



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ
Direktionsbereich Öffentliches Recht

Bern, 30. Dezember 2010

**Bericht des Bundesamtes für Justiz zu einer möglichen Regelung
betreffend private Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in
Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind**

Übersicht

Die Reaktion der Medien auf die Eintragung der AEGIS Group Holdings AG im baselstädtischen Handelsregister führte zu einer Wiederbelebung der politischen Debatte über private Sicherheitsfirmen, die aus der Schweiz heraus in Krisen- und Konfliktgebieten im Ausland tätig sind. Am 25. August 2010 beauftragte der Bundesrat das EJPD, den Regelungsbedarf zu prüfen und ihm im Rahmen eines Berichts mögliche Kernelemente einer Regelung aufzuzeigen. Im September und Oktober 2010 reichten die Staatspolitische Kommission des Ständerats und Nationalrat Joseph Lang zwei Motionen ein, die eine Regelung verlangten. Der Bundesrat beantragte die Gutheissung dieser beiden Vorstösse. Bei Diskussionen in verschiedenen parlamentarischen Kommissionen manifestierte sich ein klarer Wille für eine Regelung.

Zur Umsetzung des Auftrags des Bundesrates vom 25. August 2010 schuf das EJPD eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) unter Leitung des Bundesamtes für Justiz. In diesem Rahmen vorgenommene Abklärungen ergaben, dass es gegenwärtig in acht Kantonen ungefähr zwanzig private Sicherheitsfirmen gibt, die sicher oder wahrscheinlich in Krisen- und Konfliktgebieten operieren. Die IDAG prüfte auch die Situation im Ausland und stellte fest, dass diese Problematik begrenzt ist und dass die Mehrheit der näher betrachteten Staaten keine Gesetzgebung in diesem Bereich kennt. Die IDAG interessierte sich auch für Entwicklungen im Bereich internationaler Reglementierungen. Zu erwähnen sind dabei namentlich das Montreux-Dokument vom 17. September 2008 und der neue internationale Verhaltenskodex vom 9. November 2010.

Aus der Sicht der IDAG sprechen gewisse Gründe für eine Regelung. Dazu gehören die Entwicklung des Marktes für private Sicherheitsdienstleistungen, die Fortschritte im Bereich der internationalen Reglementierungen und der im Parlament zum Ausdruck gebrachte politische Handlungswille. Als Ko-Initiantin und Wegbereiterin des Montreux-Dokumentes ist die Schweiz gut positioniert, um mit einer nationalen Regelung für Sicherheitsfirmen, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, weitere Staaten zu einem solchen Schritt bewegen zu können.

Die IDAG befasste sich auch mit den Kernelementen einer allfälligen Regelung. Sie kam zum Schluss, dass sowohl das System einer Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht als auch das System einer vorgängigen Information mit einem Verbot bestimmter Aktivitäten denkbare Lösungen sind. Das Fehlen gesetzlicher Regelungen in den untersuchten europäischen Staaten und die noch immer begrenzte Zahl privater Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, sprechen aus Sicht der IDAG allerdings für die weniger interventionistische Variante. Die Mehrheit der Mitglieder der IDAG ist deshalb der Ansicht, dass ein System der vorgängigen Information mit einer partiellen Verbotsregelung die geeignetere Lösung wäre. Danach wäre jede in der Schweiz befindliche private Sicherheitsfirma gehalten, die zuständige Behörde über von ihr im Ausland geplante Aktivitäten zu informieren. Beeinträchtigen diese internationale Verpflichtungen der Schweiz, laufen sie den Prinzipien der Schweizer Aussenpolitik zuwider oder gefährden sie die Sicherheit des Landes bzw. seine Reputation, könnten sie unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen verboten werden. Das Gesetz fände auch Anwendung auf in der Schweiz befindliche Gesellschaften, die Beteiligungen an privaten Sicherheitsfirmen halten.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Organisation der Arbeiten	5
1.1	Auftrag des Bundesrates und parlamentarische Vorstösse	5
1.2	Organisation der Arbeiten	5
2	Ergebnisse des Berichts des Bundesamtes für Justiz vom 21. Mai 2008 über die Prüfung eines Systems für die obligatorische Registrierung privater Sicherheitsfirmen, die in Konflikt- und Krisengebieten tätig sind	6
3	Gegenwärtige Situation betreffend private Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind	7
3.1	Von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten aktive private Sicherheitsfirmen	7
3.1.1	Recherchen des BfS	7
3.1.2	Recherchen des NDB	8
3.1.3	Umfrage der KKJPD bei den Kantonen	8
3.1.4	Recherchen des EHRA	11
3.1.5	Recherchen bei den Mitgliedern des Verbandes Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungsunternehmen (VSSU)	11
3.2	Situation im Ausland	11
3.2.1	Deutschland	12
3.2.2	Österreich	12
3.2.3	Frankreich	12
3.2.4	Italien	13
3.2.5	Luxemburg	13
3.2.6	Schweden	14
3.2.7	Grossbritannien	14
3.2.8	USA	14
3.2.9	Südafrika	15
3.3	Entwicklungen auf der internationalen Ebene	15
3.3.1	Das Montreux-Dokument	15
3.3.2	Internationaler Verhaltenskodex vom 9. November 2010	16
3.3.3	Projekt einer UNO-Konvention	16
3.4	Bestehende Regelungen auf Bundesebene	17
3.5	Kantonales Recht	19
4	Überprüfung des Regelungsbedarfs	19
4.1	Einleitung	19
4.2	Gründe für eine Regelung	19

