

# RISIKO

## GRUNDLAGEN

Kinder und Jugendliche  
im Umfeld von Gewalt –  
Aufgaben und Möglichkeit  
der Jugendstrafrechts-  
pflege

*[Alexandra Ott Müller /  
Sven Zimmerlin]*

## POLIZEI & MILITÄR

Staatshaftung im  
Rahmen der Erfüllung  
sicherheitspolizeilicher  
Aufgaben durch Private  
*[Andrea Selle]*

## TECHNIK & INFRA- STRUKTUR

Rechtmässigkeit von Open  
Source-Ermittlungen  
durch Strafverfolgungs-  
behörden

*[Monika Simmler /  
Giulia Canova]*

**RISIKO & RECHT**

**AUSGABE 01 / 2024**

# RECHT



## Staatshaftung im Rahmen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private

Andrea Selle\*

*Die Haftung des Gemeinwesens für widerrechtliches schädigendes Handeln seiner Organe und Beamten im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung ist im Grundsatz unumstritten und in Bund und Kantonen weitgehend gesetzlich verankert. Damit wird der Staat auch für Schäden vermögensrechtlich verantwortlich gemacht, welche die Polizei anlässlich der Ausführung sicherheitspolizeilicher Aufgaben einer Person rechtswidrig verursacht. Handelt jedoch nicht der Staat selbst durch die Polizei, sondern wird in dessen Auftrag an seiner Stelle ein privates Sicherheitsunternehmen tätig, wird die Staatshaftung teilweise in Frage gestellt. Obwohl bei der Erfüllung staatlicher – und insbesondere sicherheitspolizeilicher – Aufgaben durch Private das Prinzip der haftungsrechtlichen Gleichstellung der geschädigten Person zu beachten ist, halten diesem Prinzip die in der Schweiz geltenden Staatshaftungsmodelle nicht immer stand. Ausgehend von der Feststellung, dass Private zunehmend in die Wahrnehmung staatlicher Sicherheitspolizeiaufgaben eingebunden werden, setzt sich der vorliegende Beitrag zum einen mit dem Vorgang einer solchen Privatisierung auseinander. Zum anderen analysiert und hinterfragt er die in diesem Zusammenhang vorgesehenen Staatshaftungsmodelle, und zwar mit Blick auf die Rechtsstellung der geschädigten Person und den schadensgeneigten Bereich, in dem private Sicherheitsunternehmen für den Staat tätig werden.*

---

\* MLaw ANDREA SELLE hat an der Universität Zürich Rechtswissenschaften studiert und war wissenschaftlicher Hilfsassistent von Prof. Dr. iur. Regina Kiener am Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht der Universität Zürich. Gegenwärtig ist er Praktikant am Bundesverwaltungsgericht (Abteilung I).

# Inhalt

I.	<a href="#">Einleitung</a>	35
II.	<a href="#">Privatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben</a>	37
1.	<a href="#">Sicherheitspolizeiliche Aufgaben</a>	37
a)	<a href="#">Sicherheitspolizeiliche Aufgaben als Staatsaufgaben</a>	37
b)	<a href="#">Hoheitliche und nicht-hoheitliche sicherheitspolizeiliche Tätigkeit</a>	38
2.	<a href="#">Privatisierung</a>	38
a)	<a href="#">Begriff</a>	38
b)	<a href="#">Aufgaben- und Erfüllungsprivatisierung insbesondere</a>	39
III.	<a href="#">Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben</a>	40
1.	<a href="#">Unzulässigkeit der Vollprivatisierung staatlicher Kernaufgaben</a>	40
2.	<a href="#">Übertragbare sicherheitspolizeiliche Aufgaben</a>	41
a)	<a href="#">Umfang der übertragbaren Tätigkeiten</a>	41
b)	<a href="#">Beispiele konkreter Regelungen</a>	42
aa)	<a href="#">Bund</a>	42
bb)	<a href="#">Kantone</a>	43
3.	<a href="#">Voraussetzungen der Erfüllungsprivatisierung im Überblick</a>	44
4.	<a href="#">Konsequenzen der Erfüllungsprivatisierung</a>	44
a)	<a href="#">Grundrechtsbindung</a>	44
b)	<a href="#">Aufsicht</a>	45
c)	<a href="#">Rechtsschutz</a>	45
d)	<a href="#">Haftung</a>	46
IV.	<a href="#">Staatshaftung bei privater Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben</a>	46
1.	<a href="#">Realakte und Staatshaftung</a>	46
a)	<a href="#">Sicherheitspolizeiliches Handeln als Realakt</a>	46
b)	<a href="#">Rechtsschutz gegen Realakte</a>	47
c)	<a href="#">Besondere Bedeutung der Staatshaftung</a>	48
2.	<a href="#">Grundlegendes zur Staatshaftung</a>	49
a)	<a href="#">Begriff</a>	49
b)	<a href="#">Rechtsquellen</a>	50
3.	<a href="#">Haftungsmodelle</a>	50
a)	<a href="#">Ausschliessliche Staatshaftung</a>	51
b)	<a href="#">Subsidiäre Staatshaftung</a>	52
c)	<a href="#">Vollständige Haftungsexternalisierung</a>	52
4.	<a href="#">Regelungen in Bund und Kantonen</a>	54
a)	<a href="#">Bund</a>	54
aa)	<a href="#">Allgemeines</a>	54

bb)	<a href="#">Besonderheiten im sicherheitspolizeilichen Bereich am Beispiel des BGST und des ZAG</a>	55
b)	<a href="#">Kantone</a>	57
aa)	<a href="#">Allgemeines</a>	57
bb)	<a href="#">Besonderheiten im sicherheitspolizeilichen Bereich</a>	59
c)	<a href="#">Fazit</a>	60
5.	<a href="#">Gesamtwürdigung</a>	60
V.	<a href="#">Zusammenfassende Schlussbetrachtung</a>	65
	<a href="#">Literaturverzeichnis</a>	66

## I. Einleitung

Polizeiliche Aufgaben werden in der Schweiz immer öfter vom Staat auf private Sicherheitsunternehmen übertragen.<sup>1</sup> Die Bedeutung privater Sicherheitsunternehmen schlägt sich auch in Zahlen nieder: Laut den aktuellsten Daten des Bundesamts für Statistik (BFS), die sich auf das Jahr 2020 beziehen, sind schweizweit 769 Unternehmen im Sicherheitsbereich tätig, die insgesamt 23'332 Mitarbeitende beschäftigen.<sup>2</sup> Diesen stehen 18'821 staatliche Polizisten<sup>3</sup> auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene gegenüber.<sup>4</sup>

Private Sicherheitsdienste sind somit heute „fester Bestandteil der Sicherheitsarchitektur“<sup>5</sup> der Schweiz. Im Auftrag des Staats führen sie unzählige Tätigkeiten aus, wie z.B. das Patrouillieren in der Öffentlichkeit, die Durchfüh-

---

<sup>1</sup> Eingehend z.B. BIERI, 63 ff.; zur Aktualität vgl. SCHLITTLER, 4 ff.; SARASIN, 15.

<sup>2</sup> BFS, Statistik der Unternehmensstruktur STATENT 2020, Marktwirtschaftliche Unternehmen nach Wirtschaftsabteilungen und Grössenklasse, Excel-Tabelle (Position 80) vom 25. August 2022, abrufbar unter <<https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/23145762/master>>.

<sup>3</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermassen für alle Geschlechter.

<sup>4</sup> Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz (KKPKS), Polizeibestände am 1. Januar 2023, abrufbar unter <[https://www.kkpks.ch/?action=get\\_file&id=548&resource\\_link\\_id=2cla](https://www.kkpks.ch/?action=get_file&id=548&resource_link_id=2cla)>.

<sup>5</sup> BIERI, S. 83. Die Relevanz privater Sicherheitsunternehmen lässt sich auch aufgrund der zunehmenden entsprechenden gesetzlichen Regulierung feststellen, vgl. statt vieler § 57 ff. des Gesetzes des Kantons Aargau über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (PolG-AG; SAR 531.200); § 59a ff. des Polizeigesetzes des Kantons Zürich vom 23. April 2007 (PolG-ZH; LS 550.1).

zung von Kontrollen im öffentlichen Verkehr, die Aufnahme von Personalien, die Verteilung von Parkbussen, den Transport von Inhaftierten, die Vornahme von Zutrittskontrollen bei Grossveranstaltungen oder die Bewachung von Gebäuden. Privates Sicherheitspersonal ist je nach Tätigkeit und Einsatzort mit Handschellen, Schlagstöcken, Pfefferspray oder gar Schusswaffen ausgerüstet.<sup>6</sup>

Wie verhält es sich aber, wenn ein Mitarbeiter eines privaten Sicherheitsunternehmens, das vom Staat mit der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben betraut wurde, eine Drittperson schädigt? Wie präsentiert sich der Rechtsschutz in solchen Fällen und vor allem, trifft den Staat eine Haftungspflicht, die ihn zwingt, den entstandenen Schaden zu ersetzen?

Solche Fragen können in mehreren Konstellationen auftauchen: Wer hat für den materiellen oder immateriellen Schaden aufzukommen, den privates Sicherheitspersonal z.B. infolge einer Körperverletzung anlässlich einer Anhaltung oder wegen einer Persönlichkeitsverletzung aufgrund einer diskriminierenden Kontrolle<sup>7</sup> der betroffenen Person zufügt? Der Staat oder das für ihn effektiv durch sein Personal tätig gewordene Sicherheitsunternehmen?<sup>8</sup>

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit ebendieser Thematik – Staatshaftung im Zusammenhang mit der Übertragung der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben auf Private – auseinander. Ausgangspunkt sind einige generelle Ausführungen zu den sicherheitspolizeilichen Aufgaben und zur Möglichkeit ihrer Privatisierung (II), bevor spezifisch auf die Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben (III) und die Staatshaftung für dabei verursachte Schäden (IV) eingegangen wird. Abschliessend werden die wesentlichen Erkenntnisse in einer Schlussbetrachtung zusammengefasst (V).

---

<sup>6</sup> Zum Ganzen TIEFENTHAL, Sicherheitsdienste, Rz. 1; LIENHARD, Auslagerung, 425; GUERY, 282 ff.

<sup>7</sup> Siehe hierzu aus der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) *Wa Baile gegen Schweiz*, Nr. 43868/18, 25883/21, Urteil vom 20. Februar 2024, insbesondere Ziff. 104 ff., wonach eine (allein) aufgrund der Hautfarbe vorgenommene Personenkontrolle durch die Polizei ohne Vorliegen von triftigen und plausiblen, d.h. objektiv nachvollziehbaren, Gründen (*racial profiling*) eine Verletzung von Art. 14 (Diskriminierungsverbot) i.V.m. Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privatlebens) begründet.

<sup>8</sup> Diese Haftungsfragen stellen sich allgemein bei jedem Tätigwerden Privater in Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Im Detail dazu WICHTERMANN, Haftung, 108 ff.

## II. Privatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben

### 1. Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

#### a) Sicherheitspolizeiliche Aufgaben als Staatsaufgaben

Lehre und Rechtsprechung definieren den Begriff „Staatsaufgabe“ (staatliche Aufgabe) uneinheitlich.<sup>9</sup> Darunter werden gemeinhin Tätigkeitsbereiche verstanden, die per Verfassung oder Gesetz dem Gemeinwesen und damit den staatlichen Behörden zugewiesen sind.<sup>10</sup> „Verwaltungsaufgaben“ bilden hingegen als Teilmenge der Staatsaufgaben jene Aufgaben, die von einer Verwaltungsbehörde wahrgenommen werden.<sup>11</sup> Sie werden in der Lehre den Staatsaufgaben gleichgesetzt.<sup>12</sup>

Polizeiaufgaben gehören zu den Staats- bzw. Verwaltungsaufgaben.<sup>13</sup> Sie umfassen u.a. sicherheitspolizeiliche Aufgaben, deren Erfüllung den Kern polizeilicher Tätigkeit bildet.<sup>14</sup> Sicherheitspolizeiliche Aufgaben dienen der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung<sup>15</sup> und können durch hoheitliches oder nicht-hoheitliches Tätigwerden erfüllt werden.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> Namentlich RÜTSCHKE, Aufgaben, 162. Zu den unterschiedlichen Definitionsansätzen der Literatur WICHTERMANN, Haftung, 109 ff.; zur Kasuistik des Bundesgerichts RÜTSCHKE, Aufgaben, 157 ff.

<sup>10</sup> RÜTSCHKE, Aufsicht, Rz. 20; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 14; GLASER, Rz. 63. Als Synonym für Staatsaufgabe wird oft der Begriff „öffentliche Aufgabe“ verwendet, vgl. z.B. RÜTSCHKE, Leistungsaufträge, 79; VOGEL, 30; UHLMANN, Staatshandeln, 230; kritisch TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 14.

<sup>11</sup> TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 54; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 24; GLASER, Rz. 68.

<sup>12</sup> CAHANNES, 306 f.; vgl. BSK BV-MÜLLER, Art. 178 Rz. 38; TSCHANNEN, Organigramm, 526. Die verwandten Begriffe „Staatsaufgabe“, „öffentliche Aufgabe“ und „Verwaltungsaufgabe“ werden fortan gleichbedeutend verwendet, zumal dies auch in der Lehre häufig vorkommt, vgl. RAUBER, 121.

<sup>13</sup> ZÜND/ERRASS, 167; vgl. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010, Innere Sicherheit, Klärung der Kompetenzen, vom 2. März 2012, BBl 2012, 4459 ff., 4541, 4543.

<sup>14</sup> ZÜND/ERRASS, 167. Im Einzelnen zu den weiteren Polizeiaufgaben z.B. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1464 ff.; TIEFENTHAL, Polizeirecht, § 4 Rz. 12 ff.

<sup>15</sup> Statt vieler JAAG/ZIMMERLIN, 401 f.; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Sicherheitsunternehmen, 6, je m.w.H.

<sup>16</sup> MAGNIN, 132.

## b) Hoheitliche und nicht-hoheitliche sicherheitspolizeiliche Tätigkeit

Im polizeirechtlichen Sinn bildet jede sicherheitspolizeiliche Tätigkeit im Grundsatz eine hoheitliche, wenn sie von mit Zwangsmitteln ausgerüsteten Organen ausgeführt wird und mit potenzieller Zwangsanwendung oder -androhung verbunden ist.<sup>17</sup> So kann die Polizei Dritten anordnen, eine bestimmte Handlung vorzunehmen, zu dulden oder zu unterlassen, und dies auch rechtlich durchsetzen.<sup>18</sup> Zu den hoheitlichen sicherheitspolizeilichen Massnahmen gehören z.B. Polizeitransporte sowie die polizeilichen Standardmassnahmen.<sup>19</sup>

Nicht-hoheitliche sicherheitspolizeiliche Tätigkeiten greifen dagegen weder in die Rechte des Einzelnen ein noch sind sie mit Zwangsanwendung verbunden.<sup>20</sup> Sie lassen das staatliche Gewaltmonopol unberührt und umfassen z.B. das Patrouillieren in der Öffentlichkeit, die allgemeine Informationstätigkeit und die Verkehrsüberwachung.<sup>21</sup>

## 2. Privatisierung

### a) Begriff

Mit Privatisierung bezeichnet man generell alle Vorgänge einer Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben<sup>22</sup> bzw. aus rechtlich-organisatorischer Perspektive die Übertragung solcher Aufgaben auf private Rechtsträger.<sup>23</sup> Je nach Art der Privatisierung variiert der Grad staatlicher Einflussnahme bzw. Restverantwortung und werden Private in unterschiedlichem Umfang in die Aufgabenerfüllung eingebunden.<sup>24</sup> Die Lehre unterscheidet verschiedene Priva-

---

<sup>17</sup> Vgl. GRUNDER, 175 f.; Bericht des Bundesrats zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen (in Beantwortung des Postulats Stähelin 04.3267 vom 1. Juni 2004 „Private Sicherheitsfirmen“), vom 2. Dezember 2005, BBl 2006, 623 ff., 652.

