

# Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

---

7. Mai 2019

## **Nr. 2019-265 R-102-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Uri im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen**

### **1. Ausgangslage**

Aufgrund des Beschlusses des Landrats vom 5. September 2012 trat der Kanton Uri dem Konkordat über private Sicherheitsleistungen (KÜPS) bei. Darauf folgten am 17. März 2016 der Eintritt in den Verein KÜPS und den Verein Verwaltungs- und Trainingsplattform (VTP), dem die Konkordatskantone die Entwicklung und den Betrieb einer Verwaltungs- und Trainingsplattform für die Bewilligung der privaten Sicherheitsdienstleistungen übertragen hatten.

Mit dem KÜPS strebten die Konkordatskantone eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen für private Sicherheitsdienstleistungen an, um die Bevölkerung vor unqualifiziertem Sicherheitspersonal zu schützen. Zu diesem Zweck sah das KÜPS für private Sicherheitsdienstleistungen eine Bewilligungspflicht vor, die primär abhängig sein sollte von einem einwandfreien Leumund der Gesuchsteller sowie der Absolvierung von Aus- und Weiterbildungen, die eine fachgerechte Ausführung von Sicherheitsaufgaben erwarten lassen.

Dem KÜPS traten neben dem Kanton Uri die Kantone Basel-Stadt, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Nidwalden, Graubünden, St. Gallen, Solothurn, Thurgau und Tessin bei. Die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen übernahmen die Bestimmungen des KÜPS zu wesentlichen Teilen ins kantonale Recht. Vergleichbare Regelungen finden sich überdies in den Westschweizer Kantonen Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis, die dem Konkordat über die Sicherheitsunternehmen (Concordat sur les entreprises de sécurité; CES) angehören, das seit dem 1. Januar 1999 in Kraft ist.

Die übrigen acht Kantone traten weder dem KÜPS noch dem CES bei. Dies gilt insbesondere für die Kantone Bern und Zürich, in denen 50 Prozent der privaten Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten domiziliert sind. Das Parlament des Kantons Zürich hat eine Beitrittsvorlage der Regierung zum KÜPS abgelehnt und stattdessen im Polizeigesetz weniger weitgehende Regulierungsvorschriften erlassen, die per 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind. Darin wird darauf verzichtet, private Sicherheitsunternehmen sowie private Sicherheitsangestellte einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Der aktuelle Gesetzesentwurf des Kantons Bern orientiert sich an der Zürcher Regelung. Damit

stellen die Kantone Zürich und Bern an die privaten Sicherheitsunternehmen und privaten Sicherheitsangestellten deutlich geringere Anforderungen als das KÜPS. Dasselbe gilt für die Kantone Aargau, Glarus, Luzern, Obwalden, Schwyz und Zug.

## 2. Problematik

Welche Konsequenzen sich aus dieser Rechtslage ergeben, haben die Konkordatskantone im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) analysiert. Dabei gelangten sie zur Überzeugung, Gesuchstellende mit einer Bewilligung aus den CES-Kantonen sowie aus den Kantonen Basel-Land und Schaffhausen aufgrund gleichwertiger Vorschriften auf dem gesamten KÜPS-Gebiet ohne Auflagen zulassen zu können. Gesuchstellende aus Kantonen ohne gleichwertige Regelung müssten hingegen eine Bewilligung einholen, um auf dem KÜPS-Gebiet tätig sein zu dürfen. Die hierdurch verursachten Kosten sollten von den externen Gesuchstellenden getragen werden. Unklar war für die Konkordatskantone, ob ein solches Vorgehen mit dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz [BGBM]; SR 943.02) vereinbar wäre. Deshalb wandten sie sich an die Wettbewerbskommission (WEKO) und ersuchten diese, die beabsichtigte Praxis bei der Bearbeitung von Gesuchen von privaten Sicherheitsunternehmen sowie privaten Sicherheitsangestellten aus Nichtmitgliederkantonen auf die Übereinstimmung mit dem Binnenmarktgesetz zu überprüfen.

