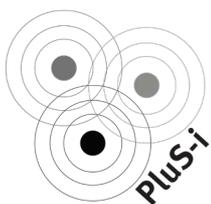


› Juristische Betrachtung des pluralen Polizierens

Mit Vorwort von PluS-i zur Einbettung in das Projekt

Andreas Ruch

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW



Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion

Interdisziplinäre Analysen für ein kontextadäquates, legitimes,
effizientes und effektives plurales Polizieren

Working Paper Nr. 8

PluS-i Working Paper Serie: Nr. 8/2020

herausgegeben von der BMBF geförderten Nachwuchsforschungsgruppe
PluS-i: Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion –
interdisziplinäre Analysen für ein kontextadäquates, legitimes, effizientes
und effektives plurales Polizieren

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

im Rahmen der Bekanntmachung „Nachwuchsförderung durch interdisziplinären Kompetenzaufbau“ des Rahmenprogramms der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit 2012-2017“.

Die PluS-i Working Paper Serie dient der Diskussion und Verbreitung vorläufiger Forschungserkenntnisse und Projektinformationen. Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt des Working Papers liegt bei den jeweiligen Autor_innen. Alle Working Paper sind kostenfrei über die Projektwebsite www.plus-i.de zu beziehen.

Copyright: PluS-i

Andreas Ruch

Juristische Betrachtung des pluralen Polizierens

PluS-i Working Paper Nr. 8/2020

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Impressum

PluS-i Working Papers

PluS-i Nachwuchsforschungsgruppe
Dr. Nathalie Hirschmann
c/o Institut für Politikwissenschaft
Nachwuchsforschungsgruppe PluS-i
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Scharnhorststraße 100
48151 Münster
Tel: 0251 – 83 30533

Münster, April 2020

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort.....	2
1. Einleitung.....	3
1.1 Gegenstand und Ziel der Darstellung.....	3
1.2 Fragestellungen	3
1.3 Gang der Untersuchung.....	5
1.4 Methodische Hinweise.....	5
2. Rechtliche Bewertung und rechtliche Grenzen des pluralen Polizierens.....	6
2.1 Rechtliche Bewertung der Einbindung der gewerblichen Sicherheit und des ehrenamtlichen Polizierens in traditionell hoheitliche Aufgabenbereiche.....	6
2.1.1 Beobachtungen und Feststellungen des Projekts PluS-i	6
2.1.2 Rechtliche Bewertung der Tätigkeit von Akteuren der gewerblichen Sicherheit im öffentlichen Raum	8
2.2 Rechtliche Grenzen der Einbindung des gewerblichen Polizierens in Sicherheitsaufgaben.....	14
2.2.1 Beobachtungen und Feststellungen des Projekts PluS-i	14
2.2.2 Rechtliche Leitlinien bei der Übertragung von hoheitlichen Aufgaben an gewerbliche Akteure	16
3. Zusammenfassende Beantwortung der Fragestellungen	20
Literatur	22

Vorwort

Zur Einbettung des juristischen Working Papers in das Projekt PluS-i

Das Forschungsprojekt „Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion“ (PluS-i) befasst sich aus sozial-, politik-, verwaltungs- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive mit dem Phänomen des pluralen Polizierens in fünf deutschen Städten. Unter pluralen Polizieren wird „koexistente und/oder kooperative personelle Bewachung, Bestreifung und/oder sichtbare technische Überwachung sowie unmittelbar daraus resultierender Maßnahmen in öffentlich zugänglichen Räumen durch mindestens zwei unterschiedliche, abgrenzbare Akteuren in deckungsgleichen, sich überschneidenden oder aneinander angrenzenden Zuständigkeitsbereichen“ (Hirschmann & John 2019, S. 2) verstanden.

Ziel des Projektes ist es, die Ausgestaltung des pluralen Polizierens in den Untersuchungsstädten in Form von Modellen zu beschreiben, diese miteinander zu vergleichen und auf ihre jeweiligen Stärken und Schwächen zu untersuchen. Dabei stehen die Aspekte der Kontextadäquanz, der Legitimität, der Effizienz und der Effektivität im Fokus (Hirschmann & John 2019). Im Vorfeld des Projektes wurde angenommen, dass die vorfindbaren Modelle in den Untersuchungsstädten zunächst einmal grundsätzlich nicht gegen geltendes Recht verstoßen. Aus diesem Grund wurde der Aspekt der Rechtmäßigkeit im Kontext der PluS-i Betrachtungen als kein im Fokus stehendes Bewertungskriterium betrachtet und erhielt kein eigenständiges Arbeitspaket, wie dies für die Aspekte der Kontextadäquanz, der Legitimität, der Effizienz und der Effektivität der Fall war. Um der rechtswissenschaftlichen Betrachtung des pluralen Polizierens jedoch nicht ihre Relevanz abzuspochen und zu klären, inwieweit es in der alltäglichen Praxis des Polizierens möglicherweise zu rechtlich umstrittenen Aspekten und Risiken in Form von Grenzüberschreitungen kommt, wurde eine rechtswissenschaftliche Betrachtung der in den Untersuchungsstädten vorgefundenen Ausgestaltung des pluralen Polizierens in Auftrag gegeben.

Das Ziel der hier vorgenommenen rechtswissenschaftlichen Betrachtung ist es, die unterschiedlichen Ansätze des pluralen Polizierens anhand von ausgewählten Praxisbeispielen auf mögliche rechtliche Problemstellungen hin zu überprüfen. So wurden dem Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Andreas Ruch anonymisierte Interviewpassagen der ersten Datenerhebungsphase aus 2018 mit polizierenden Akteuren zur Verfügung gestellt, die sich mit einer allgemeinen Rechtskonformität bzw. Aufgabenverteilungen im Bereich des Polizierens sowie mit dem in der Praxis auftauchenden Problem der fehlenden Unterscheidbarkeit der verschiedenen polizierenden Akteure infolge ähnlicher Uniformierung oder Benennung befassen. Die weitere Eingrenzung der Themenbearbeitung sowie die Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Betrachtung werden nun nachfolgend von Prof. Dr. Andreas Ruch beschrieben.

Juristische Betrachtung des pluralen Polizierens

Prof. Dr. Andreas Ruch, Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW

1. Einleitung

1.1 Gegenstand und Ziel der Darstellung

„Das Forschungsprojekt ‚PluS-i – Pluralisierung lokaler urbaner Sicherheitsproduktion – interdisziplinäre Analysen für ein kontextadäquates, legitimes, effizientes und effektives plurales Polizieren‘ widmet sich aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Perspektiven der Praxis, Politik und Entwicklung der sichtbaren Akteursvielfalt in all seiner Heterogenität. Im Zentrum steht dabei das in der Fachöffentlichkeit unter dem Begriff des plural policing bzw. pluralen Polizierens diskutierte Handlungsfeld urbaner Sicherheitsproduktion.“ (Hirschmann & John 2019, S. 2).

Dieses Working Paper ergänzt das Forschungsprojekt PluS-i um eine rechtswissenschaftliche Perspektive. Ausgewählte Phänomene des pluralen Polizierens werden in die rechtswissenschaftliche Diskussion eingeordnet und einer rechtlichen Bewertung unterzogen. Der Beitrag will hierdurch Forschenden einen Hinweis darauf geben, wo das Projekt PluS-i relevante juristische Fragestellungen als Anknüpfungspunkt für vertiefende oder erweiternde Untersuchungen bietet. Zugleich soll er Praktiker*innen darauf hinweisen, welche Handlungsformen und Kooperationen mit rechtlichen Risiken für die einzelnen Akteure und die beteiligten Behörden behaftet sein können.

1.2 Fragestellungen

Für die Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes dieses Working Papers und die daran anknüpfende Formulierung der Fragestellungen boten sich zunächst zwei Schwerpunkte an. Insbesondere in denjenigen Untersuchungsstädten, die als sog. *behördliches* oder *integratives Modell* beschrieben werden¹, wurde eine Bündelung verschiedener Akteure (Polizei,

¹ Im Rahmen des PluS-i Projektes sind vier Modelle identifiziert worden: das hybride Modell (Untersuchungsstadt A) bestehend aus landespolizeilichem, kommunalem und gewerblichem Polizieren im öffentlichen Raum, das integrative Modell (Untersuchungsstadt B) bestehend aus landespolizeilichem, kommunalen und in die Kommune integriertes gewerbliches Polizieren im öffentlichen Raum, das öffentliche Modell (Untersuchungsstadt C und E) bestehend aus landespolizeilichem, kommunalem, ehrenamtlichem und subpolizeilichem Polizieren im öffentlichen Raum und das behördliche Modell (Untersuchungsstadt D) bestehend aus landespolizeilichem und kommunalem Polizieren im öffentlichen Raum (bundespolizeiliches Polizieren kommt zwar in allen Modellen vor, wurde aber für die weitere Betrachtung nicht weiter berücksichtigt). Zur Modellbeschreibung der Untersuchungsstädte im Rahmen des PluS-i Projektes siehe John & Hirschmann 2020.