<sup>18</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Sicherheitsunternehmen, 6; MOHLER, Polizeiberuf, 50; vgl. explizit § 27 Abs. 1 PolG-AG; Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Nidwalden über das Polizeiwesen vom 11. Juni 2014 (PolG-NW; NG 911.1).

<sup>19</sup> Vgl. KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 24. Näheres dazu unten [IV.1.a](#).

<sup>20</sup> SCHUPPLI, 52; RAUBER, 66 f.; vgl. GRUNDER, 176.

<sup>21</sup> RAUBER, 66; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 22 f.; MAGNIN, 132.

<sup>22</sup> GLASER, Rz. 90.

<sup>23</sup> HANDSCHIN/SIEGENTHALER, 405; UEBERSAX, 398; JAAG, Privatisierung, 26.

<sup>24</sup> Vgl. MAYHALL, Aufsicht, 53; RAUBER, 140 f.



tisierungsformen,<sup>25</sup> namentlich die im Hinblick auf die Übertragung sicherheitspolizeilicher Aufgaben relevanten Formen der Aufgaben- und der Erfüllungprivatisierung.

## b) Aufgaben- und Erfüllungsprivatisierung insbesondere

Von Aufgaben- oder Vollprivatisierung spricht man, wenn der Staat auf die Erfüllung einer Staatsaufgabe ganz verzichtet und diese vollumfänglich Privaten überlässt.<sup>26</sup> Die betreffende Aufgabe scheidet aus dem staatlichen Pflichtenheft aus<sup>27</sup> und das Gemeinwesen wird von jeglicher Verantwortlichkeit diesbezüglich entbunden.<sup>28</sup>

Bei der Erfüllungsprivatisierung wird hingegen die Erfüllung einer Staatsaufgabe mittels Leistungsaufträgen<sup>29</sup> auf Private, d.h. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, an welchen der Staat nicht beteiligt ist, übertragen (Beleihung).<sup>30</sup> Das beigezogene, ausserhalb der Zentralverwaltung stehende Privatrechtssubjekt wird zu einem dezentralen bzw. externen Verwaltungs- oder Aufgabenträger.<sup>31</sup> Die übertragene Staatsaufgabe bleibt als solche erhalten; der Private wird nur mit deren Vollzug betraut.<sup>32</sup> Die Erfüllungsprivatisierung ist im Grundsatz bei allen Verwaltungsaufgaben zulässig.<sup>33</sup>

Der Staat bleibt für die korrekte Aufgabenwahrnehmung durch den privaten Rechtsträger verantwortlich (Gewährleistungsverantwortung)<sup>34</sup> und hat durch die Statuierung bestimmter öffentlich-rechtlicher Haftungsbestimmungen

---

<sup>25</sup> Im Einzelnen etwa HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 1867 ff.

<sup>26</sup> Vgl. HANDSCHIN/SIEGENTHALER, 406; ZÜND/ERRASS, 164; FREY, 55.

<sup>27</sup> FREY, 55.

<sup>28</sup> RAUBER, 141 f. mit Beispielen; GUERY, 293. Zur *de iure* bzw. *de facto* (Un-)Zulässigkeit der Vollprivatisierung polizeilicher Aufgaben vgl. BBl 2006, 650; FAVRE, 187; RAUBER, 207.

<sup>29</sup> RÜTSCHKE, Leistungsaufträge, 79; LIENHARD, Grundlagen, 397 f. Im Einzelnen zu den Rechtsformen der Erfüllungsübertragung RAUBER, 166 ff.

<sup>30</sup> Vgl. FREY, 55; RAUBER, 142 ff.; MAYHALL, Aufsicht, 53; ferner TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 227, 245 ff.; BELLANGER, 52, 62; FAVRE, 153.

<sup>31</sup> BSK BV-MÜLLER, Art. 178 Rz. 54; MÜLLER/LINSI, Rz. 115; ferner SCHMID/TAKEI, 102 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 105, 227, 245 ff.; a.M. KARLEN, 164.

<sup>32</sup> RAUBER, 143; GLASER, Rz. 93.

<sup>33</sup> KARLEN, 186 f.; vgl. FAVRE, 187.

<sup>34</sup> Vgl. zum Ganzen MAYHALL, Aufsicht, 89; FREY, 48; RAUBER, 144; LIENHARD, Aufgabenerfüllung, 1163; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 4 Rz. 54, 67; FAVRE, 172.

insbesondere sicherzustellen, dass Personen, die von externen privaten Aufgabenträgern einen Schaden erleiden, angemessen entschädigt werden (vermögensrechtliche Verantwortlichkeit).<sup>35</sup>

### III. Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben

#### 1. Unzulässigkeit der Vollprivatisierung staatlicher Kernaufgaben

Staatliche Kernaufgaben sind öffentliche Aufgaben, die der Staat selbst wahrzunehmen hat.<sup>36</sup> Damit wird zwar die Übertragung eines gesamten originären Aufgabengebiets ausgeschlossen, nicht aber die Auslagerung gewisser Verwaltungstätigkeiten in bestimmten Teilbereichen.<sup>37</sup> Die Einbindung Privater in die Erfüllung staatlicher Pflichtaufgaben wird folglich vermehrt zugelassen, weshalb das Feld zwingender Staatsaufgaben tatsächlich kleiner ist als oftmals erwartet.<sup>38</sup>

Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Polizeitätigkeit und Teilbereich der inneren Sicherheit (Art. 57 BV<sup>39</sup>) bildet eine staatliche Kernaufgabe.<sup>40</sup> Die Wahrnehmung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private erscheint somit als problematisch.<sup>41</sup> Das staatliche Gewaltmonopol als ungeschriebenes Verfassungsprinzip<sup>42</sup> verbietet jedoch eine derartige Erfüllungsprivatisierung nicht.<sup>43</sup> Im Gegenteil ist sie unter engen Bedingungen zulässig.<sup>44</sup>

---

<sup>35</sup> HUBER, 312; ZÜND/ERRASS, 179. Ausführlich unten [III.4.d](#)) und [IV.2](#).

<sup>36</sup> Statt vieler LIENHARD, Aufgabenerfüllung, 1163 f.; UEBERSAX, 395.

<sup>37</sup> FREY, 50; LIENHARD, Grundlagen, 407; EICHENBERGER, 527.

<sup>38</sup> LIENHARD, Grundlagen, 407 f.; vgl. HAFNER, 304.

<sup>39</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

<sup>40</sup> Statt vieler RAUBER, 139; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1452 f.; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 77; vgl. BBl 2006, 633.

<sup>41</sup> Vgl. z.B. MAGNIN, 174; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1513; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 1 f.; OFK BV-BIAGGINI, Art. 57 Rz. 9.

<sup>42</sup> GUERY, 296.

<sup>43</sup> BBl 2012, 4541.

<sup>44</sup> Vgl. z.B. MAGNIN, 176; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, 142; GUERY, 293; LIENHARD, Auslagerung, 433; SCHUPPLI, 56; UEBERSAX, 395; OFK BV-BIAGGINI, Art. 178 Rz. 23, FAVRE, 155 f.; Vgl. explizit Art. 178 Abs. 3 BV; für die Kantone statt vieler § 14 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL 1). Vgl. übersichtlich unten [III.3](#).

## 2. Übertragbare sicherheitspolizeiliche Aufgaben

### a) Umfang übertragbarer Tätigkeiten

Wie weit die Übertragung der Wahrnehmung sicherheitspolizeilicher Aufgaben auf Private im Einzelfall gehen darf, ist nicht restlos geklärt.<sup>45</sup> Ebenso bewertet die Lehre uneinheitlich, welche sicherheitspolizeilichen Tätigkeiten einer Erfüllungsprivatisierung zugänglich sind.

Einerseits wird der Beizug privater Akteure nur bei nicht-hoheitlichem Polizeihandeln als zulässig erachtet.<sup>46</sup> Darüber hinausgehende Kompetenzübertragungen seien nicht verhältnismässig und deshalb weitgehend unzulässig.<sup>47</sup> Vielmehr solle die Ausführung von mit erheblicher Entscheidungsbefugnis verbundenen Handlungen, welche die Rechte Dritter (stark) einschränken können,<sup>48</sup> den Polizeiorganen vorbehalten sein.<sup>49</sup>

Andererseits wird hingegen die Übertragung der Kompetenz zur Ausübung hoheitlicher sicherheitspolizeilicher Massnahmen an sich für nicht unzulässig gehalten.<sup>50</sup> Hoheitliche (Zwangs-)Befugnisse könnten Privaten übertragen werden, sofern deren Umfang und Grenzen in einem formellen Gesetz genau umschrieben und private Aufgabenträger einer strengen staatlichen Aufsicht und Kontrolle unterstellt würden.<sup>51</sup> Dieser Auffassung ist m.E. zuzustimmen, denn der Staat gibt bei der Übertragung begrenzter hoheitlicher (Zwangs-)Befugnisse das Gewaltmonopol nicht auf.<sup>52</sup> Zudem steht eine solche Übertragung im Interesse einer wirksamen Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private und damit auch der dadurch angestrebten Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit.

---

<sup>45</sup> SCHUPPLI, 56.

<sup>46</sup> Vgl. KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, Auslagerung, 120; zustimmend TIEFENTHAL, Polizeirecht, § 28 Rz. 6; SCHUPPLI, S. 60; in diesem Sinne MAGNIN, 176; besonders zurückhaltend ZÜND/ERRASS, 172.

<sup>47</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, Auslagerung, 113 m.w.H.

<sup>48</sup> Vgl. beispielhaft KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, Auslagerung, 95, 102 f.

<sup>49</sup> Vgl. MOHLER, Grundzüge, Rz. 1311, 1313; KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, Auslagerung, 94 f.; ferner MOHLER, Polizeiberuf, 54, 179; SCHUPPLI, 60.

<sup>50</sup> Vgl. RAUBER, 244; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, 131; LEUTERT, 80; differenzierend ALBERTINI, 325.

<sup>51</sup> Vgl. FREY, 264; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1513; RAUBER, 243 f.; BBl 2006, 652; BBl 2012, 4544 f. In diesem Sinne BGE 148 II 218 E. 3.3.2 ff., 4.3 S. 223 ff.

<sup>52</sup> Ebenso RAUBER, 244; ähnlich HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, 131.

Immerhin gilt bei der Beurteilung der Zulässigkeit der Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben Folgendes: Je stärker die übertragene Tätigkeit (Grund-)Rechte Dritter betrifft, je enger sie mit potentieller Zwangsanwendung verbunden ist und je weniger ausgebaut der Rechtsschutz ist, desto wichtiger ist eine unmittelbare Kontrolle durch die auftraggebende Behörde, desto anspruchsvoller sind die staatlichen Gewährleistungspflichten und desto kleiner erweist sich der verbleibende Spielraum für eine Erfüllungsprivatisierung.<sup>53</sup>

## b) Beispiele konkreter Regelungen

Den divergierenden Lehrmeinungen entsprechend werden Privaten je nach anwendbarer Rechtsgrundlage in unterschiedlichem Umfang sicherheitspolizeiliche Kompetenzen zugewiesen.

### aa) Bund

Im Bereich der inneren Sicherheit verfügt der Bund über punktuelle Kompetenzen. Für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf ihrem Territorium sind primär die Kantone zuständig (kantonale Polizeihohheit, vgl. Art. 57 BV).<sup>54</sup> Ist der Bund in einem bestimmten Gebiet gemäss Verfassung für sicherheitspolizeiliche Aufgaben zuständig, sind für die Delegation ihrer Erfüllung auf Private die jeweiligen Spezialgesetze massgeblich.<sup>55</sup>

Mit einer solchen Übertragung befasst sich namentlich im Rahmen der Sicherheitsgewährleistung im öffentlichen Verkehr das BGS<sup>56</sup>.<sup>57</sup> Danach haben Transportunternehmen eine Transportpolizei und/oder einen Sicherheitsdienst, d.h. private Organisationen,<sup>58</sup> als Sicherheitsorgane zu unterhalten

---

<sup>53</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, Auslagerung, 119 m.w.H.; LIENHARD, Auslagerung, 428 f.; vgl. THIÉBAUD, 515.

<sup>54</sup> Statt vieler BGE 140 I 353 E. 5.1 S. 359 f.; OFK BV-BIAGGINI, Art. 57 Rz. 5. Eingehend MOHLER, Grundzüge, Rz. 194 ff.; MAGNIN, 78 ff.

<sup>55</sup> MAGNIN, 178 f. Übersichtlich zu den wichtigsten Bundeserlassen TIEFENTHAL, Polizeirecht, § 28 Rz. 8 ff.

<sup>56</sup> Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010 (SR 745.2).

<sup>57</sup> Vgl. SCHUPPLI, 59; ZÜND/ERRASS, 180.

<sup>58</sup> MOHLER, Polizeiberuf, 177; vgl. SCHUPPLI, 58, Fn. 123; betreffend SBB-Transportpolizei a.M. HENSLER, 77; MAGNIN, 90. Vgl. hierzu auch MOHLER, Föderalismus, S. 33, Fn. 276, wonach die SBB-Transportpolizei eine Organisation ohne definierte Rechtsform darstelle, die sich unter kein klares Rechtssubjekt nach schweizerischem Bundesstaatsrecht subsumieren lasse.

(Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 BGST). Insoweit werden Transportunternehmen verpflichtet, private Sicherheitskräfte zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im öffentlichen Verkehr beizuziehen.<sup>59</sup>

Gestützt auf das BGST können private Sicherheitsdienste insbesondere Ausweiskontrollen vornehmen, Personen befragen und diese u.U. anhalten, kontrollieren oder wegweisen (Art. 4 Abs. 1 lit. a und b BGST). Hinzu kommt die Befugnis, dabei polizeilichen Zwang nach Massgabe des ZAG<sup>60</sup> auszuüben (Art. 4 Abs. 5 und Abs. 6 BGST). Insoweit findet eine gesetzliche Übertragung der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben samt damit einhergehender (hoheitlicher) Befugnisse auf Private statt.<sup>61</sup>

## bb) Kantone

Die kantonalen Vorgaben in Bezug auf den Umfang der Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben sind uneinheitlich.<sup>62</sup> Mehrheitlich wird die Übertragung hoheitlicher Polizeibefugnisse – unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen<sup>63</sup> – explizit ausgeschlossen.<sup>64</sup> Nach der hier vertretenen Ansicht ebenfalls ausgeschlossen ist der Beizug privater Akteure in denjenigen Kantonen,<sup>65</sup> die eine solche Möglichkeit nicht gesetzlich ausdrücklich verankern, da die Erfüllungsprivatisierung staatlicher Aufgaben eine formell-gesetzliche Grundlage erfordert.<sup>66</sup> Schliesslich lassen einige Kantone die Erfüllungsprivatisierung von Polizeiaufgaben generell zu, und zwar ohne Einschränkungen nach der Art der zu übertragenden Aufgaben.<sup>67</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. MOHLER, BGST, Rz. 8; SCHUPPLI, 59.

