

BESTÄNDIGER AUFSTIEG: PRIVATE SICHERHEITSUNTERNEHMEN IN DER SCHWEIZ

Von Matthias Bieri

Private Sicherheitsunternehmen haben in den letzten zwei Jahrzehnten in der Schweiz stark an Bedeutung gewonnen. Dafür verantwortlich ist einerseits eine wachsende private Nachfrage, andererseits die vermehrte Delegation von polizeilichen Aufgaben von staatlicher Seite. Befürworter dieser Praxis argumentieren mit den finanziellen Vorteilen sowie mit einem Zuwachs an Flexibilität für den Staat. Es stellt sich aber die Frage, welche Aufgaben der Staat überhaupt an Private übertragen darf, ohne seinen Anspruch auf das Gewaltmonopol in Frage zu stellen. Für Diskussionen sorgt auch das vorerst gescheiterte Projekt zur Schaffung schweizweiter Zulassungsbedingungen. Nicht zuletzt verdient die Rolle privater Sicherheitsunternehmen in Krisensituationen stärkere Beachtung.

EINLEITUNG

Private Sicherheitsunternehmen¹ in der Schweiz boomen, ihre Auftragsbücher füllen sich von Jahr zu Jahr mehr. Betrug der Umsatz der Branche 2002 noch rund 450 Millionen CHF, lag er 2013 bereits bei rund 1 Milliarde CHF. 2015 waren 20 500 Personen bei einem privaten Sicherheitsdienst angestellt, die Hälfte davon als Vollzeitbeschäftigte.² Das Wachstum der Branche ist vor allem zurückzuführen auf immer mehr Aufträge im privaten und halböffentlichen Raum, also an priva-

- 1 Gemäss Bund lassen sich «alle nichtstaatlichen Anbieter von Dienstleistungen im Sicherheitsbereich» als private Sicherheitsunternehmen bezeichnen. Der vorliegende Beitrag fokussiert sich auf Unternehmen, die vor allem «klassische Schutz-, Bewachungs- und Überwachungsaufgaben für Personen und Liegenschaften» übernehmen. Militärische Sicherheitsdienstleister, die insbesondere in Konfliktgebieten zum Einsatz kommen, werden nicht behandelt. Siehe dazu: Bundesrat, *Bericht in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045, «Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen»* (3.3.2010), BBl 2012, 4459–4600, hier 4540.
- 2 Beat Grossrieder, «Privatpolizisten: Marktanteile dingfest machen», in: *Beobachter* Nr. 7 (2002); Confederation of European Security Services (CoESS), «CoESS Facts and Figures 2013», in: *The New Security Company. Fifth White Paper* (23.4.2015); Bundesamt für Statistik, *Statistik der Unternehmensstruktur STATENT* (Daten für 2015).

ten, aber von der Öffentlichkeit genutzten Orten wie etwa Einkaufszentren oder Sportstadien.³ Hinter der allgemein gestiegenen Nachfrage nach privaten Sicherheitsunternehmen stehen vor allem gesellschaftliche und wirtschaftliche Gründe: So sorgen etwa der gestiegene Wohlstand, die fortschreitende Urbanisierung, aber auch der Trend zur Auslagerung von Sicherungsaufgaben in Unternehmen für einen Mehrbedarf an Sicherheitsleistungen.

Für einen Teil des Aufschwungs sorgen aber auch vermehrte Einsätze im öffentlichen Raum, etwa in Innenstädten, Parks oder an Seeufern.⁴ Hier ist traditionell die Polizei für die Sicherheit zuständig. Auch für die Auslagerungen im öffentlichen Raum spielen gesellschaftliche und wirtschaftliche Gründe eine Rolle. Entscheidend sind jedoch finanzielle Überlegungen auf staatlicher Seite und die chronische Unterbesetzung der Schweizer Polizei. Diese «Polizeilücke» ist verantwortlich dafür, dass der Bestand der Polizei nicht ausreicht, um alle ihr anvertrauten Aufgaben zu erfüllen.⁵ Einige dieser Aufgaben werden darum an private Dienste ausgelagert. Private Sicherheitsdienste übernehmen im öffentlichen Raum fast ausschliesslich präventive Rollen, mehrheitlich in Form von Patrouillen. Dies mittlerweile in einem die Wahrnehmung der Bevölkerung prägenden Mass. *Securitas*, in der Schweiz von vielen Leuten synonym für private Sicherheitsdienste verwendet, wird von 61 Prozent an erster Stelle als sicherheitsgenerierende Organisation genannt (siehe Abb. 1).

Private Sicherheitsleute verfügen grundsätzlich nicht über mehr Befugnisse als jeder andere Bürger. Im privaten und halböffentlichen Raum sind das Hausrecht und die Jedermannsrechte die wichtigsten Quellen für ihre Kompetenzen. Im öffentlichen Raum sind die Rechte der Bürger zur Gefahrenabwehr stark beschränkt, hier trägt der Staat die Verantwortung für die Sicherheit. Dazu gehört, dass hoheitliche Rechte dem Staat und damit der Polizei vorbehalten sind und nur in Ausnahmefäl-

3 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4540.

4 Das Bundesamt für Statistik gewichtet in seinem Produzentenpreisindex für Wach- und Sicherheitsdienste die Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum mit 8%, die Bewachung von privaten Arealen hingegen mit 61%. Siehe dazu: Bundesamt für Statistik, *Produzentenpreisindex Wach- und Sicherheitsdienste*, 1.2009–1.2014.

5 Markus Mohler, «Ungenügende Polizeibestände», in: *Sicherheit & Recht* Nr. 2 (2013), 62–80.

Abb. 1: Nennungen von sicherheitsgenerierenden Organisationen

Offene Frage, mehrere Antworten möglich, geordnet nach Anzahl Nennungen.

Organisation	Anzahl Nennungen	%
Securitas	751	61
Polizei	439	35
Armee, Militär	199	16
Protectas	112	9
Feuerwehr	82	7
Staat (Bund, Kanton, Gemeinde, Gerichte, ...)	61	5
Andere	560	45
Weiss nicht / keine Angaben	239	19
Total	2443	197

Quelle: ETH Zürich, Studie Sicherheit 2015, S.88.

len an Private übertragen werden können. Hoheitlich handelt der Staat gegenüber dem Bürger, wenn er ihm ein Handeln, Unterlassen oder ein Dulden vorschreibt und er ihn dazu zwingen kann. In der Öffentlichkeit Recht durchsetzen können Private somit grundsätzlich nicht. Diese Einschränkung schafft in der Praxis Probleme bei der Übertragung von staatlichen Sicherheitsaufgaben. Die Frage, in welchen Fällen staatliche Aufgaben im öffentlichen Raum an Private übertragen werden dürfen, wurde zwar von Rechtslehre und Politik ausführlich behandelt. Es gibt aber weiterhin Unklarheiten bei der Umsetzung der Vorgaben. Das Thema nimmt darum auch in diesem Beitrag eine zentrale Rolle ein.⁶

Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden in den letzten 15 Jahren in mehreren Punkten geklärt. Das Konkordat über Private Sicherheitsunternehmen (KÜPS), welches in den Kantonen einheitliche Standards und Zulassungsbestimmungen schaffen will, wird 2017 in Kraft treten.⁷ Bereits jetzt ist jedoch klar, dass ihm einige Kantone vorerst nicht beitreten werden und damit eine rechtliche Lücke bestehen bleibt.

6 Walter Kälin / Andreas Lienhard / Judith Wyttenbach, *Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben*, (Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag 2007); Andreas Zünd / Christoph Errass, «Privatisierung von Polizeiaufgaben», in: *Sicherheit & Recht* Nr. 3 (2012), 162–184, hier 168f.

7 Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), *Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen*, 12.11.2010.