Ordnungsbehörde, Jugendamt, Zoll, Feuerwehr o.ä.) bei der Herstellung und Durchsetzung von öffentlicher Sicherheit festgestellt. Daneben konnten in allen Untersuchungsstädten Formen des gewerblichen Polizierens identifiziert werden (John et al. 2018, S. 12); in einzelnen Untersuchungsstädten wurde zudem eine Einbindung von Akteuren der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachten (ehrenamtlich Handelnder/ehrenamtliches Polizieren) berichtet.

Der Schwerpunkt dieser Darstellung wurde auf die Einbindung gewerblicher Akteure und ehrenamtlich Handelnder in die staatliche Gewährleistung und Durchsetzung von Sicherheit gelegt. Grund dafür sind juristische Erwägungen. Denn gewerbliche Akteure bewegen sich innerhalb eines schmaleren Kompetenzrahmens als dies bei öffentlich-rechtlichen Akteuren der Fall ist. Die Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen und gewerblichen Akteuren berührt daher nicht nur die Frage nach dem ‚Ob‘ der Zulässigkeit, sondern auch die Frage danach, wie und innerhalb welcher Grenzen die Tätigkeit gewerblicher und ehrenamtlicher Akteure auszugestalten ist.²

Im Einzelnen wird es in diesem Working Paper um eine Konzentration auf das hybride Modell sowie das öffentliche Modell und die Beantwortung folgender Fragen gehen:

Wie ist die in den Untersuchungsstädten festgestellte Einbindung von gewerblichen Akteuren und ehrenamtlich Handelnder in Sicherheitsaufgaben rechtlich zu bewerten?

Inwieweit sind die in einzelnen Interviews geäußerten Überlegungen zur Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Private³ rechtlich zulässig?

Der Charakter dieses Beitrags als ‚Working Paper‘ gibt Anlass zu einem einschränkenden Hinweis: Auch wenn der Anspruch besteht, die Fragestellungen möglichst präzise rechtlich zu bewerten, kann in diesem Beitrag nicht erschöpfend auf jeden juristischen Teilbereich eines Einzelproblems eingegangen werden. Denn zugleich soll der praktische Ansatz des Projekts berücksichtigt werden, der es erfordert, auf einzelne im Projekt PluS-i beschriebene Handlungsformen mit der notwendigen juristischen Präzision einerseits und der erforderlichen Praxistauglichkeit der Aussagen andererseits einzugehen.

² Für die in den letzten Jahren verstärkt zu beobachtende Zusammenarbeit verschiedener öffentlich-rechtlicher Akteure (sog. administrativer Ansatz) und die daraus erwachsenden rechtlichen und kriminologischen Fragen vgl. Feltes & Rauls (2020).

³ Unter den Begriff ‚Private‘ werden hier im juristischen Sinne alle nicht-originär staatlichen Akteure gefasst. ‚Private‘ meint hier also gewerbliche Akteure und ehrenamtlich Handelnde.

1.3 Gang der Untersuchung

Den Kern dieser Darstellung bildet das nachfolgende Kapitel (2.), welches in zwei Unterkapitel aufgegliedert ist. Im ersten Unterkapitel (2.1.) erfolgt eine rechtliche Bewertung derjenigen Formen des pluralen Polizierens, bei denen gewerbliche Akteure oder Handelnde des ehrenamtlichen Polizierens allein oder gemeinsam mit staatlichen Akteuren Sicherheitsaufgaben wahrnehmen. Das zweite Unterkapitel (2.2.) befasst sich mit der rechtlichen Zulässigkeit der möglichen Übertragung von Kompetenzen zur Erledigung polizeilicher Routinetätigkeiten (z.B. Identitätsfeststellung, Datenabgleich, Überwachung des ruhenden Verkehrs) an Akteure der gewerblichen Sicherheit. Dem Working Paper vorgelagert war eine Auswertung der Modellbeschreibungen und Einzelinterviews des Forschungsprojekts PluS-i auf rechtlich relevante Feststellungen und Beobachtungen. Das Ergebnis dieser Auswertung wird jeweils zu Beginn der vorgenannten Unterkapitel dargestellt (2.1.1. bzw. 2.2.1.); an diese Darstellung anknüpfend werden die einzelnen Feststellungen und Beobachtungen einer rechtlichen Bewertung unterzogen. In einem abschließenden Kapitel (3.) erfolgt eine zusammenfassende Beantwortung der Fragestellungen.

1.4 Methodische Hinweise

Für die vorliegende Untersuchung ist vor allem die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen Akteuren und privatrechtlich organisierten Akteuren von Bedeutung. Im juristischen Sinne hängt von dieser Einordnung – verkürzt ausgedrückt – ab, inwieweit dem Akteur lediglich die sog. Jedermannsrechte (insbes. allgemeines Festnahmerecht, Rechte der Notwehr und Nothilfe) zustehen oder ob dieser als Träger hoheitlicher Gewalt auf weitergehende Befugnisse zurückgreifen darf. Da diese Unterscheidung eine juristische Differenzierung voraussetzt und vornimmt, wird im weiteren Verlauf dieser Untersuchung überwiegend auf juristische Kategorien zurückgegriffen. An einzelnen Stellen werden sich daher begriffliche Unterschiede im Vergleich zu den im Forschungsprojekt PluS-i verwendeten soziologischen, politikwissenschaftlichen, wirtschaftswissenschaftlichen und sozial- bzw. verwaltungswissenschaftlichen Kategorien nicht vermeiden lassen.

2. Rechtliche Bewertung und rechtliche Grenzen des pluralen Polizierens

2.1 Rechtliche Bewertung der Einbindung der gewerblichen Sicherheit und des ehrenamtlichen Polizierens in traditionell hoheitliche Aufgabenbereiche

2.1.1 Beobachtungen und Feststellungen des Projekts PluS-i

Klassische Handlungsfelder von Akteuren der gewerblichen Sicherheit sind private oder privatisierte Räume wie z.B. Einkaufszentren, Diskotheken oder Gaststätten. Insbesondere wenn es um die Sicherung öffentlich zugänglicher, aber privatwirtschaftlich organisierter Räume – typischerweise Bahnhöfe, U-Bahn-Stationen oder größere Einkaufspassagen – geht, sind privatrechtliche Akteure auch im öffentlichen Raum sichtbar. Zum Ausdruck kommt dies vornehmlich im hybriden Modell A, „wo das uniformierte Personal des gewerblichen Akteurs auch in weiteren Bereichen des innerstädtischen öffentlichen Raums sichtbar“ ist (John & Hirschmann 2020).

Von rechtlichem Interesse ist die Tätigkeit privater – also gewerblicher und ehrenamtlicher – Akteure immer dann, wenn diese ihren originären Zuständigkeitsbereich – Schutz der Rechte des Auftraggebers – verlassen. Dazu lässt sich für das hybride Modell (Untersuchungsstadt A) folgendes Zitat finden:

„Oder man könnte drüber hinweg gucken, wenn jetzt eine Sachbeschädigung oder eine körperliche Auseinandersetzung im Innenstadtbereich stattfindet, könnte man objektiv sagen ‚Ja gut, ist nicht unser Aufgabenbereich, geht uns nichts an.‘ Aber mein Kollege und ich, wir hatten halt die, den Drang dazu auch den Leuten zu helfen.“ (A-G6-2018: 120)⁴.

Es erscheint plausibel, dass die befragte Person keinen Einzelfall geschildert hat. Denn insbesondere bei der Sicherung verschiedener Objekte (z.B. verschiedene U-Bahn-Stationen oder verschiedene Ladengeschäfte) bewegen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sicherheitsdienstes zwingend im öffentlichen Raum und machen dabei eigene Wahrnehmungen.

Davon abzugrenzen sind Fälle, in denen Akteure der gewerblichen Sicherheit eigenmächtig Rechtsverletzungen abwehren und verfolgen. Besonders ins Auge fällt folgende Interviewpassage, die sich auf den oben geschilderten Vorgang des auf eigene Initiative erfolgenden Tätigwerdens im öffentlichen Raum bezieht:

⁴ Der erste Buchstabe kennzeichnet die jeweilige Untersuchungsstadt und der zweite Buchstabe den jeweiligen Akteurskreis (in diesem Working Paper LandesPolizei und Gewerbe). Die Ziffern nach dem Doppelpunkt beziehen sich auf den jeweiligen Absatz im Transkript.

„Da haben irgendwelche Engländer in der Stadt Theater gemacht und wir haben halt die Polizei informiert. Und die halt zusammen mit der Polizei dann festgenommen. (...) wir haben die Festnahme dann schon gemeinsam getätigt“ (A-G6-2018: 120).

Bemerkenswert ist hierbei, dass die Akteure der gewerblichen Sicherheit die Zuständigkeit nicht – wie es unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Kompetenzverteilung zu erwarten gewesen wäre – an die Polizei übertragen haben. Stattdessen haben sie auch an der Festnahme der Personen mitgewirkt, obwohl hierzu angesichts der Anwesenheit der nunmehr allein zuständigen Polizei kein Anlass bestand.

