

Abschlussbericht

der länderoffenen Arbeitsgruppe

der IMK

Zertifizierung privater Sicherheitsunter- nehmen

Stand: 9. August 2013

Inhalt

1. Hintergrund und Beschlusslage	1
1.1 Hintergrund	1
1.1.1 Programm Innere Sicherheit (Fortschreibung 2008/2009)	1
1.1.2 Projektgruppe „Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ von UA FEK (FF) und UA RV des AK II	1
1.2 Auftrag	2
1.3 Konkretisierung des Auftrages	4
1.4 Vorgehen der Arbeitsgruppe	5
1.4.1 Einholen von Stellungnahmen	5
1.4.2 Externe Sachverständige	7
1.4.3 Vertretung der AG im DIN-Normenausschuss „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“	8
1.5 Thematisch verwandte IMK- Beschlüsse und Projekte	8
1.5.1 Bekämpfung der Seepiraterie	9
1.5.2 Verbesserung der Sicherheit bei Fußballspielen	9
1.5.3 ergänzend: Projektgruppe "Sicherheit bei Großveranstaltungen" des MIK NRW	11
2. Regelungsübersicht „Privates Sicherheitsgewerbe“	12
2.1 Existierende nationale Regelungen	12
2.1.1 Gewerbeordnung / Verordnung über das Bewachungsgewerbe	12
2.1.2 Weitere Qualifizierungsmöglichkeiten für Sicherheitskräfte	14
2.1.3 Luftsicherheitsgesetz/ Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungs-VO	14
2.1.4 Atomgesetz / Atomrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungs-VO	15
2.2 Regelungen der Europäischen Union	16
3. Regelungsmöglichkeiten	17

Abschlussbericht

der länderoffenen Arbeitsgruppe "Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen"

3.1 Sektorspezifisches Gesetz für private Sicherheitsunternehmen	17
3.1.1 Regelungen in anderen EU-Ländern	17
3.1.2 Schaffung eines sektorspezifischen Gesetzes in Deutschland	18
3.1.3 Fazit	20
3.2 Gewerberecht	20
3.2.1 Einfügen neuer Regelungen in die Gewerbeordnung zur Schaffung verbindlicher, einheitlicher Standards für Bewachungsunternehmen	22
3.2.1.1 Verknüpfung mit der Regelung für ein Zulassungsverfahren für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen	22
3.2.1.2 Einfügen eines neuen § 32 GewO zur Schaffung einheitlicher Standards im Bewachungsgewerbe	23
3.2.2 Änderung bzw. Ergänzung der bestehenden Regelung in der Gewerbeordnung	25
3.2.2.1 Zertifizierung als neue Erlaubnisvoraussetzung für bestimmte Tätigkeiten	25
3.2.2.2 Regelmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfung des Gewerbetreibenden	26
3.2.2.3 Erweiterung des Erfordernisses des Sachkunde- nachweises sowie inhaltliche und zeitliche Aufstockung der Sachkunde- und Unterrichtsnachweise	27
3.2.3 Fazit	28
3.3 DIN 77200	30
3.3.1 Überarbeitung der DIN 77200	31
3.3.2 Fazit	35
3.4 Vergaberecht	35
3.4.1 VOL/A / Präqualifizierung	35
3.4.2 Gesetzliche Regelung sog. vergabefremder Kriterien	37
3.4.3 Verwaltungsvorschriften / Richtlinien	37
3.4.4 Fazit	38
4. Gesamtbewertung	39

1. Hintergrund und Beschlusslage

1.1 Hintergrund

Für die Polizei ergeben sich zunehmend Berührungspunkte mit den Tätigkeiten privater Sicherheitsunternehmen. Dies zeigt sich insbesondere bei internationalen Sportveranstaltungen, Risikofußballspielen, sonstigen Großveranstaltungen, Besuchen hochrangiger Vertreter anderer Staaten, dem Schutz kritischer Infrastruktur und im öffentlichen Personenverkehr. Aus polizeilicher Sicht setzt eine konstruktive Zusammenarbeit mit den privaten Sicherheitsunternehmen voraus, dass durch das private Sicherheitsgewerbe bestimmte Standards eingehalten werden.

1.1.1 Programm Innere Sicherheit 2008 / 2009

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) nahm in ihre Fortschreibung 2008 / 2009 des „Programms Innere Sicherheit“ ein Kapitel V „Gewaltmonopol des Staates, Verhältnis von Polizei und privaten Sicherheitsdienstleistern“ auf. Die Kernaussagen dieses Kapitels sind:

- Das Gewaltmonopol liegt beim Staat; es steht nicht zur Disposition.
- Private Sicherheitsdienstleister sind Bestandteil der Sicherheitsarchitektur.
- Regelungen, nach denen private Sicherheitsdienstleister in einem eng umgrenzten Feld unter staatlicher Aufsicht hoheitliche Befugnisse wahrnehmen, sollen Ausnahmen bleiben.
- Die Polizei arbeitet konstruktiv mit privaten Sicherheitsdienstleistern zusammen.
- *Die Zertifizierung von privaten Sicherheitsdienstleistern sollte verbindlich vorgeschrieben werden.*¹

1.1.2 Projektgruppe „Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ von UA FEK und UA RV des AK II

Entsprechend der letzten der oben zitierten Kernaussagen unterstrich die IMK in ihrer 190. Sitzung am 27./28.05.2010 unter TOP 35 die Bedeutung einer verbindlich vorgeschriebenen

¹ Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder „Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008 / 2009“, S. 25 f., aufrufbar im Internet unter www.bundesrat.de.

Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe zur Erreichung und Optimierung einheitlicher Standards.

Sie beauftragte den Arbeitskreis II „Innere Sicherheit“ (AK II) und dieser wiederum seine Unterausschüsse „Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung“ (UA FEK) und „Recht und Verwaltung“ (UA RV), entsprechende Standards zu erarbeiten. Die daraufhin eingesetzte Projektgruppe „Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ (PG „ZERTIS“) legte am 19.08.2011 ihren Abschlussbericht vor. Die von der Projektgruppe entwickelten Standards wurden in einem Kriterienkatalog zusammengefasst. Sie beziehen sich sowohl auf das eingesetzte Personal, differenziert nach Führungs- und Einsatzkräften, als auch auf die betriebliche Organisation und die technische Ausstattung des Unternehmens (= personen- und unternehmensbezogene Anforderungen). Ein allgemeiner Teil des Kriterienkataloges benennt Anforderungen, die von allen zu zertifizierenden Unternehmen zu erfüllen sind. Für besondere Bereiche (u.a. Veranstaltungen, Großveranstaltungen, Öffentlicher Personenverkehr, Sonstige Kritische Infrastrukturen) enthält der Kriterienkatalog verrichtungsorientiert zusätzliche Anforderungen. Diese sind entweder eigene Forderungen der Projektgruppe oder knüpfen an existierende Regelungen, wie z. B. § 34a Gewerbeordnung (GewO) und die Bewachungsverordnung, an. Eine Vielzahl der Kriterien stützen sich inhaltlich auch auf die im Jahr 2002 eingeführte und 2008 überarbeitete Deutsche Industrie Norm DIN 77200 „Sicherheitsdienstleistungen - Anforderungen“ (*siehe dazu auch den Abschnitt „DIN 77200“*). Sie gibt ausweislich ihrer Einleitung Qualitätskriterien für die Vergabe von Sicherheitsdienstleistungen durch öffentliche und private Auftraggeber vor. Die DIN 77200 ist bereits Grundlage von akkreditierten Zertifizierungsverfahren für Sicherheitsdienstleister, die z.B. von DEKRA, TÜV Rheinland und VdS Schadenverhütung GmbH durchgeführt werden.

Da der von der PG „ZERTIS“ entwickelte Kriterienkatalog die Grundlage dieses Berichtes bildet, wird er ihm erneut als **Anlage** angefügt.

1.2 Auftrag

Die IMK hat den Abschlussbericht der Projektgruppe „Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ (PG „ZERTIS“) in ihrer 193. Sitzung am 08./09.12.2011 (TOP 8) zur Kenntnis genommen und die Notwendigkeit bekräftigt, dass Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe die erarbeiteten einheitlichen Standards erfüllen sollten.

Abschlussbericht

der länderoffenen Arbeitsgruppe "Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen"

Sie hat sich zudem dafür ausgesprochen, diese Standards in den einschlägigen Rechtsvorschriften verbindlich zu regeln und zu diesem Zweck die Bericht erstattende Arbeitsgruppe eingesetzt. Im Einzelnen hat die IMK folgenden Beschluss gefasst:

1. Die IMK nimmt den Abschlussbericht "Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe" (Stand:19.08.11) und den dazu im AK II gefassten Beschluss vom 20./21.10.11 zur Kenntnis.
2. Sie bekräftigt die Notwendigkeit, dass Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe die erarbeiteten einheitlichen Standards erfüllen sollten.
3. Die IMK vertritt die Auffassung, dass die erarbeiteten einheitlichen Standards eine geeignete Grundlage für eine verbindlich vorgeschriebene und nachprüfbare Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe darstellen.
4. Sie unterstreicht, dass sich die Standards für eine Zertifizierung insbesondere an den Kriterien der Zuverlässigkeit, der Qualifikation (Sachkunde) sowie der Aus- und Fortbildung neben allgemein gültigen Mindestanforderungen in den unterschiedlichen Aufgaben- und Einsatzbereichen der Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe orientieren sollten.
5. Zur Gewährleistung einer professionellen Zusammenarbeit der Polizeien der Länder und des Bundes mit den Unternehmen des privaten Sicherheitsgewerbes hält die IMK es für erforderlich, dass die entwickelten Standards in den einschlägigen Rechtsvorschriften verbindlich geregelt werden.
6. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, den Vorsitzenden der Wirtschaftsministerkonferenz sowie die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände über ihren Beschluss und die durch die Projektgruppe entwickelten Standards für die Zertifizierung von Unternehmen des privaten Sicherheitsgewerbes in Kenntnis zu setzen und anzuregen, sich an einer länderoffenen gemeinsamen Arbeitsgruppe mit Vertretern der betroffenen Arbeitskreise der IMK zu beteiligen.

In Umsetzung der Ziffer 6 des Beschlusses schrieb der Vorsitzende der IMK unter dem 13.12.2011 den Vorsitzenden der Wirtschaftsministerkonferenz und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände an. Die Wirtschaftsministerkonferenz beschloss daraufhin

im Rahmen ihrer Sitzung vom 04./05.06.2012 eine Vertreterin des Wirtschaftsministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen in die Arbeitsgruppe zu entsenden.

Die Arbeitsgruppe „Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen“ hat sich am 14.08.2012 unter der Federführung Niedersachsens und der Teilnahme der Innenministerien der Länder Bayern und Brandenburg, des Wirtschaftsministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen sowie des Bundesministeriums des Innern konstituiert (**Anlage: Auflistung der AG-Mitglieder**). Die kommunalen Spitzenverbände sind den Einladungen der Arbeitsgruppe, an ihr mitzuwirken, nicht gefolgt.

Die Arbeitsgruppe hat sich ihrem Auftrag in drei Sitzungen gewidmet und diesen Abschlussbericht abgestimmt.

1.3 Konkretisierung des Auftrages

Ihren Auftrag aus dem Beschluss zu TOP 8 der 193. IMK hat die Arbeitsgruppe in Bezug auf die dort geforderte Verbindlichkeit konkretisiert. So wird mit dem Beschluss einerseits eine „Zertifizierung“ auf der Grundlage der von der PG „ZERTIS“ entwickelten Standards angestrebt, andererseits sollen diese Standards „in den einschlägigen Rechtsvorschriften verbindlich geregelt“ werden.

Dabei sei zu dem Begriff „Zertifizierung“ angemerkt, dass diese vor allem ein Element eines privatwirtschaftlich organisierten Konformitätsbewertungsverfahrens ist und auf Freiwilligkeit beruht. „Zertifizierung“ ist mithin dem Ursprung nach ein rein selbstregulativer Steuerungsmechanismus, bei dem Hersteller von Waren oder Anbieter von Dienstleistungen einen unabhängigen und kompetenten Dritten einschalten, der ihr Produkt auf die Einhaltung von Qualitäts- und Sicherheitsmaßstäben (z. B. nach DIN-, EN-, ISO-Normen) hin untersucht und das Prüfergebnis dokumentiert.²

„Zertifizierung“ muss also keineswegs auf rechtlichen Maßstäben basieren. Wenn Prüfungsmaßstab und -verfahren gleichwohl aus rechtlichen Vorgaben hergeleitet werden, wird der selbstregulative Mechanismus überwölbt und es wird von „regulierter Selbstregulierung“ ge-

² Stefan Müller, „Qualifikationsanforderungen von Zertifizierungen unter Berücksichtigung des Unionsrechts“ in: Stober (Hrsg.), Novellierung und Zertifizierung des Sicherheitsgewerbes im Dienstleistungsbinnenmarkt, 2011, S. 176 f

sprochen.³ Da das Vertrauen in Zertifikate von der Kompetenz desjenigen abhängt, der die Bewertungsleistung erbringt, belegen „Zertifizierer“ (sog. Konformitätsbewertungsstellen) die Qualität ihrer eigenen Arbeit häufig durch eine sog. „Akkreditierung“. In diesem Verfahren weisen die Zertifizierer gegenüber einer unabhängigen Akkreditierungsstelle (z. B. Deutsche Akkreditierungsstelle) nach, dass sie ihre Tätigkeiten fachlich kompetent, unter Beachtung gesetzlicher sowie normativer Anforderungen und auf international vergleichbarem Niveau erbringen. Die Akkreditierungsstelle begutachtet dabei u. a. das Managementsystem und die Kompetenz des eingesetzten Personals des Zertifizierers.⁴

Die Möglichkeiten, Standards für private Sicherheitsunternehmen zu verankern, reichen deshalb theoretisch von einer gesetzlichen Verbindlichkeit der fachlichen Standards für alle privaten Sicherheitsunternehmen bzw. Gewerbetreibenden bis zu einer Verbindlichkeit im Rahmen eines freiwilligen, ggf. abgestuften Zertifizierungsverfahrens, das in bestimmten Konstellationen zur Voraussetzung gemacht wird (z. B. Vergabe durch die öffentliche Hand).

Die Arbeitsgruppe hat sich dafür entschieden, verschiedene Regelungsmöglichkeiten und deren jeweilige Reichweite zu prüfen und vergleichend darzustellen. Der Maßstab für die Bewertung ergibt sich aus dem polizeifachlichen Hintergrund des zu implementierenden Kriterienkatalogs. Die verschiedenen Möglichkeiten, diese Kriterien gesetzlich oder anderweitig zu verankern, wurden deshalb mit Blick darauf bewertet, inwieweit sie Konstellationen erfassen, in denen sich Schnittstellen zwischen Polizei und privaten Sicherheitsdiensten ergeben. Einen Anhalt dafür geben die folgenden Kategorien:

- a) gezielte Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitsunternehmen,
- b) unumgängliche Zusammenarbeit von Polizei und Sicherheitsunternehmen (z. B. Großveranstaltungen mit Sicherheitskonzept),
- c) private Beauftragungen von Sicherheitsunternehmen mit geringer Sicherheitsrelevanz.

