

Interessen des Beschwerdeführers. Damit erweist sich das Rayonverbot auch als verhältnismässig im engeren Sinne.

5.

Zusammenfassend ist die Beschwerde dahingehend gutzuheissen, dass das gegen den Beschwerdeführer verfügte Rayonverbot nur auf Heimspiele der ersten Mannschaft des FC Aarau sowie auf Heimspiele der ersten Mannschaften des FC Wohlen und FC Baden, sofern diese gegen die erste Mannschaft des FC Aarau spielen, sowie jeweils auf den Rayon, in welchem das jeweilige Fussballspiel stattfindet, beschränkt wird. Im Übrigen erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen.

#### 41 Private Sicherheitsdienste

- § 57 Abs. 4 des Polizeigesetzes enthält keine Regelung, wonach der Geschäftsführer eines Sicherheitsdienstleistungsunternehmens über einen eidgenössischen Fachausweis FSB oder FPO des Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) verfügen muss.
- Es ist binnenmarktrechtswidrig und unverhältnismässig, vom Geschäftsführer eines Gesuchstellers, welcher bereits über eine ausserkantonale Bewilligung verfügt, einen anerkannten eidgenössischen Fachausweis zu verlangen, wenn jener über eine nicht anerkannte Ausbildung sowie Berufspraxis verfügt.
- Ausserkantonale Bewilligungen, welche über die persönlichen Voraussetzungen des Geschäftsführers hinaus keine qualitativen Anforderungen stellen, gelten im Kanton Aargau nicht als Fähigkeitsausweis nach Art. 4 Abs. 1 des Binnenmarktgesetzes.

Urteil des Verwaltungsgerichts, 3. Kammer, vom 19. November 2013 in Sachen A. und Wettbewerbskommission gegen Regierungsrat (WBE.2013.101/112).

*Aus den Erwägungen*

## 2.2.

Nach § 20 Abs. 1 KV hat jede Person das Recht auf freie Wahl und Ausübung eines Berufes und auf freie wirtschaftliche Betätigung. Vorbehalten sind polizeiliche Bestimmungen, die kantonalen Regalrechte und die nach Massgabe des Bundesrechts zulässigen wirtschaftspolitischen Massnahmen (Abs. 2). Die Kantonsverfassung kann die Freiheit der wirtschaftenden Personen nicht enger ziehen als Art. 27 BV und die dazugehörige Rechtsprechung. Der Schutz von Polizeigütern wie Ruhe, Ordnung, Sicherheit, Gesundheit sowie Wahrung von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr wird als zulässiges öffentliches Interesse zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit angesehen (vgl. KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, § 20 N 4, 19).

## 2.3.

Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 und 36 Abs. 1 BV; § 2 KV, Erster Halbsatz; § 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. Aufl., Bern 2009, § 19 N 2, 42; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 379 ff.; AGVE 2007, 118).

## 2.4.

Gewerbsmässig ausgeübte Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste unterstehen der Bewilligungspflicht (§ 57 Abs. 1 PolG). 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 gesetz-

lich festgelegten Voraussetzungen erfüllt (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2523, 2534; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 44 N 29; THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 77 N 40).

Voraussetzungen der Bewilligungserteilung sind die Handlungsfähigkeit und der gute Leumund der geschäftsführenden Person (§ 57 Abs. 3 PolG). Die Bewilligung wird durch das zuständige Departement für die Dauer von maximal vier Jahren "mit der Auflage erteilt, dass die vom Kanton anerkannten Qualitätsstandards, insbesondere der Branchen-GAV, eingehalten werden" (Abs. 4).

Gemäss § 57 Abs. 5 PolG werden nicht aargauische Bewilligungen anerkannt, sofern sie gleichwertig sind.

3.

3.1.-3.2. (...)

3.3.

3.3.1.

Die Anerkennung ausserkantonaler (und ausländischer) Bewilligungen setzt Gleichwertigkeit mit der aargauischen Bewilligung voraus. Ausser, dass über die Gleichwertigkeit das DVI entscheidet, enthält § 57 Abs. 5 PolG keine weiteren materiellen Anforderungen an die Anerkennung. Für die Gleichwertigkeit ausserkantonaler Bewilligungen sind deshalb § 57 Abs. 1 bis 4 PolG massgebend. Die Bewilligungsvoraussetzungen gemäss § 57 Abs. 3 PolG werden unbestritten vom Beschwerdeführer 1 erfüllt.