Unabhängig von der konkreten Aufgabenwahrnehmung entsteht hierdurch eine unbeabsichtigte – wenngleich gesellschaftlich nicht unerwünschte – Präsenzwirkung, die allein schon durch die Uniformierung oder auch Lackierung der PKW erzielt wird. Aus den Interviews für das öffentliche Modell wird in diesem Zusammenhang eine Verwechslungsgefahr beschrieben:

„Ja natürlich gibt es innerhalb der Polizei in Bundesland E [...] [das ehrenamtliche Polizieren]. Es gibt [...] [subpolizeiliches Polizieren], es gibt hier in Stadt E noch von der Stadt [...] [kommunales Polizieren], dann gibt es noch [...] [den kommunalen Akteur im Bereich Verkehr]. Dann wenn wir allein nur vom optischen sprechen, haben viele Sicherheitsdienste ähnliche Uniformen wie wir. Die Busfahrer der Verkehrsbetrieb Stadt E haben die ähnliche Uniform wie wir. Es gibt zum Beispiel, wenn Sie da morgen noch da sein sollten, gehen Sie doch mal zu Bürozeiten über die Straße 1 (Stadt E), da gibt es Sicherheitsleute. Die Uniform sieht eins zu eins aus wie unsere, nur das die Wappen anders sind und die Dienstgradschlaufen anders sind, aber ich denke ja.“ (E-LP3-2018: 104).

Ähnliche Phänomene werden in Bezug auf das ehrenamtliche Polizieren geschildert:

„Also, nachdem die jetzt ja auch auf blau umgestellt werden und exakt die gleiche Uniform haben kann man glaube ich keinem Bürger einen Vorwurf machen, dass er nicht den Unterschied zwischen einem fertigen Polizisten und einem Freiwilligen erkennt. Verwechslungsgefahr 100%.“ (D-LP3-2018: 272).

Die Interviewpassagen lassen über die Modellstädte hinweg erkennen, dass auf Seiten der Polizierenden und auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger nicht trennscharf zwischen staatlichen Akteuren auf der einen und gewerblichen bzw. ehrenamtlichen Akteuren auf der anderen Seite differenziert wird. Erstere – die gewerblich Polizierenden – beschränken ihre Tätigkeit nicht auf die von dem Auftraggeber zugewiesenen Zuständigkeitsbereiche, letztere – die Bürgerinnen und Bürger – schreiben uniformierten Personen eine Allgemeinzuständigkeit für Anliegen der privaten *und* öffentlichen Sicherheit zu, und zwar ohne Rücksicht auf rechtliche Zuständigkeiten und Befugnissen.

2.1.2 Rechtliche Bewertung der Tätigkeit von Akteuren der gewerblichen Sicherheit im öffentlichen Raum

Grundsätzliche Fragen

Nach traditionellem Verständnis handeln staatliche Akteure im öffentlichen Raum, private Akteure hingegen im privaten Raum. Diese nach räumlichen Sphären vorgenommene Trennung (vgl. Gusy 2001, S. 344f.) ist in den vergangenen Jahrzehnten mehr und mehr aufgeweicht worden. Im Alltag deutlich sichtbar wird dies im Zusammenhang mit der (Teil-)Privatisierung des öffentlichen Raums. In Einkaufszentren, an Bahnhöfen und in öffentlichen Verkehrsmitteln zeigen private Sicherheitsdienstleister ebenso Präsenz wie bei Sport- und Großveranstaltungen. Diese im Forschungsprojekt PluS-i beobachtete Form des gewerblichen Polizierens lässt sich rechtlich als – beabsichtigte oder unbeabsichtigte – Nebenfolge der gewerbsmäßigen Bewachung von Privatpersonen oder Unternehmen („Bewachungsgewerbe“ im Sinne des § 34a Gewerbeordnung) charakterisieren. Neben dieser den Alltag der Bürgerinnen und Bürger begleitenden Tätigkeit gewerblicher Sicherheit findet eine Übernahme von Sicherheitsaufgaben durch Private auch an kritischer Infrastruktur statt, z.B. indem Privatunternehmen die Sicherheit an Flughäfen (§ 16a Luftsicherheitsgesetz) gewährleisten oder militärische Liegenschaften (§ 1 Abs. 3 Unmittelbarer-Zwang-Gesetz-Bundeswehr) bewachen.

Aus vorgenannten Beispielen, die allesamt eine gesetzliche Grundlage haben, wird ersichtlich, dass das staatliche Gewaltmonopol die Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private nicht schlechthin verbietet. Denn Gewaltmonopol bedeutet zunächst einmal lediglich, dass der Staat die rechtlichen Regeln der Gewaltausübung bestimmt und nicht, dass ausschließlich der Staat Gewalt ausübt (Gusy 2001, S. 347). Zum Ausdruck kommt dieser Gedanke beispielsweise in § 1 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, wonach der Schutz privater Rechte der Polizei nur dann obliegt, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde. Die Polizei wirkt beim Schutz privater Rechte zwar mit und wird dies in aller Regel auch tun, da die Verletzung privater Rechte meist auch die Verletzung von Strafgesetzen oder sonstiger öffentlich-rechtlicher Vorschriften bedeutet. Gleichzeitig sind mit dieser gesetzlichen Zuschreibung (die sich sinngemäß in allen Landespolizeigesetzen findet) Privatpersonen für den Schutz ihrer privaten Rechte zuständig und haben sich hierzu zuvorderst privatrechtlicher Hilfe zu bedienen.

Die Grenze des rechtlich Zulässigen ist dann erreicht, wenn Privatpersonen oder -unternehmen hoheitliche Aufgaben wie z.B. Durchsuchungen oder Befragungen vornehmen (vgl. Rachor & Roggan 2018, S. 215). Denn grundsätzlich stehen Privaten lediglich die sog. Jedermannsrechte zu, worunter insbesondere das Recht zur vorläufigen Festnahme und der Rückgriff auf Notwehr- und Nothilferechte zu verstehen ist. Sollen Private hoheitliche Befugnisse – wie in obigen Beispielen an Flughäfen oder militärischen Einrichtungen – wahrnehmen, bedarf es einer Beleihung. Hierbei beauftragt und ermächtigt der Staat durch Gesetz

eine private Person⁵, selbständig bestimmte Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Verwaltung wahrzunehmen und hierbei hoheitliche Befugnisse wahrzunehmen (Ibler 2008, Art. 86 Rn. 75). An einer solchen Beleihung fehlt es den im Forschungsprojekt PluS-i genannten Akteuren der gewerblichen Sicherheit jedoch. Ihr Handeln im öffentlichen Raum ist damit zwar zulässig – allerdings nur soweit sie keine hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen und keine hoheitlichen Befugnisse gebrauchen.

Begrenzte rechtliche Befugnisse von Akteuren der gewerblichen Sicherheit im öffentlichen Raum

Während sich in den letzten Jahren die räumlichen Tätigkeitsbereiche von staatlichen und gewerblichen Akteuren zunehmend durchmischt haben und vermehrt Aufgaben auf Private ausgelagert worden sind, ist der Befugnisrahmen für nicht-beliehene private Akteure unverändert geblieben.

§ 34a Abs. 5 GewO legt fest, dass Beschäftigte des Bewachungsgewerbes bei privatrechtlichem Tätigwerden nur folgende Rechte ausüben dürfen: die Rechte, die Jedermann im Falle einer Notwehr, eines Notstandes oder einer Selbsthilfe zustehen sowie die den Beschäftigten vom jeweiligen Auftraggeber vertraglich übertragenen Selbsthilferechte. Die Vorschrift hat letztlich nur eine klarstellende Funktion und weist Akteuren der gewerblichen Sicherheit keine speziellen Befugnisse zu (vgl. Marcks 2018, § 34a Rn. 47). Im Einzelnen kommen als solche Rechte in Betracht die zivilrechtlichen Selbsthilferechte wie §§ 859, 227 ff. BGB, die Notwehr- und Notstandsrechte aus den §§ 32 ff. StGB und das Verfolgungs- und Festnahmerecht aus § 127 StPO (Sommer 2020, § 81 Rn. 16). Die vorgenannten Rechte bezwecken in erster Linie den Schutz von Individualrechtsgütern.

Als rechtlich unproblematisch erscheinen daher diejenigen Fallbeispiele aus dem Forschungsprojekt PluS-i, in denen privatrechtlich tätige Sicherheitskräfte gelegentlich ihrer Bewachungsaufgaben zum Schutz von Individualrechtsgütern Dritter tätig werden.

Beispielhaft zu benennen ist hier das Einschreiten bei Körperverletzungsdelikten (Nothilfe, § 32 StGB), die vorläufige Festnahme von Tatverdächtigen einer Sachbeschädigung (z.B. durch Vandalismus oder Graffiti im öffentlichen Nahverkehr) bis zum Eintreffen der Polizei (Vorläufige Festnahme, § 127 Abs. 1 StPO) oder die in einem oben zitierten Interview geschilderte Hilfeleistung bei Sachbeschädigungen und Körperverletzungen im Innenstadtbereich.⁶

⁵ In der Regel wird es sich hierbei um eine gewerblich tätige Person handeln. Rechtlich nicht ausgeschlossen ist es, eine ehrenamtlich handelnde Person zu beleihen.

