



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5248.02

SiD/P075248
Basel, 30. Januar 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 29. Januar 2008

Motion Toni Casagrande und Konsorten betreffend Ergänzung des § 63 Polizeigesetz; Stellungnahme

I. Text der Motion

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. November 2007 die nachstehende Motion Toni Casagrande und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„In letzter Zeit mussten wir feststellen, dass gewisse Fehlverhalten privater Sicherheitsfirmen zu Unsicherheiten in der Bevölkerung geführt haben, insbesondere bei der Verkehrsregelung auf Strassen und Baustellen. Dies rührt insbesondere daher, dass für die Ausübung und Vergabe der Aufträge im öffentlichen Raum keine oder nur mangelhafte Kontrollen durchgeführt werden. Weiter werden die Angestellten in verschiedenen Firmen für ihre verantwortungsvollen Aufgaben weder aus- noch weitergebildet.

Dadurch entsteht eine Gefahr für die Allgemeinheit und insbesondere auch für die Gesundheit der Arbeitnehmenden dieser Dienstleistungsbranche. Tatsächlich sind viele dieser weder gewerkschaftlich gebunden, noch unterstehen sie einem allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsvertrag. Dies führt zu Verstössen gegen die Einsatz- und Arbeitszeitenregelung, Lohndumping usw.

Die Unterzeichneten beauftragen den Regierungsrat, die entsprechende Ergänzung im Polizeigesetz zu erlassen.

⁵ Die Bewilligung wird mit der Auflage erteilt, dass die vom Kanton anerkannten Qualitätsstandards, insbesondere der Branchen-GAV, eingehalten werden. Ausgenommen von dieser Auflage sind Tätigkeiten Privatdetektivin oder Privatdetektiv nach § 62, Abs.1, Ziffer 3.

Toni Casagrande, Eduard Rutschmann, Rolf Janz-Vekony, Oskar Herzig, Hans Egli, Alexander Gröflin, Roland Lindner, Patrick Hafner, Andreas Ungricht, Hasan Kanber, Heiner Vischer, Peter Jenni, Stephan Maurer, Dieter Stohrer, Tommy Frey, Lorenz Nägelin, Sebastian Frehner, Urs Müller-Walz, André Weissen, Hans Baumgartner, Felix Eymann, Stephan Ebner, Arthur Marti, Lukas Engelberger, Giovanni Nanni, Roland Vögtli, Bruno Mazzotti, Hans Rudolf Lüthi, Heinrich Ueberwasser, Urs Schweizer“

II. Rechtliche Beurteilung

1.

Der Grosse Rat ist in seiner Sitzung vom 7. November 2007 auf die obgenannte Motion eingetreten und gibt nun dem Regierungsrat gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (152.100) und gemäss § 36

Abs. 3 Satz 1 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (152.110) Gelegenheit, innert drei Monaten dazu, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens, Stellung zu nehmen.

Die Frist von drei Monaten endet am 8. Februar 2008.

2.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (152.100) bestimmt über die Motion in § 42 Abs. 1 und 2 folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

3.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage zu einer Änderung des Gesetzes betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz) (PolG) vom 13. November 1996 (510.100) vorzulegen. Mit der Änderung soll § 63 über die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung für die Führung eines Dienstleistungsbetriebes im Sicherheitsbereich um eine weitere Voraussetzung ergänzt werden. Danach soll die Bewilligung mit der Auflage erteilt werden, dass die vom Kanton anerkannten Sicherheitsstandards, insbesondere der Branchen-GAV, eingehalten werden. Die Tätigkeit als Privatdetektivin oder Privatdetektiv gemäss § 62 Abs. 1 Ziff. 3 des Polizeigesetzes soll von dieser zusätzlichen Auflage ausgenommen sein.

4.

4.1.

Mit der Motion wird die Änderung eines Gesetzes beantragt. Das fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Legislative mit der Einschränkung, dass gemäss § 52 Abs. 1 lit. a. der Kantonsverfassung die vom Grossen Rat beschlossene Ergänzung des Polizeigesetzes dem fakultativen Referendum untersteht. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Insoweit ist die Motion gemäss § 42 des Geschäftsordnungsgesetzes **rechtlich zulässig**.

4.2.

Im Abschnitt VII. RECHTE UND PFLICHTEN PRIVATER des Polizeigesetzes wird in § 62 die Bewilligungspflicht für Dienstleistungen im Sicherheitsbereich geregelt. So wird in § 62 Abs. 1 bestimmt, dass die Führung eines Gewerbes mit folgenden Tätigkeiten einer Bewilligung der Kantonspolizei bedarf :

1. der bewaffnete Schutz von Personen;

2. die Bewachung von Grundstücken, Gebäuden, gefährlichen Gütern, Werttransporten und dergleichen;
3. die Tätigkeit als Privatdetektivin oder Privatdetektiv.