³ a.a.O

⁴ Vgl. Internetseite der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS), www.dakks.de.

Definition des Begriffs „Akkreditierung“ nach DIN EN ISO/IEC 17011:

"Akkreditierung ist die Bestätigung durch eine dritte Seite, die formal darlegt, dass eine Konformitätsbewertungsstelle die Kompetenz besitzt, bestimmte Konformitätsbewertungsaufgaben durchzuführen."

1.4 Vorgehen der Arbeitsgruppe

1.4.1 Einholen von Stellungnahmen

In einem ersten Schritt bat die Arbeitsgruppe verschiedene Stellen und Organisationen um Stellungnahme zu dem o. g. Abschlussbericht der PG „ZERTIS“, der die Grundlage des Auftrages der Arbeitsgruppe bildet. Im Einzelnen wandte sich die Arbeitsgruppe mit Schreiben vom 29.08.2012 an

- den Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW),
- den Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK),
- das Forschungsinstitut für Compliance, Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit (FORSI) an der Deutschen Universität für Weiterbildung GmbH,
- den Deutschen Städtetag und
- den Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI).

BDSW, DIHK und FORSI sind der Bitte der Arbeitsgruppe nachgekommen und haben ihr Stellungnahmen und Positionspapiere übermittelt.

Der BDSW fordert dabei verschiedene Änderungen des § 34a GewO, u. a. die Verschärfung der Zugangskriterien für alle Sicherheitsmitarbeiterinnen, -mitarbeiter und -unternehmer, regelmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfungen sowie die Ausweitung der Sachkunde- und Zuverlässigkeitsprüfung auf alle Sicherheitsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Das in § 34a GewO vorgesehene Unterrichtsverfahren solle indes abgeschafft werden. Zentrale Forderung des BDSW ist die Schaffung eines neuen § 32 GewO, der die Aufgaben der privaten Sicherheitsdienste, die eine besondere Bedeutung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung haben, neu regelt. Tätigkeiten in bestimmten Bereichen (v. a. Kritische Infrastruktur, ÖPNV, Veranstaltungsschutz) sollten nach Auffassung des BDSW nur von zertifizierten Unternehmen durchgeführt werden dürfen. In Bezug auf die DIN 77200 hebt der BDSW hervor, dass er sich zwar bei ihrer Weiterentwicklung engagiere, nach den bisherigen Erfahrungen aber nicht davon ausgehe, dass eine Zertifizierung nach dieser Norm als Voraussetzung für die Vergabe bestimmter Aufträge, etwa in öffentlichen Räumen, verbindlich vorgeschrieben werden könne. Die DIN 77200 stelle eine für das Vergaberecht unverbindliche Regelungsmaterie dar. Als vergabefremdes Kriterium wäre eine Zertifizierung nach dieser Norm nur über bundesgesetzliche oder landesgesetzliche Regelungen im Vergaberecht durch öffentliche Auftraggeber berücksichtigungsfähig.

Das FORSI, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober, geht auf die Frage der Ressortzuständigkeit für das Sicherheitsgewerbe ein und hielte es für „die große rechtspolitisch und sachlich gerechtfertigte Lösung, dem Vorbild anderer Staaten zu folgen und für die Gewerbeüberwachung nach § 34a GewO die Innenministerien als zuständig zu erklären.“ In der Stellungnahme wird zudem dargelegt, dass es in Bezug auf das Bewachungsgewerbe an einer permanenten Kontrolle während der Berufsausübung fehle. Im Gegensatz zum Gaststättensektor würden die zuständigen Ordnungsbehörden im Sicherheitsgewerbe kaum Überprüfungen vornehmen und keine regelmäßigen Kontrollen durchführen. Vor dem Hintergrund, dass es im Sicherheitsgewerbe sowohl um die Rechtsgüter Leben und Gesundheit als auch um das Eigentum und das Recht auf Sicherheit gehe, sieht das FORSI hier erheblichen Nachholbedarf. Um den Kriterienkatalog der PG „ZERTIS“ umzusetzen, hält das FORSI eine Kombination aus DIN-Normen und der Erweiterung der gewerberechtlichen Regelungen für sachgerecht. Im Ergebnis spricht sich das FORSI für eine „DIN-Lösung“ aus. DIN-Regelungen könnten den gewünschten Standardisierungseffekt besitzen und seien zur Zertifizierung bewährt. Insbesondere sei die von der PG „ZERTIS“ in ihrem Abschlussbericht wiederholt in Bezug genommene DIN 77200 ausbaubar. Beispielsweise könne sie um einen Abschnitt „Zusammenarbeit mit der Polizei“ ergänzt werden. Die Rechtsverbindlichkeit der DIN-Norm könne für Kooperationen mit der Polizei über Verträge mit der Polizei erzeugt werden.

Der DIHK hält vor dem Hintergrund der Gewerbefreiheit und unter dem Gesichtspunkt des Bürokratieabbaus die in der Gewerbeordnung und der Bewachungsverordnung verankerten Zugangsvoraussetzungen für Tätigkeiten im Sicherheitsgewerbe für ausreichend. Änderungen der Gewerbeordnung oder der Bewachungsverordnung zur Verschärfung der Berufszugangsvoraussetzungen lehnt er ab. Eine verpflichtende Zertifizierung erscheint dem DIHK ungeeignet, um die im Sicherheitsgewerbe vorhandenen Probleme zu lösen. Es bestehe kein Bedarf an der Schaffung neuer Berufszugangsregelungen. Brancheninternen freiwilligen Zertifizierungen sowie freiwilliger Weiterbildung und Qualifizierung stehe der DIHK aber positiv und offen gegenüber.

1.4.2 Externe Sachverständige

Die Arbeitsgruppe lud zudem verschiedene externe Sachverständige als Gäste oder Referenten zu ihren Sitzungen ein. So nahmen an der zweiten Arbeitsgruppensitzung am 29.10.2012 Frau Glückert aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Referat II B 3 (Gewerberecht), und zeitweise eine Mitarbeiterin des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Referat 16 (Öffentliches Auftragswesen), teil. Während der

zweiten und zeitweise auch der dritten Arbeitsgruppensitzung am 29.01.2013 war zudem Herr Dr. Olschok, Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands der Sicherheitswirtschaft (BDSW), zugegen. Er brachte die Überlegungen und Informationen über die Aktivitäten des BDSW ein und stand für einen Meinungsaustausch mit der Arbeitsgruppe zur Verfügung. Der BDSW vertritt dabei die Interessen vieler, vor allem größerer, aber nicht aller Unternehmen aus der Sicherheitswirtschaft. Nach eigenen Angaben hat der BDSW über 800 Mitgliedsunternehmen, die 80 Prozent des Umsatzes im Bereich Sicherheitsdienstleistungen erwirtschaften. Gleichzeitig ist der BDSW ein Arbeitgeberverband.

1.4.3 Vertretung der Arbeitsgruppe im DIN-Normenausschuss „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“

Wie dargelegt (Abschnitt 1.1.2) stützen sich eine Vielzahl von Anforderungen, die Eingang in den von der PG „ZERTIS“ erstellten Kriterienkatalog gefunden haben, auf die Deutsche Industrie Norm DIN 77200 „Sicherungsdienstleistungen – Anforderungen“ oder bauen auf ihr auf. Zuständig für diese Norm, also auch ihre Aktualisierung und Überarbeitung, ist der Normenausschuss Dienstleistungen (NADL) NA 159-01-02 AA „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“ des DIN Deutsches Institut für Normung e. V. Die PG „ZERTIS“ stellte daher Kontakt zu diesem Ausschuss her und informierte ihn über die Bestrebungen der Innenressorts, Standards für die Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen zu erarbeiten und zu implementieren. In ihrer ersten Sitzung beschloss die der PG „ZERTIS“ nachgefolgte IMK-Arbeitsgruppe „Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen“, dass das seinerzeitige Projektgruppenmitglied und spätere Mitglied der Bericht erstattenden Arbeitsgruppe, PR Christian Hylla aus dem Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, weiterhin im DIN-Normenausschuss mitwirken und dort auch offiziell das Mandat der Arbeitsgruppe wahrnehmen soll. Der Ausschuss NA 159-01-02 AA „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“ fasste in seiner Sitzung vom 04.10.2012 den Beschluss, Herrn Hylla als Mitglied bzw. „Mitarbeiter“ aufzunehmen.

1.5 Thematisch verwandte IMK- Beschlüsse und Projekte

Nachdem die IMK, wie oben dargestellt, in ihrer 190. Sitzung am 27./28.05.2010 die Bedeutung einer verbindlich vorgeschriebenen Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe zur Erreichung und Optimierung einheitlicher Standards unterstrichen hatte, hat sie im Zusammenhang mit den Themen „Bekämpfung der Seepiraterie“ und „Verbesserung der Sicherheit bei Fußballspielen“ weitere Beschlüsse gefasst, die diesen Gedanken aufgreifen. Diese Beschlüsse sind in die Überlegungen der Arbeitsgruppe eingeflossen und werden

an dieser Stelle im Interesse eines Gesamtbildes kurz dargestellt (**Anlage: Thematisch verwandte IMK-Beschlüsse**).

1.5.1 Bekämpfung der Seepiraterie

In ihrer 192. Sitzung am 21./22.06.2011 beauftragte die IMK unter TOP 24 eine länderoffene Arbeitsgruppe unter der Leitung Niedersachsens und des BMI, in enger Abstimmung mit BMWi, BMI, BMVG, AA und BMVBS rechtliche und tatsächliche Möglichkeiten zum Schutz deutscher Handelsschiffe und zur Bekämpfung der Seepiraterie sowie ggf. erforderlichen Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf darzustellen. Den Bericht der Arbeitsgruppe vom 29.11.2011 nahm die IMK in ihrer 193. Sitzung am 08./09.12.2011 unter TOP 24 zur Kenntnis. Sie bat den BMI unter anderem, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, *„eine zeitnahe Änderung / Ergänzung der Gewerbeordnung zum Zwecke einer Zertifizierung privater bewaffneter Sicherheitsdienste gegebenenfalls durch die Bundespolizei einzubringen sowie eine entsprechende Normsetzung dahingehend zu initiieren, dass auf deutschflaggigen Schiffen nur zertifizierte Sicherheitskräfte eingesetzt werden dürfen.“*

Als Ergebnis dieser Empfehlung wurde ein neuer § 31 in die Gewerbeordnung eingefügt. Gegenstand der Neuregelung ist ein Zulassungsverfahren für Bewachungsunternehmen, die außerhalb der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone auf Seeschiffen unter deutscher Flagge Bewachungsaufgaben wahrnehmen. Bei diesem Zulassungsverfahren handelt es sich nicht um eine „Zertifizierung“ im eigentlichen Sinne. Der neue § 31 GewO stellt ausweislich der Gesetzesbegründung der Bundesregierung zudem eine Sonderregelung innerhalb der Gewerbeordnung dar.⁵ Im Abschnitt „Gewerberecht“ (s. u.) werden die Implikationen dieser Neuregelung für das gesamte Bewachungsgewerbe deshalb näher beleuchtet.

1.5.2 Verbesserung der Sicherheit bei Fußballspielen

Um die Sicherheit bei Fußballspielen weiter zu verbessern und die Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen wirksam einzudämmen, hat sich die IMK in ihrer 193. Sitzung am 08./09.12.2011 unter TOP 4.4 ergänzend zu weiteren Initiativen und Konzepten dafür ausgesprochen, *„ein Zertifizierungsverfahren für Private Sicherheitsunternehmen einzuführen und zukünftig nur noch Kräfte von Privaten Sicherheitsunternehmen in den Stadien einzusetzen, wenn diese Unternehmen zertifiziert sind, um einen einheitlichen Standard zu erreichen“*. Der

⁵ BT-Drs. 17/10960, S. 10.

Beschluss wurde den Präsidenten des Deutschen Fußballbundes (DFB) und der Deutschen Fußball Liga (DFL) mit der Bitte übersandt, sich für dessen Umsetzung einzusetzen.

In den Fußballstadien werden clubeigene Ordnungsdienstkräfte und insbesondere an besonders sicherheitsrelevanten Orten auch gewerbliche bzw. private Sicherheitsunternehmen, die die Voraussetzungen des § 34a GewO erfüllen, eingesetzt. Die seit Sommer 2012 für die ersten drei Ligen und die Regionalliga geltenden Sicherheitsrichtlinien des DFB enthalten in § 26 spezifische Vorgaben für den Ordnungsdienst in Fußballstadien, u. a. zu den Aspekten Zuverlässigkeit, Unterrichtung, Bekleidung und Aufgaben. Die Unterrichtung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der clubeigenen Ordnungskräfte hat sich dabei an dem Schulungskonzept des DFB auszurichten. Um eine weitere Qualitätsverbesserung des Ordnungsdienstes bei Fußballspielen zu erreichen, hält der DFB es für erforderlich, auch die gewerblichen Ordnungskräfte spezifisch für Fußballveranstaltungen zu schulen. Der DFB beschloss daher im Dezember 2012, seine Sicherheitsrichtlinien dahingehend zu ändern, dass auch die eingesetzten Mitarbeiter von gewerblichen Sicherheitsunternehmen über die besonderen Rechte, Pflichten, Aufgaben, Abläufe und die wesentlichen Problemfelder während eines Fußballeinsatzes unterrichtet werden sollen. Ihre Eignung soll durch eine fachkundige Person festgestellt werden.⁶

Am 27.02.2013 hat sich zudem eine Projektgruppe des DFB konstituiert, an der auch der BDSW, die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft und die Deutsche Hochschule der Polizei mitwirken. Die Projektgruppe befasst sich mit der Erarbeitung eines Ausbildungs- und Zertifizierungsverfahrens für Ordnungsdienste bei Fußballveranstaltungen, das die spezifischen Anforderungen dieser Einsätze berücksichtigt.

Vor dem Hintergrund der Aktivitäten, die der DFB aktuell selbst entfaltet, um die Qualität von Vereinseignen und gewerblichen Ordnungsdiensten in Fußballstadien zu verbessern, und mit Blick darauf, dass sich der Bereich „Fußball“ u. a. wegen seines eigenen Regelungsregimes (Lizenzierungsordnung etc.) von anderen Tätigkeitsfeldern im Bewachungsgewerbe unterscheidet, wird der Aspekt „Einsatz privater Sicherheitsdienste bei Fußballspielen“ im Rahmen dieses Berichtes nicht vertiefend behandelt.

⁶ Im Rahmen des Antragspaktes „Stadionerlebnis“: Antrag 9 zur Änderung von § 26 der Richtlinie zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen des DFB; beschlossen auf der ordentlichen Mitgliederversammlung des Ligaverbandes am 12.12.2012.

1.5.3 ergänzend: Projektgruppe "Sicherheit bei Großveranstaltungen" des MIK NRW

Darüber hinaus nahm die IMK in ihrer 191. Sitzung am 18./19.11.2010 unter TOP 9 den Bericht Nordrhein-Westfalens über die Ereignisse während der Loveparade 2010 in Duisburg und die in der Folge in Nordrhein-Westfalen getroffenen Regelungen zu Genehmigungsverfahren für Großveranstaltungen im Freien zur Kenntnis. Die IMK bat Nordrhein-Westfalen, nach Abschluss der Nachbereitung des Einsatzes über die Ergebnisse zu berichten.