<sup>60</sup> Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (SR 364).

<sup>61</sup> SCHUPPLI, 59; ZÜND/ERRASS, 180 f.; vgl. HUBER, 45 f.; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 111 f.

<sup>62</sup> Vgl. auch MAGNIN, 177 f. mit Beispielen.

<sup>63</sup> Vgl. z.B. Art. 7 Abs. 1 i.V.m. Art. 17 des Polizeigesetzes des Kantons Obwalden vom 11. März 2010 (GDB 510.1); Art. 20 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Kantons St. Gallen vom 10. April 1980 (PG-SG; sGS 451.1).

<sup>64</sup> Vgl. statt vieler § 27 Abs. 1 PolG-AG; Art. 59 Abs. 2 des Polizeigesetzes des Kantons Uri vom 30. November 2008 (PolG-UR; URB 3.811); § 3 des Polizeigesetzes des Kantons Zug vom 30. November 2006 (BGS/ZG 512.1).

<sup>65</sup> Namentlich AI, FR, GE, SZ und VD.

<sup>66</sup> Hierzu sogleich unten [III.3.](#)

<sup>67</sup> Vgl. § 68 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November 1996 (PolG-BS; SG 510.100); Art. 34 Abs. 1 des Po-

### 3. Voraussetzungen der Erfüllungsprivatisierung im Überblick

Nach Art. 178 Abs. 3 BV muss die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf Private in Bund und Kantonen<sup>68</sup> auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse erfolgen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 BV).<sup>69</sup>

Bei sicherheitspolizeilichen Aufgaben sind an die formell-gesetzliche Grundlage, die nach Lehre und Rechtsprechung ohnehin bei jeder Übertragung von Verwaltungsaufgaben nötig ist,<sup>70</sup> erhöhte Anforderungen zu stellen, weil deren Erfüllung regelmässig hoheitliches Handeln verlangt bzw. verfassungsmässige Rechte tangiert.<sup>71</sup> Das öffentliche Interesse wird sodann meist in der Entlastung des öffentlichen Haushalts erblickt,<sup>72</sup> während die Verhältnismässigkeit im Einzelfall in Bezug auf die konkret zu übertragende Tätigkeit zu prüfen ist.<sup>73</sup>

### 4. Konsequenzen der Erfüllungsprivatisierung

#### a) Grundrechtsbindung

Private, die für den Staat sicherheitspolizeiliche Aufgaben erfüllen, sind an die Grundrechte und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gebunden (Art. 35 Abs. 2 BV).<sup>74</sup> Allfällige Grundrechtseingriffe müssen daher Art. 36 BV beachten.<sup>75</sup>

---

lizeigesetzes des Kantons Graubünden vom 20. Oktober 2004 (BR 613.000); Art. 5 Abs. 2 PolG-NW. A.M. betreffend PolG-BS MOHLER, Polizeiberuf, 179.

<sup>68</sup> Vgl. BGE 138 I 196 E. 4.4.3 S. 201 f.; vgl. z.B. Art. 54 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (SGF 10.1).

<sup>69</sup> Statt vieler HÄNER, Rz. 28.40; JAAG, Privatisierung, 35; vgl. BBl 2012, 4544 f.; eingehend z.B. RAUBER, 148 ff.

<sup>70</sup> Statt vieler BGE 148 II 218 E. 3.3.1 S. 222; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 252; HAFNER/STÖCKLI/MÜLLER, 128; OFK BV-BIAGGINI, Art. 178 Rz. 26. A.M. LIENHARD, Grundlagen, 396; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 60 f., je m.w.H.

<sup>71</sup> BGE 148 II 218 E. 3.3.2 ff., 4.4 S. 223 ff.; ZÜND/ERRASS, 174; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 63 f. m.w.H.; FAVRE, 173, 177; BBl 2012, 4544 f. Zu den staatshaftungsrechtlichen Folgen des Fehlens einer genügenden formell-gesetzlichen Grundlage vgl. unten [IV.4.a\)aa](#).

<sup>72</sup> ZÜND/ERRASS, 172; BBl 2012, 4545. Für weitere öffentliche Interesse vgl. GUERY, 275.

<sup>73</sup> BBl 2012, 4545 f.; im Detail RAUBER, 226 f.

<sup>74</sup> BGE 140 I 2 E. 10.2.2 S. 30; BSK BV-MÜLLER, Art. 178 Rz. 54. Eingehend KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, § 4 Rz. 67 ff.

<sup>75</sup> RAUBER, 235.

## b) Aufsicht

Da private Erfüllungsträger nicht in die staatliche Behördenstruktur eingebunden sind,<sup>76</sup> hat das Gemeinwesen ihre Tätigkeit besonders zu beaufsichtigen, um die gesetzes- und verfassungsmässige Aufgabenerledigung sicherzustellen.<sup>77</sup> Die Aufsicht obliegt der auftraggebenden Behörde, im sicherheitspolizeilichen Bereich oft der Kantonspolizei<sup>78</sup> oder dem zuständigen Polizeikommando<sup>79 80</sup>.

Verletzt der Staat seine Aufsichts- und Kontrollpflichten, kann er im Schadensfall neben dem privaten Aufgabenträger haftbar gemacht werden, und zwar direkt aus eigener Amtspflichtverletzung.<sup>81</sup> Gleiches gilt, wenn der Staat seiner Pflicht zur sorgfältigen Auswahl des privaten Erfüllungsträgers nicht nachkommt.<sup>82</sup>

## c) Rechtsschutz

Die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) ist bei der Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf private Rechtsträger zu gewährleisten.<sup>83</sup> Der Rechtsschutz in Form von Verfahrensgarantien und Beschwerdemöglichkeiten muss demjenigen gleichkommen, der bei der Aufgabenerfüllung durch den Staat selbst gilt.<sup>84</sup> Die Rechtsstellung der betroffenen Person darf somit nicht schlechter sein, als wenn staatliche Polizeiorgane bzw. -beamten gehandelt hätten.<sup>85</sup> Vielmehr sollen bei widerrechtlichen Handlungen privaten Sicherheitspersonals die allgemeinen Beschwerde- und Klagemöglichkeiten zur Verfügung stehen.<sup>86</sup>

---

<sup>76</sup> HUBER, 328.

<sup>77</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 69; vgl. BGE 103 Ia 544 E. 5c S. 551; BELLANGER, 60; GROSS, Staatshaftungsrecht, 275.

<sup>78</sup> Vgl. z.B. § 68 Abs. 2 PolG-BS; Art. 63 PolG-UR.

<sup>79</sup> Vgl. z.B. Art. 20 Abs. 3 PG-SG.

<sup>80</sup> RAUBER, 233 f.; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 69 f. m.w.H. auf mögliche Aufsichtsinstrumente.

<sup>81</sup> WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 58; SUTTER, 32; RYTER, Rz. 29.144; vgl. MAYHALL, Aufsicht, 259 ff.; GROSS, Staatshaftungsrecht, 275 ff.

<sup>82</sup> SUTTER, 32; MAGNIN, 302.

<sup>83</sup> OFK BV-BIAGGINI, Art. 29a Rz. 4.

<sup>84</sup> MOHLER, Grundzüge, Rz. 1327; WEBER-MANDRIN, 162; RAUBER, 153; JAAG, Privatisierung, 47; FAVRE, 149. Vgl. explizit z.B. Art. 101 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Uri vom 28. Oktober 1984 (URB 1.1101).

<sup>85</sup> SCHUPPLI, 57; LIENHARD, Auslagerung, 433.

<sup>86</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 70; GUERY, 294.

## d) Haftung

Durch die Übertragung der Erfüllung staatlicher Aufgaben auf private Akteure darf sich das Gemeinwesen von seiner Haftung nicht befreien.<sup>87</sup> Im Gegenteil gilt das Prinzip, dass die geschädigte Person im Schadensfall haftungsrechtlich nicht schlechter gestellt werden darf, als wenn der Staat selbst die betreffende Aufgabe wahrgenommen hätte. Andernfalls könnte sich das Gemeinwesen seiner vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit entziehen.<sup>88</sup> Verursachen Angestellte privater Sicherheitsunternehmen bei ihrem Tätigwerden in Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben einen Schaden, dürfen somit der geschädigten Person keine haftungsrechtlichen Nachteile erwachsen. Vielmehr ist sie so zu stellen, wie wenn die Polizei selbst gehandelt hätte.<sup>89</sup>

Demnach hat der Staat besondere Haftungsbestimmungen aufzustellen, welche zumindest seine subsidiäre Haftungspflicht für Schäden festlegen, die bei privater Erfüllung öffentlicher – und insbesondere sicherheitspolizeilicher – Aufgaben entstehen.<sup>90</sup>

## IV. Staatshaftung bei privater Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben

### 1. Realakte und Staatshaftung

#### a) Sicherheitspolizeiliches Handeln als Realakt

Realakte, d.h. Verwaltungsmassnahmen, die unmittelbar die Herbeiführung eines Taterfolgs und damit die unmittelbare Gestaltung der Faktenlage bezwecken,<sup>91</sup> bilden die häufigste Erscheinungsform sicherheitspolizeilicher Tätigkeit.<sup>92</sup> Als Realakte gelten insbesondere polizeiliche Standardmassnahmen, d.h. typische polizeiliche (Eingriffs-)Massnahmen, die als standardisierte Re-

---

<sup>87</sup> Namentlich TERLINDEN, 126; WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 55.

<sup>88</sup> Zum Ganzen RAUBER, 155; WIEGAND/WICHTERMANN, 12; ZÜND/ERRASS, 179; RÜSSLI, 685; WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 55.

<sup>89</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 66 f.; RAUBER, 236.

<sup>90</sup> HUBER, 312; LIENHARD, Auslagerung, 433; ZÜND/ERRASS, 179; KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 66 f.

<sup>91</sup> Statt vieler BGE 144 II 233 E. 4.1 S. 235 f. m.w.H. auf die Abgrenzung zu den Rechtsakten; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, N 1061.

<sup>92</sup> MAGNIN, 127; MOHLER, Polizeiberuf, 65; vgl. TIEFENTHAL, Polizeirecht, § 33 Rz. 2.



alakte der allgemeinen Gefahrenabwehr und der Bewältigung des Polizeialltags dienen (z.B. Personenkontrollen, Anhaltungen, Durchsuchungen, Befragungen und Sicherstellungen).<sup>93</sup> Daneben gibt es weitere Realakte, die keinerlei Rechtspositionen tangieren, namentlich die allgemeine überwachende Tätigkeit, die polizeiliche Präsenz im öffentlichen Raum, die Auskunftserteilung und die Durchführung informeller Besprechungen.<sup>94</sup>

Wird nun die Ausführung sicherheitspolizeilicher Tätigkeiten privatem Sicherheitspersonal übertragen, so erfolgt diese weiterhin hauptsächlich in Form von Realakten.

## b) Rechtsschutz gegen Realakte

Sicherheitspolizeiliche Massnahmen können als Realakte nicht präventiv auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden.<sup>95</sup> Der Rechtsschutz wird deshalb nachträglich gewährleistet, indem der durch einen rechtswidrigen Realakt in ihren Rechten beeinträchtigten Person ermöglicht wird, auf Beschwerde oder Klage hin ein verwaltungsrechtliches oder gerichtliches Rechtsschutzverfahren einzuleiten.<sup>96</sup>

Ausgangspunkt des Rechtsschutzverfahrens ist das Vorliegen eines zulässigen Anfechtungsobjekts.<sup>97</sup> Dieses bilden im Regelfall nur Verfügungen, nicht Realakte.<sup>98</sup> Will man die Rechtmässigkeit eines Realakts überprüfen lassen, ist folglich zuerst von der dafür zuständigen Behörde eine entsprechende Verfügung zu verlangen, die dann das Anfechtungsobjekt des Beschwerdeverfahrens bildet.<sup>99</sup>

---

<sup>93</sup> REINHARD, 232; LANGENEGGER, 141; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1525. Im Einzelnen zu den Standardmassnahmen TIEFENTHAL, Polizeirecht, § 7 ff.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1526 ff.; MAGNIN, 135 ff.

<sup>94</sup> MOHLER, Grundzüge, Rz. 859 f.; REINHARD, 211 f.; vgl. MAGNIN, 128.

<sup>95</sup> Vgl. ZÜND/ERRASS, 176; MAGNIN, 269.

<sup>96</sup> MAGNIN, 269; SCHINDLER, 215; vgl. TIEFENTHAL, Polizeirecht, § 33 Rz. 1.

<sup>97</sup> KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 1244.

<sup>98</sup> KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 425.

<sup>99</sup> KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 426, 1251; MÜLLER, Verwaltungsrechtsschutz, 62; vgl. BGE 140 II 315 E. 2.1 S. 319 f. Vgl. für den Bund Art. 25 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021); für die Kantone statt vieler § 44a des Gesetzes des Kantons Luzern über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL 40); § 10c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (LS 175.2). Ausführlich zu anderen kantonalen Regelungen SCHINDLER, 220 ff.

Die Verfahrensgesetze stellen Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, den Verwaltungsbehörden gleich,<sup>100</sup> oder sie statuieren ihre sinngemässe Anwendbarkeit auf solche Private.<sup>101</sup> Personen, die von rechtswidrigen Realakten privaten Sicherheitspersonals betroffen sind, verfügen demnach im Grundsatz über die gleichen Rechtsmittel wie bei Handlungen von Polizeiorganen.<sup>102</sup> Insofern wird – in Übereinstimmung mit Art. 29a BV – für eine gleichwertige Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens bei Erfüllungsprivatisierungen gesorgt und damit der nachträgliche Rechtsschutz bei Realakten weitgehend gewährleistet.<sup>103</sup>

### c) Besondere Bedeutung der Staatshaftung

Hat jedoch ein Realakt bereits irreversible Folgen gezeitigt und zum Schaden geführt, kann auch mit dem nachträglichen Rechtsmittelverfahren kein effektiver Rechtsschutz mehr erreicht werden. Da sicherheitspolizeiliche Realakte nicht mehr rückgängig gemacht werden können, bleibt für die betroffene Person bloss die Möglichkeit, die Widerrechtlichkeit der betreffenden Massnahme in einer Verfügung festgestellt zu erhalten, was aber für sie wenig befriedigend sein dürfte.<sup>104</sup> Aus diesem Grund steht es dem Geschädigten frei, staatshaftungsrechtliche Schadenersatz- oder Genugtuungsansprüche alternativ zum nachträglichen Rechtsmittelverfahren geltend zu machen, um dadurch zu effektivem Rechtsschutz zu gelangen.<sup>105</sup>

Obwohl die Staatshaftung einen schädigenden Realakt nicht rückgängig zu machen vermag und insoweit zu keiner vollständigen Restitution im Sinne der Aufhebung desselben führt,<sup>106</sup> ermöglicht sie dem Geschädigten, über die

---

<sup>100</sup> Vgl. für den Bund Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG; für die Kantone z.B. Art. 2 Abs. 1 lit. c des Gesetzes des Kantons Bern über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (BSG 155.21); Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes des Kantons St. Gallen über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965 (sGS 951.1).

