

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 11. März 2015

### 222.

#### **Schriftliche Anfrage von Marianne Aubert und Markus Knauss betreffend Private Sicherheitsdienste in der Zürcher Innenstadt, Rahmenbedingungen für deren Tätigkeiten, Ausrüstung, Bewaffnung und Kontrolle**

Am 12. November 2014 reichten Gemeinderätin Marianne Aubert (SP) und Gemeinderat Markus Knauss (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/359, ein:

Private Sicherheitsdienste sind regelmässig in der Zürcher Innenstadt anzutreffen, vor allem an der Bahnhofstrasse. Einige dieser Sicherheitsangestellten stehen in den Läden und auf Privatgrund. Offensichtlich wurden sie direkt von diesen Geschäften angestellt. Es kann jedoch auch beobachtet werden, dass der öffentliche Raum (Trottoirs, Plätze oder Tramhaltestellen) von Angestellten privater Sicherheitsdienste «bewacht» wird. Die meisten tragen ausser einer Taschenlampe und einem Handy noch andere Ausrüstung mit sich herum. Einige von ihnen sind sogar mit Pistolen ausgerüstet. Es wurde auch beobachtet, dass drei bis fünf private Wachmänner in einer Gruppe in der Zürcher Innenstadt «patrouillieren».

Es ist uns klar, dass private Sicherheitsdienste schon seit Jahrzehnten Bewachungsaufgaben übernommen haben (Securitas etc.). Die neue Entwicklung jedoch, dass private Sicherheitsdienste die Aufgaben der Polizei übernehmen und bewaffnet im öffentlichen Raum patrouillieren, macht uns Angst. Wir waren immer der Meinung, dass in Zürich die Stadt- und die Kantonspolizei das Gewaltmonopol innehaben.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Tätigkeiten dürfen von privaten Sicherheitsdiensten ausgeübt werden? Bitte um Auflistung.
2. Besitzen die Angestellten der Sicherheitsfirmen einen Ausweis und werden sie von einer Behörde überprüft auf Vorstrafen, Handlungsfähigkeit, geistige Gesundheit und einer Grundausbildung?
3. Was unternimmt der Stadtrat, damit bei privaten Sicherheitsfirmen keine vorbestraften und mit Blick auf ihr Vorleben und Verhalten ungeeignet erscheinenden Personen tätig sind?
4. Welche Bewaffnung und Ausrüstung privater Sicherheitsangestellten sind auf stadtzürcherischem Boden erlaubt und welche sind verboten? Bitte um Auflistung.
5. Wie und wer kontrolliert das Einhalten der Vorgaben betreffend erlaubter, bzw. verbotener Bewaffnung und Ausrüstung?
6. Müssen Angestellte von privaten Sicherheitsfirmen Schweizer Staatsangehörige oder Staatsangehörige von der EU sein und über welche Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung müssen sie verfügen?
7. Dürfen private Sicherheitsangestellte Waffen tragen? Wenn ja, warum und unter welchen Voraussetzungen? Und wann dürfen sie sie benutzen?
8. Dürfen private Sicherheitsangestellte allein oder in Gruppen den öffentlichen Raum kontrollieren?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Die Sicherheitsbedürfnisse der Öffentlichkeit und insbesondere auch privater Unternehmen sind offenbar seit Jahren im Wachstum begriffen. Private Sicherheitsunternehmen bieten ihre Dienstleistungen auch in der Stadt Zürich an und sind in der Öffentlichkeit sichtbar, etwa in Form der Bewachung von Gebäuden, Ordnungsdiensten bei Veranstaltungen, der Durchführung von Werttransporten oder Ladendetektivdiensten. Grundsätzlich bewegen sich private Sicherheitsdienstleistungen dabei auf dem Gebiet des Privatrechts.

Seit mehreren Jahren sind Bestrebungen im Gange, die Tätigkeiten privater Sicherheitsunternehmen stärker ins Recht zu fassen und sie insbesondere einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat ein Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen erlassen, das Regeln über die Zulassung von privaten Sicherheitsunternehmen und ihre Mitarbeitenden, über die Geschäftsführung und über die Aus- und Weiterbildung von Sicherheitsangestellten enthält (Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010). Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat dem Kantonsrat den Beitritt zum Konkordat beantragt (Vor-

lage 4902, Gesetz über den Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen). Der Vorsteher des Polizeidepartements hat gegenüber der vorberatenden Kommission des Kantonsrats (Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit) dargelegt, dass mit einem Konkordatsbeitritt die nötigen qualitativen Mindeststandards für private Sicherheitsunternehmen geschaffen würden. Vertreter der Stadtpolizei haben im Rahmen einer Anhörung der zuständigen Kommission die Notwendigkeit aus operativer Sicht dargelegt. Die Kommission des Kantonsrats hat nun jüngst mit einer parlamentarischen Initiative (KR-Nr. 183/2014) eine andere und weniger weit gehende Regelung vorgeschlagen. Sie sieht unter anderem eine Bewilligungspflicht nur für Unternehmen vor, nicht aber für die einzelnen Mitarbeitenden. Der Kantonsrat hat am 23. Februar 2015 diese Initiative mit einer Mehrheit von 157 Stimmen vorläufig unterstützt. Vor dem Hintergrund dieser Bestrebungen auf kantonaler Ebene ist davon auszugehen, dass die Tätigkeiten privater Sicherheitsunternehmen in Zukunft besser geregelt und bewilligungspflichtig werden könnten. Der Stadtrat verfolgt diese Entwicklungen mit Interesse. Dabei ist er der Ansicht, dass die Konkordatslösung dem Regelungsvorschlag aus dem Kantonsrat vorzuziehen ist. Erstere hat sich in der Praxis in zahlreichen Kantonen bewährt und trägt den bestehenden Problemen mit gesamtschweizerisch tätigen privaten Sicherheitsdiensten besser Rechnung.

Unabhängig davon, ob, wann und in welcher Form solche neuen Rahmenbedingungen in Kraft gesetzt werden, hält der Stadtrat am Grundsatz fest, dass hoheitliche Aufgaben heute wie morgen durch staatliche Organe wahrzunehmen sind.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1 («Welche Tätigkeiten dürfen von privaten Sicherheitsdiensten ausgeübt werden? Bitte um Auflistung.»):**

Eine eigentliche Auflistung ist so nicht möglich: Die Zulässigkeit ergibt sich nämlich vielfach eher aus einer Abgrenzung zu Tätigkeiten, die nicht erlaubt sind; eine positive Aufzählung ist nur ansatzweise möglich. Grundsätzlich gilt: Private Sicherheitsleute haben keine weitergehenden Befugnisse als jede andere Privatperson. Ihre Kompetenzen sind dementsprechend auf die Ausübung von Selbsthilferechten beschränkt, wozu etwa Beobachten, Melden und Anzeigen, Fälle von Notwehr, Notstand, Festhalterrecht oder Hausrecht gehören. Diese Selbsthilferechte sind allerdings für Ausnahmesituationen gedacht.

Aus dem Polizeigesetz des Kantons Zürich (PoIG, LS 550.1) kann zudem abgeleitet werden, dass private Sicherheitsdienste gewerbsmässig Personen schützen können oder Grundstücke, Gebäude, gefährliche Güter oder Werttransporte bewachen dürfen (§ 49 Abs. 1 PoIG). Das Polizeigesetz statuiert auch einige Verhaltenspflichten der privaten Sicherheitsdienste wie eine Melde- und Auskunftspflicht gegenüber der Polizei und eine Schweigepflicht über Wahrnehmungen aus dem Polizeibereich. Sie haben zudem alles zu unterlassen, was zu ihrer Verwechslung mit Polizeiorganen führen oder die Erfüllung der Aufgabe der Polizei beeinträchtigen könnte. Eine Bewilligungspflicht für private Sicherheitsdienste ist heute im PoIG nicht vorgesehen.

Im Kanton Zürich gibt es damit bislang keine verwaltungsrechtlichen Normen, die private Tätigkeiten von Sicherheitsdiensten abschliessend regeln.

Gesetzlich erfasst sind zudem die Fälle, in denen der Staat Leistungen privater Sicherheitsdienste in Anspruch nimmt: Zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben gibt das Polizeiorganisationsgesetz des Kantons Zürich (POG, LS 551.1) dem Kanton und den Gemeinden die Möglichkeit, Hilfskräfte anzustellen oder Dritte zu beauftragen (§ 5 Abs. 1 POG). Polizeiliche Zwangsmassnahmen und strafprozessuale Ermittlungshandlungen bleiben aber den Angehörigen der Polizei vorbehalten. Klar ist auch, dass private Sicherheitsdienste keine polizeilichen Aufgaben wahrnehmen dürfen, wenn sie nicht von der Polizei damit beauftragt worden sind.

**Zu Frage 2 («Besitzen die Angestellten der Sicherheitsfirmen einen Ausweis und werden sie von einer Behörde überprüft auf Vorstrafen, Handlungsfähigkeit, geistige Gesundheit und einer Grundausbildung?»):**

Angestellte der Sicherheitsfirmen im Kanton Zürich verfügen nicht über einen von einer Behörde ausgestellten offiziellen Ausweis und werden auch nicht von einer Behörde aktiv auf Vorstrafen überprüft. Auch bezüglich Handlungsfähigkeit, geistiger Gesundheit oder einer Grundausbildung bestehen keine spezifischen Vorschriften. Dies liegt im Moment in der Verantwortung – und wohl auch im Interesse – der Sicherheitsfirma selbst.

Ergänzend kann auf § 49 Abs. 3 PolG und die darin festgehaltenen Voraussetzungen zur Aussprechung eines Verbots zur Tätigkeit im privaten Sicherheitsgewerbe hingewiesen werden. Eine Verurteilung wegen Verbrechen oder Vergehen, aber auch wiederholte Verstösse gegen Verhaltenspflichten (vgl. Frage 1) können somit ein Tätigkeitsverbot zur Folge haben.

**Zu Frage 3 («Was unternimmt der Stadtrat, damit bei privaten Sicherheitsfirmen keine vorbestraften und mit Blick auf ihr Vorleben und Verhalten ungeeignet erscheinenden Personen tätig sind?»):**

Die Stadt Zürich und namentlich die Stadtpolizei setzen die geltenden rechtlichen Bestimmungen von Bund und Kanton um. Diese bieten bislang aber keine Möglichkeiten, die Personalstruktur bei privaten Sicherheitsfirmen zu beeinflussen. Der Vorsteher des Polizeidepartements hat sich in einem Schreiben an die zuständige Kommission des Kantonsrats ausdrücklich für eine gesetzliche Regelung mit qualitativen Mindeststandards eingesetzt (vgl. Vorbemerkungen).

**Zu den Fragen 4, 5 und 7 («Welche Bewaffnung und Ausrüstung privater Sicherheitsangestellten sind auf stadtzürcherischem Boden erlaubt und welche sind verboten? Bitte um Auflistung.» «Wie und wer kontrolliert das Einhalten der Vorgaben betreffend erlaubter, bzw. verbotener Bewaffnung und Ausrüstung?» «Dürfen private Sicherheitsangestellte Waffen tragen? Wenn ja, warum und unter welchen Voraussetzungen? Und wann dürfen sie sie benutzen?»):**

Der Erwerb und Besitz von Waffen sowie das Waffentragen richten sich für Personen, die im Sicherheitsgewerbe tätig sind, nach dem Waffengesetz des Bundes (Bundesgesetz über Waffen, Waffenzubehör und Munition; Waffengesetz [WG], SR 514.54) sowie den entsprechenden kantonalen Ausführungsbestimmungen (§ 49 Abs. 5 PolG). Auch hier ist eine abschliessende Aufzählung der erlaubten Bewaffnung und Ausrüstung nicht möglich. Es ist auf die Bestimmungen des Waffengesetzes sowie der Waffenverordnung des Kantons Zürich (WafVO, LS 552.1) zu verweisen. Für Mitarbeitende privater Sicherheitsdienste gelten somit grundsätzlich die allgemeinen Regeln der Waffengesetzgebung. Wer eine Waffe oder einen wesentlichen Waffenbestandteil erwerben will, benötigt einen Waffenerwerbsschein (Art. 8 Abs. 1 WG). Bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz entscheidet über die Erteilung des Waffenerwerbsscheins die Gemeindebehörde am zürcherischen Wohnsitz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers (§ 1 Abs. 1 WafVO).

Gemäss Art. 27 Abs. 1 WG benötigt eine Person, die an öffentlich zugänglichen Orten Waffen trägt oder sie transportieren will, eine Waffentragbewilligung. Zu deren Voraussetzungen gehört unter anderem eine vorgängige Prüfung. Die Bewilligung ist mitzuführen und auf Verlangen den Polizei- oder Zollorganen vorzuweisen. Für den Entscheid über die Erteilung der Waffentragbewilligung an Personen mit Wohnsitz in der Schweiz ist das Statthalteramt am zürcherischen Wohnsitz der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers zuständig (§ 5 Abs. 1 WafVO). Die Kantonspolizei führt ein Register über die im Kanton erteilten Bewilligungen im Bereich des Waffenrechts (§ 10 Abs. 1 WafVO).

Die Kontrolle über die Bestimmungen der Waffengesetzgebung wird von den Polizeiorganen ausgeübt (§ 7 WafVO i.V.m. Art. 29 WG), in der Stadt Zürich also von der Stadt- und der Kantonspolizei. Die Kantone verfolgen und beurteilen Widerhandlungen gegen das Waffengesetz (Art. 36 Abs. 1 WG).

Was die Frage der Waffenbenutzung durch private Sicherheitsdienste angeht, so gelten auch hier die allgemeinen Regeln. Die Voraussetzungen für den Einsatz privater Waffen werden im Waffengesetz nicht genannt – dies im Unterschied zum Schusswaffengebrauch durch die Polizei, welcher insbesondere in § 17 PolG geregelt ist.

**Zu Frage 6 («Müssen Angestellte von privaten Sicherheitsfirmen Schweizer Staatsangehörige oder Staatsangehörige von der EU sein und über welche Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligung müssen sie verfügen?»):**

Es gibt für Sicherheitsdienstangestellte keine speziellen Bestimmungen hinsichtlich der Nationalität oder dem aufenthaltsrechtlichen Status. Die Betreiber eines Sicherheitsdienstes haben als Arbeitgeber die Bestimmungen des Ausländerrechts zu beachten.

Der erwähnte Vorschlag aus dem Kantonsrat (vgl. Vorbemerkungen) dagegen sieht nun solche Voraussetzungen vor: Sicherheitsunternehmen dürften für Sicherheitsdienstleistungen nur Personen einstellen, die über die Schweizer Staatsangehörigkeit, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation, über eine Niederlassungsbewilligung oder seit mindestens zwei Jahren über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen (Parlamentarische Initiative KR-Nr. 183/2014, § 59 lit. c. Entwurf PolG).

**Zu Frage 8 («Dürfen private Sicherheitsangestellte allein oder in Gruppen den öffentlichen Raum kontrollieren?»):**

Grundsätzlich kann jede Person den öffentlichen Raum beobachten und insofern im weiteren Sinne auch «kontrollieren». Sobald dieses «Kontrollieren» aber eine polizeiliche Aufgabe gemäss Polizeirecht darstellt, fällt es in die alleinige Zuständigkeit der Polizei.

Die Beantwortung der Frage ist somit abhängig davon, was mit «kontrollieren» des öffentlichen Raums gemeint ist. Im Einleitungstext der Schriftlichen Anfrage wird der Fall geschildert, dass drei bis fünf private Wachmänner in einer Gruppe in der Zürcher Innenstadt auf «Patrouille» gegangen seien. Wenn Mitarbeitende eines Sicherheitsdienstes im Auftrag von privaten Detailhandelsgeschäften auf ihrem Weg von einem zu bewachenden Gebäude zum anderen oder auch auf ihrem Weg in die Arbeitspause gemeinsam die Bahnhofstrasse passieren, so handelt es sich dabei grundsätzlich noch nicht um unzulässiges Kontrollieren des öffentlichen Raums.

Ein Auftrag der Stadtpolizei an Sicherheitsdienstmitarbeitende, im Bereich der Bahnhofstrasse zu patrouillieren und so für Sicherheit zu sorgen, besteht nicht. Stadtrat und Stadtpolizei betonen in diesem Zusammenhang, dass die nicht autorisierte Übernahme von polizeilichen Aufgaben weder gewollt noch rechtlich zulässig ist. Wer eine solche wahrnimmt, ohne dazu ermächtigt zu sein, macht sich strafbar (Amtsanmassung, Art. 287 StGB). Allerdings ist die Abgrenzung, wann bei Handlungen von Sicherheitsdiensten eine unzulässige Tätigkeit vorliegt und wann nicht, im Einzelfall oft schwierig. Anhaltspunkt bildet das Handeln, welches über die Selbsthilferechte (vgl. Antwort zu Frage 1) hinausgeht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das regelmässige Patrouillieren von privaten Sicherheitskräften – ob bewaffnet oder nicht – mit der Absicht, im öffentlichen Raum Sicherheit, Ruhe und Ordnung aufrecht zu erhalten, ohne Ermächtigung der Polizei nicht zulässig ist, da damit explizit eine sicherheitspolizeiliche Aufgabe wahrgenommen würde.

Vor dem Stadtrat  
die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**