möglichkeit, die Gefahren wegzuzinterpretieren und ihre Mahner zu kritisieren.

Die Bestimmung bestimmter Sachverhalte als Risiken und die entsprechenden Reaktionen unterliegen gesellschaftlichen Definitionsprozessen, die veränderbar sind. Gefahr und Chance können daher im Laufe der Zeit neu entstehen, untergehen und unterschiedlich bewertet werden. Diese Aussage bezieht sich vornehmlich auf die nicht-technischen, sozialen Risiken. Erstere erfahren aufgrund der zum Teil feststehenden naturwissenschaftlichen Erkenntnissen seltener eine Neubewertung als letztere. Diese Erkenntnis der *Risikogesellschaftstheorie* wird hinsichtlich der Bildung und Ausweitung von privaten Sicherheitsdienste in Deutschland im folgenden angewendet werden.

---

<sup>69</sup> BECK 1986, 35.

<sup>70</sup> BECK 1986, 36.

## 2. Kapitel Geschichte und Bestand der Privaten Sicherheitsdienste

Die Sicherung von Mensch, Gut und Gesellschaftsstrukturen durch Wächter hat eine lange Tradition. Sowohl im antiken Griechenland und Rom als auch im „Hohelied Salomos“ in der Bibel kannte man sie<sup>71</sup>. Seit wann es vergleichbare Wachen in Deutschland gibt, läßt sich nicht genau feststellen. Jedoch mag man als gesichert anerkennen, daß zumindest die „Nachtwächter“ spätestens ab dem ausgehenden 16. Jahrhundert in jeder größeren Stadt ihren Dienst versahen<sup>72</sup>.

Die Geschichte der Bewachung durch Dritte scheint eng mit der Zunahme der durch sie geschützten Güter verbunden zu sein. Neben der Gewalt gegen Personen sind die unrechtmäßige Wegnahme und Beschädigung von körperlichem, d.h. Sacheigentum, sowie dessen Gefährdung durch Feuer, Wasser und sonstige Natureinflüsse seit jeher schwer vermeidbare Widrigkeiten der menschlichen Gesellschaften. Ebenso lang gibt es das Bedürfnis, sich und seine Güter vor diesen Schäden und Gefahren zu schützen. Geschah dies in den frühen Gesellschaftsformen durch eigenhändigen Selbstschutz oder die Hilfe der Sippe/Dorfgemeinschaft<sup>73</sup>, so funktioniert dies heute zum großen Teil nur noch mit der Unterstützung durch Dritte.

Diese Dritten sind zum einen staatliche bzw. kommunale Helfer, die innerhalb der für sie geschaffenen Rechtsgrundlagen für den Staat Gewalt ausüben und dessen Rechtsordnung durchzusetzen haben. Neben der Poli-

---

<sup>71</sup> Hohelied 5, 7: „Es fanden mich die Wächter, die in der Stadt umhergehen; die schlugen mich wund. Die Wächter auf der Mauer nahmen mir meinen Überwurf.“; siehe auch LIPSON, 1975, 11; zur Geschichte der privaten Sicherheitsdienste in den USA zusammenfassend MORRE 1986, 233ff.

<sup>72</sup> Vgl. etwa NELKEN 1926, 20; in Frankreich wohl schon im 6. Jahrhundert, dazu SCHLÖR 1991, 74.

<sup>73</sup> Dazu MITTEIS 1992, 38f.

zei erfüllen bekanntermaßen die örtlichen Vollzugsbediensteten sowie verschiedene Hilfsorganisationen der Polizei diese Aufgabe. Aber nicht nur der Staat und die Kommunen versuchen, für die Gesellschaft Sicherheit herzustellen. Private Dritte in unterschiedlichen Organisationsgraden haben einen Markt entwickelt, der sich an Unternehmen, Privatpersonen und sogar den Staat als Kunden richtet und versucht, gegen Entgelt durch Dienst- und Technikleistung Schutz vor verschiedenen Beeinträchtigungen zu verschaffen.

Im folgenden soll zunächst ein Abriss über die geschichtliche Entwicklung der durch Private ausgeübten kommerziellen Sicherung erfolgen. Dabei ist das Augenmerk auf die Zeit ab dem Ende des letzten Jahrhunderts gerichtet, in der die Vorläufer von Werkschutz und selbständigen Sicherheitsdiensten zu finden sind. Weniger die Tätigkeit der Schutzgewährung als vielmehr ihre private und auch staatliche Organisation steht in diesem Kapitel im Vordergrund der Ausführungen. Geographisch ist die Darstellung weitestgehend auf Preußen beschränkt, das ab der Mitte des 19. Jahrhunderts für die weitere Entwicklung bis zum heutigen Tag maßgeblich wurde.

Nach der Schilderung der heute vorhandenen Sicherungszusammenhänge in ihrer Vielfalt wird durch eine Definition der „Privaten Sicherheitsdienste“ die Konkretisierung der Thematik der vorliegenden Arbeit vorgenommen. Im anschließenden dritten Teil dieses Kapitels erfolgt eine Darstellung der vorhandenen Daten u.a. über den Bestand und die Entwicklung dieses Bereichs des Bewachungsgewerbes hinsichtlich Beschäftigtenzahlen, Unternehmensanzahl und Umsatz der Branche.

## **A. Geschichte der Privaten Sicherheitsdienste**

Bis zum letzten Jahrhundert war die Tätigkeit durch den Staat und die Kommunen die einzige längerfristig angelegte legale Form von organisierter Sicherheitsverschaffung in Deutschland. Diese war seit dem 16. Jahrhundert in Form von städteübergreifenden Polizeigruppierungen, etwa Landreitern oder einer Landmiliz in Hessen, erstmals ernstzunehmend organisiert<sup>74</sup>. Im preußischen Absolutismus wurde dann die Notwendigkeit einer starken und umfassenden Staatsmacht zur Lenkung der gesamten Gesellschaft angenommen, die zu einer starken Verpolizeilichung Deutsch-

---

<sup>74</sup> Näher dazu HARNISCHMACHER/SEMERAK 1986, 19ff.

lands und seiner einzelnen Länder führte. Die erste preußische Vollzugs-polizeitruppe wurde im Jahr 1713 im Zuge der Abtrennung von Justiz, Militär, Finanzen und Polizei geschaffen: die „Polizey-Ausreuter“<sup>75</sup>. Die örtlichen Beamten wiederum waren die Polizeidiener und die Nachtwächter, die beide kommunale Bedienstete waren<sup>76</sup>. Letztere werden oft als historischer Ausgangspunkt für das hier untersuchte private Sicherheitsgewerbe angeführt<sup>77</sup>. Daher wird auf deren Geschichte und Entwicklung im folgenden ausführlicher eingegangen.

### *I. Nachtwächter*

Die Behauptung, die Nachtwächter wären die Väter der Wach- und Schließgesellschaften, ist einerseits historisch gesehen zutreffend, andererseits aber zu allgemein. Die Nachtwächter waren seit dem 16. Jahrhundert der Inbegriff für die weitverbreitete und uniformierte Sozialkontrolle durch die Kommunen. Sie waren aber grundsätzlich nicht wie die späteren Wach- und Schließgesellschaften privat beauftragt<sup>78</sup>, sondern kommunale Angestellte.

Im Rahmen der Sicherheitsgewährung vermochten sie zumindest dadurch, daß sie in Städten und Dörfern nachts ihre Runden zogen und regelmäßig die Stunden ausriefen, bei den Bürgern ein Gefühl von Sicherheit zu verschaffen.

Die öffentliche Sicherheit wurde im Mittelalter in den Städten durch die Nacht- und Torwächter gewährleistet, oft patrouillierten daneben auch Milizen der Zünfte als halb-öffentliche Einrichtungen<sup>79</sup>. Den ersten urkundlichen Nachweis für die Existenz von Nachtwächtern im Gebiet Deutschlands belegt eine Nürnberger Haushaltsrechnung aus dem vierten Jahrzehnt des 15. Jahrhunderts, die auch den Beleg für die öffentlich-rechtliche Subventionierung liefert<sup>80</sup>. Abgesehen vom Umhergehen in den Straßen und dem Ausschauhhalten nach Feuer kontrollierten sie Türen und Fenster von

<sup>75</sup> GROSS/GEERDS 1978, 526.

<sup>76</sup> HARNISCHMACHER/SEMERAK 1986, 37.

<sup>77</sup> Vgl. etwa KLEMM 1996; NELKEN 1926, 19ff.

<sup>78</sup> Dies trifft noch eher auf die Zunftwachen im Mittelalter und teilweise auf die „Bow Street Runners“ im London des 18. und 19. Jahrhunderts zu.

<sup>79</sup> HENNING 1991, 232; WEHLER 1987, 92; so etwa die urkundlich erwähnten „huter auf dem Markt“ und die „torwachen“, bzw. „torwarten“ in einer allgemeinen Polizeiordnung und einer Feuerordnung aus dem 13. und 14. Jahrhundert bei BAADER 1966, 10, 294.

<sup>80</sup> Siehe dazu NELKEN 1926, 20.

Wohn- und Geschäftshäusern. Daneben sorgten sie sich um begangene Straftaten und sozial unerwünschtes Verhalten, wie die Trunkenheit, das Betteln und auch das Fluchen, welches, wie man glaubte, die Ordnung des Gemeinwesens nachhaltig stören konnte<sup>81</sup>.

Aufgrund dieser Tätigkeiten einerseits und der öffentlichen Anstellung andererseits kann der historische Nachtwächter als Vorfahre von sowohl Polizei, kommunalen Ordnungskräften als auch privaten Sicherheitsdiensten eingestuft werden. Eine der heutigen Polizei in etwa vergleichbare Position hatten daneben die Turmhüter, Stadtknechte und Büttel als öffentlich-rechtliche Vollzugsorgane und Grenzkontrolleure<sup>82</sup>. In einer mittelalterlichen allgemeinen Polizeiordnung gibt es daneben auch einen von der Stadt beschäftigten „angiezzler“, welcher der Obrigkeit die Verstöße der Einwohner melden sollte<sup>83</sup>.

Mit der zunehmende Expansion der privaten Wirtschaft im 19. Jahrhundert wurde das Selbstbewußtsein des Bürgertums gestärkt<sup>84</sup>. Der Unmut über die teilweise herrschende Willkür der Polizei stieg in der Folge, und insbesondere die industriellen Unternehmer wollten die Eingriffe der Polizei nicht mehr kritiklos hinnehmen. Ergebnis der anhaltenden Beschwerden aus dem Bürgertum waren eine stärkere Reglementierung und Bürokratisierung sowie eine verstärkte Kontrolle der Polizeiarbeit<sup>85</sup>. Dies hatte aber auch eine gegenüber sich selbst kritische Haltung der Polizei zur Folge. Die Wirtschaftlichkeit des Polizeiwesens gewann an Bedeutung und der Polizeistaat, in dem die Macht der formellen Sozialkontrolle fast ungehemmt war, begann zu diffundieren.

Ab den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts wuchs in Berlin unter der Bevölkerung gleichzeitig die Forderung nach staatlichem Schutz, hauptsächlich in der weitergehenden Expansion der Stadt begründet, die insbesondere durch das sich entwickelnde Nachtleben und die rapide Zunahme der Bevölkerung zu einer unübersichtlichen Umwelt wurde<sup>86</sup>. Dieser Ruf nach staatlichem Schutz bezog sich aber vornehmlich auf das öffentliche Leben.

<sup>81</sup> BERG/HEIN/KNAPE 1990, 15; NELKEN 1926, 25, 30f., 329.

<sup>82</sup> GROSS/GEERDS 1978, 525; HARNISCHMACHER/SEMERAK 1986, 11, 13f.; BERG/HEIN/KNAPE 1990, 15.

<sup>83</sup> Siehe die bei BAADER 1966, 12, abgedruckten Regelungen.

<sup>84</sup> FUNK 1986, 94; dazu noch im einzelnen unten Kapitel 4.

<sup>85</sup> FUNK 1986, 100ff.

<sup>86</sup> SCHLÖR 1991, 75; vgl. auch FUNK 1993, 64.

Bemerkenswert ist aber, daß im Deutschen Kaiserreich die Kriminalität im Verhältnis zur Bevölkerung kaum stieg. Trotz der Industrialisierung war auch in den Städten bis zum Ersten Weltkrieg grundsätzlich keine bemerkenswerte Zunahme der registrierten Straftaten zu verzeichnen<sup>87</sup>.

In der Wirtschaft war der Wunsch nach *staatlich* gewährter Sicherheit weniger groß. Die einflußreichen und volkswirtschaftlich bedeutenden Unternehmen waren nicht dazu bereit, zu ihrem Schutz die Werkstore für den Staat zu öffnen. Der *umfassende* Schutz der Betriebe und der Privatgrundstücke durch den Staat war weder technisch/personell möglich noch gewollt.

Dies war die Ausgangslage am Ende des 19. Jahrhunderts. Die Emanzipation der Wirtschaft und auch die ersten Rufe der Bürger nach liberalen Ansätzen in der Politik und nicht zuletzt die verstärkt wirtschaftsbetonte Sichtweise hinsichtlich der Polizeiorganisation ebneten den Weg für eine vermehrt privatistisch ausgerichtete Sicherheitspolitik.

### 1. Die Nachtwächter am Ende des 19. Jahrhunderts

Die Nachtwächter hatten am Ende des 19. Jahrhunderts alle Bewegungen der (Polizei-) Geschichte überstanden. Im Jahr 1839 gab es allein in Berlin 150 Nachtwächter und zusätzlich Militärpatrouillen, die ähnliche Dienste versahen<sup>88</sup>. Zu dieser Zeit hatten sie vornehmlich die oben erwähnten Ordnungsaufgaben. Erst ab den 50er Jahren trat der Sicherheitsaspekt in den Vordergrund: auf die „Erhaltung der Ordnung und die Sicherheit der Person und des Eigentums“ sollte geachtet werden<sup>89</sup>. Dabei wurde mit den „Schutzmannschaften“ der Polizei zusammengearbeitet, die ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zumindest in den größeren preußischen Städten die Polizeimacht innehatten.

#### a) Die königlichen Schutzmannschaften Preußens

Die preußischen Schutzmannschaften sind ein direkter Ahn der heutigen staatlichen Polizei. Als Preußen sein Landesgebiet 1866/67 vergrößerte, wurde mit dem Ziel der verbesserten Sicherheit - nicht zuletzt auch vor republikanischen Bestrebungen - in neun der neuen Städte die Sicherheit durch diese *staatliche* Polizei verwaltet. Im alten preußischen Gebiet wur-

---

<sup>87</sup> JOHNSON 1995, 123, 135f.; JOHNSON 1996, 332ff.

<sup>88</sup> SCHLÖR 1991, 48 m.Nw.

<sup>89</sup> SCHLÖR 1991, 77f.

de diese flächendeckend im Jahr 1868 geschaffen. Die ausführenden Beamten waren die sogenannten „königlichen Schutzmannschaften“<sup>90</sup>. Diese waren 1848 in Berlin gegründet worden, als sich das Militär auf dem Höhepunkt der bürgerlichen Revolutionsversuche zurückziehen mußte.

Dieser Rückzug war eine unfreiwillige Notlösung Preußens: nur das brutale Vorgehen des Militärs und des militärischen Arms der staatlichen Polizei, der sogenannten „Gendarmen“, in Berlin veranlaßte den preußischen König, die Truppen abzuziehen, um die aufgebrachten Massen zu beruhigen. Nachdem zuerst die nicht-staatlichen und daher für Preußen schwer kontrollierbaren Bürgerwehren als Sicherheitsmacht nachgerückt waren, schuf es drei Monate darauf die Schutzmannschaften. Das sich durch die Wehren offenbarende Selbstbewußtsein des neuen Bürgertums wurde auf diese Weise zurückgedrängt.

Vorbild der Schutzmannschaften war die schon seit 1812 auf dem Land bestehende Gendarmerie<sup>91</sup>. Die neue Vollzugstruppe war militärisch organisiert und hatte mit den volkstümlichen Bürgerwehren nichts gemeinsam. Anfangs hatte sie die gleiche innenpolitische Aufgabe wie die Armee: die das Straßenbild bestimmenden Bürgerwehren zu verdrängen, um so für *staatliche*, d.h. autoritär kontrollierte Sicherheit zu sorgen<sup>92</sup>. Doch änderte sich die Funktion dahin, daß die neue Polizeitruppe mit der alten Exekutivpolizei verschmolzen wurde und deren Zuständigkeitsbereich in den Kommunen übernahm. Das Bürgertum selbst vertraute dieser organisierten Macht mehr als den lose errichteten Wehren, so daß sie sich etablieren konnte, auch wenn die Skepsis der Bevölkerung gegenüber tagsüber patrouillierenden Polizisten zu Beginn spürbar war<sup>93</sup>. Äußerlich (durch Uniform und Bewaffnung) glichen die Schutzmannschaften dem Militär, doch ihre Funktion war bald - schon bedingt durch die exklusive Unterstellung unter den Polizeipräsidenten - polizeilich, nicht militärisch.

Das Militär, das insbesondere in den Städten mit Garnisonen die Sicherheit der Bevölkerung gewährleistete, reagierte mit Ablehnung auf die faktische Entmachtung, doch die Schutzmannschaften blieben bis 1918 im Besitz der polizeilichen Vollzugsgewalt. Ab dem Jahr 1870 traf man die Schutzmannschaften in jeder preußischen Stadt an, die mehr als 100.000

---

<sup>90</sup> FUNK 1986, 205f.

<sup>91</sup> JESSEN 1995, 147.

<sup>92</sup> FUNK 1986, 61f.

<sup>93</sup> FUNK 1986, 63; JESSEN 1991, 119.

Einwohner hatte. Die Entscheidung zugunsten dieser Form von staatlicher Sicherheitsgewährung war getroffen<sup>94</sup>. Die Verbreitung der Schutzmannschaften und ihrer Struktur sorgte zumindest in Preußen für eine einheitliche Ausgangslage für die späteren Polizeiorganisationen.

### *b) Die Kostenfrage der Nachtwächter*

Aufgrund des geringen Verdienstes gingen viele der kommunalen Nachtwächter bei Erledigung ihrer Tätigkeit einem weiteren Erwerb nach: sie schlossen gegen Entgelt den Mietern und Hauseigentümern bei deren Rückkehr nachts die Wohnungen auf („Schließdienste“). Außerdem verlangten sie von Hauswirten, deren Türen nicht verschlossen waren, „Strafgelder“. Letzteres wurde in Berlin bis ins Jahr 1859 von der Verwaltung geduldet<sup>95</sup>. Trotz dieser zusätzlichen Erwerbsquelle war das Einkommen so gering, daß die meisten Nachtwächter auch tagsüber einer beruflichen Tätigkeit nachgingen, nachts oft übermüdet waren und ihren Dienst dementsprechend schlecht verrichteten<sup>96</sup>. Gleichwohl waren sie aufgrund ihrer zusätzlichen Dienstleistungen allgemein beliebt.

Dennoch: schon seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts war die Institution der Nachtwächter trotz ihrer relativ geringen Kosten ein politisches Thema. Die Neuorganisation der Polizei machte auch vor den altertümlichen Nachtwächtern nicht halt. Ab dem Jahr 1813 beschäftigte in verstärktem Maße die Frage ihrer Kostentragung die Gemeinden. Zur Finanzierung wurden zum Teil ungewöhnliche Wege beschritten: in Berlin etwa wurden 0,5% der Mieten als „Nachtwacht-Cassen-Gebühr“ taxiert<sup>97</sup>.

Ab der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde die finanzielle Versorgung der Polizei prekär. Dies war insbesondere in ihrer zahlenmäßigen Zunahme und in der stärkeren Beanspruchung der Sicherheitskräfte zum Ende des 19. Jahrhunderts hin angelegt: trotz keiner empirisch faßbaren Zunahme von Kriminalität - auch nicht in Berlin mit einer unterdurchschnittlichen Kriminalitätsbelastung<sup>98</sup> - wurde der Ruf nach polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen lauter<sup>99</sup>. Eine finanzielle Neustrukturierung der staatlichen und kommunalen Sicherheitskräfte war nur noch eine Frage der Zeit.

---

<sup>94</sup> FUNK 1993, 58.

<sup>95</sup> SCHLÖR 1991, 78.

<sup>96</sup> NELKEN 1926, 41; JESSEN 1991, 69 m.Nw.

<sup>97</sup> SCHLÖR 1991, 75 m.Nw.

<sup>98</sup> JOHNSON 1995, 154f., 160, 164ff.; WEHLER 1995, 521f.

<sup>99</sup> FUNK 1986, 208f.

## 2. Das Ende der Nachtwächter

Seit dem Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 trugen die Gemeinden in Preußen die Sachkosten der Polizei, während der Staat den Großteil, insbesondere die Personalkosten, selber aufbrachte<sup>100</sup>. In der Zeit davor übten die Gemeinden die Polizeiverwaltung zwar im Auftrag des Staates aus, mußten die Kosten aber vollständig selbst tragen. Zur Entlastung des staatlichen Haushalts wurden dann aber ab den 70er Jahren die sonstigen Verwaltungsaufgaben der Polizei (insbesondere der Baupolizei) allmählich an die Kommunen übertragen<sup>101</sup>.

Ab 1885 gab es weitere Überlegungen, wie die staatlichen Kosten der Polizei abgedeckt werden konnten<sup>102</sup>. Im speziellen war die Kostentragung der Nachtwächter umstritten. Seitens der (staatlichen) Polizei behauptete man, das Nachtwachtwesen sei von gemeindlichem Charakter und deshalb - von Beamten ausgeführt - durch die Stadt zu finanzieren. Die Kommunen, etwa der Magistrat in Berlin, stellten sich hingegen auf den Standpunkt, daß die Nachtwächter Polizeiaufgaben versahen und damit vollständig vom preußischen Innenministerium zu bezahlen wären<sup>103</sup>. Nach Auffassung der Gemeinden wurde dies durch ein Obertribunal-Urteil von 1861 unterstrichen, wonach der Staat die Kosten selbst tragen mußte, wenn er die Polizei in einem Ort verwalten wollte<sup>104</sup>.

Damit war aber noch nicht die Frage geklärt, ob das Nachtwachtwesen zum Verwaltungsbereich der Polizei gehörte. Der Streit sollte aber durch eine Gesetzesänderung gelöst werden. Seit den 60er Jahren übernahmen die königlichen Schutzmannschaften in einigen Städten die Nachtwache, seit den 70er Jahren wurden in anderen Städten Vollzeitbeamte als „Schutzmänner“ des nachts eingesetzt, welche einen höheren Sold als die Nachtwächter erhielten, um so die Notwendigkeit eines zweiten Einkommens zu verhindern<sup>105</sup>. Hierdurch konnten anders als zuvor auch Zivile, häufig ehemalige Arbeiter, eine Anstellung bei der Polizei finden<sup>106</sup>. Durch diese

---

<sup>100</sup> FUNK 1986, 220.

<sup>101</sup> FUNK 1986, 217; JESSEN 1991, 81f.

<sup>102</sup> Dazu näher FUNK 1986, 220.

<sup>103</sup> SCHLÖR 1991, 79.

<sup>104</sup> Dazu JESSEN 1991, 61; FUNK 1986, 180.

<sup>105</sup> NELKEN 1926, 38; JESSEN 1991, 70f.

<sup>106</sup> JESSEN 1991, 161f.

Schritte hatte die faktische Übernahme des Nachtwachtwesens durch die staatliche Polizei begonnen.

Im Jahr 1892 erfolgte schließlich die - sowohl für die damalige Zeit als auch für die Problemstellung dieser Arbeit - bedeutendste Änderung der Polizeiorganisation. Durch das Polizeikostengesetz aus demselben Jahr übernahm der Staat zum 1. April 1893 formell das Nachtwachtwesen der Kommunen in Preußen, nicht ohne die Kostentragung für die staatlichen Bediensteten gleichzeitig auf die Gemeinden umzulegen<sup>107</sup>. Pro Einwohner mußten die Gemeinde Berlin 2,50 Mark, die anderen Gemeinden 0,70 bis 1,50 Mark an den preußischen Staat zahlen, der die Verwaltung und die Personalbestellung an sich zog.

Dies geschah aber nicht uneigennützig: die umfassende Übernahme (fast) aller Kontrollaufgaben durch die staatliche Polizei sollte zur Sicherung des Einflusses des Staates auf die Städte, die oft sozialdemokratisch geprägt waren und von der preußischen Zentralregierung als politisch gefährlich betrachtet wurden, dienen<sup>108</sup>. Daneben meinte man in Berlin, daß die Polizei für Recht und Sicherheit nachts genauso zuständig sein sollte wie tagsüber. Die Verschmelzung der Tag- und der Nachtpolizei, d.h. von Polizei und Nachtwachtwesen (zugunsten der Polizei), sollte die staatliche Sicherheit vierundzwanzig Stunden am Tag - und nicht nur zwölf - gewährleisten.

Preußen weigerte sich aber, die in seinen Augen teuren Schließdienste zu tragen und somit endeten diese von einem Tag auf den anderen. Damit wurde zugleich trotz der teilweisen Personalerhöhung die Präsenz von Sicherheitspersonal des nachts vermindert<sup>109</sup>. Dies war nicht aufgrund einer gestiegenen Straßenkriminalität zu bedauern, die Nachfrage bestand aber allenthalben. So mußte die „Reichstags-Kommission für die Petitionen“ beispielsweise feststellen, daß trotz der Übernahme und gleichzeitiger Personalvermehrung der Polizei in großen Städten sich die Bewohner um *private* Wachmänner bemühten<sup>110</sup>. In der Folge wurden daraufhin in Berlin

---

<sup>107</sup> „Gesetz, betreffend die Kosten Königlicher Polizeiverwaltungen in Stadtgemeinden“ v. 20.04.1892, Gesetz-Sammlung für die königlichen preußischen Staaten, 1892, 87-89.

<sup>108</sup> FUNK 1986, 223f.

<sup>109</sup> FUNK 1986, 277; zur Polizeidichte in den Städten des 19. Jahrhunderts LÜDTKE 1982, 358f. m.Nw.

<sup>110</sup> 162. Bericht der Kommission für die Petitionen, Reichstagsdrucksache 1140, 12. Legislaturperiode, I. Session 1907/1909, abgedruckt bei WOLFF 1926, 38; siehe auch SCHLÖR 1991, 88.

vier private Organisationen gegründet, welche die Schließdienste, die vorher noch die Nachtwächter besorgt hatten, in Wohngebäuden versahen. Im Jahr 1895 lösten schließlich die königlichen Schutzmannschaften die letzten Nachtwächter ab<sup>111</sup>. Die Übernahme der Nachtwachtdienste durch die Polizei wurde von Teilen der Bevölkerung bedauert, da die Polizei nicht mehr den gleichen kooperativen und serviceorientierten Umgang mit den Bürgern pflegte wie die Nachtwächter<sup>112</sup>. So kamen Diskussionen über die Wiedereinführung der herkömmlichen Nachtwachtinstitutionen auf, die letztlich aber fruchtlos blieben.

## II. Hüttenpolizisten und Zechenwehren

Während in den Städten die Schutzmannschaften tätig waren, übten in den ländlichen Gebieten, aber auch in den Industrievieren im Rheinland und Ruhrgebiet staatliche Gendarmen ihren Dienst aus. Aufgrund der Überbelastung der Gendarmerien in den sich industrialisierenden Gebieten kam es im ausgehenden 19. Jahrhundert, vor allem im Ruhrgebiet, zu zwei bemerkenswerten Phänomenen im Bereich der Sozialkontrolle: den „Hüttenpolizisten“ und „Zechenwehren“. Erstere waren öffentliche Beamte, die ihren Dienst- und oft auch Wohnsitz auf den Bergwerks- und Hüttengeländen hatten, letztere bewaffnete Schutztruppen der Zechenbetreiber. Die Untersuchung dieser Einrichtungen wurde in erster Linie von *Jessen* unternommen, der sich insbesondere in zwei Werken<sup>113</sup> eingehend mit diesen Erscheinungsformen „privater“ Sicherheitsverschaffung beschäftigt hat.

Zuvorderste Aufgabe beider Institutionen war die Sicherung der Betriebe bei Streiks<sup>114</sup>. Diese Aufgabe scheint zumindest von ihrem privatistisch geprägten Charakter und Ziel her als Vermeidung von Umsatzverlusten eine Parallele zum heutigen sog. Werkschutz<sup>115</sup> darzustellen. Die Verknüpfung mit der staatlichen Autorität stellt aber eine Besonderheit dar.

Ihren Ausgang fanden die Zechenwehren schon zur Mitte des 19. Jahrhunderts hin. Im Jahr 1866 hatte ein Bergmeister öffentlich ersucht, daß ihm zum Schutz seines Bergwerks die Gründung eines Sicherheitscorps aus Bergleuten gestattet würde. Dies war den zuständigen Stellen aber po-

<sup>111</sup> NELKEN 1926, 48f.

<sup>112</sup> NELKEN 1926, 46.

<sup>113</sup> JESSEN 1992; DERS. 1991.

<sup>114</sup> JESSEN 1992, 161ff.

<sup>115</sup> Zu diesem noch unten B II.

litisch zu gefährlich: die Bergwerker waren in den Augen des zuständigen Landrats keine korporierten Knappen, sondern freie Lohnarbeiter, welche als unberechenbar galten<sup>116</sup>. Aber schon einige Jahre später waren die Zechenwehren (1.) und die Hüttenpolizisten (2.) in den Bergbauregionen weit verbreitete Realität.

### 1. Hüttenpolizisten

Die ersten Hüttenpolizisten gab es im Jahr 1869<sup>117</sup>. Sie hatten eine Zwitterstellung zwischen privaten Angestellten und staatlichen Organen. Die Berufung zum Hüttenpolizisten erfolgte auf zwei Wegen. Es kam zum einen vor, daß Polizeibeamte oder Gendarmen von ihren Dienstherrn auf dem Hüttengelände stationiert und zu gleicher Zeit von den Hütteninhabern finanziert wurden. Zum anderen gab es Werksangehörige, welche verbeamtet wurden und so die gleiche Stellung erlangten<sup>118</sup>. Rechtlich gesehen waren beide den Stadt- oder Landkreisen unterstellt, faktisch aber befehligte sie der Unternehmer<sup>119</sup>. Diese „Polizisten“ patrouillierten in den Arbeitsstätten und Wohnstraßen der Betriebe, d.h. sie waren für die Sicherheit der Beschäftigten sowohl im Arbeits- als auch in deren Privatleben zuständig. Ansonsten überprüften sie Arbeitsplatzbewerber, stellten Nachforschungen über Diebstähle an und schlichteten Schlägereien<sup>120</sup>.

Dabei wurde der Aufgabenbereich nicht durch allgemeine Vorschriften geregelt, sondern es gab Einzelabsprachen der verschiedenen Werke mit den staatlichen Autoritäten<sup>121</sup>. Bis zum Jahr 1883, als das Parlament von den Geschehnissen erfuhr, gab es sogar ausdrückliche Genehmigungen des preußischen Innenministeriums für die Abstellung der oben angesprochenen staatlichen Gendarmen für den privaten Markt. Die Folge der Aufdeckung war aber nicht etwa die Beendigung dieser Praxis, sondern die nunmehr *verdeckte* Finanzierung der Polizisten durch die Fabrikbesitzer<sup>122</sup>.

<sup>116</sup> JESSEN 1991, 64f.

<sup>117</sup> JESSEN 1991, 120 m.Nw.

<sup>118</sup> Vgl. LÜDTKE 1982, 195; JESSEN 1992, 165.

<sup>119</sup> JESSEN 1992, 165; DERS. 1991, 142 m.Nw.; vgl. zu den modernen „Hüttenpolizisten“ in den großen amerikanischen Einkaufszentren die staatlichen Polizisten, die zur Hälfte von den Geschäftsinhabern bezahlt werden, dort ihren Dienst versehen, aber ansonsten die Stellung eines Polizisten haben, FIXLER/POOLE JR. 1988, 111.

<sup>120</sup> JESSEN 1992, 165f.

<sup>121</sup> JESSEN 1992, 166.

<sup>122</sup> Vgl. JESSEN 1992, 167.

## 2. Zechenwehren

Schon seit Mitte der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts gab es von staatlicher Seite aus Überlegungen, ob nicht gegen streikende Berg- und Hüttenarbeiter „Zechenschutzwehren“ aus den loyalen Arbeitnehmern gebildet werden könnten<sup>123</sup>. Als Vorbilder der Zechenwehren dienten möglicherweise die bewaffneten Angestellten der amerikanischen Detektei *Pinkerton*, welche bei Arbeitsniederlegungen in den USA von den Unternehmern gegen die Beschäftigten eingesetzt wurden<sup>124</sup>.

Im Unterschied zu Amerika wurde die Gründung der Zechenwehren in Deutschland von seiten des Staates aus gefördert<sup>125</sup>. Aufgrund der Streiks von 1889 in Westdeutschland wurden - letztlich mitbedingt durch die oben angesprochene Überlastung der Polizei und der Gendarmerie - in weitem Umfang die Zechenwehren eingeführt<sup>126</sup>. Sie wurden geheim gegründet, organisiert und ausgebildet, wenn auch mangelhaft, und hatten die Stellung von Hilfspolizisten, d.h. eine staatliche Sanktionierung<sup>127</sup>. Noch mehr als die Hüttenpolizisten dienten sie der Zerschlagung von Streiks. Im Laufe der Jahrhundertwende nahm die Zahl der Mitglieder der Zechenwehren stark zu. Im Jahr 1905 standen im westfälischen Ruhrgebiet 2.562 Betriebswehrlaute insgesamt 2.094 regulären Polizisten gegenüber<sup>128</sup>.

Die Bedeutung dieser privaten Sicherheitsbediensteten ist nicht zu unterschätzen. Die Mitglieder der Zechenwehren waren zumeist die von den untersten Arbeitern ungelittenen Steiger und andere Vorarbeiter, also Angestellte, die in den Betrieb auch organisatorisch eingebunden waren<sup>129</sup>. Im Streikfall wurden die Wehren von der Polizei mobilisiert und bewaffnet. Sie patrouillierten im Werks- und damit oft auch im Wohngebiet vieler Arbeiter, schützten Arbeitswillige, denunzierten und verhafteten Streikende. Aufgrund ihrer schlechten Ausbildung kam es dabei oft zu Zwischenfällen, manchmal zu größeren Eskalationen, so daß die tatsächliche Wirksamkeit der Zechenwehren als Sicherheitsdienste bezweifelt werden kann<sup>130</sup>.

---

<sup>123</sup> JESSEN 1992, 169.

<sup>124</sup> Dazu LIPSON 1975, 28f.; JESSEN 1992, 161f.

<sup>125</sup> JESSEN 1991, 139, 147.

<sup>126</sup> JESSEN 1992, 169; DERS. 1991, 139.

<sup>127</sup> Siehe JESSEN 1992, 169ff.

<sup>128</sup> JESSEN 1992, 171.

<sup>129</sup> JESSEN 1992, 179.

<sup>130</sup> So JESSEN 1992, 180ff.

### 3. Gründe und Implikationen

Sowohl für die Unternehmer als auch So JESSEN 1992, 180ff. für die öffentliche Verwaltung gab es nachvollziehbare Gründe für die Bestellung der Hüttenpolizisten und Zechenwehren. Für die Hüttenbesitzer war die Versehung der Schutzleute mit einem öffentlichen Amt wünschenswert, weil ansonsten dem eigenen Werkschutz lediglich die Jedermannsrechte aus dem Strafrecht und die Eigentumsrechte zur Verfügung gestanden hätten. Außerdem konnte dieses Schutzpersonal aufgrund der staatlichen Beleihung auch außerhalb der Werksgelände Zwangsmaßnahmen durchführen<sup>131</sup>. Für die öffentliche Hand war die Lage wiederum willkommen, weil bei angenommener Notwendigkeit der polizeilichen Wahrung und Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Bergwerken und Hütten die finanzielle Last dafür die Unternehmer trugen<sup>132</sup>. Die Behörden sahen darüber hinaus die Streiks als etwa grundsätzlich Ungerechtfertigtes und Gefährliches an. Sie ermunterten die Unternehmen daher zur Wehrenbildung und machten manchmal sogar die Errichtung einer Polizeistation auf dem Betriebsgelände und deren Finanzierung zur Auflage für einzelne Betriebe<sup>133</sup>.

Die Existenz der Hüttenpolizisten und Zechenwehren verdeutlicht ein auch heute noch aktuelles Problem: die doppelte Gratwanderung zwischen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und privaten Interessen sowie zwischen der Befriedigung öffentlicher Bedürfnisse im Sicherheitsbereich durch den Staat einerseits und der Übertragung von staatlicher Autorität auf private Organe andererseits. Durch die Verbeamtung der Wehrmitglieder wurde versucht, das Gewaltmonopol des Staates sowie dessen Verantwortung bzw. sein Verantwortungsbewußtsein zu wahren. Die reinen Jedermannsrechte und Eigentumsbefugnisse<sup>134</sup> reichten den Privaten zu den erstrebten Zwecken nicht aus, sollten aber – von staatlicher Seite aus – nicht allgemein ausgeweitet werden. Eine Vollzugsperson, von Privaten bezahlt, aber mit den Rechten eines staatlichen Organs versehen, erschien für diese Konstellation als ideale Synthese. Die Beleihung wahrte dem Staat immerhin noch bestimmte Kontrollmöglichkeiten, die es bei einer *generellen* Erweiterung der Rechte der Privatpersonen nicht gegeben hätte.

---

<sup>131</sup> JESSEN 1992, 172.

<sup>132</sup> JESSEN 1992, 172f.

<sup>133</sup> Vgl. JESSEN 1992, 174, 176ff.

<sup>134</sup> Siehe dazu Kapitel 3.

Daß dies auch schon in der damaligen Zeit rechtsstaatlich nicht ohne Bedenken war, zeigt die ab 1883 nur noch verdeckt geleistete Finanzierung der von der Gendarmerie abgestellten Hüttenpolizisten. Die öffentlich-rechtliche Aufwertung der Zechenwehren ging jedoch nicht so weit, daß aus ihnen eine verselbständigte „Privatarmee“ hervorging<sup>135</sup>.

Jessen ist in seinen Untersuchungen zu der Überzeugung gelangt, daß das Insistieren der Unternehmer auf der Verbeamtung der privaten Wehren ein Zeichen dafür gewesen sei, daß sie das Gewaltmonopol des Staates respektierten und sogar gewahrt wissen wollten<sup>136</sup>. Eine rein private Rechtsausübung in Konkurrenz zum Staat wurde von ihnen gerade nicht beansprucht. Jedoch muß man feststellen, daß die Unternehmer in der damaligen Situation keine erkennbare Alternative zu der von ihnen wahrgenommenen Bedrohung durch die eigenen Arbeiter hatten. Die vorhandenen Jedermannsrechte und die zivilrechtlichen Vorschriften zum Eigentum, Besitz und Arbeitsrecht, die den Hütteninhabern nach dem Wegfall der ständischen Regeln neben den internen Arbeitsordnungen (zu diesen weiter unten) als einzige Handlungsgrundlagen zur Verfügung standen, entsprachen bei weitem nicht den möglichen Zwangsbefugnissen der staatlichen Organe.

Die Angst vor Streiks und den damit verbundenen Gefährdungen der Förderung und der Produktionsmittel selbst brachten die Arbeitgeber in einen von ihnen so verstandenen Handlungszwang. Von den außen stehenden, überlasteten staatlichen und kommunalen Polizeien war keine sofortige Hilfe zu erwarten, zumal auch eine Weisungsabhängigkeit nicht gewährleistet gewesen war. Die Übernahme der Sicherheitsgewährung durch eigene Betriebsangehörige mit hoheitlichen Befugnissen hatte dagegen den Vorteil, daß die Drahtzieher von Arbeitskämpfmaßnahmen intern erkannt und (arbeitsrechtlich) entfernt werden konnten. Beim Einsatz der Zechenwehren konnten sich schließlich die Unternehmer durch die staatliche Sanktionierung beruhigt wissen: Die Verantwortung wurde – wenigstens nominell – geteilt und so der Arbeitgeber – wenigstens moralisch – entlastet. Mag auch der Anschein entstehen, die Unternehmer akzeptierten das staatliche Gewaltmonopol, so verstanden sie zumindest auch, es für ihre Zwecke zu nutzen. Daß dabei das innerbetriebliche Klima litt, soll nicht

---

<sup>135</sup> JESSEN 1992, 186.

<sup>136</sup> JESSEN 1991, 126; später schreibt er, daß das staatliche Gewaltmonopol gleichzeitig durch die Zechenwehren eingeschränkt wurde, DERS. a.a.O., 284.

vergessen sein, aber letztlich war schon durch die Arbeitsordnungen ein klares Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verfestigt. Aufgrund der Expansion der königlichen Schutzmansschaften und der weiter zunehmenden innerbetrieblichen Disziplinierung durch Arbeitsordnungen seit dem Jahr 1880 sank jedoch die Bedeutung der Zechenpolizei allmählich<sup>137</sup>.

### III. Private Kontrolldienste der Neuzeit

Neben den Zechenwehren und Hüttenpolizisten entwickelten sich komplexere Formen der privaten Sicherheitsdienste. Die Wirtschaft erkannte die Vorteile des Informationsaustausches zwischen verschiedenen Unternehmen bzw. der Informationsbeschaffung über Konkurrenten und Geschäftspartner. Andere nutzten die aufkommenden Chancen und die Nachfrage zur Gründung selbständiger Gesellschaften mit dem Ziel, privat Sicherheit und Informationen zu verschaffen. So entstanden mit dem *fin de siècle* parallel zu den sogenannten Fabrikdiebstahlsvereinen, die Wirtschaftsverbände, die Werkschutzabteilungen (1.), die Wach- und Schließgesellschaften (2.) sowie die ersten Privatdetekteien und weitere Formen privat angebotener Sicherheit (IV. 2.).

#### 1. Fabrikdiebstahlsvereine und interner Werkschutz

Mit der Industrialisierung im 18. und 19. Jahrhundert und dem Bau der Fabriken entwickelte sich die Kontrolle der Arbeitnehmer durch die Firmeninhaber<sup>138</sup>. Die „Verlage“ hatten noch aufgrund der Hausarbeit ihrer Beschäftigten einen relativ geringen Einfluß auf ihre Angestellten und die „Arbeitsdisziplin“. Die entstehenden Manufakturen und Fabriken, in denen die Beschäftigten unter dem Dach des Arbeitgebers tätig waren, konnten in die bis dahin bestehenden historischen Kontrollsysteme sowohl formeller als auch informeller Art nicht ohne weiteres eingeordnet werden. Die durch ständische Ordnungen bekannten informellen Kontrollelemente wurden durch die Arbeitsordnungen in die Industriebetriebe eingeführt und überdauerten zum Teil die ursprünglichen ständischen Regelungen.

---

<sup>137</sup> Dazu gleich unten III. 1; siehe auch JESSEN 1992, 174f., 177.

<sup>138</sup> Vgl. FOUCAULT 1977, 182ff., 190.

Die Arbeitsordnungen ersetzten zugleich viele individuelle Arbeitsverträge und waren oft sehr generell gehalten<sup>139</sup>. Größere Betriebe wurden durch die Gewerbeordnung von 1891 verpflichtet, Vorschriften zur innerbetrieblichen Sicherheit zu erlassen. Beispielsweise verpflichtete die mittlerweile abgeschaffte Norm des § 134b GewO die Betriebe zu inhaltlich bestimmteren Regelungen als in bisherigen Arbeitsordnungen, die von der Willkür der Unternehmer geprägt war. Der Grund für den Erlaß der gesetzlichen Normierungen war insbesondere der durch die Reaktion der Betriebsinhaber auf die Bergarbeiterstreiks von 1889 an den Tag getretene Machtmißbrauch aufgrund der bestehenden Arbeitsordnungen<sup>140</sup>.

Die Ansammlung einer großen Anzahl von Arbeitskräften an einem Ort, welche teure Maschinen und Güter zu bearbeiten hatten und deren Arbeit angeleitet werden mußte, stellte die Arbeitgeber vor eine neue Aufgabe. Um dieser gerecht zu werden, wurden die strengen Arbeitsordnungen mit einem eigenen Strafsystem zur Arbeiterdisziplinierung entwickelt, in denen neben dem Verhalten in der Fabrik zum Teil auch das Benehmen der Arbeiter nach Torschluß geregelt wurde. *Jessen* bezeichnet diesen Komplex als „Unternehmerautokratie“ der Fabrikbesitzer<sup>141</sup>. Die gesellschaftliche Schicht der Fabrikbesitzer konnte die von ihren Produktionsmitteln abhängigen Arbeiter mit Hilfe selbst erstellter und durchgesetzter Regeln kontrollieren und übte so durch die Macht über die Produktionsmittel einen erheblichen Einfluß aus. Dadurch wurden die Weichen für eine betriebsinterne Justiz gestellt.

Das langsam aufkommende Selbstbewußtsein der Arbeiter und ihre parteipolitische und gewerkschaftliche Organisierung drängten aber die Arbeitsordnungen zur Jahrhundertwende zurück. Die Mitbestimmung etwa durch den Betriebsrat war die langfristige Folge der Emanzipation. Daher wurden am Ende des letzten Jahrhunderts neue Wege der unternehmerischen Sozialkontrolle gesucht.

So gab es erstmals betriebsübergreifende Maßnahmen. In Rahmen des Vordringens der Industriellen in die Politik wurden Interessenvereine der Wirtschaft im ausgehenden 19. Jahrhundert gegründet<sup>142</sup>, zu denen auch

---

<sup>139</sup> FLOHR 1981, 10; vgl. DERS. a.a.O., 92ff., mit verschiedenen Beispielen aus der Zeit von 1838-1974.

<sup>140</sup> FLOHR 1981, 20 m.Nw.

<sup>141</sup> JESSEN 1991, 36, 51f.; siehe auch FOUCAULT 1977, 182ff.

<sup>142</sup> TREUE 1976, 59.

die sogenannten „Fabrikdiebstahlsvereine“ zählten. Durch gegenseitigen Informationsaustausch und Unterstützung wollten die kooperierenden Firmen die Vermeidung und Aufklärung von Diebstählen in ihren Fabriken vorantreiben. Wohl die ersten Vereinigungen dieser Art waren der Krefelder „*Verein gegen Seidendiebstähle*“ (1861) und der später gegründete „*Bergische Verein gegen Fabrikdiebstähle*“ (1883)<sup>143</sup>. Im Jahr 1885 gab es mehr als 200 Unternehmen, die dem *Bergischen Verein* angehörten<sup>144</sup>.

Mit wachsender Firmengröße begannen die Unternehmen eigene interne organisatorische Formen der Bekämpfung von Kriminalität und anderem unerwünschten Verhalten zu entwickeln. Diese vom produzierenden Teil der Betriebe getrennten Abteilungen waren zusammen mit den Zechenwehren die Ausgangspunkte für den Bereich der privaten Sicherung, der heute zum Teil noch als „Werkschutz“ bezeichnet wird<sup>145</sup>. Die Mitglieder des „Werkschutzes“ waren vollständig in die Betriebe als deren Angestellte integriert, hatten aber keine *unmittelbar* dem Unternehmenszweck dienenden Aufgaben, sondern übten für den Fabrikbesitzer die Kontrolle über die Arbeiter und das Werk aus.

Die Bedeutung dieser Firmenbestandteile wurde bald deutlich. Im ersten Weltkrieg (und weiter bis zum Jahr 1925) wurde dem internen Werkschutz der Rang einer staatlichen Hilfspolizei zuteil, um die kriegswichtigen Betriebe mit hoheitlicher Macht schützen zu können<sup>146</sup>. Auslöser für diese Beleihung war der Personalmangel durch den Einzug vieler Polizisten in die Armee. Auch in der NS-Zeit wurde der Werkschutz durch die staatliche Vereinnahmung zum Instrument des Reiches, diesmal im absoluten Umfang. Die Stellung als (halb-)staatliches Organ verlor er erst wieder nach dem Zweiten Weltkrieg<sup>147</sup>.

Die Idee der Diebstahlsvereine ist mit der Gründung der Werkschutzabteilungen nicht untergegangen. Heutzutage ist als vergleichbare Organisation zu den Fabrikdiebstahlsvereinen etwa die „*Arbeitsgemeinschaft für Sicherheit in der Wirtschaft*“ zu nennen<sup>148</sup>, welche Seminare und Lehrgänge zu verschiedenen Themen der Sicherheit in Firmen anbietet. Im Jahr

---

<sup>143</sup> GROSS/GEERDS 1978, 480.

<sup>144</sup> EHSES 1995, 441.

<sup>145</sup> Näher hierzu insgesamt BAUER 1985, 12f. und passim sowie unten.

<sup>146</sup> AMELUNXEN 1973, 16; SEYSEN 1992, 184.

<sup>147</sup> BAUER 1985, 15f.

<sup>148</sup> Dazu PEILERT 1996, 71.

1968 gründeten die Firmen *Daimler-Benz*, *Bosch*, *BBC*, *Dornier*, *IBM*, *SEL*, *Carl Zeiss* und die IHK Stuttgart die „Landesstelle für Betriebschutz“, die später in den noch heute aktiven „Verband für Sicherheit in der Wirtschaft Baden-Württemberg“ (*VSW-BW*) umgewandelt wurde.

## 2. Wach- und Schließgesellschaften

Über die Geschichte der Wach- und Schließgesellschaften gibt es nur begrenzte Quellen und Untersuchungen. Herausragend ist sicherlich *Nelkens* „Bewachungsgewerbe“ von 1926, das aber nicht umfassend sein kann und die Bezüge zu den Nachtwächtern in den Vordergrund stellt. - Die Wach- und Schließgesellschaften firmieren heute neuerdings oft unter dem moderneren Titel „Wach- und Sicherheitsgesellschaften“.

Die Polizei leistet keinen Dienst nach Wunsch. Ihre Tätigkeit dient dem Schutz von jedermann und richtet sich - außer in Notsituationen - nicht nach den Wünschen von Individuen. Das nach der Übernahme der Nachtwachen durch die Schutzmannschaften am Ende des letzten Jahrhunderts entstandene Vakuum hinsichtlich der Schließdienste ist ein Beleg für die geringe „Kundenorientierung“ der staatlichen Sicherheitskräfte. Die Nachfrage nach privaten, selbständigen Firmen, welche die Anweisungen ihrer Auftraggeber individuell erfüllen, entstand zur Jahrhundertwende rasch<sup>149</sup>. So wurde am 15. Juli 1901 das „*Hannoversche Wach- und Schließ-Institut*“ vom Kaufmann *Jacobs* gegründet, im Winter folgte die Kölner „*Wach- und Schließgesellschaft*“. In den nächsten Jahren konnte man etliche Gründungen in ganz Deutschland beobachten, so daß im Jahre 1905 schon in über 60 Städten Wach- und Schließgesellschaften tätig waren<sup>150</sup>. Organisatorisches Vorbild für die selbständigen Sicherheitsunternehmen war insbesondere die von *Allan Pinkerton* im Jahr 1850 in Chicago gegründete Detektei „*National Detective Agency*“, die *Jacobs* in Amerika kennengelernt hatte<sup>151</sup>.

Ein Grund für die rasche Expansion war die Tatsache, daß mancherorts die Kommunen die Errichtung von Wach- und Schließgesellschaften finanziell förderten<sup>152</sup>. Durch die Ausdehnung der Wach- und Schließgesell-

<sup>149</sup> NELKEN 1926, 55.

<sup>150</sup> Näher hierzu NELKEN 1926, 56ff. und unten Diagramm 2.

<sup>151</sup> Siehe auch LIPSON 1975, 23ff.; NEUMANN 1980, 28ff.; NELKEN 1926, 56; FAZ v. 05.04.1993.

<sup>152</sup> So etwa in Pasing (Bayern); dazu NELKEN 1926, 57.

schaften, insbesondere auch durch die Gründung von Tochterfirmen begann bald die Zentralisierung des Marktes: die ursprünglich noch häufig anzutreffenden Ein-Mann-Unternehmen wurden allmählich verdrängt<sup>153</sup>, obwohl es auch heute noch eine nicht abschätzbare Zahl dieser Kleinbetriebe gibt.

Im Ersten Weltkrieg überwachten die Wach- und Schließ-Gesellschaften eine Vielzahl von öffentlichen Gebäuden sowie wichtige Werke und Betriebe aufgrund der Einberufung von Polizisten zum Kriegsdienst; die Wachleute selbst waren oft nur unter großen Anstrengungen vom Kriegsdienst befreit zu halten<sup>154</sup>.

Viele der ersten Gesellschaften schlossen sich in der „*Centralstelle der Vereinigten Wach- und Schließ-Gesellschaften*“ zusammen, welche sich im Jahr 1917 in den „*Verband der Wach- und Schließ-Gesellschaften (Kölner Verband) e.V.*“ umbenannte<sup>155</sup>. Im Jahr 1926 gehörten diesem 57 Gesellschaften an<sup>156</sup>. Am 2. Oktober 1933 ging der *Kölner Verband* in den „*Reichseinheitsverband des deutschen Bewachungsgewerbes e.V. in Berlin*“ über<sup>157</sup>.

Im Jahr 1927 wurde die Erlaubnispflicht für das Betreiben eines Wachdienstes eingeführt, im Dezember 1937 das Bewachungsgewerbe der Sicherheitspolizei unterstellt. Gleichzeitig wurde die Zuverlässigkeitsprüfung durch die Verordnung über den Wachdienst gesetzlicher Standard<sup>158</sup>. Ab 1942 wurden neben den Wach- und Schließgesellschaften und den Werkschutzabteilungen auch Zwangsarbeiter für die Bewachung von Fabriken eingesetzt<sup>159</sup>. Im Jahr 1948 wurde nach dem Zweiten Weltkrieg alsbald der größte Zusammenschluß der westdeutschen Wach- und Sicherheitsdienste gebildet, der *Bundesverband deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (BDWS)*<sup>160</sup>.

Wurde noch in der Zeit vom 1. bis zum 2. Weltkrieg die Werksüberwachung vornehmlich durch mit Polizeibefugnissen ausgestattete Werk-

---

<sup>153</sup> OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 7.

<sup>154</sup> NELKEN 1926, 112ff.

<sup>155</sup> Zur Verbandsgeschichte in Deutschland OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 6ff., 10f.; NEUHARDT 1995; NELKEN 1926, 86f.

<sup>156</sup> NELKEN 1926, 87ff.

<sup>157</sup> OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 8f.

<sup>158</sup> Vgl. zu den einzelnen Gesetzen FUCHS 1998, 3735.

<sup>159</sup> OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 9.

<sup>160</sup> Zu dessen Verbandsgeschichte OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 6ff., 10f.

schutzleute bzw. durch die Polizei selbst durchgeführt, so schafften es nach 1945 die privaten Sicherheitsdienste in Westdeutschland, sich bald wieder zu etablieren. In der DDR wurden statt dessen innerhalb der Polizei sogenannte „Betriebsschutzabteilungen“ gebildet, die für den Werkschutz zuständig waren<sup>161</sup>. Zum Ende der DDR versahen 17.000 Volkspolizisten Werkschutzdienste. Dazu kamen rund 55.000 zivile Bewachungskräfte, die zum Großteil Pensionäre waren<sup>162</sup>. Selbständige Unternehmen als Anbieter waren nicht vorhanden.

#### IV. Staatliche und private Varianten zur Polizei

Nach dem Zweiten Weltkrieg verlief die Wiedererrichtung der Landespolizeien unterschiedlich, abhängig von der jeweiligen Besatzungszone<sup>163</sup>. Gemeinsam war der neuen Gesetzgebung der Besatzungsmächte im Westen das Bestreben nach Trennung der Vollzugspolizei von der Verwaltungspolizei (= der Ordnungsverwaltung). Diese als „Entpolizeilichung“ bezeichnete Aufspaltung in die Gefahrenabwehr durch die Polizei als Vollzugsbehörde für die Fälle, in welchen die Verwaltungsbehörden nicht rechtzeitig selbst tätig werden können, und in die allgemeine Verwaltung durch die sonstigen Behörden führte zur Polizei im institutionellen Sinne, wie sie heute überwiegend in Deutschland zu finden ist<sup>164</sup>.

Als einzige Bundespolizei besteht der Bundesgrenzschutz. Neben den Länderpolizeien im allgemein gebräuchlichen Sinn und dem Bundesgrenzschutz haben sich zusätzlich Hilfsgruppen entwickelt, die länder- bzw. teilweise kommunenspezifisch organisiert sind und sich im öffentlichen Angestelltenverhältnis befinden (1.). Daneben entstanden in diesem Jahrhundert neben den Wach- und Schließgesellschaften weitere private Varianten zur Polizei (2.)<sup>165</sup>.

---

<sup>161</sup> OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 12.

<sup>162</sup> MAHN 1991, 680.

<sup>163</sup> HARNISCHMACHER/SEMERAK 1986, 112.

<sup>164</sup> Lediglich einige Begrifflichkeiten mögen noch unterschiedlich sein.

<sup>165</sup> Siehe beispielsweise zu den verschiedenen uniformierten Gruppen in Frankfurt/M. BEHR 1998, 179ff.

## 1. Öffentlich-rechtliche Varianten zur Vollzugspolizei<sup>166</sup>

Heute lassen sich in den Ländern und beim Bundesgrenzschutz verschiedene Unterorganisationen der staatlichen Sicherheitsgewährung finden. Neben Schutz-, Bereitschafts- und Kriminalpolizei gibt es unterschiedliche länderspezifische Erscheinungen, die eine unterstützende Tätigkeit im Angestelltenverhältnis ausüben. Daneben gibt es die „Sicherheitswachten“, die eine eigenständige, bürgerwehähnliche Rolle besetzen und von einzelnen Ländern mit bestimmten Befugnissen beliehen sind. Von der Darstellung der Gemeindebediensteten, die vor allem den ruhenden Verkehr überwachen, wird hier abgesehen<sup>167</sup>.

### a) Hilfsgruppen des Bundes, der Länder und der Kommunen

Der Bundesgrenzschutz (BGS) verfügt für die Grenzüberwachung über Grenzpolizeiliche Unterstützungskräfte (GUK)<sup>168</sup>. In Berlin werden durch die „Wachpolizei“ der Objektschutz, etwa von Botschaften, und die Gefangenentransportbewachung ausgeübt. In beiden Fällen sind diese neuen Kräfte, die Mitte des Jahre 1993 ins Leben gerufen wurden, Angestellte, keine Beamten<sup>169</sup>.

In Baden-Württemberg und Berlin nehmen der Freiwillige Polizeidienst seit ca. dreißig Jahren (Baden-Württemberg) und die Freiwillige Polizeireserve (Berlin) Aufgaben der Verkehrsüberwachung sowie Streifendienste wahr<sup>170</sup>. Der Stundenlohn im Freiwilligen Polizeidienst lag im Jahr 1998 bei DM 12,-, im Jahr 1999 waren ca. 1.300 Personen dort beschäftigt<sup>171</sup>. Die Zahl der Freiwilligen Polizeibediensteten geht seit einigen Jahren zurück, so daß die baden-württembergische Landesregierung die Modernisierung dieser Einrichtung erwägt. Dabei sollen vor allem neue Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr zu mehr Attraktivität führen<sup>172</sup>. In Stuttgart gibt es außerdem gelb und schwarz gekleidete Langzeitarbeitslose („Schwarzgelbe Engel“), die von der Stadt angestellt als „Ansprechpart-

---

<sup>166</sup> Zu den verschiedenen Hilfspolizeibeamten der Länder näher PEILERT 1996, 43ff.

<sup>167</sup> Vgl. zu den Frankfurter „Hilfspolizeibeamten“ BESTE 1998, 200f.

<sup>168</sup> Siehe dazu SCHUBERT 1994, 53ff.

<sup>169</sup> KUBERA 1994, 631.

<sup>170</sup> Vgl. die Neufassung des Berliner Gesetzes über die Freiwillige Polizeireserve, SaBl. 1999, 1495); siehe näher BUSS 1997, 29ff..

<sup>171</sup> FAZ v. 04.03.1998; FAZ v. 08.06.1999.

<sup>172</sup> FAZ v. 08.06.1999.

ner“ unterwegs sind und dafür DM 13,- in der Stunde erhalten<sup>173</sup>. Ähnliches praktiziert die Stadt Wilhelmshaven seit dem 01.10.1998: die „Stadtlotsen“ mit roter Allwetterjacke und Barett sind derzeit acht Langzeitarbeitslose, die nach den Vorstellungen der Kommune wilde Mülldeponien verhindern, touristische und auch Erste Hilfe leisten und insgesamt das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung erhöhen sollen. Ihre Ausbildung beschränkt sich auf Rhetorik, Konfliktvermeidung, Museums- und Stadtkunde sowie Erste Hilfe<sup>174</sup>. In Westerland waren im Sommer 1998 neun Studenten als „Beachworker“ von der Gemeinde angestellt, um in Strandpatrouillen die Ruhe der Urlauber zu sichern. Diese kommunale Hilfsgruppe arbeitete mit der Polizei, dem Fremdenverkehrsamt und auch privaten Sicherheitsdiensten zusammen<sup>175</sup>. Auch im Jahr 1999 wurden an verschiedenen Stränden Schleswig-Holsteins Private Sicherheitsdienste eingesetzt, oft aufgrund von nächtlichem Vandalismus.

#### *b) Die bayerischen und sächsischen Sicherheitswachten*

In Bayern wurde am 24.12.1993 das „Gesetz über die Erprobung einer Sicherheitswacht - Sicherheitswachterprobungsgesetz“ (SEG) verabschiedet<sup>176</sup>. Vorerst bis zum 31.12.1996 kamen in elf bayerischen Städten ausgewählten Bürgern polizeiähnliche Sonderrechte zu. Ziel war vornehmlich die Kriminalitätsprävention bei Einbindung der Bevölkerung in die Verbrechensbekämpfung. Einsatz fanden diese Personen in ihrem eigenen Wohnbereich.

Der historische Vorläufer der Sicherheitswachten sind die Sicherheitsvereine, die gegen 1830 in Städten ohne Garnisonen, etwa in Stralsund, gegründet wurden und aus Bürgern der Städte bestanden. Diese trugen schon eine auch heute für die Sicherheitswachten charakteristische Armbinde mit entsprechendem Aufdruck<sup>177</sup>. Das moderne Vorbild besteht in Bayern in den „Naturschutzwachten“<sup>178</sup>. Ende 1995 waren insgesamt 120 Bürger und Bürgerinnen an der Sicherheitswacht beteiligt, ein Jahr später

---

<sup>173</sup> FAZ v. 04.03.1998.

<sup>174</sup> Siehe HASELIER 1998.

<sup>175</sup> FAZ v. 06.08.1998.

<sup>176</sup> Bay. GVBl. 1993, 1049ff.

<sup>177</sup> NELKEN 1926, 35f.

<sup>178</sup> Vgl. dazu Art. 43 BayNatSchG.

kamen weitere hinzu<sup>179</sup>. Am 19.12.1996 wurde die Befristung des SEG aufgehoben und die bayerische Sicherheitswacht zu einer Dauereinrichtung aufgewertet. Seit dem regelt das Sicherheitswachtgesetz (SWG) die Befugnisse und Aufgaben<sup>180</sup>.

Das im Jahr 1997 ins Leben gerufene „Sächsische Sicherheitswachterprobungsgesetz“ (SächsSWEG)<sup>181</sup> hat die Sicherheitswacht zum 01.04.1998 für vorläufig ein Jahr auch in diesem Land eingeführt und sieht weitaus mehr Zwangsbefugnisse für die Wachten als das bayerische Gesetz vor. Die 75 Sicherheitswachten in z.B. Görlitz und Weißwasser tragen nach ihrer 60stündigen Unterrichtung bei der Polizei zwar keine Uniformen, jedoch sind sie genau wie ihre bayerischen Kollegen und Kolleginnen an Arm- und Brustzeichen zu erkennen.

Diese Schutzbürger sollen grundsätzlich allein durch ihre Anwesenheit (Straßen-) Kriminalität verhindern. Jedoch gibt das bayerische Innenministerium offen zu, daß die tatsächliche Bedrohung in den patrouillierten Gebieten relativ gering ist. Gleichwohl hofft man, zumindest der Kriminalitätsangst durch die Sicherheitswachten zu begegnen<sup>182</sup>.

Wie die Polizei unterliegen auch die Sicherheitswachten in ihren Maßnahmen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (so ausdrücklich auch Art. 8 Abs. 2 SEG). Die Beliehenen haben neben den Jedermannsrechten auch spezielle Befugnisse aus dem Gesetz, so etwa das Befragungsrecht nach Art. 4 SEG, die Identitätsfeststellungsbefugnis nach Art. 5 SEG sowie das Recht zum Anhalten und Festhalten von Verdächtigen zur Identitätsfeststellung bis zum Eintreffen der Polizei (Art. 5 SEG). Daneben dürfen auch Platzverweise ausgesprochen werden (Art. 6 SEG)<sup>183</sup>.

Nach ersten Meldungen ist die bayerische Staatsregierung mit den bisherigen Erfolgen zufrieden, wobei die gesteckten Ziele niedrig waren. So begrüßenswert die stärkere Annäherung an die Bevölkerung in Sicherheitsfragen auch ist, bedenklich erscheint am gesamten Konzept, daß der Eindruck entstehen kann, der Staat überläßt – primär aus finanziellen Gründen – die Wahrung der öffentlichen Sicherheit wenig ausgebildeten Laien

---

<sup>179</sup> WIK 95/6, 17.

<sup>180</sup> Gesetz v. 27.12.1996, BayGVBl. 1996, 539.

<sup>181</sup> Sächsischer Landtag, DrS. 2/6146 v. 19.06.1997; vgl. dazu FAZ v. 02.04.1998.

<sup>182</sup> Vgl. FABRITIUS 1996.

<sup>183</sup> Zur Problematik der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs gegenüber einer der genannten Maßnahmen vgl. ROOS 1994, 290.

und nicht der professionell geschulten Polizei. Weiterhin besteht die Gefahr, daß der Einsatz von Sicherheitswachen in bislang wenig kontrollierten Gebieten bei den Anwohnern den Anschein der *Notwendigkeit* einer stärkeren Kontrolle hervorrufen kann. Dadurch würde die Kriminalitätsfurcht letztlich steigen und nicht wie beabsichtigt sinken<sup>184</sup>.

## 2. Private Varianten neben den Wach- und Sicherheitsdiensten

Die privaten Erscheinungsformen von organisierter Sicherheitsgewährung durch Dritte wurden schon öfters oben angesprochen. Im folgenden sollen die drei markantesten kommerziellen Institutionen neben den Wach- und Schließgesellschaften erläutert werden. Dies sind die Detekteien, die Auskunfteien und die „Home-Sitter“. Die privaten Bürgerwehren und nicht-kommerziellen Organisationen wie die „Guardian Angels“, die es in Berlin gibt und die dort ohne staatliche oder private Sanktionierung die U-Bahn patrouilliert haben, sollen hier nur erwähnt werden. Ihr Anteil am Sicherheitsgefüge Deutschlands kann vernachlässigt werden.

### a) Detekteien und Detektive

Neben den Fabrikdiebstahlvereinen wurde mit der Jahrhundertwende in Deutschland ein weiterer Bereich der über- bzw. außerbetrieblichen Kontrolle durch Private entwickelt. Die Privatdetektive und Kaufhausdetektive stehen nicht nur in Kontakt mit den Angehörigen der Wirtschaft, sondern sind auch für Einzelpersonen tätig. Genaue Daten über das Detektivgewerbe gibt es kaum. Lediglich Schätzungen stehen zur Verfügung, so daß eine verlässliche Einstufung der Bedeutung der Privatdetektive nicht möglich ist. Selbst in der Branche gehen die Meinungen über die Anzahl der als Detektive Tätigen auseinander. Zu unterscheiden sind die Privatdetektive, die Kaufhausdetektive und die „City-Detektive“.

#### aa) Privatdetektive

Das erste deutsche Detektivbüro war vermutlich das von *Römer* im Jahr 1861 in Dresden gegründete. Im Jahr 1880 wurde in Berlin die zweite Detektei, von *Caspari-Roth Rossi*, eröffnet<sup>185</sup>. Anders als den Fabrikdieb-

<sup>184</sup> Vgl. die entsprechende Vermutung von BOERS 1991, 131, in Bezug auf offensive Polizeitaktiken im Rahmen des „Community Policing“.

<sup>185</sup> KOCKS/KRUPP 1995, 407 m.Nw.; WULFF 1920, 9; PEILERT 1996, 89ff.

stahlsvereinen ging es diesen Gesellschaften fast ausschließlich um die Aufklärung von bereits *erfolgten* Taten. Die meisten Gründer von weiteren Detektivbüros waren ehemalige Polizeibeamte - auch noch nach dem Zweiten Weltkrieg -, die ihre beruflich erworbenen Kenntnisse gewinnbringend einsetzen wollten<sup>186</sup>. Der Bedarf an privater Sachverhaltserforschung wurde ab dem Jahr 1879 in einem größerem Maße relevant, da ab diesem Zeitpunkt durch die ergangene Rechtsanwaltsordnung<sup>187</sup> die Rechtsanwälte selbständig ermitteln und sich so der Hilfe von privaten Kriminalisten bedienen konnten<sup>188</sup>. Aufgrund der großen Erfolge der ersten Detekteien wurden bald weitere gegründet. Schon zur Jahrhundertwende wurde der „*Reichsbund Deutscher Detektiv-Institute*“ als erster Branchen-zusammenschluß konstituiert.

Die Wirrnisse nach dem Ersten Weltkrieg mit der neu zu organisierenden Polizei und der gleichzeitig gestiegenen Kriminalität verstärkten die Nachfrage nach den Diensten der Detektive, ähnliches wiederholte sich nach dem Zweiten Weltkrieg<sup>189</sup>. Die Ausweitung der Privatdetekteien ging so schnell voran, daß bei einer staatlichen Zählung im Jahre 1925 schon 1.321 Detektivbüros mit weit über 7.000 Angestellten ermittelt werden konnten<sup>190</sup>. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde 1950 der „*Bund Deutscher Detektive e.V.*“ (BDD) in Hannover ins Leben gerufen - in der DDR waren Detekteien verboten<sup>191</sup>. Im Jahr 1953 gab es wieder knapp 450 Detekteien in der Bundesrepublik Deutschland<sup>192</sup>. Zu Beginn der 70er Jahre dieses Jahrhunderts gab es in Deutschland schätzungsweise 600 Detektive<sup>193</sup>. Einen gewissen Einbruch erlebte die Branche als im Jahr 1976 das Schuldprinzip durch das Zerrüttungsprinzip bei der Scheidung ersetzt wurde. Die von Scheidungswilligen zur Überwachung der Ehepartner beauftragten Detektive verloren eine oft lukrative Kundschaft. Die Überwachung der früheren Lebenspartner mit dem Ziel der möglichen Versagung von Unter-

---

<sup>186</sup> BAUER 1985, 11; WENZKY 1950, 173.

<sup>187</sup> 01.07.1878, RGBl. 177ff.

<sup>188</sup> KOCKS/KRUPP 1995, 407.

<sup>189</sup> NEUMANN 1980, 31f.; GROSS/GEERDS 1978, 531, 536.

<sup>190</sup> HAGEMANN 1933, 229.

<sup>191</sup> WENZKY 1953, 173.

<sup>192</sup> WIRSCHING 1957, 495.

<sup>193</sup> Vgl. GROSS/GEERDS 1978, 489.

halt etwa wegen ungemeldeter Arbeitstätigkeit des Berechtigten eröffnete jedoch bald ein neues Feld im Bereich des Familienrechts<sup>194</sup>.

Die Zahl der in den ca. 1.500 „Auskunftsbüros“ (Detekteien) tätigen Berufsdetektive wird auf 1.000 - 3.000 geschätzt<sup>195</sup>, berücksichtigt man auch die „Freizeitdetektive“ und die sonstigen Mitarbeiter, erhöht sich die Summe je nach Schätzung auf bis zu 20.000 Beschäftigte und Unternehmer in den Detekteien<sup>196</sup>. Der Gesamtumsatz wird bei DM 250-350 Mio. pro Jahr vermutet<sup>197</sup>. Das *Statistische Bundesamt* führt in seiner Umsatzstatistik 1992 jedoch einen Umsatz der Branche in Höhe von DM 882,4 Mio. auf<sup>198</sup>. Der *BDD* gibt für das Jahr 1998 für seine 160 Mitgliedsunternehmen einen Gesamtumsatz von DM 120 Mio. an<sup>199</sup>. Das durchschnittliche Stundenhonorar für einen Detektiveinsatz lag im Jahr 1998 bei DM 80-110<sup>200</sup>.

Die Tätigkeit der Privatdetektive ist als vornehmlich reaktiv zu bezeichnen. Ihre Hauptaufgabe ist es, schon abgeschlossene Sachverhalte aufzuklären, Täter zu ermitteln und weitere (rechtliche) Schritte der Auftraggeber hinsichtlich erfolgter Taten vorzubereiten<sup>201</sup>. Dies geschieht prinzipiell durch Ermittlung und Beobachtung.

Auch im Bereich der Privatdetektive hat die Industrialisierung ihren Beitrag zur Expansion geleistet. Mit ihr kam die Werksspionage auf, welche ein wichtiges Tätigkeitsfeld für die Detekteien darstellt. Ebenso wurden Fälle von Versicherungsbetrug aktuell; auch wird der firmeninterne Werkschutz zum Teil mit von Detektiven getragen<sup>202</sup>. Der *BDD* schätzt,

---

<sup>194</sup> PEILERT 1996, 94f., 152f.; siehe GILL/HART 1999, 245ff., mit einer Untersuchung zum Einsatz von Privatdetektiven durch Rechtsanwälte in Großbritannien.

<sup>195</sup> KOCKS/KRUPP 1995, 417; SCHMID 1997, 53.; Angaben des *BDD* in FAZ v. 18.11.1998.

<sup>196</sup> SCHULT 1995, 144; MAUERSBERGER 1995, 767, bezieht sich auf den *Bund Deutscher Detektive*, nach dem es rund 600 Detekteien und 10.000 Detektive in Deutschland gibt; die von PEILERT 1996, 139, zusammengetragenen Daten kommen auf eine Summe von ca. 12.000-20.000 Detektiven.

<sup>197</sup> KOCKS/KRUPP 1995, 416.

<sup>198</sup> Vgl. FAZ v. 27.02.1996.

<sup>199</sup> WIK 98/6, 86.

<sup>200</sup> Information des *Bundes Internationaler Detektive (BDI)* WIK 98/1, 21.

<sup>201</sup> Zur Rechtmäßigkeit der Ermittlungen eines Privatdetektivs im Strafverfahren vgl. KREY 1994, 43ff.

<sup>202</sup> WENZKY 1953, 173.

daß 80% der Aufträge aus der Wirtschaft stammen; Markenpiraterie, Patentverletzungen und sogenannte Grau- und Querimporte würden einen wachsenden Aufgabenteil einnehmen<sup>203</sup>. Nach Auskünften der Mitgliedsunternehmen des BDD bezogen sich im Jahr 1998 35% der bearbeiteten Fälle auf „Arbeitnehmerdelikte“ und nochmals 35% auf „Wirtschaftskriminalität“. Die Quote der zumindest teilweise aufgeklärten Fälle habe bei bemerkenswerten 90% gelegen<sup>204</sup>.

Die Tätigkeit kann als „Überwachen“ im Unterschied zum „Bewachen“ bezeichnet werden, da hier der Schutz des zu umsorgenden fremden Gutes keine Hauptfunktion darstellt, wie er es im letzteren Fall ist<sup>205</sup>. Die Übergänge sind jedoch fließend und vom Einzelfall abhängig<sup>206</sup>. Da Privatdetektive daher grundsätzlich keine *bewachende* i.S.d. § 34a GewO ausüben, bedarf es auch heute zur Gründung und Führung einer Detektei lediglich einer Anmeldung des Gewerbes nach § 14 GewO. In der vergangenen Legislaturperiode wurde in den Ausschüssen des Bundestages eine gesetzliche Regelung zur stärkeren Kontrolle des Detektivgewerbes diskutiert. Ob diese Diskussion in der neuen Sitzungsperiode wieder aufgegriffen wird, ist derzeit unklar<sup>207</sup>.

#### bb) Kaufhausdetektive

Eine andere Kategorie privater Sicherheitsanbieter bilden die Kaufhausdetektive. Zwar ist ihnen mit den Privatdetektiven der größtenteils reaktive Charakter ihrer Tätigkeit gemeinsam, jedoch arbeiten sie an einem festen Platz und haben zur Aufgabe, die Ware eines Einzelhandelsgeschäftes vor rechtswidriger Wegnahme zu schützen bzw. wiederzuerlangen. Dies geschieht sowohl durch das Anbringen von Hinweisschildern bezüglich der Überwachung, das Erheben von „Bearbeitungsgebühren“ und durch Strafanzeigendrohungen als auch durch den Zugriff auf den Täter.

Sind die Kaufhausdetektive nicht Angestellte der Geschäfte in denen sie ihren Dienst versehen, sondern von dritten Firmen vermittelt, tragen sie die

---

<sup>203</sup> WIK 98/6, 86; FAZ v. 18.11.1998.

<sup>204</sup> WIK 98/6, 86.

<sup>205</sup> LANDMANN/ROHMER-MARCKS 1994, § 34a Rn. 5.

<sup>206</sup> Näher zum Unterschied von „be- und überwachen“ etwa PEILERT 1996, 534ff.; zur schwierigen Einordnung der Kaufhausdetektive siehe unten Kapitel 1 A. IV 2 b) bb).

<sup>207</sup> Vgl. FAZ v. 18.11.1998.

Sorge für *fremdes* Eigentum<sup>208</sup>. In diesem Fall zählen sie zum bewachenden Gewerbe des § 34a GewO, zumindest wenn sie den Zugriff auf die Schutzgüter von vornherein verhindern sollen<sup>209</sup>. Sind sie Angestellte des Kaufhauses, so sind sie den Werkschutzangehörigen vergleichbar und sorgen sich nicht um *fremdes* Eigentum i.S.d. § 34a GewO und benötigen daher auch keine besondere Erlaubnis nach der Bewachungsverordnung (BewVO)<sup>210</sup>. Die Schätzungen der Beschäftigtenzahlen reichen von 5.000 bis 16.000 Kaufhausdetektive<sup>211</sup>.

### cc) City-Detektive

Seit einigen Jahren lassen sich in Deutschland sogenannte „City-Detektive“ finden<sup>212</sup>. Es handelt sich bei ihnen um mobile Überwachungskräfte, die von einer Interessen- und Finanzierungsgemeinschaft, zumeist ein Zusammenschluß mehrerer Einzelhandelsgeschäfte im Innenstadtbereich, dazu verpflichtet werden, unerkannt verdächtige Personen in den Ladengeschäften zu beobachten, wenn nötig auch außerhalb der Lokale zu verfolgen und bei dem Versuch oder der Vollendung des Diebstahls in einem partizipierenden Geschäft diese zu stellen. Neben der Personenüberwachung umfaßt ihre Sorge auch das fremde Ladeneigentum. Wegen der fehlenden Obhutstätigkeit (= präventive Schutzgewährleistung) fallen sie aber grundsätzlich nicht unter das Bewachungsgewerbe nach § 34a GewO.

### b) Auskunfteien

Die Auskunfteien beschäftigen sich mit der Beschaffung von wirtschaftlich bedeutenden Informationen. Damit ist der Handlungskreis zwar dem der Detekteien vergleichbar, doch gleichzeitig enger. Auskunfteien versorgen ihre Kunden mit Daten über die Kreditwürdig- und -fähigkeit Dritter, die von den Kunden als Geschäftspartner oder Konkurrenten erwogen werden, oder helfen bei der Personalrekrutierung. Ihre Aufgaben sind daher nur

<sup>208</sup> KOCKS/KRUPP 1995, 424.

<sup>209</sup> LANDMANN/ROHMER-MARCKS 1994, § 34a Rn. 5; PEILERT 1996, 538f., DERS. a.a.O., 540ff., kritisch zu der generalisierenden Auffassung des „Bund-Länder-Ausschusses“, daß die Tätigkeit der selbständigen Kaufhausdetektive stets unter das Bewachungsgewerbe fallen würde.

<sup>210</sup> V. 07.12.1995, BGBl. I, 1602ff., zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der GewO und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften v. 16.06.1998, BGBl. I, 1291ff.

<sup>211</sup> MAUERSBERGER 1995, 767; SCHMID 1997, 53.

<sup>212</sup> KOCKS/KRUPP 1995, 422ff., 433; CD 4/93, 45.

bedingt als „Sicherheitsdienst“ zu bezeichnen, bei einer weiten Definition kann aber auch der von ihnen verfolgte Schutz vor Fehlinvestitionen etc. darunter gefaßt werden.

Mit der Ausweitung des Handels sowohl in räumlicher Beziehung als auch im Volumen versuchen Wirtschaftsunternehmen, mit Hilfe von Auskunfteien Informationen über das Geschäftsgebaren und insbesondere über die kreditrelevanten Verhältnisse der Mitbewerber und Kunden einzuziehen. Weiterhin führen die großen Auskunfteien Inkassotätigkeiten aus<sup>213</sup>.

Das erste Auskunftsbüro wurde in Deutschland im Jahr 1860 gegründet, das erste mit größerer Bedeutung 1872<sup>214</sup>. Die beiden Kriegsenden wirkten sich für das Detektivgewerbe positiv aus, brachten die Wirtschaft aber zum Großteil zum Erliegen und entzogen damit den Auskunfteien zunächst den Boden<sup>215</sup>. Durch das Wachstum der Wirtschaft und der erneuten Einbindung Deutschlands in den internationalen Handel nach dem Zweiten Weltkrieg stieg jedoch rasch die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Auskunfteien wieder an.

### *c) Haushüter/Homesitter*

Seit Mitte der achtziger Jahre vermitteln Agenturen Privatpersonen, zumeist Rentner, die in der Abwesenheit der - ebenfalls privaten - Kunden in deren Häusern oder Wohnungen wohnen oder sie zumindest regelmäßig aufsuchen, um die Rollos zu betätigen, Blumen zu gießen etc. Dadurch soll der Eindruck hervorgerufen werden, diese seien bewohnt. Die Kontrolle von Wohnhäusern während der Abwesenheit der Bewohner wurde schon von den ersten Wach- und Schließgesellschaften ausgeübt, jedoch residierten diese nicht permanent in den Häusern der Auftraggeber<sup>216</sup>.

