

## Zwischen Sicherheit und Grundrechtesschutz

### Delegation der Polizeiarbeit an private Sicherheitsfirmen

Von Walter Kälin, Andreas Lienhard und Judith Wyttenbach\*

Die Autoren des folgenden Beitrags stecken die Grenzen ab für die Übertragung polizeilicher Aufgaben an private Sicherheitsdienste. Je stärker in Grundrechtspositionen eingegriffen wird, umso problematischer ist die Delegation des staatlichen Gewaltmonopols.

Längst beanspruchen nicht nur Privatunternehmen und besonders wichtige Persönlichkeiten die Dienste von Sicherheitsfirmen, sondern auch Kantone, Städte und kleine Gemeinden. Dürfen Angestellte privater Sicherheitsfirmen Randständige und Drogenkonsumenten unter Anwendung körperlichen Zwangs aus öffentlichen Parkanlagen wegweisen? Sollen sie in Fällen häuslicher Gewalt tätig werden? Auch auf Bundesebene befasst man sich mit privaten Sicherheitsfirmen. Der Bundesrat hat kürzlich auf Verordnungsebene gewisse Grundsätze für die Beauftragung privater Sicherheitsfirmen durch den Bund verabschiedet (NZZ 1. 11. 07). Die eidgenössischen Räte befassen sich in der laufenden Wintersession mit dem Bundesgesetz über den Sicherheitsdienst der Transportunternehmen (Nationalrat) bzw. dem Zwangsanwendungsgesetz (Ständerat). Beide Vorlagen äussern sich zur Aufgabenausführung durch privates Sicherheitspersonal. Dabei steht der Staat auch vor der Frage, welche seiner polizeilichen Aufgaben überhaupt an Private delegiert werden dürfen. Dieser sehr zentrale Punkt fand bisher nur am Rande Eingang in die politische Diskussion.

#### Gewaltmonopol als Ausgangspunkt

Das Gewaltmonopol ist ein historisch begründetes, konstitutives Element des modernen Verfassungsstaates. Es enthält den Grundsatz, dass die zwangsweise Durchsetzung des Rechts dem Staat vorbehalten sein soll. Private dürfen sich, abgesehen von den straf- und zivilrechtlich eng definierten Not- und Selbsthilferechten, grundsätzlich nicht auf eigene Faust Recht verschaffen; im Gegenzug gewährleistet der Staat ihre Sicherheit. Gleichzeitig ist diese Machtfülle, die das Gewaltmonopol verleiht, durch die Pflicht zur Beachtung und zum Schutz der Grundrechte von Tätern wie Opfern verfassungsrechtlich gebündelt. Aus diesen beiden Pflichten -- der Gewährleistung von Sicherheit und der Achtung der Grundrechte -- ergibt sich erstens die Frage, ob eine sicherheitspolizeiliche Aufgabe überhaupt an Private zur Ausführung übertragen werden kann. Wird die Aufgabenerfüllung durch Private verfassungsrechtlich als zulässig erkannt, muss zweitens geklärt werden, wie die gesetzes- und verfassungskonforme Aufgabenerledigung durch Private vom Staat beaufsichtigt bzw. kontrolliert werden kann.

Welche Aufgaben im Einzelnen an Private zur Ausführung übertragen werden können und welche nicht, hängt von der Tragweite der Polizeiarbeit ab. Eine angemessene Aufsicht und Kontrolle durch staatliche Organe vorausgesetzt, können verschiedene Tätigkeiten an Private delegiert werden. Dazu zählen insbesondere rein präventive Aufgaben der Polizei (Beratung über Einbruchschutz), Einsätze von privaten Erfüllungsgehilfen (Autoabschleppdienste, Überwachung von Parkzonen) sowie der Personen- und Objektschutz.

