



**Kantonsratsbeschluss**

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

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 21. Februar 2012

Sehr geehrter Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen die Kantonsratsbeschlüsse betreffend den Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 und die entsprechende Anpassung des Polizeigesetzes. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, der im Wesentlichen auf Unterlagen der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) beruht und den wir wie folgt gliedern:

1.	<b>IN KÜRZE</b> .....	1
2.	<b>AUSGANGSLAGE</b> .....	2
3.	<b>ABSTÜTZUNG DES KONKORDATS</b> .....	3
4.	<b>BEITRITT DES KANTONS ZUG</b> .....	3
5.	<b>INHALT DES KONKORDATS IN KÜRZE</b> .....	4
6.	<b>INKRAFTTRETEN UND UMSETZUNG DES KONKORDATS</b> .....	6
7.	<b>ANPASSUNG DES POLIZEIGESETZES</b> .....	6
8.	<b>FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN</b> .....	6
9.	<b>ANTRAG</b> .....	7

**1. In Kürze**

**Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, dem Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen beizutreten. Private Sicherheitsunternehmen und -angestellte im Kanton Zug sollen neu einer Bewilligungspflicht unterstellt werden.**

Das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen regelt neu die schweizweit einheitliche Marktzulassung von Sicherheitsunternehmen und -angestellten. Während einige Kantone über sehr detaillierte gesetzliche Zulassungsregeln für private Sicherheitsunternehmen verfügen, kennen andere - wie auch der Kanton Zug - heute noch keine entsprechenden Regeln. Diese Unterschiede erweisen sich zunehmend als stossend, weil Sicherheitsfirmen, die in einem Kanton zugelassen sind, ihre Dienstleistungen grundsätzlich ohne weiteres Bewilligungsverfahren auch in jedem anderen Kanton erbringen können. Die Anforderungen, die einige Kantone bereits heute an private Sicherheitsunternehmen stellen, können daher umgangen werden, indem Unternehmen aus einem Kanton heraus tätig werden, in dem (noch) keine Bewilligung erforderlich ist.

## **Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen und -angestellte**

Private Sicherheitsunternehmen und -angestellte im Kanton Zug werden neu einer Bewilligungspflicht unterstellt. Dadurch soll verhindert werden, dass bereits bestehende kantonale Regelungen unterlaufen werden können. Dabei diene das seit 1996 existierende Konkordat der Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police (CLDJP) als Grundlage für die Arbeit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), die das vorliegende Konkordat ausgearbeitet hat.

Das Konkordat sieht eine Betriebsbewilligungspflicht für Sicherheitsunternehmen vor, je eine persönliche Bewilligungspflicht für das Führen eines Sicherheitsunternehmens und für Sicherheitsangestellte sowie eine Bewilligungspflicht für den Einsatz von Diensthunden.

## **2. Ausgangslage**

Die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen ist im Kanton Zug derzeit ohne Bewilligung möglich und es bestehen keinerlei Anforderungen an Personen und Unternehmen, die private Sicherheitsdienstleistungen erbringen. Aufgrund des Binnenmarktgesetzes<sup>1</sup> können Sicherheitsunternehmen, die in einem Kanton zugelassen sind, ihre Dienstleistungen grundsätzlich ohne Bewilligungsverfahren auch in allen anderen Kantonen erbringen. Dies gilt selbst dann, wenn die erste Zulassung in einem Kanton wie dem Kanton Zug erfolgt, in dem keine Bewilligung erforderlich ist. Eignungskriterien wie Fachausweise, Hundeführerkurse oder andere Ausbildungsnachweise, welche sich auf die eigentliche praktische Tätigkeit beziehen, dürfen deshalb nicht verlangt werden, wenn eine Firma bereits in einem anderen Kanton zugelassen ist.

Gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen (FZA)<sup>2</sup> gilt zudem für Staatsangehörige der EU-Staaten, die als Arbeitnehmer, Selbständige oder Entsandte im Sicherheitsbereich in der Schweiz tätig sind, das im genannten Abkommen statuierte Diskriminierungsverbot<sup>3</sup>. Beschränkungen sind nur möglich, sofern sie in gleichem Mass für Staatsangehörige und Unternehmen aus der Schweiz und aus der EU gelten. Damit können sich auch ausländische Sicherheitsunternehmen auf die rechtliche Situation in jenen Kantonen berufen, in denen keinerlei Bewilligungspflicht existiert.

Nationalrat Max Chopard-Acklin reichte am 27. Mai 2009 im Nationalrat eine Motion ein, die darauf abzielte, auf Bundesebene für private Anbieter von Dienstleistungen im Sicherheitsbereich ein gesamtschweizerisch gleichwertiges Zulassungs- und Kontrollsystem einzuführen. Der Nationalrat nahm die Motion am 2. März 2011 zwar an, doch lehnte der Ständerat sie am 7. Juni 2011 ab. Eine bundesrechtliche Lösung ist daher gescheitert bzw. auch in mittelbarer Zukunft nicht absehbar.

