

Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz?

Andreas Lienhard¹ | *Die Auslagerung von polizeilichen Aufgaben ist mit einer Reihe von Problemfeldern verbunden: Betroffen sind insbesondere die Sicherheit als Kernaufgabe des Staates, die Versorgungssicherheit, das staatliche Gewaltmonopol, die Besonderheiten polizeilichen Verwaltungshandelns, der Grundrechtsschutz sowie die demokratische Kontrolle. Der nachfolgende Beitrag beleuchtet diese Problemfelder und leitet daraus Anforderungen für die Gesetzgebung ab.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Zu den einzelnen Problemfeldern
- 3 Abwägungskriterien für den Auslagerungsentscheid
- 4 Exkurs: Kompetenzen privater Sicherheitsdienste ausserhalb der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (keine Auslagerung)
- 5 Folgerungen für die Gesetzgebung
- 6 Ergebnis und Schlussbemerkung

1 Einleitung

In allen Ländern Europas verzeichnet die private Sicherheitsbranche einen Zuwachs.² Die Gründe dafür sind vielfältig. Im Vordergrund stehen etwa eine steigende Kriminalitätsrate, häufigere Grossanlässe (v.a. Sport und Politik), ein verstärktes Bedrohungsgefühl der Bevölkerung, höhere Anforderungen an Polizeitätigkeiten sowie begrenzte staatliche Ressourcen im Bereich Sicherheit. Die *gestiegenen Ansprüche* verbunden mit den grundsätzlich knapp zur Verfügung stehenden Mitteln führen zu einer Schere, die es notwendig erscheinen lässt, nach neuen Formen der Aufgabenerfüllung zu suchen. Die Tendenz, dabei private Sicherheitsdienste beizuziehen, wird allgemein durch den Wandel des Staatsverständnisses vom Leistungs- zum *Gewährleistungsstaat* unterstützt: Der Staat erfüllt demzufolge zunehmend öffentliche Aufgaben nicht mehr selbst, sondern betraut damit Dritte, wobei er die *Verantwortung* für die Aufgabenerfüllung weiterhin trägt.

Bekannte Beispiele derartiger *Auslagerungen sicherheitspolizeilicher Aufgaben auf Private* gehen von der Kontrolle der blauen Zone über die «*Gemeindestreife*» und Sicherheitsverstärkungen bei Grossanlässen bis zur Sicherheit in öffentlichen Transportmitteln und bei Gefangenentransporten.

Solche Auslagerungen polizeilicher Aufgaben sind mit einer Reihe von *Problemfeldern* verbunden: Betroffen sind insbesondere die Sicherheit als Kernaufgabe des Staates, die Versorgungssicherheit, das staatliche Gewaltmonopol, die Besonderheiten polizeilichen Verwaltungshandelns, der Grundrechtsschutz sowie die demokratische Kontrolle.

Diese Problemfelder werden nachfolgend skizziert und damit Grenzen der Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen aufgezeigt. Daraufhin werden Abwägungskriterien für einen Auslagerungsentscheid formuliert und anschliessend Folgerungen für die Gesetzgebung abgeleitet.

2 Zu den einzelnen Problemfeldern

2.1 Sicherheit als Kernaufgabe des Staates

Die Sicherung des inneren Friedens gehört zu den notwendigen Aufgaben des Staates (Kernaufgaben). Unzulässig ist damit jedenfalls die *Gewährleistungsprivatisierung*: Der Staat ist nicht berechtigt, die Aufgabe der Friedenssicherung als solche an Private zu delegieren. Eine andere Frage ist, ob der Staat seine polizeilichen Sicherheitsaufgaben zwingend (alle) selber erfüllen muss oder ob er sie im Sinne der *Erfüllungsprivatisierung auf Private übertragen darf*. Gemäss der Aufgabentypologie des Bundesrates in seinem Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006 (Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233 ff.) zählen die Aufgaben der inneren Sicherheit zu den sogenannten Ministerialaufgaben und gelten insbesondere wegen des hoheitlichen Charakters sowie der Eingriffe in die Grundrechte und des aus diesem Grund hohen politischen Legitimations- und Steuerungsbedarfs *grundsätzlich als nicht auslagerungsfähig*.

