

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 21. August 2012

701

EINGANG GR 29. Aug. 2012			
GRG Nr.	12	BS 4	40

Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zum Konkordat der KKJPD über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft betreffend Beitritt des Kantons Thurgau zum Konkordat der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010.

I. Ausgangslage

Grundsätzlich fallen Staatsangehörige der 15 „alten“ EU-Staaten, die als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Selbständige oder Entsandte im Sicherheitsbereich in der Schweiz tätig werden, in den Anwendungsbereich des Freizügigkeitsabkommens (FZA; SR 0.142.112.681). Dieses Abkommen gilt auch für Staatsangehörige der 2004 und 2007 beigetretenen EU-Mitgliedstaaten (EU-10 sowie Rumänien und Bulgarien). Entsprechend kommen sie in den Genuss des im FZA enthaltenen Diskriminierungsverbots der Art. 2 FZA, Art. 9 Anhang I, Art. 15 Anhang I sowie Art. 19 Anhang I FZA.

Sowohl das FZA als auch das Protokoll dazu sehen das Recht der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung bis 90 Tage pro Jahr vor. Während diese Dienstleistungserbringung gegenüber den „alten“ 15 EU-Staaten seit dem 1. Juni 2004 generell nur noch an eine Meldepflicht gebunden ist, galt in Bezug auf die neuen EU-Mitgliedstaaten (ausser Zypern und Malta) für vier Branchen (Bauhaupt- und Nebengewerbe, Gartenbau, Reinigungs- sowie Schutz- und Sicherheitsgewerbe) bis zum 30. April 2011 der Vorbehalt des Inländervorrangs und der vorgängigen Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Zudem können für diese vier Branchen die bisherigen Qualifikationsvoraussetzungen von Art. 23 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) aufrecht erhalten werden. Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer der genannten Branchen unterstehen deshalb vorläufig weiterhin der

Bewilligungspflicht und nicht einer blossen Meldepflicht.

Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02) bewirkt, dass Sicherheitsunternehmen, die in einem Kanton zugelassen sind, ihre Dienstleistungen grundsätzlich ohne weiteres 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.

Eignungskriterien wie Fachausweise, Hundeführerkurse oder andere Ausbildungsnachweise, die sich auf die eigentliche praktische Tätigkeit beziehen, dürfen deshalb nicht verlangt werden, wenn eine Firma bereits in einem andern Kanton tätig ist.

Nur Kriterien, die persönliche Eigenschaften, Versicherungsfragen oder theoretisches Wissen betreffen, dürfen von jedem Kanton grundsätzlich neu geprüft werden. Darunter fallen beispielsweise der Aufenthaltsstatus, die Handlungs- und Zahlungsfähigkeit, der Leumund, die persönliche Eignung, der Abschluss einer Haftpflichtversicherung oder die Kenntnisse des anwendbaren Rechts. Hier kann der Zielkanton überprüfen, ob die im Herkunftskanton erbrachten Nachweise jenen des Zielkantons entsprechen. Allenfalls muss das Sicherheitsunternehmen die Erfüllung der Kriterien des Zielkantons nachweisen.

Ohne Konkordate können in der Schweiz aufgrund des Binnenmarktgesetzes alle kantonalen Regelungen unterlaufen werden, die eine Zulassungsprüfung für Sicherheitsfirmen und ihre Mitarbeiterinnen sowie Mitarbeiter vorsehen, weil sich eine Firma in einem Kanton ohne Bewilligungsverfahren voraussetzungsfrei jene Praxis erwerben kann, die sie in der Folge gegenüber allen andern Kantonen geltend machen kann. Eine Rechtsvereinheitlichung ist der einzige Weg zu verhindern, dass die existierenden kantonalen Regelungen wie beispielsweise diejenige im Kanton Thurgau (vgl. Verordnung des Regierungsrates über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten; RB 553.1) auf diese Weise unterlaufen werden können. Aus diesen Gründen hat die Herbstversammlung der KKJPD am 12. November 2010 den Kantonen empfohlen, innert zwei Jahren dem Konkordat der KKJPD vom 12. November 2010 oder dem Westschweizer Konkordat vom 18. Oktober 1996 beizutreten.

II. Vernehmlassungsverfahren

Mit Schreiben vom 4. September 2008 eröffnete die KKJPD ein erstes Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen zum Entwurf für ein Konkordat über die Sicherheitsunternehmen. Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 616 vom 4. August 2008 wurde die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission des Grossen Rates (GFK) zur Vernehmlassung eingeladen. Unter Einbezug der entsprechenden Stellungnahme hat sich der Regierungsrat am 18. November 2008 gegenüber der KKJPD geäußert. Nachdem innerhalb der KKJPD zu jenem Konkordatsentwurf keine Einigung erzielt werden konnte, musste das Konkordat grundlegend überarbeitet werden. Die KKJPD eröffnete deshalb mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 ein zweites Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen zu einem neuen Entwurf des Konkordats für private Sicherheitsleistungen. Auch dieser Entwurf wurde entsprechend dem erwähnten Regie-

rungsratsbeschluss vom 4. August 2008 der GFK zur Vernehmlassung unterbreitet. Die GFK stimmte dem Konkordat wiederum grundsätzlich zu. Der Regierungsrat stellte der KKJPD seine erneute Stellungnahme mit Schreiben vom 6. April 2010 zu. Schliesslich hat die KKJPD am 12. November 2010 dem vorliegenden Konkordatstext zugestimmt und ihn mit Brief vom 2. Februar 2011 zur Ratifikation in den Kantonen freigegeben.