<sup>101</sup> Vgl. z.B. § 3 des Gesetzes des Kantons Zug über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (BGS/ZG; 162.1); § 4 des Gesetzes des Kantons Solothurn über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 15. November 1970 (BGS/SO; 124.11).

<sup>102</sup> Vgl. auch KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 70.

<sup>103</sup> Vgl. auch MÜLLER, Verwaltungsrechtsschutz, 63.

<sup>104</sup> Zum Ganzen MAGNIN, 275 f.; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 443; FELLER, 203; GROSS, Staatshaftungsrecht, 134; TIEFENTHAL, Polizeirecht, § 33 Rz. 5.

<sup>105</sup> Vgl. SCHAUB, 462; KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Rz. 436; MAGNIN, 276; ferner GROSS, Staatshaftungsrecht, 346; MOHLER, Grundzüge, N 1590.

<sup>106</sup> GROSS, Staatshaftungsrecht, 354 f.; MÜLLER, Verwaltungsrealakte, 333.

Feststellung der Widerrechtlichkeit der fraglichen Handlung hinaus,<sup>107</sup> einen finanziellen Ausgleich gerichtlich zugesprochen zu erhalten. Damit wird einer Rechtsverletzung dort, wo das (nachträgliche) verwaltungsinterne oder gerichtliche Rechtsschutzverfahren eine entstandene Schädigung nicht abwenden kann, angemessen Rechnung getragen und dem Rechtsschutzbedürfnis der betroffenen Person tatsächlich nachgekommen.<sup>108</sup>

## 2. Grundlegendes zur Staatshaftung

### a) Begriff

Unter Staatshaftung versteht man die „Haftung des Staates für den Ersatz des Schadens, der im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung verursacht worden ist“<sup>109</sup>. Als vermögensrechtliche Verantwortlichkeit zwingt die Staatshaftung das Gemeinwesen für den Schaden einzustehen, den seine Organe bzw. Angestellten anlässlich der Aufgabenerfüllung Dritten widerrechtlich zufügen.<sup>110</sup>

Die Staatshaftung beschränkt sich allerdings nicht auf Konstellationen, wo eine öffentliche Aufgabe durch den Staat selbst (durch seine Organe und sein Personal) wahrgenommen wird. Vielmehr dehnt sie auf Schädigungen aus, die von einem ausserhalb der Zentralverwaltung stehenden privaten Rechtssubjekt, dem die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe anvertraut wurde, ausgelöst werden.<sup>111</sup> Doch gilt die Staatshaftung nicht einfach bei jedem Auftrags- oder Werkvertragsverhältnis des Gemeinwesens, sondern nur dann, wenn die Erfüllung einer Staatsaufgabe übertragen wurde.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 1.

<sup>108</sup> Zum Ganzen SCHAUB, 462; FELLER, 203; PRIBNOW/GROSS, Rz. 3.2; MAGNIN, 276 ff.; MÜLLER, Verwaltungsrealakte, 360 f.; TANQUEREL, responsabilité, 85.

<sup>109</sup> WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 28.

<sup>110</sup> Statt vieler TSCHANNEN, Systeme, Rz. 278; AUER, Rz. 1377; vgl. WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 1.

<sup>111</sup> Vgl. zum Ganzen GÄHWILER, Rz. 7; BSK BGG-HÄNNI/MEYER, Art. 85 Rz. 11, 13; WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 1; ferner BGE 137 V 51 E. 4.1 S. 54 f.; Urteil des BGer 2C\_975/2015 vom 31. März 2016 E. 1.1.

<sup>112</sup> Vgl. Komm. KV-SCHWARZENBACH, Art. 46 Rz. 22 betreffend die subsidiäre Staatshaftung. Dies gilt m.E. ohne Weiteres auch für die ausschliessliche Staatshaftung. Vgl. auch CATENAZZI, 126; Rapporto della Commissione della legislazione n. 3092 R del 9 settembre 1988 sul messaggio del 14 ottobre 1986 concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria primavera 1988, 1693 ff., 1698.

## b) Rechtsquellen

In Konkretisierung von Art. 146 BV regelt das VG<sup>113</sup> die Haftung des Bundes für Schäden, die im Rahmen der staatlichen Tätigkeit „durch Personen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Bundes übertragen ist“ (Art. 1 Abs. 1 VG), verursacht werden. Die Haftung der Kantone und Gemeinden für schädigende Handlungen ihrer Organe und Mitarbeiter richtet sich dagegen nach den kantonalen Haftungserlassen.<sup>114</sup>

Bund und Kantone können gestützt auf Art. 61 Abs. 1 OR<sup>115</sup> ihr Staatshaftungsrecht grundsätzlich frei ausgestalten,<sup>116</sup> d.h. autonom bestimmen, ob, und falls ja, inwieweit den Staat für Schäden, die externe private Erfüllungsträger bewirken, eine Haftung trifft.<sup>117</sup> Miterfasst ist auch die Befugnis, für unterschiedliche Träger öffentlicher Aufgaben unterschiedliche Haftungsniveaus zu statuieren.<sup>118</sup> Will das Gemeinwesen z.B. eine primäre Haftung des beigezogenen privaten Erfüllungsträgers festlegen, steht es ihm frei, diese als Kausal- oder Verschuldenshaftung auszugestalten.<sup>119</sup> Jedoch darf der Staat seine Haftung durch die Einbindung privater Akteure in die öffentliche Aufgabenerfüllung nicht umgehen,<sup>120</sup> was sich im Schadensfall auf die geschädigte Person nachteilig auswirken würde.

## 3. Haftungsmodelle

Das schweizerische Staatshaftungsrecht kennt im Grundsatz drei Modelle, wonach sich die (Staats-)Haftung richtet, wenn externe private Rechtsträger

---

<sup>113</sup> Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (SR 170.32).

<sup>114</sup> Statt vieler TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1705. Eingehend zu den Haftungsvoraussetzungen in Bund und Kantonen UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 54 ff.

<sup>115</sup> Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220).

<sup>116</sup> Vgl. UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 6, 12; GÄHWILER, N 1.

<sup>117</sup> Vgl. Komm. KV-SCHWARZENBACH, Art. 46 Rz. 16; WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 4; ACHERMANN, 288 f.; SGK BV-JAAG/HÄNNI, Art. 146 Rz. 15.

<sup>118</sup> WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 24.

<sup>119</sup> WICHTERMANN, Haftung, 139.

<sup>120</sup> Vgl. UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 21; WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 25, 55; ZÜND/ERRASS, 179. Eingehend WICHTERMANN, Haftung, 136 f. Vgl. oben [III.4.d](#).

im Rahmen der ihnen von Bund, Kantonen und Gemeinden übertragenen Erfüllung öffentlicher Aufgaben eine Drittperson schädigen.<sup>121</sup>

## a) Ausschliessliche Staatshaftung

Bei der ausschliesslichen Staatshaftung (auch: primäre oder originäre Staatshaftung<sup>122</sup>) hat die geschädigte Person, die von einem externen privaten Aufgabenträger einen Schaden erlitten hat, ihre Ersatzansprüche ausschliesslich beim Staat geltend zu machen.<sup>123</sup> Dieser steht im Aussenverhältnis als einziges Haftungssubjekt für das schädigende Verhalten des privaten Erfüllungsträgers unmittelbar ein.<sup>124</sup> Die Belangung des Schädigers ist ausgeschlossen und damit auch unerheblich, wer effektiv gehandelt hat, da der Staat unabhängig davon an dessen Stelle haftet.<sup>125</sup>

Im Sinne einer Organisationshaftung<sup>126</sup> haftet also hier das Gemeinwesen als Organisationsganzes für das schädigende Fehlverhalten seiner Angestellten und anderer Beauftragten, namentlich Privater in Erfüllung staatlicher Aufgaben, direkt einzustehen,<sup>127</sup> und zwar grundsätzlich unabhängig davon, ob die handelnde Person ein Verschulden trifft oder nicht (Kausalhaftung).<sup>128</sup> Im In-

---

<sup>121</sup> WICHTERMANN, Haftung, 130; NAGUIB, Rz. 792; vgl. PRIBNOW/EICHENBERGER, 149; TANQUEREL, droit administratif, Rz. 1594.

<sup>122</sup> Namentlich PRIBNOW/GROSS, Rz. 3.4.

<sup>123</sup> WICHTERMANN, Haftung, 130 f.; vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1695.

<sup>124</sup> WICHTERMANN, Haftung, 130 f.; NAGUIB, Rz. 792; vgl. JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 6; BGE 139 IV 137 E. 4.1 S. 140.

<sup>125</sup> Vgl. WICHTERMANN, Haftung, 131; REY/WILDHABER, Rz. 119 f.; GROSS, Staatshaftungsrecht, 4.

<sup>126</sup> Statt vieler BGer 2C.1/2001 vom 3. Juli 2003 E. 6.1.3; MAYHALL, Aufsicht, 253; WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 2.

<sup>127</sup> Vgl. z.B. RYTER, Rz. 29.22; GÄHWILER, Rz. 12; ferner Urteil des BGer 2C.4/2000 vom 3. Juli 2003 E. 5.1.3; JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 45.

<sup>128</sup> Vgl. für den Bund Art. 3 Abs. 1 VG; für die Kantone statt vieler § 3 Abs. 1 des Gesetzes des Kantons Basel-Stadt über die Haftung des Staates und seines Personals vom 17. November 1999 (HG-BS; SG 161.100); ferner z.B. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2098. Ausnahmsweise gilt im Kanton GE eine Verschuldenshaftung (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 Abs. 1 des Loi du Canton de Genève sur la responsabilité de l'Etat et des communes du 24 février 1989 [RSG A 2 40]), vgl. dazu TANQUEREL, droit administratif, Rz. 1635, 1681, 1687. Zudem gilt im Kanton LU eine besondere Form der Staatshaftung (§ 4 Abs. 1 des Haftungsgesetzes des Kantons Luzern vom 13. September 1988 [HG-LU; SRL 23]), die das Bundesgericht als Mischform zwischen einer Kausal- und einer Verschuldenshaftung qualifiziert, vgl. Urteil des BGer 2C\_816/2017 vom 8. Juni 2018 E. 3.2.

nenverhältnis kann jedoch der Staat auf den Schädiger Rückgriff nehmen, dies aber in der Regel nur dann, wenn der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht wurde.<sup>129</sup>

## b) Subsidiäre Staatshaftung

Bei der subsidiären Staatshaftung (auch: Ausfall-<sup>130</sup> oder Kaskadenhaftung<sup>131</sup>) haftet in erster Linie der private Aufgabenträger für den Schaden, den er einer Drittperson zufügt.<sup>132</sup> Der Staat steht erst dann ein, wenn der primär ins Recht gefasste private externe Verwaltungsträger entweder nicht belangt werden kann (z.B. mangels Verschulden) oder über keine ausreichenden finanziellen Mittel verfügt.<sup>133</sup> Auch in diesem Fall kann das Ersatz leistende Gemeinwesen auf das handelnde Privatrechtssubjekt Rückgriff nehmen.<sup>134</sup>

## c) Vollständige Haftungsexternalisierung

Nach diesem Haftungsmodell ist der Staat für das schädigende Verhalten Privater in Erfüllung öffentlicher Aufgaben nicht haftbar, und zwar weder primär noch subsidiär. Vielmehr hat sich die geschädigte Person für die Schadensdeckung allein an den externen privaten Verwaltungsträger als einziges Haftungssubjekt zu halten.<sup>135</sup>

---

<sup>129</sup> Zum Ganzen WICHTERMANN, Haftung, 131; vgl. GÄHWILER, Rz. 10; REY/WILDHABER, Rz. 122. Vgl. für den Bund Art. 7 VG; für die Kantone z.B. Art. 11 des Loi du Canton de Neuchâtel sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agent du 29 septembre 2020 (LResp-NE; RSN 150.10); Art. 14 f. des Legge del Cantone Ticino sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici del 24 ottobre 1988 (LResp-TI; RL 166.100).

<sup>130</sup> Statt vieler GÄHWILER, Rz. 28.

<sup>131</sup> Namentlich GROSS, Heilmittelrecht, 141.

<sup>132</sup> WICHTERMANN, Haftung, 131; GÄHWILER, Rz. 28; vgl. KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 67.

<sup>133</sup> WICHTERMANN, Haftung, 131; GÄHWILER, Rz. 28; vgl. WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 7; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2093; HPK-BERGER, Art. 19 VG Rz. 4.

<sup>134</sup> Vgl. für den Bund Art. 19 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 7 und Art. 9 VG; für die Kantone Art. 102 Abs. 2 des Personalgesetzes des Kantons Bern vom 16. September 2004 (PG-BE; BSG 153.01); § 13 HG-LU; § 12a des Gesetzes des Kantons Schaffhausen über die Haftung des Staates und der Gemeinden sowie ihrer Behördenmitglieder und Arbeitnehmer vom 23. September 1985 (HG-SH; SHR 170.300); § 18 des Haftungsgesetzes des Kantons Zürich vom 14. September 1969 (HG-ZH; LS 170.1).

<sup>135</sup> WICHTERMANN, Haftung, 131.

Dieses Haftungssystem gilt zunächst, wenn der einschlägige Haftungserlass keine ausdrücklichen Vorschriften betreffend die Haftung des Staats für beauftragte externe Privatrechtssubjekte vorsieht. Letztere haften demnach selbstständig für das eigene Fehlverhalten nach privatrechtlichen Regelungen<sup>136 137</sup>. Denn, soweit keine Norm die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Staats festlegt, trifft diesen nach dem auf dem Legalitätsprinzip<sup>138</sup> gründenden Prinzip des Entschädigungspositivismus auch keine Haftung.<sup>139</sup> Dort, wo der Gesetzgeber auf eine explizite Haftungsregelung verzichtet hat, obwohl er eine solche hätte erlassen können,<sup>140</sup> ist von einem bewussten Schweigen auszugehen. Dies wiederum bedeutet m.E., dass der Staat für das schädigende Verhalten privater Erfüllungsträger überhaupt nicht einzustehen hat.<sup>141</sup>

Über das Fehlen einer gesetzlichen Haftungspflicht hinaus gilt die vollständige Haftungsexternalisierung sodann auch, wenn das Gesetz die Staatshaftung für das schädigende Verhalten externer privater Aufgabenträger explizit ausschliesst.<sup>142</sup>

---

<sup>136</sup> Insbesondere Art. 41 ff. OR.

<sup>137</sup> KÄLIN/LIENHARD/WYTENBACH, *Auslagerung*, 67; MAGNIN, 373; BOSCHUNG, Rz. 651; NAGUIB, Rz. 792; a.M. ACHERMANN, 290.

<sup>138</sup> Art. 5 Abs. 1 BV.

<sup>139</sup> Vgl. BGE 144 II 281 E. 4.5.2 S. 292 f. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung, insbesondere auf BGE 118 Ib 241 E. 5d S. 250; GROSS, *Staatshaftungsrecht*, 19 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1672; FELLER, 92; SCHAUB, 460; SUTTER, 33; MAYHALL, *Aufsicht*, 207; ZÜND/ERRASS, 179; TANQUEREL, *droit administratif*, Rz. 1603.

<sup>140</sup> Vgl. oben [IV.2.b](#).

