



Ausarbeitung

Bewachung von Einrichtungen der Bundespolizei durch Private

Bewachung von Einrichtungen der Bundespolizei durch Private

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 022/18

Abschluss der Arbeit: 25. Januar 2018

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Gefragt wird, ob der überwiegende Einsatz privater Sicherheitsdienste zur Bewachung von Einrichtungen der Bundespolizei zulässig wäre. Dabei soll insbesondere auf § 1 Abs. 3 Bundespolizeigesetz (BPolG) eingegangen werden.

2. Bedeutung des § 1 Abs. 3 BPolG

Das BPolG ordnet in seinem § 1 zunächst die Bundespolizei in die Verwaltungsorganisation des Bundes ein (Abs. 1) und bestimmt, dass ihr als Sonderpolizei nur die übertragenen und zugewiesenen Aufgaben zukommen (Abs. 2). In Abs. 3 folgt mit der Eigensicherung zur Gewährleistung der Funktions- und Einsatzfähigkeit eine solche **Aufgabenübertragung**:¹

„Die Bundespolizei sichert ihre Behörden, Verbände, Einheiten und sonstigen Einrichtungen gegen Gefahren, die die Durchführung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, in eigener Zuständigkeit. Die Sicherung beschränkt sich auf die in Satz 1 bezeichneten Einrichtungen sowie auf die Grundstücke, auf denen diese Einrichtungen untergebracht sind.“

Die Bedeutung der Norm ist umstritten. Nach einer Auffassung weist die Vorschrift ein „öffentlich-rechtliches Selbstschutzrecht als Annexkompetenz zur eigentlichen Aufgabenwahrnehmung“ zu und ist bloß deklaratorisch, da „jede Verwaltungsbehörde auch ohne gesetzliche Grundlage berechtigt ist, von außen kommende Störungen des Dienstbetriebes abzuwehren.“² Nach anderer Auffassung obliegt die Eigensicherung „als polizeiliche Aufgabe nicht gleichsam automatisch der BPol“.³ Zutreffend weist bereits die Gesetzesbegründung zum entsprechenden § 5 Bundesgrenzschutzgesetz darauf hin, dass der **Eingriff in Rechte Dritter** mit polizeilichen Mitteln auch bei der Eigensicherung einer **gesetzlichen Grundlage** bedürfe.⁴ Daneben hat die Vorschrift den Zweck, die **Zuständigkeiten** von Bundespolizei und Landespolizeien abzugrenzen.⁵

3. Beleihung und Verwaltungshilfe

Beim Einsatz privater Sicherheitsdienste zur Eigensicherung ist zwischen Beleihung und Verwaltungshilfe zu unterscheiden.

Bei der **Beleihung** wird ein Privater mit der selbständigen Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betraut; er darf sich der Handlungsformen des öffentlichen Rechts bedienen.⁶ Beispiele sind der

1 Vgl. nur Wehr, Bundespolizeigesetz, 2. Aufl. 2015, § 1 Rn. 9.

2 Drewes/Malmberg/Walter, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl. 2015, § 1 Rn. 36.

3 Wehr, BPolG, § 1 Rn. 9.

4 BR-Drs. 491/71, S. 24.

5 BR-Drs. 418/94, S. 38; Wehr, BPolG, § 1 Rn. 9; Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, § 1 Rn. 46; Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 1 BPolG Rn. 12.

6 Burgi, in: Stober/Olschok (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004, J II Rn. 10 f.

TÜV und der Bezirksschornsteinfeger. Die Beleihung darf von Verfassungs wegen nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen.⁷ Für private Sicherheitsdienste ist etwa in § 1 Abs. 3 S. 1 UZwGBw⁸ eine Beleihung vorgesehen: Danach können „zivilen Wachpersonen“ militärische Wachaufgaben der Bundeswehr übertragen werden. Im Bereich der **Bundespolizei** ist eine Beleihung dagegen gesetzlich **nicht vorgesehen** und daher unzulässig. Verfassungsrechtliche Schranken der Beleihung ergeben sich außerdem aus dem sogenannten Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz (GG) und aus dem im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG verankerten staatlichen Gewaltmonopol.⁹

Verwaltungshelfer ist dagegen ein Privater, der Hilfätigkeiten im Auftrag und nach Weisung einer Behörde wahrnimmt. Bekanntes Beispiel ist der Abschleppunternehmer, der für die Polizei ein falsch geparktes Fahrzeug abschleppt. Öffentlich-rechtliche Handlungsformen stehen dem Verwaltungshelfer nicht zur Verfügung; er übt keine eigene Hoheitsmacht aus.¹⁰ Seine Beauftragung setzt keine gesetzliche Grundlage voraus.¹¹ Verwaltungshelfer können daher, auch zur Sicherung von Einrichtungen der Bundespolizei, mit Bewachungsaufgaben beauftragt werden. Ihnen stehen aber **keine polizeilichen Mittel** zur Verfügung: Sie können also keine Verwaltungsakte erlassen und sich nicht auf polizeiliche Ermächtigungsgrundlagen berufen. Sie können lediglich ein ihnen übertragenes **Hausrecht** ausüben, wobei sie den gleichen Bindungen unterliegen wie der öffentlich-rechtliche Hausrechtsinhaber.¹² Daneben stehen ihnen sogenannte **Jedermannrechte** zu (insbesondere Notwehr, Nothilfe, Festnahmerecht nach § 127 Abs. 1 Strafprozessordnung).¹³

7 BVerwG NVwZ 2011, 368, 370; Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 163.

8 Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und verbündeter Streitkräfte sowie zivile Wachpersonen vom 12. August 1965, BGBl. I S. 796.

9 Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 161; Burgi, in: Stober/Olschok (Hrsg.), Sicherheitsgewerberecht, J II Rn. 19 ff.

10 Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 33. Lfg. 2017, § 40 Rn. 280 f.; Burgi, in: Stober/Olschok (Hrsg.), Sicherheitsgewerberecht, J II Rn. 29 f.

11 Kirchhof, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 81. Lfg. 2017, Art. 83 Rn. 116; Burgi, in: Stober/Olschok (Hrsg.), Sicherheitsgewerberecht, J II Rn. 33.

12 Vgl. nur Ernst, Die Wahrnehmung des öffentlichen Hausrechts durch private Sicherheitsdienste, NVwZ 2015, 333.

13 Drewes/Malmberg/Walter, BPolG, § 1 Rn. 45; Burgi, in: Stober/Olschok (Hrsg.), Sicherheitsgewerberecht, J II Rn. 36 f.