Das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) setzte unter Beteiligung des Bauministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen eine Projektgruppe ein, der Vertreter nordrhein-westfälischer Unternehmen, Verbände, Hochschulen und Behörden angehörten. Die Projektgruppe begann ihre Arbeit im Februar 2011. Gegenstand des Projektes waren Veranstaltungen mit außergewöhnlich hohen Besucherzahlen im Freien. Die Arbeit der Projektgruppe sollte Impulse für die Verbesserung der Sicherheit bei Großveranstaltungen in Nordrhein-Westfalen und möglichst auch bundesweit geben. Am 15.08.2012 veröffentlichte die Projektgruppe einen Orientierungsrahmen für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien.⁷ Darüber hinaus organisierte sie auf der Grundlage eines Zwischenberichtes vom 02.10.2010⁸ ein sogenanntes Expertengespräch. Gegenstand dieses Austauschs waren auch Fragen der Qualifizierung von Sicherheits- und Ordnungskräften sowie danach, ob die Schaffung eines eigenständigen Landesgesetzes für Veranstaltungen sinnvoll wäre. Diese Überlegungen für ein Veranstaltungsgesetz basieren u. a. auf der bayerischen Regelung des § 19 Landesstraß- und Verordnungsgesetz, die Anzeige- und Erlaubnispflichten sowie Auflagenvorbehalte für Veranstaltungen mit bestimmtem Risikopotenzial vorsieht. In den meisten anderen Bundesländern existieren keine entsprechenden Regelungen. Das Projekt endete im Februar 2013 mit dem Bericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen im Freien“.⁹

⁷ „Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltung im Freien“, aufrufbar im Internet über www.mik.nrw.de.

⁸ Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, „Zwischenbericht der Projektgruppe „Sicherheit bei Großveranstaltungen“/ Arbeitsgrundlage für das Expertengespräch“.

⁹ Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen; aufrufbar im Internet über www.mik.nrw.de.

2. Regelungsübersicht „Privates Sicherheitsgewerbe“

Einleitend wird ein Überblick über die existierenden gesetzlichen Regelungen für das private Sicherheits- bzw. Bewachungsgewerbe gegeben.

2.1 Existierende nationale Regelungen

2.1.1 Gewerbeordnung / Verordnung über das Bewachungsgewerbe

Als nationale Normen stellen § 34a der Gewerbeordnung (GewO) und die Verordnung über das Bewachungsgewerbe (BewachV) die wesentlichen Grundlagen für das Bewachungsgewerbe dar. Laut § 34a GewO bedarf derjenige, der gewerbsmäßig Leben oder Eigentum fremder Personen bewachen will, der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Firmeneigene Wachdienste fallen demnach nicht unter diese Erlaubnispflicht. Die Erlaubnis kann mit Auflagen verbunden werden und ist zu versagen, wenn

1. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt,
2. er die für den Gewerbebetrieb erforderlichen Mittel oder entsprechende Sicherheiten nicht nachweist oder
3. der Antragsteller nicht durch eine Bescheinigung einer Industrie- und Handelskammer nachweist, dass er über die für die Ausübung des Gewerbes notwendigen rechtlichen Vorschriften unterrichtet worden ist und mit ihnen vertraut ist.

Der Betreiber des Bewachungsgewerbes darf nach § 34a GewO nur Personal beschäftigen, das ebenfalls die oben unter Ziffern 1 bis 3 genannten Voraussetzungen erfüllt, also u.a. an einer entsprechenden Unterrichtung bei einer Industrie- und Handelskammer (IHK) teilgenommen hat.

Für bestimmte Tätigkeiten im öffentlichen Raum schreibt § 34a GewO als Qualifizierung eine abgelegte Sachkundeprüfung vor einer IHK vor. Diese Tätigkeiten sind konkret:

1. Kontrollgänge im öffentlichen Verkehrsraum oder in Hausrechtsbereichen mit tatsächlich öffentlichem Verkehr,
2. Schutz vor Ladendieben,
3. Bewachungen im Einlassbereich von gastgewerblichen Diskotheken.

Die Befugnisse des Gewerbetreibenden und seines Personals sind in § 34a Abs. 5 GewO geregelt. Dort wird klargestellt, dass ihnen bei der Durchführung von Bewachungsaufgaben gegenüber Dritten nur die sogenannten Jedermann-Rechte (vorläufige Festnahme, Notwehr, Nothilfe, Notstand) und das Hausrecht zustehen. Darüber hinausgehende besondere Befugnisse bestehen nicht.

Die auf der Grundlage von § 34a GewO durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie erlassene BewachV regelt die Einzelheiten zur Ausübung des Bewachungsgewerbes und zu den in § 34a GewO vorgegebenen Voraussetzungen für die Gewerbetreibenden und deren Mitarbeiter. Insbesondere wird näher ausgeführt, unter welchen Voraussetzungen die Unterrichtsbescheinigung der IHK ausgestellt wird: Gemäß § 3 BewachV stellt die IHK eine Bescheinigung aus, wenn die unterrichtete Person am Unterricht ohne Fehlzeiten teilgenommen hat und sich die Kammer durch geeignete Maßnahmen, insbesondere durch einen aktiven Dialog mit den Unterrichtsteilnehmern sowie durch mündliche und schriftliche Verständnisfragen, davon überzeugt hat, dass die Person mit den für die Ausübung des Gewerbes notwendigen rechtlichen Vorschriften und fachspezifischen Pflichten und Befugnissen etc. vertraut ist. Eine gewisse Überprüfung soll also stattfinden, eine formelle Prüfung wird jedoch nicht abgelegt. Die Unterrichtung hat für Selbständige und Leitungspersonal in mindestens 80, für andere Unselbständige im Bewachungsgewerbe in mindestens 40 Unterrichtsstunden zu erfolgen.

Die für die o.g. drei ausgewählten Bereiche vorgesehene Sachkundeprüfung (§§ 5a ff. BewachV) ist hingegen in einen mündlichen und einen schriftlichen Teil zu gliedern und wird vor einer Kommission abgelegt. Die Details werden durch eine Satzung der IHK festgelegt.

Zur Überprüfung der nach § 34 a Abs. 1 GewO erforderlichen Zuverlässigkeit der Beschäftigten holt die zuständige Behörde eine unbeschränkte Auskunft nach § 41 Abs. 1 Nr. 9 des Bundeszentralregistergesetzes ein (§ 9 Abs. 1 Satz 2 BewachV). Wenn der Beschäftigte Schutzaufgaben im befriedeten Besitztum bei Objekten, von denen im Falle eines kriminellen Eingriffs eine besondere Gefahr für die Allgemeinheit ausgehen kann, übernehmen soll, **kann** die zuständige Behörde bei der Landesbehörde für Verfassungsschutz die Abfrage des nachrichtlichen Informationssystems veranlassen (§ 9 Abs. 2 Satz 2 BewachV).

Wie unter 1.5.1 angesprochen wurde zudem ein neuer § 31 in die Gewerbeordnung eingefügt, der die Zulassung von Sicherheitsunternehmen auf deutschen Handelsschiffen, insbesondere zur Abwehr von Piraterieangriffen, regelt. Die Neuregelung stellt allerdings auch insofern eine

Ausnahme dar, als sie im Gegensatz zu § 34a GewO einen unternehmensbezogenen Ansatz vorsieht; geprüft werden die Organisation und die Betriebsabläufe des Unternehmens (weiteres s.u. im Abschnitt „Gewerberecht“).

2.1.2 Weitere Qualifizierungsmöglichkeiten für Sicherheitskräfte

Seit September 2002 ist „Fachkraft für Schutz- und Sicherheit“ in Deutschland ein staatlich anerkannter Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG). Die Ausbildung dauert drei Jahre und erfolgt im dualen Berufsausbildungssystem. Es besteht außerdem die Möglichkeit, eine zweijährige Umschulung mit gleichwertigem Inhalt zu machen. Das Berufsbild wurde im Jahr 2008 im Zusammenhang mit der Einführung des zweijährigen Ausbildungsberufes „Servicekraft für Schutz und Sicherheit“ überarbeitet.

Voraussetzung für die Tätigkeit im Bewachungsgewerbe ist jedoch weiterhin nur der Nachweis der Unterrichtsbescheinigung im Sinne des § 34a GewO bzw. in den besonderen unter 2.1.1 aufgeführten Fällen der Nachweis der Sachkundeprüfung. Als solch ein Nachweis gilt nach § 5 und § 5d BewachV auch der Nachweis über den erfolgreichen Abschluss der o. g. Ausbildungen.

Zu den genannten Grundnormen gibt es einige spezialgesetzliche Ausnahmen, die der besonderen Sensibilität der jeweiligen Einsatzfelder Rechnung tragen:

2.1.3 Luftsicherheitsgesetz / Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungs-VO

Das Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) dient dem Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen (§ 1 LuftSiG). Daher beinhaltet es auch für den Einsatz von Sicherheitspersonal auf Verkehrsflughäfen besondere Regeln. Die Luftsicherheitsbehörde kann demnach u. a. geeigneten Personen als Beliehenen die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben bei der Durchführung der Sicherungsmaßnahmen (z. B. Durchsuchungen, Frachtkontrollen, Zugangskontrollen etc.) übertragen. § 17 Abs. 1 LuftSiG ermächtigt das Bundesministerium des Innern dazu, die erforderlichen Rechtsverordnungen zur Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen für das eingesetzte Personal zu erlassen. Dies erfolgte in Form der Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung (LuftSiZÜV), die die Einzelheiten und den Umfang der Zuverlässigkeitsüberprüfung regelt. Diese Regelungen dienten auch der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 2320/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. De-

zember 2002 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Sicherheit in der Zivilluftfahrt, im Rahmen derer verschiedene Sicherungsmaßnahmen und Anforderungen an das Sicherheitspersonal an Flughäfen von den Mitgliedsstaaten gefordert wurden. Es bestand also auch aufgrund von EU-Vorgaben der Bedarf für eine besondere Regelung in diesem Bereich.

Zuständig für die Zuverlässigkeitsüberprüfung ist die Luftsicherheitsbehörde. Sie darf bei den Polizeivollzugs- und den Verfassungsschutzbehörden der Länder sowie, wenn nötig, auch bei Bundeskriminalamt, Zollkriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz und weiteren Bundesbehörden Informationen erfragen, die für die Beurteilung der Zuverlässigkeit relevant sind. Die zuständige Verfassungsschutzbehörde führt in diesem Rahmen insbesondere eine Abfrage des nachrichtendienstlichen Informationssystems durch. Bei Zweifeln an der Zuverlässigkeit, ist die Zuverlässigkeit zu verneinen. Wird die Zuverlässigkeit hingegen bestätigt, ist die Zuverlässigkeitsüberprüfung nach Ablauf von fünf Jahren zu wiederholen.

Es handelt sich um ein gesondert geregeltes Spezialgebiet, in dem private Sicherheitsdienste eingesetzt werden können. Auch aufgrund der Zuständigkeit der Luftsicherheitsbehörde für die Überprüfung der eingesetzten Personen sind die Regelung des Luftsicherheitsgesetzes und der Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung nicht ohne Weiteres auf den allgemeinen Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten übertragbar.

2.1.4 Atomgesetz / Atomrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungs-VO

Das Atomgesetz (AtG) dient dem Schutz der Bevölkerung und der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland vor den Gefahren der Kernenergie (§ 1 AtG). Es enthält spezielle Regelungen für den Einsatz von Personal im Zusammenhang mit dem Betrieb von entsprechenden Anlagen oder dem Umgang oder der Beförderung von radioaktiven Stoffen und ermächtigt die Bundesregierung dazu, die erforderlichen Verordnungen zu erlassen. Auf Grund der §§ 12 und 12b jeweils in Verbindung mit § 54 AtG hat die Bundesregierung daher die Atomrechtliche Zuverlässigkeitsüberprüfungs-Verordnung (AtZüV) erlassen. Die Verordnung regelt die Überprüfung der Zuverlässigkeit von in kerntechnischen Anlagen oder beim Umgang mit oder bei der Beförderung von radioaktiven Stoffen tätigen Personen und den jeweiligen Umfang der Zuverlässigkeitsüberprüfung. Zuständige Behörden für die Zuverlässigkeitsüberprüfung sind je nach Einsatzbereich gemäß § 12b AtG das Bundesamt für Strahlenschutz (§ 23 AtG) oder die zuständigen Länderbehörden (§ 24 AtG). Die AtZüV sieht in § 2 mit der umfassenden, der erweiterten und der einfachen Zuverlässigkeitsüberprüfung ein dreistufiges Verfahren vor, das

den Umfang und die Tiefe der Überprüfung von den Einsatzbereichen und Aufgaben der betroffenen Personen abhängig macht.

Für Angehörige des Objektsicherungsdienstes ist gemäß § 3 Abs. 1 Ziffer 4 AtZüV die umfassende Zuverlässigkeitsüberprüfung vorgesehen. Diese intensivste Art der Überprüfung umfasst u.a. eine Abfrage des Kriminalaktennachweises über die letzten zehn Jahre beim Bundeskriminalamt und dem zuständigen Landeskriminalamt, eine Auskunft aus dem nachrichtendienstlichen Informationssystem bei der zuständigen Verfassungsschutzbehörde des Landes sowie die uneingeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister (vgl. § 5 Abs. 1 AtZüV). Die Regelungen für den Betrieb atomarer Anlagen und die Beförderung von radioaktiven Stoffen sind konkret auf die Sonderanforderungen und Tätigkeiten in diesem sensiblen Bereich zugeschnitten. Auch die Zuständigkeit von Fachbehörden für die Durchführung der Zuverlässigkeitsüberprüfungen verdeutlicht die mangelnde Vergleichbarkeit dieses Einsatzfeldes mit dem übrigen Bewachungsgewerbe.

2.2 Regelungen der Europäischen Union

EU-weit werden Dienstleistungen durch die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12. Dezember 2006 (Dienstleistungsrichtlinie) geregelt. Private Sicherheitsdienste sind laut Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe k) von der EU-Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Das bedeutet, dass Sicherheitsunternehmen aus den übrigen EU-Mitgliedsstaaten ohne eine entsprechende Erlaubnis nach deutschen Rechtsvorschriften nicht die Möglichkeit haben, sich in Deutschland niederzulassen.