Private Sicherheitsdienstleister werden auch für die Schweizer Sicherheitspolitik auf Bundesstufe immer relevanter. Dies vor dem Hintergrund, dass die Innere Sicherheit in den letzten Jahren beständig an Bedeutung gewonnen hat, wie nicht zuletzt der Sicherheitspolitische Bericht 2010 zeigte.⁸ Während Akteure auf Bundesstufe wie das Grenzschutzkorps oder die Armee vermehrt Aufgaben im Innern übernehmen, gewinnen auch die Privaten durch ihr Wachstum an Bedeutung für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit. Mehrmals haben private Sicherheitsdienste in Krisensituationen die staatlichen Stellen unterstützt, unter anderem bei Hochwasserkatastrophen. Die Koordination der Unterstützung ist jedoch bislang wenig institutionalisiert. Man vertraut im Falle unerwartet auftretender Ausnahmesituationen oftmals auf Ad-hoc-Koordination mit den privaten Diensten. Gerade mit Blick auf die wachsenden personellen Kapazitäten der Dienste scheint eine Auseinandersetzung mit dem Thema angebracht. Gespannt darf man diesbezüglich auch darauf sein, wie der Sicherheitspolitische Bericht 2016 die wachsende Rolle privater Dienste einordnet.

Ein kurzer Blick über die Grenze zeigt, dass die Entwicklung in der Schweiz keineswegs einzigartig ist. In ganz Europa wächst die Branche seit geraumer Zeit. Europaweit beschäftigten private Sicherheitsunternehmen 2013 rund 2,2 Millionen Angestellte und setzten rund 35 Milliarden Euro um. In Deutschland hat sich die Zahl der Unternehmen und des Umsatzes der Branche von 1990 bis heute fast verfünffacht. Besonders zahlreich sind private Sicherheitsdienste in Osteuropa und Grossbritannien vertreten. In Ungarn und Lettland etwa gibt es dreimal mehr private Sicherheitsleute als Polizisten.⁹

In der Folge soll zuerst die Entwicklung der privaten Sicherheitsunternehmen in der Schweiz und deren Hintergründe veranschaulicht werden. Anschliessend wird auf rechtliche Spannungsfelder eingegangen. Hierbei sollen die Delegation von Aufgaben im öffentlichen Raum und das KÜPS, das Auswirkungen für Sicherheitsdienstleistungen im privaten, wie auch öffentlichen Raum hat, im Zentrum stehen. Zum

8 Bundesrat, *Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 23.6.2010.

9 CoESS, «The New Security Company in Germany – Challenges facing the private security industry», in: *The New Security Company, Fifth White Paper* (23.4.2015); CoESS, *CoESS Facts and Figures 2013*.

Schluss wird schliesslich die wachsende sicherheitspolitische Bedeutung der privaten Sicherheitsunternehmen aufgezeigt, gefolgt von einem kurzen Ausblick.

1. PRIVATE SICHERHEITSUNTERNEHMEN IN DER SCHWEIZ

Private Sicherheitsdienste sind keine neue Erscheinung in der Schweiz. Aufgrund der langen Geschichte scheint es darum sinnvoll, die historische Entwicklung der Branche kurz aufzuzeigen. Von besonderem Interesse sind die Gründe für die wachsende Beliebtheit der Sicherheitsdienste. Auf diese soll im zweiten Teil dieses Kapitels eingegangen werden.

1.1 ENTWICKLUNG DER BRANCHE IN DER SCHWEIZ

Private Sicherheitsunternehmen gibt es in der Schweiz seit über hundert Jahren. Das erste Unternehmen in der Schweiz wurde 1905 gegründet, 1907 kam es zur Gründung der heute noch marktbestimmenden Securitas AG.¹⁰ Die Unternehmen etablierten sich im Bewachungsgewerbe rasch als Alternative zu betriebseigenen Nachtwächtern. Die privaten Sicherheitsdienste sollten ergänzend zur Polizei im privaten, meist firmenbezogenen Rahmen für Sicherheit sorgen. Die Securitas war lange Zeit die einzige überregionale Organisation, daneben gab es aber zahlreiche lokale und regionale Anbieter. Schon früh nahm auch der Staat private Dienste in Anspruch, so etwa zur Sicherung der Landesausstellung 1914 in Bern. Während der beiden Weltkriege gab es aufgrund erhöhter Diebstahlsgefahr jeweils einen grossen Bedarf an privaten Sicherheitsdienstleistungen. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg blühte das Gewerbe, der Wohlstand verstärkte das Bedürfnis nach Schutz und Bewachung. Zwischen 1940 und 1956 verdreifachte die Securitas ihren Umsatz.¹¹

10 Gottfried Hoby, *Die rechtliche Stellung der privaten Polizei in der Schweiz*, Diss. Universität Fribourg (St. Gallen: Buchdruckerei Ostschweiz, 1940), 12f.

11 Paul O. Althaus, *50 Jahre Erfahrung: Securitas, Schweizerische Bewachungs-Gesellschaft, 1907–1957* (Zürich: Securitas, 1957), 10–20.

Es folgten Jahre des gemächlichen Wachstums. Einen massiven Wandel brachten die 1990er-Jahre.¹² Die Zahl der Anbieter und Angestellten ist seit diesen Jahren kontinuierlich gestiegen. Gab es in der Schweiz 1995 noch 310 Unternehmen, waren es 2005 schon 464 und 2015 schliesslich 818.¹³ In den 1990er-Jahren kam es auch zu einigen

Hauptberufliche Sicherheitsleute machen heute rund 50 Prozent des Personals aus.

institutionellen Neuerungen. Der Bedeutungsgewinn des privaten Sicherheitsgewerbes führte 1996 zur Gründung des Verbandes Schweizer Sicherheitsunternehmen (VSSU), welcher seither die Interessen eines Grossteils (heute 90 Prozent) des Gewerbes vertritt. Auch stellten sich bald rechtliche Fragen, insbesondere hinsichtlich der Zulassung von Unternehmen. 1999 trat zu diesem Zweck in der Westschweiz ein Konkordat in Kraft, welches unter anderem Zulassungskriterien für private Sicherheitsdienstleister etablierte.¹⁴ Um für anspruchsvolle Aufgaben eine gewisse Qualität garantieren zu können, wurde 2000 die Einführung eidgenössischer Berufsprüfungen zum «Fachmann/frau Sicherheit und Bewachung» und 2003 zum «Fachmann/frau für Personen- und Objektschutz» vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) genehmigt und im darauffolgenden Jahr erstmals durchgeführt. Fachausweise werden vor allem von hauptberuflichen Sicherheitsleuten erlangt, die heute rund 50 Prozent des Personals ausmachen. Sie sind aber keine Voraussetzung für die Ausübung des Berufs. Eine formelle Ausbildung im Sicherheitsbereich gibt es bis anhin nicht. Die Vorbereitung für den Fachausweis findet jeweils in den Unternehmen oder spezialisierten Unternehmen statt.¹⁵

12 Siehe dazu etwa für den Kanton Zürich: Chris Young, «Securitas für alle», in: *soz:mag* Nr. 10 (2006), 37–41.

13 Bundesamt für Statistik, *Betriebszählung* (1995, 2005); Bundesamt für Statistik, *Statistik der Unternehmensstruktur STATENT* (Daten für 2015).

14 Lateinische Konferenz der Justiz- und Polizei-Direktoren (LKJPD), *Konkordat über die Sicherheitsunternehmen*, 18.10.1996.

15 Interview mit Wolfram Manner, Managing Director des Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU), Zollikofen, 24.8.2015; *Reglement über die Berufsprüfung für Fachmann/Fachfrau für Sicherheit und Bewachung mit eidg. Fachausweis (FSB) und Fachmann/Fachfrau für Personen- und Objektschutz mit eidg. Fachausweis (FPO)*, Änderung vom 26.2.2014.