§ 57 Abs. 4 PolG statuiert, dass die Bewilligung mit der Auflage erteilt wird, dass die "vom Kanton anerkannten Qualitätsstandards" eingehalten werden. Damit enthält das Gesetz einerseits eine Grundlage, die Bewilligung mit Auflagen zu versehen, Andererseits sieht das Gesetz vor, dass mit der Bewilligung qualitative Anforderungen an die Ausübung des Sicherheitsdienstes verbunden werden können. Exemplarisch als Qualitätsstandard führt das Gesetz die Einhaltung des Branchen-Gesamtarbeitsvertrags (GAV) an.

Die ausreichende formell gesetzliche Grundlage für das Bewilligungserfordernis ist gegeben (§ 57 Abs. 1 und 2 PolG) und unbestritten. Fraglich ist, ob diese Norm mit ausreichender Bestimm-

heit den eidgenössischen Fachausweis FSB oder FPO als Voraussetzung einer Anerkennung ausserkantonaler Bewilligungen bzw. für eine Bewilligungsverlängerung regelt.

### 3.3.2.

Zur Begründung der ausreichenden Normdichte verweist der angefochtene Entscheid auf die Erwägungen im Entscheid vom 30. November 2011. Zur Gesetzmässigkeit des Erfordernis eidgenössischer Fachausweise erwog die Vorinstanz in diesem Entscheid, dass der Verweis in § 57 Abs. 4 PolG auf die Qualitätsstandards der Sicherheitsbranche ein Anwendungsfall der Anwendbarkeit privater Ausführungsbestimmungen gemäss § 78 Abs. 5 KV sei. Indem das Gesetz die Voraussetzungen einer Bewilligung nicht abschliessend nenne, werde der Verwaltungsbehörde ein pflichtgemäss auszuübendes Ermessen eingeräumt. Die Kantonspolizei habe auch die Weisungen in Zusammenarbeit mit dem Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) erarbeitet.

### 3.3.3.

Gemäss § 78 Abs. 5 KV kann "das Gesetz die Anwendbarkeit privater Ausführungsbestimmungen vorsehen". Diese Verfassungsnorm wurde mit den Reformen der Staatsleitung und der Verwaltungsführung eingeführt, mit dem Ziel, die Möglichkeiten der gesteuerten Selbstregulierung in der Gesetzgebung vermehrt anzuwenden. Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an Private beschränkt sich auf den Erlass von Ausführungsbestimmungen, wie sie in der aargauischen Praxis, insbesondere im Baurecht (VSS-Normen; SIA-Normen und VKF-Normen) schon vor der Reform praktiziert wurde. Hintergrund ist die Rechtssetzung von Normen mit komplexen technischen Inhalten, die durch eine Selbstregulierung zu einer höheren Qualität führen können (vgl. zum Ganzen: Botschaften des Regierungsrats vom 18. Juni 2003, 03.150, S. 10 und vom 18. August 2004, 04.205, S. 6 f.). Voraussetzungen und Grenzen der Anwendbarkeit sind im Gesetz zu regeln (§ 78 Abs. 5 Satz 2 KV).

Die Voraussetzungen der Bewilligung regelt § 57 Abs. 3 PolG. Nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut ist die Einhaltung der "vom Kanton anerkannten Qualitätsstandards" keine Voraussetzung

der Bewilligung, sondern eine Auflage für die Ausübung der bewilligten Sicherheitsdienste (Abs. 4).

