

Antrag

der Abgeordneten Katja Keul, Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Renate Künast, Monika Lazar, Özcan Mutlu, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Private Sicherheitsfirmen umfassend regulieren und zertifizieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ende September 2014 machten Presseberichte bekannt, dass in einer Notunterkunft für Flüchtlinge im nordrhein-westfälischen Burbach Bewohner durch Mitarbeiter des dort als Subunternehmen tätigen Sicherheitsdienstleisters misshandelt worden sind. Die Beschuldigten sollen einschlägig vorbestraft sein und Tätowierungen mit rechtsextremen Symbolen tragen. Dieser Vorgang setzt ein Schlaglicht darauf, dass bisher nur unzureichende Regelungen für die Aufnahme eines Bewachungsgewerbes und die Tätigkeit solcher Unternehmen in Deutschland bestehen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat als eine erste Konsequenz aus dem Skandal einen Acht-Punkte-Plan vorgelegt, der klarere Voraussetzungen für den Einsatz von Sicherheitskräften in Asylbewerberheimen festlegt.

Nach den geltenden Vorschriften der Gewerbeordnung und der Bewachungsverordnung reicht es bisher für die Anmeldung eines Bewachungsgewerbes aus, dass die betreffenden Personen ihre Zuverlässigkeit, die für den Gewerbebetrieb erforderlichen Mittel und Sicherheiten nachweisen sowie von der Industrie- und Handelskammer über die für die Ausübung des Gewerbes erforderlichen rechtlichen Vorschriften unterrichtet werden. Für diese Unterrichtung ist in der Bewachungsverordnung zurzeit lediglich ein Zeitrahmen von 80 Stunden vorgesehen. Für die Aufnahme einer Beschäftigung bei einem solchen Unternehmen reicht eine 40-stündige Unterrichtung aus. Nur ausnahmsweise ist eine Sachkundeprüfung bei Kontrollgängen im öffentlichen Verkehrsraum oder in Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr, bei Schutz vor Ladendieben und bei Bewachungen im Einlassbereich von gastgewerblichen Diskotheken erforderlich. Damit gehört Deutschland zu den Schlusslichtern in Europa, was die Zugangsvoraussetzungen von privaten Sicherheitsfirmen angeht.

Auf internationaler Ebene existieren mit dem International Code of Conduct for Private Security Service Providers ein freiwilliger Verhaltenskodex für Sicherheitsfirmen sowie mit dem Dokument von Montreux Vorschläge für Staaten, wie sie in ihrer Gesetzgebung Regelungen für private Sicherheitsfirmen verankern können.

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte diese Problematik 2011 zunächst in einer Großen Anfrage zur „Regulierung privater Militär- und Sicher-

heitsfirmen“ (Bundestagsdrucksache 17/4573) aufgegriffen. In ihrer Antwort belegte die Bundesregierung die geringen Hürden für Sicherheitsunternehmen, lehnte aber zu diesem Zeitpunkt ein Handeln auf diesem Gebiet ab. Gleichzeitig erwuchs allerdings aus der Gefahr durch Piraterie in der Region am Horn von Afrika eine steigende Nachfrage nach dem Einsatz privater Sicherheitsteams an Bord von Seeschiffen, der zu diesem Zeitpunkt ebenfalls weitgehend unreguliert durch das deutsche Recht war. Aus diesem Grund brachte die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im November 2011 einen Antrag in den Deutschen Bundestag ein, der die Bundesregierung aufforderte, private Sicherheitsfirmen sowohl in ihrer Tätigkeit im Inland als auch im Ausland umfassend zu regulieren und zertifizieren (Bundestagsdrucksache 17/7640).

Als Reaktion auf den verstärkten Einsatz von bewaffneten Sicherheitsteams auf Handelsschiffen in durch Piraterie gefährdeten Seegebieten verabschiedete der Deutsche Bundestag am 13. Dezember 2012 das Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen. Durch dieses Gesetz dürfen seit dem 1. Dezember 2013 nur noch vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zugelassene Unternehmen zum bewaffneten Schutz von Seeschiffen unter deutscher Flagge herangezogen werden. Zuständig für die Erteilung der Zulassung ist neben dem BAFA auch die Bundespolizei. Die Zulassungspflicht gilt dann für in Deutschland niedergelassene Bewachungsunternehmen und für im Ausland niedergelassene Sicherheitsdienstleister, wenn diese auf Seeschiffen unter deutscher Flagge Bewachungsaufgaben durchführen wollen. Für die Zulassung müssen die Sicherheitsunternehmen unter anderem gewährleisten, dass sowohl das leitende als auch das eingesetzte Sicherheitspersonal über die fachliche und persönliche Eignetheit und Zuverlässigkeit verfügt. Die CDU/CSU/FDP-Koalition war damals Forderungen der Opposition nicht nachgekommen, auch die Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen im Inland klarer zu regulieren.