In Artikel 38 der Richtlinie war vorgesehen, bis Ende 2010 die Möglichkeit für harmonisierende Rechtsakte zu den Bereichen private Sicherheitsdienste und die Beförderung von Geld und Wertgegenständen zu prüfen. Bislang ist daran anschließend jedoch nur eine Verordnung über den gewerbsmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums¹⁰ in Kraft getreten, die bestimmte Regelungen für in diesem Bereich tätige Geldtransportunternehmen vorsieht. Dabei wurden sowohl unternehmensbezogene Anforderungen als Voraussetzung für eine Lizenzerteilung als auch Anforderungen an die Zuverlässigkeit und Ausbildung des Personals (200 Stunden Ad-hoc-Grundausbildung) formuliert. Der Bedarf für eine harmonisierende Regelung in diesem spe-

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1214/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über den gewerbsmäßigen grenzüberschreitenden Straßentransport von Euro-Bargeld zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums

ziellen Fall wird insbesondere mit der Notwendigkeit begründet, dass der Euro als Einheitswährung frei und ohne Hindernisse zwischen den Mitgliedstaaten zirkulieren können muss und die Nutzer der Bargeldtransporte daher die Möglichkeit haben müssten, grenzüberschreitend die Angebote der Unternehmen vergleichen und nutzen zu können. Weiter gehende Regelungen auf EU-Ebene sind derzeit nicht zu erwarten.

3. Regelungsmöglichkeiten

Im Folgenden werden verschiedene Ansätze dargestellt und bewertet, die von der PG „ZERTIS“ erarbeiteten und von der IMK als geeignete Grundlage für eine verbindliche Zertifizierung von privaten Sicherheitsunternehmen befundenen Standards zu verankern. Beleuchtet werden dabei vor allem die Variante eines sektorspezifischen Gesetzes für das private Sicherheitsgewerbe, gewerberechtliche Möglichkeiten zur Implementierung der entwickelten Standards, die Möglichkeiten, die eine Überarbeitung der DIN-Norm 77200 bietet, und vergaberechtliche Aspekte.

3.1 Sektorspezifisches Gesetz für private Sicherheitsunternehmen

3.1.1 Regelungen in anderen EU-Ländern

Blickt man hinsichtlich des privaten Sicherheitsgewerbes vergleichend auf andere EU-Mitgliedstaaten, so zeigt sich, dass die weit überwiegende Zahl der EU-Mitgliedstaaten eigene, auf das Gewerbe zugeschnittene (sektorspezifische) Gesetze haben. Ohne die Länder im Einzelnen aufzuzählen, lassen sich der einschlägigen Literatur über 20 europäische Staaten entnehmen, die solche Vorschriften ab den 1990er Jahren in Kraft gesetzt haben.¹¹ Abweichende „integrative Regelungsansätze“, bei denen die Regelungen Bestandteil des jeweiligen allgemeinen Regelungsregimes zum Gewerbe sind, finden sich hingegen deutlich seltener; Beispiele sind neben Deutschland (vgl. § 34a GewO) auch Österreich und die Tschechische Republik. Die selbständige Tätigkeit im Sicherheitsgewerbe wird dabei in den Regelungen der einzelnen EU-Ländern nicht im Detail umschrieben, betrifft aber in der Sache identische Bereiche, wie Betriebs- und Objektschutz, personenbezogenes Zutritts- und Berechtigungsmanagement etc. Ungeachtet des Regelungszugriffs auf die Materie unterliegt die Auf-

¹¹ Martin Müller, „Zulassungs- und Ausübungsregeln in der EU – Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme“ in: Stober (Hrsg.), Novellierung und Zertifizierung des Sicherheitsgewerbes im Dienstleistungsbinnenmarkt, 2011, S. 11 f.

nahme einer selbständigen Tätigkeit im Sicherheitsgewerbe in den EU-Mitgliedstaaten grundsätzlich dem Erfordernis einer Genehmigung. Materielles Genehmigungskriterium ist typischerweise die Zuverlässigkeit der Betroffenen. An deren inhaltliche Anforderung werden allerdings nicht immer die gleichen Maßstäbe angelegt. Im Allgemeinen ist Genehmigungsvoraussetzung auch eine Ausbildung, deren Inhalt und Umfang in den Mitgliedstaaten allerdings stark variiert.¹²

3.1.2 Schaffung eines sektorspezifischen Gesetzes in Deutschland

Die Aufgaben und Befugnisse privater Sicherheitsunternehmen ließen sich, ggf. unter Einbeziehung der von der PG „ZERTIS“ erarbeiteten Standards, grundsätzlich auch in Deutschland in einem sektorspezifischen „Private-Sicherheitsdienste-Gesetz“ regeln - vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Kompetenzrestriktionen. In der Vergangenheit gab es bereits Bemühungen, ein sog. „Aufgaben- und Befugnisgesetz“ auf Bundesebene zu schaffen. 1996 stellte die SPD als Oppositionsfraktion im Deutschen Bundestag den Antrag, dass der Bundestag die Bundesregierung auffordern möge, „im Einvernehmen mit den Ländern einen Gesetzentwurf über Rechte, Pflichten und Aufgabengebiete privater Sicherheitsunternehmen vorzulegen“.¹³ Das eingeforderte bundeseinheitliche Aufgaben- und Befugnisgesetz kam damals allerdings nicht zustande. Gleichwohl wurden zwischenzeitlich die gewerberechtlichen Anforderungen verändert. Ein wichtiger Schritt war dabei das Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts vom 23. Juli 2002¹⁴, durch das die Gewerbeordnung und die Bewachungsverordnung geändert wurden. Ein auch damals zunächst favorisiertes einheitliches „Strukturgesetz“ für private Sicherheitsdienste konnte sich erneut nicht durchsetzen.

Die Gründe¹⁵ lagen zum einen in einer befürchteten Aufwertung der Sicherheitsbranche durch eine zu starke Annäherung an die polizeirechtlichen Regelungen (durch eine „dritte Ebene“ zwischen den Jedermann-Befugnissen und dem Polizeirecht), zum anderen stieß eine kompetenzielle Zusammenführung der Überwachung privater Sicherheitsunternehmen und der Aufsicht über behördliche Sicherheitseinrichtungen unter dem Dach der Innenressorts auf Ablehnung. Dies wurde insbesondere auf wirtschaftspolitischer Seite mit der Begründung abgelehnt, dass es letztlich um die Überwachung gewerblicher Tätigkeit ginge, die systematisch allein zutreffend bei den Gewerbebehörden angesiedelt werden könne. Prägend war also ein

¹² a.a.O.

¹³ BT-Drs. 13/3432

¹⁴ BGBl. 2002, 2724

¹⁵ Vgl. Kittler/Lange, DVBl. 2001, 264 ff.; Schönleiter, GewArch 2003, 1 ff.; Beinhofer, BayVBl. 1997, 481 ff.

wirtschaftsrechtlicher Ansatz, der das Sicherheitsgewerbe als „normales“ Gewerbe betrachtete. Es blieb vor diesem Hintergrund bei einem gewerberechtlichen Regelungszugriff auf private Sicherheitsunternehmen.

Bewertung:

Aus sicherheitsrechtlicher Perspektive und vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Gewerbes bzw. der damit einhergehenden erhöhten Anforderungen wäre ein einheitliches sektorspezifisches Gesetz für private Sicherheitsunternehmen mit einigen Vorteilen verbunden. Zwar sollte die Verwirklichung einer „dritten Ebene“ zwischen Jedermann-Befugnissen und Polizeirecht unbedingt verhindert werden. Hierbei kommt es aber maßgeblich auf die entsprechenden Inhalte eines solchen Gesetzes an; einer Ablehnung eines solchen Gesetzes bedarf es daher insoweit nicht unbedingt.¹⁶ Angesichts der wachsenden Bedeutung des privaten Sicherheitsgewerbes, der staatlichen Schutzpflichten und des staatlichen Gewaltmonopols (Art. 33 Abs. 4 GG) spricht einiges dafür, sektorspezifische Regelungen zu schaffen. Eine normative Ausformung der bestehenden Gewährleistungsverantwortung allein auf Ebene des Gewerberechts ist nur mehr begrenzt sinnvoll. Gerade dieser ist die derzeitige „Blindheit“ des Regelungsregimes für polizeirechtliche Implikationen des Sicherheitsgewerbes, insbesondere mit Blick auf Kooperationen mit der Polizei, geschuldet.¹⁷ Sie könnte mit einem „Strukturgesetz“ überwunden werden. Damit würde die gewerberechtliche Perspektive sinnvollerweise durch eine polizei- und sicherheitsrechtliche ergänzt oder sogar überformt. Gerade mit Blick auf Erwägungen zu einer „verbindlichen und nachprüfaren Zertifizierung“ privater Sicherheitsunternehmen böte sich angesichts der Tatsache, dass einer solchen Zertifizierung auch Anforderungen zugrunde liegen müssten, die für die Gewerbeaufsicht fachfremd sind, eine Überführung der Materie in die Innenressorts an. Vorteilhaft wäre es auch, auf diese Weise eine tendenziell unübersichtliche „Streuung“ über verschiedene Regelungsstandorte (Gewerberecht, ggf. gesonderte Zertifizierungsregeln etc.) zu vermeiden. Ferner hätte ein einheitliches Regelwerk für das gesamte Sicherheitsgewerbe den Vorteil, dass davon alle der oben unter 1.3 genannten Fallgruppen erfasst würden, es aber ebenfalls möglich wäre, Abstufungen für bestimmte Bewachungsleistungen vorzunehmen.

Allerdings wäre eine polizeirechtliche Überformung des bisherigen Regelungsansatzes aus deutscher Perspektive, wie beschrieben, ein Novum. Sie hätte auch nicht ohne Weiteres zur Folge, dass die Gesetzgebungskompetenz (nur) bei den Ländern läge. Je nach Inhalt könnte

¹⁶ kritischer zur gesetzlichen Regelung Beinhofer, BayVBl. 1997, 481 ff.

¹⁷ Vgl. Rixen, DVBl. 2007, 221 ff.; vgl. a. Pesch, NordÖR 2012, 65 ff.

ein solches Gesetz durchaus auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern¹⁸ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) gestützt werden. Zudem müssten sich Zugangsbeschränkungen zum Bewachungs- bzw. Sicherheitsgewerbe auch dann, wenn das Gewerbe in einem „Private-Sicherheitsdienste-Gesetz“ geregelt würde, in derselben Weise an dem in der Verfassung verbrieften Grundrecht auf Berufs- bzw. Gewerbe-freiheit messen lassen, wie dies bei einer Regelung des Bewachungsgewerbes in der Gewerbeordnung der Fall ist (s. u. Abschnitt „Gewerberecht“).

3.1.3 Fazit

Ein einheitliches sektorspezifisches Gesetz für private Sicherheitsunternehmen hätte aus sicherheitsrechtlicher Perspektive den Vorteil, dass die gewerberechtliche Perspektive durch eine polizei- und sicherheitsrechtliche ergänzt würde und letztere in den Vordergrund treten könnte. Dies erscheint vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Bewachungsgewerbes und den damit einhergehenden erhöhten Anforderungen durchaus sachgerecht. Zugangsbeschränkungen zum Bewachungs- bzw. Sicherheitsgewerbe wären aber auch bei einem sektorspezifischen Gesetz und einer eventuellen Ressortzuständigkeit der Innenministerien in derselben Weise an dem Grundrecht auf Berufs- bzw. Gewerbefreiheit zu messen wie dies aktuell bei einer gewerberechtlichen Regelung der Fall ist. Eine entsprechende Neuausrichtung des Regelungszugangs zum Bewachungsgewerbe würde zudem einen Konsens zwischen den aktuell zuständigen Wirtschafts- und den Innenministerien voraussetzen.

3.2 Gewerberecht

Die Voraussetzungen, unter denen ein Gewerbe betrieben werden darf, sind in der Gewerbeordnung und den darauf beruhenden Rechtsverordnungen normiert. Das Bewachungsgewerbe wird, wie unter 2.1 ausgeführt, in § 34a GewO und der Bewachungsverordnung geregelt.

Die Einführung weiterer gewerberechtlich verankerter, verbindlicher Standards für Bewachungsunternehmen wäre daher theoretisch einerseits durch das Einfügen neuer Regelungen in die Gewerbeordnung und andererseits durch die Ergänzung der dort bereits vorhandenen Regelung erreichbar.

¹⁸ Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Unabhängig vom Regelungsstandort wäre Voraussetzung für jede Verschärfung der Zugangsvorschriften zum Bewachungsgewerbe, dass diese mit der grundrechtlich verankerten Berufsfreiheit (Art. 12 Grundgesetz) vereinbar ist.

Die Voraussetzungen für eine Beschränkung der Berufsfreiheit hängen gemäß der im sog. Apothekenurteil¹⁹ vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Stufenlehre“ von der Intensität des Eingriffs in dieses Grundrecht ab. Die geringsten Anforderungen sind hiernach an Einschränkungen der Berufsausübung zu stellen. Den intensivsten Eingriff stellt eine Beschränkung der Freiheit der Berufswahl dar, wobei hier zwischen subjektiven und objektiven Zulassungsbeschränkungen zu unterscheiden ist.²⁰

Wird der Zugang zu einem Beruf, wie in der Gewerbeordnung, von persönlichen Eigenschaften oder Kenntnissen einer Person abhängig gemacht, so stellt dies eine Beschränkung der Berufswahl, geknüpft an subjektive Zulassungsvoraussetzungen dar. Im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein solcher Eingriff in die Berufsfreiheit nur dann gerechtfertigt, wenn hierdurch ein überragendes Gemeinschaftsgut, das der Freiheit des Einzelnen vorgeht, geschützt werden soll.²¹ Die für den Berufszugang geforderten subjektiven Voraussetzungen dürfen darüber hinaus zu dem angestrebten Zweck der ordnungsgemäßen Erfüllung der Berufstätigkeit nicht außer Verhältnis stehen.²²

Letztlich müsste also grundsätzlich dargelegt werden, dass die derzeit geltenden Berufszugangsregelungen im Hinblick auf bestehende oder aufgrund einer gesetzgeberischen Prognose in Zukunft drohende Nachteile oder Gefährdungen eines überragenden Gemeinschaftsguts nicht ausreichen und Verschärfungen erforderlich machen. Diese Verschärfungen wären dann im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. In diesem Zusammenhang ist anzuführen, dass sich das Bewachungsgewerbe bereits dadurch von anderen Gewerben unterscheidet, dass durch seine Ausübung nicht nur private Interessen Dritter geschützt, sondern auch gefährdet werden können bzw. in sie eingegriffen wird (z. B. durch die Ausübung des Hausrechts), wodurch es zu Konfliktsituationen kommen kann. Hinzu kommt, dass das Bewachungsgewerbe auch im öffentlichen Raum oder mit deutlichen Berührungspunkten zu diesem ausgeübt wird (v. a. Öffentlicher Personenverkehr, Schutz vor Ladendieben, in Einlassbereichen von Großveranstaltungen und Diskotheken). Dort wird das Bewachungsgewerbe von

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 11.06.1958, Az: 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377 ff.

²⁰ Vgl. BVerfG, aaO, Rdnr. 76 bis 78

²¹ BVerfG, aaO, Rdnr. 77

²² BVerfG, aaO, Rdnr. 78 a.E.

den Bürgern mitunter als sichtbarer Teil der Sicherheitsarchitektur wahrgenommen und erscheint ihnen als verlängerter Arm von Ordnungsbehörden oder Polizei.