2.2 Versorgungssicherheit

Sicherheit als öffentliche Aufgabe gehört zum Service public im weiteren Sinn. Dementsprechend besteht gewissermassen ein Leistungsanspruch der Bevölkerung, dass genügend Sicherheit «produziert» wird – und zwar gerade auch in besonderen Krisensituationen. Demzufolge muss der Staat *dauerhaft* in der Lage sein, diese Sicherheitsgewährleistung aufrecht zu erhalten. Durch übermässige Auslagerungen könnte diese Gewährleistungspflicht unzulässig eingeschränkt werden, würde doch die staatliche Kernkompetenz bzw. Grundbereitschaft allenfalls zu weitgehend abgebaut werden. Der Staat wäre nicht mehr in der Lage, das erforderliche *Schutzniveau* nötigenfalls selbst quantitativ und qualitativ zu gewährleisten.

2.3 Staatliches Gewaltmonopol

Das Gewaltmonopol gilt als wichtige Errungenschaft des demokratischen Rechtsstaates. Es bedeutet im Wesentlichen, dass die rechtmässige Ausübung von physischem Zwang zur Durchsetzung der staatlichen Ordnung dem Staat vorbehalten ist. Die Bürger verzichten dementsprechend – basierend auf einer Art Gesellschaftsvertrag – auf gewaltsame Selbsthilfe (vorbehaltlich die in engen Grenzen zugestandenen, gesetzlich geregelten Selbsthilferechte wie Notwehr oder Notstand). Nationalrat *Louis Schelbert* hat dies anlässlich der Beratung des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen am 11. März 2008 wie folgt formuliert: «Die Bürgerinnen und Bürger haben die Gewaltausübung dem Staat übertragen. Physische Gewalt darf, wenn überhaupt, nur ein staatliches Organ ausüben. Es kann und darf nicht sein, dass die verfassungsmässige Ordnung auf gesetzlichem Weg über den Haufen geworfen wird. Nur wenn das Gewaltmonopol beim Staat bleibt, wird der Rechtsfrieden auf Dauer gesichert» (Amtl. Bull. N vom 11. März 2008).

2.4 Besonderheiten polizeilichen Verwaltungshandelns

Über die Zwangsanwendung hinaus gibt es einige weitere Besonderheiten polizeilichen Handelns: Die Polizei bewegt sich einerseits im Bereich der *Eingriffsverwaltung*. Sie greift in der Form von Realakten bzw. sofort vollstreckbaren Polizeiverfügungen in Rechte von Menschen ein. Diese Anordnungen können unter Anwendung von Zwang durchgesetzt werden. Der betroffenen Person steht in der Regel kein vorgängiger Rechtsschutz zur Verfügung. Andererseits räumt das *Opportunitätsprinzip* der Polizei einen gewissen Ermessensspielraum ein, um ihre Handlungsfähigkeit angesichts der Vielfalt von Situationen zu erhalten. Die damit verbundene Entscheidungsfreiheit, ob und gegebenenfalls mit welchen Mitteln in einem konkreten Fall interveniert werden soll, bedarf einer sorgfältigen und oft zugleich raschen Interessenabwägung. Diese beiden Besonderheiten polizeilichen Verwaltungshandelns lassen sich mit Auslagerungen an Private tendenziell schlecht vereinbaren, insbesondere wenn das Handeln in zentrale Rechtspositionen von Betroffenen eingreift.