<sup>141</sup> Vgl. AUER, Rz. 1390; BOSCHUNG, Rz. 651; UHLMANN, *Staatshaftungsrecht*, Rz. 74, der die Möglichkeit der Ausfallhaftung weiterhin offenlässt, was sich aber m.E. nicht mit dem im Kontext der Staatshaftung geltenden strikten Erfordernis der gesetzlichen Grundlage vereinbaren lässt. Vgl. in diesem Sinne BGE 144 II 281 E. 4.5.2 S. 292 f.

<sup>142</sup> WICHTERMANN, *Haftung*, 131.

## 4. Regelungen in Bund und Kantonen

### a) Bund

#### aa) Allgemeines

Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung, d.h. juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes betraut wurden, stehen für den Schaden, den ihre Organe oder Angestellten einem Dritten verursachen, als primäre Haftungssubjekte kausal ein (Art. 19 Abs. 1 lit. a Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VG). Gegenüber dem Geschädigten tritt der Bund als subsidiäres Haftungssubjekt nur dann auf, wenn die private Organisation die geschuldete Entschädigung nicht leisten kann (Art. 19 Abs. 1 lit. a Satz 2 VG).<sup>143</sup> Damit wird für private externe Aufgabenträger die Ausfallhaftung des Bundes begründet.<sup>144</sup>

Wie aus dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 VG hervorgeht, gilt die Ausfallhaftung nur insofern, als es sich beim externen Erfüllungsträger um eine öffentlich- oder privatrechtliche juristische Person handelt, deren Organe, Angestellte oder Beauftragte dann die ihr anvertraute Aufgabe tatsächlich erfüllen.<sup>145</sup> Wird indessen eine verwaltungsexterne natürliche Person mit der Wahrnehmung einer öffentlichen Bundesaufgabe betraut, die in keinem Anstellungs- oder Auftragsverhältnis zu einer genannten Organisation steht,<sup>146</sup> trifft den Bund im Schadensfall eine direkte Haftung (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 lit. f VG).<sup>147</sup>

Dies gilt nach neuerem BGE 148 II 218<sup>148</sup> auch, wenn Angestellte einer Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung, die nicht rechtskonform mit der Aufgabenerfüllung betraut wurde, einen Dritten schädigen. Im erwähnten Entscheid hatte das Bundesgericht zu prüfen, ob die Securitas AG (nachfolgend: SAG), die gemäss Sachverhalt vom Bundesamt für Migration (BFM)<sup>149</sup> mit der Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen in den Asylunterkünften des Bun-

---

<sup>143</sup> Vgl. zum Ganzen BGE 148 II 218 E. 3.1 S. 221; Urteil des BGE 2C\_809/2018 vom 18. Juni 2019 E. 4.2; JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 202, 207; UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 68.

<sup>144</sup> Statt vieler TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1729; HPK-BERGER, Art. 19 VG Rz. 4.

<sup>145</sup> JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 72; vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1729.

<sup>146</sup> RYTER, Rz. 29.50.

<sup>147</sup> JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 72, 222; RÜSSELI, 684; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1729; vgl. BGE 106 Ib 273 E. 2b S. 275 f.

<sup>148</sup> Ausführlich dazu GAUTSCHI/WANNER, 901 ff.

<sup>149</sup> Seit 1. Januar 2015 Staatssekretariat für Migration (SEM).



des beauftragt wurde, eine Organisation i.S.v. Art. 19 VG darstellte und damit im Schadensfall als primäres Haftungssubjekt galt (E. 2.2). Konkret ging es um Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche eines Asylbewerbers, der von zwei SAG-Mitarbeitern in einem Asylzentrum verletzt wurde.<sup>150</sup>

Laut den Ausführungen des Bundesgerichts wurde die SAG gestützt auf eine entsprechende mit dem BFM abgeschlossene Rahmenvereinbarung mit der Wahrnehmung hoheitlicher sicherheitspolizeilicher Aufgaben betraut. Diese umfassten namentlich die Durchführung von Zutritts- und Austrittskontrollen sowie Personendurchsuchungen und den Umgang mit renitenten Personen (E. 4.2 und 4.3). Diese Übertragung war jedoch unrechtmässig. Die im Zeitpunkt des Abschlusses der Rahmenvereinbarung geltenden Bestimmungen – insbesondere des AsylG<sup>151</sup> und des BWIS<sup>152</sup> – lieferten keine hinreichende formell-gesetzliche Grundlage für eine derart umfassende Übertragung der Erfüllung von Sicherheitsaufgaben (E. 5.5).

Aus diesem Grund fiel die SAG nicht unter Art. 19 VG und galt damit nicht als primäres Haftungssubjekt (E. 6.2). Der Bund durfte sich jedoch seiner Verantwortlichkeit für Schäden nicht entziehen, die anlässlich der Erfüllung unrechtmässig übertragener hoheitlicher Aufgaben entstanden sind. Daher blieb das Verhalten der an der Wahrnehmung einer Staatsaufgabe unmittelbar mitwirkenden SAG-Mitarbeiter dem Bund zurechenbar, weshalb dieser für den Schaden des Asylbewerbers direkt haftbar gemacht wurde (E. 6.3; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 lit. f VG).<sup>153</sup>

### *bb) Besonderheiten im sicherheitspolizeilichen Bereich am Beispiel des BGST und des ZAG*

Wie bereits ausgeführt, wird die Wahrnehmung sicherheitspolizeilicher Aufgaben im Bereich des öffentlichen Verkehrs privaten Sicherheitsorganen übertragen.<sup>154</sup> Solche Organisationen erfüllen somit eine öffentliche Bundesauf-

---

<sup>150</sup> Zum Ganzen Urteil des BVGer (Vorinstanz) A-1149/2020 vom 3. Dezember 2020 Sachverhalt S. 2 ff. (aufgehoben durch Urteil des BGer 2C\_69/2021 vom 17. Dezember 2021, publiziert in BGE 148 II 218).

<sup>151</sup> Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 142.31).

<sup>152</sup> Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (SR 120).

<sup>153</sup> Siehe auch z.B. BGE 130 IV 27 betreffend die direkte Haftung des Kantons BE für das Verhalten eines Arztes, der bei der Ausschaffung eines Häftlings mitwirkte (insbesondere E. 2.3.3).

<sup>154</sup> Vgl. oben [III.2.b\)aa](#).

gabe, weshalb den Bund im Schadensfall mangels spezifischer Haftungsnormen im BGST grundsätzlich eine (blosse) Ausfallhaftung i.S.v. Art. 19 Abs. 1 lit. a VG trifft.<sup>155</sup>

Kraft des ausdrücklichen Verweises in Art. 4 Abs. 6 BGST gelangt aber bei der Anwendung polizeilicher Massnahmen oder polizeilichen Zwangs durch private Sicherheitsorgane das ZAG zur Anwendung. Dies ist insofern von praktischer Relevanz, als das ZAG eine besondere Haftungsnorm enthält, die den Haftungsregelungen des VG vorgeht (vgl. Art. 3 Abs. 2 VG). Gemäss Art. 31 Abs. 1 lit. b ZAG haftet der Bund nach den Bestimmungen des VG für Schäden, die u.a. Private, die unmittelbar im Auftrag oder unter Leitung der Bundesbehörden tätig sind, widerrechtlich verursachen. So z.B., wenn privaten Sicherheitsunternehmen aufgrund einer – vorliegend gestützt auf das BGST – spezialgesetzlichen Aufgabendelegation (vgl. Art. 7 ZAG) die Befugnis zur Vornahme polizeilicher Massnahmen und Ausübung polizeilichen Zwangs übertragen wird (vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. e ZAG).<sup>156</sup>

Im transportpolizeilichen Bereich gilt somit eine verschärfte Staatshaftungsform, da der Bund für Schäden, die aus widerrechtlichen Handlungen des Sicherheitspersonals privater Organisationen (Transportpolizei und Sicherheitsdienste) entstehen, nicht mehr bloss subsidiär nach Art. 19 Abs. 1 lit. a VG, sondern unmittelbar nach Art. 3 Abs. 1 VG haftet.<sup>157</sup> Damit wandelt sich die auf Bundesebene bei der Erfüllungsprivatisierung staatlicher Aufgaben allgemein geltende Ausfallhaftung in eine direkte und ausschliessliche Staatshaftung, und zwar m.E. zu Recht. Denn damit wird dem grundrechtssensiblen und schadensgeneigten Wirkungsbereich privater Sicherheitskräfte besonders Rechnung getragen.

---

<sup>155</sup> Ebenso MAGNIN, 305, 310 f.; ähnlich MOHLER, Grundzüge, Rz. 1609, 1613. Anders Parlamentarische Initiative, Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr, Bericht der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates vom 3. November 2009, BBl 2010, 891 ff., 900, wo die Tätigkeit von Sicherheitsorganen unter Art. 1 Abs. 1 lit. f VG subsumiert wird, was im Schadensfall eine direkte Haftung des Bundes gemäss Art. 3 Abs. 1 VG begründen würde. Das ist m.E. unzutreffend, denn dabei handelt es sich um verwaltungsexterne private (Sicherheits-)Organisationen, die selbst für das schädigende Verhalten ihres Personals nach Art. 19 Abs. 1 lit. a VG primär einstehen.

<sup>156</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrats zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 18. Januar 2006, BBl 2006, 2489 ff., 2499, 2501 f., 2511.

<sup>157</sup> Vgl. auch BBl 2006, 2511. Die unmittelbare Haftung des Bundes gilt hier also kraft der Sonderregelung in Art. 31 Abs. 1 lit. b ZAG und ergibt sich nicht aus der m.E. unzutreffenden Subsumtion von privaten Sicherheitsorganen unter Art. 1 Abs. 1 lit. f VG, vgl. oben Fn. 155.

## b) Kantone

### aa) Allgemeines

Die Kantone regeln die Staatshaftung für Schäden, die im Rahmen der Erfüllungsprivatisierung staatlicher Aufgaben entstehen, uneinheitlich.<sup>158</sup> Dem jeweilig geltenden Haftungsmodell entsprechend lassen sich die Kantone in drei Gruppen einteilen.<sup>159</sup> Diese werden nachfolgend anhand ausgewählter Beispiele aufgezeigt.

- (i) Die *erste Gruppe* kennt für externe private Erfüllungsträger eine ausschliessliche Staatshaftung. Dabei gründet die direkte Haftungspflicht der öffentlichen Hand darauf, dass die einschlägigen Haftungserlasse möglichst umfassend umschreiben, wer durch eine dem Gemeinwesen zurechenbare Handlung die direkte Haftung desselben auslöst.

So fällt z.B. im Kanton BS unter den weit gefassten Begriff „Personal“, für dessen schädigendes Verhalten der Staat direkt einsteht (§ 3 Abs. 1 HG-BS), jede Person, die „aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Auftrags eine Staatsaufgabe wahrnimmt“ (§ 1 Abs. 2 lit. e HG-BS).<sup>160</sup> Erfasst sind mithin auch Angestellte privater Unternehmen.<sup>161</sup> Weitreichend ist die Staatshaftung für die Tätigkeit externer privater Aufgabenträger auch im Kanton TI. Dort kommt das Gemeinwesen originär für den Schaden auf, den ein „agente pubblico“<sup>162</sup>, d.h. insbesondere „tutte le [...] persone cui sia direttamente affidato un compito di diritto pubblico“<sup>163</sup> (Art. 1 Abs. 1 lit. d i.V.m. Abs. 2 LResp-TI), bewirkt (Art. 4 Abs. 1 LResp-TI).<sup>164</sup> Ähnliches gilt schliesslich im Kanton NE, wo der Staat für Schäden unmittelbar haftet,

---

<sup>158</sup> So auch statt vieler FREY, 60; MAGNIN, 373.

<sup>159</sup> Vgl. etwa UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 74; AUER, Rz. 1388 ff.; BOSCHUNG, Rz. 651; LANDOLT/HERZOG-ZWITTER, Rz. 227 ff.

<sup>160</sup> Vgl. Ratschlag und Entwurf des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat Nr. 8941 vom 7. September 1999 zum Erlass des Gesetzes über die Haftung des Staates und seines Personals, 61 f.; HUBER, 209; SCHMID/TAKEI, 109.

<sup>161</sup> MEYER, 715.

<sup>162</sup> Übersetzt: „öffentlich Beauftragter“.

<sup>163</sup> Übersetzt: „alle [...] Personen, welchen eine öffentlich-rechtliche Aufgabe unmittelbar anvertraut wurde“.

<sup>164</sup> Vgl. Messaggio del Consiglio di Stato del Cantone Ticino al Gran Consiglio n. 3092 del 14 ottobre 1986 concernente la Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici, Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria primaverile 1988, 1661 ff., 1664, 1666 f.; Rapporto n. 3092 R (Fn. 112), 1697 f.; ferner CATENAZZI, 126, 128.

die seine „agents“<sup>165</sup>, d.h. namentlich „toute [...] personne chargée de l'accomplissement d'une tâche de droit public“<sup>166</sup> (Art. 3 Abs. 3 LResp-NE), verursachen (Art. 5 Abs. 1 LResp-NE).

Aus diesen exemplarischen<sup>167</sup> Haftungsregelungen folgt, dass das massgebliche Kriterium für die Zurechnung einer Handlung zum Staat und damit für die Begründung seiner originären Haftungspflicht einzig und allein in der Wahrnehmung einer staatlichen Aufgabe besteht.<sup>168</sup> Demnach dehnt sich die Haftung des Gemeinwesens auf einen sehr weiten Kreis von Personen aus, nämlich auf sämtliche Personen, die in dessen Auftrag an seiner Stelle öffentliche Aufgaben erfüllen, und zwar ungeachtet der Natur des Rechtsverhältnisses, in dem sie zum Staat stehen.<sup>169</sup>

- (ii) Die *zweite Gruppe* verankert für externe private Aufgabenträger eine subsidiäre Staatshaftung. Hier wird das schädigende Verhalten des beigezogenen privaten Akteurs, der gegenüber dem Geschädigten in erster Linie haftet, nicht dem delegierenden Gemeinwesen zugerechnet.

Namentlich normiert der Kanton LU die Staatshaftung wie folgt: „Werden Private mit amtlichen Verrichtungen betraut, haftet das Gemeinwesen an deren Stelle [...] für den Schaden, der bei der Ausübung dieser Verrichtungen durch rechtswidriges Handeln entsteht, soweit die Privaten nicht belangt werden können oder die geschuldete Entschädigung nicht zu leisten vermögen“ (§ 5a Abs. 1 HG-LU). Damit wird der Staat im Schadensfall lediglich sekundär zur Rechenschaft gezogen, wenn die Erfüllung

---

<sup>165</sup> Übersetzt: „Beauftragte“.

<sup>166</sup> Übersetzt: „jede [...] Person, die mit der Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe beauftragt wurde“.

<sup>167</sup> Ähnlich statt vieler Art. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 2 lit. b des Gesetzes des Kantons Graubünden über die Staatshaftung vom 5. Dezember 2006 (BR 150.050); § 3 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 lit. d des Gesetzes des Kantons Schwyz über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre vom 20. Februar 1970 (SHG-SZ; SRSZ 140.100); Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 13 des Loi du Canton de Vaud sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents du 16 mai 1961 (RSV 170.11).

<sup>168</sup> Ebenso UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 102.