⁶ A-G6-2018: 120.

Problematisch ist hingegen die in einem Interview berichtete gemeinsame Festnahme durch Polizei und gewerbliches Sicherheitspersonal.⁷ Interpretiert man die Aussagen als gemeinschaftliches Tätigwerden von gewerblicher Sicherheit und Polizei, so dürften die Grenzen des allgemeinen Festnahmerechts aus § 127 Abs. 1 StPO überschritten worden sein. Denn bei Eintreffen der Polizei entfallen im Regelfall die tatbestandlichen Voraussetzungen des allgemeinen Festnahmerechts; jedenfalls ist die Festnahmehandlung privater Personen nicht mehr erforderlich und ihr Handeln damit insgesamt unverhältnismäßig. Das Vorliegen allgemeiner Rechtfertigungsgründe (insbes. Nothilfe) erscheint im Falle des Eintreffens der Polizei (sieht man einmal von extrem gelagerten Ausnahmefällen eines ‚polizeilichen Notstands‘ ab) nicht plausibel.

Das geschilderte Fallbeispiel einer *gemeinsamen* Festnahme durch gewerbliche Sicherheit und Polizei im hybriden Modell ist daher als mutmaßlich rechtswidrig einzustufen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass privatrechtlich organisierten und außerhalb der Beleihung tätigen gewerblichen Akteuren in der Regel keine Befugnisse zum Schutz von Rechtsgütern der Allgemeinheit zustehen (vgl. Finger & Müller 2004, S. 954).⁸ Dies gilt unabhängig davon, welche Bezeichnung die Akteure der gewerblichen Sicherheit tragen. Es macht also keinen Unterschied, ob gewerbliches Sicherheitspersonal als ‚Security-Mitarbeiter‘ eines Einkaufszentrums oder als ‚City-Streife‘ eines kommunalen Trägers eingesetzt werden.

Auch unter dem Etikett einer ‚City-Streife‘ tätigen gewerblichen Sicherheitskräften stehen daher keinerlei polizeiliche Eingriffsbefugnisse zur allgemeinen Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu.

Noch weiter gehen Rachor und Roggan (2018, S. 216), die schon für die *Präsenz* von Ordnungskräften mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine hoheitsrechtliche Befugnisnorm fordern. Diese Ansicht kann sich auf den Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG berufen, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Gewerbliche Sicherheitskräfte stehen aber gerade nicht in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Es ist durchaus überzeugend, mit Rachor und Roggan bereits in einer auf dauerhaften Präsenz ausgelegten Tätigkeit gewerblicher Akteure im öffentlichen Raum eine hoheitliche Maßnahme zu sehen, da eine gewollte Parallelität zum Streifengang und zur

⁷ A-G6-2018: 120 und A-G6-2018: 124.

⁸ In engen Grenzen können Privatpersonen auch über § 127 Abs. 1 StPO und über § 34 StGB Rechtsgüter der Allgemeinheit schützen. Dieser Aspekt hat jedoch nur eine geringe praktische Relevanz.

Streifenfahrt von Polizei- und Ordnungsbeamten besteht. Da für einen Streifendienst gewerblicher Akteure eine spezifische Rechtsgrundlage fehlt, bestehen Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer entsprechenden Tätigkeit.⁹

Öffentlich-rechtliche Bindungen bei Einsatz gewerblicher Akteure durch öffentlich-rechtliche Stellen

Soweit Behörden für die Erfüllung ihrer Aufgaben auf privatrechtlich organisierte Akteure zurückgreifen, folgt dies oftmals fiskalischen Erwägungen. Während die ‚Flucht ins Privatrecht‘ für die tarifliche Ausgestaltung der Arbeits- und Dienstverträge noch zulässig sein mag, ist dies hinsichtlich der Grundrechtsbindung von Trägern öffentlicher Gewalt nicht möglich. Es entspricht nämlich ständiger Rechtsprechung, dass die Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt unabhängig von den gewählten privat- oder öffentlich-rechtlichen Handlungsformen gilt (vgl. Bundesverfassungsgericht 2016).

Eine Rolle spielt dies vor allem für Hausrechtsinhaber, die eine öffentlich-rechtliche Rechtsform aufweisen und private Sicherheitsdienste einsetzen. In erster Linie ist hier an Verkehrsunternehmen zu denken, die innerhalb der Bahnhöfe und Verkehrsmittel gewerbliche Sicherheitskräfte beschäftigen und diese mit der Wahrung des Hausrechts beauftragen. Durch ihre Grundrechtsbindung müssen die öffentlich-rechtlichen Träger bei der Durchsetzung des Hausrechts den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Dasselbe gilt für Beschäftigte privater Sicherheitsdienste, die mit der Wahrnehmung und Durchsetzung des Hausrechts beauftragt worden sind. Die praktische Konsequenz: Zwar verpflichtet § 34a Abs. 5 S. 2 GewO gewerbliche Sicherheitsdienste lediglich dazu, bei Inanspruchnahme der Jedermanns- und Notwehrrechte den Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten. Diese Privilegierung ist jedoch ausgehebelt, sofern der Auftraggeber eine öffentlich-rechtliche Rechtsform innehat. Die Maßnahmen des Personals gewerblicher Sicherheitsdienste müssen daher nicht nur erforderlich, sondern auch angemessen sein (Ernst 2015, S. 336). Gewerbliche Sicherheitskräfte unterliegen damit dem Übermaßverbot, welches sicherstellen soll, dass der Nutzen der Maßnahme zu den dadurch herbeigeführten Beeinträchtigungen nicht außer Verhältnis steht (Grzeszick 2006, Art. 20 GG Rn. 117). Ernst (2015, S. 338) weist daher folgerichtig darauf hin, dass beim Einsatz gewerblichen Sicherheitspersonals durch öffentlich-rechtliche Träger an „die Stelle des Besten aus beiden Welten [...] eine Kumulation der Nachteile [tritt]. Dass dieses Modell dennoch beliebt ist, lässt sich nur mit einem geringeren Kostenaufwand erklären.“

Es kann bezweifelt werden, dass diese unmittelbare Grundrechtsbindung privater Sicherheitskräfte im öffentlichen Auftrag den Beteiligten hinreichend bewusst ist und die getroffenen Maßnahmen stets einer Abwägung zwischen ihrem Nutzen und den auf Seiten des Betroffenen herbeigeführten Beeinträchtigungen genügen. Zu denken ist hier etwa an die Verweisung von gesellschaftlichen Randgruppen (z.B. Wohnungslose) aus Bahnhofsgebäuden,

⁹ Angesichts des Funktionsvorbehalts aus Art. 33 Abs. 4 GG ist fraglich, ob eine solche Rechtsgrundlage überhaupt in verfassungskonformer Weise geschaffen werden kann.

sofern diese sich dort lediglich aufhalten und die öffentliche Sicherheit nicht beeinträchtigen. In der „Fraport-Entscheidung“ stellte das Verfassungsgericht klar, dass es dem gemischtwirtschaftlich organisierten Frankfurter Flughafen untersagt sei, das private Hausrecht mit dem Ziel durchzusetzen, „eine ‚Wohlfühlatmosphäre‘ in einer reinen Welt des Konsums zu schaffen, die von politischen Diskussionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen frei bleibt. Ein vom Elend der Welt unbeschwertes Gemüt des Bürgers ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf.“ (Bundesverfassungsgericht 2011, Rn. 103). Ernst (2015, S. 336) weist angesichts der vorgenannten Entscheidung des Verfassungsgerichts zutreffend darauf hin, dass es „nicht nachvollziehbar und rechtswidrig“ sei, dass die öffentlich-rechtlich organisierte Deutsche Bahn AG pauschal unter anderem das Sitzen auf dem Boden oder das Betteln verbietet und das Verteilen von Flugblättern oder öffentliche Versammlungen nur nach Genehmigung durch die Deutsche Bahn gestattet.¹⁰

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass entsprechende Hausordnungen und darauf gründende Maßnahmen nicht mit der Rechtslage in Einklang zu bringen sind.

Beim Einsatz gewerblicher Akteure durch öffentlich-rechtliche Stellen greifen öffentlich-rechtliche Bindungen auch auf gewerbliche Akteure durch. Die Ausübung von Jedermanns-, Notwehr- und Selbsthilferechten ist daher nur bei Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtmäßig.