2.5 Grundrechtsschutz

Eine wesentliche Schranke für Auslagerungen ist ferner schon die *potenzielle* Beeinträchtigung von Grundrechten (insbesondere der persönlichen Freiheit und der Eigentumsgarantie) durch polizeiliche Zwangsmassnahmen. Zwar verlangt die Bundesverfassung (BV, SR 101) in Artikel 35, dass alle

mit Verwaltungsaufgaben Betrauten an die Grundrechte gebunden sind. Und natürlich sind auch Grundrechtseinschränkungen von privaten Verwaltungsträgern nur unter den üblichen Voraussetzungen gemäss Artikel 36 BV (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse/Schutz von Grundrechten Dritter, Verhältnismässigkeit, Kerngehalt) zulässig. Ein *programmatisches Grundrechtsverständnis* verlangt aber noch mehr: Es verpflichtet dazu, Grundrechtsverletzungen möglichst frühzeitig zu verhindern. Aus diesem Grund kann es angezeigt sein, die Auslagerung gewisser polizeilicher Aufgaben gar nicht erst zuzulassen.

2.6 Demokratische Kontrolle

Hoheitliches, mit unmittelbarem Zwang verbundenes Handeln bedarf besonderer Aufsichtsmechanismen. In einem Dienstverhältnis zum Staat stehende Polizisten und Polizistinnen sind in die Verwaltungshierarchie eingebunden, unterstehen klar definierten Rechten und Pflichten, werden selektioniert und ausgebildet und unterliegen einer ständigen Beaufsichtigung durch Vorgesetzte. Diese *kurze Kontrolldistanz* wird durch Auslagerungen wesensgemäss aufgegeben. Zudem wirkt sich eine verkürzte Kontrolldistanz auf der Handlungsebene auch nachteilig auf die Aufsichtsmöglichkeiten der Regierung bis hin zu einer Abschwächung der parlamentarischen Oberaufsicht aus.

3 Abwägungskriterien für den Auslagerungsentscheid

Die Analyse dieser Problemfelder bzw. die dahinter stehenden rechtsstaatlichen Prämissen führen modellhaft zu Abwägungskriterien bezüglich der Frage, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen eine sicherheitspolizeiliche Aufgabe auf Private ausgelagert werden kann:

- Je eher (*Grund-*)Rechte durch die übertragenen Aufgaben oder Kompetenzen betroffen sind,
- je grösser die *Eingriffsintensität* ist,
- je enger die Tätigkeit mit *potenzieller Zwangsanwendung* verbunden ist,
- je grösser der *Ermessensspielraum* der ausübenden Beamtinnen und Beamten bei der Aufgabenerfüllung ist und
- je weniger *Rechtsschutz* verfügbar ist (polizeiliche Realakte),



- desto eher befindet sich die Polizeimassnahme im *Kernbereich des staatlichen Gewaltmonopols (Legitimation)*,
- desto grösser sind die *Anforderungen* an die ausführenden Polizeiorgane (Qualität),
- desto wichtiger ist eine *unmittelbare Kontrolle* durch übergeordnete und den Einsatz leitende Behörden (Kontrolldistanz),
- desto aufwendiger sind die *Gewährleistungspflichten* des Staates und desto *klarer muss die gesetzliche Regulierung* eines polizeilichen Eingriffs sein (Kompensation),
- desto kleiner ist *damit letztlich der Spielraum* für eine Übertragung der Aufgabenerledigung an Private (öffentliches Interesse und Verhältnis-mässigkeit).

Diese Abwägungskriterien führen vereinfacht zu folgender Grundaussage: Im Bereich der polizeilichen Massnahmen, die *mit Zwangsandrohung oder -anwendung* verbunden sein können, sind Auslagerungen in der Regel problematisch. Damit müssen insbesondere etwa folgende Massnahmen der *Polizei vorbehalten* bleiben: erkennungsdienstliche Massnahmen, Befragung, Gewahrsam, Durchsuchen von Räumen oder Sicherstellung von Gegenständen. Das heisst selbstverständlich nicht, dass die Polizei in diesen Bereichen nicht Privatpersonen im Sinne von *Erfüllungsgehilfen* beiziehen kann. Gemeint sind Private, die nicht selbstständig über die zu treffenden Massnahmen entscheiden und die keinen Zwang an Personen ausüben, wie beispielsweise Abschleppdienste oder für den Erkennungsdienst tätige Fotografen.

