



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

KÜNDIGUNG DES KONKORDATS ÜBER PRIVATE SICHERHEITSDIENSTLEIS- TUNGEN (KÜPS)

Bericht des Regierungsrats

Titel:	KÜNDIGUNG DES KONKORDATS ÜBER PRIVATE SICHERHEITSDIENSTLEISTUNGEN (KÜPS)	Typ:	Bericht Regierungsrat	Version:	
Thema:	Bericht des Regierungsrats	Klasse:		FreigabeDatum:	23.07.19
Autor:	Michael Siegrist	Status:		DruckDatum:	23.07.19
Ablage/Name:	Bericht Austritt Küps.docx			Registratur:	2014.NWJSD.37

Inhalt

1	Ausgangslage	4
2	Problematik	4
3	Reaktion der KÜPS-Mitgliedkantone	5
4	Folgerung für den Kanton Nidwalden	6
5	Kündigung des KÜPS und Austritt aus den Vereinen KÜPS und VTP..	6
6	Zuständigkeit und Referendum	7
7	Antrag	7

1 Ausgangslage

Der Kanton Nidwalden trat mit Beschluss des Landrats vom 7. Februar 2011 dem Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS) bei.

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

Dem KÜPS waren neben dem Kanton Nidwalden die Kantone Basel-Stadt, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Graubünden, St. Gallen, Solothurn, Thurgau, Tessin und Uri beigetreten. Die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen haben die Bestimmungen des KÜPS zu wesentlichen Teilen ins kantonale Recht übernommen. Vergleichbare Regelungen kennen überdies die Westschweizer Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis, welche dem Konkordat über die Sicherheitsunternehmen vom 18. Oktober 1996 (Concordat sur les entreprises de sécurité; CES) angehören, das seit dem 1. Januar 1999 in Kraft ist.

Die übrigen acht Kantone haben sich sowohl gegen einen Beitritt zum KÜPS als auch zum CES ausgesprochen. 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 (vgl. Gesetz über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen vom 4. April 2016). Darin wird darauf verzichtet, private Sicherheitsunternehmen sowie private Sicherheitsangestellte einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Im Kanton Bern hat die Regierung einen Gesetzesentwurf betreffend privater Sicherheitsdienstleistungen ausgearbeitet, der sich an der im Kanton Zürich getroffenen Regelung orientiert. 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 (BGBM; SR 943.02) vereinbar wäre. Deshalb wandten sie sich an die Wettbewerbskommission (WEKO) und ersuchten diese, die beabsichtigte Praxis bezüglich der Bearbeitung von Gesuchen von privaten Sicherheitsunternehmen sowie privaten Sicherheitsangestellten aus Nichtmitgliederkantonen auf die Übereinstimmung mit dem Binnenmarktgesetz zu überprüfen.

Im Gutachten vom 5. Dezember 2016 stellte die WEKO zunächst fest, aufgrund des Binnenmarktgesetzes sei der Marktzugang bei gleichwertigen Marktzugangsvorschriften zu gewährleisten. Die Gleichwertigkeitsvermutung sei widerlegt, wenn die am Herkunftsort geltenden

Vorschriften ein gegenüber den KÜPS-Vorschriften wesentlich tieferes Schutzniveau gewährleisten würden. Dies sei insbesondere der Fall, wenn der Herkunftsort eine Tätigkeit bewilligungsfrei zulasse. In diesen Fällen dürften unter Beachtung von Art. 3 Abs. 1 BGBM Beschränkungen des Marktzugangs vorgesehen werden. Die hierfür vorgesehenen Verfahren müssten indessen einfach, rasch und kostenlos ausgestaltet sein. Eine Abweichung vom Grundsatz der Kostenlosigkeit sei gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur in bestimmten Ausnahmefällen gerechtfertigt; eine solche Ausnahme liege hier nicht vor. Mangels Unterscheidungsmöglichkeit zwischen reinen Schreibgebühren und Kausalabgaben zwecks Finanzierung einer IT-Plattform, Bewilligungserteilung und Prüfungsdurchführung und aufgrund des Umstands, dass Art. 3 Abs. 4 BGBM als Verfahrensvorschrift durch Art. 3 Abs. 1 BGBM nicht beschränkt werden könne, sei eine Gebührenerhebung bei externen Gesuchstellenden nicht binnenmarktkonform. Es werde daher empfohlen, auf die Erhebung solcher Gebühren zu verzichten.

Wird diese Empfehlung umgesetzt, ist zu befürchten, dass die KÜPS-Kantone einen beachtlichen Teil ihres Aufwands ohne Entschädigung leisten müssen, zumal 50 % der privaten Sicherheitsunternehmen sowie der Sicherheitsangestellten in den Kantonen Zürich und Bern domiziliert sind, deren Regelungen im Vergleich zu den im KÜPS vorgesehenen nicht gleichwertig sind. Die durch die Bewilligungsverfahren verursachten Kosten vollständig über Gebühren zu decken, lässt sich unter diesen Umständen nicht verwirklichen.

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 Frühjahrssession 2017 gelangte sie in Übereinstimmung mit allen KÜPS-Mitgliedkantonen alsdann zur Auffassung, dass eine Inkraftsetzung des KÜPS ohne die Möglichkeit einer Gebührenerhebung zulasten konkordatsfremder Gesuchstellenden 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 (16.373 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 16.373 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. Wie das Parlament zu den Motionen Seiler Graf und Rechsteiner Stellung nehmen wird, ist noch nicht bekannt. Derzeit ist demnach noch ungewiss, ob die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen eine bunderechtliche Regelung erfahren wird.

Fest steht hingegen, dass die Kanton Basel-Stadt und Graubünden bereits aus dem KÜPS ausgetreten sind.

4 Folgerung für den Kanton Nidwalden

Beim Beitritt zum KÜPS ging der Kanton Nidwalden 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 Nidwalden 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 in Nidwalden niedergelassenen Sicherheitsunternehmen und privaten Sicherheitsangestellten gegenüber ausserkonkordatlichen Anbietern.

Zudem lässt sich der Aufwand der KÜPS-Bewilligungsverfahren nicht über Gebühren decken, weil das Marktzulassungsverfahren für ausserkonkordatliche Sicherheitsunternehmungen und Sicherheitsangestellte kostenlos sein muss. Wie hoch diese ungedeckten Kosten wären, lässt sich nur schwer voraussagen, da nicht bekannt ist, wie viele ausserkonkordatlichen Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten im Kanton Nidwalden tätig sein möchten. In Anbetracht der Tatsache, dass die Hälfte 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 Nidwaldner Sicherheitsunternehmen und Sicherheitsangestellten gegenüber Anbietern von privaten Sicherheitsdienstleistungen aus Nicht-KÜPS-Mitgliedskantonen 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 Nidwalden keine weiteren Beiträge an das KÜPS zu leisten hat. Schliesslich erhält der Kanton erst durch die Kündigung der Mitgliedschaft im KÜPS wieder die Kompetenz, im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen gesetzgeberisch tätig zu werden, wenn 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 Abs. 2 KÜPS hat jeder Kanton die Möglichkeit, seine KÜPS-Mitgliedschaft mit einer Frist von zwölf Monaten auf Ende eines Kalenderjahres zu kündigen.

Demzufolge kann der Kanton Nidwalden die Mitgliedschaft im KÜPS unter Beachtung der zwölfmonatigen Kündigungsfrist auf Ende 2020 kündigen.

6 Zuständigkeit und Referendum

Nach Art. 60 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; NG 111) genehmigt der Landrat interkantonale Verträge mit rechtsetzendem Inhalt.

Das KÜPS beinhaltet unmittelbar auf Private anwendbare Regelungen generell-abstrakter Natur. Es handelt es sich mithin beim KÜPS um eine rechtsetzende interkantonale Vereinbarung mit gesetzesänderndem Inhalt. Folgerichtig hat der Landrat seinerzeit den Beitrittsbeschluss zum KÜPS dem fakultativen Referendum unterstellt. Die gleiche Zuständigkeitsordnung ist nun auch bei der Kündigung dieses Konkordats zu beachten. Entsprechend ist der Kündigungsbeschluss des Landrats ebenfalls dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

In diesem Sinne beantragt der Regierungsrat dem Landrat, der Kündigung der Mitgliedschaft des Kantons Nidwalden gemäss dem beiliegenden Beschluss zuzustimmen.

7 Antrag

Gestützt auf die obigen Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, auf die Vorlage einzutreten und dem Austritt aus dem KÜPS zuzustimmen.

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Res Schmid

Landschreiber

Hugo Murer