In diesem Bereich gibt es kein einheitliches Berufsbild, ebensowenig eine Ausbildung. Als Vollzeitberuf eignet sich das Home-Sitten denkbar schlecht. Im Jahr 1990 waren schätzungsweise ca. 1.700 Home-Sitter beschäftigt, der Tagessatz für deren Dienste beträgt für den Kunden zwischen DM 65,- und DM 75,-. Da Versicherungen bei dieser Art der Sicherung während der Abwesenheit des Eigentümers zum Teil Prämienrabatte ge-

---

<sup>213</sup> PEILERT 1996, 118.

<sup>214</sup> NEUMANN 1980, 37f.; siehe auch PEILERT 1996, 77ff.

<sup>215</sup> Näher dazu NEUMANN 1980, 37ff.; PEILERT 1996, 81, 84f.

<sup>216</sup> NELKEN 1926, 330.

währen, mindern sich die Kosten und machen die Haushüter für die Kunden attraktiver<sup>217</sup>.

## B. Definition der „Privaten Sicherheitsdienste“

Nach dem Überblick über die bestehenden staatlichen, halbstaatlichen und privaten Varianten zur Polizei wird sich die Arbeit auf die privaten Sicherheitsdienste konzentrieren. An dieser Stelle wird noch nicht auf ihre gesellschaftliche Funktion eingegangen. Vielmehr soll am Anfang eine Herausarbeitung der wesentlichen organisatorischen Merkmale stehen, um sie von den anderen Anbietern kommerziell angebotener Sicherheit abzugrenzen und den Untersuchungsrahmen festzulegen.

### *I. Abgrenzung „Werkschutz“ – „Wach- und Sicherheitsgesellschaften“*

Wie die Entwicklung der Sicherheitsgewährung durch nicht-staatliche Organisationen zeigt, kann zwischen zwei Hauptformen privater Sicherheitsgewährung unterschieden werden: es gibt zum einen intern Beschäftigte von Unternehmen, die in den Betrieb eingegliedert sind und vornehmlich oder ausschließlich Sicherheitsaufgaben wahrnehmen. Zum anderen wurden seit dem Anfang dieses Jahrhunderts eigenständige Firmen gegründet, die für *Dritte* ihr Personal zur Bewachung vertraglich und gegen Bezahlung zur Verfügung stellen. Der Unterschied zwischen beiden Formen ergibt sich aus dem Verhältnis der bewachenden Organisation zum Auftraggeber<sup>218</sup>.

Die *selbständigen* Sicherheitsunternehmen sind rechtlich eigenständige Gesellschaften, manchmal auch Ein-Mann-Unternehmen, die mit ihren Kunden Verträge über die Bewachung von Objekten und Personen sowie über Ermittlungstätigkeiten schließen. Die *unselbständigen* Sicherheitsdienste hingegen sind die in der zu bewachenden Firma bzw. Körperschaft bereits integrierten Bestandteile und bestehen aus betriebseigenem Personal. Nach verbreiteter Auffassung werden erstere als „Wach- und Schließ-“, neuerdings auch als „Wach- und Sicherheitsgesellschaften“, letztere als

---

<sup>217</sup> BRÜCKMANN 1991, 58ff.

<sup>218</sup> SHEARING/FARNELL/STENNING 1980, 18; für Deutschland PEILERT 1996, 52 m.Nw., der aber auch eine eigene Kategorie für „freiwillige Selbsthilfe“ bildet, a.a.O., 55.

„Werkschutz“ bezeichnet. Im englischsprachigen Ausland werden sie mit „contract security“ (dt. „Vertragssicherheit“) bzw. „in-house security“ (dt. „Innenbereichssicherheit“) betitelt<sup>219</sup>.

Fraglich ist, ob die genannten, verbreiteten deutschen Termini zutreffend sind. Betrachtet man, ohne näher auf die einzelnen Bereiche und ihre Funktionen einzugehen, die Aufgaben der Sicherheitsleistung, die typischerweise innerhalb einer zu bewachenden Firma zu erfüllen sind, so wären insbesondere zu nennen<sup>220</sup>:

- Tordienst/Pfortendienst (Personen-, Fahrzeug- und Güterkontrolle),
- Wach- und Streifendienst (inkl. Arbeits-, Brand-, Katastrophen-, Umwelt- und Datenschutz sowie Alarmverarbeitung),
- Schließdienst,
- Bearbeitung von Fundsachen,
- Verkehrsdienst und
- Ermittlungsdienst (Aufklärung und Auswertung von Schadensfällen etc.).

Diese Tätigkeiten werden heutzutage nicht nur von den betriebseigenen Sicherheitskräften, sondern auch von „Wach- und Sicherheitsgesellschaften“, also den selbständigen Unternehmen auf den Betriebsgeländen versehen. Daher sind die englischen Bezeichnungen von ihrem semantischen Gehalt treffender als die deutschen.

Der Begriff des Werkschutzes in seiner bislang gebräuchlichen Verwendung meint daher lediglich einen Aufgabenbereich, der sowohl von selbständigen Unternehmen als auch von eigenen Arbeitnehmern erfüllt werden kann<sup>221</sup>. Um die organisatorischen Unterschiede deutlich zu machen, wird im folgenden der interne Werkschutz als „unselbständiger Sicherheitsdienst“, der von Externen im Betrieb, in Geschäften und in der Öffentlichkeit ausgeübte Schutz als „selbständiger Sicherheitsdienst“ oder „Privater Sicherheitsdienst“ bezeichnet.

<sup>219</sup> Vgl. SHEARING/FARNELL/STENNING 1980, 18; OCQUETEAU 1990, 57; jedoch findet sich im *Hallcrest II*-Report, CUNNINGHAM/STRAUCHS/VAN METER 1990, 124, und bei HESS/WROBLESKI 1982, 34, die Unterscheidung von „proprietary and contract security“, wobei der Inhalt des Begriffs „proprietary“ dort jedoch identisch mit „in-house“ ist.

<sup>220</sup> Vgl. EBERT/EHSES/FOERSTER/OTTO 1998, 242ff.; WACKERHAGEN/OLSCHOK 1999, 189.

<sup>221</sup> Siehe dazu die hiernach richtige Bezeichnung „betriebseigener Werkschutz“ in BMI 1982, 268; im Ergebnis wie hier MAHLBERG 1988, 41; GROSS-GEERDS 1978, 484.

Neben dieser rein auf die rechtliche Organisation hin ausgerichteten Definition finden sich konkretere Bestimmungsversuche in der Literatur. In jüngerer Zeit hat *Peilert* die Privaten Sicherheitsdienste ausführlich als „institutionalisierte Träger der privaten Gefahrenabwehr, deren Aufgaben in dem Schutz des Einzelnen vor Gefahren für Rechtsgüter, insbesondere Straftaten, Unfällen und anderen vielfach existenzbedrohenden Schicksalsschlägen liegen“ definiert<sup>222</sup>. Diese Definition erscheint nach dem oben Gesagten aufgrund des Merkmals der Institutionalisierung als durchaus brauchbar, bedarf jedoch einer Einschränkung. Die Wahl des Wortes „Schicksalsschläge“ erscheint etwas pathetisch, geht doch ein Großteil (wenn nicht sogar der größte) der Gefahren von Menschen aus, die aus unterschiedlichsten Gründen, oft aus rein materiellen, die Rechtsgüter des Auftraggebers in Gefahr bringen. Die Begriffe „Straftaten“ bzw. „Unfälle“ wiederum sind zu eng, da sie das lediglich sozial *unerwünschte* Verhalten nicht umfassen, welches ebenfalls durch die Privaten Sicherheitsdienste unter Umständen verhindert werden soll<sup>223</sup>.

Eine Definition, die über die Beschreibung der Organisation hinausgeht, ist an dieser Stelle nicht möglich. Das Beispiel *Peilerts* sollte zeigen, daß die Funktionsbeschreibung der Privaten Sicherheitsdienste nicht ohne weiteres erfolgen kann. Die bisherige Eingrenzung sollte aber für den Verlauf der Arbeit ausreichen, um die Materie sinnvoll zu beschränken und verdeutlichen. Im folgenden Abschnitt wird daher nur kurz auf die unselbständigen Sicherheitsdienste als Gegenstück zu den Privaten Sicherheitsdiensten eingegangen.

## II. Unselbständige Sicherheitsdienste

Der unselbständige Sicherheitsdienst („Werkschutz“) wird ausschließlich auf dem eigenen Werksgelände eingesetzt. Seine Tätigkeit richtet sich auf das Grundstück und die sich darauf befindenden Gebäude, die Werksangehörigen, die Besucher, seien es Lieferanten oder auch Kunden und Geschäftspartner, sowie auf die sich auf dem Gelände befindlichen Güter und deren Zu- und Abtransporte. Außerhalb des Firmengeländes wird ein interner Werkschutzangehöriger nur im Ausnahmefall anzutreffen sein, etwa

---

<sup>222</sup> PEILERT 1996, 60.

<sup>223</sup> Vgl. hierzu unten Kapitel 3 B. und Kapitel 6 B.

bei der Verfolgung einer Person oder eines Wagens oder wenn beispielsweise der Werkszaun kontrolliert wird.

Die Vergrößerung der Betriebe führte seit der Jahrhundertwende dazu, daß die Aufgaben des internen Werkschutzes differenzierter wurden. Streifen- und Pförtnerdienste und auch Feuerwehren wurden gegründet. Die ersten Abteilungen für Werkschutz gab es schon vor dem Ersten Weltkrieg<sup>224</sup>. Auch der betriebliche Unfallschutz wuchs in seiner Bedeutung, und die von den Arbeitern mit in die Fabrik gebrachten Gegenstände, wie etwa Alltagskleidung und Wertsachen, mußten vermehrt geschützt werden<sup>225</sup>. Die Tätigkeit der unselbständigen Sicherheitsdienste wurde von *Bauer* eingehend untersucht<sup>226</sup>. Insofern kann auf die dortige Darstellung der besonderen Probleme dieses Bereichs verwiesen werden.

Die Zahl der in den unselbständigen Sicherheitsdiensten Beschäftigten ist nur ungenau zu bestimmen. Weit verbreitet ist eine Schätzung auf ca. 50-60.000 Betriebsangehörige mit Aufgaben im Sicherheitsbereich<sup>227</sup>. Nach anderer Meinung handelt es sich um lediglich 40.000<sup>228</sup>. Von dritter Seite werden 80.000 Angestellte genannt<sup>229</sup>. Aufgrund dieses weiten Rahmens lassen sich keine Aussagen über die zahlenmäßige Entwicklung machen. Der tarifliche Stundenlohn lag in Baden-Württemberg 1994 bei DM 17,54 bis DM 20,67 zuzüglich Lohnzuschlägen für Spätschicht-, Nachtschicht- und Feiertagsarbeit<sup>230</sup>.

### C. Zahlenmäßige Entwicklung des privaten Wachgewerbes

Auch bei einer Dissertation über ein alltägliches Phänomen darf die datenmäßige Relevanz des Themas nicht außer acht gelassen werden. Im Vordergrund steht hier das Interesse an der Größe des Bewachungsgewerbes und seine mögliche Entwicklung. Im folgenden werden daher die bisherigen Befunde zur Anzahl der Beschäftigten im privaten Sicherheitsge-

---

<sup>224</sup> AMELUNXEN 1973, 16.

<sup>225</sup> Vgl. AMELUNXEN 1973, 15; BAUER 1985, 14f. m.Nw.

<sup>226</sup> BAUER 1985; zur Situation in England SOUTH 1988, 55ff.

<sup>227</sup> AMELUNXEN 1973, 17f.; BMI 1982, 268; STÜLLENBERG 1987, 616; DIEDERICHS 1992, 29, mit weiteren Fundstellen.

<sup>228</sup> NOGALA 1992, 19.

<sup>229</sup> LOYO 1995, 2; für die Zahl 70.000 etwa SCHULT 1995, 144; CD 1/92, 79.

<sup>230</sup> EHSES 1995, 481.

werbe (I.), zur Zahl der Privaten Sicherheitsdienste (II.), deren Umsatz (III.), aber auch zur Entlohnung (IV.) beleuchtet. Abschließend soll kurz die internationale Lage betrachtet werden (V.).

Vorweg sei erwähnt, daß es keine amtliche Statistik über das private Wachgewerbe gibt und daß einige der Dienstanbieter Ein-Mann-Firmen sind, deren Existenz nachzuweisen zum Teil erhebliche Schwierigkeiten bereitet, denn erst ab einem bestimmten Jahresumsatz werden sie vom *Statistischen Bundesamt* gezählt. Allenfalls die regelmäßig veröffentlichten Daten des „*Bundesverbands deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen*“ (BDWS) geben grobe Anhaltspunkte. Grob deshalb, weil nicht alle Firmen Mitglied im Verband sind. Des öfteren findet man daneben in Zeitungen und Zeitschriften Berichte über Private Sicherheitsdienste, die versuchen, ein Bild über Ausmaß und Arbeit des Gewerbes zu vermitteln. Sie lassen aber erkennen, daß konkrete und diesbezüglich korrekte Aussagen nur schwer zu treffen sind<sup>231</sup>.

Das *Statistische Bundesamt* als staatliche Datenbank verfügt über Einzelheiten zu den umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen, die nur alle zwei Jahre ermittelt werden, bietet also keinen umfassenden Pool. Die Zahlenreihen des *Statistischen Bundesamtes* sind auch nur bedingt vergleichbar. Im Jahr 1994 lag die Erfassungsgrenze der Firmen bei einem Mindestumsatz von jährlich DM 25.000,- zwei Jahre später wurde der Rahmen auf DM 32.500,- erhöht.

In den USA gab es erste konkrete Zahlen, die durch Studien belegt wurden, schon am Anfang der siebziger Jahre. Zu nennen ist zum einen die Untersuchung von *Kakalik/Wildhorn* aus dem Jahr 1971<sup>232</sup>. Von weitaus größerer Bedeutung ist jedoch die sogenannte *Hallcrest I*-Studie aus dem Jahr 1985<sup>233</sup>. Dort finden sich Daten zum Verdienst, zur Bewaffnung, der Motivation der Angestellten, ihrem Alter und auch zur Zusammenarbeit mit der Polizei. Im Jahr 1990 erfuhr dieses umfassende Werk eine Neuauflage<sup>234</sup>. In dieser finden sich jedoch nur ausgewählte neue Zahlen, etwa für St. Louis, und - ausführliche - Prognosen des Wirtschaftsforschungs-

---

<sup>231</sup> Vgl. nur die wohl übertriebenen Zahlen in DIETL/SIEGER 1994, 74, die von 200-250.000 „Privathütern“ sprechen; zu den Schwierigkeiten auch außerhalb Deutschlands JONES/NEWBURN 1995, 221ff.; DE WAARD 1999, 144.

<sup>232</sup> KAKALIK/WILDHORN Washington 1971.

<sup>233</sup> CUNNINGHAM/TAYLOR Washington 1985.

<sup>234</sup> Der sogenannte *Hallcrest II-Report*, CUNNINGHAM/STRAUCHS/VAN METER 1990.

stituts *Hallcrest* für die Entwicklung des Sicherheitsmarktes bis zum Jahr 2000.

*Shearing, Farnell* und *Stenning* veröffentlichen 1980 eine kleine Untersuchung zur Lage der Privaten Sicherheitsdienste in der Provinz Ontario, Kanada<sup>235</sup>. Objekt der Studie waren 92 Private Sicherheitsdienste und Detekteien sowie 392 Angestellte. In Deutschland existieren bislang keine veröffentlichten repräsentativen Untersuchungen zu den Privaten Sicherheitsdiensten.

Im folgenden sollen dennoch die verfügbaren Daten über die selbständigen Sicherheitsdienste in Deutschland dargestellt werden. Wie aus den Differenzen der einzelnen Zahlen zu erkennen sein wird, kann dabei die Verlässlichkeit bzw. die Genauigkeit nur annäherungsweise als zufriedenstellend bezeichnet werden. Trotz allem kann und soll hier immerhin ein Rahmen definiert werden, in dem sich die Lage der Privaten Sicherheitsdienste widerspiegelt.

Eine weitere Tatsache darf dabei nicht außer Betracht bleiben. Es wird sich zeigen, daß unterschiedliche Definitionen für die Daten verwendet werden, etwa hinsichtlich der Arbeitnehmeranzahl im privaten Sicherheitssektor, die zu verschiedenen Ergebnissen führen, was wiederum die Vergleichbarkeit in Zeitreihen beeinträchtigt. In den Fällen, in denen die zugrunde gelegte Definition zu ermitteln war, ist diese angegeben, in den anderen Fällen sollte man sich dieser Problematik stets bewußt sein.

### *I. Zahl der Beschäftigten*

Ähnlich wie bei der Bestimmung der Zahl der Angestellten des internen Werkschutzes gibt es bei der Anzahl der Beschäftigten der selbständigen Sicherheitsdienste nur ein breites Spektrum von Vermutungen. Eine jüngere Schätzung spricht von 130.000 Angestellten bei Privaten Sicherheitsdiensten im Jahr 1994<sup>236</sup>. *Die Welt* geht hingegen für das gleiche Jahr von 100.000 versicherungspflichtigen Beschäftigten aus<sup>237</sup>. Das *Statistische Bundesamt* schätzte für 1994 die Zahl der voll-erwerbstätigen Wachleute in den alten Ländern auf 70.000<sup>238</sup>. Die *Verwaltungsberufsgenossenschaft*,

---

<sup>235</sup> Contract Security in Ontario, Toronto 1980.

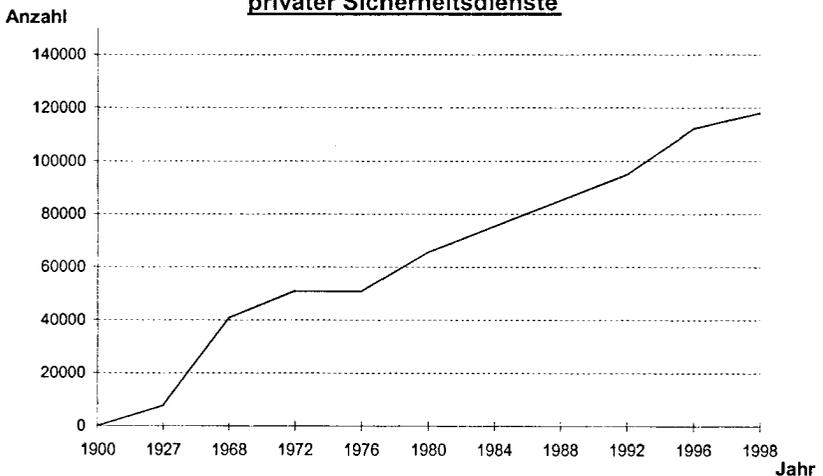
<sup>236</sup> Der Kriminalist 1994, 581.

<sup>237</sup> Die Welt v. 22.09.1994.

<sup>238</sup> WIK 94/5, 28.

welche für die Unfallversicherung der Arbeitnehmer der Branche zuständig ist, meldete im Jahr 1993 knapp 160.000 Versicherte für Gesamtdeutschland<sup>239</sup>. Nach der *Co.E.S.S.* („*Confédération Européenne des Services de Sécurité*“, die Dachgesellschaft europäischer Sicherheitsverbände) waren in Deutschland im Jahr 1993 insgesamt 105.000 Personen in Wachunternehmen tätig<sup>240</sup>. Dabei ist nicht klar, ob es sich bei dieser Zahl um Vollzeitangestellte oder Teilzeitkräfte handelte. Der *BDWS* liefert folgende Daten: 1994: 106.000, 1996: 112.000, 1998: 118.000 und prognostiziert für das Jahr 1999: 125.000 Vollzeitbeschäftigte und mindestens 40.000 630-DM-Stellen, für das Jahr 2000: 135.000<sup>241</sup>. Die ungefähre Entwicklung seit 1927 läßt sich aus Diagramm 1 ersehen:

**Diagramm 1: Beschäftigte  
privater Sicherheitsdienste**



Quellen: *BDWS* 1998; *Hagemann* 1933, 229; *IHK* in: Schleswig-Holsteinische Landeszeitung v. 23.03.1996; 14; *W+S* 1993, 339; Informationen des Statistischen Bundesamtes.

<sup>239</sup> WIK 94/5, 28.

<sup>240</sup> *Co.E.S.S.* 1995, 79.

<sup>241</sup> *FAZ* v. 02.08.1999; *BDWS* <<http://www.bdws.de/Statistik-Beschentw.html>> v. 22.08.1999.

Einen groben Überblick auf die personelle Verteilung innerhalb Deutschlands für das Jahr 1992 ermöglicht Tabelle 1.

*Tabelle 1: Anzahl der Beschäftigten (Pflichtversicherte) nach Ländern (1992)*

Land	n	%
Baden-Württemberg	10.710	7,5%
Bayern	18.818	13,3%
Berlin	14.416	10,2%
Brandenburg	4.655	3,3%
Bremen	2.863	2,0%
Hamburg	7.429	5,2%
Hessen	14.728	10,4%
Mecklenburg-Vorpommern	2.746	1,9%
Niedersachsen	14.213	10,0%
Nordrhein-Westfalen	30.265	21,3%
Rheinland-Pfalz	2.256	1,7%
Saarland	1.274	0,9%
Sachsen	6.969	4,9%
Sachsen-Anhalt	2.436	1,7%
Schleswig-Holstein	3.311	2,3%
Thüringen	4.785	3,4%
<b>Gesamt</b>	<b>141.874</b>	<b>100%</b>

Quelle: *Verwaltungsberufsgenossenschaft* in W+S 1993, 339.

Seit 1966 ist ein stetiger Anstieg der Beschäftigtenzahlen im Wach- und Sicherheitsgewerbe zu verzeichnen. Die Zahl von 105.000 Angestellten nach Schätzungen der *IHK* für das Jahr 1995 dürfte die untere Grenze darstellen, die des *BDWS* mit 112.000 die ungefähre obere. *Mauersberger* vermutet die Summe von Mitarbeitern in selbständigen Bewachungsunternehmen und im firmeneigenen Werkschutz bei insgesamt 175.000 (105.000+70.000)<sup>242</sup>. Vergleicht man die Beträge, so kann eine vorsichtige Schätzung die Zahl der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer in den selbständigen Sicherheitsdiensten realistischerweise auf ca. 110.000 beziffern, dazu kommen ungefähr 30-40.000 Teilzeitkräfte.

<sup>242</sup> MAUERSBERGER 1995, 771.

Bis zuletzt ist die Zahl der in den Privaten Sicherheitsdiensten Beschäftigten gestiegen. Dieser Trend wird vermutlich aufgrund der verstärkten Übernahme vormals staatlich wahrgenommener Aufgaben erhalten bleiben, auch wenn in letzter Zeit aufgrund der vorläufigen Marktsättigung in Ostdeutschland und der verstärkten Technologisierung von einer Stagnation im personellen Bereich die Rede ist<sup>243</sup>.

## II. Zahl der Betriebe

Der *BDWS* schätzt die Zahl der selbständig arbeitenden Unternehmen auf insgesamt 2.200 im Jahr 1998<sup>244</sup>. Im selben Jahr gab es 384 Mitgliedsfirmen im *BDWS*, zum Jahresende 1995 waren es 383 mit 1.360 Unterbetrieben<sup>245</sup>. Diese umfaßten zusammen ca. 84.000 Mitarbeiter<sup>246</sup>. Nach der Umsatzsteuerstatistik des *Statistischen Bundesamtes* gab es 1994 insgesamt 1.697 umsatzsteuerpflichtige Unternehmen, 1996 waren es 1.897<sup>247</sup>.

Es gibt bundesweit schätzungsweise jährlich 2.000 Neuanmeldungen selbständiger Sicherheitsunternehmen nach § 34a GewO, der das Bewachungsgewerbe regelt. In Baden-Württemberg werden jährlich ca. 10-15 Gewerbeerlaubnisscheine nach § 34a GewO ausgegeben, in Freiburg i.Br. waren es 1994 insgesamt vier. Oft handelt es sich dabei um Gründungen von Ein-Mann-Unternehmen<sup>248</sup>. In Berlin (West) gab es vor der Vereinigung mit der DDR ca. 50 Bewachungsunternehmen, 1996 waren es hingegen in der Hauptstadt ungefähr 320<sup>249</sup>.

Das folgende Diagramm 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Unternehmenszahl in Deutschland:

<sup>243</sup> So der *BDWS* in FAZ v. 27.03.1998.

<sup>244</sup> *BDWS* <<http://www.bdws.de/Statistik-Zahl-W+S.html>> v. 22.08.1999.

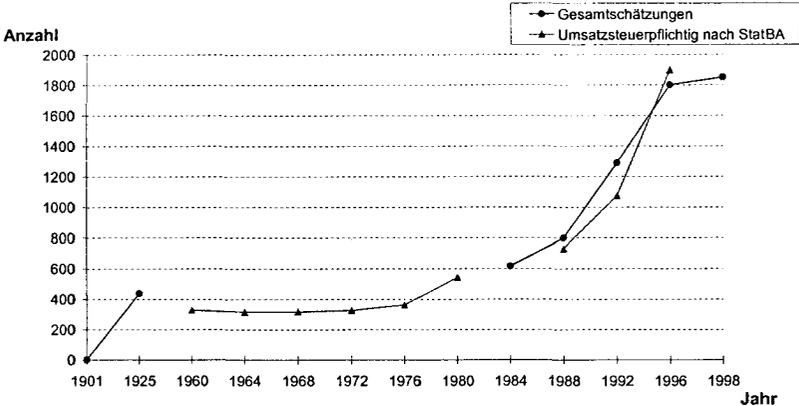
<sup>245</sup> *BDWS* <<http://www.bdws.de/Statistik-Mitgliederentwicklung.html>> v. 22.08.1999.

<sup>246</sup> *BDWS* in: FAZ v. 30.01.1996; *BDWS* in WIK 96/1, 15.

<sup>247</sup> Informationen des *Statistischen Bundesamtes*. Zu beachten ist die schon oben erwähnte höhere Erfassungsschwelle ab 1996. Die Firmen waren wie folgt tätig: „Überwachung, Bewachung und Schutzdienste, Werttransporte, Leibwächter, Streifendienste, Wachdienste für Wohnhäuser, Büros und Fabrikgebäude, Baustellen, Hotels, Theater, Tanzlokale usw., Warenhausdetektive, Überwachung der mechanischen und elektrischen Schutzvorrichtungen, Sicherheitsberatung im industriellen, privaten und öffentlichen Bereich, Abrichtung von Wach- und Schutzhunden“.

<sup>248</sup> Auskünfte der IHK-Freiburg.

<sup>249</sup> DANK 1996, 79f.

**Diagramm 2: Selbständige Betriebe**

Quellen: Hagemann 1933, 229; StatBA bei Mauersberger 1995, 769; Der Kriminalist 1994, 581; W+S 1993, 339; BDWS in: Klemm 1996; BDWS, 1998; Informationen des StatBA.

Die Zahlen sind aller Wahrscheinlichkeit nach zu niedrig, da zum einen das *Statistische Bundesamt* nur die umsatzsteuerpflichtigen Betriebe zählt und sich zum anderen einige Firmen, um die Versicherungsbeiträge zu sparen, nicht bei der zuständigen *Verwaltungsberufsgenossenschaft* anmelden. Nach einer eigenen Untersuchung entdeckte die Genossenschaft im Jahr 1993 allein in den neuen Ländern ungefähr 200 private Sicherheitsdienste, die sich nicht eingetragen hatten<sup>250</sup>. Schließlich sind manche Unternehmen, die ihren Einsatzschwerpunkt in der Gebäudereinigung oder im Geldtransport haben, nicht bei der *Verwaltungsberufsgenossenschaft* anzumelden. Zwar gibt es ständig Unternehmensgründungen, doch durch die fast ebenso hohe Zahl von Insolvenzen stieg die Gesamtzahl der Unternehmen in der Branche in den letzten Jahren nur gering<sup>251</sup>.

Die Anzahl der Beschäftigten pro Betrieb reicht von einem bis mehreren tausend, so daß eine allgemeingültige Quote über die Zahl der Angestellten pro Unternehmen nicht aussagekräftig ist. Viele der Firmen sind auch heute noch Ein-Mann-Unternehmen oder haben nur einen geringen Mitarbeiterstamm. Andere hingegen sind voll ausgewachsene Wirtschaftsunternehmen mit bis zu mehreren tausend Angestellten. Marktführer ist die *Raab-*

<sup>250</sup> WIK 94/5, 30.

<sup>251</sup> FAZ v. 30.01.1996.

*Karcher-Sicherheit (RKS) GmbH*, Essen, die bis 1998 zum *Vebe*-Konzern gehörte und zum 01.01.1998 von der schwedischen *Securitas AB* aufgekauft wurde. Die *RKS* beschäftigte 1998 rund 10.000 Mitarbeiter<sup>252</sup>. Ungefähr 500 von diesen Angestellten waren bewaffnet und überwiegend in kerntechnischen Anlagen und im Geldtransport tätig<sup>253</sup>. Der Anbieter *HECTAS Sicherheitsdienste* hatte im selben Jahr ca. 9.400 Mitarbeiter. *Mauersberger* spricht davon, daß knapp ein Drittel der Unternehmen weniger als zwanzig Mitarbeiter hat und ca. 70 % unter 100. Nur 2,5% hätten mehr als 500 Angestellte<sup>254</sup>.

Eine Prognose über die zukünftige Entwicklung der Unternehmensgröße läßt sich nur schwer treffen. Tendenzen bestehen jedoch offenbar hin zu einer Zentralisierung des Marktes<sup>255</sup>. Daher kann davon ausgegangen werden, daß der Trend, der Mitte der siebziger Jahre einsetzte, wieder rückläufig ist und die durchschnittliche Angestelltenzahl pro Unternehmen steigt.

### III. Umsatz

Auch beim Umsatz der Branche ist eindeutig ein Zuwachs festzustellen. Zwar muß bei der Entwicklung berücksichtigt werden, daß durch die Inflation bedingt die unten aufgeführten Werte nur begrenzt vergleichbar sind, die Richtung jedoch ist deutlich (vgl. Diagramm 3). Für das Jahr 2000 prognostiziert der *BDWS* einen Umsatz der Dienstleister von DM 5,4 Mrd.<sup>256</sup>.

Zu den 1997 im Dienstleistungssektor des Sicherheitsgewerbes umgesetzten knapp DM 4,9 Mrd. kamen ca. DM 11,9 Mrd. aus dem Bereich der mechanischen und elektronischen Sicherungstechnik hinzu<sup>257</sup>. Noch im Jahr 1987 betrug der Umsatz in der *gesamten EG* für die Sicherungstechnik und Dienstleistung zusammen nur DM 7 Mrd.<sup>258</sup>.

Der durchschnittliche Umsatz pro Unternehmen im Dienstleistungsbereich machte 1998 ungefähr DM 2,7 Mio. aus, 1960 waren es nur DM 330.000. Jedoch ist die tatsächliche Verteilung interessanter. Von den ins-

<sup>252</sup> Nach eigenen Angaben des Unternehmens, WIK-Special 98/1, 25.

<sup>253</sup> GLAVIC 1993, 344.

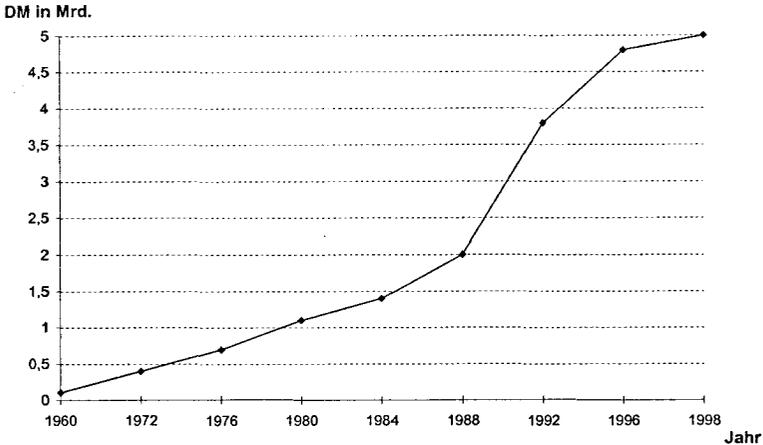
<sup>254</sup> MAUERSBERGER 1995, 767.

<sup>255</sup> FEUERSTEIN 1995, 783.

<sup>256</sup> *BDWS* <<http://www.bdws.de/Statistik-Umsatz.html>> v. 22.08.1999.

<sup>257</sup> *BDWS* in FAZ v. 12.10.1998.

<sup>258</sup> *ZVEI* in SCHIFFL 1990, 906.

**Diagramm 3: Umsatz**

Quellen: *StatBA* und *BDWS*, Informationen; *Der Kriminalist* 1994, 581f.; SZ v. 03./04.02.1996; *BDWS* 1998. Die Zahlen entsprechen dem zu versteuernden Umsatz der vom *StatBA* erfaßten Unternehmen.

gesamt 2.000 jährlich geschätzten Gewerbenueuanmeldungen haben angeblich ca. 1.200 einen Jahresumsatz, der geringer als DM 20.000,- ist<sup>259</sup>. Diese Zahl ist nicht verifizierbar, doch ist die Aussage mit Sicherheit zutreffend, daß die wenigen großen Firmen zusammen einen weitaus höheren Umsatz haben als die kleineren Unternehmen zusammen. Die zehn größten Unternehmen der Branche hatten 1996 einen geschätzten Umsatz von zusammen ca. DM 1,2 Mrd. Letztlich erwirtschafteten in den Jahren 1994 und 1996 ca. 6%, also etwas über 100 der steuerlich registrierten Unternehmen, über 60% des Gesamtumsatzes der Branche (vgl. Tab. 2). Die umsatzstärksten Unternehmen waren im Jahr 1998 nach Schätzungen der Unternehmen die ehemalige *Raab-Karcher-Sicherheit GmbH* (jetzt Teil der *Securitas AB*, Schweden) mit ca. DM 535 Mio., gefolgt von den *Vereinigten Sicherheitsunternehmen (VSU)* mit einem Jahresumsatz von DM 380 Mio.<sup>260</sup>.

Aufgrund des hart umkämpften Marktes scheinen die Gewinnmargen beschränkt zu sein. Der *BDWS* geht davon aus, daß zwei Prozent des Ge-

<sup>259</sup> STÜLLENBERG 1995b, 634f.

<sup>260</sup> Näheres in WIK-special 98/1, 25.

samtumsatzes eines Unternehmens als Gewinn schon im oberen Bereich des Möglichen liegt. Ein Hauptgrund dürfte die strikte Preispolitik der öffentlichen Hand als Auftraggeber sein<sup>261</sup>, wobei dies aber nur ein kleines Marktsegment darstellt.

*Tabelle 2: Umsatzverteilung 1994 und 1996*

Umsatzgröße in DM	Steuerpflichtige Unternehmen			
	1994		1996	
	n	%	n	%
32.500 - 50.000 <sup>262</sup>	235	13,85	168	8,86
50.000 - 100.000	277	16,32	332	17,5
100.000 - 250.000	277	16,32	365	19,24
250.000 - 500.000	195	11,49	243	12,81
500.000 - 1 Mio.	167	9,84	205	10,81
1 Mio. - 2 Mio.	175	10,31	175	9,23
2 Mio. - 10 Mio.	268	15,79	302	15,92
10 Mio. - 25 Mio.	72	4,24	75	3,95
25 Mio. - 50 Mio.	23	1,36	22	1,16
50 Mio. - 100 Mio.	3	0,18	7	0,37
> 100 Mio.	5	0,29	3	0,16
<b>Gesamt:</b>	<b>1.697</b>	<b>100,0</b>	<b>1.897</b>	<b>100,0</b>

Quelle: Informationen des StatBA.

<sup>261</sup> FAZ v. 30.01.1996; vgl. dazu unten Kapitel 3 A. I. 1.

<sup>262</sup> Für 1994: 25.000 - 50.000.

#### IV. Lohn und Ausbildung

Die Höhe des Lohnes ist zum einen abhängig von der Art der Tätigkeit und zum anderen davon, ob der tariflich festgelegte oder ein anderer - meist niedrigerer - bezahlt wird. Im Jahr 1985 wurden beispielsweise durch den Tarifvertrag für Niedersachsen den Angestellten privater Sicherheitsdienste DM 7,- pro Stunde gezahlt<sup>263</sup>. Die Situation hat sich in den letzten Jahren - zumindest im Rahmen der Tarifverträge - jedoch erheblich verbessert. Der zum Teil aber immer noch sehr geringe Verdienst selbst für geprüfte Werkschutzfachkräfte macht den Beruf wenig attraktiv und läßt eine hohe Arbeitnehmerfluktuation vermuten.

Nach den neueren Tarifen erhält ein einfacher Wachmann in Westdeutschland durchschnittlich stündlich DM 11,- bis 17,-, in Ostdeutschland DM 9,- bis 12,-<sup>264</sup>. Bei der Industriebewachung mit hohem Gefahrenpotential (bei AKWs, in der Chemiebranche etc.) liegt er bei bis zu DM 60,- pro Stunde und höher<sup>265</sup>. Hat der Beschäftigte eine fachbezogene IHK-Prüfung als Geprüfte Werkschutzfachkraft abgelegt, die seit 1982 angeboten wird (und nicht nur den obligatorischen Unterrichtsnachweis nach der Bewachungsverordnung erbracht), so beläuft sich der Stundenlohn auf etwa DM 12,- bis 48,- (Stand: 1998)<sup>266</sup>. IHK-Werkschutzmeister, die es in Baden-Württemberg etwa seit Ende 1996 gibt und deren Berufsbild 1991 in den Ländern Rheinland-Pfalz, Hamburg, Hessen und Bayern eingeführt wurde, dürften einen entsprechend höheren Stundenlohn haben. Ab Februar 1999 bietet darüber hinaus die Verwaltungsfachhochschule Altenholz bei Kiel einen zweijährigen Studiengang für Führungskräfte aus den privaten Sicherheitsunternehmen an<sup>267</sup>. In der Behörden-Hochschule sollen 30 Mitarbeiter aus der mittleren Führungsebene der Wirtschaft gegen eine

---

<sup>263</sup> HAMMES 1985, 481.

<sup>264</sup> BDWS/ÖTV 1998, 20; siehe auch die Übersicht zu den einzelnen Ländern unter *BDWS* <<http://www.bdws.de/Tarifübersicht.html>> v. 22.08.1999.

<sup>265</sup> SCHIFFL 1990, 909.

<sup>266</sup> Angaben von 192 Unternehmen bezogen auf Pfortendienste, WIK-Special 98/1, 25; allerdings sind nur ca. 3% aller Beschäftigten nach einer Stichprobenuntersuchung der *Verwaltungsberufsgenossenschaft* i.d.S. IHK-geprüft, VERWALTUNGSBERUFGENOSSENSCHAFT 1994, 30.

<sup>267</sup> Kieler Nachrichten <<http://kn-online.de/htm/aktuell/lok/c-aufmacherwachmann.htm>> v. 22.10.1998; siehe auch zur Ausbildungssituation die bislang unveröffentlichte Studie von BURGWARD, WINKLER und PANNE 1998.

Studiengebühr von knapp DM 10.000,- das Zertifikat „Sicherheitsmanager“ erwerben können.

Die Personalkosten sind mit 70-80% aller Kosten der Hauptfaktor im Preisgefüge eines Sicherheitsunternehmens. Da zu dem ausgezahlten Lohn noch einmal ca. 90% Lohnneben- und Verwaltungskosten kommen<sup>268</sup>, werden vielfach Stundenlöhne gezahlt, die weit unter den eben genannten Beträgen liegen. Am unteren Ende liegen Stundenlöhne zwischen DM 6,- und DM 11,-<sup>269</sup>. In einem bekanntgewordenen Fall wurde ein Stundenlohn von DM 5,50 gezahlt<sup>270</sup>. Eine Anzahl von Arbeitnehmern aus den fünf neuen Ländern scheint dabei ihre Arbeitskraft statt für den üblichen Stundenlohn oft schon für ein Drittel davon zu Verfügung zu stellen<sup>271</sup>. – In Österreich lag der tarifliche Stundenlohn im Jahr 1993 bei ca. DM 20,-<sup>272</sup>.

Die Tarifverträge in der Branche, die vom *BDWS* arbeitgeberseitig und der Gewerkschaft *Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV)* und neuerdings der Gewerkschaft *Öffentliche Dienste und Dienstleistungen (GÖD)* ausgehandelt werden, werden zum Teil dadurch umgangen, daß die Firma nicht dort ihren Sitz hat, wo die meisten Angestellten eingesetzt werden, sondern in einem anderen, günstigeren Tarifgebiet bzw. dort, wo es keinen Tarifvertrag gibt<sup>273</sup>. Dies wird vom *BDWS* kritisiert. Die tariflich zugelassene Arbeitszeit betrug noch im Jahr 1990 bis zu 312 Stunden im Monat<sup>274</sup>.

## V. Internationaler Vergleich

Eine vergleichende Studie für den internationalen Bewachungsmarkt gibt es seit kurzem<sup>275</sup>. Diese beruht auf Expertenbefragungen in verschiedenen Ländern. Die dort zu findenden Zahlen sind aber auch mit Vorsicht zu verwenden, da beispielsweise in Deutschland von 176.000 Angestellten für das Jahr 1996 ausgegangen wurde<sup>276</sup>. Insgesamt konnte aber mit den oben

<sup>268</sup> SCHIFFL 1990, 909; zur vergleichbaren Lage in England SOUTH 1988, 28.

<sup>269</sup> HIRSCHMANN 1990, 978.

<sup>270</sup> Der Spiegel 30/1995, 53.

<sup>271</sup> FAZ v. 30.01.1996.

<sup>272</sup> WIK 93/3, 11.

<sup>273</sup> Der Spiegel 30/1995, 53.

<sup>274</sup> HIRSCHMANN 1990, 978.

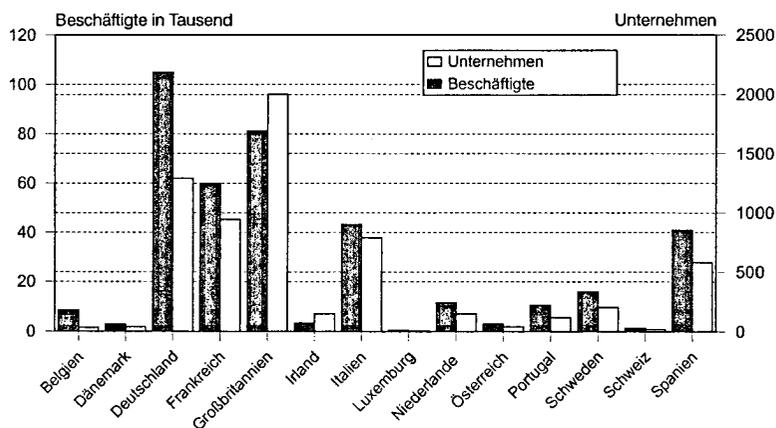
<sup>275</sup> DE WAARD 1999.

<sup>276</sup> DE WAARD 1999, 153.

geschilderten Daten übereinstimmend die grundsätzliche Zunahme des Marktes in seinen Bereichen „Angestellte“, „Firmen“ und „Umsatz“ festgestellt werden.

Für das Jahr 1993 existiert eine Schätzung der *Co.E.S.S.* über die Beschäftigtenzahlen und die Anzahl der Wachunternehmen in Europa (Diagramm 4)<sup>277</sup>:

**Diagramm 4: Europavergleich (1993)**



Quelle: *Co.E.S.S.* 1995, 79.

Für Großbritannien wurden aufgrund des *Labour Force Surveys (LFS)* die Beschäftigtenzahlen im Jahr 1992 auf 91.000 Werkschutzangestellte, 38.000 Angestellte selbständiger Sicherheitsunternehmen und 34.000 Arbeitnehmer im Alarmanlagensektor, zusammen also ca. 163.000 geschätzt<sup>278</sup>. Die Abweichung mit der *Co.E.S.S.*-Berechnung zeigt, daß die unterschiedlichen Daten schwer vergleichbar sind. Für die USA geht der *Hallcrest II*-Report von 330.000 Angestellten Privater Sicherheitsdienste für das Jahr 1980 aus, für 1990 von 520.000 und für das Jahr 2000 von 750.000<sup>279</sup>.

<sup>277</sup> *Co.E.S.S.* 1995, 79.

<sup>278</sup> JONES/NEWBURN 1995, 231.

<sup>279</sup> CUNNINGHAM/STRAUCHS/VAN METER 1990, 1997.

Dieses Kapitel konnte und sollte nur einen groben Überblick über den wirtschaftlichen und personellen Bestand der Privaten Sicherheitsdienste verschaffen. Es dürfte aber deutlich geworden sein, daß eine exponentielle Zunahme von Umsatz, Anzahl der Unternehmen und Anzahl der Beschäftigten seit dem Beginn dieses Jahrhunderts zu verzeichnen ist. Zwar fallen die Steigerungen seit wenigen Jahren geringer aus als noch vor einem Jahrzehnt. Gleichwohl liegt eine umfassende Sättigung, geschweige denn ein Rückgang der Bedeutung des Marktes nicht vor.

### 3. Kapitel

## Aufgaben und Zweck der Privaten Sicherheitsdienste

In diesem Kapitel wird dargestellt werden, in welchen konkreten Bereichen die selbständigen Sicherheitsdienste tätig sind und welche gesellschaftliche Funktion sie dabei erfüllen. Während der erste Teil (A.) bis auf wenige rechtliche Ausführungen tatsächlich orientiert ist, ist der zweite (B.) ein theoretischer, der die bislang verbreiteten Auffassungen zur Funktion Privater Sicherheitsdienste als Kontrollorgan beleuchtet. Dem voran wird ein kurzer Abriss über die den Privaten Sicherheitsdiensten zur Verfügung stehenden wichtigsten Jedermannsrechte und das Waffenrecht gestellt<sup>280</sup>.

Betrachtet man die Anzahl der im Bewachungsgewerbe Beschäftigten und die Vielzahl der Unternehmen, wird deutlich, daß eine erschöpfende Darstellung der Arbeitsbereiche nicht möglich ist. Zur Orientierung und Problemvergegenwärtigung soll daher nur ein Überblick über die Situation in Deutschland verschafft werden. Näheres zu den einzelnen Bereichen kann zum Teil in den entsprechenden Abschnitten des schon eingangs erwähnten Sammelbandes von *Glavic* „Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes“ und bei *Ebert/Ehses/Foerster/Otto*<sup>281</sup> nachgelesen werden. Zur Verdeutlichung der vielfältigen Einsatzbereiche werden hier auch die Dienste beschrieben, die nicht unter den engen Begriff der Bewachung i.S.d. § 34a GewO fallen.

In anderen Staaten trifft man private Wachdienste in Tätigkeitsfeldern, die in Deutschland bislang noch nicht betreten wurden (wie z.B. das der Videoüberwachung öffentlicher Flächen in Innenstädten im Auftrag der Polizei in Großbritannien). Diese werden im folgenden nur kurz angespro-

---

<sup>280</sup> Vgl. dazu auch EBERT/EHSES/FOERSTER/OTTO 1998, 160ff., und PEILERT 1996, 461ff.

<sup>281</sup> EBERT/EHSES/FOERSTER/OTTO 1998.

chen. Andere Bereiche stehen in Deutschland unmittelbar vor der Übernahme durch das Bewachungsgewerbe.

Als nicht-staatliche Organe und grundsätzlich auch nicht durch den Staat Beliehene stehen den Angestellten des Bewachungsgewerbes nur die sogenannten „Jedermannsrechte“ als Rechtsgrundlage für ihr Handeln gegenüber Dritten zur Verfügung. Darunter fallen die zivil- und strafrechtlichen Rechtfertigungstatbestände und Normen, die aufgrund des im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelten Besitzrechts zusätzliche Befugnisse gewähren<sup>282</sup>.

Wird jemand gegenwärtig und rechtswidrig angegriffen, so darf er sich ohne strafrechtliche Konsequenzen wehren (Notwehr). Ein vergleichbares Beistandsrecht besteht, wenn ein Dritter angegriffen wird (Nothilfe). Beide Rechtfertigungsgründe sind in § 32 StGB und § 227 BGB geregelt, die identisch sind<sup>283</sup>. Sonst strafbare Handlungen werden durch diese Normen zulässig. Verteidigt werden darf durch die Notwehr/Nothilfe jedes Rechtsgut<sup>284</sup>. Für die Privaten Sicherheitsdienste als Nothelfer kommen hier insbesondere der Besitz, das Eigentum, der Hausfrieden, Leib und Leben sowie die Freiheit in Betracht. Die der Rechtmäßigkeit von Notwehr und -hilfe zugrunde liegende Vorstellung besteht darin, daß staatliche Hilfe nicht immer verfügbar ist und der rechtswidrig Angegriffene in diesem Fall ausnahmsweise selbst handeln dürfen muß<sup>285</sup>.

Rechtmäßig ist dabei die zur Abwehr der Gefahr erforderliche Handlung (§ 32 II StGB). Dabei dürfen jedes Verteidigungsmittel und jede Verteidigungshandlung eingesetzt werden, die den Angriff endgültig abwehren<sup>286</sup>. Auch der tödliche Einsatz von Schusswaffen kann ausnahmsweise gerechtfertigt sein. Die Handlung muß jedoch „geboten“ sein (§ 32 I StGB). Daran mangelt es, wenn der sich Wehrende bzw. der Helfende rechtsmißbräuchlich handelt<sup>287</sup>.

Ein ähnlicher Rechtfertigungsgrund ist der rechtfertigende Notstand nach § 34 StGB, bei dem das Unrecht der Abwehrhandlung jedoch erst durch eine wertende Interessenabwägung entfallen kann. Außerdem muß

<sup>282</sup> Siehe auch die Darstellung von PEILERT 1996, 461ff.

<sup>283</sup> PALANDT-HEINRICHS 1999, § 227 Rn. 1; einfachheitshalber wird daher im folgenden nur § 32 StGB erläutert.

<sup>284</sup> Dazu im Einzelnen LK-SPENDEL 1985, § 32 Rn. 164ff.

<sup>285</sup> Vgl. KUNZ 1983, 976; SCHULTE 1995, 133.

<sup>286</sup> TRÖNDLE 1999, § 32 Rn. 16c.

<sup>287</sup> TRÖNDLE 1999, § 32 Rn. 18.

die ansonsten strafbare Handlung ein „*angemessenes*“ Mittel zur Abwendung der Gefahr darstellen (§ 34 S. 2 StGB).

Daneben besteht ein Festnahmerecht nach § 127 I StPO, das jedermann und daher auch den Privaten Sicherheitsdiensten gestattet, einen auf frischer Tat ertapten oder verfolgten Straftäter bis zur Überstellung an die Polizei festzuhalten. Dieses Recht beinhaltet Befugnisse wie das vorläufige Einsperren und Fesseln, das Verbringen zur Polizei und auch die Abgabe eines Warnschusses zur Ermöglichung der Festnahme<sup>288</sup>. Ein gezielter Schuß ist jedoch nicht statthaft<sup>289</sup>. Eine Taschendurchsuchung rechtfertigt § 127 I StPO nicht, auch eine durch Allgemeine Geschäftsbedingungen bestimmte Pflicht zur Gestattung von Taschenkontrollen in Kaufhäusern ist nicht zulässig<sup>290</sup>.

Neben diesen strafrechtlichen Handlungsbefugnissen sieht das BGB zwei nur dort geregelte Rechte vor, die für Private Sicherheitsdienste praktische Bedeutung haben: die Besitzwehr und die Besitzkehr (§ 859 BGB)<sup>291</sup>. Der Berechtigte ist derjenige, welcher die unmittelbare Sachherrschaft hat<sup>292</sup>. Dieser kann seine Rechte nach § 860 BGB auf Dritte übertragen.

Nach § 859 I BGB steht dem Besitzer das Recht zu, sich einer Beeinträchtigung seines Besitzrechtes zu erwehren („*Besitzwehr*“). Das heißt für die Besitzer von beweglichen Sachen, daß sie den unerlaubten Zugriff auf sie verhindern können, für Besitzer von unbeweglichen Sachen, daß sie ein Eindringen eines Dritten verhindern können. Aufgrund der Ähnlichkeit mit der Notwehr wird der Besitzwehr eine selbständige Bedeutung abgesprochen<sup>293</sup>.

Nach § 859 II BGB kann der Besitzer dem auf frischer Tat ertapten bzw. verfolgten Störer eine bewegliche Sache ausdrücklich mit Gewalt wieder abnehmen. Gemäß § 859 III BGB kann der Besitzer einer Immo-

---

<sup>288</sup> Vgl. die Aufzählung der entsprechenden Gerichtsentscheidungen bei PEILERT 1996, 488f.

<sup>289</sup> So schon RGSt 34, 446.

<sup>290</sup> Vgl. BGH NJW 1996, 2574ff.; selbst ein konkreter Verdacht ist für eine entsprechende Befugnis aus § 229 BGB (Selbsthilfe) nicht ausreichend, denn dieser setzt zumindest einen tatsächlich bestehenden Anspruch voraus, STAUDINGER-WERNER 1995, § 229 Rn. 5.

<sup>291</sup> Vgl. dazu auch BUESS 1997, 60ff.

<sup>292</sup> PALANDT-BASSENGE 1999, § 859 Rn. 1.

<sup>293</sup> Vgl. nur MAHLBERG 1988, 164f.

lie einem Störer, der sich ohne Willen des Besitzers des Grundstücks oder des Gebäudes (teil-) bemächtigt hat, diesem den Besitz sofort wieder entziehen („Besitzkehr“). Darunter ist regelmäßig das Entfernen des Stören- den vom Grundstück bzw. aus dem Gebäude zu verstehen<sup>294</sup>.

Die Besitzkehr darf gewaltsam erfolgen. Zwar wird eine Güterabwägung als nicht zwingend angesehen, jedoch bildet die Erforderlichkeit eine Schranke, d.h. das mildere Mittel muß zuerst versucht werden<sup>295</sup>. Von der Rechtsprechung wurden dabei u.a. als zulässig angesehen: Bedrohung mit Schußwaffen, Peitschenschläge etc. Gleichwohl muß solchen Handlungen wohl zumindest eine Aufforderung zum Verlassen vorausgehen<sup>296</sup>. Eine Erreichbarkeit obrigkeitlicher Hilfe schmälert das Besitzkehrrecht nicht<sup>297</sup>. Allerdings gibt es für die Besitzkehr eine zeitliche Einschränkung: nach dem Wortlaut des § 859 III BGB darf diese nur „sofort“ erfolgen.

Während sich das Benutzen einer Schußwaffe zur Rechtsdurchsetzung durch Private nach den Jedermannsrechten richtet und nicht näher gesetzlich geregelt ist, ist der Besitz und das Tragen von Schußwaffen durch das Waffengesetz (WaffG) geregelt. Das WaffG normiert die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Besitzes und des Führens, d.h. Tragens von Waffen außerhalb von umzäuntem Privatgelände. Es unterscheidet dabei nicht verschiedene Berufs- oder Personengruppen, sondern verlangt für den Erwerb der entsprechenden Genehmigungen (Waffenkarte und Waffenschein) u.a. die Erfüllung bestimmter Zuverlässigkeitskriterien (§ 5 WaffG) und den Nachweis eines Bedürfnisses (§ 30 I 3 WaffG). Dieses liegt beispielsweise dann vor, wenn der Antragsteller glaubhaft macht, wesentlich stärker als die Allgemeinheit durch persönliche Angriffe gefährdet zu sein (§ 32 I Nr. 3 WaffG).

Seit dem Jahr 1972 besteht gemäß § 35 III WaffG die Möglichkeit, daß Angestellte eines Unternehmers, der über einen Waffenschein verfügt, durch einen Zusatz in dieser Genehmigung ebenfalls - nach Weisung - ihres Arbeitgebers zum Tragen einer Waffe ohne eigene Erlaubnis berechtigt sind<sup>298</sup>. Außer einer Meldepflicht bezüglich dieser Beschäftigten sind keine weiteren Auflagen gesetzlich zwingend vorgeschrieben.

---

<sup>294</sup> MK-JOOST 1997, § 859 Rn. 15.

<sup>295</sup> STAUDINGER-BUND 1996, § 859 Rn. 7; MK-JOOST 1997, § 859 Rn. 9f. m.Nw.

<sup>296</sup> MK-JOOST 1997, § 859 Rn. 9f. m.Nw.

<sup>297</sup> STAUDINGER-BUND 1996, § 859 Rn. 9.

<sup>298</sup> Vgl. dazu STEINDORF 1995, § 35 Rn. 5.

Die Zahl der waffentragenden Angestellten des Bewachungsgewerbes ist schwer abzuschätzen. Im Jahr 1995 waren in Stuttgart in vier Bewachungsunternehmen insgesamt ca. 50 Beschäftigte bewaffnet. Die jährlichen 2-3 neuen Anträge aus der Branche auf Erteilung eines Waffenscheins werden in der Regel mangels Erfüllung der Voraussetzungen des WaffG abgelehnt. In Stuttgart wird ebenso regelmäßig bei der Bewilligung eines Waffenscheins die Auflage miterteilt, daß dieser nur im Rahmen der Tätigkeit des Bewachungsgewerbes Verwendung finden darf<sup>299</sup>. Nach Aussage von *Wackerhagen/Olschok*<sup>300</sup> sind nur 6% der Beschäftigten der Privaten Sicherheitsdienste in Deutschland bewaffnet.

## A. Aufgaben

Schon vorab kann konstatiert werden, daß grundsätzlich zwei Einsatzkomplexe Privater Sicherheitsdienste zu unterscheiden sind.

Zum einen erfüllen sie seit geraumer Zeit Aufgaben, die ihnen durch den Staat mittelbar oder unmittelbar übertragen werden und ursprünglich vom Staat bzw. seinen Bediensteten ausgeübt wurden. Anstatt Beamte oder öffentliche Angestellte einzusetzen, werden heutzutage in verschiedenen Bereichen Unternehmen des Sicherheitsgewerbes vertraglich verpflichtet, Wach- und Kontrollaufgaben auszuüben, die in der herkömmlichen Aufgaben- und Zuständigkeitssphäre des Staates liegen. Teilweise geschieht dies schon seit mehreren Jahrzehnten, wie etwa bei der Bewachung von Bundeseinrichtungen<sup>301</sup>, andere Tätigkeiten werden erst seit kurzem im Auftrag von Privaten ausgeführt oder es wird diskutiert, ob eine Übertragung sinnvoll und zulässig ist.

Zum anderen gibt es den Bereich der schlicht privaten, originären Aufgaben, d.h. solche, in die der Staat grundsätzlich nie involviert war und die keine direkten Bezüge zum öffentlichen Recht haben. Darunter fallen etwa der Werkschutz, der Geldtransport und die sogenannten Separatposten. Unter letzteren ist die Aufstellung von Wachposten vor Firmen- und Geschäftsgebäuden zu verstehen. Der Unterschied zu den übertragenen Aufgaben besteht darin, daß die Tätigkeit nicht aus dem hoheitlichen Bereich staatlichen Handelns stammt.

<sup>299</sup> NASTOLD 1996b, 119.

<sup>300</sup> 1999, 183, ohne Nachweise.

<sup>301</sup> Vgl. sogleich unten zu den Wach- und Sicherheitsaufgaben auf Bundeswehrgelände; zur Ausübung von Polizeidiensten und Bewachung von staatlichen Einrichtungen im Ersten Weltkrieg NELKEN 1926, 111f.

Einen Bereich dazwischen bilden die Gebäudebewachung öffentlicher Einrichtungen und die Bestreifung öffentlicher bzw. öffentlich genutzter Flächen, wie etwa der Innenstädte oder Wohnviertel. Eine gesetzliche Zuteilung der Räume zwischen Polizei und Bewachungsgewerbe gibt es in Deutschland nicht<sup>302</sup>. Andere Länder, z.B. Spanien, versuchen jedoch vereinzelt, durch solche Regelungen eine Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche herzustellen.

Die Aufgabenvielfalt und die ständige Erweiterung der Einsatzgebiete privater Sicherheitsdienste machen es schwer, einen abschließenden Überblick über die Marktlage zu bieten<sup>303</sup>. Bereiche, die gestern noch durch die Polizei kontrolliert wurden, können schon morgen durch private Wachleute (mit-) bewacht werden. Der folgende Katalog stellt den Stand vom Jahr 1999 dar, Erweiterungen der Einsatzbereiche sind aufgrund der Privatisierungstendenzen eher zu erwarten als Einschränkungen.

Nach Informationen des *BDWS* verteilt sich der Umsatz im Dienstleistungssektor grundsätzlich zu drei Vierteln auf die Bewachung von Objekten und den Werkschutz, zu 15% auf den Revier- und Streifendienst, zu 8% auf das Betreiben von Notrufzentralen und zu 2% auf die Begleitung und Durchführung von Geld- und Werttransporten<sup>304</sup>. Dem *BDWS* zufolge lag für 1998 folgende Verteilung vor (Tab. 3):

*Tabelle 3: Betätigungsbereiche Privater Sicherheitsdienste*

Separatposten und Pfortner	34%
Werkschutz	20%
Militärische Einrichtungen	13%
Ordnungsdienst	12%
Revier- und Streifendienste	7,6%
Sicherungsposten Bahn	5,5%
Geld und Wert	3,5%
Alarmanlagenempfangszentrale	1,5%
Kernkraftwerke	1,3%
Sonstige	2,1%

Quelle: Wackerhagen/Olschok 1999, 189.

<sup>302</sup> Vgl. aber die Vorschläge von LANGE 1998, 233ff.

<sup>303</sup> Siehe nur die extensive Auflistung bei OLSCHOK 1998, 96.

<sup>304</sup> BDWS bei LOYO 1995, 2.

Die Hauptaufgabe ist danach die Aufstellung von Wachposten bzw. Pfortnern. Einen von der Tätigkeit her ähnlichen Bereich bilden der Werk-  
schutz und die Bewachung von Militäranlagen, die zusammen ein Drittel  
der Kapazitäten ausmachen. Der Ordnungsdienst, etwa bei Großveranstal-  
tungen, steht an vierter Stelle. Geld- und Werttransporte haben nur einen  
kleinen Umfang. Die Bewachung von Kernkraftwerken durch Private Si-  
cherheitsdienste nach §§ 6 II Nr. 4, 7 II Nr. 5 Atomgesetz (AtomG<sup>305</sup>) und  
gemäß den „Anforderungen an den Objektsicherungsdienst und an Objekt-  
sicherungsbeauftragte in kerntechnischen Anlagen der Sicherungskategorie  
I“<sup>306</sup> ist zahlenmäßig fast zu vernachlässigen, stellt aber hinsichtlich der  
Sicherheitsanforderungen einen bedeutenden Bereich dar.

### *I. Staatliche, übertragene Aufgaben*

Schätzungsweise 25% aller Aufträge an Private Sicherheitsdienste in  
Deutschland stammen von der öffentlichen Hand. In anderen Ländern, z.B.  
Spanien, sind es deutlich mehr (bis zu 60%)<sup>307</sup>. Beste und Voß befragten  
von 1993 bis 1996 insgesamt 308 Sicherheitsdienste. Von diesen gaben  
rund 90% das Dienstleistungs- und Handelsgewerbe als Auftraggeber  
an<sup>308</sup>. Dennoch machen die Verpflichtungen durch die öffentliche Hand  
einen beträchtlichen Teil der Arbeit der Sicherheitsdienste aus. Die Rele-  
vanz der Verträge besteht unter anderem in der mit der Beauftragung Pri-  
vater verbundenen Problematik des Gewaltmonopols und der Frage nach  
der Übertragungsmöglichkeit hoheitlicher Aufgaben auf Private. Diese öf-  
fentlich-rechtlichen Gesichtspunkte werden im folgenden nur gestreift und  
sollten einer öffentlich-rechtlichen Arbeit vorbehalten werden<sup>309</sup>. Von er-  
heblicher Bedeutung ist jedoch auch unter kriminologischen Gesichts-  
punkten die Kontroll- und Informationsgewinnungsmöglichkeit der Privaten  
im staatlichen Sektor.

Seit den siebziger Jahren ist eine exponentielle Entwicklung in der Pri-  
vatisierung staatlicher Aufgabenbereiche und Einrichtungen eingetreten.

---

<sup>305</sup> V. 15.07.1984, BGBl. I, 1565ff., zuletzt geändert durch das Achte Gesetz zur Ände-  
rung des AtomG v. 06.04.1998, BGBl. I, 694ff.

<sup>306</sup> Abgedruckt in BRITSCH/KÖNIGSEDER 1997, 172ff.

<sup>307</sup> LANDROCK zit. in WIK 98/4, 11.

<sup>308</sup> BESTE 1998, 194f.

<sup>309</sup> Siehe die Ansätze bei GRAMM 1998 und BUESS 1997, 42ff., letzterer mit dem Ergeb-  
nis, daß das Gewaltmonopol durch die Privaten Sicherheitsdienste nicht gefährdet sei.

Das Postwesen, die Eisenbahn und weitere Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wie Energieunternehmen, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) etc., insbesondere im kommunalen Sektor, wurden vom Staat und den Gemeinden in privatrechtliche Körperschaften umgewandelt oder vollständig dem Markt überlassen. Dazu gehört auch die Übertragung von Aufgaben der Polizei als staatliches Vollzugsorgan auf Private. Seit 1994 scheint Bayern der Vorreiter bei der Privatisierung von Tätigkeitsbereichen der Polizei zu sein. Zum Jahr 1998 wurden insgesamt dreizehn Felder bestimmt, die in Zukunft nicht mehr von der Polizei ausgefüllt werden sollten. Darunter fallen u.a. die (verkehrspolizeiliche) Kontrolle bei Veranstaltungen, bestimmte Hilfstätigkeiten im Melderecht sowie beim Transport von Tierkadavern<sup>310</sup>.

In den unten aufgezählten Sujets der staatlichen Aufgabenerfüllung durch Private gibt es grundsätzlich gesetzliche Regelungen, die eine Übertragung der Ausübung bestimmter Kompetenzen auf diese ermöglichen. Unterschieden werden dabei die Beleihung von Privaten, die Inpflichtnahme und die Beanspruchung von Privaten als Verwaltungshelfer<sup>311</sup>. Belehene Private erhalten Befugnisse, die sie im eigenen Namen ausüben dürfen. Ihre Handeln unterliegt dabei der Rechts- und Fachaufsicht durch die Behörden. Der Verwaltungshelfer wird Teil der Behörde und unterliegt auch den Weisungen im Einzelfall. Dem Inpflichtgenommenen schließlich werden Pflichten ohne zusätzliche Befugnisse auferlegt.

Unproblematisch sind die Bereiche der Bewachung von Bundeswehreinrichtungen nach dem Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Bundeswehr (1.) und die Flughafensicherheit nach dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG<sup>312</sup>) (2.). Anders zu beurteilen sind die Überwachung des ruhenden Verkehrs und die Geschwindigkeitsmessung durch Private (3.) Im Umbruch befindet sich die Beurteilung der Möglichkeit des Einsatzes privaten Wachpersonals in Justizvollzugs- und Abschiebehaftanstalten (4.). Im Exkurs soll auf die Sicherheitsverschaffung durch das Bewachungsgewerbe auf Eisenbahneinrichtungen eingegangen werden (5.). Im Ausland führen Private Sicherheitsdienste unter staatlicher Aufsicht weitere Kontrollaufgaben aus, so in den Niederlanden beispielsweise die Über-

---

<sup>310</sup> Vgl. WIK 98/1, 14.

<sup>311</sup> Vgl. zu den Konstellationen bei Privaten Sicherheitsdiensten BUSS 1997, 179ff.

<sup>312</sup> V. 14.01.1981, BGBl. I, 61ff., zuletzt geändert durch das 11. Gesetz zur Änderung des LuftVG v. 16.06.1998, BGBl. I, 2432ff.

wachung der Fischfangquoten, in Österreich die Überwachung des ruhenden Verkehrs und in Großbritannien die Gefangenentransporte<sup>313</sup>.

### *1. Bewachung von Bundeswehrebereichen*

Im Rahmen der Bewachung militärischer Anlagen sind ca. 13% der Beschäftigten der Privaten Sicherheitsdienste tätig. Nach den Informationen des *BDWS* ist dies der dritt wichtigste Bereich der Aufgabenfelder (vgl. Tab. 3). Die Tätigkeit Privater Sicherheitsdienste auf Bundeswehrgelände ist durch zwei Eckpunkte gekennzeichnet: zum einen wird das Wachpersonal von privaten Anbietern gestellt, zum anderen wird seit einiger Zeit auch die Überwachungstechnik vom Bewachungsgewerbe geliefert, installiert und kontrolliert.

Schon seit 1965 besteht durch das Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch die Bundeswehr (UZwGBw) für die Bereiche des Militärs die Möglichkeit, diese durch ziviles Personal bewachen zu lassen<sup>314</sup>. Als Grund für die Beauftragung von Zivilisten wird die Knappheit an qualifiziertem Personal genannt<sup>315</sup>. Die Vorschrift des § 1 Abs. 1 UZwGBw gewährt Soldaten der Bundeswehr, die militärische Wach- oder Sicherheitsaufgaben erfüllen, besondere Eingriffsbefugnisse, wie z.B. Personen anzuhalten, deren Identität zu überprüfen oder sie zu durchsuchen. Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen Wach- und Sicherheitsaufgaben. Die Wachaufgaben sind in der Regel alle stationär auszuführenden Aufgaben, während die Sicherheitsaufgaben den Feldjägern und den Transportkommandos obliegen<sup>316</sup>. Die Differenzierung ist bedeutend, da nach § 1 Abs. 2 UZwGBw auf die mit Wachtätigkeiten beauftragten zivilen Kräfte die genannten Befugnisse der Soldaten übertragen werden können. Den Angestellten der Sicherheitsunternehmen werden durch Einzelakt die hoheitlichen Zwangsbefugnisse der Bundeswehr innerhalb der zu kontrollierenden Anlagen für die Wachaufgaben übertragen<sup>317</sup>.

<sup>313</sup> OLSCHOK 1998, 102; vgl. auch die Beispiele bei v. ARNIM 1999, 56f.

<sup>314</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 UZwGBw, v. 12.08.1965, BGBl. I, 796ff., zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.09.1998, BGBl. II, 2405; näher dazu GROSSMANN 1981, 208ff., 230ff.; zur rechtlichen Qualifizierung als „Beleihung“ vgl. MAHLBERG 1988, 189 Fn. 109 m. Nw.; siehe zum Einsatz Privater Sicherheitsdienste in britischen Militärbereichen JOHNSTON 1999, 187f.

<sup>315</sup> JESS/MANN 1981, 46.

<sup>316</sup> JESS/MANN 1981, 43.

<sup>317</sup> MAHLBERG 1988, 187f.

Die Bewachung der Bundeswehranlagen geschieht heute regelmäßig durch die vertragsmäßige Beauftragung eines selbständigen Sicherheitsdienstes. Der jährliche Umsatz der beteiligten Firmen wird auf DM 300 - 400 Mio. geschätzt, genaue Zahlen sind aber nicht bekannt<sup>318</sup>. Im Jahr 1981 waren ca. die Hälfte der Wachdienstleistenden auf Bundeswehrge-lände zivile Wachpersonen<sup>319</sup>.

Konzentrierte sich die Tätigkeit der selbständigen Sicherheitsdienste in den Bundeswehranlagen bislang auf die Dienstleistung durch Personal, so werden sie seit 1993 auch mit der Installation und dem Betrieb der Sicherungstechnik in den militärischen Einrichtungen beauftragt. Aufgrund des kleiner gewordenen Verteidigungshaushaltes versucht das Verteidigungsministerium, durch diese Maßnahme Kosten zu senken. Mit Hilfe des sogenannten „Betreibermodells“ soll der bisher primär durch Personaleinsatz gedeckte Bewachungsbereich in zunehmendem Maße durch die Verwendung von Technik kostengünstiger versorgt werden<sup>320</sup>. Im Rahmen von Um- und Neubauten von Kasernen, Depots und sonstigen Stützpunkten der Bundeswehr führen so private Anbieter die Planung, Finanzierung, Errichtung und den Betrieb der technischen Anlagen durch. Diese bleiben anschließend im Eigentum des Sicherheitsunternehmens und werden von ihm überwacht und gewartet.

Nach Auffassung einer Arbeitsgruppe der Hardthöhe kamen dafür ursprünglich ca. 100 Liegenschaften in Frage. Im Jahr 1993 wurden innerhalb eines Pilotprojektes drei Anlagen dementsprechend umgestaltet. Ergebnis war nach Ablauf der etwa einjährigen Testphase eine Kostenersparnis von ca. 30-45%. Daher war für 1994 die Ausweitung auf zwanzig weitere Standorte geplant. In den nächsten Jahren sollen jeweils 40-70% der geeigneten Anlagen für das Betreibermodell ausgeschrieben werden<sup>321</sup>.

Als problematisch erweisen sich in Bezug auf das Betreibermodell zwei Gesichtspunkte. Einmal vergibt das Verteidigungsministerium nicht nach Effektivität der Bewachung und Sicherung die Aufträge, sondern danach, welcher Anbieter am günstigsten eine Minimalbewachung verspricht. Dies mag zwar zu den größten Kostenersparnissen führen, die Gewährleistung

---

<sup>318</sup> RICHTER 1994, 25.

<sup>319</sup> JESS/MANN 1981, 46.

<sup>320</sup> RICHTER 1994, 24.

<sup>321</sup> RICHTER 1994, 27.

höchster Sicherheit hingegen tritt jedoch dahinter zurück<sup>322</sup>. Die Bevorzugung der kostengünstigsten Unternehmen im Bereich der Bundeswehrsicherung ist aber keine Ausnahme. In Deutschland werden schätzungsweise 90% aller öffentlichen Aufträge im Sicherheitsbereich an den kostengünstigsten Anbieter vergeben<sup>323</sup>.

Zum Zweiten erweitern sich durch das Betreibermodell die Zugangs- und Kontrollmöglichkeiten der privaten Sicherheitsdienste zu den empfindlichsten staatlichen Bereichen. Es ist zutreffend, daß ein entsprechender Zugang schon seit Einführung des UZwGBw besteht und ein Mißbrauch von entsprechenden Informationen bislang nicht bekannt wurde. Doch wird durch die Errichtung, Kontrolle und das Betreiben auch der *technischen* Bewachungsanlagen der Einfluß privater Unternehmen erheblich vergrößert. Durch Eingangskontrollen mittels Chipkarten können beispielsweise genaue Statistiken über das Kommen und Gehen der Beschäftigten und Besucher erstellt werden, die Kameraüberwachung garantiert daneben eine visuelle Kontrolle.

Um einen Mißbrauch der Kenntnisse und Handlungsmöglichkeiten schon von vornherein zu begrenzen, sollte die Durchsetzung des Betreibermodells sorgfältig beobachtet werden. Insbesondere die Seriosität preisgünstiger Anbieter sollte hinterfragt werden. Bei Bezahlung eines geringen Stundenlohnes für die Angestellten darf zudem nicht vergessen werden, daß möglicherweise Anreize bestehen, der Beschaffungs- oder Spionagekriminalität im militärischen Bereich Vorschub zu leisten. Daher müssen die Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach § 3 III Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SiÜG)<sup>324</sup> hinsichtlich der Unternehmensmitarbeiter, die in Bundeswehrbereichen eingesetzt werden, äußerst genau erfolgen.

Die Verbreitung moderner Technik innerhalb der Sicherheitskonzepte beinhaltet neben der Verringerung von Personal und Erhöhung der Kontrollintensität mindestens ein weiteres kritisches Merkmal, das für die gesamte Sicherheitsbranche kennzeichnend ist. Durch die Verbesserung von Mechanik und Elektronik vermögen es die spezialisierten Firmen des Bewachungsgewerbes, in neue Bereich vorzudringen, in denen viele Institutionen bei der schnell voranschreitenden Technologisierung nicht genug Ressourcen aus eigener Kraft wie bisher aufbringen können, um selbstän-

---

<sup>322</sup> RICHTER 1994, 27.

<sup>323</sup> WIK 98/4, 11.

<sup>324</sup> BGBl. I 1994, 225; siehe dazu auch GÖSSNER 1995, 223ff.

dig mit den neuen Standards Schritt zu halten. Daher kann es Unternehmen gelingen, durch ihr manchmal exklusives Fachwissen und die Spezialisierung den Wirkungskreis der privaten Sicherheitsdienste auszudehnen und Abhängigkeiten zu begründen<sup>325</sup>. Der Bundeswehrbereich ist nur ein Beispiel dafür, jedoch ein äußerst sensibles. Der Begründung von entsprechenden Abhängigkeiten sollte ausreichendes Interesse gelten.

## 2. Flughafensicherheit

Im Rahmen der Flughafensicherheit können drei Bereiche unterschieden werden: die Personen-, Gepäck- und Frachtkontrolle, die Luftverkehrssicherheit sowie die Eigensicherungspflichten der Luftfahrtsunternehmen. Aus der obigen Tabelle (Tab. 3) kann keine nähere Aufschlüsselung zu der Tätigkeit Privater Sicherheitsdienste auf den Flughäfen gezogen werden, so daß eine zahlenmäßige Schätzung der Beschäftigten in diesem Bereich nicht möglich ist.

Ende 1980 wurde durch die Änderung des Luftverkehrsgesetzes<sup>326</sup> eine gesetzliche Grundlage für die Personen-, Gepäck- und Frachtkontrolle auf Flughäfen durch die Luftverkehrsbehörden der Länder geschaffen. Nach § 29c I 3 LuftVG können diese die Personen- und Gepäckkontrolle auf „geeignete“ Private übertragen. Bis zum 10. Änderungsgesetz vom 23.07.1992<sup>327</sup> mußten diese Privaten innerhalb der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes beschäftigt werden. Durch das Inkrafttreten der Änderung ist die Beschränkung weggefallen. Seitdem können auch selbständige Sicherheitsdienste die entsprechenden Kontrollaufgaben ausüben. Die Angestellten sind in diesem Fall auf die „gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten“ zu verpflichten (§ 29c Abs. 5 LuftVG).

Noch 1995 kontrollierten lediglich in Hamburg und in Berlin selbständige Sicherheitsdienste für die Luftverkehrsbehörden der Länder Personen und Gepäck. Am größten deutschen Flughafen in Frankfurt a.M. war im Jahr 1993 die *Frankfurter Flughafen AG (FAG)* mit der Durchsuchung von Personen und deren Gepäck von der Luftfahrtbehörde beauftragt<sup>328</sup>. Bald darauf forcierte das Bundesinnenministerium jedoch die Übertragung der

---

<sup>325</sup> Vgl. dazu HOOGENBOOM 1994, 71; zur Datenschutzproblematik siehe unten Kapitel 6 A.

<sup>326</sup> 9. Änderungsgesetz, BGBl. I 1980, 1729ff.

<sup>327</sup> BGBl. I 1992, 1370ff.

<sup>328</sup> SCHNEIDER 1993, 62f.

Kontrollaufgaben auf private Unternehmen<sup>329</sup>, so daß mittlerweile auch in Frankfurt und anderswo die Fluggastkontrolle durch eigenständige gewerbliche Unternehmen ausgeübt wird.

Durch das Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz vom 23.01.1992<sup>330</sup> können die Luftfahrtbehörden der Länder, welche nach §§ 29c, 29d, 31 II Nr. 19 LuftVG und Art. 87d I, II GG die Luftverkehrssicherheit im Bezug auf das Flugplatzgelände im Auftrag des Bundes wahrnehmen, diese Aufgabe auf Antrag auf den Bund übertragen, der sie dann durch den Bundesgrenzschutz ausübt. Dadurch ist eine personelle und finanzielle Entlastung der Länder möglich. Durch den Einigungsvertrag wird der Bundesgrenzschutz auf den Flughäfen Ostdeutschlands für diese Aufgaben schon seit dem 03.10.1990 eingesetzt<sup>331</sup>. In diesem Bereich ist eine Übertragung auf Private gesetzlich nicht vorgesehen.

Daneben können die Betreiber der Flughäfen und die Luftfahrtunternehmen seit 1985 die ihnen nach §§ 19b, 20a LuftVG obliegenden Eigensicherungspflichten auf private Dienstleister übertragen<sup>332</sup>. Insbesondere im Bereich des Transports und der Sicherung von Post und Fracht, der Absicherung nicht allgemein zugänglicher, sicherheitsempfindlicher Bezirke und der Flugzeuge auf den Flugplätzen werden Private Sicherheitsdienste eingesetzt<sup>333</sup>. Am Frankfurter Flughafen waren im Jahr 1994 insgesamt 13 unterschiedliche Private Sicherheitsdienste für verschiedene Fluggesellschaften in diesen Bereichen tätig<sup>334</sup>.

Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Private auf Flughäfen wurde in den letzten Jahren erweitert. Die Gepäck- und Personenkontrolle wurde für jedermann erkennbar abgegeben, andere Bereiche sind für den Reisenden nicht einsehbar, werden aber ebenfalls durch selbständige Sicherheitsdienste betreut. Weiterhin versieht auch der Bundesgrenzschutz seine Dienste auf den Flughäfen, zum einen durch die Ausübung der Luft-

---

<sup>329</sup> MARTENS/RÖDER 1995, 357.

<sup>330</sup> BGBl. I, 178ff.

<sup>331</sup> Einigungsvertrag v. 31.08.1990, Anlage I Kapitel XI, Sachgebiet c, Abschnitt III, Nr. 1b, BGBl. II, 889ff.

<sup>332</sup> Luftsicherheitsverordnung v. 17.05.1985, BGBl. I, 788; zur Verfassungsmäßigkeit siehe SCHNEIDER 1993, 96ff.

<sup>333</sup> CZEPLUCH/ESCHENBRUCH 1995, 214f.; näher zu den Sicherungspflichten SCHNEIDER 1993, 86ff., 100ff.

<sup>334</sup> MARTENS/RÖDER 1995, 356.

sicherheitssicherung nach § 4 BGS (Bundesgrenzschutzgesetz), zum anderen im grenzpolizeilichen Bereich durch die Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs nach § 2 II BGS, etwa mittels Paßkontrollen. Letztere werden in Finnland schon durch Angehörige Privater Sicherheitsdienste vorgenommen.

Die Tendenz der Übertragung der Flughafensicherheit auf Private ist durch die jüngsten Änderungen gut erkennbar. Bestimmte Tätigkeiten auf Flughäfen werden aber aufgrund der grundgesetzlichen Regelungen weiter vom Staat ausgeübt werden müssen.

### 3. Geschwindigkeits- und Parkraumüberwachung

Ein vergleichsweise neuer Arbeitsbereich Privater Sicherheitsdienste ist die Überwachung des Straßenverkehrs. Im Vordergrund der bisher praktizierten Kontrolltätigkeiten standen die Parkraumüberwachung und die Geschwindigkeitsmessung<sup>335</sup>. Beide Aufgaben wurden jedoch durch die Rechtsprechung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Der Straßenverkehr wird dennoch als einer der Sektoren betrachtet, in denen Private Sicherheitsdienste zukünftig verstärkt aktiv werden könnten. Als weiteres Arbeitsfeld wird die Möglichkeit der Aufnahme von Unfällen mit Bagatellschäden diskutiert<sup>336</sup>.