§ 68 Abs. 2 des Polizeigesetzes sieht vor, dass die Kantonspolizei im Einzelfall private Organisationen unter ihrer Leitung und Aufsicht mit polizeilichen Aufgaben betrauen kann.

In der vorliegenden Motion geht es nicht um die Voraussetzungen, unter denen die Kantonspolizei im Einzelfall eine private Organisation mit polizeilichen Aufgaben betraut. Bei einer solchen Betrauung hat die Kantonspolizei die Bestimmungen des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen (Beschaffungsgesetz) vom 20. Mai 1999 (914.100) zu beachten; dazu gehört die Bestimmung von § 5 Abs. 1 des Beschaffungsgesetzes, wonach Beauftragter in der Regel nur sein darf, wer beteiligter Arbeitgeber oder beteiligte Arbeitgeberin eines Gesamtarbeitsvertrages ist. Im Ergebnis heisst dies, dass das Anliegen der Motion durch das Beschaffungsgesetz erfüllt wird, wenn die Kantonspolizei eine private Organisation mit polizeilichen Aufgaben betraut. In der vorliegenden Motion geht es um die Voraussetzungen, unter denen die Kantonspolizei die Bewilligung zur Führung eines Dienstleistungsbetriebes im Sicherheitsbereich erteilt. Diese Voraussetzungen sind in § 63 geregelt:

§ 63. Die Bewilligung wird auf Gesuch schweizerischen und ausländischen Personen erteilt, sofern sie handlungsfähig und gut beleumdet sind.

² Gleichwertige auswärtige Bewilligungen werden auf Gesuch hin anerkannt.

³ Bei juristischen Personen ist eine verantwortliche Person in leitender Stellung zu bezeichnen, welche die Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung erfüllt.

⁴ Die Bewilligung setzt den Nachweis einer Haftpflichtversicherung voraus. Der Regierungsrat bestimmt deren Mindestanforderungen.

Die vorliegende Motion möchte diesen § 63 um einen Absatz 5 ergänzen und legt dafür einen bereits formulierten Gesetzestext mit folgendem Wortlaut vor:

⁵ Die Bewilligung wird mit der Auflage erteilt,
dass die vom Kanton anerkannten Qualitätsstandards,
insbesondere der Branchen-GAV,
eingehalten werden.

Ausgenommen von dieser Auflage sind Tätigkeiten Privatdetektivin oder Privatdetektiv nach § 62 Abs. 1 Ziff. 3.

4.2.1.

Der von der Motion vorgelegte Gesetzestext ist formuliert und es stellt sich die Frage, **ob der Regierungsrat an den von der Motion vorgelegten Wortlaut des verlangten Erlasses gebunden ist oder nicht**, ob also der Regierungsrat dem Grossen Rat in Erfüllung der Motion einen anderen Wortlaut vorlegen darf.

Das Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (131.100) unterscheidet in den §§ 1 und 2 zwischen formulierten Initiativen und unformulierten Initiativen und bestimmt in § 20 über die Behandlung formulierter Initiativen in Absatz 2, dass bei einer formulierten Initiative lediglich offensichtliche redaktionelle Versehen im Text behoben und sachlich unumgänglich Ergänzungen angebracht werden dürfen.

Im Gegensatz zum Initiativengesetz macht das Geschäftsordnungsgesetz des Grossen Rates **keinen Unterschied zwischen formulierten Motionen und unformulierten Motionen**, sieht kein unterschiedliches Verfahren vor und setzt keine unterschiedlichen Fristen.

Das Geschäftsordnungsgesetz sieht in § 43 Abs. 1 Satz 1 vor, dass der Grosse Rat unterschiedslos sowohl unformulierte als auch formulierte Motionen an den Regierungsrat überweist und diesem zur Erfüllung eine Frist setzen kann. Wenn nun aber der Wortlaut einer formulierten Motion für den Regierungsrat verbindlich wäre, dann wäre nicht einzusehen, zu welchem Zweck der Grosse Rat die Motion noch an den Regierungsrat überweisen sollte, wäre doch die Motion mit dem Vorhandensein ihres verbindlichen Wortlautes bereits erfüllt, so dass der Grosse Rat diesen Wortlaut sofort und gleich als neue Verfassungsbestimmung, als Gesetz oder als Grossratsbeschluss verabschieden könnte.

Werden nach dem Willen des Geschäftsordnungsgesetzes aber auch formulierte Motionen an den Regierungsrat zur Erfüllung überwiesen, so heisst das nichts anderes, als dass der Inhalt, Sinn und Zweck **der formulierten Motion für den Regierungsrat verbindlich ist**, dieser aber berechtigt ist, dem Grossen Rat in Erfüllung der Motion **eine anders formulierte Vorlage** zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

4.2.2.