4 Exkurs: Kompetenzen privater Sicherheitsdienste ausserhalb der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (keine Auslagerung)

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich themengemäss auf rechtliche Aspekte der Aufgabenübertragung auf private Sicherheitsdienste. Eine andere Frage betrifft die Befugnisse von Sicherheitsunternehmen, die *nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe* tätig sind, sondern aufgrund eines privaten Auftrags³ – also beispielsweise zum Schutz eines Fabrikareals. Die Antwort ist relativ einfach: Sind sie nicht in Erfüllung einer übertragenen Aufgabe tätig, so haben private Sicherheitsleute *keine weitergehenden Befugnisse* als jede andere Privatperson. Ihre Kompetenzen sind dementsprechend auf die Ausübung von Selbsthilferechten beschränkt, wie insbesondere: Beobachten/Melden/Anzeigen, Notwehr/Notstand, Festhalterecht, Hausrecht sowie zivilrechtliche *Selbsthilferechte*.

Diese Selbsthilferechte sind allerdings für Ausnahmesituationen gedacht. In dieser Funktion sind sie gar eine notwendige Ergänzung zur Sicherheitsaufgabe des Staates, dessen Polizei nicht überall und immer präsent sein kann und soll. Selbsthilferechte sind so gesehen Ausfluss der unter dem *Vorbehalt des Gewaltmonopols* stehenden, verbleibenden Selbstverantwortung und Selbstorganisation der Bürger.

Die privaten Sicherheitsdienste machen diese Ausnahmerechte zur *Grundlage* ihres Erwerbszweigs. Die Sicherheitsbranche dient insofern einem gesellschaftlichen Bedürfnis und entlastet den Staat. Doch auch die Tätigkeit privater Sicherheitsdienste ohne übertragene Aufgabe weist insbesondere wegen der *Missbrauchsgefahr* eine hohe rechtsstaatliche Relevanz auf und bedarf dementsprechend einer hinreichenden Regulierung.

5 Folgerungen für die Gesetzgebung

5.1 Ausgangslage: Regelungsvielfalt mit Regelungslücken

Bezüglich der gesetzlichen Regelung der *Auslagerung* von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen herrscht in den *Kantonen* einige Vielfalt: Verschiedene Kantone regeln den Einsatz privater Sicherheitsdienste gar nicht; andere haben in neueren Polizeigesetzen den Regelungsbedarf erkannt und beschränken die Auslagerung auf klar bezeichnete Gebiete (z.B. Verkehrsregelung) oder schliessen bestimmte Mittel von vornherein aus (z.B. Zwangsmassnahmen). Besonders weit entwickelt ist etwa die Regelung im Kanton Aargau (Gesetz vom 6. Dez. 2005 über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, SAR 531.200).

Auf *Bundesebene* haben verschiedene Erlasse den Einbezug privater Sicherheitsdienste zum Gegenstand: So lässt das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) die Übertragung polizeilicher Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden an private Schutzdienste zu (Art. 22 BWIS). Das Bundesgesetz vom 20. März 2008 über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG)⁴ erlaubt die Anwendung polizeilichen Zwangs grundsätzlich auch Privaten, die von Bundesbehörden oder von mit dem Vollzug bestimmter Bundesaufgaben betrauten kantonalen Behörden beigezogen werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. e ZAG). Und gemäss Kernenergiegesetz vom 21. März 2003 (KEG, SR 732.1) sowie der Verordnung vom 9. Juni 2006 über die Betriebswachen von Kernanlagen (VBWK, SR 732.143.2) sind die (privaten) Betriebswachen befugt, körperlichen Zwang anzuwenden (Art. 3 Abs. 1 Bst. e VBWK) und Waffen einzusetzen (Art. 8 VBWK). Noch umstritten ist gegenwärtig in den

