

Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz 2011–2018

Bestandesaufnahme und erste Tendenzen

24. Februar 2020

Dr. Christophe Koller, ESEHA - CHStat

Dr. Daniel Fink, ESC, UNIL

Diese Fassung ist das Ergebnis einer zusätzlichen Konsultation der Direktion der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) im Januar 2020. Der Begriff «Grenzwachtkorps» (GWK) wurde durch die umfassendere Bezeichnung ersetzt, nämlich «Personal der Eidgenössischen Zollverwaltung». Daraus erfolgten einige Anpassungen und Korrekturen im Zusammenhang mit dieser Arbeitgeberkategorie.

Eine Detailstudie ist für 2020 geplant, dank der die Ergebnisse weiter überprüft und die Analysen verfeinert werden sollen.



Kontaktadresse

Christophe Koller
Geschäftsleiter ESEHA - CHStat
Herzogstrasse 25
CH-3014 Bern
E christophe.koller@eseha.ch

Begleitgruppe

- André Duvillard, Delegierter für den Sicherheitsverbund Schweiz (SVS), Vorsitz
- Michael Kläy, Chef Bundessicherheitsdienst (BSD), fedpol
- Wolfram Manner und Luc A. Sergy (ab 11.2018), Vertreter VSSU
- Vladimir Novotny, Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS)
- Roger Schneeberger, Generalsekretär der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- Prof. Dr. Andreas Wenger, Direktor des Center for Security Studies der ETH Zürich (CSS-ETHZ)

Die Begleitgruppe kam zwischen 2017 und 2019 viermal zusammen.

Wir danken den Mitgliedern der Strategischen Begleitgruppe für das aktive Mitwirken und Einbringen Ihrer reichen Erfahrung und profunden Kenntnisse der Sicherheit. Weiteren Dank möchten wir sowohl Christian Bock als auch Isabella Emmenegger, Mitglieder der Geschäftsleitung der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), aussprechen für ihre kritische Prüfung des vorliegenden Textes und die Ergänzung der Sachverhalte um die EZV und ihr Grenzwachtkorps.

Hinweise

Begrifflichkeiten: Die zentralen Begriffe und Definitionen sind in Ziffer 7.1 im Anhang zu finden.

Aktualität: Die aktuellsten Referenzergebnisse aus der STATENT (2017) sind ab Ende August 2019 verfügbar. Sie werden in 2020 in den ausführlichen Bericht integriert.

Methoden: Eine kürzlich erfolgte Methodenanpassung zur Schätzung der VZÄ für die STATENT kann auf einige Ergebnisse einen geringfügigen Einfluss haben. Es war nicht möglich, diese Neuerungen im vorliegenden Bericht zu berücksichtigen. Sie werden aber im ausführlichen Bericht eingearbeitet.

Einige Zahlen sind auf Einheiten gerundet.

Übersetzung: Der vorliegende Text ist die Übersetzung der französischen Originalversion.

Inhaltsverzeichnis

Liste der Abkürzungen	4
Das Wichtigste im Überblick	5
1 Einleitung	8
2 Abgrenzung des Umfangs des Sicherheitspersonals und Studienziele	9
3 Quellen und Methoden	9
3.1 Verwendete statistische Quellen	9
3.2 Berücksichtigte Methoden und Indikatoren	11
3.3 Bestehende Arbeiten.....	12
4 Organisation der Sicherheitskräfte in der Schweiz: das Subsidiaritätsprinzip	14
5 Ergebnisse: Sicherheitskräfte nach Art der Aktivität, Rechtsstatus, Arbeitgeber	15
5.1 Umfang der privaten und der öffentlichen Sicherheitskräfte, ohne und mit Armee.....	15
5.2 Entwicklung nach Arbeitgeberotyp	16
5.3 Beschäftigte im Sicherheitsbereich nach Beschäftigtenstatus und Arbeitgeberotyp	18
5.3.1 Beschäftigte im öffentlichen Sicherheitssektor	18
5.3.2 Beschäftigte im privaten Sicherheitssektor.....	19
5.4 Kantonale Unterschiede und Föderalismus: Fokus auf die Grenzkantone.....	21
5.5 Polizeibestände: Umfang, Dichte und Veränderung 2011–2018.....	24
6 Provisorische Schlussfolgerung	28
7 Anhänge	31
7.1 Definition der zentralen Begriffe.....	31
7.2 Schlüsseldaten.....	33
7.3 Kantonskürzel.....	33
8 Summarisches Literatur- und Websiteverzeichnis	34

Liste der Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
AuG	Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20)
BA	Bundesanwaltschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BG	Begleitgruppe
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BR	Bundesrat
BV	Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
CSS	Center for Security Studies (ETHZ)
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETHZ	Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FZA	Freizügigkeitsabkommen EU–CH
GWK	Grenzwachtkorps
IKAPOL	Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze
Kapo	Kantonspolizei
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz
KomPol	Gemeinde-/Stadtpolizei
Küps	Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen
MiA	Mitarbeitende
MP	Militärpolizei
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NOGA	Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige
NPM	New Public Management
Pako	Paritätische Kommission Sicherheit
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
POL I–IV	Polizeigrade des Typs I, II, III und IV
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
STATENT	Statistik der Unternehmensstruktur
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
SVG	Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
SVS	Sicherheitsverbund Schweiz
USIS	Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VSSU	Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WEF	World Economic Forum
ZEMIS	Zentrales Migrationsinformationssystem

Das Wichtigste im Überblick

Kontext, Ziele, Quellen

- Der Sicherheitssektor ist ein **zentraler und teilheitlicher Bereich von staatlichen Stellen**, die Ordnung und Stabilität garantieren und damit eine gewisse Lebensqualität für die Gesamtbevölkerung und die Wahrung guter Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sicherstellen. Obgleich die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in erster Linie dem Staat, in der Schweiz hauptsächlich den Kantons- und Gemeindepolizeien, aber auch der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), inkl. ihrem Grenzwachtkorps (GWK) und der Polizei des Bundes (fedpol) vorbehalten ist, ist der private Sektor in der Schweiz ebenfalls zu einem nicht mehr wegzudenkenden, komplementären Akteur geworden. Seit einigen Jahren ist eine zunehmende Verschiebung der Nachfrage nach Sicherheitsdienstleistungen aus dem öffentlichen in den privaten Sektor zu beobachten.
- Dieser Synthesebericht stellt **eine erste Bestandesaufnahme zu den öffentlichen und privaten operativen Sicherheitskräften** in der Schweiz nach Kantonen und mit besonderem Fokus auf die Grenzkantone dar. Der Beobachtungszeitraum umfasst die Jahre **2011-2018**.
- In der Schweiz gibt es keine globale, zentrale Statistik zum Sicherheitspersonal. Die Quellen sind vielmehr verteilt und von unterschiedlicher Qualität. Aus diesem Grund haben wir die **Statistik der Unternehmensstruktur als Referenz** (BFS-STATENT) berücksichtigt. Sie ist die umfassendste Quelle und liefert quantitative Daten für alle Arbeitgeberarten und den Beschäftigtenstatus. Die zweite Referenzquelle stammt von der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) und ermöglicht, wie auch die STATENT, kantonale Vergleiche. Rund zehn weitere Quellen wurden ebenfalls konsultiert und erste Datenvergleiche und -triangulationen vorgenommen. Diese Ergebnisse werden im Rahmen einer zusätzlichen Studie noch ausführlicher zu analysieren sein.

Zahlen zur Quantifizierung der Sicherheitskräfte

- Angesichts der Vielfalt und Heterogenität ist der **Umfang der Sicherheitskräfte schwierig abzugrenzen**. Wir haben uns auf die operativen Sicherheitskräfte **im engeren Sinn** (ohne Armee) beschränkt, die **im Jahr 2016 insgesamt 46'458 Vollzeitäquivalente (VZÄ)** umfassten, sowie **im weiteren Sinn** (mit Armee) mit **50'149 VZÄ** (STATENT). Der öffentliche Sektor, mit den Kantons- und den Gemeinde-/Stadtpolizeien sowie der EZV (inkl. GWK) und fedpol, zählt 32'000 VZÄ, was 70 % der Bestände entspricht. Die privaten Sicherheitsdienste umfassen mit 14'323 VZÄ die restlichen 30 %. Der berücksichtigte Bestand der Armee beschränkt sich auf die Berufsmilitärs sowie die Milizangehörigen, die einen Assistenzdienst im Rahmen von subsidiären Sicherungseinsätzen leisten – insgesamt 3792 VZÄ (7,6 % des Totals im weiteren Sinn). In dieser Studie nicht berücksichtigt sind die Bestände des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB).

Tendenz zur Konsolidierung auf allen Ebenen, die Armee ausgenommen

- **Die jüngste Tendenz (2011–2016) zeigt im privaten Sektor eine raschere Zunahme** (+ 20,5 %) als im öffentlichen (+ 8 %), während die im Bereich der inneren Sicherheit eingesetzten Bestände der Armee tendenziell zurückgehen (- 4 %). Der Bestand der Sicherheitskräfte (ohne Armee) ist somit **stärker gewachsen** (+ 11,5 %) als die **Wohnbevölkerung** (+ 5,8 %). Auf Ebene Bund ist die EZV (inkl. GWK) um 3,2 % gewachsen.

- **Die kantonalen und kommunalen Polizeikräfte**, mit der Polizei des Bundes, zeigen zusammen **eine signifikante Zunahme von 14,7 % zwischen 2011 und 2018**, die bei den administrativen Stellen höher ausfällt als bei den Polizistinnen und Polizisten (Typ I–IV¹: + 11,6 %). Der stärkste Anstieg ist beim administrativen Personal der Kantonspolizeien zu beobachten, während die Gemeinde-/Stadtpolizeien einer anderen Bewegung folgen (+ 14,2 % bei den Polizistinnen und Polizisten des Typs I–IV).
- **Im privaten Sektor** ist eine starke Fragmentierung der 2016 erfassten 799 institutionellen Einheiten zu beobachten, mit einer Mehrheit von kleinen Einheiten mit weniger als fünf Beschäftigten (66 % aller Unternehmen). Sieben der grössten Unternehmen mit über 250 Beschäftigten umfassen zusammen 58 % aller Beschäftigten. Die Analyse des privaten Sektors zeigt eine leichte Tendenz zur Konzentration sowie eine Zunahme der Teilzeitstellen, was durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes erklärt werden kann (Entwicklung von befristeten Stellen und Arbeit auf Abruf).

Höhere Bestandesdichte in Grenzkantonen und städtischen Kantonen

- **Infolge der föderalistischen Organisation haben die Kantone divergierende Profile** mit sehr unterschiedlichen Dezentralisierungsgraden, und die Höhe der Bestände der Sicherheitskräfte ist von der geotopografischen Situation, den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln, aber auch den sozioökonomischen Bedingungen abhängig. Die Ergebnisse zeigen, dass der Anteil des privaten Sektors mit dem BIP, der Industriestruktur, der Präsenz sensibler Infrastrukturen (Flughäfen, gefährliche oder wertschöpfungsstarke Industrie, Kernkraftwerke) zusammenhängt. Auch zeigt sich in den (Uhren-)Kantonen GE, NE, SO, VD eine höhere Dichte an Sicherheitskräften, aber auch auf den Finanz- und Handelsplätzen BS, TI und ZH.
- **Die Gemeinde-/Stadtpolizeien** sind in den dezentralisierteren Kantonen, den grossen Städten, allen voran Zürich, Winterthur oder auch Lausanne, stärker präsent.
- **Die Personaldichte bei der Polizei ist in den städtischen Kantonen und den Grenzkantonen höher.** Dies trifft in absteigender Reihenfolge in BS, GE, ZH, TI, VD, GR, SH, NE, aber auch UR (stark durch die Gotthardachse beeinflusst; in diesen Kantonen finden sich mehr als drei Mitarbeitende (Polizisten I–IV + anderes Personal bei der Polizei) pro 1000 Einwohner) zu. Die Rolle der Stadt Bern als Hauptstadt der Schweiz und Standort zahlreicher Botschaften sorgt in diesem Kanton für hohe und ähnlich dichte Bestände wie bei einem Grenzkanton.

¹ Siehe Anhang: Definition der zentralen Begriffe.

Weiterführende Arbeiten

- Die Ergebnisse müssen konsolidiert und regelmässig aktualisiert werden (Monitoring). Die Entwicklung der Aufgaben nach Sektor, Arbeitgebertyp und deren Einfluss auf die Bestände sollte ebenfalls untersucht werden. Zudem muss der standardisierte Bezugsrahmen auf allen institutionellen Ebenen noch besser definiert werden, allenfalls indem er angepasst wird je nach Einführung neuer Kompetenzbereiche, die den Akteuren zugeschrieben werden.
- Weiterführende Analysen könnten Aufschluss ergeben zur Veränderung der Tätigkeiten der Sicherheitsakteure in der Schweiz über die Jahre; inwiefern die Nutzung von moderner Informations- und Kommunikationstechnologie ihre (Zusammen-)Arbeit beeinflusst, welche Auswirkungen gesetzliche Anpassungen auf die Bestände der Sicherheit haben und wie die Sicherheitsakteure zusammenarbeiten, sowohl a) vertikal (Bund – Kantone – Gemeinden – öffentlich-rechtliche Korporationen) als auch b) horizontal (interkantonale Kooperationen). Nicht zuletzt wäre die weitere Erforschung der Synergien zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor sinnvoll (c).

1 Einleitung

Die Sicherheit ist die hoheitliche Staatstätigkeit schlechthin und ein zentrales Thema sowohl für die Behörden und die öffentlichen Verwaltungen als auch für die Bevölkerung und die Wirtschaft.

Dennoch muss der öffentliche Sicherheitssektor immer mehr mit dem privaten Sektor zusammenarbeiten, da die privaten Sicherheitskräfte zahlreiche Aufgaben übernehmen. Mit seinen subsidiären Tätigkeiten garantiert der private Sektor auch angemessene Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und eine gute Lebensqualität für die Bevölkerung.