III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Konkordates

Artikel 1

Das Konkordat regelt das Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Privatpersonen. Der zentrale Begriff „Sicherheitsdienstleistungen“ wird in Art. 3 definiert. Unter „Privaten“ werden nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure verstanden.

Artikel 2

Unter Ziffer I wurde dargelegt, dass das Binnenmarktgesetz und das Freizügigkeitsabkommen den kantonalen Spielraum einschränken, jedoch nicht völlig ausschliessen. Im Rahmen dieses beschränkten Spielraums können die Kantone für das Erteilen von Bewilligungen und hinsichtlich der Pflichten der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber sogar strengere Regelungen vorsehen.

Der in Art. 2 enthaltene Vorbehalt kantonalen Rechts gilt nicht für sämtliche Bestimmungen des Konkordatsentwurfs, sondern nur „für das Erteilen von Bewilligungen und hinsichtlich der Pflichten der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber“. Der Vorbehalt kantonalen Rechts beschränkt sich somit auf die Art. 5, 6 und 10 - 14 des Konkordats.

Artikel 3

Unter Sicherheitsdienstleistungen sind die unter Abs. 1 Bst. a genannten Tätigkeiten zu verstehen, unabhängig davon, ob sie im öffentlichen, halböffentlichen oder privaten Raum erbracht werden.

In den Ziff. 1 bis 8 werden die verschiedenen Sicherheitsdienstleistungen aufgezählt und mit Beispielen veranschaulicht. In den Beispielen zu Ziff. 1 sind auch die Türsteherinnen und Türsteher erwähnt. Die KKJPD hat am 16. November 2007 für den Bereich der Türsteherinnen und Türsteher Empfehlungen verabschiedet, die von der KKPKS erarbeitet wurden.

Diese Empfehlungen lauten wie folgt:

„Bei der Erteilung der für Veranstaltungen, Nachtlokale, Clubs, Discos etc. nötigen Bewilligungen versehen die zuständigen kantonalen oder kommunalen Behörden diese Bewilligungen mit der klaren Auflage, dass nur Angehörige offiziell zugelassener Sicherheitsunternehmen als „Türsteher“ eingesetzt werden dürfen. Sollte diese Auflage nicht eingehalten werden, wird die Bewilligung entzogen.“

Das Selbe gilt auch für Betriebe, denen eine Verlängerung der üblichen Öffnungszeiten zugestanden wird.“

Das Konkordat schafft mit der Bewilligungspflicht für Türsteherinnen und Türsteher die Voraussetzung dafür, dass die Gewerbebewilligungen für Veranstaltungen und Gastronomiebetriebe mit der Auflage versehen werden können, dass nur offiziell zugelassene Sicherheitsangestellte als Türsteherinnen und Türsteher eingesetzt werden dürfen.

Der Begriff der Sicherheitsdienstleistungen kann in Ausführungsbestimmungen zum Konkordat noch weiter konkretisiert werden (vgl. Art. 17 Abs. 1).

Die Begriffe „Sicherheitsangestellte“ und „Sicherheitsunternehmen“ gemäss Abs. 1 Bst. b und c knüpfen an die in Bst. a definierten Sicherheitsdienstleistungen an. Aus Bst. c ergibt sich zudem, dass die Rechtsform der Sicherheitsunternehmen (AG, Verein, einfache Gesellschaft, Einzelfirma etc.) irrelevant ist.

Der Anwendungsbereich des Konkordats ist auf zwei Seiten begrenzt. Einerseits greifen gewisse polizeiliche Tätigkeiten typischerweise so intensiv in die Rechtsstellung von Privatpersonen ein, dass sie aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols ausschliesslich durch die Polizei wahrgenommen werden sollen (siehe dazu die Ausführungen zu Art. 10). Diese Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Konkordats ergibt sich durch die abschliessende Aufzählung der zulässigen Sicherheitsdienstleistungen in Art. 3 Abs. 1 Bst. a. Andererseits sind gewisse Tätigkeiten typischerweise von so geringer Eingriffintensität, dass sie nicht den strengen Regelungen unterworfen sein sollten, die mit diesem Konkordat für die privaten Sicherheitsdienstleistungen geschaffen werden. Abs. 2 hält in diesem Sinne fest, dass Tätigkeiten von untergeordneter Bedeutung nicht als Sicherheitsdienstleistungen gelten und somit nicht Gegenstand des Konkordats bilden. Mit der Erwähnung von Verkehrsdiensten von untergeordneter Bedeutung wird garantiert, dass z. B. die in Art. 67 der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) erwähnten Schüler-, Werk- und Kadetten-Verkehrsdienste sowie der Strassenbaustellendienst nicht als Sicherheitsdienstleistungen gelten.

Artikel 4

Art. 4 Abs. 1 zählt die Tätigkeiten auf, wofür eine Bewilligung erforderlich ist. Das Konkordat unterscheidet zwischen der persönlichen Berufsausübungsbewilligung der Sicherheitsangestellten, der Bewilligung für das Führen eines Sicherheitsunternehmens und der Betriebsbewilligung eines Unternehmens. Zudem ist auch der Einsatz von Diensthunden bewilligungspflichtig. Im internationalen und interkantonalen Umfeld ist es wichtig, dass sich die Bewilligungspflicht nicht nur auf Sicherheitsunternehmen, sondern auch auf deren Zweigniederlassungen erstreckt. Das Konkordat verzichtet darauf, das Bestehen einer Zweigniederlassung an eine bestimmte Anzahl Sicherheitsangestellte zu knüpfen.