2004 wurde zudem ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) eingeführt. Er wurde vom Bund für Unternehmen für allgemeinverbindlich erklärt und gilt heute für Unternehmen mit mindestens zehn Mitarbeitenden. Der GAV gibt vor, dass Mitarbeiter über einen einwandfreien Leumund und geordnete finanzielle Verhältnisse verfügen müssen. Er schreibt ferner Mindestlöhne sowie auch eine Basisausbildung von mindestens 20 Stunden durch den Betrieb vor. Er sorgt also für gewisse Mindeststandards bei der Beschäftigung von Personal. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass 2013 675 der 795 Betriebe weniger als zehn Vollzeitstellen anboten. Die meisten von ihnen unterstehen nicht dem GAV.¹⁶

Ebenfalls 2004 schlossen Bund und Kantone das gemeinsame Projekt «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz» ab, welches Aufgaben und Rechte der Akteure klären sollte. Bestätigt wurde, dass die Gewährleistung der Inneren Sicherheit Aufgabe des Staates ist und der Privatisierung der Inneren Sicherheit darum enge Grenzen zu setzen sind. Auch wurde festgehalten, dass hinsichtlich privater Sicherheitsdienste Regulierungsbedarf besteht.¹⁷ 2010 befasste sich der Bund erneut ausführlich mit der Inneren Sicherheit und ging dabei nochmals auf die Rolle der Privaten und die rechtlichen Grenzen für diese ein.¹⁸

Das Wachstum in der Branche geht derweil ungemindert weiter. Die Zahl der Angestellten und Unternehmen nimmt jährlich um vier bis fünf Prozent zu. Momentan und wohl auch in naher Zukunft ist eine der grössten Herausforderungen, genügend qualifizierte Mitarbeiter zu finden.¹⁹

16 *Gesamtarbeitsvertrag (GAV) für den Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen abgeschlossen zwischen dem Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU), Bern, und der Gewerkschaft Unia, Bern, 9.9.2013 (in Kraft seit 1.7.2014).*

17 *USIS. Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil II: Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen, 12.9.2001; USIS. Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz, Teil III: Detailstudie, 21.9.2002.*

18 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama.

19 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

1.2 GRÜNDE FÜR DEN AUFSTIEG PRIVATER SICHERHEITSDIENSTE

Die Gründe dafür, dass die Dienste privater Sicherheitsunternehmen in der Schweiz heute häufiger nachgefragt werden, sind vielfältig. Die Anforderungen im Umgang mit Sicherheit sind in den letzten Jahren generell gestiegen. Gesellschaftliche Entwicklungen spielen dabei eine wichtige Rolle. So steigert der wachsende Wohlstand in der Schweiz die Nachfrage nach Sicherheitsdiensten, da mehr Bürger ihren Besitz gut geschützt wissen wollen. Auch ein allgemeines Schwinden von Zivilcourage und sozialer Kontrolle wurde als Grund ausgemacht, welcher das Bedürfnis nach Sicherheitspräsenz steigerte.²⁰ Ferner hat sich die Zahl der Grossanlässe vervielfacht. Solche Veranstaltungen müssen heute zudem stärker gesichert werden als früher.²¹ Auch die zunehmende Urbanisierung wird gerne als Grund für erhöhte Sicherheitsbedürfnisse gesehen, ebenso wie die Tatsache, dass immer mehr halböffentliche Räume entstanden sind. Hier werden Privaten häufig präventive Aufgaben mit aus dem Hausrecht abgeleiteten Kompetenzen übertragen. Die Polizei tritt hier meist nur noch in Erscheinung, wenn ein Ereignis ihre Präsenz erfordert. Als Beispiel für diese Aufgabenteilung können etwa Einkaufszentren dienen.²²

Aber auch wirtschaftliche Gründe stehen hinter der wachsenden Rolle der privaten Dienste. Das Spektrum an Auftraggebern hat sich erweitert: Unternehmen haben Sicherheitsaufgaben an professionelle Unternehmen ausgelagert oder erst in den vergangenen Jahren eingeführt.²³ Auch Patrouillen in Wohnquartieren zur Verhinderung von Einbrüchen scheinen sich heute für private Auftraggeber zu lohnen.²⁴

Diese Entwicklungen sind auch auf ein gestiegenes Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung zurückzuführen, wenngleich dieses teils nicht

20 Thomas Feltes, «Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten», in: Hans-Jürgen Lange / H. Peter Ohly / Jo Reichertz (Hrsg.), *Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Fakten, Theorien und Folgen* (Wiesbaden: VS, 2009), 105–113, hier 110.

21 Michael Guery, «Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen», in: *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins* 142, Nr. 4 (2006), 273–302, hier 275–276.

22 Feltes, *Akteure der Inneren Sicherheit*, 109–110; Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4540.

23 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

24 «Private patrouillieren im Solothurner Schwarzbubenland», in: *SRF Schweiz aktuell* (28.3.2014).

mit dem objektiv betrachteten Sicherungsbedarf übereinstimmt. Es wird eine stärkere Präsenz von Sicherheitskräften erwartet. Dabei kann auch auf die internationalen Auswirkungen des 11. September 2001 verwiesen werden. In Folge dieses sicherheitspolitischen Wendepunkts wurden zahlreiche neue Sicherheitsaufgaben geschaffen. Dies ist etwa im internationalen Flugverkehr zu sehen: Wesentlich mehr Personal wird heutzutage bei der Kontrolle von Personen und Gepäck eingesetzt, wovon ein Grossteil von privaten Sicherheitsdiensten gestellt wird.²⁵

2. RECHTLICHE ASPEKTE

Mit dem Aufstieg des privaten Sicherheitsgewerbes ist die Frage nach seiner Regulierung wichtiger geworden. Juristische Betrachtungen haben bisher die Literatur zum Thema geprägt. Zwei Fragen stehen dabei im Zentrum: Welche Aufgaben stehen Privaten zu, beziehungsweise welche Aufgaben darf der Staat auf welche Weise auslagern? Welche Voraussetzungen muss ein Dienstleister erfüllen, um in der Branche tätig sein zu dürfen?

Bereits 1940 untersuchte eine Dissertation die rechtliche Stellung der «privaten Polizei» gegenüber der «öffentlichen Polizei» und forderte dringlich eine Bewilligungspflicht. Weiter wurde festgestellt, dass private Unternehmen und die Polizei sich grundsätzlich «an der Haustüre», am Übergang zum öffentlichen Raum, treffen. Die Frage, wo im halböffentlichen Raum die Grenze zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht verläuft, stellt sich noch heute. Festzulegen, welche Aufgaben nur die Polizei übernehmen darf, ist dabei nicht immer einfach.²⁶

Hinsichtlich der Auslagerung von Polizeiaufgaben gibt es einige Punkte zu beachten. Da es sich bei diesen Aufgaben um Kernaufgaben des Staates handelt, können diese nicht gänzlich privatisiert werden. Der Staat behält stets die Gewährleistungsverantwortung, bleibt also zuständig für die Aufgabe und muss deren Erledigung beaufsichtigen. Die Privaten übernehmen den Vollzug der Aufgabe. Man spricht dabei

25 Interview mit W. Manner, 24.8.2015; «Wie der Terror das Fliegen veränderte», in: *Die Zeit* (9.9.2011).

26 Hoby, Rechtliche Stellung, 1–9, 22–25, 40; Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4540.

von einer funktionalen Privatisierung.²⁷ Die Wahrnehmung der Kontrollpflicht kann schwierig sein, wie sich vor kurzer Zeit am Beispiel eines Sicherheitsdienstes im Bahnbereich zeigte. Lange Zeit unbemerkt patrouillierten vorbestrafte Ausländer in Zügen und Bahnhöfen, nachdem die von der SBB beauftragte Firma diese Aufgabe an ein Subunternehmen delegiert hatte.²⁸