3.2.1 Einfügen neuer Regelungen in die Gewerbeordnung zur Schaffung verbindlicher, einheitlicher Standards für Bewachungsunternehmen

3.2.1.1 Verknüpfung mit der Regelung für ein Zulassungsverfahren für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen

Mit dem am 04.03.2013 verkündeten Gesetz zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen (BGBl. I S. 362 ff.) wurde ein neuer § 31 in die Gewerbeordnung eingeführt. Gegenstand des neuen § 31 GewO ist ein Zulassungsverfahren für Bewachungsunternehmen, die außerhalb der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone auf Seeschiffen unter deutscher Flagge Bewachungsaufgaben wahrnehmen. Die inhaltlichen Voraussetzungen für eine entsprechende Zulassung werden in einer zugehörigen Verordnung festgelegt und orientieren sich an internationalen Standards in Gestalt der Interimsleitlinien der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO). Anknüpfungspunkte sind unternehmensbezogene Aspekte wie Betriebsorganisation und -ausstattung.

Gemäß der Ermächtigungsgrundlage kann die auf § 31 GewO basierende Verordnung neben den Anforderungen und dem Verfahren für die Zulassung sowie der Dauer der Zulassung auch Anforderungen an das Bewachungsunternehmen hinsichtlich der betrieblichen Organisation und der Verfahrensabläufe, der technischen Ausrüstung sowie der Gewährleistung von Maßnahmen zur Einhaltung waffenrechtlicher Vorschriften regeln. Darüber hinaus kann sie zum Schutz der Allgemeinheit und der Auftraggeber Vorschriften über den Umfang der Befugnisse und Verpflichtungen bei der Bewachungstätigkeit (z. B. Anzeige-, Mitteilungs- und Buchführungspflichten) enthalten. Der aktuelle Arbeitsentwurf einer solchen Verordnung enthält neben zahlreichen anderen Regelungen auch konkrete Anforderungen an die Planung und Durchführung von Einsätzen, an die Ausrüstung der Bewachungsunternehmen sowie an das eingesetzte Personal.

Theoretisch könnte ein Ausbau des neuen § 31 GewO zu einer allgemeinen Zertifizierungsregelung angedacht werden, die auch - allgemein oder inhaltlich beschränkt - sonstige Bewachungsdienstleistungen erfasst. Eine Beschreibung der Zertifizierungskriterien wäre in einer ergänzenden Rechtsverordnung denkbar.

Bewertung:

Entsprechend der Gesetzesbegründung erklärt sich die Einführung eines besonderen Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen durch § 31 GewO aus der Besonderheit der zu regelnden Sachverhalte. Damit will der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung tragen, dass die speziellen Bewachungsleistungen auf der Hohen See erbracht werden, wo im Notfall, anders als in Deutschland selbst, nicht mit schneller Unterstützung durch hoheitliche Kräfte gerechnet werden könne. Ferner müsse das Sicherheitspersonal über ausreichende maritime Kenntnisse verfügen.²³

Mit dem unternehmensbezogenen Prüfansatz weicht der neue § 31 GewO von dem ansonsten in gewerberechtlichen Überwachungs- und Erlaubnisvorschriften primär verfolgten personengebundenen Prüfansatz ab. Auch in § 34a GewO als der allgemeinen Erlaubnisnorm für das Bewachungsgewerbe wird ausschließlich auf die persönliche Zuverlässigkeit der oder des Gewerbetreibenden und die Qualifikation der Bewacherinnen und Bewacher abgestellt. Den unternehmensbezogenen Ansatz des § 31 GewO begründet der Gesetzgeber mit dem starken internationalen Bezug der zu regelnden Sondermaterie. So handele es sich bei dem überwiegenden Teil der Bewachungsunternehmen, die auf Seeschiffen tätig werden, um Unternehmen, die im Ausland niedergelassen seien. § 31 GewO orientiere sich deshalb an den Interimsleitlinien der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) für Bewachungsunternehmen, die einen unternehmens- und organisationsbezogenen Prüfansatz haben.²⁴

Da der neue § 31 GewO nach alledem eine Sondervorschrift darstellt, die einer speziellen Regelungsmaterie und dem Vorhandensein spezifischer internationaler Bezüge Rechnung trägt und vor diesem Hintergrund von herkömmlichen Prüfansätzen gewerberechtlicher Erlaubnisnormen abweicht, kommt ein Ausbau der Regelung zu einer allgemeinen Zertifizierungsvorschrift für das gesamte Bewachungsgewerbe nicht in Betracht.

3.2.1.2 Einfügen eines neuen § 32 GewO zur Schaffung einheitlicher Standards im Bewachungsgewerbe

Der Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) schlägt die Einfügung eines neuen § 32 in die Gewerbeordnung vor. Hierbei soll es sich um eine Spezialregelung für solche Bewachungstätigkeiten handeln, die eine besondere Bedeutung für die öffentliche Sicherheit und

²³ Zur Darstellung der Sondersituation der Bewachung von Seeschiffen gegenüber dem sonstigen Bewachungsgewerbe vgl. BT-Drs. 17/10960, S. 1.

²⁴ BT-Drs. 17/10960, S. 25

Ordnung haben und für die eine enge Zusammenarbeit mit der Polizei im öffentlichen Interesse notwendig ist. Angedacht ist, den Schutz von kritischen Infrastrukturen, des ÖPNV sowie den Veranstaltungsschutz in die Regelung aufzunehmen. Für entsprechende Bewachungsdienstleistungen sollen nach den Vorstellungen des BDSW einerseits ein zwingendes, unternehmensbezogenes Zertifizierungsverfahren, sowie andererseits eine erweiterte Zuverlässigkeitsprüfung solcher Personen, die in diesen Bereichen selbständig oder als Vertreter juristischer Personen agieren, vorgesehen werden. Bezüglich des Zertifizierungsverfahrens sollen die Kriterien in einer ergänzenden Rechtsverordnung geregelt werden und sich an den Ergebnissen der Innenministerkonferenz (IMK) zur Erarbeitung einheitlicher Standards im privaten Sicherheitsgewerbe orientieren.

Bewertung:

Wie bereits unter 3.2.1.1 dargelegt, würde die Einführung eines Zertifizierungserfordernisses für Unternehmen in die Gewerbeordnung von dem ansonsten in der Gewerbeordnung grundsätzlich verfolgten personengebundenen Ansatz abweichen. Unter anderem mit dieser Begründung lehnt das BMWi eine entsprechende Änderung der Gewerbeordnung ab.

Aus Sicht des BMWi stünde einem in diesem Sinne ausgestalteten § 32 GewO in Verbindung mit einer ergänzenden Rechtsverordnung zudem entgegen, dass damit primär Belange der inneren Sicherheit umgesetzt würden. Dies würde insbesondere für den Katalog der Zertifizierungskriterien gelten, der sich an den durch die IMK entwickelten Standards orientieren soll. Innerhalb der Gewerbeordnung würde es sich damit um eine fachfremde Materie handeln. Der Verordnungsgeber (BMWi) wäre gehalten, seitens der IMK entwickelte Standards in eine Verordnung zu übernehmen und diese gegebenenfalls anzupassen, ohne diese Standards selbst fachlich bewerten zu können.

Schließlich wird gegen die vorgeschlagene Option angeführt, dass sie auch erhebliche Auswirkungen auf die für den Vollzug der Gewerbeordnung zuständigen kommunalen Ordnungsbehörden hätte. Diese müssten künftig die Einhaltung der Sicherheitsstandards im Einzelfall überprüfen und damit letztlich die Funktion von Zertifizierungsstellen wahrnehmen. Dies würde eine erhebliche Mehrbelastung der Vollzugsbehörden mit einer für sie untypischen Aufgabe darstellen, was zur Folge hätte, dass die Vollzugsfähigkeit einer entsprechenden Regelung nicht gewährleistet wäre.

Die Forderung des BDSW nach einer erweiterten Zuverlässigkeitsprüfung könnte auch durch eine Verschärfung bereits bestehender - personenbezogener - Regelungen erreicht werden. Hierzu folgen unter 3.2.2.2. weitere Ausführungen.

3.2.2 Änderung bzw. Ergänzung der bestehenden Regelung in der Gewerbeordnung

Eine Möglichkeit zur verbindlichen Regelung der in der PG „ZERTIS“ entwickelten Standards wäre, § 34a GewO als bereits bestehende Regelung zum Bewachungsgewerbe abzuändern und/oder zu ergänzen.

Der von der IMK bestätigte Kriterienkatalog der PG „ZERTIS“ enthält sowohl personenbezogene als auch unternehmensbezogene Anforderungen. Zwischen diesen ist zu unterscheiden. In Bezug auf die Vielzahl der im Kriterienkatalog enthaltenen unternehmensbezogenen Standards, käme theoretisch die Festschreibung eines Zertifizierungserfordernisses als Voraussetzung für die Erlaubniserteilung nach § 34a GewO in Betracht. Kumulativ oder alternativ könnten - insbesondere soweit es um personenbezogene Standards geht - Verschärfungen bestehender bzw. die Schaffung weiterer Erlaubnisvoraussetzungen für alle oder einzelne Bewachungsleistungen erwogen werden.

Konkret wären die nachfolgend dargestellten Regelungsoptionen denkbar.

3.2.2.1 Zertifizierung als neue unternehmensbezogene Erlaubnisvoraussetzung für bestimmte Tätigkeiten

Es könnte erwogen werden, die Erlaubnisvoraussetzungen des § 34a GewO in der Weise zu ergänzen, dass künftig - allgemein oder zugeschnitten auf bestimmte Bewachungsleistungen - die Zertifizierungskriterien Gegenstand der Erlaubniserteilung werden.

Gegen eine Implementierung des Zertifizierungsverfahrens direkt in die Gewerbeordnung in Verbindung mit der Bewachungsverordnung sprechen jedoch die bereits unter 3.2.1.2 genannten Erwägungen, sodass diese Option nicht weiter geprüft werden soll.

Daneben käme die Normierung eines Erfordernisses zur Vorlage eines durch eine akkreditierte Stelle ausgestellten Zertifikates bei der Erlaubnisbehörde in Betracht. Die Zertifizierungskriterien wären dann in einer DIN-Norm festzuschreiben, die die in der PG „ZERTIS“ entwickel-

ten Standards beinhaltet. Insoweit wäre an einen Ausbau der bestehenden DIN-Norm 77200 zu denken.

Bewertung:

Bei einer entsprechenden Regelung wären die „fachfremden“ Zertifizierungskriterien aus der Gewerbeordnung ausgelagert und würden unter Einbindung der Sicherheitswirtschaft im Rahmen der DIN-Norm-Setzung festgelegt. Die zuständigen Behörden müssten lediglich das Vorliegen eines Zertifikates prüfen, ohne selbst als Zertifizierungsstellen gefordert zu sein.

Abgesehen von den bereits dargelegten seitens des BMWi vorgebrachten rechtssystematischen Bedenken im Hinblick auf die Einführung einer unternehmensbezogenen Erlaubnisvoraussetzung in die Gewerbeordnung (s. o. 3.2.1.1), erscheint diese Regelungsoption verfassungsrechtlich problematisch. So läge die inhaltliche Ausgestaltung der zur Erlaubnisvoraussetzung erhobenen Zertifizierung auf Grundlage einer DIN-Norm bei den Akteuren der Privatwirtschaft. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Relevanz des den Berufszugang einschränkenden Erlaubnisverfahrens sind entsprechende Regelungen aber dem Gesetzgeber vorbehalten.²⁵

3.2.2.2 Regelmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfung der Gewerbetreibenden

Unberührt bliebe die Möglichkeit, die von der PG „ZERTIS“ entwickelten personenbezogenen Standards (Zuverlässigkeit und Qualifikation), denen die IMK mit Ziffer 4 ihres Beschlusses zu TOP 8 der 193. Sitzung am 08./09.12.2011 besondere Bedeutung beigemessen hat, zumindest teilweise außerhalb eines Zertifizierungsverfahrens verbindlich im Gewerberecht zu regeln.

Die PG „ZERTIS“ fordert unter anderem eine regelmäßige Überprüfung der Zuverlässigkeit der Gewerbetreibenden im Abstand von 3 Jahren. § 34a GewO könnte um eine entsprechende Regelung ergänzt werden.

Bewertung:

Eine solche Regelung wäre ein Novum innerhalb der Gewerbeordnung.

²⁵ Vgl. zum Gesetzesvorbehalt allgemein: Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 66. Ergänzungslieferung 2012, Art. 20, Rdnr. 111.

Bezogen auf alle anderen erlaubnis- und überwachungspflichtigen Gewerbe gilt der Grundsatz, dass die Zuverlässigkeit nach der Gewerbeordnung²⁶ einmalig bei Aufnahme des Gewerbes zu prüfen ist. In diesem Sinne wäre darzulegen, dass das Bewachungsgewerbe eine Sonderstellung einnimmt, die ein solches Abweichen von dem Grundsatz erforderlich macht. Für eine entsprechende Argumentation bietet der vom FORSI, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Rolf Stober, in seiner gegenüber der Bericht erstattenden Arbeitsgruppe abgegebenen Stellungnahme angeführte Aspekt, dass es im Sicherheitsgewerbe, im Gegensatz zu anderen Gewerben, sowohl um die Rechtsgüter Leben und Gesundheit als auch um das Eigentum und das Recht auf Sicherheit gehe, einen Anknüpfungspunkt.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine entsprechende Regelung im Hinblick auf die Vielzahl an Bewachungsunternehmen mit einem erheblichen Vollzugsmehraufwand verbunden wäre. Unter diesem Aspekt sollten die Kommunalen Spitzenverbände frühzeitig in Novellierungsüberlegungen einbezogen werden.

3.2.2.3 Erweiterung des Erfordernisses des Sachkundenachweises sowie inhaltliche und zeitliche Aufstockung der Sachkunde- und Unterrichtsnachweise

Darüber hinaus hält die PG „ZERTIS“ einige Änderungen im Zusammenhang mit den Unterrichts- und Sachkundenachweisen für erforderlich.

Zum einen formuliert sie die Mindestforderung, dass in § 34a GewO künftig das Sachkundeerfordernis auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit größeren Veranstaltungen ausgedehnt wird. Auch sollen grundsätzlich der Gewerbetreibende selbst sowie geschäftsführende Personen des Betriebes über einen Sachkundenachweis verfügen. Daneben wird eine inhaltliche und zeitliche Aufstockung von Sachkunde- und Unterrichtsnachweis für erforderlich gehalten.

Diese Forderungen könnten durch entsprechende Änderungen der Gewerbeordnung und der Bewachungsverordnung umgesetzt werden. Der in § 34a GewO enthaltene Katalog von Bewachungsleistungen, für die die Erbringung eines Sachkundenachweises gefordert wird, könnte in der geforderten Weise ergänzt werden. Auch könnte der Personenkreis, der über einen Sachkundenachweis verfügen muss, durch eine Änderung des § 34a GewO erweitert werden. Inhalt und Umfang des Unterrichts- bzw. Sachkundenachweises sind in der Bewachungs-

²⁶ Unberührt bleiben Vorschriften in besonderen Gesetzen, die spezielle Gefahrenlagen im Blick haben (z. B. § 4 Abs. 3 WaffG).

verordnung geregelt. Auch hier könnten Anpassungen im Sinne der durch die PG „ZERTIS“ formulierten Standards vorgenommen werden.