Abs. 2 dieser Bestimmung stellt klar, dass alle Sicherheitsangestellten in einem Sicherheitsunternehmen arbeiten müssen – auch Einmannbetriebe brauchen eine Bewilligung als Sicherheitsunternehmen.

Abs. 3 beinhaltet eine Ausnahmebestimmung für gewisse Sicherheitsdienstleistungen, die betriebsintern erbracht werden. Mit dieser Bestimmung wird verhindert, dass Personen, welche nur in geringem Umfang eine Sicherheitsaufgabe wahrnehmen, der Bewilligungspflicht unterliegen. Die Ausnahmen von der Bewilligungspflicht werden gemäss Art. 17 Abs. 1 Bst. b durch die KKJPD beschlossen.

Artikel 5

Wer die Bewilligung als Sicherheitsangestellte oder Sicherheitsangestellter erhalten will, muss die im Konkordat genannten persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Zudem muss eine theoretische Grundausbildung mit Abschlussprüfung erfolgreich absolviert werden. In Abs. 1 Bst. d wird eine einfache Regel zur Überprüfung des nicht kriminellen Vorlebens festgeschrieben. Bst. e erlaubt es, Erkenntnisse aus weiteren Quellen in den Bewilligungsentscheid einzubeziehen.

Weder das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) noch die VOSTRA-Verordnung (SR 331) enthalten eine rechtliche Grundlage dafür, dass die Bewilligungsbehörde bzw. die entsprechende Kantonspolizei zwecks Prüfung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung Einblick in das schweizerische Strafregister nehmen dürfen. Die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller kann mit einem Strafregisterauszug für Privatpersonen die in Abs. 1 Bst. d genannten Informationen liefern. Da sich der Strafregisterauszug für Privatpersonen auf Verurteilungen beschränkt und keine Angaben über hängige Strafverfahren enthält, ist die Bestimmung von Abs. 1 Bst. e wichtig. Diese Bestimmung erlaubt es den Bewilligungsbehörden, Polizeidatenbanken sowie die Liste gemäss Art. 17 Abs. 5 zu konsultieren. Damit entsteht ein umfassenderes Bild über das kriminelle Vorleben der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers.

Ebenso wie die Sicherheitsangestellten müssen auch Personen, die ein Sicherheitsunternehmen oder eine Zweigniederlassung führen wollen, persönliche Voraussetzungen erfüllen und eine theoretische Grundausbildung mit Abschlussprüfung erfolgreich absolvieren. Im Gegensatz zu Sicherheitsangestellten, bei welchen eine seit zwei Jahren vorliegende Aufenthaltsbewilligung genügt, wird bei Geschäftsführerinnen und -führern von Sicherheitsunternehmen als Minimum eine Niederlassungsbewilligung verlangt. Die theoretische Grundausbildung weicht von jener der Sicherheitsangestellten ab und bezieht sich auf das Führen eines Sicherheitsunternehmens.

Für den Erhalt einer Betriebsbewilligung ist gemäss Abs. 3 eine Betriebshaftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme von mindestens drei Millionen Franken nötig. Zudem muss das Sicherheitsunternehmen dafür sorgen, dass das Personal sorgfältig und entsprechend dem jeweiligen Einsatzbereich (Zutrittskontrollen, Objektschutz, Werttransporte, etc.) ausgebildet und regelmässig weitergebildet wird. Diese Aus- und Weiterbildungspflicht ist in Art. 11 festgeschrieben.

Artikel 6

Die Bewilligungspflicht für den Einsatz von Diensthunden hat sich in der Westschweiz

aus Sicherheitsgründen als unerlässlich erwiesen. 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. Der Prüfungsinhalt soll im Wesentlichen den von den Hundevereinen anerkannten Standardanforderungen entsprechen. Die Konkordatskommission erlässt Empfehlungen zum Prüfungsinhalt. Die Kantone regeln die Prüfungen. Sie können die Prüfungen an Private delegieren.

Artikel 7

Die Bewilligungen werden durch staatliche Stellen erteilt. Dabei erfolgt die Erteilung nicht durch ein Konkordatsgremium, sondern durch die einzelnen Kantone. Jeder Kanton, welcher dem Konkordat beigetreten ist, bezeichnet die in seinem Kanton zuständige Stelle (gemäss der geltenden Verordnung ist dies im Kanton Thurgau derzeit das Departement für Justiz und Sicherheit [DJS]). Die örtliche Zuständigkeit für das Bewilligungsverfahren richtet sich nach dem Wohnsitz der gesuchstellenden Person und nach dem Sitz des Unternehmens bzw. der Zweigniederlassung. Wohnsitz und Sitz müssen nicht zwingend im Konkordatsgebiet liegen (ein solches Erfordernis würde dem Freizügigkeitsabkommen Schweiz/EU widersprechen). Falls der Wohnsitz bzw. der Sitz ausserhalb des Konkordatsgebiets liegt, ist die Behörde an jenem Ort des Konkordatsgebiets zuständig, wo erstmals Sicherheitsdienstleistungen erbracht werden.

Art. 5 Abs. 1 Bst. d legt fest, dass die gesuchstellende Person keine im Strafregisterauszug erscheinende Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens aufweisen darf. Durch diese Angaben ist ein allfälliges kriminelles Vorleben der Person jedoch noch nicht vollständig abgebildet. Weil Sicherheitsunternehmen und -angestellte in einem sensiblen Bereich tätig sind, erlaubt Art. 5 Abs. 1 Bst. e den Beizug weiterer Quellen. Wenn die Bewilligungsbehörden zur Prüfung der Eignung Auskunft über polizeiliche Daten über die gesuchstellende Person verlangen, so müssen die Polizeistellen der Konkordatskantone aufgrund von Art. 7 Abs. 2 diese Auskunft erteilen.