Dass der Regierungsrat berechtigt ist, in Erfüllung der Motion dem Grossen Rat eine Vorlage mit einem anderen als mit dem von der Motion vorgeschlagenen Wortlaut vorzulegen, ist gerade im vorliegenden Fall, in dem **der vorgeschlagene Wortlaut nicht der ideale** ist, sachdienlich. So ist etwa nicht zum vorneherein klar, was die vom Kanton anerkannten Qualitätsstandards sind und ob der Branchen-GAV als Qualitätsstandard zu bezeichnen ist.

4.2.3.

Die Motion verlangt als Voraussetzung für die Bewilligungserteilung die Einhaltung kantonal anerkannter Qualitätsstandards und die Einhaltung des Branchen-GAV. Mit der Aufnahme des Erfordernisses der Einhaltung des Branchen-Gesamtarbeitsvertrages als weitere Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung für die Führung eines Dienstleistungsbetriebes im Sicherheitsbereich in das Polizeigesetz würde der Kanton in das private Arbeitsverhältnis zwischen dem Dienstleistungsbetrieb und dessen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eingreifen.

Die Regelung der privaten Arbeitsverhältnisse liegt aber in der **Kompetenz des Bundes**. Art. 122 Abs.1 der Bundesverfassung besagt, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts und des Zivilprozessrechts Sache des Bundes ist. Der Bund ist auch zuständig, Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu erlassen (Art. 110 Abs. 1 lit. a. BV) und hat dies mit dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964 (SR 822.11) getan. Im Hinblick auf das Wirksamwerden der bilateralen Verträge hat der Bund auch das Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in der Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und über flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) vom 8. Oktober 1999 (SR 823.20) erlassen.

Da es beim in Frage kommenden Gewerbe unter anderen auch um den bewaffneten Schutz von Personen geht, hat der Kanton ein polizeiliches Interesse daran, dass die bewaffnet in einem Dienstleistungsgewerbe arbeitenden Personen nicht übermüdet, sondern ausgeruht

die Arbeit verrichten und zudem minimal entlohnt werden, damit von ihnen nicht eine Gefahr ausgeht, die sich auch auf das Publikum auswirken könnte. Minimale Arbeits- und Lohnbedingungen werden in Branchen-Gesamtarbeitsverträgen vereinbart. Das Interesse des Kantons, von Dienstleistungsgewerben im Sicherheitsbereich die Einhaltung eines Branchen-Gesamtarbeitsvertrages als Voraussetzung für die Erteilung der Gewerbebewilligung zu verlangen, lässt sich somit wirtschaftspolizeilich begründen. Damit wäre die Motion rechtlich zulässig.

III. Summarische inhaltliche Beurteilung

An der Herbstversammlung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 15./16. November 2007 in St. Gallen wurde der Konkordatsentwurf über die Zulassung privater Sicherheitsfirmen (Konkordatsentwurf) präsentiert. Dieser wurde mit Vertretern der Westschweizer Kantone, der KKPKS, Vertretern der Polizeiorgane und Repräsentanten aus der Branche der Sicherheitsunternehmen unter der Leitung des Generalsekretärs KKJPD ausgearbeitet und lehnt sich stark an das bestehende Westschweizer Konkordat an. Im Gegensatz zu den ursprünglichen Absichten wird aber nicht ein Konzept vorgeschlagen, bei dem die übrigen Kantone dem Westschweizer Konkordat beitreten und Vorbehalte gegen jene Bestimmungen aussprechen, mit denen sie sich nicht einverstanden erklären können. Weil die Deutschschweizer Kantone einzelne Bestimmungen des Westschweizer Konkordats nicht anwenden möchten, Ergänzungen und auch materielle Änderungen wünschten, erwies sich das Konzept eines Beitritts zum Westschweizer Konkordat als schwerfällig und kaum umsetzbar. Somit wird ein neues Konkordat unter den Deutschschweizer Kantonen angestrebt. Dabei verlangen die Deutschschweizer Kantone, dass die schweizweit geplante Vereinheitlichung der Zulassungsvorschriften privater Sicherheitsfirmen dazu benützt wird, die Qualität in der Sicherheitsbranche zu erhöhen und unqualifizierte, mangelhaft oder gar nicht ausgebildete Inhaber und Angestellte von Sicherheitsfirmen durch das Erfordernis entsprechender Ausbildungsnachweise aus der Branche auszuschliessen. Das Deutschschweizer Konkordat lehnt sich inhaltlich an das Westschweizer Konkordat an, was den Vorteil hat, dass die Deutschschweizer Kantone von den Erfahrungen der Westschweiz profitieren können. Die eingangs erwähnte Herbstversammlung hat beschlossen, den Kantonen den Konkordatsentwurf im Sommer 2008 zur Vernehmlassung zu unterbreiten. Im Anschluss daran wird der Vorstand beauftragt, den Konkordatsentwurf zur Ratifikation in den Kantonen freizugeben.