4.2.1	Entwicklung des Sicherheitsmarkts	19
4.2.1.1	Auf der internationalen Ebene	20
4.2.1.2	Auf der nationalen Ebene	20
4.2.2	Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen.....	20
4.2.2.1	Auf der internationalen Ebene	20
4.2.2.2	Auf der nationalen Ebene	21
4.2.3	Politischer Wille des Parlaments	21
4.3	Gründe für einen Regelungsverzicht	21
4.4	Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe zum Regelungsbedarf.....	21
5	Im Bericht des BJ von 2008 geprüfte Regelungsoptionen	22
5.1	Allgemeine Bemerkung.....	22
5.2	Nachträgliche Meldepflicht.....	22
5.3	Vorgängige Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht	22
5.4	Verbot der Teilnahme an Kampfhandlungen oder der Vorbereitung darauf.....	24
5.5	Beurteilung der Optionen des Berichts vom 21. Mai 2008 aus heutiger Sicht und neue Regelungsoption	24
6	Grundzüge der von der IDAG bevorzugten Regelung.....	25
6.1	Wesentliche Inhalte	25
6.1.1	Verbot bestimmter Aktivitäten	25
6.1.2	Pflicht zur Information der zuständigen Behörde	25
6.1.3	Zuständige Behörde	26
6.1.4	Kommunikation der zuständigen Bundesbehörde	27
6.1.5	Verbot einzelner Aktivitäten	27
6.1.5.1	Mögliche Verbotsregelungen	27
6.1.5.2	Verfahren	29
6.1.5.3	Verfügung eines teilweisen oder umfassenden Verbots.....	29
6.1.5.4	Ausnahmebewilligungen für bestimmte Aktivitäten	30
6.1.6	Pflichten der in Krisen- und Konfliktgebieten tätigen privaten Sicherheitsfirmen	30
6.1.7	Verwaltungsmassnahmen	30
6.1.8	Strafbestimmungen.....	31
6.1.9	Weitere Bestimmungen und Übergangsregelung.....	31
7	Verfassungsgrundlagen, Erlassform und Regelungsebene.....	31
7.1	Verfassungsgrundlagen.....	31
7.2	Erlassform.....	32
7.3	Regelungsebene.....	32
8	Schlussfolgerung	32

1 Auftrag und Organisation der Arbeiten

1.1 Auftrag des Bundesrates und parlamentarische Vorstösse

Der vorliegende Bericht geht auf einen Bundesratsbeschluss vom 25. August 2010 zurück. Darin wird das EJPD beauftragt, im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe unter Einbezug der Kantone den Regelungsbedarf für private Militär- und Sicherheitsfirmen (nachstehend: "private Sicherheitsfirmen"), die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten im Ausland tätig sind, zu prüfen. Ausserdem sollten im Bericht Kernelemente einer allfälligen Regelung aufgezeigt werden. Der Bundesrat fällte seinen Beschluss gestützt auf ein Aussprachepapier des EJPD am 17. August 2010, das nach der Eintragung der AEGIS Group Holdings AG im Handelsregister des Kantons Basel-Stadt und der heftigen Reaktion der Medien darauf erstellt worden war.

