



Kantonsratsbeschluss

betreffend den Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 und die entsprechende Anpassung des Polizeigesetzes

Bericht und Antrag der Konkordatskommission
vom 10. Mai 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die oben erwähnte Vorlage am 10. Mai 2012 beraten. An der Sitzung nahmen von der Sicherheitsdirektion Herr Regierungsrat Beat Villiger und Herr Albert Rüetschi teil. Das Protokoll führte Frau Rita Weiss Schregenberger.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. **In Kürze**
2. **Ausgangslage**
3. **Fragestellungen**
4. **Eintretensdebatte**
5. **Detailberatung**
6. **Schlussabstimmung**
7. **Antrag**

Anhang: Einspracheverfahren April 2012 – Mai 2012

1. In Kürze

Eintretensabstimmungen

- Vorlage 2116.2 - 13994
Die anwesenden fünf Kommissionsmitglieder beschlossen mit 3:1 Stimmen bei einer Enthaltung Eintreten auf die Vorlage.
- Vorlage 2116.3 - 13995
Als Folge des Eintretens auf die Vorlage 2116.2 - 13994 wurde einstimmig auf die Vorlage 2116.3 - 13995 eingetreten.

Detailberatung

In der Detailberatung zu den Vorlagen 2116.2 - 13994 und 2116.3 - 13995 wurden keine Anträge gestellt.

Schlussabstimmungen

- Vorlage 2116.2 - 13994
Die Kommission stimmte mit 3:1 Stimmen bei einer Enthaltung der Vorlage zu.
- Vorlage 2116.3 - 13995
Als Folge der mehrheitlichen Zustimmung zur Vorlage 2116.2 - 13994 wurde der Vorlage 2116.3 - 13995 einstimmig zugestimmt.

2. Ausgangslage

Kerninhalt des Konkordates

- Private Sicherheitsunternehmen und deren Angestellte sollen neu einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Damit soll eine schweizweit einheitliche Marktzulassung erzielt werden.
- Aktuell verfügen einige Kantone über sehr detaillierte gesetzliche Zulassungsregeln, andere (dazu gehört der Kanton Zug) kennen keine entsprechenden Regelungen.
- Aufgrund des Binnenmarktgesetzes können Sicherheitsunternehmen, die in irgendeinem Kanton zugelassen sind, ihre Dienstleistungen grundsätzlich ohne Bewilligungsverfahren in allen anderen Kantonen erbringen.
- Faktisch können so Anforderungen, die in einem Kanton gestellt werden, umgangen werden, indem Unternehmen aus einem Kanton heraus tätig werden, der keine speziellen Anforderungen kennt.
- Nach Ansicht der KKJPD ist eine Rechtsvereinheitlichung der einzige Weg um zu verhindern, dass existierende kantonale Regelungen unterlaufen werden.
- Dieses Ziel soll erreicht werden, indem alle Kantone entweder dem schon bestehenden Westschweizer CLDJP-Konkordat oder dem vorliegend zur Diskussion stehenden Deutschschweizer KKJPD-Konkordat beitreten.

Situation in den einzelnen Kantonen (Stand per 10.5.2012, gemäss Informationen der Sicherheitsdirektion)

Dem Westschweizer CLDJP-Konkordat gehören die Kantone FR, VD, VS NE, GE und JU an.

Dem vorliegenden KKJPD-Konkordat haben bisher die Kantone AI (einstimmiger Beschluss des Kantonsrates) und SO (Kantonsrat und Volksabstimmung [78 % Ja-Stimmen]) zugestimmt.

Der Kantonsrat des Kantons SZ lehnte den Beitritt zum KKJPD-Konkordat am 25. April 2012 ab.

In den anderen Kantonen laufen die Ratifikationsverfahren.

Bisheriger Einbezug der Konkordatskommission

Die Konkordatskommission hat an Sitzungen am 2. Februar 2006, am 27. Oktober 2008 und am 4. März 2010 im Rahmen des zweistufigen Verfahrens über Vernehmlassungsentwürfe in dieser Angelegenheit diskutiert. An der Sitzung vom 2. Februar 2006 war das Westschweizer Konkordat, an den beiden anderen Sitzungen das KKJPD-Konkordat traktandiert.

3. Fragestellungen

An der Sitzung wurden zu verschiedenen Themenbereichen Fragen gestellt. Im Vorfeld zur Sitzung hatte der Kommissionspräsident zudem der Sicherheitsdirektion verschiedene Fragen gestellt. Die schriftlichen Antworten lagen uns bei der Beratung vor. Nachfolgend eine Auswahl von Fragestellungen mit Antworten der Sicherheitsdirektion.

Warum braucht der Kanton Zug dieses Konkordat?

Die Erforderlichkeit einer Regulierung ist sowohl in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP), der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) als auch im grössten Branchenverband "Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen" (VSSU) seit Jahren anerkannt und unbestritten. Aus diesem Grund haben die Westschweizer Kantone bereits im Jahr 1996 das Konkordat über die Sicherheitsunternehmen vom 18. Oktober 1996 beschlossen und haben auch die KKPKS und der VSSU entsprechenden Musterbestimmungen erlassen. Der vorliegend betroffene Gesetzgebungsbereich „Innere Sicherheit“ fällt hauptsächlich in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone. Da somit auf Bundesebene in absehbarer Zeit keine schweizweit einheitlichen Regeln geschaffen werden, hat die KKJPD beschlossen, den Kantonen das vorliegende Konkordat zur Ratifizierung zu empfehlen, damit sowohl für innerkantonale als auch für ausserkantonale und insbesondere auch für aussernationale Anbieter die gleichen Anforderungen gelten. Private Sicherheitsdienstleistungen können unmittelbar Persönlichkeitsrechte wie etwa die persönliche Freiheit oder die Versammlungsfreiheit tangieren. Dass derartige Tätigkeiten aus diesem Grund nicht von unqualifiziertem Personal ausgeübt werden sollte, leuchtet ein. Auslöser für die Ausarbeitung des Konkordats war nicht ein einzelner Anlass oder Vorfall, sondern die politische Überzeugung der Beteiligten, dass die privaten Sicherheitsdienstleistungen einer angemessenen Regulierung bedürfen. Dass das Konkordat seine volle geplante Wirkung nur dann entfalten kann, wenn sämtliche Kantone einem der beiden Konkordate beitreten, wurde im Bericht und Antrag des Regierungsrates bereits dargelegt.

Welchen Nutzen zieht der Kanton Zug und seine Bevölkerung aus einer Mitwirkung im Konkordat?

Der Kanton Zug und seine Bevölkerung profitieren insofern aus der Mitwirkung bei dem Konkordat, als mit dem Beitritt aller Kantone zu einem der beiden Konkordate sichergestellt werden kann, dass auf dem Kantonsgebiet des Kantons Zug nurmehr professionell ausgebildete Sicherheitsangestellte Sicherheitsdienstleistungen vornehmen werden. Zudem wird damit sichergestellt, dass nur Sicherheitsunternehmen im Kanton Zug operativ tätig werden können, die einen angemessenen Versicherungsschutz aufweisen. Dem Konkordat kommt sodann eine "Label-Funktion" zu, indem die Sicherheitsunternehmen der Konkordatskantone gegen aussen ausweisen können, dass sie ausschliesslich gut ausgebildetes Personal beschäftigen und zudem angemessen versichert sind.

Welche Kompetenzen gibt der Kanton Zug mit dem Beitritt zum Konkordat ab?

Der Kanton Zug gibt insofern eine Kompetenz ab, als die Sicherheitsdienstleistungen neu auch auf seinem Kantonsgebiet durch das vorliegende Konkordat reguliert werden. Das Konkordat kann allerdings jederzeit mit einer Frist von zwölf Monaten auf Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden (Art. 21 Abs. 2).

Stärkt der Beitritt zum Konkordat die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmen mit Sitz im Kanton Zug?

Davon kann ausgegangen werden: Gemäss geltendem Recht dürfen alle Personen aus der Schweiz, aus den EU- und den EFTA-Ländern unbesehen ihrer Ausbildung im Kanton Zug als Sicherheitsangestellte tätig sein. Es kann davon ausgegangen werden, dass Zuger Sicherheitsunternehmen bereits heute eine gewisse Grundausbildung bzw. einschlägiges Grundwissen vermitteln oder von ihren Sicherheitsangestellten voraussetzen. Dies ist insbesondere bei aus dem Ausland aus in der Schweiz tätigen Sicherheitsunternehmungen bzw. Sicherheitsangestellten nicht unbedingt der Fall, weshalb die vorgeschlagene Regulierung eine Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der hier ansässigen Unternehmen darstellt, indem sie vor unqualifizierter Konkurrenz geschützt werden bzw. indem 'schwarzen Schafen' der Marktzugang in Zukunft verwehrt sein wird.

Ergibt sich mit dem Konkordat nicht eine Einschränkung der Gewerbefreiheit?

Die Einführung der Bewilligungspflicht bringt eine gewisse Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit mit sich, indem die Bewilligungen erstens gebührenpflichtig und zweitens an gewisse Bedingungen (persönliche und fachliche Voraussetzungen) gebunden sind. Bei der Bewilligung handelt es sich um eine Polizeierlaubnis, mit der festgestellt wird, dass die betreffenden Personen und Unternehmungen im konkreten Fall befähigt sind, die altrechtlich wie neurechtlich erlaubten Dienstleistungen zu erbringen. Die politische Wertung dieses Eingriffs obliegt dem Parlament. Die Bewilligungspflicht rechtfertigt sich dadurch, dass private Sicherheitsdienstleistungen regelmässig Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger tangieren. Das Ziel des Konkordats ist die Qualitätssteigerung der auf dem Markt erbrachten Leistungen, wobei der administrative Aufwand möglichst gering gehalten werden soll.

Wie ist die Haltung der Zuger Polizei zum vorgeschlagenen Konkordat?

Wie ist die Kontrolle des Konkordates durch die Zuger Polizei vorgesehen?

Die Zuger Polizei erachtete die Vorlage in ihrem Mitbericht vom 5. Februar 2010 als "sehr gut, sowohl die einzelnen Konkordatsbestimmungen als auch die erläuternden Ausführungen der KKJPD". Im Mitbericht vom 11. Januar 2012 bekräftigte sie diese Haltung, wobei sie betonte, dass sie nicht die Führung einer allfälligen zentralschweizerischen Bewilligungsinstanz übernehmen wolle und auch kein Mitglied der ZUPO als Vertretung des Zentralschweizer Polizeikonkordats in die Konkordatskommission stellen wolle.

Die Prüfung der Frage, ob ausschliesslich Sicherheitsdienstleistende tätig sind, die auch über die entsprechende Bewilligung verfügen, wird nur im Rahmen der ohnehin durchgeführten Polizeistreifen oder aber auf entsprechende Anzeige hin durchgeführt werden. Es sind keine systematischen Kontrollen der Sicherheitsdienstleistungsunternehmen vorgesehen; die Polizei wird nur gestützt auf entsprechende Hinweise bzw. gestützt auf konkret auftauchende Unstimmigkeiten hin reagieren.

Was hat der Nichtbeitritt des Kantons Schwyz für konkrete Auswirkungen?

Der Nichtbeitritt des Kantons Schwyz hat zur Folge, dass im Kanton Schwyz domizilierte Sicherheitsunternehmen auch weiterhin keine Bewilligung benötigen. Sie und ihr Personal, dürfen sodann ihre Sicherheitsdienstleistungen auch in Konkordatskantonen anbieten. Es ist zu hoffen, dass der Kanton Schwyz gestützt auf den Beitritt aller anderen Kantone zu einem späteren Zeitpunkt auf seinen Entscheid zurückkommt und dem Konkordat ebenfalls beitrifft.

Im Konkordatstext ist nur sehr allgemein geregelt, wie die Bestimmungen konkret umgesetzt werden sollen. Kaufen wir nicht die „Katze im Sack“?

Das Konkordat regelt die Umsetzung in allgemeiner Art und Weise. Bezüglich des Ausführungsrechts ist generell zu unterscheiden: Hinsichtlich Art. 17 Abs. 1 erlässt dieses die KKJPD, hinsichtlich Art. 17 Abs. 2 haben die Kantone (gestützt auf die Empfehlungen der Konkordatskommission) diesbezügliche Verordnungsbestimmungen zu erlassen. Bei der Umsetzung wird gestützt auf Art. 18 der Branchenorganisation eine wichtige Rolle zukommen.

Beispiele:

- a) Theoretische Grundausbildung: Gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. c beantragt die Konkordatskommission der KKJPD den Erlass von Ausführungsrecht über den Inhalt der theoretischen Grundausbildung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c. Die Festlegung erfolgt demgemäss durch einen Beschluss der KKJPD.
- b) Weiterbildung: Die Konkordatskommission erlässt diesbezüglich Empfehlungen über Inhalt und Umfang der Weiterbildung von Sicherheitsangestellten (Art. 17 Abs. 2 Bst. e, Art. 11). Die normative Festlegung der detaillierten Ziele, Inhalte etc. der Weiterbildung werden - soweit erforderlich - die Kantone auf dem Verordnungsweg vornehmen.
- c) Gebühren: Art. 17 Abs. 2 Bst. c sieht vor, dass die Konkordatskommission für die einheitliche Gebührenhöhe in den Kantonen Empfehlungen erlässt. Die Pauschalierung von Gebühren bedingt schon für sich eine gewisse Verallgemeinerung. Letztlich wird ein "einfacher" Gesuchsteller einen Teil seiner Gebühren auch für die Gebühren eines "komplizierten Falles" entrichten. Im interkantonalen Vergleich wird sich eine sachgerechte Lösung finden.

Der Zeitplan der KKJPD sieht vor, dass während dem jetzt laufenden Ratifikationsprozess auf der Fachebene das Ausführungsrecht und die Empfehlungen erarbeitet werden, welche dann der Konkordatskommission vorgelegt werden.

Gibt es für den Kanton Zug keine Alternative zum Konkordat?

Grundsätzlich könnte der Kanton Zug statt dem Konkordat ein eigenes (separates) Gesetz schaffen oder die Thematik im Polizeigesetz regeln. Der Vorteil der Konkordatslösung besteht darin, dass mit ihr schweizweit eine weitestgehend einheitliche Regulierung erfolgt. Ein Vorteil einer eigenständigen Regelung für den Kanton Zug - sei es im Polizeigesetz, sei es in einem separaten kantonalen Gesetz - ist nicht ersichtlich. Nachteilig wäre in diesem Fall jedenfalls der Aufwand für die Erarbeitung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen zu werten sowie die Gefahr, dass der Kantonsrat Abweichungen von der Konkordatslösung beschliessen würde, was die angestrebte Einheitlichkeit zunichte machen würde.

4. Eintretensdebatte

Zu Beginn der Eintretensdebatte informierte der Kommissionspräsident darüber, dass er mit dem Geschäftsleiter des Branchenverbandes VSSU unmittelbar vor der Sitzung telefonischen Kontakt aufgenommen hatte. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der Ablehnung des Konkordates im Kanton Schwyz. Die Kommission wurde über den Inhalt des Gesprächs in zusammenfassender Form informiert und zeigte sich mit diesem Vorgehen einverstanden.

Die diskutierten Standpunkte für oder gegen ein Eintreten können wie folgt zusammengefasst werden:

Für Eintreten

- Private Sicherheitsdienstleistungen können unmittelbar Persönlichkeitsrechte (z.B. persönliche Freiheit, Versammlungsfreiheit) tangieren. Solche Tätigkeiten sollen nur von fachgerecht ausgebildetem und entsprechend qualifiziertem Personal ausgeübt werden können.
- An die Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten werden zu Recht hohe Anforderungen gestellt. Es ist sachlich nicht korrekt, dass an „Private“, die im Rahmen ihrer erbrachten Sicherheitsdienstleistungen teilweise polizeiähnliche Funktionen wahrnehmen, gar keine Anforderungen gestellt werden.
- Die Bevölkerung profitiert, indem nunmehr professionell ausgebildete Sicherheitsangestellte Sicherheitsdienstleistungen vornehmen dürfen. Dies ist ein Qualitätsmerkmal, das sich insbesondere auch positiv auf das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung auswirken wird.
- Bereits heute im Kanton Zug ansässige private Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen, die qualitativ gute Arbeit leisten, profitieren vom Konkordat, indem unqualifizierter Konkurrenz der Marktzugang verwehrt sein wird.
- Der „Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen“ (VSSU), bei dessen Mitgliedern nach eigenen Angaben über 90 % der Personen, welche in der privaten Sicherheitsbranche arbeiten, angestellt sind, wünscht selber die staatliche Regulierung und unterstützt das Konkordat.
- Der Kanton Zug soll den vom Regierungsrat eingeschlagenen Weg trotz der Ablehnung im Kanton Schwyz weitergehen. Es ist nicht zielführend, die Abstimmungen in anderen Kantonen abzuwarten. Es soll selbstbewusst ein Zeichen gesetzt werden, dass eine schweizweite Lösung sinnvoll ist. Ebenfalls kann nur so sichergestellt werden, dass der Kanton Zug seine Interessen bei der Erarbeitung von Ausführungsrecht und Empfehlungen einbringen kann.
- Mit der Konkordatslösung kann verhindert werden, dass letztlich doch eine bundesrechtliche Lösung schweizweite Regelungen bringt und in kantonale Befugnisse eingreift.

Gegen Eintreten

- Das Konkordat hat insbesondere zwei Ziele: Verhinderung einer Bundeslösung und eine schweizweite Lösung für die Problematik der „Umgehung“ von kantonalen Zulassungsbeschränkungen aufgrund des Binnenmarktgesetzes. Mit dem Nichtbeitritt des Kantons Schwyz ist die schweizweite Lösung und damit eine wichtige Zielsetzung nicht mehr erreichbar. Es macht daher keinen Sinn mehr, am Konkordat festzuhalten.
- Das neue Konkordat führt auf Seiten der Sicherheitsunternehmen wie auf Seiten des Staates zu einem höheren administrativen Aufwand. Diese unnötige Bürokratie gilt es zu verhindern.

- Im Kanton Zug hat es bisher kaum Probleme gegeben mit der jetzigen Regelung. Es ist nicht einsichtig, warum daran etwas geändert werden soll.
- Letztlich sorgt der Wettbewerb dafür, dass „schwarze Schafe“ aus dem Markt gedrängt und Missbräuche minimiert werden.
- Die Branchenorganisation vertritt nicht zuletzt auch Eigeninteressen (Anbieter von Aus- und Weiterbildungsveranstaltungen, „staatlich unterstützte“ Marktberreinigung etc.).

Schliesslich beschloss die Kommission, mit 3:1 Stimmen bei einer Enthaltung auf die Vorlage 2116.2 - 13994 einzutreten. Als Folge dieses Eintretensentscheides wurde auf die Vorlage 2116.3 - 13995 mit 5:0 Stimmen eingetreten.

5. Detailberatung

Die eigentliche Detailberatung beschränkt sich bei Konkordaten bekanntlich auf den Kantonsratsbeschluss. Zu den einzelnen Artikeln eines Konkordates kann kein Beschluss gefasst werden. Politische Meinungsäusserungen zu einzelnen Artikeln des Konkordatstextes müssen aber möglich sein. Entsprechend hat die Konkordatskommission im Rahmen der Eintretensdebatte auch solche angebracht.

Zum Bericht und Antrag des Regierungsrates wurde festgestellt, dass die Tabelle auf Seite 7 falsch ist. Das Konkordat tritt gemäss dem regierungsrätlichen Bericht nicht vor dem 1. Juli 2014 in Kraft. Entsprechend ist der Eintrag in der Tabelle für das Jahr 2013 nicht korrekt.

Bei der Detailberatung zu den Vorlagen 2116.2 - 13994 und 2116.3 - 13995 wurden keine Anträge gestellt.

6. Schlussabstimmung

In der Schlussabstimmung wurde der Vorlage 2116.2 - 13994 mit 3:1 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Als Folge dieser Zustimmung zur Vorlage 2116.2 - 13994 wurde der Vorlage 2116.3 - 13995 mit 5:0 Stimmen zugestimmt.

7. Antrag

Die Konkordatskommission beantragt dem Kantonsrat, auf die Vorlagen Nr. 2116.2 - 13994 und 2116.3 - 13995 einzutreten und ihnen zuzustimmen.

Steinhausen, 10. Mai 2012

Freundliche Grüsse
Im Namen der Konkordatskommission

Der Präsident: Andreas Hausheer

Anhang: Einspracheverfahren April 2012 – Mai 2012

Im Kommissionsbericht vom 10. März 2011 zum KRB über die Auflösung des Konkordats betreffend die Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft (Vorlage 1991.3 - 13719) hat die Konkordatskommission angekündigt, im Rahmen ihrer Kommissionsberichte über erfolgte Einspracheverfahren zu informieren.

In der Zeitperiode April 2012 – Mai 2012 wurden folgende Einspracheverfahren durchgeführt:

Vereinbarung	Ergebnis des Einspracheverfahrens
Beitritt zur Arbeitsgemeinschaft ARGE Avanti (Verein ARGE AVANTI).	Kein Einspruch erhoben
Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen zur Harmonisierung der Polizeiinformatik in der Schweiz, unterzeichnet am 10. November 2011.	Kein Einspruch erhoben

Die Stellungnahme der Konkordatskommission beschränkt sich beim Einspracheverfahren auf die Frage, ob sie einverstanden ist, dass es sich jeweils um Verwaltungsvereinbarungen handelt, über die der Regierungsrat in eigener Kompetenz entscheiden kann. Daraus kann nicht das Einverständnis oder das Nichteinverständnis der Konkordatskommission zum eigentlichen Vereinbarungstext abgeleitet werden.