<sup>169</sup> Vgl. auch UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 74; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 2003; ferner Botschaft der Regierung des Kantons Graubünden an den Grossen Rat vom 22. August 2006 zur Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 24. Oktober 1944, Heft Nr. 11/2006–2007, 1347 ff., 1366.

öffentlicher Aufgaben privaten Personen und Organisationen anvertraut wird.<sup>170</sup> Analoge Ausfallhaftungen gelten auch in den Kantonen BE<sup>171</sup>, SH<sup>172</sup> und ZH<sup>173</sup>.

- (iii) In der *dritten Gruppe* (AI, AR, BL, GE, JU, UR, VS und ZG) trifft das Gemeinwesen für das schädigende Verhalten externer privater Aufgabenträger keine Haftung, da die jeweiligen haftungsrechtlichen Erlasse nichts darüber aussagen.<sup>174</sup> Genauso entzieht sich der Staat im Kanton AG seiner vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit aufgrund folgenden in § 1 Abs. 2 HG-AG<sup>175</sup> explizit festgelegten Haftungsausschlusses: „Private, die vom Gemeinwesen übertragene öffentliche Aufgaben erfüllen, haften für dabei verursachte Schäden mit ihrem Vermögen. Eine Ausfallhaftung des Gemeinwesens entfällt.“

## *bb) Besonderheiten im sicherheitspolizeilichen Bereich*

Die kantonalen Haftungsgesetze behalten spezielle Haftungsnormen anderer kantonalen Erlasse regelmässig vor.<sup>176</sup> Sofern die Polizeigesetze besondere Vorschriften zu Verantwortlichkeitsfragen aufstellen, geniessen diese also Vorrang gegenüber den allgemeinen Haftungsbestimmungen.<sup>177</sup>

Soweit ersichtlich sind jedoch den kantonalen Polizeigesetzen kaum Sonderregelungen zu entnehmen, die sich über die Staatshaftung privater Akteure in Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben aussprechen. Folglich gelangen auch im Sicherheitspolizeibereich die allgemein bei Erfüllungsprivatisierungen staatlicher Aufgaben geltenden Haftungsregelungen – soweit überhaupt vor-

---

<sup>170</sup> Botschaft des Regierungsrats des Kantons Luzern an den Kantonsrat B 107 zum Entwurf einer Änderung des Haftungsgesetzes vom 2. Juni 2009, 6.

<sup>171</sup> Vgl. Art. 101 Abs. 2 PG-BE.

<sup>172</sup> Vgl. Art. 2a Abs. 2 HG-SH.

<sup>173</sup> Vgl. § 4a Abs. 2 HG-ZH i.V.m. Art. 46 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101); ferner Antrag und Weisung des Regierungsrats des Kantons Zürich vom 4. Juli 2007 zum Haftungsgesetz (Änderung; Haftung von Privaten), ABl 2007, 1240 ff., 1241, 1243 f.

<sup>174</sup> Vgl. oben [IV.3.c](#).

<sup>175</sup> Haftungsgesetz des Kantons Aargau vom 24. März 2009 (SAR 150.200).

<sup>176</sup> Vgl. statt vieler § 5 des Gesetzes des Kantons Freiburg über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger vom 16. September 1986 (SGF 16.1); § 2 Abs. 2 SHG-SZ; ferner z.B. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Rz. 1708.

<sup>177</sup> Vgl. z.B. § 69 Abs. 2 PolG-BS; § 56 Abs. 1 PolG-ZH. Vgl. auch MAGNIN, 299 f., 376.

handen – subsidiär zur Anwendung.<sup>178</sup> Im Sinne einer Ausnahme legt immerhin § 56 Abs. 4 PolG-AG fest, dass die Gemeinden „für Schädigungen durch Einsätze von beauftragten privaten Sicherheitsdiensten [...]“ haften (vgl. auch § 1 Abs. 3 HG-AG). Damit wird auf Gemeindeebene die direkte Staatshaftung verankert und teilweise die Haftungslücke gefüllt, die bei privater Aufgabenerfüllung aufgrund von § 1 Abs. 2 HG-AG besteht.<sup>179</sup>

### c) Fazit

Was die Staatshaftung für anlässlich der Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben entstandene Schäden angeht, weist das schweizerische Staatshaftungsrecht keine einheitliche Lösung auf.<sup>180</sup> Im Gegenteil: Für schädigende Realakte des Personals privater Sicherheitsunternehmen steht der Bund – spezialgesetzliche Haftungsregelungen vorbehalten – subsidiär ein. In den Kantonen trifft hingegen den Staat je nach kantonaler Regelung entweder eine direkte, subsidiäre oder aber gar keine Haftung.

## 5. Würdigung

Fraglich ist, ob die geschilderten Staatshaftungsmodelle dem Prinzip der haftungsrechtlichen Gleichstellung der geschädigten Person angemessen Rechnung tragen.<sup>181</sup> Diese Frage stellt sich insbesondere bei der Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben, da die Staatshaftung gerade dort an Bedeutung gewinnt, wo der Rechtsschutz schwach ausgestaltet ist, namentlich bei schädigenden Realakten.<sup>182</sup> Nimmt man die einzelnen Haftungsmodelle unter die Lupe, können folgende Überlegungen angestellt werden:

- (i) Für eine vollumfängliche haftungsrechtliche Gleichstellung der geschädigten Person im Falle der Erfüllungsprivatisierung staatlicher Aufgaben sorgt einzig und allein das *Modell der ausschliesslichen Staathaftung*. Hier wird die kausale Haftung des Gemeinwesens an die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe geknüpft und damit die externe Aufgabenerfüllung der unmittelbaren Aufgabenerfüllung durch den Staat selbst gleichge-

---

<sup>178</sup> Ebenso MAGNIN, 376.

<sup>179</sup> Vgl. oben [IV.4.b\)aa](#)) *in fine*.

<sup>180</sup> So auch z.B. WICHTERMANN, Haftung, 108.

<sup>181</sup> Zum Ganzen oben [III.4.d](#)).

<sup>182</sup> Zum Ganzen oben [IV.1](#).

stellt.<sup>183</sup> Diese Gleichstellung ist m.E. sachgerecht: Auch wenn die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verwaltungsexterne Privatrechtssubjekte erfolgt, ist sie immer noch als staatliche Tätigkeit zu betrachten, weil die Aufgabe weiterhin als staatliche gilt und die jeweiligen privaten Akteure im Auftrag des Staats und damit in funktionaler Hinsicht als Organe desselben handeln.<sup>184</sup> Folgerichtig ist das Gemeinwesen im Schadensfall – im Sinne einer Organisationshaftung – vermögensrechtlich direkt zur Rechenschaft zu ziehen.

Richtigerweise wird demnach die ausschliessliche Staatshaftung nicht auf schädigende Handlungen von Polizeibeamten als staatliche Angestellte begrenzt, sondern auch auf solche des Sicherheitspersonals eines beauftragten privaten Sicherheitsunternehmens ausgedehnt. Dies ist aus der Perspektive der geschädigten Person zu begrüssen. Indem der Staat als alleiniges Haftungssubjekt auftritt, ist die Deckung des erlittenen Schadens ohne Weiteres sichergestellt, da er einen solventen und gewöhnlich verständnisvollen Schuldner darstellt.<sup>185</sup> Insofern erweist sich die originäre Staatshaftung als ein sehr geschädigtenfreundliches Haftungsmodell.<sup>186</sup>

- (ii) Gegenstück zu diesem Haftungsmodell bildet die *Variante der vollständigen Haftungsexternalisierung*. Dabei ist der Grundsatz der haftungsrechtlichen Gleichstellung der geschädigten Person nicht verwirklicht. Grund dafür ist, dass sich der Staat jeglicher Haftung entzieht. Der Geschädigte hat sich folglich nur an den vom Staat beauftragten privaten Erfüllungsträger zu halten und kann seine Ersatzansprüche allein gestützt auf privatrechtliche Haftungsnormen geltend machen,<sup>187</sup> was gewisse Unsicherheiten mit sich bringt.

Als Anspruchsgrundlage kommt zunächst Art. 55 Abs. 1 OR in Betracht. Danach kann ein privates Sicherheitsunternehmen als Geschäftsherr für den Schaden, den sein Personal einem Dritten herbeiführt, haftbar gemacht werden, und zwar unabhängig davon, ob das Sicherheitsunterneh-

---

<sup>183</sup> Ebenso SUTTER, 32.

<sup>184</sup> Vgl. auch MAYHALL, Aufsicht, 117; BELLANGER, 66; KARLEN, 186; WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 29.

<sup>185</sup> BGE 128 IV 188 E. 2.3 S. 192; TANQUEREL, droit administratif, Rz. 1594.

<sup>186</sup> In diesem Sinne CATENAZZI, 128.

<sup>187</sup> Vgl. den ausdrücklichen Verweis auf das Bundesprivatrechts in § 1 Abs. 2 HG-AG im Fall der gesetzlichen Statuierung einer Haftungsexternalisierung.

men oder den handelnden Mitarbeiter ein Verschulden trifft oder nicht.<sup>188</sup> Das private Sicherheitsunternehmen kann sich aber von der Haftung befreien, indem es den Sorgfaltsbeweis im Hinblick auf die Verhinderung des eingetretenen Schadens erfolgreich erbringt.<sup>189</sup> In diesem Fall fällt seine Haftung dahin und für die geschädigte Person bleibt einzig die Möglichkeit übrig, den einzelnen Sicherheitsangestellten gestützt auf Art. 41 Abs. 1 OR zu belangen. Dieses Vorgehen ist allerdings für den Geschädigten nicht optimal, da er die Beweislast des Verschuldens trägt.<sup>190</sup> Zudem ist der (Zivil-)Prozess, den die geschädigte Person führen muss, in beiden Fällen aufwändiger und dauert beträchtlich länger als im Rahmen einer ausschliesslichen Staatshaftung.<sup>191</sup>

Wird die Schadenersatzklage gerichtlich gutgeheissen und das private Sicherheitsunternehmen bzw. der handelnde Mitarbeiter zur Bezahlung einer Entschädigung verpflichtet, steht zudem damit noch nicht fest, dass der Geschädigte die ihm zugesprochene Entschädigung tatsächlich erhält. Denn im Unterschied zum Staat ist die Zahlungsfähigkeit privater Sicherheitsunternehmen bzw. deren Mitarbeiter nicht zwingend gegeben. Vielmehr können Erstere infolge eines Konkurses ausfallen,<sup>192</sup> Zweitere über kein ausreichendes Vermögen verfügen. Demnach hat die geschädigte Person das Risiko der ausbleibenden Entschädigung auf sich zu nehmen und läuft somit die Gefahr, leer auszugehen.

Nach dem Ausgeführten erleiden potenzielle Geschädigte nicht unerhebliche haftungsrechtliche Nachteile, wenn für erfüllungsprivatisierte Tätigkeiten keine – einem Entlastungsbeweis des Gemeinwesens unzugängliche und verschuldensunabhängige<sup>193</sup> – originäre Staatshaftung besteht, bei der staatliches Vermögen und damit ein solides Haftungssubstrat für die Schadensdeckung beansprucht werden kann.

In rechtsstaatlicher Hinsicht erscheint das Fehlen einer Staatshaftung bei der Erfüllungsprivatisierung öffentlicher Aufgaben als fragwürdig, umso mehr im sicherheitspolizeilichen Bereich.<sup>194</sup> Dort ist nämlich das Risiko von schadensverursachenden Verletzungen grundrechtlich geschützter

---

<sup>188</sup> Vgl. BGE 110 II 456 E. 2 S. 460 f.; BK OR-BREHM, Art. 55 Rz. 31.

<sup>189</sup> Vgl. BK OR-BREHM, Art. 55 Rz. 31 f.

<sup>190</sup> Vgl. BK OR-BREHM, Art. 55 Rz. 41 ff., insbesondere 41c; REY/WILDHABER, Rz. 54.

<sup>191</sup> Vgl. Komm. KV-SCHWARZENBACH, Art. 46 Rz. 5.

<sup>192</sup> GUERY, 294.

<sup>193</sup> JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 46; REY/WILDHABER, Rz. 123.

<sup>194</sup> Ähnlich KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 67.



Persönlichkeitsrechte<sup>195</sup> deutlich höher als bei sonstigen staatlichen Tätigkeiten.<sup>196</sup> Konsequenterweise darf sich der Staat seiner vermögensrechtlichen Verantwortung nicht vollständig entledigen mit der Folge, dass die geschädigte Person auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des privaten Erfüllungsträgers angewiesen bleibt, sondern hat gesetzgeberisch besondere haftungsrechtliche Vorkehrungen zu treffen.

Deswegen wäre es m.E. angezeigt, in die einschlägigen Erlasse Bestimmungen aufzunehmen, die unabhängig davon, wer eine öffentliche Aufgabe tatsächlich wahrnimmt (der Staat selbst oder ein verwaltungsexternes Privatrechtssubjekt), eine möglichst umfassende Haftung für Schäden statuieren, die im Rahmen der privatisierten Aufgabenerfüllung entstehen. Will man die Staatshaftung nicht auf sämtliche externen privaten Aufgabenträger ausdehnen und sie deshalb nicht in den Haftungserlassen verankern, wäre es angebracht, zumindest für private sicherheitspolizeiliche Akteure besondere Haftungsbestimmungen z.B. in die kantonalen Polizeigesetze einzuführen, die eine direkte Haftung des Gemeinwesens festlegen.<sup>197</sup> Nur insoweit würde dem Prinzip der haftungsrechtlichen Gleichstellung der geschädigten Person vollumfänglich Rechnung getragen.

- (iii) Das Modell der *subsidiären Staatshaftung* stellt schliesslich eine Art Zwischenlösung dar. Dieses Haftungskonzept trägt zwar dem Prinzip der haftungsrechtlichen Gleichstellung der geschädigten Person angemessen Rechnung: Mit der gesetzlichen Verankerung der „finanzielle[n] Restverantwortung“<sup>198</sup> des Staats wird in der Tat verhindert, dass dieser seiner vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit ausweicht und wird damit der Gefahr entgegengewirkt, dass der Geschädigte bei Insolvenz des privaten Aufgabenträgers leer ausgeht.<sup>199</sup>

---

<sup>195</sup> Vgl. z.B. Art. 10 Abs. 2 (Recht auf persönliche Freiheit) und Art. 13 Abs. 1 BV (Recht auf Achtung der Privatsphäre).

<sup>196</sup> Vgl. auch KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 63.

<sup>197</sup> Solche besonderen Haftungsvorschriften sind auf Bundesebene etwa im ZAG aufgestellt worden, vgl. oben [IV.4.a\)bb](#)). Alternativ könnte man z.B. die Übertragung der Aufgabenerfüllung vom Nachweis einer risikogerechten Haftpflichtversicherung seitens des beauftragten Privaten abhängig machen, vgl. für den Bund z.B. Art. 4 Abs. lit. f der Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (SR 124); für die Kantone z.B. § 1 Abs. 2 HG-AG; § 5a Abs. 2 HG-LU.

<sup>198</sup> RYTER, Rz. 29.147.

<sup>199</sup> So auch GUCKELBERGER, 185; JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 232.