Der Übertragung hoheitlicher Aufgaben sind verschiedene verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Gemäss Bundesverfassung müssen sich Auslagerungen auf ein Gesetz stützen, im Interesse der Öffentlichkeit liegen und verhältnismässig sein. Letzten Endes ist entscheidend, ob Private ausgelagerte Aufgaben in jeglicher Hinsicht mit der gleichen Qualität wie staatliche Stellen erfüllen können. Sobald dies im Einzelfall nicht der Fall ist, sollten andere Lösungen gesucht werden.²⁹ Grundsätzlich soll man sich am Prinzip orientieren, dass ein Ausführer umso qualifizierter und besser kontrolliert sein muss, wenn die Grundrechte durch die übertragene Aufgabe stark betroffen sind, die Eingriffsintensität der Aufgabe hoch ist, mit einer Eskalation der Situation zu rechnen ist oder der Auftragserfüllende einen grossen Ermessensspielraum besitzt. Je qualifizierter der Ausführer sein muss, desto weniger ist es möglich, die Aufgabe auszulagern.³⁰ In der Praxis bedeutet dies: Während bei Parkbussen wenig Ermessensspielraum vorhanden ist, ob ein Eingreifen nötig ist und wie es ausfallen soll, werden bei der Wegweisung von einzelnen Personen von einem öffentlichen Platz wesentlich höhere Anforderungen an die Entscheidungsfindung gestellt. Bei ersterem sprechen deswegen wenige Gründe gegen eine Auslagerung. Im zweiten Fall ist eine solche nur unter grossen Vorkehrungen und eventuell gar nicht möglich.³¹ Wird privates Personal hingegen bei seinen Aufgaben eng von staatlichem Personal kontrolliert, liegt jeweils keine Aufgabenauslagerung vor. Die Frage der Zulässigkeit stellt sich in diesem Fall nicht.³²

27 Zünd/Errass, Privatisierung von Polizeiaufgaben, 163–166.

28 «Dubiose Sicherheitsleute: Die SBB räumen Fehler ein», in: *Berner Zeitung* (21.1.2015).

29 Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 63; Zünd/Errass, Privatisierung, 175f.

30 Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 93.

31 Ebd., 8.

32 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4542.

2.1 ENTWICKLUNG DER ÜBERTRAGUNG VON KOMPETENZEN

Die Übertragung von Kompetenzen im öffentlichen Raum hat eine längere Geschichte, als man zunächst vermuten würde. Schon Anfang der 1940er-Jahre waren der Securitas in rund 25 Schweizer Gemeinden gemeindepolizeiliche Kompetenzen übertragen worden. Dies, weil der steigende Bedarf an Polizisten nicht gedeckt werden konnte. Die Aufgaben beinhalteten unter anderem die Durchsetzung der nächtlichen Polizeistunde oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Auch das Festnehmen von Straftätern und das Tragen von Waffen waren vorgesehen. Dies sorgte bereits damals für rechtlichen Klärungsbedarf.³³ Später waren private Sicherheitsleute auch in anderer Form im öffentlichen Raum präsent: Spätestens in den 1980er-Jahren wurden stellenweise Doppelpatrouillen, also Patrouillen mit zwei Polizisten und zwei privaten Sicherheitsleuten, eingeführt.³⁴

Aufsehen erregten Kompetenzübertragungen jedoch erst ab Mitte der 1990er-Jahre, als die Schweiz erneut funktionale Auslagerungen erlebte. Im Zuge einer europaweiten Privatisierungswelle übernahmen Private verschiedenste Aufgaben im öffentlichen Bereich. Zu den ersten ausgelagerten Aufgaben im polizeilichen Bereich gehörte die Kontrolle der blauen Zone, inklusive der Verteilung von Parkbussen, so etwa in Bern und Baselland. Dies war insofern bemerkenswert, als das Verteilen von Bussen ein hoheitlicher Akt ist. Da der Kontrolleur in seinen Entscheidungen aber wenig Spielraum hat, er keinen Zwang anwenden muss und eine Eskalation der Situation unwahrscheinlich ist, war diese Auslagerung aus rechtlicher Sicht vertretbar.³⁵ Andere Bereiche folgten: Seit 2001 werden schweizweit beim interkantonalen Häftlingstransport Gefangene durch private Sicherheitsleute bewacht, Auftraggeber ist hierbei die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -Direktoren (KKJPD). Diese Praxis ist in der Rechtslehre umstritten.³⁶

Die Gemeinden kamen zum Schluss, dass Private die Aufgaben günstig und flexibel erfüllen können.

33 Hoby, Rechtliche Stellung, 8f.; Althaus, Securitas, 19, 72–76, 129.

34 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

35 Zünd/Errass, Privatisierung, 172 und 183.

36 KKJPD und ARGE, *Rahmenvertrag betreffend Interkantonale Häftlingstransporte in der*

Auch im Bahnbereich sind Sicherheitsaufgaben seit 2001 teilweise ausgelagert. Seit Erlass des Bahnpolizeigesetzes 2010 sind die Kompetenzen und Aufgaben von Transportpolizei und Sicherheitsdiensten in Zügen und Bahnhöfen gesetzlich geregelt. Die mit Schusswaffen ausgerüstete Transportpolizei bildet ein eigenes Polizeikorps und rekrutiert sich aus Personen mit abgeschlossener Polizeiausbildung. In den Bahnhöfen sorgen jedoch auch unbewaffnete private Sicherheitsleute für Sicherheit. Auch sie haben die Befugnis, Personen anzuhalten, zu kontrollieren und wegzuweisen. Dies ist spätestens seit einem Bundesgerichtsurteil 2012 bezüglich politischer Werbung in Bahnhöfen problematisch. Denn das Urteil impliziert, dass Bahnhöfe öffentliche, nicht halböffentliche Räume sind. Die privaten Sicherheitsleute verfügen somit in diesem Fall über hoheitliche Kompetenzen im öffentlichen Raum.³⁷

Bereits seit 1997 darf der Bund Private mit dem Schutz seiner Gebäude sowie von Personen beauftragen.³⁸ 2007 trat zudem eine Verordnung des Bundes in Kraft, welche die Mindestanforderungen für private Dienste definierte, damit sie vom Bund mit der Übernahme von Sicherheitsaufgaben beauftragt werden dürfen.³⁹ Ebenfalls 2007 befasste sich die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) mit der Frage, welche Sicherheitsaufgaben unter welchen Bedingungen ausgelagert werden dürfen und verabschiedete auf Antrag der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten Empfehlungen an die Kantone.⁴⁰

In jüngerer Zeit kam es auf Gemeindeebene vermehrt zur Auslagerung von ortspolizeilichen Aufgaben. Die Auslagerungen in den Gemeinden erfolgten meist aus ähnlichen Beweggründen. Im Zuge von Sparbemühungen liessen sich Kantone ordnungspolizeiliche Leistungen der Kantonspolizei von den Gemeinden kostendeckend vergüten oder

Schweiz, 14.4.2000; Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 99–101 und 120.

37 Zünd/Errass, Privatisierung, 180–181; *Bundesgerichtsurteil 2C_415/2011*, Urteil vom 3.7.2012; SBB, «SBB-Bahnhofsareale gelten als öffentlicher Raum: Bundesgericht schafft Rechtssicherheit bei politischer Werbung in Bahnhöfen», 13.7.2012.

38 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit, 21.3.1997.

39 Bundesrat, *Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES)*, 31.10.2007, 5225–5230; Zünd/Errass, Privatisierung, 169.