Gemäss Konkordatsentwurf ist unter anderem für den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens im Geltungsbereich des Konkordats (a), für den Betrieb einer Zweigstelle im Geltungsbereich des Konkordats, wenn das Sicherheitsunternehmen seinen Sitz ausserhalb des Geltungsbereichs des Konkordats hat (b), für die Führung eines Sicherheitsunternehmens oder einer Zweigstelle im Geltungsbereich des Konkordats (c) sowie für die Ausübung einer Tätigkeit durch das Sicherheitspersonal im Geltungsbereich des Konkordats eine Bewilligung erforderlich. Die Bewilligung für die Führung und den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens oder einer Zweigstelle wird nur Personen erteilt, die unter anderem mit Erfolg die Prüfung über die Kenntnisse der anwendbaren einschlägigen Gesetzgebung abgelegt haben. Die Prüfungsinhalte legt die Konkordatskommission unter Berücksichtigung der Anliegen der Branchenverbände fest. Die Bewilligung für das Sicherheitspersonal wird erst erteilt, wenn die erwähnte Betriebsbewilligung für das Sicherheitsunternehmen vorliegt und das Sicherheitspersonal unter anderem im Rahmen eines erfolgreich abgelegten Eignungstests nachgewiesen hat, dass sie für ihre Tätigkeit ausgebildet ist. Die Konkordatskommission legt die Modalitäten und den Inhalt der Eignungstests in Absprache mit dem Verband Schweize-

rischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) fest. Gemäss Konkordatsentwurf gehört es ferner zu den Pflichten von Sicherheitsunternehmen dafür zu sorgen, dass das Sicherheitspersonal gemäss den Richtlinien der Konkordatskommission ausgebildet ist beziehungsweise entsprechend weitergebildet wird.

Der in diesem Zusammenhang regelmässig angeführte Vergleich mit der entsprechenden Rechtslage im Kanton Aargau zeigt, dass der Kanton Aargau in zwei Punkten über die vorhandene Regelung in unserem Kanton hinausgeht. So sieht er den Beitritt zum Branchen-GAV vor und die im Einzelfall erteilte Bewilligung gilt jeweils für eine beschränkte Zeitdauer von vier Jahren. Der Konkordatsentwurf sieht diesbezüglich - sinngemäss wie der Kanton Aargau - vor, dass die erteilte Bewilligung in allen Konkordatskantonen für vier Jahre gültig ist und auf Verlangen erneuert werden kann. Andererseits wird im Konkordatsentwurf allerdings darauf verzichtet, den Beitritt zum GAV als Bedingung für die Erteilung einer Bewilligung festzuschreiben, weil dieser nur in Teilen für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Der Konkordatsentwurf geht in einem vorliegend wesentlichen Punkt indessen über die Regelung im Kanton Aargau hinaus, als es die Aus- und Weiterbildung ausdrücklich festschreibt und sich damit unmissverständlich für eine Qualitätssicherung beziehungsweise Qualitätssteigerung ausspricht.

IV. Weiteres Vorgehen

Gegenwärtig sind konkrete Bestrebungen der Deutschschweizer Kantone im Gange, ihre Regelungen zur Tätigkeit privater Sicherheitsunternehmen zu harmonisieren. Der Konkordatsentwurf wurde von der KKJPD an der Herbstversammlung vom 15./16. November 2007 präsentiert und wird nunmehr in absehbarer Zeit den Kantonen zur Vernehmlassung (Sommer 2008) beziehungsweise zur anschliessenden Ratifizierung unterbreitet. Er wurde in Zusammenarbeit mit den wesentlichen Interessenten erarbeitet und der Kanton Basel-Stadt will an diesen Harmonisierungsbestrebungen in voller Freiheit mitmachen können. Aus diesem Grund empfiehlt die Regierung, vorliegende Motion als Anzug zu überweisen. Dies ermöglicht dem Kanton Basel-Stadt, die Entwicklungen auf Bundesebene weiter zu verfolgen und auf kantonaler Ebene - falls überhaupt noch nötig - entsprechend zeitnah und mit der nötigen Freiheit zu handeln.

V. Antrag

Die Motion Toni Casagrande und Konsorten betreffend Ergänzung des § 63 Polizeigesetz wird dem Regierungsrat als Anzug zur Berichterstattung überwiesen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog



Dr. Robert Heuss

Präsidentin

Staatsschreiber