§ 57 Abs. 4 PolG erwähnt den Branchen-GAV. Dabei handelt es sich um den Gesamtarbeitsvertrag für den Bereich Sicherheitsdienstleistungen vom 4. September 2003, abgeschlossen zwischen dem VSSU und der Gewerkschaft UNiA. Dieser Gesamtarbeitsvertrag ist allgemeinverbindlich (AS 2008, S. 1658). Die GAV-Bestimmungen befassen sich in Art. 12 mit der Aus- und Weiterbildung. Danach beträgt für die Mitarbeitenden der Kategorie A im Monatslohn, welche vorwiegend in den Bereichen Bewachung, Objekt- und Personenschutz etc. tätig sind (vgl. Art. 2 Ziff. 4 GAV) die Basisausbildung mindestens 20 Stunden. Für Mitarbeitende, die vorwiegend im Bereich Anlass, Sicherheitsassistentendienste, Verkehrsdienste und Geldverarbeitung tätig sind (Kategorie B) und für Mitarbeitende, welche nicht im Monatslohn angestellt sind, ist keine Basisausbildung im GAV vorgesehen. Der Gesamtarbeitsvertrag ist für alle operativ tätigen Mitarbeitenden anwendbar. Ausgenommen sind die Direktoren, Direktionsmitarbeitende und das nicht operativ tätige Personal (Art. 2 Ziff. 2 GAV). Anforderungen hinsichtlich der beruflichen Qualifikation oder mit Bezug auf die notwendigen Fähigkeitsausweise für die Ausübung von Sicherheits- und Bewachungsdienstleistungen finden sich im GAV nicht (vgl. auch Art. 1 GAV). Es bestehen keine anderen gesetzlichen Bestimmungen oder Verordnungen des Regierungsrats, welche sich zu den Qualitätsstandards äussern und bestimmte Branchenstandards ausdrücklich anerkennen. Dem Polizeigesetz lässt sich auch keine Delegationsnorm entnehmen, welche vorsieht, dass den Organisations- oder Verbandsregeln des VSSU für die Ausführungsgesetzgebung eine Bedeutung zukommt.

#### 3.3.4.

Der Begriff "Qualitätssicherungsstandards" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Mit solchen werden Voraussetzungen für eine Polizeierlaubnis oft umschrieben und die Bewilligungsbehörde verfügt über einen gewissen Beurteilungsspielraum (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2534; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 44 N 30; ALFRED KÖLZ/JÜRG BOSSHART/MARTIN RÖHL, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons

Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 50 N 73). Insoweit als in § 57 Abs. 4 PolG nur der Branchen-GAV als Beispiel der Qualitätssicherung aufgeführt ist, ergibt sich ein Ermessensspielraum des Departements bei der Konkretisierung des Qualitätsstandards. Nach den Materialien soll die Qualitätssicherung durch die Einhaltung der Branchenstandards (Anstellungsbedingungen, Ausbildung) und nicht bloss durch rein formale Kriterien wie Leumund und Handlungsfähigkeit gewährleistet werden. Für die Branchenstandards wurde im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich auf den VSSU verwiesen. Diese Massnahme der Qualitätssicherung bezieht sich aber auf die Ausübung der Tätigkeit durch Angestellte von Sicherheitsunternehmungen und steht im Zusammenhang mit dem Verzicht auf eine Bewilligungspflicht für die Mitarbeitenden (vgl. Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 5. Mai 2004, 04.131, S. 47).

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist die Zuständigkeit des DVI zur Erteilung der Bewilligung und zur Anerkennung ausserkantonaler Bewilligungen in § 57 Abs. 4 und 5 PolG (primär) eine Zuständigkeitsnorm und keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.

#### 3.4.

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass das Erfordernis eines eidgenössischen Fachausweises FSB oder FPO bei einem Geschäftsführer einer gesuchstellenden Sicherheitsunternehmung weder im PolG noch im Gesamtarbeitsvertrag geregelt ist.

(...)

#### 4.

##### 4.1.

Die Beschwerdeführer rügen im Weiteren, der angefochtene Beschluss verletze die Bestimmungen des BGBM und halte an Erfordernissen fest, welche den freien Marktzugang in unzulässiger Weise beschränkten.

##### 4.2.

Nach Art. 2 Abs. 1 BGBM hat jede Person das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbs-

tätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung bzw. ihres Sitzes zulässig ist. Der Gesetzgeber verankerte damit das im EU-Recht geltende sogenannte Cassis-de-Dijon-Prinzip, wonach ein Produkt, welches den in einem Land geltenden Anforderungen entspricht, auch in anderen Ländern vertrieben werden darf, in angepasster Form (vgl. BGE 125 I 322, Erw. 2a; Botschaft zum Binnenmarktgesetz vom 23. November 1994, 94.101, in: Bundesblatt [BBl] 1995 I 1213, 1257, 1263 f.). Es gilt mithin für die Zulässigkeit von Waren, Dienst- und Arbeitsleistungen das Herkunftsprinzip. Einschränkungen dieses Grundsatzes sind nur unter den engen Voraussetzungen von Art. 3 BGBM möglich (vgl. BGE 125 I 322, Erw. 2a).

Voraussetzung, damit der in Art. 2 BGBM gewährleistete freie Zugang zum Markt überhaupt zum Tragen kommt, ist jedoch, dass die angebotene Ware oder Dienstleistung im Kanton, in welchem die anbietende Person ihren Sitz oder ihre Niederlassung hat, zulässig ist (vgl. KARL WEBER, Das neue Binnenmarktgesetz, Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht [SZW] 1996, S. 164 ff.). Das ergibt sich aus dem 2. Halbsatz von Art. 2 Abs. 1 BGBM und wird in Abs. 3 Satz 1 noch verdeutlicht. Unter Sitz oder Niederlassung ist dabei der Geschäftssitz oder die Geschäftsniederlassung zu verstehen. Das Binnenmarktgesetz regelt die Rechtsstellung von auswärtigen Anbietern im interkantonalen bzw. interkommunalen Verhältnis, nicht aber diejenige der Ortsansässigen (vgl. BGE 125 I 322, Erw. 2b; Botschaft zum BGBM, a.a.O., in: BBl 1995 I 1285; THOMAS COTTIER/MANFRED WAGNER, Das neue Bundesgesetz über den Binnenmarkt [BGBM], in: AJP 1995, S. 1583).

#### 4.3.

Gemäss Handelsregistereintrag hat die Einzelfirma des Beschwerdeführers 1 ihren Sitz in Kanton Luzern. Der Beschwerdeführer 1 selbst hat nach wie vor seinen Wohnsitz im Kanton Aargau. Als Geschäftsführer verfügt er im Kanton des Geschäftssitzes über eine Bewilligung zur Ausführung gewerbsmässiger Bewachungsaufträge. Damit ist er berechtigt, im Kanton Luzern entsprechende Dienstleistungen zu erbringen bzw. diese Erwerbstätigkeit auszuüben. Mit Gesuch vom 16. April 2012 stellte der Beschwerdeführer für dieselbe Firma bei den Behörden des Kantons Aargau ein Gesuch um Aus-

übung einer bewilligungspflichtigen ähnlichen Tätigkeit. Damit liegen ein interkantonales Verhältnis sowie eine Erwerbstätigkeit im Sinne von Art. 1 Abs. 1 und 3 BGBM vor und das BGBM gelangt zur Anwendung (vgl. MATTHIAS OESCH, Das Binnenmarktgesetz und hoheitliche Tätigkeiten, in: ZBJV 148/2012, S. 380).

#### 4.4.

Nach der Dienstleistungsfreiheit hat jede Person das grundsätzliche Recht, Dienstleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 BGBM). Bund, Kantone und Gemeinden sowie andere Träger öffentlicher Aufgaben stellen sicher, dass ihre Vorschriften und Verfügungen über die Ausübung der Erwerbstätigkeit die Rechte nach Abs. 1 wahren (Art. 2 Abs. 2 BGBM).

In der revidierten Fassung vom 16. Dezember 2005 (in Kraft seit 1. Juli 2006) wurden die Ausnahmebestimmung von Art. 3 BGBM, welche unter gewissen Umständen Beschränkungen des freien Marktzugangs zulässt, enger gefasst und für das Herkunftsprinzip eine widerlegbare Vermutung der Gleichwertigkeit kantonaler und kommunaler Marktzugangsregelungen im Gesetz verankert (Art. 2 Abs. 5 BGBM; vgl. BGE 135 II 12, Erw. 2.1; 134 II 329, Erw. 5.2 und 6; Botschaft über die Änderung des Binnenmarktgesetzes vom 24. November 2004, 04.078, in: BBl 2005 481; THOMAS ZWALD, Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt, in: THOMAS COTTIER/MATTHIAS OESCH [Hrsg.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. XI, Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 2. Aufl., Basel 2007, S. 420 ff.; KLAUS A. VALLENDER/PETER HETTICH/JENS LEHNE, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 4. Aufl., Bern 2006, S. 449 ff.).