40 «Delegation von Sicherheitsaufgaben an Private», Empfehlungen der KKPKS zuhanden der KKJPD, genehmigt am 16.11.2007.

sie sehen sich ausser Stande, die von den Gemeinden gewünschte Präsenz von Kantonspolizisten zu gewährleisten. Die Gemeinden tragen in mehreren Kantonen die Verantwortung für die öffentliche Ordnung, während die kriminalpolizeilichen Kompetenzen beim Kanton liegen. Um ihr Sicherheitsbedürfnis zu decken, kamen die Gemeinden in Folge einer Marktsondierung zum Schluss, dass Private die Aufgaben günstig und flexibel erfüllen können.⁴¹

Das jüngste Beispiel für den geschilderten Prozess bietet der Kanton Baselland. Hier wurde Anfang 2015 das Polizeigesetz geändert, so dass nun die Gemeinden allein für die Wahrung der öffentlichen Ordnung zuständig sind. Sie müssen nun Leistungen der Kantonspolizei einkaufen und die vollen Kosten übernehmen. Zudem besteht für den Kanton kein Vertragszwang, er kann Leistungen der Polizei nur zur Verfügung stellen, wenn genügend Ressourcen vorhanden sind. Für die Gemeinden wurden so Alternativen zur Sicherstellung der öffentlichen Ordnung attraktiv. Einige haben Gemeindepolizisten eingestellt, die über einen eidgenössischen Fachausweis verfügen. Andere haben aber auch Private angeheuert und ihnen weitgehende Kompetenzen inklusive der Ordnungsbussenkompetenz übertragen. Hauptargument war dabei, dass das private Angebot das preiswerteste, aber auch das umfangreichere war.⁴²

2.2 GRÜNDE FÜR DIE AUSLAGERUNG VON POLIZEILICHEN AUFGABEN

Die Auslagerung polizeilicher Aufgaben an Private ist hauptsächlich auf finanzielle Beweggründe zurückzuführen. Die Beauftragung von Privaten verspricht Einsparnisse, verglichen mit der Anstellung von ausgebildeten Polizisten. Gemeinden und Städte sind in der Branche denn auch als besonders preissensibel bekannt.⁴³ Auch die Flexibilität privater Anbieter ist oftmals ein wichtiges Argument für ihre Anstellung. In Touristenorten ist es etwa möglich, diese nur für die Saisonzeiten zu engagieren. Bei staatlich Angestellten ist eine saisonale Anstellung wesentlich schwieriger.

41 «Sicherheitsdienste verdrängen Polizisten», in: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) (16.4.2015).

42 *Polizeigesetz Kanton Basel Landschaft*, Änderung vom 16. Januar 2014, §3–4a.

43 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

Für die Auslagerung von polizeilichen Aufgaben spielt auch die chronische Überlastung der Polizeikorps eine wichtige Rolle. Seit den 1960er-Jahren ist die Polizei in der Schweiz anhaltend unterbesetzt. 2013 wurde für die Schweiz das Fehlen von 2000 Polizisten festgestellt.⁴⁴ Verantwortlich dafür ist nicht bloss die Tatsache, dass die Zahl der Polizeikräfte nicht im selben Masse wuchs wie die Bevölkerung. Auch das Anwachsen des administrativen Arbeitsaufwands und das Hinzukommen neuer Aufgaben spielt dabei eine Rolle. Wegweisungen von öffentlichen Plätzen kamen etwa erst Mitte der 1990er-Jahre in den Aufgabekatalog der Polizei.⁴⁵ Die Überlastung der Polizeikorps wurde aber auch auf anderen Wegen angegangen. In den 1990er-Jahren wurden aus Spargründen vermehrt Zivilangestellte in der Polizeiverwaltung angestellt, was das Gesetz explizit erlaubt. Auch die Kooperation mit anderen Polizeikorps wurde vielerorts intensiviert, um Einsatzspitzen bei besonderen Anlässen besser abdecken zu können.⁴⁶

Der Gesetzgeber trug ebenfalls seinen Teil zum Aufstieg privater Sicherheitsdienste bei. Reformen im Sicherheitsbereich trieben die Entwicklung voran. Dazu gehört die in gewissen Kantonen vorgenommene Übertragung der Verantwortung für die öffentliche Sicherheit vom Kanton auf die Gemeinden. Aber auch die Einführung der eidgenössischen Berufsprüfung für Polizisten 2003 trug zur Auslagerung bei. Gemeindepolizisten verfügen nun über eine gleichwertige Ausbildung wie Kantonspolizisten, übernehmen aber weniger weitreichende Aufgaben. Der Druck im finanziellen Bereich sorgte so auch hier für Anreize zur Auslagerung. Verstärkend hinzu kommt der Trend zur Zentralisierung der Polizeistrukturen, welcher auch eine Reduktion der polizeilichen Präsenz in den Gemeinden mit sich brachte. In die daraus entstehende Lücke sprangen schliesslich die Privaten. Schliesslich kann auch die Poli-

44 Reto Patrick Müller, *Innere Sicherheit der Schweiz: Rechtliche und tatsächliche Entwicklungen im Bund seit 1848*, Diss. Universität Basel (Einsiedeln: Thesis Verlag, 2009), 500; «Der Präsident der Justiz- und Polizeidirektoren zum Sicherheitsverbund: Interview mit Hans-Jürg Käser», in: *Allgemeine Schweizer Militärzeitschrift* 179, Nr. 6 (2013), 4f.

45 Mohler, Ungenügende Polizeibestände, 64; Daniel Moeckli / Raphael Keller, «Wegweisungen und Rayonverbote: Ein Überblick», in: *Sicherheit & Recht* 3 (2012), 231–245.

46 «Kooperation mit anderen Korps», in: NZZ (13.11.1998).

zei durchaus einen Vorteil darin sehen, unattraktive Aufgaben wie etwa das Verkehrsbussenwesen auszulagern.⁴⁷

2.3 PROBLEME BEI DER ÜBERTRAGUNG VON POLIZEIAUFGABEN

Bei der Auslagerung von polizeilichen Aufgaben kommt es oft zu Widersprüchen zwischen dem gesetzten Recht und dessen Umsetzung in der Praxis. Allgemein ist man sich einig, dass das staatliche Gewaltmonopol gewahrt werden muss. Darüber, ab wann dieses in Frage gestellt ist, herrscht jedoch Uneinigkeit. Patrouillendienste im öffentlichen Raum finden oftmals mit dem Auftrag des Beobachtens und Meldens von besonderen Ereignissen an die Polizei statt, da die Übertragung der gesamten Gemeindepolizei an Private gemäss Rechtslehre nicht zulässig ist. Die Gewährleistungspflicht des Staats wäre dann nicht mehr gegeben. Die ausschliessliche Beschränkung auf die Überwachung ist jedoch unrealistisch. Die Patrouillen würden in kritischen Situationen sehr wohl eingreifen. Sie können sich dabei auf die Jedermannsrechte, die jedem Bürger Notwehr- und Notwehrhilferechte zusprechen, beziehen. Diese sind aber eigentlich nur für Ausnahmesituationen gedacht. Private im Einsatz suchen diese Situationen aber explizit, um eingreifen zu können. Dies ist nicht im Sinne des Gesetzes.⁴⁸

Daneben agieren die Dienste teilweise in rechtlichen Grauzonen. Die Bundesverfassung schreibt vor, dass die Übertragung von Aufgaben an private Sicherheitsunternehmen eine gesetzliche Grundlage benötigt. In gewissen Gemeinden haben Private nun per Gesetz das Recht erhalten, nach der Identität von Personen zu fragen und Straffolgen anzuandrohen. Diese könnten sie aber nicht selber durchsetzen, sie können lediglich mit der Benachrichtigung der Polizei drohen. Die Wirkung tritt meist trotzdem ein: Die Aufgeforderten fügen sich, oft in Unkenntnis ihrer Rechte und der Rechte der Sicherheitsleute. Die Tatsache, dass dies Uniformierte im Auftrag der Behörden tun und dabei bewusst darauf vertrauen, dass der Betroffene sich in Unkenntnis seiner Rechte fügt, ist problematisch. Dem Bürger ist die Kompetenzabgrenzung zwischen Po-

47 Interview mit Max Hofmann, Generalsekretär des Verbandes der Schweizerischen Polizeibeamten (VSPB), Luzern, 14.7.2015; Guery, Privatisierung der Sicherheit, 277.