Sonderkonstellation ‚Ehrenamtliches Polizieren‘

Die in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Sachsen existierenden Ehrenamtlichen der Freiwilligen Polizeidienste bzw. der Sicherheitswachen sind rechtlich dazu ermächtigt, hoheitliche Maßnahmen gegenüber Bürgerinnen und Bürgern zu treffen (z.B. Identitätsfeststellung, Befragung, Platzverweisung) und diese mittels unmittelbaren Zwangs durchzusetzen. Handelnde der Freiwilligen Polizeidienste bzw. der Sicherheitswachen stehen in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis, welches nicht als Dienst- und Treueverhältnis nach Art. 33 Abs. 4 GG einzuordnen ist (vgl. Hornmann 2008, S. 204). Aus diesem Grund wird zu Recht daran gezweifelt, ob Ehrenamtliche überhaupt im Dienste der Polizei tätig werden dürfen oder ob die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen gegen Art. 34 Abs. 4 GG verstoßen (vgl. Rachor & Roggan 2018, S. 216; Hornmann 2008, S. 205).

Die Bandbreite der Befugnisse der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachen lässt sich zwischen dem Personal der gewerblichen Sicherheitsdienste auf der einen und den Kräften des Polizeivollzugsdienstes auf der anderen Seite einordnen. Exemplarisch seien an dieser Stelle die Regelungen des Bundeslandes Hessen vorgestellt. § 2 Hessisches Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetz (HFPG) überträgt den Ehrenamtlichen des Freiwilligen Polizeidienstes vor

¹⁰ Entsprechende Regelungen finden sich auch in der derzeit (Februar 2020) gültigen und im Internet verfügbaren Hausordnung der Deutschen Bahn mit Stand 02/2015.

allem polizeiliche Routinebefugnisse. Zu nennen sind hier insbesondere Befragung, Identitätsfeststellung, Vorgänge der Datenerhebung und Datenübermittlung, Platzverweisung und Sicherstellung. Im Bereich des repressiven Polizeihandelns werden ihnen Identitätsfeststellungen zur Erforschung von Ordnungswidrigkeiten – nicht aber Straftaten – übertragen. Ehrenamtliche des Freiwilligen Polizeidienstes dürfen ihre Befugnisse eigenständig wahrnehmen (§ 2 Abs. 2 S. 1 HFPG). Konkret bedeutet dies, dass der Freiwillige Polizeidienst seine Verfügungen (z.B. eine Platzverweisung) auch ohne Hinzuziehung von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten zwangsweise durchsetzen darf (z.B. durch Zur-Seite-Drängen von Bürgerinnen und Bürgern).

Erneut sei in diesem Zusammenhang auf den Funktionsvorbehalt aus Art. 33 Abs. 4 GG hingewiesen. Dieser soll das öffentliche Interesse an einer rechtsstaatlichen Erfüllung staatlicher Aufgaben gewährleisten (Hense 2019, Art. 33 Rn. 27), weshalb hoheitliche Befugnisse in der Regel nur von Personen wahrgenommen werden dürfen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Bezogen auf das ehrenamtliche Polizieren im öffentlichen Modell erscheint es daher bedenklich, dass ehrenamtliche Helferinnen und Helfer der Polizei die Befugnis besitzen, einen Verwaltungsakt zu erlassen (z.B. Platzverweis) und zugleich ermächtigt sind, diese Maßnahme zwangsweise durchzusetzen.

Da mittels Zwang der entgegenstehende Wille der Bürgerinnen und Bürger notfalls mit Gewalt gebeugt wird und der Staat hierbei wie kaum in einem anderen Gebiet in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift, ist zu verlangen, dass entsprechende Maßnahmen nur von Hoheitsträgern verfügt und durchgesetzt werden – zu diesen gehören Ehrenamtliche der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachten aber gerade nicht. Vor diesem Hintergrund begegnet auch der in einem Interview geschilderte Umstand rechtlichen Bedenken, wonach Beamtinnen und Beamten der Polizei und Handelnde des Freiwilligen Polizeidienstes „*exakt die gleiche Uniform haben*“ und die „*Verwechslungsgefahr 100%*“ (D-LP3-2018: 272) betrage.

Risiken bestehen dabei nicht nur für Bürgerinnen und Bürgern, die Verfahrensgarantien und verfassungsrechtliche Prinzipien einbüßen. Auch für Handelnde der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachten ist ihre zweifelhafte Einbindung in den polizeilichen Rechtsrahmen nicht unproblematisch. Ihre Befugnisse zur Anwendung unmittelbaren Zwangs sind in der Regel auf den Einsatz körperlicher Gewalt begrenzt, sie dürfen also keine Hilfsmittel der körperlichen Gewalt oder gar Waffen verwenden. Es stellt sich die Frage, wie in kritischen Situationen etwa eine Platzverweisung durchgesetzt werden soll, wenn keine Hilfsmittel (z.B. Einsatzmehrzweckstock) zur Verfügung stehen und die freiwilligen Polizeihelfer damit

rechnen müssen, dass sich der ihnen gegenüberstehende Bürger bzw. die ihnen gegenüberstehende Bürgerin dieser limitierten Befugnisse und Einsatzmittel bewusst ist.¹¹

Ferner sind prozessuale Schwierigkeiten zu erwarten, was an den bereits erwähnten Regelungen des Bundeslandes Hessen verdeutlicht werden soll: Bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten dürfen Handelnde des Freiwilligen Polizeidienstes Maßnahmen zur Identitätsfeststellung (§ 46 Abs. 1 OWiG i.V.m. § 163b StPO) treffen. Angesichts der kurzen Ausbildungszeit der ehrenamtlichen Polizeihelfer (vgl. Reichl 2018, S. 17) kann bezweifelt werden, ob hierbei stets alle wesentlichen Förmlichkeiten eingehalten werden.¹² Konkret ist die Bürgerin bzw. der Bürger bei einer repressiven Zwecken dienenden Identitätsfeststellung über den ihr bzw. ihm zur Last gelegten Vorwurf zu belehren (§ 163b Abs. 1 S. 1 HS 2 i.V.m. § 163a Abs. 4 S. 1 StPO). Ein Verstoß gegen die Belehrung führt zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme auch unter dem für die Polizei günstigen strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriff (vgl. Eser 2019, § 113 Rn. 26). Das Ergebnis ist, dass ein Widerstand der Bürgerin bzw. des Bürgers gegen die Identitätsfeststellung nicht nach § 113 StGB strafbar ist.

Umgekehrt unterliegen die ehrenamtlich Handelnden im öffentlichen Modell, die eine rechtswidrige Maßnahme mit Zwang durchsetzen, Strafbarkeitsrisiken. Diese rechtlichen Unsicherheiten greifen auf die dahinterstehende Behörde durch, gegen die unter Umständen Ansprüche nach den Regelungen der Amtshaftung geltend gemacht werden können.

2.2 Rechtliche Grenzen der Einbindung des gewerblichen Polizeirens in Sicherheitsaufgaben

2.2.1 Beobachtungen und Feststellungen des Projekts PluS-i

Unabhängig voneinander ist seitens der gewerblichen Sicherheit und der Polizeibehörden der Wunsch geäußert worden, bestimmte polizeiliche Routinetätigkeiten auf nicht-polizeiliches Personal zu übertragen. In einem Interview mit einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter des Sicherheitsgewerbes findet sich folgende Passage:

¹¹ Inkonsequent erscheint daher die Praxis im Bundesland Hessen, Angehörige des Freiwilligen Polizeidienstes mit Pfefferspray (Waffe im Sinne des § 55 Abs. 4 HSOG) auszustatten, ihre Anwendung zur Durchsetzung unmittelbaren Zwangs aber zu untersagen (§ 2 Abs. 1 S. 3 HfPG). Der Gebrauch ist daher nur im Falle von Notwehr zulässig, wobei bezweifelt werden kann, ob angesichts der kurzen Ausbildungsdauer die Grenzen des Notwehrrechts bekannt sind. Dies gilt erst Recht für die im nachfolgenden Absatz beschriebenen Konstellationen, in denen polizeiliche Maßnahmen wegen der Verletzung wesentlicher Förmlichkeiten auch unter dem (für die Polizei günstigen) strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriff (§ 113 StGB) rechtswidrig sind.

¹² Diese Annahme gilt angesichts des dem Verfasser aus zahlreichen Gesprächen mit Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten bekannten Umstands, dass die Belehrungspflicht bei repressiven Identitätsfeststellungen bestenfalls halberzig eingehalten wird.

„Wenn ich Aufgaben durchführen könnte, die die Polizei macht? Pfff... Ja das einzige für uns den Arbeitsablauf vereinfachen würde, ist, wenn wir bei Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten die Personalien selber feststellen könnten.“ (A-G6-2018: 191).

Diese Aussage reiht sich ein in das schon oben erwähnte Bestreben der gewerblichen Sicherheit, Rechtsverletzungen nicht nur zu registrieren und zu dokumentieren (und deren weitere Behandlung der öffentlichen Gewalt zu überlassen), sondern auch teilweise oder vollständig bis zur Abschlussreife zu erledigen.

