

Innere Sicherheit: das staatliche Gewaltmonopol als zivilisatorische Errungenschaft

Hanspeter Uster
Projektleiter im Justiz- und Sicherheitsbereich
und Präsident des Stiftungsrats SPI



Fünf Thesen für einen starken Service public im Bereich Sicherheit:

1. Das Gewaltmonopol des Staates ist eine zivilisatorische Errungenschaft und eine Säule der Gesellschaft. Deshalb ist es unbedingt zu erhalten.
2. Sicherheit ist eine Kernaufgabe des Service public und muss es bleiben.
3. Die staatlichen Behörden aller Stufen müssen ihre Zuständigkeiten klären und können so auch ihre Ressourcen gezielter einsetzen.
4. Das Konkordat über die privaten Sicherheitsdienstleistungen hat die Qualitätssicherung zu garantieren. Ebenso wichtig ist die Zertifizierung der Sicherheitsassistentinnen und -assistenten.
5. Kantone und Gemeinden sind gefordert, die Lücke von rund 1'500 fehlenden Polizist/innen zu füllen, durch verstärkte interkantonale Zusammenarbeit bei Querschnittsaufgaben und mit zusätzlichen Ressourcen.

Das Gewaltmonopol im historischen Rückblick

Das Gewaltmonopol des Staates ist historisch eine jüngere Erscheinung. Erst im 12. Jahrhundert entstanden Ansätze des öffentlichen Strafrechtes mit der peinlichen Strafe. Noch im 17. Jahrhundert führten etwa Kriegsunternehmer, am bekanntesten: Wallenstein, die Heere. Erst diese kriegerischen Auseinandersetzungen führten zur weitgehenden Aneignung des Gewaltmonopols durch den absolutistischen Staat. Die Polizei im heutigen Sinn entstand dagegen in weiten Teilen Europas erst zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Auch in der Schweiz, wo sie als ein Instrument des inneren Gewaltmonopols

*Die Sicherheit ist eine
Kernaufgabe des Staates.*

der Kantone und der Städte begriffen wurde. Die Landjäger waren Teil des Service public. Eine ihrer vordringlichsten Aufgaben vor Schaffung des Bundesstaates bestand darin, Grenzen zu kontrollieren – vor allem um Heimatlosen, den Sans Papiers jener Zeit, den Eintritt ins Territorium zu verwehren.

Gewaltmonopol und private Sicherheitsdienstleistungen

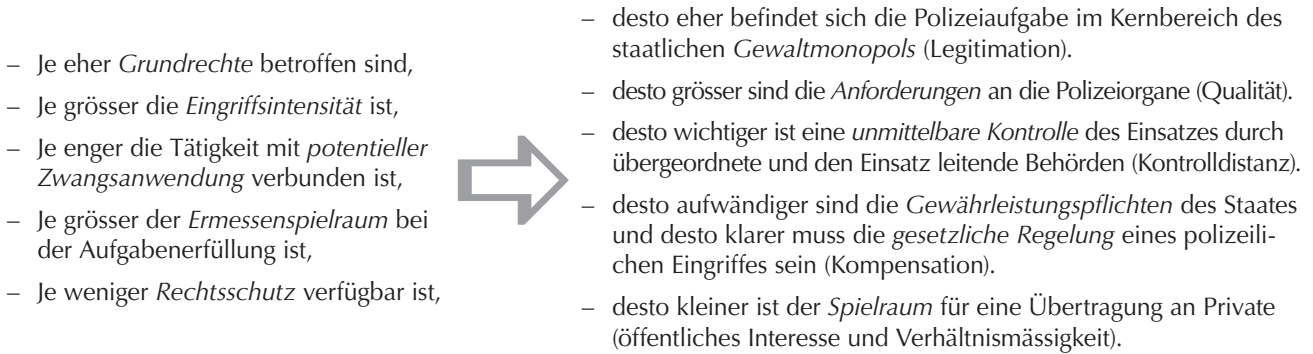
Die Sicherheit ist eine Kernaufgabe des Staates. Diese der Polizei übertragene Aufgabe weist hoheitlichen Charakter auf. Sie ermöglicht oder erfordert Eingriffe in die Grundrechte. Damit besteht ein hoher politischer Legitimations- und Steuerungsbedarf. Das Gewaltmonopol des Staates gewährleistet, dass die rechtmässige Ausübung von physischem Zwang zur Durchsetzung der staatlichen Ordnung dem Staat vorbehalten ist. Die Polizei resp. die ihr anvertrauten Dienstleistungen auszulagern ist problematisch. Tatsache ist jedoch, dass es Bereiche gibt, in denen private Sicherheitsunternehmen Dienstleistungen anbieten – und dafür auch Kunden finden.