Der im August 2013 veröffentlichte Abschlussbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz zur Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen plädiert für die Aufnahme personenbezogener Anforderungen in § 34 a der Gewerbeordnung (GewO). Die Arbeitsgruppe spricht sich auch für ein Gesetz für private Sicherheitsunternehmen aus, sieht darin derzeit aber keine realistische Option.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen gesetzlichen Rahmen für die Tätigkeit privater Sicherheitsfirmen im In- und Ausland zu schaffen, und dabei insbesondere
 - a) zu prüfen, ob dieses Ziel besser mit einem sektorspezifischen Gesetz für private Sicherheitsunternehmen oder einer Änderung des Gewerberechts, insbesondere des § 34 a GewO zu erreichen ist;
 - b) eine Registrierungspflicht für private Sicherheitsfirmen einzuführen;
 - c) ein Zulassungsverfahren zu entwickeln, das die Aufnahme von unternehmerischer Tätigkeit im Sicherheitsbereich an klare Voraussetzungen bindet; insbesondere durch klare Anforderungen an die persönliche Zuverlässigkeit, Qualitätsstandards für die Ausbildung der Sicherheitskräfte sowie Transparenz in der unternehmerischen Tätigkeit;
 - d) regelmäßige Aus-, Weiter- und Bildungsmaßnahmen der Gewerbetreibenden sowie des Personals u. a. im Bereich der Einhaltung von Grundrechten und die Qualität sicherzustellen;
 - e) vergaberechtliche Möglichkeiten zu beleuchten, zusätzliche Anforderungen an private Sicherheitsunternehmen zu stellen, beispielsweise durch Präqualifizierungssysteme oder Anforderungen an die Fachkunde;

2. sicherzustellen, dass private Sicherheitsfirmen gerade in der Kooperation mit der Polizei die Bestimmungen des Datenschutzes für die zulässige Weitergabe von Daten und Informationen einhalten;
3. an der Weiterentwicklung der DIN 77200 mitzuwirken;
4. die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an private Sicherheitsfirmen davon abhängig zu machen, dass diese den International Code of Conduct for Private Security Service Providers unterzeichnet haben sowie nach der entsprechenden DIN-Norm zertifiziert sind;
5. klarzustellen, dass die Tätigkeit von privaten Sicherheitsunternehmen in den Geltungsbereich von § 4 Absatz 1 des Außenwirtschaftsgesetzes fällt;
6. die im Montreux-Dokument niedergeschriebenen Good Practices for Contracting States (Nr. 1 bis 23), for Territorial States (Nr. 24 bis 52) and Home States (Nr. 53 bis 73) in nationales Recht umzusetzen;
7. sich für einheitliche Regulierungs- und Zertifizierungsregelungen auf EU-Ebene einzusetzen, die
 - a) eine zentrale und öffentlich zugängliche Listung von Unternehmen,
 - b) Normen und Standards für Gründungen von Sicherheitsdienstleistern,
 - c) eine Dokumentierung der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
 - d) eine Pflicht zur zeitnahen und detaillierten Unterrichtungen des Europäischen Parlaments und der jeweiligen nationalen Parlamente über Auftragsvergaben aus öffentlicher Hand,
 - e) eine Pflicht zur zeitnahen Berichterstattung von Verstößen gegen geltende Rechtsvorschriften,
 - f) eine jährliche Berichtspflicht der Unternehmen über angenommene Aufträge, deren Aufgabenspektrum, das Auftragsvolumen und den jeweiligen Mittelansatz,
 - g) ein Verbot des Verkaufs bestimmter Waffentypen sowie
 - h) eine einheitliche Regelung des juristischen Zugriffs bei möglichen Straftaten innerhalb sowie außerhalb der EUbeinhalten;
8. sich aktiv und konstruktiv für eine UN-Konvention zur Regulierung privater Sicherheitsfirmen einzusetzen, insbesondere im Rahmen der dazu momentan stattfindenden Verhandlungen im UN-Menschenrechtsrat.

Berlin, den 16. Dezember 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die Wahrung der Inneren Sicherheit dient dem Schutz von Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat, denn nur der Staat ist umfassend an Recht und Gesetz gebunden und verfügt über ein Gewaltmonopol. Die Aufrechterhaltung der Sicherheit gehört daher zu den primären Schutzpflichten der öffentlichen Hand. Die Privatisierung im Bereich der Inneren und Äußerer Sicherheit schreitet jedoch seit Jahren voran. Dies zeigt sich deutlich in der ständig wachsenden Zahl privater Sicherheitsfirmen, in der Ausdifferenzierung ihres Tätigkeitsfeldes sowie