Mit dem Binnenmarktgesetz und dem FZA erweisen sich die regulatorischen Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich Sicherheitsdienstleistungen zunehmend als stossend, weil die teilweise existierenden kantonalen Regelungen, die eine Zulassungsprüfung für Sicherheitsfirmen und ihre Mitarbeitenden vorsehen, unterlaufen werden können.

---

<sup>1</sup> Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943.02)

<sup>2</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681)

<sup>3</sup> Art. 2 FZA, Art. 9 Anhang I FZA sowie Art. 19 Anhang I FZA

Deshalb arbeitete 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 aus, das allen Kantonen zum Beitritt offen steht.

### **3. Abstützung des Konkordats**

Die KKJPD unterbreitete den Kantonen den ersten Konkordatsentwurf vom 30. Oktober 2007 mit Schreiben vom 25. August 2008 zur Vernehmlassung. Gestützt auf die eingegangenen Rückmeldungen überarbeitete die KKJPD diesen Entwurf und schickte mit Schreiben vom 17. Dezember 2009 den zweiten Entwurf vom 29. September 2009 in die Vernehmlassung. Die entsprechenden zwei Vernehmlassungen des Regierungsrats des Kantons Zug vom 23. Dezember 2008 und vom 6. April 2010 basierten je auf einem kantonsinternen Mitberichtsverfahren unter Einbezug der Konkordatskommission. Dadurch stellte der Regierungsrat sicher, dass insbesondere auch die Ergebnisse der beiden Kommissionssitzungen der kantonalen Konkordatskommission vom 27. Oktober 2008 und vom 4. März 2010 in die Vernehmlassungen einflossen.

In seiner Vernehmlassung vom 23. Dezember 2008 begrüsst der Regierungsrat die Ausarbeitung eines Konkordats über die Sicherheitsunternehmen grundsätzlich, erachtet aber eine inhaltliche und rechtsetzungstechnische Überarbeitung als unumgänglich. Am 6. April 2010 teilte der Regierungsrat der KKJPD mit, dass seine Kritik in wesentlichen Punkten aufgenommen worden sei und er den überarbeiteten Entwurf vom 29. September 2009 grundsätzlich begrüsst.

Die KKJPD hat in ihrer Herbstversammlung am 12. November 2010 dem Konkordatstext zugestimmt und den Kantonen empfohlen, bis Ende 2012 entweder diesem Konkordat oder aber dem Westschweizer Konkordat vom 18. Oktober 1996 (CLDJP-Konkordat) beizutreten.

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

### **4. Beitritt des Kantons Zug**

Alle Deutschschweizer Kantone haben die Absicht erklärt, dem KKJPD-Konkordat beizutreten bzw. haben den Beitritt bereits in die Wege geleitet. Dem Concordat sur les entreprises de sécurité (CLDJP-Konkordat) vom 18. Oktober 1996 gehören die Kantone FR, GE, JU, NE, VD und VS an. Die Westschweizer Kantone werden voraussichtlich ihr bisheriges Konkordat weiterführen. Trotz einiger formaler Unterschiede weisen beide Konkordate ein ähnliches Regelungs-niveau auf. Beide Konkordate tragen damit zu einer angemessenen Kontrolle privater Sicherheitsunternehmen bei.

Die KKJPD plant, ab 1. Januar 2013 die Umsetzungsarbeiten des Konkordats aufzunehmen. Damit der Kanton Zug bei der Umsetzung des Konkordats mitbestimmen kann, ist es wichtig, dass er dem Konkordat beitritt.

"Strengere Regelungen", die im Sinne von Art. 2 des Konkordats grundsätzlich möglich wären, sind für den Kanton Zug nicht vorgesehen. Abgesehen von der erforderlichen Anpassung des Polizeigesetzes (vgl. unten) hat der Beitritt zum Konkordat daher keine Auswirkungen auf das bestehende kantonale Gesetzesrecht.

## **5. Inhalt des Konkordats in Kürze<sup>4</sup>**

Das Konkordat regelt die Marktzulassung von privaten Sicherheitsunternehmen und -angestellten und führt eine Bewilligungspflicht ein. Dabei unterscheidet es zwischen der persönlichen Berufsausübungsbewilligung der Sicherheitsangestellten, der persönlichen Bewilligung für das Führen eines Sicherheitsunternehmens und der Betriebsbewilligung eines Unternehmens. Auch ist der Einsatz von Diensthunden bewilligungspflichtig. Im internationalen und interkantonalen Umfeld ist wichtig, dass sich die Bewilligungspflicht nicht nur auf Sicherheitsunternehmen, sondern auch auf deren Zweigniederlassungen erstreckt.

Sowohl die Bewilligung für Sicherheitsangestellte als auch diejenige für die Unternehmensführung setzen voraus, dass die im Konkordat definierten Voraussetzungen vorliegen und die jeweilige theoretische Grundausbildung erfolgreich absolviert wurde.

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 Diensthunden 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. 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 KKJPD beschliesst das Ausführungsrecht zum Konkordat und bezeichnet die Mitglieder der Konkordatskommission und des Sekretariats.

