

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2017-375 von Regula Steinemann: «Private Sicherheitsdienstleister im öffentlichen Bereich»

2017/375

vom 28. November 2017

1. Text der Interpellation

Am 28. September 2017 reichte Regula Steinemann die Interpellation 2017-375 «Private Sicherheitsdienstleister im öffentlichen Bereich» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Ausgangssituation

Vermehrt werden private Sicherheitsdienstleister mit öffentlichen Aufgaben betraut, für welche in der Vergangenheit die Polizei bzw. staatliche Instanzen zuständig waren. Im Kanton Baselland können die Gemeinden Aufgaben im Bereich der öffentlichen Ordnung an private Sicherheitsdienstleister übertragen. Einige Gemeinden haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und anstatt bei der Polizei haben sie Dienstleistungen bei privaten Sicherheitsdiensten zumeist günstiger eingekauft.

Die Übertragung richtet sich nach dem Polizeigesetz, der Verordnung zum Polizeigesetz sowie dem Gemeindegesetz. Das Gemeindegesetz sieht in § 44 Abs. 3 lit. b und c vor, dass diese privaten Sicherheitsdienste auf private Grundstücke eindringen dürfen bzw. zur Personenkontrolle ermächtigt werden, wobei die Aufforderung der Identitätspreisgabe durch Private in den Rang einer behördlichen Verfügung gehoben wird. Währendem die Polizei und ihre Organe über eine langjährige Schulung verfügen, die insbesondere auch die Einhaltung der Grundrechte und deren Anwendung beinhalten, ist dies bei den privaten Sicherheitsdienstleistern - obwohl teilweise auch ein Grundrechtseingriff droht, wo es die Verhältnismässigkeit zu wahren gilt - nicht der Fall. Es gibt zwar seit dem 1.1.15 eine Bewilligungspflicht, die einzuhaltenden Bedingungen sind aber nur rudimentär geregelt. Es kommt immer wieder zu heiklen Situationen. Man muss sich fragen, wie unverhältnismässige Grundrechtseingriffe verhindert werden können. Ebenso wie vermieden werden kann, dass finanzielle Überlegungen der privaten Sicherheitsdienstleister Einfluss auf ihren Entscheid haben können, selber einen Einsatz zu übernehmen.

Daher wird der Regierungsrat gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Hat der Kanton Kenntnis darüber, welche Gemeinden private Sicherheitsdienste beauftragt haben? Falls ja, bei wie vielen Gemeinden ist dies der Fall?*
- 2. Konnte in den Gemeinden, welche private Sicherheitsdienste engagiert haben, ein Rückgang der Interventionen seitens der Kantonspolizei festgestellt werden? Falls ja, wie hat sich dies zahlenmässig entwickelt und konnte ein Abbau der polizeilichen Ressourcen oder Arbeitsstunden festgestellt werden und in welchem Ausmass?*

3. *Wer entscheidet in den Gemeinden, in welchen private Sicherheitsdienste beauftragt werden, wann die Sicherheitsdienstleister und wann die Polizei ausrückt? Ist es mit dem Grundsatz, dass die kantonale Polizei für die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und der Gefahrenabwehr zuständig ist, vereinbar, wenn private Sicherheitsdienstleister selbständig über ihren Einsatz entscheiden können (und dabei allenfalls auch monetäre Interessen Einfluss auf den Entscheid haben können)? Wie waren die entsprechenden Überlegungen bei Einführung der neuen Rechtslage?*
4. *Wie viele Gemeinden haben klare gesetzliche Regelungen betreffend Abgrenzung der Kompetenzen der privaten Sicherheitsdienstleister und der kantonalen Polizei bzw. verbindliche Regeln dazu, wann die Polizei und wann der private Sicherheitsdienst aufzubieten ist?*
5. *Sind dem Kanton Anzeigen oder «formlose» Beschwerden gegen private Sicherheitsleute und/oder -dienste bekannt, die im Auftrag von Gemeinden gehandelt haben? Um wie viele Fälle handelt es sich seit Einführung der Bewilligungspflicht? Wie viele Verurteilungen fanden im selben Zeitraum statt?*
6. *Wie wird sichergestellt, dass die Grundrechte, insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip, eingehalten werden?*
7. *Bei wem liegt die Verantwortung im Falle von Verletzungen von Grundrechten durch privates Sicherheitspersonal? Ist diese Verantwortung den Beteiligten bewusst und bekannt und so normiert, dass auch Private sich darüber informieren können?*

1. Einleitende Bemerkungen

Mit der Landratsvorlage [2012-227](#) wurde das Polizeigesetz revidiert. Einer der Eckpunkte betraf die Aufgabenverteilung zwischen Gemeindepolizeien und der Polizei Basel-Landschaft. Dabei wurde eine klare Abgrenzung der Aufgaben der Gemeinden und der Polizei Basel-Landschaft vorgenommen. Die neu klar umschriebene Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich der Wahrung der öffentlichen Ordnung leitete sich von den vormals bestehenden Ordnungsdiensten ab¹. Die Aufgabenteilung war in den Grundzügen nicht neu, sondern löste eine gegenseitige Verrechnung von Einsätzen ab. Durch die Klärung der Abgrenzung wurden weder Aufgaben noch Ressourcen zwischen Kanton und Gemeinden verschoben.

Die Aufgabenteilung zwischen Kantonspolizei, den Gemeindepolizeien, den Gemeindeorganen und privaten Sicherheitsunternehmungen wurde mit einem zusätzlichen [Bericht der Justiz- und Sicherheitskommission vom 4. Dezember 2013](#) vertieft und grafisch dargestellt. Diese Darstellung hat noch immer Gültigkeit:

Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Organe von Kanton und Gemeinden im polizeilichen Bereich

	Polizei Basel-Landschaft (Kantonspolizei)	Gemeindepolizeien	Gemeindeorgane und private Sicherheitsunternehmungen
Verantwortlichkeit (sachliche Zuständigkeit)	<ul style="list-style-type: none"> - Polizeiliche Aufgaben nach Auflistung § 3 PolG; - Strafverfolgung nach StPO 	<ul style="list-style-type: none"> - Wahrung der öffentlichen Ordnung - Ordnungsbussen im Strassenverkehr - Kontrolle des fahrenden 	<ul style="list-style-type: none"> Wahrung der öffentlichen Ordnung gemäss § 44 Gemeindegesetz

¹ Im Gemeindegesetz vom 28. Mai 1970 war in § 42 geregelt, dass die Ortspolizei unterteilt werde in die Ordnungs- und Sittenpolizei, die Gesundheitspolizei, die Feuerpolizei, die Flurpolizei und die Sicherheitspolizei, wenn Leben und Eigentum durch Naturgewalten oder Mangelhaft unterhaltene Bauten bedroht werden. Bereits in dieser Fassung des Gemeindegesetzes war in § 43 Abs. 2 geregelt, dass die Verhinderung, Bekämpfung und Verfolgung von Verbrechen und Vergehen in erster Linie Sache der Kantonspolizei sei.

	Polizei Basel-Landschaft (Kantonspolizei)	Gemeindepolizeien	Gemeindeorgane und private Sicherheitsunternehmen
	- Weitere polizeiliche Aufgaben nach anderen Gesetzen	Verkehrs (OB-Bereich SVG; ausgenommen mit technischen Geräten auf Kantonsstrassen)	
Örtliche Zuständigkeit	ganzer Kanton	Gemeinde bzw. Verbundgebiet	Gemeinde bzw. Verbundgebiet
Polizeiliche Kompetenzen nach Polizeigesetz	<ul style="list-style-type: none"> - Alle polizeilichen Massnahmen und unmittelbarer Zwang nach §§ 21 bis 41 PolG - Alle polizeilichen Massnahmen zur Strafverfolgung nach StPO 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Rahmen der sachlichen Zuständigkeit: - Anhaltungen (§ 21a PolG) - Identitätsfeststellungen (§ 21a PolG) - Befragungen (§ 22 PolG) - Durchsuchung von Personen und beweglichen Sachen (§ 29, 30 PolG) - Sicherstellung von Sachen (§ 32 bis 35 PolG) - Polizeilicher Zwang (§ 38 bis 40 PolG) - Schusswaffeneinsatz: NUR Notwehr und Notwehrhilfe; KEIN Einsatz zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben zulässig (§ 7h IV / § 41 I a, b PolG) 	Keine
Kompetenzen nach § 44 Gemeindegesetz		Sinngemäss verfügen die Mitglieder der Gemeindepolizei zusätzlich auch über die Kompetenzen der Gemeindeorgane.	<p>Zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, zur Verhinderung von Straftaten und zur Beweismittelsicherung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrouillendienst und - Videoüberwachung im öffentlichen Raum <p>Zur Wahrung der öffentlichen Ordnung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - auffordern, ermahnen, vermitteln, schlichten, regeln - Privatgrundstücke betreten - Bekanntgabe Identität verlangen, Androhung Art. 292 StGB - Strafanzeige einreichen
Nicht im Kompetenzbereich enthalten	--	<p>Polizeiliche Massnahmen der StPO</p> <p>(Es gelten die Rechte für Private)</p>	<p>Polizeiliche Massnahmen der StPO</p> <p>(Es gelten die Rechte für Private)</p>
Mittel	Keine Einschränkung	<p>Uniformiert, Zusatz „Gemeindepolizei“</p> <p>Bewaffnung (ohne Einschränkung) zum Selbst-</p>	<p>Uniform möglich; deutliche Unterscheidung zu Pol BL (Kapo)</p> <p>Bewaffnung zum Selbst- und Drittschutz; NUR folgende Waffen</p>

	Polizei Basel-Landschaft (Kantonspolizei)	Gemeindepolizeien	Gemeindeorgane und private Sicherheitsunternehmungen
		und Drittschutz	/ Geräte: - Schlagstöcke - Geräte, die nicht unter Waffengesetz fallen, z.B. Pfefferspray (§ 44 III e,f Gemeindegesetz)
Weitere Anmerkungen			Bezeichnung ohne Wortbestandteil „Polizei“ (§ 44 V Gemeindegesetz)

2. Beantwortung der Fragen

1. *Hat der Kanton Kenntnis darüber, welche Gemeinden private Sicherheitsdienste beauftragt haben? Falls ja, bei wie vielen Gemeinden ist dies der Fall?*

Eine Umfrage der Sicherheitsdirektion bei den Gemeinden hat ergeben, dass 22² Gemeinden eine Leistungsvereinbarung mit einem privaten Sicherheitsdienstleister haben.

2. *Konnte in den Gemeinden, welche private Sicherheitsdienste engagiert haben, ein Rückgang der Interventionen seitens der Kantonspolizei festgestellt werden? Falls ja, wie hat sich dies zahlenmässig entwickelt und konnte ein Abbau der polizeilichen Ressourcen oder Arbeitsstunden festgestellt werden und in welchem Ausmass?*

Bei der Revision des Polizeigesetzes von 2014 wurde keine grundlegende Aufgabenverschiebung vorgenommen, sondern die gegenseitige Verrechnung von Einsätzen durch die klare Abgrenzung der Aufgaben ersetzt. Zahlen, um den Effekt dieser Abgrenzung nachzuvollziehen, müssten in „Handarbeit“ aus den rund 50'000 jährlichen Einsatzjournalen herausgearbeitet und interpretiert werden. Dieser Aufwand wäre immens. Es lassen sich jedoch gewisse Rückschlüsse aus den Daten ziehen, welche die Gemeinden zu den Einsätzen der Sicherheitsdienste geliefert haben: Bei den Gemeinden kommen für Ruhe und Ordnung entweder die Gemeindepolizei, zuständige Gemeinderätinnen oder Gemeinderäte, zuständige Personen des Verwaltungspersonals oder private Sicherheitsdienstleister zum Einsatz. Es gibt Gemeinden, welche Sicherheitsdienstleister mit präventiven Einsätzen an „Hotspots“ (Grillplätze, Treffpunkte) an Wochenenden beauftragt haben. In solchen Gemeinden finden zwischen 50 und 150 (präventive) Einsätze jährlich statt. In anderen Gemeinden kommen die Sicherheitsdienste zum Einsatz, wenn Meldungen betreffend Ruhe und Ordnung eingehen. Die Anzahl der Einsätze der Sicherheitsdienste für Ruhe und Ordnung, welche die Gemeinden auf Anfrage mitgeteilt haben, schwanken je nach Gemeindegrösse zwischen 0 und 20 Einsätzen jährlich. Um zuverlässige Aussagen zu den dafür benötigten Ressourcen machen zu können, müssten diese Angaben verfeinert werden, indem der zeitliche Aufwand sowie die Kosten für die Bereithaltung der Dienstleistung ergänzt würden. Diese Angaben sind Basis der Verhandlungen zwischen den einzelnen Gemeinden und den Dienstleistern und liegen uns nicht vor.

Zur Frage, ob die Einsätze der Sicherheitsdienste zu einem Abbau der polizeilichen Ressourcen bei der Kantonspolizei geführt hätten, ist zu sagen, dass dies nur dann der Fall wäre, wenn mit der Revision des Polizeigesetzes eine echte Aufgabenverschiebung stattgefunden hätte. Wie einleitend dargelegt wurde, ist dies jedoch nicht der Fall.

² Von den 86 Gemeinden haben 71 geantwortet: 49 haben explizit keine Leistungsvereinbarung, 22 Gemeinden haben eine Leistungsvereinbarung.

3. *Wer entscheidet in den Gemeinden, in welchen private Sicherheitsdienste beauftragt werden, wann die Sicherheitsdienstleister und wann die Polizei ausrückt? Ist es mit dem Grundsatz, dass die kantonale Polizei für die Einhaltung der öffentlichen Sicherheit und der Gefahrenabwehr zuständig ist, vereinbar, wenn private Sicherheitsdienstleister selbständig über ihren Einsatz entscheiden können (und dabei allenfalls auch monetäre Interessen Einfluss auf den Entscheid haben können)? Wie waren die entsprechenden Überlegungen bei Einführung der neuen Rechtslage?*

Die Gemeinden regeln in ihren Polizeireglementen selbständig, wie sie Ruhe und Ordnung sicherstellen. Mit den Leistungserbringern treffen die Gemeinden Absprachen zur zeitlichen Zuständigkeit (Nachtdienst, Wochenenddienst).

Das Polizeigesetz grenzt die Befugnisse und Aufgaben der privaten Sicherheitsdienstleister gegenüber dem Auftrag und den Zuständigkeiten der Polizei Basel-Landschaft in der notwendigen Klarheit und Eindeutigkeit ab. Für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit ist die Polizei Basel-Landschaft zuständig (§ 2 des Polizeigesetzes). Die Gemeinden sind für die Wahrung der öffentlichen Ordnung zuständig (§ 3a und § 6 des Polizeigesetzes). Die privaten Sicherheitsdienstleister sind verpflichtet, bei der Ausübung ihrer Tätigkeit das staatliche Gewaltmonopol zu beachten (§ 51i Absatz 1 des Polizeigesetzes). Sie dürfen nur in bestimmten Fällen und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips unmittelbaren Zwang anwenden (§ 51i Absatz 2 des Polizeigesetzes). Die Regelungen im kantonalen Polizeigesetz geben die Überlegungen des Gesetzgebers zu den privaten Sicherheitsunternehmen umfassend wieder.

4. *Wie viele Gemeinden haben klare gesetzliche Regelungen betreffend Abgrenzung der Kompetenzen der privaten Sicherheitsdienstleistern und der kantonalen Polizei bzw. verbindliche Regeln dazu, wann die Polizei und wann der private Sicherheitsdienst aufzubieten ist?*

Das kantonale Polizeigesetz regelt die Kompetenzen der privaten Sicherheitsdienstleister; die Vereinbarungen zwischen den Gemeinden und den privaten Leistungserbringern legen die zeitliche Zuständigkeit fest (wer rückt wann aus?). Die Abgrenzung des Leistungsbereichs der privaten Sicherheitsdienstleister zum gesetzlichen Auftrag der Polizei Basel-Landschaft erfolgt durch das Polizeigesetz (§ 51a ff.) und nicht mittels der kommunalen Polizeireglemente.

5. *Sind dem Kanton Anzeigen oder «formlose» Beschwerden gegen private Sicherheitsleute und/oder -dienste bekannt, die im Auftrag von Gemeinden gehandelt haben? Um wie viele Fälle handelt es sich seit Einführung der Bewilligungspflicht? Wie viele Verurteilungen fanden im selben Zeitraum statt?*

Die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft hat bisher in drei Fällen die §§ 51p und q des Polizeigesetzes, welche Bussen und den Bewilligungsentzug für private Sicherheitsdienstleister als Sanktionen vorsehen, angewandt. In allen drei Fällen ging es um die Frage, ob Sicherheitsdienstleistungen ohne Bewilligung erbracht wurden. Auf Nachfrage bei allen Gemeinden erhielt die Sicherheitsdirektion die Rückmeldung, dass in einem einzigen Fall eine Beschwerde über einen Sicherheitsdienst eingegangen ist. Die Beschwerde wurde als marginal beurteilt und konnte mit geringem Aufwand erledigt werden.

6. *Wie wird sichergestellt, dass die Grundrechte, insbesondere das Verhältnismässigkeitsprinzip, eingehalten werden?*

Die Sicherheitsangestellten und die Geschäftsführer der Sicherheitsunternehmen sind verpflichtet, das Verhältnismässigkeitsprinzip anzuwenden (§51i Absatz 2 des Polizeigesetzes) und entsprechend sind sie auch verpflichtet, dort, wo sie gemäss Polizeigesetz unmittelbaren Zwang anwenden können, die Grundrechte der Betroffenen zu beachten.

7. *Bei wem liegt die Verantwortung im Falle von Verletzungen von Grundrechten durch privates Sicherheitspersonal? Ist diese Verantwortung den Beteiligten bewusst und bekannt und so normiert, dass auch Private sich darüber informieren können?*

Der Sicherheitsdienstleister ist für die Einhaltung der Grundrechte durch sein Personal verantwortlich. In § 51j Absätze 1 und 2 des Polizeigesetzes ist ausgeführt, dass die Sicherheitsunternehmen für die Aus- und Weiterbildung ihrer Angestellten sorgen. Sie dürfen Angestellte nur dann für Sicherheitsdienstleistungen einsetzen, wenn diese für die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben theoretisch und praktisch ausreichend ausgebildet sind. Einem Sicherheitsunternehmen wird die Betriebsbewilligung nur erteilt, wenn gewährleistet ist, dass die Sicherheitsangestellten für die ihnen übertragenen Aufgaben hinreichend ausgebildet sind und regelmässig weiter gebildet werden (§ 51d Absatz 3 des Polizeigesetzes).

Die Privaten können sich im Polizeigesetz über die Regelungen und damit auch über die Verantwortlichkeiten der Sicherheitsunternehmen und ihrer Angestellten informieren. Die Gesetzessammlung und damit auch das Polizeigesetz sind unter <http://bl.clex.ch> abrufbar (SGS 700) und damit leicht zugänglich. Weiter stehen den Privaten die Gemeindeverwaltungen für sämtliche Auskünfte zum Handeln der Gemeindeorgane oder der Sicherheitsdienstleister (welche im Auftrag der Gemeinde handeln) zur Verfügung.

Liestal, 28. November 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:

Peter Vetter