Für die Behandlung der Bewilligungsgesuche sind gemäss Abs. 3 kostendeckende Gebühren zu entrichten. Art. 17 Abs. 2 Bst. c sieht vor, dass die Konkordatskommission für die einheitliche Gebührenhöhe in den Kantonen Empfehlungen erlässt.

Die Bewilligungsbehörden teilen nach Abs. 4 der Konkordatskommission sowohl die gutheissenden als auch die abschlägigen Entscheide betreffend Erteilung oder Verlängerung einer Bewilligung mit. Analoges gilt bei Sanktionen gemäss Art. 20. Die Konkordatskommission führt einerseits eine Liste über erteilte Bewilligungen (Art. 17 Abs. 4) und andererseits eine Liste über Personen mit abgelehnter Bewilligung oder gegen die eine Sanktion gemäss Art. 20 ausgesprochen wurde (Art. 17 Abs. 5).

Bei den Bewilligungsverfahren können sich die Bewilligungsbehörden gemäss Abs. 5 administrativ durch die von der Konkordatskommission bezeichneten Branchenorganisationen unterstützen lassen. Im Bereich der privaten Sicherheitsunternehmen und der Privatdetektive gibt es mehrere Branchenorganisationen. Die Konkordatskommission legt den Umfang und die Modalitäten der administrativen Unterstützung der Bewilli-

gungsbehörden durch die Branchenorganisationen fest (Art. 17 Abs. 2 Bst. d). Die Idee ist, dass die KKJPD auf Antrag der Konkordatskommission zwar den Inhalt der theoretischen Grundausbildung nach Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c festlegt (Art. 17 Abs. 1 Bst. c), jedoch die Durchführung der theoretischen Grundausbildung und der Theorieprüfung an Branchenorganisationen überträgt (Art. 18). Die Branchenorganisationen sollen von den gesuchstellenden Personen die Bestätigung über die bestandene Prüfung und die von der Konkordatskommission bestimmten Unterlagen (Art. 17 Abs. 2 Bst. a) den Bewilligungsbehörden einreichen. Bei diesem Vorgang ist der Datenschutz sichergestellt, indem die Branchenorganisationen keine eigene Datensammlung aufbauen, sondern die Unterlagen bloss weiterreichen.

Mit der beschriebenen Auslagerung des Vorverfahrens werden die Bewilligungsbehörden administrativ stark entlastet. Gleichzeitig behalten die Bewilligungsbehörden die volle Entscheidkompetenz.

Artikel 8

Am Ende des Bewilligungsverfahrens stehen gemäss Abs. 1 die Erteilung der Bewilligung und das Ausstellen eines amtlichen Legitimationsausweises. Die kantonalen Bewilligungsbehörden bestimmen, wem ein amtlicher Legitimationsausweis ausgestellt wird. Der eigentliche Herstellungsprozess des Legitimationsausweises kann jedoch Branchenorganisationen in Auftrag gegeben werden. Der Herstellungsprozess und der daran anschliessende Versand ist ein technischer Vorgang, welcher keiner Datensammlung bedarf.

Eine in einem Konkordatskanton erteilte Bewilligung gilt für das ganze Konkordatsgebiet. Bewilligungen nach Art. 4 Bst. a, b und d und die entsprechenden Legitimationsausweise sind nicht an ein bestimmtes Sicherheitsunternehmen geknüpft. Sie bleiben während der vorgesehenen Gültigkeitsdauer auch bei einem Stellenwechsel oder bei einem Einsatz für ein anderes Unternehmen gültig.

Die Gültigkeitsdauer der Legitimationsausweise beträgt nach Abs. 2 drei Jahre. Das Ablaufdatum ist auf den Ausweisen aufgedruckt.

Artikel 9

Zu jeder staatlich bewilligten Tätigkeit gehören staatliche Kontrollmöglichkeiten. Die Bewilligungsbehörde am Sitz eines Sicherheitsunternehmens oder einer Zweigniederlassung überwacht die Einhaltung des Konkordats. Sie kann in den Räumlichkeiten des Unternehmens oder der Zweigniederlassung oder an den Einsatzorten Kontrollen vornehmen.

Artikel 10

Beim Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen durch Private ist das staatliche Gewaltmonopol zu beachten. Den Privaten steht wegen des staatlichen Gewaltmonopols grundsätzlich keine Gewaltbefugnis zu. Von diesem Grundsatz gibt es einige eng begrenzte Ausnahmefälle, nämlich die Notwehr- und Notstandssituationen gemäss Art. 15 und 17 StGB und das Selbsthilferecht nach Art. 52 Abs. 3 des Obligationenrechts (OR; SR 220). Als spezielle Ausprägung des Selbsthilferechts sieht Art. 218 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) die vorläufige Festnahme vor.