Mit diesem Wunsch korrespondiert die Überlegung einer Beamtin bzw. eines Beamten des Polizeivollzugsdiensts, wonach bei unstreitigen Verkehrsunfallsachen oder Ladendiebstählen nicht zwangsläufig die Polizei mit der Identitätsfeststellung beauftragt werden müsse:

„Bei einfachen Delikten. Wenn jetzt eine verletzte Person ist, oder was anderes im Raum steht, durchaus. Ist aber auch immer strittig, weil man ja sagt, ob da Unfallursache vielleicht Alkohol oder Drogen sind, müsste ja vielleicht auch wieder jemand an... Also ich denke, diese einfachen Sachen, wo der Sachverhalt klar ist, könnten auch Angestellte oder, weißt du was ich meine, so? [...] Also andere Personen wahrnehmen und kein Polizist als solches. Danke ich.“ (B-LP5-2018: 525; 527).

Entlastung wird seitens der Polizei auch gewünscht, wenn es um die Reaktion auf Ordnungswidrigkeiten oder um private Konfliktschlichtungen geht:

„Teilweise diese Verkehrsüberwachung. Also dass wir irgendwelche Falschparker am Wochenende oder sowas aufschreiben sollen. [...] Und halt ansonsten wo man uns entlasten könnte, also so ein paar Kleinigkeiten, wenn jetzt zum Beispiel ein Hausfriedensbruch rein objektiv im Raum steht, aber im Grunde genommen will der Gastwirt nur, dass der Suffkopf jetzt endlich raus geht.“ (D-LP3-2018: 226).

„Ja. Also wo es einfach ein ganz klarer Sachverhalt ist“ (D-LP2-2018: 215).

Als weiteres Beispiel wird der Objektschutz genannt, wo es nicht erforderlich sei, *„dass man da die, sag ich mal, vollausgebildeten Polizisten hinstellt“* (D-LP2-2018: 219), sondern die Aufgabe Beamtinnen und Beamten des mittleren oder einfachen Dienstes oder – bei gewährleiteteter Zuverlässigkeit – privaten Unternehmen überträgt.

Dem entgegenstehend wird beschrieben, dass sich nicht-polizeiliche Akteure entgegen ihrer Zuständigkeit mitunter auch zur Durchsetzung des Rechts berufen fühlen:

„Manchmal denken sie halt sie sind die besseren Polizisten. Also bei uns ist diese Rollenverteilung natürlich klar, aber ich glaube bei diesen Sicherheitsdiensten ist das nicht immer klar, also wo die Kompetenzen anfangen und aufhören so. Da wollen, also natürlich haben die Hausrecht, das können die ja auch durchsetzen, [...], aber da sollten zum Beispiel mal Platzverweise ausgesprochen werden, aus, also völliger Nonsense, das war überhaupt nicht gerechtfertigt und da... Gut, ich könnt das denen nicht verbieten so, aber dann sag ich, hab ich dann schon mit denen gesprochen und sage, dass geht gar nicht. Ja, ich glaube manche wissen nicht wo's anfängt und aufhört, aber wenn man sich diese Mitarbeiter teilweise auch mal anguckt, dann, ja...“ (A-LP3-2018: 92).

Das Verhältnis von Polizei und gewerblicher Sicherheit kann demnach durchaus als ambivalent beschrieben werden. Auf der einen Seite grenzt sich die Polizei, wie in vorgenannter Interviewpassage, von der gewerblichen Sicherheit ab und sieht deren eigenmächtige Kompetenzerweiterung kritisch. Auf der anderen Seite wirkt sie durch Ausbildung der Sicherheitskräfte daran mit, dass Sicherheitspersonal polizeiliches ‚know how‘ erfährt:

„Ja, also grundsätzlich ist es auch so, diese ganzen Weiterbildungen auch in Festnahmetechniken durch die Polizeiausbilder und sowas, bringt man natürlich Gefahrensituationen viel schneller unter Kontrolle.“ (A-G6-2018: 82).

2.2.2 Rechtliche Leitlinien bei der Übertragung von hoheitlichen Aufgaben an gewerbliche Akteure

Grundsätzliches

Nach dem bereits erwähnten verfassungsrechtlichen Funktionsvorbehalt (Art. 33 Abs. 4 GG) ist die ständige Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Der Wortlaut der Vorschrift („in der Regel“) bringt zum Ausdruck, dass es Bereiche gibt, die ausnahmsweise im Rahmen einer sog. Beleihung (vgl. dazu oben) an Private, also insbesondere an gewerbliche Akteure, übertragen werden können. Die Frage, welche Aufgabenbereiche und Kompetenzen einer Privatisierung stets entzogen sind und folglich nicht auf Private übertragen werden können, ist in ihren Details ungeklärt.

Festzuhalten ist zunächst, dass Art. 33 Abs. 4 GG ein Regel-Ausnahme-Verhältnis normiert. Historisch betrachtet sollten Ausnahmen von der Regel nach den Diskussionen des Parlamentarischen Rates in Bereichen möglich sein, die „jedenfalls als nicht primär hoheitlich geprägt erachtet wurden, wie wirtschaftliche Tätigkeiten der öffentlichen Hand, einschließlich staatlicher und kommunaler Einrichtungen der Daseinsvorsorge, und das Gebiet der Fürsorge; auch der weithin übliche Einsatz von Ehrenbeamten an Stelle von Berufsbeamten sollte möglich bleiben“ (Bundesverfassungsgericht 2012, Rn. 145). Klassische Staatsaufgaben hingegen wie die Selbstorganisation des Staates und der Justizgewährungsanspruch werden vor diesem Hintergrund als nicht privatisierungsfähig angesehen (Schmitz 2018, § 1 Rn. 122). Für die in dieser Untersuchung im Vordergrund stehende Frage nach der Zulässigkeit einer Aufgabenübertragung von der Polizei auf private Sicherheitsunternehmen weist Gusy (2001, 352) auf die Konflikträchtigkeit des öffentlichen Raums hin, da sich dort verschiedene Nutzungsinteressen und ungleiche Rechtspositionen gegenüber stehen. Das Bedürfnis nach neutraler Konfliktschlichtung sei dort besonders hoch, weshalb er starke Argumente dafür sieht, Herstellung und Durchsetzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem Staat und seiner Polizei zuzuweisen (Gusy a.a.O.).

Ausgehend von diesen Leitlinien lassen sich für die einzelnen Beobachtungen im Projekt PluS-i nachfolgende rechtliche Erwägungen ableiten. Vorangestellt sei der Hinweis, dass sich die folgenden Bewertungen ausschließlich auf die Einbindung privatrechtlich tätiger

Personen und nicht auf den Sonderfall der Ehrenamtlichen der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachten beziehen.

Identitätsfeststellung, Datenaustausch und Fertigung von Strafanzeigen

Aus den Inhalten der Einzelinterviews ist eine Sympathie für das Bestreben zu erkennen, niedrigschwellige polizeiliche Aufgaben wie die Informationsbeschaffung mittels Identitätsfeststellung oder die Fertigung einer Strafanzeige beim Ladendiebstahl auf Akteure der gewerblichen Sicherheit zu übertragen. Ebenso beschrieben werden Abstimmungsprozesse zwischen privaten Sicherheitsunternehmen und Polizei, durch die der Informationsaustausch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ‚auf dem kurzen Dienstweg‘ erledigt wird.

Auch wenn es sich bei der Erhebung und Übermittlung von Daten um Routinevorgänge handelt, darf nicht übersehen werden, dass hiermit ein Grundrechtseingriff verbunden ist. Der staatliche Umgang mit personenbezogenen Daten ist kein schlicht hoheitliches Handeln, sondern stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) dar. Dies gilt erst recht für die Übermittlung von Daten zwischen Polizei und gewerblicher Sicherheit. Hierbei wird den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern nicht nur die Möglichkeit genommen, selbst zu bestimmen, wer über persönliche Lebenssachverhalte in Kenntnis gesetzt wird. Die Übermittlung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen bedeutet für die Betroffenen auch eine weitere Einbuße an Kontroll- und Rechtsschutzmöglichkeiten. Denn es wird nicht erkennbar, wie diese Informationen verwendet und mit welchen weiteren Datenbeständen die erlangten Informationen verknüpft werden.

Ein Datenaustausch zwischen gewerblicher Sicherheit und Polizei ist daher nur bei Vorliegen der engen Voraussetzungen der landesrechtlichen Vorschriften zur Datenübermittlung an nicht-staatliche Stellen zulässig. Im Übrigen ist der Datenaustausch unzulässig.

Auch bei Identitätsfeststellungen handelt es sich um eine primär hoheitliche Aufgabe, deren Übertragung an privatrechtlich tätige Akteure unzulässig ist. Für diese Auffassung spricht zunächst, dass der Bürgerin bzw. dem Bürger bei Identitätsfeststellungen die Pflicht¹³ auferlegt wird, personenbezogene Daten preiszugeben. Zu diesem Zweck darf die betroffene Person angehalten und – bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen – nach Ausweisdokumenten durchsucht werden. Unter strenger Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind auch die Mitnahme zur Polizeidienststelle und – als ultima ratio – freiheitsentziehende Maßnahmen möglich. Die mit einer Identitätsfeststellung verbundenen Vorgänge lassen

¹³ Dies gilt bei einer gefahrenabwehrrechtlichen Identitätsfeststellung. Bei einer strafverfolgenden Identitätsfeststellung besteht naturgemäß keine Mitwirkungs-, wohl aber eine Duldungspflicht.

erkennen, dass es sich in qualitativer Hinsicht nicht um Routinevorgänge, sondern um Grundrechtseingriffe handelt, deren Vornahme den Trägern hoheitlicher Gewalt vorbehalten ist.

