

mission vom 17. Dezember 2001, in: Recht und Politik des Wettbewerbs [RPW] 2002/1, S. 210, 214).

42 Private Sicherheitsdienste; Legalitätsprinzip

- **Zur Kontrolle öffentlicher Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen bedarf ein Sicherheitsdienstleistungsunternehmen der Bewilligung nach § 57 Abs. 1 lit. d des Polizeigesetzes; der Beizug durch die Gemeinde erfordert die Zustimmung des DVI (§ 20 Abs. 3 Polizeigesetz).**
- **Die gewerbsmässige Parkplatzkontrolle von privaten Parkflächen mit gerichtlichem Verbot ist kein bewilligungspflichtiger privater Sicherheitsdienst.**

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 19. November 2013 in Sachen A., B. und Wettbewerbskommission gegen DVI (WBE.2013.251/304).

Aus den Erwägungen

2.4.

2.4.1.

Das Polizeigesetz regelt im 3. Abschnitt die privaten Sicherheitsdienste. Nach § 57 Abs. 1 lit. c PolG untersteht u.a. die gewerbsmässig ausgeübte Bewachung von Grundstücken durch private Sicherheitsdienste der Bewilligungspflicht. Die Bewilligung ist für Selbständigerwerbende, Personengesellschaften und juristische Personen erforderlich (§ 57 Abs. 2 PolG) und wird vom DVI erteilt (Abs. 4). Die Anstellung von Arbeitnehmern unterliegt einer Meldepflicht (Abs. 2). Die Voraussetzungen für die Bewilligung, die Zuständigkeit und die Modalitäten der Ausführung von Sicherheitsdiensten regeln Abs. 3 und 4 von § 57 PolG. Das DVI als sachzuständiges Departement entscheidet auch über die Anerkennung ausserkantonaler Bewilligungen (§ 57 Abs. 5 PolG).

Die Rüge der Beschwerdeführer 1 und 2 der fehlenden Zuständigkeit des DVI ist unbegründet. Innerhalb des zuständigen Departements kann jede Verwaltungseinheit ein Sachgeschäft bearbeiten,

sofern in einem (materiellen) Gesetz keine bestimmte Abteilung oder Verwaltungsstelle für zuständig erklärt wird.

2.4.2.

Die Bewilligungspflicht der privaten Sicherheitsdienste berührt eine privatwirtschaftliche Tätigkeit. Sie beschränkt den Zugang der Beschwerdeführer 1 und 2 zur wirtschaftlichen Geschäftstätigkeit im Kanton Aargau. Das Bewilligungserfordernis erschwert die Geschäftsausübung und stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar (Art. 27 BV und § 20 KV; REGINA KIENER/WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013, S. 363 f. mit Hinweisen; BEATRICE WEBER-DÜRLER, Grundrechtseingriffe, in: Die neue Bundesverfassung, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, S. 150 f.).

Die Wirtschaftsfreiheit gilt nicht schrankenlos, sondern sie kann, sofern es sich um Massnahmen handelt, die sich nicht gegen den Wettbewerb richten (Art. 94 Abs. 4 BV), gestützt auf Art. 36 BV eingeschränkt werden (BGE 128 I 92, Erw. 2a).

Ein Bewilligungserfordernis für die gewerbsmässige Tätigkeit der Beschwerdeführer 1 und 2 muss im Gesetz selbst vorgesehen sein (Art. 36 Abs. 1 Satz 1 BV). Zudem werden aufgrund der intensiven Betroffenheit des Schutzobjektes auch höhere Anforderungen an die Normdichte gestellt (vgl. MARKUS SCHEFER, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Bern 2006, S. 53 f.; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, S. 143). Art. 78 Abs. 1 KV verlangt, dass alle wichtigen Bestimmungen des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes erlassen werden. Wichtige Bestimmungen sind namentlich jene, welche aufgrund der Intensität der Regelung für die betroffenen Personen, insbesondere der Betroffenheit in Grundrechtspositionen, wesentlich sind oder finanzielle Auswirkungen für die Privaten zeitigen (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, § 78 Rz. 13 ff.).

2.4.3.

Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 und 36 Abs. 1 BV; § 2 VRPG) verlangt, dass die gesetzliche Grundlage eine generell-ab-

strakte Struktur aufweist (Erfordernis des Rechtssatzes), dass der Rechtssatz demokratisch ausreichend legitimiert ist (Erfordernis des Gesetzes im materiellen bzw. formellen Sinn) und ausreichend bestimmt ist (Erfordernis der genügenden Normdichte). Je gewichtiger der Grundrechtseingriff, desto höhere Anforderungen sind an die Normstufe und Normdichte zu stellen. Schwere Eingriffe benötigen eine klare und genaue Grundlage im formellen Gesetz selbst (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 19 N 2, 42; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 379 ff.; AGVE 2007, 118).

Beim Polizeigesetz handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinn (§ 78 Abs. 1 KV). Das Bewilligungserfordernis für gewerbsmässige Bewachung von Grundstücken durch private Sicherheitsdienste ist im Gesetz selbst vorgesehen (§ 57 Abs. 1 lit. c PolG).

2.5.

2.5.1.

Das Strassenverkehrsgesetz ordnet u.a. den Verkehr auf den öffentlichen Strassen (Art. 1 Abs. 1 SVG). Die Verkehrsregeln (Art. 26-57a) gelten für die Führer von Motorfahrzeugen und die Radfahrer auf allen, dem öffentlichen Verkehr dienenden Strassen (Art. 1 Abs. 2 SVG). Strassen sind die von Motorfahrzeugen, motorlosen Fahrzeugen oder Fussgängern benützten Verkehrsflächen (Art. 1 Abs. 1 VRV). Öffentlich sind Strassen, die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen (Art. 1 Abs. 2 VRV).

Auf öffentlichen Verkehrsflächen privater Eigentümer kann die Behörde nach Anhören der Eigentümer Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen *verfügen* (Art. 113 Abs. 1 SSV). Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes können in einem vereinfachten Verfahren mit Ordnungsbussen geahndet werden (Ordnungsbussenverfahren; vgl. Art. 1 Abs. 1 des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 [OBG; SR 741.03] und Ordnungsbussenverordnung vom 4. März 1996 [OBV; SR 741.031]).

Nach der Systematik und Begrifflichkeit des kantonalen Polizeirechts ist die Überwachung und Kontrolle des ruhenden Strassenverkehrs auf dem ganzen Gemeindegebiet Teil der lokalen Sicher-

heit und gehört zu den Aufgaben der Gemeinden (§ 4 Abs. 2 lit. c PolG). Die kommunale Zuständigkeit in dieser verkehrspolizeilichen Aufgabe ist umfassend, insbesondere erfasst sie auch die Bearbeitung von Übertretungen sowie Vergehen im Bereich des Strassenverkehrsrechts (vgl. dazu § 3 Abs. 1 lit. a und § 3 Abs. 2 des Dekrets über die Gewährung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polzeidekret, PolD; SAR 531.210). Im Bereich *verfügter* Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen auf privatem Grund (Art. 113 Abs. 1 SSV) ist die Kontrolle deren Einhaltung daher Teil der lokalen Sicherheit und gehört zu den Aufgaben der Gemeinden.

Zur Übertragung von Kontrolltätigkeiten in diesem Bereich bedarf das Sicherheitsunternehmen der Bewilligung nach § 57 Abs. 1 lit. d PolG (Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben im Auftrag des Kantons oder von Gemeinden). Der Beizug privater Sicherheitsdienste durch die Gemeinden bedarf der Zustimmung des DVI (§ 20 Abs. 3 PolG; Weisungen des DVI, Tätigkeiten der privaten Sicherheitsdienste, Ziff. 4.4, S. 5).

2.5.2.

Demgegenüber erfolgt die Kontrolle von privaten Parkflächen durch die Beschwerdeführer 1 und 2 im Hinblick auf die Einhaltung eines gerichtlichen Verbots nach Art. 258 f. ZPO und im Auftrag von privaten Liegenschaftseigentümern. Das gerichtliche Verbot ist zivilprozessual und dient dem verstärkten Besitzschutz. Die Beschwerdeführer 1 und 2 kontrollieren nicht die Einhaltung von im Verfahren nach Art. 107 ff. SSV *verfügten* Verkehrsanordnungen und Verkehrsbeschränkungen. Verkehrsregelung und Verkehrsdienste werden ebenfalls nicht betrieben (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 des Konkordats über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010, welchem der Kanton Aargau bisher nicht beigetreten ist, sowie Art. 67 Abs. 3 SSV). Es besteht auch keine Verfügungsbefugnis gegenüber Verkehrsteilnehmern und es wird keine hoheitliche Tätigkeit wahrgenommen. Das Ordnungsbussenverfahren gelangt bei dieser Kontrolltätigkeit nicht zur Anwendung und das Einverlangen von Umtriebsentschädigungen hat keinen pönalen Charakter. Die Kontrolltätigkeit hat daher keine sicherheitsbezogene öffentliche Funk-

tion und die Einleitung eines Strafverfahrens ist davon abhängig, dass ein Strafantrag gestellt wird.

Unter diesen Umständen liegt kein Sicherheitsdienst nach § 57 PolG vor.