Die Konkordatskommission besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Polizeikonkordate und jener zwei 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 bezeichnet sowie beaufsichtigt

---

<sup>4</sup> Details finden sich in den ausführlichen Erläuterungen zum Konkordat vom 12. November 2011 über private Sicherheitsdienstleistungen (vgl. Beilage zum vorliegenden Bericht und Antrag)

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 abgelehntem Gesuch 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.

Bezüglich der Einsichtsrechte betroffener Personen oder Unternehmen in ihre eigenen Daten gelangt das Datenschutzrecht der betreffenden kantonalen datenbearbeitenden Behörde zur Anwendung. Betreffend die Bewilligungserteilung (bzw. der Verweigerung der Bewilligung) gemäss Art. 7 Abs. 1 des Konkordats gelangt das Verfahrensrecht am Wohnsitz der gesuchstellenden Person (bzw. am Sitz der Unternehmung) zur Anwendung. Nach diesem richtet sich daher auch das Akteneinsichtsrecht.

Den Branchenorganisationen (beispielsweise dem Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen VSSU) 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.
- Herstellung des Legitimationsausweises einschliesslich Versenden an die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber.

Das Konkordat umschreibt die strafrechtlichen Konsequenzen einer Widerhandlung gegen Konkordatsbestimmungen. Die Bewilligungsbehörde - gemäss vorliegendem Antrag im Kanton Zug die Zuger Polizei - überwacht die Einhaltung des Konkordats.

Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen, die heute ihre Aufgaben seriös ausführen, bereits jene Standards erfüllen, um die künftig nötigen Bewilligungen zu erhalten.

## **6. Inkrafttreten und Umsetzung des Konkordats**

Die KKJPD setzt das Konkordat in Kraft, sobald ihm fünf Kantone beigetreten sind und die Vorbereitungen für den Vollzug abgeschlossen sind. Die KKJPD geht davon aus, dass das Konkordat auf den 1. Juli 2014 in Kraft treten kann. Als Übergangsbestimmung ist vorgesehen, dass die erforderlichen Bewilligungen innerhalb von zwei Jahren eingeholt werden müssen.

## **7. Anpassung des Polizeigesetzes**

Der Kanton Zug hat die zuständige Behörde im Sinne von Art. 7 - 9 des Konkordats zu bezeichnen, die die erforderlichen Bewilligungen ausstellt (bzw. deren Ausstellung überwacht) und generell die Einhaltung des Konkordats überwacht. Für den Vollzug des Konkordats zuständig erklärt werden soll die Zuger Polizei. Die entsprechende gesetzestechnische Umsetzung erfolgt durch eine Ergänzung des Polizeigesetzes.

## **8. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Gestützt auf den "Bericht des Bundesamtes für Justiz zu einer möglichen Regelung betreffend private Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind" vom 30. Dezember 2010<sup>5</sup> ist davon auszugehen, dass im Kanton Zug rund 20 Sicherheitsfirmen mit ca. 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern tätig sind. Die meisten dieser rund 20 im Kanton Zug domizilierten Unternehmen werden künftig für sich und ihre Angestellten neu Bewilligungen einholen müssen.

Die Zustimmung zum Konkordat wird im Sinne einer groben Schätzung nachstehende finanzielle und personelle Auswirkungen mit sich bringen: Es kann davon ausgegangen werden, dass ab Juli 2014 (geplantes Inkrafttreten des Konkordats) jährlich rund 70 Bewilligungen (für Sicherheitsangestellte, Unternehmensleitungen, Betriebsbewilligungen und für den Einsatz von Dienststunden) auszustellen sein werden. Unter Berücksichtigung des Aufwandes für Stichprobenkontrollen im Sinne von Art. 9 des Konkordats und für allfällige Rechtsmittelverfahren ist mit einem geschätzten zeitlichen Aufwand der Zuger Polizei von rund 0.2 Stellen zu rechnen. Dieser personelle Mehraufwand muss finanziell durch die entsprechenden Bewilligungsgebühren vollständig kompensiert werden. Es wird zu evaluieren sein, ob und inwieweit die Administration des Bewilligungsverfahrens im Sinne von Art. 7 Abs. 5 des Konkordats einer Branchenorganisation zu übertragen sein wird.

---

<sup>5</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen/ber-bjd.pdf>

<b>A</b>	<b>Investitionsrechnung</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben ..... bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben ..... effektive Einnahmen				
<b>B</b>	<b>Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)</b>				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
<b>C</b>	<b>Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)</b>				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand ..... bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand ..... effektiver Ertrag			30'000	30'000
				30'000	30'000

## 9. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen stellen wir Ihnen den Antrag:

Es sei auf die Vorlagen Nr. 2116.2 - 13994 und Nr. 2116.3 - 13995 einzutreten und ihnen zuzustimmen.

Zug, 21. Februar 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser

### Beilage

Erläuterungen der KKJPD zum Konkordat vom 12. November 2010 über private Sicherheitsdienstleistungen (datiert: 21. Januar 2011)