Ein starkes Argument für die Zuschreibung zum primär hoheitlichen Bereich lässt sich auch aus den einzuhaltenden Verfahrensvorschriften bei Identitätsfeststellungen im Zusammenhang mit Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten ableiten. Hierauf und auf die prozessualen und materiellrechtlichen Folgen, die ein Verstoß gegen diese Vorschriften nach sich ziehen kann, ist bereits oben im Zusammenhang mit Handelnden der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachten hingewiesen worden. Der Komplex ‚Identitätsfeststellungen‘ ist also aus rechtlicher Perspektive nicht als Routine Tätigkeit, sondern als wesentlicher Bestandteil eines rechtsstaatlichen Grundsatzes entsprechenden Verfahrens einzuordnen.

Die Feststellung von Personalien (Identitätsfeststellung) kann daher nicht auf Akteure der gewerblichen Sicherheit übertragen werden.

Nach Maßgabe der vorherigen Erwägungen kann auch die förmliche Fertigung einer Strafanzeige nicht durch gewerbliche Sicherheitskräfte vorgenommen werden. Zulässig und auch vorgesehen ist es, dass Sicherheitskräfte Strafanzeigen erstatten. Eine Entlastung polizeilicher Kräfte kann dabei sicherlich erreicht werden, indem auf Seiten der gewerblichen Sicherheit die polizeilichen Arbeitsabläufe und die wesentlichen Voraussetzungen der Strafvorschriften bekannt sind und die Strafanzeige inhaltlich vollständig und formal korrekt erfolgt. Gleichwohl tritt hierbei keine rechtliche Entlastung der ermittelnden Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten ein. Sie bleiben gem. § 163 StPO zur vollständigen Ermittlung des Sachverhalts verpflichtet und haben hierbei sämtliche Verfahrensvorschriften einzuhalten. Insbesondere kann auch bei einer ‚Vorausnahme‘ des Sachverhalts durch Sicherheitskräfte nicht auf Belehrungspflichten verzichtet werden. Angesichts der praktischen und rechtlichen Folgen von Fehlern im Ermittlungsverfahren, die im weiteren Verlauf in der Regel nicht oder nur unter großen Anstrengungen geheilt werden können, sollte es schon in Ansätzen vermieden werden, die polizeiliche Ermittlungsarbeit im Strafverfahren auf Privatpersonen zu übertragen.

In jedem Fall ist die polizeiliche Sachverhaltsermittlung im Strafverfahren zu den Kernbereichen hoheitlicher Tätigkeit zu zählen. Ihre Übertragung auf Akteure der gewerblichen Sicherheit ist daher unzulässig.

Überwachung des ruhenden Verkehrs

Als Teilbereich einer möglichen Privatisierung polizeilicher Aufgaben konnte in den Interviews die Überwachung des ruhenden Verkehrs identifiziert werden: „*Teilweise diese Verkehrsüberwachung. Also dass wir irgendwelche Falschparker am Wochenende oder sowas aufschreiben sollen.*“ (D-LP3-2018: 226).

Weitgehend Einigkeit besteht darüber, dass eine Heranziehung privater Dienstleister zur eigenständigen Feststellung und Verfolgung von Verstößen im *fließenden* Verkehr unzulässig ist (Bayerisches Oberstes Landesgericht 2020, Leitsatz 1; Oberlandesgericht Frankfurt a.M. 2020, Rn. 7). Eine Ausnahme soll nach dem Bayerischen Obersten Landesgericht gelten, wenn private Dienstleister ausschließlich technische Aufgaben wahrnehmen, z.B. bei mutmaßlichen Geschwindigkeitsverstößen durch Vergrößerung bzw. Aufhellung von Bildern oder sonstige rein qualitative Bildbearbeitungen. Voraussetzung sei aber, dass die Kommune die Verfahrensherrschaft behalte und in eigener Verantwortung über Vollständigkeit, Authentizität und Integrität sowie Verwertbarkeit als Beweismittel entscheide (Bayerisches Oberstes Landesgericht 2020, Leitsätze 2f.).

Das Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt a.M. hat die Praxis der Stadt Frankfurt a.M., die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr auf als uniformierte ‚Stadtpolizisten‘ tätige Leiharbeitskräfte eines privaten Dienstleisters zu übertragen, für rechtswidrig erklärt (Oberlandesgericht Frankfurt a.M. 2020). Das OLG ordnet die Feststellung und Ahndung von Verstößen im ruhenden Verkehr (z.B. Parkverstöße) dem hoheitlichen Funktionsbereich des Staates zu, da sich der Gesetzgeber dazu entschieden hat, Verstöße gegen das Straßenverkehrsgesetz dem Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht zuzuordnen (Oberlandesgericht Frankfurt a.M. 2020, Rn. 18–20). Eine Übertragung der Feststellung und Ahndung von Verstößen im ruhenden Verkehr sei zwar grundsätzlich möglich, bedürfe jedoch einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben an Normenklarheit und Normenbestimmtheit genüge (Oberlandesgericht Frankfurt a.M. 2020, Rn. 25f.). Mangels entsprechender Ermächtigungsgrundlage – das Gericht erwähnt hier eine *de lege lata* denkbare Änderung des § 26 StVG – konnte der in Frankfurt a.M. erfolgte Einsatz der Stadtpolizei nicht auf § 99 HSOG gestützt werden. Diese Vorschrift regelt zwar landesrechtlich den Einsatz von „Hilfspolizeibeamten“; mangels Existenz einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage zur Übertragung der Überwachung des ruhenden Verkehrs an Private eröffnet § 99 HSOG allerdings keinen Spielraum für die Exekutive, den ruhenden Verkehr durch Private überwachen zu lassen (Oberlandesgericht Frankfurt a.M. 2020, Rn. 28f.).

Das OLG Frankfurt hat einer Feststellung und Ahndung von Verstößen im ruhenden Verkehr nicht generell einen Riegel vorgeschoben. Folgt man allerdings der Rechtsauffassung des Gerichts, wonach es einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage für die Übertragung dieser Aufgaben auf Private bedarf, ist der Spielraum der Kommunen zum Einsatz privater Dienstleister im ruhenden Verkehr bis zum Erlass einer entsprechenden Vorschrift auf Null reduziert. Letztlich kommt damit ein Rückgriff auf Private nur bei rein technischen Vorgängen wie der untergeordneten und angeleiteten Unterstützung bei der Geschwindigkeitsmessung in Betracht.

Die eigenständige Feststellung und Verfolgung von Verstößen im ruhenden Verkehr sind demnach nach der gegenwärtigen Rechtslage unzulässig.

3. Zusammenfassende Beantwortung der Fragestellungen

Die im Fokus diese Working Papers stehenden Fragestellungen

Wie ist die in den Untersuchungsstädten festgestellte Einbindung von gewerblichen Akteuren und ehrenamtlich Handelnder in Sicherheitsaufgaben rechtlich zu bewerten?

und

Inwieweit sind die in einzelnen Interviews geäußerten Überlegungen zur Übertragung polizeilicher Aufgaben auf Private rechtlich zulässig?

lassen sich für das Forschungsprojekt PluS-i folgendermaßen beantworten:

- ▶ Aus den gesetzlich normierten Jedermanns-, Notwehr- und Selbsthilferechten wird einerseits deutlich, dass ein privates Einschreiten bei Rechtsverletzungen bereits in der Rechtsordnung angelegt ist. Die Einbindung gewerblicher oder ehrenamtlicher Akteure in Sicherheitsaufgaben ist also grundsätzlich zulässig. Andererseits folgt aus den vorstehenden Rechten, dass sich ein zulässiges Handeln gewerblicher Akteure innerhalb dieses rechtlichen Rahmens zu bewegen und auf den Schutz von Individualrechtsgütern zu beschränken hat.
- ▶ Für die abschließende Erledigung von Konfliktsituation sind Akteure der gewerblichen Sicherheit auf die Mitwirkung von staatlichen Akteuren angewiesen. Keinesfalls stehen ihnen irgendwie geartete Zwangsbefugnisse oder umfassende Festnahmerechte zu.
- ▶ Problematisch erscheint ein Präsenzdienst im öffentlichen Raum durch gewerbliche Sicherheitskräfte. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Streifengänge stellt traditionell einen Kernbestandteil hoheitlicher Tätigkeit dar, da es hierbei nicht mehr um den Schutz von Individualrechtsgütern, sondern um den Schutz von Rechtsgütern der Allgemeinheit geht. Die Auslagerung eines Präsenzdienstes auf privatrechtlich organisierte ‚City-Streifen‘ begegnet daher mit Blick auf den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt erst recht, wenn durch eine Uniformierung der gewerblichen Sicherheit der unzutreffende Eindruck erweckt wird, es handele sich um Personen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen und die mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet sind.
- ▶ Auch aus strafrechtlicher und staatshaftungsrechtlicher Perspektive ist bei einer Uniformierung von auf privatrechtlicher Grundlage tätigen ‚City-Streifen‘ Vorsicht geboten. Zutreffend weist das OLG Frankfurt a.M. (2020, Rn. 37) auf denkbare strafrechtliche Folgen wegen Amtsanmaßung oder Missbrauchs von Titeln, Berufsbezeichnungen und Abzeichen (§§ 132, 132a StGB) hin, sobald private Dienstleister im Gewand einer Polizeiuniform tätig werden. Soweit private Dienstleister auf Veranlassung einer Behörde tätig werden, hat diese sich Rechtsverletzungen unter Umständen zurechnen zu lassen und wird daher möglicherweise Ansprüchen aus Amtshaftung ausgesetzt.