#### a) Parkraumüberwachung

Versuche, den sogenannten ruhenden Straßenverkehr, also in erster Linie den Parkraum, durch Private Sicherheitsdienste überwachen zu lassen, gab und gibt es in Frankfurt, Berlin und in Teilen Bayerns. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen hingegen lehnten solche Konzepte bislang ab<sup>337</sup>. Das Kammergericht Berlin und das Bayerische Oberste Landesgericht haben mittlerweile jedoch entschieden, daß die Übertragung der Parkplatzüberwachung von Gemeinden auf Private mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig ist. Die fehlende Grundlage für die Aufgabenübertragung würde zu einem Beweiserhebungsverbot führen. Beide Gerichte merkten in ihren Entscheidungen an, daß die Sachverhaltsbeurteilung durch die Privaten einen unmittelbar in den Ermessensvorbehalt des Ho-

<sup>335</sup> Vgl. dazu MEIER 1997, § 53 Rn. 7f.; und jüngstens STEEGMANN 1998, 240ff.

<sup>336</sup> Dazu MARTENS/RÖDER 1995, 364f.; zu weiteren anvisierten Bereichen wie z.B. Anschriftenüberprüfung und Nachermittlungen für Bußgeldbehörden *Wackerhagen/Olschok* 1999, 196.

<sup>337</sup> WIK 94/5, 12.

heitsträgers einwirkenden Eingriff darstellt, der wegen der damit verbundenen Beschränkung des Opportunitätsgrundsatzes bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten gesetzwidrig sei<sup>338</sup>. Dieser Grundsatz besagt nach § 47 I OWiG, daß die entsprechende Behörde nach Ermessen entscheiden kann, ob sie einen Einzelfall verfolgt. Bei der Übertragung der Aufgabe auf Private kann sie diese Entscheidung nicht mehr treffen.

Als Reaktion auf das Urteil werden seit dem Frühjahr 1998 durch die Städte Frankfurt a.M. und Darmstadt Angestellte eines Privaten Sicherheitsdienste als Verwaltungshelfer zur Überwachung des ruhenden Verkehrs eingesetzt<sup>339</sup>. Dadurch sind diese arbeitsrechtlich Dienstkkräfte der Polizei und können als solche Polizeiaufgaben nach § 26 StVG im Straßenverkehr wahrnehmen.

#### *b) Geschwindigkeitskontrollen*

Durch eine Änderung der Zuständigkeitsverordnung zum Ordnungswidrigkeitengesetz wollte der bayerische Landtag es ermöglichen, daß fünfunddreißig Kommunen des Landes seit dem 01.10.1994 Ordnungswidrigkeiten durch Geschwindigkeitsübertretungen im öffentlichen Straßenverkehr selbst verfolgen und ahnden und sich zur Geschwindigkeitsmessung der Hilfe privater Firmen bedienen konnten<sup>340</sup>. Die Hilfe durch die Privaten wurde anfangs dahingehend ausgeweitet, daß auch die Bedienung der Überwachungsgeräte durch sie erfolgte. Dieses Vorgehen wurde aber durch einen Beschluß des BayObLG vom 05.03.1997<sup>341</sup> mit der gleichen Begründung wie oben zur Überwachung des ruhenden Verkehrs (Eingriff in den Ermessensvorbehalt) gestoppt. Noch deutlicher als dort wurde in diesem Fall herausgestellt, daß die Verfolgung von Straßenverkehrsverstößen zum „Kern der originären Staatsaufgaben“ gehört und daher Dritte nicht ohne Gesetzesgrundlage mit dieser Aufgabenwahrnehmung beliehen werden können<sup>342</sup>.

Vorausgegangen war zuvor ein Beschluß des OLG Frankfurt, wonach die Geschwindigkeitskontrolle im öffentlichen Straßenverkehr nicht uneingeschränkt durch selbständige Sicherheitsdienste ausgeübt werden

<sup>338</sup> KG DAR 1996, 506; BayObLG NJW 1997, 3454f.

<sup>339</sup> Vgl. die Presseberichte der Städte zit. in DP 1998, 143; siehe auch zu den hessischen Hilfspolizisten BEHR 1998, 179ff.

<sup>340</sup> WIK 94/5, 102.

<sup>341</sup> DAR 1997, 206.

<sup>342</sup> BayObLG DAR 1997, 206, im Anschluß an OLG Frankfurt NJW 1995, 2570f.

darf<sup>343</sup>. Bei einer grundsätzlichen Anerkennung der Zulässigkeit der Überwachung durch von den Kommunen beauftragte Private verlangte das Gericht, daß die Gemeinde so über die Vorgänge bei der Kontrolle informiert sein muß, daß sie die einzelnen Meßvorgänge kennt und überprüfen kann. Nur in diesem Fall läge noch ein für das Feststellen des Vorliegens einer Ordnungswidrigkeit nötiges hoheitliches Handeln vor. Im konkreten Fall sei es nach der Auffassung des Gerichtes weiterhin erforderlich, daß ein betreuender städtischer Hilfspolizist mit dem Gerät und der Meßtechnik vertraut und bei der Messung anwesend ist. Aus Bayern war nach der Urteilsverkündung noch vom Staatsministerium des Innern zu vernehmen, daß die im Freistaat durchgeführten Stichprobenkontrollen durch einen sachkundigen Gemeindebediensteten zur Wahrung des hoheitlichen Charakters der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ausreichen<sup>344</sup>. Dies ist nach der oben genannten Entscheidung des BayObLG nun nicht mehr haltbar<sup>345</sup>.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Gerichte zwar ein Beweiserhebungsverbot bei Durchführung der Ordnungswidrigkeitenverfolgung durch Private Sicherheitsdienste im Straßenverkehr angenommen und damit faktisch auch deren unmittelbare Beschäftigung in diesem Bereich verhindert haben. Dieses Verbot beruht aber nach den Entscheidungen (nur) auf dem Fehlen einer rechtlichen Grundlage der Übertragung. Diese könnte in der Zukunft geschaffen werden. In § 26 StVG könnte beispielsweise eine Beleihungsermächtigung aufgenommen werden, wie es *Stober* für möglich hält<sup>346</sup>. Die erste entsprechende Initiative der Länder Bremen und Berlin im Jahr 1996 wurde jedoch im Bundesrat gestoppt<sup>347</sup>. Daneben zeigt das Beispiel Frankfurts, daß auch mit Hilfe des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) Umgehungen des Beweiserhebungsverbots möglich sind.

Durch die Gerichtsentscheidungen ist daher noch nichts Endgültiges über die zukünftige Entwicklung im Bereich der Straßenverkehrsüberwachung durch Private gesagt. Eine neuere Entscheidung des BayObLG<sup>348</sup>

---

<sup>343</sup> OLG Frankfurt NJW 1995, 2570f.

<sup>344</sup> HUGO 1995, 23.

<sup>345</sup> Vgl. LUDOVISKY Anmerkung zu BayObLG DAR 1997, 206ff., 208f.

<sup>346</sup> STOBER 1998, 60f.

<sup>347</sup> Vgl. dazu STOBER 1997, 896 m.Nw.

<sup>348</sup> NJW 1999, 2200f.

hat zwar den oben genannten Beschluß aufrechterhalten. Jedoch wurde im gleichen Atemzug bestimmt, daß eine Geschwindigkeitskontrolle durch Private möglich ist, wenn diese nur „physikalisch-räumlich und organisatorisch in die Gemeinde ... integriert“ werden.

#### 4. Justizvollzugs- und Abschiebehaftanstalten

Seit den 90er Jahren werden Angestellte von Privaten Sicherheitsdiensten in der Abschiebehaftanstalt Büren in Nordrhein-Westfalen beschäftigt. Dies ist rechtlich ohne weiteres möglich, da die Unterbringung der ausreisepflichtigen Ausländer nicht durch das Strafvollzugsgesetz (StVollzG), sondern durch das Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehung (FEVG) geregelt ist. Im Strafvollzug ist ein Einsatz privater Vollzugsangestellter grundsätzlich nicht möglich, denn nach § 155 StVollzG müssen die Aufgaben der Justizvollzugsanstalten von *Vollzugsbeamten* wahrgenommen werden. Nur aus besonderen Gründen können sie auch anderen Bediensteten der Justizvollzugsanstalten sowie nebenamtlichen oder vertraglich verpflichteten Personen übertragen werden.

Neuerdings plant das Justizministerium NRW den Einsatz privater Wachleute im Strafvollzug<sup>349</sup>. Der Pressesprecher des Ministeriums äußerte im Sommer 1998 die Meinung, daß in den offenen Justizvollzugsanstalten der Einsatz privater Dienstleister denkbar sei<sup>350</sup>. Noch in jenem Jahr sollten 76 Stellen für private Kräfte geschaffen werden, 1999 sollen es insgesamt 640 sein<sup>351</sup>.

Am 19.05.1999 formulierte der neue hessische Justizminister *Wagner* einen Arbeitsauftrag für einen Modellversuch mit einer privaten Haftanstalt<sup>352</sup>. Eine Arbeitsgruppe wird die Voraussetzungen einer Justizvollzugsanstalt mit 500 Haftplätzen überprüfen. Durch die Privatisierung soll, so der Minister, die „gespannte Vollzugslage“ entlastet werden.

Die Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit § 155 StVollzG und möglicherweise auch dem Grundgesetz (Art. 33 IV GG: Beamtenmonopol hoheitlicher Aufgaben) ist allerdings sehr fraglich und sollte durch eine umfassende öffentlich-rechtliche Untersuchung geklärt werden.

<sup>349</sup> Siehe den Überblick zur Lage in den USA, Großbritannien, Frankreich und Australien bei CUNY 1998.

<sup>350</sup> Badische Zeitung v. 22.05.1998; FAZ v. 07.08.1998; vgl. insgesamt dazu WALTER 1998, 69f.

<sup>351</sup> Vgl. General-Anzeiger v. 24.09.1998.

<sup>352</sup> Pressemitteilung des Hessischen Justizministeriums v. 19.5.1999.

### 5. Exkurs: Eisenbahnkontrolle

Selten betritt man heutzutage in größeren Städten einen Bahnhof, ohne auf uniformiertes Sicherheitspersonal zu treffen, das nicht staatlich ist. Weiterhin tätig ist dort aber auch die staatliche Gefahrenabwehr. Seit Beginn des Jahres 1994 bewacht der Bundesgrenzschutz (BGS) die Fernstrecken der *Deutschen Bahn AG (DB AG)*. Die Grundlage für den Einsatz des BGS ist das „Gesetz zur Übertragung der Aufgaben der Bahnpolizei und der Luftsicherheit auf den Bundesgrenzschutz“ vom 23.01.1992<sup>353</sup>, durch das die Bahnpolizei und der Fahndungsdienst der *Deutschen Bahn* in den Bundesgrenzschutz integriert wurden. Die Übernahme der Bahnpolizei durch den BGS erfolgte in den fünf neuen Ländern schon im Oktober des Jahres 1990 aufgrund des Einigungsvertrages und in West-Berlin aufgrund des 6. Überleitungsgesetzes<sup>354</sup>.

Als Motive für die Erweiterung des Aufgabenbereichs des Bundesgrenzschutzes nennt die Begründung des Regierungsentwurfes die Angleichung der Rechtslage an den Osten Deutschlands, die verstärkt erwünschte Einbindung des Bundesgrenzschutzes in die Tagesaufgaben der inneren Sicherheit, die größeren Personalreserven im Bedarfsfall (z.B. zur Begleitung von Gruppen von Fußballfans) und die Chance, durch die erweiterte Möglichkeit längerdienende Bundesgrenzschutzbeamte zu versetzen, einer Veralterung des Personals entgegenzuwirken<sup>355</sup>. Die Aufgabenerweiterung des BGS dürfte aber auch - trotz anderslautender Äußerungen der Bundesregierung<sup>356</sup> - im Zusammenhang mit den durch das Schengener Abkommen im Bereich der Grenzüberwachung frei gewordenen personellen Ressourcen stehen.

Nach § 3 BGS n.F. hat der BGS auf den Eisenbahnanlagen die Zuständigkeit für Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, wenn diese den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb drohen oder beim Betrieb der Bahn entstehen oder von dieser ausgehen. Die repressiven Rechte der Polizei hat der BGS auf dem Bahngelände bei Vergehen (nicht bei Verbrechen), die sich gegen die Sicherheit der Benutzer, der Anlagen oder

<sup>353</sup> BGBl. I, 178ff.; siehe auch die Neuverkündigung des Bundesgrenzschutzgesetzes v. 19.10.1994, BGBl. I, 2978ff.

<sup>354</sup> Anlage I zum Einigungsvertrag v. 31.08.1990, Kapitel XI, Sachgebiet A, Nr. 6 (BGBl. II, 889ff., 1099); § 3 des Gesetzes zur Überleitung von Bundesrecht nach Berlin (West) vom 25.09.1990 (BGBl. I, 2106; 2153).

<sup>355</sup> BRDrS. 300/91, 13f.

<sup>356</sup> BRDrS. 300/91, 9.

des Betriebs der Bahn richten oder ihr Vermögen betreffen (§ 12 I 1 Nr. 5 BGSG).

Im Jahr 1993 ist die *Deutsche Bundesbahn* in eine Aktiengesellschaft mit dem Bund als Mehrheitseigner umgewandelt worden. Im Zuge dessen wurde begonnen, auch die Sicherheitsgewährleistung auf dem Bahngelände und in den Zügen privat zu organisieren. Die für 1994 geplante Übernahme der Zugbegleitung, der Fahrkartenkontrolle und des Baustellen-schutzes der *DB AG* durch die damalige *Raab-Karcher Sicherheit GmbH* wurde vom Bundeskartellamt verhindert<sup>357</sup>. Die *DB AG* schuf statt dessen einen eigenen, d.h. unselbständigen Sicherheitsdienst zur Bewachung der Züge und Bahnhöfe. Diese „*Bahnschutzgesellschaft mbH*“ (*BSG*) (sic!) ist eine hundertprozentige Tochter der *Deutschen Bahn AG* und wird dementsprechend nur auf dem bahneigenen Gelände, das oft auch die Bahnhofsvorplätze umfaßt, eingesetzt. Aber nicht nur die Bahnhöfe und Züge werden von ihr überwacht, seit einiger Zeit werden u.a. auch die Fahrkartenkontrollen im Nahverkehr von Frankfurt a.M. von der *BSG* durchgeführt.

Als Gründe für die Formierung der *BSG* wurden das sinkende Engagement der Bahnpolizei bzw. der entsprechenden Abteilung des Bundesgrenzschutzes und insbesondere die geringe personelle Präsenz auf den Bahnhöfen seit der Integrierung der Bahnpolizei in den Bundesgrenzschutz genannt. So seien nach der Übernahme der Bahnpolizei durch den BGS typische Werkschutz-tätigkeiten und die Information von Kunden, die vormals die Bahnpolizei geleistet hatten, vom Bundesgrenzschutz nicht mehr ausgeübt worden. Damit seien ein schwindendes Sicherheitsgefühl der Passagiere und in der Folge zurückgehende Beförderungszahlen und Umsätze verbunden gewesen<sup>358</sup>. Da die Qualität und die unspezifische Ausrichtung der existierenden Privaten Sicherheitsdienste für die Ansprüche der *Deutschen Bahn AG* nicht ausreichend gewesen wären, habe zur Steigerung der Attraktivität der Bahn und Hebung des Sicherheitsgefühls der Kunden die Gründung einer eigenen Sicherheitsgesellschaft nahegelegen.

## II. Private Aufgaben

Im Bereich der nicht hoheitlichen Aufgaben, die von den selbständigen Sicherheitsdiensten wahrgenommen werden, findet sich eine weitaus grö-

---

<sup>357</sup> DIETL/SIEGER 1994, 74.

<sup>358</sup> KRAKOW 1996, 64.

ßere Vielzahl von Einsatzgebieten. Die wichtigsten werden im folgenden erläutert.

Neben den typischen Werkschutzaufgaben (1.) sind heutzutage der Veranstaltungsdienst (2.), die Sicherung von Baustellen, die Alarmanlagenbetreuung (3.) sowie der Brandschutz und auch die Gebäudereinigung (4.) zu nennen. Bekanntere Arbeitsfelder sind auch der Geld- und Werttransport (5.), der Personenschutz (6.) und nicht zuletzt die Sicherheitsberatung (7.).

### *1. Werkschutzdienste*

Wie schon im zweiten Kapitel beschrieben, wird der unmittelbare Unternehmensschutz vor Ort nicht nur durch den firmeneigenen Werkschutz, sondern auch durch selbständige Private Sicherheitsdienste ausgeübt, die auf Vertragsbasis als Betriebsfremde auf dem Firmengelände eingesetzt werden. Die Tätigkeiten des Werkschutzes richten sich in hohem Maße nach der Unternehmensgröße<sup>359</sup>. Bei umfangreicheren Projekten treten neben die üblichen Pförtner- und Wachdienste auch Beratungsaufgaben, die auf die Verbesserung der Sicherheitsstruktur des Unternehmens gerichtet sind.

Die Personen- und Warenkontrolle beim Eintreten und Verlassen und der (klassische) Schließdienst spielen mit der Alarmbetreuung zusammen eine der größeren Rollen in diesem Bereich. Dazu treten die Überprüfung von Personen und Sachen innerhalb des Firmengeländes und auch die Verfolgung von geringeren, nicht notwendigerweise strafbaren Regelverletzungen im Unternehmen. Diese repressive Tätigkeit der Kontrollinstanzen in den Unternehmen wird als „Betriebsjustiz“ bezeichnet<sup>360</sup>. In sehr großen Betrieben wird man den Brandschutz und den Verkehrsdienst ebenso durch den Privaten Sicherheitsdienst regeln lassen.

Ebenfalls unter den Bereich der Werkschutzdienste fallen richtigerweise die Türsteher der Diskotheken etc., die Einlasskontrollen versehen und bei Auffälligkeiten der Gäste diese entfernen oder die Polizei rufen<sup>361</sup>. Die „doormen“ sind aber zumeist Angestellte der jeweiligen Diskotheken und nicht Privater Sicherheitsdienste.

<sup>359</sup> Siehe dazu BAUER 1985, passim; EHSES 1995, 445ff., deren Ausführungen zum firmeninternen Werkschutz auch für den externen im Bereich der Aufgaben gelten.

<sup>360</sup> Vgl. zum Begriff insbesondere KAISER/METZGER-PREGIZER 1976, 1f., 3.

<sup>361</sup> Vgl. dazu insbesondere die Studie in Belgien von DECORTE 1996, 152ff.

## 2. Veranstaltungsdienst

Die Betreuung von Konzerten, Sportereignissen, Messen und anderen größeren Veranstaltungen ist ein weiteres Betätigungsfeld für Private Sicherheitsdienste. Neben der Eingangskontrolle üben sie Ordnungsfunktionen, z.B. auf den Parkplätzen, aus und bewachen vor und nach dem Ende der Veranstaltung die Örtlichkeiten. Die Sicherung der Ausstellungs- und Einrichtungsgegenstände der Veranstaltungsorte sowie Leibwächterdienste stellen weitere Einsatzschwerpunkte in diesem Bereich dar. Mittlerweile werden in Bayern - außer bei Großveranstaltungen - auch die verkehrspolizeilichen Maßnahmen bei öffentlichen Veranstaltungen von Privaten wahrgenommen<sup>362</sup>.

## 3. Alarmanlagenbetreuung und Funkortung

Unter anderem durch die preislich günstiger gewordenen elektronischen Überwachungsmöglichkeiten ist die Bereitstellung und Betreuung von Alarmanlagen seitens des Wachgewerbes zu einem erheblichen Tätigkeitsbereich geworden.

Die sogenannte „Aufschaltung“ der Alarmanlagen erfolgt heutzutage vermehrt durch die Verbindung der Anlagengeräte mit den Notrufzentralen der Sicherheitsdienste selbst und nicht mit denen der Polizei. Bei einem Alarm werden oft zunächst eigene Mitarbeiter vor Ort geschickt, bevor gegebenenfalls anschließend die Polizei benachrichtigt wird. Ein Grund dafür sind die mittlerweile eingeführten Gebühren der staatlichen Kontrollorgane bei Benachrichtigungen aufgrund von häufigen Fehlmeldungen. Nicht nur Einbruchs- und Überfallmelder sind aufgeschaltet, sondern auch Brand- und Wassermeldesysteme. Um den Voraussetzungen der Versicherungswirtschaft zu genügen, müssen die Alarmanlagen die sich weiterentwickelnden Normen des *Verbandes der Sachversicherer (VdS)* erfüllen.

Seit Ende 1995 besteht die Möglichkeit, Kraftfahrzeuge außer mit herkömmlichen Alarmanlagen auch mit Funkortungssystemen auszurüsten, die durch Satelliten oder über Langwelle überwacht werden. Im Falle eines Diebstahls wird durch die Funkortung eines von 120 kooperierenden Sicherheitsunternehmen die Verfolgung aufnehmen, um so den Wagen sicherzustellen<sup>363</sup>. Koppelt man diese Überwachung in rückwärtiger Rich-

---

<sup>362</sup> WIK 98/1, 14.

<sup>363</sup> FAZ v. 14.09.1995 und v. 02.06.1997.

tung mit der elektronischen Wegfahrsperrung, so kann das Auto auf diese Weise stillgelegt werden.

#### 4. Brandschutz, Gebäudereinigung und Elektroinstallationen

Die Übernahme von Reinigungsdiensten und Elektroinstallationsarbeiten durch private Sicherheitsdienste ist eine weiterer Stein im Mosaik der verschiedenen Aufgabenbereiche der Branche<sup>364</sup>. Dies stellt keine Sicherheitsleistung im eigentlichen Sinn dar, sollte aber hier nicht unerwähnt bleiben. Der Brandschutz mit zum einen der Feuermeldung über technische Systeme und zum anderen der Brandbekämpfung durch eine selbständige Werkfeuerwehr bildet einen zusätzlichen Bereich, der von selbständigen Sicherheitsdiensten wahrgenommen wird<sup>365</sup>.

#### 5. Geld- und Werttransporte

Aus dem alltäglichen Leben sind die Geldtransporte und die regelmäßig bewaffneten Angestellten der privaten Sicherheitsdienstleister, die diese ausführen und begleiten, gut bekannt. Die erste private Geldtransportbewachung gab es im Jahr 1930<sup>366</sup>. Das Abholen der Tageseinnahmen aus Geschäften gehört ebenso zu diesem Bereich wie die Versorgung der Banken bzw. Geldautomaten mit Geld, Schecks und Edelmetallen<sup>367</sup>. Neben den reinen Transporten betreuen die Privaten Sicherheitsdienste die Geldautomaten - sie füllen, leeren und warten sie. Zusätzlich wurden seit November 1997 in Berlin vor einigen Bankfilialen Wachleute als Dauerposten vor den Eingängen eingesetzt<sup>368</sup>.

In den nächsten Jahren und Jahrzehnten wird der bargeldgestützte Finanzverkehr durch Kreditkarten, Guthabekarten und Home-Banking zurückgedrängt werden, so daß die Beförderung von Geld langfristig nicht mehr die derzeitigen Ausmaße haben wird. Heute sind jedoch der Transport, die Aufbewahrung, die Sicherung und die Verpackung insbesondere

---

<sup>364</sup> SZ v. 03./04.02.1996.

<sup>365</sup> Dazu KÖTTER 1995, 339ff.

<sup>366</sup> OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 4.

<sup>367</sup> Vgl. zum ganzen die zum Teil amüsanten Ausführungen in FREITAG/THOMAS 1988, die u.a. denjenigen vom Beruf der Fachkraft in diesem Bereich abraten, die mit ihrem „Hang zur Weiblichkeit“ u.a. den „Feind [...] ‘Routine‘“, der „wie ein Tiger im ‘Dschungel der Kriminalität‘ [...] auf der Lauer“ liegt, nicht ausreichend bekämpfen können (alle Zitate aus DIES. a.a.O., 6, 71).

<sup>368</sup> HASSENKAMP 1998, 30.

von Bargeld durch das Bewachungsgewerbe noch von erheblicher Bedeutung<sup>369</sup>.

Die Werttransporte unterscheiden sich von den Geldtransporten nur durch das Transportgut: Eintrittskarten, Gemälde, Wertpapiere, Datenträger etc. werden gefahren und bewacht.

### 6. Personenschutz

Leibwächter, wie wir sie heute kennen, leisten in Deutschland seit dem Jahr 1928 ihre Dienste<sup>370</sup>. Sie sind als Begleiter von herausragenden Staatsvertretern bekannt, aber auch Privatpersonen, Prominente und Sportler verfügen über eigene Bodyguards, die regelmäßig Angehörige von Bewachungsunternehmen sind<sup>371</sup>. In dieser Funktion üben sie oft auch Fahrdienste aus. Zahlenmäßige Beschreibungen dieser Dienste gibt es nicht. Von besonderer Bedeutung dürfte aber wie bei den Geld- und Werttransporten die regelmäßige Bewaffnung der Angestellten sein.

### 7. Sicherheitsberatung

Unternehmen aus dem Bewachungsgewerbe bieten neben der rein praktischen Unterstützung und Verschaffung von Sicherheit auch theoretische Konzepte zur Verbesserung des Schutzes von Unternehmen, Gebäuden und Einrichtungen. Die Themenbereiche der Beratung sind dabei umfassend und reichen vom Gartenbau über Alarmanlagensysteme bis hin zur EDV-Sicherung und Personenkontroll-Konzepte<sup>372</sup>. Die Unterstützung ist geprägt durch Kosten-Nutzen-Analysen, Erfahrungen und den Versuch, beides auf den Kunden auszurichten. Die Koordinierung schon bestehender Einrichtungen fällt ebenso in diesen Bereich der Sicherheitsdienstleistung wie die Entwicklung und Implementation neuer Techniken und Systeme. Voraussetzung einer eingehenden Beratung ist die Bereitstellung aller sicherheitsrelevanten Informationen durch den Kunden, um so Lücken und Schwachstellen im Betrieb zu entdecken.

---

<sup>369</sup> Siehe dazu BACHEM 1995, 381.

<sup>370</sup> OLSCHOK-TAUTENHAHN 1995, 4.

<sup>371</sup> Aus der spärlichen Literatur zu diesem Bereich sei SALEWSKI/OCHS 1995, 653f., genannt.

<sup>372</sup> Zum Ganzen VON ZUR MÜHLEN 1995, 281ff.

### III. Aufgaben im Grenzbereich

Auf der Grenze zwischen den gesetzlich übertragenen öffentlichen Aufgaben und den privaten liegen diejenigen Bereiche, in denen Private Sicherheitsdienste eingesetzt werden und in denen entweder das überwachte Gut im Eigentum der öffentlichen Hand steht und von der Allgemeinheit genutzt wird oder in denen Privateigentum faktisch öffentlich, d.h. grundsätzlich ohne Zugangsbeschränkungen genutzt wird. Dieser Abschnitt soll etwas vertieft werden, da die hier beschriebenen Tätigkeiten des Bewachungsgewerbes im direkten Bezug zur allgemeinen Bevölkerung stehen.

Die zahlenmäßige Relevanz des eingesetzten Personals der Sicherheitsdienste im öffentlich zugänglichen Raum ist schwer zu belegen, jedoch ist das Auftreten der privaten Wachangestellten in der Öffentlichkeit eine der erheblichsten Komponenten im Hinblick auf rechtliche und soziologische Kontrollaspekte. Die vom *BDWS* erstellte Tab. 3 (vgl. oben) enthält keine expliziten Daten für die Tätigkeit des Bewachungsgewerbes im öffentlich zugänglichen Raum. *Beste* und *Voß* kamen in ihrer Studie bei der schriftlichen Befragung von 308 Unternehmen zum Ergebnis, daß 52,9% der Firmen Kontroll- und Ordnungsdienste in „öffentlichen Räumen“ erbracht haben. Darunter sind, wie die näheren Antworten zeigen, alle öffentlich zugänglichen, d.h. auch eine Vielzahl privater Räume zu verstehen<sup>373</sup>.

#### 1. Öffentlicher Personennahverkehr

Heutzutage sind die meisten Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der privatrechtlichen Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Aktiengesellschaft organisiert, wobei die Geschäftsführer bzw. die Mehrheitsaktionäre die Gemeinden sind. Denn auch wenn die rechtliche Möglichkeit der Umwandlung von öffentlichen in private Körperschaften für die Kommunen gegeben ist, dienen sie immer noch der Daseinsversorgung und bleiben damit weiterhin *öffentliche* Einrichtungen im Sinne der Gemeindeordnungen und müssen als solche von einem öffentlich-rechtlichen Träger rechtlich beherrscht werden.

Als öffentliche Einrichtungen im kommunalrechtlichen Sinn müssen die ÖPNV-Betriebe zumindest den Einwohnern der Städte unbeschränkt zugänglich sein. Die Nutzung dieser Verkehrsmittel, der Bahnhöfe und der Haltestellen erfolgt daher unabhängig von der Organisationsform der Eigentümer durch die Öffentlichkeit.

---

<sup>373</sup> BESTE 1998, 185ff.

Wegen des Konkurrenzdrucks des Autos als Verkehrsmittel versuchen die städtischen Verkehrsbetriebe, insbesondere die Betreiber von U-, S- und Straßenbahnen, ihre Anlagen und Fortbewegungsmittel augenscheinlich sicherer und dadurch attraktiver zu machen<sup>374</sup>. Zu diesem Zweck setzen die Betreiber vermehrt Private Sicherheitsdienste ein. Diese selbst weisen darauf hin, daß es weniger das Verkehrsmittel als solches denn das räumliche Umfeld ist, welches das primäre Einsatzgebiet ihrer Tätigkeiten sein muß. Die größte Effizienz verspricht man sich dabei durch die Personalpräsenz<sup>375</sup>. Die Anwesenheit von uniformierten Wachleuten soll das Unsicherheitsgefühl der Kunden senken, um dadurch die Verkehrsmittel beliebter zu machen. Trotz der finanziell durchaus als schlecht zu bezeichnenden Lage der Verkehrsbetriebe werden aus diesem Grund mittlerweile die meisten U- und S-Bahnen in Deutschland durch Privatunternehmen (oft in enger Zusammenarbeit mit der Stadt) bewacht<sup>376</sup>. Als Aufgaben werden neben der Sicherung durch Prävention auch Serviceleistungen wie Fahrplanauskünfte, Alarmierung von Aufzugsreparaturdiensten etc., aber auch zuweilen die Fahrkartenkontrolle ausgeübt<sup>377</sup>.

Neben der Anwesenheit Uniformierter wird versucht, durch eine übersichtliche Fahrzeug- und Gebäudekonstruktion, vermehrte Installation von Notrufsäulen<sup>378</sup> und erhöhte Sauberkeit das Sicherheitsgefühl der Reisenden zu erhöhen. Dies beinhaltet gleichzeitig, daß bestimmte Gesellschaftsgruppen, welche die Bahnhöfe zeitweilig als Zufluchtsorte nutzen (etwa Obdachlose oder Drogenabhängige), weggeschickt werden oder Hausverbote erhalten, um Belästigungen der Kunden zuvor zu kommen. Als Anhaltspunkt für das Erkennen dieser „unerwünschten Personen“ dient den Wachleuten vor allem das Äußere der Betroffenen<sup>379</sup>.

Auch in der Stuttgarter Straßenbahn sollen die Streifen eines Privaten Sicherheitsdienstes vornehmlich die Hausordnung durchsetzen und nicht Kriminalität verhindern, wobei dies durch die Präsenz der Uniformierten

---

<sup>374</sup> WIK 3/93, 29.

<sup>375</sup> WIK 3/93, 30, 32.

<sup>376</sup> Vgl. die Übersicht bei WIK 3/93, 32.

<sup>377</sup> Siehe im Einzelnen MARTENS/RÖDER 1995, 359f.

<sup>378</sup> Vgl. etwa die neuen, gut sichtbaren Notrufeinrichtungen in einigen Berliner U-Bahn-Stationen.

<sup>379</sup> Siehe dazu die Dienstanweisung der Firma *Markus + Partner*, die zusammen mit dem Bundesgrenzschutz in München die S-Bahn kontrolliert hat, abgedruckt in WIK 93/4, 32.

ein Nebeneffekt ist<sup>380</sup>. In diesem Bereich steht nicht so sehr die Verhinderung von Straftaten wie die Beseitigung unästhetischer/unerwünschter Zustände im Vordergrund (dazu näher unten Kapitel 6 B.).

## 2. Bewachung öffentlicher Gebäude

Private Sicherheitsdienste bewachen allenthalben Verwaltungsgebäude, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Im Bereich der Hochschulen ist beispielsweise gemäß § 62 I 3 Hochschulrahmengesetz (HRG) der Leitung der Universitäten (Rektor/Präsident) das Hausrecht übertragen, das sich nach einhelliger Meinung auch gegen Universitätsfremde richtet, die sich im räumlichen Bereich der Hochschule aufhalten<sup>381</sup>. Dieses wiederum wird, etwa an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg, an Dritte, Private Sicherheitsdienste, weitergegeben. Auch Gebäude, die vornehmlich von der Verwaltung selbst genutzt werden, werden heutzutage von Privaten Sicherheitsdiensten bewacht, so zum Beispiel das Bundeskriminalamt in Wiesbaden, der Bundesgerichtshof in Karlsruhe und die Polizeiführungsakademie in Münster<sup>382</sup>.

Die Übertragung des Hausrechts auf Dritte ist im privaten Bereich unstrittig zulässig. Mit ihm gehen sowohl die zivil- als auch die strafrechtlichen Schutzbefugnisse auf den Dritten über<sup>383</sup>. Der Hausrechtsinhaber kann entsprechend private Wachleute mit der Durchsetzung des Hausrechts betrauen. Dogmatisch handelt es sich nach moderner Auffassung um eine Ermächtigung, i.S.d. § 185 I BGB, die einen Ausfluß aus dem umfassenden Besitz(ausübungs)recht darstellt<sup>384</sup>.

Das Hausrecht an *öffentlichen* Gebäuden und Grundstücken ist ebenfalls anerkannt. Ob es aber auf Private Sicherheitsdienste ohne gesetzliche Grundlage übertragen werden kann, ist wegen des möglicherweise hoheitlichen Charakters des Hausrechts problematisch.

Für Gebäude, die der rein fiskalischen Tätigkeit des öffentlich-rechtlichen Trägers entsprechen, etwa Mietshäuser im Eigentum der Stadt, gilt unbestritten das privatrechtliche Hausrecht<sup>385</sup>. Die Herleitung des Haus-

<sup>380</sup> NASTOLD 1996a, 65.

<sup>381</sup> ENGELN 1989, 152 m.Nw.; vgl. zum Einsatz privater Ordnungskräfte in Universitäten schon HOFFMANN-RIEM 1977a, 6ff.

<sup>382</sup> Vgl. WIK 98/6, 17.

<sup>383</sup> ENGELN 1989, 91; MK-JOOST 1997, § 859 Rn. 3 m.Nw.; LACKNER 1999, § 123 Rn. 2.

<sup>384</sup> ENGELN 1989, 72f.

<sup>385</sup> So auch MAHLBERG 1988, 175.

rechts an den zu Verwaltungszwecken genutzten Gebäuden/Grundstücken hingegen ist unkämpft. Es ergibt sich nach Auffassung der Zivilgerichte aus den Eigentumsverhältnissen und ist daher stets privatrechtlichen Charakters<sup>386</sup>. Die Verwaltungsgerichte hingegen fragen danach, zu welchem Zweck der Besucher die Behörde aufsucht. Ist kein Zusammenhang zwischen Besuch und Widmungszweck gegeben, so sei eine Hausrechtsmaßnahme gegen den Besucher auf das Eigentumsrecht gestützt, andernfalls auf die öffentlich-rechtlichen Zuständigkeitsregeln<sup>387</sup>. Die öffentlich-rechtliche Theorie wiederum sieht das Hausrecht in jedem Fall auf dem Sachzusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der Behörde fußend<sup>388</sup>. Bei den beiden zuletzt genannten Auffassungen ist jedoch problematisch, daß es für eine Zwangsanwendung gegen einen Störer, die von allen als grundsätzlich zulässig anerkannt wird, keine öffentlich-rechtliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage gibt<sup>389</sup>. Diese Theorien sind daher abzulehnen.

Hinsichtlich der zu Verwaltungsaufgaben genutzten Gebäude ist nur *Engelns* und *Stürners* Auffassung, wonach das Hausrecht der öffentlichen Träger immer privatrechtlicher Natur ist, rechtlich vertretbar<sup>390</sup>. Dies ist von der Funktion des Hausrechts her stimmig. Die hinter dem Hausrecht stehenden Interessen der Verwaltung sind qualitativ identisch mit denen einer Privatperson oder eines Unternehmens. Die Verteidigung des Besitzes gegen ungewollte Störer ist der Kern des Hausrechts. Dieses Interesse teilen alle Besitzer. Unerheblich ist dabei die Motivation für die Unge störtheit, denn es kann keinen Unterschied für die rechtliche Einordnung der Konsequenzen aus dem Ruhebedürfnis machen, ob die ungestörte Ausübung von wirtschaftlichen Tätigkeiten oder von Verwaltungsverrichtungen in den Gebäuden erfolgen soll. In allen Fällen möchte der Hausrechtsinhaber Störungen des Betriebsablaufes und des Erscheinungsbildes vermeiden. Daher ist das Hausrecht der öffentlichen Träger stets privatrechtlich zu beurteilen<sup>391</sup>.

Die Übertragung des Hausrechts an den Gebäuden, die im öffentlichen Eigentum stehen, mitsamt den privat- und strafrechtlichen Verteidigungs-

<sup>386</sup> BGH NJW 1967, 1911; siehe auch die Nachweise bei ENGELN 1989, 116f.

<sup>387</sup> BVerwG DÖV 1971, 137; siehe auch die Nachweise bei ENGELN 1989, 117f.

<sup>388</sup> KNEMEYER 1970, 599; siehe auch die Nachweise bei ENGELN 1989, 119f.

<sup>389</sup> Vgl. schon STÜRNER 1971, 98; ENGELN 1989, 123f.

<sup>390</sup> ENGELN 1989, 123f.; STÜRNER 1971, 98f.; wohlwollend auch AMELUNG 1984, 55.

<sup>391</sup> ENGELN 1989, 126.

rechten auf Private Sicherheitsdienste ist folglich zulässig. Die Übertragung auf außerhalb der inneren Organisation stehende Dritte kann aufgrund der privatrechtlichen Einordnung des Hausrechts durch eine Ermächtigung nach § 185 I BGB erfolgen<sup>392</sup>.

### 3. Revierdienste, Wohnviertelkontrolle und „Gated Communities“

Im Rahmen der Revierbestreifung werden insbesondere Industrieparks zu Fuß und weiter entfernte Gebäude und Gelände per Auto von den Angestellten der Privaten Sicherheitsdienste kontrolliert. Auch einzelne Häuser und Geschäftsräume werden auf Streifendiensten überprüft. Dabei werden Türen und Fenster nachgeschaut und auch nach noch laufenden elektrischen Geräten gesehen. Während der Streifendienste stehen die Bediensteten zumeist in Funkkontakt mit der Zentrale ihres Unternehmens, und diese wiederum kann gegebenenfalls die Polizei verständigen.

Eine jüngere, vergleichbare Erscheinungsform der Revierbestreifung in Deutschland ist die Wohnviertelkontrolle durch Private Sicherheitsdienste. Ihren Ursprung hat diese in Deutschland im Dezember 1992, als ca. 150 Haushalte im Kölner Stadtteil Hahnwald eine Interessengemeinschaft, aufgelöst durch mehrere Einbrüche und eine Vergewaltigung in einem kurzen Zeitraum, gründeten. Diese Initiative beauftragte den Sicherheitsdienst „*Protectas*“ mit der Kontrolle ihres Viertels. Die angeschlossenen Haushalte (ihre Zahl wuchs rasch und betrug im Jahr 1994 ungefähr 350) zahlten monatlich ca. DM 100,- für die Kontrollfahrten der Bewacher. So wurde der Stadtteil von einer Streife (ein Fahrer und ein Wachmann, zuweilen ein Wachhund) vom Auto aus rund um die Uhr bewacht<sup>393</sup>.

Tatsächlich verringerte sich nach Beginn der Bestreifung des Hahnwaldviertels die Zahl der polizeilich gemeldeten Straftaten. Daß jedoch die Einbruchskriminalität in Hahnwald auf das ursprüngliche Maß zurückging, war nicht Erfolgen der „*Protectas*“ zuzuschreiben (bis zum Jahr 1993 hatte das Unternehmen nach Angaben der Polizei keinen Täter auf frischer Tat ertappen oder einen Fall klären können), sondern der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden, welche die für die Mehrzahl der Einbrüche und die Vergewaltigung verantwortliche Täterbande selbständig festnahmen<sup>394</sup>. Die abschreckende Wirkung des privaten Sicherheitsdienstes bleibt freilich

---

<sup>392</sup> ENGELN 1989, 141.

<sup>393</sup> Näher zu Hahnwald SCHNEPPEN 1994, 26ff.; DIETL/SIEGER 1994, 74; CD 4/93, 45f.

<sup>394</sup> SCHNEPPEN 1994, 27ff.

nicht zu messen. Neben Köln wurden bislang in Düsseldorf das Villenviertel Meersbusch und in Bremen der Stadtteil Oberneuland von privaten Unternehmen bewacht<sup>395</sup>.

Das Extrem der privaten Wohnviertelbewachung wird in den USA erreicht. Dort gibt es ganze Städte, die vollständig im privaten Eigentum stehen und von Privaten Sicherheitsdiensten bewacht werden. Jüngstes, nicht nur von seiner Größe her herausragendes Beispiel ist die Stadt „Celebration“, die vom *Disney*-Konzern auf firmeneigenem Gelände geschaffen wurde<sup>396</sup>. In ihr findet man ein Krankenhaus, Büros, Restaurants, Läden und ein Kino und Wohnraum für 20.000 Einwohner.

Eine Steigerung stellen die sogenannten „Gated Communities“ dar, die umgeben von einem Zaun, einer Mauer und Toren mit Zugangskontrollen die Gemeinde zur Festung machen. Die ersten Einzäunungen von Wohnvierteln in den USA gab es in den zwanziger Jahren in Hollywood, seit den achtziger Jahren ist jedoch ihre Popularität stark gestiegen. In einigen dieser Gemeinden erfolgt die Überwachung zum Teil per Helikopter, in Hidden Valley bei Los Angeles (Kalifornien) schießen auf Knopfdruck Bodenrampen hervor, um den Zugang und die Flucht per Kfz zu verhindern.

In der Umgebung von New Orleans existieren ca. zwei Dutzend der Gated Communities. Insgesamt wird die Einwohnerzahl dieser Orte, die es hauptsächlich in Kalifornien, Florida und Texas gibt, auf mehrere Millionen geschätzt<sup>397</sup>.

In Deutschland ist der Markt der privaten, nicht geschäftlichen Kunden jedoch insgesamt nur ein äußerst kleines Segment des Bewachungsgewerbes und daher quantitativ kaum bedeutend<sup>398</sup>.

#### *4. Bestreifung sonstiger öffentlicher und halb-öffentlicher Räume*

In den siebziger Jahren ist in den USA (und mittlerweile auch in Deutschland<sup>399</sup>) erkannt worden, daß große Teile der Räume, in denen wir uns bewegen, zwar im privatrechtlichen Eigentum, etwa von kommunalen, aber auch von rein privaten GmbHs stehen, jedoch durch die tatsächliche Nut-

---

<sup>395</sup> SCHNEPPEN 1994, 30f.; DIETL/SIEGER 1994, 74.

<sup>396</sup> Siehe dazu LUEKEN 1997.

<sup>397</sup> Vgl. THORNTON 1996.

<sup>398</sup> OLSCHOK 1998, 99.

<sup>399</sup> Vgl. BESTE/VOSS 1995b, 317; vgl. dazu noch unten näher Kapitel 4 B. IV.

zung durch die Allgemeinheit einen öffentlichen Charakter haben<sup>400</sup>. Dieser Bereich wird im folgenden als „halb-öffentlicher Raum“ bezeichnet.

Neben Anlagen und Gebäuden, die zur Daseinsversorgung genutzt werden (vgl. die ÖPNV-Einrichtungen von privatrechtlichen Körperschaften), fallen auch Vergnügungseinrichtungen wie etwa Freizeitparks unter diesen Begriff. Betroffen sind als halb-öffentliche Räume weiterhin Ladenpassagen, Einkaufszentren, Bürokomplexe von Banken und Versicherungen sowie Sportanlagen (insbesondere Sportstadien). Die Situation ist der des öffentlichen Personennahverkehrs vergleichbar, nur daß in diesem Fall der Eigentümer weder staatlich ist noch das Eigentum zur Mehrheit in öffentlicher Hand liegt. Diese halb-öffentlichen Räume können ohne weiteres durch den Einsatz Privater Sicherheitsdienste kontrolliert werden. Das Hausrecht und mit ihm die strafrechtlichen Notwehrbefugnisse können auf sie von den Eigentümern übertragen werden.

Private Grundstücke und Gebäude sind in vielen Fällen der Öffentlichkeit bewußt zugänglich gemacht, um diese als Kunden zu empfangen. Dies wird in den Einkaufszentren besonders deutlich. Eine etwas andere Situation bilden die nicht äußerlich also solche erkennbaren Privatanlagen, die von der Allgemeinheit mit stillschweigender Zustimmung des Eigentümers betreten werden dürfen, die aber nicht der Allgemeinheit zweckgerichtet dienen sollen. Darunter fallen etwa die näheren örtlichen Umgebungen von Banken, denen zum Teil die öffentlich genutzten Bürgersteige und Vorplätze ihrer Gebäude gehören, wie es z.B. beim *Dresdner-Bank-Hochhaus* in Frankfurt a.M. der Fall ist. Dort kann man sich in nächster Nähe am Wolkenkratzer unter freiem Himmel und ohne Einzäunung vorbei bewegen, ohne zu realisieren, daß man sich auf einem Grundstück befindet, an dem ein Privater das Hausrecht hat. In (bzw. auf) diesen halb-öffentlichen Einrichtungen werden Private Sicherheitsdienste zu Streifendiensten eingesetzt oder vor den Eingängen als Separatposten beschäftigt. Nicht selten führen sie Wachhunde oder Schußwaffen mit sich.

Angehörige Privater Sicherheitsdienste findet man auch als sogenannte „City-Streifen“ in Innenstädten, insbesondere in offenen Fußgängerzonen, also in Bereichen, die nach den Straßengesetzen für den Allgemeingebrauch ausdrücklich zur Verfügung stehen und für diesen als öffentlicher Raum bestimmt sind. Die Auftraggeber sind zum einen Zusammenschlüsse der ansässigen Geschäfte, zum anderen die Gemeinden, die sich

---

<sup>400</sup> Siehe auch LANGE 1998, 233.

eine Unterstützung und Entlastung der Polizei versprechen. Die abschreckende Wirkung der Uniformierten soll gleichzeitig das Gefühl von Sicherheit für die potentiellen Kunden herstellen. Nach Schätzungen des *Hauptverbandes des deutschen Einzelhandels (HDE)* gibt es in ca. 80 Städten City-Streifen. Nach einer Umfrage des *HDE* aus 1997 wären über 40% der befragten 1.542 Unternehmen bereit, sich an diesen Streifen finanziell zu beteiligen, wenn sie angeboten würden<sup>401</sup>. Im öffentlichen Raum haben sie allein die vom Hausrecht unabhängigen Jedermannsrechte, das Notwehr und -hilferecht und das Recht auf vorläufige Festnahme nach § 127 StPO<sup>402</sup>.

In Großbritannien werten Private Sicherheitsdienste teilweise im Auftrag der Kommunen die Bilder der in den Innenstadtbereichen angebrachten Überwachungskameras aus<sup>403</sup>. Dieses technische Kontrollsystem, das innerhalb des *TCM-Systems* („Town Centre Management“) eingeführt wurde, wird zu einem großen Teil von den örtlichen Warenhäusern finanziert, ist aber auf den öffentlichen Raum und nicht etwa die Geschäfte ausgerichtet. In Deutschland wird seit dem 17.04.1998 nach einer Versuchsphase die Leipziger Innenstadt dauerhaft mittels *CCTV*<sup>404</sup> durch die dortige Polizeidirektion überwacht<sup>405</sup>. Dies geschieht jedoch ohne Unterstützung von Privaten und ausschließlich durch Polizeibeamte. Mittlerweile wurde das sächsische Polizeigesetz so geändert, daß auch in weiteren Fällen Überwachungskameras installiert werden können<sup>406</sup>. Dabei sollen die Geräte sichtbar aufgestellt und Hinweisschilder plaziert werden. In Hessen wird von seiten des Innenministers *Bouffier* aus laut überlegt, ob nicht auch auf Schulhöfen Überwachungskameras installiert werden sollten<sup>407</sup>.

---

<sup>401</sup> RÜCKERT 1998.

<sup>402</sup> Zur Diskussion um deren Beschränkung siehe unten Kapitel 6 A. II.

<sup>403</sup> Vgl. REEVE 1998, 50; dazu noch Kapitel 6 A. I. 1.

<sup>404</sup> „Closed Circuit Television“ = in sich geschlossenes Fernsehsystem, Videoüberwachung; vgl. SPRINGER 1994; MERKEL/KÜNZEL/BRAUER 1995, 534ff.

<sup>405</sup> Siehe dazu MÜLLER 1997, 77ff.; DERS. 1998, 114ff.

<sup>406</sup> Vgl. Tagesspiegel v. 22.04.1999.

<sup>407</sup> dpa-Meldung v. 06.07.1999; vgl. auch den Beschluß der CDU-Fraktionsvorsitzenden der Bundesrepublik, der die Videoüberwachung „gefährlicher Plätze“ nach britischem Beispiel fordert, FAZ v. 28.09.1999.

## B. Funktion der selbständigen Sicherheitsdienste

Die Frage nach der Funktion der selbständigen Sicherheitsdienste erscheint auf den ersten Blick überflüssig. Der Schutz vor Kriminalität wird ohne größere Reflektion als primärer Zweck erscheinen. Es mag sich jedoch lohnen, dies zu hinterfragen. Wie schon oben angedeutet wurde, wird von den selbständigen Sicherheitsdiensten im Rahmen ihrer unterschiedlichen Aufgaben u.a. die Entfernung von bestimmten Personen – ohne daß diese sich strafbar gemacht haben oder von ihnen aus eine konkrete Gefahr droht – aus dem zu bewachenden Bereich verlangt. In dieser Hinsicht dürfte die eigentliche Tätigkeit von der Kriminalitätsverhinderung einen großen Schritt entfernt sein. Der präventive Charakter der Aufgaben der Privaten Sicherheitsdienste richtet sich offenbar über rein kriminalstrategische Überlegungen hinaus auch auf ordnende Funktionen. Die Stärkung des Sicherheitsgefühls der Kunden ist von großer Bedeutung für die Motivation zum Einsatz des Bewachungsgewerbes. Zu beachten ist daher, daß das Wirtschaftliche, eben das „Private“ der Sicherheitsdienste einen Zweck nahelegt, der von dem der kriminalpräventiven Sozialkontrolle durch die staatlichen Sicherheitsorgane verschieden ist.

Im Laufe der wissenschaftlichen Forschung haben sich im wesentlichen zwei Auffassungen zur Funktion der Privaten Sicherheitsdienste herausgebildet. Die existierenden Arbeiten haben sich jedoch bislang fast ausschließlich auf den US-amerikanischen und kanadischen, zum Teil auch auf den englischen Markt beschränkt. Eine Überprüfung der Theorien für den kontinental-europäischen Raum und hier insbesondere für Deutschland steht bislang aus. Im Verlauf der Ausführungen wird deutlich werden, daß sich die Theorien überschneiden. Aus diesem Grund und angesichts der vielfältigen *praktischen* Probleme, welche die selbständigen Sicherheitsdienste mit sich bringen, wird diese akademische Diskussion auch weiterhin nur die geringe Bedeutung haben, die sie heute hat.

### *I. Junior-Partner-Theorie*

In den ersten Untersuchungen über die Zwecke der selbständigen Sicherheitsdienste ging man davon aus, daß diese als „Junior-Partner“ die Polizei bei deren Arbeit unterstützen. Dabei war man zum einen der Auffassung, daß sich der Tätigkeitsbereich des Gewerbes auf die Prävention beschränkte, zum anderen sah man die Funktion des Bewachungsgewerbes in

einer Hilfe für die staatlichen Organe in Bereichen, die diesen nicht zugänglich sind<sup>408</sup>. Die Unterstützung der staatlichen Sicherheitskontrolle mit dem gemeinsamen Ziel der Gewährung „größtmöglicher Sicherheit“ ist nach dieser Meinung die Funktion der Privaten Sicherheitsdienste<sup>409</sup>. Die Tätigkeitsfelder und -arten würden sich danach als komplementär zur nicht allumfassenden polizeilichen Arbeit darstellen<sup>410</sup>.

Durch diese Definition als Partner der Polizei kann das Bewachungsgewerbe die Angst vor der Übernahme der gesamten Sozialkontrolle und vor „Privatarmeen“ verringern. Darüber hinaus können sich die Privaten Sicherheitsdienste als Unterstützer der Polizei deren Legitimität zunutze machen<sup>411</sup>. Bei konsequenter Verfolgung dieser Auffassung könnte dadurch das Gewerbe gegen Kritik immunisiert werden, denn als Unterstützer des Staates würde es an dessen Gewaltmonopol mittelbar teilhaben und es somit zumindest scheinbar auch respektieren<sup>412</sup>.

Die *Zunahme* der Privaten Sicherheitsdienste und ihrer Tätigkeitsbereiche kann mit der „Junior-Partner-Theorie“ wie folgt erklärt werden: Die Nachfrage nach Sicherheit hat sich in den letzten Jahrzehnten erhöht. Die staatlichen Kontrollorgane können diese zunehmende Nachfrage nach Sicherheit nicht vollständig befriedigen. Das Bewachungsgewerbe füllt dieses Vakuum und unterstützt dabei die Polizei<sup>413</sup>. Danach decken sich das Interesse der Polizei und der Privaten Sicherheitsdienste.

## II. Ökonomische Theorie

Nach neueren Erkenntnissen ist die Hauptaufgabe der Privaten Sicherheitsdienste nicht die Verbrechensbekämpfung, sondern der Verkauf von Sicherheit bzw. des Gefühls von Sicherheit<sup>414</sup>. Diese Funktion ist wesentlich weiter als die nach der Junior-Partner-Theorie, beinhaltet aber auch die Aufgabe von Prävention und Repression gegenüber Straftaten, wie sie die Polizei wahrnimmt. Die Kritiker der „Junior-Partner-Theorie“ und Be-

---

<sup>408</sup> KAKALIK/WILDHORN 1971a, 19; siehe auch DIES. 1971b, 57; weitere Nachweise bei HOOGENBOOM 1986, 14.

<sup>409</sup> BLECK 1994, 43.

<sup>410</sup> HOOGENBOOM 1994, 64.

<sup>411</sup> Vgl. dazu SHEARING/STENNING 1983, 502.

<sup>412</sup> So erkannt von HOOGENBOOM 1990, 28.

<sup>413</sup> Siehe HOOGENBOOM 1994, 66.

<sup>414</sup> Vgl. SHAPLAND 1998, 13; zuletzt OCQUETEAU 1999, 221.

fürwörter der ökonomischen Theorie unterstellen ersterer nicht, daß sie unzutreffend sei. Vielmehr wird bemängelt, sie sei zu eng und nicht umfassend genug, um die gesamten Funktionen der Privaten Sicherheitsdienste hinreichend zu beschreiben<sup>415</sup>.

Neben der Verhinderung von Straftaten versuche das Bewachungsgewerbe *jegliche* Schädigungen für das Eigentum (und zuweilen für die Gesundheit) der Auftraggeber zu vermeiden und deren Profit durch die Möglichkeiten der Eigentumsnutzung zu sichern. Sicherheit, wie sie die privaten Anbieter versprechen, ist in diesem Sinn mehr als Schutz vor Kriminalität. Tatsächlich macht es für den Betroffenen keinerlei Unterschied, ob sein Eigentum durch Feuer, (nicht strafbare) Fahrlässigkeit oder vorsätzliche Schädigung beeinträchtigt wird. Die Sicherheit dient nach dieser Auffassung unabhängig von einem möglicherweise strafbaren Verhalten dem Schutz vor Verlust und ist wirtschaftlich (= ökonomisch) motiviert.

### *III. Diskussion*

Das Hauptproblem in der Übertragung dieser theoretischen Ansätze auf die deutschen Verhältnisse liegt in der Vielschichtigkeit des Einsatzgebietes der Sicherheitsdienste in sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privatrechtlichen Bereichen. Die beiden Theorien zeigen, daß bislang die Untersuchung der Funktion der Privaten Sicherheitsdienste für private Kunden im Vordergrund stand. Die Beweggründe der öffentlichen Verwaltung für den Einsatz des Bewachungsgewerbes können weder mit der Junior-Partner-Theorie noch mit der ökonomischen Theorie erklärt werden. Die Privatisierung von Staatsaufgaben mit der Übertragung von deren Ausführung auf private Dritte beinhaltet andere Motive und Implikationen als die typische Wahrnehmung von Werkschutzaufgaben durch selbständige Sicherheitsdienste.

Die oben geschilderten verschiedenartigsten Aufgaben und die fehlende gleichförmige Anwendbarkeit der beiden Theorien in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Sphären legen nahe, daß ein Ansatz zur Erklärung *sämtlicher* Erscheinungsformen der kommerziell verschafften Sicherheit scheitern muß. Es empfiehlt sich, im Bereich des öffentlichen Rechts eigenständige Untersuchungen zu unternehmen, die sich neben der Privatisierungskomponente mit der Frage der Zuständigkeit für die Gefahrenab-

---

<sup>415</sup> Vgl. HOOGENBOOM 1988, 89; DERS. 1986, 62; JOHNSTON 1991, 25.

wehr und des Gewaltmonopols beschäftigen<sup>416</sup>. In dieser Arbeit liegt der Schwerpunkt auf der Untersuchung der Wahrnehmung von Aufgaben, deren Auftraggeber Private ohne Bezug zu kommunalen oder staatlichen Einrichtungen sind.

Die „Junior-Partner-Theorie“ kann als überkommen betrachtet werden. Schon bald nach der Veröffentlichung von *Kakalik/Wildhorn* wurde die Kritik an der einseitigen Funktionsbeschreibung laut. Die Theorie des Bewachungsgewerbes als Hilfsagent der Polizei wurde zwar fast nie als vollständig falsch kritisiert, aber ihre Beschränktheit auf nur einen Aspekt wurde richtigerweise von verschiedenen Seiten hervorgehoben. So findet man heute die Bezeichnung der Privaten Sicherheitsdienste als bloße Helfer der Polizei im Kampf um mehr Sicherheit und Ordnung nur noch vereinzelt und vor allem in Beiträgen aus der Wirtschaft<sup>417</sup>.

Der Einsatz der Privaten Sicherheitsdienste durch Private wird aus ökonomischen Überlegungen erwogen. War noch ursprünglich der Verlust ein Teil der festen Kosten in den Bilanzen von Betrieben, von dem man glaubte, man könne nur wenig gegen ihn unternehmen, so erkannte man ab der Jahrhundertwende, daß das Bewachungsgewerbe diese Kosten möglicherweise effektiv verringern könnte<sup>418</sup>. „Lohnen sich die Kosten für kommerziell verschaffte Sicherheit im Verhältnis zu den durch sie verhinderten Verlusten?“ wurde zu einer zentralen Frage des betriebswirtschaftlich sinnvoll geführten Unternehmens. In diesem Sinn ist die Sicherheit auch ein Wirtschaftsgut<sup>419</sup>. Die ökonomische Theorie sieht die Funktion der Privaten Sicherheitsdienste konsequenterweise nicht nur in der Verbrechens-, sondern auch in der Verlustprävention<sup>420</sup>.

Unter die Verluste, die einem Unternehmen drohen, fallen nicht nur Schädigungen durch strafbare Handlungen, sondern auch solche, wie z.B. Alkohol bei der Arbeit, unentschuldigtes Fernbleiben, „Zeitdiebstahl“, Unfälle, Natureinwirkungen etc., die insbesondere das Sacheigentum des Be-

---

<sup>416</sup> Zur Privatisierung neuerdings STOBER 1997, 891f.; GRAMM 1998.

<sup>417</sup> So zuletzt der *BDWS*-Präsident WACKERHAGEN in den Kieler Nachrichten <[www.kn-online.de/hm/aktuell/lok/c-aufmacherwachmann.htm](http://www.kn-online.de/hm/aktuell/lok/c-aufmacherwachmann.htm)> v. 22.10.1998; vgl. auch BRITSCH 1996, 109.

<sup>418</sup> Vgl. ähnlich NALLA/NEWMAN 1990, 81f.

<sup>419</sup> SCHULT 1995, 147.

<sup>420</sup> SHEARING/STENNING 1982b, 97; HOOGENBOOM 1991, 22; DERS. 1986, 25, 69; LIPMAN/MCGRAW 1988, 57; NATIONAL ADVISORY COMMITTEE ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS 1976, 6f.; VOSS 1993a, 93.

triebes und dessen Nutzung gefährden können<sup>421</sup>. Unerwünschtes Verhalten sowie steuerungslose Ereignisse, die eine Gefahr für das Eigentum, dessen Nutzungspotential und den daraus zu erzielenden Gewinn darstellen, sollen daher unterdrückt werden. Die Verlustverhinderung und Nutzungssicherung kann dabei sowohl durch Prävention als auch durch Wiederherstellung erfolgen. Die Vermeidung der Schädigung dürfte oft aufwands- und daher kostengünstiger sein, aber die Wiederbeschaffung abhanden gekommener Güter ist in manchen Konstellationen von ebenfalls großer Bedeutung. Die Privaten Sicherheitsdienste werden daher auch ermittelnd tätig, beispielsweise im Werkschutz, um abhanden gekommene Waren aufzuspüren.

Die unterschiedlichen Interessen der Unternehmer an der Funktion der Kontrolle kann möglicherweise eine Betrachtung der Reaktionen auf Ordnungs- bzw. Rechtsverstöße in Unternehmen aufzeigen. Eine Studie von *Kaiser/Metzger-Pregizer* zur Betriebsjustiz aus dem Jahr 1971 machte deutlich, daß eine Unterscheidung der Verstöße gegen reine betriebsinterne Ordnungsvorschriften einerseits und Strafgesetze andererseits von den Unternehmen grundsätzlich nicht vorgenommen wird<sup>422</sup>. Die disziplinären Reaktionen sind daher ebenfalls grundsätzlich nicht unterschiedlich. Die Motive für die Benachrichtigung der Polizei bzw. die Unterlassung einer Anzeige werden von betrieblichen Aspekten regiert. Vornehmlich die Schadenshöhe, die Abschreckung oder nur formale Gründe, etwa die Notwendigkeit von Hausdurchsuchungen bei verdächtigen Mitarbeitern, bestimmen oft, ob eine Straftat der Polizei gemeldet wird. Wird der Schaden wiedergutmacht, handelt es sich um einen ansonsten tadellosen Arbeiter/Angestellten oder erfolgte schon eine innerbetriebliche Disziplinierung, so wird häufig auf eine Anzeige verzichtet<sup>423</sup>. Die damals festgestellte Anzeigequote von Straftaten lag durchschnittlich bei 16%. Bei Betrieben mit eigenem Werkschutz oder sogenannten „Ordnungsausschüssen“ lag die Anzeigequote weit darunter<sup>424</sup>.

Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, warum die Funktion der innerbetrieblichen Kontrolle als interessengesteuertes Instrument der Unter-

---

<sup>421</sup> SHEARING/STENNING 1982a, 7; SCHMID 1997, 53; CUNNINGHAM/STRAUCHS/VAN METER 1990, 29, 115.

<sup>422</sup> KAISER/METZGER-PREGIZER 1976, 79.

<sup>423</sup> KAISER/METZGER-PREGIZER 1976, 200f.

<sup>424</sup> KAISER/METZGER-PREGIZER 1976, 113f.

nehmen aufgefaßt werden kann<sup>425</sup>. In der Studie von *Feuerverger/Shearing* unter Kaufhausdetektiven aus dem Jahr 1982 stellte sich heraus, daß der Wert des entwendeten Gegenstandes das maßgebliche Kriterium für die Erstattung einer Anzeige bei einem Ladendiebstahl ist; *Nalla/Newman* vermuten, daß sogar Straftaten wie Totschlag nur unter Einschätzungsstrategien des finanziellen Verlusts vom Bewachungsgewerbe behandelt werden<sup>426</sup>.

Die Polizei als Vollzugsorgan der staatlichen Autorität hat zur Aufgabe, die allgemeine Sicherheit und Ordnung zu wahren, wobei die Sicherheit im Vordergrund steht und grundsätzlich die Wahrung der Straf- und Ordnungswidrigkeitengesetze meint. Die Durchsetzung privater bzw. rein zivilrechtlicher Ansprüche obliegt der Polizei nur ausnahmsweise. Ob der Schaden durch eine Gesetzesverletzung oder auf andere Weise droht, ist den Unternehmen und anderen Privatpersonen hingegen gleich. Selbst bei der Feststellung von *strafbaren* Handlungen im Geschäftsbereich wird nicht immer die Polizei benachrichtigt. Die gesetzmäßige Verfolgung nach dem Legalitätsprinzip steht in diesem Bereich hinten an.

Die Ziele der Auftraggeber und des Bewachungsgewerbes sind daher von denen der Polizei grundsätzlich verschieden. Mit der ökonomischen Theorie wird deutlich, daß die Absichten der Privaten Sicherheitsdienste nicht als Teil des staatlichen Strafrechtssystems gesehen werden können: die normative Sichtweise in Bezug auf Straftaten weicht der pragmatischen Interpretation<sup>427</sup>.

Die Bezeichnung des Gewerbes als Hilfsfunktion für den Staat verbietet sich neben der funktionalen Differenz auch aufgrund der zahlenmäßigen Stärke der Privaten Sicherheitsdienste und ihrer Verbreitung in fast allen Bereichen der Gesellschaft<sup>428</sup>. Mit einer Gesamtzahl von über 100.000 Beschäftigten und einzelnen Sicherheitsunternehmen mit ca. 10.000 Bediensteten stellen sie eine eigenständige Kontrollmacht dar, die zwar nicht zentral organisiert ist, aber in einigen Bereichen exklusiv agiert.

Die „Junior-Partner-Theorie“ krankt zusätzlich daran, daß durch sie der Eindruck entsteht, die Privaten Sicherheitsdienste würden sich ausschließlich mit geringfügigen Verstößen beschäftigen. Tatsächlich ist aber davon

---

<sup>425</sup> So etwa STENNING/SHEARING 1984, 81f., mit Beispielen für Selektionen.

<sup>426</sup> NALLA/NEWMAN 1990, 41; FEUERVERGER/SHEARING 1982, 281.

<sup>427</sup> HOOGENBOOM 1990, 28.

<sup>428</sup> OCQUETEAU 1990, 59.

auszugehen, daß auch erheblichere Auffälligkeiten wie Körperverletzungen und Sittlichkeitsdelikte, etwa innerhalb von Betrieben, ohne Einschaltung der staatlichen Verfolgungsorgane erledigt werden<sup>429</sup>. Weiterhin legt die Theorie fälschlicherweise nahe, daß die privaten Bewachungsfirmen als Unterstützer der Polizei deren Weisungen unterliegen. Vielmehr ist es teilweise aufgrund der Selektionsmacht des ersten Zugriffs in einigen Bereichen umgekehrt: die Angestellten eines kommerziellen Sicherheitsdienstes können im konkreten Fall darüber entscheiden, ob sie die Polizei benachrichtigen oder den Fall alleine behandeln; eine Anzeigepflicht für das Bewachungspersonal besteht grundsätzlich nicht.

Schließlich verfügen die Privaten Sicherheitsdienste im Bereich der technischen Sicherheit zum Teil über einen erheblichen Vorsprung gegenüber der Polizei. Die technische Ausrüstung mancher Anbieter von Sicherheitsdiensten übertrifft die zum Teil noch altertümliche Ausstattung der staatlichen Strafverfolgungsbehörden<sup>430</sup> und bietet dadurch Privatleuten wesentlich effizientere Kontrollmöglichkeiten.

Die Vermeidung von Verlusten jeglicher Art und der Nutzungsmöglichkeiten in Bezug auf das vornehmlich körperliche Privateigentum steht im Mittelpunkt der Tätigkeiten des Bewachungsgewerbes. Die Kontrolle des körperlichen Eigentums mit den Zielvorgaben des *unmittelbaren* Schutzes desselbigen und der Ermöglichung der *Nutzung* des Eigentums durch den Eigentümer und Dritte zur Profitsicherung ist die Aufgabe der Privaten Sicherheitsdienste<sup>431</sup>. Sowohl im betrieblichen als auch im öffentlichen und halb-öffentlichen Raum sollen die Privaten Sicherheitsdienste bewegliches Eigentum und Immobilien schützen.

Mit der Funktion der Privaten Sicherheitsdienste als „Verlustverhinderer“ ist aber noch nicht geklärt, warum diese seit der Jahrhundertwende ihren heutigen Stellenwert erlangen konnten und warum nicht die Polizei zur Wahrnehmung dieser Funktion aufgefordert wird. Die ökonomische Theorie ist keine *umfassende* gesellschaftswissenschaftliche Erklärung für den Boom des Bewachungsgewerbes und die Bereitschaft der Wirtschaft (und von Privatpersonen), auf kommerziell angebotene Sicherheit zurückzugreifen. Sie erklärt nicht, weshalb das körperliche Eigentum so schutzwürdig geworden ist und beschreibt nur vordergründig, was Private Si-

---

<sup>429</sup> Vgl. KAISER/METZGER-PREGIZER 1976, 51, 62f.

<sup>430</sup> Ausführlicher SHEARING/STENNING 1983, 502f., und unten Kapitel 6 A.

<sup>431</sup> Vgl. NITSCHKE 1994, 12.

cherheitsdienste leisten, jedoch nicht, warum sie in unserer heutigen Gesellschaft so verbreitet und akzeptiert sind. Insbesondere vermag sie nicht, die strukturellen Veränderungen der Sozialkontrolle der Gesellschaft in der jüngeren Zeit zu erklären, an denen das Sicherheitsgewerbe partizipiert.

#### IV. Abstrakte Gefahrenabwehr

Die unterschiedliche Funktion der Privaten Sicherheitsdienste gegenüber der staatlichen Sozialkontrolle durch die Polizei legt die Vermutung nahe, daß die Sicherheitsverschaffung durch das Bewachungsgewerbe auch operational anders strukturiert ist.

Interessanterweise zeigt sich bei der Aufgabenwahrnehmung der Privaten Sicherheitsdienste – insbesondere im öffentlichen bzw. halb-öffentlichen Raum – eine Parallele zu den Polizeiaufgaben des ausgehenden 19. Jahrhunderts und dem Tätigkeitsbild der Nachtwächter. Wie dort kontrollieren sie Verstöße gegen Ordnungsvorschriften, oder besser: Handlungen, welche das Wohlbefinden anderer sich im gleichen Raum aufhaltender Dritter beeinträchtigen *könnten*. Im Vordergrund steht für sie die Schaffung und Aufrechterhaltung von sozialer Ordnung und Sicherheit für die wirtschaftlichen Zwecke der Auftraggeber<sup>432</sup>. Was darunter im einzelnen zu verstehen ist und welche Beweggründe dafür vorhanden sind, wird weiter unten erläutert (Kapitel 6 B.).

Stärker als die Polizei versuchen die Privaten Sicherheitsdienste nicht nur, die *konkreten* Gefahren im Sinne des Polizeirechts zu verhindern, sondern auch die *abstrakten*, d.h. die Sachverhalte, die sich nach allgemeiner Erfahrung erst durch weitere Umstände in eine konkrete, unmittelbar bevorstehende Gefahr verwandeln müssen<sup>433</sup>. Die Kontrolle von „Umwelten“ und weniger von konkreten Ereignissen soll durch Präsenz zur abstrakten Prävention führen<sup>434</sup>. Die staatlichen Strafverfolgungsbehörden dienen hingegen grundsätzlich der Abwehr konkreter Gefahren, also solcher Sachverhalte, die im Einzelfall ohne hindernde Einwirkung von außen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen<sup>435</sup>.

---

<sup>432</sup> SHAPLAND 1998, 4f.

<sup>433</sup> Vgl. STÜLLENBERG 1993, 155; siehe auch KEMPA/CARRIER/WOOD/SHEARING 1999, 204f.

<sup>434</sup> Siehe dazu noch unten Kapitel 6 B. II.

<sup>435</sup> Vgl. REICHERT/RUDER/FRÖHLER 1997, Rn. 216.

Die sachliche Zuständigkeit für den Erlaß der zur Abwehr *abstrakter* Gefahren dienenden Polizeiverordnungen liegt (z.B. in Baden-Württemberg) bei der Ortspolizeibehörde, d.h. dem Bürgermeister, und nicht bei der Vollzugspolizei<sup>436</sup>. Die Polizei und die anderen staatlichen Einrichtungen orientieren sich jedoch in jüngerer Zeit ebenfalls verstärkt an Szenarien zur Verhinderung abstrakter Gefahren. Die Länder und Gemeinden - unter Anleitung des Bundes - errichten verstärkt Kontrollen, die über Aufklärung und Streifengänge hinausgehen und die denen Privater Sicherheitsdienste ähneln<sup>437</sup>.

Herausragend ist die vom damaligen Bundesinnenminister *Kanther* im September 1997 initiierte Idee des „Sicherheitsnetzes“, die auf der Innenministerkonferenz vom 02.02.1998 auch von den Regierungsmitgliedern der Länder angenommen wurde<sup>438</sup>. Aufgabe dieses „Netzes“ ist eine von städtischen Behörden, der Polizei, dem Bundesgrenzschutz, der Justiz und den Bürgern getragene gemeinsame Sozialkontrolle zur Bekämpfung von Kriminalität, Sicherheitsängsten und zur Sicherung der „öffentlichen Ordnung“<sup>439</sup>. Nach *Kanthers* Vorstellungen ist das Ziel eine „helle, sichere Stadt“<sup>440</sup>. Zur Vorstellung von dieser „hellen, sicheren Stadt“ gehört offensichtlich die Regulierung des allgemeinen Erscheinungsbildes der Gemeinden. In Anlehnung an die „Broken-Windows-Theorie“<sup>441</sup> aus den USA, nach der schon geringe Verwahrlosungs- und Unordnungserscheinungen in den Städten Vorboden und Wegbereiter für Straftaten sind, glaubte *Kanther* durch konsequentes Vorgehen der Behörden und anderen Kontrollinstanzen auch gegen kleinere Vergehen oder bloße Ordnungsstörungen schwerere Straftaten verhindern zu können.

Was unter die Ordnungsstörungen fällt, ist äußerst ungenau bestimmt. In seinem Brief an die Innenminister der Länder vom 05.09.1997<sup>442</sup> führte der damalige Bundesminister aus, daß die öffentliche Ordnung gegen „Rüpel-

---

<sup>436</sup> Siehe REICHERT/RUDER/FRÖHLER 1997, Rn. 375.

<sup>437</sup> Siehe dazu JOHNSTON 1999, 189; vgl. auch die geplante Aufgabenerweiterung des Freiwilligen Polizeidienstes in Baden-Württemberg, dazu oben Kapitel 2 A. IV. 1. und FAZ v. 08.06.1999.

<sup>438</sup> dpa-Meldung v. 02.02.1998.

<sup>439</sup> FAZ v. 08.09.1997.

<sup>440</sup> FAZ v. 02.09.1997.

<sup>441</sup> Vgl. grundlegend WILSON/KELLING 1982, 29ff.; kritisch zur deutschen Rezeption der Sammelband von DREHER/FELTES (Hrsg.) 1997.

<sup>442</sup> Auszüge daraus bei KANT/PÜTTER 1998, 78.

szenen, [...] aggressives Betteln [...] [und] Rücksichtslosigkeiten in Fußgängerzonen“ verteidigt werden solle<sup>443</sup>. Ähnlich vage Ziele verfolgen die sogenannten „Ordnungs-“ oder „Sicherheitspartnerschaften“, die zwischen der Polizei, örtlichen Personennahverkehrsverbänden, der Bahnpolizei etc. geschlossen werden<sup>444</sup>.

Ebenso sollte nach den Vorstellungen *Kanthers* die Sicherheit der Großstadtbahnhöfe erhöht werden<sup>445</sup>. Ob die Sicherheit vor *Straftaten* damit gemeint ist, dürfte aufgrund deren außerordentlich geringen Vorkommens fraglich sein. Sicherheit meint hier vielmehr die Kontrolle der Umwelt der Kunden gegen Belästigungen, denn nach Daten des Bundesgrenzschutzes kamen 1996 im Eisenbahnbereich auf über 1 Mrd. Fahrgäste insgesamt 238.873 Straftaten<sup>446</sup>. Dies sind rund 239 Straftaten auf 100.000 Fahrgäste. Die Kriminalitätsbelastungszahl für 100.000 Einwohner Deutschlands betrug im selben Jahr 8.125<sup>447</sup>, also das 34fache. Im Jahr 1992 wurden im bahnpolizeilichen Aufgabenbereich des Bundesgrenzschutzes 152.394 Straftaten registriert. Die Hauptanteile der Taten bildeten Handgepäck- und Taschendiebstähle, Beförderungsgutdiebstähle, Leistungerschleichungen und Sachbeschädigungen. Raubtaten und Körperverletzungen machten lediglich 0,7% bzw. 2,5% aller Straftaten aus<sup>448</sup>. Auf 1,46 Mrd. beförderte Passagiere fielen in diesem Jahr 1.050 Raubtaten und 3.750 Körperverletzungen. In Häufigkeitszahlen ausgedrückt waren dies 0,072 pro 100.000

---

<sup>443</sup> Zur „Renaissance“ der öffentlichen Ordnung siehe unten Kapitel 6 B. IV. 4.; kritisch zu dem strengen Kurs *Kanthers* etwa verschiedene Juristenverbände, wie der *Deutsche Richterbund* und der *Deutsche Anwaltsverein*, FAZ v. 11.09.1997.

<sup>444</sup> Zu den einzelnen Projekten in Nordrhein-Westfalen PRESSEREFERAT DES IM NRW 1998, 174ff.; in Osnabrück (Niedersachsen) ging nach Einführung des örtlichen Ordnungsmodells die Zahl der Ladendiebstähle von 1995 auf 1996 um immerhin 16% zurück, insgesamt gab es 12,3% weniger registrierte Straftaten, FAZ v. 05.09.1997; im Rahmen des „Sicherheitsnetzes“ in Berlin will die Polizei - wohl in Anlehnung an die „Broken-Windows-Theorie“ - gegen jedes Bagatelldelikt einschreiten, FAZ v. 24.09.1998. Inwieweit nach diesen Vorgaben das gesetzlich vorgeschriebene pflichtgemäße Ermessen im Rahmen der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (§ 53 I 1 OWiG) noch ausgeübt werden kann, ist fraglich.

<sup>445</sup> FAZ v. 02.09.1997.

<sup>446</sup> FAZ v. 28.08.1997.

<sup>447</sup> PKS 1996, 19.

<sup>448</sup> SEITERS 1993, 20.

beförderte Fahrgäste bei Raubtaten und 0,257 pro 100.000 bei Körperverletzungen<sup>449</sup>.

Im Jahr 1996 (1995) gab es im Zuständigkeitsbereich der Bahnpolizei innerhalb des Bundesgrenzschutzes 29.259 (30.110) angezeigte Handgepäck- und Taschendiebstähle, 18.048 (15.899) Sachbeschädigungen durch Graffiti und vom 01.01.1996 bis zum 31.08.1996 insgesamt 5.032 angezeigte Raub- und Körperverletzungstaten<sup>450</sup>.

Die Kriminalitätsbelastung im Eisenbahnbereich ist also verhältnismäßig gering, so daß eine Notwendigkeit der verstärkten Überwachung zum Schutz der Fahrgäste vor Straftaten nicht besteht, auch wenn die „Fachpresse“ eine andere Realität zu schildern versucht<sup>451</sup>. Selbst der Vorstand der *Deutschen Bahn AG* konzedierte, daß die Kriminalitätsbelastung der Bahnen unter der anderer Bereiche der Gesellschaft liegt. Ausschlaggebend für eine stärkere Kontrolle der Bahnhöfe und Züge sei eher die drohende „Rufschädigung“ und der „Imageverlust“<sup>452</sup>. Gleichwohl spielt nach der Ausweitung der Befugnisse des Bundesgrenzschutzes das Bundesinnenministerium mit dem Gedanken, der *Deutschen Bahn AG* eine Summe von DM 250 Mio. pro Jahr als „Aufwandsausgleich“ für die fragwürdige Sicherung der Bahnhöfe durch die Bundespolizei abzuverlangen<sup>453</sup>.

Die verhältnismäßig niedrige Kriminalität im öffentlichen Personennahverkehr wurde 1987 in den USA für das ansonsten berüchtigte New Yorker U-Bahn-Netz festgestellt. Danach gab es in dem untersuchten Zeitraum einen Mord auf 142 Mio. und einen Raub auf 213.000 Fahrten<sup>454</sup>. Das Anzeigeverhalten und die Kriminalitätsangst waren höher als außerhalb der U-Bahn, die Kriminalität jedoch geringer. Dies veranlaßte schon im Jahr

<sup>449</sup> Die Häufigkeitszahl bezieht sich auf die „Benutzer“ der Anlagen der *Deutschen Bahn AG*; diese Zahl dürfte etwas über der der Passagiere liegen. Da jedoch die Häufigkeitszahlen extrem gering sind, ändert sich an der Aussagekraft durch die Einbeziehung der sonstigen Benutzer nichts.

<sup>450</sup> Alle Daten nach *Grenzschutzdirektion*, Jahresstatistik 1996 bzw. Monatsstatistik August 1996, zitiert bei KESSOW 1997, 48ff.

<sup>451</sup> Vgl. <<http://www.osis.de/ueberblick/bahn+airport/2i-4ads.html>> v. 28.07.1998, wonach Angaben von Bediensteten der *ADS Sicherheit GmbH* zufolge in Bahnhöfen, U-Bahnen und Stadtbahnen „Diebstähle, Drogenmißbrauch und Angriffe auf die Fahrgäste [...] an der Tagesordnung“ sind.

<sup>452</sup> Zitiert nach FAZ v. 28.08.1997.

<sup>453</sup> FAZ v. 28.07.1999.

<sup>454</sup> KENNEY 1987, 47.