48 Kälin/Lienhard/Wyttenbach, Auslagerung, 113–115.

izei und Privaten normalerweise nicht klar. Die Verwechslungsgefahr ist gross.⁴⁹ Die Verantwortung für diese Situation ist dabei weniger bei den Sicherheitsdiensten zu suchen, sondern vielmehr bei der gestalten- den Politik, welche sie unter diesen Bedingungen beschäftigt.

Auch in gewissen Kantonen sind gesetzliche Grundlagen geschaffen worden, um Grauzonen zu klären. Dies schafft aber neue Spannungsfelder. Im neuen Polizeigesetz Basellands heisst es zwar, dass lediglich nicht-hoheitliche polizeiliche Aufgaben übertragen werden dürfen. Im Gemeindegesetz wird hingegen Privaten etwa das Betreten von Privatgrundstücken oder das Verlangen der Identität störender Personen inklusive Androhung von Straffolgen zugesprochen. Das Bestrafungsmonopol des Staats, Wegweisungen und Personenkontrollen im öffentlichen Raum sind aber eigentlich nicht auslagerungsfähig.⁵⁰ Andernorts wird durch Vereidigung, etwa durch den Regierungsrat, Gemeindepatrouillen das Recht verliehen, Personenkontrollen durchzuführen, Bussen wegen Littering oder Missachten von Nachtfahrverboten zu verhängen oder Wegweisungen von öffentlichen Plätzen vorzunehmen. Auch diese Praxis ist rechtlich umstritten, wie ein Blick in andere Kantone zeigt. In Schwyz etwa wurden Ausweiskontrollen und das Festhalten von Personen bis zum Eintreffen der Polizei bei nicht schwer wiegenden Delikten explizit als nicht auslagerungsfähig deklariert.⁵¹

Probleme zeigen sich auch in anderen Bereichen. Das staatliche Interesse bei Auslagerungen liegt darin, die Qualität der Aufgabenerledigung zu erhalten, aber weniger dafür auszugeben. Der Qualitätserhalt wird jedoch bestritten. Nicht weil die Privaten ihre Arbeit schlecht verrichten würden, sondern weil sie aufgrund der rechtlichen Beschränkungen nicht den gleichen Schutz gewährleisten können wie die Polizei.⁵² Die Frage ist zudem, ob private Präsenz überhaupt ein ähnliches

49 Lehmann, *Polizei*kompass, 21; Kälin/Lienhard/Wytenbach, *Auslagerung*, 114.

50 *Polizeigesetz Basel-Landschaft*, §51a–§52 und §44; *Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden* (Gemeindegesetz), 28.5.1970 (Aktuelle Version vom 1.7.2015); Kälin/Lienhard/Wytenbach, «Zwischen Sicherheit und Grundrechtsschutz. Delegation der Polizeiarbeit an private Sicherheitsfirmen», in: *NZZ* (18.12.2007).

51 Kälin/Lienhard/Wytenbach, *Auslagerung*, 94f; Verband Thurgauer Gemeinden, *Direkt: Kommunikation unter Thurgauern Gemeinden* Nr. 65 (2010); Regierungsrat des Kantons Schwyz, Beschluss Nr. 1233/2012, «Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung: Mehr Handlungsspielraum für private Sicherheitsdienste», 18.12.2012.

52 Zünd/Errass, *Privatisierung von Polizeiaufgaben*, 175.

Abb. 2: Nennungen von Aufgabenbereichen der Polizei

Offene Frage, mehrere Antworten möglich, geordnet nach Anzahl Nennungen.

Aufgabenbereiche	Anzahl Nennungen	%
Öffentliche Sicherheit/Präsenz	379	31
Personenkontrolle/Hauskontrolle	273	22
Personen in Gewahrsam nehmen	250	20
Verbrechensaufklärung/Überwachung	248	20
Strassenverkehrskontrolle	237	19
Eingreifen/Konfliktlösung	161	13
Bussen/Bestrafung	152	12
Durchsetzung Gesetze	120	10
Personen- und Objektschutz	117	9
Gebrauch von Waffen/Gewaltanwendung/Selbstverteidigung	114	9
Sicherheitsvorkehrungen allgemein / während Anlässen	80	7
Andere Aufgaben	461	38
Weiss nicht / keine Antwort	228	18
Total	2820	228

Quelle: ETH Zürich, Studie Sicherheit 2015, S.90.

Sicherheitsgefühl erzeugt wie polizeiliche Präsenz. So ist die Polizei die Institution im Schweizer Sicherheitsbereich, der in der Bevölkerung am meisten vertraut wird. Das Vertrauen gegenüber privaten Diensten ist hingegen erheblich kleiner. Die Gründe dafür können sehr verschieden sein. Es könnte aber ein Trugschluss sein, dass private Präsenz die gleiche Wirkung hat wie Polizeipräsenz.⁵³ Ein Problem ist die Auslagerung von Patrouillen und präventiver Präsenz auch, weil die Bevölkerung genau diese Tätigkeiten als Hauptaufgabe der Polizei sieht (siehe Abb. 2).

Angegriffen wird zuletzt auch das finanzielle Argument für Auslagerungen. Die Tatsache, dass Private Dienstleistungen günstiger offerieren können, hängt letzten Endes auch damit zusammen, dass sie weniger Geld für Ausbildung und Löhne aufbringen müssen. Die Qualität des Personals kann unter diesen Umständen nicht die gleiche sein. Während dies bei vielen Aufgaben kein Problem darstellt, kann dies in gewissen Fällen durchaus Probleme bereiten. Die staatliche Seite muss ferner kontrollieren, ob die privaten Auftragnehmer ihr Mandat einhalten, was weiterhin Ressourcen bindet. Zudem muss die Polizei auch zur Intervention bereit sein, falls die Privaten aufgrund ihrer beschränkten

53 Tibor Szvirczev Tresch et al., *Sicherheit 2015* (Zürich: ETH Zürich, 2015), 93f.

Rechte eine Situation nicht selbstständig lösen können.⁵⁴ Ein Problem wird auch darin gesehen, dass die privaten Unternehmen gewinnorientiert agieren und ihr Handeln darum nicht gleich gerichtet ist wie das der Polizei, welche sich am öffentlichen Interesse ausrichtet. Eine Gefahr übermässiger Privatisierung ist des Weiteren, dass es zu einer Ungleichbehandlung durch Sicherheitsverantwortliche kommt. Auslagerungen sind darum auch mit Blick auf die Grundversorgung und die Pflicht des Staates, allen Menschen gleiche Sicherheit bieten zu können, zu sehen.⁵⁵

Nicht zuletzt muss darauf hingewiesen werden, dass die Auslagerung von Aufgaben nicht den einzigen gangbaren Weg zur Bewältigung des polizeilichen Ressourcenmangels darstellt. In einigen Kantonen wurden innerhalb der Polizeikorps Assistenzfunktionen geschaffen, die meist mit einer Sicherheitsassistenzausbildung ausgeübt werden können und teils bewaffneten Dienst vorsehen. Sie übernehmen etwa die Bewirtschaftung von Parkfeldern oder Aufgaben im Präventionsbereich. Die staatliche Kontrolle bleibt dabei ohne Abstriche erhalten. Polizeiliche Kreise wünschen sich die Förderung solcher Modelle.⁵⁶ Auch die Einführung eines freiwilligen Polizeidienstes, analog zum freiwilligen Feuerwehrdienst, könnte ein gangbares Modell sein. Dadurch könnte auch dem heute viele Debatten dominierenden Kostenargument entgegen gesprochen werden. In anderen europäischen Ländern wie den Niederlanden oder Deutschland funktioniert dieses Konzept.⁵⁷

2.4 DAS RINGEN UM EIN INTERKANTONALES KONKORDAT

Da sich die privaten Dienste zu einem wichtigen Bestandteil der Sicherheitsarchitektur entwickelt hatten, wuchs das Interesse an Qualitätssicherung im Bereich der privaten Sicherheitsdienste Anfang der 2000er-Jahre.⁵⁸ Bislang bestehen in mehreren Kantonen keine Beschränkungen

54 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015.