Das Gutachten der WEKO vom 5. Dezember 2016 betreffend «Zulassung von ortsfremden Anbieterinnen von Sicherheitsdienstleistungen im Gebiet der KÜPS-Kantone» zeigt für die Mitgliederkantone des KÜPS insofern negative Auswirkungen auf, als diese für die Bearbeitung von Bewilligungen von ausserkantonalen Unternehmen und Sicherheitsangestellten keine Gebühren erheben dürfen. Die WEKO ist zum Schluss gelangt, dass sowohl die Abgaben zwecks Finanzierung einer IT-Plattform wie auch die Gebühren für die Bewilligungserteilung und Prüfungsdurchführung Kausalabgaben in Form von Gebühren seien. Würden solche im Rahmen eines Marktzulassungsverfahrens erhoben, würden sie sich unabhängig ihrer rechtlichen Qualifikation als Marktzugangshindernis auswirken. Exakt dies habe der Bundesgesetzgeber mit der Einführung des Gebots der Kostenlosigkeit im BGBM unterbinden wollen. Mit der Verankerung des Grundsatzes eines einfachen, raschen und kostenlosen Verfahrens in Artikel 3 Absatz 4 BGBM im Jahr 2006 sollte eine Lücke im vormals geltenden Recht geschlossen werden, die den Anspruch der Betroffenen auf ein derartiges Verfahren bloss bei Beschränkungen vorsah, die aus der fehlenden Anerkennung von Fähigkeitsausweisen resultierten. Der Bundesgesetzgeber, so die WEKO, habe es denn auch bewusst in Kauf genommen, dass sich für die Kantone und Gemeinden durch die Ausdehnung der Kostenlosigkeit auf sämtliche binnenmarktrechtliche Marktzugangsverfahren ein Mehraufwand ergeben könne. Entsprechend falle die beabsichtigte Gebührenerhebung in den Geltungsbereich von Artikel 3 Absatz 4 BGBM.

Da auch grosse oder mittelgrosse Kantone wie Zürich, Bern, Aargau oder Luzern dem KÜPS nicht beigetreten sind, lässt dies die KÜPS-Kantone befürchten, dass sie einen grossen Teil ihres Aufwands ohne Entschädigung leisten müssten. Das ursprünglich beabsichtigte Konzept, den Aufwand der Bewilligungsgebühren vollständig über Gebühren zu decken, lässt sich unter den gegebenen Voraussetzungen nicht umsetzen.

### **3. Reaktion der KÜPS-Mitgliedkantone**

Vor diesem Hintergrund beschloss die KKJPD anlässlich ihrer Herbstversammlung 2016, das KÜPS nicht, wie ursprünglich geplant, auf den 1. Januar 2017 in Kraft zu setzen. In ihrer Frühjahressession 2017 gelangte sie in Übereinstimmung mit allen KÜPS-Mitgliedkantonen zur Auffassung, dass eine Inkraftsetzung des KÜPS ohne die Möglichkeit einer Gebührenerhebung zulasten konkordatsfremder Gesuchstellender nicht zu verantworten sei. Das Ziel, schweizweit Mindeststandards für private Sicherheitsdienstleistungen zu implementieren, lasse sich wohl auf absehbare Zeit hinaus nur mit einer Bundeslösung realisieren. Nationalrätin Priska Seiler Graf habe zu diesem Thema auf Bundesebene am 28. September 2016 eine Motion (16.3723 Private Sicherheitsdienstleistungen endlich schweizweit regeln) eingereicht. Ob diese Früchte tragen werde, sei derzeit noch offen. Der Bundesrat erachte eine bundesrechtliche Regelung in seiner Antwort vom 15. Februar 2017 zur Motion Seiler Graf als verfrüht. Er habe aber in Aussicht gestellt, eine solche zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen.

Aufgrund dieser Überlegungen beschlossen die KÜPS-Mitgliedkantone am 6. April 2017 gemeinsam mit der KKJPD, die Inkraftsetzung des KÜPS solange zu sistieren, bis Klarheit über den Umgang des Parlaments mit der Motion 16.3723 bestehe und bis dahin alle Aktivitäten zum KÜPS auf das absolut Notwendige zu beschränken, um den finanziellen und personellen Aufwand zu minimieren. Am 13. Dezember 2017 reichte Ständerat Paul Rechsteiner erneut eine Motion ein, mit dem Ziel, die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen national zu regeln (17.4101 Mindeststandards für Sicherheitsfirmen national regeln). Der Bundesrat beantragte am 14. Februar 2018 die Annahme der fraglichen Motion, da die kantonalen Bemühungen für eine Konkordatslösung gescheitert seien und eine nationale Regelung sinnvoll erscheine. Zwischenzeitlich hat der Nationalrat als Erstrat die Motion Seiler Graf angenommen. Die Motion Rechsteiner wurde zurückgezogen. Derzeit ist ungewiss, ob die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen eine bundesrechtliche Regelung erfahren wird.

Fest steht hingegen, dass der Kanton Basel-Stadt das KÜPS per 31. Dezember 2018 verlassen hat und der Kanton Graubünden dies per 31. Dezember 2019 veranlasst hat. Die übrigen Konkordatskantone haben von einem solchen Schritt bislang abgesehen.