in der Anzahl des beschäftigten Personals. Aus Sicht der Innenministerkonferenz sind die privaten Sicherheitsunternehmen sogar bereits Teil der deutschen Sicherheitsarchitektur. Wird dieser Bereich nicht kontrolliert, kann das Gewaltmonopol des Staates erodieren. Es steht zunehmend zu befürchten, dass auch nichtstaatliche Akteure durch das steigende Angebot an privaten Sicherheitsdienstleistern ihre Interessen häufiger mit Gewalt durchsetzen können. Indem er Teilbereiche der öffentlichen Sicherheit in die Hände privater Unternehmen legt, macht sich der Staat von diesen zunehmend abhängig, da er selbst im Krisenfall die notwendigen Fähigkeiten nicht mehr generieren kann. Ein Wettlauf um die günstigsten Lösungen hat fatale Auswirkungen auf rechtsstaatliche Standards bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. So muss deutlich sein, dass private Sicherheitsfirmen keine Hilfspolizei sind und über keinerlei hoheitliche Sonderrechte verfügen. Zudem wirft die Zusammenarbeit von Polizei und privaten Sicherheitsfirmen Fragen auf.

Der zunehmende Rückgriff von privater aber auch öffentlicher Seite auf private Sicherheitsunternehmen macht es notwendig, sicherzustellen, dass sowohl die Gewerbetreibenden als auch das eingesetzte Personal Mindeststandards an persönlicher Geeignetheit, Zuverlässigkeit und Sachkunde erfüllen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es im Aufgabenbereich von Sicherheitsunternehmen insbesondere um die Rechtsgüter des Schutzes von Gesundheit, Leben und Eigentum sowie das Recht auf Sicherheit geht. Die länderoffene Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz hat in ihrem Abschlussbericht zur Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen 2013 konkrete Vorschläge unterbreitet, wie einheitliche Standards für Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe erreicht werden können. Als wirksamstes Instrument benannte die Arbeitsgruppe entweder ein sektorspezifisches Gesetz für private Sicherheitsunternehmen oder eine Änderung im Gewerbebereich, die vor allem über die Schaffung eines neuen § 32 in der Gewerbeordnung oder die Neufassung des bestehenden § 34a GewO erreicht werden könnte. Dabei müssen auch Vorschriften für die Aus-, Weiter- und Fortbildung Eingang finden, die vor allem den Bereich der Grund- und Menschenrechte betreffen. Zudem gilt es, Kontrollmechanismen zu entwickeln, durch die gewährleistet werden kann, dass private Sicherheitsfirmen gerade, wenn sie für öffentliche Auftraggeber tätig werden, die Vorschriften des entsprechenden Gesetzes oder der Gewerbeordnung einhalten; ebenso muss sichergestellt werden, dass – vor allem bei gemeinsamen Projekten mit polizeilichen Stellen – die Einhaltung der Bestimmungen des Datenschutzes durch die beteiligten privaten Sicherheitsfirmen gewährleistet ist.

Der Einsatz privater Sicherheitsfirmen in internationalen Konflikten wird von den am Konflikt beteiligten Parteien genutzt, um eigene Ressourcen zu schonen bzw. Fähigkeiten, über die ihre eigenen Streitkräfte nicht (mehr) verfügen, zu ersetzen. Dabei wird häufig übersehen, dass die beauftragten privaten Sicherheitsfirmen ein Interesse daran haben könnten, den Konflikt zu verlängern, um die eigene Tätigkeit fortsetzen zu können. Das Europäische Parlament hat dieses Problem in seine Entschließung zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 11. Mai 2011 aufgenommen. Es fordert Regulierungsmaßnahmen für private Militär- und Sicherheitsunternehmen auf EU-Ebene. Hierunter verstehen die EU-Parlamentarier ein umfangreiches System von Normen für die Gründung, Registrierung, Zulassung, Überwachung und Berichterstattung über Verstöße gegen die geltenden Rechtsvorschriften. Die vom EU-Forschungsprojekt Priv-War erarbeiteten Vorschläge zur effektiven Registrierung und Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen und des Exports ihrer Dienstleistungen in Drittstaaten bieten konkrete Anhaltspunkte für solch eine EU-weite Regulierung.

Durch ein mehrstufiges Lizenzierungs- und Zertifizierungsverfahren ist es möglich, klare Regelungen für die Sicherheitsbranche aufzustellen und einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols entgegenzuwirken, indem klare Grenzen aufgezeigt werden, welche Bereiche einer Privatisierung entzogen bleiben. Private Firmen, die im Sicherheitsbereich tätig werden wollen, haben dabei zunächst eine Lizenz für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld in bestimmten Ländern zu erwerben, die unter anderem Standards bezüglich der Qualifizierung der Angestellten und der genauen Tätigkeiten im Sicherheitsbereich festlegt. Über das Außenwirtschaftsgesetz und die Außenwirtschaftsverordnung wird zudem sichergestellt, dass jeder einzelne Vertragsabschluss überprüft wird. So kann gewährleistet werden, dass die Tätigkeiten, die diese Sicherheitsfirmen im Ausland durchführen wollen, im Rahmen ihrer Lizenz liegen, nicht gegen die Sicherheitsinteressen Deutschlands verstoßen sowie das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechte nicht verletzen.