Trotz der traditionellen und historischen Bedeutung der Sicherheitsthematik ist erstaunlicherweise festzustellen, dass keine quantitative Studie vorliegt, anhand derer eine genauere Vorstellung der vorhandenen Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz gewonnen, geschweige denn die neueren Entwicklungen eingeschätzt werden könnten. Dies erstaunt umso mehr, als die Thematik in der politischen Debatte und in den Medien omnipräsent ist und die Diskussion um die Aufgabenteilung zwischen privat und öffentlich nährt. Die zwischen Bund und Kantonen koordinierte Überprüfung der inneren Sicherheitskräfte Anfang der 2000er-Jahre zur Aufdeckung von Schwachstellen und Identifikation der neuen Bedrohungen des 21. Jahrhunderts (Bericht «Überprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz (USIS)» I, II, III, IV; s. Literaturverzeichnis) lenkte die Aufmerksamkeit damals bereits auf den Ressourcenmangel in diesem Bereich und gewisse Schwächen des föderalistischen Systems. Die Auslagerung von Überwachungs- und Kontrollaufgaben in den privaten Sektor und die Entwicklung von Sicherheitstätigkeiten ausserhalb staatlicher Bereiche beschäftigen zunehmend und werfen neue Fragen auf, unter anderem zur Legalität und Legitimität der Tätigkeiten der neuen Akteure (Gamma 2001, Kälin et al. 2007). Eine ausführliche Studie (KKJPD 2011) sprach sich für eine erhebliche Stärkung der Bestände von Bund und Kantonen, die Anpassung des gesetzlichen Rahmens, aber auch eine Aufwertung der Synergien und Kooperationen zwischen den verschiedenen Sicherheitsakteuren – Bund, Kantonen, Gemeinden, privaten Sicherheitsdiensten – aus. Infolge des «Postulats Malama» vom 3. März 2010 spielte die Klärung der Kompetenzen von öffentlichen und privaten Akteuren im Bereich der inneren Sicherheit in den Debatten eine grössere Rolle als die Analyse der Personalbestände (s. Definition der zentralen Begriffe im Anhang). Der Bericht des Bundesrates (BR) in Erfüllung des Postulats Malama gilt im Übrigen heute noch als Referenz in diesem Bereich. In letzter Zeit folgten einige weitere parlamentarische Motionen, die eine bessere Regelung und Kontrolle der privaten Sicherheitsdienstleistungen (16.3723 Motion Seiler-Graf und 17.4101 Motion Rechsteiner) verlangten. Sie wurden von den Räten jedoch in letzter Diskussion knapp abgelehnt.

In Anbetracht der Bedeutung des Themas scheint eine präzise statistische Aufstellung zu den Sicherheitskräften in der Schweiz mehr denn je notwendig, aufgeschlüsselt nach Arbeitgeber und Beschäftigtenstatus, aber auch unter Berücksichtigung der schweizerischen Besonderheiten, insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der unterschiedlichen Praxis in den Kantonen als Folge der föderalistischen Organisation.

Diese Studie soll eine Bestandesaufnahme der Beschäftigung im Bereich der *inneren Sicherheit* gemäss den zitierten Definitionen (s. Ziff. 7.1, Definition der zentralen Begriffe) präsentieren und die neueste Entwicklung vor allem auf nationaler Ebene beschreiben. Präzise und aktualisierte Resultate nach Kantonen mit detaillierten Angaben zu Quellen und Methoden folgen in einer separaten Publikation.

2 Abgrenzung des Umfangs des Sicherheitspersonals und Studienziele

Die Zielpopulation umfasst alle Personen, die im öffentlichen oder privaten Sicherheitssektor im engeren Sinn (ohne Armee) oder im weiteren Sinn, d. h. einschliesslich der Berufsmilitärs sowie der im Rahmen eines Assistenzdienstes zur Unterstützung ziviler Behörden eingesetzten Truppen, tätig sind. Der Bericht deckt den Zeitraum von 2011 bis 2016 für die Referenzdaten (STATENT)² und von 2011 bis 2018 für die Polizeibestände (KKPKS) ab.

Erstes Ziel dieses Berichts ist, das Erhebungsgebiet abzugrenzen und die gegenwärtigen Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz aufzuzeigen, aufgeschlüsselt nach Arbeitgeberotyp – Bund, Kantone, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Korporationen, Aktiengesellschaft (AG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) – und Beschäftigtenstatus – öffentlicher oder privater Sektor.

Zweites Ziel des Berichts ist, die neuesten Tendenzen (2010–2018) aufzuzeigen, wiederum aufgeschlüsselt nach Arbeitgeberotyp und Beschäftigtenstatus.

Drittes Ziel ist, die Unterschiede zwischen den Kantonen und ihre Besonderheiten innerhalb der föderalistischen Organisation zu beschreiben. Dabei setzen wir das Schwergewicht auf die Grenzkantone, darunter jene mit einem internationalen Flughäfen (s. zentrale Begriffe). Dieser Entscheid beruht auf unserer Einschätzung, dass die Kontrollaufgaben und das Sicherheitsmanagement in diesen Fällen schwieriger und kostspieliger sind und eine Koordination zwischen verschiedenen Akteuren wie Kantonspolizei, privaten Sicherheitsdiensten (an Flughäfen) und EZV (respektive deren Grenwachtkorps (GWK) bedingen.

Die statistischen Quellen, die Methode und die Literaturreferenzen werden kurz dargestellt.

3 Quellen und Methoden

3.1 Verwendete statistische Quellen

Entgegen der gängigen Vorstellung mangelt es nicht an statistischen Quellen, anhand derer eine Schätzung der Sicherheitskräfte in der Schweiz vorgenommen werden kann. Allerdings wurden sie bis anhin kaum genutzt oder gar ignoriert. Die wichtigsten verfügbaren Daten stammen vom Bundesamt für Statistik (BFS), an erster Stelle aus der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Diese liefert seit 2011 präzise jährliche Daten zu allen Unternehmen und Arbeitsstätten (einschliesslich Selbstständiger-werbende), die der AHV-Beitragspflicht ab einem Jahreseinkommen von CHF 2300.– unterstehen.

Die **STATENT wurde als Referenzstatistik berücksichtigt**, weil sie alle Arbeitgeber-typen des Sicherheitssektors abdeckt, einschliesslich administrative Dienstleistungen. Diese Quelle ermöglicht die Unterscheidung zwischen privater Sicherheit (NOGA-Code 801 und 802) und öffentlicher Sicherheit (NOGA-Code 84; siehe Anhang 7.1 De-finition der «zentralen Begriffe»). Dank ihrer Detailliertheit lässt sie als einzige Statistik

² Die nächste Aktualisierung (für 2017) wird ab Ende August 2019 zur Verfügung stehen.

eine Feinanalyse für kleine geografische Einheiten (Kantone, Gemeinden) nach Arbeitgeberotyp zu, und zwar seit 2001. Diese strukturelle Aufstellung, die mittlerweile auf Verwaltungsdaten basiert, hat 2011 die Betriebszählung (BZ) abgelöst. Mit der STATENT können auch die durchschnittliche Betriebsgrösse, die Beschäftigungsgrade der Angestellten sowie deren Umrechnung in Vollzeitäquivalente (VZÄ) oder der Frauenanteil gemessen werden. Die Daten der BZ 2001–2008 können mit den Daten der STATENT mit gewisser Vorsicht zusammengeführt werden.

Die **Schweizerische Arbeitskräfteerhebung** (SAKE) ist die zweite BFS-Quelle. Anhand der genauen Erwerbstätigkeit der befragten Personen liefert sie seit 1991 eine Schätzung der Beschäftigung. Sie ergänzt die STATENT, indem sie die Verfeinerung der Analyse des sozioökonomischen Profils der Erwerbstätigen im Sicherheitsbereich, etwa nach Altersklassen, Bildungsniveau und Stellenverantwortung, ermöglicht. Die SAKE liefert Schätzungen nach Grossregion, aber auch nach Kanton und kombiniert Daten über mehrere Jahre. Wie die STATENT kann auch die SAKE Daten in VZÄ ausweisen.

Die dritte Quelle entstammt der jährlichen **Statistik der kantonalen und kommunalen Polizeibestände**, welche die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) seit 2011 jährlich veröffentlicht. In dieser Aufstellung sind seit 2016 auch die Bestände der Polizei des Bundes (fedpol) erfasst und sie erlaubt die Differenzierung zwischen Polizistinnen/Polizisten und administrativem Personal sowie die Bestimmung des Frauenanteils. Allerdings ist ein Teil des Personals der Gemeindepolizeien von kleinen Gemeinden mit weniger als fünf Polizisten von der Statistik ausgeschlossen, zumindest bis 2017, und sie unterscheidet nicht zwischen Sicherheitsassistenten und Kantons-/Gemeindepolizisten. Das Sicherheitspersonal der Städte Genf und Freiburg, um nur zwei Beispiele zu nennen, ist ebenfalls nicht in der Statistik enthalten.

Für den **Privatsektor** erfasst der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) bei seinen Mitgliedern eigene Daten für die interne Verwendung. Hinzu kommen die **Statistiken der Paritätischen Kommission Sicherheit** (Pako), bei denen es sich um nach Arbeitgeber aufgeschlüsselte Daten handelt. Diese Quelle ergänzt die Ergebnisse der STATENT für den privaten Sektor.

Eine Organisation mit besonderem Status ist an dieser Stelle noch zu erwähnen, nämlich die **Transportpolizei**, die ausschliesslich für die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) tätig ist und der Aufsicht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (UVEK) untersteht. Ihr Status als Polizei im engeren Sinn ist seit Jahren umstritten, auch wenn ihr mehrere Kantone Kompetenzen des Gewaltmonopols übertragen haben. Die Transportpolizei ist nicht mit der Firma Securitans AG zu verwechseln, die den Muttergesellschaften SBB (zu 51 %) und Securitas (zu 49 %) gehört.

Ferner wurden **zusätzliche Daten** erhoben, in diesem Stadium allerdings erst partiell ausgewertet. Sie müssen noch überprüft und einer Analyse unterzogen werden, die über den Rahmen dieses Syntheseberichts hinausgeht; für diesen liefern die Hauptquellen ausreichende Informationen.

Es handelt sich um:

- Daten des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) über die Berufsmilitärs sowie die Truppen, die im Rahmen eines Assistenzdienstes zugunsten ziviler Behörden im Einsatz stehen (zum Teil den Jahresberichten entnommen);

- Statistiken der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV);
- Statistiken des Bundesamts für Polizei (fedpol), erhalten via Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD);
- Statistiken über die an Sicherheitsfachleute verliehenen Fachausweise, erhalten via Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und konsolidiert durch das BFS;
- Daten von CHStat.ch, unter anderem zu interkantonalen Kooperationen, Konkordaten, Justiz und Polizeiaktivitäten;
- Erhebungsdaten zur Organisation und Kooperation der öffentlichen Sicherheitsdienste, vom Center for Security Studies der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (CSS-ETHZ) veröffentlichte Resultate (Netzwerkanalyse);
- Daten der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur interkantonalen Zusammenarbeit (IKAPOL);
- Schätzungen der Umsatzzahlen der privaten Sicherheitsunternehmen (BFS).

Die Sammlung und Konsolidierung dieser Daten war aufwändig und erforderte zahlreiche Kontakte und Sitzungen. Die bis anhin zusammengetragenen Ergebnisse geben Antworten auf die ersten Fragen im Rahmen dieses Mandats und decken die vorhandenen Akteure umfassend ab. Jedoch müssen weitere Ansätze verfolgt werden für die umfassende Schätzung der Bestände im Sicherheitsbereich, zum Beispiel in verwandten Bereichen in Zusammenhang mit der Rettung (Safety: Feuerwehr, Zivilschutz), der Justiz (Rechtsprechung, Gefängnisse, Bewährung) oder dem Umgang mit Cyberrisiken, darunter die Cyberabwehr (im VBS angesiedelt) und die Cybersicherheit, für die mehrere Bundesämter zuständig sind. Außerdem haben zahlreiche private Schlüsselakteure in diesem Bereich eigene Kompetenzen mit Spezialpersonal aufgebaut, das bislang in keiner Statistik erscheint.

3.2 Berücksichtigte Methoden und Indikatoren

Der Begriff «Sicherheit» ist breit und soll hier für die Beschäftigten definiert werden (s. Ziff. 7.1 im Anhang: Definition der zentralen Begriffe). Im Rahmen dieser Studie haben wir den Umfang der (operativen) Sicherheit auf die (öffentlichen und privaten) Sicherheitskräfte beschränkt, die innerhalb der Landesgrenzen interventionsberechtigt sind. Dabei handelt es sich in der Regel um uniformiertes und nichtuniformiertes vereidigtes Personal im öffentlichen Sektor. In Absprache mit dem Sicherheitsverbund Schweiz (SVS) und seiner Begleitgruppe (BG) wurde eine Unterscheidung eingeführt zwischen **öffentlichen Sicherheitskräften im engeren Sinn, ohne Armee, und öffentlichen Sicherheitskräften im weiteren Sinn, einschliesslich der Berufsmilitärs und der im Rahmen eines Assistenzdienstes zugunsten ziviler Behörden eingesetzten Truppen**. Beschäftigte im Bereich der Rettung (Safety: Feuerwehr, Zivilschutz usw.) sind von dieser Synthesestudie ausgenommen, ebenso Gefängnisaufseherinnen und Gefängnisaufseher sowie Armeeangehörige, die in anderen Formen zugunsten ziviler Behörden Dienst leisten (z. B. bei Naturkatastrophen, in friedenserhaltenden Missionen im Ausland wie der Swisscoy).

Auf **Ebene der Indikatoren** zeigen die meisten Resultate die **Anzahl der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten** (VZÄ), die Verteilung der VZÄ in Prozenten oder die Prävalenz pro 1000 Einwohner/innen oder pro 1000 Erwerbstätige. Die Ergebnisse sind nach Arbeitgeber und Beschäftigtenstatus aufgeschlüsselt.

Der **Dezentralisierungsgrad** wird als Verhältnis der kommunalen Beschäftigten gegenüber dem Total von kommunalen und kantonalen Beschäftigten in Prozenten berechnet.

Der **Anteil des Privatsektors** berechnet sich als Verhältnis der Bestände des kommerziellen Sektors (> 50 % des Umsatzes im Privatsektor erzeugt) gegenüber dem Total der kommerziellen und nichtkommerziellen Tätigkeiten.

Zur **Schätzung der Armeebestände, die zugunsten der inneren Sicherheit eingesetzt sind, in VZÄ** wird die Gesamtzahl Einsätze in Manntagen durch die Anzahl Arbeitstage pro Jahr (254 im Jahr 2016) dividiert.