Inwieweit kann eine Auslagerung öffentlicher Sicherheitsaufgaben möglich sein?

Prof. Andreas Lienhard¹ hat ein System der Abstufung entwickelt, ab wann eine Auslagerung möglich resp. gar nicht möglich wäre. Er verweist auf folgende Kriterien:

¹ A. Lienhard, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz, 2008. Siehe ebenfalls: W. Kälin, A. Lienhard und J. Wytttenbach, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen: Übersicht über die verfassungsrechtlichen Anforderungen in der Schweiz, *format magazine* no. 4. 2014.

Grafik 1: Auslagerung öffentlicher Aufgaben – Abstufung nach Lienhard (2008)



Keine Auslagerung öffentlicher Aufgaben liegt jedoch vor, wenn ein Sicherheitsunternehmen nicht öffentliche Aufgaben erfüllt (z.B. ein Fabrikareal bewacht). In diesem Fall haben private Sicherheitsleute aber keine weitergehenden Befugnisse als jede andere Privatperson. Ihr Handlungsfeld beschränkt sich auf:

- Beobachten, Melden und Anzeigen
- Handeln in Notwehr- und Notstandsituationen
- Festhalterrechte
- Hausrecht
- Zivilrechtliche Selbsthilferechte

Diese Selbsthilferechte, die jeder Privatperson zur Verfügung stehen, sind für Ausnahmesituationen konzipiert. Die privaten Sicherheitsunternehmen machen diese Ausnahmerechte zur Grundlage ihres Erwerbszweiges. Als Legitimation für den Einsatz im öffentlichen Raum reicht diese Ausnahmesituation nicht aus. Deshalb braucht es eine klare Regulierung und eine formell-gesetzliche Grundlage.

Heute gibt es zunehmend Städte und Gemeinden, welche die Kontrolle des öffentlichen Raumes an private Sicherheitsunternehmen delegieren. Damit macht der Staat die Wahrnehmung von Aufgaben, die Privaten nur im Ausnahmefall vorbehalten

sind, zum Regelfall. Es gibt dazu jedoch Alternativen: Einige Kantone und Gemeinden kennen Sicherheitsassistentinnen und -assistenten, welche bei der Kantons- oder Stadtpolizei angestellt sind und hoheitlich handeln können. Das ist zweifellos die bessere Variante. Die Gemeinden des Kantons Zug machen damit sehr gute Erfahrungen.

Hausaufgaben

Sicherheit ist ein Kernbereich des Service Public. Deshalb haben die Kantone und die Städte folgende Hausaufgaben zu erledigen:

1. Die Sicherheitsassistentinnen und -assistenten der Kantone und Städte werden heute professionell ausgebildet, aber einen eidgenössischen Fachausweis gibt es für sie im Unterschied zu den Angestellten privater Sicherheitsfirmen nicht. Ein solcher ist zu schaffen.
2. Klare formell-gesetzliche Grundlagen schaffen: Der Einsatz privater Sicherheitsdienstleistungen darf nur gestützt auf eine klare formell-gesetzliche Grundlage erfolgen.
3. Ohne Konkordat über die privaten Sicherheitsdienstleistungen ist es nicht möglich, Minimalanforderungen und Qualitätsvorgaben zu gewährleisten.

Résumé

Sécurité intérieure: le monopole de la violence légitime comme acquis de la civilisation

Le monopole de la violence légitime est un concept relativement récent. L'étatisation des forces armées et l'introduction de polices étatiques ne se sont généralisées en Europe et en Suisse qu'au cours des siècles derniers. Aujourd'hui, les tâches liées à la sécurité intérieure sont toutefois au cœur des prérogatives étatiques. Les juristes, mais aussi la majorité des politiques s'accordent pour affirmer que l'externalisa-

tion de tâches impliquant la contrainte est problématique. Il est important que l'Etat maintienne son contrôle sur ces activités, car elles portent potentiellement atteinte aux droits fondamentaux des personnes. Pour garantir un service public fort dans le domaine de la sécurité intérieure, l'auteur formule plusieurs propositions, dont le brevet fédéral pour les assistants de sécurité et l'adoption du Concordat sur les prestations de sécurité effectuées par des personnes privées par l'ensemble des cantons.