### **4. Folgerung für den Kanton Uri**

Beim Beitritt zum KÜPS ging der Kanton Uri davon aus, das KÜPS werde im Bereich der Zulassung privater Sicherheitsunternehmungen und privater Sicherheitsangestellten schweizweit zu einer Rechtsvereinheitlichung führen. Dadurch sollte gewährleistet werden, dass die implementierten Mindeststandards nicht unterlaufen und private Sicherheitsdienstleistungen mit angemessener Qualität erbracht werden. Die angestrebte Harmonisierung der Rechtsgrundlage sollte ferner die Rechtsanwendung vereinfachen und auf diese Weise auch den betroffenen privaten Sicherheitsunternehmen sowie privaten Sicherheitsangestellten dienen. Diese Ziele können mit dem KÜPS nicht mehr erreicht werden.

Hinzu kommt, dass sich die Stellung von im Kanton Uri niedergelassenen Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten im Vergleich zu ausserkonkordatlichen Anbietern von privaten Sicherheitsdienstleistungen mit dem Inkrafttreten des KÜPS verschlechtern wird. Denn gestützt auf das

KÜPS dürfen laut dem WEKO-Gutachten vom 5. Dezember 2016 nur Gebühren von in Konkordatskantonen domizilierten privaten Sicherheitsunternehmen sowie Sicherheitsangestellten verlangt werden. Ausserdem ist fraglich, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die im KÜPS geforderten Aus- und Weiterbildungsnachweise von ausserkonkordatlichen Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten eingefordert werden können. Dies führt zu einer finanziellen und im Hinblick auf die geforderte Aus- und Weiterbildung aufwandmässigen Schlechterstellung der im Kanton Uri niedergelassenen Sicherheitsunternehmen und privaten Sicherheitsangestellten gegenüber ausserkonkordatlichen Anbietern von privaten Sicherheitsdienstleistungen.

Zudem lässt sich das Konzept, den Aufwand der KÜPS-Bewilligungsverfahren über Gebühren zu decken, nicht umsetzen, weil das Marktzulassungsverfahren für ausserkonkordatliche Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellte kostenlos sein muss. Wie hoch diese ungedeckten Kosten wären, lässt sich nur schwer voraussagen, da nicht bekannt ist, wie viele ausserkonkordatliche Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellte im Kanton Uri tätig sein möchten. Da ein grosser Teil der Anbieter privater Sicherheitsdienstleistungen in Kantonen domiziliert ist, die ein niedrigeres Schutzniveau aufweisen als die Konkordatskantone, ist indessen mit einer nicht unerheblichen Anzahl von Zulassungsgesuchen zu rechnen, die im Falle der Inkraftsetzung des KÜPS einer Bewilligungspflicht zu unterstellen wären. In diesem Fall wäre folglich mit erheblichen Kosten zu rechnen, die nicht durch Gebühren gedeckt wären.

Unter Berücksichtigung dieser finanziellen Mehrbelastung und mit Blick auf die Verschlechterung der Marktstellung der Urner Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten gegenüber Anbietern von privaten Sicherheitsdienstleistungen aus Nicht-KÜPS-Mitgliedkantonen lehnt die Regierung eine weitere Mitgliedschaft im KÜPS ab. Freilich wirken sich die mit dem KÜPS verbundenen Nachteile derzeit nicht aus, da dessen Inkraftsetzung aufgeschoben wurde. Die Konkordatskantone können auf diesen Entscheid jedoch jederzeit zurückkommen und das KÜPS in Kraft setzen. Überdies kann nur durch eine Kündigung sichergestellt werden, dass der Kanton Uri keine weiteren Beiträge an das KÜPS zu leisten hat. Schliesslich erhält der Kanton Uri erst durch die Kündigung der Mitgliedschaft im KÜPS wieder die Kompetenz, im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen gesetzgeberisch tätig zu werden, sofern er dies als erforderlich erachtet. Aus diesen Gründen erscheint es der Regierung angezeigt, das KÜPS zu verlassen.

## **5. Kündigung des KÜPS und Austritt aus den Vereinen KÜPS und VTP**

Gemäss § 21 Absatz 2 KÜPS hat jeder Kanton die Möglichkeit, seine KÜPS-Mitgliedschaft mit einer Frist von zwölf Monaten auf Ende eines Kalenderjahrs zu kündigen. Der Kanton Uri ist jedoch nicht nur dem KÜPS beigetreten, er ist auch Mitglied der Vereine KÜPS sowie VTP, die von den Konkordatskantonen gegründet wurden, um das KÜPS umzusetzen (vgl. vorstehende Ausführungen unter Ziff. 1. Ausgangslage).