Neben diesen in Not- und Selbsthilfesituationen bestehenden Gewaltbefugnissen, die allen Menschen zustehen, erlaubt das sog. Hausrecht der Inhaberin oder dem Inhaber der Verfügungsmacht eines Hauses oder einer Anlage in bestimmten Grenzen, Gewalt auszuüben. Die gesetzliche Grundlage des Hausrechts bilden Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101), Art. 28 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210), Art. 186 StGB sowie kantonale Normen. Das Hausrecht beinhaltet das Recht festzulegen, wer sich innerhalb gewisser Räume aufhalten darf. Die berechtigte Person kann eine Hausordnung erstellen und bei deren Missachtung ein Hausverbot oder einen Hausverweis aussprechen. Hält sich eine Besucherin oder ein Besucher nicht an das gegen sie oder ihn ausgesprochene Hausverbot oder den Hausverweis, so kann sie oder er aufgrund des Selbsthilferechts vor die Tür gestellt werden.

Die private Gewaltbefugnis kann zusätzlich zu den genannten Befugnissen auf zwei Arten erweitert werden:

Einerseits führen vertragliche Regelungen zwischen der Gewaltanwenderin oder dem Gewaltanwender und der gewaltbetroffenen Person oder spontane Einwilligungen zu privater Gewaltbefugnis dazu, dass gewisse Handlungen mit dem Gewaltmonopol in Einklang stehen. So können etwa die Besucherinnen und Besucher einer Sport- oder Musikveranstaltung beim Kauf des Eintrittstickets (explizit oder konkludent) vertraglich einwilligen, dass ungeachtet des staatlichen Gewaltmonopols von der Veranstalterin oder dem Veranstalter gewisse Eingriffshandlungen vollzogen werden können wie etwa Körper- und Sachdurchsuchungen. Gestützt auf die vertragliche Regelung oder spontane Einwilligung erweitert sich die Gewaltbefugnis der Veranstalterin oder des Veranstalters, welche jedoch nichts am staatlichen Gewaltmonopol ändert, denn dieses ist – anders als die vertragliche Regelung und die spontane Einwilligung – unwiderrufbar.

Andererseits können Private – unter Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols – durch die staatliche Gewaltbeleihung ausserordentliche Gewaltbefugnis erlangen. Unter Be-

achtung gewisser Randbedingungen kann der Staat Private zur Wahrnehmung von Staatsaufgaben ermächtigen, wie etwa zur Verkehrsregelung gemäss Art. 67 Abs. 3 SSV. Falls nötig, kann der Staat die Privaten auch mit der dazu notwendigen und verhältnismässigen staatlichen Zwangsbefugnis beleihen. Das wird beispielsweise nötig, wenn Private nicht nur den Verkehr regeln und Parkbussen verteilen, sondern auch Zwangsmassnahmen ergreifen wie das Belegen falsch parkierter Autos mit Wegfahrsperrern. Durch das Übertragen staatlicher Aufgaben und der damit verknüpften Gewaltbefugnisse an Private durch Beleihung endet die Verantwortung des Staates für diese Materie aber nicht. Selbst wenn Private legitimerweise Zwangsbefugnisse innehaben, ist letztlich die Polizei für die Gewährleistung der inneren Sicherheit zuständig.

Das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen regelt die Marktzulassung von Sicherheitsunternehmen und -angestellten. Davon zu unterscheiden ist die Frage, welche Sicherheitsaufgaben der Staat an Private delegieren kann. Zu dieser Frage verabschiedete die KKJPD am 16. November 2007 Empfehlungen, wobei diese im Sinne eines Katalogs der maximal delegierbaren Aufgaben zu verstehen sind.

Artikel 11

Der Legitimationsausweis (Art. 8) bescheinigt das Vorliegen der persönlichen Voraussetzungen und insbesondere der erfolgreich absolvierten theoretischen Grundausbildung. Die Sicherheitsunternehmen bzw. deren Zweigniederlassungen müssen überprüfen, ob die Sicherheitsangestellten einen gültigen Legitimationsausweis besitzen.

Da im Rahmen des Bewilligungsverfahrens der Sicherheitsangestellten nur eine theoretische Grundausbildung erfolgte, müssen die Sicherheitsangestellten vor ihrem Ersteintritt für ihre spezifischen praktischen Tätigkeiten (Zutrittskontrollen, Objektschutz, Werttransporte, etc.) ausgebildet werden. Zudem müssen sie auch regelmässig weitergebildet werden. Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sicherheitsunternehmen, die auf operativer Stufe Führungsaufgaben wahrnehmen, haben die Sicherheitsunternehmen Ausbildungsmodule für die Führung durchzuführen. Nur mit einer genügenden Aus- und Weiterbildung auf allen Stufen kann sichergestellt werden, dass ausschliesslich Sicherheitsangestellte tätig sind, die ihren Aufgaben gewachsen sind und rechtmässig handeln.

Die Bestimmung, dass Sicherheitsangestellte nur mit einer ausreichenden Aus- und Weiterbildung tätig werden dürfen, richtet sich sowohl an die Sicherheitsangestellten (Art. 11 Abs. 1) als auch an die Sicherheitsunternehmen (Art. 11 Abs. 2). Wechselt eine Sicherheitsangestellte oder ein Sicherheitsangestellter ihr bzw. sein Aufgabengebiet oder die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber, muss sie oder er entsprechend neu ausgebildet werden.

Artikel 12

Art. 12 regelt die Pflichten der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber im Kontakt mit der Polizei. Dabei werden unter den Bst. a, b, c und e aktive Mitwirkungspflichten vor-

geschrieben, währenddem der erste Halbsatz von Bst. c und Bst. d Unterlassungspflichten enthalten.

Bst. a statuiert, dass Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber der Polizei die Gefährdung oder Verletzung bedeutsamer Rechtsgüter melden, sofern dies ein Einschreiten der Polizei erfordert. Durch das Wort „bedeutsam“ wird klargestellt, dass der Polizei nur erhebliche Vorfälle gemeldet werden müssen und nicht etwa jedes falsch parkierte Fahrzeug.

Artikel 13

Sicherheitsangestellte sowie Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer weisen gemäss Abs. 1 ihren Legitimationsausweis auf Verlangen vor. Unter Bst. a sind Partnerinnen und Partner aufgeführt, mit welchen sie in einem speziellen Verhältnis stehen. Dabei ist beim offenen Begriff „andere Behörden“ darauf hinzuweisen, dass jedes Behördenhandeln funktional sein muss, d.h. eine Behörde darf den Ausweis nur verlangen, wenn dies zur Erfüllung ihres Auftrags nötig ist. Gemäss Bst. b müssen die Legitimationsausweise auf Verlangen auch Privatpersonen vorgelegt werden, wenn mit ihnen in Kontakt getreten wird. Nur so können Private zweifelsfrei feststellen, dass vor ihnen legitimierte Sicherheitsangestellte stehen.

Wo das Vorweisen der Legitimationsausweise nicht praktikabel ist oder die Sicherheit der Angestellten gefährdet ist, genügt nach Abs. 2 die Identifizierbarkeit. Dies kann beispielsweise bei Sportgrossveranstaltungen der Fall sein. Eine fehlende Praktikabilität ist jedoch nicht leichthin anzunehmen.

Die Erscheinung von Sicherheitsunternehmen und ihrer Angestellten in der Öffentlichkeit darf gemäss Abs. 3 zu keiner Verwechslung mit staatlichen Behörden und Institutionen Anlass geben. Mit dieser Bestimmung wird die Autorität des Staates und insbesondere der Polizei sichergestellt.

Nach Abs. 4 ist Werbung von Sicherheitsunternehmen untersagt, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wesentlich beeinträchtigen kann. Damit soll verhindert werden, dass Sicherheitsunternehmen das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung herabsetzen, um anschliessend eigene Dienstleistungen anbieten zu können.

Artikel 14

In Ergänzung zu den Bestimmungen des Waffenrechts des Bundes und der Kantone bestimmt Art. 14, dass Waffen ausschliesslich bei den in dieser Norm aufgezählten Sicherheitsdienstleistungen eingesetzt werden dürfen. Für die Bewaffnung und Ausrüstung der Sicherheitsunternehmen und des Sicherheitspersonals sind die Ausführungsvorschriften und Empfehlungen gemäss Art. 17 zu beachten.

Artikel 15

Die zentralen Aufgaben und Kompetenzen betreffend das Konkordat über private Si-

cherheitsdienstleistungen liegen bei der KKJPD. Sie bezeichnet die Mitglieder der Konkordatskommission sowie das Sekretariat der Konkordatskommission und beschliesst das Ausführungsrecht zum Konkordat. Da es sich bei der Konkordatskommission um ein praxisnahes Organ handelt, das unter anderem der KKJPD Anträge unterbreitet, ist das Sekretariat mit Vorteil bei der KKPKS anzusiedeln.

Artikel 16

Die Konkordatskommission besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Polizeikonkordate sowie jener beiden Kantone (Zürich und Tessin), die keinem Polizeikonkordat angehören (sofern die Kantone dem Konkordat beitreten). Die Konkordate und Kantone können mit einem Regierungsmitglied oder mit einer anderen Person in der Konkordatskommission vertreten sein, wobei mindestens die Hälfte der Mitglieder aus Regierungsvertreterinnen und -vertretern bestehen muss und eine Regierungsvertreterin oder ein Regierungsvertreter den Vorsitz führt. Bei Bedarf zieht die Kommission Vertreterinnen und Vertreter der Branche der Sicherheitsunternehmen bei, die beratende Stimme haben.

Artikel 17

Die Konkordatskommission beantragt gemäss Abs. 1 und 2 das Ausführungsrecht und erlässt Empfehlungen insbesondere über:

- den Begriff der Sicherheitsdienstleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2);
- Ausnahmen von der Bewilligungspflicht (Art. 4 Abs.3);
- das Bewilligungsverfahren (Art. 5 - 8);
- Inhalt und Umfang der Aus- und Weiterbildung von Sicherheitsangestellten (Art. 11);
- die für Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellte verbotene Ausrüstung und die erlaubten Waffen (Art. 14 Abs. 2);
- die Anerkennung von ausserhalb des Konkordatsgebiets erlangten Fähigkeiten, Diplomen, Bewilligungen, Dokumenten jeglicher Art und weiterer Erkenntnisse (Art. 5, 6, 7 Abs. 2 und Art. 11).

Betreffend Bewilligungsverfahren kann die Konkordatskommission beispielsweise festlegen, dass fremdsprachige Unterlagen mit einer beglaubigten Übersetzung eingereicht werden müssen oder die Prüfungen über die theoretische Grundausbildung nur in den Amtssprachen der dem Konkordat beigetretenen Kantone abgelegt werden können.

Im Bereich der Aus- und Weiterbildung legen die KKJPD und die Konkordatskommission die Eckwerte fest. Zum Inhalt der theoretischen Grundausbildung für Sicherheitsangestellte (Art. 5 Abs. 1 Bst. c) könnten etwa folgende Bereiche zählen: Rechtskunde, Staatskunde, Ethik/Sozialkompetenz, Allgemeinbildung, Erste Hilfe. Zur theoretischen Grundausbildung der Geschäftsführerinnen und -führer (Art. 5 Abs. 2 Bst. c) könnten unter anderem Kenntnisse im Arbeitsrecht, im Steuerrecht und des Konkordats zählen.

Die Konkordatskommission erlässt Empfehlungen zum Prüfungsinhalt für den Einsatz von Diensthunden (Art. 6 Abs. 2); der Prüfungsinhalt soll im Wesentlichen den von den Hundevereinen anerkannten Standardanforderungen entsprechen. Die betriebsinterne Aus- und Weiterbildung (Art. 11) betrifft im Wesentlichen die Bereiche Branchenkunde, Betriebskunde, Fachkunde, Rechtskunde und Sozialkompetenz. Je nach Einsatzbereich fallen unter die Aus- und Weiterbildung insbesondere folgende Bereiche: Allg. Berufskunde, Selbstmanagement, Stressmanagement, Kommunikation, Deeskalation, Umgangsformen (Knigge), Firmenkenntnisse, Rechtskunde, Erste Hilfe, Eigenschutz, Besondere Vorkommnisse, Krisenverhalten, Alarmierung, Rapport- und Meldewesen, Identitätskontrolle, Personen- und Effektenkontrolle, Schiessanlagen, Alarmanlagen, Gebäudetechnik, Funk, Kontrolluhr, Anti-Attack-Spray, Schlagstock, Handfeuerwaffe, Selbstverteidigung. Je nach Einsatzbereich sind zusätzlich dazu beispielsweise folgende spezifischen Aus- und Weiterbildungen nötig: Veranstaltungsdienst, Bewachungsdienst, Revierbewachungsdienst, Aufsichtsdienst, Empfangsdienst / Hospitality-Dienst, Verkehrsdienst, Sicherheitszentralist, Interventionsdienst, Diensthundeführer, Ordnungsdienst, Bewaffneter Objektschutzdienst, Bewaffneter Personenschutzdienst.

Die Konkordatskommission wird eine Liste der Gegenstände erstellen, welche bei der allgemeinen Ausrüstung verboten sind (Negativliste). Dieser Lösungsansatz ist gesetzgeberisch sinnvoll, weil es eine Vielzahl möglicher Ausrüstungsgegenständen gibt. Demgegenüber werden bei den Waffen die erlaubten Typen genannt (Positivliste), weil die Anzahl Typen überblickbar ist.

Die Anerkennung von ausserhalb des Konkordatsgebiets erlangten Fähigkeiten, Diplomen, Bewilligungen, Dokumenten jeglicher Art und weiterer Erkenntnisse ist sowohl bezüglich Freizügigkeitsabkommen Schweiz/EU als auch bezüglich Binnenmarktgesetz ein wichtiger Regelungsgegenstand.

Die Delegation von Aufgaben an Branchenorganisationen (Art. 18) zieht als logische Konsequenz nach Abs. 3 ein Aufsichtsrecht nach sich.

Es werden gemäss Abs. 4 und 5 zwei unterschiedliche Datenbanken geführt:

- Liste über erteilte Bewilligungen (Abs. 4):
Diese Liste kann sowohl von gewissen Behörden als auch von gewissen Privatpersonen eingesehen werden.
- Liste über Personen mit abgelehnter Bewilligung oder gegen die eine Sanktion gemäss Art. 20 ausgesprochen wurde (Abs. 5):
Diese Liste kann ausschliesslich von den Bewilligungsbehörden eingesehen werden.

Die Liste gemäss Abs. 4 enthält weniger sensible Daten als die Liste gemäss Abs. 5. Die beiden Listen müssen von der gleichen Stelle geführt werden, weil es Wechselwirkungen zwischen den Listen gibt: So sind die in der Liste gemäss Abs. 5 enthaltenen Informationen betreffend Sistierung oder Entzug von Bewilligungen auch für die Liste gemäss Abs. 4 von Relevanz. Bei einer Sistierung wird ein entsprechender Vermerk in die Liste gemäss Abs. 4 aufgenommen; ein Bewilligungsentzug wird in der Liste gemäss

Abs. 4 gleich behandelt wie der Ablauf einer Bewilligung.

Beide Listen werden von der Konkordatskommission geführt. Das Führen der Listen kann nicht an eine Branchenorganisation übertragen werden, weil die Liste gemäss Abs. 5 sensible Daten enthält.

Die Löschungsvorschriften der beiden Datenbanken sind kongruent. Die dreijährigen Bewilligungen werden ein Jahr nach Ablauf einer Bewilligung aus der Liste gelöscht (Abs. 4), also nach insgesamt vier Jahren. Die Eintragungen in die Liste gemäss Abs. 5 werden ebenfalls nach vier Jahren gelöscht.

Die kantonalen Bewilligungsbehörden melden der Konkordatskommission ihre Bewilligungsentscheide (Art. 7 Abs. 4). Diese führt eine Liste über erteilte Bewilligungen. Bei Zweifel an der Gültigkeit eines Ausweises kann bei der Konkordatskommission nachgefragt werden. Auskunft erhalten gemäss dem Verweis auf Art. 13 Abs. 1 sowohl gewisse Behörden als auch gewisse Privatpersonen.

Der Datenschutz wird durch folgende Massnahmen gewährleistet:

- Die Liste beschränkt sich auf die für ihren Zweck notwendigen Daten: Personalien der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers 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.

Die kantonalen Bewilligungsbehörden melden der Konkordatskommission auch die negativen, d.h. abschlägigen Bewilligungsentscheide (Art. 7 Abs. 4). Ordnet die Bewilligungsbehörde eine Sanktion nach Art. 20 an, teilt sie dies der Konkordatskommission mit (Art. 20 Abs. 3). Diese führt eine Liste über Personen mit abgelehnter Bewilligung oder gegen die eine Sanktion gemäss Art. 20 ausgesprochen wurde. Die Daten dienen der Durchsetzung negativer Entscheide und ausgesprochener Sanktionen. Zudem kann die Liste in Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1 Bst. e konsultiert werden.