55 Guery, Privatisierung der Sicherheit, 276; Kälin/Lienhard/Wytenbach, Auslagerung, 27 sowie 82–83.

56 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015.

57 Mohler, Ungenügende Polizeibestände, 79f.

58 USIS, Teil II, 12.9.2001, 47.

dafür, wer als Sicherheitsperson in Erscheinung treten oder ein Sicherheitsunternehmen führen darf. Die Idee zur Schaffung von schweizweit einheitlichen Bewilligungsvorgaben sowie Standards für privates Sicherheitspersonal und -unternehmen mündeten schliesslich in das interkantonale Konkordat über Private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS). Die Beschränkung auf die Regelung des Einsatzes im öffentlichen und halböffentlichen Bereich wurde in der Vernehmlassung fallengelassen. Somit werden auch Tätigkeiten im privaten Rahmen, die einen Grossteil der Einsätze privater Sicherheitsfirmen ausmachen, dem Konkordat unterstehen. Die Kantone der Romandie führten wie bereits erwähnt schon 1999 ein Konkordat ein, welches eine Bewilligungspflicht für private Unternehmen schuf und Mindeststandards setzte. Dem Konkordat gehören sechs Kantone an.⁵⁹ Ursprünglich wurde diskutiert, das Westschweizer Konkordat als Vorlage zu verwenden, schliesslich weicht das KÜPS aber in wesentlichen Punkten von ihm ab. So erfolgt die Erteilung von Bewilligung beim KÜPS direkt an das Sicherheitspersonal, in der Westschweiz muss das Unternehmen die Bewilligungen für die Anstellung von Personal einholen. Auch ist im KÜPS die Übertragung der meisten administrativen Aufgaben an eine Branchenorganisation, gemeint ist damit der VSSU, vorgesehen. Da die Versuche, das neue KÜPS und das bereits bestehende Konkordat der Westschweiz zu vereinen, scheiterten, ist keine schweizweite Standardisierung möglich. Es wird somit in der Schweiz fortan zwei Konkordate zu privaten Sicherheitsfirmen geben.⁶⁰

Das KÜPS wird 2017 in Kraft treten. Bis Ende September 2015 sind ihm zehn Kantone beigetreten, weitere Kantone sind ihm zwar nicht beigetreten, haben aber Elemente aus ihm in die kantonale Gesetzgebung aufgenommen. Das KÜPS führt eine Bewilligungspflicht für Sicherheitsangestellte, das Führen und den Betrieb von Sicherheitsunternehmen sowie den Einsatz von Hunden ein. Zudem führt es Pflichten für die Bewilligungsinhaber ein, so etwa eine Aus- und Weiterbildungspflicht. Auch Ausrüstung und Erscheinung der Sicherheitsleute werden standardisiert und einer Kontrolle unterworfen. Fortan werden auch für

59 LKJPD, Konkordat, 18.10.1996.

60 LKJPD, *Erläuternder Bericht zum Entwurf der Vereinbarung zur Revision des Konkordats über die Sicherheitsunternehmen vom 18.10.1996*, 5.10.2012.

Angestellte kleiner Firmen, die nicht den Bestimmungen des GAV unterstehen, Anstellungsbedingungen geschaffen. Für eine Tätigkeit als Sicherheitsangestellter, aber auch den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens legt das Konkordat fest, dass neu eine theoretische Grundausbildung und eine dazugehörige Prüfung absolviert werden müssen. Ausbildung und Prüfung können dabei von der Konkordatskommission an den VSSU delegiert werden. Zudem wird auch ein Register erstellt, indem die Inhaber von Bewilligungen verzeichnet sind.⁶¹

Die Kantonsparlamente, beziehungsweise die Regierungen von Schwyz, Obwalden, Luzern und Zug haben einen Beitritt zum von den kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren erlassenen Konkordat abgelehnt. In den grossen und für die Branche wichtigen Kantonen Bern und Zürich werden zudem eigenständige Regulierungslösungen geprüft.

Das Ziel schweizweiter Mindeststandards ist somit vorerst ausser Reichweite.

Das Ziel schweizweiter Mindeststandards ist somit vorerst ausser Reichweite. Das daraus resultierende Problem ist, dass Firmen aus den nicht beitretenden Kan-

tonen aufgrund der binnenmarktlichen Gewerbefreiheit auch in Konkordatskantonen ihre Dienste anbieten können. Es wird darum die Abwanderung von Firmen in Nicht-Konkordatskantone befürchtet. Die Ablehnung in Schwyz war deswegen einer der Hauptgründe für Zug, dem Konkordat ebenfalls fernzubleiben.⁶² Man befürchtete eine Benachteiligung der heimischen Betriebe, die Bewilligungskriterien ausgesetzt sind. In Schwyz wiederum war der Hauptgrund für die Ablehnung, dass es keine Notwendigkeit für die Regulierung eines Bereichs gebe, der im Kanton bislang für wenige Probleme gesorgt hat. Überdies werde der Markt schwarze Schafe auch ohne administrativen Mehraufwand eliminieren. Man wollte zudem nicht den Eigeninteressen der Branchenorganisation VSSU nachkommen. Dieser gehe es vor allem darum, die neugeschaffene Pflichtgrundausbildung anbieten zu können.⁶³

61 Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeikommandanten (KKJPD), *Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen*, 12.11.2010; Zünd/Errass, *Privatisierung*, 172.

62 *Bericht und Antrag der Konkordatskommission des Kantons Zug*, 10.5.2012.

63 Kantonsrat Schwyz, *Protokoll der Ausserordentlichen Sitzung*, 25.4.2012.

Die Konkordatskantone hoffen jedoch darauf, dass das Konkordat sich mit der Zeit ausweitet. Dabei könnten auch finanzielle Aspekte eine Rolle spielen. Zur Abklärung von Bewilligungen werden Konkordatskantone Rechtshilfesuche an Nicht-Konkordatskantone stellen müssen, welche diese unter entsprechenden Kosten bearbeiten müssen. Ihrerseits werden sie aufgrund der fehlenden Bewilligungspflicht aber keinen Nutzen aus dem System ziehen können.⁶⁴

Zur Behebung des weiterhin bestehenden Mangels an einheitlichen Regulierungen könnte längerfristig auch wieder ein Bundesgesetz über die Zulassung von privaten Sicherheitsdiensten ein Thema werden. Das KÜPS wurde nicht zuletzt darum von den Kantonen begrüsst, weil damit ein Bundesgesetz verhindert werden sollte. Da das Konkordat nun vorerst nicht schweizweit in Kraft tritt, könnte ein Bundesgesetz wieder zur Diskussion kommen.⁶⁵

3. WACHSENDE BEDEUTUNG FÜR DIE SICHERHEITSPOLITIK

Durch die steigende Zahl privater Sicherheitsleute und den gleichzeitigen Ausbau ihrer Kompetenzen im öffentlichen Raum ist auch die Bedeutung der privaten Sicherheitsunternehmen für die Schweizer Sicherheitspolitik gestiegen. Sie sind heute fester Bestandteil der Sicherheitsarchitektur. Im Sicherheitspolitischen Bericht 2010 wird Alltagsgewalt als Thema der Sicherheitspolitik verstanden. Auch die Sicherheitspolitik der Kantone und Gemeinden hat somit seither Relevanz für die nationale Strategie. Zehn Jahre zuvor im Bericht 2000 war die Bekämpfung von Gewalt nicht strategischen Ausmasses noch als ausschliesslich für die «öffentliche Sicherheit» relevant beschrieben worden, für welche die kantonale Sicherheitspolitik zuständig blieb. Im mit dem Bericht 2010 initiierten Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) spielen auch private Dienstleister eine Rolle, unter anderem für die polizeiliche Gefahrenabwehr.⁶⁶

64 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

65 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015; Kälin/Lienhard/Wyittenbach, Auslagerung, 47.