#### Zwang und körperliche Gewalt

Untersuchungen haben ergeben, dass der Spielraum für eine Aufgabenerfüllung durch Private insbesondere davon abhängt, wie stark Grundrechte betroffen sind: wie gross die Eingriffsintensität ist, wie eng die Tätigkeit mit potenzieller Zwangsanwendung verbunden ist, wie gross der Ermessensspielraum der ausübenden Person sein muss und wie sich der Rechtsschutz gestaltet. Je intensiver der Eingriff in die Rechtsgüter von Menschen ist, desto weniger Spielraum besteht für die Erfüllung durch privates Personal. Polizeiliche Standardmassnahmen berühren in der Regel grundrechtlich sensible Bereiche. Dies gilt namentlich für unmittelbare Polizeieingriffe unter Anwendung von Zwang, die individualisiert und selektiv erfolgen (polizeiliche Realakte). Anordnung und Ausführung solcher repressiver Massnahmen sollten demokratisch begründet sein. Eine Ausführung durch Private liegt hier weder im öffentlichen Interesse, noch ist sie verhältnismässig:

- Dies trifft zunächst für den ganzen Bereich des Bestrafungsmonopols zu. Eine Ausnahme bildet die reine Erfüllungsgehilfenschaft durch Private ohne Ermessensspielraum, z. B. die Kontrolle der blauen Parkzone.
- Es gilt überdies für individualisierte Wegweisungen und Fernhaltungen, die zwangsweise durchgesetzt werden. Beispiele dafür sind Wegweisungen bei häuslicher Gewalt, von Randständigen (Drogenkonsumenten), von Hausbesetzerinnen oder Demonstranten. Zulässig sind hingegen Wegweisungen und Fernhaltungen durch privates Personal im Rahmen allgemeiner Veranstaltungsdienste und Verkehrsregelungen.
- Problematisch sind ferner die Bewachung von Gefangenen oder Ausschaffungen durch privates Sicherheitspersonal (Gefangenentransporte/Gewahrsam).
- Schliesslich sollten auch Aufgaben wie Durchsuchen von Personen und Räumen, polizeiliche Anhaltungen und Personenkontrollen im öffentlichen Raum, erkennungsdienstliche Massnahmen, polizeiliche Befragungen sowie weitere polizeiliche Standardmassnahmen mit Zwangscharakter nicht an Private delegiert werden.

Aufbau und Einsatz der Polizeibehörden sind direkt durch die Gesetzgebung legitimiert und reglementiert. Die vereidigten Beamtinnen oder Angestellten sind unmittelbar in die Verwaltungsorganisation und deren Hierarchie eingebunden. Sie agieren nach den Anordnungen und Weisungen sowie unter der unmittelbaren Kontrolle ihrer Vorgesetzten. Sie dienen nicht wechselnden Auftraggebern mit unterschiedlichen Beweggründen, sondern ihre Anstellung und ihre Einsatzgebiete erfolgen ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt öffentlicher Interessen. Diese kurze Kontrolldistanz ist dann von besonderer Relevanz, wenn es um die direkte, notfalls gewaltsame Beschränkung der Rechte von Menschen geht.

#### Sportstadien, Flughäfen, Bahnhöfe

In Sportstadien (Stichwort Euro 08), Flughäfen, Bahnhöfen und anderen allgemein zugänglichen, «halböffentlichen» Orten sowie in öffentlichen Verwaltungsgebäuden können von privaten Veranstaltern und Besitzern, aber auch von Bund, Kantonen und Gemeinden parallele Kompetenzen von Polizei und von privat oder staatlich beauftragten Sicherheitsdiensten bestehen. Hier ist eine Aufgabenübertragung auf Private einerseits gestützt auf das Hausrecht, andererseits aufgrund der stillschweigenden oder ausdrücklichen (vertraglichen) Einwilligung der Besucherinnen, Nutzer, Reisenden, Gäste oder Konsumentinnen zum Sicherheitsdispositiv möglich. Voraussetzung ist allerdings, dass die Massnahmen generell ausgeführt werden (z. B. Vorweisung des Billetts im Zug). Handelt es sich um private Auftraggeber, haben sich die Security-Angestellten strikte an die zivil- und strafrechtlich umschriebenen Grenzen von Hausrecht, Notwehrrecht und Notwehrhilfe zu halten. Werden die privaten Sicherheitsleute durch die öffentliche Hand beauftragt, können sie in den erwähnten verfassungsrechtlichen Grenzen mit weiterführenden Kompetenzen ausgestattet werden. Notwendig dafür sind aber eine entsprechende gesetzliche Grundlage sowie die Sicherstellung der Aufsicht.

Der vorliegende Beitrag fasst die Ergebnisse eines Gutachtens zusammen (integral publiziert in der Zeitschrift für schweizerisches Recht (ZSR), Beiheft 46, 2007).

\* Walter Kälin und Andreas Lienhard sind als Professoren und Judith Wyttenbach als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für öffentliches Recht an der Universität Bern tätig.