Am 6. September 2010 reichte die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerats (SiK-S) eine Motion 10.3639 ein. Diese fordert vom Bundesrat die Vorlage gesetzlicher Grundlagen zur Einführung eines Bewilligungs- und Kontrollsystems für private Sicherheitsfirmen, die aus der Schweiz Dienstleistungen in Krisen- und Kriegsgebieten erbringen. In seiner Antwort vom 17. September 2010 empfahl der Bundesrat die Annahme der Motion, die am 23. September 2010 vom Ständerat gutgeheissen wurde. Am 8. November 2010 diskutierte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats (SiK-N) die Frage, ob eine Regelung für in Krisen- und Konfliktgebieten aktive private Sicherheitsfirmen erforderlich sei und befasste sich dabei auch mit der Motion 10.3639. Alle Kommissionsmitglieder, die das Wort ergriffen, sprachen sich für eine Regelung aus. Einige darunter forderten überdies ein Verbot bestimmter Aktivitäten. Nach einer längeren Diskussion beschloss die SiK-N mit grossem Mehr, die Behandlung aller weiteren Anträge und auch die Beschlussfassung zur Motion 10.3639 auf einen Zeitpunkt nach dem Vorliegen des Berichts des Bundesamtes für Justiz (BJ) zu verschieben.

Am 1. Oktober 2010 reichte Nationalrat Joseph Lang eine Motion 10.3808 ein, mit der er den Bundesrat beauftragen will, dem Parlament eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, welche die Registrierungs- und Bewilligungspflicht privater Sicherheitsfirmen regelt und die Stationierung von Privatarmeen, die in Konflikt- und Krisengebieten im Einsatz stehen, in der Schweiz verbietet. In seiner Antwort vom 17. November 2010 beantragt der Bundesrat die Annahme der Motion.

An ihrer Sitzung vom 16. November 2010 informierte sich die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) über den Stand der Arbeiten im BJ und die internationalen Entwicklungen hinsichtlich privater Sicherheitsfirmen, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Die APK-N beschloss, den Bericht des BJ abzuwarten. Die Zuständigkeit der SiK bei der Räte zur Behandlung der Frage wurde nicht in Frage gestellt. Die beiden APK wollen aber darauf achten, dass die internationale Dimension der Problematik angemessen berücksichtigt wird.

1.2 Organisation der Arbeiten

Das EJPD beauftragte das BJ mit der Umsetzung des Auftrags des Bundesrates vom 25. August 2010. Dieses erarbeitete den vorliegenden Bericht mit Unterstützung einer inter-

departementalen Arbeitsgruppe (IDAG), in der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des EJPD, des EVD, des EDA, des VBS, der Kantonspolizei Genf, des Handelsregisters Basel-Stadt und der der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vertreten waren¹.

Die IDAG informierte sich über den aktuellen Markt für private Sicherheitsfirmen, die aus der Schweiz heraus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Sie befasste sich auch mit der Entwicklung des internationalen Rechts und mit der Situation im Ausland, namentlich mit Blick auf die Tragweite der Problematik, die jeweiligen Rechtsordnungen und die praktischen Erfahrungen einzelner Staaten im Umgang mit dem Phänomen.

2 Ergebnisse des Berichts des Bundesamtes für Justiz vom 21. Mai 2008 über die Prüfung eines Systems für die obligatorische Registrierung privater Sicherheitsfirmen, die in Konflikt- und Krisengebieten tätig sind

Am 2. Dezember 2005 hatte der Bundesrat in Erfüllung eines Postulats Stähelin vom 1. Juni 2004 den Bericht zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen gutgeheissen. Gestützt darauf beauftragte er das EJPD mit der Prüfung einer Registrierungs- oder Bewilligungspflicht für Anbieter von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind.

In Umsetzung dieses Auftrags veröffentlichte das Bundesamt für Justiz am 21. Mai 2008 einen Bericht über die Prüfung eines Systems für die obligatorische Registrierung privater Sicherheitsfirmen, die in Konflikt- und Krisengebieten tätig sind. Das BJ kam damals zum Schluss, dass der Schweizer Markt für private Sicherheitsfirmen, die in solchen Gebieten tätig sind oder tätig sein möchten, relativ unbedeutend war. Dennoch wurde die Existenz einzelner solcher Firmen namentlich in den Kantonen Genf, Basel-Landschaft und Tessin festgestellt. Es wurde auch auf gewisse Indizien für eine allenfalls grössere Bedeutung des Phänomens in der Zukunft hingewiesen.

Gestützt auf den Bericht des BJ beschloss der Bundesrat ebenfalls am 21. Mai 2008, vorläufig auf eine Regelung zu verzichten. Er begründete seinen Entscheid mit der eher geringen Attraktivität des Schweizer Marktes für solche Firmen und mit dem für eine wirksame Kontrolle unverhältnismässig hohen Aufwand im Vergleich mit der marginalen Bedeutung des Phänomens. Schliesslich wollte der Bundesrat vor einem allfälligen Regelungsentwurf weitere Entwicklungen im internationalen Recht und in der Gesetzgebung anderer Staaten abwarten.

¹ Die Arbeitsgruppe setzte sich wie folgt zusammen:
Vorsitz: Luzius Mader, Vizedirektor im BJ.
Vertreterinnen und Vertreter der Bundesverwaltung: Marc Schinzel (BJ/EJPD), Simone Füzesséry (BJ/EJPD), Marina Machado (Eidgenössisches Amt für das Handelsregister, EHRA/EJPD), Andrea Candrian (BJ/EJPD), René Bühler (FEDPOL/EJPD), Simon Plüss (Staatssekretariat für Wirtschaft, SECO/EVD), Nils Rosemann (Politische Abteilung IV, Sektion Menschenrechtspolitik, EDA), Felix Schwendimann (Direktion für Völkerrecht (DV), Sektion Humanitäres Völkerrecht, EDA), Yvette Deroche (Direktion für Ressourcen und Aussennetz/EDA), Jérôme Matteazzi (Nachrichtendienst des Bundes, NDB/VBS),
Vertreter der Kantone: Bernard Bersier (Kantonspolizei Genf) ; Thomas Vogt (Handelsregisteramt des Kantons Basel-Stadt); Stefan Leutert (KKJPD).

3 Gegenwärtige Situation betreffend private Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind

3.1 Von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten aktive private Sicherheitsfirmen

Im Rahmen ihrer Arbeiten untersuchte die IDAG den aktuellen Markt für private Sicherheitsfirmen, die aus der Schweiz heraus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Da es in der Schweiz an einer generellen Pflicht fehlt, solche Aktivitäten den Behörden zur Kenntnis zu bringen, erwies es sich für die IDAG als schwierig, eine vollständige Übersicht zu erlangen. Deshalb beauftragte die IDAG das BJ mit der Einholung von Informationen beim Bundesamt für Statistik (BfS), bei der KKJPD und beim Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU). Auch der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) wurde ersucht, einen Bericht über die in der Schweiz ansässigen privaten Sicherheitsfirmen, die im Ausland tätig sind, zu verfassen.

3.1.1 Recherchen des BfS

Das BJ ersuchte das BfS, die Zahl der in der Schweiz aktiven privaten Sicherheitsfirmen mit Hilfe des sogenannten NOGA-Codes ("Nomenclature Générale des Activités économiques") zu bestimmen. Dieser Branchencode ermöglicht es, die statistischen Einheiten "Unternehmen" und "Arbeitsstätten" aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zu klassieren und in eine übersichtliche, einheitliche Gruppierung zu bringen. Die Untersuchung ergab folgende Resultate:

Kanton	Anzahl Betriebe	Total Mitarbeiter
AG	25	263
BE	53	2295
BL	16	201
BS	8	698
FR	11	225
GE	57	2741
GR	12	209
JU	2	24
LU	10	541
NE	9	398
Nw	1	9
OW	2	20
SG	21	670
SH	3	3
SO	18	582
SZ	9	151
TG	10	766
TI	24	813
UR	3	54
VD	29	1506
VS	7	158
ZG	16	195
ZH	92	3307
Total	438	15829

Diese Zahlen weisen die in der Schweiz auftretenden privaten Anbieter niedergelassener privater Sicherheitsfirmen aus, ohne allerdings Angaben zu liefern, welche davon in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Gemessen an der beschränkten Grösse des schweizerischen Marktes ist die Zahl der hier tätigen privaten Sicherheitsfirmen hoch. Die kantonalen Unter-

schiede sind beträchtlich. Aufgrund der vom Bundesamt für Statistik erhaltenen Angaben lässt sich tendenziell eine gewisse Häufung von Anbietern privater Sicherheitsdienstleistungen in grossen Kantonen (Bern, Zürich) sowie in Grenzregionen (Genf, Tessin, Basel, Bodensee) konstatieren. Aufgrund eines Abgleichs mit anderen Datensätzen wird allerdings auch deutlich, dass die Angaben aufgrund des NOGA-Codes keinen vollständigen Überblick über alle in der Schweiz tätigen bzw. niedergelassenen Anbieter vermitteln. Zum einen fehlen reine Beteiligungsgesellschaften (Holdings). Vor allem aber zeigt etwa ein Vergleich der NOGA-Daten des Kantons Basel-Stadt mit den von der dortigen Kantonspolizei registrierten Daten, dass offenbar ein Grossteil der polizeilich registrierten Anbieter von den angefragten Bundesämtern im Handelsregister gar nicht gefunden worden sind. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass diese Daten vom BfS unter anderen Branchenbezeichnungen erfasst werden (vgl. Kapitel 3.1.3).

3.1.2 Recherchen des NDB

Gemäss den vom NDB durchgeführten Recherchen ist von ungefähr zehn in der Schweiz niedergelassenen privaten Sicherheitsfirmen auszugehen, die im Ausland aktiv sind. Die meisten davon haben offenbar nur eine repräsentative Vertretung in unserem Land. Es ist wahrscheinlich, dass Schweizer Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen direkt oder indirekt mit ausländischen Sicherheitsfirmen zusammenarbeiten. Welcher Art diese Verbindungen sind, ist indes nicht näher bekannt. Diverse Formen der Zusammenarbeit gibt es auch zwischen ausländischen privaten Sicherheitsfirmen und Schweizer Unternehmen, die nicht in der Sicherheitsbranche tätig sind. Die Recherchen des NDB bestätigen und komplettieren die Ergebnisse der von der KKJPD durchgeführten Untersuchung, was die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Wallis, Genf und Tessin betrifft (vgl. Kapitel 3.1.3).

3.1.3 Umfrage der KKJPD bei den Kantonen

Auf Ersuchen des BJ führte die KKJPD bei den Kantonen eine Umfrage durch, in der nach privaten Sicherheitsfirmen gefragt wurde, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Alle Kantone haben sich an der Umfrage beteiligt und wie folgt geantwortet:

21 Kantone gaben an, keine Kenntnis von der Existenz solcher Firmen auf ihrem Kantonsgebiet zu haben².

Der Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft sind keine derartigen private Sicherheitsfirmen bekannt. Gemäss Angaben der Genfer Kantonspolizei dagegen soll es im genannten Kanton drei private Sicherheitsfirmen geben, die eine Bewilligung hätten und in Krisen- und Konfliktgebieten aktiv seien. Zwei davon hätten ihren Sitz in der Schweiz, eine dritte habe ihren Sitz im Ausland, jedoch eine Filiale in der Schweiz.

Gemäss Angaben des Kantons Basel-Stadt sind in der Datenbank der dortigen Kantonspolizei 161 private Sicherheitsfirmen registriert. Diese Firmen betätigen sich im Personenschutz und in der Bewachung (52), ausschliesslich im Verkehr (15), in der Wirtschaftsermittlung (7),

² AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZH

in den Bereichen Sicherheit und Verkehr (10) sowie als Privatdetekteien (77). Dagegen gibt es keine Angaben zu Firmen, die ausserhalb des basel-städtischen Kantonsgebietes tätig sind, da diese für ihre Aktivitäten keine Bewilligung dieses Kantons einholen müssen. Die AEGIS Group Holdings AG ist seit dem 24. März 2010 im basel-städtischen Handelsregister eingetragen. Gemäss diesem Eintrag ist der Zweck der Gesellschaft "der Erwerb, das Halten und Verwalten von Beteiligungen an Unternehmen aller Art". Am 26. Juli 2010 übernahm diese Holdinggesellschaft mittels Kapitalerhöhung in Form einer Sacheinlage sämtliche Aktien der Aegis Defence Services Ltd. mit Sitz in London (GB). Die Holding erklärte, ihre Präsenz in Basel sei rein administrativer Art, während die operativen Tätigkeiten der Militär- und Sicherheitsfirma von London und anderen Niederlassungen wie z.B. den USA aus organisiert würden. Gemäss ihren eigenen Angaben beschäftigt die AEGIS Defence Services Ltd. insgesamt 1'500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die AEGIS Group hat den internationalen Verhaltenskodex vom 9. November 2010 unterzeichnet (vgl. Kapitel 3.3.2). Der Beitrittsprozess der AEGIS Group Holdings AG ist im Gange.