Bewertung:

Die dargestellten Änderungen bzw. Ergänzungen der Gewerbeordnung und der Bewachungsverordnung würden sich innerhalb der Systematik des Gewerberechts bewegen und insofern rechtstechnisch einen gangbaren Weg darstellen. Voraussetzung wäre, dass entsprechende Verschärfungen mit der Verfassung vereinbar, also insbesondere verhältnismäßig, sind (s.o. 3.2).

Mit Blick auf eine Erweiterung des Sachkundeerfordernisses bezogen auf den Einsatz auf Großveranstaltungen wird von einigen Bewachungsunternehmen argumentiert, dass hierdurch ein erhöhter Kostenaufwand bei den betroffenen Unternehmen entstünde, der absehbar an die Kunden weitergegeben werden müsste. Veranstaltungen würden mithin teurer und könnten im Extremfall wegen des Kostendrucks nicht durchgeführt werden. Dieser bislang lediglich pauschal vorgetragene Aspekt wäre bei der Abwägung des Interesses an einer gesetzlichen Ausweitung des Erfordernisses eines Sachkundenachweises mit den Interessen der öffentlichen Sicherheit zu überprüfen und gegebenenfalls in die Überlegungen einzubeziehen.

3.2.3 Fazit

Die Einarbeitung verschiedener durch die PG „ZERTIS“ entwickelter personenbezogener Standards in die Gewerbeordnung und die Bewachungsverordnung wäre rechtssystematisch grundsätzlich möglich. Entsprechende - allgemein oder für bestimmte Bewachungsleistungen ausgestaltete - Verschärfungen der personenbezogenen Zugangsvoraussetzungen (regelmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfung, Erweiterung des Erfordernisses eines Sachkundenachweises, Aufstockung des Sachkunde- und Unterrichtsnachweises) wären für alle Personen, die gewerblich Bewachungsleistungen erbringen wollen, verbindlich; grundsätzlich würden davon mithin alle der oben unter 1.3 genannten Fallgruppen erfasst. Voraussetzung für derartige Verschärfungen wäre, dass sie verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind. Wie unter 3.2 ausgeführt, müsste also grundsätzlich dargelegt werden, dass die derzeit geltenden Berufszugangsregelungen im Hinblick auf bestehende oder aufgrund einer gesetzgeberischen Prognose in Zukunft drohende Nachteile oder Gefährdungen eines überragenden Gemeinschaftsguts nicht ausreichen und Verschärfungen erforderlich sind. Die Verschärfungen wären dann im

Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Auch die Vollzugsfähigkeit und die faktischen Auswirkungen solcher Regelungen sollten im Blick behalten werden.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass - im Sinne einer entsprechenden Empfehlung des Bundesrates - im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Einführung des neuen § 31 GewO (s. o. 3.2.1.1) bereits eine inhaltliche Verschärfung der Zuverlässigkeitsprüfung nach § 34a GewO erfolgt ist (§ 34a Abs. 1 Satz 3 GewO neu).²⁷ So soll mit einer Regelvermutung der Unzuverlässigkeit bei extremistischen Bestrebungen nicht nur, wie bereits in der Vergangenheit geregelt, für die im Gewerbebetrieb beschäftigten Personen ausgeschlossen werden, dass sie einer extremistischen Vereinigung angehören, sondern dies gilt nunmehr auch für den Gewerbetreibenden.

Die verbindliche Normierung einer Zertifizierungspflicht für Bewachungsunternehmen innerhalb der Gewerbeordnung muss unter verschiedenen Aspekten kritisch bewertet werden:

Die unternehmensbezogene Zertifizierung würde eine Durchbrechung des im Gewerberecht primär verfolgten personengebundenen Prüfungsansatzes darstellen. Die künftige Regelung zur Bekämpfung der Seepiraterie stellt insoweit eine Sonderregelung dar, die ausschließlich mit den Besonderheiten der zu Grunde liegenden Sachverhalte und mit den internationalen Bezügen dieser Materie zu erklären ist.

Die Implementierung eines Zertifizierungsverfahrens direkt in das Gewerberecht würde die kommunalen Ordnungsbehörden als vollziehende Behörden – neben ihrem täglichen Geschäft – zu Zertifizierungsstellen machen. Diese würden bei der Prüfung der (fachfremden) Zertifizierungskriterien inhaltlich und vom Arbeitsaufwand her an ihre Grenzen stoßen. Die Vollzugsfähigkeit einer entsprechenden Regelung wäre vor diesem Hintergrund nicht gewährleistet. Angeführt sei auch, dass eine „Zertifizierung“ im eigentlichen Sinne ein privatwirtschaftlich organisiertes Konformitätsbewertungsverfahren ist, das anstelle bzw. zur Vermeidung verbindlicher gesetzlicher Vorgaben etabliert wird.

Die Verknüpfung einer in der Gewerbeordnung normierten Zertifizierungspflicht mit einem auf eine akkreditierte Zertifizierungsstelle ausgelagerten Zertifizierungsverfahren würde verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. So wäre bei einer solchen Konstellation die Ausgestaltung

²⁷ BT-Drs. 12/13, S. 3 f.; Artikel 1 Nr. 4 a des Gesetzes zur Einführung eines Zulassungsverfahrens für Bewachungsunternehmen auf Seeschiffen vom 04.03.2013, BGBl. I S. 362 ff.

von Berufszugangskriterien, die dem Gesetzgeber vorbehalten ist, auf den privatwirtschaftlichen Bereich ausgelagert.

3.3 DIN 77200

Eine weitere Möglichkeit, die von der PG „ZERTIS“ entwickelten und von der IMK bestätigten Standards für private Sicherheitsunternehmen zu implementieren, könnte die Aufnahme dieser Standards in die DIN 77200 darstellen.

Anforderungen an die Organisation, Personalführung und Arbeitsweise eines Unternehmens zur Erbringung von Sicherungsdienstleistungen werden in Deutschland seit dem Jahr 2002 durch die bundesweit gültige DIN-Norm 77200 „Sicherungsdienstleistungen – Anforderungen“ (aktuelle Fassung DIN 77200:2008-5) bestimmt. Die Norm gibt u. a. Qualitätskriterien für die Vergabe von Sicherungsdienstleistungen vor, an denen sich öffentliche und private Auftraggeber orientieren können und bietet einen Ansatz, Sicherungsdienstleistungen zu bewerten. Die DIN 77200 ist bereits Grundlage von akkreditierten Zertifizierungsverfahren für Sicherheitsdienstleister. Bis dato ist es allerdings nicht erklärter Anwendungszweck der Norm, Grundlage für Konformitätsbewertungen (Zertifizierungen) zu sein. Deshalb ist auf die Frage der Verbindlichkeit von Industrie- und Dienstleistungsnormen generell einzugehen.

Industrie- bzw. Dienstleistungsnormen sind - allgemein definiert - das Ergebnis einer planmäßigen, durch sog. „interessierte Kreise“ im Konsens durchgeführte Vereinheitlichungen von materiellen und immateriellen Gegenständen zum Nutzen der Allgemeinheit (vgl. DIN 820-3:2010-07). Der Mehrwert einer Norm besteht dem DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (DIN) zufolge zunächst in einem übergreifend einheitlichen und akzeptierten Sprachgebrauch. Normen sollen vor allem Klarheit über Eigenschaften bzw. die Qualität eines Produktes bzw. einer Dienstleistung erzeugen sowie Schnittstellen und Konformitätsanforderungen definieren. Das DIN bietet nach eigener Darstellung allen Interessierten die Plattform zur Erarbeitung von Normen und Standards als Dienstleistung für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Das DIN ist privatwirtschaftlich organisiert und hat den rechtlichen Status eines gemeinnützigen Vereins. Die Hauptaufgabe des DIN besteht darin, gemeinsam mit den Vertretern der interessierten Kreise konsensbasierte Normen markt- und zeitgerecht zu erarbeiten.²⁸

²⁸ Vgl. Internetseite des DIN Deutsches Institut für Normung e.V., www.din.de.

Normen erhalten ihre Bindungswirkung mithin nicht direkt vom Gesetzgeber; ihre Anwendung ist grundsätzlich freiwillig. Dennoch stellen sie einen grundsätzlich anerkannten Standard dar, dessen Nichteinhaltung zu Wettbewerbsnachteilen führen kann. Insoweit kann Normen wie z. B. DIN- oder EN²⁹-Regelungen allgemein zumindest eine indirekte Bindungswirkung unterstellt werden. Eine weitergehende Verbindlichkeit können Normen entfalten, wenn ihre Einhaltung im Rahmen von Vergabeverfahren als Voraussetzung gefordert wird.

3.3.1 Überarbeitung der DIN 77200

Der für die DIN 77200 zuständige Normenausschuss Dienstleistungen (NADL) NA 159-01-02 AA „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“ des DIN hat am 29.02.2012 unter Beteiligung des BDSW beschlossen, die DIN-Norm 77200 vollständig zu überarbeiten. Die überarbeitete Norm soll nach Beschluss des Normenausschusses künftig aus mehreren Teilen bestehen, wobei zwischen grundlegenden und bereichsspezifischen Anforderungen unterschieden werden soll. Der von der IMK bestätigte Kriterienkatalog soll bei der Überarbeitung als Grundlage dienen und grundsätzlich, d.h. soweit dies im Konsensverfahren möglich ist, Berücksichtigung finden. Darüber hinaus soll die DIN 77200 so ausgerichtet werden, dass sie als Grundlage für Zertifizierungsverfahren dienen kann und den Kriterien des Vergaberechts genügt. Hierzu hat das Mitglied der ehemaligen PG „ZERTIS“ sowie der Bericht erstattenden Arbeitsgruppe, PR Christian Hylla, zunächst als Gast und inzwischen als Mitglied in dem Normenausschuss mitgewirkt (siehe auch 1.4.3). Die weiteren Mitglieder des Normenausschusses vertreten überwiegend private Sicherheitsunternehmen und Zertifizierungsstellen.

Am 19.02.2013 fand ein Arbeitstreffen zwischen Mitgliedern des DIN-Normenausschusses „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“ und Mitgliedern der Bericht erstattenden IMK-Arbeitsgruppe zur Erörterung des als Anlage beigefügten Kriterienkatalogs „Allgemeine und besondere Anforderungen für Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ der gemeinsamen Projektgruppe des UA FEK und des UA RV „Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ (PG „ZERIS“) vom 19.08.2011 statt. Die Erörterung hat zu dem Ergebnis geführt, dass der überwiegende Teil der Kriterien grundsätzlich so oder in ähnlicher Form in die überarbeitete DIN 77200 einfließen könnte.

²⁹ Die Europäischen Normen (EN) sind Regeln, die von einem der drei europäischen Komitees für Standardisierung (Europäisches Komitee für Normung CEN, Europäisches Komitee für elektrotechnische Normung CENELEC und Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen ETSI) ratifiziert worden sind. EN-Normen entstehen, wie DIN-Normen, durch einen öffentlichen Normungsprozess.

Nicht in einer DIN-Norm abbildbar sind nach Auffassung des Normenausschusses allerdings die Forderungen nach

- einer arbeitsvertraglichen Verpflichtung der Beschäftigten zur kooperativen Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden einschließlich der Kommunikations- und Zeugenbereitschaft (vgl. Nr. 1.4 des Kataloges),
- einem Nachweis über die bestandene Sachkundeprüfung für alle Einsatzkräfte (vgl. Nr. 3.2.1.1 des Kataloges) sowie
- einer erweiterten Zuverlässigkeitsüberprüfung des Gewerbetreibenden und der Beschäftigten (durch Beiziehung von Erkenntnissen der Verfassungsschutzbehörden) bei Einsatz an Kritischen Infrastrukturen (vgl. Nr. 5.1.1 des Kataloges).

Insbesondere die beiden letztgenannten Aspekte wären nach Auffassung des zuständigen Normenausschusses nur über gesetzliche Änderungen regelbar. Zu den Forderungen des Kriterienkataloges für den Bereich „Verkehrsflughäfen“ (Vgl. Nr. 3 des Katalogs) ist der Normenausschuss der Auffassung, dass diese bereits der ständigen Praxis entsprechen und nicht mehr gesondert im Rahmen der DIN 77200 geregelt werden müssen.

Aus Gründen der - nach Einschätzung von Mitgliedern des Normenausschusses - mangelnden Praxistauglichkeit bestimmter Anforderungen empfiehlt der Normenausschuss folgende inhaltliche Abweichungen vom IMK-Kriterienkatalog:

- Bezüglich des in Nr. 3.1.1.1 des Kataloges für Führungskräfte geforderten *„Nachweis einer abgeschlossenen Berufsausbildung als Fachkraft für Schutz und Sicherheit oder Servicekraft für Schutz und Sicherheit sowie zwei Jahre Berufserfahrung bzw. gleichwertige Qualifikation“* spricht sich der Normenausschuss dafür aus, eine Basisqualifikation als „Geprüfte Schutz- und Sicherheitskraft (IHK)“ bzw. „Veranstaltungskaufmann/-frau (IHK)“ oder höherwertig sowie eine geeignete Stichtagsregelung vorzusehen.
- Bezüglich des in Nr. 1.1.4 des Kataloges für Veranstaltungen geforderten *„Nachweis über 50 % der Beschäftigten mit mindestens zehn Verwendungen bei Veranstaltungen“* spricht sich der Normenausschuss abweichend für einen Erfahrungsnachweis des Unternehmens in der Betreuung von Veranstaltungen aus sowie dafür, den Nachweis zu fordern, dass mindestens 50% des eingesetzten Personals seit drei Jahren im Unternehmen beschäftigt sind. Im Übrigen sollten Reserven an Personal sowie Führungs- und Einsatzmitteln nicht pauschal auf den Wert von 10% festgesetzt werden, sondern in Abhängigkeit von der Lage und Gefahrenprognose variabel ausgerichtet sein.

- Bezüglich der in Nr. 5.2.1.1 des Kataloges für den Einsatz an Kritischen Infrastrukturen geforderten „*Führung vor Ort durch Meister für Schutz und Sicherheit oder gleichwertig*“ empfiehlt der Normenausschuss als Basisqualifikation ebenfalls die „Geprüfte Schutz- und Sicherheitskraft (IHK)“ mit fünf Jahren Berufserfahrung oder höherwertig sowie eine geeignete Stichtagsregelung zum Bestandsschutz vorzusehen.
- Zu der Forderung, die Zuverlässigkeit des Gewerbetreibenden sowie der Beschäftigten durch die zuständige Behörde zum Zeitpunkt der Zertifizierungs- bzw. Rezertifizierungsprüfung bestätigen zu lassen (vgl. Nr. 1.1 des Kataloges), gibt der Normenausschuss zu bedenken, dass die Erfüllbarkeit der Forderung im Rahmen einer Zertifizierung nach einer DIN-Norm von der (Kooperations-) Bereitschaft und Fähigkeit der kommunalen Gewerbeaufsichtsbehörden abhinge, diese Bestätigung, zu der sie bis dato nicht gesetzlich verpflichtet sind, vorzunehmen.

