



Entwurf für die Vernehmlassung (September 2011)

Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (Erläuterungen)

1. Ausgangslage

Im Kanton Zürich können heute private Sicherheitsdienstleistungen ohne Bewilligung erbracht werden. Gemäss § 49 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 (PolG; LS 550.1) sind Private, die gewerbsmässig Personen schützen oder Grundstücke, Gebäude, gefährliche Güter oder Werttransporte bewachen, verpflichtet, der Polizei Auskunft über getroffene und geplante Massnahmen zu erteilen und alle besonderen Vorkommnisse zu melden, über ihre Wahrnehmungen aus dem Bereich der Tätigkeit der Polizei Stillschweigen zu bewahren und alles zu unterlassen, was zu ihrer Verwechslung mit Polizeiorganen führen oder die Erfüllung der Aufgabe der Polizei beeinträchtigen könnte. Wer diese Verhaltenspflichten verletzt, wird mit Busse bestraft. Die Sicherheitsdirektion kann Personen verbieten, im privaten Sicherheitsgewerbe tätig zu sein, wenn sie wegen eines Verbrechens oder Vergehens verurteilt worden sind, sie wiederholt gegen die Verhaltenspflichten verstossen haben oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung dies erfordert. Diese Regelungen sind aus dem Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1) unverändert ins Polizeigesetz überführt worden.

Am 2. März 2011 hat der Nationalrat die Motion von Max Chopard-Acklin betreffend Private Sicherheitsdienste, gesamtschweizerisch gleichwertiges Zulassungs- und Kontrollsystem (09.3480), angenommen. Der Ständerat hat die Motion hingegen am 8. Juni 2011 abgelehnt. Die Motion verlangte, dass der Bundesrat in Absprache mit den Kantonen dem Parlament Massnahmen vorschlägt, wie für private Anbieter von Dienstleistungen im Sicherheitsbereich ein gesamtschweizerisch gleichwertiges Zulassungs- und Kontrollsystem eingeführt werden kann. Die Zulassung sollte unter anderem an den Nachweis der Anbieter anknüpfen, über ein wirksames System der Selbstkontrolle und der Qualitätssicherung zu verfügen, das hohen Standards genügt. Auch der Bundesrat hatte die Motion abgelehnt. Er hatte zwar eine Harmonisierung der kantonalen Regelungen als erforderlich erachtet, aber festgestellt, dass Gesetzgebungsarbeiten im Bund und die kantonalen Arbeiten an einem Konkordat darauf ausgerichtet seien, Mindeststandards durchzusetzen. Diese würden zu einer Harmonisierung des kantonalen Rechts und einer Angleichung von Bundesrecht und kantonalem Recht führen. Deshalb sei es nicht angezeigt, über den Bereich des Bundes hinaus gesetzgeberisch tätig zu werden. Aufgrund der Ablehnung der Motion im Ständerat ist eine Bundesregelung definitiv gescheitert.



2. Handlungsbedarf

Einige Kantone kennen heute keine Zulassungsregeln für private Sicherheitsunternehmen, andere sehr detaillierte. Das Binnenmarktgesetz (BGBM; SR 943.02) bewirkt, dass Sicherheitsunternehmen, die in einem Kanton zugelassen sind, ihre Dienstleistungen grundsätzlich ohne weitere Bewilligungsverfahren auch in allen anderen Kantonen erbringen dürfen. Dies gilt selbst dann, wenn die erste Zulassung in einem Kanton erfolgt, in dem keine Bewilligung erforderlich ist. Die kantonalen Unterschiede bezüglich Zulassung erweisen sich mit dem Binnenmarktgesetz zunehmend als stossend, weil die kantonalen Regelungen, die eine Zulassungsprüfung für Sicherheitsfirmen und ihre Mitarbeitenden vorsehen, unterlaufen werden können. Deshalb erarbeitete die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und –direktoren (KKJPD) auf der Grundlage des seit 1996 bestehenden Konkordats der Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) ein Konkordat, das allen Kantonen zum Beitritt offen steht. Der Konkordatsentwurf der KKJPD wurde den Kantonen im Herbst 2008 und in einer überarbeiteten Fassung Anfang 2010 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der Regierungsrat begrüsst in seiner Stellungnahme vom 19. November 2008 (RRB Nr. 1785/2008) die Ausarbeitung eines Konkordats über die Sicherheitsunternehmen grundsätzlich, erachtete aber eine inhaltliche und rechtsetzungstechnische Überarbeitung als unumgänglich. Am 21. April 2010 teilte der Regierungsrat der KKJPD mit (RRB Nr. 612/2010), dass seine Kritik in wesentlichen Punkten aufgenommen worden sei und er den überarbeiteten Entwurf grundsätzlich in formaler und inhaltlicher Hinsicht begrüsse.