Um den Schaden ersetzt zu erhalten, muss jedoch der Geschädigte zwei (Staatshaftungs-)Verfahren gegen unterschiedliche Haftungssubjekte anstrengen,<sup>200</sup> was für ihn mehr Last bedeutet.<sup>201</sup> Zuerst hat er sein Schadenersatzbegehren beim privaten Erfüllungsträger (also beim jeweiligen Sicherheitsunternehmen) einzureichen, der darüber mit Verfügung entscheidet.<sup>202</sup> Wird das Begehren gutgeheissen, bleibt aber die Bezahlung des Schadenersatzes aus, ist subsidiär das Gemeinwesen in Anspruch zu nehmen.<sup>203</sup> Wann genau dies zu erfolgen hat, ist unklar, da die Haftungserlasse eine entsprechende Regelung vermissen lassen.<sup>204</sup> Im Lichte des Zwecks der Ausfallhaftung, der geschädigten Person durch die (sekundäre) staatliche Haftungspflicht einen gewissen Rechtsschutz zu gewährleisten, sollte die Möglichkeit der subsidiären Inanspruchnahme des Gemeinwesens nach einem Teil der Lehre bereits dann zur Verfügung stehen, wenn der externe private Verwaltungsträger die Schadenersatzforderung wegen Zahlungsschwierigkeiten in naher Zukunft offenbar nicht erfüllen wird.<sup>205</sup>

Schliesslich gilt es zu beachten, dass der externe private Aufgabenträger bei der Ausfallhaftung nicht immer kausal und verschuldensunabhängig haftet, da Bund und Kantone diesbezüglich ein gewisser Regelungsspielraum zukommt.<sup>206</sup> Soweit die öffentlich-rechtlichen Haftungserlasse auf private Erfüllungsträger keine Anwendung finden, stehen zudem Letztere nach den Vorschriften des Privatrechts ein,<sup>207</sup> was die Durchsetzung des Ersatzanspruchs des Geschädigten erschwert.<sup>208</sup>

---

<sup>200</sup> Namentlich HPK-BERGER, Art. 19 VG Rz. 4.

<sup>201</sup> Ebenso GUCKELBERGER, 185; vgl. UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 68.

<sup>202</sup> Vgl. für den Bund Art. 19 Abs. 3 VG; für die Kantone z.B. Art. 104a Abs. 1 und Abs. 2 PG-BE.

<sup>203</sup> Zum Ganzen HPK-BERGER, Art. 19 VG Rz. 4; GUCKELBERGER, 185.

<sup>204</sup> Vgl. auch SCHMID/TAKEI, 115.

<sup>205</sup> So zu Recht GUCKELBERGER, 185; UHLMANN, Staatshaftungsrecht, Rz. 68; weitergehend HPK-BERGER, Art. 19 VG Rz. 4, der dem Geschädigten das Recht zuerkennt, direkt gegen den Staat vorzugehen, wenn der private Aufgabenträger bereits vor Einreichung der Ersatzforderung nicht mehr belangbar ist. A.M. JAAG, Beamtenhaftung, Rz. 244; RYTER, Rz. 29.147, je m.w.H.

<sup>206</sup> Vgl. oben [IV.2.b](#).

<sup>207</sup> Vgl. § 1 Abs. 2 HG-LU; Art. 2a Abs. 1 HG-SH; WICHTERMANN, Haftung, 141 f. m.w.H.; RÜSSL, 683.

<sup>208</sup> Im Gegenteil statuieren Art. 19 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VG sowie Art. 101 Abs. 1 PG-BE und § 4a Abs. 1 HG-ZH eine verschuldensunabhängige und kausale Primärhaftung privater Erfüllungsträger.

Insgesamt ergibt sich, dass die geschädigte Person bei der subsidiären Staatshaftung im Hinblick auf die Schadensdeckung im Endeffekt derjenigen gleichgestellt wird, die den Schaden direkt durch den Staat ersetzt erhält.<sup>209</sup> Der Rechtsweg dazu ist allerdings aufwändiger und mit mehr Unsicherheiten verbunden, was die Ausfallhaftung aus Sicht des Geschädigten zwar zu einer weitgehend befriedigenden, nicht aber bestmöglichen Haftungslösung macht.

## V. Zusammenfassende Schlussbetrachtung

Die Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben ist unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Dabei hat der Staat insbesondere sicherzustellen, dass allfällige vom privaten Sicherheitspersonal geschädigte Personen im Hinblick auf Rechtsschutz und Haftung nicht schlechter gestellt werden, als wenn der Staat selbst bzw. die Polizei als staatliche Behörde gehandelt hätte.

Die Staatshaftung im Rahmen der Erfüllungsprivatisierung öffentlicher Aufgaben kennt in der Schweiz keine einheitliche Regelung. Im Wesentlichen sind jedoch drei Haftungsmodelle erkennbar, wonach das delegierende Gemeinwesen im Schadensfall entweder ausschliesslich (in vielen Kantonen), subsidiär (in einigen Kantonen und im Bund) oder aber überhaupt nicht (in vielen Kantonen) ersatzpflichtig wird.

Nach diesen Haftungsmodellen richtet sich die Staatshaftung in den meisten Kantonen auch dann, wenn es um die private Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben geht, da die jeweiligen Polizeigesetze in der Regel keine entsprechenden Sonderhaftungsnormen enthalten. Dagegen finden sich im Bund spezielle Haftungsbestimmungen, welche die bei der Erfüllungsprivatisierung von Sicherheitspolizeiaufgaben grundsätzlich geltende subsidiäre Staatshaftung derogieren und den Bund zu einer unmittelbaren Haftung verpflichten, namentlich im Anwendungsbereich des BGST und des ZAG.

Die in der Einleitung aufgeworfene Frage, ob der Staat, der einen Privaten mit der Erfüllung von Sicherheitspolizeiaufgaben betraut, den Schaden zu ersetzen hat, der einer Person infolge des schädigenden Verhaltens privaten Sicherheitspersonals entsteht, ist daher je nach im Einzelfall anwendbaren Haftungsgrundlagen zu beantworten: Wird sie bejaht, so bei der ausschliessli-

---

<sup>209</sup> Vgl. auch SUTTER, 32.

chen und zumindest im Ergebnis bei der subsidiären Staatshaftung, ist das bei der Erfüllungsprivatisierung sicherheitspolizeilicher Aufgaben zu beachtende Prinzip der haftungsrechtlichen Gleichstellung der geschädigten Person verwirklicht. Wird die Frage hingegen verneint, so bei der vollständigen Haftungs-externalisierung, entzieht sich der Staat seiner vermögensrechtlichen Verantwortung mit der Folge, dass dem erwähnten Prinzip nicht nachgekommen wird. Vielmehr wird dem Geschädigten der Weg zu effektivem Rechtsschutz versperrt, weshalb der Staat in diesem Fall von einer Erfüllungsprivatisierung eher abzusehen hätte.<sup>210</sup>

Angesichts der zunehmenden Erfüllungsprivatisierung und der Wichtigkeit der Staatshaftung im grundrechtssensiblen und schadensgeneigten Sicherheitspolizeibereich drängt es sich auf, die (unmittelbare) Haftung des Staats für schädigende Handlungen privater Akteure gesetzlich zu verankern. Das Gemeinwesen, das sich für die Einbindung Privater in die Aufgabenerfüllung entscheidet, darf nicht von deren Tätigkeit auf Kosten allfällig geschädigter Personen profitieren, und zwar ohne den gleichen wirksamen Rechtsschutz zu gewährleisten, den die Betroffenen geniessen würden, wenn der Staat selbst (durch die Polizei) die fragliche Aufgabe erledigt hätte.

Diese Vorgabe wird allerdings in der Schweiz nur teilweise umgesetzt. Aufgrund der aktuellen Staatshaftungsregelungen kann die geschädigte Person den vom staatlich beauftragten privaten Sicherheitspersonal verursachten Schaden nicht immer auf den Staat abwälzen. Um diese Rechtsschutzlücke zu schliessen, sollten die betreffenden Rechtsgrundlagen wo nötig angepasst werden. Unterbleibt dies, ist die Rechtslage für die geschädigte Person nach der hier vertretenen Ansicht weiterhin als unbefriedigend zu bewerten und der Zweck der Staatshaftung, den Staat generell für im Rahmen der Aufgabenerfüllung entstandene Schäden haftbar zu machen, und zwar unabhängig davon, ob eine Staatsaufgabe durch ihn selbst oder einen Privaten erledigt wird, als vereitelt zu betrachten.

## Literaturverzeichnis

ACHERMANN URS, Privatisierung im öffentlichen Verkehr, Voraussetzungen der Privatisierung und Steuerung des privatisierten Vollzugs am Beispiel des öffentlichen Verkehrs, Diss. Zürich 2007, Zürich/Basel/Genf 2008

---

<sup>210</sup> Ebenso KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung, 67.

- ALBERTINI GIANFRANCO, Art. 34 PolG, in: Albertini Gianfranco (Hrsg.), Polizeigesetz und Polizeiverordnung des Kantons Graubünden, Ein Handbuch der Kantonspolizei Graubünden zum Bündner Polizeirecht, 2. A., Zürich/Basel/Genf 2022, 322 ff.
- AUER ANDREAS, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016
- BELLANGER FRANÇOIS, Notions, enjeux et limites de la délégation d'activités étatiques, in: Favre Anne-Christine/Martenet Vincent/Poltier Etienne (Hrsg.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Genf/Zürich/Basel 2016, 43 ff.
- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Orell Füssli Kommentar, 2. A., Zürich 2017 (zit. OFK BV-BIAGGINI, Art. XX Rz. YY)
- BIERI MATTHIAS, Beständiger Aufstieg: Private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz, in: Nünlist Christian/Thränert Oliver (Hrsg.), Bulletin 2015 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, Zürich 2015, 63 ff.
- BOSCHUNG MATHIAS, Der bodengebundene Rettungsdienst, Im Spannungsfeld zwischen Staatsaufgabe und regulierter privatwirtschaftlicher Tätigkeit, Diss. Freiburg 2009, Zürich/Basel/Genf 2010
- BREHM ROLAND, Berner Kommentar, Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Das Obligationenrecht, Allgemeine Bestimmungen, Die Entstehung durch unerlaubte Handlungen, Art. 41-61 OR, 5. A., Bern 2021 (zit. BK OR-BREHM, Art. XX Rz. YY)
- CAHANNES MERENS, Leerverkäufe, Eine rechtsökonomische Betrachtung der Regulierung von Leerverkäufen im Schweizer Finanzmarktrecht unter besonderer Berücksichtigung von Regulierungskonzepten aus der EU und den USA, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2019
- CATENAZZI FRANCESCO, Legge cantonale sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici: campo di applicazione e procedura, in: Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi (Hrsg.), La responsabilità dello Stato, Atti della giornata di studio del 3 giugno 2013, Lugano/Basel 2014, 117 ff.
- EHRENZELLER BERNHARD ET AL. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. A., Zürich/St. Gallen/Genf 2023 (zit. SGK BV-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)
- EICHENBERGER KURT, Zur Problematik der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten, ZBl 91/1990, 517 ff.
- FAVRE ANNE-CHRISTINE, La délégation d'activités non économiques ou „à caractère ministériel“, in: Favre Anne-Christine/Martenet Vincent/Poltier Etienne (Hrsg.), La délégation d'activités étatiques au secteur privé, Genf/Zürich/Basel 2016, 145 ff.
- FELLER RETO, Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht, Eine Untersuchung zu Art. 12 VG und zur Widerrechtlichkeit im Rahmen der Staatshaftung für Rechtsakte, Diss. Bern 2006, Zürich/St. Gallen 2007
- FISCHER WILLI/LUTERBACHER THIERRY (Hrsg.), Haftpflichtkommentar, Kommentar zu den schweizerischen Haftpflichtbestimmungen, Zürich/St. Gallen 2016, (zit. HPK-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)
- FREY ERIKA DIANE, Der Leistungsvertrag und dessen Anwendung auf dem Gebiet des Straf- und Massnahmenvollzugs, Diss. Zürich 2018, Zürich/Basel/Genf 2019

- GÄHWILER FABIAN, Das erstinstanzliche Verfahren im allgemeinen Staatshaftungsrecht, Darstellung und Vergleich der Regelungen von Bund und Kantonen sowie Reformvorschläge de lege ferenda, Diss. Luzern 2020, Zürich/Basel/Genf 2021
- GAUTSCHI OLIVER/WANNER TAMARA CHANTAL, Entscheidbesprechung, Bundesgericht, II. öffentlich-rechtliche Abteilung, Urteil 2C\_69/2021 vom 17. Dezember 2021 (zur Publikation vorgesehen), Securitas AG, Schweizerische Bewachungsgesellschaft gegen Eidgenössisches Finanzdepartement, Staatshaftung, die Kostentragung unentgeltlicher Rechtspflege durch besondere Organisationen, die mit den Aufgaben des Bundes betraut worden sind (Art. 19 VG), AJP 2022, 901 ff.
- GLASER ANDREAS, Der moderne Verfassungsstaat, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2021, 23 ff.
- GROSS JOST, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Stand und Entwicklungstendenzen, 2. A., Bern 2001 (zit. GROSS, Staatshaftungsrecht)
- GROSS JOST, Staatshaftung und Heilmittelrecht, LeGes 2003/1, 137 ff. (zit. GROSS, Heilmittelrecht)
- GRUNDER JAN, Fluggast- und Handgepäckkontrollen an Flughäfen, Konzept, Rechtsgrundlagen und Verfassungsmässigkeit der Kontrollen zur Verhinderung von unrechtmässigen Eingriffen in den zivilen Luftverkehr, Diss. Zürich 2016, Zürich/Basel/Genf 2017
- GUCKELBERGER ANNETTE, Die Staatshaftung in der Schweiz, recht 2008, 175 ff.
- GUERY MICHAEL, Die Privatisierung der Sicherheit und ihre rechtlichen Grenzen, ZBJV 142/2006, 273 ff.
- HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020
- HAFNER FELIX, Staatsaufgaben und öffentliche Interessen – ein (un)geklärtes Verhältnis, BJM 2004, 281 ff.
- HAFNER FELIX/STÖCKLI ANDREAS/MÜLLER RETO PATRICK, Rechtslage im Kanton Basel-Stadt, in: Hafner Felix/Stöckli Andreas/Müller Reto Patrick (Hrsg.), Schutzanspruch der jüdischen Religionsgemeinschaften, Rechtsgutachten zur Rechtslage im Bund sowie in den Kantonen Zürich, Bern und Basel, Zürich/St. Gallen 2018, 71 ff.
- HANDSCHIN LUKAS/SIEGENTHALER THOMAS, Privatisierung öffentlicher Aufgaben, SJZ 96/2000, 405 ff.
- HÄNER ISABELLE, Organisationsrecht (ausgewählte Fragen), in: Biaggini Giovanni et al. (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2015, 1165 ff.
- HÄNER ISABELLE/RÜSSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich/Basel/Genf 2007 (zit. Komm. KV-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)
- HENSLER BEAT, Sicherheitsarchitektur der Schweiz aus der Sicht der Polizei, Sicherheit & Recht 2/2011, 75 ff.
- HUBER ANDREAS, Experten und Expertenkommissionen im Strafprozess und im Straf- und Massnahmenvollzug, Eine kritische Analyse der Mitwirkung von Sachverständigen, Fachrichtern und Fachkommissionen unter Berücksichtigung verwaltungs- und staatsrechtlicher Aspekte, Diss. Basel 2018, Zürich/St. Gallen 2019

- JAAG TOBIAS, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, in: Jaag Tobias (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000, 23 ff. (zit. JAAG, Privatisierung)
- JAAG TOBIAS, Staats- und Beamtenhaftung, in: Schindler Benjamin et al. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band I, Organisationsrecht, Teil 3, 3. A., Basel 2017 (zit. JAAG, Beamtenhaftung)
- JAAG TOBIAS/ZIMMERLIN SVEN, Die Polizei zwischen Gefahrenabwehr und Ermittlung von Straftaten, in: Jositsch Daniel/Schwarzenegger Christian/Wohlers Wolfgang (Hrsg.), Festschrift für Andreas Donatsch, Zürich/Basel/Genf 2017, 399 ff.
- KÄLIN WALTER/LIENHARD ANDREAS/WYTTENBACH JUDITH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen, Übersicht über die verfassungsrechtlichen Anforderungen in der Schweiz, format magazine 4/2014, 4 ff. (zit. KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Sicherheitsunternehmen)
- KÄLIN WALTER/LIENHARD ANDREAS/WYTTENBACH JUDITH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, Basel 2007 (zit. KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung)
- KARLEN PETER, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich/Basel/Genf 2018
- KIENER REGINA/KÄLIN WALTER/WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. A., Bern 2018
- KIENER REGINA/RÜTSCHKE BERNHARD/KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. A., Zürich/St. Gallen 2021
- LANDOLT HARDY/HERZOG-ZWITTER IRIS, Arzthaftungsrecht, Handbuch zum Arzthaftungsrecht und elektronische Datenbank mit ca. 1'400 Arzthaftungsentscheiden, frei recherchierbar nach Stichworten, Zürich/St. Gallen 2015
- LANGENEGGER DANIEL, Polizeiliche Befugnisse der Angehörigen der Armee, des Grenzwachtkorps, der kantonalen Polizeikorps und privater Sicherheitsdienste, Sicherheit & Recht 3/2011, 139 ff.
- LEUTERT STEFAN, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Eine Studie unter Berücksichtigung der Grundrechte, des Polizeirechts und des Abgaberechts, Diss. Zürich, Zürich/Basel/Genf 2005
- LIENHARD ANDREAS, Auslagerung von polizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz, LeGes 2008/3, 425 ff. (zit. LIENHARD, Auslagerung)
- LIENHARD ANDREAS, Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, AJP 2002, 1163 ff. (zit. LIENHARD, Aufgabenerfüllung)
- LIENHARD ANDREAS, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse - Anforderungen - Impulse, Bern 2005 (zit. LIENHARD, Grundlagen)
- MAGNIN JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss. Luzern 2016, Zürich/Basel/Genf 2017
- MAYHALL NADINE, Aufsicht und Staatshaftung, Diss. Freiburg 2007, Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. MAYHALL, Aufsicht)

- MEYER CHRISTOPH, Staatshaftung, in: Buser Denise (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Festgabe zum 125-jährigen Jubiläum der Advokatenkammer in Basel, Basel 2008, 709 ff.
- MOHLER MARKUS H.F., Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!, Newsletter IFF 1/2018 (zit. MOHLER, Föderalismus)
- MOHLER MARKUS H.F., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. MOHLER, Grundzüge)
- MOHLER MARKUS H.F., Kurzkommentar zum Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (BGST) vom 18. Juni 2010, Jusletter 6. September 2010 (zit. MOHLER, BGST)
- MOHLER MARKUS H.F., Polizeiberuf und Polizeirecht im Rechtsstaat, Bern 2020 (zit. MOHLER, Polizeiberuf)
- MÜLLER LUCIEN/LINSI CHRISTIAN, Die Behördenarchitektur des Bundes, in: Kiener Regina/Bühler René/Schindler Benjamin (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band III, Sicherheit- und Ordnungsrecht des Bundes, Teil 2, Besonderer Teil, Basel 2018, 55 ff.
- MÜLLER MARKUS, (Schleich-)Wege zum Verwaltungsrechtsschutz, ZBl 116/2015, 59 ff. (zit. MÜLLER, Verwaltungsrechtsschutz)
- MÜLLER MARKUS, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Tschannen Pierre (Hrsg.), Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Tagung vom 19./20. Oktober 2006 an der Universität Bern, Bern 2007, 313 ff. (zit. MÜLLER, Verwaltungsrealakte)
- NAGUIB TAREK, Polizei und Security-Dienste, in: Naguib Tarek et al., Diskriminierungsrecht, Handbuch für Jurist\_innen, Berater\_innen und Diversity-Expert\_innen, Bern 2014, 265 ff.
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER ET AL. (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. A., Basel 2018 (zit. BSK BGG-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)
- PRIBNOW VOLKER/EICHENBERGER SARAH, Staatshaftung – Das OR als Minimum, in: Fuhrer Stephan/Kieser Ueli/Weber Stephan (Hrsg.), Mehrspuriger Schadensausgleich, Beiträge zum Haftpflicht-, Sozialversicherungs- und Privatversicherungsrecht, Zürich/St. Gallen 2022, 142 ff.
- PRIBNOW VOLKER/GROSS JOST, Staats- und Beamtenhaftung, in: Weber Stephan/Münch Peter (Hrsg.), Haftung und Versicherung, Beraten und Prozessieren im Haftpflicht- und Versicherungsrecht, 2. A., Basel 2015, 99 ff.
- RAUBER PHILIPP, Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private, Diss. Basel, Basel 2006
- REINHARD HANS, Allgemeines Polizeirecht, Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss. Bern, Bern/Stuttgart/Wien 1993
- REY HEINZ/WILDHABER ISABELLE, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 5. A., Zürich/Basel/Genf 2018
- RICHLI PAUL, Staatsaufgaben – Grundlagen, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/ Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, 851 ff.
- RÜSSLI MARKUS, Das neue Haftungsgesetz des Kantons Aargau – ein Überblick, ZBl 110/2009, 676 ff.



- RÜTSCHÉ BERNHARD, Datenschutzrechtliche Aufsicht über Spitäler, *Surveillance de la protection des données dans les hôpitaux*, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. RÜTSCHÉ, Aufsicht)
- RÜTSCHÉ BERNHARD, Staatliche Leistungsaufträge und Rechtsschutz, ZBJV 152/2016, 71 ff. (zit. RÜTSCHÉ, Leistungsaufträge)
- RÜTSCHÉ BERNHARD, Was sind staatliche Aufgaben?, recht 2013, 153 ff. (zit. RÜTSCHÉ, Aufgaben)
- RYTER MARIANNE, Staatshaftungsrecht, in: Biaggini Giovanni et al. (Hrsg.), *Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Expertenwissen für die Praxis*, Zürich/Basel/Genf 2015, 1211 ff.
- SARASIN DAVID, Polizeiaufgaben für private Security-Leute, *Tages-Anzeiger* vom 23. Januar 2023, 15
- SCHAUB LUKAS, Staatshaftungsansprüche aus der Verfassung: ein kurzer (erweiterter) Begründungsversuch, AJP 2015, 459 ff.
- SCHINDLER BENJAMIN, Rechtsschutz im Polizeirecht: Eine Standortbestimmung, *Sicherheit & Recht* 3/2012, 215 ff.
- SCHLITTLER THOMAS, Wenn Private für den Staat nach dem Rechten schauen, *SonntagsBlick* vom 22. Januar 2023, 4 ff.
- SCHMID GERHARD/TAKEI NAOKI D., Haftung von externen Trägern öffentlicher Aufgaben, in: Schaffhauser René/Bertschinger Urs/Polodna Thomas (Hrsg.), *Haftung im Umfeld des wirtschaftenden Staates*, St. Gallen 2003, 97 ff.
- SCHUPPLI ROMAN, Private Sicherheitsdienste im Spannungsfeld von Gewaltmonopol und Grundrechten, *Sicherheit & Recht* 2/2019, 49 ff.
- SUTTER PATRICK, Staatshaftung für polizeiliches Handeln, in: Rüttsche Bernhard/Fellmann Walter (Hrsg.), *Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts*, Tagung vom 3. Juli 2014 in Luzern, Bern 2014, 23 ff.
- TANQUEREL THIERRY, La responsabilité de l'Etat pour acte licite, in: Favre Anne-Christine/Martenet Vincent/Poltier Etienne (Hrsg.), *La responsabilité de l'Etat*, Genf/Zürich/Basel 2012, 85 ff. (zit. TANQUEREL, responsabilité)
- TANQUEREL THIERRY, *Manuel de droit administratif*, 2. A., Genf/Zürich/Basel 2018 (zit. TANQUEREL, droit administratif)
- TERLINDEN ANDRÉ, *Der Untersuchungsbeauftragte der FINMA als Instrument des Finanzmarktenforcements*, Diss. St. Gallen 2009, Zürich/St. Gallen 2010
- THIÉBAUD ALAIN, Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsexterne Rechtsträger nach Massgabe der neuen Zürcher Kantonsverfassung, ZBl 109/2008, 509 ff.
- TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, *Kantonales Polizeirecht der Schweiz*, Zürich/Basel/Genf 2018 (zit. TIEFENTHAL, Polizeirecht)
- TIEFENTHAL JÜRIG MARCEL, Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben im (halb-)öffentlichen Raum durch private Sicherheitsdienste, Eine verworrene Rechtslage verlangt dringend nach einer Bundeslösung, *Jusletter* 12. Dezember 2016 (zit. TIEFENTHAL, Sicherheitsdienste)
- TSCHANNEN PIERRE, *Systeme des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Bern 2008 (zit. TSCHANNEN, Systeme)

- TSCHANNEN PIERRE, Zentral, dezentral, ausserhalb – oder: Wie zeichne ich das Organigramm der Bundesverwaltung?, in: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich/Basel/Genf 2012, 517 ff. (zit. TSCHANNEN, Organigramm)
- TSCHANNEN PIERRE/MÜLLER MARKUS/KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022
- UEBERSAX PETER, Privatisierung der Verwaltung, ZBl 102/2001, 393 ff.
- UHLMANN FELIX, Gewinnorientiertes Staatshandeln, Möglichkeiten und Zulässigkeit gewinnorientierter staatlicher Eigenbetätigung aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht, Diss. Basel 1996, Basel 1997 (zit. UHLMANN, Staatshandeln)
- UHLMANN FELIX, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Zürich/St. Gallen 2016 (zit. UHLMANN, Staatshaftungsrecht)
- VOGEL STEFAN, Der Staat als Marktteilnehmer, Voraussetzungen der Zulässigkeit wirtschaftlicher Tätigkeit des Gemeinwesens in Konkurrenz zu Privaten, Diss. Zürich, Zürich 2000
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-BEARBEITER/IN, Art. XX Rz. YY)
- WEBER-MANDRIN MONIQUE, Öffentliche Aufgaben der Kantonsverfassungen, Diss. Zürich, Zürich 2001
- WICHTERMANN JÜRIG, Haftung der mit öffentlichen Aufgaben betrauten Privaten, in: Rüttsche Bernhard/Fellmann Walter (Hrsg.), Aktuelle Fragen des Staatshaftungsrechts, Tagung vom 3. Juli 2014 in Luzern, Bern 2014, 107 ff. (zit. WICHTERMANN, Haftung)
- WICHTERMANN JÜRIG, Staatshaftungsrecht, in: Müller Markus/Feller Reto (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2021, 109 ff. (zit. WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht)
- WIEGAND WOLFGANG/WICHTERMANN JÜRIG, Zur Haftung für privatisierte Staatsbetriebe, recht 1999, 1 ff.
- ZÜND ANDREAS/ERRASS CHRISTOPH, Privatisierung von Polizeiaufgaben, Sicherheit & Recht 3/2012, 162 ff.



# RISIKO RECHT

2. Jahrgang

## HERAUSGEBER

Prof. Dr. Tilmann Altwicker, Universität Zürich;  
PD Dr. Goran Seferovic, Rechtsanwalt, ZHAW School of Management and Law;  
Prof. Dr. Franziska Sprecher, Universität Bern;  
Prof. Dr. Stefan Vogel, Rechtsanwalt, Flughafen Zürich AG/Universität Zürich;  
Dr. Sven Zimmerlin, Oberjurgendanwaltschaft des Kantons Zürich/Universität Zürich.

## WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

Dr. iur. Michael Bütler, Rechtsanwalt, Zürich;  
Dr. iur. Gregor Chatton, Juge au Tribunal administratif fédéral, Chargé de cours à l'Université de Lausanne;  
Prof. Dr. Alexandre Flückiger, Professeur ordinaire de droit public, Université de Genève;  
Prof. Dr. iur. Regina Kiener, em. Ordinaria für Staats-, Verwaltungs- und Verfahrensrecht, Universität Zürich;  
Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Bern;  
Prof. Dr. iur. Markus Müller, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Verfahrensrecht, Universität Bern;  
Dr. iur. Reto Müller, Dozent ZHAW, Lehrbeauftragter an der Universität Basel und an der ETH Zürich;  
Prof. Dr. iur. Benjamin Schindler, Ordinarius für Öffentliches Recht, Universität St. Gallen;  
Dr. Jürg Marcel Tiefenthal, Richter, Bundesverwaltungsgericht St. Gallen, Lehrbeauftragter an den Universitäten Zürich und St. Gallen.

## REDAKTION

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt /  
MLaw Sophie Tschalèr  
Europa Institut an der Universität Zürich  
Hirschengraben 56  
8001 Zürich  
Schweiz

## URHEBERRECHTE

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

## ERSCHEINUNGSWEISE

R&R – Risiko & Recht erscheint dreimal jährlich online. Die Ausgaben werden zeitgleich im Wege des print on demand veröffentlicht; sie können auf der Verlagswebseite ([www.eizpublishing.ch](http://www.eizpublishing.ch)) sowie im Buchhandel bestellt werden.

## ZITIERWEISE

R&R, Ausgabe 1/2023, ...

## KONTAKT

EIZ Publishing  
c/o Europa Institut an der Universität Zürich  
Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt  
Hirschengraben 56  
8001 Zürich  
Schweiz  
[eiz@eiz.uzh.ch](mailto:eiz@eiz.uzh.ch)

## ISSN

2813-7841 (Print)  
2813-785X (Online)

## ISBN:

978-3-03805-665-2 (Print – Softcover)  
978-3-03805-666-9 (PDF)  
978-3-03805-667-6 (ePub)

## VERSION

1.03-20240319

## DOI

Zeitschrift: <https://doi.org/10.36862/eiz-rrz01>

Ausgabe: <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202401>

ALEXANDRA OTT MÜLLER / SVEN ZIMMERLIN, Kinder und Jugendliche im Umfeld von Gewalt – Aufgaben und Möglichkeit der Jugendstrafrechtspflege, <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202401-01>

ANDREA SELLE, Staatshaftung im Rahmen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private, <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202401-02>

MONIKA SIMMLER / GIULIA CANOVA, Rechtmässigkeit von Open Source-Ermittlungen durch Strafverfolgungsbehörden, <https://doi.org/10.36862/eiz-rr202401-03>

# RISIKO

EIZ  Publishing

**Herausgeber:**

*Prof. Dr. Tilmann Altwicker*

*PD Dr. Goran Seferovic*

*Prof. Dr. Franziska Sprecher*

*Prof. Dr. Stefan Vogel*

*Dr. Sven Zimmerlin*

**RISIKO & RECHT**

**AUSGABE 01/2024**

# RECHT