- ▶ Akteure der gewerblichen Sicherheit sind bei ihrer Tätigkeit an Grundrechte gebunden, sofern sie auf Veranlassung öffentlich-rechtlicher Einrichtungen (z.B. Bahnhöfe oder Verkehrsbetriebe) tätig werden. Ihr Handeln muss daher – über § 34a Abs. 5 S. 2 GewO hinaus – den strengen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen. Ein unter diesen Bedingungen unverhältnismäßiges Handeln (z.B. Hausverbote) führt zur Rechtswidrigkeit der Maßnahme. Betroffene Bürgerinnen und Bürger können sich in diesen Fällen – z.B. gegen die Durchsetzung eines unverhältnismäßigen Hausverbots – mit Notwehr zur Wehr setzen.
- ▶ Die Befugnisse der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachten gehen über diejenigen der gewerblichen Sicherheit hinaus, bleiben aber hinter den polizeilichen Eingriffsbefugnissen zurück. Die landesrechtlichen Regelungen zum ehrenamtlichen Polizieren wie hier dargestellt sehen sich verschiedenen rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Neben einem möglichen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 4 GG sind die Risiken zu erwähnen, die bei einem Überschreiten der begrenzten rechtlichen Befugnisse oder einer Nichteinhaltung von Verfahrensvorschriften auftreten. Überschreiten Handelnde der Freiwilligen Polizeidienste bzw. Sicherheitswachten ihre begrenzten rechtlichen Befugnisse, sehen sie sich mit strafrechtlichen Vorwürfen konfrontiert und setzen die zuständigen Behörden Haftungsrisiken aus.
- ▶ Eine Übertragung polizeilicher Routineaufgaben wie z.B. Identitätsfeststellungen oder Fertigung einer Strafanzeige bei als bagatellhaft wahrgenommenen Straftaten (z.B. Ladendiebstähle) auf Akteure der gewerblichen Sicherheit begegnet durchgreifenden rechtlichen Bedenken. Sobald Maßnahmen mit einer Handlungs- oder Duldungspflicht für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger verbunden sind – und hierzu ist bereits die Feststellung der Personalien zu zählen – gehören sie zum Kernbestandteil hoheitlicher Aufgaben. Eine Auslagerung an Gewerbliche kommt daher nicht in Betracht.
- ▶ Dasselbe gilt für polizeiliche Tätigkeiten, die mit einer Konfliktregelung verbunden sind und daher in besonderem Maße die Einhaltung des Neutralitätsgebots verlangen. Sie gehören zum traditionellen hoheitlichen Handeln und dürfen nicht auf Akteure der gewerblichen Sicherheit ausgelagert werden.
- ▶ Auch eine Feststellung von Verstößen im ruhenden Verkehr durch private Dienstleister scheidet nach der gegenwärtigen Rechtslage aus. Erst recht gilt dies bei der Feststellung von Verstößen im ruhenden Verkehr. Eine Ausnahme gilt nur bei technisierten und automatisierten Vorgängen.

Literatur

- Bayerisches Oberstes Landesgericht (2020): Kommunale Verkehrsüberwachung durch Leiharbeitnehmer und sonstige (technische) Unterstützung durch private Dienstleister, Beschluss vom 29.10.2019, Az. 202 ObOWi 1600/19. In: Deutsches Autorecht 2020, S. 101-105.
- Bundesverfassungsgericht (2011): Grundrechtsbindung öffentlich beherrschter Unternehmen – Versammlungsfreiheit im Flughafen, Urteil vom 22.02.2011, Az. 1 BvR 699/06. In: Neue Juristische Wochenschrift 2016, S. 1201-1211.
- Bundesverfassungsgericht (2012): Verfassungsmäßigkeit der Anordnung von Sicherungsmaßnahmen im hessischen Maßregelvollzug durch private Pflegekräfte, Urteil vom 18.01.2012, Az. 2 BvR 133/10. In: Neue Juristische Wochenschrift 2012, S. 1563-1570.
- Bundesverfassungsgericht (2016): Diskriminierende Preisgestaltung durch ein kommunales Freizeitbad, Beschluss vom 19.07.2016, Az. 2 BvR 470/08. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, S. 1553-1559.
- Ernst, Christian (2015): Die Wahrnehmung des öffentlichen Hausrechts durch private Sicherheitsdienstleister. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, S. 333-338.
- Eser, Albin (2019): Kommentierung zu § 113 StGB. In: Schönke, Adolf & Schröder, Horst (Begr.), Kommentar zum Strafgesetzbuch. München: C.H. Beck.
- Feltes, Thomas & Rauls, Felix (2020): Der Kampf gegen Rocker. Der „administrative Ansatz“ und seine rechtsstaatlichen Grenzen. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Finger, Thorsten & Müller, Philipp (2004): Privates Hausrecht auf öffentlichen Straßen? Möglichkeiten und Grenzen des „Straßenpachtmodells“. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2004, 953-957.
- Göttlicher, Doris (2020): Kommentierung zu § 81 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Hessen. In: Möstl, Markus & Bäuerle, Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen. München: C.H. Beck.
- Grzeszick, Bernd (2006): Kommentierung zu Art. 20 GG. In: Maunz, Theodor & Dürig, Günter (Begr.): Grundgesetz-Kommentar. München: C.H. Beck
- Guys, Christoph (2001): Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum. Trennlinien und Berührungspunkte. In: Verwaltungsarchiv 2001, S. 344-367.
- Hense, Ansgar (2019): Kommentierung zu Art. 33 GG. In: Epping, Volker & Hillgruber, Christian (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. München: C.H. Beck.

- Hirschmann, Nathalie & John, Tobias (2019): Projekt PluS-i: Forschungsgegenstand, Forschungsziele und Forschungskonzeption, PluS-i Working Paper Nr. 1/2019 – 3. aktualisierte Auflage, Westfälische Wilhelms-Universität Münster
- Hornmann, Gerhard (2008): Zur Unvereinbarkeit des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienstgesetzes mit Art. 33 Abs. 4 GG. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland 2008, S. 201-206.
- Ibler, Martin (2008): Kommentierung zu Art. 86 GG. In: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 52. Ergänzungslieferung Mai 2008.
- John, Tobias; Goldig, Dennis & Hirschmann, Nathalie (2018): Plurales Polizieren in deutschen Großstädten – Überblick und Fallauswahl für das Projekt PluS-i, PluS-i Working Paper Nr. 2/2018. Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- John, Tobias & Hirschmann, Nathalie (2020): Polizeiliches Handeln im Kontext pluralen Polizierens – Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt PluS-i. In: Hunold, Daniela & Ruch, Andreas (Hrsg.): Sammelband zur Polizeiforschung. Wiesbaden: Springer.
- John, Tobias & Hirschmann, Nathalie (2020): Modelle des pluralen Polizierens, PluS-i Working Paper Nr. 7/2020. Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- Marcks, Peter (2018): Kommentierung zu § 34a GewO. In: Landmann, Robert von & Rohmer, Ernst (Begr.): Gewerbeordnung. München: C.H. Beck.
- Rachor, Frederik & Roggan, Fredrik (2018): Organisation der Sicherheitsbehörden und Geheimdienste in Deutschland. In: Liskens, Hans & Denninger, Erhard (Begr.): Handbuch des Polizeirechts. München: C.H. Beck, S. 161-216.
- Reichl, Frauke (2018): Ehrenamtliches Polizieren in Deutschland, PluS-i Working Paper Nr. 3/2018. Westfälische Wilhelms-Universität Münster.
- Schmitz, Heribert (2018): Kommentierung zu § 1 Verwaltungsverfahrensgesetz. In: Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim & Sachs, Michael (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz. München C.H. Beck.
- Sommer, Jürgen (2020): Kommentierung zu § 81 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Hessen. In: Möstl, Markus & Bäuerle, Michael (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Hessen. München: C.H. Beck.