Aufgrund der Vielzahl an verfügbaren Quellen ist es möglich, einen Teil der Statistiken untereinander zu verknüpfen, beispielsweise jene der STATENT, d. h. die Referenzstatistiken (BFS 2018), mit jenen der SAKE, der KKPKS oder der VSSU. **Die ersten Triangulationstests zeigen eine grosse Ergebniskonsistenz, auch nach der kantonalen Aufschlüsselung.** Diese Datenvergleiche gehen allerdings über den Auftragsrahmen hinaus. Sie könnten in einem detaillierteren Bericht im Zuge einer Verlängerung dieser Studie präsentiert werden.

Bemerkungen zum Quellenvergleich und zu den Methoden

Jede Quelle verfolgt andere Ziele, dient spezifischen Bedürfnissen und/oder ergänzt lediglich die Informationen aus den anderen Quellen. Es ist daher schwierig bis unmöglich, für ähnliche Kategorien identische Resultate zu erhalten. Die Unterschiede bei den Grössenordnungen für ähnliche Bereiche/Berufe in VZÄ, zum Beispiel für Grenzwächter/innen oder Polizistinnen/Polizisten oder Berufsmilitärs, sollten eine gewisse Schwelle nicht überschreiten (idealerweise < 10 %). Sollte diese Schwelle überschritten werden, müssten die Untersuchungen fortgeführt werden, um plausible Erklärungen zu finden.

3.3 Bestehende Arbeiten

Im Gegensatz zu den quantitativen Quellen finden sich zu den Beständen der Sicherheitskräfte in der Schweiz nicht viele neuere Literaturreferenzen, und wenn sind sie in der Regel eher juristischer oder qualitativer Natur. Neuere Referenzen stammen vorwiegend aus dem Bereich des *Public Management* und werten keine oder zu wenig statistische Daten aus.

Diese Publikationen stammen aus den 1990er- und 2000er-Jahren, so etwa die vier USIS-Berichte (2001–2003), in denen das System der inneren Sicherheit der Schweiz überprüft und Lösungen vorgeschlagen wurden. Im Sinne der Verwaltungsreformen und des New Public Management behandelten die meisten Studien den privaten Sektor oder die Auslagerung von polizeilichen Aufgaben (Schedler et al. 1998, 2005, Gamma 2001, Kälin, Lienhardt, Wyttensbach 2007, Malama 2008). Neuere Erhebungen befassen sich mit der Organisation und dem Profil der verschiedenen Sicherheitsakteure in der Schweiz: dem privaten Sektor (Bieri 2015), der bürgernahen Polizei (Niklaus 2011; Pichonnaz 2017), der Organisation und der Zusammenarbeit der öffentlichen Sicherheitsdienste (Hagmann et al. 2016, Mohler 2017). Im «Staatsatlas – Kartografie des Föderalismus» wurde ein Entwurf einer Kartografie der Sicherheit entwickelt (Koller et al. 2012).

Diese Studien zeigen die Vorteile der Auslagerung im Hinblick auf das Ziel der Stabilisierung der Kosten für Sicherheitsaufgaben, die nicht zwingend vom Staat bzw. von – in der Regel besser bezahlten – Polizeiangehörigen des öffentlichen Sektors erbracht werden müssen (Massnahme gegen Budgetdefizite). Als Lösungen empfehlen sie die Stärkung der Synergien zwischen den verschiedenen Berufsgruppen der inneren Sicherheit, zwischen den verschiedenen Typen institutioneller Arbeitgeber (Bund–Bund; Bund–Kantone; Kantone–Kantone; Kanton–Gemeinden, Gemeindeverbände–Regionalpolizei) und zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Einige befürworten öffentlich-private Partnerschaften (PPP).

Die in den USIS-Berichten erkannten Probleme und vorgeschlagenen Lösungen gehen von der Zentralisierung (verstärkte Bestrebungen des Bundes) über die Kantonalisierung (Neubelebung des Föderalismus, NFA) bis zur Reaktion bzw. zum Willen zur Dezentralisierung oder Stärkung der städtischen oder lokalen Polizeien: bürgernahe Polizei; Kommunalisierung.

Infolge der Reformen des NFA und des NPM in den 1990er-Jahren gehen die Tendenzen allerdings in die Richtung, die zentralistischen Bestrebungen des Bundes infrage zu stellen, die Praxisharmonisierung zwischen den Kantonen, eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Kantonspolizeien und zwischen den Kantons- und Gemeindepolizeien zu fördern, wie auch nach Synergien zwischen den verschiedenen Stellen des Bundes zu streben. Schliesslich wurde die Idee einer Bundespolizei fallengelassen. Das Bundesamt für Polizei (federal) wird dennoch in der Folge gestärkt, insbesondere im Zuge der Klärung der Aufgaben und Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich Justiz und Sicherheit und dem Inkrafttreten der vereinheitlichten Strafprozessordnung (StPO) im Jahr 2011. Die Zahlen belegen die stärkere Zunahme bei den Beständen des Bundes als jenen der Kantonspolizeien (s. Ziff. 5.5).

Darüber hinaus findet eine Auseinandersetzung mit den Lücken und den verbesserungswürdigen Punkten unter dem Blickwinkel des New Public Management statt. Der Verbesserungsbedarf in der Ausbildung und eine damit einhergehende Professionalisierung des Sicherheitspersonals, auch im privaten Sektor, werden spürbar: Möglichst viele Anwärterinnen und Anwärter werden zu einem eidgenössischen Fachausweis hingelenkt.

Die Frage der Aufsicht und der Kontrolle über eine bestimmte Anzahl kleiner privater Sicherheitsdienstleistungsunternehmen, von denen einige eindeutig nicht regelkonform sind, wird hervorgehoben, insbesondere in den Kantonen der Deutschschweiz, wo – im Gegensatz zur Westschweiz – kein Konkordat existiert. Diesbezüglich ist zu präzisieren, dass das *Concordat romand sur les entreprises de sécurité privée* langen Verhandlungen den Weg ebnete, die in einen am 17. Dezember 1996 vom EJPD genehmigten Text mündeten. Letztlich scheiterte das *Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen* (Küps) für die Deutschschweiz, dem die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone angehört hätte, jedoch an der Ablehnung einiger Kantone, darunter Bern und Zürich.

Ein weiteres Thema, das Gegenstand von Diskussionen und Analysen ist, ist die Frauenförderung im Sicherheitssektor, dies umso mehr als Frauen oft Opfer von – insbesondere häuslicher – Gewalt sind. Paradoxe Weise nimmt das Unsicherheitsgefühl tendenziell eher zu, während die Kriminalität und insbesondere die Gewaltkriminalität seit 2012 objektiv zurückgehen (BFS-PKS).

4 Organisation der Sicherheitskräfte in der Schweiz: das Subsidiaritätsprinzip

Eine der Schwierigkeiten beim Sammeln und Analysieren der Daten über die Bestände im Sicherheitssektor in der Schweiz ist die Komplexität der föderalistischen Organisation mit ihrer dezentralen Struktur und verschiedensten Partnerschaften. Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Akteuren ist nicht immer klar definiert und der öffentliche Sektor lagert gewisse Aufgaben zunehmend an Private aus (K. Schedler 1998, Gamma 2001, Kälin 2008).

Diese neue Tendenz erklärt sich zunächst im Kontext der Reformen der Jahre 1990–2000, die durch Spardruck und Budgetkürzungen geprägt waren, was die Behörden dazu veranlasste, Kosten in der öffentlichen Verwaltung zu sparen und vermehrt Aufgaben über Partnerschaften unterschiedlicher Ausgestaltung auszulagern. Diese Zusammenarbeit und Kooperationen können verschiedene Formen haben:

- Bund → Bund (bessere Zusammenarbeit zwischen den Departementen/Bundestellen)
- Bund → Kantone (Verwaltungsvereinbarungen)
- Kanton–Gemeinden oder interkommunal
- Kantone–Kantone: Konkordate (Regionalisierung)
- Privatisierung oder Halbprivatisierung, Auslagerung
- öffentlich-private Partnerschaften (PPP), zum Beispiel für die Gefangenüberführung zwischen Kantonen («TrainStreet-Vereinbarung»), die Bewachung öffentlicher Gebäude oder die Wahrung der öffentlichen Ordnung bei Veranstaltungen durch private Sicherheitsunternehmen

In der Schweiz kommt die **Kompetenzteilung** in Sachen äusserer Sicherheit dem Bund zu, während die innere Sicherheit Sache der Kantone und Gemeinden ist (Art. 57 BV). Der grösste Teil der Aktivitäten der inneren Sicherheit ist demnach Sache der Kantone (Kantonspolizeien) und der Gemeinden (Gemeindepolizeien). In einigen Kantonen wurden durch Gemeindeverbände intermediaire Lösungen entwickelt, die den Status von «öffentlich-rechtlichen Korporationen» haben (interkommunale oder regionale Polizei). Der Bund ist für Fragen der Landesverteidigung (Armee), des Grenzschutzes (EZV) und der Bekämpfung bestimmter Kriminalitätsformen und namentlich der organisierten Kriminalität, die Polizeizusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene sowie den Schutz von Personen und Gebäuden des Bundes (fedpol) zuständig. Hinzu kommen (bleiben in der Studie aber unberücksichtigt) der Umgang mit Flüchtlingen und deren Kontrolle (Staatsekretariat für Migration), der Bevölkerungsschutz (Zivilschutz) und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB)³.

Der **Grad der Dezentralisierung der öffentlichen Sicherheit** variiert von Kanton zu Kanton abhängig von dessen Organisation. In fünfzehn Kantonen (AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, LU, OW, NE, NW, SZ, SH, TG, ZG) besteht ausschliesslich ein kantonales

³ Die Bestände der Nachrichtendienste (NDB) werden derzeit auf 334 VZÄ geschätzt, mit steigender Tendenz (414 VZÄ bis 2023 vorgesehen, «Der Bund» vom 5. Juli 2019).

Polizeikorps, während in den anderen der Anteil der Bestände von Stadt- oder Gemeindepolizeien beträchtlich sein kann, insbesondere in gewissen Grossstädten: Zürich, Winterthur, Lausanne und Genf (wobei Letztere ein Spezialfall ist: «Polizisten» sind hier ausschliesslich «assistants de sécurité publique» [«Sicherheitsassistenten»]). Die Tendenz zur Kantonalisierung hat sich in einigen Kantonen in den letzten zwanzig Jahren verstärkt, während in anderen, die traditionell zentralisierter sind, eine Rückkehr zur Dezentralisierung stattfindet. Der Fokus wird mehr und mehr auf die Suche nach Synergien gelegt, unter der Federführung von interkantonalen Konferenzen und mit der Einführung von Konkordaten mit oder ohne Lastenausgleich (derzeit knapp 500 im Bereich der Organisation von Staat und Sicherheit gemäss CHStat.ch).

In den vergangenen rund zwanzig Jahren hat sich der **private Sicherheitssektor landesweit stark entwickelt** und folgte damit einer Tendenz, die auch auf internationaler Ebene beobachtet wurde. Dieses Wachstum löste verschiedene parlamentarische Interpellationen und Motionen aus (s. Literaturverzeichnis). Laut BFS (STATENT) beschäftigt mehr als die Hälfte der 800 privaten Sicherheitsunternehmen in der Schweiz weniger als zwei Mitarbeitende und nur zwei mehr als 1000. Diese grosse Zahl von Kleinstunternehmungen erklärt sich wahrscheinlich durch die Diversifikation der Aktivitäten in diesem Sektor. Er bewegt sich mehr und mehr in Richtung Videoüberwachung und andere Arten von Überwachungsaktivitäten in Zusammenhang mit den neuen Informationstechnologien, welche wenig Arbeitskräfte erfordern (Zuboff 2019). Andere Mikrounternehmungen lassen sich vermutlich wegen der guten Rahmenbedingungen in der Schweiz nieder und beschäftigen allenfalls Personen im Ausland, die in der Schweiz möglicherweise nicht gemeldet sind. Diese Hypothese ist prüfenswert.

Das Wachstum der Bestände im privaten Sicherheitssektor erklärt sich aber auch durch die präzisere Erhebungsmethodik der STATENT seit 2011, ihren systematischeren Ansatz, der nunmehr auf den AHV-Beiträgen basiert. Dieser Wechsel kann laut BFS bis zu 20 % des Wachstumsanteils erklären.

5 Ergebnisse: Sicherheitskräfte nach Art der Aktivität, Rechtsstatus, Arbeitgeber

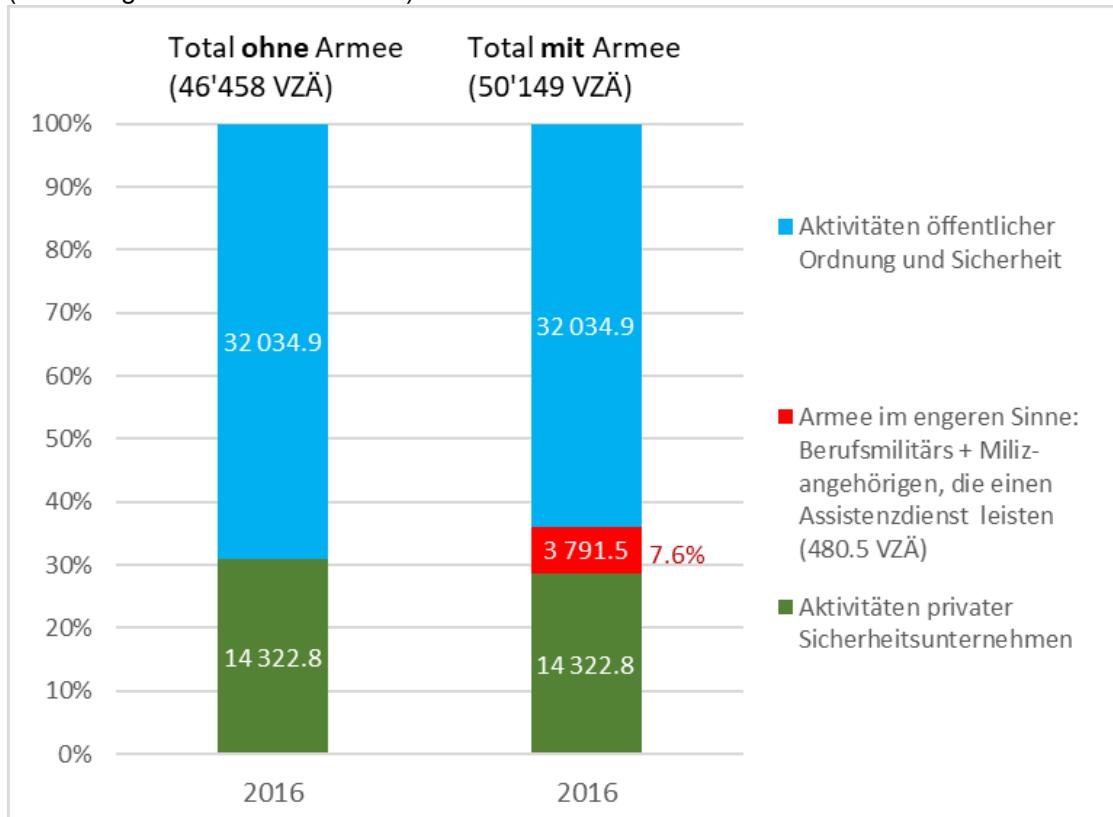
In diesem Kapitel werden die wichtigsten statistischen Ergebnisse aus den verwendeten Quellen präsentiert. In den **Punkten 5.1, 5.2 und 5.3** werden die Bestände gemäss Umfang der operativen Sicherheitskräfte nach Art der Aktivität, ohne oder mit Armee, sowie die grossen Tendenzen nach Beschäftigtenstatus (öffentliche oder privat), Arbeitgebertyp (öffentlicher Sektor: Bund, Kantone, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Korporationen; privater Sektor: GmbH, AG, Einzelfirma) dargestellt. Im **Punkt 5.4** werden die kantonalen Unterschiede, ebenfalls nach Arbeitgebertyp, gezeigt, basierend auf einer Stichprobe von fünfzehn Grenzkantonen sowie Bern. Im **Punkt 5.5** werden die Verteilung, die Dichte und die Veränderung der Polizeibestände in den 26 Kantonen, einschliesslich fedpol, analysiert.

