

**Gesetz  
über die Anforderungen an private  
Sicherheitsdienstleistungen vom 4. April 2016  
(Inkraftsetzung)**

**Verordnung  
über die Organisation des Regierungsrates  
und der kantonalen Verwaltung  
(Änderung)**

**Gebührenordnung  
für die Verwaltungsbehörden  
(Änderung)**

(vom 1. Februar 2017)

*Der Regierungsrat beschliesst:*

- I. Folgende Verordnungen werden geändert:
- a) die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007,
  - b) die Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966.

II. Die Verordnungsänderungen und das Gesetz über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen vom 4. April 2016 werden, mit Ausnahme der Änderung von § 59 b des Polizeigesetzes vom 23. April 2007, auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. § 59 b des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 wird auf den 1. Januar 2019 in Kraft gesetzt. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

IV. Gegen die Verordnungsänderungen sowie Dispositiv II und III kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

V. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verwaltungsänderungen und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Mario Fehr

Der Staatsschreiber:

Beat Husi

---

# **Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR)**

**(Änderung vom 1. Februar 2017)**

*Der Regierungsrat beschliesst:*

Die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 wird wie folgt geändert:

## **Anhang 3: Selbstständige Entscheidkompetenzen der Verwaltungseinheiten**

(§ 66)

*Verwaltungseinheit*

*Sachbereiche mit Entscheidungskompetenz  
im eigenen Namen*

---

**Ziff. 1 unverändert.**

### **2. Sicherheitsdirektion**

Ziff. 2.1 unverändert.

2.2 Passbüro, Gewerbebewilligungen,  
Eichämter

Gesamter Aufgabenbereich, unter Vorbehalt  
abweichender Regelungen in anderen  
Verordnungen

**Ziff. 4–7 unverändert.**

---

## **Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden**

**(Änderung vom 1. Februar 2017)**

*Der Regierungsrat beschliesst:*

Die Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 wird wie folgt geändert:

§ 3. Für Akte besonderer Art betragen die Staatsgebühren:

lit. a und b unverändert.

c. In Polizeisachen:

Für die Bewilligung:

von ausserordentlichen Tanzanlässen, Wettrennen, Schaustellungen und dergleichen	20 – 500
---	----------

von Lotterien, Verlosungen, Glücksspielen usw. oder bis 1% der Los- oder Plansumme	20 – 1500
---	-----------

von privaten Sicherheitsunternehmen	200 – 500
-------------------------------------	-----------

lit. d unverändert.

---

### **Begründung**

#### **A. Ausgangslage**

Der Kanton Zürich verfügte bisher nur über rudimentäre Bestimmungen über private Sicherheitsunternehmen. Vor dem Hintergrund des Binnenmarktgesetzes (BGBM; SR 943.02) erarbeitete die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) ein Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen (KÜPS) mit dem Ziel der Rechtsvereinheitlichung zwischen den Kantonen. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat am 2. Mai 2012 den Beitritt zu diesem Konkordat. Im Zuge der Beratungen sprach sich die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS) gegen den Beitritt aus und reichte eine parlamentarische Initiative (KR-Nr. 183/

2014) ein, die eine eigenständige Regelung für den Kanton Zürich vorschlägt. Die parlamentarische Initiative fasst den Kreis der geregelten Tätigkeiten enger als das Konkordat, verzichtet auf Bewilligungen für die einzelnen Angestellten und nimmt stattdessen die Unternehmen stärker in die Pflicht. Gestützt auf diese parlamentarische Initiative beschloss der Kantonsrat am 4. April 2016 das Gesetz über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen (ABl 2016-04-15). Mit Verfügung vom 23. Juni 2016 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass gegen den Beschluss des Kantonsrates kein Referendum ergriffen worden ist (ABl 2016-07-01). Diese Verfügung ist rechtskräftig. Deshalb ist über die Inkraftsetzung des Gesetzes und weitere Umsetzungsmassnahmen zu beschliessen.

## **B. Gesetz über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen**

Mit dem Gesetz über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen werden das Polizeigesetz (PolG; LS 550.1) und das Gastgewerbegesetz (GGG; LS 935.11) geändert. Neu benötigen private Sicherheitsunternehmen eine Betriebsbewilligung. Zudem müssen die Angestellten dieser Unternehmen und das Sicherheitspersonal von Gastgewerbebetrieben (insbesondere Türsteherinnen und Türsteher) bestimmten Anforderungen genügen. Die Unternehmen bzw. die Gastgewerbebetriebe (Patentinhaberinnen und -inhaber) sind dafür verantwortlich, dass ihre Sicherheitsangestellten diese Voraussetzungen erfüllen; diese sind nicht Bestandteil der Betriebsbewilligung. Rund 130 private Sicherheitsunternehmen mit rund 4200 Angestellten und rund 400 Gastwirtschaftsbetriebe dürften von den Änderungen betroffen sein.

### **1. Änderungen des Polizeigesetzes**

#### **a) Betriebsbewilligung**

Gemäss § 59b Abs. 1 PolG benötigt eine Betriebsbewilligung des Kantons, wer gewerbmässig Sicherheitsdienstleistungen erbringt. Die Rechtsform des Unternehmens ist dabei unerheblich. Ebenfalls unerheblich ist, wo das Unternehmen seinen Sitz hat; wesentlich ist hingegen, dass es im Kanton Zürich Sicherheitsdienstleistungen erbringt. Sicherheitsunternehmen, die bereits über eine Bewilligung eines anderen Kantons verfügen, sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen (§ 59b Abs. 2 PolG). Es wird dabei davon ausgegangen, dass ein Unter-

nehmen genügende Standards erfüllt, wenn es über eine Bewilligung eines anderen Kantons verfügt. Dies entlastet sowohl Unternehmen als auch den Kanton.

#### b) Bewilligungspflichtige Tätigkeiten

In der neuen Regelung im Polizeigesetz umfassen Sicherheitsdienstleistungen Tätigkeiten von Kontroll- und Aufsichtsdiensten, insbesondere Türsteherdienste, Bewachungs- und Überwachungsdienste, Schutzdienste für Personen und Güter mit erhöhter Gefährdung und Sicherheitstransporte von Personen, Gütern und Wertsachen (§ 59a Abs. 1 PolG). Nicht unter den Begriff im Sinne des Polizeigesetzes fallen Kontroll-, Aufsichts- und Verkehrsdienste von untergeordneter Bedeutung, namentlich Ticketkontrollen, Kassadienste, Besucherleitdienste und Besucherbetreuungsdienste (§ 59a Abs. 2 PolG). Als Sicherheitsdienstleistungen sollen nur jene Tätigkeiten gelten, bei denen das Unternehmen bzw. eine Sicherheitsangestellte oder ein Sicherheitsangestellter unmittelbar gegenüber der Öffentlichkeit auftritt.

Insbesondere folgende Tätigkeiten gelten nicht als Sicherheitsdienstleistungen im Sinne des PolG und sind damit nicht bewilligungspflichtig:

- Private Sicherheitsdienstleistungen, die nicht gewerbmässig erbracht werden (z. B. beim Einsatz Freiwilliger ohne Entgelt),
- Verkehrsdienste: Private Verkehrsdienste benötigen für Verkehrsregelungen bereits eine Bewilligung gestützt auf Art. 67 Abs. 3 der Signalisationsverordnung (SR 741.21),
- Detektivtätigkeiten: Diese unterstehen dem Gesetz über die Geschäftsgagenten, Liegenschaftenvermittler und Privatdetektive (LS 935.41),
- Weibeldienste,
- Zentralendienste,
- Alarmanlagen (Alarmanlagen, mit denen die Polizei direkt alarmiert werden kann, benötigen jedoch eine Bewilligung gestützt auf § 50 PolG).

#### c) Bewilligungsvoraussetzungen und Gebühren

Die Bewilligung wird erteilt, wenn die gesuchstellende Person bzw. bei juristischen Personen die geschäftsführende Person die Voraussetzungen gemäss § 59c PolG erfüllt:

- Schweizer Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz,
- Wohnsitz in der Schweiz,

- Handlungsfähigkeit,
- Strafregisterauszug für Privatpersonen: keine Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens,
- guter Leumund (mit Blick auf Vorleben und Verhalten für diese Tätigkeit geeignet),
- keine Verlustscheine,
- Betriebshaftpflichtversicherung mit einer Deckungssumme von mindestens 3 Mio. Franken je Schadenereignis.

Zur Abklärung des Leumunds kann die Bewilligungsbehörde polizeiliche Berichte zur Person einholen (§ 59c Abs. 2 PolG) und die Bewilligung kann unter Auflagen erteilt werden (§ 59c Abs. 3 PolG). Für die Behandlung der Bewilligungsgesuche werden kostendeckende Gebühren erhoben (§59c Abs. 3 PolG).

#### d) Anforderungen an Sicherheitsangestellte

In § 59d PolG werden die Voraussetzungen umschrieben, die alle Personen, die Sicherheitsdienstleistungen im Sinne des Gesetzes erbringen, erfüllen müssen:

- Schweizer Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz,
- Handlungsfähigkeit,
- Strafregisterauszug für Privatpersonen: keine Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens.

Diese Personen brauchen keine Bewilligung. Die Voraussetzungen sind so klar formuliert, dass das Unternehmen sicherstellen kann (und muss), dass sie erfüllt sind. Das Sicherheitsunternehmen kann sich auf den Strafregisterauszug abstützen und allenfalls eine Auskunft bei der Bewilligungsbehörde einholen, ob ein Berufsverbot vorliegt. Im Übrigen gehört es zur Eigenverantwortung der Sicherheitsunternehmen, sich mittels Zeugnissen, Referenzen usw. ein Bild von den Bewerberinnen und Bewerbern zu verschaffen.

#### e) Aus- und Weiterbildung

Nach § 59e PolG müssen die Sicherheitsunternehmen sicherstellen, dass die Personen, die für ihr Unternehmen Sicherheitsdienstleistungen erbringen, über eine den Aufgaben entsprechende praktische und theoretische Ausbildung verfügen und sich regelmässig weiterbilden. Wenn die geschäftsführende Person selber auch Sicherheitsdienstleistungen erbringt, muss auch sie über eine entsprechende Ausbildung verfügen und sich regelmässig weiterbilden. Für die meisten Tätigkeiten im Sicherheitsbereich gibt es keine anerkannten Aus- und Weiter-

bildungen. Deshalb und weil die Aus- und Weiterbildung auf die jeweiligen Aufgaben im Einzelfall zugeschnitten sein soll, wäre es nicht zweckmässig, auf Verordnungsstufe konkrete Erfordernisse festzulegen.

f) Weitere Bestimmungen

Weiter werden die Verhaltenspflichten des bisher geltenden § 49 Abs. 3 PolG (§ 59f PolG), Sanktionen (§ 59g PolG), eine Meldepflicht der Gerichts- und Verwaltungsbehörden (§ 59h PolG), eine Bestimmung zur Datenbearbeitung und Publikation des Verzeichnisses mit den erteilten Bewilligungen (§ 59i PolG) sowie Strafbestimmungen (§ 59j PolG) festgelegt.

## **2. Änderung des Gastgewerbegesetzes**

Im Gastgewerbegesetz wird festgelegt, welche Voraussetzungen Personen, die im Gastgewerbebereich Sicherheitsdienstleistungen erbringen, namentlich Türsteherinnen und Türsteher, erfüllen müssen (§ 19a GGG). Was Sicherheitsdienstleistungen sind, wird im Gastgewerbegesetz nicht genauer umschrieben, ausser dass Türsteherinnen und Türsteher gemeint sind. Zur Auslegung, welche Tätigkeiten erfasst werden, muss deshalb das Polizeigesetz beigezogen werden. Danach fallen «Kontroll-, Aufsichts- und Verkehrsdienste von untergeordneter Bedeutung, namentlich Ticketkontrollen, Kassadienste, Besucherleitdienste und Besucherbetreuungsdienste» nicht unter den Begriff der Sicherheitsdienstleistungen. Dies muss auch im Gastgewerbebereich gelten.

Beauftragt ein Gastgewerbebetrieb ein privates Sicherheitsunternehmen, das über eine Bewilligung gemäss PolG verfügen muss, mit den Türsteherdiensten bzw. Sicherheitsaufgaben, so sind die Voraussetzungen damit automatisch erfüllt. Stellt die Patentinhaberin oder der Patentinhaber für ihre bzw. seine Sicherheitsaufgaben aber eigenes Personal ein, ist sie bzw. er dafür verantwortlich, dass das Personal die Voraussetzungen erfüllt. Diese entsprechen jenen für Sicherheitsangestellte im Polizeigesetz. Auch hier wird darauf verzichtet, konkrete Anforderungen an die Aus- und Weiterbildung festzulegen, damit die verantwortlichen Gastgewerbepatentinhaberinnen und -inhaber diese einfallgerecht auf die konkrete Tätigkeit abstimmen können. Erfüllen die Sicherheitsangestellten die Voraussetzungen nicht, kann die Patentinhaberin oder der Patentinhaber gemäss § 39 Abs. 1 lit. b GGG mit Busse bestraft werden.



Für Veranstaltungen wie beispielsweise im Kulturbereich ist § 19a GGG anwendbar, wenn eine Patentpflicht gemäss Gastgewerbegesetz besteht und eigenes Personal wesentliche Sicherheitsdienstleistungen erbringt, jedoch, wie ausgeführt, nicht für Kontroll-, Aufsichts- und Verkehrsdienste von untergeordneter Bedeutung, namentlich Ticketkontrollen, Kassadienste, Besucherleitdienste und Besucherbetreuungsdienste.

### **C. Inkrafttreten des Gesetzes**

Die neuen Gesetzesbestimmungen können für einzelne Unternehmen und Angestellte eine grosse Tragweite haben. Es ist möglich, dass aufgrund der neuen Anforderungen Sicherheitsangestellte, welche die Voraussetzungen nicht erfüllen (z.B. Drittstaatsangehörige mit Aufenthaltsbewilligung), entlassen werden müssen. Zudem müssen die Betriebe, die das nicht bereits heute machen, Aus- und Weiterbildungen einführen. Die Sicherheitsunternehmen und die Gastgewerbebetriebe brauchen deshalb Zeit, um die Bestimmungen umzusetzen.

Zudem braucht es eine Übergangsfrist, während der die Bewilligungen eingeholt werden können. Da der Gesetzgeber keine Übergangsfrist auf Gesetzesstufe erlassen hat und eine solche nicht auf Verordnungsstufe erlassen werden kann, sind die neuen Bestimmungen stattdessen gestaffelt in Kraft zu setzen: § 19a GGG und die Änderungen des PolG mit Ausnahme von § 59b PolG auf den 1. Januar 2018. § 59b PolG (Bewilligungspflicht) soll erst am 1. Januar 2019 in Kraft treten. So können in dieser Übergangszeit die Gesuche für die Betriebsbewilligungen eingereicht und die Bewilligungen erteilt werden.

### **D. Verordnungsänderungen**

Zur Umsetzung des Gesetzes über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen sind auf Verordnungsstufe die für die Bewilligungserteilung zuständige Behörde zu bezeichnen und die Gebührenehöhe festzulegen.

1. Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, Anhang 3 (VOG RR; LS 172.11)

§ 59b PolG hält nur fest, dass private Sicherheitsunternehmen eine Betriebsbewilligung des Kantons benötigen. Damit schliesst der Gesetzgeber kommunale Bewilligungsinstanzen aus. Die Idee war, dass die Bewilligungen zentral von einer einzigen (kantonalen) Stelle erteilt

werden. Diese Aufgabe soll dem Bereich Gewerbebewilligungen der Sicherheitsdirektion zugewiesen werden. Dieser Bereich erfüllt bereits ähnliche Aufgaben bei der Bewilligungserteilung im Reisengewerbe. Spezifische Fachkenntnisse zur Prüfung der Gesuche von privaten Sicherheitsunternehmen sind nicht nötig, die Bewilligungsvoraussetzungen sind in § 59c PolG klar umschrieben.

Die Aufgabe kann ohne Weiteres unter den Zuständigkeitsbereich «Gewerbebewilligungen» subsumiert werden, deshalb ist keine Änderung der Anhänge 1 und 2 zur VOG RR nötig. Der Bereich Gewerbebewilligungen muss jedoch im eigenen Namen entscheiden können, damit die Sicherheitsdirektion Rekursinstanz ist und die Rekurse von der Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion bearbeitet werden können. Deshalb muss Anhang 3 zur VOG RR ergänzt werden. Der Bereich Gewerbebewilligungen soll neu im gesamten Aufgabenbereich selbstständige Entscheidungskompetenzen haben.

## 2. Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden (LS 682)

§ 59c Abs. 4 PolG hält fest, dass für die Behandlung der Bewilligungsgesuche kostendeckende Gebühren zu entrichten sind. In der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden ist ein Rahmen für Gebühren bei der Erteilung von Bewilligungen festgelegt (§ 2 lit. c Gebührenordnung): Fr. 50–6000. Diese Grundlage wäre grundsätzlich genügend. Dennoch ist insbesondere aus Gründen der Transparenz und weil in § 3 lit. c der Gebührenordnung bereits eine Regelung für Bewilligungen in Polizeisachen besteht, ein engerer Rahmen zu setzen. Bei der Betriebsbewilligung handelt es sich um eine sogenannte Polizeierlaubnis, auf die ein Anspruch besteht, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Als Vergleich kann die Gebührenhöhe in anderen Kantonen beigezogen werden: Diese betragen heute grundsätzlich zwischen Fr. 200 und Fr. 500. Im Reisengewerbe beträgt die Gebühr für die Gesuchsprüfung einheitlich Fr. 200 (Art. 28 Verordnung über das Gewerbe der Reisenden, SR 943.11). Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des beschränkten Aufwandes, wenn Gesuchsunterlagen vollständig sind, entspricht eine Gebühr zwischen Fr. 200 und Fr. 500 dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. § 3 lit. c der Gebührenordnung ist somit entsprechend zu ergänzen.

## **E. Inkraftsetzung der Ordnungsänderungen**

Die Ordnungsänderungen sind zusammen mit den Änderungen des PolG (mit Ausnahme von § 59b PolG) und der Änderung des GGG in Kraft zu setzen.

## **F. Kein zusätzlicher Regelungsbedarf**

Zusätzlicher Regelungsbedarf zur Umsetzung des Gesetzes über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen ist nicht ersichtlich. Der Gesetzgeber wollte ein schlankes und liberales Gesetz mit grosser Eigenverantwortung der Unternehmen. Die Regelungen des Gesetzes über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen können somit ohne weitere Ausführungsbestimmungen umgesetzt werden.

## **G. Regulierungsfolgeabschätzung**

Die Ordnungsänderungen ziehen keine administrative Mehrbelastung für die privaten Sicherheitsunternehmen sowie die Inhaberinnen und Inhaber von Gastgewerbepatenten im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) und der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.11) nach sich. Die administrativen Mehrbelastungen entstehen bereits aus dem Erlass des Gesetzes über die Anforderungen an private Sicherheitsdienstleistungen.

## **H. Ressourcen und Kosten**

Im ersten Bewilligungsjahr werden rund 130 Bewilligungen auszustellen sein. Da die Bewilligungen unbefristet sind, werden später nur noch für neu gegründete Unternehmen oder bei einer Änderung bezüglich geschäftsführender Person Bewilligungen zu erteilen sein. Diese Zahl kann nicht abgeschätzt werden. Die Gebühren sind kostendeckend.