Die Herbstversammlung der KKJPD hat den Kantonen am 12. November 2010 empfohlen, innert zweier Jahre dem Konkordat der KKJPD vom 12. November 2010 oder dem Westschweizer Konkordat vom 18. Oktober 1996 beizutreten.

Der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) war in die Erarbeitung des KKJPD-Konkordats einbezogen und begrüsst diese Lösung.

Dem CLDJP-Konkordat vom 18. Oktober 1996 gehören die Kantone FR, GE, JU, NE, VD und VS an. Alle Deutschschweizer Kantone haben die Absicht erklärt, dem KKJPD-Konkordat beizutreten bzw. haben den Beitritt bereits in die Wege geleitet. Trotz einiger Unterschiede weisen beide Konkordate ein ähnliches Regelungsniveau auf. Beide Konkordate tragen zu einer angemessenen Kontrolle privater Sicherheitsunternehmen bei.

Da alle Deutschschweizer Kantone dem KKJPD-Konkordat beitreten wollen, ist es naheliegend, dass auch der Kanton Zürich dem KKJPD-Konkordat beitrifft.



3. Das Konkordat der KKJPD

Das Konkordat regelt das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private und schafft eine Bewilligungspflicht. Das Konkordat unterscheidet zwischen der persönlichen Berufsausübungsbewilligung der Sicherheitsangestellten, der persönlichen Bewilligung für das Führen eines Sicherheitsunternehmens und der Betriebsbewilligung eines Unternehmens. Zudem ist auch der Einsatz von Dienststunden bewilligungspflichtig. Im internationalen und interkantonalen Umfeld ist wichtig, dass sich die Bewilligungspflicht nicht nur auf Sicherheitsunternehmen, sondern auch auf deren Zweigniederlassungen erstreckt.

Wer die Bewilligung als Sicherheitsangestellte oder -angestellter erhalten will, muss die im Konkordat genannten persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Zudem muss eine theoretische Grundausbildung mit Abschlussprüfung erfolgreich absolviert werden. Ebenso wie die Sicherheitsangestellten müssen auch Personen, die ein Sicherheitsunternehmen führen wollen, persönliche Voraussetzungen erfüllen und eine theoretische Grundausbildung mit Abschlussprüfung erfolgreich absolvieren. Diese theoretische Grundausbildung weicht von jener der Sicherheitsangestellten ab und bezieht sich auf das Führen eines Sicherheitsunternehmens. Für den Erhalt einer Betriebsbewilligung ist eine Betriebshaftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme von mindestens 3 Mio. Franken nötig. Zudem muss das Sicherheitsunternehmen dafür sorgen, dass das Personal sorgfältig und entsprechend dem jeweiligen Einsatzbereich (Zutrittskontrollen, Objektschutz, Werttransporte usw.) ausgebildet und regelmässig weitergebildet wird. Die Bewilligungspflicht für den Einsatz von Dienststunden ist aus Sicherheitsgründen unerlässlich. Zahlreiche Sicherheitsangestellte setzen Hunde ein, um ihre Aufgaben erfolgreich zu erfüllen. Die Öffentlichkeit im Allgemeinen und insbesondere Personen, die den Sicherheitsangestellten gegenüberstehen, sind vor Hundeangriffen zu schützen.