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 verwendet werden.
- Auskunft über Daten wird nur gegenüber den Bewilligungsbehörden erteilt.
- Die Daten werden vier Jahre nach ihrer Eintragung gelöscht.

Bei normalem Geschäftsgang ist gemäss Abs. 6 eine jährliche Berichterstattung angemessen.

Artikel 18

Bei den vorangehenden Erläuterungen zu einzelnen Artikeln wurde die Rolle der Branchenorganisationen dargelegt (insbesondere bei den Ausführungen zu Art. 7 und Art. 8).

Den Branchenorganisationen können im Vorfeld einer Bewilligung folgende Aufgaben übertragen werden:

- Theoretische Grundausbildung inklusive Abnahme der Prüfung.
- Zusammentragen der erforderlichen Unterlagen für ein Bewilligungsgesuch inklusive Überprüfung der Vollständigkeit der Unterlagen.
- Inkasso der Bewilligungsgebühr: Grundsätzlich erheben die Kantone Gebühren für das ganze Bewilligungsverfahren (Art. 7 Abs. 3). Das Inkasso kann jedoch zusammen mit anderen Aufgaben an Branchenorganisationen delegiert 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.

Nach erfolgter Bewilligung kann den Branchenorganisationen auch die Herstellung des Legitimationsausweises inklusive das Versenden an die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber delegiert werden.

Mit der Auslagerung des Vorverfahrens und der Herstellung der Legitimationsausweise können die Bewilligungsbehörden administrativ entlastet werden. Gleichzeitig behalten die Bewilligungsbehörden die volle Entscheidkompetenz.

Artikel 19

Das Konkordat umschreibt in dieser Norm die strafrechtlichen Konsequenzen, die eine Widerhandlung gegen gewisse Konkordatsbestimmungen haben kann. Für die Verfolgung der Übertretungen gilt die Strafprozessordnung. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit trifft sowohl Sicherheitsangestellte als auch Geschäftsführerinnen und -führer von Sicherheitsunternehmen.

Wer ohne Bewilligung tätig ist, wird mit einer Mindestbusse von Fr. 500.– bestraft (Art. 19 Abs. 1). Bei einem schwerwiegenden Verstoss gegen Art. 10 - 14 beträgt die Mindestbusse Fr. 200.– (Art. 19 Abs. 2). Geringfügige Verstösse gegen Art. 10 - 14 werden ausschliesslich nach Art. 20 sanktioniert.

Artikel 20

Wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind oder ein Verstoss gegen Art. 10 - 14 vorliegt, können die in Art. 20 vorgesehenen Sanktionen angeordnet werden. Diese administrativen Massnahmen kommen kumulativ zur Strafbestimmung (Art. 19) zur Anwendung. Gemäss allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen ist für den Bewilligungsentzug etc. jene Behörde zuständig, welche die Bewilligung ausgestellt hat.

Das Sanktionensystem präsentiert sich insgesamt wie folgt:

- Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt: Bewilligungsentzug.
- Tätigkeit ohne Bewilligung: Busse nicht unter Fr. 500.–.
- Verstoss gegen Art. 10 - 14:
 - in leichten Fällen: Verweis oder Ordnungsbusse bis Fr. 200.–;
 - in schwerwiegenden Fällen: Sistierung der Bewilligung oder Bewilligungsentzug sowie Busse nicht unter Fr. 200.–.

Artikel 21

Art. 21 enthält Schlussbestimmungen betreffend Inkrafttreten und Kündigung.

Artikel 22

Art. 22 enthält Übergangsbestimmungen betreffend Weitergeltung bestehender und Einholen noch nicht bestehender Bewilligungen.

Es soll erreicht werden, dass die Bestimmungen des Konkordats innerhalb von zwei Jahren nach dem Beitritt eines Kantons Geltung erlangen. Auf diese Weise ist sowohl seitens der Behörden als auch seitens der Sicherheitsunternehmen die nötige Zeit für die Anpassung der Strukturen oder die Konzeption der Ausbildungen vorhanden, ohne dass die Anpassungen auf die lange Bank geschoben werden.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Da der Kanton Thurgau bereits eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsleistungserbringer kennt (vgl. RB 553.1), darf davon ausgegangen werden, dass mit einem Beitritt zum vorliegenden Konkordat grundsätzlich keine wesentlichen Zusatzkosten gegenüber dem Ist-Zustand anfallen werden.

V. Zuständigkeit des Grossen Rates

Nach § 36 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) beschliesst der

Grosse Rat über Staatsverträge und Konkordate mit rechtsetzendem Inhalt von grundlegender und wichtiger Bedeutung (Stähelin/Gonzenbach/Walt, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. Auflage, Frauenfeld 2007, § 36 N 7). Nachdem die zur Diskussion stehende Vereinbarung auch die Rechte und Pflichten der Einzelnen im Sinne von § 36 Abs. 1 KV tangiert und die Zuständigkeit des Regierungsrates vorliegend nicht gegeben ist, bedarf der Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 der Zustimmung des Grossen Rates.

VI. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Botschaft und den Beschlussesentwurf über den Beitritt des Kantons Thurgau zum Konkordat der KKJPD über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über Ihre Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen

- Konkordatstext
- Beschlussesentwurf