eidgenössischen Räten im Rahmen der Behandlung des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen (E-BGST),⁵ ob bahnpolizeiliche Aufgaben auf private Organisationen übertragen werden sollen – und gegebenenfalls mit welchen Befugnissen und Mitteln diese auszustatten wären (Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 E-BGST). Hinzuweisen ist ferner auf die Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (VES, SR 124), welche Mindestvoraussetzungen für private Sicherheitsunternehmen umschreibt – ohne allerdings selbst gesetzliche Grundlage für eine Auslagerung zu sein.⁶

Insgesamt ist festzustellen, dass die Regelungen der Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen sowohl in den Kantonen wie auch im Bund einerseits teilweise *lückenhaft* sind bzw. *wenig systematisch* erscheinen und andererseits häufig den aufgezeigten *Problemfeldern* (s. Kap. 2) und damit der Grundfrage der Auslagerungseignung zu wenig Rechnung tragen.

5.2 Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Rechtsgrundlage

Die Bundesverfassung hält in Artikel 178 Absatz 3 fest:

Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

Und im Zusammenhang mit dem materiellen Begriff des formellen Gesetzes regelt Art. 164 Abs. 1 BV Folgendes:

Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Dazu gehören insbesondere die grundlegenden Bestimmungen über:

...

b. die Einschränkungen verfassungsmässiger Rechte;

c. die Rechte und Pflichten von Personen;

...

e. die Aufgaben und die Leistungen des Bundes;

...

Zwar sind diese Verfassungsnormen aufgrund ihrer systematischen Stellung in der Bundesverfassung unmittelbar ausschliesslich für die *Bundesebene* anwendbar. Weil sie allerdings im Wesentlichen bloss das allgemein geltende Legalitätsprinzip gemäss Artikel 5 Absatz 1 BV ausführen, kommt diesen beiden Bestimmungen auch *Ausstrahlungskraft in den Kantonen zu* (Lienhard, 2005a, 222).⁷

Damit sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Auslagerung sicherheitspolizeilicher Aufgaben auf private Sicherheitsdienste klar umrissen:

- *Normstufe*: Die Auslagerung polizeilicher Aufgaben auf Private bedarf eines Gesetzes im formellen Sinn.
- *Normgehalt*: Im formellen Gesetz sind die sogenannten wichtigen Vorgaben zu regeln. Dies betrifft namentlich grundlegende Normen, welche verfassungsmässige Rechte einschränken.

5.3 Regelungselemente

Bezüglich der Auslagerung sicherheitspolizeilicher Aufgaben auf private Sicherheitsdienste sind insbesondere folgende Elemente zu nennen, die zumindest in den *Grundzügen im formellen Gesetz* zu regeln und aufgrund einer sorgfältigen Abwägung (allg. dazu Lienhard 2005b, 101 ff.) auf der Verordnungsebene zu konkretisieren sind:

- Grundanforderungen an die privaten Sicherheitsdienste⁸
 - Organisation, Integrität, interne Kontrollmechanismen: Sitz, Eigentumsverhältnisse, Ruf bzw. Leumund, Erfahrung/Referenzen, Verhaltenskodex, Disziplinierung
 - Qualitätsstandards hinsichtlich Ausbildung und Ausrüstung: Rekrutierung, BBT-zertifizierte Ausbildung, Ausbildungsinhalte (z.B. Grundrechte, Grundsätze polizeilichen Handelns, psychologische Grundkenntnisse, ...), allenfalls amtliche Inpflichtnahme
 - Haftpflichtversicherung: Zahlungskraft
- Klare Umschreibung der übertragbaren Aufgaben und Befugnisse/Massnahmen:
 - positiv: beobachten, melden, Ausweiskontrollen, durchsuchen, sicherstellen, festhalten, anhalten, der Polizei übergeben
 - negativ: Unzulässigkeit der Übertragung hoheitlicher Befugnisse, die mit Zwangsmitteln verbunden sind
- Wichtigste Rahmenbedingungen für Einsätze
 - Mittelwahl und -einsatz: Diensthunde, Fesselungsmittel (Handschnellen, Fesselungsbänder), Waffengebrauch (Notwehr/Notstand)
 - Unterscheidbarkeit: äussere Unterscheidbarkeit (Uniform, Weste etc.), Ausweispflicht
 - Datenbearbeitung: sammeln und weitergeben von Informationen, Datensicherung
 - Zusammenarbeit mit der Polizei: Informationsaustausch

- Aufsichts- und Kontrollbefugnisse: Aufsichtsbehörde, Meldepflichten bei besonderen Vorkommnissen, periodische Rechenschaftsberichte, Inspektionen
- Aufgabenübertragung mittels Leistungsauftrag: darin erfolgt eine spezifische Konkretisierung der Aufgaben und Befugnisse, der Mittel, der Rechenschaftspflichten⁹
- Allfällige besondere Regelungen bezüglich der (Staats-) Haftung: zumindest Ausfallhaftung des auslagernden Gemeinwesens, evtl. Billigkeithaftung für rechtmässig zugefügten Schaden
- Allfällige Strafbestimmungen:
 - sei es bezüglich Pflichtverletzungen privater Sicherheitsunternehmen
 - sei es bezüglich Nichteinhaltens von Anordnungen privater Sicherheitsunternehmen durch Störer
- Allfällige besonderen Bestimmungen zum Rechtsschutz: Dieser darf zumindest nicht schlechter sein, wie wenn staatliche Polizeiorgane handeln.

6 Ergebnis und Schlussbemerkung

Die Auslagerung polizeilicher Aufgaben auf private Sicherheitsdienste ist *problematisch*, soweit der *Kernbereich* des staatlichen Gewaltmonopols betroffen ist (Ausübung physischen Zwangs). Im Übrigen sind solche Aufgabenübertragungen grundsätzlich möglich, soweit den anderen *rechtsstaatlichen Anforderungen* hinreichende Beachtung geschenkt wird – insbesondere dem Grundrechtsschutz, der demokratischen Kontrolle und Aufsicht sowie der Versorgungssicherheit. Erforderlich ist dabei jedenfalls eine *hinreichend bestimmte, formellgesetzliche Grundlage*.

Die mit einer Auslagerung der Aufgabenerfüllung verbundenen Regulierungs- bzw. Aufsichtserfordernisse sowie die für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit weiterhin erforderliche staatseigene Grundbereitschaft können dabei ein Ausmass annehmen, welches es insgesamt als vorteilhafter – weil auch effizienter – erscheinen lässt, wenn bestimmte polizeiliche Aufgaben weitgehend vom zuständigen Gemeinwesen *selbst* wahrgenommen werden. Dass dafür konsequenterweise die notwendigen Ressourcen bereit stehen müssen, versteht sich von selbst.

Andreas Lienhard, Prof. Dr., Extraordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Bern, Institut für öffentliches Recht / Kompetenzzentrum für Public Management, E-Mail: andreas.lienhard@oefre.unibe.ch