5.1 Umfang der privaten und der öffentlichen Sicherheitskräfte, ohne und mit Armee

2016 betragen die Sicherheitskräfte der inneren Sicherheit im engeren Sinn (ohne Armee) **46 458 Vollzeitäquivalente** (VZÄ). Dazu gehören zunächst die Polizeikräfte von kantonalen, kommunalen und interkommunalen öffentlichen Arbeitgebern (insgesamt 56 %). Hinzu kommen diejenigen des Bundes (13 %). Von den 46 458 VZÄ waren 30 % dem privaten Sektor zugehörig (Abb. 1, linke Säule, grün: privater Sektor, blau: öffentlicher Sektor).

Einschliesslich der Armee umfasste der Sicherheitssektor 50'149 VZÄ. Dieses Total setzt sich zusammen aus 3312 Berufsmilitärs, darunter die Militärpolizei, und 481 VZÄ Milizangehörigen, die in einem Assistenzdienst zugunsten ziviler Behörden im Einsatz waren. Diese Schätzung basiert auf Zahlen des VBS in Manntagen, die ausgehend von einem Durchschnitt von 240 Arbeitstagen pro Jahr in VZÄ umgerechnet wurden. Insgesamt umfasste der Anteil der Armee 3793 VZÄ bzw. 7,6 % der Einsatzbestände der Schweiz (Abb. 1, rechte Säule, roter Bereich).

Fig. 1 Umfang der Sicherheitskräfte nach Arbeitgebertyp, ohne und mit Armee 2016
(Verteilung in Prozenten und VZÄ)



Quelle: BFS-STATENT (vgl. Anhang 7.1 NOGA), VBS; eigene Berechnungen ESEHA – CHStat.

Der Sektor der öffentlichen Sicherheit, der zu den hoheitlichen Staatstätigkeiten gehört, besteht seinerseits im Wesentlichen aus Personal der Kantons- und Gemeindepolizeien sowie aus dem Ordnungs- und Sicherheitsbereich des Bundes, insgesamt **32'035 VZÄ**. Diese Zahl entspricht einem Anteil von 71 % der operativen Sicherheitskräfte in der Schweiz. **Die privaten Sicherheitsdienste umfassten 14'323 VZÄ**, d. h. knapp ein Drittel des Gesamtbestands.

5.2 Entwicklung nach Arbeitgebertyp

Zum allgemeinen Kontext ist zu bemerken, dass die Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz, nach einem Jahrzehnt der Entspannung und Stagnation in den 1990er-Jahren, wieder im Steigen begriffen sind. Die damalige Abnahme der Bestände war auf das Ende des Kalten Krieges, die Bestätigung der NPM-Theorien, die vor allem auf Effizienz und Kostenreduktion abzielten, sowie Budgetrestriktionen in Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise Anfang der 90er-Jahre zurückzuführen (Koller et al. 2012).

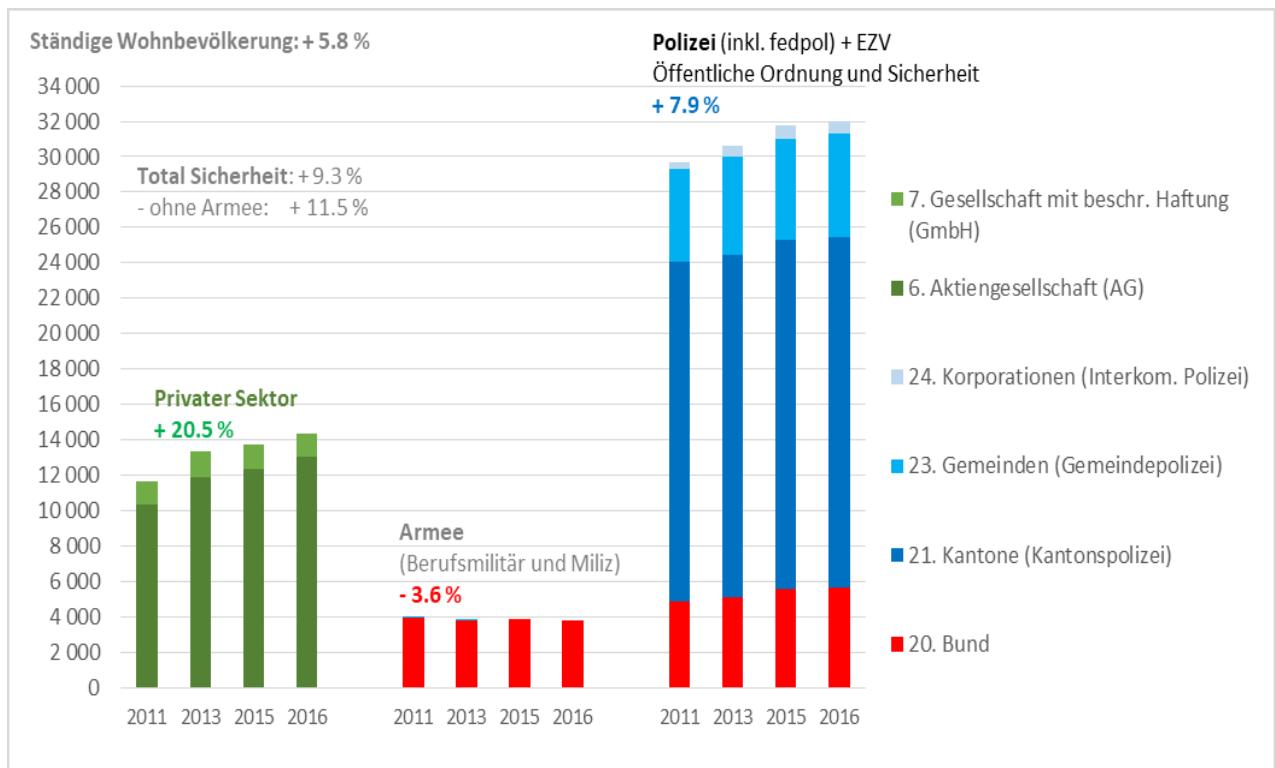
Der Übergang ins 21. Jahrhundert zeigt mit der Angst vor einem IT-Bug beim Jahreswechsel 1999/2000, dem immer systematischeren Einsatz der neuen Technologien im

Sicherheitsbereich und dem Anstieg der Cyberkriminalität bereits eine gewisse Tendenz. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den USA hinterlassen Spuren in den Köpfen und nähren Befürchtungen um die internationale und die innere Sicherheit. Im gleichen Zeitraum öffnet sich die Schweiz durch die Umsetzung des Abkommens mit der Europäischen Union (1.1.2002) der Personenfreizügigkeit, die später auf die Ostländer ausgeweitet wird (2006).

Auf innenpolitischer Seite konzentrieren sich die politischen Debatten und die Besorgnis der Öffentlichkeit hauptsächlich auf die Präsenz und die Kontrolle der ausländischen Bevölkerung und die Sicherheit im Strassenverkehr, namentlich die Unfallprävention und die Reduktion der Opferzahlen. Die zahlreichen Gesetze und Gesetzesrevisionen im Ausländerbereich (AuG) und auf dem Gebiet des Strassenverkehrs (Strassenverkehrsgesetz, SVG, besser bekannt unter dem Namen «Via Sicura») übten auch einen Einfluss auf die Notwendigkeit der Kontrolle und damit den Sicherheitsbedarf aus (s. Ziff. 7.2, «Schlüsseldaten»). Hinzu kommen die Auswirkungen der verschiedenen Armeereformen, die mit einer substanzuellen Reduktion der Bestände einhergingen. Es wird deshalb im Einklang mit den Empfehlungen im Bericht Malama beschlossen, vermehrt auf längerfristige subsidiäre Assistenzeinsätze der Armee zu verzichten.

Für den vom Bericht abgedeckten Zeitraum 2011–2016 ist ein anhaltendes Wachstum der Beschäftigung im Sicherheitsbereich zu beobachten (insgesamt + 9,3 %), das stärker ist als jenes der Gesamtbevölkerung (+ 5,8 %) und ohne die Einsatzkräfte der Armee gar doppelt so stark (+ 11,5 %).

Fig. 2 Bestände der Sicherheitskräfte nach Art der Aktivität und Arbeitgeberotyp, 2011–2016
(VZÄ und Veränderung in Prozenten)



Quelle: BFS-STATENT (vgl. Anhang 7.1 NOGA), VBS; eigene Berechnungen ESEHA-CHStat

Die höchste Zunahme zeigt sich jedoch bei den privaten Sicherheitsdiensten mit + 20,5 % (+ 2653 VZÄ; s. Abb. 2, grüne Säulen links), vor jener der Öffentlichen Ordnung und Sicherheit mit + 7,9 % (s. Säulen rechts, rot für EZV und fedpol, Blauschattierungen für die kantonalen, kommunalen und interkommunalen Polizeikräfte). Die Armeestände nahmen um 3,6 % ab (s. rote Säulen «Verteidigung» in der Mitte, einschliesslich Soldaten im Assistenzdienst).

5.3 Beschäftigte im Sicherheitsbereich nach Beschäftigtenstatus und Arbeitgebertyp

Wir schlagen hier vor, die Beschäftigten im Sicherheitsbereich nach dem Beschäftigtenstatus – öffentlicher oder privater Sektor – zu unterscheiden. Wir beginnen mit der Darstellung der Entwicklung bei den Arbeitgebern des öffentlichen Sektors nach Typ: Bund, Kantone, Gemeinden und öffentlich-rechtliche Korporationen.

5.3.1 Beschäftigte im öffentlichen Sicherheitssektor

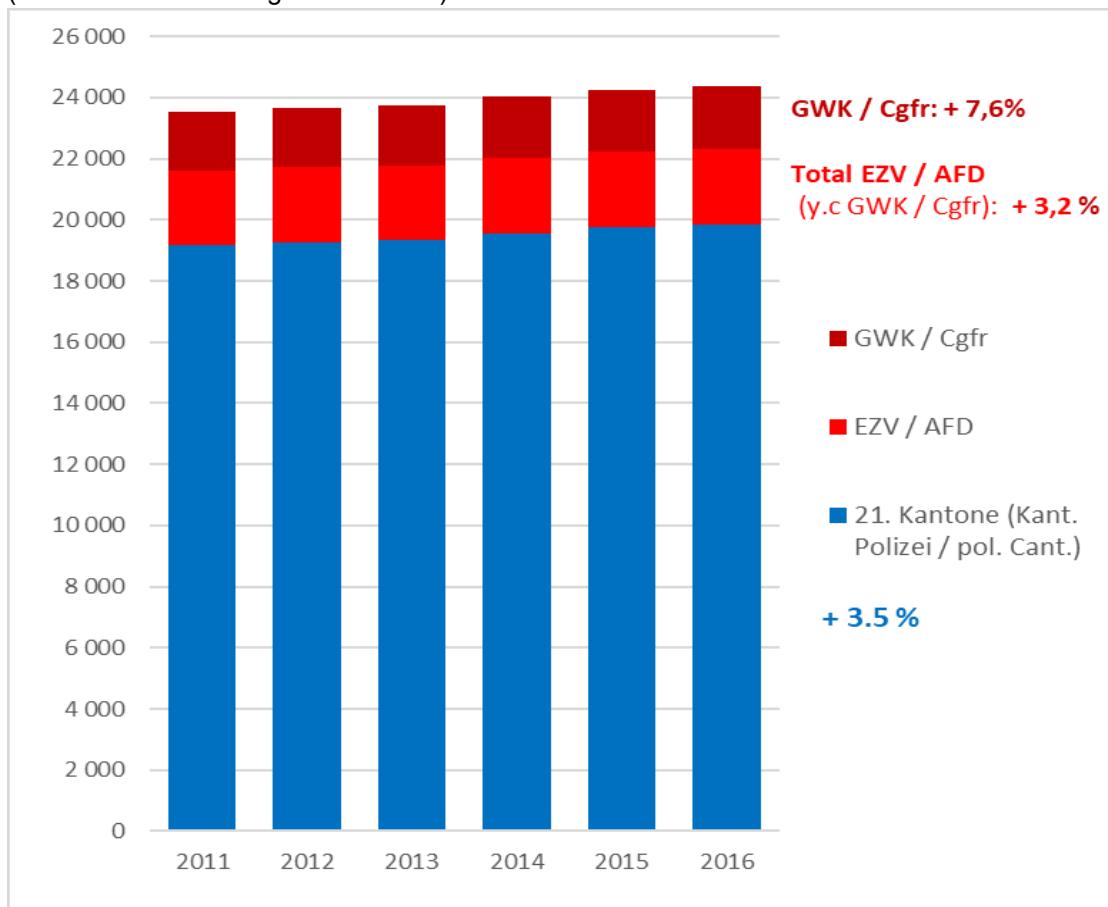
Die Beschäftigten im öffentlichen Sicherheitssektor setzen sich zusammen aus den Kantonspolizeien (18'500 VZÄ; + 3,5 % zwischen 2011 und 2016) und den Gemeindepolizeien (4500 VZÄ; + 10,4 %). Dies entspricht insgesamt 23'000 VZÄ. Bei den Polizeibeständen ist allerdings die stärkste Zunahme bei einem neuen Arbeitgebertyp zu beobachten: den «öffentlicht-rechtlichen Korporationen», d. h. den interkommunalen Polizeikorps. Hier stieg der Bestand zwischen 2011 und 2016 von 402 auf 743 VZÄ (+ 84,6 %). Diese Organisationsform ist vor allem im Kanton Waadt verbreitet (90 % der Beschäftigten).