66 Bundesrat, *Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 7.6.1999; ders., *Bericht an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz*, 23.6.2010.

Eine genauere Betrachtung verdient die Rolle Privater in Krisensituationen. In der Schweiz ist es zwar undenkbar, dass etwa im Falle einer Naturkatastrophe Private mit umfangreichen hoheitlichen Rechten ausgestattet werden, um die öffentliche Ordnung zu bewahren, wie dies etwa im Falle der US-Firma Blackwater nach dem Hurricane Katrina 2005 in New Orleans geschah.⁶⁷ Aber auch in der Schweiz wurden in jüngerer Vergangenheit Private zur Verhinderung von Plünderungen eingesetzt, so etwa bei Hochwasserkatastrophen.⁶⁸ Wenn man weiter zurück in die Geschichte geht, zeigen sich weitere vergleichbare Situationen: Die Securitas wurde während der Grenzbesetzung im Zweiten Weltkrieg durch die Armeeleitung zur Bewachung kriegswichtiger Objekte eingesetzt, wofür sie eine Sonderbewilligung zum Tragen von Waffen erhielt.⁶⁹

Im Hinblick auf potenzielle grössere Krisensituationen besteht momentan grundsätzlich ein Kommunikationsproblem zwischen den einzelnen Behörden und der Sicherheitswirtschaft. Die Kontakte sind nicht institutionalisiert, dabei verfügen die Privaten über beachtliche stehende Reserven. Zudem besitzen vor allem die grossen Anbieter etablierte Führungsstrukturen sowie auch krisenrelevante technische Ausrüstung wie etwa ein Funknetz oder Notstromaggregate. Die Erwartungen an privaten Sicherheitsunternehmen im Falle einer Krise scheinen unklar. Dass ein Bedarf an Verbesserungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in Krisensituationen besteht, zeigte zuletzt die Sicherheitsverbundübung 2014.⁷⁰ Problematisch erscheint, dass private Unternehmen keine Anreize zur Teilnahme an Übungen haben. Finanzielle Entschädigungen werden dafür meist nicht entrichtet. Es ist deshalb grundsätzlich sinnvoller, wenn Reserven für Krisensituationen in staatliche Strukturen eingebettet sind. Durch das gewachsene Potenzial der privaten Unternehmen scheint aber eine Berücksichtigung ihrer Ressourcen folgerichtig. Zu diesem Zweck könnten zwischen privaten Akteuren und dem Staat vermehrt Notfallabkommen unterzeichnet werden,

67 Jeremy Scahill, «Blackwater Down», in: *The Nation* (21.9.2005).

68 Securitas, *100 Jahre Securitas 1907–2007* (Bern: Stämpfli, 2007), 116.

69 Althaus, Securitas 1907–1957, 10; Projektorganisation SVU 14, *Schlussbericht Sicherheitsverbundübung 2014 (SVU 14)*, 16.4.2015, 32, 38 und 60.

70 Interview mit W. Manner, 24.8.2015.

welche die Leistungen von privaten Akteuren im Fall der Fälle festlegen würden. Mit einer Delegation von Aufgaben an Private im Krisenfall ist auf jeden Fall in den kommenden Jahren zu rechnen.

Aus Sicht der Polizei ist es zentral, dass die Zuständigkeiten und Koordinationsmechanismen bei jeder Zusammenarbeit geklärt sind.⁷¹ Es ist fraglich, ob ein vermehrter Einsatz von privaten Sicherheitsdiensten die Bedeutung des Bundes für die Innere Sicherheit weniger rasch wachsen liesse und umgekehrt. Das Spannungsfeld in diesem Bereich baut sich zwischen der staatlichen Grundaufgabe Innere Sicherheit, bei der keine Sicherheitslücken bestehen dürfen, und der Frage nach den verfassungsrechtlich zulässigen Rollen der einzelnen Akteure auf.⁷²

Auch in der Schweiz wurden Private bei Hochwasserkatastrophen zur Verhinderung von Plünderungen eingesetzt.

Es ist aber davon auszugehen, dass die beiden Akteure unterschiedliche Rollen übernehmen. Im Krisenfall würde mit der Sicherung kritischer Infrastrukturen die Armee beauftragt. Privaten käme eher eine Rolle beim Schutz untergeordneter Infrastrukturen zu. Trotzdem sollte mit Blick auf aktuelle Bemühungen zur Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedenen sicherheitspolitischen Akteuren, namentlich im Rahmen des Sicherheitsverbunds Schweiz, die Rolle Privater nicht vernachlässigt werden. In der nationalen Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen wird die Rolle der privaten Betreiber zwar unterstrichen, die privaten Sicherheitsdienste sind aber nur von untergeordneter Bedeutung.⁷³

AUSBLICK

Dass der Boom privater Sicherheitsdienste in der Schweiz sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Raum anhalten wird, scheint eine sichere Prognose für die nahe Zukunft zu sein. Eine grosse Herausforderung für die privaten Dienste ist es dabei, genügend qualifiziertes Personal zu finden, beziehungsweise genügend Personal auszubilden. Zugleich

71 Interview mit M. Hofmann, 14.7.2015.

72 Bundesrat, Bericht in Erfüllung des Postulats Malama, 4470.

73 Bundesrat, *Nationale Strategie zum Schutz kritischer Infrastrukturen*, 27.6.2012.

ist davon auszugehen, dass das öffentliche Bedürfnis nach Präsenz von Sicherheitsleuten in der Zukunft weiter steigen wird. Verstärkt sich die Tendenz, dass die präventive Präsenz im öffentlichen Raum verstärkt von Privaten wahrgenommen wird und die Polizei sich auf Interventionen konzentriert, wirft dies Fragen auf. Rechtlich wird diese Entwicklung wenige Probleme bereiten. Die Politik sollte sich aber bewusst sein, ob sie eine Aufgabentrennung in dieser Schärfe wünscht. Es scheint wichtig, die Rolle und Kompetenzen der privaten Dienste mit langfristiger Perspektive anzugehen. Rückübertragungen von Aufgaben zum Staat können sich schwierig gestalten.

Immer wieder zeigt sich, dass die chronische Unterbesetzung der Polizei in der Schweiz Ursache vieler Entwicklungen ist. Die Diskussion darüber, wie die Polizei an gesellschaftliche Entwicklungen und das ständig wachsende Aufgabenheft angepasst werden soll, bedarf einer ausführlichen Diskussion. Der Bund könnte in dieser Hinsicht im Rahmen der Bundesaufsicht diejenigen Kantone mahnen, welche aufgrund einer Unterbesetzung der Polizei die Polizeihöhe nicht genügend achten.⁷⁴ Für die Beauftragung Privater im öffentlichen Raum ist eine klare Kompetenztrennung nötig. Die heute nach wie vor existierenden Grauzonen sollten explizit geklärt werden. Dies wäre auch im Hinblick auf die Sensibilisierung der Bevölkerung von Vorteil, da es für den Bürger nach wie vor viele Unklarheiten gibt im Umgang mit privaten Sicherheitsunternehmen. Wichtig scheint es, eine für die Bevölkerung verständliche Kompetenzabgrenzung vorzunehmen und einheitliche Bedingungen zu schaffen. Dazu gehört auch, dass flächendeckend rechtliche Grundlagen für den Einsatz von Privaten geschaffen werden. Mit Blick auf die Qualitätssicherung wäre es wünschenswert, wenn alle Kantone Vorgaben für ein minimales Ausbildungsniveau von Sicherheitsdiensten wie auch eine an Bedingungen geknüpfte Bewilligungspflicht einführen würden.

74 Müller, *Innere Sicherheit Schweiz*, 503f.