Nach der derzeitigen Planung des Normenausschusses ist die Veröffentlichung der überarbeiteten DIN 77200 für 2014 vorgesehen.

Die bereichsspezifischen Entwicklungen der Normungsarbeit auf europäischer Ebene werden durch den DIN-Normenausschuss „Wach- und Sicherheitsdienstleistungen“ fortlaufend begleitet.

Bewertung:

In der Gesamtschau erscheint nach dem aktuellen Beratungsstand eine zeitnahe und weitgehende Übernahme der von der PG „ZERTIS“ entwickelten und von der IMK bestätigten Anforderungen an private Sicherheitsunternehmen in eine Neufassung der DIN 77200 realisierbar. Insbesondere ist eine entsprechende Bereitschaft des DIN-Normenausschusses erkennbar. Es zeichnet sich allerdings bereits ab, dass die personenbezogenen Kriterien der Zuverlässigkeit und der Qualifikation (Sachkunde), die die IMK als besonders relevant für eine Hebung der Standards in der Branche erachtet, über den Weg einer freiwilligen Zertifizierung von privaten Sicherheitsunternehmen auf der Grundlage einer DIN-Norm nur eingeschränkt umsetzbar sein dürften. Insbesondere weisen die Branchenvertreter im DIN-Normenausschuss gerade in Bezug auf Anforderungen, die für die Sicherheitsunternehmen mit deutlichen Kostensteigerungen verbunden wären (v. a. Personalreserve, über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehende Sachkundeprüfungen für alle Einsatzmitarbeiter und regelmäßige Anforderun-

gen von Zuverlässigkeitsbestätigungen bei den zuständigen kommunalen Behörden) darauf hin, dass die Auftraggeber auch bereit sein müssten, die mit einer Qualitätssteigerung verbundenen höheren Preise zu zahlen.

Zu bedenken ist ebenfalls, dass aufgrund des vier monatigen öffentlichen Stellungnahmeverfahrens (Normenentwurfsverfahren), das sich an die Fertigstellung des Entwurfs der neugefassten Norm anschließen wird, nicht abschließend abgeschätzt werden kann, in welchem Umfang sich noch Änderungen im Vergleich zum aktuellen Beratungsstand ergeben werden.

Zu der Frage, inwieweit eine Zertifizierung nach der DIN 77200 verbindlich wäre, ist festzuhalten, dass die Entscheidung, ob sie sich zertifizieren lassen, für private Sicherheitsunternehmen auch nach einer - wie auch immer weitgehenden - Übernahme des IMK-Kriterienkatalogs in die Norm weiterhin freiwillig wäre. Insbesondere erscheint eine Verknüpfung eines entsprechenden Zertifizierungserfordernisses mit dem Gewerberecht, quasi als Zulassungsvoraussetzung, nach den obigen Ausführungen (vgl. Abschnitt 3.2 „Gewerberecht“) nicht umsetzbar. Möglichkeiten, eine Zertifizierung nach DIN 77200 in den unter 1.3 genannten Konstellationen zur Voraussetzung zu machen, bietet aber die konkrete Auftragsvergabe. Im Rahmen einer gezielten Zusammenarbeit mit der Polizei wären zudem vertragliche Regelungen denkbar, die für die betreffenden privaten Sicherheitsunternehmen eine Zertifizierung nach der DIN 77200 durch akkreditierte Zertifizierungsstellen vorgeben. Sofern öffentliche Auftraggeber Aufträge an private Sicherheitsunternehmen vergeben, können entsprechende Anforderungen ggf. als Vergabekriterien beschrieben werden. Die Frage, ob öffentliche Auftraggeber über das Vergaberecht auch dazu verpflichtet werden könnten, Aufträge nur an zertifizierte Sicherheitsunternehmen zu vergeben, wird im folgenden Abschnitt (3.4 „Vergaberecht“) jedenfalls cursorisch beleuchtet. Für private Auftragsvergaben an private Sicherheitsunternehmen, bei denen Schnittstellen zur Arbeit der Polizei entstehen können, wäre es ggf. dann, wenn es sich um Veranstaltungen mit besonderer Sicherheitsrelevanz handelt, unter den entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen denkbar, durch Auflagen gegenüber dem privaten Auftraggeber die ausschließliche Beschäftigung zertifizierter Sicherheitsunternehmen vorzugeben (bezüglich der gesetzlichen Rahmenbedingungen wird auch auf die Überlegungen der Projektgruppe "Sicherheit bei Großveranstaltungen" des MIK NRW zur Schaffung eines „Veranstaltungsgesetzes“ hingewiesen, s. o. 1.5.3).

3.3.2 Fazit

Eine zeitnahe (bis 2014) Übernahme vieler der von der IMK bestätigten Anforderungen an private Sicherheitsunternehmen in die DIN 77200 scheint derzeit möglich. Relevante Einschränkungen zeichnen sich dabei aber v. a. mit Blick auf die personenbezogenen Anforderungen einer regelmäßigen Zuverlässigkeitsüberprüfung und einer Sachkundeprüfung für alle Einsatzkräfte ab.

Die Entscheidung, sich nach der DIN 77200 zertifizieren zu lassen, wäre für private Sicherheitsunternehmen auch nach einer Neufassung der Norm freiwillig; öffentliche und private Auftraggebern hätten aber - je nach Ergebnis der Überarbeitung der Norm - durch die Beauftragung von Unternehmen, die durch akkreditierte Stellen entsprechend zertifiziert sind, ggf. die Möglichkeit, sich eines Standards zu versichern, der von der IMK als geeignet bewertet wurde.

Allerdings kann das Ergebnis der Überarbeitung der DIN 77200 zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend eingeschätzt werden; insbesondere im Rahmen des öffentlichen Stellennahmeverfahrens zu dem Entwurf der neugefassten Norm können sich noch Änderungen gegenüber dem aktuellen Beratungsstand ergeben.

Der Prozess der Überarbeitung der DIN 77200 sollte von den Innenressorts bzw. der Polizei daher weiter begleitet werden.

3.4 Vergaberecht

Ergänzend werden, wenn auch überschlägig, vergaberechtliche Möglichkeiten beleuchtet, den von der IMK bestätigten Anforderungen an private Sicherheitsunternehmen Verbindlichkeit zu verleihen.

3.4.1 VOL/A / Präqualifizierung

Für die Ausschreibung und die Vergabe von Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträgen der öffentlichen Hand enthalten die Vergabeordnungen (VOL/A, VOB/A, VOF) Detailvorschriften. Dabei ist für Wach- und Sicherheitsdienstleistungen die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) von Relevanz. Die Vergabeordnungen sind keine staatliche Normen, sondern private Regelwerke, die in sogenannten Vergabe- und Vertragsausschüssen durch Vertreter beider Marktseiten, also öffentliche Auftraggeber und Wirtschaft, vereinbart werden. Die

Erarbeitung und Fortschreibung der Vergabe- und Vertragsordnung für Lieferungen und Dienstleistungen obliegt dem Deutsche Vergabe- und Vertragsausschuss für Leistungen (DVAL). Dem DVAL gehören als Mitglieder auf Auftraggeberseite die Ressorts und Spitzenbehörden des Bundes, die Wirtschaftsressorts der Länder und die Kommunalen Spitzenverbände an, die an der Vergabe von Lieferungen und Dienstleistungen beteiligt sind. Auf Auftragnehmerseite gehören dem DVAL bundesweit tätige Institutionen an, die als Spitzenorganisation die Interessen der Auftragnehmer im Bereich des öffentlichen Auftragswesens (ausgenommen Bauleistungen) vertreten.³⁰ Soweit die Vergabeverordnung (VgV) des Bundes auf die Vergabeordnungen verweist (§ 4 VgV), haben sie nach herrschender Meinung Rechtsnormqualität mit Allgemeinverbindlichkeit und Außenwirkung, ansonsten den Charakter einer Verwaltungsvorschrift ohne unmittelbare Außenwirkung.³¹

Nach § 97 Abs. 4a GWB (hier auch relevant: § 6 Abs. 4 VOL/ A, § 7 Abs. 4 VOL/A-EG) können Auftraggeber zudem sogenannte Präqualifizierungssysteme einrichten oder zulassen, mit denen die Eignung von Unternehmen nachgewiesen werden kann. Für VOL/A-Leistungen gibt es mittlerweile ein Präqualifizierungssystem. Die Präqualifizierung VOL ist dabei die vorgelagerte und auftragsunabhängige Prüfung und Zertifizierung von Eignungsnachweisen nach der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A). Diese Eignungsnachweise müssen Unternehmen vorlegen, um ihre Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachzuweisen, wenn sie sich für öffentliche Vergaben bewerben. Bei der Präqualifizierung reichen Unternehmer die vorgesehenen Dokumente einmalig bei einer dezentralen Präqualifizierungsstelle ein und erhalten nach positiver Prüfung ein Zertifikat mit Zertifikatscode. Dieses Zertifikat wird in einer bundesweiten Datenbank der Industrie- und Handelskammern („PQ-Datenbank“) registriert und ist ein Jahr gültig. Bei der konkreten Angebotsabgabe muss ein Unternehmen nur noch den Zertifikatscode angeben. Theoretisch wäre es denkbar, Kriterien aus dem von der PG „ZERTIS“ erarbeiteten Katalog in die VOL/A aufzunehmen.

Bewertung:

Eine Änderung der VOL/A setzt allerdings Einstimmigkeit in den relevanten Gremien voraus. Nach Einschätzung von Vertretern der für das öffentliche Auftragswesen und das Vergaberecht zuständigen Wirtschaftsministerien wäre ein Konsens in Bezug auf die Aufnahme detail-

³⁰ Arbeits- und Organisationsschema des Deutschen Vergabe- und Vertragsausschuss für Lieferungen und Dienstleistungen (DVAL), verabschiedet von der Hauptversammlung des DVAL am 16.09.2009.

³¹ Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr „Übersicht über die Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge“, Stand: Mai 2012, aufrufbar im Internet über www.mw.niedersachsen.de

lierter Anforderungen für Unternehmen des privaten Sicherheitsgewerbes in die VOL/A nicht realistisch. Diesem Ansinnen würde im zuständigen Gremium entgegen gehalten werden, dass es eine nicht gewollte Aufblähung des VOL/A-Regelwerks durch sehr spezielle Regelungen für einzelne Branchen bewirken würde.

3.4.2 Gesetzliche Regelung sog. vergabefremder Kriterien

Nach § 97 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) werden Aufträge an fachkundige, leistungsfähige sowie gesetzestreue und zuverlässige Unternehmen vergeben. Zusätzliche Anforderungen, insbesondere solche, die soziale, umweltbezogene oder innovative Aspekte betreffen, können gemäß § 97 Abs. 4 Satz 2 GWB an Auftragnehmer gestellt werden, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen oder sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Eine Öffnungsklausel in § 97 Abs. 4 Satz 3 GWB ermöglicht es darüber hinaus, auf der Basis landes- oder bundesrechtlicher Vorschriften auch weitergehende Kriterien zu berücksichtigen, sogenannte „vergabefremde“ Kriterien. In Bezug auf ein Zertifizierungsverfahren auf der Grundlage der von der PG „ZERTIS“ entwickelten Kriterien wären daher theoretisch, z. B. in einem Landesvergabegesetz, landesrechtliche Regelungen möglich.

Bewertung:

Vertreter der für das öffentliche Auftragswesen und Vergaberecht zuständigen Wirtschaftsministerien halten einer derartigen landesrechtlichen Spezialnorm im Vergaberecht entgegen, dass sie nur für einen kleinen Teilbereich der Wirtschaft relevant wäre und deshalb dem Bestreben zuwider liefe, Gesetze allgemeingültig zu verfassen. Hinzu kämen ein vor diesem Hintergrund ungewollter Präzedenzcharakter für andere Branchen sowie eine weitere Zersplitterung der Landesvergabegesetze, an der insgesamt kein Interesse bestehe.

3.4.3 Verwaltungsvorschriften/ Richtlinien

Für die Vergabe von Aufträgen an private Sicherheitsunternehmen könnte ferner das Instrument der Richtlinie nach Art. 55 der jeweiligen Haushaltsordnungen von Bund und Ländern in Betracht kommen. Nach dieser Vorschrift ist "beim Abschluss von Verträgen nach einheitlichen Richtlinien zu verfahren".³² Diese Richtlinien, die in Bayern beispielsweise als Bekannt-

³² In Niedersachsen z. B. findet sich eine analoge Regelung für die Kommunen in § 26 a GemHKVO.

machung der Staatsregierung die unmittelbare Staatsverwaltung binden,³³ könnten die gewünschten Inhalte und Anforderungen in Form eines Zertifikats beschreiben und wären von staatlichen Stellen zu beachten. Für die Gemeinden könnten theoretisch über die Kommunalhaushaltsverordnung entsprechende Vorgaben gemacht werden.

Bewertung:

Grundsätzlich ist die Aufnahme von Hinweisen auf die Beachtung von Zertifikaten in Verwaltungsvorschriften für Vergabestellen möglich. Dabei ist allerdings zu beachten, dass im konkreten Vergabeverfahren nicht allein die Vorlage eines Zertifikates, z. B. nach DIN 77200, gefordert werden kann. Vielmehr müssen daneben die konkreten Anforderungen und Kriterien, welche dem Zertifikat zugrunde liegen, in der Leistungsbeschreibung aufgeführt sein, um etwaige ausländische Anbieter nicht zu benachteiligen. Diese Vorgabe resultiert aus einem EuGH-Urteil vom 10. Mai 2012 (Rs. C-368/10), das den Nachweis von Umweltgütezeichen thematisiert. Vor diesem Hintergrund wäre bei einer Bezugnahme auf geforderte Zertifizierungen in Verwaltungsvorschriften die Einbindung entsprechender Hinweise an die Vergabestellen zu empfehlen.

Neben den Vorgaben des Unionsrechts (Diskriminierungsverbot) müssten auch die finanziellen Folgen beachtet werden, die entsprechende Vorgaben der Landesregierung ggf. für die Kommunen hätten (Konnexitätsprinzip).

3.4.4 Fazit

Eine Verpflichtung für die öffentliche Hand, nur zertifizierte Unternehmen des privaten Bewachungsgewerbes zu beauftragen, wäre über Bundes- oder Landesvergabegesetze kaum zu erreichen. In Betracht kämen dem Grund nach jedoch Vorgaben über Verwaltungsvorschriften/ Richtlinien der Länder.

³³ für Bayern: § 31 KommHV-Kameralistik i. V. m. einer Ergänzung der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 14.10.2005, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 12.12.2012 (StAnz Nr. 51/52).

4. Gesamtbewertung

Die obigen Ausführungen sprechen unter Berücksichtigung der Gewichtung des IMK-Beschlusses, mit dem die Bericht erstattende Arbeitsgruppe eingesetzt wurde (s. o. Abschnitt 1.2), dafür, die von der IMK bestätigten Anforderungen für Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe in einem „Mischmodell“ zu implementieren. Nummer 4 dieses IMK-Beschlusses lautet:

„Sie (Anm.: die IMK) unterstreicht, dass sich die Standards für eine Zertifizierung insbesondere an den Kriterien der Zuverlässigkeit, der Qualifikation (Sachkunde) sowie der Aus- und Fortbildung neben allgemein gültigen Mindestanforderungen in den unterschiedlichen Aufgaben- und Einsatzbereichen der Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe orientieren sollten“.

Diese Bewertung legt es nahe, für die rechtssystematisch mögliche **Aufnahme der personenbezogenen Anforderungen** aus dem von der IMK bestätigten Kriterienkatalog (v. a. regelmäßige Zuverlässigkeitsüberprüfung, Erweiterung des Erfordernisses eines Sachkundennachweises, Aufstockung des Sachkunde- und Unterrichtsnachweises) **in § 34a GewO bzw. die Bewachungsverordnung** zu plädieren. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, dass die Zuständigkeit für derartige Änderungen nicht bei den Ländern und nicht bei den Innenressorts liegt. Änderungen der Gewerbeordnung und/ oder der Bewachungsverordnung würden vielmehr die entsprechende Bereitschaft des zuständigen Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie voraussetzen.

Parallel/ ergänzend zu einer Implementierung der personenbezogenen Anforderungen im Gewerberecht sollten die von der IMK bestätigten Standards für private Bewachungsunternehmen so weit wie möglich in die DIN 77200 aufgenommen werden. Die gegenwärtige **Überarbeitung der DIN 77200** ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Sofern der Überarbeitungsprozess, was derzeit realistisch scheint, mit einer weitgehenden Implementierung der von der IMK formulierten Standards abgeschlossen werden sollte, sollten öffentliche Auftraggeber ab Veröffentlichung der überarbeiteten Norm – voraussichtlich im Jahr 2014 – nur noch Sicherheitsunternehmen beauftragen, die von akkreditierten Zertifizierungsstellen entsprechend der DIN 77200 zertifiziert worden sind.

Die Variante einer freiwilligen Zertifizierung auf der Grundlage einer ausgebauten DIN-Norm für Wach- und Sicherheitsdienstleistungen entspräche im Übrigen auch den Empfehlungen, die das FORSI und der DIHK gegenüber der Arbeitsgruppe abgegeben haben (Vgl. 1.4.1).

Eine gewisse Verbindlichkeit in Bezug auf eine Zertifizierung nach der DIN 77200 könnten öffentliche wie private Auftraggeber im Rahmen der konkreten Auftragsvergabe insofern erzeugen, als es ihnen freisteht, ihre jeweiligen Anforderungen in der Leistungsbeschreibung aufzuführen. Für die öffentliche Hand wären auch Verwaltungsvorschriften mit entsprechenden Hinweisen für Vergabestellen denkbar. Bei einer gezielten Zusammenarbeit der Polizei mit privaten Sicherheitsunternehmen kämen zudem vertragliche Regelungen in Betracht, die für die betreffenden Bewachungsunternehmen eine Zertifizierung nach der DIN 77200 durch akkreditierte Zertifizierungsstellen vorgeben. Die Bereitschaft der Sicherheits- bzw. Bewachungsbranche, sich nach einer DIN-Norm zertifizieren zu lassen, wird auch künftig vor allem von der Bereitschaft der Auftraggeber abhängen, Aufträge an zertifizierte Unternehmen zu vergeben. Hierfür dürfte der Kostenaspekt von entscheidender Bedeutung sein.

Ein weiterer Denkansatz zur (ggf. teilweisen) Implementierung der von der IMK bestätigten Anforderungen für Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe wäre die **Schaffung eines einheitlichen sektorspezifischen Gesetzes für private Sicherheitsunternehmen**. Eine solche Lösung wäre aus sicherheitsrechtlicher Perspektive und vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung des Gewerbes bzw. der damit einhergehenden erhöhten Anforderungen mit einigen Vorteilen verbunden. Ein Gesetz für private Sicherheitsunternehmen scheint jedoch derzeit **keine realistische Option** zu sein.

Als ergänzender Aspekt ist anzuführen, dass alle Stellen, die gegenüber der Bericht erstattenden Arbeitsgruppe Stellungnahmen abgegeben haben (s. o. 1.4.1) - bei im Übrigen sehr unterschiedlichen Positionen - übereinstimmend die Einschätzung vertreten, dass die **existierenden gewerberechtlichen Regelungen mitunter nicht oder unzureichend eingehalten** würden und die Ausübung des Bewachungsgewerbes insgesamt intensiver kontrolliert werden sollte. Auch nur sehr vereinzelt wird z.B. von der Möglichkeit des § 9 Abs. 2 Satz 2 BewachV Gebrauch gemacht, für Wachpersonen mit Schutzaufgaben im befriedeten Besitztum bei Objekten, von denen im Falle eines kriminellen Eingriffes eine besondere Gefahr für die Allgemeinheit ausgehen kann, die Abfrage des nachrichtendienstlichen Informationssystems bei der für den Sitz der Behörde zuständigen Landesbehörde für Verfassungsschutz zu veranlassen.

Für den Aspekt, dass existierende gewerberechtliche Regelungen nicht oder unzureichend eingehalten werden, lassen sich auch Beispiele aus der polizeilichen Praxis anführen, die aufgrund ihres Charakters als Einzelfälle und weil sie an dieser Stelle lediglich der Verdeutlichung

dienen sollen, bewusst ohne Ortsangaben und ohne Nennung konkreter Unternehmen oder Polizeibehörden dargestellt werden. So überprüfte in einer Stadt die Polizei im Vorfeld von „Public Viewing“-Veranstaltungen anlässlich der Fußball Weltmeisterschaft 2006 alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der privaten Sicherheitsunternehmen, die dort eingesetzt werden sollten. Als Ergebnis der Überprüfung wurden für 20 Prozent der Überprüften polizeiliche Vorkenntnisse u. a. zu Gewaltdelikten, Raub und BTM-Delikten festgestellt, die ihrer Beschäftigung entgegenstanden. Weitere Beispiele betreffen Türsteher von Diskotheken, die von privaten Sicherheitsunternehmen beschäftigt wurden. Die Polizei stellte in verschiedenen Fällen mehrere durch Türsteher, auch im öffentlichen Verkehrsraum, begangene Körperverletzungen fest, wobei die Türsteher, die teilweise keine Kennzeichnung der sie beschäftigenden Sicherheitsunternehmen trugen, bei Eintreffen der Polizei in das Innere der Lokalitäten verschwanden, um ihre Identifizierung zu erschweren. In einem Beispielfall kam das Sicherheitsunternehmen trotz polizeilicher Hinweise auf die sich aus der Bewachungsverordnung ergebende Kennzeichnungspflicht für Bewachungspersonal dieser auch im Folgenden nicht nach. In weiteren exemplarisch genannten Einzelfällen stellte die Polizei bei Mitarbeitern privater Sicherheitsunternehmen gefälschte Prüfungsbescheinigungen für die Sachkundeprüfung fest.

Ohne zu verkennen, dass die kommunalen Ordnungsbehörden, deren Aufgaben vielfältig und deren personelle Kapazitäten begrenzt sind, umfassende und flächendeckende Kontrollen nicht leisten können, wird vor diesem Hintergrund angemerkt, dass bereits Verbesserungen der Kontrollen zur Qualitätsverbesserung im privaten Sicherheitsgewerbe beitragen und den Standard erhöhen könnten.

Anlagenverzeichnis

- | | |
|----------|--|
| Anlage 1 | Auflistung der Arbeitsgruppenmitglieder |
| Anlage 2 | Thematisch verwandte IMK-Beschlüsse |
| Anlage 3 | Kriterienkatalog „Allgemeine und besondere Anforderungen für Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ der gemeinsamen Projektgruppe des UA FEK und des UA RV „Zertifizierung von Unternehmen im privaten Sicherheitsgewerbe“ vom 19.08.2011 |

Abschlussbericht

der länderoffenen Arbeitsgruppe "Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen"

Anlage 1

Auflistung der Mitglieder der Arbeitsgruppe „Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen“

(alphabetische Reihenfolge)

Nr.	Name	Land	Behörde / Referat
1.	PD Uwe Albers	Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport - Landespolizeipräsidium - Referat 24 (Einsatz und Verkehr)
2.	KOR Fabian Dörner	Bund	Bundesministerium des Innern - Referat ÖS I 1 (Grundsatzangelegenheiten Öffentliche Sicherheit)
3.	MR Thomas Hampel	Bayern	Bayerisches Staatsministerium des Innern - Sachgebiet IC 5 (Einsatz der Polizei)
4.	PR Christian Hylla	Brandenburg	bis 14.03.2013: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg - Referat 44 (Einsatz) <u>ab 15.03.2013:</u> Polizeipräsidium Brandenburg - Behördenstab, Einsatz- und Lagezentrum
5.	MR Volker Klauke (<i>Leitung</i>)	Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport - Landespolizeipräsidium - bis 14.05.2013: Referat P/B 21 (Recht, Präsidialbüro) <u>ab 15.05.2013:</u> Referat 22 (Recht)
6.	POK'in Anke Klemens (<i>Geschäftsstelle</i>)	Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport - Landespolizeipräsidium - Referat 24 (Einsatz und Verkehr)
7.	LPD Knut Lindenau	Niedersachsen	bis 14.05.2013: Polizeidirektion Hannover - Dezernat 12 (Einsatz und Verkehr) <u>ab 15.05.2013:</u> Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport - Landespolizeipräsidium - Landespolizeidirektor, Referat 21 (Strategie, Organisation, Präsidialbüro)
7.	RD'in Claudia Münster	Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Wirtschaft,

Abschlussbericht

der länderoffenen Arbeitsgruppe "Zertifizierung privater Sicherheitsunternehmen"

			Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen - Referat I A 2 (Schutz des geistigen Eigentums, Handwerks- und Gewerbeamt, Kammeraufsicht, allgemeines Wirtschaftsrecht)
8.	RD'in Miriam Oppenheim (Geschäftsführung)	Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport - - Landespolizeipräsidium - bis 14.05.2013: Referat P/B 21 (Recht, Präsidialbüro) <u>ab 15.05.2013:</u> Referat 21 (Strategie, Organisation, Präsidialbüro)

Anlage 2

Bekämpfung der Seepiraterie:

193. IMK am 08./09.12.2011, TOP 24

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den von der länderoffenen Arbeitsgruppe vorgelegten Bericht vom 29.11.11 zu den rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zum Schutz deutscher Handelsschiffe und zur Bekämpfung der Seepiraterie sowie gegebenenfalls erforderlichen Änderungs- bzw. Ergänzungsbedarf zur Kenntnis.
2. Die IMK begrüßt, dass der Bund der Bitte der Länder nachgekommen ist und die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Pirateriefällen außerhalb deutscher Hoheitsgewässer beim Bundeskriminalamt bzw. bei der Bundespolizei gebündelt hat. Die Länder bekräftigen den Beschluss der IMK vom 21./22.06.11 zu TOP 24, Ziffer 2, und gehen davon aus, dass der Bund die derzeitigen rechtlichen Grundlagen für die Ermittlungszuständigkeit der Bundespolizei anpasst.
3. Die IMK hält die unter Ziffer 10 des Berichts dargestellten Handlungsoptionen für geeignet, den Schutz deutscher Handelsschiffe zu erhöhen und Fälle der Seepiraterie zum Nachteil deutscher Interessen zu reduzieren. Sie bittet den BMI, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass die dazu erforderlichen Maßnahmen umgesetzt werden.
4. **Die IMK bittet den BMI, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen,**
 - **eine zeitnahe Änderung / Ergänzung der Gewerbeordnung zum Zwecke einer Zertifizierung privater bewaffneter Sicherheitsdienste gegebenenfalls durch die Bundespolizei einzubringen sowie eine entsprechende Normsetzung dahingehend zu initiieren, dass auf deutschflaggigen Schiffen nur zertifizierte Sicherheitskräfte eingesetzt werden dürfen,**
 - im Hinblick auf die "Eigensicherungsverordnung-See" zu prüfen, inwieweit Melde- und Berichtspflichten bei MSCHOA /UKMTO und inwieweit weitergehende individualisierte BMP im Gefahrenabwehrplan verbindlich festgeschrieben werden können,
 - sich weiterhin auf internationaler Ebene im Sinne der Beschlüsse der IMO vom 16.09.11 für eine Klärung und Harmonisierung des Einsatzes privater bewaffneter Sicherheitsdienste zu verwenden und
 - bei besonderen Situationen eine individuelle Begleitung von deutschen Handelsschiffen durch hoheitliche Kräfte in Betracht zu ziehen.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss (einschließlich des Berichts der AG "Pirateriebekämpfung") dem Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Verteidigung und den Wirtschafts- und Verkehrsministerkonferenzen zu übermitteln.

Verbesserung der Sicherheit bei Fußballspielen:

193. IMK am 08./09.12.2011, TOP 4.4

Beschluss:

1. Die IMK sieht in der jüngsten Entwicklung von Aggression und Gewalt sowie dem Missbrauch von Pyrotechnik im Zusammenhang mit Fußballspielen stetigen Handlungsbedarf der Vereine, Verbände aber auch der Sicherheitsbehörden und der weiteren Netzwerkpartner.
2. Sie begrüßt die anlässlich des Runden Tisches am 14.11.11 durch DFB und DFL geäußerte Bereitschaft, ihr finanzielles Engagement für die Gewaltprävention im Kontext Fußball zu verstärken.
3. Die IMK nimmt insbesondere zur Kenntnis, dass DFB und DFL der Initiative, Pyrotechnik in Stadien zuzulassen, eine klare Absage erteilt haben.
4. ***Um die Sicherheit bei Fußballspielen weiter zu verbessern und die Gewalt wirksam einzudämmen, spricht sich die IMK ergänzend zu den aktuellen Initiativen und Konzepten dafür aus,***
 - die Möglichkeiten, Stadionverbote zu verhängen, noch konsequenter zu nutzen und die Verbote unmittelbar nach den Ereignissen auszusprechen sowie in Gesprächen mit DFB und DFL auf eine bundesweit einheitliche Handhabung hinzuwirken,
 - die Beendigung von Stadionverboten zukünftig von einer positiven Prognose abhängig zu machen,
 - auf die entschlossene Umsetzung der Alkoholkonsumverbote im Fanreiseverkehr im Sinne der Fortschreibung des NKSS hinzuwirken,
 - das Abbrennen von Pyrotechnik konsequent zu unterbinden und hierzu insbesondere die Zugangskontrollen durch qualifizierte Ordnungsdienste weiter zu verbessern,
 - ***ein Zertifizierungsverfahren für Private Sicherheitsunternehmen einzuführen und zukünftig nur noch Kräfte von Privaten Sicherheitsunternehmen in den Stadien einzusetzen, wenn diese Unternehmen zertifiziert sind, um einen einheitlichen Standard zu erreichen*** und
 - die veraltete Technik zur Videobeobachtung in den Fußballstadien auf den neuesten technischen Stand zu bringen.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss der Vorsitzenden der Sportministerkonferenz, der Verkehrsministerkonferenz, der Wirtschaftsministerkonferenz sowie den Präsidenten des DFB und der DFL zu übersenden und sich für dessen Umsetzung einzusetzen.