Bei den Beschäftigten des Bundes, in der Abbildung rot und mit der Ziffer 20 gekennzeichnet, handelt es sich vor allem um die EZV (4540 VZÄ in 2016) und die Polizei des Bundes (862 VZÄ). Die Einsatzkräfte der Armee mit rund 4000 VZÄ verzeichnete hingegen einen Rückgang ihrer Bestände um 3,6 %.

Eine von den Grenzkantonen ausgegangene Reform zielte auf die Schaffung von Synergien zwischen Kantonspolizei und EZV mithilfe von Verwaltungvereinbarungen. Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt bei der EZV in den letzten Jahren ein Wachstum von +3,2%). Der Bestand des GWK (exkl. Aspiranten) hat sich von 2011 zu 2016 von 1927 VZÄ auf 2073 VZÄ erhöht. Dies entspricht einer Zunahme von 146 VZÄ oder 7,6 %. Die Entwicklung bei der Polizei fällt schwächer aus (+ 3,6 %).

Fig. 3 Kantonspolizeien und Personal der EZV* 2011 - 2016

(VZÄ und Veränderung in Prozenten)



Quelle: BFS-STATENT, EZV; eigene Berechnungen ESEHA-CHStat.

(*) Zollfachfrauen und Zollfachmänner, die Handelswaren bei der Einfuhr, Ausfuhr und im Inland kontrollieren. Sie prüfen, ob die Güter korrekt angemeldet sind, erheben Zölle, Steuern und andere Abgaben und sorgen für die Einhaltung der über 200 Bestimmungen zum Schutz der Bevölkerung und Wirtschaft.

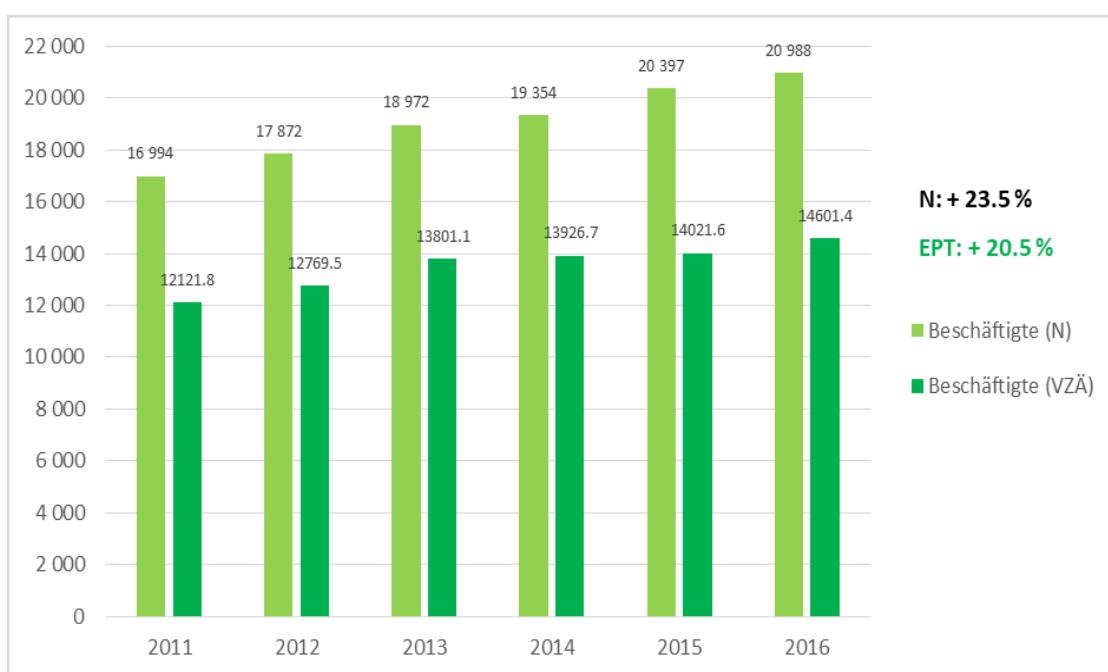
In der Folge ist eine Wandlung der Kontrollmodalitäten zu beobachten, von einer statischen Überwachung an den Grenzübergängen zu einer weitaus dynamischeren Überwachung, die jederzeit auch nicht grenznah erfolgen kann. Der Anteil des EZV am Gesamtbestand stagniert während der Berichtsperiode bei 18,5 %.

5.3.2 Beschäftigte im privaten Sicherheitssektor

Wie bereits erwähnt verzeichnete der private Sicherheitssektor seit Anfang der 2000er-Jahre, in einem Kontext erhöhter internationaler Instabilität, ein anhaltendes Wachstum. In der Schweiz erklärt sich der Beschäftigungsanstieg im privaten Sicherheitssektor vermutlich eher durch den politischen Willen, möglichst viele nichthoheitliche Überwachungsaufgaben auszulagern. Dies in erster Linie, um die Kostenentwicklung im Zaum zu halten (Gamma 2001, Kälin 2007, Bieri 2015).

Abbildung 4.1 zeigt die jüngste Entwicklung bei den privaten Sicherheitsdiensten, die zwischen 2011 und 2016 von 17'000 auf 21'000 Beschäftigte anstieg (+ 23,5 %) (Abb. 4.1, Total in hellgrün, VZÄ in dunkelgrün). Die schwächere Zunahme in VZÄ (+ 20,5 %) weist auf die vermehrte Anstellung von Teilzeitbeschäftigten im privaten Sektor hin.

Fig. 4.1 Sicherheitsunternehmen des privaten Sektors 2011-2016
(in absoluten Zahlen, VZÄ und in Prozenten)



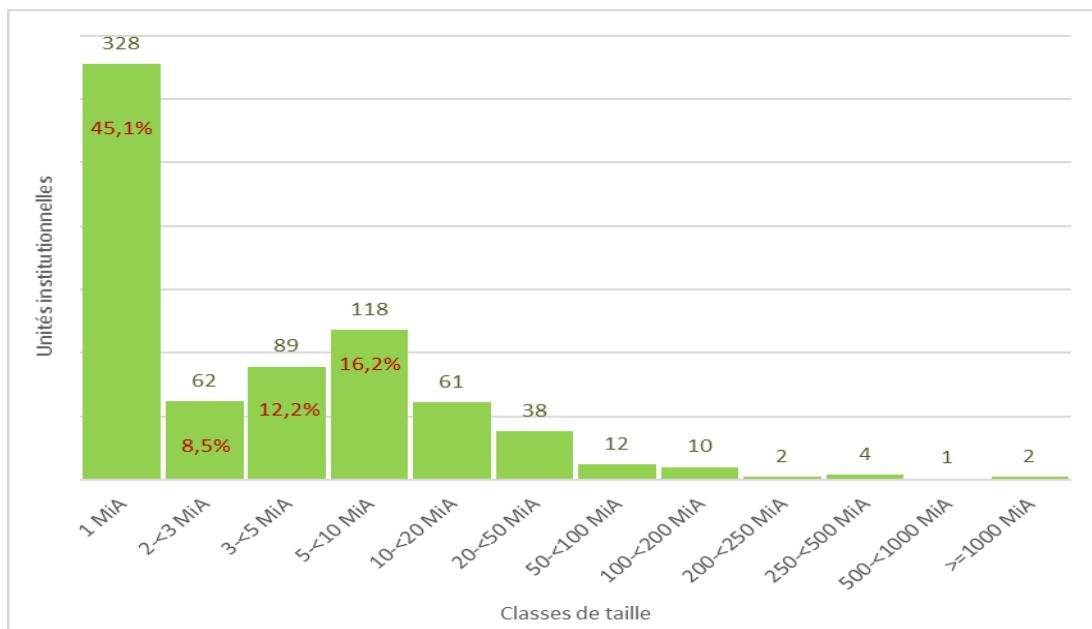
Quelle: BFS-STATENT, eigene Berechnungen ESEHA-CHStat.

Die nachfolgende Abbildung 4.2 zeigt die Struktur der institutionellen Einheiten des privaten Sicherheitssektors (NOGA 80, ohne Detekteien) nach Größenklasse in VZÄ. Auffallend ist die starke Fragmentierung der im Jahr 2016 erfassten 727 institutionellen Einheiten, mit einer Mehrheit von kleinen Einheiten mit weniger als 5 Beschäftigten (65.8 % aller Einheiten).

Die sieben grössten Gesellschaften mit 250 oder mehr Mitarbeitenden umfassen zusammen 58 % aller Beschäftigten des Sektors.

Zwischen 2011 und 2016 steigt die durchschnittliche Grösse privater Unternehmen von 6,4 auf 6,9 VZÄ. Die Veränderung der Anzahl privater Sicherheitsunternehmen ist jedoch geringer als die Veränderung der Beschäftigtenzahl, was auf eine leichte Tendenz zur Konzentration hindeutet.

Fig. 4.2 Sicherheitsunternehmen des privaten Sicherheitssektors nach Grössenklassen (Anzahl der Mitarbeitenden) 2014



Quelle: BFS-STATENT, auf Basis der Beschäftigten nach VZÄ, ohne Detektive, eigene Berechnungen ESEHA-CHStat. MiA = Mitarbeitende.

Eine Zunahme der Anzahl im Handelsregister registrierten privaten Unternehmen (+ 216 Einheiten, d. h. + 11,3 %) ist vor allem zwischen 2013 und 2015 zu beobachten; seither blieb die Zahl stabil.

Die Entwicklung im privaten Sektor zeigt neben einer leichten Tendenz zur Konzentration eine Zunahme der Teilzeitstellen, die sich durch die stärkere Flexibilisierung des Arbeitsmarkts erklären lassen (Entwicklung von befristeten Stellen, Arbeit auf Abruf). Die Akteure im privaten Sektor sind zunehmend besser in der Lage, auf die Anfragen aus dem öffentlichen Sektor zu reagieren und einen attraktiven Preis für ihre Leistungen zu bieten.

Eine Untersuchung zu Art und Anzahl der Aufträge, die private Sicherheitsunternehmen von öffentlichen Institutionen erhalten haben, wäre sehr zu empfehlen. Dabei sollten der Auftraggeber (Gemeinden, Kanton, öffentlich-rechtliche Korporationen, Bund) und die abgedeckten Tätigkeiten (z.B. Parking- und Verkehrskontrollen, Bewachung von Gebäudeeingängen sowie Sport- und Kulturanstalten, Gefangenentransporte usw.) erfasst werden.

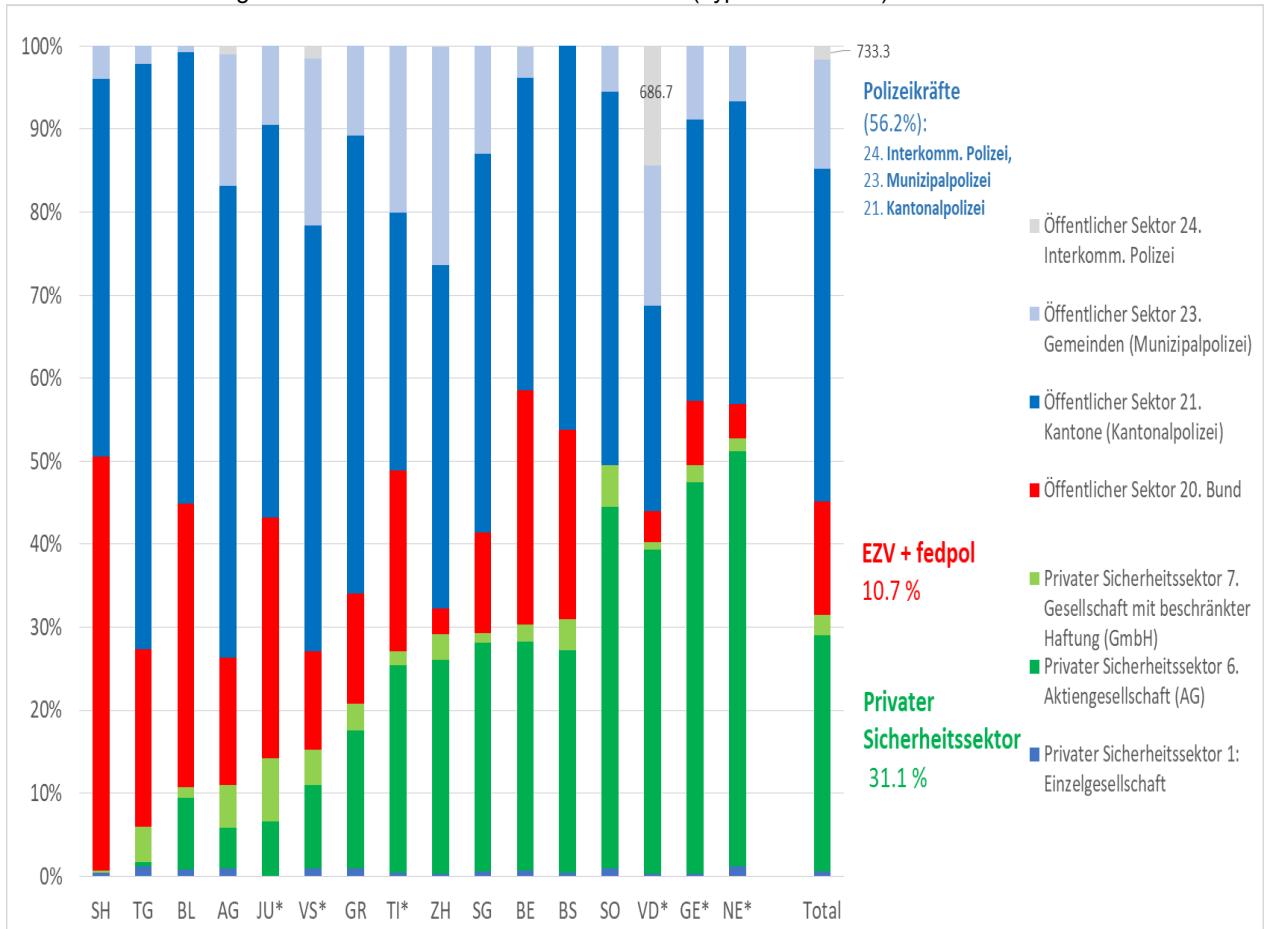
5.4 Kantonale Unterschiede und Föderalismus: Fokus auf die Grenzkantone

Dass die Schweiz aus 26 unabhängigen Kantonen besteht, ist zweifellos ein Schwierigkeit, aber auch ein Reichtum für vergleichende Analysen, umso mehr als sie sich in ihrer Organisation je nach geotopografischer, sozioökonomischer oder politisch-administrativer Situation erheblich unterscheiden. Eine entscheidende Rolle in Bezug auf die Bestände von Polizei- und Sicherheitskräften spielt das Vorhandensein oder Fehlen von Landesgrenzen, Flughäfen, Autobahnen, kritischen Infrastrukturen wie Wasserkraftwerken (v. a. BE, FR, GE, GR, TI, VS), Kernkraftwerken (AG, BE, SO), Gefängnissen (die meisten Kantone), Sportinfrastrukturen (Fussball- oder Hockeystadion) und Kulturinfrastrukturen (Konzerthallen und Festivals).

