

WBE.2022.112 / ME / jb

(2022-000129)

Art. 83

Urteil vom 22. August 2022

Besetzung Verwaltungsrichter Michel, Vorsitz
Verwaltungsrichter Brandner
Verwaltungsrichter Dommann
Gerichtsschreiber Meier
Rechtspraktikantin Erny

Beschwerde-
führer 1 **A. _____,**

Beschwerde-
führerin 2 **B. _____ GmbH,**

beide vertreten durch lic. iur. Marc Dübendorfer, Rechtsanwalt,
Laurenzenvorstadt 11, Postfach, 5001 Aarau

gegen

Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau
handelnd durch das Departement Volkswirtschaft und Inneres,
Kantonspolizei, Fachstelle SIWAS, Postfach 3502, 5001 Aarau

Gegenstand Beschwerdeverfahren betreffend Ausübung einer bewilligungspflichtigen
Tätigkeit im Bereich der privaten Sicherheitsdienste

Entscheid des Regierungsrats vom 16. Februar 2022

Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:

A.

1.

A. ist Geschäftsführer der B. GmbH, C.. Gemäss Handelsregisterauszug bezweckt diese Gesellschaft den Betrieb eines Sicherheitsunternehmens, das sich insbesondere mit Personenüberwachung, Personenschutz, Dienstleistungen im Bereich Ladendetektiv und anderen Sicherheitsaufgaben befasst.

2.

Im April 2021 wurde die Kantonspolizei, Fachstelle SIWAS, darauf aufmerksam gemacht, dass A. respektive seine Firma B. GmbH für die D. AG – und dabei unter anderem auch für E.-Filialen im Kanton Aargau – Sicherheitsleistungen erbrachte. Daraufhin wurde A. von der Fachstelle SIWAS aufgefordert, ein Gesuch zur Ausübung eines bewilligungspflichtigen privaten Sicherheitsdienstes einzureichen. Am 24. April 2021 stellte die B. GmbH ein entsprechendes Gesuch bei der Fachstelle SIWAS.

3.

Mit Schreiben vom 6. Mai 2021 gewährte die Fachstelle SIWAS der B. GmbH das rechtliche Gehör im Hinblick auf die beabsichtigte Ablehnung des Gesuchs. Hingewiesen wurde auf Einträge im Betreibungsregisterauszug von A..

4.

Mit Eingabe vom 6. Juli 2021 nahmen A. und die B. GmbH Stellung und ersuchten um Erteilung der Bewilligung.

5.

Mit Verfügung vom 5. August 2021 entschied die Fachstelle SIWAS:

1. Das Gesuch um Erteilung der Bewilligung für die Ausübung einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit im Bereich der privaten Sicherheitsdienste im Kanton Aargau vom 24. April 2021 wird abgelehnt.
2. Das Nichtbefolgen dieser Verfügung hat ein Strafverfahren im Sinne von Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) zur Folge:

Art. 292 StGB lautet wie folgt: "Wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafdrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet, wird mit Busse bestraft."

B.

1.

Gegen die Verfügung der Fachstelle SIWAS erhoben A. und die B. GmbH am 6. September 2021 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat.

2.

Am 16. Februar 2022 entschied der Regierungsrat:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'000.- sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 169.95 zusammen Fr. 2'169.95, werden den Beschwerdeführenden auferlegt. Angesichts des geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 1'500.- sind von den Beschwerdeführenden noch Fr. 669.95 zu bezahlen.

3.

Die Ausrichtung einer Parteientschädigung entfällt.

C.

1.

Dagegen liessen A. und die B. GmbH am 23. März 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und folgende Anträge stellen:

1.

In Aufhebung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses sei das Gesuch um Erteilung der Bewilligung für die Ausübung einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit im Bereich der privaten Sicherheitsdienste gutzuheissen.

2.

Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

2.

Mit Beschwerdeantwort vom 2. Mai 2022 beantragte die Fachstelle SIWAS die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge.

3.

Das Verwaltungsgericht hat den Fall auf dem Zirkularweg entschieden (vgl. § 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

I.

1.