Der Verein KÜPS bezweckt die Sicherstellung der Administration und der Finanzierung des KÜPS. Er erfüllt alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Anwendung des Konkordats, die nicht der Konkordatskommission oder einem von ihr eingesetzten Gremium zugewiesen wurden. Er haftet ausschliesslich mit dem Vereinsvermögen (Art. 1 Abs. 1 und 2 Verein KÜPS-Statuten) und besteht nur

aus Mitgliedern, die auch dem KÜPS beigetreten sind (Art. 2 Statuten KÜPS-Verein). Die Mitgliedschaft im Verein KÜPS erlischt, wenn ein Kanton aus dem Konkordat austritt und die gegenüber dem Verein KÜPS bestehenden Verbindlichkeiten beglichen hat (Art. 11 Verein KÜPS-Statuten). Angesprochen sind hiermit die Verbindlichkeiten, die sich gemäss Artikel 3 Verein KÜPS-Statuten aus der Finanzierung des KÜPS-Betriebs (namentlich für das Sekretariat und die weiteren Aufwendungen, die aus den Konkordatsaufgaben resultieren) ergeben. Hat ein austretender Kanton die entsprechenden Forderungen im Zeitpunkt, in dem die Kündigungserklärung wirksam wird, beglichen, so endet seine Mitgliedschaft im Verein KÜPS mit dem Austritt aus dem KÜPS. Gleich verhält es sich in Bezug auf die Mitgliedschaft im Verein VTP, die ebenfalls mit der Kündigungserklärung endet, wenn der austretende Kanton seinen Beitragspflichten gegenüber dem Verein VTP erfüllt hat (Art. 13 Abs. 1 Bst. a der Verein VTP-Statuten). Damit erlöschen mit der rechtswirksam ausgesprochenen Kündigung der Mitgliedschaft im KÜPS alle Rechte und Pflichten aus dem KÜPS, wenn der Kanton auf diesen Zeitpunkt hin seinen Beitragspflichten gegenüber den Vereinen KÜPS und VTP nachgekommen ist. Demzufolge kann der Kanton Uri die Mitgliedschaft im KÜPS unter Beachtung der zwölfmonatigen Kündigungsfrist auf Ende Jahr kündigen und hierdurch zugleich aus den Vereinen KÜPS und VTP austreten.

## **6. Zuständigkeit und Referendum**

Gemäss Artikel 97 Absatz 2 Buchstabe d der Verfassung des Kantons Uri (RB 1.1101) hat der Regierungsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit rechtsgeschäftliche und vollziehende Konkordate abzuschliessen. Rechtsetzende Konkordate sind gemäss Artikel 93 Buchstabe a Verfassung des Kantons Uri vom Landrat zu genehmigen. Das KÜPS ist insoweit rechtsetzend, als es der Rechtsvereinheitlichung dient. Folgerichtig hat der Landrat seinerzeit den Beitrittsbeschluss zum KÜPS dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 25 Abs. 2 Bst. b Verfassung des Kantons Uri). Die gleiche Zuständigkeitsordnung ist nun auch bei der Kündigung dieses Konkordats zu beachten. Entsprechend untersteht der Kündigungsbeschluss des Landrats nach Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe b Verfassung des Kantons Uri dem fakultativen Referendum.

## **7. Finanzielle Auswirkungen**

Die Konkordatskantone haben beschlossen, während der Sistierungsphase den finanziellen und personellen Aufwand auf ein absolutes Minimum herabzusetzen und die vorhandenen finanziellen Reserven für die laufenden Vereins- und Sekretariatskosten einzusetzen. Der Kanton Uri kann durch eine Kündigung folglich weitere Beitragszahlungen an das KÜPS verhindern. Ein Anspruch auf Rückerstattung der geleisteten Betriebs- oder Investitionsbeiträge besteht hingegen grundsätzlich nicht (Art. 13 Abs. 2 Satz 1 der Statuten VTP und Art. 13 Abs. 2 Satz 1 Statuten KÜPS). Ein austretender Kanton kann lediglich die Beiträge, die ihm gutgeschrieben wurden und sich auf seinem Bilanzkonto befinden, zurückfordern (Art. 13 Abs. 2 Satz 2 der Statuten VTP und Art. 13 Abs. 2 Satz 2 Statuten KÜPS). Unter Vorbehalt einer entsprechenden Rückforderung sind die erbrachten Betriebs- und Investitionsbeiträge daher abzuschreiben.

## **8. Antrag**

Gestützt auf diese Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, der Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Uri gemäss dem in der Beilage enthaltenen Beschluss zuzustimmen.

### Beilage

- Beschluss betreffend Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Uri im Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen