



Herisau, 18. Februar 2025

## **Gesetz über private Sicherheitsunternehmen (GPS); Erläuternder Bericht**

### **A. Ausgangslage**

Private Sicherheitsunternehmen werden zunehmend zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingesetzt. Verschiedene Dienstleistungen wie Sicherheitstransporte von Geld oder Wertsachen, Eingangskontrollen bei Veranstaltungen und Ordnungsdienste bei Sportveranstaltungen haben zu einem Boom der Sicherheitsbranche geführt. Die privaten Sicherheitsunternehmen sind oft in heiklen Bereichen tätig. Bislang ist die Tätigkeit von privaten Sicherheitsdiensten im Kanton Appenzell Ausserrhoden nur rudimentär geregelt (Art. 44 Polizeigesetz; bGS 521.1).

Vor einigen Jahren bestanden Bestrebungen auf interkantonaler Ebene, die Angelegenheit mittels eines Konkordats zu lösen. So schuf die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit dem Konkordat vom 12. November 2010 über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS) ein eigenes Regelwerk. Mit dem Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS), vom Kantonsrat genehmigt am 29. September 2012, wären die kantonalen Rechtsgrundlagen abgelöst worden. Dieses Konkordat kam jedoch nicht zustande, da die notwendige Anzahl an Ratifikationen durch die Kantone nicht zustande kam. Sämtliche Bemühungen um eine schweizweit einheitliche Zulassungsregelung für private Sicherheitsunternehmen sind bisher gescheitert. Aus diesem Grund sind die nötigen Regelungen nun im kantonalen Recht zu erlassen.

Es besteht daher in Bezug auf die privaten Sicherheitsunternehmen dringender Regelungsbedarf, insbesondere da im neuen Polizeigesetz keine entsprechende Regelung mehr vorgesehen ist.

### **B. Erwägungen**

#### **1. Handlungsbedarf**

Die Tätigkeiten von privaten Sicherheitsunternehmen finden oft in sensiblen Situationen statt. Sicherheitsleuten kann unter anderem eine Machtposition zukommen, die nicht missbraucht werden darf. Es soll beispielsweise verhindert werden, dass Türsteher bei Konflikten wahllos gegenüber Personen tätlich werden. Das Ausüben von Sicherheitsdienstleistungen ist anspruchsvoll. Es benötigt dafür qualifiziertes und gut geschultes Personal mit einwandfreiem Leumund. Deshalb ist es wichtig, dass griffige Vorgaben für die Auswahl und die Ausbildung von Angestellten von Sicherheitsfirmen bestehen.



## 2. Grundzüge der Vorlage

Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden soll eine schlanke Gesetzeslösung gewählt werden, bei der lediglich für die Sicherheitsunternehmen eine Bewilligung vorzusehen ist; nicht aber für die einzelnen Angestellten. So werden die Unternehmen selbst in die Pflicht genommen. Demnach statuiert der Vernehmlassungsentwurf eine Bewilligungspflicht für Unternehmen, die gewerbmässig Sicherheitsdienstleistungen erbringen. Bewilligungen von Sicherheitsunternehmen aus anderen Kantonen sollen auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden gelten. Die Sicherheitsunternehmen stehen in der Verantwortung und dürfen nur Personen einstellen, welche die gesetzlich definierten Anforderungen erfüllen. Zudem müssen die Unternehmen sicherstellen, dass alle Mitarbeitenden, welche Sicherheitsdienstleistungen erbringen, über eine den Aufgaben entsprechende, angemessene, theoretische und praktische Ausbildung verfügen und sich regelmässig weiterbilden. Verstösse gegen diese Pflichten sollen mit Bussen bestraft werden können. Die Vorlage enthält klare Vorschriften bezüglich Anwendung von Gewalt. Das Gewaltmonopol als Kernelement des Rechtsstaates steht einzig der Kantonspolizei zu. Die Aufsicht über die privaten Sicherheitsunternehmen soll dem zuständigen Departement zukommen.

## C. Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

### Art. 1 Sicherheitsunternehmen

In Abs. 1 wird der Geltungsbereich der Vorlage geregelt. Nur gewerbmässige Sicherheitsdienstleistungen fallen unter dieses Gesetz. Zudem wird festgehalten, dass sowohl natürliche wie auch juristische Personen ein Sicherheitsunternehmen im Sinne des Gesetzes sein können – unabhängig von der Rechtsform. Auch Einzelunternehmen benötigen demnach eine Bewilligung.

In Abs. 2 werden typische Sicherheitsdienstleistungen aufgeführt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

### Art. 2 Betriebsbewilligung

Die Betriebsbewilligung ist das Kernstück dieser Vorlage. Mittels Bewilligungspflicht kann die Einhaltung der nötigen Qualitätsstandards geprüft und durchgesetzt werden. Das Departement Inneres und Sicherheit wird vorliegend als das zuständige Departement und Bewilligungsinstanz bestimmt werden.

In Abs. 2 wird festgehalten, dass die Bewilligung an die geschäftsführende Person geknüpft ist und nicht übertragen werden kann. Dies bedeutet, dass die Bewilligung neu erlangt werden muss, wenn die geschäftsführende Person wechselt. Hingegen soll die Bewilligung zeitlich grundsätzlich unbefristet gelten. Dies ist auch in vielen anderen verantwortungsvollen Branchen (Medizinalberufe, Anwaltschaft etc.) üblich. Mit dem Verzicht auf eine Befristung kann unnötiger administrativer Aufwand vermieden werden. Bei Bedarf kann die Bewilligung aber trotzdem befristet werden (Art. 3 Abs. 2).

Abs. 3 ist eine Kann-Bestimmung, die es dem Regierungsrat ermöglichen soll, allfällige Bagatellfälle von der Bewilligungspflicht auszuschliessen.



### **Art. 3 Persönliche Voraussetzungen**

In Abs. 1 werden die Bewilligungsvoraussetzungen an die geschäftsführende Person festgehalten. Die Angemessenheit der Ausbildung bestimmt sich nach der Art der angebotenen Sicherheitsdienstleistungen. Die Höhe der Deckung der Betriebshaftpflichtversicherung wird in den Ausführungsbestimmungen geregelt.

Bei Bedarf kann gemäss Abs. 2 die Bewilligung befristet und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. In Frage kommt dies insbesondere, wenn es für das Erfüllen der Voraussetzungen – und damit für die Erbringung der Sicherheitsdienste in der angestrebten Qualität – erforderlich erscheint. Der Entzug der Bewilligung stellt schliesslich die schärfste Massnahme dieses Absatzes dar.

### **Art. 4 Betriebspersonal**

Die Sicherheitsunternehmen stehen in der Verantwortung, nur qualifiziertes Personal einzusetzen. In Abs. 1 werden die entsprechenden Voraussetzungen aufgeführt. Eine Niederlassungsbewilligung C wie bei der geschäftsführenden Person (Art. 3) wird hier nicht verlangt. So können beispielsweise auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung B oder auch Grenzgänger G als Sicherheitsmitarbeitende eingestellt werden, sofern sie die weiteren Voraussetzungen erfüllen.

Abs. 2 statuiert eine Ausweispflicht der Sicherheitsmitarbeitenden. Dadurch wird die Überprüfbarkeit der Tätigkeit und damit auch des Sicherheitsunternehmens gewährleistet.

Die Pflicht zur Weiterbildung der eingesetzten Personen (Abs. 3) wird im Rahmen der Ausführungsbestimmungen noch konkretisiert.

### **Art. 5 Ausserkantonale Bewilligungen**

Abs. 1 hält fest, dass Bewilligungen anderer Kantone als anerkannt gelten. Dies entspricht dem Grundsatz des freien Zugangs zum Markt, der im Bundesgesetz über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz; BGBM; SR 943.02) festgelegt ist. Dieser Grundsatz führt dazu, dass ein privates Sicherheitsunternehmen, das eine Bewilligung seines Sitzkantons besitzt, seine Dienstleistungen schweizweit anbieten kann.

Falls ein Sicherheitsunternehmen, das bereits über eine Bewilligung eines anderen Kantons verfügt, in Appenzell Ausserrhoden tätig werden will, muss das Unternehmen dies dem Departement Inneres und Sicherheit melden (Abs. 2). Die Meldung ist schriftlich und vor der Aufnahme der Tätigkeit vorzunehmen. Näheres dazu werden die Ausführungsbestimmungen regeln.

### **Art. 6 Verhaltenspflichten**

Eine Bewilligung verleiht keinerlei hoheitlichen Befugnisse und untersagt insbesondere die Anwendung von Zwang oder Gewalt sowie die Durchführung polizeilicher Massnahmen (Abs. 1). Vorbehalten bleiben namentlich die Aufgabenübertragungen im Bereich des Justizvollzugs (vgl. die nachstehende Fremdänderung). Das Tragen und die Anwendung von Waffen richtet sich nach den anwendbaren Rechtsgrundlagen.

Dabei soll es den Bürgerinnen und Bürgern immer klar sein, dass es sich bei Sicherheitsmitarbeitenden nicht um Polizeiangehörige handelt. Eine Verwechslungsgefahr mit der Polizei muss vermieden werden (Abs. 2).



### **Art. 7 Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei**

Die Zusammenarbeit mit der Polizei gehört zu den Verhaltenspflichten der Sicherheitsunternehmen. Eine ungenügende Zusammenarbeit mit der Polizei kann gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. b gebüsst werden.

### **Art. 8 Kantonale Aufsicht**

Das zuständige Departement – vorliegend das Departement Inneres und Sicherheit – nimmt die Aufsicht über die privaten Sicherheitsunternehmen wahr.

In Abs. 2 wird festgehalten, dass das Verzeichnis der Sicherheitsfirmen öffentlich einsehbar ist.

Als Massnahmen gemäss Abs. 3 kommen namentlich die Anordnung von Bedingungen und Auflagen, die Befristung oder der Entzug der Bewilligung gemäss Art. 3 Abs. 2 in Betracht.

### **Art. 9 Strafbestimmungen**

Als Sanktion und für die Durchsetzung dieses Erlasses wird eine Strafe in Form einer Busse vorgesehen. Das Verfahren sowie die Höhe der Busse bestimmt sich nach dem Straf- und Strafprozessrecht. Es können sämtliche Verstösse gegen dieses Gesetz, aber auch gegen die Ausführungsbestimmungen sowie gegen die Auflagen und Bedingungen der Bewilligung gebüsst werden, wenn es sich um wiederholte oder schwerwiegende Verstösse handelt.

### **Art. 10 Vollzugsrecht**

Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen werden die vorliegenden Bestimmungen soweit nötig konkretisiert. In einigen Erläuterungen zu den vorstehenden Artikeln wurde dies bereits erwähnt. Bei diesen Hinweisen handelt es sich aber nicht um eine abschliessende Auflistung. Verstösse gegen die Ausführungsbestimmungen können gestützt auf die Strafnorm nach Art. 9 geahndet werden.

### **Art. 11 Übergangsbestimmung**

Gestützt auf Art. 44 Polizeigesetz bestehen aktuell einige Bewilligungen für private Sicherheitsdienste. Diese müssen in das neue Recht überführt werden. Aus Gründen der Rechtsicherheit ist eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen.

### ***Fremdänderungen***

*Gesetz über den Justizvollzug (JVG; bGS 341.1)*

### **Art. 18a Externes Fachpersonal**

Der Vollzug der gerichtlich angeordneten Sanktionen ist Sache der Kantone (Art. 372 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]). Grundsätzlich sollen hoheitliche, mit unmittelbarem Zwang verbundene Vollzugsaufgaben durch dafür ausgebildete staatliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfüllt werden. In gewissen Fällen ist es jedoch sinnvoll, ergänzend private Sicherheitsdienste für Tätigkeiten in der Vollzugseinrichtung beizuziehen. Der Beizug von privatem Sicherheitspersonal ermöglicht es, auf einen ungeplanten Bedarf an Sicherheitsdienstleistungen, beispielsweise bei einem Ausfall von eigenen Mitarbeitenden rasch und flexibel zu reagieren. So können vorübergehende Nachfragespitzen zeitnah abgedeckt werden. Alternativ müssten die Personalressourcen des Justizvollzugs dauerhaft aufgestockt oder es müsste sichergestellt werden, dass die Polizei solche Aufträge erfüllt. Beide Alternativen erweisen sich aus Effizienz- und Kostenüberlegungen als erheblich schlechter. Für diese Aufgaben benötigt es keine vollständig ausgebildeten Polizeikräfte. Das Beiziehen



von privaten Sicherheitsdiensten für solche Belastungsspitzen bei den Betreuungs- und Sicherheitsaufgaben hat sich bewährt. Die Sicherheitsunternehmen erfüllen diese Aufgaben in sehr guter Qualität.

Art. 18a Abs. 1 JVG stellt den Beizug von privaten Sicherheitsunternehmen unter die Bewilligungspflicht durch das zuständige Departement. Als möglich Aufgabenbereiche werden Betreuung, Sicherheit und Gesundheit festgelegt.

Abs. 2 regelt die Verantwortung der Anstaltsleitung, die Rechte und Pflichten der privaten Sicherheitsleute festzulegen. Die rechtmässige Anwendung von unmittelbarem Zwang bestimmt sich dabei insbesondere nach Art. 23 JVG.

Abs. 3 erklärt das Staatshaftungsrecht auch für das private Sicherheitspersonal im Dienst der Vollzugseinrichtung als anwendbar. Der Rückgriff auf das beauftragte private Sicherheitsunternehmen bleibt jedoch möglich.

### *Polizeigesetz*

#### **Art. 44 Private Sicherheitsdienste**

Der heutige Art. 44 Polizeigesetz wird durch diese Gesetzesvorlage ersetzt. Er kann deshalb aufgehoben werden.

### *Verordnung über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten (bGS 521.14)*

Ebenfalls ersetzt und deshalb aufgehoben wird die Verordnung über die privaten polizeiähnlichen Tätigkeiten vom 8. Juni 2004.

## **D. Auswirkungen**

Da bereits heute Bewilligungen für private Sicherheitsunternehmen erteilt werden, ergeben sich keine nennenswerten personellen oder finanziellen Auswirkungen.