Am Ende des Bewilligungsverfahrens stehen die Erteilung der Bewilligung und das Ausstellen eines amtlichen Legitimationsausweises. Der Legitimationsausweis ist auf Verlangen vorzuweisen, ausser dies ist nicht praktikabel oder gefährdet die Sicherheit der Angestellten. Die Erscheinung von Sicherheitsunternehmen und ihrer Angestellten in der Öffentlichkeit darf zu keiner Verwechslung mit staatlichen Behörden und Institutionen Anlass geben.

Eine in einem Konkordatskanton erteilte Bewilligung gilt für das ganze Konkordatsgebiet. Die Bewilligung ist drei Jahre gültig. Sie wird entzogen, wenn die Voraussetzungen zur



Bewilligungserteilung nicht mehr gegeben sind. Für die Behandlung der Bewilligungsgesuche sind kostendeckende Gebühren zu entrichten.

Die zentralen Aufgaben und Kompetenzen betreffend das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen liegen bei der KKJPD. Sie bezeichnet die Mitglieder der Konkordatskommission sowie deren Sekretariat und beschliesst das Ausführungsrecht zum Konkordat.

Die Konkordatskommission besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Polizeikonkordate sowie jener der beiden Kantone, die keinem Polizeikonkordat angehören (Zürich und Tessin). Die Kommission beantragt Ausführungsrecht, erlässt Empfehlungen und informiert die KKJPD periodisch über die Umsetzung des Konkordats. Sie wird eine Liste der Gegenstände erstellen, die bei der allgemeinen Ausrüstung verboten sind (Negativliste) und beaufsichtigt die Branchenorganisationen, soweit diese Aufgaben nach dem Konkordat erfüllen. Weiter führt die Konkordatskommission eine Liste über erteilte Bewilligungen. Dabei wird der Datenschutz durch folgende Massnahmen gewährleistet:

- Die Liste beschränkt sich auf die für ihren Zweck notwendigen Daten: Personalien der Bewilligungsinhaberin oder des -inhabers und Laufzeit der Bewilligung.
- Die Daten dürfen nur für die Überprüfung der Echtheit und der Richtigkeit von sich im Umlauf befindenden Legitimationsausweisen verwendet werden.
- Auskunft über Daten wird nur auf Anfrage und nur im Einzelfall erteilt.
- Wer Auskunft über Daten will, muss eine direkte Betroffenheit aufweisen.
- Die Daten werden ein Jahr nach Ablauf einer Bewilligung gelöscht.

Weiter führt die Konkordatskommission eine Liste über Personen mit abgelehnter Bewilligung oder gegen die eine Sanktion ausgesprochen wurde. Die Daten dienen der Durchsetzung negativer Entscheide und ausgesprochener Sanktionen. Der Datenschutz wird durch folgende Massnahmen gewährleistet:

- Die Liste beschränkt sich auf die für ihren Zweck notwendigen Daten: Personalien der betroffenen Person sowie Grund und Art der getroffenen Massnahme.
- Die Daten dürfen nur für die Durchsetzung negativer Entscheide und ausgesprochener Sanktionen sowie in Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1 Bst. e des Konkordates verwendet werden.
- Auskunft über Daten wird nur gegenüber den Bewilligungsbehörden erteilt.
- Die Daten werden vier Jahre nach ihrer Eintragung gelöscht.

Den Branchenorganisationen können folgende Aufgaben übertragen werden:

- Theoretische Grundausbildung einschliesslich Abnahme der Prüfung.



- Zusammentragen der erforderlichen Unterlagen für ein Bewilligungsgesuch einschliesslich Überprüfung der Vollständigkeit der Unterlagen.
- Inkasso der Bewilligungsgebühr: Grundsätzlich erheben die Kantone Gebühren für das ganze Bewilligungsverfahren (Art. 7 Abs. 3 Konkordat). Das Inkasso kann jedoch zusammen mit anderen Aufgaben an Branchenorganisationen übertragen werden. In diesem Fall verlangen die Branchenorganisationen von den gesuchstellenden Personen einen Betrag, der sowohl den Aufwand der kantonalen Bewilligungsbehörde als auch den eigenen administrativen Aufwand (theoretische Grundausbildung und Zusammentragen der erforderlichen Unterlagen) deckt. Die Branchenorganisationen überweisen davon den Betrag der kantonalen Gebühr an die zuständige Bewilligungsbehörde.
- Herstellung des Legitimationsausweises einschliesslich Versenden an die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber.

Das Konkordat umschreibt die strafrechtlichen Konsequenzen, die eine Widerhandlung gegen gewisse Konkordatsbestimmungen haben kann.

Das Konkordat tritt in Kraft, sobald fünf Kantone beigetreten und die Vorbereitungen für den Vollzug abgeschlossen sind, d.h. sobald das Ausführungsrecht und die Empfehlungen erlassen worden sind. Die KKJPD geht davon aus, dass das Konkordat auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten kann. Als Übergangsbestimmung ist vorgesehen, dass die erforderlichen Bewilligungen innerhalb von zwei Jahren eingeholt werden müssen.

4. Vernehmlassungsentwurf

a. Beitritt zum Konkordat (§ 1)

Art. 48 der Bundesverfassung (BV, SR 101) erlaubt den Kantonen den Abschluss von Verträgen, wobei der Gegenstand solcher Vereinbarungen in die Zuständigkeit der Kantone fallen muss. Nachdem für die Wahrung der inneren Sicherheit im Wesentlichen die Kantone zuständig sind, ist die Festlegung von Zulassungsregeln für private Sicherheitsunternehmen im Rahmen eines Konkordats verfassungskonform.

Die Regelungen des Konkordats und das Ausführungsrecht der Konkordatskommission (Art. 17 Abs. 1) haben unmittelbar rechtsetzenden Charakter. Es handelt sich um generell-abstrakte Regelungen, die Privatpersonen und Unternehmen, die rechtsanwendenden Organe der am Konkordat beteiligten Kantone sowie die Konkordatskommission direkt berechtigen und verpflichten. Da neu eine Bewilligungspflicht für Sicherheitsangestellte, das



Führen eines Sicherheitsunternehmens, den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens sowie den Einsatz von Diensthunden eingeführt wird, besteht das Erfordernis einer formell-gesetzlichen Regelung. Diese Anforderung wird mit einem durch den Kantonsrat beschlossenen und dem fakultativen Referendum unterstehenden interkantonalen Vertrag erfüllt. Die Voraussetzung für ein obligatorisches Referendum wäre dann gegeben, wenn der Regelungsinhalt des interkantonalen Vertrags bei innerkantonomer Regelung in die Verfassung aufzunehmen wäre (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, N 22 zu Art. 32). Dies ist beim vorliegenden Konkordat nicht der Fall. Der Kantonsrat kann das Konkordat genehmigen oder ablehnen, wogegen er auf die Ausgestaltung keinen Einfluss nehmen kann.

Der Beschluss über den Beitritt zum Konkordat findet sich in § 1 des Beitrittsgesetzes.

b. Ergänzende Regelungen (§§ 2 bis 4)

Vorab ist festzuhalten, dass das kantonale Ausführungsrecht im jetzigen Zeitpunkt nicht abschliessend geregelt werden kann, weil das Ausführungsrecht des Konkordats und die entsprechenden Empfehlungen noch nicht bekannt sind. Diese werden von der Konkordatskommission erarbeitet, die erst eingesetzt werden kann, wenn die Beitrittserklärungen der Kantone vorliegen. Deshalb sollen jetzt erst jene Regelungen getroffen werden, die mit dem heutigen Kenntnisstand klar formuliert werden können. Es ist jedoch davon auszugehen, dass weitere Regelungen auf formell-gesetzlicher Ebene nötig werden.

Mit dem Beitritt zum Konkordat abzuwarten, bis das Ausführungsrecht erlassen worden ist, ist nicht zweckmässig, weil der Kanton Zürich in diesem Fall nicht direkt Einfluss auf das Ausführungsrecht und die Empfehlungen nehmen kann.

§ 2 Zuständigkeit

In § 2 wird festgelegt, dass der Kanton für den Vollzug des Beitrittsgesetzes und des Konkordats zuständig ist. Die Bewilligungen sollen zentral von einer Stelle erteilt werden. Voraussichtlich wird die Bewilligungsbehörde bei der Sicherheitsdirektion angesiedelt werden.



§ 3 Ausführungsrecht

Der Regierungsrat kann die Empfehlungen der Konkordatskommission gemäss Art. 17 Abs. 2 des Konkordats für anwendbar erklären und in begründeten Fällen ergänzende oder abweichende Bestimmungen erlassen. Je nach inhaltlicher Bedeutung der Empfehlungen wird davon ausgegangen, dass diesbezüglich weitere Regelungen auf Gesetzesstufe nötig sein werden, beispielsweise in Bezug auf die Gebührenhöhe (Art. 17 Abs. 2 lit. c) und die Dauer der Ausbildung (Art. 17 Abs. 2 lit. e). Diese Bestimmungen können aber wie dargelegt im jetzigen Zeitpunkt nicht formuliert werden, weil das Ausführungsrecht und insbesondere die Empfehlungen noch nicht bekannt sind.

§ 4 Änderung des Polizeigesetzes

§ 49: Die heutige Regelung über private Sicherheitsdienste wird mit dem Inkrafttreten zum Konkordat obsolet und muss aufgehoben werden.

Damit besteht der 6. Abschnitt nur noch aus § 50, private Alarmanlagen. Entsprechend soll der Titel vor § 50 angepasst werden.

c. Inkrafttreten

Das Gesetz soll auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Konkordats in Kraft gesetzt werden. Das Konkordat wird gemäss Art. 21 in Kraft gesetzt, sobald ihm fünf Kantone beigetreten sind und die Vorbereitungen für den Vollzug abgeschlossen sind. Wann das Konkordat in Kraft treten kann, ist noch unklar, weil vor dem Inkrafttreten das Ausführungsrecht und die Empfehlungen vorliegen müssen. Diese werden von der Konkordatskommission ausgearbeitet bzw. beschlossen, die frühestens im Frühjahr 2013 eingesetzt werden kann, wenn bekannt ist, welche Kantone dem Konkordat beitreten. Die KKJPD rechnet mit einem Inkrafttreten des Konkordats am 1. Januar 2016.

Damit der Kanton Zürich den Beitritt zum Konkordat erklären und Einsitz in die Konkordatskommission nehmen kann, muss das Beitrittsgesetz rechtskräftig beschlossen sein.



5. Finanzielle und personelle Folgen

Der paritätischen Aufsichtskommission Sicherheit, die für die Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrages für den Bereich Sicherheitsdienstleistungen zuständig ist, sind für 2009 im Kanton Zürich 156 Sicherheitsdienstleistungsunternehmen bekannt. Davon beschäftigen 32 Unternehmen 3'215 Mitarbeitende. Die übrigen 124 Unternehmen beschäftigen weniger als zehn Mitarbeitende, wobei die genaue Anzahl nicht bekannt ist. Damit werden rund 160 Unternehmen im Kanton Zürich künftig neu Bewilligungen einholen müssen für gegen 4'000 Sicherheitsangestellte, das Führen und den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens sowie für den Einsatz von Diensthunden. Zusätzlich dürften einzelne Gastronomiebetriebe Bewilligungen für ihr Sicherheitspersonal (insbesondere Türsteher) einholen müssen, wenn diese nicht bei einem Sicherheitsunternehmen, sondern direkt beim Gastronomiebetrieb angestellt sind. Die Bewilligungsbehörden können sich administrativ durch die von der Konkordatskommission bezeichneten Branchenorganisationen unterstützen lassen (Art. 7 Abs. 5 Konkordat). Die Konkordatskommission legt den Umfang und die Modalitäten der administrativen Unterstützung der Bewilligungsbehörden durch die Branchenorganisationen fest. Da das Ausführungsrecht und die Empfehlungen zum Konkordat noch nicht vorliegen, können die personellen Konsequenzen noch nicht abschliessend abgeschätzt werden. Die gemäss Art. 7 Abs. 3 des Konkordats zu entrichtenden Gebühren haben aber den personellen Mehraufwand zu decken. Gemäss Art. 17 Abs. 2 lit. c des Konkordats erlässt die Konkordatskommission Empfehlungen über die für das Bewilligungsverfahren zu entrichtenden Gebühren. Diese Gebühren decken den Aufwand für die an die Branchenorganisationen delegierten Aufgaben sowie den Aufwand der Bewilligungsbehörde.

6. Regulierungsfolgeabschätzung

Das Gesetz über die administrative Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntIG; LS 930.1) sowie die dazugehörige Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (EntIV; LS 930.11) sind am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Die in § 4 EntIG vorgesehenen Richtlinien für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung, die sich im Detail mit dem Prüfverfahren und den zu prüfenden Punkten befassen werden, sind zurzeit in Erarbeitung.

Mit den neuen Bewilligungspflichten entsteht den privaten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen eine zusätzliche administrative Belastung. Ihnen



werden auch Pflichten im Bereich der Ausbildungsanforderungen und der Betriebshaftpflichtversicherung auferlegt (Art. 5 des Konkordats). Betroffen sind rund 160 Unternehmen im Kanton Zürich mit gegen 4000 Angestellten. Die Unternehmen werden Bewilligungen einholen müssen für alle Sicherheitsangestellte, das Führen und den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens sowie für den Einsatz von Diensthunden. Die Bewilligungen sind drei Jahre gültig. Die Konkordatskommission erlässt Empfehlungen unter anderem über die erforderlichen Unterlagen zum Bewilligungsgesuch. Vorgesehen ist ein einfaches und rasches Verfahren. Alle Gesuchsunterlagen werden auch elektronisch verfügbar sein. Der genaue Ablauf des Bewilligungsverfahrens und damit der konkrete Aufwand für die Unternehmen wird sich aber erst zeigen, wenn das Ausführungsrecht und die Richtlinien zum Konkordat vorliegen. Weil im Kanton Zürich rund 160 Unternehmen betroffen sind, ist es wichtig, dass der Kanton dem Konkordat rasch beitrifft, Mitglied der Konkordatskommission wird und so Einfluss auf das Ausführungsrecht und die Richtlinien nehmen kann. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen, die heute ihre Aufgaben seriös ausführen, bereits jene Standards erfüllen, um die künftig nötigen Bewilligungen zu erhalten.

Mit dem Konkordat soll die Marktzulassung privater Sicherheitsunternehmen, die jetzt in den Kantonen unterschiedlich oder gar nicht geregelt ist, vereinheitlicht werden. Das Ziel ist es, zu verhindern, dass für den Marktzutritt eines Sicherheitsunternehmens die Kriterien des Kantons mit den tiefsten Anforderungen massgebend sind, weil nach dem Binnenmarktgesetz ein Unternehmen, die in einem Schweizer Kanton zugelassen ist, grundsätzlich in allen Kantonen tätig sein darf. Dieses Ziel wird nur mit dem Beitritt zu einem der beiden Konkordate erreicht. Die für die Unternehmen zu erwartende administrative Belastung steht in einem vernünftigen Verhältnis zu dem von der Regelung verfolgten Zweck. Der VSSU war von Anfang an bei der Erarbeitung des Konkordats einbezogen und begrüsst die vorgesehene Vereinheitlichung.