Um den Vergleich zu vereinfachen, haben wir 15 Grenzkantone in der Analyse berücksichtigt: AG, BS, BL, JU, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SO, TI, VD, VS und ZH. Aufgrund ihrer Lage sind diese Kantone unserer Einschätzung nach stärker äusserem Druck ausgesetzt, wie Transiten (darunter mindestens 300'000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger pro Tag), Migrationsströmen (darunter die Asylsuchenden) und allgemein den Herausforderungen rund um die Personen- und Warenfreizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen (FZA)). Drei Kantone verfügen über einen internationalen Flughafen (BS, GE, ZH), vier andere über hochsensible Standorte wie Kernkraftwerke oder grosse Wasserkraftwerke. Diese Faktoren erhöhen den Kontroll- und den Sicherheitsbedarf angesichts potenzieller Gefahren. In Anbetracht seiner Bevölkerungsgrösse (> 1 Million Einwohnerinnen und Einwohner) und dem Status der Stadt Bern als Landeshauptstadt haben wir auch den Kanton BE zur Stichprobe hinzugenommen.

**Fig. 5 Beschäftigte der Sicherheitskräfte im engeren Sinne (ohne Armee)
nach Arbeitgeber – nur Grenzkantone und Bern - 2016**

Geordnet nach absteigendem Anteil des Totals der Polizeikräfte (Typen 21+22+23)



N.B. Auswahl von 15 Grenzkantonen und BE (fedpol inklusive)

Quelle: BFS-STATENT; eigene Berechnungen ESEHA-CHStat.

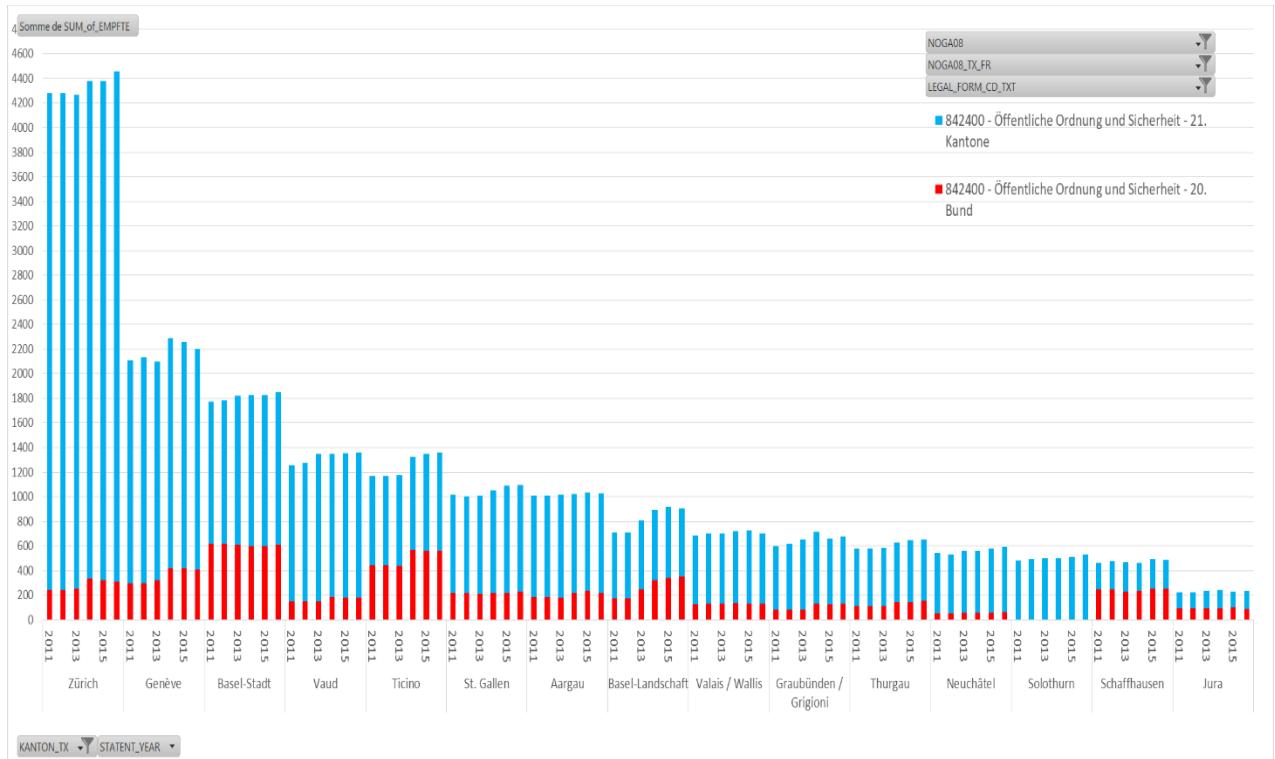
In der obigen Abbildung sind die privaten Arbeitgeber (grün) und die öffentlichen Arbeitgeber unterschieden: *Bund* (rot), vertreten durch das EZV und fedpol, *Kantone*, hauptsächlich vertreten durch die Kantonspolizeien (dunkelblau), *Gemeindepolizeien* (hellblau) und als *öffentlich-rechtliche Korporationen* organisierte Polizeien (hellgrau), eine Form, die hauptsächlich im Kanton Waadt existiert.

Die Ergebnisse sind in absteigender Reihenfolge nach kumuliertem Anteil der kantonalen, kommunalen und interkommunalen Polizeien geordnet. Wie bereits hervorgehoben, entspricht der Anteil der Polizistinnen und Polizisten 56 % der in dieser Studie berücksichtigten Sicherheitsbestände und ist weitgehend von den Kantonspolizeien dominiert (40 %).

Der Anteil Polizistinnen und Polizisten am Gesamtbestand variiert allerdings beträchtlich nach Kanton. Er ist in weniger reichen Kantonen und/oder weniger zentralen Kantonen höher und übersteigt in drei Kantonen 70 % (AG, TG, VS) und in vier Kantonen 50 % (GR, JU, SG, VD).

Die Anzahl und der Anteil der **Bestände der privaten Sicherheitsdienste ist ebenfalls von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich**. Sie sind in den städtischen Kantonen (BS, GE, ZH), die industrie- und exportstark und von einer starken Präsenz multinationaler Unternehmen geprägt sind, höher, ebenso in den vier (Uhren-)Kantonen GE, NE, SO, VD (40 % und mehr), und mehr noch, wenn sie einen starken Finanzplatz haben (BS, GE, TI und ZH). Die anderen, weniger reichen und periphereren Kantone greifen seltener auf private Sicherheitskräfte zurück, umso mehr als sie andere Aufgaben erfüllen müssen, hauptsächlich beim Grenzschutz und bei der Grenzkontrolle, und deshalb auch stärker auf Leistungen der EZV zurückgreifen (AG, BL, JU, SH, TG, Abb. 6). Der sehr hohe Anteil an Grenzwächterinnen und Grenzwächtern in Schaffhausen (> 50 %) ist auf die Exponiertheit des Kantonsgebiets auf der anderen Seite des Rheins, aber auch, wie für beide Basel und Tessin, die wichtigen Aufgaben in der Waren- und Personenkontrolle auf der Nord-Süd-Achse zurückzuführen.

Fig. 6 Öffentliche Ordnung und Sicherheit des Bundes und Kantonspolizeien (VZÄ) 2011-2016 (Nur Grenzkantone)



Quelle: BFS-STATENT, eigene Berechnungen ESEHA-CHStat.

Die EZV ist mit ihrem GWK in gewissen Kantonen tatsächlich stärker präsent, etwa in den Kantonen des Jurabogens (BS, BL, JU), aber auch im jenseits der natürlichen Rheingrenze gelegenen Kanton SH und TI. Die bereits starke Präsenz des GWK in BL, GE und TI hat sich seit 2014 noch verstärkt.

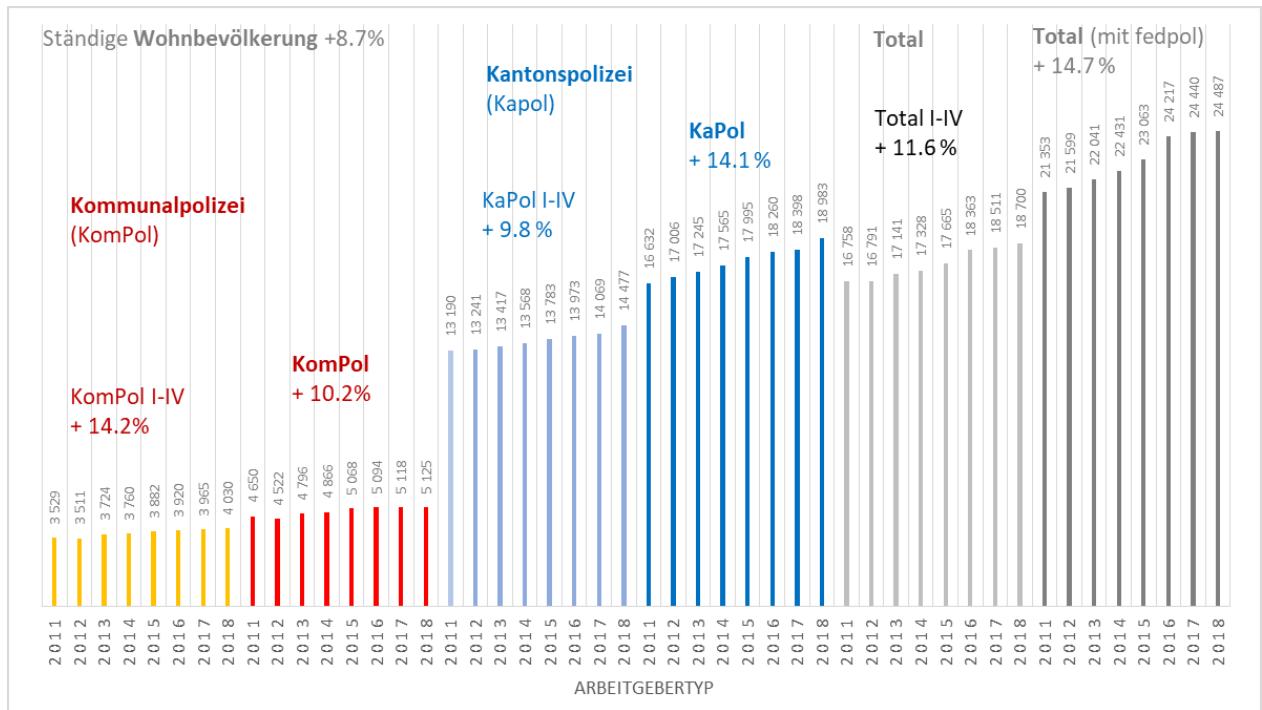
5.5 Polizeibestände: Umfang, Dichte und Veränderung 2011–2018

Seit Anfang der 1990er-Jahre ist die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz von der KKJPD beauftragt, präzise Statistiken zu den Beständen der Kanton- und Gemeindepolizeien zu erheben (STAT-KKPKS). Diese Statistik unterscheidet die Polizistinnen und Polizisten der Typen I–IV (76 % des Totals im Jahr 2018), die in der Regel über einen eidgenössischen Fachausweis verfügen, vereidigt und uniformiert sind, vom administrativen oder Backoffice-Personal (s. Ziff. 7.1, Definition der zentralen Begriffe). Der Anteil von administrativen Tätigkeiten und Aufgaben im Bereich Sicherheitsüberwachung variiert von Kanton zu Kanton beträchtlich. Den höchsten Anteil weist mit 43 % der Kanton UR auf, wo viele Beschäftigte für die Kontrolle des Autobahnverkehrs eingesetzt werden; den kleinsten Anteil weist der Kanton NW mit 5 % auf, auf dessen Gebiet sich allerdings ebenfalls ein Autobahnabschnitt der gleichen Gotthardachse befindet.

Es sei daran erinnert, dass Posten kleiner Gemeinden mit weniger als fünf VZÄ in dieser Statistik – zumindest bis 2016 – nicht berücksichtigt sind. Die Quelle schliesst auch die (unbewaffneten) Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten der Stadtpolizeien Genf und Freiburg aus. Damit fehlen in der Erhebung ungefähr 720 VZÄ. Dieser Aspekt wäre in einer detaillierteren Studie aufzugreifen und zu überprüfen.

Untenstehende Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Polizeibestände nach Arbeitgeberotyp und Spezialisierung (vereidigte Typen I–IV oder Total inkl. «Nichtpolizisten», wobei dieses Personal meistens ebenfalls vereidigt ist) zwischen 2011 und 2018 in VZÄ. Festzustellen ist, dass der Anteil der Polizistinnen und Polizisten (Typen I–IV) sich weniger rasch entwickelt als jener des Büropersonals. Dies gilt insbesondere für die Kantonspolizeien (+ 9,8 %). Dahingegen scheinen die Gemeinden die bürgernahe Polizei verstärken zu wollen (+ 14,2 %).