Anmerkungen

- 1 Das Referat basiert auf Walter Kälin/Andreas Lienhard/Judith Wyttenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, Beiheft Nr. 46 zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Basel 2007.
- 2 In der Schweiz bestanden schon vor zehn Jahren rund 250 bis 300 private Sicherheitsfirmen (Bericht des Bundesrates vom 2. Dez. 2005 zu den Sicherheits- und Militärfirmen, BBl 2006 623 ff., 637).
- 3 Es kann sich dabei auch um einen Auftrag des Gemeinwesens handeln – etwa im Zusammenhang mit dem Hausrecht (z.B. nächtliche Kontrolle von Verwaltungsgebäuden).
- 4 Die Referendumsfrist ist am 10. Juli 2008 unbenutzt abgelaufen.
- 5 Botschaft in BBl 2005 2415 ff.; Zusatzbotschaft in BBl 2007 2681 ff.; vom Nationalrat als Erstrat in der Frühjahrssession 2008 behandelt (Amtl. Bull. N 11. März 2008); abweichend der Ständerat in der Herbstsession (Amtl. Bull. S 22. September 2008).
- 6 Zur Rechtsnatur der VES siehe Andrea Mosimann, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz: Rechtsnatur, Rechtsgrundlage und Anwendungsbereiche der Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen, Diplomarbeit NDS, Bern 2008.
- 7 Zu beachten ist immerhin, dass die strikte Forderung nach einem Gesetz im formellen Sinn gemäss Art. 178 Abs. 3 BV über den Minimalgehalt des Legalitätsprinzips hinausgeht – mithin also in gewissen – hier nicht zur Diskussion stehenden – Fällen Auslage-

rungen auf der kantonalen Ebene auch gestützt auf Verordnungsrecht zulässig sind (s. Lienhard 2005a, 395f.).

- 8 Diese Grundanforderungen ergeben sich allenfalls bereits aus einer geregelten Bewilligungspflicht für das Sicherheitsgewerbe, das ohne staatliche Aufgabenübertragung tätig ist (s. dazu Ziffer 4. hiervor). Eine solche Bewilligungspflicht sieht beispielsweise das sogenannte Westschweizer Konkordat vor (Konkordat vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen, SR 935.81); dieses Konkordat wird gegenwärtig überarbeitet (Konkordat über die Sicherheitsunternehmen, Entwurf vom 30. Oktober 2007). Die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) hat ferner zuhanden der Kantone Musterbestimmungen für den Bereich der privaten Sicherheitsunternehmen formuliert.
- 9 Siehe dazu etwa den Mustervertrag des EJPD gemäss Art. 15 VES (s. Ziff. 5.1).

Literatur

- Ein umfassendes Literaturverzeichnis findet sich in der diesem Beitrag zugrunde liegenden Publikation Walter Kälin/Andreas Lienhard/Judith Wyttenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, Beiheft Nr. 46 zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), Basel 2007.
- Lienhard, Andreas, 2005a, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern.
- Lienhard, Andreas, 2005b, Legalitätsprinzip und Delegationsgrundsätze, ius.full 2005/2, S. 101ff.

Résumé

L'externalisation des tâches de police pose problème dans différents domaines, tels que la sécurité en tant que tâche essentielle de l'Etat, la garantie de la sécurité, le monopole de la puissance publique, les particularités de l'action administrative de la police, la protection des droits fondamentaux et le contrôle démocratique. L'externalisation des tâches de police à des services de sécurité privés est problématique dans la mesure où l'aspect essentiel du monopole de la puissance publique, à savoir l'emploi de la contrainte physique, est concerné. De tels transferts de tâches sont en principe possibles pour autant que l'on veille suffisamment au respect des exigences de l'Etat de droit, en particulier à la protection des droits fondamentaux, au contrôle démocratique, à la surveillance et à la garantie de la sécurité. L'externalisation doit en tout cas reposer sur une base légale formelle suffisamment précise. Les exigences posées à la réglementation et à la surveillance dans ce cas et la nécessité pour l'Etat de garantir lui-même la sécurité dans une mesure minimale peuvent conduire à ce qu'il soit plus avantageux et aussi plus efficace que certaines tâches de police continuent d'être assumées par la collectivité elle-même. Il va sans dire qu'elle doit mettre à disposition les ressources nécessaires à cet effet.