#### 4.5.

Nach § 57 Abs. 5 PolG werden gleichwertige nicht aargauische Bewilligungen anerkannt, wobei über die Anerkennung das DVI entscheidet. Nachfolgend ist daher zu prüfen, ob es sich bei den Voraussetzungen der Luzerner Bewilligung, welche dem Beschwerdeführer 1 erteilt wurde, um eine gleichwertige Marktzugangsregelung wie im Kanton Aargau handelt. Die gesetzliche Vermutung der Gleichwer-



tigkeit von Art. 2 Abs. 5 BGBM bezieht sich auf die Marktzugangsordnungen selber, wie sie sich aus den massgeblichen generell-abstrakten Bestimmungen im kantonalen Recht sowie der darauf gründenden Praxis ergeben (BGE 135 II 12, Erw. 2.4). In diesem Sinne ist auch § 57 Abs. 5 PolG anzuwenden, wenn eine in einem anderen Kanton domizilierte Firma dort bereits über eine Bewilligung zur Erbringung einer ähnlichen Dienstleistung verfügt.

#### 4.6.

Im Verwaltungsprozess gilt bezüglich der Sachverhaltsfeststellung die Untersuchungsmaxime (§ 17 Abs. 1 VRPG). Die Rechtsanwendung erfolgt von Amtes wegen. Der Inhalt des ausserkantonalen Rechts, d.h. der massgebenden ausserkantonalen Zugangsvoraussetzungen, ist von Amtes wegen festzustellen. In Bezug auf die konkrete Rechtsanwendung im andern Kanton stellt Art. 2 Abs. 5 BGBM eine Spezialvorschrift auf: Aufgrund der Vermutung von Art. 2 Abs. 5 BGBM obliegt den Behörden diesbezüglich der Nachweis, dass die Zugangsbestimmungen der Kantone nicht gleichwertig sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 3. Mai 2011 [2C\_57/2011], Erw. 3.4).

#### 4.7.

Nach Auffassung der Vorinstanz bestehen für die Erteilung der Bewilligung zu gewerbsmässig ausgeübten Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste im Kanton Aargau höhere Anforderungen als für die Ausführung gewerbsmässig ausgeübter Bewachungsaufträge im Kanton Luzern. Im Unterschied zu den Regelungen der Kantone Luzern und Solothurn, welche übliche Voraussetzungen wie Bürgerrecht, Niederlassung, Handlungsfähigkeit und guter Leumund enthielten, statuiere die Regelung im Kanton Aargau zusätzlich auch qualitative Anforderungen. Nach § 57 Abs. 4 PolG sei die erstmalige, maximal vierjährige Bewilligung mit der Auflage zu versehen, dass die vom Kanton anerkannten Qualitätsstandards einzuhalten seien. Gemäss interner Dienstanweisung des Vorstehers des DVI vom 6. Mai 2011 werde als Qualitätsstandard nach § 57 Abs. 4 PolG das Vorliegen eines eidgenössischen Fachausweises FSB oder FPO beim Geschäftsführer der gesuchstellenden Sicherheitsfirma verlangt. Mit dem Erfordernis des Erwerbs eines Fachausweises solle sichergestellt werden, dass die verantwortlichen Personen der privaten Si-

cherheitsdienste über eine zweckmässige berufliche Ausbildung mit genügend Theorie und praktischer Erfahrung verfügten. Dies rechtfertige sich, da private Sicherheitsdienste in einem beschränkten Bereich Aufgaben übernehmen würden, die zum Gewaltmonopol des Staates und somit zu dessen Kernfunktionen gehörten. Die Schutzwirkung, die der Kanton Aargau mit den qualitativen Anforderungen anstrebe, würde durch die weniger weit gehenden Vorschriften der Kantone Luzern und Solothurn offenkundig nicht erreicht. Es sei daher nicht von gleichwertigen Bewilligungen im Sinne von § 57 Abs. 5 PolG auszugehen.

4.8.

Die Bewilligung zur Ausführung gewerbsmässiger Bewachungsaufträge kann gemäss § 30 Abs. 1 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (PolG LU) erteilt werden, wenn die gesuchstellende Person nachweist, dass sie

- a. handlungsfähig ist,
- b. das Schweizer Bürgerrecht oder eine Niederlassungsbewilligung besitzt und Wohnsitz in der Schweiz hat,
- c. in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung nicht wegen Delikten gegen Leib und Leben, die Sittlichkeit oder das Vermögen verurteilt worden ist und
- d. gut beleumundet ist.

Abs. 2 und Abs. 3 lauten:

<sup>2</sup>Juristische Personen bezeichnen für die Bewilligungserteilung eine Vertreterin oder einen Vertreter. Diese müssen jederzeit nachweisen können, dass das mit gewerbsmässigen Bewachungsaufträgen betraute Personal die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt.

<sup>3</sup>Die Bewilligung kann unter Auflagen erteilt werden und ist zu entziehen, wenn die Voraussetzungen nicht länger erfüllt sind oder gegen die Auflagen verstossen wird.

Nach § 57 Abs. 1 PolG unterstehen die folgenden, gewerbsmässig ausgeübten Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste der Bewilligungspflicht:

- a) der Personenschutz,
- b) die Privatdetektei,

- c) die Bewachung von Grundstücken, Gebäuden, gefährlichen Gütern und Werttransporten im Auftrag von Dritten,
- d) die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben im Auftrag des Kantons oder von Gemeinden.

Sowohl im Kanton Aargau wie auch im Kanton Luzern verfügen private Sicherheitskräfte über keine hoheitlichen Befugnisse (§ 59 Abs. 1 PolG, § 31 Abs. 1 PolG LU).

#### 4.9.

Der Vergleich von § 57 PolG und §§ 29 ff. PolG LU zeigt, dass das Aargauer Polizeigesetz über die Bewachung hinaus weitere Dienstleistungen im Sicherheitsbereich erfasst und diese differenziert: Neben der Bewachung werden mit dem Personenschutz, der Privatdetektei sowie der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben des Gemeinwesens weitere Bereiche privater Sicherheitsdienstleistungen (explizit) geregelt. Entsprechende Vorschriften fehlen im PolG LU. Unterschiede bestehen sodann hinsichtlich der qualitativen Anforderungen an die Ausübung der Sicherheitsdienste und mit Bezug auf die Anstellungsbedingungen in den Sicherheitsunternehmen. Mit der aargauischen Regelung vergleichbare Qualitätssicherungsmassnahmen erwähnt das luzernische Polizeigesetz nicht. Nach § 30 Abs. 3 PolG LU kann die Bewilligung allerdings mit Auflagen erteilt werden.

Wenn die Vorinstanz unter diesen Umständen erwog, die Anforderungen für gewerbmässig ausgeübte Tätigkeiten privater Sicherheitsdienstleister seien im Kanton Aargau höher als im Kanton Luzern, so ist dies nicht zu beanstanden. Es ist daher nicht vom Vorliegen gleichwertiger Marktzugangsordnungen im Sinne von Art. 2 Abs. 5 BGBM auszugehen. Lägen solche vor, so liesse die bundesgerichtliche Rechtsprechung eine zusätzliche Verhältnismässigkeitsprüfung nicht zu (BGE 135 II 12, Erw. 2.4). Erweisen sich zwei Marktzugangsordnungen wie vorliegend als nicht gleichwertig, ist zu prüfen, ob die Verweigerung des Marktzugangs vor den Einschränkungsvoraussetzungen von Art. 3 BGBM stand hält (vgl. NICOLAS F. DIEBOLD, das Herkunftsprinzip im Binnenmarktgesetz zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, in: [ZBl] 111/2010, S. 146;

MATTHIAS OESCH/THOMAS ZWALD, Wettbewerbsrecht II Kommentar – BGBM, Zürich 2011, Art. 3 N 1).

4.10.

4.10.1.

Nach Art. 3 Abs. 1 BGBM darf ortsfremden Anbieterinnen und Anbietern der freie Zugang zum Markt nicht verweigert werden. Beschränkungen sind in Form von Auflagen oder Bedingungen auszugestalten und nur zulässig, wenn sie: a. gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten; b. zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind; und c. verhältnismässig sind. Nicht verhältnismässig sind Beschränkungen insbesondere, wenn der hinreichende Schutz überwiegender öffentlicher Interessen durch die praktische Tätigkeit gewährleistet werden kann, welche die Anbieterin oder der Anbieter am Herkunftsort ausgeübt hat (Art. 3 Abs. 2 lit. d BGBM).

Die Bewilligungsvoraussetzungen von § 57 PolG gelten für ortsansässige und ortsfremde Anbieter gleichermassen. Unbestritten ist im vorliegenden Fall, dass die Pflicht zur Vorlage des geforderten Fachausweises im Entscheid vom 13. August 2007 auflageweise verfügt, die Bewilligung mangels Erfüllung zunächst nicht verlängert und auf erneutes Gesuch hin keine Bewilligung mehr erteilt wurde.

Im Zusammenhang mit dem Binnenmarktgesetz ist zu prüfen, ob die qualitativen Zulassungsvoraussetzungen zur Anwendung gelangen können, wenn der Gesuchsteller bereits über eine Marktzulassung in einem andern Kanton verfügt. Vorliegend kommt hinzu, dass der Beschwerdeführer 1 die Ausbildung zur Sicherheitsfachkraft eines privaten Anbieters absolviert hat. Der Beschwerdeführer 1 ist sodann seit September 2007 in den Kantonen Luzern und Solothurn und war vom 13. August 2007 bis 13. August 2011 im Kanton Aargau tätig.

4.10.2.

Die Begründungs- und Beweislast dafür, dass die bisherige Berufspraxis und Ausbildung des Beschwerdeführers 1 den angestrebten Schutz nicht (hinreichend) gewährleistet, obliegen der Verwaltung (Art. 3 Abs. 2 lit. d BGBM; Urteil des Bundesgerichts vom 3. Mai 2011 [2C\_57/2011], Erw. 3.5).

Zum einen führen die Vorinstanzen diesen Beweis nicht. Zum andern rechtfertigt sich im interkantonalen Verhältnis das Bewilligungserfordernis, einen (eidgenössisch) anerkannten Fachausweis vorzulegen, aufgrund des vom Bundesrecht geforderten freien Marktzugangs und in Nachachtung des binnenmarktrechtlichen Herkunftsprinzips nicht. Dieses Erfordernis dient zwar, wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, der Sicherstellung der Qualität, indem von den verantwortlichen Personen privater Sicherheitsdienstleister eine qualifizierte Ausbildung mit praktischer Erfahrung verlangt wird. Diese Voraussetzung erscheint zur Wahrung der übergeordneten öffentlichen Sicherheitsinteressen indessen nicht zwingend notwendig und daher unverhältnismässig. Weder der Kanton Luzern noch der Kanton Solothurn kennen eine solche Voraussetzung. Ein Vergleich mit dem Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010 (nachfolgend Konkordat), welchem der Kanton Aargau noch nicht beigetreten ist, zeigt, dass auch dieses verschiedene Sicherheitsdienstleistungen erfasst und differenziert (vgl. § 3 Konkordat, vgl. dazu auch die Botschaft des Regierungsrats vom 21. März 2012, 12.63). Hinsichtlich der spezifischen Bewilligungsvoraussetzungen bestehen solche für Angestellte und Geschäftsführer von Sicherheitsunternehmen. Sie haben die *theoretische* Grundausbildung für Sicherheitsangestellte (Art. 5 Abs. 1 lit. c Konkordat) bzw. zum Führen eines Sicherheitsunternehmens (Art. 5 Abs. 2 lit. c Konkordat) zu absolvieren. Der Inhalt dieser Grundausbildung wird erst noch von der Konkordatskommission der KKJPD beantragt (Art. 17 Abs. 1 lit. c Konkordat). Das Konkordat der französischsprachigen Kantone verlangt einen Ausweis über den erfolgreichen Abschluss einer kantonalen Prüfung über die Berufskenntnisse und die massgebende Gesetzgebung (Art. 8 Abs. 1 lit. f und Art. 9 Abs. 2 sowie Art. 10 Abs. 1 Concordat sur les entreprises de sécurité vom 18. Dezember 1996).

Für den Fachausweis Fachmann/Fachfrau für Sicherheit und Bewachung (FSB) bzw. Fachmann/Fachfrau für Personen- und Objektschutz (FPO) des (VSSU) werden neben den üblichen persönlichen Voraussetzungen wie Handlungsfähigkeit und guter Leumund praktische Erfahrung im Umfang von ein oder zwei Jahren sowie das

Bestehen einer eidgenössisch anerkannten Prüfung vorausgesetzt (vgl. dazu Reglement, Ausgabe 2006, einsehbar unter <http://www.vssu.org/>, letztmals besucht am 2. Dezember 2013). Der Beschwerdeführer 1 legte seinem Gesuch den Ausweis über die erfolgreiche Ausbildung bei der B. GmbH, Zug, bei. Dieser Ausweis bescheinigt eine Ausbildung als Sicherheitsfachkraft und einen Leistungsausweis über Fach/Branchenlehre, Praxis (Fitness Fachlehre, Organisation). Nach den Angaben der B. GmbH entspricht diese Ausbildung der Grundausbildung gemäss Konkordat und wird von den Konkordatskantonen anerkannt. Hinzu kommt die bisherige mehrjährige Tätigkeit des Beschwerdeführers 1 in den Kantonen Aargau und Luzern bzw. Solothurn, welche offenbar nie zu Beanstandungen Anlass gab. Dies alles muss bei der Prüfung der Qualität und für die Gewährleistung des Qualitätsstandards im interkantonalen Verhältnis jedenfalls aufgrund der bisherigen Begründung der Vorinstanzen und aufgrund der Aktenlage ausreichen. Dies hat in jedem Fall in Bezug auf die vom Beschwerdeführer 1 beantragten Tätigkeiten (Be- und Überwachung von Grundstücken, Gebäuden, Ordnungsdienste, Eingangskontrollen etc., Kontrollgänge und Werttransporte) zu gelten. Dienstleistungen im Bereich des Personenbegleitschutzes, der Detektivdienste sowie der Notruf-Überwachungsanlagen sollen nicht erbracht und Aufgaben für Gemeinden sollen nicht wahrgenommen werden. Das Gesuch beschränkt sich auf Sicherheitsdienste nach § 57 Abs. 1 lit. c PolG.

4.11.

Zusammenfassend ist der Beschwerdeführer 1 zu den Sicherheitsdiensten, welche ihm im Kanton Luzern bewilligt sind, im Kanton Aargau zuzulassen. Ein ausreichendes öffentliches Interesse am Erfordernis eines eidgenössischen Fachausweises ist nicht erkennbar. Das Risiko eines Gewaltmissbrauchs wird durch die geforderte Ausbildung und die eidgenössische anerkannte Prüfung allein nicht notwendigerweise und zwingend minimiert. Es ist auch nicht erkennbar, weshalb die Ausbildung, welche der Beschwerdeführer 1 absolvierte, zum Schutz der öffentlichen Interessen und zur Qualitätssicherung seiner Dienstleistung nicht ausreichend ist. Schliesslich

liegt auch keine Rechtfertigung dafür vor, dass die Bewerber eine Prüfung bei der VSSU absolviert und bestanden haben müssen.

Das öffentliche Interesse erfasst die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Das Bewilligungserfordernis betrifft damit keine hoheitlichen Tätigkeiten im Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel (§ 25 Abs. 2 PolG). Die Anforderungen an das relevante öffentliche Interesse und die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips erfahren daher keine Einschränkungen (vgl. BGE 136 I 87, Erw. 3.1 und 3.2 mit Hinweis).

Allfälligen Anforderungen von § 57 Abs. 4 PolG an die Qualität der Dienstleistung, welche der Beschwerdeführer 1 trotz seiner Praxis und Ausbildung allenfalls nicht zu genügen vermag, können schliesslich mit Auflagen hinsichtlich der Ausbildung des eingesetzten Personals gemäss GAV (siehe vorne Erw. 3.3.3) angeordnet werden.

Damit widerspricht die Verweigerung der Anerkennung den Einschränkungsvoraussetzungen von Art. 3 BGBM. Die Voraussetzungen für eine Marktzugangsbeschränkung in Form von eidgenössisch anerkannten Berufsausweisen sind nicht erfüllt. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 1 ist teilweise gutzuheissen und der Entscheid des Regierungsrats ist aufzuheben. Die übrigen Rügen brauchen bei diesem Ergebnis nicht beurteilt zu werden.

5.

Ergänzend festgehalten werden kann, dass sich der Beschwerdeführer 1 nicht auf die Anerkennung von Fähigkeitsausweisen nach Art. 4 Abs. 1 BGBM berufen kann. Weder das PolG LU noch das Solothurner Gesetz über die Kantonspolizei vom 23. September 1990 und die dazugehörige Verordnung über Privatdetektive und Sicherheitsunternehmen vom 21. Mai 1991 stellen über die persönlichen Voraussetzungen hinaus qualitative Anforderungen an den Geschäftsführer eines privaten Sicherheitsunternehmens. Die kantonalen Bewilligungen sind Polizeibewilligungen, keine Anerkennung von Fähigkeitsausweisen und schon gar nicht Bescheinigungen über Fähigkeiten oder besondere Ausbildungen des Beschwerdeführers 1. Die Voraussetzungen wurden auch nicht im Hinblick auf entsprechende Fähigkeiten geprüft (vgl. hierzu: Gutachten der Wettbewerbskom-

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,