Gemäss den im Kanton Genf durchgeführten Recherchen sind sieben private Sicherheitsfirmen im Ausland aktiv oder könnten dort tätig sein. Vier Firmen sind im Handelsregister eingetragen. Folgende Zwecke werden genannt: Beratungen im Rahmen von Risikoanalysen, Erbringen von Dienstleistungen auf hoher See, namentlich Gewährleistung der Sicherheit im Schiffsverkehr, Entwicklung und Verkauf von Produkten im Sicherheitsbereich und Sicherheitssystemen, Umsetzung von Sicherheitskonzepten und Erbringen von Sicherheitsdienstleistungen auf nationaler und internationaler Ebene, Erbringen von Dienstleistungen in den Bereichen Überwachung, Intervention, Personen- und Güterschutz sowie bei der Installation von Alarmsystemen. Eine Firma soll Dienstleistungen im Bereich Wirtschaftsspionage und die Beschaffung geopolitisch relevanter Informationen für "Emerging Markets" anbieten und über Büros in London, in den USA und in Russland verfügen. Eine andere Firma habe sich im Libanon etablieren wollen. Zwei weitere, in Grossbritannien niedergelassene Firmen hätten repräsentative Vertretungen in Genf, ohne im dortigen Handelsregister eingetragen zu sein. Eine in Genf tätige Privatdetektei war in einen vom französischen Söldner Bob Denard ausgehenden, gescheiterten Putschversuch auf dem Archipel der Komoren verwickelt. Die Untersuchungen im Kanton Genf zeigten, dass die Erfassung von Firmen, die Sicherheitsdienstleistungen im Ausland und namentlich in Krisen- und Konfliktgebieten anbieten, schwierig ist. Einige dieser Firmen operieren unter dem Schutz anderer Unternehmen, haben ihren Sitz bei bestehenden Gesellschaften oder Anwaltskanzleien oder definieren ihren Gesellschaftszweck in sehr allgemeiner Weise, ohne nähere Angaben zum Ort der Erbringung ihrer Leistungen zu machen.

Im Kanton Luzern ist eine im Ausland tätige private Sicherheitsfirma bekannt. Sie ist vor allem in Russland, Afrika sowie im Nahen und Mittleren Osten aktiv (nicht jedoch im Iran, in Irak und in Afghanistan). Sie erbringt Sicherheitsdienstleistungen im Bereich des Personenschutzes.

Im Kanton Schaffhausen soll es zwei private Sicherheitsfirmen mit Aktivitäten im Ausland geben. Die erste der Firmen spezialisiert sich offenbar auf Ausbildungen im Sicherheitsbereich. Nach aus dem Jahr 2009 stammenden Informationen der kantonalen Behörden betreibt die Firma eine Ausbildungsstätte für Personal ausländischer privater Sicherheitsfirmen und für Spezialformationen ausländischer Polizeikräfte, die beispielsweise aus Brasilien kommen. Der Präsident des Verwaltungsrates hat seinen Wohnsitz in Dubai. Laut den Schaffhauser Behörden könnte diese Firma Geschäftsbeziehungen in arabischen Staaten

unterhalten. Die andere im Kanton Schaffhausen niedergelassene private Sicherheitsfirma gibt im Handelsregister als Zweck "die Entwicklung, die Herstellung, den Vertrieb und die Vermittlung von Produkten" an. Sie vertreibt zudem Schutzausrüstungen (Schutzwesten, Schutzanzüge zur Bombenentschärfung, Splitterschutzdecken, Minenräumanzüge, modularer Schutz für Fahrzeuge usw.). Gemäss Informationen der Schaffhauser Behörden hat diese Firma Geschäftsbeziehungen in der ganzen Welt, namentlich im Nahen Osten. Die Produkte der Firma werden in Deutschland hergestellt.