Nach § 57 Abs. 4 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit vom 6. Dezember 2005 (Polizeigesetz, PolG; SAR 531.200) wird die Bewilligung für bewilligungspflichtige gewerbsmässig ausgeübte Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste durch das zuständige Departement erteilt. Gegen dessen Entscheid kann Beschwerde beim Regierungsrat geführt werden (vgl. § 50 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Gegen letztinstanzliche Entscheide der Verwaltungsbehörden ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 VRPG). Angefochten ist ein Entscheid des Regierungsrats. Das Verwaltungsgericht ist daher zur Beurteilung vorliegender Beschwerde zuständig.

2.

Nach § 42 lit. a VRPG ist zur Führung der Beschwerde befugt, wer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat.

Sowohl das Gesuch um Erteilung einer Bewilligung zur Ausübung eines bewilligungspflichtigen privaten Sicherheitsdienstes im Kanton Aargau vom 24. April 2021 wie auch das Begleitschreiben vom 25. April 2021 erfolgten im Namen der Beschwerdeführerin 2 und sind vom Beschwerdeführer 1 in seiner Funktion als Geschäftsführer derselben unterschrieben worden. Gesuchstellerin war mithin einzig die Beschwerdeführerin 2; entsprechend ist nur sie durch die Verweigerung der Bewilligung beschwert, nicht aber auch der Beschwerdeführer 1 als Privatperson. Demzufolge ist nur die Beschwerdeführerin 2 beschwerdelegitimiert; auf die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 ist demgegenüber nicht einzutreten.

Der Umstand, dass im vorinstanzlichen Entscheid implizit beide Beschwerdeführer als beschwerdelegitimiert angesehen wurden, vermag an den vorstehenden Ausführungen nichts zu ändern. Dasselbe gilt in Bezug darauf, dass die Fachstelle SIWAS in ihrer Verfügung vom 5. August 2021 den Beschwerdeführer 1 als Verfügungsadressaten bezeichnet hat. Dieses Versehen hatte im Übrigen für die Beschwerdeführerin 2 keine Nachteile zur Folge, da sie über den gemeinsam bestellten Rechtsvertreter Kenntnis von der Verfügung der Fachstelle SIWAS erlangte und, wie die Verwaltungsbeschwerde zeigt, alle notwendigen Schritte zur Wahrung ihrer Rechte einleiten konnte.

3.

Die übrigen Beschwerde Voraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde ist unter Vorbehalt von Erw. 2 hiavor einzutreten.

4.

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden (§ 55 Abs. 1 VRPG). Die Rüge der Unangemessenheit ist demgegenüber ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

II.

1.

1.1.

Die Beschwerdeführenden rügen zunächst, das Bewilligungserfordernis des "guten Leumunds" gemäss § 57 Abs. 3 PolG sei zu unbestimmt, um die Einschränkung verfassungsmässiger Freiheitsrechte bzw. der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) rechtfertigen zu können.

1.2.

Nach Art. 27 Abs. 1 BV ist die Wirtschaftsfreiheit gewährleistet. Sie umfasst insbesondere die freie Wahl des Berufes sowie den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 Abs. 2 BV). Die gewerbsmässige Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen fällt in den Schutzbereich von Art. 27 BV.

Die Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit erfordert eine gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV), ein öffentliches Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) und die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV; BGE 128 I 92, Erw. 2a).

1.3.

Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 und 36 Abs. 1 BV; § 2 Abs. 1 VRPG) verlangt, dass die gesetzliche Grundlage eine generell-abstrakte Struktur aufweist (Erfordernis des Rechtssatzes), dass der Rechtssatz demokratisch ausreichend legitimiert ist (Erfordernis des Gesetzes im materiellen bzw. formellen Sinn) und dass er 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 (vgl. PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2009, § 19 N 2, 42; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 343 ff.; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2007, S. 118).

1.4.

Das Polizeigesetz regelt im 3. Abschnitt die privaten Sicherheitsdienste. Nach § 57 Abs. 1 lit. a-d PolG unterstehen der Personenschutz, die Privatdetektei, die Bewachung von Grundstücken, Gebäuden, gefährlichen Gütern und Werttransporten im Auftrag von Dritten sowie die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben im Auftrag des Kantons oder von Gemeinden der Bewilligungspflicht, sofern diese Tätigkeiten gewerbsmässig ausgeübt werden. Die Bewilligung ist für Selbständigerwerbende, Personengesellschaften und juristische Personen erforderlich (§ 57 Abs. 2 PolG) und wird vom Departement Volkswirtschaft und Inneres (DVI) für die Dauer von maximal 4 Jahren erteilt (Abs. 4).