Fig. 7 Bestände der Polizeikräfte nach Arbeitgeberotyp und Beschäftigungsart 2011-2018
(VZÄ und Veränderung in Prozenten)



N.B.1 Polizeiposten mit weniger als 5 Beschäftigten sind von der Statistik der KKP KS ausgenommen (< 500 VZÄ)

N.B. 2 Genfer und Freiburger Gemeindepolizisten sind ausgenommen (ca. 220 EPT)

Geschätzter Unterbestand: 720 VZÄ.

Quelle: KKP KS, eigene Berechnungen ESEHA-CHStat.

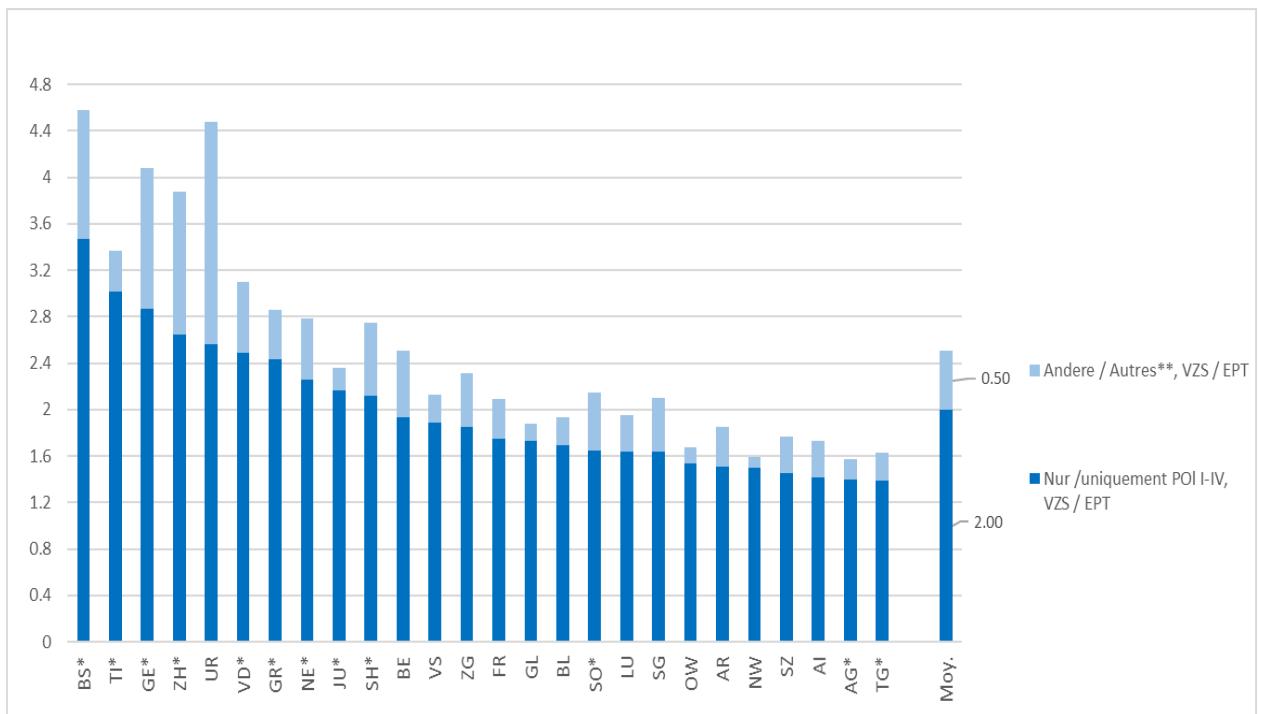
Ein Indikator, der generell weltweit zur Messung der Polizeipräsenz hinzugezogen wird, ist die Bestandesdichte in VZÄ pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner. Abbildung 8 zeigt, nach Kantonen, die Dichte der Gesamtpolizeibestände (POL I-IV + andere Personal; Kanton + Gemeinden), wie sie von der KKP KS am 1.1.2018 erfasst wurden, pro 1000 Personen der Schweizer Wohnbevölkerung.

Fig. 8 Dichte der Mitarbeitenden der Polizei nach Beschäftigungsart 2018

(Kantone + Gemeinden)

(Dichte pro 1000 Personen der ständigen Wohnbevölkerung)

Geordnet nach absteigende Dichte der Polizeikräfte Typ I-IV.



NB. 1 (*) Sterne für Grenzkantone.

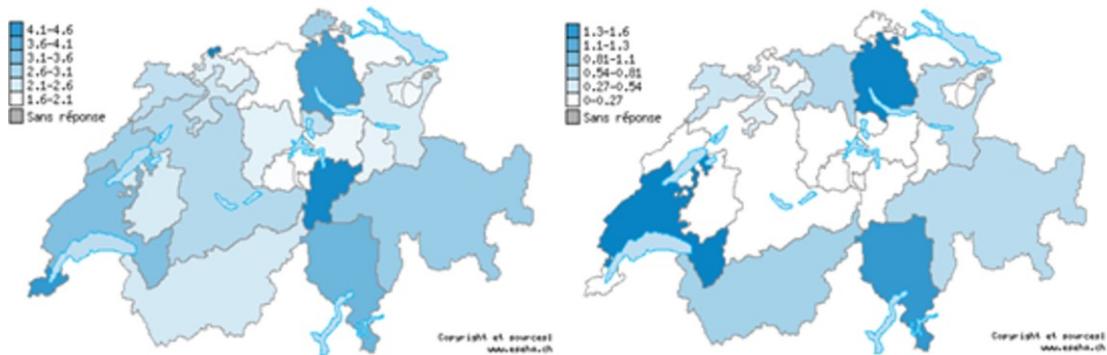
NB. 2 Polizeiposten mit weniger als 5 Beschäftigten sind von der Statistik der KKP KS ausgenommen (< 500 VZÄ)

NB. 3 Genfer und Freiburger Gemeindepolizisten sind ausgenommen (ca. 220 EPT)

Geschätzter Unterbestand: 720 VZÄ

**Rückwärtige Dienste wie Büropersonal, Informatiker, Gefangenewarte, Hilfspersonal u. Sicherheitsassistenten.

Quelle: KKP KS, eigene Berechnungen ESEHA-CHStat.

Fig. 9.1 et 9.2 Dichte der Polizeipersonal der Kantone und Gemeinden und ausschliesslich der Gemeinden für 1000 Einwohner 2018

Einheit: VZÄ

Quelle: KKP KS, eigene Berechnungen und Darstellung ESEHA-CHStat.

Die Kantone mit der höchsten Polizeidichte pro 1000 Einwohnerinnen und Einwohner sind BS, GE und ZH, d. h. drei städtische Kantone mit internationalen Flughäfen und wichtigen Finanz- und Handelsplätzen. Zu dieser Gruppe gesellt sich der Spezialfall UR, durch den sowohl der Strassen- als auch der Schienenverkehr auf der Gotthard-

achse führen und der wichtige Präventions- und Interventionstätigkeiten in Zusammenhang mit dem internationalen Verkehr und der Kontrolle neuralgischer und militärischer Infrastrukturen wahrnimmt. Im Gegensatz dazu weisen die meisten Kantone in der West- und Zentralschweiz, die in geografischer und demografischer Hinsicht eher klein und weniger etatistisch sind, eine unterdurchschnittliche Dichte auf. Dazwischen befinden sich die Kantone VD und GR mit einer Polizeipräsenz leicht über dem Durchschnitt. Diese Kantone verfügen ebenfalls über ein wichtiges Autobahn-/Strassennetz und sind bei politischen Veranstaltungen mit internationaler Ausstrahlung für die Gewährleistung der Sicherheit verantwortlich (WEF in GR, internationale Konferenzen in VD und GE). Andere haben entsprechende Aufgaben im Rahmen von Sportveranstaltungen (Gefahr von Ausschreitungen in den Stadien von nationaler Bedeutung, derzeit vor allem BE, BS, LU, ZH) oder bei Veranstaltungen im kulturellen und wirtschaftlichen Bereich, so der Kanton GE (Autosalon, Uhrensalon), VD (Festivals in Montreux, Nyon und Cully), BS (Herbstmesse, Uhrenmesse), BE (BEA, Gurten-Festival), SG (Openair St. Gallen, Olma) und ZH (Hallenstadion).

Die Veränderung der Beschäftigtenzahl zwischen 2011 und 2018 ist höher in den Kantonen TI (+ 24 %, was sich in diesem Fall auch durch eine territoriale Neuordnung und 100 zusätzlichen VZÄ für die Gemeindepolizeikorps infolge einer statistischen Aktualisierung erklärt), OW (+ 20 %), VS (+ 18,5 %), GE und SH (+ 17 %). Bei den ersten drei handelt es sich um ein Aufholphänomen, bei den anderen beiden können politische Gründe die Erklärung sein.

Die atypische Abnahme der Anzahl Polizistinnen und Polizisten in NE (– 3,9 %) lässt sich durch eine starke Dotierung mit Polizeikräften und Budgetkürzungen in diesem Kanton erklären, aber auch durch die Kantonalisierung (Eingliederung der Gemeindepolizeien), das Streben nach Synergien mit der EZV sowie den demografischen Rückgang. Bei den Kantonen NW und SZ könnten die soziale Bevölkerungsstruktur, aber auch Budgetbeschränkungen das tiefe Bestandsniveau erklären.

6 Provisorische Schlussfolgerung

Dieser Bericht zeigt in einer ersten Bestandesaufnahme die in der Schweiz im Bereich der inneren Sicherheit eingesetzten **Sicherheitskräfte** deren Bestände und die neueste Entwicklung auf. Die Sicherheitskräfte können heute – ohne Berufsmilitärs und Milizangehörige, die im Rahmen subsidiärer Sicherungseinsätze Assistenzdienst leisten – auf 46'500 VZÄ geschätzt werden. **Mit der Armee** beträgt die Zahl rund **50'000 VZÄ**. Die Armee nicht eingeschlossen ist die Zahl der Sicherheitskräfte zwischen 2011 und 2016 um 11,5 % gewachsen, in fast doppelt so hohem Rhythmus wie die Bevölkerung (5,8 %).

Die Studie zeigt zunächst die **Vielfalt der vorhandenen Akteure** und die **Prädominanz der Kantone und ihrer Polizeikorps**, die derzeit fast 25'000 VZÄ umfassen. Dies entspricht **56 % der Beschäftigten im Bereich der operativen Sicherheit in der Schweiz**. In einigen Kantonen erreicht ihr Anteil am Gesamtbestand 70 % und er beträgt in allen Kantonen über 40 %. Was die Bestände angeht, sind die Kantonspolizeikorps also der unangefochtene Hauptakteur der operativen Sicherheit in der Schweiz. Seit rund zehn Jahren ist bei ihnen eine steigende Tendenz (+ 10 %) zu beobachten, die bei der Entwicklung der Assistenztätigkeiten (Büroarbeit) und der Sicherheitsüberwachung (Videoüberwachung, Informatiksysteme) ausgeprägter ist als bei den Einsatzkräften vor Ort. Diese Entwicklung entspricht den Erwartungen der Sicherheitsakteure, die eine Stärkung ihrer Bestände forderten. Ein solches Aufholen war dank der Verbesserung der öffentlichen Finanzen in gewissen Kantonen möglich. Andere versuchen dagegen, diese Tendenz möglichst einzuschränken, und setzen dazu auf Reformen und die Verbesserung der Synergien zwischen den unterschiedlichen institutionellen Ebenen sowie die Verstärkung der interkantonalen Zusammenarbeit (formalisiert durch Konkordate). Alle gegenwärtigen Akteure spüren allerdings neuen Druck und eine erhöhte öffentliche Nachfrage nach Sicherheit.

Mit knapp 15'000 Beschäftigten in VZÄ muss die **Bedeutung des privaten Sektors gehoben werden**. Der Sektor entwickelt sich seit rund zwanzig Jahren konstant und erfüllt eine steigende Nachfrage. Der private Sektor umfasst mittlerweile einen Dritteln der gesamten Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz, wogegen er Anfang der 2000er-Jahre noch kaum 20 % abdeckte. Private Sicherheitsunternehmen sind in fast allen Kantonen präsent und verzeichnen seit 2011 ein zwei- bis dreimal höheres Wachstum als alle anderen Arbeitgeberarten (+ 20,5 %). Die Bestände der Transportpolizei stiegen zwischen 2010 und 2017 um 41 %, wobei ihre Angliederung infrage gestellt ist.

Der drittgrösste Arbeitgeber (ohne die Armee im weiteren Sinn) **ist der Bund**, vertreten zunächst durch die EZV, das rund 10 % der Bestände abdeckt, das zum Teil zur Unterstützung der Kantonspolizeien beim Grenzschutz beigezogen wird. Mit den Berufsmilitärs, darunter die Militärpolizei und die Luftwaffe, beträgt der Anteil der Einsatzkräfte der Armee 7,6 % der inneren Sicherheitskräfte. Diese Armeangehörigen werden durch 400 bis 600 Milizangehörige unterstützt, die im Rahmen subsidiärer Einsätze zugunsten der Kantonspolizeien Assistenzdienst leisten, insbesondere bei speziellen Anlässen wie etwa dem WEF, aber auch beim Botschaftsschutz.

Zur Ebene Bund gehört auch die **Polizei des Bundes**, die derzeit rund 1000 Personen in VZÄ beschäftigt. fedpol erfüllt Ermittlungs- und Unterstützungsauflagen auf internationaler Ebene, ist aber auch aktiv in der Überwachung und Bekämpfung der organisierten Wirtschaftskriminalität, des Drogenhandels, des Menschenhandels und des Terrorismus sowie – in Zusammenarbeit mit den Kantonen – der Cyberkriminalität.

Bislang haben wir die Bestände der Sicherheitskräfte in der Schweiz und ihre Entwicklung, namentlich in den Jahren 2011–2018, behandelt und dabei den Einfluss der föderalistischen Organisation, der zentralen Rolle der Kantone und ihrer Vorrechte und sozioökonomischen Wirklichkeiten (besonders der Grenzkantone) hervorgehoben, der den Bestand und die Tätigkeit der Sicherheitskräfte stark bestimmen kann. Wir haben anhand einiger Beispiele der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Arbeitgeberarten, etwa Kantonspolizei–GWK, die Reichhaltigkeit und die Komplexität der Sicherheitsarchitektur in der Schweiz.

Der Einfluss von Reformen und Gesetzesänderungen (StGB, StPO, SVG, AuG) oder grossen Ereignissen von internationaler Tragweite (11. September, FZA, Schengen/Dublin, arabischer Frühling) sollte im Rahmen neuer Aufträge vertiefter analysiert und kantonsweise evaluiert werden. Es wäre interessant zu verstehen, wie und infolge welcher Art von Befürchtungen oder in welchen Tätigkeitsbereichen sich die Bestände der Sicherheitskräfte nach Arbeitgeberart (Bund, Kanton, Gemeinde, öffentlich-rechtliche Korporation oder Privatsektor) verändern.

Die Zusammenarbeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor sollte ausserdem prioritär in einer eigenen Studie betrachtet werden. Die Entwicklung der Aufgaben des privaten Sektors sollte evaluiert werden.

Auch Fragen in Zusammenhang mit den Konkordaten, Kooperationen, möglichen Synergien, Veränderungen der Tätigkeiten und Aufgaben der öffentlichen Sicherheitsdienste sollten angegangen werden. Ebenso das Ausbildungsangebot (Weiterbildung sowie Akkreditierung durch Fachausweise) oder auch das Profil der Beschäftigten im Sicherheitssektor nach Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Bildungsstand. Nicht zu vergessen wären weiter die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Sicherheitsakteuren und die Unterschiede bei den Mitteln, verursachten Kosten und Ausgaben nach Aufgabentyp.

7 Anhänge

7.1 Definition der zentralen Begriffe

Innere Sicherheit

Der inneren Sicherheit sind alle Sicherheitsbereiche zuzurechnen, die nicht in Zusammenhang mit auswärtigen Angelegenheiten stehen. Der Begriff der inneren Sicherheit knüpft im Wesentlichen an die Begriffsbestimmung der Bundesverfassung von 1874 an, welche die innere Sicherheit als Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung bezeichnete. Er umfasst im Wesentlichen den Schutz des Staates in seiner Existenz sowie den Schutz seiner Institutionen und Organe. Zu diesem staatsschützerischen Element gesellt sich der polizeirechtliche Aspekt, welcher auf den Schutz der Polizeigüter (insbesondere Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum) ausgerichtet ist und zur Hauptsache auf die Gefahrenabwehr abzielt. Ausserhalb dieses engeren polizeilichen Bereichs beinhaltet der Begriff der inneren Sicherheit auch die Klärung der strafrechtlichen Verantwortung, namentlich durch die Strafverfolgung. Die innere Sicherheit ist damit gleichbedeutend mit der präventiven und reaktiven Abwehr von Gefahren, welche die öffentliche Ordnung und den Staat als solchen bedrohen. Soweit die BV dem Bund keine spezifischen (expliziten oder impliziten) Kompetenzen zuweist, ist die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit primär Sache der Kantone.

Quelle: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, 2012: 4476.

Äussere Sicherheit

Als Gegenstand der äusseren Sicherheit sind demgegenüber diejenigen Aufgabenfelder zu betrachten, die in engem Zusammenhang mit den auswärtigen Angelegenheiten und der damit verbundenen Wahrung der Unabhängigkeit nach Artikel 54 BV stehen. Diese Norm weist die Befugnisse in auswärtigen Angelegenheiten ausdrücklich dem Bund zu; von der Kompetenzzuweisung erfasst wird auch die äussere Sicherheit. Dem Bund kommt indessen keine ausschliessliche Kompetenz zu. Die Kantone verfügen auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten ebenfalls über Befugnisse.

Quelle: Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, 2012: 4477.

Operative innere Sicherheit im weiteren Sinn: in der Schweiz eingesetzte Sicherheitskräfte (ohne Auslandeinsätze), die im Bedarfsfall direkt aufgeboten werden können, einschliesslich die Berufsmilitärs und die Truppen im Assistenzdienst zugunsten ziviler Behörden.

Operative innere Sicherheit im engeren Sinn: in der Schweiz eingesetzte Sicherheitskräfte (ohne Auslandeinsätze), die im Bedarfsfall direkt aufgeboten werden können, ohne Armee. NB. Standardmässig ist mit dem Begriff «Sicherheit» die operative innere Sicherheit gemeint.

Sicherheitsadministration: administrative Dienstleistungen in Zusammenhang mit dem Sicherheitsbereich (Backoffice, HR, Dossierbewirtschaftung, Ausbildung, Erfassung, Untersuchungslabore). In der Regel unbewaffnetes Personal.

Grenzkantone: AG, BS, BL, JU, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZH. Aufgrund ihrer Lage sind diese Kantone unserer Einschätzung nach stärker äusserem Druck ausgesetzt, wie Transiten (darunter mindestens 300 000 Grenzgängerinnen und Grenzgänger pro Tag), Migrationsströmen, dem Zustrom von Flüchtlingen (einschliesslich Asylsuchenden) und allgemein Risiken in Zusammenhang mit den neuen Herausforderungen rund um die Personen- und Warenfreizügigkeit (FZA).

Vollzeitäquivalent (VZÄ): Die Berechnung der Vollzeitäquivalente für die STATENT erfolgt auf der Grundlage eines Schätzmodells, das im Wesentlichen auf Lohnangaben der AHV nach Branchen und Geschlecht basiert und mit Informationen aus Erhebungen, unter anderem der Beschäftigungsstatistik (BESTA), ergänzt wird. Infolge der Revision der BESTA im Jahr 2015 musste das Modell des BFS zur Schätzung der Beschäftigung in VZÄ für die STATENT angepasst werden. Für 2016 wurden die Daten mit dem neuen Modell berechnet. (BFS, 23.08.2018, FAQ)

Sicherheitskräfte = Sicherheitspersonal.

Manntage: Die Armee ermittelt die Einsätze ihrer Truppen in Mann-/Frautagen. Wir haben diese Werte in Vollzeitäquivalente umgerechnet, indem wir die erhaltenen Werte durch die durchschnittliche Anzahl Arbeitstage pro Jahr (254) dividiert haben.

NOGA: Internationale Klassifizierung aller öffentlichen und privaten Wirtschaftszweige (BFS-STATENT). Dieser Bericht betrifft die privaten Sicherheitsdienste (NOGA 801: Diese Art umfasst die Erbringung einer oder mehrerer der folgenden Dienstleistungen: Wach- und Patrouillendienste, Abholung und Auslieferung von Bargeld, Belegen oder anderen Wertgegenständen mit Personal und Ausrüstung zum Schutz dieser Gegenstände während des Transports) und die öffentlichen Sicherheitsdienste (NOGA 842: bzw. 8422 Verteidigung: Diese Art umfasst die Verwaltung des Verteidigungswesens, Kontrolle und Einsatz der Land-, See-, Luft- und Weltraumverteidigung; + 8424: Diese Art umfasst die öffentliche Sicherheit und Ordnung: d. h. Verwaltung und Einsatz der von öffentlichen Stellen unterhaltenen regulären Polizeikräfte und polizeilichen Hilfskräfte einschliesslich der Hafen-, Grenz- und Küstenpolizei und anderer polizeilicher Sondereinheiten; Regelung des Strassenverkehrs, Ausländerregistrierung und Führen von Verhaftungsprotokollen sowie Versorgung in Notstandssituationen im Inland bei Katastrophen in Friedenszeiten).

STATENT: Die STATENT ist eine Statistik, die zentrale Informationen zur Struktur der Schweizer Wirtschaft liefert (z. B. Anzahl Unternehmen, Anzahl Arbeitsstätten, Anzahl Beschäftigte, Anzahl Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten, beschäftigte Männer und Frauen usw.). Die STATENT löst die Betriebszählung (BZ) ab, die 2008 zum letzten Mal durchgeführt wurde. (BFS, 23.08.2018, FAQ).

Beschäftigtenstatus: öffentlich oder privat (mehr als 50 % des Umsatzes ausserhalb staatlicher Bereiche erwirtschaftet).

Arbeitgeberotyp: gemäss Institution Bund, Kantone, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Korporationen, private Unternehmen (Aktiengesellschaft [AG], Gesellschaft mit beschränkter Haftung [GmbH]).

Polizist/in des Typs I–IV gemäss KKPKS: «Pol I–IV», die Übrigen sind Angestellte in Zivil («Expertinnen/Experten», aber in der Regel ohne Zwangsbefugnisse)

- Pol I = Polizist (Polizeisoldat, Sachbearbeiter) / Policier (soldat de police, collaborateur)
- Pol II = Polizist untere Kaderstufe (Unteroffiziere) / Sous-officiers de police
- Pol III = Polizist höhere Kaderstufe = Polizeioffiziere / Officiers de police
- Pol IV = Polizeikommandant / Polizeichef; Commandant de police / Chef de poste

7.2 Schlüsseldaten

1997	Concordat romand sur les services de sécurité privés (Westschweizer Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen)
1999	Projektbeginn USIS (EJPD/KKJPD)
2001	USA: Terroranschläge vom 11. September 2001
2002	Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) EU–CH
2005	Inkrafttreten der SVG-Revision
2006	Schrittweise Ausweitung des FZA auf die Oststaaten
2007	Aufhebung der Kontingente im Migrationsbereich, Revision StGB
2008	Inkrafttreten des AuG und des Schengen/Dublin-Abkommens
2010	Abstimmung über die Ausschaffungsinitiative
2011	Inkrafttreten der schweizerischen Strafprozessordnung; Beginn der Volksaufstände in den arabischen Ländern (Tunesien und Ägypten); Aufnahme der Erhebungen STATENT durch BFS und der jährlichen Publikation der Statistik der Polizeikräfte durch die KKPKS
2013	Umsetzung der «Via Sicura»
2014	Volle Freizügigkeit (FZA); neue Welle von Terroranschlägen in Europa; starker Anstieg der Migrationsströme, insbesondere von Asylsuchenden

7.3 Kantonskürzel

ZH	Zürich	SO	Solothurn	GR	Graubünden
BE	Bern	BS	Basel-Stadt	AG	Aargau
LU	Luzern	BL	Basel-Landschaft	TG	Thurgau
UR	Uri			TI	Tessin
SZ	Schwyz	SH	Schaffhausen	VD	Waadt
OW	Obwalden	AR	Appenzell Ausserrh.	VS	Wallis
NW	Nidwalden			NE	Neuenburg
GL	Glarus	AI	Appenzell Innerrh.	GE	Genf
ZG	Zug			JU	Jura
FR	Freiburg	SG	St. Gallen		

8 Summarisches Literatur- und Websiteverzeichnis

- Banks D. et al. (2017). «National Sources of Law Enforcement. Employment Data.» Retrieved April 2016 | NCJ 249681, 2017.
- BFS (2018), Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT), Frequently Asked Questions (FAQ).
- BFS (2008), Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige. Erläuterungen. Neuenburg: BFS.
- Bieri, M. (2015). Beständiger Aufstieg: private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz. Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik: 24.
- Bundesrat (2012a). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, Bundesblatt 2. März 2012, Bern, EJPD-BJ: 4459–4600.
- Bundesrat (2012b). Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2013–2015 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen vom 22. Februar 2012.
- Bundesversammlung (2016), Motion 16.3723 vom 28.09.2016 («Motion Seiler-Graf»): Private Sicherheitsdienstleistungen endlich schweizweit regeln, Bern.
- CHStat.ch (2012–2018), Vergleichsportal zu Schweizer Kantonen und Städten, Bern: ESEHA.
- Cusson, M. (2008). Traité de sécurité intérieure. Lausanne, PPUR.
- Foessel, M. (2010). Etat de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire, Le Bord de l'eau, coll. « Diagnostics ».
- Gamma, M. (2001). Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung polizeilicher Gefahrenabwehr. Bern: Haupt.
- Gschwend, L. u. KKJPD (2005). Geschichte der KKJPD, 1905-2005: Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren: Festgabe zum hundertjährigen Bestehen = Histoire de la CCDJP, 1905-2005: Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police : œuvre commémorative à l'occasion du centième anniversaire. Zürich, Schulthess.
- Hagmann J, W. A., Wildi L., and T. A. Davidshofer S. (2016). «Schweizer Sicherheitspolitik in der Praxis: Eine empirische Momentaufnahme.» CSS Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik.
- Jobard F., d. M. J. (2015). Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes, Paris : A. Colin.
- Kälin, W., A. Lienhard, et al. (2007). Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben. Basel, Helbing Lichtenhahn.
- KKJPD (2011). Bericht der Arbeitsgruppe «Polizeiliche Lücke». Bern, KKJPD / CCDJP: 17 (internes Dokument).
- Koller, C. et al. (2012). Staatsatlas. Kartografie des Schweizer Föderalismus = Atlas de l'Etat : cartographie du fédéralisme suisse. Zürich, NZZ-Libro.
- Koller, C. (2008), La fonction publique en Suisse : analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable, in : Pyramides, N° 15, Bruxelles : CERAP, 1/2008.
- Malama, P. und Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft (2008). Neue Wege in der Sicherheitspolitik jetzt beschreiten. Zürich: VSWW.
- Mohler, M. H. F., Jürg M. Tiefenthal (2017). «Kantonale Polizeihoheit Grundpfeiler des Föderalismus oder folkloristischer Mythos?» Sicherheit & Recht 3: 156.

Monti, J.-P. and Verband Schweizerischer Polizei-Beamter (2017). 100 Jahre VSPB: eine Idee feiert Geburtstag = 100 ans FSFP: une idée fête son anniversaire = 100 anni FSFP: un'idea festeggia il compleanno. Luzern: VSPB.

Niklaus, J. (2011). Espaces publics dangereux, espaces publics en danger: la contribution de la police de proximité. Lausanne : UNIL (thèse non publiée).

Pichonnaz, D. (2017). Devenirs policiers : une socialisation professionnelle en contrastes, Lausanne : Antipodes.

Schedler, K. (1998). Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bei der Polizei ein Praxisprojekt von Studierenden der Universität St. Gallen in Zusammenarbeit mit dem Ostschweizer Polizeikonkordat. Bern: Haupt.

USIS (Projekt) (2001). Teil 1: Ueberprüfung des Systems der Inneren Sicherheit der Schweiz. Bern: USIS - Fedpol.

USIS (Projekt) (2001). Teil 2: Grobe Soll-Varianten, Sofortmassnahmen. Bern: USIS - BAP.

USIS (Projekt) (2002). Teil 3: Detailstudie. Bern: USIS - BAP.

USIS (Projekt) (2003). Teil 4: Zukünftige Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben in Bundesverantwortung, Sicherheitssystem der Schweiz mit Schengen/Dublin. Bern: USIS - BAP.

Wenger, A. e. a. (2017). La sécurité suisse : entre neutralité et impératif de coopération.

Zuboff, S. (2019), The age of surveillance capitalism. The fight for a human future at the new frontier of power, London: Profile Books.