1985 *Rangel* zur Äußerung „Statistically, at least, it is rather safe down here.“<sup>455</sup>.

Eine ähnliche Untersuchung beschäftigte sich mit der Auswirkung der Arbeit der „Guardian Angels“ in der New Yorker U-Bahn. In dieser Studie wurde festgestellt, daß zwar im Einsatzgebiet der „Angels“ die Gewalttaten um 22% und die Eigentumsdelikte um 25% sanken, im Kontrollgebiet aber ebenfalls ein Rückgang, sogar um 42% bzw. 15%, zu verzeichnen war<sup>456</sup>. Die Wirkung der Bestreifung der Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs durch Uniformierte auf die Kriminalitätsbelastung ist offensichtlich äußerst fragwürdig, zumal sich die Zufriedenheit der Kunden mit der gewünschten Sicherheit nur schwer überprüfen läßt<sup>457</sup>.

Die Einführung von verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen („Schleierfahndung“) und der Inaugenscheinnahme von mitgeführten Gegenständen auf Flughäfen, Bahnhöfen und in Zügen für den Bundesgrenzschutz im gesamten Bundesgebiet zum 01.09.1998 ist ein weiteres Zeichen für die verstärkte Hinwendung zur abstrakten Gefahrenabwehr im Rahmen der staatlichen Sozialkontrolle. Seit einigen Jahren wird in mehreren Bundesländern, etwa in Bayern nach Art. 13 I Nr. 5 Polizeiaufgabengesetz (BayPAG)<sup>458</sup>, für den Vollzugsdienst die Schleierfahndung außerhalb der bisherigen 30km-Grenze auf Durchgangsstraßen und in Einrichtungen des internationalen Verkehrs und Bahnhöfen eingeführt. Diese Befugnisserweiterung soll grundsätzlich zur Bekämpfung der illegalen Einreise und der grenzüberschreitenden Kriminalität nach der Ratifizierung des Schengener Grenzabkommens von 1986 dienen<sup>459</sup>, eröffnet dem BGS und den jeweiligen Länderpolizeien aber insgesamt ohne Rücksicht auf jegliche Anhaltspunkte für eine mögliche Straftat bemerkenswerte Eingriffsbefugnisse.

Inwieweit die neue Bundesregierung die Ziele *Kanthers* weiterverfolgen wird, bleibt abzuwarten. Da aber die Polizei in die Zuständigkeit der Länder fällt, werden die Konzepte wahrscheinlich beibehalten werden. Bun-

---

<sup>455</sup> Zitiert in KENNEY 1987, 47.

<sup>456</sup> PENNELL et al. 1989, 388; zu den „Guardian Angels“ in Berlin WILMES 1992, 38ff.

<sup>457</sup> Dazu HAFKI 1998, B4.

<sup>458</sup> Vgl. BERNER/KÖHLER 1998, Art. 13 Rn. 8; vgl. auch die jüngsten Änderungen im Berliner Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SaBl. 1999, 1493) mit den entsprechenden Befugnisserweiterungen; zu Hessen siehe FAZ v. 26.08.1999.

<sup>459</sup> Die Welt v. 02.09.1998.

desinnenminister *Schily* hat mittlerweile im Namen des Bundes mit mehreren Ländern Sicherheitskooperationen geschlossen<sup>460</sup>.

### V. Zwischenergebnis

Wenn *Kakalik/Wildhorn* im ersten amerikanischen Regierungsbericht (1971) über die privaten Wachunternehmen davon sprachen, daß deren Aufgabe, abgesehen von der Verhütung technischer Gefahren, die Verhinderung, Aufdeckung und Anzeige von kriminellen Handlungen sei<sup>461</sup>, muß festgestellt werden, daß diese Beschreibung zu eng war. Ob der Verlust durch kriminelle Handlungen droht oder durch anderes, nicht notwendigerweise strafbares Verhalten, ist für die Auftraggeber ohne Bedeutung. Die „Junior-Partner-Theorie“ verschweigt einen wichtigen Tätigkeitsbereich der privaten Sicherheitsdienstleister. Es ist offensichtlich, daß die Unterstützung der Polizei bei ihrer Arbeit eine durchweg zu begrüßende Unternehmung der Wirtschaft darstellt. Durch die einseitige Betrachtung der Funktion des Bewachungsgewerbes im Rahmen der Junior-Partner-Theorie werden aber die Probleme verkannt, die sich insgesamt durch die Privaten Sicherheitsdienste als neue gesellschaftliche Kontrollmacht ergeben.

Die Kriminalitätsverhinderung ist nur ein Teilaspekt der Funktion der Privaten Sicherheitsdienste. Wie die ökonomische Theorie richtig erkennt, sollen sie auch sonstige Schädigungen des Eigentums und dessen Nutzungspotentials verhindern. Die Kontrolle der gesellschaftlichen Umwelt und der sich darin aufhaltenden Personen im Vorfeld konkreter Gefahren verspricht die Beherrschung der aktuellen und zukünftigen Situation. Die neue staatliche und private Kriminalpolitik richtet sich weniger auf die Bekämpfung und Rehabilitierung des einzelnen Täters, sondern bestimmt Kontrollmechanismen, die Gelegenheiten für den entpersonifizierten Täter verringern, diesen überwachen und abschrecken sollen<sup>462</sup>. Die Werkssicherung, die Pforten- und Separatposten, die Bestreifung der betrieblichen, öffentlichen und halb-öffentlichen Flächen dienen der Sicherung des Habens und des Nutzens des privaten Sacheigentums.

Die noch heute zu findende undifferenzierte Vermengung der Tätigkeitsbereiche der Privaten Sicherheitsdienste mit der *Kriminalitätsbekämpfung*

<sup>460</sup> Z.B. mit Brandenburg und Niedersachsen, vgl. FAZ v. 27.04.1999.

<sup>461</sup> KAKALIK/WILDHORN 1971a, 19; siehe auch DIES. 1971b, 57.

<sup>462</sup> GARLAND 1996, 451.

fung und die in diesem Zusammenhang erörterte mögliche Reduktion des staatlichen Gewaltmonopols<sup>463</sup> muß angesichts dieser Erkenntnisse fragwürdig erscheinen. Der Ansatz mag in Grenzen seine Berechtigung haben, verkennt aber nach der hier vertretenen Auffassung die gesellschaftliche und insbesondere interessengeleitete *wirtschaftliche* Bedeutung der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben durch Private. Das Gewaltmonopol soll durch die Privaten Sicherheitsdienste nicht angetastet werden<sup>464</sup> bzw. der Staat gibt es nicht durch die Zunahme des Aufgabenbereichs des privaten Sicherheitsgewerbes aus der Hand. Die Gewaltmonopolfrage steht in ihrer Bedeutung vielmehr hinter einer gesamtgesellschaftlichen Perfektionierung der gewinnorientierten bzw. kostenbewußten Gesellschaft an zweiter Stelle.

Die Abgabe einzelner Aufgaben, die vormalig die Polizei bzw. der Staat wahrgenommen hatten, ist dabei genauso vom Geist des „lean management“ und „outsourcing“ zur Senkung der Ausgaben und Effektivierung der vorhandenen Ressourcen bestimmt wie die Beauftragung von Privaten Sicherheitsdiensten zur Geschäfts-, Fabrik- und Wohnviertelkontrolle. Im genuin privaten Bereich sind jedoch noch zusätzlich die Komponenten des Mißtrauens in die staatliche Sicherheitsgewährung, eine übertriebene Kriminalitätsangst und schließlich ein Vertrauen nicht zuletzt in die technischen Innovationen maßgebend. Vertreter der Wirtschaft betonen nach wie vor, daß Polizei und Private Sicherheitsdienste ein identisches Ziel haben. Jedoch muß man erkennen, daß die Privaten Sicherheitsdienste nicht wie die Polizei mit dem Ziel der Rechtsdurchsetzung handeln, sondern zur Verlustvermeidung und Ermöglichung der Nutzung nach den Vorstellungen der Eigentümer<sup>465</sup>.

*Voß* bezieht eindeutig Stellung zum Zweck der privatwirtschaftlichen Sicherung, wenn er die Interessen der Privaten Sicherheitsdienste bzw. ihrer Auftraggeber darauf beschränkt versteht, daß im Vordergrund ihrer Tätigkeit die „Vermeidung interessengebundener [...] Betriebsrisiken“ steht<sup>466</sup>. Die individuelle Auftragserfüllung und die Weisungsgebundenheit des Sicherheitsgewerbes vermögen nach Auffassung der Wirtschaft und bestimmter Privater, deren Interessen effektiver durchzusetzen und zu

---

<sup>463</sup> So bei FELTES 1996, 4.

<sup>464</sup> So auch die ausdrückliche Beteuerung aus den Reihen der Wirtschaft, zuletzt v. ARNIM 1999, 51.

<sup>465</sup> HOOGENBOOM 1994, 78.

<sup>466</sup> VOSS 1993, 39.

schützen als die an die allgemeinen Gesetze gebundene Polizei. Nicht die Verhinderung kriminellen Handelns, sondern die „dezentre Devianzkontrolle“<sup>467</sup> zur Vermeidung pekuniärer Verluste gibt daher den verschiedenen Erscheinungsformen des Sicherheitsgewerbes ihren gemeinsamen Sinn.

### C. Ergebnis und Hypothese

Betrachtet man die Gesamtheit der Tätigkeiten, welche private Sicherheitsdienste heute ausüben, so kann auch für Deutschland zutreffend festgestellt werden, daß sich der Markt der Branche nicht nur durch eine zahlenmäßige Zunahme von Betrieben und Personal auszeichnet, sondern auch durch eine steigende Produktdiversifizierung<sup>468</sup>. Zumindest für den hier im Vordergrund stehenden privaten Auftragssektor richtet sich die Tätigkeit aber in allen Einsatzbereichen nur *unter anderem* gegen strafbare Gefährdungen der Auftraggeber bzw. deren Rechtsgüter.

Generell kann als Hauptfunktion der Privaten Sicherheitsdienste das Überwachen und das Beobachten im technischen Sinn bezeichnet werden<sup>469</sup>. Wichtigstes Ziel ist dabei im privaten, d.h. nicht-staatlichen Einsatzbereich die Verlustverhinderung<sup>470</sup>, etwas genauer: die Sicherung von Informationen, Personen und vor allem von Sacheigentum vor Verlust, Beschädigung und Nutzungsbeeinträchtigung<sup>471</sup>. Dazu kommen jedoch auch reaktive Tätigkeiten, die sich oft auf die Wiederbeschaffung abhanden gekommener Güter beziehen. Der heutige Stellenwert des materiellen Eigentums scheint daher in erheblichem Maß mit der Entwicklung des privaten Bewachungsgewerbes zusammenzuhängen.

*Voß* behauptet, daß sich die Nachfrage nach den Privaten Sicherheitsdiensten auf „Sicherheitsprobleme“ bezieht, deren Wachstum auf sozio-ökonomische Veränderungsprozesse zurückzuführen sei<sup>472</sup>. Die ökonomische Theorie legt dies nahe, reicht aber zum Nachweis dieser Behauptung nicht aus. Vielmehr müssen die gesellschaftlichen Umstände, die zur Nachfrage nach Verlustvermeidung durch Private Sicherheitsdienste ge-

---

<sup>467</sup> VOSS 1993, 39.

<sup>468</sup> HOOGENBOOM 1988, 438.

<sup>469</sup> SOUTH 1988, 35; JOHNSTON 1999, 189 unter Bezugnahme auf die Risikozunahme.

<sup>470</sup> SOUTH 1988, 38; SHEARING/STENNING 1981, 195.

<sup>471</sup> SHEARING/STENNING 1981, 195.

<sup>472</sup> VOSS 1993a, 98.

führt haben, erarbeitet werden. Die Hypothese, die im weiteren Verlauf der Arbeit, auf der ökonomischen Theorie basierend, überprüft werden soll, orientiert sich an der Vermutung *Voß'*. Sie geht dahin, daß sich mit dem quantitativen und qualitativen Bedeutungszuwachs des Sacheigentums in Deutschland seit der Industrialisierung und Liberalisierung im 19. Jahrhundert die Anforderungen und Erwartungen an die Sozialkontrolle im Bereich des Eigentumsschutzes geändert haben und die Privaten Sicherheitsdienste diesen eher entsprechen als die öffentlich-rechtlichen Instanzen. Es wird an dieser Stelle vermutet, daß das private Sacheigentum zu einem Risiko im Sinne der *Beck'*schen Theorie geworden ist.

Um diese Hypothese zu belegen, wird im nächsten Kapitel zunächst die Geschichte und soziale Bedeutung des privaten Sacheigentums in Deutschland untersucht werden, bevor der unterstellte Zusammenhang von materiellem Eigentum und Privaten Sicherheitsdiensten in den Kapiteln 5 und 6 konkretisiert und näher analysiert wird.



## 4. Kapitel

### Entwicklung des Sacheigentums

Die Ergebnisse der ersten Kapitel haben zu der Hypothese geführt, daß die Entstehung und anhaltende Vergrößerung des Bewachungsgewerbes in einem Zusammenhang mit der Eigentumsentwicklung steht. Beschränkt wird die Untersuchung auf das Sacheigentum i.S.d. § 90 BGB, d.h. auf das Eigentum an körperlichen Gegenständen, womit sowohl bewegliche Sachen wie auch Immobilien gemeint sind, und hier auch das sogenannte „wirtschaftliche“ Eigentum an Sachgütern<sup>473</sup>. Letzteres liegt vor, wenn im Rahmen eines Kredit- oder Leasinggeschäfts das Nutzungsrecht trotz noch nicht vollständig geleisteter Bezahlung zumindest wirtschaftlich als dem Leasingnehmer bzw. Sicherungsnehmer gehörend betrachtet werden kann.

Die Aufgabe der Privaten Sicherheitsdienste besteht in erster Linie im Schutz des Sacheigentums und dessen Nutzungsmöglichkeit. Die Sicherung von Leib und Leben ist ein weiterer Aufgabenbereich, und auch die virtuellen Vermögensgüter wie Daten, der „good will“ und der Gewinn sind Schutzgüter für die kommerziellen Sicherheitsanbieter. Letztere treten aber hinter der Verhinderung und Aufklärung von gegen das *materielle* Eigentum gerichteten Handlungen und Umständen zurück und sind - abgesehen von rein virtuellen Vermögen wie Datenbanken - nur ein Ausfluß aus diesem. Noch ist eine rein bzw. überwiegend unkörperliche Eigentumsstruktur in unserer Gesellschaft Fiktion. Im folgenden wird daher, wenn nicht anders erwähnt, unter dem Begriff „Eigentum“ lediglich das Sacheigentum verstanden. Das virtuelle Vermögen wird hier aus den vorstehend Gründen nur kurz beleuchtet.

---

<sup>473</sup> Vgl. entsprechend die ganz h.M., die aus wirtschaftlichen Gründen im Rahmen einer Zwangsvollstreckung ins Sicherungs-/Vorbehaltseigentum beim Sicherungsnehmer bzw. Vorbehaltsverkäufer dem Sicherungsgeber bzw. Vorbehaltskäufer ein Widerspruchsrecht nach § 771 ZPO zubilligt; dazu STEIN/JONAS-MÜNZBERG 1995, § 771 Rn. 17, 26a.

Die Vermehrung der virtuellen Güter und ihr verstärkter Einsatz bringt eine höhere Bewertung von Informationen mit sich. Die körperliche Bedrohung ist für sie hinter der datentechnischen zweitrangig. Das Ausspähen von Daten geschieht selten durch den Diebstahl der Festplatte eines Computers, viel eher wird ein Hacker versuchen, unbeobachtet ins betriebsinterne Datennetz zu gelangen, um von dort Zugriff auf Daten zu erlangen. Das Paßwort für den Rechner bzw. das Netz ist dabei von gleichem Wert wie die Festplatte des Computers selbst. Deshalb darf nicht unerwähnt bleiben, daß die formellen staatlichen Kontrollstrukturen, insbesondere die Strafgesetze, hinsichtlich der Informationssicherheit erst seit einigen Jahren an die neuen Rechtsgüter angepaßt werden und bei weitem noch nicht in ihrer forensischen und wissenschaftlichen Rezeption mit den Regelungen zum Schutz des körperlichen Eigentums oder des Vermögens gleich stehen. Dementsprechend herrschen private Schutzbemühungen auf diesem Gebiet vor<sup>474</sup>. Der nicht-staatliche Informationsschutz und die Informationsgewinnung haben folglich ebenfalls einen hohen Stellenwert für die privat verschaffte Sicherheit, sind aber heute noch nicht erstrangig.

Das Eigentum ist kein fest definierter Begriff. Im folgenden werden daher unter Berücksichtigung seiner Wandelbarkeit in erster Linie seine funktionellen Eigenschaften erörtert. Entsprechend der Aufgabenvielfalt der Privaten Sicherheitsdienste und der Diversität ihrer Einsatzgebiete werden in diesem Kapitel die hierfür wichtigsten Veränderungen der Gesellschaftsordnung und der weiteren sozial und rechtlich erheblichen Parameter erläutert.

Zeitlich reicht die Synopse bis in die germanische Frühzeit zurück. Über das Mittelalter und die Zeit ab dem 16. Jahrhundert spannt sich der erste Bogen. Danach werden ausführlicher der Absolutismus in seinen wirtschaftspolitischen Grundzügen und die entscheidende Phase der Industrialisierung und des Liberalismus erörtert. Bis in die heutige Zeit wird die Eigentumsentwicklung verfolgt, mit Schwerpunkten zur Armenpolizei in Preußen und zur Urbanisierung. Am Ende sollen vor der Zusammenfassung auch das Bauplanungsrecht, die räumliche Ausdehnung von Fabriken und die Privatisierung öffentlicher Räume Beachtung finden. Geographisch steht in großem Maße wiederum Preußen wegen seiner Einwirkungen auf das deutsche Kaiserreich und die spätere deutsche Entwicklung im Vordergrund.

---

<sup>474</sup> Siehe dazu schon SHEARING/STENNING 1982a, 27.

Neben den juristischen gibt es sozialpolitische, wirtschaftswissenschaftliche und auch theologische Betrachtungen bzw. Klassifizierungen des Eigentums, die *Schwab* zu der Schlußfolgerung kommen lassen, daß „Übereinstimmung [...] allenfalls über die Mobilität des Begriffs“ besteht<sup>475</sup>. Selbst in der Jurisprudenz gibt es zumindest im BGB und im Grundgesetz zwei unterschiedliche Definitionen von Eigentum (vgl. § 903 BGB bzw. Art. 14 GG, siehe weiter unten). Aber in beiden wird der Eigentumsbegriff nicht beschrieben, sondern vorausgesetzt.

In der offenen - oder genauer: in der dynamischen - Bestimmung liegt wiederum der Vorteil der Beschreibung. Die gesellschaftliche Instrumentalisierung von Zuordnungsverhältnissen ermöglicht eine Anpassung an die sozialen Verhältnisse und eine Steuerung für deren Veränderung. Die vom Grundgesetz in Art. 14 I 2 GG dem Staat vorbehaltene Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist die verfassungsrechtlich verankerte Option des Staates, auf die Zuordnungsverhältnisse in bestimmten Grenzen einzuwirken, um so auch seiner sozialen Verantwortung nachzukommen.

Aufgrund dieser Offenheit bzw. der Vielschichtigkeit des Eigentumsbegriffs soll und kann hier keine pointierte *Definition* erfolgen, sondern eine Beschreibung des Wandels des Stellenwertes des Eigentums als *faktischer* Macht und als konstituierendes Element unserer heutigen Gesellschaftsstruktur aufgrund seiner Funktionen. Von Bedeutung ist im folgenden neben der quantitativen Betrachtung die veränderte Wertschätzung des Eigentums, sein staatlicher Schutz als Ausdruck der Sozialordnung und die Reichweite seiner Macht.

## A. Von der Frühzeit bis zur Industrialisierung

### I. Mittelalter

Die Ursprünge angesammelten Eigentums in größerer Menge im Gebiet von Deutschland sind im Mittelalter zu suchen<sup>476</sup>. Zwar gab es schon in der Antike und in der späteren römischen Zeit in Europa Handel und damit verbunden größere Warenansammlungen. Die Römer hatten den überörtlichen Handel in das Gebiet des heutigen Deutschlands gebracht, Waren transportiert und in so großen Mengen gelagert, die von den Eigentümern

---

<sup>475</sup> SCHWAB 1975, 114.

<sup>476</sup> HENNING 1991, 657.

allein nicht überwacht werden konnten. Doch dieses Phänomen war nur vorübergehender Natur. Die größeren Orte, welche in der Zeit der römischen Herrschaft wirtschaftliche Bedeutung erlangt hatten, erodierten mit dem Ende der Antike<sup>477</sup>, so daß ab dem Ende des fünften Jahrhunderts ein Neubeginn der nicht-agrarischen Wirtschaft stattfand. Das Gebiet, welches heute Deutschland bildet, war danach bis ins 9. Jahrhundert ein durchweg bäuerlich geprägtes, in dem das Eigentum auf die von den zum Teil wandernden Germanen mitgeführten oder zur Landbestellung benötigten beweglichen Sachen sowie auf Haus und Hofstatt als umfriedetes Besitztum beschränkt war<sup>478</sup>. Das sonstige bewegliche Gut, das Fahrnis, unterfiel erst ab dem 14. Jahrhundert dem Eigentumsbegriff<sup>479</sup>.

Ab dem Mittelalter begann die Wirtschaft mit der Bevölkerung zu wachsen<sup>480</sup>. Durch den Zuzug von Menschen auf der Suche nach Schutz und Freiheit in die Dörfer, Kaufmannssiedlungen sowie Adels- und Bischofsitze entstanden ab dem 11. Jahrhundert die ersten Ansiedlungen, die sich zu Städten entwickelten. Diese waren durch nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten der Bevölkerung und deren Versorgungsleistung für das Umland gekennzeichnet<sup>481</sup>. In dieser Zeit entstanden die ersten selbständigen Handwerkszweige<sup>482</sup>. Neben der Herstellung von Gebrauchsgütern für die Allgemeinheit versorgten sie die Händler mit Produkten wie Verpackungen oder Transportmitteln für den überörtlichen Handel<sup>483</sup>. Dieser örtlich ausgerichtete Bereich des produzierenden Gewerbes wurde durch das „Exportgütergewerbe“ ergänzt, das beispielsweise Tuche, die lange Zeit einen erheblichen Stellenwert in Produktion und Handel hatten, Metalle oder Edelsteine und Getränke wie den Wein für den Fernhandel herstellte<sup>484</sup>. Daneben entstand im Mittelalter der tertiäre Sektor der Wirtschaft, namentlich bestehend aus den Gasthäusern, Apotheken und den reinen Dienstleistern wie Ärzten oder Geldwechslern<sup>485</sup>.

<sup>477</sup> HENNING 1991, 23.

<sup>478</sup> MITTEIS 1992, 26f.; LÜTGE 1966, 18; HENNING 1991, 20.

<sup>479</sup> SCHWAB 1975, 66.

<sup>480</sup> LÜTGE 1966, 138 m. Nw., 169.

<sup>481</sup> LÜTGE 1966, 115, 148f.; HENNING 1991, 112f., 117ff.

<sup>482</sup> LÜTGE 1966, 136; HENNING 1991, 127, 224ff.

<sup>483</sup> HENNING 1991, 129.

<sup>484</sup> HENNING 1991, 190.

<sup>485</sup> HENNING 1991, 191, 477.

Die expansive Entwicklung des (städtischen) Handels mit seinem großen Angebot und nicht zuletzt die hoffnungsvolle Freiheit des Stadtbürgers führten zu einer Landflucht in die Städte. Durch den (Fern-) Handel wurden dort allmählich Massen von beweglichem Eigentum geschaffen, die aufbewahrt werden mußten. So wurden auch Lagergebäude, wie die Tuchhallen und Magazine, errichtet<sup>486</sup>. Insbesondere das Stapelrecht verschiedener Städte, das die Händler zwang, ihre Ware auch auf der Durchreise für manchmal mehrere Tage vor Ort zum Verkauf anzubieten, machte den Bau der Lagerhäuser notwendig<sup>487</sup>. Die Eigentümer der Waren wohnten unterdessen in anderen Gebäuden, so daß die Sicherung der Erzeugnisse und Rohstoffe nicht mehr vollständig von ihnen persönlich ausgeübt werden konnte; es wurde notwendig, Dritte mit der Bewachung zu betrauen<sup>488</sup>. Noch bis in das 13. Jahrhundert war es auch üblich, daß der Händler seine Waren und sein Geld auf der Reise begleitete und sie selbst schützte<sup>489</sup>. Diese Praxis verschwand aber zusehends.

Die immer wieder auftretenden Pestepidemien des Mittelalters hatten wirtschaftlich eine besondere Bedeutung: durch den Tod der Eigentümer von Besitzgütern, die als solche von den Katastrophen unberührt blieben, stieg die Vermögensdichte in den Städten. Wenige verfügten plötzlich über mehr. Daher wurden nicht mehr nur Gebrauchs-, sondern verstärkt auch Luxusgüter nachgefragt, wodurch kostbare Gegenstände zunehmend produziert und gelagert wurden<sup>490</sup>.

Die Produktionsteilung und Vereinfachung der Herstellung von Waren begünstigte die Nachfrage nach und die Zunahme von unselbständigen und ungelerten Lohnarbeitern, die aufgrund ihrer geringen Ausbildung für Arbeitsmarktschwankungen extrem anfällig waren. Eine Folge davon war eine auffällige Armut, ca. 20% der Stadtbevölkerung lebten unterhalb des Existenzminimums<sup>491</sup>. Aufgrund der Almosenpraxis der Kirchen war im Mittelalter das Betteln zum Lebensunterhalt jedoch noch nicht verpönt. Neben gesunden, arbeitsfähigen „Berufsbettlern“ gab es auch kirchliche

---

<sup>486</sup> HENNING 1991, 211, 213, vgl. auch dort die zeitgenössische Abb. 34, 262; HASINGER 1971, 279; BAUER 1985, 4; LIPSON 1975, 13.

<sup>487</sup> Dazu HENNING 1991, 264.

<sup>488</sup> Dies war aber nicht immer der Fall, vgl. für die Hansekontore außerhalb der Hansestädte HENNING 1991, 279.

<sup>489</sup> HENNING 1991, 263.

<sup>490</sup> HENNING 1991, 445.

<sup>491</sup> Vgl. SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 27f. m. Nw.

Bettelorden, die gesellschaftlich sanktioniert die Mildtätigkeit der Spender zu ihren eigenen und auch deren Nutzen („Gottgefälligkeit des Gebenden“) erhoffen<sup>492</sup>.

Zu dieser Zeit gab es noch keine Abgrenzung der privaten zu den hoheitlichen Rechten, die mit dem Eigentum verbunden waren. Erst mit der Rezeption des römischen Rechts ab dem 14. Jahrhundert begann eine klarere Einordnung des Eigentums in das System der Hoheits- und Herrschaftsrechte. Die Rezeption erfolgte aber im Eigentumsrecht nicht durch die uneingeschränkte Übernahme der römisch-klassischen Kategorien, sondern durch eine Anpassung an die bestehenden germanischen Verhältnisse, die etwa durch das geteilte Grundstückseigentum gekennzeichnet waren<sup>493</sup>. - Während der Obereigentümer zumeist der Lehnherr war und die Verfügungsgewalt über das Land hatte, war der Untereigentümer nur zur Fruchtziehung berechtigt.

## *II. Zeit ab dem 16. und 17. Jahrhundert*

Nach einer einschneidenden Unterbrechung der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung im 14. und 15. Jahrhundert durch die Pest und Mißernten setzte sich diese im Deutschen Reich im 16. Jahrhundert mit um so größerer Geschwindigkeit fort. Der erst zurückhaltende Konsum von Getreide und der damit verbundene Einkommensrückgang führten zu einem Zuzug der verarmten Bauern in die Städte, wodurch die Zahl der Bedürftigen in den Städten sprunghaft anstieg. Jedoch erholte sich das Bauerntum bald, so daß es ab dem 16. Jahrhundert die Nachfrage nach gewerblichen Gütern hob<sup>494</sup>. Auch die Entdeckung der Seewege nach Indien und Amerika gab dem Handel Auftrieb<sup>495</sup>. Damit stieg gleichzeitig das Bedürfnis nach Produktion und Lagerung. Die Menge der zu lagernden Güter nahm zu, die hohe Nachfrage brachte die Produzenten zu effektiverer Arbeitsleistung, d.h. -teilung. Zur gleichen Zeit konnte erneut durch technische Innovationen die Produktivität und damit das Angebot an Gütern erhöht werden<sup>496</sup>.

<sup>492</sup> EISENBACH 1994, 5f.; SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 29; dazu noch unten III. 2.

<sup>493</sup> SCHWAB 1975, 69ff.

<sup>494</sup> LÜTGE 1966, 203ff.; 211f., 317; EISENBACH 1994, 10ff. m. Nw.

<sup>495</sup> HENNING 1991, 570ff.

<sup>496</sup> Dazu HENNING 1991, 563, 631.

Der Dreißigjährige Krieg vernichtete anders als die Pestumzüge nicht nur die Menschen, sondern auch die Produktionsmittel und Güter selbst, die in den Jahrhunderten zuvor angesammelt wurden. Die landwirtschaftliche Produktion als Basis der Nahrungskette wurde ruiniert und die Handelsbeziehungen brachen zusammen<sup>497</sup>. Außerdem versuchten einige Städte unter Aufwendung erheblicher finanzieller und Sachmittel, sich von den Belagerern freizukaufen. Dadurch kollabierte das gesamte wirtschaftliche (auch landwirtschaftliche) System. Es kam zu Ernteausfällen und durch die Unterversorgung der Bevölkerung grassierten Seuchen, welche die allgemeine Lage verschlimmerten, so daß sich in manchen Städten die Bevölkerung halbierte oder bis auf ein Drittel sank<sup>498</sup>.

Der Zusammenbruch der Wirtschaft und das Sterben der Bevölkerung rief vielerorts staatlichen Maßnahmen auf den Plan, die jedoch anfangs über die bloße Schaffung von Handlungsrahmen nicht hinausgingen<sup>499</sup>. Die einsetzende, erstmalig längerfristig geplante Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft im 17. und 18. Jahrhundert diente der Hebung der staatlichen Einkünfte und dem Wohlstand der Bevölkerung. Dieser sollte aber letztlich nur die Steuerkraft der Einwohner erhöhen<sup>500</sup>. Diese Politik war weitgehend erfolgreich und die deutschen Länder konnten einen erneuten Wirtschaftsaufschwung erleben, wenngleich nunmehr der Staat und nicht die privatwirtschaftliche Basis in diesem Bereich dominierend war. Jedoch waren die Einkommen gering und die Produktion mußte sich somit auf den Grundbedarf der Bevölkerung beschränken<sup>501</sup>.

Der Boden war in großen Teilen Deutschlands in Anlehnung an das Prinzip des Lehnvertrags weiterhin in Ober- und Untereigentum geteilt. Dieses Prinzip wurde noch vom Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 festgeschrieben. Die aufkommende Zentralisierung der (Staats-) Macht und die steigende Bedeutung des Geldes und des Geld-Waren-Tausches machten jedoch die Frondienste der Untereigentümer und deren Schutz durch den gutsherrlichen Obereigentümer allmählich obsolet, so daß die Konstruktion des geteilten Eigentums fragwürdig wurde<sup>502</sup>.

---

<sup>497</sup> HENNING 1991, 744ff.

<sup>498</sup> HENNING 1991, 740ff.

<sup>499</sup> HENNING 1991, 749.

<sup>500</sup> HENNING 1991, 756, 820, 831.

<sup>501</sup> HENNING 1991, 831.

<sup>502</sup> Siehe WELKOBORSKY 1976, 15f.

### III. Absolutismus

#### I. Selbstverständnis des Absolutismus

Im Selbstverständnis des Absolutismus begründet ging der Landesherr davon aus, daß er den gesamten Lebensbereich seiner Untertanen - vorgeblich zu deren Bestem - regeln mußte und durfte. Die staatlichen Vorgaben und Maßnahmen bestimmten die Entwicklung der privaten Wirtschaft und schufen den Rahmen für Produktion und Handel. Gleichzeitig versuchte der absolute Staat, auch durch Regelungen im sozialen Bereich die Arbeitswelt und dadurch die Wirtschaftspolitik zu beeinflussen.

Die Armenpolizei war der erste größere Versuch verschiedener Länder und Städte, den Arbeitsmarkt durch behördliche Eingriffe zu regeln, und war eine wirtschaftspolitische Maßnahme. Der auf Einnahmen bedachte Staat sah alleine schon aufgrund des mangelnden Steueraufkommens durch die Armen die Situation der minderbemittelten Schichten mit Sorge. Ebenso fürchtete man die Gefährdung privaten Eigentums durch die ärmeren Bevölkerungsschichten<sup>503</sup>.

Aus dem staatsdienenden Charakter der Gesellschaft ergab sich die Pflicht der Untertanen, die Prosperität und das Gedeihen der Allgemeinheit und so des Herrschers zu fördern. Die Omnipotenz des absolutistischen Herrschers konnte keine Bevölkerungsschicht unbeachtet lassen. Die gewünschte - und oft auch als notwendig angesehene - Wirtschaftlichkeit der gesamten Gesellschaft verlangte nach der vollen Hingabe aller Untertanen. Im Allgemeinen Preußischen Landrecht (ALR) von 1794 findet sich in § 73 Einl. die Aufgabe jedes einzelnen Bürgers, das „Wohl [...] des gemeinen Wesens [...] zu unterstützen“. Ein Leben ohne Arbeit für die Gesellschaft und den Staat konnte dieser Obliegenheit nicht gerecht werden. Entsprechend war die Arbeitspflicht im 17. und 18. Jahrhundert ein beachtenswertes wirtschaftliches Steuerungsinstrument<sup>504</sup>.

Als herausragendes Beispiel für das Selbstverständnis des Absolutismus soll im folgenden die Einrichtung der Armenpolizei beschrieben werden. Dieses politische Instrument hat auch heute wieder im Rahmen der „öffentlichen Ordnung“ eine gewisse Bedeutung erlangt, wie weiter unten (Kapitel 6 B.) zu sehen sein wird. Daher wird es im folgenden ausführlicher erörtert.

<sup>503</sup> Dazu PREU 1983, 251 m. Nw.

<sup>504</sup> So auch SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 15.

## 2. Armenpolizei

Der Begriff der Armenpolizei kennzeichnet das verwaltungs- und - wenn man so will - arbeitsrechtliche Einschreiten des Staates bzw. der Gemeinde vornehmlich gegen Bettler und Landstreicher. Durch die Übernahme der Almosengewährung von der Kirche auf die Gemeinde und die damit verbundene stärkere Normierung der Vergabekriterien begann bereits im 14. Jahrhundert das Betteln an der (christlichen) Makellosigkeit zu verlieren<sup>505</sup>. Bettler wurden schon seit dieser Zeit besonderen Regeln („Bettelordnungen“) unterworfen, nach denen die Bettelei zum Teil sogar verboten war<sup>506</sup>. Geregelt wurde u.a. die Notwendigkeit des Tragens von Bettelzeichen, die Ausweisung von Bettlern, die nicht in der Stadt ansässig waren, und teilweise schon die Arbeitspflicht der dazu fähigen<sup>507</sup>.

Die gesellschaftlichen Ideale und Wertvorstellungen der zünftigen Handwerker und der Stadtherren von Fleiß und Ordnung waren mit laxen Arbeitsauffassungen - aber auch mit unverschuldeter Armut - nicht vereinbar. Auch die reformatorischen Einflüsse der Kirche und die entsprechende Einstellung der Protestanten bezüglich Arbeit und Gotteslohn konnten die Bettelei im ausgehenden Mittelalter und erst recht nicht im Absolutismus unberührt lassen. Beispiele für Bettelverbote in katholischen Gebieten lassen sich ebenso finden<sup>508</sup>.

Mit dem 17. und 18. Jahrhundert wurden in vielen Gegenden an Bettelei und Landstreicherei erhebliche Rechtsfolgen geknüpft, die bis hin zur Prügelstrafe reichten. Daneben wurden Bettler oft einfach außer Ortes gekarrt, so daß den Betroffenen zum Teil eine unfreiwillige Rundreise bis zum Lebensende drohte<sup>509</sup>. Diese alte Form der Abschiebung („Bettelschübe“) zur - finanziellen - Entlastung der Gemeinden zeigt die Hilflosigkeit der Gesellschaft im Umgang mit den Armen.

Die Ächtung der Bettelei aufgrund der meist zünftigen-protestantischen Auffassung der Gesellschaft wurde im Absolutismus fortgesetzt. In dieser

---

<sup>505</sup> SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 30; EISENBACH 1994, 22ff.; zusammenfassend zur Geschichte der Bettelei BINDZUS/LANGE 1996, 487ff.

<sup>506</sup> Vgl. DORN 1990, 27 m.Nw.; SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 30f., und die dortigen Auszüge, a.a.O., 63ff.; BAADER 1966, 316ff.; gleichwohl war auch schon von *Karl dem Großen* die Bettelei untersagt, vgl. EISENBACH 1994, 26 m. Nw.

<sup>507</sup> SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 31ff., 63ff., mit Beispielen.

<sup>508</sup> EISENBACH 1994, 17f., 28f.; SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 36.

<sup>509</sup> SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 39, 110 m. Nw.

Zeit wurde eine Unzahl von Bettelordnungen erlassen, mitbedingt durch die relative Erfolglosigkeit der vorangegangenen Vorschriften aufgrund des erst entstehenden Beamtenapparates und der noch verwurzelten religiösen Almosentradition<sup>510</sup>. Noch im 18. Jahrhundert erfuhren die Bettler zum Teil starke Sympathie der Bevölkerung und in einigen Fällen auch der Armee<sup>511</sup>. Zur Durchsetzung der Beschränkungen und Verbote wurden von den Städten „Gassenmeister“ oder sogenannte „Bettelvögte“ eingesetzt<sup>512</sup>.

Im ALR Preußens war die Bettelei ebenfalls nicht geduldet. Nach §§ 5, 20 und 21 II 19 ALR handelte es sich dabei um ein Übel, das „mit Nachdruck“ vermieden werden sollte. Im Titel über die Armenanstalten hieß es in § 3 II 19 ALR: „Diejenigen, die nur aus Trägheit, Liebe zum Müßiggange, oder andern unordentlichen Neigungen, die Mittel, sich ihren Unterhalt selbst zu verdienen, nicht anwenden wollen, sollen durch Zwang und Strafen zu nützlichen Arbeiten unter gehöriger Aufsicht angehalten werden.“

Der „Müßiggang“ von Bevölkerungsteilen entzog nach damaliger Auffassung dem Staat deren Beitrag zur Hebung des Gemeinwohls. Zur „Besserung“ dieser Personen wurden die Zuchthäuser und Landarmenhäuser, in denen grundsätzlich Arbeitspflicht bestand, eingesetzt<sup>513</sup>. Der dortige Aufenthalt sollte allerdings grundsätzlich keine Bestrafung darstellen, sondern den Betroffenen durch Sozialisation mittels Arbeit nutzbringend in die Gesellschaft einordnen. Schon die ersten Zucht- und Arbeitshäuser aus dem 17. Jahrhundert dienten der Bekämpfung der Bettelei. In der merkantilistischen Gesellschaft war das Fernziel der Verpflichtung von Bettlern aber die Erziehung der Betroffenen zu Arbeitern und dadurch die Stärkung der Wirtschaft mittels günstiger Arbeitskräfte<sup>514</sup>.

In diesem Sinne waren Bettelei und das Landstreichertum keine kriminellen Übel, sondern sozial verwerfliche Verhaltensweisen, deren Schaden im wirtschaftlichen Sinn betrachtet wurde<sup>515</sup>. Die Verdrängung der Bettler hatte daher vorrangig eine wirtschaftliche, nicht unmittelbar sozialpolitische Motivation. Die Bettler und Landstreicher waren nicht effektiv für

<sup>510</sup> EISENBACH 1994, 33ff.; SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 109 mit Zahlen, 110.

<sup>511</sup> EISENBACH 1994, 33ff.; SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 33ff.

<sup>512</sup> SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 109 m.Nw.

<sup>513</sup> § 18 II 19 ALR; vgl. auch WENDT 1990, 13f.; SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 109 m. Nw.

<sup>514</sup> EISENBACH 1994, 38, 75, 84; SACHSSE/TENNSTEDT 1980; 113ff., 122f.

<sup>515</sup> EISENBACH 1994, 75; ähnlich PREU 1983, 251; SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 116.

das Gemeinwesen, sondern schadeten der Zielsetzung der Staats- und Gesellschaftsphilosophie.

Eine echte Straftatenbekämpfung bzw. Kriminalprävention war damit nicht verbunden. Die ALR knüpfte z.B. an die Bettelei keine zwingende Rechtsfolge außer dem Aufgreifen der Bettler und die Ablieferung an die Landarmenhäuser (§ 23 II 19 ALR). Die Entfernung aus dem Straßenbild und die Verbringung in die Armenanstalten mit dem Ziel, aus den Betroffenen „gewinnbringende“ Mitglieder der Gesellschaft zu machen, reichte als Reaktion aus. Auch der Zwanzigste Titel des Zweiten Teils des ALR („Von den Verbrechen und deren Strafen“) sieht nur das Anhalten der Bettler, Landstreicher und „Müßiggänger“ zur Arbeit vor (§ 4 II 20 ALR). Die sozialpolitischen Erfolge zur Integration der aus den Arbeitshäusern Entlassenen waren jedoch bescheiden. Die Zünfte und Manufakturbetreiber beispielsweise weigerten sich regelmäßig, ehemalige Armenhändler zu beschäftigen<sup>516</sup>.

Mit dem Ende des 18. Jahrhunderts und der zu dieser Zeit eintretenden Massenarmut wurde die Arbeitspflicht mangels Arbeitsplätzen zur Makulatur<sup>517</sup>. Der armenpolizeiliche Arbeitszwang fiel in Preußen im Jahr 1871 mit dem Gesetz über den Unterstützungswohnsitz weg<sup>518</sup>. Heute besteht im Strafvollzug ein Arbeitszwang (§ 41 I StVollzG). Jedoch liegt der Zweck dieser Arbeitspflicht weniger in der für die Wirtschaft zuträglichen Sozialisation des Gefangenen als in der Förderung seiner Eigenverantwortlichkeit und der Trainierung seiner sozialen Fähigkeiten<sup>519</sup>.

Bettler waren auch Anfang und Mitte dieses Jahrhunderts in den Städten nicht gern gesehen. Die Nachtwächter in Berlin etwa sollten nächtliche Bettler festnehmen und zur Polizeiwache verbringen<sup>520</sup>.

#### *IV. Industrialisierung*

Mit dem 18. Jahrhundert setzte, gekennzeichnet durch technische Erfindungen zur Produktionssteigerung, das Zeitalter der Industrialisierung ein. Statt Menschen verrichteten zunehmend Maschinen Produktionsarbeiten

---

<sup>516</sup> SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 120.

<sup>517</sup> SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 15.

<sup>518</sup> Siehe dazu SACHSSE/TENNSTEDT 1980, 203ff., 246.

<sup>519</sup> Vgl. etwa BUNDESVEREINIGUNG DER ANSTALTSLEITER 1993, 180.

<sup>520</sup> Siehe die „Anweisung für Nachtwachtmeister und Nachtwächter in Berlin“, auszugsweise abgedruckt bei SCHLÖR 1991, 77.

und dies mit anderen Energiequellen als der reinen menschlichen Arbeitskraft. Dadurch wurde die Produktivität enorm gestärkt. Dies wiederum verstärkte die Ansammlung von materiellem Eigentum. Nicht nur in den Lagern, sondern auch in den herstellenden Stätten gab es nun größere Produktionsmittel- und Güteransammlungen als je zuvor. Die Zahl der Dampfmaschinen in Preußen stieg beispielsweise von 419 im Jahr 1837 und 1.444 im Jahr 1849 auf 28.783 Stück im Jahr 1875<sup>521</sup>.

Nach den ersten Manufakturen im 17. Jahrhundert, welche in Deutschland hauptsächlich Textilien herstellten<sup>522</sup>, entstanden im 18. Jahrhundert größere Fabriken, in denen eine Vielzahl von Arbeitern die Produktionsmittel bedienten, auch wenn die Arbeit zu Beginn noch eher handwerklich geprägt war<sup>523</sup>. Die „Verlage“, welche seit dem 14. Jahrhundert in Heimarbeit produzieren ließen und den Anfang des Frühkapitalismus markierten<sup>524</sup>, begannen ebenfalls, sich zu zentralisieren und die Produktion unter ein Dach zu verlegen<sup>525</sup>. Die Kontrolle über die Produktionsmittel wie Webstühle und Spinnräder konnte in den Fabriken nicht mehr wie von den in Heimarbeit Tätigen nach Arbeitsende ausgeübt werden.

Die Industrialisierung setzte im Gebiet des späteren Deutschen Reiches erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts ein<sup>526</sup>. Als Hauptgrund für diese „Verspätung“ im Verhältnis etwa zu Großbritannien wird das Zögern der Unternehmer genannt, Investitionen in die Wirtschaft vorzunehmen. Statt dessen wurde noch anfangs des 19. Jahrhunderts die Wertbildung durch Immobilien und Wertpapiere versucht. Im Vordergrund der technischen Produktion stand daher zu dieser Zeit noch das Handwerk<sup>527</sup>. Aber schon ab den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts finanzierte sich die Industrie auch aus den Produktionsgewinnen<sup>528</sup>.

Durch die ab den 50er Jahren folgende Einführung von neuen Fertigungstechniken mittels Maschinen konnten die Arbeitsvorgänge der Werkstätigen merklich vereinfacht werden. Nur noch eine geringe Ausbil-

---

<sup>521</sup> Vgl. HENNING 1996, 354 m.Nw.

<sup>522</sup> WEHLER 1987, 107f.; LÜTGE 1966, 366; zur wirtschaftlichen Förderung der Textil- und insbes. Seidenindustrie DERS. a.a.O., 360; zu den Manufakturen ZORN 1971, 546ff.

<sup>523</sup> MITTEIS 1992, 316.

<sup>524</sup> Näher dazu HENNING 1991, 258, 423ff., 637ff.; LÜTGE 1966, 306ff.

<sup>525</sup> WEHLER 1987, 117f.

<sup>526</sup> BADURA 1967, 16 m.Nw.; HENNING 1996, 353.

<sup>527</sup> LÜTGE 1966, 459f., 466.

<sup>528</sup> HENNING 1996, 355.

derung war für die Massenproduktion nötig, und die Arbeiter wurden austauschbar. Diese Anonymisierung mußte unter sozialen Kontrollaspekten eine Gefahrerhöhung für den Geschäftsinhaber mit sich bringen. Gleichwohl stellte die unendlich erscheinende Expansionsspirale der gewinn- und investitionsbringenden Produktion eine zu verlockende Aussicht dar, um sich von ihr beeindruckt zu lassen.

Bedeutend für die Sicherung dieser Orte war noch die informelle Kontrolle durch die Besitzer, ihre Vorarbeiter und die Verwaltungsangestellten. In der mittelalterlichen Stadt waren meist schon Wohn- und Lagerstätte getrennt. Ab der Mitte des 17. Jahrhunderts begann sich auch der Wohn- und Arbeitsbereich aufzuspalten<sup>529</sup>. Die Firmeninhaber hatten zwar ihr Wohnhaus noch für geraume Zeit auf dem Betriebsgelände<sup>530</sup>, bei den Handwerkern gab es lange nur einen einzigen Raum für Arbeit, Schlafen und Wohnen<sup>531</sup>. Doch die Situation entwickelte sich zu einer grundsätzlichen Trennung von Erwerbsleben und Wohnung<sup>532</sup>. Dies war auch dadurch bedingt, daß es zum Teil mehrere Firmengelände ein und desselben Eigentümers gab.

Der Ausbau der Handelswege, etwa durch die Dampfbahn ab dem Jahr 1835, und die Beschleunigung der Kommunikation durch den Telegraphen eröffneten darüber hinaus ungeahnte Erwerbs- und Absatzmärkte, auch der Überseehandel nahm an Bedeutung zu. Der rasante Anstieg des Handels führte zu einem enormen Zuwachs der transportierten Güter. Neue Bereiche des sekundären Wirtschaftssektors wie die chemische Industrie, die z.B. durch die Entdeckung des Anilins zu einem bedeutendem Produktionsbereich wurde, und die Elektroindustrie, die auf zum Teil riesigen Geländekomplexen untergebracht war, entstanden.

Die Zunahme des privaten Engagements für die Wirtschaft und die sich räumlich erweiternde Vermarktung hieß in der Folge, die Wirtschaftspolitik zu ändern und anzupassen. Nun sollte aber der Staat nicht ohne Mitsprache der Wirtschaft die Politik bestimmen.

---

<sup>529</sup> Siehe die Bildunterschrift zu Abb. 138 bei HENNING 1991, 842; siehe auch REULECKE 1985, 159; OTT/GERLINGER 1992, 19, 41; OCQUETEAU 1990, 53.

<sup>530</sup> Vgl. HENNING 1996, 1040, mit dem Beispiel Düsseldorfs, wo 1874 bei 58 von 91 Inhabern von „Fabriken und Werkstätten“ Wohn- und Fabrikplatz identisch waren.

<sup>531</sup> Vgl. HENNING 1991, 842.

<sup>532</sup> Siehe etwa WEHLER 1995, 541.

## V. Das wirtschaftspolitische 19. Jahrhundert

Das 19. Jahrhundert war auch in Preußen durch eine grundsätzliche Liberalisierung der Wirtschaft, der Gesellschaft und der Politik gekennzeichnet, wobei aber der Staat in seiner Verwaltung und seinen Vorstellungen noch lange Zeit absolutistisch blieb<sup>533</sup>. Der preußische Staat zog sich zunächst aus der Wirtschaftspolitik zurück und überließ dem Markt das Feld. Aber schon bald griff er mit Edikten in die Ökonomie ein. Das private Eigentum rückte in den Mittelpunkt der neuen rechtlichen Gestaltungen und erfuhr dadurch eine gesellschaftliche Konsolidierung. Insbesondere die Verantwortlichkeit des Eigentümers und die Respektierung seiner Güter wurden gestärkt.

Diese Entwicklung begann schon am Ausgang des vorangehenden 18. Jahrhunderts. Nach der französischen Revolution wurde das Eigentum seiner öffentlich-rechtlichen Privilegien entledigt, die Unverletzlichkeit und der Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in das Eigentum in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 festgelegt<sup>534</sup>. Das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 sah in § 13 I 8 entsprechend vor, daß ein Eigentümer bezüglich des Gebrauchs seines Eigentums niemandem Rechenschaft zu geben schuldig sei.

### 1. Die Wirtschaftsedikte

Die staatliche Stärkung des privatrechtlichen Eigentums diente vorrangig der Wirtschaftsförderung. Die produktive Nutzung des Kapitals und der Ressourcen konnte nur insoweit erfolgen, wie die Güter auf einem gesicherten System privaten Eigentums ruhen konnten<sup>535</sup>. Die preußischen Wirtschaftsedikte des 19. Jahrhunderts, z.B. das Edikt bezüglich der Gewerbefreiheit von 1807 („Martini-Edikt“) und jenes hinsichtlich der Aufhebung zünftiger Zwangsbindungen, sollten die Freiheit für den Einzelnen schaffen, Kapital ungehindert zu nutzen<sup>536</sup>. Durch die Gewerbefreiheit entfielen die vormals herrschenden ständischen Beschränkungen und die Einführung neuer Produktionstechniken wurde erleichtert, denn die konserva-

<sup>533</sup> HENNING 1996, 331.

<sup>534</sup> Dazu WELKOBORSKY 1976, 30f.

<sup>535</sup> LÜDTKE 1982, 89; siehe auch PREU 1983, 254 m. Nw.

<sup>536</sup> Vgl. LÜTGE 1966, 447ff.; LÜDTKE 1982, 89f.; in Baden wurde schon 1783/87 die Leibeigenschaft aufgehoben.

tiven gewerblichen Regelungen der Zünfte wurden obsolet<sup>537</sup>. Das Martini-Edikt hob endlich die Gutsuntertänigkeit und Leibeigenschaft der Bauern in Preußen auf. Jedoch wurde infolge des Widerstands des Adels erst in einem Edikt aus dem Jahr 1811 das Prinzip des grundsätzlich von hoheitlichen Rechten freien Eigentums erwähnt.

Gleichwohl war die Macht der Gutsherren und des Adels weiterhin ungebrochen. Beide Edikte wurden schon im Jahr 1816 wieder aufgehoben, an ihrer Stelle wurde die Verfügungsfreiheit der Gutsherren gestärkt. Im Jahr 1850 wurde jedoch endgültig das Obereigentum abgeschafft, allerdings mit der Folge, daß die Bauern ihr Untereigentum aufgrund der zu zahlenden Ablösesummen oft nicht zum Volleigentum erwerben konnten. Sie verschuldeten sich und ihr Land an die Gutsherren, traten es an diese wieder ab und mußten entweder weiter für sie als (Lohn-) Abhängige arbeiten oder in den Fabriken eine Anstellung suchen<sup>538</sup>. Gleichzeitig förderte der Staat aktiv den Bau von Fabriken, etwa durch den Verkauf oder sogar die Schenkung von staatlichen bzw. kirchlichen Gebäuden (z.B. ehemalige Kloster) an Unternehmer<sup>539</sup>.

## 2. Freiheit und Eigentum

Die Sicherheit der Bürger im Liberalismus beruht auf den Kategorien Eigentum und Freiheit<sup>540</sup>. Zur Herleitung dieses Grundsatzes verwendete man ursprünglich die klassische römische Definition des Eigentums als unbeschränktes Recht. Gleichzeitig wurde das Eigentum in die Kategorie der Herrschaft erhoben, als Herrschaft über die Sache<sup>541</sup>. Die Forderung der Liberalen nach der Freiheit des Eigentums diene allerdings in erster Linie der Freiheit des Eigentümers, nicht der ihm gehörenden Sache<sup>542</sup>. Die ungestörte wirtschaftliche Entfaltung stand im Vordergrund der Bestrebungen.

---

<sup>537</sup> Vgl. zum ganzen HENNING 1996, 128ff., 132.

<sup>538</sup> Zum Ganzen WELKOBORSKY 1976, 56ff.; in den west-elbischen Gebieten Deutschlands gab es schon lange vorher Auflösungen der Lehnsverfassung. So war etwa im nördlichen Rheinland schon vor 1800 die Pacht von Land weit verbreitet, wenn auch nicht dominierend, HENNING 1996, 691.

<sup>539</sup> HENNING 1996, 159f. mit zahlreichen Beispielen.

<sup>540</sup> FUNK 1986, 45 m. Nw.; siehe auch dazu SCHWAB 1975, 74, 83 m. Nw. zu den entsprechenden Fundstellen der Formel in den zeitgenössischen Verfassungen.

<sup>541</sup> Dazu SCHWAB 1975, 78.

<sup>542</sup> SCHWAB 1975, 74, 79.

Die schon im Absolutismus begründete Vorstellung, daß die wirtschaftliche Handlungsfreiheit des Einzelnen die Voraussetzung für das (wirtschaftliche) Wohlergehen aller sei, war die Basis für die staatliche, nach innen grundsätzlich offene Wirtschaftspolitik im 19. Jahrhundert<sup>543</sup>. Im Handel setzte man nun auf die Beseitigung von Hindernissen, etwa durch den *Deutschen Zollverein*, der den innerdeutschen Freihandel zumindest teilweise ermöglichte.

Die rechtsphilosophische Absicherung und Herleitung dieser Freiheit beruhte auf einem Prinzip des Naturrechts, das auch wissenschaftliche Anerkennung gefunden hatte. Die politische Freiheit benötigt nach dieser Sichtweise die persönliche, die durch Selbständigkeit und wirtschaftliche Unabhängigkeit dank Eigentum erst möglich wurde<sup>544</sup>. Ein Zeichen der politischen Macht und Wertschätzung des Eigentums bzw. der Eigentümerschicht offenbart sich in dem nach der Einkommenshöhe abgestuften Wahlrecht, das in den Ländern und Gemeinden des Deutschen Reiches noch bis 1918 vorherrschte. Das Einkommen war zwar nicht mit Eigentum gleichzusetzen, jedoch profitierten diejenigen mit zusätzlichem Einkommen aus renditebringendem Kapitaleinsatz von dem Wahlrecht.

Der neu gestaltete Eigentumsbegriff hatte entsprechend zwei Funktionen: Eigentum bedeutete zum einen den rechtlich-formellen Verfügungstitel über ein bestimmtes Gut, zum anderen war es aber auch das gesellschaftspolitische Symbol für eine rechtmäßige Herrschaft über und insbesondere *durch* das Gut<sup>545</sup>. Diese Entwicklung führte zu einer neuen Machtkomponente in der damaligen Gesellschaft, die kennzeichnend wurde für das liberale, kapitalistische System.

Die Formel „Freiheit und Eigentum“ ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung für das konstitutionelle Gefüge<sup>546</sup>. Der Parlaments- bzw. Gesetzesvorbehalt war und ist hier zu nennen, denn er erlaubt nur dem formellen Gesetzgeber (ursprünglich zur Ermöglichung der legislativen und administrativen Mitwirkung der Stände) Eingriffe in das Eigentum. Dieses Privileg offenbart den Stellenwert, den das Eigentum in der Politik und im Recht erlangt hat.

---

<sup>543</sup> SCHWAB 1975, 89.

<sup>544</sup> SCHWAB 1975, 81ff.; *Freiherr von Stein* wollte beispielsweise durch die Bodenreform die Zahl der Eigentümer und dadurch die Zahl der Freien erhöhen, SCHWAB 1975, 84.

<sup>545</sup> Vgl. LÜDTKE 1982, 93.

<sup>546</sup> Dazu KROESCHELL 1993, 161f.

### 3. Die neue politische Macht

Die Betonung der Wirtschaft im allgemeinen und des Eigentums im speziellen konnte die bestehenden Gesellschaftsstrukturen, die vornehmlich auf transzendenten Legitimationsmustern beruhten, nicht unangetastet lassen. Die Industrialisierung führte zu einer „wachsenden Solidarität und politischen Formierung“<sup>547</sup> reformbegrüßender Gruppen. Durch die Sanktionierung einer neuen Gewalt mittels der modernen Eigentums- und Wahlpolitik wurde jedoch die Position des Adels und der Gutsbesitzer in der überkommenen Ständegesellschaft angegriffen.

Namentlich der Adel leitete seine Herrschaftsrechte aus althergebrachten Privilegien ab, die mit der Umwandlung der Machtstrukturen in Legitimationsnöte kamen. Der Adel hatte aber auch einen weiteren Grund zur Ablehnung der Betonung des Eigentums als Quelle politischer Macht: er war mittlerweile hoch verschuldet<sup>548</sup>. Um den politisch und auch wirtschaftlich weiterhin einflußreichen Gruppen nicht das Gefühl zu vermitteln, ihnen durch „revolutionäre“ Änderungen der Eigentumsordnung die Existenz und Legitimation zu entziehen, gingen die Reformen nur langsam voran<sup>549</sup>. Dadurch wurden wiederum die Interessen der Fabrikunternehmer gehemmt. Diese janusköpfige Politik mobilisierte die sich emanzipierende neue Schicht des Bürgertums. Als Reaktion entstanden ab der Mitte des 19. Jahrhundert die ersten Interessenvereine der Industrie, die zum Ziel hatten, die Belange der Industrie gegenüber Staat und Gesellschaft durchzusetzen<sup>550</sup>.

### 4. Der neue Eigentumsbegriff

In den folgenden Jahrzehnten trug die Einwirkung der Kräfte aus Industrie und Handel auf den Staat Früchte: zum Ende des letzten Jahrhunderts hin setzte sich die liberal-individualistische Sichtweise bezüglich des Eigentums durch. Herausragendes Kennzeichen dafür ist das Bürgerliche Gesetzbuch von 1900, das auch heute noch gültig ist<sup>551</sup>. Sein vornehmlich liberaler Charakter zeigt sich insbesondere in den weitreichenden Befug-

<sup>547</sup> HENNING 1996, 32.

<sup>548</sup> Dazu HENNING 1996, 83ff.

<sup>549</sup> LÜDTKE 1982, 96f.

<sup>550</sup> TREUE 1976, 59; siehe Kapitel 2 A. III. 1.

<sup>551</sup> Dazu LÜTGE 1966, 432; SIELING-WENDELING 1976, 81f.; insgesamt dazu ZORN 1976, 154.

nissen des Eigentümers, geregelt in § 903 BGB. Eine *absolute*, d.h. völlig unbeschränkte Verfügungs- und Nutzungsmacht hat der Eigentümer i.S.d. BGB jedoch nicht: Rechte Dritter sind zu beachten (§ 903 S. 1 BGB), auch im öffentlichen Recht, beispielsweise im Baurecht.

Prinzipiell aber ist das Eigentum nach dem BGB weder festen staatlichen Bestimmungen noch inneren Bindungen wie im älteren deutschen Recht unterworfen. Der Ursprung dieses Eigentumsbegriffs liegt nicht in der Pandektenwissenschaft des 19. Jahrhunderts, sondern im klassisch-römischen Recht der Antike<sup>552</sup>. Dies zeigt sich anhand der auch im römischen Recht herrschenden Beschränkung des Eigentums durch Nachbarrechte, wie sie §§ 903ff. BGB vorsehen. Ab den 70er Jahren des 19. Jahrhundert verstärkte sich die wirtschaftliche Einflußnahme des Staates. Die Einführung von Schutzzöllen und die Gründung der Reichsbank entsprachen der aufkommenden Ansicht, daß der Staat verantwortlich die Wirtschaft mitlenken müsse; aber auch die beginnende Sozialpolitik war ein Zeichen für die Verantwortungsübernahme durch den Staat<sup>553</sup>.

Zur gleichen Zeit erhoben Kritiker des grundsätzlich unbeschränkten Eigentumsbegriffs ihre Stimme und wollten die Festigung der durch die Industrialisierung und das Favorisieren des Eigentums geschaffenen bzw. mitbedingten sozialen Mißstände verhindern. Diese Kritik war wissenschaftlich schwer anzugreifen. Der herrschende liberale Eigentumsbegriff war nicht für die ab dem Ende des 19. Jahrhunderts einflußreichen Großaktionäre, Fabrikbesitzer und Unternehmen, die die Arbeiter zu Tausenden beschäftigten und sie in ihren unteren sozialen Bezügen festhielten, geschaffen, sondern für den kleinen und mittleren Grundstücksbesitzer<sup>554</sup>.

Für *Marx*, *Lasalle* und ihre Mitstreiter beruhte das Eigentum nicht auf der persönlichen Freiheit und dem Willensakt der Aneignung, sondern auf der gesellschaftlichen Schöpfung und der Arbeit an den Produktionsmitteln. Auch in der Rechtswissenschaft wurde die Ablehnung der Vorstellung von der unbeschränkten Verfügungsmacht des Eigentümers über seine Sachen laut<sup>555</sup>. Der Ausgleich zwischen der liberalen und der sozialen Auffassung von Zuordnung und Funktion von Eigentum wurde letztlich

<sup>552</sup> STAUDINGER-SEILER 1996, Vorbem. §§ 903ff., Rn. 56; näher zur Entwicklung des BGB im Hinblick auf das Eigentum DERS. a.a.O., Rn. 51ff. m. Nw.

<sup>553</sup> BADURA 1967, 19 m. Nw.; SIELING-WENDELING 1976, 79f.

<sup>554</sup> So SCHWAB 1975, 104.

<sup>555</sup> Nachweise bei SCHWAB 1975, 107.

durch einen (offenen) Kompromiß gesucht: in der Weimarer Reichsverfassung und im Grundgesetz wurde bzw. wird das Individualeigentum (das auch in der sozialistischen Eigentumstheorie unangetastet bleiben sollte) garantiert, seine Inhaltsbestimmung aber dem Staat überlassen (dazu unten B.).

### 5. Demographische Veränderungen

Neben diesen wirtschaftspolitischen Veränderungen wandelte sich im 19. Jahrhundert auch die demographische Struktur der Gesellschaft. Erneut wuchs die Bevölkerung an, begünstigt durch die Verbesserung von Hygiene, Medizin und die Ertragsgewinne der Landwirtschaft<sup>556</sup>. Insbesondere der allmähliche Rückgang der Mortalitätsraten der jugendlichen Bevölkerung ab der Mitte der 30er Jahre des 19. Jahrhunderts vermehrte in der Folge die freie Arbeitskraft, vierzig Jahre später sanken die Sterberaten insgesamt<sup>557</sup>.

In Berlin stieg die Bevölkerung zwischen 1850 und 1870 um 85% auf 786.000 Einwohner, im Jahr 1876 zählte die preußische Hauptstadt schon mehr als eine Million Einwohner<sup>558</sup>. In ganz Deutschland wuchs die Einwohnerzahl von ca. 21 Mio. im Jahr 1780 auf 35,3 Mio. in 1850 und auf 56 Mio. zur Jahrhundertwende an<sup>559</sup>. Neben den sinkenden Sterblichkeitsraten führte die durch die Arbeitssuche ausgelöste Binnenwanderung zu Bevölkerungsanballungen, vor allem in Rheinpreußen und Westfalen<sup>560</sup>. Die Wirtschaft konnte dadurch auf ein erheblich gestiegenes Arbeitsmarktpotential zurückgreifen.

Im Einklang mit dem Bedeutungsgewinn der industriellen Fertigung nach Einführung von Dampfmaschine und mechanischem Webstuhl in Deutschland<sup>561</sup> verstärkte sich ab der Mitte des 19. Jahrhundert der Zusammenzug von Arbeitssuchenden auf engstem Raum, welche zu einem

---

<sup>556</sup> LÜTGE 1966, 454, 478, 505; KÖLLMANN 1976, 25; kritisch dazu WEHLER 1995, 28, 39ff., 149.

<sup>557</sup> WEHLER 1995, 8.

<sup>558</sup> WEHLER 1995, 9.

<sup>559</sup> HENNING 1996, 772.

<sup>560</sup> WEHLER 1995, 10, 503ff.

<sup>561</sup> LÜTGE 1966, 485, 488f.; siehe auch ausführlich HENNING 1996, 175ff., 376ff., 837f., zum Einsatz der Dampfmaschine und den einzelnen technischen Neuerungen im 19. Jahrhundert.

großen Teil in den sich vergrößernden Fabriken Arbeit fanden<sup>562</sup>. Dabei war es weiterhin das Textilgewerbe, in dem die meisten Beschäftigten tätig waren<sup>563</sup>.

Seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts fielen die Sterblichkeitsziffern weiter, jedoch sanken nun auch die Geburtsraten, bedingt durch die schlechten Wohnverhältnisse und die Ansicht, daß Kinder die (soziale) Mobilität behindern würden<sup>564</sup>. Durch die Industrialisierung und die Schaffung weiterer Arbeitsplätze stieg die Nachfrage der privaten Haushalte und hatte so eine stimulierende Auswirkung auf die Konsumgüterfertigung, die für den gesamten Arbeitsmarkt an Stellenwert zunahm<sup>565</sup>.

### *VI. Verdrängung der Wohnbevölkerung aus den Innenstädten und Urbanisierung vom 19. Jahrhundert bis heute*

Mit der Vermehrung von Eigentum und Bevölkerung ging die strukturelle Veränderung der Städte einher. Ab dem Jahr 1840 begann allmählich der wachsende tertiäre Sektor der Wirtschaft die Wohnbevölkerung und die Industrie aus der Innenstadt der Großstädte in die entstehenden Vororte zu verdrängen<sup>566</sup>. In Hamburg lebten beispielsweise im Jahr 1871 rund 50% der Wohnbevölkerung in der Innenstadt, vierzig Jahre später waren es nur noch ca. 10%<sup>567</sup>.

Der tertiäre Bereich der Wirtschaft will die im Umkreis lebenden potentiellen Kunden mit seinen Dienstleistungen zentral versorgen, aber auch repräsentieren. Er wählt daher den Standort, welcher für die Gesamtheit der im Einzugsbereich liegenden Nachfrager am nächsten gelegen ist. Da er unabhängig von Rohstoffen, Vorleistungen zur Produktion und Produktionsmitteln ist, ist es neben der verkehrstechnischen Erreichbarkeit lediglich erforderlich, daß er zentral liegt<sup>568</sup>. Handel und Verwaltung übernahmen daher die innerstädtischen Wohngebäude, sanierten sie und schufen so

<sup>562</sup> REULECKE 1985, 30; LÜTGE 1966, 500, 506; KÖLLMANN 1976, 17.

<sup>563</sup> LÜTGE 1966, 460.

<sup>564</sup> WEHLER 1995, 494ff.; HENNING 1996, 1115ff.

<sup>565</sup> HENNING 1996, 435.

<sup>566</sup> HAWLEY 1981, 89f., 178ff. 242; OTT/GERLINGER 1992, 69, 150f.; zu den begünstigenden Faktoren der „Invasion“ RHODE 1977, 110ff., 125.

<sup>567</sup> Siehe WEHLER 1995, 515.

<sup>568</sup> RHODE 1977, 30; HÄUSSERMANN/SIEBEL 1987, 28.

die Kommerzzentren in den Stadtkernen<sup>569</sup>. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der sekundäre Wirtschaftssektor bald durch den tertiären in seiner gesamtwirtschaftlichen Bedeutung in Deutschland gänzlich überrundet<sup>570</sup>.

Durch die fortschreitende Verdrängung der innerstädtischen Wohnbevölkerung durch Handel und Verwaltung, die seit 1933 bewußt geplant einsetzende Separation der Stadtfunktionen und den Ausbau des Verkehrs in den Städten verloren die Stadtkerne als Wohnstätte zunehmend an Relevanz<sup>571</sup>. Mehr Menschen sind in die ruhigeren Vorstädte gezogen, nicht nur durch Verdrängung, sondern auch aus eigener Entscheidung in Anbetracht positiver Wohnwerte wie Garten, Ruhe, Platz und Naturnähe<sup>572</sup>. In den Innenstädten wurden größere Verwaltungen, Kaufhäuser, und Einzelhandelsgeschäfte zum Arbeitgeber<sup>573</sup> und Anbieter, die Innenstadt selbst für viele nur zum abschnittswisen Aufenthaltsort. Die traditionelle „polis“ in der Innenstadt wandelte sich zum Treffpunkt der Kunden, Konsumenten und Angestellten, nicht der Bürger<sup>574</sup>.

Ebenfalls zur Mitte des 19. Jahrhunderts begann in den Großstädten das Nachtleben zu florieren. Bis dato herrschten Ausgangssperren, sowohl innerhalb der Städte als auch nach außen. Aber mit den äußeren Begrenzungsmauern fielen auch die inneren Schranken<sup>575</sup>. Es entstanden Vergnügungszentren, die lange Stunden das Publikum in der Innenstadt halten. Aber dennoch: die Bürogebäude, Kaufhäuser und Theater werden nicht bewohnt und sind nachts ungeschützt. Mehr Menschen sind in den Nachtstunden unterwegs, auch solche, welche die Gelegenheiten zu kriminellen Handlungen nutzen wollen. Ende des letzten Jahrhunderts wurde die Altstadt durch die Verwaltungsgebäude, die Geschäfts- und Warenhäuser und auch die kulturellen Einrichtungen, wie Theater, Opernhäuser und Varietés zur City, wie wir sie heute kennen und zum Teil fürchten<sup>576</sup>.

---

<sup>569</sup> Vgl. für die USA am neueren konkreten Beispiel Los Angeles DAVIS 1994, 11.

<sup>570</sup> BORCHARDT 1976, 845f.

<sup>571</sup> REULECKE 1985, 156f., 161f.; OTT/GERLINGER 1992, 150f.; BORCHERT/SCHUBERT 1981a, 50ff.; DIES. 1981b, 244f.; MITSCHERLICH 1965, 9; zum Bauplanungsrecht vgl. unten B. II.

<sup>572</sup> Vgl. zum entsprechenden OECD-Bericht 1999: FAZ v.06.08.1999.

<sup>573</sup> BORCHARDT 1976, 851.

<sup>574</sup> REEVE 1998, 44; vgl. näher dazu unten Kapitel 6 B.

<sup>575</sup> REULECKE 1985, 15; SCHLÖR 1991, 25, 57.

<sup>576</sup> REULECKE 1985, 43, 94; OTT/GERLINGER 1992, 69.

Die nächtliche Belebung der Innenstädte hat nicht zu einer größeren informellen Sozialkontrolle geführt. Bedingt durch die baulichen Änderungen, die geänderten städtischen Strukturen, aber auch aufgrund von technischem Fortschritt und zum Teil höherem Wohlstand haben sich unsere alltäglichen Aktivitäten („routine activities“) vielmehr so geändert, daß mehr Gelegenheiten für Straftaten bei verringerter informeller Sozialkontrolle entstanden sind<sup>577</sup>. In den Innestädten ist dies durch das Verlassen der Angestellten und Kunden der Büros und Läden nach Geschäftsschluß gekennzeichnet. Dadurch verweisen die vormals nachts durch die Präsenz der Bewohner mitgesicherten Gebäude der Innenstadt, die heutzutage größere Vermögensmassen in den Kauf- und Warenhäusern sowie Informationsansammlungen in den Verwaltungen beherbergen<sup>578</sup>. Die nächtlichen „Benutzer“ der Städte, die ihr Vergnügen suchen, sind hingegen nicht fest gebundene Einwohner, sondern Besucher, denen die permanente Sozialkontrolle weniger bedeutsam ist.

Die Wohnungen selbst, insbesondere in den Innenstädten, werden vermehrt durch Singles, Alleinerziehende und kinderlose Paare genutzt<sup>579</sup> und stehen bei deren Berufstätigkeit tagsüber leer. Einige Wohlhabende verfügen darüber hinaus heutzutage über Zweitwohnungen, die nur gelegentlich genutzt werden, gleichwohl aber Güter von Wert beinhalten<sup>580</sup>. Durch die verminderte Beschäftigung von Hausangestellten, die ihre Wohnung im Haus ihrer Arbeitgeber haben, wird die informelle Überwachung der Wohnbereiche zusätzlich geschwächt. Weiterhin verstärkt die vermehrte Aufnahme von Arbeit durch Frauen auch außer Haus diesen Effekt<sup>581</sup>. Tabelle 3 gibt in diesem Zusammenhang einen Überblick über die Entwicklung der Wohnungseinbrüche.

In den letzten dreißig Jahren hat sich die Zahl der Wohnungseinbrüche versechsfacht. Bei Einbrüchen in Hochhäuser und Mehrfamiliengebäude wird, wie sich berechtigt vermuten läßt, die Tageszeit bevorzugt<sup>582</sup>.

---

<sup>577</sup> Vgl. insgesamt FELSON 1994.

<sup>578</sup> Siehe auch RHODE 1977, 70, 110.

<sup>579</sup> HÄUSSERMANN/SIEBEL 1987, 12.

<sup>580</sup> OCQUETEAU 1990, 53.

<sup>581</sup> OCQUETEAU 1990, 53; COHEN/FELSON 1979, 598.

<sup>582</sup> Vgl. dazu und zu Wohnungseinbrüchen insgesamt KAISER 1996, 824ff. m. Nw.

Tabelle 3: Entwicklung des Diebstahls

Delikt	1965	1995 <sup>583</sup>	Veränderung in %
Wohnungseinbruch	34.251	211.221	+516,7
Diebstahl aus Kaufhäusern, SB-Läden etc. <sup>584</sup>	55.344	748.013	+1251,6

Quelle: PKS 1965, 75; 1995, 179.

Cohen und Felson stellten im Jahr 1979 fest, daß die veränderten Tagesabläufe die Gefährdung von Person und Eigentum erhöht haben<sup>585</sup>. Die Arbeitsaufnahme von Frauen außer Haus, der Anstieg des Urlaubs oder auch die Erhöhung der Zahl der Single-Haushalte haben die Straftaten im häuslichen Bereich steigen lassen. Während der Abwesenheit aus dem Haus oder Wohnung besteht dabei gleichzeitig außer Haus ein eigenes persönliches Gefährdungspotential, das höher ist als im heimischen Bereich. Die sozialpolitischen Errungenschaften dieses Jahrhunderts, die unsere Arbeits- und Wohnumwelt betreffen, haben somit zu größeren Gefährdungslagen geführt<sup>586</sup>.

Daneben ist aus Tab. 3 zu erkennen, daß die Zahl der Diebstähle aus Kaufhäusern, Selbstbedienungsläden und Warenhäusern drastisch angestiegen ist. Dies liegt insbesondere an den größer gewordenen Geschäften und an der Entstehung von Selbstbedienungsläden, bei denen die Warenausgabe nicht mehr umfassend kontrolliert wird. Dabei muß beim Laden-diebstahl mit einem extrem großen Dunkelfeld gerechnet werden<sup>587</sup>.

Die Eigentumsanhäufung, die wirtschaftliche Besserstellung der gesamten Gesellschaft und die Gewöhnung an die Technik haben mittlerweile im Privatleben aller Schichten zu einer Erhöhung der - nicht notwendigerweise kriminellen - Gelegenheiten, der „Exponitäten“ geführt, in denen das Eigentum gefährdet sein kann.

<sup>583</sup> Gesamtdeutschland.

<sup>584</sup> Einfacher und schwerer Diebstahl.

<sup>585</sup> COHEN/FELSON 1979, 594ff.

<sup>586</sup> „It is ironic that the very factor which increases the opportunity to enjoy the benefits of life also may increase the opportunity for predatory violations.“ („Es ist ironisch, daß genau der Faktor, der unsere Möglichkeiten zum Genuß der Errungenschaften des Lebens erhöht, auch die Möglichkeiten für räuberische Taten erhöhen kann.“, Übers. d. Verf.), COHEN/FELSON 1979, 605.

<sup>587</sup> Vgl. KAISER 1996, 811.

Schließlich entstehen heute in Deutschland, ähnlich wie in den USA, große Einkaufszentren und Vergnügungseinrichtungen außerhalb der Städte, so daß die Stadtbevölkerung auch zum Einkaufen und zum Amüsement vermehrt das Umland und nicht die Innenstädte in der Freizeit aufsucht<sup>588</sup>. Die ersten Kaufhäuser, etwa die Pariser Passagen, waren noch im Zentrum der Stadt angesiedelt. Wegen besserer (günstigerer) Parkmöglichkeiten für die Kunden, bequemer Anbindung an Fernstraßen und nicht zuletzt billigerer Ladenmieten siedeln sich die Shopping Center heute aber vermehrt außerhalb der dicht bebauten Innenstädte an<sup>589</sup>. Gleichzeitig gibt es seit der Mitte der 80er Jahre im Gegenzug Bemühungen der Städte, ihre Innenbereiche durch Fußgängerzonen, Märkte und Stadtfeste wieder attraktiver zu machen<sup>590</sup>.

Im Mai des Jahres 1998 startete der damalige Bundesbauminister *Oswald* die „Initiative Pro Innenstadt“. Das Ziel dieses Zusammenschlusses von Kommunen, Einzelhandel, Kirchen und sozialen Organisationen soll eine „Wiederbelebung der Innenstädte“ sein<sup>591</sup>. Unter anderem soll dies durch die Erhaltung und Verbesserung des Wohnungsbestandes und auch ein verstärktes Aufsuchen der City nach Büroschluß, etwa durch kostenlose Nutzung der Parkhäuser nach 17 Uhr, erreicht werden. Ob diese Versuche helfen, die - von Wirtschaft und Stadtplanern - ursprünglich gewollte Abwanderung der Wohnbevölkerung aus den Innenstädten und die Ersetzung dieser durch die tertiäre Wirtschaft zu kompensieren, bleibt offen.

## B. Das 20. Jahrhundert

Nach der Jahrhundertwende festigten sich die Entwicklungen und Neuerungen. Die Folgen der Industrialisierung und Liberalisierung wirken weiter nach, auch wenn soziale Aspekte die Politik und das Recht heute stär-

---

<sup>588</sup> Etwa das Einkaufszentrum „CentrO“ in Oberhausen (<<http://www.centro.de>> v. 15.06.1998), das auch die Innenbereiche angrenzender Städte beeinflusst (selbst ein ökumenischer Treffpunkt der evangelischen und der katholischen Kirche ist dort vorhanden); vgl. dazu KNEIST 1996. Ebenso droht in Potsdam das zweite Einkaufszentrum - am Bahnhof - die Innenstadt weiter „auszutrocknen“.

<sup>589</sup> Vgl. dazu noch unten Kapitel 6 B; das erste deutsche Einkaufszentrum auf der „grünen Wiese“ war wohl das „Main-Taunus-Zentrum“ in der Nähe Frankfurts, das im Jahr 1965 eröffnet wurde.

<sup>590</sup> REULECKE 1985, 160, 162; STADT OFFENBACH A.M. 1995.

<sup>591</sup> FAZ v. 15.05.1998.

ker bestimmen als zuvor (I. und II.). Neben den normativen Prozessen dürfen die faktischen im Hinblick auf die quantitative Bedeutung des Sacheigentums jedoch nicht vergessen werden (III. und IV.).

## *I. Politische und rechtliche Veränderungen im Hinblick auf das Eigentum*

### *1. Vom Ersten bis zum Zweiten Weltkrieg*

Im Ersten Weltkrieg wurden aufgrund der Güter- und Rohstoffknappheit die Verstaatlichungen von Betrieben und Gütern stark erleichtert. Die Bodenenteignungen waren oft durch den Ausbau staatlicher Einrichtungen, z.B. der Eisenbahn, motiviert<sup>592</sup>. Unmittelbar nach dem Krieg gab es massive Bestrebungen, die Produktionsmittel und auch Grund und Boden für die Kriegsheimkehrer zu verstaatlichen. Relativ schnell gewannen aber die konservativen Kräfte - auch in der SPD - die Oberhand, so daß die Sozialisierungen ausblieben.

Die Monopole des 19. Jahrhunderts (dazu noch unten III.) erlebten insbesondere in den zwanziger Jahren einen erneuten Aufschwung. Der Staat griff nun nur noch indirekt über die Geld- und Kreditpolitik in die Wirtschaft ein<sup>593</sup>. Die Rechtsprechung wiederum begann, das wirtschaftliche Eigentum zu stärken, insbesondere durch die Entwicklung des neuen Rechtsguts „eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb“<sup>594</sup>.

Die wenigen sozialstaatlichen Elemente des Eigentumsbegriffs, die sich etabliert hatten, wurden zurückgedrängt, bis im Nationalsozialismus und zum Kriegsende - entgegen der anfänglichen Parteipropaganda - die grundsätzliche Funktion des Eigentums die Erhaltung der bestehenden Wirtschaftsverhältnisse (unter den Produktionsvorgaben der NSDAP) war<sup>595</sup>.

### *2. Nach dem Zweiten Weltkrieg*

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden zunächst die Kartelle und Monopole von den Alliierten zerschlagen, wenngleich die informelle Zusammenarbeit

<sup>592</sup> MD-PAPIER 1994, Art. 14, Rn. 21 m.Nw.

<sup>593</sup> Vgl. SIELING-WENDELING 1976, 100.

<sup>594</sup> Dazu SIELING-WENDELING 1976, 108.

<sup>595</sup> SIELING-WENDELING 1976, 111, 121f.

der Unternehmen weiter lief<sup>596</sup>. Die Eigentumsverhältnisse blieben trotz der Sozialisierungspläne der Parteien und Gewerkschaften und der diesbezüglich zum Teil hohen Akzeptanz der Bevölkerung aufgrund der ablehnenden Haltung der Besatzungskräfte unangetastet<sup>597</sup>. Schon bald wandten sich fast alle Parteien der (sozialen) Marktwirtschaft zu. Im Grundgesetz wurde zwar die Legalenteignung gesetzlich vorgesehen, aber unter den Entschädigungsvorbehalt gestellt. Dieser Vorbehalt zeigt trotz des sozialen Charakters der Enteignungsvorschriften die hohe Achtung des privaten körperlichen Eigentums durch die Erschaffer des Grundgesetzes.

Das Bundesverfassungsgericht als höchste Instanz zur Auslegung des Grundgesetzes akzeptierte schon bald nur Varianten des Kapitalismus als mögliche Eigentumsordnungen der BRD und schrieb so die schon seit langem bestehende Bedeutung des privaten Eigentums in unserer Gesellschaft fest<sup>598</sup>. Das Grundgesetz kennt folglich nur das Privat- und nicht das Sozialeigentum, das durch *immanente* Grenzen und Bestimmungen festgelegt wäre<sup>599</sup>.

Verfassungsunmittelbare Schranken gibt es für Art. 14 GG nicht, vielmehr muß der Gesetzgeber - zulässigerweise auch durch ein Gesetz im materiellen Sinn - die Schranken und Inhalte des Eigentums bestimmen<sup>600</sup>. Von *äußeren* gesetzlichen Schranken ist in erster Linie nur das Eigentum an Grundstücken betroffen. Das Mobiliareigentum unterliegt sowohl im sogenannten Verbrauchsvermögen als auch im Anlagevermögen, das die Produktionsmittel umfaßt, keinen nennenswerten Beschränkungen. Diese Freiheit des beweglichen Eigentums wird vornehmlich durch die geringe Wirkung der Fahrnis auf Dritte erklärt<sup>601</sup>. Ob diese Außenwirkung heutz-

---

<sup>596</sup> DÄUBLER 1976, 141.

<sup>597</sup> Dazu SIELING-WENDELING 1976, 141ff.; zu den vereinzelt Bestrebungen in den siebziger Jahren, zumindest das Bodeneigentum stärker zu binden, STAUDINGER-SEILER, 1996 Vorbem. zu §§ 903ff., Rn. 58 m.Nw.; im Jahr 1965 forderte beispielsweise MITSCHERLICH 1965, 55, 95, 108, Privateigentum am städtischen Boden für Stadtplanungszwecke den alten Grundsätzen von Ober- und Untereigentum i.S.d. Erbpacht zu unterwerfen.

<sup>598</sup> BVerfGE 24, 367ff.; siehe dazu DÄUBLER 1976, 155 m.Nw.; vgl. auch STAUDINGER-SEILER 1996, Vorbem. zu §§ 903ff., Rn. 19.

<sup>599</sup> Vgl. dazu WOLF 1996, Rn. 49f.

<sup>600</sup> Siehe anstatt vieler MD-PAPIER, 1994, Art. 14, Rn. 298f.

<sup>601</sup> BAUR 1978, 213, 431.

tage immer noch so gering ist, soll weiter unten hinterfragt werden (Kapitel 6 B.).

### 3. Das Eigentum in der Bundesrepublik

Die grundgesetzliche Ordnung schützt trotz sozialstaatlicher Bestrebungen die Bedeutung des körperlichen Eigentums. Dabei umfaßt Art. 14 GG im wesentlichen zwei Kategorien: zum einen das subjektive Recht des einzelnen Eigentümers, zum anderen das Eigentum als Rechtsinstitut<sup>602</sup>. Daneben wird durch die schon erwähnte Entschädigungsbedingung des Art. 14 III GG auch eine Wertgarantie festgeschrieben<sup>603</sup>.

Die oben bezüglich des Liberalismus angesprochene Verbindung „Eigentum - Freiheit“ hat ihre heutige Auswirkung in der Funktion des Eigentumsschutzes durch den Staat als Mittel zur Gestaltung der Sozialordnung<sup>604</sup>. Die Rechtsinstitutsgarantie verpflichtet den Gesetzgeber dazu, z.B. durch Kartellgesetze die mögliche Disfunktionalität des Eigentums zu verhindern, wenn etwa durch Eigentumskonzentration die Verfügungsbefugnis anderer behindert wird<sup>605</sup>. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Grenzen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bestehen im Einzelnen in der Privatnützigkeit und der Verfügungsbefugnis, die stets erhalten bleiben müssen, der Sozialpflichtigkeit, die in Art. 14 II 1 GG vorgeschrieben ist, und der Verhältnismäßigkeit jeder gesetzlichen Regelung<sup>606</sup>.

Der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 II 1 GG untersteht auch das bürgerliche Recht aufgrund Art. 1 III GG, konkrete Beschränkungen werden dadurch jedoch nicht vorgegeben. Die grundgesetzlichen Bestimmungen zur sozialen Gerechtigkeit in Bezug auf das Eigentum dienen vorrangig der Verteilung des Eigentums und der Ermöglichung von dessen Nutzung. Die in Art. 15 GG vorgesehene Sozialisierungsoption wurde bis auf die Verstaatlichungen nach Art. 41 HessVerf bislang nicht genutzt. Die Privatisierungen staatlicher Unternehmen offenbaren vielmehr einen gegenläufigen Trend.

---

<sup>602</sup> MD-PAPIER 1994, Art. 14, Rn. 1 m.Nw.

<sup>603</sup> MD-PAPIER 1994, Art. 14, Rn. 8.

<sup>604</sup> MD-PAPIER 1994, Art. 14, Rn. 4, 12, 30ff.

<sup>605</sup> MD-PAPIER 1994, Art. 14, Rn. 16.

<sup>606</sup> STAUDINGER-SEILER 1996, Vorbem. zu §§ 903ff., Rn. 29 m.Nw. zur BVerfG-Rechtsprechung.

Zwar hat der Eigentumsschutz durch die Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich des Inhalts und die öffentlich-rechtlichen Normen eine Schwächung erfahren. Dies beruht aber zum einen auf dem damit beabsichtigten Schutz anderer Eigentümer durch einen gerechten Ausgleich, wie z.B. im Baurecht. Zum anderen hat das Privateigentum eine wesentliche Stärkung u.a. durch die in Art. 19 IV GG und der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel begründeten Wehrhaftigkeit gegen staatliche Maßnahmen erlangt. Der Bürger kann sich auf dem Rechtsweg gegen staatliche Akte, die sein Eigentum berühren, wehren und muß sie nicht einfach hinnehmen, wie es noch nach der Weimarer Reichsverfassung der Fall war<sup>607</sup>. Eine Erweiterung des Eigentumsschutzes erfolgte auch durch die Begründung der Strafbarkeit der bloßen Vermögensgefährdung im Rahmen des Betrugs nach § 263 StGB durch den Bundesgerichtshof in den 80er Jahren<sup>608</sup>.

Neben dem reinen Sacheigentum entwickelten sich - zum Teil schon lange vor der Gründung der BRD - drei weitere eigentumsähnliche, vom Recht der Bundesrepublik geschützte Positionen: die Waren- und Patentrechte, das schon genannte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und das Gesellschaftsrecht, das durch das Aktienrecht eine Art feudale Eigentumsstruktur von Unter- und Obereigentum geschaffen hat<sup>609</sup>. Unter letzterem versteht *Däubler* die Tatsache, daß durch die Aktienherrschaft der Teil der Aktionäre einer Firma, der einen Anteil von unter 25% hält, zwar rechtlich Eigentümer ist, ihm aber aufgrund der Stimmenminderheit die Verfügungsmacht fehlt<sup>610</sup>. Weitere nach Art. 14 GG geschützte Eigentumspositionen sind daneben das Anlieger- und Anliegergebrauchsrecht, bestimmte subjektive öffentlich-rechtliche Sozialversicherungsansprüche und das Bergbau-, Jagd- und Fischereirecht<sup>611</sup>.

## II. Bauplanungsrecht

Wie oben angedeutet ging der Umwandlungsprozeß der Städte nicht ohne bauplanungsrechtliche Unterstützung des Staates und der Gemeinden vonstatten. Das Bauplanungsrecht, insbesondere die Baunutzungsverordnung (BauNVO), regelt die zulässigen Arten der Bebauungen und kann so steu-

---

<sup>607</sup> MD-PAPIER 1994, Art. 14, Rn. 9; dazu auch BAUR 1978, 210.

<sup>608</sup> BGHSt 36, 1ff.

<sup>609</sup> Vgl. DÄUBLER 1976, 176; a.A. wohl WOLF 1996, Rn. 88.

<sup>610</sup> DÄUBLER 1976, 190.

<sup>611</sup> Zu allem MD-PAPIER 1994, Art. 14, Rn. 56ff.

ern, welche Arten von Nutzungen in verschiedenen Stadtgebieten zulässig sind. Dies hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf das unbewegliche Eigentum, bestimmt aber dessen Nutzungsmöglichkeiten zu bestimmten Zwecken. Daraus ergeben sich zwangsläufige Konsequenzen für die Strukturen der Innenstädte.

In § 7 BauNVO 1990 sind die statthaften Bebauungen für die sogenannten „Kerngebiete“, also die Innenstädte, geregelt. Nach § 7 Abs. 1 BauNVO 1990 dienen diese Gebiete vorwiegend der Unterbringung von „Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, Verwaltung und Kultur“ (= tertiärer Wirtschaftssektor). Als Regelbebauung werden entsprechend „Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Vergnügungsstätten ...“ genannt. Für Wohnzwecke ist eine Regelbebauung nach § 7 Abs. 2 Nr. 6 BauNVO 1990 nur für die Wohnungen der Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für die Betriebsinhaber und Betriebsleiter zulässig. Eine Begünstigung von Wohnnutzung sieht jedoch § 7 Abs. 4 BauNVO 1990 dadurch vor, daß oberhalb eines bestimmten Geschosses im Bebauungsplan nur Wohnungen zugelassen werden können. Die Wohnbevölkerung wird vornehmlich auf die als Wohnbereiche gekennzeichneten Gebiete verwiesen.

Das Regel-Ausnahme-Prinzip der Vorschrift des § 7 BauNVO 1990 zeigt, daß in den Innenstadtbezirken die Unterbringung der Wohnbevölkerung grundsätzlich nicht gewollt ist. Hintergrund ist die gezielte Begünstigung des tertiären Wirtschaftssektors durch die Bereitstellung von zentral gelegenen Immobilien und Geschäftsräumen, die von den Unternehmen teilweise auch als Investitionen erworben werden. Unterstellt man in diesem Rahmen die kriminalpräventive Wirkung informeller Sozialkontrolle zumindest für bestimmte Delikte, so bedeutet die bauplanungsrechtlich gewollte Abtrennung der Wohnbereiche von den Innenstädten zumindest für die Zeiten nach Geschäfts- und Büroschluß eine Verminderung der Kontrollstärke für die kommerziellen Zentren<sup>612</sup>.

Etwas anderes könnte jedoch für die Zukunft aus den Beschlüssen der Zweiten Vereinten-Nationen-Konferenz über Menschliche Siedlungen (HABITAT II) folgen. Denn schon die letzte Bundesregierung unterstützte im Jahr 1997 den Ansatzpunkt der Verbesserung der räumlichen Nutzungs-

---

<sup>612</sup> Siehe dazu EISNER 1997, 197 m.Nw.; vgl. zu den Unterschieden der konvergenten zur divergenten Stadt der Postmoderne FELSON 1994, 68ff.

und Ordnungsstrukturen durch u.a. die *Nutzmischung* bzw. die „Durchmischung der Funktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen und Versorgen“, wobei die „Vitalisierung der Städte [...] Vorrang [hat] vor der Stadterweiterung ...“<sup>613</sup>. Als Instrument wird dazu ausdrücklich auch die Novellierung des Baurechts benannt. Somit steht möglicherweise eine Änderung der bisherigen Planungskonzepte bevor, deren Ausmaß und zeitliche Umsetzung jedoch nicht vorherzusehen sind.

Die schon oben angesprochene „Initiative Pro Innenstadt“ des damaligen Bundesbauministers fordert seit Mai 1998 die stärkere Vermischung der bisher nach der BauNVO grundsätzlich getrennten Bereiche Wohnen, Arbeiten und Einkaufen. Ob dabei auch kriminal- bzw. ordnungspolitische Zielsetzungen eine Rolle spielen, kann nur vermutet werden, klingt aber bei der geplanten Umsetzung mit an<sup>614</sup>. Einen konkreten Ansatz gibt es in Frankfurt/M. in der Nähe der Messe, wo in den nächsten Jahren die *Deutsche Bahn AG* ein riesiges Gelände zur „Messe-Stadt“ ausbauen und dort die unterschiedlichen Stadtfunktionen wieder integrieren will.

### III. Vergrößerung der Betriebsflächen und Technologisierung

Ab 1890 stieg die Produktion stark an, neue Wirtschaftszweige entstanden und auch das durchschnittliche Einkommen wuchs<sup>615</sup>. Die Organisation der Betriebe verdichtete und verkomplizierte sich gleichermaßen. Durch den Sieg der Fabrikproduktion über die Handwerksbetriebe konzentrierte sich das Firmeneigentum im Laufe der Zeit bei einigen wenigen<sup>616</sup>. In der Eisenindustrie beispielsweise halbierte sich trotz des Wachstums dieses Bereichs die Zahl der Betriebe von 218 im Jahr 1873 auf 110 am Ende der 80er Jahre<sup>617</sup>.

Zum Beginn dieses Jahrhunderts beherrschten einige wenige Unternehmen (*Thyssen, Krupp* etc.) einen Großteil des deutschen Industriemarktes. Die Expansion der Firmen, die mit der Industrialisierung begann, hatte mehrere Ursachen: zum einen mußten die Unternehmen das zur Verfügung stehende Kapital möglichst schnell verarbeiten, um Zinsverluste in den

<sup>613</sup> BUNDESREGIERUNG 1997.

<sup>614</sup> FAZ v. 15.05.1998.

<sup>615</sup> LÜTGE 1966, 510, 517f.

<sup>616</sup> NIPPERDEY 1990, 244f.; LÜTGE 1966, 511f.; jedoch gab es hauptsächlich Klein- und Mittelbetriebe, HENNING 1996, 439, 879.

<sup>617</sup> HENNING 1996, 817.

Zeiten der Hyperinflation zu vermeiden. Dies war nur durch große Produktionsanlagen möglich, welche rasch Kapital in Produkte umsetzen konnten. Zum anderen führte der Konkurrenzkampf zum Ausscheiden der kleineren Betriebe aus dem Wettbewerb, so daß größere Firmen deren Marktanteile übernehmen konnten<sup>618</sup>.

Das Kapital wurde nicht zur kurzfristigen Gewinnerzielung eingesetzt, sondern langfristig verplant. Die Finanzierung der Investitionen erfolgte regelmäßig über den Preis der Waren. Dabei entstand eine eigenartig anmutende Unternehmensphilosophie: Nicht der zu erzielende Mehrertrag aus der Produktion war Antrieb, sondern der sich vergrößernde Betrieb als Zeichen von Erfolg und Macht. *Nipperdey* spricht insoweit von einer Vesselbständigung der Expansion zum Selbstzweck<sup>619</sup>. Dabei war auch das Äußere der Fabriken von Bedeutung, denn man wollte repräsentieren. Die (auch geographische) Expansion der Unternehmen war nicht nur eine Nebenwirkung, sondern eines der Ziele der wirtschaftlichen Tätigkeit. Die Rationalisierung der Unternehmen, die insbesondere durch die Weltwirtschaftskrisen an Bedeutung gewann, erforderte außerdem auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen größere Betriebsflächen. Flachbauten erleichtern die multi-prozessualen Fertigungsvorgänge und bieten so entscheidende Vorteile gegenüber Geschoßbauten<sup>620</sup>.

Durch die Erweiterung eines Betriebes fühlten sich die Konkurrenten angesichts dieser Wirtschaftsphilosophie im Zugzwang und versuchten, nicht zurückzubleiben, so daß sie nunmehr bestrebt waren, ihre Betriebe zu vergrößern. Dies führte anfangs zu horizontalen Erweiterungen der Konzerne, dann wurden auch Zulieferindustrie und Vertrieb übernommen. Schließlich bildeten sich Kartelle, die den Markt kontrollieren konnten<sup>621</sup>. Zur Jahrhundertwende waren die Monopole marktbeherrschend<sup>622</sup>. Die Eigentumslosen wiederum wurden durch politische und gewerkschaftliche Zusammenschlüsse zur Bedrohung der wirtschaftlichen Machtstrukturen<sup>623</sup>.

---

<sup>618</sup> Nachweise bei OTT/GERLINGER 1992, 13; vgl. auch WEHLER 1995, 621, 626.

<sup>619</sup> NIPPERDEY 1990, 245.

<sup>620</sup> Vgl. HÄUSSERMANN/SIEBEL 1987, 46ff. m.Nw.

<sup>621</sup> NIPPERDEY 1990, 245ff.; WEHLER 1995, 621ff., 632ff.

<sup>622</sup> SIELING-WENDELING 1976, 76f.

<sup>623</sup> SIELING-WENDELING 1976, 80.

Die bauliche Erweiterung, die Zunahme an Größe und Anzahl der Maschinen und die vermehrte Beschäftigung von Arbeitskräften führten zur Unübersichtlichkeit der Werksgebiete. Seit 1895 waren Betriebe mit mehr als 800 Arbeitnehmern keine Seltenheit mehr<sup>624</sup>. Den Fabrikeigentümern wurde es unmöglich, den Verlust ihrer Ware, sei es durch Diebstahl, sei es durch Betriebsspionage oder durch höhere Gewalt, selbst zu unterbinden<sup>625</sup>. Die Notwendigkeit der Überwachung durch Dritte oder speziell ausgebildete und zumindest für diese Tätigkeit zuständige Werksangehörige im eigenständigen Aufgabenbereich wurde deutlich<sup>626</sup>.

Dazu kam, daß zur Aufrechterhaltung des Vollzeitbetriebs eines Werkes oder einer Hütte in unmittelbarer Nähe, zum Teil auf dem Werksgebiet selbst, Wohnungen und Häuser für die Arbeiter errichtet wurden. Neben der dadurch erreichten „gefährlichen“ Nähe der Arbeiter zum Betrieb wurde die Bindung dieser an die Firma erreicht, denn ein Arbeitsplatzwechsel hätte unweigerlich den Verlust der Wohnung mit sich geführt<sup>627</sup>. Zu der Abhängigkeit von den Produktionsmitteln für das Einkommen trat so für viele die Abhängigkeit in Bezug auf den Lebens- und Wohnraum. Die Rationalisierung mit der verstärkten Einführung von Maschinen in den Produktionsprozeß hat jedoch die Notwendigkeit ständiger personeller Präsenz mittlerweile verringert. Die heutigen Belegschaften wohnen mittlerweile - auch dank größerer Mobilität - oft nicht mehr in unmittelbarer Nähe zu ihrem Betrieb.

Insgesamt hat die Bedeutung des primären und sekundären Wirtschaftssektors mit großen Betriebsflächen in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg stark verloren (vgl. oben A. VI.). Hütten und Bergbau existieren nur noch im kleinen Maßstab und das produzierende Gewerbe im Metall- und Chemiebereich hat vielerorts seine Betriebe stillgelegt.

Die Betriebsgebiete sind jedoch weiterhin von beachtlicher Größe, neue Lager für den in- und ausländischen Handel werden gebaut und die Verwaltungsgebäude sind im wahrsten Sinne des Wortes in die Höhe geschossen. Die Verschiebung zum tertiären Wirtschaftssektor hat daher nicht zu geringeren Exponitäten des Wirtschaftseigentums geführt. Weiterhin gibt es riesige Betriebsgebiete, in denen Güter von höheren Werten als früher

---

<sup>624</sup> Vgl. WEHLER 1995, 613.

<sup>625</sup> Siehe FOUCAULT 1977, 183; AMELUNXEN 1973, 15.

<sup>626</sup> OLGATI 1994, 183.

<sup>627</sup> HENNING 1996, 764.

produziert und im verstärkten Maße auch gelagert werden. Der vornehmliche Einsatz der Privaten Sicherheitsdienste als Separatposten, Pfortner und im Werkschutz verdeutlicht dieses Sicherheitsbedürfnis<sup>628</sup>.

Daneben hat durch die technische Weiterentwicklung die Bedeutung der Sicherheit auch für kleinere Werke und Lager gewonnen. High-Tech-Unternehmen, wie etwa in der Mikrochipproduktion, fertigen und lagern zwar in Bezug auf das Volumen kleinere Mengen als die ehemaligen Metallhütten im Saarland und Ruhrgebiet, deren Wert ist jedoch in DM/kg so enorm hoch, daß auch geringe Gefährdungen zu erheblichen Schäden führen können. Die höhere Komplexität der Produktion, die größere Konkurrenz auf engeren Märkten und die stärkere Bedeutung von Daten haben daher trotz des Niedergangs der Schwerindustrie zu einem gestiegenen Sicherheitsbedarf geführt<sup>629</sup>.

#### *IV. „Mass Private Property“ und halb-öffentliche Räume*

Noch ist die Aufteilung der urbanen Räume von den Kategorien „öffentlich“ und „privat“ geprägt. Die Wohnung und der Betrieb wurden durch den Liberalismus zur Privatsphäre, in die kein Gutsherr oder Landesherr ohne weiteres eindringen durfte. Die Verteidigung des privaten Raumes gegen das Betreten ohne den Willen des Besitzers/Eigentümers wurde legitim, die Liberalisierung und die Gründung des Rechtsstaats haben den Wohn- und Geschäftsbereich schließlich in Art. 13 GG unter den Grundgesetzschutz gestellt.

Ab dem Ende des letzten Jahrhunderts begann in Deutschland die Vermehrung des körperlichen Eigentums auch in räumlicher Hinsicht. Mit der Qualifizierung der wirtschaftlichen Macht „privates Eigentum“, die Warenaggregationen, die Integration vieler Produktionsprozesse unter einem Dach und durch die Bildung großer zusammenhängender Gelände, die im Privateigentum stehen, ist mittlerweile eine neue, faktische Erscheinungsform von Eigentum entstanden.

Neben der räumlichen Vergrößerung der Fabriken wurde solches Gelände geschaffen, das im privaten Eigentum steht, aber grundsätzlich öffentlich zugänglich ist. Dazu gehören heutzutage insbesondere die Kaufhäuser, Ladengalerien, Einkaufszentren, Multiplexkinos, Freizeitparks<sup>630</sup>, Bade-

---

<sup>628</sup> Vgl. Kapitel 3 A.

<sup>629</sup> VOSS 1993a, 88 m.Nw.

<sup>630</sup> Siehe dazu insbesondere SHEARING/STENNING 1987b, 317ff.

parks und U-Bahnhöfe. In diesen Bereichen sind (potentielle) Kunden willkommen und entsprechen dem Zweck der Öffnung der Räume. Diese Form des Eigentums ist zum einen in der Hinsicht *neu*, daß es trotz seiner Privatheit grundsätzlich von jedermann (in bestimmten Grenzen) zu bestimmten Zwecken genutzt werden kann (also eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt besteht), zum anderen aber ist sie insoweit *alt*, als sich schon im Feudalismus das Leben der Leibeigenen auf dem privaten Grund und Boden ihres Gutsherren abspielte. In dieser Bedeutung ist von der „Re-Feudalisierung“ unserer Gesellschaft die Rede<sup>631</sup>. Heute begeben wir uns jedoch grundsätzlich freiwillig in diese Eigentumszonen und sind nicht in unserer Existenz von den Eigentümern abhängig, wenngleich eine Vermeidung dieser Räume, insbesondere in den Großstädten, schwierig ist.

Die großen Ansammlungen des privaten Eigentums, das von nur wenigen Personen unter unternehmerischen Gesichtspunkten verwaltet wird, wurde von *Shearing/Stenning* als „Mass Private Property“ getauft, der Prozeß dieser Eigentumsvergrößerung und -konzentration wird als „internalization“ bezeichnet<sup>632</sup>. Der Bereich des „Mass Private Property“, der grundsätzlich öffentlich zugänglich ist, wird hier im folgenden als „halb-öffentlicher Raum“ bezeichnet. Die Grenzen zwischen diesen Räumen und den tatsächlich öffentlichen sind nicht ohne weiteres erkennbar. Der Übergang ist vielmehr fließend<sup>633</sup>. Durch diese Veränderung unserer Umwelt hat sich der Unterschied zwischen privatem und öffentlichem Raum gewandelt<sup>634</sup> bzw. wurde in Bereichen aufgehoben. Das Private ist im halb-öffentlichen Raum anachronistisch geworden. Grundsätzlich jeder hat Zugang und kann sich in ihm mehr oder weniger frei bewegen. In ihm gelten aber trotz der faktischen Öffentlichkeit die privatrechtlichen Eigentumsrechte und die daraus abgeleiteten Befugnisse aus dem Bürgerlichen Gesetzbuches des 19. Jahrhunderts sowie das Recht auf Verteidigung des Hausrechts durch Notwehr/Nothilfe nach § 32 StGB bei einem Angriff darauf, z.B. durch einen Hausfriedensbruch i.S.d. § 123 StGB<sup>635</sup>.

Die Basis für das liberale Eigentumsrecht mit diesen zum Teil weitgehenden Rechten und den eingetretenen gesellschaftlichen Veränderungen

---

<sup>631</sup> Vgl. SOUTH 1988, 151 und jüngst kritisch JONES/NEWBURN 1999, 229ff.

<sup>632</sup> Vgl. SHEARING/STENNING 1981, 228f. bzw. MORRE 1986, 239.

<sup>633</sup> BESTE/VOSS 1995a, 229; JONES/NEWBURN 1999, 239.

<sup>634</sup> HOOGENBOOM 1986, 21.

<sup>635</sup> Dazu oben Kapitel 3 und noch unten Kapitel 6 A. II. 1.

war aber weder die Vorstellung vom Großgrundbesitzer noch von der *öffentlichen* Nutzung von Privateigentum durch eine unbestimmte Zahl Dritter. Es ist daher nur schwer nachzuvollziehen, daß sich der Eigentümer eines großen Einkaufszentrums, in dem sich möglicherweise tausende fremde Personen aufhalten, auf die gleichen umfangreichen Rechte zur Durchsetzung seines - legitimen - Willens zum Umgang mit seinem Eigentum berufen kann wie der Eigentümer eines Reihenhäuschens zur Abwehr von Eindringlingen, die in seine vier Wände gelangen wollen<sup>636</sup>. Dennoch macht das Gesetz trotz der faktischen Entwicklung seit dem Ende des letzten Jahrhunderts keinen Unterschied zwischen den beiden Eigentümern. Eine Diskussion um die Beschränkung der Jedermannsrechte für bestimmte Konstellationen ist damit vorprogrammiert (dazu Kapitel 6 A. II.).

### C. Zusammenfassung

Der Lauf der Jahrhunderte brachte in Deutschland die Eigentümer von körperlichen Gütern, insbesondere die Unternehmens- und Hauseigner, zusehends in eine Situation, in der die Kontrolle und die Herstellung von Sicherheit nicht mehr durch sie selbst oder nahestehende Dritte ausgeübt werden konnten. Die Produktions- und Lagerstätten konnten früher zumeist durch den Alleineigentümer und seine Familie überwacht werden, in den Wohngebäuden waren fast rund um die Uhr Personen anwesend. Anders verhält es sich bei den Wohnungen, Büros, Läden und den Fabriken seit der Industrialisierung: Werden die Verwaltungsgebäude und Geschäfte abends verlassen, so sind sie größtenteils schutzlos, viele Wohnungen stehen tagsüber leer.

Ist ein Gut leicht überschaubar und erreichbar, so kann der Eigentümer den Schutz selbst wahrnehmen. Bei seiner Abwesenheit oder größeren Gegenständen bzw. bei nur kleineren Ansammlungen und geographischen Ausdehnungen kann der Schutz durch ihm nahestehende, vertrauenswürdige Personen, insbesondere aus seinem engeren Wohnbereich, übernommen werden und er braucht keine Dritten zu beauftragen<sup>637</sup>.

Hat er seine Arbeits- und Lagerstätte in seinem Wohnbereich, so sind die Produktionsgüter auch nachts durch ihn gesichert. Erst wenn sich Ar-

---

<sup>636</sup> Siehe auch SHEARING/STENNING 1982a, 42.

<sup>637</sup> Vgl. die mittelalterliche Abb. 34 bei HENNING 1991, 262.

beits-, Lager- und Wohnstätte trennen und das körperliche Eigentum anwächst und sich erweitert, kann der Rechtsinhaber alleine keine umfassende Sicherheit mehr bieten. Vor Natureinwirkungen ist er nie sicher, aber immerhin ist sein Einfluß bei Anwesenheit und geringerer Eigentumsgröße stärker.

Diese quantitative Entwicklung ist aber nicht ohne eine qualitative Veränderung des Eigentums verlaufen. Die Zunahme ist zugleich Bedingung und Folge einer wirtschaftlichen und rechtlichen Höherbewertung des Eigentums. Durch seine Position als Grundlage von Freiheit und Selbständigkeit sowie Basis für weiteren Profit hat seine Bedeutung für die Wirtschaft und auch den Einzelnen seit der Industrialisierung massiv zugenommen. Die rechtliche und soziale Aufwertung des Sacheigentums hat es zu einem begehrten und gefährdeten Gut werden lassen, das für unsere Existenz einen erheblichen Wert hat. Es hat Abhängigkeiten geschaffen und Möglichkeiten eröffnet, die in der Wachstumsgesellschaft für viele eine überragende Bedeutung erlangt haben.

In den Industriebetrieben sind Arbeitnehmer in so großer Zahl beschäftigt, daß diese nicht umfassend kontrolliert werden können<sup>638</sup>. Kaufhäuser und Selbstbedienungsläden gestatten ohne weiteres den Zugriff auf Waren. Die Wohngebäude werden vermehrt von Alleinstehenden und Berufstätigen genutzt, die einen Großteil des Tages nicht anwesend sind. Daneben hat das nächtliche Leben in den Städten zugenommen. Die Straßen werden von Personen benutzt, die ihren Wohnbereich in einem anderen Stadtteil haben. Für die verbleibende Wohnbevölkerung, die Geschäftsinhaber und deren Angestellte und Kunden hat sich ein Gefährdungspotential durch ihnen Unbekannte entwickelt, welches durch die informelle, nachbarschaftliche Kontrolle nicht mehr überwacht werden kann. Die nachbarschaftliche oder selbst ausgeübte informelle Überwachung wird stärker beansprucht, als sie zu leisten vermag.

Einhergehend mit dieser Insuffizienz ist die durch Urbanisierung und Vergrößerung der Betriebe hervorgerufene Anonymisierung der Arbeiter, Angestellten und der Wohnbevölkerung. Der soziale Nahbereich ist – zumindest in den Städten und großen Unternehmen – unüberschaubar geworden. Neben der einfachen zahlenmäßigen Zunahme ist außerdem eine größere Fluktuation und Migration aufgetreten. Für den Einzelnen ist es in der

---

<sup>638</sup> Die *Hermes Kreditversicherungs AG* schätzt, daß 40 % aller Straftaten in Unternehmen betriebsintern entstehen; dabei sei die Gesamtsumme der Schäden von DM 12,6 Mrd. im Jahr 1996 auf DM 14,5 Mrd. im Jahr 1998 gestiegen (FAZ v. 23.08.1999).

urbanen und industriellen Umwelt unmöglich, seine Umgebung „im Auge zu behalten“.

Besteht das Eigentum in Form von Aktien an Unternehmen, dann tritt neben die praktische Frage nach den Überwachungsmöglichkeiten durch diejenigen, die ein Interesse am Betrieb haben, das Problem der „Entfremdung“ des Eigentums. Die Sorge des Aktieninhabers um das Eigentum, insbesondere wenn es sich um einen „Kleinaktionär“ handelt, ist von der des Allein- oder Familieneigentümers, der sich möglicherweise täglich auf dem Betriebsgelände aufhält, grundverschieden, denn der Aktionär steht in keinem persönlichem (Besitz-) Verhältnis zum Werksgelände und den Produktionsmitteln. Die Bewachung des Unternehmens durch Dritte ist für den Aktionär zwar notwendig, aber nicht ungewöhnlich, da er in einer ähnlichen Distanz zum Betriebseigentum steht, wie der Wachangestellte eines selbständigen Sicherheitsdienstes. Es ist daher zu vermuten, daß durch die verstärkte Bildung von Aktiengesellschaften und anderen nicht-persönlichen Gesellschaften nach dem Jahr 1870<sup>639</sup> aufgrund der damit einhergehenden Entfremdung des Betriebseigentums eine größere Nachfrage nach Verlustvermeidung durch Dritte hervorgerufen wurde.

Das öffentlich zugängliche Privateigentum hat zu neuen, bis dato unbekanntem Kontrollproblemen geführt. Straßen, Fußgängerzonen, Einkaufszentren und Verwaltungs- sowie Geschäftshäuser sollen (fast) jedermann zugänglich sein, machen aber gerade durch die Öffnung die Kontrolle schwierig. Eine Ausweitung dieser Bereiche bringt veränderte Überwachungsmöglichkeiten mit sich. Außerdem hängt mit der Eigentumsentwicklung auch die *städtebauliche* Entwicklung der Nutzungsarten von Gebäuden zusammen. Diese Veränderungen erfolgten und erfolgen nicht kurzfristig. Über mehrere Jahrhunderte hin zog sich der komplizierte Prozeß, der noch nicht abgeschlossen ist.

Gleichzeitig ist dem Staat bewußt, daß das Eigentum zur Förderung des eigenen Wohlergehens, der Bevölkerung und der Wirtschaft des Schutzes bedarf. Ein Verzicht des Staates auf Sicherheitsgewährung und Sozialkontrolle muß den Untergang jeder staatlichen Organisation bedeuten<sup>640</sup>. Mag man auch den Stellenwert und die gesellschaftlichen Konsequenzen dieser beiden Aufgaben unterschiedlich beurteilen, es bleibt dennoch deren Notwendigkeit.

---

<sup>639</sup> Siehe die Nachweise bei TILLY 1976, 587f.

<sup>640</sup> WEBER 1976, 822.

Ist eine Gesellschaftsform auf Expansion angelegt, so wächst gleichzeitig mit ihrer Wirtschaft das Bedürfnis der Schutzgewährung. In der germanischen Zeit war die Wirtschaft, d.h. Ackerbau und Viehzucht, dahin orientiert, ein autarkes Leben der Sippe oder des Dorfes zu gewährleisten. Mit dem Zusammenzug von Personen wandelte sich die Betrachtung der Güter: man verlangte nunmehr den Marktwert, der sich aus dem Angebot und der (gestiegenen) Nachfrage ergab. Die folgende Zunahme des körperlichen Eigentums mit seinen Chancen erforderte einen Schutz, der nicht mehr durch die Eigentümer selbst geleistet werden konnte. Wo aber die staatliche Sicherheitsgewährleistung subjektiv unzureichend oder eine *andere* Kontrolle gewünscht wird, können - so der Staat dies zuläßt - privat finanzierte Kontrollorgane entstehen, welche letztlich - wie ihre Auftraggeber - marktwirtschaftlich arbeiten. Dies ist offensichtlich in Deutschland geschehen.

Das Entstehen des Marktes der kommerziell angebotenen Sicherheit fällt zeitlich in einen engen Zusammenhang mit der qualitativen Höherbewertung und der quantitativen Zunahme des körperlichen Eigentums. Aufgrund dieser Koinzidenz und in Anbetracht der ökonomischen Theorie besteht die Vermutung, daß auch ein funktionaler Zusammenhang zwischen diesen beiden Phänomenen existiert.

Seit dem Ende des letzten Jahrhunderts hat sich das Privateigentum zum beherrschenden Moment unserer Gesellschaft entwickelt. Die Freiheit des Habens und Nutzens körperlicher Gegenstände geht aber offenbar einher mit der Zunahme der Gefährdung eben dieser Gegenstände. Die Unzulänglichkeit der unmittelbaren Kontrolle der beweglichen und unbeweglichen Güter durch die Eigentümer scheint mit der gleichzeitigen Bedeutungszunahme des privaten Eigentums als Macht- und Freiheitssymbol in einem Widerspruch zu stehen. Die Quelle von Freiheit und Macht wird mit ihrem Wachstum für die Eigentümer unkontrollierbar.

Dies hat zu veränderten Sicherheitsbedürfnissen geführt, die auf den ersten Blick nur die Eigentümer selbst betreffen. Bei genauerer Analyse und in Hinsicht auf die schon oben angesprochenen Auswirkungen der Veränderung der Eigentumsverhältnisse und der Ausbreitung der Privaten Sicherheitsdienste wird jedoch deutlich, daß auch Dritte, möglicherweise sogar die gesamte Gesellschaft von diesen neuen Sicherheitsbedürfnissen betroffen sind.

Die Hypothese des Zusammenhangs von Eigentumswandlung und Privaten Sicherheitsdiensten wird im folgenden konkretisiert und überprüft.

Dies soll durch die Einordnung der beiden Phänomene in die Risikogesellschaftstheorie erfolgen. Dieser Weg wird gewählt, weil ein rein juristischer die Aspekte der Stadtordnung, der Kontrollpraktiken, der Bevölkerungseinstellungen und die wirtschaftlichen Gesichtspunkte nicht hinreichend berücksichtigen würde. In anderen Bereichen der Industrialisierungsfolgen hat sich der Risikogesellschaftsansatz als tauglich erwiesen. Trotz einzelner Kritik ist er in seiner Gesamtheit nicht widerlegt worden. Neben den „klassischen“ Risiken wie Atomkraft und Gentechnik, die mit ihm beschrieben werden, werden in jüngerer Zeit auch sozialpolitische und wirtschaftliche Erscheinungen unter ihn subsumiert<sup>641</sup>. Dies läßt den Versuch aussichtsreich erscheinen, auch das körperliche Eigentum und die Privaten Sicherheitsdienste in die Risikogesellschaftstheorie einzuordnen.

---

<sup>641</sup> Siehe gleich Kapitel 5.



## 5. Kapitel

### Eigentum als Risiko

Im folgenden soll untersucht werden, ob sich die Risikogesellschaftstheorie *Becks* (Kapitel 1) auf das Phänomen der Zunahme des privaten Wachgewerbes anwenden läßt. Die Ausführungen beschreiten neue Wege der Deduktion. Konzeptionelle Überraschungen können dabei nicht ausgeschlossen werden, denn die Übertragung des Risikoprinzips von konkreten (physikalischen) Sachverhalten auf soziale ist nicht unbeschwerlich. Die zugrundeliegende Hypothese geht dahin, daß durch die über Jahrhunderte herangebildete und fortdauernde Agglomeration, die Ausbreitung privater Räume sowie die qualitative Höherstufung des körperlichen Eigentums im bürgerlich-liberalistischen Sinn (vgl. Kapitel 4) dieses sich zum einen als Chance darstellt, zum anderen aber auch Gefährdungen produziert hat. Es läßt sich daher als Risiko in das *Beck'sche* System des Umgangs mit Gefahren einordnen. Das bedeutet, daß das körperliche Eigentum sowohl den Eigentümer als auch Dritte gefährden müßte, denn die *Beck'schen* Risiken treffen jeden.

Ob und wie die Privaten Sicherheitsdienste von diesem Risiko profitieren und welche Auswirkungen dies hat, soll im Anschluß an diese Fragen geklärt werden. Es besteht die Vermutung, daß das Bewachungsgewerbe die Gefahren zu beseitigen verspricht, diese aus marktwirtschaftlichen Gründen nutzt und ihre eigentlichen Ursachen daher nicht beseitigen will. Durch die Kontrollmaßnahmen schaffen sie schließlich selbst, so der letzte Teil der Hypothese, neue Gefahren für Dritte.

Die Voraussetzungen der Qualifikation eines gesellschaftlichen Phänomens als Risiko sind nach der Risikogesellschaftstheorie folgende: Das moderne Risiko beinhaltet eine Chance, d.h. eine positive Anlage (A.). Neben der Chance besteht eine Gefahr, die in zwei Richtungen wirkt: zum einen gegen den Erzeuger bzw. den Entscheider selbst (B.), zum anderen gegen Dritte. Dem letztgenannten Punkt wird aufgrund seiner Komplexität das gesamte sechste Kapitel gewidmet.

## A. Eigentum als Chance

Der Reichtum, den uns nach *Beck* die Risiken verschaffen, die Chance, besteht in der Abwesenheit von Mangel<sup>642</sup>. Versucht man das Eigentum als Risiko zu definieren, so fällt das hinsichtlich einer solchen Chance nicht schwer. Eigentum als Basis für Freiheit, soziale Sicherheit und Vermehrung durch Investition beinhaltet stets ein positives Potential. Dies trifft sowohl auf die im Bezug auf die Privaten Sicherheitsdienste relevanten Vermögen an Investitions- und Produktionsgütern zu als auch auf das persönliche Eigentum zum täglichen Gebrauch. In jedem Fall verhilft das Eigentum dank seiner rechtlichen und sozialen Stellung grundsätzlich zu Selbständigkeit und damit auch zu Freiheit.

Für den Unternehmer und seine Angestellten hat das Eigentum drei elementare positive Funktionen. Erstens ist die Aussicht auf Profit durch Eigentums- und Vermögenseinsatz der Beweggrund für jedes marktwirtschaftliche Handeln, zweitens bietet die Arbeit an den Produktionsmitteln des Arbeitgebers die Basis für das Einkommen der Arbeitnehmer. Drittens bildet das körperliche Eigentum als Investitionsgut darüber hinaus Sicherheiten, auf die in Zeiten der Rezession und der Expansion zurückgegriffen werden kann. Neben den Produktionsmitteln eignen sich dafür hauptsächlich Immobilien.

Für die Privatperson bedeutet das eigene körperliche Eigentum ebenfalls einen existentiellen Schutz. Die Selbständigkeit und Absicherung für etwaige wirtschaftlich schlechte Zeiten kann gewährleistet werden. Luxusgüter wiederum sollen ein angenehmeres Leben ermöglichen. Der ästhetische, kulturelle und bequeme Gehalt dieser Gegenstände – aber auch die Wertanlage mit Profitchancen – ist ein Gewinn für den Eigentümer und die Umwelt.

Daneben dient das körperliche Eigentum als Basis und Mittel des Tausches<sup>643</sup>. Der Eigentümer kann seine Güter direkt gegen andere und/oder Geld eintauschen. Dabei entscheidet er über den Einsatz und die Verwendung sowie den Weg, so daß ebenfalls eine Freiheitsfunktion beinhaltet ist.

## B. Eigentum als Gefahr?

Die Bestimmung der Gefahr ist wesentlich komplexer als die der Chance. Zur Orientierung soll auf die noch nicht angesprochenen Voraussetzungen

---

<sup>642</sup> BECK 1986, 25.

<sup>643</sup> Ausführlicher WOLF 1996, Rn. 79ff.

nach *Beck* zurückgegriffen werden. Für ihn bestimmen drei wesentliche Merkmale die Gefahr: sie ist nicht eingrenzbar (I.), nicht zurechenbar (II.) und nicht kompensierbar, d.h. versicherungsfähig (III.)<sup>644</sup>. Dazu tritt die Bedeutung der schon oben erwähnten gesellschaftlichen Akzeptanz von Gefahren und Risiken (IV.).

### *I. Grenzenlosigkeit der Risiken*

Nach *Beck* sind nicht nur Dritte von den Gefahren, die in den Risiken enthalten sind, betroffen (vgl. zu dieser Frage unten Kapitel 6), auch die Produzenten der Risiken selbst werden durch den sogenannten „Bumerang-Effekt“ durch sie bedroht. Dies mündet in seine Formulierung der „Einheit von Täter und Opfer“<sup>645</sup> und die Feststellung, daß es keine starren Grenzen zwischen den Risikogewinnern und den Risikoverlierern gibt<sup>646</sup>, also die Gefahren nicht eingrenzbar sind. Die einmal in Gang gesetzten Prozesse der Gefahrentwicklung sind in ihrer Auswirkung nicht mehr kontrollierbar. Die Entscheidung für das Risiko verselbständigt sich und trifft die ursprünglichen Entscheider wie ein Bumerang.

*Beck* hat bei dieser Vorstellung vornehmlich technische Emissionen vor Augen. Ereignen sich heutzutage Unfälle in Chemiefabriken oder Kernkraftwerken, so werden die Folgen möglicherweise auf der ganzen Welt sichtbar und schädigend. Auch die Betreiber müssen dabei die Luft atmen und das Wasser trinken, die durch ihre Fabriken verschmutzt wurden. Ein Verstecken vor den selbst produzierten technischen Gefahren ist nicht mehr möglich. Die Verlagerung der Produktion von bedenklichen Materialien ins Ausland, etwa in die „entfernten“ Entwicklungs- und Schwellenländern, garantiert keinen Schutz vor den Folgen von Desastern. Wind und Wasser umkreisen die Hemisphären und sind unaufhaltbar. Die Kategorie der Grenzenlosigkeit ist daher sowohl im geographischen wie auch im personellen Sinn gemeint.

Sieht man den Bumerang-Effekt mit *Beck* sich auch in „übertragenen Medien“ wie Geld, Besitz und Legitimation<sup>647</sup> niederschlagen, so zeigt sich, wie weit zurück die Gefährdung anderer reichen kann. Ob man die chemischen Anlagen und Kraftwerke in Europa oder Indien baut, bei ei-

<sup>644</sup> BECK 1988, 120; DERS. 1991b, 10.

<sup>645</sup> BECK 1986, 48ff.

<sup>646</sup> BECK 1988, 232f.

<sup>647</sup> BECK 1986, 50; *Beck* verwendet den Begriff Besitz größtenteils im nicht-juristischen Sinn und meint mit ihm auch das Eigentum.

nem Unglück zahlen alle dafür: fallende Grundstückspreise oder Entschädigungsmaßnahmen und Entwicklungshilfe, Verlust von Erholungsgebieten oder Zerstörung von Lebensraum und Migration sind die Folgen.

Aber gilt der Bumerang-Effekt auch im Bereich des körperlichen Eigentums? Ist der Eigentümer von Gefahren des Eigentums betroffen? Betrachtet man die Nachfrage nach den Privaten Sicherheitsdiensten, so zeigt sich, daß zumindest die Angst vor einer Bedrohung besteht, die aber nicht vom Eigentum ausgeht, sondern sich gegen das Eigentum richtet. Aber nicht nur die Gefährdung seiner Güter besorgt den Eigentümer, auch sein Leben und seine Gesundheit können beispielsweise durch gewalttätige Räuber bedroht sein. Die Eigentumsbedrohung beschränkt sich unterdessen nicht auf strafbares Verhalten, sondern ergibt sich auch aus den Gefahren der Natur, aus Unfällen und nicht strafwürdigem fahrlässigen Verhalten. Die Eigentumskriminalität ist nur ein Teil der möglichen Gefahren für das Eigentum.

Diese Bedrohungen gehen nicht vom Eigentum selbst aus, sondern stammen von außen. Sie stehen aber nichtsdestotrotz in einem kausalen Zusammenhang mit ihm. Die stärkere Verbreitung des Sacheigentums seit der Industrialisierung und die mit ihm durch die Liberalisierung verbundene wirtschaftliche und politische Macht hat auch seine Gefährdung erhöht. Schon im Jahr 1970 erkannte *Kaufmann*, daß die Vergrößerung der Bedrohung durch die Werterhöhung der verletzbaren Güter, sei es durch die quantitative Vermehrung, sei es durch die erhöhte Wertschätzung, bedingt ist<sup>648</sup>. Wie im vierten Kapitel dargelegt, wurden seit der Mitte des 19. Jahrhunderts die industriellen und privaten körperlichen Güter in einem bemerkenswerten Maße vergrößert. Die politischen Veränderungen brachten für ihre Eigentümer Selbständigkeit, Freiheit und Reichtum.

Dieser Prozeß hat seinen Ursprung im Mittelalter zur Zeit der Städtegründung, der beginnenden Arbeitsteilung und des nach-römischen Handels. Der Rechtsinhaber selbst kann aber seither seine Verteidigungsrechte und -möglichkeiten gegen die äußeren Gefahren aus *tatsächlichen* Gründen nicht mehr persönlich wahrnehmen und betraut Dritte mit diesen. *Stober* schreibt folgerichtig den Privaten Sicherheitsdiensten die Funktion zu, die sogenannte „Wahrnehmungslücke“ auszufüllen<sup>649</sup>.

---

<sup>648</sup> KAUFMANN 1970, 20.

<sup>649</sup> STOBER 1997, 894; ähnlich schon NITSCHKE 1994, 12; für die Niederlande HEIJBOER 1979, 15.

Der Eigentümer unüberschaubarer und von ihm nicht kontrollierbarer Güter ist *durch* seinen Reichtum *in* seinem Reichtum gefährdet. Sowohl sein Eigentum als auch er selbst sind Bedrohungen *aufgrund* seines Eigentums ausgesetzt. Ohne die äußeren Umstände bestünden diese Bedrohungen nicht, sind sie aber auf die Existenz und die Bedeutung des Eigentums zurückzuführen.

Im privaten Bereich schaffen die sogenannten „langfristigen Konsumgüter“, z.B. Autos, von denen zum Teil auch der Arbeitsplatz abhängt, die Situationen, in denen das Eigentum an ihnen und der Eigentümer aufgrund seiner Abhängigkeit selber gefährdet ist<sup>650</sup>. Aber auch das Haus, die Wohnung, Schmuck, Unterhaltungselektronik etc. stellen zum einen einen Anreiz für Straftäter dar, zum anderen können sie auch durch Natureinflüsse beschädigt oder zerstört werden. In der Wirtschaft können die Produktions- und Investitionsgüter durch unachtsame oder auch böswillige Angestellte und Dritte, Naturkatastrophen und andere Unglücksfälle gefährdet werden. Der „unbefugte Dritte“ trägt zur Gefährdung ähnlich bei wie ein Blitzschlag, der Büromaterialien unterschlagende Mitarbeiter wie ein Brand. Der Ladendiebstahl kann aufgrund seiner Verbreitung und Häufigkeit auch bei einem durchschnittlich geringen Warenwert durch die Summierung wirtschaftlich erheblich werden. Ferner führen der Rückgang der reinen Handarbeit und die Zunahme von Arbeit an Maschinen zu einer größeren Bedeutung der potentiellen Gefährdungen der Produktionsmittel. Fällt eine Maschine aus, so steht möglicherweise ein ganzer Betrieb und denkbarerweise auch der Betrieb seiner Kunden still.

Diese Gefährdungen und die Furcht vor ihnen werden zum Teil rein subjektiv empfunden, äußern sich aber für den betroffenen Eigentümer und Nutzer als objektive Bedrohung ihrer Freiheit und (wirtschaftlichen) Existenz. Viele Ängste sind inadäquat, werden aber von den Betroffenen, vom Staat und vom Bewachungsgewerbe sehr ernst genommen. Die absolute Kontrolle gegen die realen und fiktiven Gefahren ist nicht möglich und wird es um so weniger, je mehr körperliches Eigentum vorhanden ist. Die genannten Gefährdungen sind im allgemeinen nicht auszuschließen. Weder ist ein Ende der Vermögensdelikte noch der perfekte Angestellte bzw. eine „perfekte“ Umwelt ohne zerstörerische Einflüsse denkbar. Im Einzelfall können präventive Maßnahmen diese Bedrohungen verringern oder sogar

---

<sup>650</sup> Vgl. CREMER-SCHÄFER 1995, 315.

minimieren. Sie werden aber nie vollständig auszuschließen und stets dort vorhanden sein, wo körperliches Eigentum existiert.

Nicht nur die Menge, auch die Qualität der Güter ist erheblich. In den letzten vier Jahrzehnten machte sich beispielsweise im Konsumgüterbereich die zunehmende Technisierung bemerkbar. Dazu gehört insbesondere die qualitative Verbesserung von Unterhaltungselektronik, die ein beliebtes Ziel von Eigentumsdelikten ist. Die Weiterentwicklung zeigt sich unter anderem in dem geringeren Gewicht der Geräte bei höherer Funktionalität und steigendem Wert. Dadurch wurden Handys, Videorecorder, Kameras etc. zu leicht transportierbaren Gütern, die bei Diebstahl eine hohe Rendite in DM/kg versprechen<sup>651</sup>.

Der Bumerang-Effekt existiert im Eigentumsbereich nur mittelbar. Das Eigentum selbst bedroht nicht seinen Eigentümer oder sich selbst, es setzt ihn und sich Gefährdungen durch Dritte und durch die Umwelt aus. Es selbst ist keine Gefahr, aber regelmäßig vermittelt es eine solche. Insofern besteht ein qualitativer Unterschied zu den technischen Risiken im Sinne der Risikogesellschaftstheorie. Das Eigentum als solches ist im Gegensatz zum radioaktiven Brennmaterial neutral und ungefährlich. Während der Betreiber eines Atomkraftwerkes durch dessen Radioaktivität unmittelbar bedroht ist, ist der Eigentümer in seinen Gütern und Chancen nur durch die Bedrohung des Eigentums gefährdet.

Es wäre daher falsch, das Eigentum als unmittelbare Gefahr im Sinne des Bumerang-Effektes zu bezeichnen. Darüber hinaus betont das Bild des Bumerangs in Verbindung mit den technischen Risiken stärker die geographische Grenzenlosigkeit der modernen Gefahren. Faßt man aber den Rahmen des Bildes etwas weiter und gesteht ihm eine Interpretierung im *mittelbaren* Sinn zu, akzeptiert man also, daß im Kapitalismus eine ständige Gefahr für den Eigentümer, seine Freiheit, Selbständigkeit, unter Umständen seine Existenz und das Eigentum selbst *durch* das Eigentum aufgrund seines Wertes besteht, dann greifen die Metapher des Bumerangs und das Merkmal der Grenzenlosigkeit.

Wiederholt sei daran erinnert, daß hier ebensowenig wie bei *Beck* vergessen wird, daß es Gefährdungen, auch des Eigentums, schon früher gegeben hat. Das Besondere an der heutigen Situation ist jedoch, daß es sich nicht mehr um nur individuelle Gefahren handelt, sondern um solche, die alle bedrohen, denen sich niemand entziehen kann. Dies gilt auch für das

---

<sup>651</sup> Vgl. COHEN/FELSON 1979, 599.

Eigentum, denn neben der banalen Feststellung, daß heutzutage – zumindest in der westlichen Welt und in Deutschland im speziellen – fast ein jeder über Eigentum verfügt, das er nicht absolut überwachen kann und von dem er in der einen oder anderen Art und Weise abhängig ist bzw. das ihm viel bedeutet, sei schon hier auf die weiter unten (Kapitel 6) beschriebene gesamtgesellschaftliche Veränderung der Kontrollprozesse aufgrund des Sacheigentums verwiesen, die jeden treffen und eine neue Qualität besitzen.

## II. Fehlende Zurechenbarkeit

Herausragend an den heutigen Gefahren im Gegensatz zu den der vergangenen Jahrhunderten ist nach *Beck*, daß erstere von der gesamten Gesellschaft selbst erzeugt werden<sup>652</sup>. Nach Auffassung des Münchener Soziologen ist es aufgrund der heutigen globalen Interdependenzen konsequenterweise kaum noch möglich, einzelne Urheber von Gefahren und Schäden zu ermitteln, so daß die Kausalitätskriterien geändert werden müßten<sup>653</sup>. Die modernen Gefahren sind nicht zurechenbar. Das Verursacherprinzip, das die Zuordnung von und die Reaktion auf Gesetzesverstöße ermöglichen soll, würde nach *Beck* die Verursacher schützen und so die „organisierte Unverantwortlichkeit“ mit tragen<sup>654</sup>.

Zutreffend interpretiert *Prittwitz* die Theorie *Becks*, wenn er feststellt, daß man mit diesem zu dem Eindruck gelangt, daß die „individuelle Zurechnung der Luxus ist, den sich die Risikogesellschaft nicht leisten kann.“<sup>655</sup>. Die individuelle Verantwortlichkeit ist faktisch entweder vollständig abgelöst durch eine kumulative oder durch eine nicht mehr nachvollziehbare mehrgliedrige bzw. mittelbare Kausalitätskette. Dies bildet insbesondere im Rahmen rechtlicher Reaktionsmöglichkeiten ein Hindernis. Die Erwiderung auf gefährliche Handlungen ist gehemmt, denn die bislang herrschenden Schemata der Reaktion knüpfen an die einfache Zurechenbarkeit des Verhaltens an.

Die Begrifflichkeiten zur Zurechenbarkeit, die wir bislang aus dem Gefahrenabwehrrecht kennen, verlieren in der Tat an Bedeutung, denn die Anknüpfungspunkte verschwinden zum Teil. Die herkömmlichen Katego-

---

<sup>652</sup> BECK 1986, 300.

<sup>653</sup> BECK 1986, 83f.

<sup>654</sup> BECK 1988, 11, 99f., 104.

<sup>655</sup> PRITTWITZ 1993, 200.

rien des Gefahrenabwehrrechts greifen nicht mehr in allen Bereichen. Der unmittelbare Verursacher ist jedoch weiter das Leitbild des Polizeirechts. Er ist nach geltendem Recht der Verantwortliche und damit „polizeipflichtig“. Das Kriterium der Unmittelbarkeit bedeutet eine gewollte Einschränkung der Äquivalenztheorie, nach der jedes Verhalten kausal ist, das nicht hinweggedacht werden kann, ohne daß der Erfolg entfielen. Unmittelbarkeit liegt nur dann vor, wenn die „polizeiliche Gefahrenschwelle überschritten“ wird<sup>656</sup>. Dies ist ein kritisches Stichwort, denn es wirft neue Wertungsfragen auf. Viel gewonnen ist mit dieser Eingrenzung also nicht, die Zurechenbarkeit von einem bestimmten Verhalten ist weiterhin nicht objektiv bestimmbar.

Immerhin gibt es die rechtliche Figur des „Zustandsstörers“, der als Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die Gefahrenquelle unabhängig von seinem Verhalten polizeipflichtig sein kann. Dies betrifft ihn aber ebenfalls nur dann, wenn die Sache *unmittelbar* Gefahren verursacht<sup>657</sup>. Dies ist nicht der Fall, wenn erst durch ein hinzukommendes (rechtswidriges) Verhalten eines Dritten die Störung der öffentlichen Ordnung eintritt<sup>658</sup>. Für viele Fälle der kumulativen Gefährdung ist deshalb keine Zurechnung möglich.

Gibt es keine unmittelbaren Verursacher, dann vielleicht mittelbare. Diese Konstruktion stellt jedoch noch weitaus höhere Anforderungen, die die Beschränktheit des herrschenden Verursachungsprinzips offenbaren. Begünstigt ein „Verursacher“ den Eintritt der Gefahr im Fall des niedrigsten Verursachungsbeitrags, dann ist er gefahrenrechtlich heute nur verantwortlich, wenn er als sogenannter Zweckveranlasser das polizeiwidrige Verhalten des Dritten beabsichtigt oder in Kauf genommen hat, was fast nie nachzuweisen sein wird. Die bloße Mitverursachung wiederum ist nicht im Gesetz geregelt und findet auch in der Literatur kaum Beachtung. Die für die Eigentümer entstehenden Gefahren werden nicht durch das Eigentum unmittelbar verursacht. Sie werden durch die Gesellschaft und ihre Wertordnung selbst erzeugt und sind daher nicht ohne weiteres zurechenbar. Der Eigentümer ist weder der unmittelbare Verursacher noch Zweckveranlasser von Vermögensdelikten, Natureinwirkungen oder fahrlässigem Verhalten Dritter. Er ist insbesondere kein Zustandsstörer im Sinne des

---

<sup>656</sup> Vgl. VG Freiburg VBIBW. 1994, 212.

<sup>657</sup> REICHERT/RUDER/FRÖHLER 1997, Rn. 266.

<sup>658</sup> REICHERT/RUDER/FRÖHLER 1997, Rn. 257.

Gefahrenabwehrrechts, denn auch für ihn gilt, daß nur unmittelbar verursachte Gefahren von ihm zu verantworten sind. Die Rechtsordnung schützt den Eigentümer in seinen Positionen und macht im Rahmen der grundgesetzlichen sozialen Pflichten nur geringe Abstriche von seinen Rechten. Insofern kann man beim Eigentum von einer legalisierten Ursache sprechen<sup>659</sup>.

### III. Fehlende Kompensierbarkeit

Die technischen Gefahren und ihre Folgen sind nur im bestimmten Maße auszugleichen. Die unwiderrufliche Zerstörung droht durch Atomkraft, Brand und Vergiftung und kann nur in geringem Maße pekuniär kompensiert werden. Die Versicherungswirtschaft ist lediglich bis zu einem bestimmten Maße bereit und auch fähig, die Gefahren abzusichern und bei deren Verwirklichung den Schaden auszugleichen. Jedoch ist überraschend, wie weit Versicherungsunternehmen gleichwohl Schutz gewähren. So existiert etwa für den Bereich der technischen Risiken im *Beck*'schen Sinn eine „Industrie-Straf-Rechtsschutz-Versicherung“ (ISRSV), die Unternehmen bei „Straf- und Ordnungswidrigkeitenverfahren [...] wegen des Vorwurfs der Umweltschädigung“<sup>660</sup> in Anspruch nehmen können. Das Kriterium der fehlenden Kompensierbarkeit als Merkmal der modernen Risiken ist folglich kein striktes.

Das Eigentum als mittelbaren Gefahrenherd zu versichern, geschieht nicht direkt, sondern nur in Rückwirkung als Schutz *vor* Beeinträchtigungen. Dieser Schutz beruht zum Großteil auf der schon erläuterten Gefährdung des Eigentums aufgrund seiner eigenen Existenz. Die Parallele zu den technischen Gefahren kann daher weiter gezogen werden. Im Bereich der Eigentumsgefährdung durch Eingriffe Dritter besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Diebstahlsversicherungen abzuschließen. Die Sachversicherungen bieten grundsätzlich auch einen umfassenden Schutz im Versicherungsfall, denn die Schäden am versicherten Gut selbst sind in Geldwerten bezifferbar. Die Versicherungsunternehmen stellen jedoch über den *Verband der Sachversicherer (VdS)* und selbständig Bedingungen. Der Einbau bestimmter Türbeschläge, das Aktivieren des Lenkradschlosses oder das überdachte Unterbringen von Fahrrädern sind nur einige der Beispiele aus dem privaten Bereich.

<sup>659</sup> Vgl. für das Polizeirecht REICHERT/RUDER/FRÖHLER 1997, Rn. 267, ohne Bezug zum Eigentum.

<sup>660</sup> § 1 I 2 Sonderbedingungen ISRSV; näheres bei HALSER 1994, 42ff.

Auch im betrieblichen Umfeld verlangen die Versicherer bestimmte Standards, die regelmäßig erhöht werden. Einige Konstellationen sind daher auch im Bereich der Gefährdung des Eigentums durch Dritte nicht mehr versicherbar. Ausschlussklauseln gehören zum Standard jeder Versicherung<sup>661</sup>, der Nutzungsausfall wird grundsätzlich nicht kompensiert. Die Möglichkeiten, dem zu entgehen, sind das höhere Risiko der Eigentumsbeschädigung einerseits und andererseits die Befolgung der Versicherungsbedingungen. Übrig bleiben werden aber weiterhin - im verstärkten Maße - Sachlagen, die nicht mehr von den Versicherungsunternehmen gedeckt werden. Die Versicherbarkeit und damit die Kompensierbarkeit ist daher auch hinsichtlich des Eigentums nicht vollständig gegeben.

Daneben treten die als Bedrohung bzw. als schädigend empfundenen Sachverhalte, die aufgrund ihrer Unbestimmtheit von vornherein nicht versicherbar sind. Der drohende Ausfall von Gewinn ist per se nicht versicherbar. Der Schutz davor wird jedoch auf andere Weise versucht. Präventive Maßnahmen anstelle von Kompensation sollen die Entstehung von Gefahren verhindern. Das *Potential* der Gefahr bleibt aber letztlich immer. Die strikteste präventionistische Kontrollstruktur zur Eigentums- und Gewinnsicherung kann nicht den Reiz und die Verwundbarkeit von Eigentum und Gewinn unterdrücken.

#### *IV. Akzeptanz*

Gefahr und Protest, Risiko und Reaktion sind durch drei Ebenen von einander getrennt: erstens durch das Ausmaß der potentiellen Schäden, zweitens durch das Wissen um diese und drittens durch die Akzeptanz der Gefahren<sup>662</sup>. Das Bemerkenswerte an den durch die Akkumulation von Eigentum und die rechtliche und gesellschaftliche Stärkung herausgebildeten Gefahren für das Eigentum und den Eigentümer ist, daß die Ursachen offensichtlich akzeptiert werden. An dieser Stelle ist von Interesse der schon oben angedeutete allgemeine Konsens zur Eigentumsordnung, der nach dem Zusammenbruch der sozialistisch genannten Systeme in Osteuropa gefestigt wurde<sup>663</sup>. Wie dieser Konsens strukturiert ist und wer an ihm partizipiert, ist im folgenden zu untersuchen. Die Ausführlichkeit ist durch die

---

<sup>661</sup> Vgl. HALSER 1994, 41.

<sup>662</sup> BECK 1988, 81.

<sup>663</sup> Beck konstatiert, daß unser gesellschaftlich konsensuelles „Weiter-so“ Kraft aus dem Untergang der östlichen Machtstrukturen gezogen hat, vgl. BECK 1995, 27.

schon im ersten Kapitel geschilderte Bedeutung der Akzeptanz für den Umgang mit Risiken bedingt.

Das marktwirtschaftliche System der Wachstumsgesellschaft, in der wir uns befinden, ist weiterhin durch die ständige Zunahme der sachlichen Produktionsmittel geprägt. Die Bedeutung dieser Güter wurde sehr früh erkannt, denn sie ermöglichen die Produktion *und* die Weiterentwicklung ihrer selbst sowie die Bildung von Gewinnen. Die technische Innovation, die Sicherung von Ressourcen, um Investitionen in neue Produktionsmittel vornehmen zu können, und die Globalisierung zur Erschließung neuer Märkte sind die Grundelemente der Marktwirtschaft. Das unaufhaltsame Wachstum ist Weg und Ziel unserer Gesellschaft. Denn nur das Streben nach Fortschritt kann augenscheinlich einen Stillstand unserer Gesellschaft, eine „lähmende Befriedigung“ verhindern<sup>664</sup>.

Die Gewinnmaximierung im Wettbewerb ist darauf angewiesen, neue Wege zu suchen, um dem anderen eine Nasenlänge voraus zu sein. Um Versuche wagen zu können (Risiken eingehen zu können), braucht es eine materielle Absicherung, die das Eigentum als Investitionsgut bieten kann. Die doppelte Bedeutung als Basis und Quelle zur Weiterentwicklung gibt dem Eigentum dabei seine Relevanz in unserem wirtschaftlichen System. Dies wird durch die volkswirtschaftliche Kennzeichnung des Eigentums als einerseits ordnende und andererseits dynamische Funktion deutlich<sup>665</sup>. Die Wachstumsspirale ist unendlich und fester Bestandteil der westlichen Gesellschaft. Die ständig steigende absolute Verbesserung der Lebensverhältnisse scheint dieses Prinzip zu rechtfertigen; eine Selbstverständlichkeit kennzeichnet das System.

Das Bundesverfassungsgericht fundamentierte schon im 24. Band seiner Entscheidungen die Systemherrschaft der Marktwirtschaft, als es in Art. 14 GG das Privateigentum als Maßstab des Grundrechts und der Freiheit begriff. Es führte aus: „Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht, das in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit steht. Ihm kommt im Gesamtgefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich sicherzustellen und ihm damit eine eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen. Die Garantie des Eigentums als Rechtsein-

---

<sup>664</sup> „Stillstand ist Rückschritt“ lautet ein Werbeslogan der IBM-Deutschland im Jahr 1998, FAZ v. 08.08.1998.

<sup>665</sup> Vgl. SOBOTKA 1994, 194.

richtung dient der Sicherung dieses Grundrechts. Das Grundrecht des Einzelnen setzt das Rechtsinstitut 'Eigentum' voraus; es wäre nicht wirksam gewährleistet, wenn der Gesetzgeber an die Stelle des Privateigentums etwas setzen könnte, was den Namen 'Eigentum' nicht mehr verdient<sup>666</sup>.

Damit wird die zentrale *funktionale* Bedeutung des Eigentums für die Grundordnung und zugleich die *grundsätzliche* des Rechtsinstituts für den Einzelnen deutlich. So wird auch in der modernen juristischen Literatur das Privateigentum als die „immer noch sicherste Grundlage für die Unabhängigkeit des einzelnen“ bezeichnet, die „am besten in der Lage ist, seine (die des Eigentümers, d. Verf.) Unabhängigkeit zu wahren“<sup>667</sup>.

Auch die EU und das Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention schützen das Privateigentum als Individualrecht<sup>668</sup>. Daneben zeigen die gesetzlichen Sicherungsmaßnahmen zur Verhinderung des Mißbrauchs der Eigentumsmacht die Stärke dieser Systemkomponente. So soll das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einen Wettbewerb unter mehreren ermöglichen, um die Monopol- und Oligopolbildung zu verhindern.

Die Bedeutung des Eigentums in diesem gesellschaftlichen Umfeld und seine Akzeptanz müssen hier jedoch noch präziser herausgearbeitet werden. Die Verbindung der sozialen Fragen mit den *technischen* Risiken hat insbesondere *Dörre* erkannt<sup>669</sup>. Die Risikogesellschaft ist seiner Auffassung nach weiterhin ein *Risikokapitalismus*. Das heißt, daß die „Fortschritts- und Klassenkonflikte“ nicht zusammenhangslos nebeneinander stehen. Die soziale Komponente muß aber um so mehr bei den sozialen Risiken, von denen eines möglicherweise das Eigentum ist, beachtet werden. Die Einwirkungen auf die Gesellschaftsstrukturen sind direkter und sollten leichter erkannt werden können als bei den technischen Gefahren. Soziale Risiken können aber stärker gebundenen Paradigmen unterliegen als technische. Insbesondere fehlt ihnen oft die Konkurrenz der Alternativen. Soziale Konzepte sind darüber hinaus auch schwerfälliger, ihre Änderung und die dadurch bedingten Folgen möglicherweise folgenreicher und schwerer einzuschätzen. Damit wird schon die Wahrnehmung bestimmter sozialer Risiken beeinträchtigt, ihre Akzeptanz aber möglicherweise erleichtert.

---

<sup>666</sup> BVerfGE 24, 367, 389.

<sup>667</sup> SCHWAB/PRÜTTING 1997, Rn. 303 a.E.

<sup>668</sup> Dazu WOLF 1996, Rn. 35.

<sup>669</sup> DÖRRE 1991, 242.

## 1. Beginn der Akzeptanz

Wie im vierten Kapitel und oben aufgezeigt, hat die Zunahme der materiellen Güter im Laufe der Jahrhunderte Dimensionen angenommen, die eine Fremdüberwachung erfordern<sup>670</sup>. Hier offenbart sich das schon von anderer Seite bemängelte Fehlen der historischen Perspektive des *Beck*'schen Ansatzes<sup>671</sup>. Die Risiken unserer Zeit, auch wenn man sie auf die technischen beschränkt, sind von den Entscheidungsparametern bestimmt, die sich zum Teil schon vor Jahrhunderten entwickelten und ihren Ausgang hatten. Insoweit ist die Risikogesellschaft keine überraschende, revolutionäre Erneuerung, sondern gleicht dem Ergebnis einer Evolution. Die Geschichte der Risikobereitschaft der Unternehmer reicht zurück bis ins Mittelalter.

Neben der faktischen Zunahme des Eigentums in Menge und Umfang hat sich offenbart, daß der Staat trotz seines Gewaltmonopols nicht in der Lage ist, den Wünschen der Eigentümer entsprechend den Schutz dieser Güter zu besorgen. Die ersten Erscheinungsformen von privater Schutzgewährung durch Zechenwehren und die Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden mit Hilfe von Hüttenpolizisten in den späten 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts waren Ausdruck dieses Defizits. Bei ihnen stand jedoch nicht der unmittelbare Güterschutz im Vordergrund, sondern die Produktionssicherung durch Unterdrückung von Streiks.

Die Fabrikdiebstahlsvereine wiederum zeigten das Interesse der Unternehmer an wirtschaftsinterner, d.h. *unabhängig* von staatlichem Einfluß strukturierter Sozialkontrolle zum Schutz auch der körperlichen Güter. Die Bildung der Werkschutzabteilungen war nur die mittelfristige Umsetzung dieses Interesses. Die kommerzielle, nicht-staatliche Überwachung wurde ab dem ausgehenden 19. Jahrhundert von der Wirtschaft akzeptiert. Man arrangierte sich mit den systemimmanenten Gegebenheiten des Wirtschaftsliberalismus, wobei der Boden dafür schon frühzeitig durch die Implementierung des kapitalistischen Systems bereitet worden war.

---

<sup>670</sup> Der Verweis und das Zitat bei FOUCAULT 1977, 97, auf CHAUNU 1971, 56, in diesem Zusammenhang sind nicht zutreffend. *Chaunu* äußert sich an dieser Stelle nicht - wie *Foucault* fälschlicherweise nahelegt - zur „Vervielfältigung der Reichtümer und Güter und des ‚daraus folgenden Sicherheitsbedürfnisses‘“, sondern zum Sicherheitsbedürfnis der Flüchtlinge 1760-1789 in Frankreich.

<sup>671</sup> Vgl. BONSS 1995, 19.

## 2. Bürger als Eigentümer

Auch im privaten Bereich des Einzelnen ist die Notwendigkeit des ständigen Wachstums Programm und das Eigentum von teilweise schon (wieder) elementarer Bedeutung. Für bestimmte Berufsgruppen war das körperliche Eigentum schon im Mittelalter von existentieller Bedeutung. Die Handwerker und teilweise die Bauern hingen auch damals in ihrem Einkommen von ihren Produktionsmitteln ab.

Zur Jahrhundertwende erlangten jedoch breitere Bevölkerungsschichten Eigentum, das nicht zur Produktion diente. Durch die Erfolge der Arbeiterbewegung, die Ende des letzten Jahrhunderts an Einfluß gewann und auf die Lohn- und Sozialpolitik einzuwirken begann, kann seitdem auch der „einfache Bürger“ am Kapitalismus als Kapitalist und nicht nur als Produktionskraft partizipieren. Die Erhöhung der Löhne, die Verringerung der Arbeitszeiten, die Einführung von Betriebsräten und die Unternehmensbeteiligung u.a. durch Aktien haben einen Großteil der Bevölkerung in die Gruppe der am Wachstum Teilhabenden und Interessierten gehoben. Neben dem Konsum wurde dadurch Teilen der Bevölkerung, die vormals grundsätzlich nur von ihrem Einkommen leben konnten, auch die Möglichkeit der Investition eröffnet, um längerfristig von den Einkünften zu profitieren.

Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte die Mehrheit der Bevölkerung an die bürgerlichen Gesellschaftsvorstellungen an. *Mitscherlich* spricht davon, daß auf „die Schrecklähmung 1945 [...] ein Schreckegoismus der Überlebenden“ folgte<sup>672</sup>, der sich mit den ursprünglichen bürgerlichen Bestrebungen des 19. Jahrhunderts bestens vertrug. Der Wirtschaftsaufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg hat daneben den breiten Erwerb von Luxusgütern ermöglicht. Die modernen Formen des Abzahlungskaufes bzw. Leasings haben darüber hinaus die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Waren vermehrt.

Ein Anzeichen für den Bedeutungszuwachs des Einkommens und in der Folge des Eigentums auch bei den Arbeitnehmern ist die gestiegene Sparquote. Das Sparen ist insbesondere Voraussetzung für größere Anschaffungen. Während 1907 aufgrund der niedrigen Einkommen der Anteil der Ersparnisse am verfügbaren Nettoeinkommen bei ein bis zwei Prozent lag, stieg er über 1955 mit 5,6% auf 12,5% im Jahr 1974, sank in den 90er Jah-

---

<sup>672</sup> MITSCHERLICH 1965, 66.

ren jedoch leicht ab auf 10,9% in 1997<sup>673</sup>. Ende des Jahres 1997 verfügte jeder Bundesbürger über durchschnittlich DM 65.000 Sparguthaben, ca. DM 4.000 mehr als im Jahr davor<sup>674</sup>. Das Grundvermögen der natürlichen Personen hat sich von DM 8,56 Mrd. im Jahr 1953 über 1972 mit DM 15,92 Mrd. und 1983 mit DM 141,54 Mrd. auf DM 189,8 Mrd. im Jahr 1993 drastisch vermehrt<sup>675</sup>. Für die Einordnung in das konsensuelle System unserer Gesellschaft bedeutet dies zweierlei: einerseits, daß der Konsumdruck nicht so hoch ist, daß nicht ein Zehntel des verfügbaren Einkommens auf die „hohe Kante“ gelegt werden kann.

Andererseits unterstützt es die hier vertretene These, daß die Vermögensbildung und das Eigentum als solches heutzutage auch für die unselbständigen Arbeitnehmer einen weitaus höheren Stellenwert als in den vergangenen Jahrhunderten haben. Die Bevölkerung kann es sich leisten, Eigentum zu haben, und wird so in das System der Eigentumsumsorgung einbezogen. Die Eigentumssicherung hat auch für den Bürger, der nicht Geschäftsmann ist, an Bedeutung gewonnen<sup>676</sup>.

Daß die Vermögensvermehrung beim Bürger nicht nur eine Verheißung sein kann, offenbart sich in der zunehmend vom Staat geforderten Eigen-sorge, zu der zweifelsohne mehr Personen fähig sind. Rechtswissenschaftler sprechen zum Teil vom „Erinnern“ der Bürger und Unternehmen an ihre entsprechende Verantwortung<sup>677</sup>. Noch in den siebziger Jahren gab es aber die verbreitete Meinung, daß das Eigentum seine Funktion als Garant individueller Daseinsvorsorge aufgrund der staatlichen Sozialleistungen verlieren würde<sup>678</sup>. Der Wohlfahrtsstaat sorgte sich in dieser Zeit um die unterschiedlichsten Lebensaspekte seiner Bürger und Bürgerinnen. Von dieser Vorstellung rückt der schlanke Staat der 80er und 90er wieder ab.

---

<sup>673</sup> BECK 1986, 123; STATISTISCHES BUNDESAMT <<http://www.statistik-bund.de/presse/deutsch/pm/p8062121.htm>> v. 12.01.1998.

<sup>674</sup> DPA-Meldung v. 17.07.1998.

<sup>675</sup> STATISTISCHES BUNDESAMT, Lange Reihen aus der Vermögenssteuerstatistik, 1994.

<sup>676</sup> Hier sei schon vorweggenommen, daß der Markt der Privatnutzer von Anbietern kommerzieller Sicherheit langsam entdeckt wird, wie NOGALA 1998, 134, aufgezeigt hat. Vgl. auch FAZ v. 03.07.1997, wonach die *Raab-Karcher Sicherheits GmbH* mit einer Tochterfirma insbesondere mit günstigen Funkalarmsystemen den Privatmarkt erschließen will.

<sup>677</sup> STOBER 1997, 892.

<sup>678</sup> DAUBLER 1976, 218 m. Nw.

Die drei von *Kaufmann* benannten Epochen<sup>679</sup> der vorindustriellen sozialen Sicherung durch Familie und Heim, der sich anschließenden „liberalen“, d.h. individualistischen Zeit und schließlich der kollektiven Sicherung als Folge der Erkenntnis der Unmöglichkeit der eigenverantwortlichen Sicherung bestimmter Bevölkerungsgruppen müssen daher heute durch eine neue ergänzt werden, in der wir uns seit gut 20 Jahren befinden. Die kollektive soziale Sicherung wird teilweise aufgelöst durch die erneut individualistisch ausgerichteten Reformen. Neben den sozialen Bereichen der Alters-, Arbeitslosigkeits- und Krankenversorgung wird aber auch in der Kriminalpolitik das Verantwortungsbewußtsein des Bürgers geschult<sup>680</sup>.

Betrachtet man die Resultate dieser Aufgabenverlagerung, so zeigt dies heute eine Belastung der Bürger. *Beste* und *Voss* gehen so weit zu sagen, daß der „staatliche Hinweis auf das Selbsthilfepotential der Bürger“ einen Rückzug aus der verfassungsgebundenen Aufgabe der Sicherheitsleistung für die Gesellschaft darstellt<sup>681</sup>. Offensichtlich würde der Staat durch die Neuorganisation informeller Sozialkontrolle mittels Präventionsräten etc. und die Vorverlagerung der strafrechtlichen Kontrolle sein vermindertes *direktes* Engagement ausgleichen wollen. Darauf soll näher in Kapitel 6 eingegangen werden.

Offen bleiben muß hier die Frage, ob der Rückzug des Staates aus der Sozialleistung (trotz Pflegeversicherung) auch ohne die erfolgte Verbesserung des allgemeinen Lebensstandards stattfände. Eindeutig ist jedoch die Konsequenz: der soziale Wert von Einkommen und von Eigentum steigt. Zusätzlich wird die Eingehung von persönlichen Risiken heutzutage als notwendig erachtet und propagiert<sup>682</sup>. Mobilität und die Bereitschaft, unsichere Wege im Berufsleben (z.B. die der sogenannten „Existenzgründungen“ in zukunftsversprechenden Branchen) zu beschreiten, sollen die Wirtschaft beleben und Marktlücken durch den Einsatz flexibler (und dadurch auch riskanter) Arbeits- und Finanzkraft erschließen.

---

<sup>679</sup> KAUFMANN 1970, 18.

<sup>680</sup> Vgl. FILSECK 1996, 13f.

<sup>681</sup> BESTE/VOSS 1995b, 322f.; auch das Bewachungsgewerbe stellt die „Eigenverantwortung“ der Bürger und der Wirtschaft im Bereich der Sicherheit in den Vordergrund, vgl. v. ARNIM 1999, 51.

<sup>682</sup> EVERS/NOWOTNY 1987, 61.

### 3. Kritik und Akzeptanz

Das Aufkommen neuer Gefahren wird in vielen Bereichen kritisiert. Die öffentliche Besorgnis über Giftmüll, atomare Bedrohung, die Überfischung der Meere dank Echolot und Treibnetz oder die pharmazeutische und genetische Hochzüchtung von Nutzpflanzen und -tieren ist beachtlich und zuweilen folgenreich. Daß viele der Risiken aber möglicherweise in einem unvermeidbaren Zusammenhang mit unserem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen System stehen, liegt in einem Bereich, der wenig beleuchtet wird. Immerhin haben u.a. wissenschaftliche und technische Entwicklungen den selbstsicheren Optimismus, daß alles sich positiv weiterentwickeln wird, verschwinden lassen<sup>683</sup>.

Die Verweisung auf Eigenverantwortung und die Konzentrierung auf das Ich, die Individualisierung in der Moderne, stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit der schwindenden sozialen Sicherung des Einzelnen. Die Individualisierung begann schon im letzten Jahrhundert. Mit der Industrialisierung und der Bevölkerungsmigration in die Großstädte setzte ursprünglich die Auflösung der *emotionalen* Sicherheit, die die Familie gewährleistete, ein. Nach einem Zwischenspiel, das am Ende des letzten Jahrhunderts begann und vor ca. 25 Jahren seinen Höhepunkt fand, zieht sich in den 90er Jahren dieses Jahrhunderts der Staat aus dem Bereich der materiellen sozialen Sicherung wieder zurück. Die *private* Altersvorsorge gewinnt an Bedeutung, auch die drohende Arbeitslosigkeit befließigt zum umsichtigen Ansparen bzw. zum Abschluß privater Sicherungen. Die Vermögensbildung und damit auch das körperliche Eigentum erhalten somit stärker existentielle Züge.

Dem entspricht die erfragte Angst der Bevölkerung. Gegenüber der körperlichen und geistigen (z.B. Ehre) Unversehrtheit steht heute das Eigentum im Vordergrund der Gefährdungen, welche den Bürger und den Geschäftsmann besorgen<sup>684</sup>. Nach einer neueren Untersuchung<sup>685</sup> fürchtet der Durchschnittsbürger weitaus mehr die (eigene) Arbeitslosigkeit, den Anstieg der Lebenshaltungskosten sowie die Absenkung des eigenen Lebensstandards im Alter durch Einkommenseinbußen oder Krankheit als Straf-

---

<sup>683</sup> EVERS/NOWOTNY 1987, 22f., 29.

<sup>684</sup> Vgl. WETZELS et al. 1995, 195.

<sup>685</sup> Vgl. Rheinische-Post <<http://rp-online.de/topnews/1510/angst.shtml>> v. 16.10.1997.

taten und Kriminalität. Dieses Ergebnis hat sich in verschiedenen anderen Studien herauskristallisiert<sup>686</sup>.

Ein weiteres Anzeichen für die „Individualisierung“ der Arbeitnehmer ist die geringer werdende Organisierung im Arbeitsleben. Hirsch erkannte schon im Jahr 1980, daß die deutsche Gesellschaft seit der Mitte der siebziger Jahre durch „das Zerbrechen traditioneller Interessensolidaritäten und erzwungene Individualisierung gekennzeichnet ist“<sup>687</sup>. In West- und Mitteleuropa sinkt beispielsweise der Anteil der gewerkschaftlich zusammengefaßten Berufstätigen, in Deutschland von 1984 bis 1995 von 35,5% auf 28,9%. Neben der Tatsache der Zunahme der Anzahl derjenigen Beschäftigten, die sich *generell* weniger gewerkschaftlich zusammenschließen (Dienstleister, Teilzeit-Arbeitnehmer), und der der Änderung von Arbeitsgesetzen sieht das *Institut für deutsche Wirtschaft (IW)* die höhere Bereitschaft der Arbeitnehmer, ihre Interessen eigenständig durchzusetzen, als Hauptgrund für dieses Phänomen<sup>688</sup>.

Die verbreitete Unsicherheit glauben Evers/Nowotny zumindest hinsichtlich der sozialen Lage von der Krise auf dem Arbeitsmarkt herleiten zu können. Die Arbeit als „identitätsstiftende“ Erfahrung unserer industrialisierten Gesellschaft würde durch die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in Frage gestellt werden, was zwangsläufig zu Unsicherheiten führt<sup>689</sup>. Das körperliche Eigentum als Sicherheit zu hinterfragen, kann daher nicht erwartet werden. Versteht man die Kategorie des Eigentums angesichts seines Stellenwertes heutzutage ebenfalls als eine „identitätsstiftende“ Erfahrung, so können geforderte Eigensorge, die Abhängigkeit vom Eigentum und die Eigentumskriminalität den Wunsch der Bevölkerung nach intensivem Eigentumsschutz mit erklären.

Das Eigentum als Grundlage unseres Wirtschaftssystems steht stärker im Mittelpunkt unserer Existenz, wird neben den anderen Gefahren aber auch

<sup>686</sup> Siehe die Nachweise bei KURY/OBERGFELL-FUCHS 1998, 31; anders möglicherweise in Stuttgart, wo die Bürger bei einer Befragung des *Statistischen Amtes* der Stadt zu 67% antworteten, daß die Unsicherheit auf den Straßen ein Problem sei. Dies umfaßt wohl aber auch den Straßenverkehr. Die Kriminalität sehen nur 57% als Problem, die Arbeitslosigkeit in der Stadt hingegen 63%; *Statistisches Amt Stuttgart* zit. in DP 1998, 97.

<sup>687</sup> HIRSCH 1986, 49.

<sup>688</sup> FAZ v. 14.06.1998.

<sup>689</sup> EVERS/NOWOTNY 1987, 62.

seit der Jahrhundertwende durch die Kriminalität stärker gefährdet. Während die Häufigkeitszahl (polizeilich registrierte Fälle pro 100.000 Einwohner) von einfacher Körperverletzung im Jahr 1957 in Deutschland bei 81,5 lag, stieg sie über 1977 mit 131,1 auf 262 im Jahr 1996 an. Für die gefährliche und schwere Körperverletzung lagen die Daten bei 52, 85,7 und 124 Fällen. Weitaus dramatischer verlief hingegen die Entwicklung bei den Diebstahlsdelikten. Im Jahr 1957 betrug die Häufigkeitszahl schon 1.330, steigerte sich jedoch über 1977 mit 3.501 auf mittlerweile 4.313 im Jahr 1996<sup>690</sup>.

### V. Gefahr und Lösung

Die dennoch ausbleibende Reflexion über das Eigentum als Vermittler und Ursache von Gefahren ist angesichts seiner Verbreitung wenig verwunderlich. Eine Infragestellung des Systems der Wachstumsgesellschaft, das auf dem liberalen und verbreiteten Eigentum beruht und das Wünsche mit hervorruft *und* befriedigt, wäre widersprüchlich<sup>691</sup>. Das Streben nach sozialer Absicherung, Vermehrung von Reichtum und der Ansammlung von Gütern bzw. Eigentum ist für uns alle und das System, in dem wir leben, der Standard und überdeckt die Ursachen für die Bedrohungen. Diese werden offensichtlich aus dem Gefahrendiskurs ausgeklammert und akzeptiert. Die durch das Eigentum vermittelten Gefahren harmonisieren dabei mit dem marktwirtschaftlichen System: es treibt sich durch sie selbst voran<sup>692</sup>. Die Basis unserer Gesellschaft ist zwar durch Entscheidungsprozesse, also menschliches Handeln begründet worden, doch die Dynamik der auf Wachstum beruhenden Entwicklung hat sich im Laufe der Zeit verselbstständigt<sup>693</sup>.

Die Antwort auf die damit verbundenen Risiken muß folglich ebenfalls systemimmanent und pragmatisch sein: die kommerziell angebotene Verschaffung von Sicherheit *paßt* genau in dieses System. Die liberale Ideologie als Träger der Moderne enthält nach *Luhmann* ein „verstecktes Pro-

---

<sup>690</sup> PKS 1957, 2, 99; 1977, 10; 1996, 6.

<sup>691</sup> Ähnlich NOGALA 1995, 257.

<sup>692</sup> BECK 1986, 30, 74; vgl. auch HOOGENBOOM 1990, 30, der von einem halb-automatischen Prozeß spricht, der für das Wachstum des Bewachungsgewerbes verantwortlich ist.

<sup>693</sup> BECK 1988, 116.

gramm für die Umstellung der Gesellschaft auf Risiken<sup>694</sup>. Die *liberale* Einstufung des Eigentums als Wurzel der Freiheit verlangt nicht nach staatlichem Schutz. Vielmehr beruht die eigene, private Schutzwahrnehmung auf der Idee des liberal-demokratischen Staates des 19. Jahrhunderts<sup>695</sup>. Das Eigentum in den eigenen vier Wänden oder auch auf dem Firmengelände gehört zum Privatbereich des Bürgers bzw. Unternehmens, den beide frei von staatlicher Kontrolle wissen wollen. Insofern bietet sich die auftragsgebundene Bewachung durch private Dritte an.

Parallel zur Ausbreitung des Eigentums auch bei den einfachen Arbeitnehmern, zur „internalization“ (dem Prozeß der Eigentumsvergrößerung und -konzentration), zur Entstehung des „Mass Private Property“ und zur qualitativen Höherbewertung des körperlichen Eigentums läßt sich entsprechend die Zunahme der Betätigungsfelder der kommerziellen Sicherheit verfolgen<sup>696</sup>. Ende des 19. Jahrhunderts gab es die ersten Vorläufer der privaten Sicherheitsdienste in den Zechen und Fabriken. Zu diesem Zeitpunkt war das Eigentum in seinem Stellenwert als Garant der Handlungsfreiheit höher gestiegen als je zuvor. Die Fabrikunternehmer, Hüttenbesitzer und die Gesellschaften dieses Wirtschaftszweiges verfügten über bis dahin für Bürger unbekannte Vermögenspositionen und konnten durch diese im zunehmenden Maße auch politische Macht erlangen. Die Firmen bestanden aus unüberschaubaren Gelände- und Gebäudekomplexen, die der Gewinnmaximierung dienten und nur der Firmenleitung und deren Zielen untergeordnet waren. Durch die höhere Komplexität der Fabriken und Unternehmen kamen neue Sicherheitsprobleme auf, und alte wie Werksspionage, Unterschlagung etc. wurden verstärkt. Ein rein staatliches Eingreifen in Form von Aufsicht oder Patrouillierung vor Ort war aber unvereinbar mit den liberalen Vorgaben<sup>697</sup>.

Die Bildung eines *eigenen* Werkschutzes hingegen bzw. die Begründung der Abhängigkeit der staatlichen Polizisten durch die Bezahlung von deren Bezügen war mit der Autonomie des Unternehmertums und der unbeeinflussten Geschäftswahrnehmung vorläufig kompatibel. Im Laufe der Zeit gewann darüber hinaus das Eigentum auch für den Arbeitnehmer an Bedeutung. In ähnlicher Weise wie der Unternehmer möchte auch er dieses

<sup>694</sup> LUHMANN 1991, 80.

<sup>695</sup> VOSS 1993, 85.

<sup>696</sup> Siehe auch MORRE 1986, 240.

<sup>697</sup> Vgl. SPITZER/SCULL 1977, 25, und SHEARING/STENNING 1987a, 15.

nutzen und gewinnbringend einsetzen können. Insofern will er ebenfalls von staatlicher Kontrolle in seinem Privatbereich, zu dem auch die Eigentumsnutzung gehört, unbehelligt bleiben.

Die Wandlung zur Überwachung durch *weisungsabhängige Dritte* entspricht weitaus mehr den Vorstellungen über die Sicherung der gewonnenen Werte und Investitionsgüter als die Hereinlassung der staatlichen Aufsicht mit deren (Be-)Steuerungswünschen in das Privatleben. Die bürgerliche Freiheit besteht insbesondere in der Abwesenheit umfassender staatlicher Kontrolle, gerade in Zeiten, in denen auch staatliche Unternehmen zur Konkurrenz gehören können und die Produktionsprozesse empfindlicher werden.

Der weisungsabhängige Dritte hat und braucht nur die Interessen des Auftraggebers zu erfüllen (solange sie nicht konträr zu den eigenen sind). Er *dient* dem Auftraggeber, der auch über die Tiefe des Einsatzbereichs und den Zugang in die Privat-/Geschäftssphäre entscheidet<sup>698</sup>. Die Instrumentalisierung des Strafverfolgungsapparates des Staates für die Zwecke der Wirtschaft würde hingegen zum einen nicht alle Forderungen nach Verlustvermeidung erfüllen, zum anderen wäre dieser staatliche Kontrollapparat nicht mehr privat steuerbar<sup>699</sup>.

Die Eigendynamik der marktwirtschaftlichen Gesellschaft umfaßt auch den Bereich der Risikobehandlung, denn in unserer Gesellschaft haben die einzelnen sozialen Funktionssysteme die Neigung, die gesellschaftlichen Probleme durch das Wachstum anzugehen. Das Risiko ist auf dem Sicherheitsmarkt letztlich auch Kapital<sup>700</sup> und will genutzt sein im doppelten Sinn: die Chance von den Entscheidungsträgern, die Gefahr von den Versicherern des Risikos. Angegriffen werden dabei nur die Symptome, nicht die Ursachen der Gefahren, denn „der Kampf gegen die Risiken ungehemmten Wirtschaftens ist seinerseits zu einem ‘big business’ geworden“<sup>701</sup>, das auf die Risiken nicht verzichten kann.

Nicht vergessen werden darf die parallele Problematik des Betriebschutzes in den ehemaligen sogenannten „sozialistischen“ Ländern wie z.B. der DDR. Die Betriebe befanden sich dort im Volks- (lies: Staats-) Eigentum und die Gesellschaft war nicht nach den marktwirtschaftlichen

---

<sup>698</sup> OLG IATI 1994, 183.

<sup>699</sup> VOSS 1993a, 92.

<sup>700</sup> EWALD 1993, 217ff.

<sup>701</sup> BECK 1993, 553 m.Nw.

Regeln von Angebot und Nachfrage aufgebaut, sondern nach dem Planregime. Dennoch kam es in den Unternehmen zu Straftaten, die mit westlichen strukturell zu vergleichen sind, die vornehmlich aber als Straftaten gegen das sozialistische Eigentum und die Volkswirtschaft selbst verstanden wurden<sup>702</sup>. Die Kontrolle in den Betrieben erfolgte dementsprechend durch die ebenfalls staatlichen Volkspolizisten, die im Werkschutz arbeiteten. Die vorhandenen zivilen Bewachungskräfte waren nicht in selbständige Privatunternehmen eingegliedert, sondern größtenteils Pensionäre im Dienste des Staates<sup>703</sup>. Der Werkschutz in der DDR war daher letztlich eine staatliche Aufgabe. Hier nahm also der Staat die Sicherung vor.

## VI. Zwischenergebnis

Die Industrialisierung hat sich in der Rezeption und Realisation von der Prämisse her verändert hat. Der Fortschritt ist nicht mehr die *Utopie* der sich industrialisierenden Gesellschaft, sondern die *Basis*, die „institutionalisierte Permanentveränderung“ des Systems<sup>704</sup>. An die Stelle dieser Utopie ist nach *Beck* heute das „Rätseln um die Nebenfolgen“ getreten<sup>705</sup>. Hinsichtlich der wachstumsorientierten Struktur unserer Gesellschaft und ihrer Implikationen tapen wir – gewollt oder ungewollt – im Dunkeln.

Private Sicherheitsdienste erfüllen dabei die Anforderungen an den liberalen Eigentumsschutz und die Sicherung der Nutzung von Gütern und werden deshalb akzeptiert. Das private Sicherheitsgewerbe verfügt über die direkte Schutzgewährung hinaus über einen weiteren Vorteil im Vergleich zum staatlichen Schutz. Es bietet die zusätzliche Gewähr, die *Funktion* des Schutzgutes zu fördern: es geht bei dessen Obhut nicht nur um die Unversehrtheit, sondern auch um den Kontext innerhalb dessen die Gefährdung erfolgt: Im Vorfeld der Gefahrenabwehr kann die Struktur des Unternehmens bzw. des bewachten Objekts analysiert werden. Ist die Gefahr abgewendet, so ist die sich anschließende Reaktion den Interessen des Schutzgutinhabers untergeordnet und davon bestimmt. Beide Handlungen unterscheiden sich in der Motivation regelmäßig von den Interessen des Staates als Schutzmacht, denn sie sind primär von egozentrischen, auf sich

<sup>702</sup> So etwa von ORSCHEKOWSKI et al. 1974, 59ff.

<sup>703</sup> Siehe oben Kapitel 2 A. III. 2 a.E.

<sup>704</sup> BECK 1986, 300, 325; DERS. 1988, 13.

<sup>705</sup> BECK 1986, 358.

selbst bezogenen Parametern bestimmt. Daher übernimmt die Polizei diese gewünschten Dienstleistungsaufgaben nicht.

Die Schutz- und Kontrollfunktion wird ergänzt durch Überwachungs-, Analyse- und Registrierungskontrollen, die eine Einrichtungs- und Verfahrensoptimierung – den optimalen „work-flow“ – erlaubt, um den Einsatz personeller und materieller Ressourcen besser steuern und die Schwachstellen anderer Gefährdungen aufdecken zu können. Die Sicherung durch private Dritte kann also weiterreichend als die bloße unmittelbare Gefahrvermeidung den Belangen des Auftraggebers dienen.

Der Zusammenhang zwischen den tatsächlichen Änderungen in unserem Leben aufgrund der Industrialisierung und Urbanisierung und den Privaten Sicherheitsdiensten wurde schon früh erkannt. Zur Jahrhundertwende, also erst am Beginn der Geschichte der selbständigen Sicherheitsdienste, äußerte ein Polizist die Ansicht: „Die Wach- und Schließgesellschaften sind die Kinder der Großstadt und im besonderen der Citybildung. Die Bewachung des Besitztums und die fortgesetzte Nachprüfung der Sicherheitsmaßnahmen kann von dem großstädtischen Hausbesitzer und dem oft weit vom Geschäftsbetrieb entfernt wohnenden Ladeninhaber nicht immer selbst übernommen werden.“<sup>706</sup>

Daneben muß auch das Verschwinden des öffentlichen Raumes und seine Ersetzung durch den halb-öffentlichen zwangsläufig zu einer Ablösung der formellen Sozialkontrolle durch die Polizei durch Private Sicherheitsdienste führen. In den Einkaufszentren, auf den allgemein zugänglichen Grundstücken von Privaten und in den Untergrundbahnen gilt nicht ohne weiteres das Polizeirecht des öffentlichen Raums. Das materielle Interesse der Ladenbesitzer und ÖPNV-Betreiber kann *unmittelbar* formell nur durch die Angestellten des Bewachungsgewerbes durchgesetzt werden. Wie das Eigentum als Ursache der durch es selbst vermittelten Gefahren werden daher die Privaten Sicherheitsdienste akzeptiert.

Die Ausbreitung des „Mass Private Property“ und die Privatisierung der Räume, in denen wir uns täglich bewegen, ändern die Kontrollstruktur. Durch den Einsatz Privater Sicherheitsdienste in halb- und rein öffentlichen Flächen verschimmt für den Bürger die Differenzierungsmöglichkeit zur rechtlichen Bestimmung seines Aufenthaltsortes und erhöht gleichzeitig dadurch das Akzeptanzpotential gegenüber dem Bewachungsgewerbe. Schon die Benutzung durch die Allgemeinheit von privaten

---

<sup>706</sup> Polizeihauptmann *Julier*, zitiert bei NELKEN 1926, 247.

Komplexen, etwa von Einkaufszentren, legt für viele den Eindruck nahe, es handele sich nicht um Privateigentum. Die Präsenz von Privaten Sicherheitsdiensten und die Abwesenheit von Polizei erlangt in diesen Fällen den Status der Normalität, denn diese sind genauso vor der Tür des Centers in der Fußgängerzone zu finden und bewegen sich frei in sowohl öffentlichen als auch halb-öffentlichen Räumen.

Durch die Uniformierung des Wachpersonals entsteht ein zusätzlicher verzerrender Eindruck. Zwar dürfen die Dienstkleidungen nach der Bewachungsverordnung (§ 12 BewVO) und dem Strafgesetzbuch (§ 132a I Nr. 4 StGB) nicht mit staatlichen Uniformen zu verwechseln sein, doch eine Ähnlichkeit läßt sich schwer vermeiden. Eine Folge der fehlenden eindeutigen Unterscheidung kann u.a. die Überschätzung der Rechte der Angestellten der Sicherheitsdienste bzw. eine Unterschätzung der eigenen Rechte sein.

Die Privaten Sicherheitsdienste gehören für den Durchschnittsbürger in den Einkaufszonen zum alltäglichen Bild. Die Unbedarftigkeit und Unkenntnis der Benutzer dieser Einrichtungen gegenüber den Zuständigkeiten und Rechten sowie das Auftreten der Wachleute in Uniformen können kein Bewußtsein hinsichtlich unterschiedlicher Befugnisse und der kontrollstrukturellen Veränderung schaffen. *Bockweg* et al. führten in den achtziger Jahren eine kleine Untersuchung in einem Einkaufszentrum im niederländischen Hilversum durch und mußten feststellen, daß von den 145 befragten Kunden über ein Viertel die Eingriffsrechte der Wachleute des Zentrums überschätzte<sup>707</sup>. Für diese Gruppe dürfte der gesetzlich festgelegte Unterschied zwischen Polizei und Privaten Sicherheitsdiensten nur noch marginal sein, zumindest was deren Verhältnis zu ihnen im Alltag betrifft.

Die Medien sind mittlerweile von ihrer früheren kritischen Darstellung des Wachgewerbes grundsätzlich abgekommen. Die Zeit der schlechten Schlagzeilen der „Schwarzen Sheriffs“ sind vorbei, die Tagespresse berichtet nicht mehr über Übergriffe, sondern, wie ein Blick in die Zeitungen zeigt, über die modernisierten Nachtwächter, den „Miet-Bobby“ und davon, daß sich die Angehörigen der Sicherheitsdienste „vom Rambo-Gehabe längst verabschiedet“ haben<sup>708</sup>. Schließlich ist nicht zu vergessen, daß die Privaten Sicherheitsdienste auch arbeitsmarktpolitisch von positi-

---

<sup>707</sup> BOCKWEG et al. 1984, 278.

<sup>708</sup> Siehe beispielsweise FAZ v. 22.03.1996; FAZ v. 28.10.1996; SZ v. 03./04.02.1996.

ver Bedeutung sind. Sie bieten eine große Anzahl von Arbeitsplätzen (in den letzten Jahren durchgehend zunehmend) für nicht oder nur gering qualifizierte Arbeitskräfte im Dienstleistungssektor<sup>709</sup>.

Rund 35% der befragten Westdeutschen und sogar 40% der Ostdeutschen einer Studie aus dem Jahr 1993 wären bereit, dafür zu bezahlen, daß private Sicherheitsdienste ihre Nachbarschaft kontrollieren<sup>710</sup>. Diese positive Einstellung gegenüber dem Sicherheitsgewerbe läßt sich auch in einer Umfrage aus dem Jahr 1995 unter 3.000 Personen erkennen<sup>711</sup>. Nach einer Pressemitteilung des *BDWS*, welcher diese Studie in Auftrag gab, waren fast 90% der Befragten der Meinung, daß die Privaten Sicherheitsdienste eine wichtige Aufgabe erfüllen. Rund 80% in den alten Ländern und 70% in den neuen hielten die privaten Anbieter mittlerweile sogar für „unverzichtbar“. Für 65% der im Westen und für 70% der im Osten Deutschlands Interviewten wäre es danach unerheblich, ob Polizisten oder private Wachleute den Streifendienst ausübten. Laut dieser Befragung wären mittlerweile 55% im Westen und 66% im Osten dazu bereit, für mehr Sicherheit zu zahlen. In einer Untersuchung aus dem Jahr 1998<sup>712</sup> unter 2.500 Befragten äußerten 84% die Meinung, daß das private Sicherheitsgewerbe aufgrund der Entlastung der Polizei eine wichtige Aufgabe spielen würde, und 70,3% fanden es eher zutreffend als nicht zutreffend, daß die Polizei allein nicht mehr Herr der Kriminalität werden kann und die Privaten Sicherheitsdienste daher unverzichtbar seien.

Auch die deutsche Polizei akzeptiert mittlerweile grundsätzlich die herausragende Rolle der Privaten Sicherheitsdienste. Zwar hielten noch im Jahr 1982 die beiden Gewerkschaften der Polizei eine gesetzliche Beschränkung der Befugnisse des Bewachungsgewerbes für notwendig<sup>713</sup>. Doch diese Auffassung wurde mittlerweile aufgegeben<sup>714</sup>. Der Meinungswandel dürfte darauf beruhen, daß die Polizei erkannt hat, daß die Privaten Sicherheitsdienste grundsätzlich keine Konkurrenz darstellen.

---

<sup>709</sup> Vgl. HOOGENBOOM 1990, 31.

<sup>710</sup> ALLENSBACHER INSTITUT 1993.

<sup>711</sup> WIK 95/4, 14.

<sup>712</sup> MARPLAN 1998.

<sup>713</sup> BMI 1982, 328.

<sup>714</sup> Vgl. die Aussagen des damaligen Vorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei LUTZ 1994, 77; zur geänderten Auffassung auch STOBER 1998, 36 m.Nw.

Der Einsatz der Privaten Sicherheitsdienste fußt schließlich auf einem weiteren Punkt. Während die Polizei in ihrer klassischen Erscheinungsform, neben der Streifenföätigkeit und neuerdings auch als Sicherheitsberater bislang hauptsächlich eingreifend tötig geworden ist, können die privaten Anbieter subtilere, oft hochechnische Überwachungsmethoden einsetzen. Insofern sind sie auf Gewalt- und Zwangsangwendung meistens nicht angewiesen. Die bürgerliche Freiheit wird so nicht offen durch sie gefährdet. Die verdeckten Eingriffe durch technische Überwachung ziehen weniger Aufmerksamkeit auf sich und haben offenbar in den Augen der Auftraggeber - und der Betroffenen - nicht die gleiche Intensität wie offene<sup>715</sup>.

Eine kritische Beurteilung bestimmter Gebiete privat gewährter Sicherheit wird durch diese konsensuelle Wahrnehmung und Akzeptanz der Implikationen des Eigentums gehemmt. Augenföällig wird dies insbesondere aufgrund der Anerkennung und Förderung der Privaten Sicherheitsdienste durch die Wirtschaft. Handel und Industrie verlangen nicht nach staatlich gewährter Sicherheit, sondern fordern die qualitative Verbesserung der privat gewährten. Aber auch die Bürger akzeptieren die Ursachen für die Gefahren für das Eigentum und gleichzeitig die Schutzangübung durch kommerzielle Sicherheitsanbieter in ihren Lebensbereichen und registrieren deren Angestellte selten bewußt als solche.

### C. Zusammenfassung

Die bislang gewonnenen Erkenntnisse der Arbeit lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Sacheigentum mit seinem Nutzen als Basis für Existenzsicherung und wirtschaftliche Weiterentwicklung bringt Gefahren mit sich. Soweit konnte die Geföährdung des Eigentums und der Eigentümer selbst aufgezeigt werden, für die aber die Chance des Gutes als Freiheits- und Wohlstandsgarant oft höher steht als die Gefahr. Aufgrund der Verbreitung des Eigentums, der gesellschaftlichen Bedeutungszumessung und des „Bumerang-Effektes“ sind die Geföährdungen, die vom Eigentum ausgehen, nicht eingrenzbar und nicht mehr zurechenbar nach den herkömmlichen Zuschreibungsprinzipien. Die Versicherbarkeit von Eigentum ist im Unterschied zu den Gefahren aus der technischen Umwelt grundsätzlich noch gegeben, doch bilden sich schon erste Sachverhalte,

---

<sup>715</sup> TROTHA 1995, 36; SHEARING/STENNING 1982a, 44; vgl. dazu auch unten Kapitel 6 A.

in denen bestimmte Konstellationen nicht mehr gedeckt werden. Insofern unterfällt das körperliche Eigentum der Kategorie eines sozialen mittelbaren Risikos im Sinne der Risikogesellschaftstheorie.

- Die Antwort auf die Gefährdungen liegt – nur scheinbar widersprüchlich – in der Akzeptanz der Bedingungen der Gefahren und der systemkonformen Beschäftigung der Privaten Sicherheitsdienste als den Auftraggebern gegenüber gebundene Verschaffer von sicheren Umständen im liberalistisch-bürgerlichen Sinn für das Eigentum. Das private Wachstumsunternehmen nutzt dabei die Gefahren, um sich selbst im Wachstumsprozess weiterzuentwickeln. Die mit der Zunahme, Ausdehnung und der Höherbewertung von materiellen Gütern gestiegenen Gefahren und die Privaten Sicherheitsdienste als Leistungsträger der Eigentumsnutzung und der Verlustvermeidung werden grundsätzlich, da systemimmanent, akzeptiert. Gleichzeitig werden sie unter Aussparung aus dem Risikodiskurs instrumentalisiert, um zum einen ein weiteres Wachstum in neuen Wirtschaftsbereichen zu erzielen und zum anderen die Optimierung der Nutzung der geschützten Güter zu bewirken.

Die durch die Eigentumsansammlung, -ausdehnung und liberale Bewertung entstandene Eigentumsgefährdung aufgrund der gesellschaftlichen Abhängigkeiten unterfällt dem von *Beck* geschaffenen Begriff der „Tabus der Nichtveränderlichkeit“<sup>716</sup>. Die Kritik an der Wachstumsphilosophie wird nur verhalten verbalisiert<sup>717</sup>. Jedoch ist nachzuvollziehen, daß Zweifel an der bestehenden Situation geringen Anklang finden. Die kontinuierliche Verbesserung unserer Lebensumstände aufgrund des Eigentums und dessen Schutz durch Dienstleister zu hinterfragen, ist eine undankbare Aufgabe. Immerhin ging bislang mit dem Wachstum eine absolute Hebung der Lebensumstände auch der unteren Bevölkerungsschichten einher. Die gesamte Gesellschaft hat sich im Laufe insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg in ungeahnte Höhen sozialen Aufstiegs bewegt. Die *relativen* Klassenunterschiede mögen zwar zugenommen haben, doch auch die Arbeiterschicht braucht bei gestiegenem Einkommen weniger zu arbeiten und verfügt über größere Reichtümer.

Dennoch wird das Wachstum - so gut es uns auch geht - weiterhin die Gesellschaft bestimmen. Der Wunsch nach dem „Mehr“ und dem „Besser“

---

<sup>716</sup> BECK 1986, 282.

<sup>717</sup> So jüngst etwa MÜNCH 1996, 150ff., 159; zur Kritik der volkswirtschaftlichen Studie „Grenzen des Wachstums“ von *Meadows* siehe etwa JOHN 1994, 357f.

wird durch die geringere Wertschätzung unserer Leistungen und Errungenschaften nach der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie der Abnahme des Grenznutzens sogar eher größer werden<sup>718</sup>. Eine Preisgabe der Wachstumsphilosophie würde das Ende des gesamten Organisationsprinzips der Marktwirtschaft, wie wir sie kennen, mit sich ziehen, denn die Umstellung auf ein *qualitatives* Wachstum würde eine Planung der Produktion verlangen<sup>719</sup>. Der Rufer in der Wüste wird unter diesen Voraussetzungen ungehört bleiben oder seine Vorstellungen werden unangenehme Assoziationen mit den zerbrochenen Systemen Osteuropas hervorrufen, die sich zumindest propagandistisch auch die *relative* Verbesserung der Klassenunterschiede bzw. deren gesamte Aufhebung auf die Fahnen geschrieben hatten.

Der Grundkonsens zum Eigentum wird bleiben. Dies aber nicht zuletzt mangels erkennbarer Alternativen: insbesondere die Globalisierung macht einen strikten Alleingang einzelner Gesellschaften unmöglich, so daß derzeit die Gegebenheiten nicht neu strukturiert werden können. Die „Wachstumsimperative“ sind nicht nur auf die westliche Welt beschränkt. Auch in anderen Teilen der Welt haben sie mittlerweile „globale Geltung“ erlangt<sup>720</sup>. Was uns scheinbar bleibt, ist, in der Gegenwart mit Blick auf die vermutlich von der Basis her identische Zukunft die Sicherheit zu suchen, um die persönliche Gefährdung des Eigentums und der Person zu vermeiden.

Verschärft wird dieser Status der Unbeweglichkeit durch die Verlagerung der zentralen Regierung (Regierung im Sinne des Leitens von Abläufen und Fällens von Entscheidungen) auf dezentrale und sub-politische Instanzen<sup>721</sup>. Die Abhängigkeit der parlamentarischen Gewalt von der „außerparlamentarischen Nicht-Opposition“ (*Beck*) zeigt sich am deutlichsten bei den die Naturwissenschaften betreffenden Entscheidungen. Das Sachwissen, die Fachkompetenz der Biologen, Chemiker und Physiker muß zur Erfassung (wenn dies überhaupt möglich ist) der Sachverhalte und Folgen von Technikentscheidungen herangezogen werden, um zumindest eine halbwegs sichere Lösung bzw. Fortbildung aus neuen Anforderungen zu erreichen. Auch in der Rechtspolitik werden Sachverständige angehört, sei es aufgrund verfassungsrechtlicher Implikationen oder auch strafrechtli-

---

<sup>718</sup> Vgl. dazu FRITSCH 1989, 133.

<sup>719</sup> HABERMAS 1973, 63.

<sup>720</sup> HABERMAS 1973, 61f.

<sup>721</sup> BECK 1988, 12; SHEARING 1995, 72ff.

cher Reformbestrebungen. Die Politiker hängen in ihren Entscheidungen von Dritten ab, die bestimmte Ziele verfolgen. Diese „Nicht-Opposition“ erlangt dadurch eine faktische Macht, deren „checks and balances“ im Verhältnis zu den Gewalten des Staates nicht geregelt sind.

Im Hinblick auf die von *Beck* konstatierte Ubiquität der Risiken ergibt sich für das Eigentum eine Einschränkung. Das Eigentum bringt nach den bisherigen Erkenntnissen der Arbeit durch die äußeren Umstände nur sich selbst und den Eigentümer in Gefahr. Ist das Risiko also doch eher klassenspezifisch als klassenlos? Dem wäre zu widersprechen, wenn durch das Eigentum bzw. den Eigentumsschutz auch andere gefährdet würden. Die Auswirkungen der geänderten Sozialkontrolle im öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Raum sind schon angesprochen worden. Nicht näher untersucht wurde bislang hier die Frage, ob damit Gefährdungen Dritter einhergehen. Nur in diesem Fall wäre die Grenzenlosigkeit des Sacheigentums als Risiko gegeben. Das folgende Kapitel soll daher dieses für die *Beck*'schen Risiken essentielle Merkmal überprüfen.



## 6. Kapitel

### Gefahren für Dritte und „systemische“ Veränderungen

Im vorhergehenden Kapitel wurde festgestellt, daß das körperliche Eigentum eine Chance darstellt und gleichzeitig – wie die Risiken im Sinne der *Beck*'schen Risikogesellschaft – den Weg eines Bumerangs beschreibend seinen Eigentümer sich selbst durch die Vermittlung von Gefahren bedroht. Ebenso klang dort an, daß nicht alle Bürger in gleicher Weise objektiv gefährdet sind, was aber nach *Beck* gerade ein Merkmal der modernen Risiken darstellt. Ob tatsächlich jeder durch das Eigentum (anderer) gefährdet ist, wird in diesem Kapitel beleuchtet.

Inwieweit sind Dritte von den Gefahren, die durch das Eigentum vermittelt werden, betroffen? Wie reagiert die Gesellschaft auf diese Gefahren und welche Auswirkungen hat dies wiederum in Rückkoppelung auf die Gesellschaft?

Die Auswirkungen der Gefahren aus dem Eigentum auf Dritte sollen zunächst dargestellt werden. Anschließend steht die Frage der Sicherheit der Gesellschaft als solcher im Vordergrund. Die vermittelte Sicherheit oder besser: der Versuch der Konstruktion von Sicherheit soll die Gesellschaft schützen. Geänderte Kontrollziele und -strategien haben möglicherweise mittlerweile die Sicherheitsstrukturen beeinflusst; es könnten Dritte betroffen werden, die nicht von den Chancen des Eigentums profitieren, aber von den Kontrollen und durch das Eigentum als deren Schutzgut gefährdet werden. Dieser zweite Abschnitt wird ausführlicher erörtert werden, denn er behandelt im Gegensatz zum gleich folgenden die *strukturellen* Veränderungen, die längerfristig wirken und auch die Definition bzw. die Wahrnehmung von einzelnen Eingriffen beeinflussen können.

#### A. Konkrete Betroffenheit Dritter

Die Kontrollmechanismen des Staates und die der Privaten, die das Bewachungsgewerbe einsetzen, um das Eigentum zu schützen, führen meistens

zu keinen schwerwiegenden Eingriffen in die Rechtsgüter der von der Kontrolle Betroffenen. Die Privatsphäre von Dritten ist gleichwohl regelmäßig in unterschiedlichen Intensitäten von den Präventions- und Repressionsmaßnahmen des Bewachungsgewerbes tangiert, d.h. gefährdet. Unter Gefahr i.S.d. Risikogesellschaftstheorie wird im folgenden die *Möglichkeit* eines Eingriffs verstanden.

Daß diese Definition sehr weit gewählt ist, beruht auf den nicht absehbaren Folgen und der generellen Unterschwelligkeit der Kontrollmaßnahmen sowie auf der Akzeptanz der Privaten Sicherheitsdienste durch die Bevölkerung und Wirtschaft. Letzteres sollte zu um so größerer Sensibilität gegenüber möglichen Schädigungen führen. Es geht bei der folgenden Beschreibung der denkbaren Eingriffe - wie in der ursprünglichen Risikogesellschaftstheorie - nicht um im konkreten Fall erwiesene Benachteiligungen, die schon eingetreten sind, sondern um die *Möglichkeit* von Schäden für den Einzelnen.

### *I. Einzelne Eingriffe*

Zu den regelmäßigen Maßnahmen der Privaten Sicherheitsdienste, die Rechte Dritter betreffen können, zählen vornehmlich diejenigen, die sich im Bereich der informationellen Kontrolle abspielen. Die Bewachung erfolgt regelmäßig durch die Beobachtung allgemeiner Sachlagen und Personen, selten konkreter Sachverhalte. Dies geschieht zum einen durch die bloße Präsenz und Bestreifung, zum anderen aber auch durch die Informationssammlung unter Verwendung technischer Kontrollmittel wie Chipkarten-Zugangskontrollen, Überwachungskameras (zum Teil mit Videoaufzeichnung), Mikrofone, Funkortungssysteme, Alarmanlagen etc. (1. und 2.)<sup>722</sup>. Die so gewonnenen Daten werden zum Teil gespeichert, zum Teil sind sie flüchtig. Diese Eingriffe werden durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und das Bundesdatenschutzgesetz geregelt (vgl. unten III.). Die Internationalisierung (3.) des Sicherheitsmarktes stellt dabei für den Datenschutz ein erhebliches Problem dar. Daneben sind Rechtsverletzungen der Angestellten der Privaten Sicherheitsdienste durch Straftaten gegen den Körper bzw. das Leben und im Vermögensbereich denkbar sowie gewerberechtliche Ordnungswidrigkeiten (4.).

---

<sup>722</sup> Vgl. die Darstellung NOGALAS 1989, 47ff., der technischen Geräte und die Erläuterungen bei EBERT/EHSES/FOERSTER/OTTO 1998, 355ff.

## 1. Optische Überwachung

Videokameras in geschlossenen Kreisläufen (CCTV) werden in Betrieben zur Überwachung technischer Anlagen, der Zugangsbereiche und des Betriebsgeländes als solchem genutzt. Dabei werden sowohl Betriebsangehörige als auch Kunden, Lieferanten und sonstige Personen kontrolliert. Auch in Kaufhäusern, Einkaufszentren, Büro- und Verwaltungsgebäuden und zum Teil in und vor Privathäusern werden Kameras zur Kontrolle Dritter eingesetzt. In diesen Bereichen werden die Kameras oft von Privaten Sicherheitsdiensten installiert, gewartet und ausgewertet. Dazu tritt die kameragestützte Überwachung von öffentlichen Plätzen.

Der Datenschutzbeauftragte von Hamburg bemerkte schon im Jahr 1995, daß „immer mehr Lebensbereiche mit Videokameras überwacht werden. Mittlerweile werden die Bürger nicht nur in Warenhäusern und Kreditinstituten elektronisch beobachtet, sondern geraten zunehmend auch in Bahnhöfen, Parkhäusern, Sporteinrichtungen, Treppenhäusern, Fahrstühlen und Taxis sowie auf öffentlichen Wegen in das Blickfeld elektronischer Augen“<sup>723</sup>. In Großbritannien ist in dieser Beziehung insbesondere der Einsatz der Überwachungskameras in den Innenstädten erheblich. In Deutschland werden Videokameras in Innenstädten (noch) ausschließlich von der Polizei betrieben, aber vereinzelt richten private Unternehmen CCTV-Techniken in den halb-öffentlichen Räumen ein<sup>724</sup>. In Berlin startete im Herbst 1998 in der U-Bahn ein Pilotprojekt, in dessen Rahmen in die Waggons Videokameras eingebaut werden, die selbständig Bilder und Ton vom Wageninneren für fünf Minuten aufzeichnen. Bei einem Notfall lösen u.a. akustische Sensoren die Übertragung der gespeicherten Daten und des momentanen Geschehens an die Leitstelle aus<sup>725</sup>.

Die Kameraüberwachung stellt einen äußerst bequemen Weg zur visuellen Kontrolle dar. Die modernen Techniken erlauben Schwenks und Vergrößerungen, so daß auch Details innerhalb eines großen Blickfeldes erkannt werden können. Daneben sind die Kameras fernsteuerbar, so daß von einem zentralen Steuerungsplatz aus auf mehreren Monitoren ein großer Bereich erfaßt werden kann. Die Kosten für die Kameras, Monitore

---

<sup>723</sup> DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER HAMBURG 1998.

<sup>724</sup> So etwa die geplanten Kameras an den Haltestellen der Freiburger VAG, des örtlichen Personennahverkehrsbetriebes; zur Videoüberwachung der Innenstädte in Großbritannien und Leipzig oben Kapitel 3 A. III. 3. a.E.

<sup>725</sup> GÜNTHER 1998.

und Aufzeichnungsgeräte sinken kontinuierlich. Sie werden vermehrt eingesetzt und auch kleinere Unternehmen können auf diese effektiven und die Personalressourcen schonenden Überwachungsmöglichkeiten zurückgreifen. Mittlerweile werden sogar in Supermärkten entsprechende Geräte zu niedrigen Preisen angeboten.

Daß die Kameraüberwachung durch Private gleichwohl einen erheblichen Eingriff darstellen kann, wurde mittlerweile höchstgerichtlich entschieden. Der Grundrechtsschutz aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I GG i.V.m. Art. 1 GG stellt zwar in erster Linie eine Abwehrgarantie gegenüber staatlichem Handeln dar, er ist aber auch im Verhalten zwischen den Bürgern von Bedeutung, insbesondere dann, wenn keinerlei vertragliche Beziehungen zwischen dem Kontrollierenden und dem Dritten bestehen. So hat der BGH das Anfertigen von Videoaufzeichnungen von Personen, die sich in öffentlich zugänglichen Bereichen - unabhängig von der Eigentümerfrage - aufhalten, unter Umständen als rechtswidrigen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des § 823 I BGB bezeichnet<sup>726</sup>. Eine Rechtswidrigkeit liegt danach jedenfalls dann vor, wenn der Gefilmte in „geradezu dokumentierender Weise kontrolliert“ wird. Gegenüber Dritten ist dies nur zulässig, wenn schwerwiegenden Beeinträchtigungen des Filmenden nicht anders begegnet werden kann<sup>727</sup>. Die Videoaufzeichnung im öffentlichen und halb-öffentlichen Raum stellt folglich stets eine Gefahr für Dritte durch die mögliche Verletzung des § 823 I BGB dar. In privaten Räumen, d.h. insbesondere in Betrieben und Geschäfts- und Verwaltungsgebäuden, wo ebenfalls regelmäßig technische Kontrollen stattfinden, wird meist ein arbeitsrechtlich begründetes vertragliches Einverständnis der Angestellten gegenüber den Kontrollmaßnahmen vorliegen.

Jedoch kann auch ohne Kameras die Umwelt kontrolliert werden. Durch die Bestreifung von Innenstädten, Industriegebieten, Unternehmen und Wohnvierteln wird jeder, der sich dort aufhält, in die Kontrolle der Eigentümer bzw. der durch sie eingesetzten Privaten Sicherheitsdienste eingeschlossen.

---

<sup>726</sup> BGH NJW 1995, 1955ff.; vgl. auch weiter unten III.

<sup>727</sup> BGH NJW 1995, 1955, 1957.

## 2. Bewegungsmuster und sonstige Beobachtung im (halb-) öffentlichen Raum

Die Bewachung von öffentlichen Verkehrsmitteln, Flughäfen, Kaufhäusern, dem Arbeitsplatz und sonstigen halb-öffentlichen und öffentlichen Räumen ermöglicht die Erstellung von Aufenthalts- und Bewegungsmustern. In Verbindung mit der Kfz-Ortung, der Verfolgung von Handys und der Speicherung des Einsatzes von Geld- und Kreditkarten kann auf diese Weise durch den Einsatz eines Privaten Sicherheitsdienstes oder mehrerer zusammenarbeitender Unternehmen in den unterschiedlichsten Lebensbereichen anhand der Daten ein komplexes Bewegungsmuster einzelner Personen erstellt werden.

Aufgrund der Internationalisierung des Bewachungsgewerbemarktes ist eine Übermittlung der von den einzelnen Firmen gewonnenen Daten ins Ausland ohne weiteres möglich und denkbar. Dadurch können diese Informationen der inländischen Kontrolle entzogen werden. Insbesondere die computergestützte Verwaltung der Unternehmen vereinfacht die Übertragung und zentrale Speicherung von Kundendaten über EDV-Netze ins Ausland<sup>728</sup>. In welchem Umfang bislang schon entsprechende Daten exportiert wurden, ist nicht bekannt. Die diesbezügliche Sorge der Europäischen Union wird aber durch eine Richtlinie aus dem Jahr 1995, die den Datenexport in Drittländer regelt, deutlich<sup>729</sup>.

Im Juli des Jahres 1999 wurde ein beispielhafter Vergleich zwischen einer Kundin der *Deutschen Bahn AG* und der Aktiengesellschaft geschlossen<sup>730</sup>. Die Familie der Kundin hatte auf Schmerzensgeld geklagt, da die *Deutsche Bahn AG* deren Kundendaten ohne Einverständnis an die *Citibank Corp.*, die mit dem Eisenbahnunternehmen zusammenarbeitet, in den USA weitergegeben hatte.

Eine Umgehung der deutschen Datenschutzvorschriften wird gleichwohl bislang nicht stets für nötig gehalten: Im Jahr 1992 stellte sich heraus, daß der (unselbständige) Werkschutz der Deutschen Bank eine Datei mit Informationen aus verdeckten Beobachtungen politischer Demonstranten angelegt hatte<sup>731</sup>.

---

<sup>728</sup> Vgl. schon SHEARING/STENNING 1982a, 30.

<sup>729</sup> Siehe dazu sogleich unten 3. a.E.

<sup>730</sup> dpa-Meldung v. 08.07.1999.

<sup>731</sup> Siehe WEICHERT 1994, 313; zur Unzulässigkeit einer solchen Maßnahme BUESS 1997, 98.

### 3. Internationale Vernetzung und Datenschutz

Schon mehrfach ist in diesem Kapitel im Zusammenhang mit dem Datenschutz die Internationalisierung des Bewachungsgewerbes angesprochen worden. Große, international tätige Firmen aus Europa und den USA kaufen seit mehreren Jahren in Deutschland Anbieter auf oder gehen mit ihnen Joint Ventures zur Zusammenarbeit ein. Die Marktverflechtung ist heute nur noch schwer zu entwirren. Die folgenden Beispiele sollen die Internationalisierung des Marktes verdeutlichen, sie können aber lediglich andeuten, in wieweit heute die großen - und mittlerweile auch die kleineren, regionalen - privaten Anbieter von Sicherheitsdiensten weltweit vernetzt sind.

- Seit dem 08.06.1995 gehört die *ASD Allgemeine Sicherheitsdienste GmbH*, Hamburg, mit einem Umsatz von ca. DM 120 Mio. und über 3.000 Mitarbeitern der sechstgrößte Anbieter in Deutschland, zur international tätigen britischen *Securicor-Gruppe*<sup>732</sup>. Diese führt schon seit den siebziger Jahren ein Geld- und Werttransportunternehmen in Düsseldorf. Mit weltweit über 50.000 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von ca. DM 1,7 Mrd. gehört der *Securicor-Konzern* zu einem der größten privaten Sicherheitsanbieter der Welt. Seit 1994 bemüht sich das Unternehmen, in Deutschland Joint Ventures auch mit kleinen regionalen Unternehmen einzugehen, um eine über die Großstädte hinausgehende Abdeckung der Nachfrage zu ermöglichen. Dabei behalten die ursprünglichen Firmen grundsätzlich ihre Namen bei<sup>733</sup>. *Securicor* ist zu 40% an dem Mobiltelefon-Betreiber *Cellnet* beteiligt und verfügt auch über einen Postvertrieb in Großbritannien. Die *Deutsche Post AG* übernahm im Herbst 1998 von diesem 50% der Anteile für DM 600 Mio., um den grenzüberschreitenden Paketverkehr auszubauen<sup>734</sup>.
- Anfang 1994 wurde in Mönchengladbach die *ISG International GmbH* als Privater Sicherheitsdienst gegründet. Mutterkonzern ist die französische *ECCO Sécurité S.A.*, die bei einem Jahresumsatz von DM 3 Mrd. in Europa ca. 10.000 Angestellte hat. Die *Sécurité S.A.* wiederum ist Tochter der weltweit aktiven *ECCO-Gruppe*, der insgesamt 90 Unter-

---

<sup>732</sup> WIK 95/4, 66; FAZ v. 03.07.1995; SZ v. 03./04.02.1996; zu dieser auch JOHNSTON 1999, 185f.

<sup>733</sup> WIK 94/6, 60.

<sup>734</sup> FAZ v. 03.11.1998.

- nehmen angehören und die einen Jahresumsatz von ca. DM 35 Mrd. hat<sup>735</sup>.
- Zur US-amerikanischen *Brink's Security International Inc.* mit weltweit 600 Niederlassungen gehört die deutsche *Brink's Sicherheit GmbH* mit mehr als 500 Beschäftigten<sup>736</sup>.
  - Seit April 1995 ist die amerikanische *Pinkerton Security Services* in Deutschland flächendeckend tätig. Dieser Betrieb verfügt über insgesamt 47.000 Mitarbeiter und gehört seit 1983 zum Tabakkonzern *American Brands Inc.*<sup>737</sup>. Eingeleitet wurde das deutsche Engagement durch die Übernahme eines Berliner Bewachungsunternehmens („*Institut für Sicherheitsdienste*“)<sup>738</sup>.
  - Auch der drittgrößte deutsche Anbieter, die *DSW Security GmbH & Co. Holding KG*, Düsseldorf, mit ca. 4.000 Mitarbeitern ist kein rein deutsches Unternehmen. Die Firma war bis vor kurzem Teil des *United Protection* Konzerns, in dem außer der deutschen Beteiligung noch je ein Unternehmen aus Belgien, den Niederlanden, England und den USA zusammengeschlossen sind. Zusammen verfügte diese Gruppe über 13.000 Angestellte und einen Umsatz von DM 800 Mio.<sup>739</sup>. Am 01. Januar 1996 wurde die *DSW* durch die schwedische *Securitas AB* übernommen, die schon 1992 die Frankfurter *Protectas GmbH*, später den französischen Marktführer *Proteg* gekauft hatte und die Hälfte des schwedischen Marktes kontrolliert<sup>740</sup>. Die *Securitas* plant, weiter in Deutschland zu expandieren<sup>741</sup>. So wurde 1998 der deutsche Marktführer *Raab-Karcher-Sicherheit (RKS)* übernommen, nachdem kurz zuvor auch die *Deutsche Sicherheits AG* von *Securitas* gekauft worden war<sup>742</sup>.

---

<sup>735</sup> WIK 94/6, 60.

<sup>736</sup> WIK 94/1, 61.

<sup>737</sup> Siehe MORRE 1986, 240.

<sup>738</sup> HEIDE 1994, 160.

<sup>739</sup> WIK 94/6, 60.

<sup>740</sup> SZ v. 03./04.02.1996; WIK 96/1, 54; WACKERHAGEN/OLSCHOK 1999, 186; Affärs Världen v. 24.01.1996, 66; in den ersten neun Monaten von 1995 hatte die *Securitas* einen Umsatz von rund Skr. 5,5 Mrd., der Gewinn betrug Skr. 334 Mio., Affärs Världen v. 24.01.1996, 66.

<sup>741</sup> Affärs Världen v. 24.01.1996, 66; vgl. ebd. zur Expansion der *Securitas* in Frankreich und Spanien.

<sup>742</sup> Siehe dazu WIK 98/4, 67.

*Securitas* verfügte bis dahin in 15 Ländern über ca. 65.000 Angestellte bei einem Umsatz von DM 4,1 Mrd.

- Die eben genannte *RKS* bemüht sich seit 1996 um eine Ausweitung des Einsatzbereiches in anderen europäischen Staaten<sup>743</sup>. So wurde zum Jahreswechsel 1995/96 von der dänischen Gebäudereinigungsfirma *ISS* die österreichische *ISS Securisystem GmbH* übernommen. Diese ist mit einem Jahresumsatz 1995 von DM 25,7 Mio. und 550 Mitarbeitern das drittgrößte Unternehmen in Österreich in der Branche und firmierte bislang unter „*Raab Karcher Sicherheit Austria GmbH*“<sup>744</sup>. Seit 1996 wurden von der *Raab-Karcher Sicherheit* auch Unternehmen in Ungarn, Tschechien und in Polen erworben. Die *RKS* (jetzt *Securitas AB*) verfügt über 13 Notruf- und Servicezentralen, ist auf allen deutschen Flughäfen zur Sicherung der geparkten Flugzeuge, zur Personen-, Gepäck- und Dokumentenkontrollen sowie für Kurier- und Empfangsdienste beschäftigt und hat Niederlassungen am JFK-Flughafen in New York. Außerdem leistet *Securitas* in Deutschland nach der Übernahme von *RKS* u.a. in sieben Kernkraftwerken mit 650 Angestellten Sicherheitsdienste<sup>745</sup>.

Die Kartellbehörden der Heimatländer der beteiligten Firmen und der Europäischen Union überwachen den Zusammenschluß von Unternehmen verschiedener Herkunftsländer. Diese Behörden sollen aber nur markt-schädigende Vereinigungen unterbinden. Die mögliche Datenverbreitung ist für diese Kontrolle unerheblich.

Um die Internationalisierung des aufgrund der erhobenen Daten empfindlichen Marktes und der Daten selbst zu verhindern, bestand Anfang der 90er Jahre in Finnland die gesetzliche Pflicht, daß nur finnische Staatsangehörige Private Sicherheitsdienste besitzen können<sup>746</sup>. Solche Regelungen werden in Deutschland nicht diskutiert und wären auch rechtlich bedenklich. Allerdings ergibt sich aus der Internationalisierung des Bewachungsgewerbes ein datenschutzrechtliches Problem, das innerhalb dieser Branche von besonderer Bedeutung ist. Informationen über die Kunden, „Schwarze Listen“, Tätigkeitsberichte und Sicherheitskonzepte gehören

<sup>743</sup> FAZ v. 23.09.1996; schon WIK 94/1, 60.

<sup>744</sup> WIK 96/1, 55.

<sup>745</sup> FAZ v. 03.07.1997; siehe auch <<http://www.raab-karcher.de/unternehmen/sicherheit.htm>> v. 04.09.1998 mit näheren Einzelheiten.

<sup>746</sup> JOHNSTON 1992, 3.

zum Standardsatz an Dateien im Bewachungsgewerbe. Dazu kommen Informationen über Dritte, die durch konkrete Aufträge oder zufällig erlangt wurden. Die neue Verbindung von Post, Telekommunikation und Sicherheitsdiensten durch die Verbindung von *Securicor plc.* und der *Deutschen Post AG* markiert einen weiteren sensiblen Schritt der Informationsverarbeitung.

Sollten die Firmen die gewonnenen Daten außerhalb von Deutschland speichern, verarbeiten und verknüpfen, wird eine nicht abzuschätzende Gefahr real. Die weniger strengen Datenschutzvorschriften außerhalb Deutschlands ermöglichen, daß hier gewonnene Daten für den Betroffenen nicht mehr nachvollziehbar verwendet werden. Nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts verlangt das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 GG jedoch, daß der Grundrechtsträger mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen seiner sozialen Umwelt bekannt sind<sup>747</sup>. Zwar bindet das Grundgesetz nur den Staat, doch ergibt sich eine mittelbare Drittwirkung aus der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik und den Datenschutzvorschriften der Bundesrepublik.

Am 24.10.1998 lief die Frist zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ab<sup>748</sup>. Diese Richtlinie aus dem Jahr 1995 soll die Weiterleitung persönlicher Daten in Drittländer verhindern, deren datenschutzrechtliche Vorschriften ungenügend sind. Der Maßstab für diese ist jedoch nicht gesetzlich festgelegt, ein „ausreichendes Schutzniveau“ genügt. Die Drittländer selber müssen keine gesetzlichen Standards bestimmen, vielmehr reichen vertragliche Abreden der an der Datenübermittlung Beteiligten aus. Der daraus entstehende Schutz ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch ist aufgrund der offenen Formulierungen und der niedrigen Anforderungen die Wirksamkeit fraglich. Daneben hat die EU-Kommission Deutschland als einen der Nachzügler bei der Umsetzung der Richtlinie ausgemacht<sup>749</sup>.

Beeinträchtigungen des Datenschutzrechts durch Private Sicherheitsdienste sind bislang kaum bekannt geworden. Doch es muß bewußt werden, daß durch die weltweite Vernetzung von Unternehmen, sei es der

---

<sup>747</sup> BVerfGE 65, 43.

<sup>748</sup> Vgl. FAZ v. 06.11.1998.

<sup>749</sup> FAZ v. 06.11.1998.

Auftraggeber selbst, sei es der Privaten Sicherheitsdienste, empfindliche Daten ohne weiteres ins Ausland gelangen und dort sortiert werden können. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das durch das Bundesverfassungsgericht bestimmt wurde, gewährt dem Einzelnen zwar Schutz gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten und insoweit die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Durch die Informationsverarbeitung und -speicherung im Ausland besteht aber für jedermann, d.h. sowohl für die Kunden als auch für Dritte, die Gefahr, daß dieses Recht ins Leere läuft.

Bezüglich der Datenweitergabe von und an die Polizei fordern Vertreter der Sicherheitswirtschaft mittlerweile einen „umfangreichen“ Informationsaustausch zwischen Privaten Sicherheitsdiensten und den staatlichen Sicherheitsorganen<sup>750</sup>. Dieser Bereich des „grey-policing“<sup>751</sup> sollte im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Untersuchung intensiver betrachtet werden.

#### *4. Sonstige Gesetzesverstöße von Privaten Sicherheitsdiensten*

Aus Berlin wurden im Jahr 1996 verschiedene straf- und bußrechtliche Verstöße von Privaten Sicherheitsdiensten gemeldet<sup>752</sup>. Bei diesen handelte es sich vornehmlich um gewerberechtliche, die in keinem Zusammenhang mit den bewachten Personen und Gebäuden standen. Die Überschreitung der Jedermannsrechte – wie sie in der wissenschaftlichen Diskussion zum Teil befürchtet wird<sup>753</sup> – wird selten bekannt. Ein fataler Fall der Übertretung der Jedermannsrechte ereignete sich jedoch erst kürzlich, als ein Angestellter eines Privaten Sicherheitsdienstes in Norddeutschland einen flüchtenden Autodieb mit Hilfe seiner Schußwaffe festnehmen wollte und diesen dabei fahrlässig tötete<sup>754</sup>.

## *II. Notwendigkeit der Reglementierung der Eingriffe*

Die meisten der Eingriffe werden von der Mehrheit in Deutschland offenbar als so minimal wahrgenommen, daß zum einen auf staatlicher Seite

<sup>750</sup> WACKERHAGEN/OLSCHOK 1999, 203.

<sup>751</sup> Dazu HOOGENBOOM 1991, 17ff.; DERS. 1992, 197ff.

<sup>752</sup> DANK 1996, 83f.

<sup>753</sup> Dazu unten II.

<sup>754</sup> Vgl. NJW-RR 1998, 50f.

eine Privatisierung von Kontrollaufgaben bzw. eine Übertragung bestimmter Handlungen auf Private trotz dieser Bedenken intensiv betrieben wird. Zum anderen erscheint ungeachtet der Eingriffe in Rechte Dritter eine unmittelbare gesetzliche Regelung der Befugnisse Privater Sicherheitsdienste als nicht vorrangig.

So ist etwa der Antrag der *SPD*-Fraktion des Bundestages vom 06.12.1995 zur Vorlage eines Gesetzentwurfs über Rechte, Pflichten und Aufgabengebiete privater Sicherheitsunternehmen mittlerweile in der Versenkung verschwunden<sup>755</sup>. Etwas anderes verspricht jedoch der Koalitionsvertrag von *SPD* und *Bündnis90/Die Grünen*<sup>756</sup>. Generell wird auf europäischer Ebene die Einführung von gesetzlichen Regeln gefordert<sup>757</sup>, in einigen Ländern bestehen schon entsprechende Normen, die z.B. auch den Informationsaustausch mit der Polizei umfassen<sup>758</sup>. Eine überstaatliche Vereinheitlichung liegt aber noch in ferner Zukunft.

Die bestehenden Gesetze regeln meistens die (gewerberechtliche) Zulässigkeit der Unternehmen und die Eignung der Bediensteten. Die Bewachungsverordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 07.12.1995<sup>759</sup> reglementiert einen Unterrichtsnachweis der Angestellten und Betreiber von Privaten Sicherheitsdiensten, die Haftpflichtversicherung und bestimmt wenige Verpflichtungen zur Ausübung des Gewerbes (z.B. die Ausweisungspflicht). Der Einsatz der Technik oder die Zulässigkeit bestimmter Bewachungsmethoden sind bislang nicht geregelt<sup>760</sup>.

---

<sup>755</sup> BTDrS. 13/3432; zu den Positionen einzelner Abgeordneter: Polizei heute 1996, 202.

<sup>756</sup> Vgl. FAZ v. 21.10.1998; siehe auch die recht konkreten Vorschläge von STEEGMANN 1998, 250ff., der dort auch überlegt, das Hausrecht in halb-öffentlichen Räumen einzuschränken.

<sup>757</sup> SHAPLAND 1998, 11, 14; HOME AFFAIRS COMMITTEE 1995, XXXIII; GRANITZKY 1996, 204, vom Innenministerium NRW, IM-NRW 1998; entsprechend WEICHERT 1995, 279, insbesondere auch für den Datenschutzbereich; ablehnend aber KANTHER 1996, 206; BEINHOFER 1997, 486; kritisch auch STOBER 1997, 889ff. m.Nw.

<sup>758</sup> So etwa das *Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties (WWPB)* der Niederlande; siehe dazu MUIJEN 1994; vgl. zu den internationalen rechtlichen Regelungen auch DE WAARD 1993, 108 und 1999, 164ff.

<sup>759</sup> BGBl. I, 1602ff.

<sup>760</sup> Vgl. SHAPLAND 1998, 11; in Großbritannien gab es selbst 1998 noch keinerlei gesetzliche Regelungen über das Personal Privater Sicherheitsdienste, DIES. a.a.O., 11; in Deutschland liegt die Vermutung nahe, daß durch die Datenschutzgesetze ein Minimum an datenrechtlichen Standards und Sicherheiten besteht.

Diskutiert wird jedoch wiederholt die Frage, ob die Jedermannsrechte, auf die sich die Privaten Sicherheitsdienste bei ihrer Tätigkeit vornehmlich berufen, für diese gesetzlich eingeschränkt werden sollten. Als Grund für die mögliche Restriktion wird die denkbare Beeinträchtigung des staatlichen Gewaltmonopols genannt.

### 1. Zur Diskussion über die Einschränkung der Jedermannsrechte

Die Diskussion begann in Deutschland in den siebziger Jahren im Bereich des öffentlichen Rechts. Nach circa zehn Jahren verebbte diese Kontroverse ohne gesetzliche Folgen. Aber noch heute finden sich vereinzelt Stimmen, auch innerhalb der Exekutive, die der Auffassung sind, daß Private Sicherheitsdienste sich nur in engerem Umfang als der Normalbürger auf die Jedermannsrechte des StGB und des BGB berufen könnten<sup>761</sup>.

Die §§ 32ff. StGB und §§ 227ff., 859, 904 BGB erlauben unter bestimmten Voraussetzungen die Besitzwehr und -kehr sowie die Notwehr und -hilfe bzw. den aggressiven Notstand. Nach § 127 StPO ist die vorläufige Festnahme durch Private unter Umständen rechtmäßig. Umstritten ist vorrangig § 32 StGB (Notwehr und -hilfe). Liegen die Erlaubnisatbestandsmerkmale der Nothilfe vor, so kann ein Dritter, unter bestimmten Umständen auch mit Waffengewalt, einen anderen aus einer Gefahrensituation durch ein normalerweise inkriminiertes Verhalten bringen, ohne sich dabei selbst strafbar zu machen<sup>762</sup>.

Herausragend im Feld der Kritik an der momentanen Situation ist immer noch der Aufsatz bzw. Vortrag von *Hoffmann-Riem* aus dem Jahr 1977<sup>763</sup>. Nach seiner Einschätzung beschränkt der individualistische Charakter der Strafrechtsnorm des § 32 StGB den Kreis der durch ihn Berechtigten auf Privatpersonen, die Nothilfe nicht gewerbsmäßig leisten<sup>764</sup>. Adressat der Norm sei der „hilflose“ Bürger, nicht der ausgebildete und zur Hilfeleistung beauftragte Wachmann. Dem wurde entgegengehalten, daß die Angestellten der Privaten Sicherheitsdienste nicht stets entsprechend trainiert seien (wie sich im oben zitierten norddeutschen Fall zeigt), andererseits auch Privatpersonen zum Teil über eine vergleichbare Ausbildung, etwa

<sup>761</sup> Z.B. SCHULTE 1995, 130ff.; FILSECK 1996, 17f.

<sup>762</sup> Vgl. oben Kapitel 3.

<sup>763</sup> HOFFMANN-RIEM 1977b, 277ff. bzw. 1977a, 6ff.; siehe zusammenfassend BUESS 1997, 53ff.

<sup>764</sup> HOFFMANN-RIEM 1977b, 283.

zur Selbstverteidigung verfügen, dabei aber nicht in ihrem Notwehrrecht beschränkt sind<sup>765</sup>. Daneben vernachlässige *Hoffmann-Riem* der Kritik zufolge den Charakter der Notwehr/-hilfe als eine die Rechtsordnung *überindividuell* stützende Bestimmung, die nicht nur dem Gefährdeten dient<sup>766</sup>.

Betrachtet man die Polizeigesetze, so ist erkennbar, daß die Anwendung des unmittelbaren Zwangs mit Schußwaffen zur Verteidigung anderer für diese Gruppe der berufsmäßigen öffentlich-rechtlichen Helfer in der Tat eingeschränkt ist<sup>767</sup>. Daneben unterliegt die Polizei bei der Gewaltanwendung dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Diese Einschränkung will *Hoffmann-Riem* auch auf private professionelle Helfer bei der Nothilfe übertragen<sup>768</sup>. Unumwunden zielt er damit durch eine Beschränkung der Rechte der Privaten Sicherheitsdienste auf deren Tätigkeitsreduzierung und die reziproke Stärkung der Polizei<sup>769</sup>. Ähnlich will auch *Rosnagel* die Nothilfe beschränken. Er formuliert seine Bedenken dahingehend, daß die Selbsthilferechte für „ohnmächtige“ Einzelne geschaffen wurden, nicht für Machtträger, die sich regelmäßig in Gefahr begeben<sup>770</sup>.

Jedoch ist die Kritik *Schultes* berechtigt, der bemängelt, daß der Wortlaut des § 32 StGB eine dementsprechende Beschränkung nicht enthält und die von den genannten Autoren verlangte Einengung des Rechtfertigungsgrundes auf diese Weise nicht zu erreichen ist<sup>771</sup>. Damit ist die Diskussion jedoch noch nicht abgeschlossen. *Schulte* macht nämlich im gleichen Anlauf die Anregung, anhand des Erlaubnistatbestandsmerkmals „gegenwärtig“ in § 32 II StGB die Rechte der Privaten Sicherheitskräfte einzuschränken<sup>772</sup>. Die Angestellten der Privaten Sicherheitsdienste könnten mögli-

---

<sup>765</sup> SCHWABE 1978, 166; ähnlich PEILERT 1996, 469f.; ablehnend zur Beschränkung der Notwehrrechte auch STOBER 1997, 893f.; DERS. 1998, 52f.

<sup>766</sup> Näher dazu MAHLBERG 1988, 107f.; ähnlich BRACHER 1987, 136.

<sup>767</sup> Z.B. §§ 62ff. PolG NRW.

<sup>768</sup> HOFFMANN-RIEM 1977a, 23f.; die Gewerkschaften DGB, ÖTV und GdP waren ursprünglich noch 1982 dieser Meinung, BMI 1982, 328; ebenso neuerdings KELLER 1995, 100.

<sup>769</sup> HOFFMANN-RIEM 1977a, 27f.

<sup>770</sup> ROSSNAGEL 1983, 62.

<sup>771</sup> SCHULTE 1995, 133; im Ergebnis ebenso ROXIN 1994, § 15 Rn. 103; SCHÖNKE/SCHRÖDER-LENCKNER 1997, § 32 Rn. 42; nach PEILERT 1996, 471, ist das Mißbrauchsverbot der Notwehr (Erlaubnistatbestandsmerkmal „geboten“) gegenüber dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ein gleichwertiges Regulativ.

<sup>772</sup> SCHULTE 1995, 133.

cherweise auf die staatliche Hilfe zur Gefahrenabwehr verzichten, so daß die für private Personen gedachte aktuelle Gefährdungslage ohne Erreichbarkeit staatlicher Hilfe so nicht bei ihnen eintreten könne.

*Kunz* hingegen behauptet, daß die Beschränkung der Polizei bei der Nothilfe durch die strukturelle Übermacht des Staates gegenüber dem Bürger begründet sei. Gerade diese fehle bei den Privaten Sicherheitsdiensten<sup>773</sup>. Ebenso bestünde für die Angestellten des Bewachungsgewerbes keine Eingriffspflicht, so daß letztlich eine generelle gesetzliche Einschränkung der Nothilfe für professionelle Helfer nicht vertretbar sei. Freilich kompensiert *Kunz* dies durch mögliche Einschränkungen bei der Wahl der Verteidigungshandlung: ein gut ausgebildeter Kampfsportler könne unterschiedliche und daher gegebenenfalls sanftere Mittel als ein unerfahrener Helfer zur Angriffsabwehr einsetzen<sup>774</sup>.

## 2. Der Sinn einer Beschränkung

Die aufgezeigte Diskussion dauert mittlerweile mehr als 20 Jahre an. In der Zwischenzeit ist das Sicherheitsgewerbe immens gewachsen. Eine fast unüberschaubare Bandbreite von Tätigkeiten wird von Angestellten der Privaten Sicherheitsdienste ausgeübt, und sie werden an Orten eingesetzt, an die im Jahr 1977 noch nicht gedacht wurde. Gleichwohl ist es von Einzelfällen abgesehen zu keinen nennenswerten Überschreitungen bzw. auffallenden Nutzungen des Nothilferechts gekommen. Der Streit um eine etwaige Beschränkung des § 32 StGB für „professionelle Nothelfer“ ist daher vornehmlich theoretischer Natur. Vergessen wird dabei nicht, daß eine Anzahl der Übertretungen privater Wachleute unerhell bleibt, etwa aufgrund von mangelnder Anzeigebereitschaft der Betroffenen.

Dennoch ist zu vermuten, daß die Wachleute auf das Nothilferecht nicht in dem Maße angewiesen sind bzw. es wahrnehmen wie etwa von *Hoffman-Riem* befürchtet wurde. Die Unkenntnis der eigenen Rechte der Betroffenen und der der Beschränktheit der Rechte der Privaten Sicherheitsdienste dürfte einen wesentlichen höheren Stellenwert im Bezug auf die (meist durch Einwilligung gerechtfertigte) Überschreitung der rechtlichen Grenzen haben als die Berufung auf die Notwehrbefugnisse<sup>775</sup>. Diese Vermutung steht im Einklang mit der oben vorgenommenen Beschreibung der

---

<sup>773</sup> KUNZ 1983, 986.

<sup>774</sup> KUNZ 1983, 990f.

<sup>775</sup> Vgl. HOOGENBOOM 1986, 36f. m.Nw.

Funktion der Privaten Sicherheitsdienste: die Gewinnsteigerung bzw. -sicherung der Auftraggeber erfolgt in erster Linie nicht durch die Abwehr von strafbarem Verhalten, gegen das § 32 StGB eine Handhabe bietet, sondern durch Vermeidung sozial unerwünschter Handlungen zum Schutz des Eigentums, die nicht vom Strafrecht, sondern von den Auftraggebern definiert werden<sup>776</sup>.

Die Privaten Sicherheitsdienste können auf weitaus subtilere Maßnahmen, etwa der technischen Überwachung zurückgreifen, als auf die körperliche Gewalt. Für Nordamerika stellten schon 1982 *Shearing* und *Stenning* fest, daß das größte Machtreservoir der Privaten Sicherheitsdienste nicht in den Strafgesetzen liegt, sondern in den Eigentumsrechten<sup>777</sup>. Aus rein praktischen Erwägungen ist daher eine Einschränkung des Nothilfe-rechts nicht erforderlich.

Im übrigen ist zu den rechtlichen Aspekten zu wiederholen, daß der Wortlaut des § 32 II StGB eine Differenzierung der Adressaten nach Beruf und Kenntnissen des Handelnden nicht zuläßt. Jede Auslegung findet ihre Schranken im Wortlaut des Gesetzes<sup>778</sup>. Die von *Schulte* angeregte Neubewertung des Begriffs „gegenwärtig“ in § 32 II StGB stößt an die gleiche Grenze wie die von *Hoffmann-Riem* favorisierte Auffassung: der Wortlaut „gegenwärtig“ ist eindeutig. Ein Angriff steht entweder unmittelbar bevor bzw. dauert an oder er tut es nicht. *Wer* dabei den Angriff abwehrt, ist für die Zeitkomponente unbeachtlich. Eine über die Gebotenheit hinausgehende Verhältnismäßigkeitsgrenze gibt es nicht.

Die „Professionalität“ der privaten Nothelfer, wie sie *Hoffmann-Riem* unterstellte und seinen Überlegungen zu Grunde legte, ist weit von den Ausbildungsstandards der Polizei entfernt. Zu überlegen ist daher vielmehr eine stärkere Überprüfung der Ausbildung der Angestellten der Privaten Sicherheitsdienste und die Einführung einer entsprechenden Prüfung, die über den bloßen zur Zeit erforderlichen Unterrichtsnachweis hinausgeht.

Die Vorstellungen *Hoffmann-Riems* offenbaren in ihrer Ehrlichkeit aber das Dilemma, in dem die staatliche Sicherheitsverschaffung heutzutage steckt. Die Privaten Sicherheitsdienste haben zumindest teilweise die staatliche Autorität abgelöst. Der Staat unterstützt dies einerseits aus eige-

---

<sup>776</sup> Dazu noch unten B. IV.

<sup>777</sup> SHEARING/STENNING 1982a, 21.

<sup>778</sup> Im Einzelnen dazu MÜLLER 1995, 184ff.

nen – finanziellen – Interessen, andererseits kommt er in Legitimationsschwierigkeiten, die seine Autorität weiter untergraben. Durch die Beschränkung der Befugnisse der kommerziellen Nothelfer soll die Kompetenz des Staates und das Vertrauen des Bürgers in den einzigen gesamtgesellschaftliche legitimierten Träger von Gewalt gestärkt werden. Diese Legitimationsprobleme beruhen aber auch auf der teilweisen Ineffizienz der staatlichen Kontrolle<sup>779</sup>. *Isensee* möchte daher durch eine Stärkung der Polizei die Privaten Sicherheitsdienste überflüssig machen<sup>780</sup>. Dabei gesteht er einerseits ein, daß eine „perfekte Sicherheit“ nicht vom Rechtsstaat geleistet werden kann, übersieht andererseits aber die unterschiedliche Funktion der Privaten Sicherheitsdienste als Verlustverhinderer, die von der Polizei so nicht wahrgenommen wird.

### III. Zwischenergebnis

*Weichert* erkannte im Jahr 1994, daß potentiell *alle* von den Kontrollen der Privaten Sicherheitsdienste betroffen sind, nicht mehr nur ein eng begrenzter Personenkreis<sup>781</sup>. *Shearing* und *Stenning* äußerten einige Jahre zuvor die Auffassung, daß die informationelle Selbstkontrolle des Einzelnen zugunsten des privaten Eigentümers untergraben wird<sup>782</sup>. Seit dieser Zeit hat sich die Kontrolldichte des Bewachungsgewerbes noch verstärkt, ohne daß branchenspezifische gesetzliche Regelungen geschaffen wurden.

Die Kontrollmaßnahmen des Bewachungsgewerbes zum Schutz vor Verlusten sind aufgrund der Ausbreitung in den unterschiedlichen Bereichen des täglichen Lebens allgegenwärtig und international verwurzelt. Man kann sich ihnen kaum entziehen. Es mag übertrieben anmuten, die Bewachungsleistungen als Gefahren zu bezeichnen, aber die Möglichkeit von Eingriffen in die informationelle Selbstbestimmung und andere höchstpersönliche Rechte wie die Bewegungsfreiheit, die Gesundheit und auch in die Menschenwürde besteht für jedermann, ob Eigentümer oder nicht.

Das Hauptproblem im Informationsbereich ist, daß zwar jede Erhebung zu einer Person einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellt, die Datenspeicherung, -übermittlung und -nutzung für eigene Zwecke aber nach § 28 I 1 Nr. 2 BDSG zulässig ist, soweit es zur Wahrung be-

---

<sup>779</sup> GARLAND 1996, 455.

<sup>780</sup> ISENSEE 1998.

<sup>781</sup> WEICHERT 1994, 313.

<sup>782</sup> SHEARING/STENNING 1982a, 41.

rechtigter Interessen der speichernden Stelle erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, daß das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluß der Verarbeitung oder Nutzung überwiegt.

Zur Datenerhebung, also dem Beschaffen von Daten, stellt § 28 I 2 BDSG lediglich fest, daß diese „nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise erhoben werden“ müssen<sup>783</sup>. Die Übermittlung oder Nutzung ist nach § 28 II Nr. 1 a) BDSG auch zulässig, soweit dies zur Wahrung berechtigter Interessen eines *Dritten* dient. Nach § 33 I Nr. 6 b) BDSG kann die grundsätzlich erforderliche Benachrichtigung des Betroffenen über die Speicherung unterbleiben, wenn die Daten für eigene Zwecke gespeichert sind und die Benachrichtigung die Geschäftszwecke der speichernden Stelle erheblich gefährden würde. Diese Regelungen stellen wegen ihrer Unterordnung unter die Geschäftsinteressen der Privaten Sicherheitsdienste und deren Kunden keine wirkliche Beschränkung der Datenbeschaffung und -verarbeitung dar. Die staatliche Regelung der Gefahren für die informationelle Selbstbestimmung ist auf diesem Gebiet dürftig.

Das Potential der Eingriffe ist schwer abzuschätzen. Die Erheblichkeit der Maßnahmen hängt von der Empfindlichkeit der Daten ab, aber auch von der Knappheit des Rechtsgutes für den Betroffenen. Das Interesse an den Lebensgewohnheiten des Durchschnittsbürgers dürfte – außer für die Marktforscher – nur von geringem Wert sein, Daten aus dem Wirtschaftsleben von größeren Unternehmen oder aus der Bundeswehr haben jedoch einen objektiv hohen Wert, der von besonderem Belang für verschiedene Seiten sein kann.

An dieser Stelle soll nochmals an das Kriterium der fehlenden Kompensierbarkeit von Risiken erinnert werden<sup>784</sup>. Weiter oben wurde geschildert, wie für bestimmte Gefährdungen des Eigentums kein Versicherungsschutz möglich ist und es daher an der Kompensierbarkeit ähnlich wie bei den technischen Risiken fehlt. Die eben dargestellten Gefahren für Dritte sind

---

<sup>783</sup> Aufnahmen mit Videogeräten und Fotogeräten - auch auf öffentlichen Flächen - sind grundsätzlich datenschutzrechtlich zulässig. Nur bei der Anbringung von Kameras im öffentlichen Raum selbst, z.B. an einer Hauswand, ist eine baurechtliche Sondernutzungsgenehmigung erforderlich, vgl. DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER HAMBURGS 1998. Das Kunsturhebergesetz verbietet lediglich die unberechtigte Weitergabe; siehe dazu WEICHERT 1994, 315; in den USA ist den Telephongesellschaften und den von ihnen beschäftigten Sicherheitsdiensten das Anzapfen der Telephone nach dem *Federal Wiretapping Law* 1968 erlaubt, dazu MORRE 1986, 243f.

<sup>784</sup> Siehe Kapitel 5 B. III.

in vielen Bereichen ebensowenig kompensierbar. Die Verletzung der Sphäre der informationellen Selbstbestimmung kann nicht durch Versicherungen geheilt werden. Ein pekuniärer Ausgleich ist im Rahmen der Persönlichkeitsverletzung allenfalls als Schmerzensgeld denkbar, eine echte Kompensation ist jedoch nicht möglich.

## **B. Die Sicherheit als Maßstab einer neuen Kontrollstruktur**

Neben den Eingriffen, die durch die geschilderten Handlungen der Privaten Sicherheitsdienste und der Eigentümer erfolgen und Dritte gefährden können, gibt es offensichtlich auch Veränderungen in der Kontrollstruktur der Gesellschaft. Diese neue Kontrollstruktur könnte weniger permissiv sein und auch Dritte stärker beschränken und dadurch gefährden. Im Unterschied zu den unter A. dargelegten Eingriffen soll hier auf die gesamtgesellschaftlichen Bezüge eingegangen werden, die unseren Alltag bestimmen.

Zentral erscheint für die heutige Sozialkontrolle der Begriff der Sicherheit. Schon des öfteren ist er hier verwendet worden, selbst die zentrale Figur der Privaten Sicherheitsdienste wurde genannt, ohne daß bislang dieser *terminus technicus* erörtert wurde. Dies soll im folgenden geschehen.

Die Sicherheit bzw. der Versuch ihrer Herstellung bestimmt unser gemeinschaftliches Zusammenleben. Die Politik der „Inneren Sicherheit“ richtet sich nicht nur gegen die Kriminellen unter uns, sondern bestimmt die Strukturen unseres gesellschaftlichen Miteinanders ohne Unterschied bezüglich unseres Leumunds. Verändern sich die Anforderungen an die Sicherheit bzw. verändert sich deren Definition, so hat dies Auswirkungen auf alle Mitglieder der Gesellschaft.

Was wird aber unter dem Begriff der Sicherheit heute verstanden? Sollte es eine eindeutige Antwort auf diese Frage geben, so müßte es ein Leichtes sein, die Veränderungen der „Inneren Sicherheit“ aufzuspüren. Ist die Antwort nicht ohne weiteres herzuleiten, so dürften sich hinsichtlich der Erkennung der Wirkung des Topos „Sicherheit“ Probleme ergeben.

### *I. Die Unbestimmtheit des Begriffs*

Die etymologische Herleitung der „Sicherheit“ ist eindeutig (ursprünglich von *lat.* „*securitas*“)<sup>785</sup>. Der nähere Inhalt ist jedoch – auch im Ausland –

<sup>785</sup> Vgl. im Einzelnen KAUFMANN 1970, 63ff.

alles andere als fest umrissen<sup>786</sup>. Schon 1970 stellte *Kaufmann* fest, daß der Begriff der Sicherheit zwar seit wenigen Jahrzehnten vermehrt Verwendung gefunden hatte, eine Einigkeit über seine Definition aber nie zustande gekommen war<sup>787</sup>. Die Sicherheit stellt der Auffassung *Kaufmanns* folgend vornehmlich einen *gesellschaftlichen*, nicht einen absoluten Wert dar. Weniger die inhaltliche als die Appellqualität kennzeichnet den Terminus<sup>788</sup>. Die Belegung des Wortes „Sicherheit“ mit positiven Vorstellungen und die Instrumentalisierung stehen daher im Vordergrund seiner Verwendung, nicht die Beschreibung von Sachverhalten<sup>789</sup>.

Der standardisierte Anwendungsbereich des Begriffs „Sicherheit“ liegt im Gefahrenabwehrrecht, insbesondere im Polizeirecht. Dort findet sich der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ (z.B. in § 1 I 1 MPEPolG). Diese zu schützen ist die Hauptaufgabe der Vollzugspolizei. Die „öffentliche Sicherheit“ im Polizeirecht ist ein sogenannter „unbestimmter Rechtsbegriff“, also der Auslegung zugänglich und von äußeren Umständen abhängig. Folgerichtig definiert ihn beispielsweise § 2 Nr. 2 BremPolG als „Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und der sonstigen Hoheitsträger“. Die einzelnen Bestandteile dieser Definition wiederum sind ebenfalls offene Begriffe. Die Unversehrtheit des Rechts dürfte letztlich aber die - ungenaue - Quintessenz des Schutzbereichs sein. Damit ist aber keine Definition im engeren Sinn möglich. Vielmehr wird die *Gesellschaftlichkeit* des Begriffs deutlich.

## II. Gesellschaftliche Sicherheit – persönliche Sicherheit

Sicherheit war schon in vorchristlicher Zeit und ist noch heute von großer Bedeutung. Was aber unter Sicherheit zu verstehen ist, welchem Zweck sie dient und was sie schützt, ist, wie sich eben angedeutet hat, nicht eindeutig zu beantworten. Erkennbar sind nur die Zweckausrichtungen des Begriffs, beispielsweise durch seine politische Instrumentalisierung. Diese unterliegt den gesellschaftlichen Veränderungen und wird auf den Begriff zurückgekoppelt. *Lau* ist der Auffassung, daß es heute nicht mehr vorrangig um die

---

<sup>786</sup> Siehe KAUFMANN 1970, 5ff., der knapp zwei Dutzend Gebrauchsmöglichkeiten des Adjektivs „sicher“ liefert, DERS. a.a.O., 1970, 158f.

<sup>787</sup> KAUFMANN 1970, 5ff.

<sup>788</sup> KAUFMANN 1970, 28ff., 36.

<sup>789</sup> Vgl. auch KREISSL 1998, 155ff.

individuelle Absicherung geht, sondern um *kollektive* Sicherheit<sup>790</sup>. In der Wohlfahrtsgesellschaft der siebziger Jahre mag dies noch uneingeschränkt zutreffend gewesen sein, aber heute muß auch der Einzelne sich verstärkt wieder um seine *persönliche* Zukunft und Sicherheit sorgen.

Der Gesichtspunkt der kollektiven Sicherheit gewinnt jedoch an Bedeutung, wenn man im Straf- und Gefahrenabwehrrecht die Sachverhalte betrachtet, die neuerdings unter Strafe gestellt bzw. mit Geldbußen beehrt werden. Im Bereich von Umwelt und Verkehr sind die abstrakten Gefährdungsdelikte zu einer festen Größe des Strafrechts geworden (z.B. Trunkenheitsfahrt, § 316 StGB). Die Herbeiführung des Unrechtserfolges oder einer *konkreten* Gefährdung ist in zunehmend vielen Sachverhalten nicht erforderlich, um eine Strafbarkeit zu begründen; eine Tätigkeit als gefährdende Handlung im abstrakten Fall reicht heute oft aus.

Im Rahmen des gesamten Sicherheitskonzepts des Staates erscheint darüber hinaus eine Absicherung der Bevölkerung über individuelle Betroffenheiten hinaus in den Vordergrund zu rücken. Die Anrufung von „Sicherheit und Ordnung“ betrifft heute die *gesellschaftliche*, nicht die individuelle Sphäre bzw. letztere nur indirekt. Sichere und saubere Innenstädte, ruhige Strände und „unbelastete“ Einkaufszentren schützen vorrangig unsere Gesellschaft, nicht den Einzelnen. Denn die Betroffenheit des Einzelnen ist nicht definiert und auch nicht vorhersehbar. Schon die Vermeidung der abstrakten Gefahr steht im Vordergrund. Eine genaue Beschreibung dieser Gefahren ist nicht möglich, denn die Sicherheit ist ebensowenig wie die Ordnung absolut bestimmbar. So kommt es zu den oben zitierten Inkriminierungen von „Rüpelszenen, [...] aggressivem Betteln [...] [und] Rücksichtslosigkeiten in Fußgängerzonen“<sup>791</sup>. Vor *was* geschützt wird ist in der Definition der Sicherheit selten enthalten, das „Ob“ wird aber grundsätzlich bejaht und gefordert. Dies bezieht sich in erster Linie auf die Bereiche der öffentlichen und halb-öffentlichen Räume. In den Fabriken, Bergwerken und Unternehmen des tertiären Sektors ist das unerwünschte Verhalten schon seit längerem durch Arbeitsordnungen bzw. Arbeitsvereinbarungen sanktioniert.

Die Hinwendung zur Prävention schon gegenüber den *abstrakten* Gefahren ist ein Kennzeichen der überindividuellen Sicherheit. Nicht nur die Reaktion ist weniger von der individuellen Zuschreibung geprägt, sondern

---

<sup>790</sup> LAU 1991, 248.

<sup>791</sup> Siehe dazu oben Kapitel 3 B. IV.

auch die Prävention. Es gilt, Gefahrenlagen zu verhindern<sup>792</sup>. Sack spricht davon, daß die neuen Präventionspraktiken nicht mehr das Verhalten, sondern die *Verhältnisse* in das Zentrum der Sicherheitspolitik rücken. Im Rahmen der „Vorfeldverlagerung“ der staatlichen Sozialkontrolle ist die Polizeiarbeit „mehr und mehr abgekoppelt [...] von personenbezogenen Anlässen und Kriterien.“<sup>793</sup>. - Ocqueteau spricht entsprechend davon, daß eine Zunahme der „situationellen“ gegenüber der sozialen Prävention vorliegt<sup>794</sup>.

Die „Innere Sicherheit“, die in der Politik heute einen zentralen Stellenwert erlangt hat, ist dabei kein rechtlicher, sondern ein politischer Begriff<sup>795</sup>. Das Ziel der „Inneren Sicherheit“ umfaßt u.a. auch den Schutz vor Unfällen, Katastrophen und sonstigen Gefahren. Zahlreiche Rechtsgüter werden durch diese Sicherheit geschützt.

Sicherheit ist aber nicht Sicherheit, sondern eine ungenaue Definition, die Regeln und Interpretationen unterworfen ist, die geändert werden können<sup>796</sup>. Sicherheit kann es folglich immer nur in einem relativen Sinn geben<sup>797</sup>. Während nun die Umweltpolitik sich mit den Risiken der *technologischen* Naturverdingung beschäftigt<sup>798</sup>, versucht die Sicherheitspolitik, die sozialen Risiken zu meistern. Sie dringt dazu heute in Bereiche vor, die vormals nur bei konkreten Gefahren eingriffsfähig waren.

Die staatliche Sicherheitspolitik ist seit den 70er Jahren dazu übergegangen, ihre Unzulänglichkeit hinsichtlich der Bekämpfung aller sozialen Nöte und Risiken einzugestehen. Dies geschieht nicht explizit, sondern durch eine Umlenkung der Handlungsmechanismen zur Erreichung der Ziele. Im Vordergrund der heutigen Sicherheits- und Strafrechtspolitik stehen der Umgang mit den Folgen der Straftaten, nicht mehr die Bekämpfung ihrer eigentlichen Ursachen<sup>799</sup>, und die Situationsprävention durch die Sicherheitspolitik, unabhängig vom Individuum.

---

<sup>792</sup> Siehe auch MARX 1986, 141.

<sup>793</sup> SACK 1995, 449f.

<sup>794</sup> OCQUETEAU 1999, 219, 221.

<sup>795</sup> GRAMM 1998, 355; zur Etymologie vgl. TSCHIRKY/SUTER 1989, 1.

<sup>796</sup> BECK 1988, 282.

<sup>797</sup> GRAMM 1998, 361.

<sup>798</sup> FISCHER 1991, 312; zum Gefahrenabwehrrecht im Umweltbereich etwa WOLF 1991, 386f., 409ff.

<sup>799</sup> GARLAND 1996, 447.

Durch dieses Eingeständnis an die Realisierbarkeit der Sicherheit und durch die positive Individualprävention hat die Staatssouveränität zu leiden begonnen<sup>800</sup>. Die Berufung auf die Eigenverantwortlichkeit der Bürger ist dabei nur ein Zeichen für die Änderung der Handlungsstrukturen. Heutzutage ist in der Republik die Funktion des staatlichen Handelns nicht mehr von den Interessen einiger weniger oder eines einzelnen bestimmt. Der Gesellschaft als solcher soll der Staat dienen. Dieses Funktionsverhältnis bedeutet im Kapitalismus für den Staat die Sicherstellung der oben erläuterten Wachstumsprozesse durch die Politik. Neben der heute verminderten Sozialpolitik, die auch die Schwachen im System schützen soll, ist die Wirtschaftspolitik von herausragender Bedeutung. Letztlich dienen aber beide Ansätze zur „Gewährleistung der Reproduktion“<sup>801</sup>.

### *III. Veränderte Kontrollstrukturen*

Die unterschiedliche Wahrnehmung der Notwendigkeiten der modernen Sicherheit kann die formellen und informellen Kontrollstrukturen nicht unangetastet lassen. Die Veränderung der Kontroll- und Operationsstrukturen der Institutionen wird in unterschiedlichen Bereichen unserer Gesellschaft erörtert. Die Privatisierung staatlicher Aufgaben ist nur ein Gesichtspunkt. Die Funktion des Bewachungsgewerbes ein anderer.

#### *1. Neue Ordnungen oder nur veränderte?*

*Beste* und *Vofß* sehen in den Veränderungen keine „Unterwanderung“ des staatlichen Gewaltmonopols, sondern vielmehr eine Umstrukturierung, gekennzeichnet durch die Vorverlagerung vom Strafrecht einerseits durch die zunehmende Einführung abstrakter Gefährdungsdelikte und andererseits durch die Übertragung von Bereichen öffentlich wahrgenommener Aufgaben auf Private<sup>802</sup>. Sie vermuten in der sich wandelnden Struktur der Sozialkontrolle ein Entstehen von neuen Ordnungen, die sich unterhalb des herkömmlichen Strafrechts befinden. In Anlehnung an *Habermas* und dessen Auffassung vom „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ gehen sie davon aus, daß sich durch die Vergesellschaftung des Staates und die Verstaatlichung der Gesellschaft neue Anordnungen von Kontrollparametern bilden, die einem Zusammenspiel, einer „Verschränkung“ von öffentlichen und

---

<sup>800</sup> GARLAND 1996, 448.

<sup>801</sup> ROLSHAUSEN 1994, 206f.

<sup>802</sup> BESTE/VOSS 1995b, 321; ähnlich KREISSL 1998, 159.

privaten Bereich zugrunde liegen. Als Beispiel nennen sie die modernen Polizeiverordnungen einiger Großstädte, die das Betteln, den Alkoholkonsum und das Übernachten auf öffentlichen Straßen untersagen<sup>803</sup>.

Dieser Rekurs ist jedoch zweifelhaft. Im vierten Kapitel wurde aufgezeigt, daß die Reglementierung des öffentlichen Stadtlebens schon im Mittelalter verbreitet war. Bettlern wurden Platzverweise erteilt (die zum Teil mittels Abschiebung durchgesetzt wurden), sie wurden geprügelt und in Arbeitshäuser gesteckt<sup>804</sup>. Gab es in den vergangenen Jahrhunderten schon Bettelverbote, so gab es im letzten auch „gefährliche“ Bevölkerungsschichten, die die kapitalistische Gesellschaft angeblich bedrohten und denen man durch „Exterritorialisierung“ zu begegnen versuchte<sup>805</sup>. So wurde der Pauperismus, die „entsittlichte Armut“, im 19. Jahrhundert insbesondere in England als Ausdruck von Mangel an Fleiß, Sparsamkeit und Selbstvertrauen bekämpft<sup>806</sup>.

Bevölkerungsteile, die durch ihr Verhalten den Glauben, die Lebenshaltung und die produktive Einstellung der Gesellschaft nicht unterstützten sahen sich in der Vergangenheit fast jederzeit staatlichen bzw. städtischen Repressionen ausgesetzt. Die Gefahrenabwehrverordnungen unserer heutigen Großstädte sind somit kein Symptom einer neuen Kontrollordnung. Die zwischen dem Ende des letzten Jahrhunderts und den letzten Jahrzehnten vergangene Zeitspanne der Offenheit der Städte erscheint in Anbetracht der kurzen Unterbrechung als Ausnahme, die neuen Anstrengungen sind höchstens eine Erneuerung, aber nicht eine völlig neue Kontrollstruktur<sup>807</sup>.

Die heutigen Ausgrenzungen, die schon in den achtziger Jahren von *Häußermann/Siebel* erwähnt wurden, funktionieren ähnlich wie die absolutistischen<sup>808</sup>. Die Aufenthaltsverbote gegen Obdachlose im öffentlichen Nahverkehr, auf Bahnhöfen und in Einkaufszentren, die Platzverweise gegen Bettler und Drogenabhängige aus den Innenstädten und die „Zwischenverbringungen“ an den Stadtrand aufgrund der „Gefahrenabwehrver-

---

<sup>803</sup> BESTE/VOSS 1995b, 225.

<sup>804</sup> Siehe oben Kapitel 4 A. III. 2.

<sup>805</sup> Zur Neuaufwertung der „gefährlichen Klassen“: RONNEBERGER 1998, 49.

<sup>806</sup> EVERS/NOWOTNY 1987, 109 m.Nw.

<sup>807</sup> Ähnlich BINDZUS/LANGE 1996, 486 („wieder von vorne aufrollen“).

<sup>808</sup> HÄUSSERMANN/SIEBEL 1987, 40; immerhin wurde die Polizeiverordnung der Stadt Stuttgart „zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf und an

ordnungen<sup>809</sup> sind nur eine konsequente Fortführung der seit Jahrhunderten praktizierten „symbolischen Inszenierungen sicherer Innenstädte“<sup>810</sup> in einer sicheren Umwelt. Neu ist der Einsatz privater Dienste für diese Ordnungsaufgaben, die sich auf das ihnen übertragene Hausrecht berufen können, soweit sie im halb-öffentlichen oder privaten Raum agieren. Im öffentlichen Raum können sie wiederum durch die Bestreifung und die Kooperation mit der Polizei und den Ordnungsbehörden die Kontrollen verstärken.

Dieser Gesellschaftsschutz ist aber vornehmlich Wirtschaftsschutz und steht im größeren Interesse der privaten Auftraggeber. Die Gefahr für Dritte gewinnt dadurch ein neues Gesicht. Die *private* Kontrolle der (halb-) öffentlichen Räume unterwirft uns einem neuen Zweck der Sozialkontrolle: die Umwelt soll sicher für unseren Konsum sein<sup>811</sup>. Beste formuliert dies so: „Sicherheit in der Stadt stellt sich nicht mehr *sozial* her, sondern muß *kommerziell* simuliert werden.“<sup>812</sup>

---

öffentlichen Straßen“ vom 24.11.1994, die jegliches Betteln im Stadtgebiet verbot, vom VGH Mannheim (NVwZ 1999, 560ff.) im Juli 1998 wegen des Fehlens einer ausreichenden Rechtsgrundlage für ein *generelles* Bettelverbot für nichtig erklärt. Der Verwaltungsgerichtshof bezeichnete die Anwesenheit auf dem Bürgersteig sitzender Menschen, die in Not geraten sind und an das Mitleid und die Hilfsbereitschaft ihrer Mitbürger appellieren als eine Erscheinungsform des Zusammenlebens, die hingenommen werden müsse und nicht polizeiwidrig sei.

<sup>809</sup> Vgl. die Nachweise bei BINDZUS/LANGE 1996, 483; siehe das niedersächsische Beispiel, bei dem das OVG Lüneburg entschied, daß eine Platzverweisung unter Umständen bei außerhalb der Stadt wohnenden Personen sogar für das gesamte Stadtgebiet erteilt werden kann (Nds.Rpfl. 1999, 276f.).

<sup>810</sup> KANT/PÜTTER 1998, 79; ähnlich SOUTH 1988, 152.

<sup>811</sup> Näheres weiter unten; so auch WEICHERT 1995, 263. In der DDR war die „Arbeitscheu“ strafgesetzlich verboten, und nach einer Verordnung aus dem Jahr 1979 konnten die örtlichen Räte „kriminell gefährdete Personen ... [mit] asozialer Lebensweise“, worunter letztlich auch Bettler zu subsumieren waren, Aufenthaltsverbote erteilen oder sie zu gemeinnütziger Arbeit heranziehen, vgl. BINDZUS/LANGE 1996, 485f. m.Nw. Dies deutet daraufhin, daß man in der DDR wie noch im Absolutismus und der NS-Zeit den Verstoß gegen die Arbeitsverpflichtung gegenüber dem Staat durch die „asozialen“ Personen und nicht die Beeinträchtigung der Konsumfreudigkeit Dritter bestrafen wollte. Darüber hinaus dürfte ein weiteres Motiv auch das Verbergen von Armut in der „sozialistischen“ Gesellschaft gewesen sein.

<sup>812</sup> BESTE 1998, 205.

## 2. Neubewertung der Sozialkontrolle

Der Wunsch nach Schutz und die Existenz der Risiken bringen eine Neubewertung der Sozialkontrolle mit sich. Ihre Funktion ist angesichts der gestiegenen Bedeutung des Eigentums stärker von dessen „Sicherheit“ bestimmt. Die Vermeidung von kriminellem Verhalten stellt nur einen Aspekt der Sozialkontrolle dar. *Beste* und *Voss* gehen so weit zu sagen, daß heute der Inhalt der sozialen Kontrolle nicht mehr im Gegensatzpaar „Recht - Unrecht“ bestünde, sondern in dem von „Sicherheit - Unsicherheit“<sup>813</sup>, und *Matthews* glaubt, eine Entwicklung von der Gerechtigkeit („justice“) zu Verwaltungslösungen („administrative solutions“) feststellen zu können<sup>814</sup>. Die Verschiebung würde im Effekt die gesamte Gesellschaft betreffen, wäre aber durch das Eigentum bedingt.

Das erste Begriffspaar kennzeichnet sich vornehmlich durch eine abstrakte Kategorisierung. Das Recht ist nach *Radbruch* die „Wirklichkeit, die den Sinn hat, dem Rechtswerte, einer Rechtsidee zu dienen“<sup>815</sup>. Neben der Beschreibung des Rechts als *Funktion* stellt *Radbruch* damit auch den ideellen Anspruch des Rechts heraus, welcher sich wiederum an der Gerechtigkeit, also einem weiteren abstrakten Begriff orientiert. Sicherheit und Unsicherheit können hingegen wenn auch nicht am konkreten Verhalten, so doch an den einzelnen Rechtsgütern festgemacht werden, die auch für das Individuum in faßbaren, d.h. nicht ausschließlich universalen Kategorien existieren. Dies hat nichts mit der mangelnden Konkretetheit des Begriffs der Sicherheit zu tun, sondern mit der Struktur der *Motivation* der Sozialkontrolle.

Im Umweltrecht hat diese Umorientierung schon längst stattgefunden<sup>816</sup>. *Luhmann* verortet jedoch aufgrund der (technischen) Risiken einen Deformationsdruck auf das gesamte bestehende Rechtssystem. Die althergebrachten Kategorien von Kausalität, Verschulden, Klagebefugnis, Beweislastregeln etc. werden seiner Ansicht nach heutzutage den von der Politik an das Rechtssystem gestellten Anforderungen nicht mehr gerecht<sup>817</sup>. Dieser Anachronismus wird auch im Dienstleistungskontinent Nordamerika kritisiert. Die Polizei verfolgt nach Auffassung *Shearings* heute noch

---

<sup>813</sup> BESTE/VOSS 1995b, 324.

<sup>814</sup> MATTHEWS 1995, 60f., 68.

<sup>815</sup> RADBRUCH 1950, 123.

<sup>816</sup> LADEUR 1997, 202 mit Rechtsprechung.

<sup>817</sup> LUHMANN 1991, 180.

Ziele von gestern. Das „Böse-Buben-Fangen“ stehe im Vordergrund der Tätigkeit, obwohl wir uns in eine Risikogesellschaft bewegt haben<sup>818</sup>. Nach der derzeit sich ändernden Struktur der Sozialkontrolle beruhen die Kontrollzuständigkeiten auf der überkommenen Polizeipolitik, deren Legitimation noch davon geprägt ist, daß, allgemein mit *Beck* gesprochen, „die Wirtschaft [...] für etwas unzuständig [ist], das sie ausgelöst [hat], und die Politik für etwas zuständig ist, über das sie keine Kontrolle besitzt.“<sup>819</sup>.

### 3. *Es war einmal: Recht und Unrecht*

*Beck* konstatiert für die Risiken unserer späten Industriegesellschaft, daß deren Folgen aus den Kategorien „Gut“ und „Böse“, „Schuld“ und „Versagen“ herausgenommen sind<sup>820</sup>. Ähnlich versteht *Prittwitz* die Aussagen *Luhmanns*, nach dessen Auffassung das heutige Rechtssystem überfordert ist, die Risiken in Unrecht und Recht zu unterteilen<sup>821</sup>. *Beste* und *Voß* machen geltend, daß das gesamte System der sozialen Kontrolle sich vom ursprünglichen, normativen Gegensatz „Recht - Unrecht“ zum modernen Gegensatz „Sicherheit - Unsicherheit“ wandelt. Das Besondere an letzterer Konstellation sei, daß der Begriff der Sicherheit wandel- und somit nutzbar für verschiedene aktuelle Entwicklungen und Situationen ist, insbesondere für die wirtschaftlichen Interessen einer Gesellschaft. Dabei gestehen beide zu, daß auch die strafrechtlichen Definitionen von Recht und Unrecht wandelbar sind, stellen aber zutreffend fest, daß diese aufgrund ihrer rechtsstaatlichen Einbindung klarer zu erkennen sind.

Die Auffassung von der Hinwendung zu neuen Eckpfeilern der sozialen Kontrolle wäre aber nur zutreffend, wenn die Betonung des Sicherheitsaspektes erst innerhalb der letzten Jahrzehnte diesen postulierten Auftrieb erfahren hätte. Ein Anhaltspunkt dafür ist die schon oben angesprochene gesunkene Bedeutung der Erfolgsnotwendigkeit von Handlungen bzw. des Eintritts konkreter Gefahren. Ein weiterer ist die geringere Relevanz der individuellen Schuld. Die für das moderne Tatstrafrecht zentrale Schuldfrage läßt sich aufgrund der Multiplexität der Verursachungszuschreibungen nicht mehr in den herkömmlichen Weisen klären. Aber auch begriffs-

<sup>818</sup> SHEARING 1995, 76.

<sup>819</sup> BECK 1986, 363.

<sup>820</sup> BECK 1989, 17.

<sup>821</sup> Vgl. PRITTWITZ 1993, 120ff., 126.

spezifisch ist diese Verschiebung belegbar. Für das hier diskutierte Risiko „Eigentum“ stellt sich dies wie folgt dar:

Die Definition der Gerechtigkeit ist gesellschafts- und epochenabhängig in normative Kriterien eingebettet, die jedoch durch rechtsstaatliche Grundsätze geformt werden. Die Ahndung begangenen Unrechts geschieht nach herkömmlicher Auffassung durch Bestrafung. Die Herbeiführung von bloßen Unsicherheiten hingegen unterliegt *nur* einer gesellschaftlichen Wertung, die die Heranziehung weiterer Gesichtspunkte nicht erfordert. Die Einstellung zu Gefährdungen/Risiken ist nicht metaphysisch begründet, sondern rein praktisch motiviert. Abstrakte Gefährdungen lassen sich relativ einfach nachweisen und bergen keine normativen Definitions- oder Begründungsdefizite. Die Klassifizierung einzelner Handlungen als „gefährdend“ und die entsprechende Prävention und Reaktion können somit wesentlich unkomplizierter erfolgen.

Da sich Sicherheit und Unsicherheit an der Realität messen, ist auch ein Ausgleich für vollendete Gefährdungen möglich (als „Wiedergutmachung“). Die ethisch anspruchsvolle Rechtfertigung für eine *Strafe* als Vergeltung wird unnötig, die Schadensbeseitigung und die Wiedergutmachung führen praktisch vor Augen, wie pragmatisch auf eine sozial unerwünschte Handlung reagiert werden kann.

Der Anspruch des Staates, Unrecht zu bekämpfen, hat heutzutage insofern an Bedeutung verloren, wobei allerdings die Polizei schon seit jeher auch Tätigkeiten, die über die polizeilichen Aufgaben im engeren Sinn hinausgehen, ausübt<sup>822</sup>. Die Kategorie des Unrechts als Ausgangspunkt für staatliche Sicherheitsgewährung ist im Hinblick auf das Eigentum nicht mehr primär maßgebend für die Sozialkontrolle. Die Vorherrschaft eigener oder fremder Werkschutzmannschaften zur Sicherung des Betriebsgeländes, des öffentlichen Personennahverkehrs, der Eisenbahn und der Flughäfen, der stromerzeugenden Atomkraftwerke und der der Landesverteidigung dienenden Bundeswehr sowie die Patrouille in den Fußgängerzonen und Einkaufszentren kommt ohne *staatliche* Kontrolle vor Ort aus. Mobilität, Energie und Waren bzw. Produktionsmittel werden nicht nur durch Unrecht, sondern durch Unsicherheiten bedroht, die aus rein materiellen, d.h. für unsere Gesellschaft auch existentiellen Gründen von Bedeutung sind. Die teilweise ausschließliche Existenz privater Sicherheitsverschaffung in einigen gesellschaftlichen Bereichen zeigt dabei die Richtigkeit

---

<sup>822</sup> Z.B. allgemeine Hilfeleistungen, Informationen.

von *Max Webers* Auffassung, daß die „staatliche‘ Garantie der Rechte [...] für keine grundlegende ökonomische Erscheinung unentbehrlich“ ist<sup>823</sup>. Ein Rückgriff auf abstrakte (Unter-) Kategorien wie die des Unrechts und der Schuld führt für unsere Gesellschaft über das vornehmliche Ziel hinaus und ist insoweit unökonomisch. Die effektive Kontrolle der Verhältnisse zur Vermeidung von abstrakten Gefährdungen ist ausreichend und beinhaltet wertfrei die Kriminalitätsprävention.

Die große Akzeptanz der Privaten Sicherheitsdienste durch die Bevölkerung und die Wirtschaft - und mittlerweile auch durch den Staat - führt darüber hinaus zu neuen Anforderungsprofilen an die Polizei und das Rechtssystem. Die stärkere Berücksichtigung der „Sicherheit“ gegenüber dem „Recht“ in vielen Bereichen unserer Gesellschaft kann in eine außergesetzliche Aufgabenverschiebung der Polizei münden. Die vermehrte Verabschiedung von Gefahrenabwehrverordnungen und die Gründung der Sicherheitspartnerschaften bindet die Polizei schon jetzt in Kontrollstrukturen ein, die im gewissen Abstand zur *konkreten* Gefahrenabwehr steht<sup>824</sup>. Die Gewöhnung an die Serviceleistung „Sicherheit“ durch weisungsabhängige Private kann die streng gesetzesgebundene Tätigkeit der staatlichen Strafverfolgungsbehörden „kundenunfreundlich“ erscheinen lassen. Es sollte daher auch aus diesem Grund entgegen *Stober*<sup>825</sup> vermieden werden, die Sicherheitsverschaffung insgesamt unter die Maxime der Kundenorientierung zu stellen. Die Gesetzesbindung der Polizei und die Rechtssicherheit durch die bestimmten Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften dürfen nicht durch den Sicherheitsgedanken zurückgedrängt werden.

#### 4. Die Renaissance der „öffentlichen Ordnung“

Die Sicherheit wird oft in einem Atemzug mit der „öffentlichen Ordnung“ genannt, die auch in einigen Polizeigesetzen zum Schutzgut erklärt wird. Mittlerweile ist sogar von der „Renaissance“ der öffentlichen Ordnung die Rede<sup>826</sup>. Nach einer verbreiteten Definition ist unter dem Begriff die „Gesamtheit der ungeschriebenen sozialen Normen über das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach mehrheitlicher Anschauung unerläßliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen

<sup>823</sup> WEBER 1976, 254.

<sup>824</sup> Siehe schon oben Kapitel 3 B. IV.

<sup>825</sup> STOBER 1998, 47.

<sup>826</sup> REICHERT/RUDER/FRÖHLER 1997, Rn. 239.

und menschlichen Zusammenlebens ist,“ zu verstehen<sup>827</sup>. Die Abhängigkeit des Begriffs von der „mehrheitlichen Anschauung“ verdeutlicht noch stärker als bei der Definition von „Sicherheit“ die gesellschaftsgebundene Funktion dieses Rechtsgutes.

Die Wiederkehr der Kategorie wird vor allem für den Bereich der Bekämpfung des Rechtsradikalismus gesehen, gleichwohl kann diese Sichtweise allgemeine Gültigkeit beanspruchen. In der jüngeren Zeit sticht zum einen die Einstufung von Laserdromes als Gefahr für die öffentliche Ordnung hervor<sup>828</sup>, zum anderen werden Versuche unternommen, auf diesem Weg verstärkt gegen unerwünschtes Verhalten, wie z.B. das sogenannte „aggressive Betteln“, vorzugehen. Die Landstreicherei und das Betteln stehen seit 1974 nicht mehr unter Strafe, doch durch die genannten Ausgrenzungs- und Marginalisierungspraktiken mit Hilfe der „Gefahrenabwehrverordnungen“ (Polizeiverordnungen) unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Ordnung werden bestimmte Bevölkerungsgruppen behördlich stigmatisiert.

Der Unterschied zu den Regelungen der öffentlichen Ordnung im späten Mittelalter und im Absolutismus besteht heute in der veränderten Motivation. Motiviert sind die heutigen Regelungen nicht durch die Vorstellung von der Verpflichtung des Einzelnen zur Mitwirkung am Wohle der Gesellschaft durch Arbeit und zum Fernbleiben vom Müßiggang. Ebenso wenig ist man heute nicht mehr verdächtig, wie es *Hirsch* noch 1986 annahm, wenn man sich „nicht reibungslos in den fordistischen Arbeits- und Konsumzirkel einpaßt“<sup>829</sup>. Die moderne Ausgrenzung beruht vielmehr auf der möglichen Wirkung der unerwünschten Personen auf Dritte, die in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt werden könnten, sich möglicherweise unsicher fühlen und so weniger konsumfreudig würden. – Ein Sprecher des Hamburger Einzelhandels, *Ulf Kalkmann*, fragte vor kurzem bezeichnend: „Wie soll einer mit gutem Gewissen ein Schmuckstück für DM 3.000 oder DM 10.000 kaufen, wenn Draußen das Elend hockt?“<sup>830</sup>.

Nicht nur in Deutschland ist die stärkere Betonung der vermeintlichen Schädlichkeit „unordentlichen“ Verhaltens in den Mittelpunkt der städti-

<sup>827</sup> REICHERT/RUDER/FRÖHLER 1997, Rn. 237 m.Nw.; ähnlich bei BERNER/KÖHLER 1998, Art. 2, Rn. 5 m.Nw.

<sup>828</sup> OVG NRW, DÖV 1995, 1004.

<sup>829</sup> HIRSCH 1986, 114.

<sup>830</sup> Hamburger Abendblatt <<http://www.abendblatt.de/contents/ha/news/lokales/html/031198/1103AUFM2.HTM>> v. 04.11.1998.

schen Kontrollvorstellungen getreten. In Großbritannien etwa brachte die Einführung des „Town Centre Managements“ einige neue Verordnungen mit sich, die z.B. den Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit untersagen<sup>831</sup>.

### 5. Das Verschwinden der Polis und das Entstehen kommunikativ-existentieller Gefährdungen

Ein weiteres Beispiel der Neubewertung der Kontrollstrukturen zeigt sich bei der näheren Untersuchung der Innenstädte. Im vierten Kapitel wurde die Ersetzung der Wohnbevölkerung aus den Citys durch den tertiären Sektor der Wirtschaft erläutert. Mit dem Einzug von Handel und Verwaltung in die Stadtzentren verschwand einerseits die informelle Kontrolle durch die Anwohner, andererseits etablierten sich neue Kontrollstrukturen der Wirtschaft und der Stadtverwaltungen.

Die Maßnahmen der Kommunen und privaten Unternehmen zur Verbesserung der „Sicherheit“ der Innenstädte durch Polizeiverordnungen und Platzverweise, Überwachungskameras und Bestreifung durch Private Sicherheitsdienste sind Elemente des Planes, der darauf zielt, eine „sichere“ urbane Umwelt herzustellen. In einer größeren Umfrage des *Hauptverbandes des deutschen Einzelhandels (HDE)* aus dem Frühjahr 1997 äußerten 22% der Unternehmen in Innenstädten die Auffassung, daß aufgrund der sogenannten „sozial unerwünschten“ Verhaltensformen wie die Drogenszene, das „aggressive Betteln“ und alkoholisierte Gruppen, Kunden fernblieben. Im einzelnen fühlten sich 42% der Befragten durch eine existierende Drogenszene, 37% durch aggressives Betteln und 35% durch alkoholisierte Gruppen in den Citys beeinträchtigt<sup>832</sup>. In den außerhalb gelegenen Einkaufszonen auf der „grünen Wiese“ waren die Nennungen wesentlich zurückhaltender (21%, 16% und 14%). Der *HDE* kommt zum Fazit, daß die „Lebensqualität der Innenstädte [...] damit auf Dauer erheblich in Frage gestellt [wird]“. Trotz Skepsis gegenüber Privaten Sicherheitsdiensten rechnet daher der Verband mit einem weiter zunehmenden Einsatz des Bewachungsgewerbes in den Citys.

Mittlerweile üben sich einige Geschäftsleute sogar im zivilen Ungehorsam. In der Frankfurter Kaiserstraße in Bahnhofsnähe („Kaisersack“) hal-

<sup>831</sup> Vgl. die Beispiele bei REEVE 1998, 50.

<sup>832</sup> RÜCKERT 1998; vgl. auch die entsprechenden Äußerungen des Vorstandsvorsitzenden der Douglas-Holding (Kosmetika) KREKE in FAZ v. 08.10.1993.

ten aufgrund der Präsenz von Drogenabhängigen einige Geschäftsleute die Grundsteuer aus Protest zurück<sup>833</sup>.

Das moderne Prinzip der Steuerung der Städte heißt „Stadtmarketing“ und beinhaltet die Versuche, das Image der Orte und deren Wirtschaft u.a. durch Verdrängung und Ausgrenzung zu fördern. Die Bettler in den Innenstädten, die nur dort, wo reger Publikumsverkehr herrscht, ihren Lebensunterhalt erlangen können, sind in diesem Kontext ein „negativer Standortfaktor“ (*Eick*). Die lokale Bevölkerung wird unter diesen Vorzeichen der Stadtpolitik einseitig vernachlässigt, der Bürger wird zum Kunden<sup>834</sup>.

Ein durchaus verständlicher Beweggrund der innerstädtischen Unternehmer für das Stadtmarketing stellt die Konkurrenz der Geschäfte auf der „grünen Wiese“ dar. Die Einkaufszentren vor der Stadt als in sich geschlossene halb-öffentliche Räume, in denen die Kontrolle durch Private Sicherheitsdienste umfangreich ausgeübt werden kann, wirken durch ihre „Exklusivität“, wie sich in der oben zitierten Studie zeigt, sicherer.

Für die Wirtschaftsbetriebe in der Stadt mit ihrem Einfluß auf die kommunalen Behörden steht die Verlustvermeidung im Vordergrund. Der Schaden, der abgewehrt werden soll, stellt sich auch als entgangener Gewinn durch Nutzungsbeeinträchtigungen dar. Daher gehört der Ausschluß potentieller Täter und anderer unerwünschter Personen, die durch ihre Anwesenheit mögliche Kunden abschrecken können, vom zu bewachenden Ort zum Handlungsauftrag an die Privaten Sicherheitsdienste. Die Schaffung einer konsumfreundlichen Umgebung, in der sich der Käufer wohl fühlen kann und die zum Erwerb animiert, ist das Ziel dieser Sicherheit<sup>835</sup>. Die Herstellung des gefahrenfreien Raumes „Innenstadt“ soll, wie *Reeve* jüngst erkannt hat, zu einer vorhersehbaren Umwelt führen, die ein effizientes Konsumieren ermöglicht<sup>836</sup>.

---

<sup>833</sup> FAZ v. 25.10.1998.

<sup>834</sup> Dazu SCHNEIDER 1997, 49f.

<sup>835</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang die Aussage der Geschäftsführerin der *City Centre Company*, Coventry/England, die in eigener Verantwortung für die Stadt das Zentrum „managt“: „Wir wollen nicht in erster Linie jemanden verfolgen. Wie setzen uns vor allem für die Stärkung des Konsums und die Interessen der Geschäftsleute ein.“, Hamburger Abendblatt <<http://www.abendblatt.de/contents/ha/news/lokales/html/0411198/1206LIZ7.HTM>> v. 04.11.1998.

<sup>836</sup> REEVE 1998, 44, 52; DERS. a.a.O., 1998, 46, zitiert einen britischen Kaufhausmanager, der behauptet, „im Endeffekt können wir (die privaten Finanzierer des CCTV, d. Verf.) die örtlichen Behörden dazu bringen, alles zu tun, was wir wollen.“ (Übersetzung d. Verf.).

Zwar werden die meisten der Innenstadtbesuche zu Kaufzwecken unternommen, aber daneben verfolgen die Bürger auch soziale Ziele der Kommunikation. Diese werden zwar nicht unmittelbar unterbunden, ihre Wahrnehmung wird aber durch die Beschränkungen und Orientierungen zu kommerziellen Zielen erschwert. Der verweilende Aufenthalt in der Innenstadt wird ungemütlich gemacht, in vielen Einkaufszentren, die sich die Nachempfingung einer kleinen Stadt zum Ziel gesetzt haben, wird er verhindert. Die Park- und Sitzbänke werden entfernt oder unbequemer, einzelne Schalensitze angebracht. Dadurch wird der soziale Reichtum des öffentlichen Raumes gefährdet<sup>837</sup>. Die Ausrichtung der Kontrollstrukturen durch die technischen und personellen Überwachungsmaßnahmen der Städte und Unternehmen auf das „Wohlergehen“ der Konsumenten (letztlich der Anbieter) trifft alle, die sich in der City aufhalten möchten. Die gesamte Innenstadtarchitektur und die „Sicherung“ der City wird für das Konsumieren funktionalisiert.

Es hat sich aber insofern seit dem Mittelalter nicht in erster Linie die Funktionsweise der Kontrolle geändert (abgesehen von den technischen Neuerungen), sondern der Zweck wurde neu definiert: Der Zweck der Kommunikation und des Handels wurde durch den des Konsumierens ersetzt.

Seit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts wird – insbesondere in den USA – das Verschwinden des öffentlichen Raumes konstatiert<sup>838</sup>. Der öffentliche Raum, einerseits rechtlich betrachtet als öffentliches Eigentum, andererseits als Kommunikations- und Lebensraum, wird privatisiert, was u.a. zum Ausschluß bestimmter Bevölkerungsgruppen und zur Erschwerung der Kommunikation führt. Dies muß Auswirkungen auf das soziale Miteinander haben. Die Öffnung der privaten Räume für die Konsumenten führt zur Durchdringung der Öffentlichkeit durch das private Eigentum mit der Folge, daß private Rechte vermehrt auch Dritte treffen können<sup>839</sup>.

Bestimmten Personen wird der Zugang zu für die Allgemeinheit grundsätzlich offenen Räumen verwehrt. Nach *Kilian* werden die Räume, ob privat oder öffentlich, sozial hergestellt und bestimmen sich nach den Zugangsmöglichkeiten<sup>840</sup>. Die Macht über die Entscheidung, wer Zugang zu

---

<sup>837</sup> REEVE 1998, 45.

<sup>838</sup> Vgl. KILIAN 1998, 115 m. Nw.

<sup>839</sup> VOSS 1993a, 91.

<sup>840</sup> KILIAN 1998, 127ff.; siehe auch KEMPA/CARRIER/WOOD/SHEARING 1999, 203f.

bestimmten Räumen hat und wer nicht, ist gleichzeitig die Definitionsmacht hinsichtlich der „Öffentlichkeit“. Der Ausschluß bestimmter Bevölkerungsgruppen, die nicht zu den Konsumenten gehören wollen oder können, aus gesellschaftlichen Räumen hat für diese jedoch negative Auswirkungen, die über die bloße Verweigerung von Aufenthaltsorten hinausgehen. Die Verhinderung der Öffentlichkeit betrifft auch die Privatsphäre, denn in der Öffentlichkeit kann die Privatheit manifestiert werden.

Dieser vermeintliche Widerspruch erklärt sich folgendermaßen: Neben der Kommunikationsfunktion des Kontakts gewährt der öffentliche Raum auch die Gelegenheit zur Repräsentation und dadurch zur Identifikation<sup>841</sup>. Dieser Prozeß läuft über mehrere Schritte. Die Möglichkeit durch Repräsentation in der Öffentlichkeit, für alle sichtbar zu sein, zeigt die *Existenz* der Repräsentierten. Der Bettler, Obdachlose, Punker oder Junkie in der Innenstadt offenbart dadurch sein Bestehen in unserer Gesellschaft - eine Alternative zu diesem Vorgehen hat er mangels Lobby oder Organisation nicht. Nur durch die *Erkennung* in der Gesellschaft kann er *Anerkennung* finden. Die Anerkennung wiederum gibt ihm seine Würde und seine Privatheit<sup>842</sup>. Der Ausschluß dieser „Randgruppen“ schiebt sie über den Rand hinaus ins existentielle Nichts. Insofern kann von einer kommunikativ-existentiellen Gefährdung gesprochen werden. Diese Tatsache sollte trotz berechtigter Befürchtungen der Stadtmarketing-Strategen nicht unberücksichtigt bleiben.

Nochmals sei daran erinnert, daß die Verweigerung des Zugangs bestimmter Bevölkerungsgruppen schon seit dem Mittelalter praktiziert wird, so daß diesen die Öffentlichkeit und im obigen Sinne auch die Privatheit vorenthalten wird. Der Prozeß des Verschwindens des öffentlichen Raumes durch Ausschluß und Privatisierung ist nicht neu. Er darf nur in der heutigen Zeit in seiner Motivation, die nicht mehr der des Spätmittelalters und des Absolutismus entspricht, und seiner sozialen Bedeutung nicht übersehen werden.

### 6. Exkurs: „Kriminalität als Modernisierungsrisiko“

In diesem Zusammenhang soll nicht die Theorie der Kriminalität als Modernisierungsrisiko<sup>843</sup> unerwähnt bleiben. Dieser Ansatz geht von folgen-

---

<sup>841</sup> Siehe dazu zusammenfassend KILIAN 1998, 117f.

<sup>842</sup> KILIAN 1998, 127.

<sup>843</sup> Vgl. BLINKERT 1988, 397ff.

der Prämisse aus: Organisiert sich das eine System in einer Gesellschaft, so sind die es umgebenden anderen Systeme von entropischen Erscheinungen betroffen. Das Wachstum und die zunehmende Ordnung des industriellen, marktwirtschaftlichen Sektors unserer Gesellschaft führten danach in den natürlichen, sozialen und psychischen Umwelten zu Unordnung.

*Blinkert* versteht die ansteigende (Eigentums-)Kriminalität, Teil der sozialen Umwelt der Marktwirtschaft, als Produkt der zunehmenden Ökonomisierung. Letztere würde durch Individualisierung und Rationalisierung zu geringeren sozialen Bindungen und vermehrt zweckrational motivierten Entscheidungen führen, bei denen die Einhaltung der sozialen Normen nur noch eine Alternative darstellt, keinen Imperativ<sup>844</sup>.

Folgt man dieser Auffassung, so kann man die stärkere Gefährdung von Eigentum zum einen gesamtgesellschaftlich erklären durch das wirtschaftliche Wachstum mit der Konzentrierung und „internalization“ unserer Gesellschaft seit dem Mittelalter. Zum anderen versucht der Ansatz auch im mikrosozialen Raum zur Erklärung von Kriminalität zu dienen, wobei aber die Frage unbeantwortet bleibt, warum der eine sich strenger an die sozialen (metaphysischen) Normen hält und ein anderer die rationale Entscheidung bevorzugt.

Wertvoller ist das erste Theorem, mit dem angenommen wird, daß die zunehmende Eigentumskriminalität die Folge der Modernisierung als Oberbegriff von Individualisierung und Rationalisierung der Gesellschaft ist. Für die ökologische Umwelt dürfte die größere Entropie aufgrund der verstärkten Industrialisierung deutlich genug sein. Die zunehmend *ökonomische* Ausrichtung unseres Handelns, die verstärkte *wirtschaftliche* Rationalität drängt aber auch die metaphysischen Normen der *sozialen* Umwelt in den Hintergrund. Insofern kann es beim Täter zur Verzerrung der Wahrnehmung bestimmten Handelns und in der Folge zum Anstieg der Eigentumskriminalität kommen. Der Diebstahl im Büro oder Kaufhaus oder der Versicherungsbetrug verlieren für den Täter an Unrechtscharakter, ist es doch in Anbetracht des geringen Entdeckungs- und Sanktionsrisikos eine *wirtschaftlich*, d.h. zweckrational gesehene vernünftige Tat. Die Entpersönlichung des Opfers erleichtert in vielen Fällen die Entscheidung für die Straftat aufgrund des Fehlens der subjektiven Täter-Opfer-Beziehung. Das soziale Gefüge zwischen dem Täter und dem Opfer wird durch diese Ver-

---

<sup>844</sup> BLINKERT 1988, 406.

ringerung der Verknüpfungen ausgedünnt und kann ohne die störenden, „systemwidrigen“ metaphysischen Parameter rational entschieden werden.

Die Kriminalität als Modernisierungrisiko ist aber – daran sei nochmals erinnert – nur ein Stein im Mosaik der Gefahren des vermehrten Eigentums und der strukturellen Veränderung der Gesellschaft. Das körperliche Eigentum ist durch mehr als Diebstahl und Sachbeschädigung bedroht. Unfälle, fahrlässige Sachbeschädigungen, Natureinwirkungen, Feuer, Wasser, Gasexplosionen und Unachtsamkeiten treten hinzu und sollen gleichfalls durch die Privaten Sicherheitsdienste verhindert werden.

#### *IV. Risiko und Strafrecht*

Neben der ökonomischen und sozialen Frage gibt es das Problem der rechtstheoretischen Einordnung der modernen Risiken in die Strafrechtsdogmatik<sup>845</sup>. Das Recht als Steuerungsinstrument der Politik ist – wie bei dem obigen Verweis auf *Luhmann* schon angedeutet – in mancher Hinsicht in die Kritik geraten. *Wolf* etwa spricht von der „Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft“<sup>846</sup>. Nach ihm sollten die schwerfälligen Schuld- und Kausalitätsprinzipien durch kurzfristige, flexible Entscheidungen ersetzt werden. *Hassemer* bezeichnet hingegen die Möglichkeit der Ausrichtung der Kriminalpolitik an flexiblen Entscheidungsprogrammen negativ als „Versuchung“<sup>847</sup>.

Wahr ist, daß das neu inkriminierte Verhalten nicht mehr von der subjektiven Komponente „böse“, sondern von der der „Sorglosigkeit“ gekennzeichnet ist<sup>848</sup>. Nicht die Risikoorientierung des Strafrechts hat zu einer Krise des Strafrechts geführt, sondern die Rationalität und Dynamik des Risikokonzeptes<sup>849</sup>. Insbesondere die schon öfters erwähnte Problematik der Zurechnung bzw. der Verantwortlichkeit für eine Gefahr stellt heutzutage wegen der Interdependenzen und der kumulativen Schadensbeiträge das geltende Recht vor erhebliche Probleme. So können beispielsweise die Risiken, die von juristischen Personen ausgehen, mangels einer Verbandsstrafbarkeit nicht strafrechtlich erfaßt werden<sup>850</sup>. Noch immer muß der ein-

---

<sup>845</sup> Dazu im einzelnen auch PRITTWITZ 1993.

<sup>846</sup> 1991, 378ff.

<sup>847</sup> AK-HASSEMER 1990, Vor § 1, Rn. 494.

<sup>848</sup> PRITTWITZ 1993, 176.

<sup>849</sup> PRITTWITZ 1993, 383; insgesamt zur „Krise des Strafrechts“: DERS. 1993, passim.

<sup>850</sup> Vgl. auch PRITTWITZ 1993, 384.

zelle Schuldige, der die Gefährdungen zu verantworten hat, gesucht werden, was aber oft aussichtslos ist.

### 1. Der Einfluß auf das Sanktionensystem

Die Abkehr vom Metaphysischen hin zum Materiellen müßte sich auch in der Einstellung der Opfer gegenüber den Sanktionen widerspiegeln. Führt begangenes Unrecht im Regelfall zu einer Bestrafung, trägt die verursachte Unsicherheit für die Täter rechtssystematisch und rechtstheoretisch keine notwendigerweise individuelle Reaktionsoption in sich. Ein Verstoß gegen „Recht“ und „Unrecht“ hat gleichwohl für viele Teile der Bevölkerung noch heute eine erhebliche (metaphysische) Bedeutung. Die Stimmen, die etwa die Todesstrafe oder lange Haftstrafen für Sexualstraftäter fordern, sind nicht nur vom Sicherungsgedanken der „incapacitation“<sup>851</sup>, der Verwahrung bewegt, sondern auch von Vorstellungen über die Vergeltung und der Kategorie des Ausgleichs des geschehenen Unrechts. Nach wie vor ist insgesamt der Wunsch nach staatlicher Sanktionierung der Täter bei den Opfern weit verbreitet<sup>852</sup>.

An Relevanz gewinnt in dieser Beziehung jedoch die von *Beste* und *Vofß* geäußerte Auffassung über die Ablösung der Dichotomie „Recht/Unrecht“ durch die von „Sicherheit/Unsicherheit“, wenn man die Eigentumsdelikte näher betrachtet und welche Sanktionen die Opfer von entsprechenden Straftaten favorisieren. Nach neueren Erkenntnissen *Kilchlings* rangiert in diesen Fällen der Wunsch nach vornehmlich *strafrechtlichen* Reaktionen im herkömmlichen Sinn im hinteren Bereich<sup>853</sup>. Dies zeigt sich auch an dem hohen Anteil der Opfer mit Sachschäden in Bezug auf deren Vorstellung von der Beendigung des Verfahrens. Die förmliche Verurteilung wird nur von ca. einem Viertel dieser Befragten gewünscht<sup>854</sup>.

Die Motivation der Anzeigenerstattung liegt - nicht überraschend - oft allein in der von den Versicherungen vorgeschriebenen entsprechenden Pflicht. Dies steht bei den reinen Sachschäden naturgemäß im Vordergrund. Die *Bestrafung* des Täters wird als Anzeigemotiv erst bei stärkerer

<sup>851</sup> Dazu ZIMRING/HAWKINS 1995.

<sup>852</sup> Siehe KILCHLING 1995, 332f.

<sup>853</sup> KILCHLING 1995, 350f.

<sup>854</sup> KILCHLING 1995, 362. Der Einbruchsdiebstahl nimmt dabei jedoch aufgrund seines für die Privatsphäre des Opfers besonders erheblichen Charakters eine Sonderstellung ein.

Viktimisierung bzw. bei Straftaten mit Personenschäden bedeutsamer<sup>855</sup>. Daneben gibt es Anzeichen, daß die strafrechtliche Verurteilung als Voraussetzung für einen zivilrechtlichen Ausgleich nach § 823 Abs. 2 BGB bei den Opfern bekannt ist und dies die Anzeigemotivation mitbestimmt<sup>856</sup>.

Die Annahme, daß die Sanktionseinstellung der Opfer von Taten mit Sachschäden weniger von Vorstellungen von Recht und Unrecht als von materiellen Beweggründen motiviert ist, festigt sich durch die sehr hohe Befürwortung der Sanktion „Wiedergutmachung“, die bei Opfern von Vermögensdelikten populär ist (76,6%)<sup>857</sup>. Die Gegner der Wiedergutmachung als Reaktion sehen den in ihren Augen fehlenden Abschreckungseffekt und nicht einen mangelnden Strafcharakter als größtes Gegenargument<sup>858</sup>. Die Wiedergutmachung wird also nicht aus Gründen, die unmittelbar mit dem Bestrafen im Zusammenhang stehen, befürwortet bzw. abgelehnt. Im Bereich der Vermögensdelikte wird dadurch die Kategorie des Unrechts – trotz aller Beteuerungen – zweitrangig.

Die schwindende Bedeutung des Unrechts zeigt sich zumindest in Deutschland auch in der geänderten Auffassung von den Strafzwecken der Freiheitsstrafe. Außer den Opfern von Kfz-Diebstählen und versuchten Wohnungseinbrüchen sehen die weitaus meisten anderen den Idealzweck der Freiheitsstrafe nicht in der Sühne, sondern in der Resozialisierung<sup>859</sup>. Dies korreliert mit der seit den sechziger Jahren eingetretenen Verschiebung der Beurteilung von Sinn und Zweck von Strafe durch die deutsche Bevölkerung. Anders als noch vor 30 Jahren befürwortet heute mehr als die Hälfte der Befragten die Besserung und Wiedereingliederung der Täter und nicht Vergeltung und Sühne als Strafzwecke<sup>860</sup>.

In den USA wird auch im Strafvollzug eine Umorientierung verortet. *Feeley/Simon* gehen davon aus, daß sich die „Neue Pönologie“ nicht mehr auf die Behandlung des Individuums richtet, sondern Management-Strategien beinhaltet und die Straftäter in Gruppen einteilt, deren Bestrafungsbedürfnisse anhand von Risikoprofilen ermittelt werden<sup>861</sup>.

---

<sup>855</sup> Vgl. KILCHLING 1995, 138f., 221ff.

<sup>856</sup> KILCHLING 1995, 367.

<sup>857</sup> KILCHLING 1995, 465.

<sup>858</sup> KILCHLING 1995, 477.

<sup>859</sup> KILCHLING 1995, 499.

<sup>860</sup> KAISER 1997, 114f.

<sup>861</sup> FEELEY/SIMON 1992, 455, 459; vgl. dazu auch LINDENBERG 1997, 200f. m. Nw.

Die Kategorie des Unrechts und die regelmäßige Reaktion „Bestrafung“ erscheint daher durch die Betonung der „Sicherheit“ als anachronistisch, zumindest was die Mehrzahl der Vermögensdelikte betrifft. In der Philosophie der Auftraggeber der Privaten Sicherheitsdienste tritt der Täter in den Hintergrund, die Prävention des Schadens, das Opfer und die Wiederbeschaffung bestimmen das Handeln und die Reaktion<sup>862</sup>. Die Kategorie des individualisierten Täters im System der Sozialkontrolle verliert in demselben Maß an Bedeutung. Beck geht sogar so weit zu sagen, daß der individualisierte Täter ausgestorben ist<sup>863</sup>.

## 2. Sicherheit und Strafrecht

Es offenbart sich durch die Sicherheitsfixierung die Möglichkeit des von Beck prophezeiten „Totalitarismus der Gefahrenabwehr“<sup>864</sup>. Die Gefahrenverminderung wird so in den Mittelpunkt gestellt, daß weitreichende gesellschaftliche Umstrukturierungen stattfinden. Die Gefahrenabwehr durchzieht heute fast alle Lebensbereiche. Die Dominanz der Risiken, auch im sozialpolitischen Leben, macht aber die Sicherheit *per se* unmöglich. Die auf Sicherheit ausgerichtete Gesellschaft wird aber mit dem Schock konfrontiert, daß genau das Gegenteil, die Machtlosigkeit gegenüber der Unsicherheit, unser Zusammenleben bestimmt<sup>865</sup>.

Die gesellschaftliche Struktur kommt ohne die Risiken (zumindest auf absehbare Zeit) nicht aus. Sicherheit in der Risikogesellschaft zu suchen, ist daher ein „Widerspruch in sich“<sup>866</sup>. Dabei wird in weiten Teilen der Rechtswissenschaft konstatiert, daß das Strafrecht mittlerweile als einzige bekannte bzw. anerkannte Handlungsmöglichkeit zum Umgang mit Risiken die Rolle als Großsteuerungsmittel angenommen hat<sup>867</sup>. Die neuen abstrakten Gefährdungsdelikte versprechen nach Hassemer die Erleichterung der präventiven Kriminalpolitik, denn so kann die schon mehrfach angesprochene Problematik der Zurechnung im Rahmen der Risikobekämpfung entlastet werden<sup>868</sup>.

---

<sup>862</sup> HOOGENBOOM 1990, 29.

<sup>863</sup> BECK 1988, 11.

<sup>864</sup> BECK 1986, 106.

<sup>865</sup> BECK 1989, 20.

<sup>866</sup> KUNZ 1996, 20.

<sup>867</sup> HASSEMER 1989, 558; PRITTWITZ 1993, 261 m.Nw.

<sup>868</sup> HASSEMER 1989, 558.

Die Voraussetzungen für das Funktionieren unseres Systems liegen in der Akzeptanz der Gefahren, die durch die Chancen so erträglich werden. Doch der Staat möchte nicht den Eindruck erwecken, vor diesen Gefahren zu kapitulieren. Handeln ist gefordert, und dieses findet auf den derzeit gesellschaftlich exponierten Gebieten der sogenannten organisierten Kriminalität, des Drogenhandels und der Sexualstraftaten statt. So kann zumindest der Eindruck von der Handlungsfähigkeit der staatlichen Sozialkontrolle erweckt und aufrecht erhalten werden.

Von Belang ist für die sicherheitspolitische Reaktion heute das sogenannte „symbolische Strafrecht“, das unterschiedliche Funktionen haben kann, aber keinen *meßbaren* Effekt hat. *Prittwitz* nennt fünf Funktionen: die stets vorhandene immanente Symbolfunktion als Bekräftigung bestimmter Werte; die absichtlich symbolische (z.B. die Strafbarkeit des Völkermords); die Symbolik als Schutz vor subjektiver Unsicherheit; das Strafrecht zur Stabilisierung mehr oder weniger nur noch symbolischer Werte (Strafbarkeit von Ladendiebstahl, Schwarzfahren etc.) und schließlich die Effektivität vortäuschende Symbolik<sup>869</sup>. Die letzte Kategorie dürfte die kritischste sein, denn sie blockiert im Zweifelsfall Alternativen, die einen höheren Wirkungsgrad erreichen könnten. Für *Hassemer* ist das symbolische Strafrecht zunächst nicht schlechthin abzulehnen. Jedoch wird es kritisch, wenn die latenten Funktionen die manifesten überwiegen<sup>870</sup>.

Symbolisches Strafrecht hat heute einen hohen Stellenwert, der für die geringe Bedeutung der Kategorien Recht/Unrecht typisch ist. Man klammert sich noch an die rechtsstaatlichen Begriffe, obwohl die Sozialkontrolle schon weiter fortgeschritten ist und auf sie zum Teil verzichtet wird. Aber das Strafrecht ist so oder so, wie sich oben gezeigt hat, in vielen Bereichen nur das zweite Standbein für die Konstruktion der Sicherheit.

### 3. *Es war einmal: Nulla poena sine lege*

Das „unsichere“ Verhalten ist nirgends definiert, sondern unterfällt den Definitionsvorbehalten der sich wandelnden Gesellschaft. Weiter oben wurde die Relativität des Sicherheitsbegriffs aufgezeigt. Genauso relativ sind die Handlungen qualifiziert, welche die Sicherheit gefährden. Die grundgesetzliche Formel des Rechtsstaats „Ohne Gesetz keine Strafe“ (Art. 103 II GG: „Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit ge-

---

<sup>869</sup> PRITTWITZ 1993, 255ff.

<sup>870</sup> HASSEMER 1989, 554, 556.

setzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde.“) gilt für die lediglich unerwünschten, unsicheren Handlungen nicht. Nicht der Gesetzgeber, sondern die Geschäfts- und Betriebsinhaber, die Stadtmarketing-Strategen und der opportunistische Vollzug durch die Privaten Sicherheitsdienste und Gemeindebediensteten liefern die Bestimmung der Handlungen.

Das Verhalten des Bewachungsgewerbes beschränkt sich aber, wie wir gesehen haben, nicht auf rein präventives Handeln, auch repressive Maßnahmen werden getroffen, etwa im Bereich der Betriebsjustiz oder durch die Hausverweise/-verbote. Die „Rüpel szenen“, das „rücksichtslose Verhalten“ in der Fußgängerzone und das unpassende Äußere im halb-öffentlichen Raum werden nicht unter Strafe, sondern unter die Ordnungsmacht von staatlichen und kommunalen Kräften und die willkürliche Reaktion von privaten Dritten gestellt. Die Rechtssicherheit durch die Bestimmtheit der unerwünschten Handlungen ist im Rahmen der Sicherheitsherstellung im öffentlichen Raum und der Privatjustiz des Bewachungsgewerbes im halb-öffentlichen Raum nicht mehr gegeben<sup>871</sup>.

Wenn das Aussehen über Gewähren oder Entfernen entscheidet, das nicht den Markterwartungen entsprechende Verhalten und die Belästigung von potentiellen Kunden durch Betteln einen Platzverweis begründen kann, dann ist ein angepaßtes Verhalten nicht für jeden herzustellen. Zugegeben: die Reaktionen stellen keine staatliche Übelzufügung mit dem Vorwurf der Verwerflichkeit im Sinne von „Schuld“ dar, die soziale Ausgrenzung und Stigmatisierung droht aber trotzdem durch sie.

Die Unbestimmtheit der unerwünschten Verhaltensweisen dürfte von den meisten von uns nicht wahrgenommen werden, da wir uns marktgerecht verhalten und die Rolle des Eigentums und der Privaten Sicherheitsdienste akzeptieren. Für andere aber ist die Lage undurchsichtiger. Andere Lebensstile, ob freiwillig gewählt oder nicht, führen zu einer anderen Realitätswahrnehmung und anderem Verhalten, das möglicherweise nicht mit „unserer“ Gesellschaft konform ist.

### C. Ergebnis

Innerhalb dieses Kapitels wurde untersucht, ob die Eigentumsentwicklung in quantitativer und qualitativer Beziehung über die Gefährdung des Eigentums selbst und seiner Eigentümer hinaus auch Dritte beeinträchtigt. Dies wurde anhand von zwei Phänomenen belegt: zum einen wurde deut-

<sup>871</sup> So auch schon MORRE 1986, 244.

lich gemacht, daß durch die konkreten Kontrollhandlungen der Privaten Sicherheitsdienste und deren Auftragsgeber eine informationelle Gefährdung aller Mitglieder unserer Gesellschaft besteht, ohne Rücksicht auf die Eigentümerstellung der Betroffenen. Kameraüberwachung, Zugangskontrollen und Streifenförmigkeit in Verbindung mit der Internationalisierung des Bewachungsgewerbes sind die herausragenden Sachverhalte, in denen eine Datenerhebung und -verarbeitung vorbei am inländischen Datenschutz erfolgen kann.

Weitere Eingriffsmöglichkeiten liegen in der Überschreitung der Notwehrrechte. Diese sind jedoch praktisch von weitaus geringerer Bedeutung, als dies die wissenschaftliche Diskussion um deren Beschränkung vermuten läßt. Die Einwilligung in Eingriffe bzw. die Verkenntung der eigenen Rechte und die der Angestellten der Privaten Sicherheitsdienste sind von größerem Stellenwert.

Diese Gefahren werden von der Gesellschaft grundsätzlich als solche erkannt. Die aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Volkszählung ergangenen Datenschutzbestimmungen, die neue EU-Richtlinie zum Datenexport und die (verhalten) andauernde Diskussion um die möglicherweise sinnvolle Beschränkung der Jedermannsrechte für die Privaten Sicherheitsdienste zeigen, daß eine gewisse Sensibilität für diese Bedrohungen besteht. Sie werden aber in der Kosten-Nutzen-Rechnung innerhalb der Abwägung der Chancen und Gefahren bislang akzeptiert.

Neben diesen konkreten Gefährdungsmomenten wurden im zweiten Teil des Kapitels die Veränderungen in der Kontrollstruktur der Gesellschaft auf einem abstrakten Niveau beschrieben. Das Strafrecht und das Gefahrenabwehrrecht unterstehen hinsichtlich Prävention und Repression im Bereich der Eigentumsgefährdung heute weniger den Kategorien von Unrecht und Recht als den von Sicherheit und Unsicherheit. Die Betonung von Sicherheit und Unsicherheit ist schon seit längerer Zeit in der Betriebsjustiz von vorrangiger Bedeutung, löst aber seit den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts den binären Code von Recht und Unrecht auch im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich zunehmend ab. Im Zuge dessen schwindet die Bestimmtheit des unerwünschten Handelns.

Die Steuerung der Gelegenheiten und die Bewachung der Umwelt brauchen unter dem Gesichtspunkt der Sicherheit des körperlichen Eigentums, die wegen dessen verstärkter existentieller Bedeutung keinem näheren Begründungszwang unterliegt, nicht weiter gerechtfertigt zu werden. Die zweckmotivierte *Sicherheit* des Eigentums ist effektiver zu legitimieren und

durch Kontrollmaßnahmen zu konstruieren als die metaphysische *Gerechtigkeit*, die für die Bestimmung von Unrecht nötig ist.

Die Bedeutung des Eigentums, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Struktur der Innenstädte, führt darüber hinaus zu Ausschließungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen, die das Eigentum bzw. die Gewinnaussichten gefährden können. Die Unbestimmtheit der Begriffe der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung gewährleistet die Legitimität der Kontrollmaßnahmen durch private und staatliche Bewacher. Diese Maßnahmen stellen aber keine neuen, sondern lediglich veränderte, an die größere Bedeutung des Eigentums angepaßte Ordnungen dar. Die Unerwünschtheit bestimmter sozialer Gruppen und Verhaltensweisen in den Innenstädten und in den halb-öffentlichen Räumen der Einkaufszentren etc. ist kein Novum der post-industriellen städtischen Kontrollstrukturen. Heutzutage geht es jedoch nicht um die Besserung der „Bettler, Arbeits-scheuen und Müßiggänger“ zur Integration in die arbeitende Gemeinschaft, sondern um deren Ausgrenzung aus dem Blickfeld zur Ästhetisierung der Konsumumwelt.

Die für die Dritten durch das Eigentum vermittelten Gefahren existieren auch durch die Abhängigkeit und Autorität, die heutzutage im Eigentum stecken<sup>872</sup>. Die Nutzung der halb-öffentlichen Räume oder der Arbeitsplätze bei den großen (und mittlerweile auch kleineren) Unternehmen führt in eine Überwachung durch Private, die für den Betroffenen nicht nachvollziehbar und kontrollierbar ist. Das Aufbegehren gegen die privaten Kontrollmaßnahmen muß aufgrund der bestehenden Abhängigkeiten von den Auftraggebern der Sicherheitsdienste informal bleiben. Werden die Sicherheitsmaßnahmen beispielsweise in Unternehmen durch eine Betriebsvereinbarung ausgehandelt, so erhöht sich letztlich nur die Legitimität der Kontrollen<sup>873</sup>.

Die Gefährdung Dritter beruht auf den Schutzmaßnahmen, die für das Eigentum getroffen werden, und der strukturellen Veränderung der Sozialkontrolle durch das Eigentum und die Privaten Sicherheitsdienste. Auch hier liegt ein Unterschied zu den *Beck'schen* Risiken. Wiederum handelt es sich um mittelbare Gefahren. Diese Gefährdungen sind aber insofern von ihrer Bedeutung mit den unmittelbaren vergleichbar, als die ursprünglichen *Ursachen* der Gefahren, die von den Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen

---

<sup>872</sup> SHEARING/STENNING 1986, 498.

<sup>873</sup> SHEARING/STENNING 1986, 498.

der Privaten Sicherheitsdienste auf Dritte ausgehen, und auch die Ursachen der eigenen Gefährdungen von der Bevölkerung im ähnlich großen Maße wie die Ursprünge der Gefahren von Gentechnik, Atomkraft etc. akzeptiert werden. Für den Betroffenen ist es unerheblich, ob seine Gefährdung durch eine unmittelbare akzeptierte Ursache oder durch eine mittelbare, möglicherweise noch stärker akzeptierte hervorgerufen wird. In beiden Fällen verhindert die Akzeptanz die Kritik und die Beseitigung der Ursprünge der Gefahren. Das körperliche Eigentum in seiner Masse und Bedeutung ist eine Bedingung für die genannten Gefährdungen. Die Verhinderung und die Beseitigung nur der Gefahren ist daher bei den technischen Risiken wie auch beim Eigentum nur ein Kurieren an den Symptomen.

Die Gefährdungen Dritter werden nur von wenigen kritisiert. Von der Mehrheit werden sie entweder nicht wahrgenommen oder akzeptiert. Diese Mehrheit empfindet die ästhetisierte Umwelt für sich persönlich als Kunden und Eigentümer nicht als Gefährdung und vermag deswegen in vielen Fällen die unterschiedliche Bedeutung für andere nicht nachzuvollziehen. Dies wird unterstützt durch die vermeintlich liberale und offene Haltung gegenüber den Betroffenen, die sich einerseits in der Toleranz gegenüber den anderen Lebensstilen zeigt, die nicht zwangsweise konform gemacht werden sollen, wie dies noch im Absolutismus versucht wurde, sich andererseits aber durch die beschriebenen Ausgrenzungen widerspricht. In Bezug auf die Konstruktion der Risiken ist die Entscheidung für das Eingehen der Gefahren für die Dritten aufgrund der veränderten Kontrollstrukturen schon gefallen. Die Gefahren werden grundsätzlich nicht als eigene Bedrohung empfunden und erhalten so in der Konstruktion des Risikos in der Kosten-Nutzen-Rechnung einen nur sehr geringen Stellenwert.



## 7. Kapitel

### Zusammenfassung der Arbeit

Die kulturelle Akzeptanz des (mittelbaren) Risikos Eigentum führt zu der wissenschaftlichen „Unschärfe“ des Problems. Dies ist nach *Beck* ein Prinzip von Risiken<sup>874</sup>. Eine sachliche Auseinandersetzung, wenn eine solche überhaupt möglich ist, wird durch die ungenauen Parameter, durch die unspezifische Frage nach der Alternative verhindert. Diese Unschärfe beruht auch auf der von *Lau* festgestellten Zusammensetzung der neuen Risiken: sie stellen eine Mischform von industriell-wohlfahrtsstaatlichen und allgemeinen, nicht als Risiko begriffenen Lebensgefahren dar<sup>875</sup>. Unser soziales Leben, unsere Arbeitswelt und unsere Lebensstile sind in vielerlei Hinsicht keine Risiken, sie *sind* einfach, d.h. sie existieren unreflektiert. Die Verzahnung von Kosten und Nutzen, Alltag und Existenzbedrohung macht die Lage undurchsichtig. Die Betrachtung dieser Komponenten als *ein* Phänomen ist für den fachspezifischen Betrachter fast unmöglich. Die interdisziplinäre wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Privaten Sicherheitsdiensten sollte aber keinesfalls gescheut und ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden.

Die Problematik der Risiken als Erscheinungen der Moderne erkannte *Luhmann*, als er feststellte, daß die Hegemonie der Fixierung der Gesellschaft auf Entscheidungen dann *gesellschaftliche* Bedeutung erlangt, wenn die Strukturbildungen es übernehmen, das Eingehen von Risiken, das Riskieren als solches, zum notwendigen Alltag werden zu lassen<sup>876</sup>. Dies wurde durch die Umweltrisiken mittlerweile deutlich, betrifft aber auch die sozialen Risiken.

Im Vordergrund stand hier die Frage, wie sich die Entstehung und die massive Zunahme des selbständigen Bewachungsgewerbes erklären läßt

---

<sup>874</sup> BECK 1991c, 100.

<sup>875</sup> LAU 1991, 249.

<sup>876</sup> LUHMANN 1991, 80.

und welche Auswirkungen dies auf die Struktur der sozialen Kontrolle in Deutschland hat. Die bestehenden diesbezüglichen Ansätze der Junior-Partner-Theorie und der Ökonomischen Theorie erwiesen sich als zu oberflächlich. Die Verwendung des soziologischen Entwurfs der „Risikogesellschaft“ sollte die überdisziplinäre Verbindung der unterschiedlichen Blickwinkel erleichtern und eine Basis für die Entwicklung eines neuen theoretischen Ansatzes schaffen. Die Untersuchung wurde dabei auf die im Auftrag Privater handelnden selbständigen Privaten Sicherheitsdienste beschränkt. Auf die Beantwortung öffentlich-rechtlicher Fragen zur Privatisierung von Staatsaufgaben wurde zugunsten gesellschaftstheoretischer Gesichtspunkte verzichtet.

Ausgangspunkt war die Erfassung der Veränderungen, die das private materielle Eigentum als vorrangiges Schutzgut des Bewachungsgewerbes während der letzten Jahrhunderte und insbesondere seit der Industrialisierung und Liberalisierung in Deutschland erfahren hat.

Die Existenz und der Anstieg der privaten, selbständigen Sicherheitsdienste in Zahl und Arbeitsfeldern in Deutschland im Bereich der privaten Auftraggeber beruhen nach den Ergebnissen dieser Arbeit auf folgenden Ursachen und Bedingungen:

1. die quantitative Zunahme und Ausdehnung des privaten Sacheigentums, insbesondere ab dem Ende des letzten Jahrhunderts, und die qualitative Aufwertung des Sacheigentums im liberalistischen Sinn,
2. die Hinwendung der privaten und staatlichen Kontrolle zur Vorfeldkontrolle und Betonung der zweckgerichteten Kategorie „Sicherheit“ im Eigentumsbereich gegenüber der metaphysischen Kategorie „Recht,
3. die Akzeptanz der Privaten Sicherheitsdienste als „Vollzugsorgan“ der bürgerlich-liberalistischen Sicherheitsvorstellungen.

Diese Bedingungen lassen sich entsprechend der Hypothese der Arbeit durch die Beschreibung des privaten Sacheigentums als mittelbares Risiko im Sinne der Risikogesellschaftstheorie *Becks* zusammenfassen. Im Unterschied zu den von ihm beschriebenen *technischen* Risiken handelt es sich beim Eigentum um ein *soziales* Risiko, das Chancen und Gefahren beinhaltet.

Das Bewachungsgewerbe nimmt die speziellen Funktionen des Schutzes der im Risiko enthaltenen Chance, der Bekämpfung und Verstärkung der ebenfalls enthaltenen Gefahren sowie der Festigung des Risikos in unserer Gesellschaft wahr. In der durch die Wachstumsmaxime geprägten Marktwirtschaft mit deren bürgerlich-liberalistischem Eigentumsbegriff fügen

sich die Privaten Sicherheitsdienste so in die Bedürfnisse des Marktes als Bekämpfer und Verstärker des Risikos „Eigentum“ nahtlos ein. Sie versprechen und liefern die den herrschenden bürgerlichen Sicherheitsvorstellungen entsprechende weisungsabhängige Verlustvermeidung durch den Schutz und die ungehinderte Ermöglichung der Nutzung von Eigentum, sie sind flexibler als die Polizei und als wirtschaftliche Unternehmen verständnisvoller für die Belange einer nach Kosten- und Nutzenoptimierung operierenden Einheit. Sie bekämpfen die *durch* das Eigentum *für* das Eigentum entstehenden Gefahren durch die Produktion und Inszenierung von Sicherheit, schaffen aber gleichzeitig dadurch Gefahren, die begriffsnotwendige Bestandteile von Risiken sind.

Die Geschichte der kommerziell verschafften, selbständig organisierten privaten Sicherheit ist erst einhundert Jahre alt. Die ersten Wach- und Schließgesellschaften waren als selbständige, private und weisungsabhängige Dienstleister konsequente Weiterentwicklungen der Nachtwächter, Hüttenpolizisten, Zechenwehren und Fabrikdiebstahlsvereine des späten 19. Jahrhunderts. Von Anfang an waren die Privaten Sicherheitsdienste ein *aliud* zur Polizei, nicht nur in Hinsicht auf ihre privatrechtliche Organisationsform.

Nicht der Schutz der polizeilichen Schutzgüter, insbesondere des Rechts, stand und steht im Vordergrund der Tätigkeit der Privaten Sicherheitsdienste, sondern der Schutz vor Eigentumsverlusten und Nutzungsbeeinträchtigungen soll entsprechend der zutreffenden Ökonomischen Theorie geleistet werden.

Mittlerweile gibt es über 100.000 Mitarbeiter selbständiger Privater Sicherheitsdienste in einem Markt mit einem jährlichen Umsatz von jährlich ca. DM 5 Mrd. allein in Deutschland. Neben Ein-Mann-Betrieben existieren internationale Unternehmen mit mehreren zehntausend Angestellten, die auch in der Bundesrepublik tätig sind. Ihre Einsatzbereiche decken heutzutage trotz der relativ kurzen Entwicklungsphase seit der Jahrhundertwende fast alle Bereiche des wirtschaftlichen und alltäglichen Lebens ab. Sie sind präsent in den Innenstädten, Universitäten, Fabriken, privaten und staatlichen Verwaltungsgebäuden, im Bundeswehr- und Verkehrsbereich, in Kernkraftwerken, Abschiebehafenanstalten, Kaufhäusern, Einkaufszentren, Sportstadien und Konzertsälen. Im rein privaten, d.h. nicht wirtschaftlichen Bereich werden Private Sicherheitsdienste vornehmlich zur Wohnviertelkontrolle und Alarmanlagenbetreuung beschäftigt. Die Zahl der Tätigkeitsfelder wird angesichts der staatlichen Privatisierungsbestrebungen in der Zukunft eher zunehmen als zurückgehen.

Ab den 40er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, wenige Jahrzehnte vor der Gründung der ersten Wach- und Schließgesellschaft, erfuhr die gesamte deutsche Gesellschaft eine grundlegende und weitreichende Änderung der sozialen und wirtschaftlichen Strukturen. Nur einige Dekaden vor der Gründung der ersten Wach- und Schließgesellschaft begann in Deutschland in der Mitte des 19. Jahrhunderts die Industrialisierung und gleichzeitig die Liberalisierung. Die politischen und wirtschaftlichen Strukturen der Gesellschaft, das Erwerbs- und das Alltagsleben änderten sich innerhalb von fünfzig Jahren bis zur Jahrhundertwende grundlegend. In der Hochphase der Industrialisierung bildeten sich die ersten betrieblichen und bald darauf auch selbständigen privaten Sicherheitsorganisationen, so daß sich für die Arbeit die Frage stellte, ob ein Zusammenhang zwischen den fast zeitgleichen Phänomenen der durch die Liberalisierung veränderten Bewertung, Vermehrung und Ausdehnung des privaten körperlichen Eigentums und des Aufkommens des Bewachungsgewerbes besteht.

Die entsprechende Hypothese<sup>877</sup> lautete, daß durch die Vermehrung, Ausweitung und liberalistische Höherbewertung und durch die Begründung von Abhängigkeiten vom privaten körperlichen Eigentum neue Kontrollzwecke und -strategien entstanden sind, die exklusiv von den Privaten Sicherheitsdiensten verfolgt bzw. angeboten werden. Die Risikogesellschaftstheorie wurde daraufhin angewendet, um diesen hypothetischen Kausalzusammenhang herzuleiten und zu belegen. Das Eigentum in seinem im Anschluß an die Industrialisierung sowohl für die Wirtschaft als auch für die Privaten zentralen Stellenwert konnte dabei als soziales mittelbares Risiko im Sinne der Risikogesellschaftstheorie *Becks* dargestellt werden. Obwohl dieser soziologische Ansatz ursprünglich für die technischen Gefahren der Moderne wie z.B. Atomkraft und Gentechnik entwickelt worden ist, wurden die für ein modernes, unbegrenztes Risiko konstitutiven Komponenten von Chance und Gefahr auch beim privaten körperlichen Eigentum nachgewiesen.

Seit der Liberalisierung von Politik und Wirtschaft im 19. Jahrhundert, dem Durchsetzen der marktwirtschaftlichen Grundsätze und dem allmählichen Rückzug des Staates aus der Wohlfahrtsverwaltung seit der Mitte der siebziger Jahre dieses Jahrhunderts ist das körperliche Eigentum als Produktions-, Investitions- und Sicherungsgut, als in einem entscheidungshängigen Sachverhalt angelegte positive Aussicht (*Chance*), zum existen-

---

<sup>877</sup> Kapitel 3 C.

tiellen und motivierenden Zentralpunkt des wirtschaftlichen und auch des privaten Lebens geworden. Formell haben die Verbriefung der grundsätzlich unbeschränkten Eigentümerrechte im Bürgerlichen Gesetzbuch bis hin zum aggressiven Notstand, die Institutions- und Wertgarantie des Eigentums im Grundgesetz und der strafrechtliche Schutz mit den bis vor kurzem gegenüber Personendelikten noch verhältnismäßig hohen Strafrahmen den körperlichen Gegenstand im Privateigentum seit dem Ende des letzten Jahrhunderts zu einem der wichtigsten positiven Bezugspunkte unseres Wirtschafts- und Soziallebens gemacht.

Ohne das körperliche Eigentum in Form von Produktionsmitteln und Immobilien bestünde materiell für die Unternehmer kein Schutz und kaum ein Anreiz für ihre Aktivitäten. Die Aussicht auf Profit beruht in großem Maße noch auf dem Einsatz der körperlichen Produktionsmittel. Der Privatbürger wiederum wurde seit der Jahrhundertwende im Zuge der Liberalisierung über die wirtschaftliche Besserstellung in die Wachstumsgesellschaft mit einbezogen. Auch für ihn hat das körperliche Eigentum an Wert gewonnen. Im Zuge der stärkeren Betonung der „Eigenverantwortung“ im sozialen Bereich in der jüngeren Zeit ist es auch in existentieller Hinsicht vermehrt zu einem bestimmenden Posten im Alltagsleben der Privatleute geworden. Schließlich hat das private Eigentum trotz der Sozialbindung im Grundgesetz weiterhin eine starke Herrschaftsfunktion. Diese zeigt sich ausgeprägt in den Arbeitsverhältnissen in den Fabriken. Zwar vermittelt das Betriebsverfassungsgesetz gewisse Mitspracherechte. Letztlich bestimmen aber die Eigentümer über den Produktionsumfang und damit auch über die Arbeitsverhältnisse.

Ungeachtet weniger *sozial* motivierter Schranken, beispielsweise im Wohnungsmietrecht formuliert, existieren für das Eigentum keine grundsrechtsimmanenten Beschränkungen. Im BGB limitieren nur die Rechte der Dritten das private Eigentum, das öffentliche Recht soll vorrangig einen Ausgleich zwischen verschiedenen Eigentümern herbeiführen. Beim *beleglichen* Eigentum sind Beschränkungen fast nicht existent.

Mit der Erhöhung der Chancen ist das körperliche Eigentum zum Vermittler von Gefahren geworden - für sich selbst, die Eigentümer und auch für Dritte. Durch die Vergrößerung und Akkumulation des körperlichen Eigentums, die schon im Mittelalter begonnen hat, seit der Industrialisierung jedoch exponentiell steigt, verstärkt sich seine eigene Gefährdung und die seiner Eigentümer durch verschiedene äußere und innere Umstände. Neben der Eigentumskriminalität, die nur einen Teil der Bedrohungen ausmacht, sind mit der Größe der Gegenstände die Gefahren aus Naturein-

flüssen, Unfällen und sonstigem, nicht strafbarem, aber potentiell schädigendem Verhalten gewachsen. Diese seit je bestehende Vulnerabilität des Eigentums verstärkte sich in den letzten hundert Jahren, als großflächige Betriebe mit gigantischen Maschinen und Lagern errichtet wurden, die Produktionsprozesse sich verkomplizierten, die Produkte teurer und empfindlicher wurden und Gebäude des tertiären Wirtschaftssektors, private Einkaufszentren sowie Vergnügungseinrichtungen entstanden.

Die großen und komplexen Eigentumsmassen können nicht mehr durch die Eigentümer selbst bewacht werden. Neue Wohn-, Lebens- und Arbeitsformen haben die informelle Sozialkontrolle in den Städten verringert. Allenfalls die heutzutage aufgrund der Veränderung der Telekommunikation wieder wachsende Bedeutung der Heimarbeit und die Ansätze zur Durchmischung der bislang noch in der Baunutzungsverordnung grundsätzlich getrennten Lebens-, Arbeits- und Konsumbereiche in den Innenstädten können diesem Trend konträr entgegenstehen.

Die *durch* das Eigentum vermittelten Bedrohungen *für* das Eigentum, dessen Nutzung und die Eigentümer selbst wurden wegen dessen gestiegener wirtschaftlicher und politischer Bedeutung und den genannten Abhängigkeiten seit der Mitte des letzten Jahrhunderts auch qualitativ größer. Dadurch wurde der Schutz des privaten Eigentums in seinen geschilderten Funktionen einerseits wichtiger, andererseits wegen der genannten praktischen Probleme der Vergrößerung komplizierter. Diese Bedrohungen wurden bald erkannt. Mit der Industrialisierung und der Liberalisierung entstanden die ersten Formen des sogenannten Werkschutzes, der Industrie- und Wirtschaftsverbände („Fabrikdiebstahlsvereine“) und später der Privaten Sicherheitsdienste, die allesamt die Sicherung des Sacheigentums, dessen Nutzungsmöglichkeiten und dadurch auch des Gewinns, in einem Wort: die Verlustmeidung i.S.d. Ökonomischen Theorie zur Aufgabe hatten und haben. Der Rückgriff auf und die Zuhilfenahme von staatlichen Kontrollorganen bzw. eine staatliche Sanktionierung der eigenen Werkschutzbediensteten fand nur in einer Übergangszeit in Form der Hüttenpolizisten und Zechenwehren statt. Die Übernahme der Nachtwächteraufgaben durch die königlichen Schutzmannschaften in Preußen im Jahr 1893 im Rahmen des Polizeikostenänderungsgesetzes mit der expliziten Ausnahme der Schließdienste initiierte die heute dominanten *selbständigen* Privaten Sicherheitsdienste.

Die Privaten Sicherheitsdienste entsprechen den marktwirtschaftlichen Anforderungen an die gewünschten Sicherheits- und Serviceleistungen eher als die staatlichen Kontrollinstanzen. Im zweiten Kapitel wurde dar-

gelegt, daß die ausgebliebene Mitübernahme der Schließdienste im Zuge des Aufgabentransfers von den Nachtwächtern auf die königlichen Schutzmannschaften durch die Gesetzesänderung im Jahr 1893 zur Gründung der ersten Wach- und Schließgesellschaften geführt hat. Dies entspricht dem modernen Motiv für den Einsatz Privater Sicherheitsdienste im privaten und wirtschaftlichen Bereich: bestimmte Schutz Tätigkeiten werden von der Polizei nicht oder nicht weisungsabhängig ausgeübt. In der liberalen Marktwirtschaft eignen sich darüber hinaus staatliche Maßnahmen nur teilweise zur gewünschten Bewachung des privaten Eigentums. Neben dem im Verhältnis zu den möglichen Gefährdungen des Eigentums nur auf Gesetzesverstöße beschränkten Aufgabenbereich ist die Polizei nicht weisungsabhängig gegenüber den Privatpersonen und Unternehmen. Die Kontrolle kann nicht immer so ausgeübt werden, wie es den Wünschen der Eigentümer entspricht. Die Verlustvermeidung, die Nutzungssicherung und die Inszenierung einer sicheren Konsumumwelt in der Innenstadt und in den Betrieben durch die Bewachung des körperlichen Eigentums nach der Vorstellung der Geschäfts- und Fabrikbesitzer kann nur zu einem geringen Teil durch staatliche Organe bewerkstelligt werden. Neben dem genannten folgenschweren Beispiel der Nachfrage nach Schließdiensten Ende des letzten Jahrhunderts ist etwa die Aussicht auf Gewinn kein Schutzgut der staatlichen Gefahrenabwehr. Die Vollstreckung von Betriebsvereinbarungen obliegt der Polizei ebensowenig wie Pfortnerdienste oder Videoüberwachungen auf Privatgelände.

Zusätzlich widerspricht eine umfassende *staatliche* Kontrolle des Privateigentums den erkämpften liberalen Positionen der wirtschaftlichen Selbständigkeit und Freiheit vor (Kontroll-) Eingriffen durch den Staat. Das Geschäftsgeheimnis ist auch durch den Staat gefährdet. Die vertragliche Abhängigkeit der Privaten Sicherheitsdienste versetzt die Auftraggeber in eine wesentlich autonomere Position. Sie können (zum größten Teil) selbst über den Umfang der Preisgabe ihrer Daten an die Privaten Sicherheitsdienste entscheiden und können durch die Privaten Sicherheitsdienste den Umfang der Bewachung stärker steuern als bei einer staatlichen Kontrolle. Die Weisungsabhängigkeit wirkt sich ebenfalls in diesem Bereich aus. Eine totale Kontrolle ist durch private Dritte in vielen Fällen möglich, wenn man sie will, sie ist aber nicht zwingend.

Andere Serviceleistungen, wie beispielsweise die Sicherheitsberatung im EDV-Bereich, können aufgrund der Notwendigkeit der Spezialisierung ausschließlich durch die Privaten Sicherheitsdienste effektiv angeboten werden. Die in Kapitel 5 genannte Verbesserung von Produktionsabläufen

gehört ebenso zu diesen exklusiven Tätigkeiten privater Unternehmen wie auch das simple Ausschalten von versehentlich brennenden Lampen im Bewachungsobjekt zur Stromkostensenkung. Die Existenz der Privaten Sicherheitsdienste erlaubt dem Auftraggeber schließlich seine Skepsis hinsichtlich der Effektivität staatlichen Handelns und sein Mißtrauen generell gegenüber dem Staat zum Ausdruck zu bringen.

Der verstärkte Einsatz der Privaten Sicherheitsdienste ist gleichzeitig der zweite Bestandteil der Gefahren des Risikos Eigentum. Durch den Eigentumsschutz werden, wie die Arbeit gezeigt hat, Dritte gefährdet. Insbesondere die informationellen Kontrollmaßnahmen des Bewachungsgewerbes zum Schutz des körperlichen Eigentums bedrohen nicht die Eigentümer, sondern Dritte. Im sechsten Kapitel wurden die Möglichkeiten der Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung der Nicht-Eigentümer und die weiteren relevanten Gefährdungen durch das Bewachungsgewerbe geschildert. Herausragend ist die Videoüberwachung in Verbindung mit der Internationalisierung des Marktes, die die Schutzbestimmungen des ohnehin in diesem Bereich unzureichenden Bundesdatenschutzgesetzes lockert. Daneben gibt es vereinzelt Übertretungen der den Privaten Sicherheitsdiensten zustehenden gesetzlichen Rechte, die in ungerechtfertigten Freiheitsberaubungen, Körperverletzungen und sogar Tötungen bestehen können.

Dritte werden aber nicht nur durch den direkten Kontakt mit den Privaten Sicherheitsdiensten gefährdet. Mittlerweile hat sich die gesamte Kontrollstruktur unserer Gesellschaft durch den Einfluß des privaten körperlichen Eigentums und des Bewachungsgewerbes so gewandelt, daß durch diese Veränderungen „systemische“ Gefährdungen von Dritten entstanden sind. Neben den rein ökonomischen Gesichtspunkten hat sich im Verlauf der Arbeit ein struktureller Zusammenhang zwischen den Privaten Sicherheitsdiensten und der staatlichen Kontrollstruktur herausgestellt. In der Sicherheitspolitik hat im Bereich des Eigentumsschutzes eine teilweise Ablösung der Maxime des Rechts durch die der Sicherheit stattgefunden. Diese in Kapitel 6 geschilderten sicherheitspolitischen Veränderungen kommen dem Bewachungsgewerbe zugute, werden von diesem aber auch unterstützt.

So erhöht die stärkere Betonung von Sicherheit und Ordnung durch staatliche und kommunale Organe einerseits die Akzeptanz des Bewachungsgewerbes, entspricht andererseits den Zielvorgaben und der Handlungsausrichtung der Privaten Sicherheitsdienste. Die Verlustvermeidung und Nutzungsermöglichung durch Herstellung von sicheren Umwelten

steht im Vordergrund ihrer Tätigkeit. Mit der teilweisen Ablösung der metaphysischen Dichotomie „Recht/Unrecht“ durch den rationalen Code „Sicherheit/Unsicherheit“ im Eigentumsbereich entfällt sowohl für den Staat als auch für die Privaten Sicherheitsdienste die Legitimationsnotwendigkeit für das Handeln gegenüber Dritten. Eine Handlung als „unsicher“ zu bezeichnen und der Versuch, sie zu verhindern, ist keinen *moralischen* Legitimationsanforderungen ausgesetzt.

Die Politik der „Inneren Sicherheit“ bemüht sich heute, auch die staatlichen Kontrollorgane als Dienstleister, den Privaten Sicherheitsdiensten vergleichbar, für die Bürger und die Unternehmen anzubieten. Eine Weisungsabhängigkeit besteht zwar weiterhin nicht, aber die Kooperationen mit kommunalen Behörden, Präventionsräten und örtlichen Wirtschaftsverbänden zeigen die stärkere Berücksichtigung der Wünsche der Betroffenen, die über die bloße Verhinderung und Verfolgung von Gesetzesverstößen hinausgehen.

Die Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung und Kunden der Städte und insbesondere die darauf gerichtete stärkere Kontrolle der Bahnhöfe und Einrichtungen des ÖPNV stehen oft außer Verhältnis zu den tatsächlichen Bedrohungen durch Straftaten, offenbaren aber die neuen Ziele der staatlichen und kommunalen Verwaltungen. Eine wie nach dem „3-S-System“ der *Deutschen Bahn AG* saubere, sichere und serviceorientierte Umwelt soll durch das Zusammenwirken der verschiedenen Kontrollorgane in den Städten geschaffen werden. Diese Umwelt herzustellen, ist seit jeher die Aufgabe der Privaten Sicherheitsdienste, seit einigen Jahren nicht nur innerhalb von Unternehmen, sondern auch im halb-öffentlichen und heute zum Teil auch im öffentlichen Raum.

Der Boom von Sicherheit, Sauberkeit und Service in der Sicherheits- und Kommunalpolitik fördert das Bewachungsgewerbe. Die Nachfrage nach entsprechenden Diensten steigt und ihre Verbreitung und die staatliche Unterstützung durch die Zusammenarbeit mit dem Bewachungsgewerbe sowie die Gründung eigener ähnlicher kommunaler Dienste (Bürgerwachen, Schwarzgelbe Engel und Stadtlotsen<sup>878</sup>) erhöhen die Akzeptanz der Privaten Sicherheitsdienste, machen sie nicht hof-, sondern vielmehr straßenfähig.

Nachdem schon im späten Mittelalter und im Absolutismus bis hin zur Gründung des Sozialstaates in diesem Jahrhundert die Bettler, Obdachlosen und anderen *sichtbar* sozial Schwachen aus der Gesellschaft verbracht

---

<sup>878</sup> Vgl. Kapitel 2 A. IV. 1. a).

oder deren Integration durch Zwang versucht wurde, finden heute erneut Ausgrenzungen in den Städten statt. Keine *neuen* Kontrollstrukturen wurden diesbezüglich entwickelt, sondern anders motivierte. Die stärkere Betonung von Sicherheit und Ordnung mit deren offenen Tatbeständen erleichtert im Gegensatz zu dem an das Bestimmungsgebot gebundene Strafrecht die Durchsetzung der spezifischen variablen Vorstellungen der Kontrollierenden. Im Unterschied zu der von arbeitsmoralischen Gründen motivierten Verfolgung in der Vergangenheit geht es heute aber vor allem um die Ästhetisierung der Umwelt durch Ausgrenzung.

Der Grundsatz „*Nulla poena sine lege*“ gilt im Gefahrenabwehrrecht und für die „unsicheren“ Umwelten nicht, so daß die unerwünschten Personen in den Innenstädten und Einkaufszentren auch aufgrund unbestimmter Vorgaben seitens der Stadtverwaltung und der Geschäftsführungen aus dem sozialen Leben und der Kommunikation ausgeschlossen und so als Dritte durch das Eigentum bzw. den Eigentumsschutz gefährdet werden können.

Die stärkere Betonung der Sicherheit gegenüber dem Recht in der heutigen Gesellschaft kommt den nach wirtschaftlichen Maßstäben arbeitenden und lebenden Firmen und Privatpersonen entgegen. Für deren wirtschaftliches, kostenminimierendes Handeln sind metaphysische Handlungsbeschränkungen hinderlich. Die Herstellung der inhaltsoffenen Sicherheit ist einfacher zu legitimieren als die Unrechtsbekämpfung, zumal den Privaten für letzteres die staatliche Sanktionierung fehlen würde.

Die *Eigentumskriminalität*, die sich am Unrechtsmaßstab bemißt, ist dabei nur ein Teil der zu verhindernden Gefährdungen des körperlichen Eigentums. Sie ist unter dem Gesichtspunkt der Kostenminimierung nur unter der Kategorie „Unsicherheit“ und nicht mehr unter der des „Unrechts“ von Bedeutung. Faßt man sie unter die „unsicheren“ Szenarien, kann sie pragmatisch und ohne weitere Begründung bekämpft werden. Die Zusammenarbeit mit den primär zuständigen Strafverfolgungsbehörden ist in diesem Bereich gering, wie die niedrigen Anzeigequoten bei betriebsinternen Straftaten zeigen. Der Grund dafür liegt in der unterschiedlichen Motivation der Auftraggeber. Diese besteht nicht in der Bestrafung, sondern in der Prävention und Wiederbeschaffung von Eigentumsverlusten und in der Nutzungssicherung.

*Colquhoun* bedauerte im 18. Jahrhundert den Verlust von beweglichem Eigentum aufgrund der großen Zahl von Straftaten im damaligen London. Vielmehr jedoch bereitete ihm die Feststellung Kummer, daß diese Verge-

hen ein Zeichen für den Verfall der Moral seien<sup>879</sup>. Eine einfache Rechnung führte ihn zur Feststellung, daß der prozentuale Anteil der entwendeten Güter im Vergleich zu den gesamten Warenbeständen der Stadt so gering war, daß der materielle Verlust seiner Meinung nach eher zu verkraften war als der damit verbundene Verfall des Anstands und des Rechts. In Kapitel 6 wurde die teilweise Ablösung der Vorstellung von Recht und Unrecht durch das Begriffspaar Sicherheit/Unsicherheit im Bereich des Eigentumsschutzes beschrieben. Im Schein der *Colquhoun*'schen Auffassung haben wir uns offenbar von diesen Moralvorstellungen entfernt, um nunmehr den Verlust zu bedauern und nicht mehr die Korrosion der Moral und des Rechts.

Die Deduktion unter die Risikogesellschaftstheorie läßt sich bezüglich der geschilderten Gefahren nicht unmittelbar vollziehen. Die von *Beck* untersuchten Risiken bedrohen durch ihre immanenten Gefahren jedermann *unmittelbar*. Im Falle des Risikos „Eigentum“ entstehen die Gefahren für das Eigentum, seinen Eigentümer und für Dritte erst durch äußere Umstände. Der Eigentümer ist anders als der Betreiber eines Kernkraftwerkes, der durch das Kraftwerk selbst in seiner Gesundheit bedroht ist, nicht unmittelbar durch sein Eigentum gefährdet, sondern durch äußere Gefahren, die sich zum einen gegen sein Eigentum und ihn selbst richten, die zum anderen durch die in der Marktwirtschaft herausgebildete Abhängigkeit vom Eigentum ihre Relevanz erhalten. Insofern ist das Eigentum ein nur mittelbares Risiko.

Die Mittelbarkeit der Gefährdungen verliert aber insofern an Bedeutung, wenn man bedenkt, daß die *Ursachen* der Gefahren, die vom Eigentum und den Kontrollmaßnahmen des Bewachungsgewerbes ausgehen, wie die Ursprünge der technischen Gefahren – offensichtlich sogar stärker als diese – akzeptiert werden.

Folgt man *Luhmanns* Theorie der selbstreferentiellen Systeme mit den ihnen eigenen Kommunikationscodes, so ist es nachvollziehbar, mit *Beck* eines der Hauptprobleme der Risiko- bzw. Gefahrbeseitigung zu erkennen: die abgeschlossenen Systeme der modernen Gesellschaft erschweren die kommunikative Auseinandersetzung mit und die Beseitigung von Gefahren bzw. ihrer Ursachen mangels zentraler und vermittelnder Steuerung. „Das systemtheoretische Grundgesetz der ‘funktionalen Differenzierung’ - *die Errungenschaft der Moderne* -“, so *Beck*<sup>880</sup>, „zwingt zu einer Stückwerk-

---

<sup>879</sup> COLQUHOUN 1800, 430.

<sup>880</sup> BECK 1988, 168f. (Hervorhebung im Original).

Politik, die das Katastrophenpotential nicht beseitigen, sondern nur punktuell angehen und im übrigen verdrängen kann.“ Um die Geschlossenheit und die Umfänglichkeit der rechtlichen Reaktionen zu gewährleisten, wird eine stärkere Beachtung der Nebenfolgen der Entscheidungen nicht zu umgehen sein<sup>881</sup>. Dazu gehört auch das Bewußtsein und -werden der sicherheitsstrukturellen Veränderungen durch das Eigentum mit deren Auswirkungen.

*Beck* liefert zwei alternative Szenarien für die Zukunft unserer von der Maxime „Sicherheit“ beherrschten Gesellschaft. Die erste Perspektive malt die konstante Weiterentwicklung in die „autoritäre Technokratie“<sup>882</sup> aus. In dieser werden die Lücken in der Sicherheit gegenüber den omnipräsenten Gefahren so gut wie möglich durch Sicherheitskonzepte, die auch psychologische und soziale Maßnahmen umfassen können, gestopft. Die Weiterentwicklung der Technik, des Eigentums und damit der Risiken erlangt in ihr stärkere Bedeutung als heutzutage und gewinnt an politischer Macht. Dieses Machtpotential wiederum würde den Ruf nach autoritären Gegenmaßnahmen des Staates zur Verringerung der Gefahren verstärken. Der gleiche Staat müßte seine Autorität aufgrund der vermehrten Eingriffe zu verteidigen suchen, würde aber gleichzeitig in die zum Teil selbst gewählte Konkurrenz zu den Privaten treten. Der Bürger wiederum würde durch die komplexeren Strukturen und die stärkeren Kontrollmaßnahmen in seiner Urteilskraft und -macht entmündigt und in die Technokratie hereingeführt werden. Der überbleibende Protest würde aufgrund der hohen Zurechnungs- und Beweisführungsanforderungen hinsichtlich der Gefahren ins Leere laufen und die verbleibenden Entscheidungen würden für die Mehrheit durch die Technisierung unerreichbar werden.

Die Alternative dazu, die Perspektive der „verantwortlichen Moderne“<sup>883</sup>, hingegen würde der Verantwortung vor uns und der Zukunft dadurch gerecht, daß die Folgen *vor* den Entscheidungen, die sie auslösen, diskutiert werden<sup>884</sup>. Die Gefahren würden vor und in ihrer Entstehung aufgrund einer umgekehrten Beweislast erkannt und gemindert, nicht erst, wenn sie unkontrollierbar und real geworden wären. Die Prävention fände im Vorfeld der Gefahr statt, nicht erst dann, wenn die Sachverhalte schon angelegt sind. Dies würde zwangsläufig die Neustrukturierung der Zurech-

---

<sup>881</sup> PRITTWITZ 1993, 384f.

<sup>882</sup> BECK 1988, 268ff.

<sup>883</sup> BECK 1988, 273ff.

<sup>884</sup> Ähnlich auch KEMPA/CARRIER/WOOD/SHEARING 1999, 220.

nungs- und Verantwortlichkeitstatbestände beinhalten. Politik und Recht müßten eingestehen, daß die modernen Gefahren nicht mehr nach den alten Zuschreibungskriterien erfaßt werden können. Erst durch dieses Eingesändnis könnten sie für einen „verantwortlichen“ Umgang greifbar werden.

Bislang bewegen wir uns in Richtung der zuerst geschilderten Technokratie. Allein im Rahmen dieses Konzepts werden derzeit Versuche der Risikobeseitigung unternommen<sup>885</sup>. Dies erklärt sich aus den oben verdeutlichten Gründen. Zum einen unterliegt die Primärindustrialisierung mit ihren Ausprägungen und Implikationen im Hinblick auf die Risikoentstehung einem breiten Konsens in der Gesellschaft, dessen Kritik vermieden wird. Zum anderen birgt die Folgenbekämpfung *durch* die kommerziellen Anbieter das Potential der weiteren Industrialisierung und des Wachstums<sup>886</sup>. Den Risikogattungen im herkömmlichen Sinn und der des Eigentums im speziellen ist deren Nutzbarmachung zu den mit den Auslösern der Risiken identischen Zwecken gemein. Die Eigentumsgefährdung wird genutzt, um weiteren Profit und weiteres Eigentum zu bilden, sei es bei den Auftraggebern, sei es bei den Anbietern kommerzieller Sicherheit. Ein Umdenken ist daher nicht zu erwarten.

Die sich im Moment wandelnde Gesellschaft kennzeichnet sich nach *Beck* durch die Verringerung von materieller Not bei gleichzeitiger Steigerung der Risiken der Produktionskräfte<sup>887</sup>. Es herrscht eine Dichotomie der *Nützlichkeit* und der gleichzeitigen *Gefährlichkeit* der Modernisierung. Diese Dichotomie findet sich in der zweiseitigen Existenz der Risiken wieder. Die Chance und die Gefahr liegen dicht beieinander. Die heutige industrialisierte Gesellschaft versucht nach *Beck*, konsequenterweise nicht mehr den Mangel, sondern die Gefahren zu beseitigen, soweit sie nicht akzeptiert sind<sup>888</sup>. Was die heutige Gesellschaft zusammenhält, ist dann letztlich nicht mehr das Ideal der Gleichheit der Klassen, sondern die Angst, die Suche nach Sicherheit vor den Gefahren, die uns alle bedrohen. Die Utopie, das Ziel unserer Gesellschaft, ist nicht mehr positiv, sondern negativ durch Abwehr bestimmt<sup>889</sup>. Die Privaten Sicherheitsdienste und

---

<sup>885</sup> BECK 1986, 291; siehe auch NASSEHI 1997, 46, der die „Problembearbeitungsformen“ nur als „kommunikative Lösungen“ ansieht.

<sup>886</sup> So schon BECK 1986, 292, für die technischen Risiken; an die schon weiter oben (Kapitel 5 B. VI.) angesprochene Arbeitsplatzschaffung im Bewachungsgewerbe für gering oder nicht qualifizierte Arbeitnehmer sei erinnert.

<sup>887</sup> Vgl. BECK 1986, 25.

<sup>888</sup> BECK 1986, 63.

<sup>889</sup> BECK 1986, 65.

deren Versuche zur Herstellung von Sicherheit und Ordnung spielen in ihr eine zentrale Rolle.

Die Reaktion auf die Versuche, die *systemimmanenten* erzeugten Gefahren zu bannen, führt nach *Beck* unter den herrschenden Prämissen zu einer „Aktivitätsschaumschlägerei“<sup>890</sup>. Weiter oben wurde mit dem Soziologen darauf hingewiesen, daß heute durch das Risikomanagement der Totalitarismus der Gefahrenabwehr (wohlgemerkt nicht des Strafrechts) droht<sup>891</sup>. Der Aktionismus zur Ausweitung der Sozialkontrolle zur Risikokontrolle muß aber so lange mit geringem Erfolg beschieden sein, wie er die Ursachen der Risiken nicht trifft. Das soziale mittelbare Risiko „Eigentum“ wird durch die gesellschaftliche wachstumsorientierte Gesamtausrichtung geschaffen und bestimmt und läßt sich durch Eingriffe zur Gelegenheitsverminderung und Umweltbewachung nur teilweise beherrschen.

Die Unsicherheit, die heute bemängelt wird und den Wunsch nach stärkerer Kontrolle auslöst, ist nicht von der Art, daß *mehr* Polizei oder *anderes* Wachpersonal auf den Straßen diese beseitigen könnte<sup>892</sup>. Dies zu erkennen, wäre ein bedeutender Schritt auf den Weg in die verantwortungsvolle Moderne.

---

<sup>890</sup> BECK 1988, 105.

<sup>891</sup> Kapitel 6 B. IV. 2.

<sup>892</sup> STEINERT 1995, 412.

## Literaturverzeichnis

- AHLF, E.-H.: Einführung in die Thematik. In: Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, hrsg. v. R. Weiß u. M. Plate. Wiesbaden 1996, 1-34.
- AK-BEARBEITER: Kommentar zum Strafgesetzbuch. Reihe Alternativkommentare. Bd. 1. Neuwied 1990.
- AMELUNG, K.: Hausfriedensbruch. Hagen 1984.
- AMELUNXEN, C.: Werkschutz und Betriebskriminalität. 4. Aufl., Hamburg 1973.
- ARNIM, A. GRAF V.: Private Sicherheitsdienste und Innere Sicherheit in Europa. In: Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa, hrsg. v. R. Ottens. Stuttgart 1999, 3-58.
- BAADER, J.: Nürnberger Polizeiordnungen. Amsterdam (Nachdruck von 1861) 1966.
- BACHEM, M.: Geld- und Wertdienste. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 379-403.
- BADURA, P.: Das Verwaltungsrecht des liberalen Rechtsstaates. Göttingen 1967.
- BAUER, R.: Werkschutz. Heidelberg 1985.
- BAUR, F.: Sachenrecht. 10. Aufl., München 1978.
- BDWS/ÖTV: Tariflöhne im Bewachungsgewerbe. In: WIK 98/1, 20.
- BDWS/STATISTISCHES BUNDESAMT: Einsatzbereiche Wach- und Sicherheitspersonal. In: Detektiv-Kurier 1996, 36.
- BECK, U.: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M. 1986.
- BECK, U.: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt a.M. 1988.

- BECK, U.: Risikogesellschaft - Die neue Qualität technischer Risiken und der soziologische Beitrag zur Risikodiskussion. In: *Leben in der Risikogesellschaft*, hrsg. v. M. Schmidt. Karlsruhe 1989, 13-28.
- BECK, U.: Die Welt als Labor. In: *Politik in der Risikogesellschaft*, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991a, 154-166.
- BECK, U.: Einleitung. In: *Politik in der Risikogesellschaft*, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991b, 9-29.
- BECK, U.: Risiko und Gegenpolitik. In: *Politik in der Risikogesellschaft*, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991c, 98-116.
- BECK, U.: Risikogesellschaft und Vorsorgepolitik - Zwischenbilanz einer Diskussion. In: *Der Vorsorgestaat*, v. F. Ewald. Frankfurt a.M. 1993, 535-558.
- BECK, U.: Der Konflikt der zwei Modernen. In: *Die feindlose Demokratie. Ausgewählte Aufsätze*, hrsg. v. U. Beck. Stuttgart 1995, 11-30.
- BEHR, R.: Eine deutsche Variante des New Yorker Polizeimodells: Zur (Re-) Kommunalisierung von Sicherheit und Ordnung. In: *New Yorker „Zero-Tolerance“-Politik*, hrsg. v. H. Ortner u.a.. Baden-Baden 1998, 177-201.
- BEINHOFER, P.: Brauchen wir ein Gesetz über private Sicherheitsdienste? In: *BayVBl.* 1997, 481-486.
- BERG, G., HEIN, K.-E., KNAPE, M.: *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin*. 6. Aufl., Berlin 1990.
- BERNER, G., KÖHLER, G.: *Polizeiaufgabengesetz*. 15. Aufl., München 1998.
- BESTE, H.: Policing the Poor. Profitorientierte Sicherheitsdienste als neue Kontrollunternehmer. In: *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen*, hrsg. v. C. Gusy. Baden-Baden 1998, 180-214.
- BESTE, H., VOSS, M.: Privatisierung staatlicher Sozialkontrolle durch kommerzielle Sicherheitsunternehmen? Analyse und Kritik. In: *Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen*, hrsg. v. F. Sack, M. Voß, D. Frehsee, A. Funk u. H. Reinke. Baden-Baden 1995a, 219-233.
- BESTE, H., VOSS, M.: Verformungen des Strafrechts durch private Sicherheitsdienste. In: *Vom unmöglichen Zustand des Strafrechts*, hrsg. v. Institut für Kriminalwissenschaften Frankfurt a.M. Frankfurt a.M. 1995b, 313-327.

- BINDZUS, D., LANGE, J.: Ist Betteln rechtswidrig? In: JuS 1996, 482-486.
- BLANKE, T.: Zur Aktualität des Risikobegriffs. In: Politik in der Risikogesellschaft, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991, 275-287.
- BLECK, S.: Die Rechtsstellung des privaten Sicherheitsgewerbes. In: DP 1994, 42-45.
- BLINKERT, B.: Kriminalität als Modernisierungsrisiko? In: Soziale Welt 1988, 397-412.
- BOCKWEG, H. et al.: Burgers en Bewaking. In: Tijdschrift voor Criminologie, Vol. 26 (1984), 270-284.
- BOERS, K.: Kriminalitätsfurcht. Pfaffenweiler 1991.
- BONSS, W.: Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne. Hamburg 1995.
- BORCHARDT, K.: Handel, Kreditwesen, Versicherung, Verkehr 1914-1970. In: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Bd. 2. Hrsg. v. W. Zorn. Stuttgart 1976.
- BORCHERT, K., SCHUBERT, D.: Gesellschaftssystem und Stadtstruktur. In: Krise der Stadt, hrsg. v. D. Schubert. Berlin 1981a, 3-54.
- BORCHERT, K., SCHUBERT, D.: Schluß. In: Krise der Stadt, hrsg. v. D. Schubert. Berlin 1981b, 244-247.
- BRACHER, C.: Gefahrenabwehr durch Private. Berlin 1987.
- BRITSCH, W.: Private Sicherheitsdienste in Unternehmen. In: Polizei und Private Sicherheitsdienste. Modelle und Erfahrungen, hrsg. v. A. Berberich, T. Feltes u. W. Spöcker. Villingen-Schwenningen 1996, 85-113.
- BRITSCH, W., KÖNIGSEDER, F.X.: Vorschriftensammlung für den Werkchutz und private Sicherheitsdienste. 5. Aufl., Stuttgart 1997.
- BRÜCKMANN, H.: Haushüter: Dem Dieb keine Chance. In CD 1/91, 58-60.
- BUESS, P.: Private Sicherheitsdienste. Stuttgart 1997.
- BUNDESMINISTER DES INNERN (BMI): „Bericht zur Lage“. In: W+S 82, 265-269, 326-332.
- BUNDESREGIERUNG: Bericht der Bundesregierung anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York. Bonn 1997.

- BUNDESVEREINIGUNG DER ANSTALTSLEITER IM STRAFVOLLZUG E.V.: Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde (Az. 2 BvR 441/90). ZfStrVo 1993, 180-181.
- BURGWALD, M., WINKLER, O., PANNE, D.: Befragung zur Ordnung der sicherheitsrelevanten Berufe. Bochum 1998. (Qualitative Untersuchung, zur Veröffentlichung vorgesehen, vgl. <<http://193.175.239.23/owsbin/owa/r.einzeldok?doknr=10361>> v. 02.11.1998).
- CHAUNU, P.: Einleitung zu „La montée du flot des errants de 1760 à 1789 dans la généralité d'Alençon“ v. V. Boucheron. In: Annales de Normandie, Vol. 21 (1971), 55-56.
- CO.E.S.S.: Bewachung in Europa. In: WIK 95/6, 79.
- COHEN, L.E., FELSON, M.: Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. In: American Sociological Review, Vol. 44 (1979), 599-608.
- COLQUHOUN, P.: Über Londons Polizey. Leipzig 1800.
- CREMER-SCHÄFER, H.: „Kriminalität“ als Anlaß für eine Politik des Sozialen. In: Mythos Sicherheit, hrsg. R. Gössner. Baden-Baden 1995, 311-323.
- CUNNINGHAM, W.C., TAYLOR, H.T.: Crime and Protection in America: A Study of Private Security and Law Enforcement Resources and Relationships (Hallcrest Report I). Washington 1985.
- CUNNINGHAM, W.C., STRAUCHS, J.J., VAN METER, C.W.: Private Security Trends (Hallcrest Report II). Boston 1990
- CUNY, J.-P.: Die privaten Anbieter sind schneller und billiger. In: FAZ v. 22.09.1998.
- CZEPLUCH, W., ESCHENBRUCH, K.: Die Rechtsgrundlagen des privaten Sicherheitsgewerbes. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 171-258.
- DÄUBLER, W.: Eigentum und Recht in der BRD. In: Eigentum und Recht, hrsg. v. W. Däubler, U. Sieling-Wendeling u. H. Welkoborsky. Darmstadt 1976, 141-269.
- DANK, E.: Polizeiliche Kontrolle und Überwachung privater Sicherheitsdienste. In: Polizei und Private Sicherheitsdienste. Modelle und Erfahrungen, hrsg. v. A. Berberich, T. Feltes u. W. Spöcker. Villingen-Schwenningen 1996, 78-84.

- DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER HAMBURGS: 14. Tätigkeitsbericht. <<http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/HmbDSB/TB14/27.html>> v. 12.10.1998.
- DAVIS, M.: Urban Control. In: Die Beute, 3/1994, 6-25.
- DECORTE, T.: Private Drogenbestreidung in Groten Discotheken. In: Panopticon 1996, 152-173.
- DIEDERICHS, O.: „Sicherheit ist Kapital“ - Private Sicherheitsdienste in Zahlen und Fakten. In: Bürgerrechte und Polizei, Nr. 43 (1992), 24-31.
- DIETL, W., SIEGER, H.: Invasion der Sheriffs. In: Focus 22/94, 74. Abgedruckt in Schwind, H.D.: Kriminologie. 8. Aufl., Heidelberg 1997.
- DÖRRE, K.: Schafft sich autoritäre Technokratie selbst ab? In: Politik in der Risikogesellschaft, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991, 232-247.
- DORN, U.: Öffentliche Armenpflege in Köln von 1794 -1871. Köln 1990.
- DREHER, G., FELTES, T. (Hrsg.): Das Modell New York: Kriminalprävention durch 'Zero Tolerance'? Holzkirchen 1997.
- EBERT, F., EHSES, H., FOERSTER, W., OTTO, F.: Lehrbuch für den Werkchutz. 4. Aufl., Stuttgart 1998.
- EHSES, H.: Werkchutz. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 439-486.
- EISENBACH, U.: Zuchthäuser, Armenanstalten und Waisenhäuser in Nassau. Wiesbaden 1994.
- EISNER, M.: Das Ende der zivilisierten Stadt? Frankfurt a.M. 1997.
- ENGELN, W.: Das Hausrecht und die Berechtigung seiner Ausübung. Berlin 1989.
- ERICSON, R.V., HAGGERTY, K.D.: Policing the Risk Society. Oxford 1997.
- EVERS, A.: Umgang mit Unsicherheit. In: Risiko und Gesellschaft, hrsg. v. G. Bechmann. 2. Aufl., Opladen 1997, 339-374.
- EVERS, A., NOWOTNY, H.: Über den Umgang mit Unsicherheit. Frankfurt a.M. 1987.
- EWALD, F.: Die Versicherungs-Gesellschaft. In: Politik in der Risikogesellschaft, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991, 288-301.
- EWALD, F.: Der Vorsorgestaat. Frankfurt a.M. 1993.

- FABRITIUS, D.: Freiwillige an die Front: „Notrufsäulen“ gesucht! In: SZ v. 05.02.1996.
- FEELEY, M.M., SIMON, J.: The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications. In: *Criminology*, Vol. 30 (1992), 449-474.
- FELSON, M.: *Crime and Everyday Life*. Thousand Oaks 1994.
- FELTES, T.: Private Sicherheitsdienste und staatliches Gewaltmonopol - ein Gegensatz? In: *Polizei und Private Sicherheitsdienste. Modelle und Erfahrungen*, hrsg. v. A. Berberich, T. Feltes u. W. Spöcker. Villingen-Schwenningen 1996, 3-8.
- FEUERSTEIN, F.: Wettbewerb und Dienstleister. In: *Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes*, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 779-812.
- FEURVEGER, A., SHEARING, C.D.: Shoplifter Prosecution. In: *Criminology*, Vol. 20 (1982), 273-289.
- FILSECK, D.M. v.: Rechtliche und tatsächliche Grenzen des Einsatzes privater Sicherheitsdienste. In: *Polizei und Private Sicherheitsdienste. Modelle und Erfahrungen*, hrsg. v. A. Berberich, T. Feltes u. W. Spöcker. Villingen-Schwenningen 1996, 9-22.
- FISCHER, J.: Die Krise der Umweltpolitik. In: *Politik in der Risikogesellschaft*, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991, 312-329.
- FIXLER, JR., P.E., POOLE, JR., R.W.: Can Police Services be Privatized? In: *The Annals*, Vol. 498 (1988), 108-118.
- FLOHR, B.: *Arbeiter nach Maß. Die Disziplinierung der Fabrikarbeiterschaft während der Industrialisierung Deutschlands im Spiegel von Arbeitsordnungen*. Frankfurt a.M. 1981.
- FOUCAULT, M.: *Überwachen und Strafen*. Frankfurt a.M. 1977.
- FREI, D.: Globale Sicherheit und individuelle Ohnmacht. In: *Wieviel Sicherheit braucht der Mensch?* Hrsg. v. H. Tschirky u. A. Suter. Zürich 1989, 185-200.
- FREITAG, E., THOMAS, U.: *Handbuch Geld- und Werttransport*. Heidelberg 1988.
- FRITSCH, B.: Wachstum - Aus dem Bedürfnis nach Sicherheit? In: *Wieviel Sicherheit braucht der Mensch?* Hrsg. v. H. Tschirky u. A. Suter. Zürich 1989, 133-142.

- FUCHS, B.: Das Bewerbungsgewerbe. In: Neue Wirtschaftsbriefe 1998, 3735-3742.
- FUNK, A.: Die Entstehung der modernen Polizei in Preußen 1870-1890. In: "... nur für die Sicherheit da ..."? Hrsg. v. H. Reinke. Frankfurt a.M. 1993, 56-70.
- FUNK, A.: Polizei und Rechtsstaat. Frankfurt a.M. 1986.
- GARLAND, D.: The Limits of the Sovereign State. In: British Journal of Criminology, 1996, 445-471.
- GILL, M., HART, J.: Enforcing Corporate Security Policy using Private Investigators. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 2/1999, 245-261.
- GLAVIC, J.J.: „Polizei und Private müssen lernen emotionsfreier miteinander umzugehen!“. In: W+S 1993, 341-344.
- GÖSSNER, R.: Sicherheitsrisiko Mensch. In: Mythos Sicherheit, hrsg. v. R. Gössner. Baden-Baden 1995, 223-150.
- GRAMM, C.: Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben. Freiburg 1998. (Habil., zur Veröffentlichung vorgesehen).
- GRANITZKY, W.: Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit mit der Polizei. In: Polizei heute 1996, 198-204.
- GROSS, H., GEERDS, F.: Handbuch der Kriminalistik. Bd. 2. 10. Aufl., Berlin 1978.
- GROSSMANN, G.: Bundeswehrsicherheitsrecht. Köln 1981.
- GÜNTHER, U.: Sicher in der U-Bahn. FAZ v. 17.11.1998.
- HABERMAS, J.: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt a.M. 1973.
- HABERMAS, J.: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie. In: Die postnationale Konstellation, hrsg. v. J. Habermas. Frankfurt a.M. 1998, 91-169.
- HÄUSSERMANN, H., SIEBEL, W.: Neue Urbanität. Frankfurt a.M. 1987.
- HAFKI, H.: Starke Partner für mehr Sicherheit. In: FAZ v. 31.08.1998, B4.
- HAGEMANN, M.: Detektiv. In: Handwörterbuch der Kriminologie und der anderen strafrechtlichen Hilfswissenschaften, hrsg. v. A. Elster u. H. Lingemann. Bd. 1. Berlin 1933, 227-239.

- HALSER, B.: Die versicherte Gefahr und der Versicherungsfall in der Industrie-Straf-Rechtsschutz-Versicherung. Frankfurt a.M. 1994.
- HAMMES, M.: Editorial. In: W+S 1985, 481.
- HARNISCHMACHER, R., SEMERAK, A.: Deutsche Polizeigeschichte. Stuttgart 1981.
- HASELIER, T.: Stadtlotsen wohl nur an der Jade. In: NWZ (Nordwest-Zeitung) v. 02.10.1998.
- HASSEMER, W.: Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz. In: NStZ 1989, 553-559.
- HASSENKAMP, M.: Gut für das Sicherheitsgefühl. In: WIK 98/4, 30.
- HASSINGER, H.: Politische Kräfte und Wirtschaft 500-1350. In: Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, hrsg. v. H. Aubin u. W. Zorn. Bd. 1. Stuttgart 1971, 274-299.
- HAWLEY, A.H.: Urban Society. 2. Aufl., New York 1981.
- HEIDE, M.: Die Nachbarn sind schon da. In: CD 5/94, 156-162.
- HEIJBOER, H.J.: De (Gevaarlijke) Ontwikkeling van een Particulier Politiewezen. In: Delikt en Delinkwent 1979, 5-23.
- HENNING, F.-W.: Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands. Bd. 1 und 2. Paderborn 1991 bzw. 1996.
- HESS, K.M., WROBLESKI, H.M.: Introduction to Private Security. St. Paul 1982.
- HILGENDORF, E.: Strafrechtliche Produzentenhaftung in der „Risikogesellschaft“. Berlin 1993.
- HIJIKATA, T.: Gesellschaftliche Risikobearbeitung. In: Riskante Strategien, hrsg. v. T. Hijikata u. A. Nassehi. Opladen 1997, 141-156.
- HIRSCH, J.: Der Sicherheitsstaat. Neuauflage, Frankfurt a.M. 1986.
- HIRSCHMANN, H.-P.: Investition in das Humankapital - für viele Unternehmen eine Floskel? In: W+S 1990, 978-983.
- HOFFMANN-RIEM, W.: Übergang der Polizeigewalt auf Private? In: Pfa 3/1977a, 6-31.

- HOFFMANN-RIEM, W.: Übergang der Polizeigewalt auf Private? In: ZRP 1977b, 277-287.
- HOME AFFAIRS COMMITTEE: The Private Security Industry. Vol. I. London 1995.
- HONIGL, R.: Tätigwerden von Privaten auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Stuttgart 1985.
- HOOGENBOOM, A.B.: De Privatesering van de Politiefunctie. s'Gravenhage 1986.
- HOOGENBOOM, A.B.: Particuliere Recherche. s'Gravenhage 1988.
- HOOGENBOOM, A.B.: Some fundamental Questions on Privatisation and Commercialisation of Crime Control, with Special References to Developments in the Netherlands. In: Privatisation of Crime Control, hrsg. v. European Committee on Crime Problems. Straßburg 1990, 15-43.
- HOOGENBOOM, A.B.: Grey Policing. In: Policing and Society, 1991, 17-30.
- HOOGENBOOM, A.B.: Die Verflechtung zwischen staatlicher und privater Polizei. In: Polizei-Politik, hrsg. v. M. Brusten. Kriminologisches Journal (4. Beiheft) 1992, 197-208.
- HOOGENBOOM, A.B.: Het Politiekomplex. Amsterdam 1994.
- HÜFNER, J.: Wie sicher ist sicher genug? Zur Definition, Abschätzung und Bewertung von Risiken. In: Leben in der Risikogesellschaft: der Umgang mit modernen Zivilisationsrisiken, hrsg. v. M. Schmidt. Karlsruhe 1989, 33-43.
- HUGO, J.: Lage gut - Sicherheitsgefühl mangelhaft. In: WIK 95/4, 19-24.
- HUGO, J.: 2. Sicherheitstagung: Angeregte Diskussion. In: WIK 97/7, 40-41.
- IM-NRW: Minister *Kniola* sucht Dialog mit privatem Sicherheitsgewerbe. <<http://www.nrw.de/pm98/pl98-258.htm>> v. 22.04.1998.
- INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH (ALLENSBACH INSTITUT): Allensbacher Berichte Nr. 17, 1993. Allensbach 1993.
- ISENSEE, J.: Innere Sicherheit als Aufgabe und Grundlage des Rechtsstaates. Keine Freiheit ohne Sicherheit. <<http://www.kas.de/publikationen/pm/pm337-1.html>> v. 18.06.1998.

- JESS, E., MANN, S.: Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs durch die Bundeswehr - UZwGBw -. München, 2. Aufl. 1981.
- JESSEN, R.: Polizei im Industrieviertel. Göttingen 1991.
- JESSEN, R.: Unternehmerherrschaft und staatliches Gewaltmonopol. In: „Sicherheit“ und „Wohlfahrt“, hrsg. v. A. Lüdtkke. Frankfurt a.M. 1992, 161-186.
- JESSEN, R.: Private und öffentliche Formen sozialer Kontrolle in der Geschichte der Industrialisierung. Das preußische Beispiel im 19. Jahrhundert. In: Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, hrsg. v. F. Sack, M. Voß, D. Frehsee, A. Funk u. H. Reinke. Baden-Baden 1995, 139-155.
- JOHN, K.-D.: Grenzen des Wachstums. In: Lexikon der Wirtschaft, hrsg. v. F. Geigant, F. Haslinger, D. Sobotka u. H. M. Westphal. 6. Aufl., Landsberg 1994, 357-358.
- JOHNSON, E.A.: Urbanization and Crime. Germany 1871-1914. Cambridge 1995.
- JOHNSON, E.A.: Urban and Rural Crime in Germany, 1871-1914. In: The Civilization of Crime. Violence in Town and Country since the Middle Ages, hrsg. v. E.A. Johnson u. E.H. Monkkonen. Urbana 1996, 217-257.
- JOHNSTON, L.: Privatisation and the Police Function. In: Beyond Law and Order, hrsg. v. R. Reiner und M. Cross. Hampshire 1991, 18-40.
- JOHNSTON, L.: The Rebirth of Private Policing. London 1992.
- JOHNSTON, L.: Private Policing in Context. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 2/1999, 175-196.
- JONES, T., NEWBURN, T.: How Big is the Private Security Sector? In: Policing and Society 1995, 221-232.
- JONES, T., NEWBURN, T.: Urban Change and Policing: Mass Private Property Re-Considered. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 2/1999, 225-244.
- JUNGERMANN, H., SLOVIC, P.: Die Psychologie und Evaluation von Risiko. In: Risiko und Gesellschaft, hrsg. v. G. Bechmann. 2. Aufl., Opladen 1997, 167-207.
- KAISER, G., METZGER-PREGLZER, G.: Betriebsjustiz. Tübingen 1976.

- KAISER, G.: Kriminologie. Ein Lehrbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1996.
- KAISER, G.: Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlagen. 10. Aufl., Heidelberg 1997.
- KAKALIK, J.S., WILDHORN, S.: Private Police in the United States. Vol. I and II. Washington 1971a bzw. 1971b.
- KANT, M., PÜTTER, N.: Sicherheit und Ordnung. Zwischen „Sicherheitsnetz“ und „Ordnungspartnerschaften“. In: Bürgerrechte und Polizei Nr. 59 (1998), 70-79.
- KANTHER, M.: Ausgewogene Verteilung der Sicherheitskosten. In: Polizei heute 1996, 204- 206.
- KAPLAN, S., GARRICK, B.J.: Die quantitative Bestimmung von Risiko. In: Risiko und Gesellschaft, hrsg. v. G. Bechmann. 2. Aufl., Opladen 1997, 91-124.
- KAUFMANN, F.X.: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Stuttgart 1970.
- KELLER, R.: Verhältnis staatlicher und privater Sozialkontrolle aus staats-theoretischer und öffentlich-rechtlicher Sicht. In: Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, hrsg. v. F. Sack, M. Voß, D. Frehsee, A. Funk u. H. Reinke. Baden-Baden 1995, 88-103.
- KEMPA, M., CARRIER, R., WOOD, J., SHEARING, C.: Reflections on the Evolving Concept of 'Private Policing'. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 2/1999, 197-223.
- KENNEY, D.J.: Crime, Fear and the New York City Subways. New York 1987.
- KESSOW, P.-M.: Bahnpolizeiliche Aufgaben des Bundesgrenzschutzes. Stuttgart 1997.
- KILCHLING, M.: Opferinteressen und Strafverfolgung. Freiburg 1995.
- KILLAN, T.: Public and Private, Power and Space. In: Philosophy and Geography II. The Production of Public Space, hrsg. v. A. Light und J.M. Smith. Lanham 1998, 115-134.
- KLEMM, T.: Nachtwächter sagen nur noch die alten Leute. In: FAZ v. 22.03.1996.
- KNEIST, S.: Die Kannibalisierung der City. In: Der Tagesspiegel v. 18.08.1996.

- KNEMEYER, F.-L.: Öffentlich-rechtliches Hausrecht und Ordnungsgewalt. DÖV 1970, 596-601.
- KOCKS, M.W., KRUPP, M.: Detektivdienste/Ermittlungsdienste. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 405-438.
- KÖLLMANN, W.: Bevölkerungsgeschichte 1800-1970. In: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, hrsg. v. W. Zorn. Bd. 2. Stuttgart 1976, 9-50.
- KÖTTER, F.: Klassische Sicherheitsdienstleistung. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 315-346.
- KOLLERT, R.: Systematische Unterbewertung von Katastrophenrisiken. In: Risiko und Gesellschaft, hrsg. v. G. Bechmann. 2. Aufl., Opladen 1997, 25-57.
- KRAKOW, C.: Statement aus der Sicht des Geschäftsführers der BSG Bahnschutz GmbH. In: Privatisierung von polizeilichen Aufgaben, hrsg. v. R. Weiß u. M. Plate. Wiesbaden 1996, 63-66.
- KREISSL, R.: Die Konjunktur Innerer Sicherheit und die Transformation der gesellschaftlichen Semantik. In: Inszenierung: Innere Sicherheit, hrsg. v. R. Hitzler u. H. Peters. Opladen 1998, 155-169.
- KREY, V.: Zur Problematik privater Ermittlungen des durch die Straftat Verletzten. Berlin 1994.
- KROESCHELL, K.: Deutsche Rechtsgeschichte. Bd. 3. 2. Aufl., Opladen 1993.
- KUBERA, T.: Private Sicherheitsunternehmen und Bürger auf Streife - Ersatz oder Ergänzung der Polizei? In: DNP 1994, 631-639.
- KUNZ, K.-L.: Die organisierte Nothilfe. In: ZStW 95 (1983), 973-992.
- KURY, H., OBERGFELL-FUCHS, J.: Kriminalitätsfurcht in Deutschland. In: Kriminalistik 1998, 26-36.
- KUSCH, E.G.: Sicherungstechnisch relevante Delikte überproportional gestiegen. In: Kriminalistik 1984, 359-360.
- LACKNER, K.: Strafgesetzbuch mit Erläuterungen. 23. Aufl., München 1999.

- LADEUR, K.-H.: Von der Gefahrenabwehr zum Risikomanagement im stoffbezogenen Umweltrecht. In: Riskante Strategien, hrsg. v. T. Hiji-kata u. A. Nassehi. Opladen 1997, 201-222.
- LANDMANN, R.V., ROHMER, G.: Gewerbeordnung. 12. Aufl., München 1997. Zit.: Landmann/Rohmer-Bearbeiter.
- LANGE, H.-J.: Privatisierung als nicht-intendierte Folge staatlicher Aufgabenkritik. In: Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen, hrsg. v. C. Gusy. Baden-Baden 1998, 215-236.
- LAU, C.: Neue Risiken und gesellschaftliche Konflikte. In: Politik in der Risikogesellschaft, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt 1991, 248-265.
- LEIPZIGER KOMMENTAR: Strafgesetzbuch, hrsg. v. H.-H. Jescheck. 10. Aufl., Berlin 1985. Zit.: LK-Bearbeiter.
- LINDENBERG, M.: Ware Strafe. München 1997.
- LIPMAN, M., MCGRAW, W.R.: Employee Theft: A \$ 40 Billion Industry. In: The Annals, Vol. 498 (1988), 51-59.
- LIPSON, M.: On Guard. New York 1975.
- LOYO, H.: Das private Sicherheitsgewerbe. In: Der Kriminalist 1995, 2-5.
- LUEKEN, V.: Idylle vom Reißbrett. In: FAZ v. 19.04.1997.
- LÜDTKE, A.: Gemeinwohl, Polizei und „Festungspraxis“. Göttingen 1982.
- LÜTGE, F.: Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. 3. Aufl., Berlin 1966.
- LUHMANN, N.: Soziologie des Risikos. Berlin 1991.
- LUHMANN, N.: Die Moral des Risikos und das Risiko der Moral. In: Risiko und Gesellschaft, hrsg. v. G. Bechmann. 2. Aufl., Opladen 1997, 327-338.
- LUTZ, H.: Interview. In: Focus 22/94, 77-78.
- MAHLBERG, L.: Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen. Berlin 1988.
- MAHLBERG, L.: „Privatpolizei“ im System unserer Rechtsordnung. In: Polizeipolitik, hrsg. v. M. Brusten. Weinheim 1992, 209-219.
- MAHN, H.-P.: Rede auf 8. Sicherheitstagung des BVSU. Zit. in: Sicherheit in der Wirtschaft im vereinten Deutschland. W+S 1991, 678-682.

- MAIER, H.: Polizei. In: Handwörterbuch der deutschen Rechtsgeschichte (HRG). Bd. 3. Hrsg. v. A. Erler u. E. Kaufmann. Berlin 1984.
- MARKUS + PARTNER: Auszüge aus einer Dienstanweisung. In: WIK 93/4, 32.
- MARPLAN: Umfrage, Projekt 18037/98037. Offenbach a.M. 1998
- MARTENS, U., RÖDER, H.-W.: Neue Sicherheitsdienste. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 347-378.
- MARX, G.: The Iron Fist and the Velvet Glove: Totalitarian Potentials within Democratic Structures. In: The Social Fabric: Dimensions and Issues, hrsg. v. J.E. Short, Jr. Beverly Hills 1986, 135-162.
- MATTHEWS, R.: Privatisation, Social Control and the State. In: Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, hrsg. v. F. Sack, M. Voß, D. Frehsee, A. Funk u. H. Reinke. Baden-Baden 1995, 56-69.
- MAUERSBERGER, F.: Volumen und Gliederung des Sicherheitsmarktes. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 763-778.
- MAUNZ, T., DÜRIG, G.: Grundgesetz. Bd. II. München 1994. Zit.: *MD-Bearbeiter*.
- MEIER, H.: Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG). Band 1. Neuwied 1997.
- MERKEL, W., KÜNZEL, R., BRAUER, U.: Elektronische Sicherungstechnik. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 487-546.
- MITSCHERLICH, A.: Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Frankfurt a.M. 1965.
- MITTEIS, H.: Deutsche Rechtsgeschichte. 19. Aufl., München 1992.
- MORRE, L.: Het Onstaan en de Groei van de Particuliere Politie in de Verenigde Staten van Amerika. In: Panopticon 1986, 233-252.
- MÜLLER, F.: Juristische Methodik. 6. Aufl., Berlin 1995.
- MÜLLER, R.: Pilotprojekt zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt. In: DP 1997, 77-82.

- MÜLLER, R.: Nochmals: Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt. In: Die Polizei 1998, 114-116.
- MÜNCH, R.: Risikopolitik. Frankfurt a.M. 1996.
- MÜNCHENER KOMMENTAR: Bürgerliches Gesetzbuch. Bd. 3. Sachenrecht. 3. Aufl., München 1997. Zit.: MK-Bearbeiter.
- MUIJEN, P.J.D.J.: Handleiding Politie en Particuliere Beveiliging. s'Gravenhage 1994.
- NALLA, M., NEWMAN, G.: A Primer in Private Security. Albany 1990.
- NASSEHI, A.: Risiko - Zeit - Gesellschaft. In: Riskante Strategien, hrsg. v. T. Hijikata u. A. Nassehi. Opladen 1997, 37-64.
- NASTOLD, A.: Berührungspunkte und Probleme bei der Zusammenarbeit von Polizeibehörden und privaten Sicherheitsdiensten. In: Polizei und Private Sicherheitsdienste. Modelle und Erfahrungen, hrsg. v. A. Berberich, T. Feltes u. W. Spöcker. Villingen-Schwenningen 1996a, 64-67.
- NASTOLD, A.: Genehmigungspraxis aus gewerberechtllicher und waffenrechtlicher Sicht. In: Polizei und Private Sicherheitsdienste. Modelle und Erfahrungen, hrsg. v. A. Berberich, T. Feltes u. W. Spöcker. Villingen-Schwenningen 1996b, 114-119.
- NATIONAL ADVISORY COMMITTEE ON CRIMINAL JUSTICE STANDARDS AND GOALS: Private Security. Report of the Task Force on Private Security. Washington 1976.
- NELKEN, S.: Das Bewachungsgewerbe. Berlin 1926.
- NEUHARDT, P.: Verbände und Organisationen. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 747-762.
- NEUMANN, G.: Die Zusammenarbeit der Kriminalpolizei mit Auskunfteien und Detekteien. Lübeck 1980.
- NIPPERDEY, T.: Deutsche Geschichte. Bd. 1. München 1990.
- NITSCHKE, P.: Polizei und die privaten Sicherheitsdienste. In: Forschungsjournal der Westfälischen-Wilhelms-Universität Münster, 2/94, 12-16.
- NITSCHKE, P.: Zukunft der Bewachung. Zitiert in: WIK 95/4, 14.
- NOGALA, D.: Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle. Pfaffenweiler 1989.

- NOGALA, D.: Sicherheit als Ware und Dienstleistung. In: Bürgerrechte und Polizei, Nr. 43 (1992), 18-22.
- NOGALA, D.: Was ist eigentlich so privat an der Privatisierung staatlicher Kontrolle? In: Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, hrsg. v. F. Sack, M. Voß, D. Frehsee, A. Funk u. H. Reinke. Baden-Baden 1995, 234-260.
- NOGALA, D.: Sicherheit verkaufen. In: Inszenierung: Innere Sicherheit, hrsg. v. R. Hitzler u. H. Peters. Opladen 1998, 131-154.
- NOLLMANN, G.: Verzetteln sich die Banken in Spekulation? In: Riskante Strategien, hrsg. v. T. Hijikata u. A. Nassehi. Opladen 1997, 223-247.
- OCQUETEAU, F.: How far can Crime Prevention and Detection Services be Privatized? What Specific Problems may this pose for this Part of the Criminal Justice System? In: Privatisation of Crime Control, hrsg. v. European Committee on Crime Problems. Straßburg 1990, 45-76.
- OCQUETEAU, F.: Legitimation of the Private Security Sector in France. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 4/1993, 108-122.
- OCQUETEAU, F.: Frankreich. In : Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa, hrsg. v. R. Ottens. Stuttgart 1999, 217-236.
- OLGIATI, V.: Private Security Agencies in Italy. In: Alternative Policing Styles, hrsg. M. Findlay und K. Vekic. Deventer 1994, 181-202.
- OLSCHOK, H.: Ist für künftige Aufgaben des privaten Sicherheitsgewerbes eine gesetzliche Neuregelung notwendig? In: Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Hrsg. v. R. Pitschas u. R. Stober. Köln 1998, 91-109.
- OLSCHOK-TAUTENHAHN, H.: Geschichtliche Entwicklung des privaten Sicherheitsgewerbes. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 1-18.
- ORSCHKOWSKI, W. et al.: Kriminalitätsvorbeugung und -bekämpfung im Betrieb. Berlin (Ost) 1974.
- OTT, E., GERLINGER, T.: Die Pendlergesellschaft. Köln 1992.
- OTTENS, R. (Hrsg.): Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa. Stuttgart 1999.
- PALANDT, O.: Bürgerliches Gesetzbuch. 58. Aufl., München 1999. Zit.: Palandt-Bearbeiter.

- PEILERT, A.: Das Recht des Auskunftei- und Detekteigewerbes. Berlin 1996.
- PENNELL, S. et al.: Guardian Angels. In: Crime and Delinquency, Vol. 35 (1989), 378-400.
- PEIFER, W. et al.: Etymologisches Wörterbuch des Deutschen. Berlin (Ost) 1989.
- PFISTER, G.: Das Alarmsystem. In: Wieviel Sicherheit braucht der Mensch? Hrsg. v. H. Tschirky u. A. Suter. Zürich 1989, 157-172.
- PRESSEREFERAT DES INNENMINISTERIUMS NORDRHEIN-WESTFALEN: Ordnungspartnerschaften erhöhen die Sicherheit. In: DP 1998, 174-176.
- PREU, P.: Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Göttingen 1983.
- PRITWITZ, C.: Strafrecht und Risiko. Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft. Frankfurt a.M. 1993.
- RADBRUCH, G.: Rechtsphilosophie. 4. Aufl., Stuttgart 1950.
- RAUSCHENBACH, T.: Inszenierte Solidarität: Soziale Arbeit in der Risikogesellschaft. In: Riskante Freiheiten, hrsg. v. U. Beck u. E. Beck-Gernsheim. Frankfurt a.M. 1994, 89-111.
- REEVE, A.: Risk and the New Urban Space of Managed Town Centres. In: International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, 1998, 43-54.
- REICHERT, B., RUDER, K.-H., FRÖHLER, O.: Polizeirecht. 5. Aufl., Baden-Baden 1997.
- REULECKE, J.: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt a.M. 1985.
- RHODE, B.: Die Verdrängung der Wohnbevölkerung durch den tertiären Sektor. Hamburg 1977.
- RICHTER, W.: Bewacher sollen Betreibermodell anbieten. In: WIK 94/1, 23.
- ROLSHAUSEN, C.: Politische Soziologie. In: Spezielle Soziologien, hrsg. v. H. Kerber u. A. Schmieder. Einbeck 1994, 198-215.
- RONNEBERGER, K.: Die Unwirtlichkeit der Städte. In: Wohnungslos 1998, 48-51.

- ROOS, J.: Das bayerische Gesetz über die Erprobung einer Sicherheitswacht. In: Kriminalistik 1994, 287-290.
- ROSSNAGEL, A.: Zum Schutze kerntechnischer Anlagen gegen Angriffe von außen. In: ZRP 1983, 59-64.
- ROXIN, C.: Strafrecht Allgemeiner Teil. 2. Aufl., München 1994.
- RÜCKERT, B.: Kriminalität in den Innenstädten. Handelsumfeld bereitet akute Probleme. <<http://www.einzelhandel.de/stichwort/KRIMINAL.htm>> v. 04.09.1998.
- SACHSSE, C., TENNSTEDT, F.: Geschichte der Armenfürsorge. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. Stuttgart 1980.
- SACK, F.: Prävention - ein alter Gedanke in neuem Gewand. In: Mythos Sicherheit, hrsg. R. Gössner. Baden-Baden 1995, 429-456.
- SALEWSKI, W.P., OCHS, R.: Personalentwicklung. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 649-706.
- SCHIFFL, P.: Veränderte Sicherheitsdienstleistung. In: W+S 1990, 906-911.
- SCHLÖR, J.: Nachts in der großen Stadt. München 1991.
- SCHMID, B.: Illoyalen Außendienstmitarbeitern und Blaumachern auf der Spur. In: FAZ v. 15.11.1997.
- SCHMIDT, M.: Risk-Assessment - Quantifizierung von Risiken im Umwelt- und Technikbereich. In: Leben in der Risikogesellschaft: der Umgang mit modernen Zivilisationsrisiken, hrsg. v. M. Schmidt. Karlsruhe 1989, 45-63.
- SCHNEIDER, H.: Stadtentwicklung als politischer Prozeß. Opladen 1997.
- SCHNEIDER, P.: Die Abwehr äußerer Gefahren im Luftverkehr. Frankfurt a.M. 1993.
- SCHNEPPEN, A.: Die neue Angst der Deutschen. Frankfurt a.M. 1994.
- SCHÖNKE/SCHRÖDER: Strafgesetzbuch. München, 25. Aufl., 1997. Zit.: Schönke/Schröder-Bearbeiter.
- SCHROER, M.: Kampf um Lebenschancen. In: Riskante Strategien, hrsg. v. T. Hijikata u. A. Nassehi. Opladen 1997, 109-140.
- SCHUBERT, K.: 'Grenzpolizeiliche Überwachungskräfte'. In: Bürgerrechte und Polizei, Nr. 47 (1994), 53-58.

- SCHULT, H.: Privates Sicherheitsgewerbe und Polizei. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 127-158.
- SCHULTE, M.: Gefahrenabwehr durch private Sicherheitskräfte im Lichte des staatlichen Gewaltmonopols. In: DVBl. 1995, 130-135.
- SCHWAB, D.: Eigentum. In: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hrsg. v. O. Brunner, W. Conze u. R. Koselleck. Bd. 2. Stuttgart 1975, 65-115.
- SCHWAB, D., PRÜTTING, H.: Sachenrecht. 27. Aufl., München 1997.
- SCHWABE, G.: Zum Status privater Sicherheitskräfte. In: ZRP 1978, 165-167.
- SCHWIND, H.D.: Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. 8. Aufl., Heidelberg 1997.
- SEITERS, R.: „Integration der Bahnpolizei in den BGS ein voller Erfolg“. In: Innere Sicherheit 1/1993, 20-21.
- SEYSEN, M.: Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch private Sicherheitsdienste. In: Polizeipolitik, hrsg. v. M. Brusten. Kriminologisches Journal (4. Beiheft) 1992, 179-196.
- SHAPLAND, J.: Selling Safety: Policing and Social Control over the Public-Private Divide. Overview paper for GERN seminars 25-26 June 1998.
- SHEARING, C.D.: Reinventing Policing: Policing as Governance. In: Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, hrsg. v. F. Sack, M. Voß, D. Frehsee, A. Funk u. H. Reinke. Baden-Baden 1995, 70-87.
- SHEARING, C.D., FARNELL, M.F., STENNING, P.C.: Contract Security in Ontario. Toronto 1980.
- SHEARING, C.D., STENNING, P.C.: Modern Private Security: Its Growth and Implications. In: Crime and Justice, Vol. 3 (1981), 193-245.
- SHEARING, C.D., STENNING, P.C.: Private Security and Private Justice: The Challenge of the 80's. Quebec 1982a.
- SHEARING, C.D., STENNING, P.C.: Snowflakes or Good Pinches? In: The Maintenance of Order in Society, hrsg. v. R. Donelan. Ottawa 1982b, 96-105.

- SHEARING, C.D, STENNING, P.C.: Private Security: Implications for Social Control. In: Social Problems, Vol. 30 (1983), 493-506.
- SHEARING, C.D., STENNING, P.C.: Reframing Policing. In: Private Policing, hrsg. v. C.D. Shearing und P.C. Stenning. Newbury Park 1987a, 9-18.
- SHEARING, C.D., STENNING, P.C.: Say „Cheese!“. The Disney Order that is not so Mickey Mouse. In: Private Policing, hrsg. v. C.D. Shearing und P.C. Stenning. Newbury Park 1987b, 317-323.
- SIELING-WENDELING, U.: Die Entwicklung des Eigentumsbegriffs vom Inkrafttreten des Bürgerlichen Gesetzbuches bis zum Ende des Nationalsozialismus. In: Eigentum und Recht, hrsg. v. W. Däubler, U. Sibeling-Wendeling u. H. Welkoborsky. Darmstadt 1976, 75-140.
- SOBOTKA, D.: Eigentum. In: Lexikon der Wirtschaft, hrsg. v. F. Geigant, F. Haslinger, D. Sobotka u. H. M. Westphal. 6. Aufl., Landsberg 1994, 194-195.
- SOUTH, N.: Policing for Profit. London 1988.
- SPITZER, S., SCULL, A.T.: Privatization and Capitalist Development: The Case of Private Policing. In: Social Problems, Vol. 25 (1977). 18-29.
- SPRINGER, G. (Hrsg.): SILEX: Lexikon der Sicherheitstechnik. Heidelberg 1994.
- STADT OFFENBACH a.M., AMT FÜR WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG UND LIEGENSCHAFTEN: Komm, laß Dich überraschen ... Treffpunkt City. Offenbach a.M. 1995.
- STARR, C.: Sozialer Nutzen versus technisches Risiko. In: Risiko und Gesellschaft, hrsg. v. G. Bechmann. 2. Aufl., Opladen 1997, 3-24 (Nachdruck von 1969).
- STAUDINGER, J.V.: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. 13. Aufl., Berlin, 1995ff. Zit.: *Staudinger-Bearbeiter*.
- STEEGMANN, C.: Die Privatisierung polizeilicher Aufgaben. In: Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien - Grenzen - Folgen, hrsg. v. C. Gusy. Baden-Baden 1998, 237-258.
- STEIN, F., JONAS, M.: Kommentar zur Zivilprozeßordnung. 21. Aufl., Tübingen 1995. Zit.: *Stein/Jonas-Bearbeiter*.
- STEINDORF, J.: Waffenrecht. 6. Aufl., München 1995.

- STEINERT, H.: Prävention als kommunale Aufgabe. In: Mythos Sicherheit, hrsg. v. R. Gössner. Baden-Baden 1995, 403-414.
- STENNING, P.C., SHEARING, C.D.: Corporate Justice. In: Australian and New Zealand Journal of Criminology, Vol. 17 (1984), 79-86.
- STOBER, R.: Staatliches Gewaltmonopol und privates Sicherheitsgewerbe. In: NJW 1997, 889-896.
- STOBER, R.: Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? In: Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Hrsg. v. R. Pitschas u. R. Stober. Köln 1998, 35-63.
- STÜLLENBERG, K.: Sicherheit als käufliche Ware. In: Kriminalistik 1987, 616-618.
- STÜLLENBERG, K.: Private Sicherheitsunternehmen und Polizei - Möglichkeiten, Grenzen und Risiken der Zusammenarbeit. In: Taschenbuch für Kriminalisten, hrsg. v. M. Teufel. Bd. 43 (1993), 152-163.
- STÜLLENBERG, K.: Organisation und Struktur von Sicherheitsunternehmen. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 631-647.
- STÜRNER, R.: Anmerkung zum BVerwG-Urteil v. 13.03.1971. In: JZ 1971, 98-99.
- THORNTON, W.E.: Gated Communities. Unveröffentlichter Vortrag auf der Jahrestagung der *ACJS*, Las Vegas 1996.
- TILLY, R.: Verkehrs-, und Nachrichtenwesen, Handel, Geld-, Kredit- und Versicherungswesen 1850-1914. In: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, hrsg. W. Zorn. Bd. 2. Stuttgart 1976, 536-601.
- TREUE, W.: Die Technik in Wirtschaft und Gesellschaft 1800-1970. In: Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, hrsg. W. Zorn. Bd. 2. Stuttgart 1976, 51-121.
- TRÖNDLE, H.: Strafgesetzbuch. 49. Aufl., München 1999.
- TROTHA, T. v.: Staatliches Gewaltmonopol und Privatisierung. Notizen über gesamtstaatliche Ordnungsformen der Gewalt. In: Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen, hrsg. v. F. Sack, M. Voß, D. Frehsee, A. Funk u. H. Reinke. Baden-Baden 1995, 14-37.
- TSCHIRKY, H., SUTER, A.: Vorwort. In: Wieviel Sicherheit braucht der Mensch? Hrsg. v. H. Tschirky u. A. Suter. Zürich 1989, 1-4.

- VERWALTUNGSBERUFSGENOSSENSCHAFT: Aktuelle Beschäftigungszahlen im Bewachungsgewerbe. In: WIK 94/5, 28.
- VON ZUR MÜHLEN, R.: Sicherheitsanalyse und Sicherheitsberatung. In: Handbuch des privaten Sicherheitsgewerbes, hrsg. v. J.J. Glavic. Stuttgart 1995, 281-314.
- VOSS, M.: Private Sicherheitsdienste. In: Neue Kriminalpolitik 2/1993, 39-41.
- VOSS, M.: Privatisierung öffentlicher Sicherheit. In: Strafrecht, soziale Kontrolle, soziale Disziplinierung, hrsg. v. D. Frehsee, G. Löscher u. K.F. Schumann. Opladen 1993a, 81-102.
- WAARD, J. DE: Private Security in Europe. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 1/1993, 108.
- WAARD, J. DE: The Private Security Industry in International Perspective. In: European Journal on Criminal Policy and Research, 2/1999, 143-174.
- WACKERHAGEN, R., OLSCHOK, H.: Deutschland. In: Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa, hrsg. v. R. Ottens. Stuttgart 1999, 169-216.
- WALTER, M.: Über Privatisierungen der Verbrechenskontrolle aus kriminologischer Sicht. In: Quo vadis Sicherheitsgewerberecht? Hrsg. v. R. Pitschas u. R. Stober. Köln 1998, 65-85.
- WEBER, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl., Tübingen 1976.
- WEHLER, H.-U.: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bd. 1 und 3. München 1987 bzw. 1995.
- WEICHERT, T.: Datenschutz bei privaten Sicherheitsdiensten und Polizei. In: DP 1994, 313-319.
- WEICHERT, T.: Die Privatisierung der öffentlichen Sicherheit. In: Mythos Sicherheit, hrsg. R. Gössner. Baden-Baden 1995, 263-281.
- WELKOBORSKY, H.: Die Herausbildung des bürgerlichen Eigentumsbegriffs. In: Eigentum und Recht, hrsg. v. W. Däubler, U. Sibeling-Wendeling u. H. Welkoborsky. Darmstadt 1976, 11-74.
- WENDT, W.R.: Geschichte der sozialen Arbeit. 3. Aufl., Stuttgart 1990.
- WENZKY, O.: Unzuverlässige Detektive. In: Kriminalistik 1950, 173-179.

- WERNER, W.: Zweck und Zielsetzung von probabilistischen Sicherheits- und Risikostudien. In: *Leben in der Risikogesellschaft: der Umgang mit modernen Zivilisationsrisiken*, hrsg. v. M. Schmidt. Karlsruhe 1989, 101-132.
- WETZELS, P. et al.: *Kriminalität im Leben alter Menschen*. Stuttgart 1995.
- WILMES, A.: Selbsthilfe statt kommerzieller Sicherheit? In: *Bürgerrechte und Polizei*, Nr. 43 (1992), 38-40.
- WILSON, J.Q., KELLING, G.L.: The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows. In: *The Atlantic Monthly* 1982 (Heft 3), 29-39. (Deutsch: Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster. In: *Kriminologisches Journal* 1996, 121-137.)
- WIRSCHING, K.F.: Der Privatdetektiv. In: *Kriminalistik* 1957, 494-495.
- WOLF, M.: *Sachenrecht*. 13. Aufl., München 1996.
- WOLF, R.: Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft. In: *Politik in der Risikogesellschaft*, hrsg. v. U. Beck. Frankfurt a.M. 1991, 378-423.
- WOLFF, C.: *Die zivilrechtliche Stellung der Wach- und Schließgesellschaften unter besonderer Berücksichtigung der Parteiabreden*. Kiel 1926.
- WULFF, E.: *Wie werde ich Detektiv?* 5. Aufl., Dresden 1920.
- ZIMRING, F.E., HAWKINS, G.: *Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime*. New York 1995.
- ZORN, W.: *Gewerbe und Handel 1648-1800*. In: *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, hrsg. v. H. Aubin u. W. Zorn. Bd. 1. Stuttgart 1971, 531-607.
- ZORN, W.: *Staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik und öffentliche Finanzen 1800-1970*. In: *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, hrsg. v. W. Zorn. Bd. 2. Stuttgart 1976, 148-197.

## KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Günther Kaiser u. Hans-Jörg Albrecht

---

Band 73

*Christian Rode:*

### **Kriminologie in der DDR**

Kriminalitätsursachenforschung zwischen Empirie und Ideologie

Freiburg 1996, 480 Seiten. ISBN 3-86113-016-5

DM 39,80

Band 74

*Jörg Kinzig:*

### **Die Sicherungsverwahrung auf dem Prüfstand**

Ergebnisse einer theoretischen und empirischen Bestandsaufnahme  
des Zustandes einer Maßregel

Freiburg 1996, 730 Seiten. ISBN 3-86113-018-1

DM 70,00

Band 75

*Roland Bank:*

### **Die internationale Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung auf den Ebenen der Vereinten Nationen und des Europarates**

Eine vergleichende Analyse von Implementation und Effektivität  
der neueren Kontrollmechanismen

Freiburg 1996, 435 Seiten. ISBN 3-86113-019-X

DM 39,80

Band 76

*Katharina Oswald:*

### **Die Implementation gesetzlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche in der Bundesrepublik Deutschland**

Eine empirische Untersuchung des § 261 StGB i.V.m. dem  
Geldwäschegesetz

Freiburg 1997, 380 Seiten. ISBN 3-86113-020-3

DM 39,80

Band 77

*Albin Eser (Hrsg.):*

### **Kriminologische Forschung im Übergang**

Festveranstaltung anlässlich des Amtswechsels von Günther Kaiser  
zu Hans-Jörg Albrecht am Max-Planck-Institut für ausländisches und  
internationales Strafrecht am 28. Februar 1997

Freiburg 1997, 100 Seiten. ISBN 3-86113-021-1

DM 29,80

## KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales  
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Günther Kaiser u. Hans-Jörg Albrecht

---

---

Band 78

*Koffi Kumelio Ambroise Afande:*

**Jeune délinquant et jeune marginal au Togo: aperçus de  
comparaison Allemagne-France**

Freiburg 1997, 336 pages. ISBN 3-86113-022-X

DM 39,80

Band 79

*Karl-Michael Walz:*

**Soziale Strafrechtspflege in Baden**

Grundlagen, Entwicklung und Arbeitsweisen der badischen  
Straffälligenhilfe in Geschichte und Gegenwart

Freiburg 1999, 605 Seiten. ISBN 3-86113-023-8

DM 60,00

Band 80

*Matthias Rebmann:*

**Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland**

Eine Analyse der polizeilich registrierten Kriminalität von 1986 bis 1995

Freiburg 1998, 386 Seiten. ISBN 3-86113-024-6

DM 39,80

Band 83

*Hans-Jörg Albrecht, Helmut Kury*

**Research on Crime and Criminal Justice at the  
Max-Planck-Institute. Summaries**

Freiburg 1998, 100 Seiten. ISBN 3-86113-027-0

DM 29,80

Band 84

*Ulrich Baumann, Helmut Kury:*

**Politisch motivierte Verfolgung: Opfer von SED-Unrecht**

Freiburg 1998, 530 Seiten. ISBN 3-86113-028-9

DM 60,00

Band 86

*Hans-Jörg Albrecht, Helmut Kury (Hrsg.):*

**Kriminalität, Strafrechtsreform und Strafvollzug in Zeiten des  
sozialen Umbruchs**

**Beiträge zum Zweiten deutsch-chinesischen Kolloquium**

Freiburg 1999, 450 Seiten. ISBN 3-86113-030-0

DM 39,80