Die Verfügung, welche auf Gesuch hin eine aus polizeilichen Gründen unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeit zulässt, ist eine Polizeierlaubnis. Für diese ist charakteristisch, dass die darum ersuchende Person einen Rechtsanspruch auf Erteilung hat, wenn sie die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2650, 2661; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 44 N 29).

1.5.

Am 25. April 2021 ersuchte die Beschwerdeführerin 2 um Erteilung einer Bewilligung zur Ausübung eines privaten Sicherheitsdienstes im Kanton Aargau. Gemäss den Angaben im Gesuchsformular ist die Beschwerdeführerin 2 in den Bereichen Bewachungen/Überwachungen, Personenbegleitschutz, Detektivdienste sowie Notruf-Überwachungsanlagen tätig. Diesbezüglich ging die Vorinstanz zu Recht von einer gewerbsmässigen Tätigkeit aus, die der Bewilligungspflicht nach § 57 Abs. 1 PolG untersteht. Dies wird von den Beschwerdeführenden vor Verwaltungsgericht nicht mehr bestritten.

1.6.

Voraussetzungen der Bewilligungserteilung sind die Handlungsfähigkeit und der gute Leumund der geschäftsführenden Person (§ 57 Abs. 3 PolG). Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der Auslegung bedarf. Die Bewilligungsvoraussetzung des guten Leumunds ist auch in anderem Zusammenhang gebräuchlich (vgl. hinten Erw. 2.3). Unbestimmte Rechtsbegriffe sind sog. offene Normen, die Ziele, Eckwerte oder einen Rahmen für die Verwaltungstätigkeit festlegen. Sie umschreiben den Tatbestand und/oder die Rechtsfolge in offener Weise (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 391). Derartige offene Normen, deren "Freiräume" durch die rechtsanwendenden Behörden auszufüllen sind, sind in der Regel auf die Komplexität und Veränderlichkeit der zu regelnden Sachverhalte sowie auf die entsprechend gewandelten Anforderungen an die öffentliche Verwaltung, von welcher flexibles und zeitgerechtes Reagieren auf sich wandelnde Sachverhalte und Erkenntnisse verlangt wird,

zurückzuführen. Mittels unbestimmten Rechtsbegriffen öffnet der Gesetzgeber den rechtsanwendenden Behörden Gestaltungsspielräume, die im Rahmen der Vorgaben zwecks Realisierung einer individualisierenden Einzelfallgerechtigkeit zu konkretisieren sind (RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1421).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es sich beim Begriff des guten Leumunds in § 57 Abs. 3 PolG um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt und als solcher anerkanntermassen mit dem Legalitätsprinzip vereinbar ist. Allein daraus, dass die Erteilung der nachgesuchten Bewilligung unter anderem einen guten Leumund voraussetzt, lässt sich somit nicht auf eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit schliessen.

2.

2.1.

Die Bewilligung zur Ausübung eines privaten Sicherheitsdienstes wurde der Beschwerdeführerin 2 verweigert, da dem Beschwerdeführer 1 als Geschäftsführer kein guter Leumund bescheinigt werden konnte. Die Vorinstanz führte diesbezüglich aus, dass der Beschwerdeführer 1 im Jahr 1998 die F. GmbH gegründet habe, über welche am 31. Juni 2019 (richtig 31. Januar 2019) der Konkurs eröffnet worden sei. Im Zusammenhang mit diesem Konkursverfahren sei der Beschwerdeführer 1 mit Strafbefehlen der Staatsanwaltschaft Zofingen-Kulm vom 29. Januar 2020 und 9. November 2020 wegen Ungehorsams im Betreibungs- und Konkursverfahren verurteilt worden. Zudem liege ein weiterer Strafbefehl der Staatsanwaltschaft Zofingen-Kulm vom 29. Januar 2019 wegen Nichtabgabe der Kontrollschilder und des Fahrzeugausweises trotz behördlicher Aufforderung vor. Die Strafbefehle vom 29. Januar 2020 und 9. November 2020 würden einen Bezug zur geschäftlichen Tätigkeit des Beschwerdeführers 1 aufweisen und sich daher vertrauensmindernd auswirken. Am 19. Februar 2019 habe der Beschwerdeführer 1 die Beschwerdeführerin 2 gegründet. Diese habe die Tätigkeit für ihre private Auftraggeberin aufgenommen, ohne dass zuvor die erforderliche Bewilligung eingeholt worden wäre. Damit könnte ein strafbares Verhalten nach § 61 Abs. 1 PolG vorliegen. Das mangelnde Verständnis für diese für private Sicherheitsdienste zentralen Regelung spreche nicht für den Beschwerdeführer 1. Dies wirke sich bezüglich seiner Fähigkeiten als Geschäftsführer eines privaten Sicherheitsdienstes gerade auch angesichts seiner langen Berufserfahrung vertrauensmindernd aus. Schliesslich weise der Betreibungsregisterauszug des Beschwerdeführers 1 zehn Betreibungen über gesamthaft Fr. 253'750.36 auf. Die Forderungen würden einerseits aus dem Konkurs der F. GmbH, aber andererseits auch aus dem privaten Bereich des Beschwerdeführers 1 stammen. Auch wenn für einen Teil der Betreibungsforderungen hätten Regelungen getroffen werden können, ändere das nichts am vertrauensmindernden Umstand, dass sich beim

Beschwerdeführer 1 über einen längeren Zeitraum erhebliche Schulden angehäuft hätten. Die bestehenden Schulden hätten einen nicht unbeachtlichen Anteil daran.

2.2.

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass der Beschwerdeführer 1 im Jahr 1998 die F. GmbH gegründet habe, über welche nach über 20 Jahren anstandsloser Tätigkeit am 21. Januar 2019 (richtig 31. Januar 2019) der Konkurs eröffnet worden sei. Der Konkurs sei für den Beschwerdeführer 1 privat und geschäftlich belastend gewesen. Die aktuelle Situation zeige aber, dass sich die Schuldensituation soweit bereinigt habe, dass sich Vorbehalte zur Eignung des Beschwerdeführers 1 nicht mehr rechtfertigten. Der Betreibungsregisterauszug enthalte 10 Positionen, wovon 8 seit geraumer Zeit beglichen seien. Die Position 10, welche vor der Vorinstanz noch offen gewesen sei, habe zwischenzeitlich getilgt werden können. Den Konkurs betreffend seien laut Kollokationsplan Forderungen über rund Fr. 101'000.00 verblieben. Auf Abtretungen und/oder Verantwortlichkeitsansprüche würden die Gläubiger verzichten. Mit der gegen ihn persönlich regressierenden SVA Aargau habe der Beschwerdeführer 1 einen Tilgungsplan vereinbart und bereits sechs der elf Raten bezahlt. Die finanzielle Situation des Beschwerdeführers 1 sei soweit wieder im Lot. Gegen den Beschwerdeführer 1 seien effektiv drei Strafbefehle ergangen. Die Probezeit aus dem Strafbefehl vom 29. Januar 2019 sei im ersten Quartal 2021 abgelaufen und der Eintrag sei bereits vor Einreichung des Gesuchs aus dem Strafregister gelöscht worden. Die beiden weiteren Delikte gemäss Strafbefehlen vom 29. Januar 2020 und 9. November 2020 hätten lediglich Übertretungen dargestellt. Die verhängten Strafbefehle würden zwar auf eine gewisse Nachlässigkeit im Umgang mit staatlichen Behörden schliessen lassen. Unter dem Aspekt des Publikumsschutzes seien sie indes angesichts des Unrechtsgehalts und des Strafmasses von untergeordneter Bedeutung für die Ausübung eines privaten Sicherheitsdienstes. Die Vorinstanz habe schliesslich zu Unrecht nicht berücksichtigt, dass der Beschwerdeführer 1 bis vor dem Konkurs seiner früheren Gesellschaft während rund 20 Jahren die Tätigkeit im Sicherheitsbereich anstandslos erbracht habe.

2.3.

2.3.1.

Indem § 57 Abs. 3 PolG für die Bewilligung eines privaten Sicherheitsdienstes einen "guten Leumund" des Geschäftsführers voraussetzt, wird an einen unbestimmten Rechtsbegriff angeknüpft, der ausgelegt werden muss. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung muss das Gesetz in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach dem Wortlaut, Sinn und Zweck sowie den ihm zugrundeliegenden Wertungen ausgelegt werden. Die Gesetzesauslegung hat sich vom Gedanken leiten zu lassen, dass nicht schon

der Wortlaut die Norm darstellt, sondern erst das an Sachverhalten verstandene und konkretisierte Gesetz. Gefordert ist die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis nach Massgabe des Gesetzeszwecks (*ratio legis*). Dabei befolgt das Bundesgericht einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es namentlich ab, die einzelnen Auslegungselemente einer hierarchischen Prioritätsordnung zu unterstellen (BGE147 I 136, Erw.2.3.2; 145 III 446, Erw.4.3.1; 145 III 63, Erw.2.1).

2.3.2.

Ausgangspunkt der Auslegung ist der Wortlaut. Das Polizeigesetz stellt auf den guten Leumund ab, ohne den Begriff selbst oder in einer zugehörigen Verordnung zu definieren. Die kantonale und die bundesgerichtliche Rechtsprechung setzen den Begriff des guten Leumunds mit dem guten Ruf gleich, was denn auch mit der französischen (*bonne réputation*) und der italienischen (*buona reputazione*) Fassung des Begriffs übereinstimmt. In diesem Zusammenhang umfasst der gute Leumund verschiedene Elemente wie Integrität, Gewissenhaftigkeit, Verlässlichkeit, einwandfreie Sorgfalt, Ehrlichkeit, Beachtung des Grundsatzes von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr sowie die Beachtung der Rechtsordnung (vgl. auf kantonaler Ebene Urteil des Appellationsgerichts Basel-Stadt VD.2017.200 vom 22. Februar 2018, Erw. 2.2; Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich VR140007 vom 6. November 2014, Erw. 4.1; Urteil des Cour de justice des Kantons Genf ATA/914/2019 vom 21. Mai 2019, Erw. 10a mit einer negativen Formulierung; vgl. auf Bundesebene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts BVGE 2011 41 vom 20. April 2011, Erw. 2.3.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_690/2013 vom 24. Januar 2014, Erw. 4.1.2 mit weiteren Hinweisen).

Im Rahmen der grammatikalischen Auslegung ist entsprechend der dargestellten Rechtsprechung davon auszugehen, dass der Begriff "Leumund" weit zu fassen ist. Dieser Umstand sowie namentlich die Kriterien Integrität, Gewissenhaftigkeit, Verlässlichkeit und einwandfreie Sorgfalt legen es nahe, dass bei der Prüfung des Leumunds auch der Umgang mit Geld zu berücksichtigen ist. Die grammatikalische Auslegung spricht folglich dafür, bei der Beurteilung des Leumunds auch die finanziellen Verhältnisse einzubeziehen.

2.3.3.

Bei der systematischen Auslegung ist die Stellung einer Regelung innerhalb der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Massgeblich ist dabei insbesondere die Systematik des betreffenden Erlasses selber; überdies ist auf das Verhältnis einer Norm zu Vorschriften in anderen Erlassen – insbesondere desselben Gemeinwesens – abzustellen.

Der Begriff "Leumund" wird im PolG ausschliesslich im Rahmen der Bewilligungsvoraussetzungen für den privaten Sicherheitsdienst verwendet. Entsprechend erweist sich die systematische Auslegung des PolG als unergiebig.

Der Begriff "Leumund" wird indessen auch in drei weiteren kantonalen Erlassen verwendet. Gemäss § 31 Abs. 1 der Geldspielverordnung vom 11. November 2020 (GSV; SAR 959.312) setzt die Erteilung einer Spiellokalbewilligung unter anderem einen guten Leumund voraus. Wie dieser zu definieren ist, lässt sich der Bestimmung indessen nicht entnehmen. Auch Bestatterinnen und Bestatter (§ 10b Abs. 2 der Verordnung über das Bestattungswesen vom 11. November 2009 [Bestattungsverordnung, SAR 371.112]) sowie Wirtinnen und Wirte, welche ihre nichtaargauischen Fähigkeitsausweise anerkennen lassen wollen (§ 17 Abs. 5 der Verordnung über das Gastgewerbe und den Kleinhandel mit alkoholhaltigen Getränken [Gastgewerbeverordnung, GGV; SAR 970.111]), müssen über einen guten bzw. tadellosen Leumund verfügen. § 10b Abs. 2 Satz 2 Bestattungsverordnung sowie § 17 Abs. 6 GGV legen ausdrücklich fest, dass der gute bzw. tadellose Leumund unter anderem mittels Betreibungsregistrauszug nachzuweisen ist. Dies legt den Schluss nahe, dass nach Auffassung des kantonalen Gesetz- bzw. Verordnungsgebers der Leumund auch finanzielle Aspekte betrifft und in diesem Zusammenhang – je nach Sachbereich – zwingend ein Betreibungsregistrauszug einzureichen ist.

Demzufolge spricht auch die systematische Auslegung des kantonalen Rechts eher dafür, dass bei der Überprüfung des guten Leumunds die finanziellen Verhältnisse des Betroffenen mitzuberoücksichtigen sind. Der Umstand, dass andernorts der Leumund und die finanziellen Verhältnisse auseinandergehalten werden (Verwaltungsgerichtsbeschwerde, S. 4 f.), vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern.

2.3.4.

Die historische Auslegung stützt sich auf die Materialien der Gesetzgebung ab. Diese Auslegungsmethode ist vorliegend nicht ergiebig. Insbesondere lassen sich der massgebenden Botschaft des Regierungsrats für die vorliegende Fragestellung keine Hinweise entnehmen (Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 12. Februar 2020 zum Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit [Polizeigesetz, PolG], 20.35).

2.3.5.

Die teleologische Auslegung schliesslich fragt nach dem Gesetzeszweck (sog. ratio legis). § 57 PolG statuiert eine polizeiliche Bewilligungspflicht für private Sicherheitsdienste. Polizeiliche Bewilligungspflicht bedeutet, dass eine bestimmte Tätigkeit von einer Bewilligung abhängig gemacht wird, da-

mit zum Voraus abgeklärt werden kann, ob diese Tätigkeit mit den polizeilichen Vorschriften übereinstimmt. Wo das Einschreiten von Fall zu Fall nicht genügt, d.h. eine bestimmte Tätigkeit nach der Erfahrung regelmässig mit gewissen polizeilichen Gefahren verbunden ist, ermöglicht die Einführung einer Bewilligungspflicht, eine Tätigkeit vor ihrer Aufnahme auf eine allfällige Gefährdung hin zu überprüfen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2570). Bei der Bewilligungsvoraussetzung des guten Leumunds gemäss § 57 Abs. 3 PolG handelt es sich um eine persönliche Voraussetzung, mit welcher sichergestellt werden soll, dass es sich beim Geschäftsführer um eine Person handelt, die für die Vermeidung der mit der Tätigkeit des privaten Sicherheitsdienstes regelmässig verbundenen polizeilichen Gefahren Gewähr bieten kann (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2658; BGE 104 Ia 187, Erw. 2b). Dafür ist unter anderem in einem weiten Mass Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit erforderlich.

Für die konkrete Frage, ob ein Gesuchsteller mit Rücksicht auf seinen Leumund zu einer Prüfung oder zu einem der Bewilligungspflicht unterstehenden Beruf zuzulassen sei, hat sich das Bundesgericht bereits im Urteil BGE 104 Ia 187 vom 8. November 1978 für eine weite Auslegung des Begriffs des guten Leumunds ausgesprochen. Danach darf sich die beurteilende Behörde nicht mit einer rein formellen Betrachtungsweise begnügen. In solchen Fällen sei vielmehr aufgrund des aus Art. 8 BV (bzw. Art. 4 [a]BV) abgeleiteten Grundsatzes der Verhältnismässigkeit konkret zu prüfen, ob die Lebensführung des Anwärters mit einem Makel behaftet sei, der ihn als zur Ausübung des betreffenden Berufes ungeeignet erscheinen lasse. Das Erfordernis des guten Leumunds sei mithin verfassungsgemäss, d.h. unter dem Gesichtswinkel der Zweckangemessenheit, auszulegen (Erw. 2.b).

Die Kundschaft überträgt den privaten Sicherheitsdienst regelmässig eine sehr hohe Verantwortung. Entsprechend bestehen hohe Ansprüche an diese Firmen bzw. deren geschäftsführende Person in Bezug auf Integrität, Gewissenhaftigkeit, Verlässlichkeit, Sorgfalt, Ehrlichkeit etc. (vgl. vorne Erw. 2.3.2). Diese Kriterien sind je in ihrer Ganzheit zu prüfen bzw. lassen sich nicht unterteilen in eine "Integrität ohne finanzielle Aspekte" und eine "Integrität betreffend finanzielle Aspekte" etc. Der Einbezug der finanziellen Umstände drängt sich umso mehr auf, als grundsätzlich bei einer Verschuldung die Gefahr der Bestechlichkeit erhöht sein dürfte. Auch die teleologische Auslegung spricht somit dafür, bei der Überprüfung des Leumunds die finanzielle Situation einzubeziehen.

2.3.6.

Im Ergebnis ergibt die Auslegung, dass bei im Rahmen der Prüfung des Leumunds die finanziellen Umstände des Betroffenen mitzuberücksichtigen sind.

2.4.

In strafrechtlicher Hinsicht wurde der Beschwerdeführer 1 mit insgesamt drei Strafbefehlen zu Bussen und einer Geldstrafe verurteilt. Obwohl keine der Verurteilungen im privaten Strafregistrauszug ersichtlich ist, kann den Ausführungen der Beschwerdeführenden in Bezug auf deren Relevanz nicht gefolgt werden. Im Hinblick auf einen guten Leumund (vgl. vorne Erw. 2.3) ist die strafrechtliche Vorgeschichte nicht nur unter dem Aspekt des Publikumsschutzes in der Tätigkeit als privater Sicherheitsdienstleister zu berücksichtigen. Ein Element des guten Leumunds stellt vielmehr allgemein die Beachtung der Rechtsordnung dar. Die Verurteilungen können diesbezügliche Vorbehalte begründen. Weiter ist unter diesem Aspekt zu berücksichtigen, dass – wie die Vorinstanz zutreffend ausführte – die Beschwerdeführerin während rund 2 Jahren eine bewilligungspflichtige Tätigkeit ausgeführt hat, ohne über eine entsprechende Bewilligung zu verfügen. Dadurch liegt die Wahrscheinlichkeit nahe, dass sie sich nach § 61 Abs. 1 PolG strafbar gemacht haben könnte, zumal Abs. 2 auch die fahrlässige Begehung unter Strafe stellt. Dies lässt nicht nur fraglich erscheinen, ob der Beschwerdeführer 1 für die pflichtgemässe Sorgfalt in der Berufsausübung Gewähr bietet. Vielmehr ist dieses Verhalten auch geeignet, den Leumund des Beschwerdeführers 1 zu beeinträchtigen.

Im Betreibungsregister ist der Beschwerdeführer 1 mit 10 Betreibungen über gesamthaft Fr. 253'750.36 (Zeitraum von März 2018 bis Februar 2021) verzeichnet. Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass die finanzielle Situation inzwischen fast vollständig bereinigt sei. Lediglich ein Betrag von Fr. 6'953.25 sei noch ausstehend, weshalb sich die Verweigerung der Bewilligung unter diesem Aspekt nicht mehr rechtfertige. Die Beschwerdeführenden verkennen in dieser Hinsicht, dass es sich beim guten Leumund nicht um eine Beurteilung des Ist-Zustands handelt. Vielmehr geht es dabei um eine Betrachtung und Bewertung des gesamten bisher massgeblichen Verhaltens einer Person. Der Beschwerdeführer 1 ist über 3 Jahre hinweg den Forderungen seiner Gläubiger gegenüber nicht bzw. nur ungenügend nachgekommen, was zu diversen Betreibungen geführt hat. Zwar bemüht sich der Beschwerdeführer 1 inzwischen um den Abbau der Schulden, doch lassen die Eintragungen im Betreibungsregistrauszug erhebliche Zweifel an seiner Zahlungsmoral aufkommen. Dies umso mehr, als die Betreibung vom 1. Februar 2021 in keinem Zusammenhang mehr mit dem Konkurs der ehemaligen Sicherheitsfirma stand. Insgesamt kann der Beschwerdeführer 1 keinen guten Leumund für sich beanspruchen. Der Vollständigkeit halber ist zudem darauf hinzuweisen, dass der Beschwerdeführer 1 vor der Gründung der Beschwerdeführerin 2 bereits über 20 Jahre als Geschäftsführer eines Sicherheitsunternehmens mit Sitz im Kanton Aargau, das sich insbesondere mit Personen- und Objektbewachungen, Personenbegleitschutz und weiteren Sicherheitsaufgaben befasste, tätig war. Hierbei handelte es sich um Tätigkeiten, die der Bewilli-

gungspflicht nach § 57 Abs. 1 PolG unterliegen. Gaben die Beschwerdeführenden im Begleitschreiben zum Gesuch (Vorakten 25) noch an, das Einholen der Bewilligung sei aufgrund der Pandemie und deren Konsequenzen in Vergessenheit geraten, machten sie in der nachfolgenden Verwaltungsbeschwerde (Vorakten 103) geltend, sie hätten nicht darum gewusst, dass ihre Tätigkeit der Bewilligungspflicht unterliege. Ungeachtet dessen, ob sich die Beschwerdeführenden tatsächlich in einem Irrtum über die Bewilligungspflicht befanden, darf von einem langjährigen Geschäftsführer eines Sicherheitsunternehmens erwartet werden, dass er sich mit allen relevanten Fragestellungen für seinen Betrieb auseinandersetzt. Hierzu gehört zweifelsohne auch die Frage der Bewilligungspflicht. Die diesbezügliche Untätigkeit des Beschwerdeführers 1 lässt deshalb zumindest Zweifel an einer sorgfältigen Geschäftsführung aufkommen und wirkt sich damit zusätzlich negativ auf den Leumund aus.

2.5.

Somit lässt es sich nicht beanstanden, dass die Vorinstanzen von einem getrübten Leumund ausgingen und sie deshalb die Bewilligung für die gewerbmässig ausgeübte Tätigkeit als privaten Sicherheitsdienst verweigerten.

3.

Soweit die Beschwerdeführenden vorbringen, die Vorinstanz habe den Umstand, dass der Beschwerdeführer 1 bis zur Beginn der Probleme mit seiner konkursiten Firma während rund 20 Jahren die Tätigkeit im Sicherheitsbereich anstandslos erbracht habe, zu Unrecht nicht berücksichtigt, können sie daraus nichts für sich ableiten. Dass ein Geschäftsführer im Rahmen seiner Tätigkeit für die Einhaltung der Rechtsordnung und die Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen besorgt ist, wird von ihm erwartet und stellt keine über den normalen Rahmen hinausgehende Leistung dar.

4.

Zusammenfassend erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

III.

1.

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt (vgl. § 31 Abs. 2 VRPG). Entsprechend dem Verfahrensausgang haben die Beschwerdeführenden die verwaltungsgerichtlichen Kosten zu tragen.

2.

Die Staatsgebühr wird unter Berücksichtigung des Zeitaufwands und der Bedeutung der Sache auf Fr. 2'400.00 festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 22

Abs. 1 lit. c des Dekrets über die Verfahrenskosten vom 24. November 1987 [Verfahrenskostendekret, VKD; SAR 221.150]). Für die Kanzleigebühr und die Auslagen wird auf §§ 25 ff. VKD verwiesen.

3.

Parteikosten sind nicht zu ersetzen (vgl. § 29 i.V.m. § 32 Abs. 2 VRPG).

Das Verwaltungsgericht erkennt:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 2'400.00 sowie der Kanzleigebühr und Auslagen von Fr. 204.00, gesamthaft Fr. 2'604.00, sind von den Beschwerdeführenden unter solidarischer Haftbarkeit zu bezahlen.

3.

Es werden keine Parteikosten ersetzt.

Zustellung an:

die Beschwerdeführenden (Vertreter)

den Regierungsrat des Kantons Aargau

das Departement für Volkswirtschaft und Inneres, Kantonspolizei, Fachstelle SIWAS

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als

Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

Aarau, 22. August 2022

Verwaltungsgericht des Kantons Aargau

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiber:

Michel

Meier