Zwei private Sicherheitsfirmen mit Aktivitäten in Krisen- und Konfliktgebieten haben sich im Kanton Tessin niedergelassen. Die erste ist den zuständigen Tessiner Behörden seit längerem bekannt. Es handelt sich um das im Bericht des Bundes zu den privaten Sicherheitsfirmen vom 2. Dezember 2005 genannte Unternehmen³. Nach der im Handelsregister genannten Zweckumschreibung erbringt diese Firma Sicherheitsdienstleistungen für Unternehmen mit Wirtschaftstätigkeiten im Ausland, namentlich in Krisenregionen und in politisch oder sozial instabiler Umgebung. Sie plant und entwickelt Sicherheitsmassnahmen für den privaten Sektor, diplomatische Vertretungen und internationale Organisationen. Sie kann in der Schweiz oder im Ausland Niederlassungen gründen und Beteiligungen an anderen schweizerischen oder ausländischen Gesellschaften erwerben. Laut eigenen Angaben der Firma gegenüber den Tessiner Behörden nimmt diese in der Schweiz nur administrative Tätigkeiten wahr. Sie habe sich im Kanton Tessin primär aus Imagegründen niedergelassen. Wichtig seien in diesem Zusammenhang die Neutralität der Schweiz und die stabile politische Situation im Land. Nach Informationen der Genfer Kantonspolizei soll diese Tessiner Firma Sicherheitsdienstleistungen im Irak, in Afghanistan, in Somalia, in Sierra-Leone und im Kosovo erbringen. Gemäss dem NDB waren deren Kaderleute Mitglieder der italienischen Spezialeinheiten. Im Tessiner Handelsregister findet sich eine zweite, von den Tessiner Behörden nicht gemeldete private Sicherheitsfirma. Als Gesellschaftszweck gibt die betreffende Firma Beratung, administrative Dienstleistungen, Wirtschaftsprüfung, Marketing und Geschäftsführung in den Bereichen der internationalen Seeschifffahrt und der Sicherheit von Gas- und Erdölanlagen an. Gemäss dem Handelsregistereintrag kann sie jede andere direkt oder indirekt mit ihrem Gesellschaftszweck verbundene Aktivität betreiben. Sie kann auch Niederlassungen eröffnen und Beteiligungen an in- oder ausländischen Gesellschaften erwerben. Einer der beiden Gesellschafter ist italienischer Staatsangehöriger, der andere ein Südafrikaner. Diese private Sicherheitsfirma hat den internationalen Verhaltenskodex vom 9. November 2010 unterzeichnet (vgl. Kapitel 3.3.2).

Nach Kenntnis der Walliser Behörden gibt es im Kanton Wallis keine in Konfliktzonen aktive Sicherheitsfirmen. Indes gibt es Hinweise der Genfer Kantonspolizei und des NDB, wonach eine private Sicherheitsfirma im Wallis existiert, die Sicherheitsdienstleistungen in den Bereichen der Seeschifffahrt und der Ausbeutung natürlicher Ressourcen anbietet. Sie soll mit Partnern in Italien, Russland, Portugal, Kasachstan, Spanien, Gabun, Frankreich und im Libanon zusammenarbeiten, selber aber keine Operationen im Ausland durchführen. Sie könnte Verbindungen zu im Kanton Genf ansässigen privaten Sicherheitsfirmen haben. Im Kanton Wallis soll es noch eine zweite, im vorliegenden Zusammenhang interessierende private Sicherheitsfirma geben. Der betreffende Handelsregistereintrag besagt, dass diese Firma Dienstleistungen in den Bereichen der Sicherheitsberatung, der Gegenbeeinflussung, der industriellen Gegenspionage, der Überwachung von Konkurrenten und Märkten sowie der

³ BBI 2006 623.

Installation von Alarmsystemen erbringt. Möglich ist eine Verbindung zum britischen Unternehmen "Control Risk Group", das 1500 Personen beschäftigt, die in 31 Staaten aktiv sind.

Die Behörden von Zug meldeten die Existenz zweier privater Sicherheitsfirmen in ihrem Kanton. Diese bieten diverse Sicherheitsprodukte (vorwiegend Ausrüstungsgegenstände) im Ausland an. Die beiden Firmen sollen indes nicht in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sein. Gemäss den vom Eidgenössischen Amt für das Handelsregister (EHRA) durchgeführten Recherchen hat sich im betreffenden Kanton noch eine dritte private Sicherheitsfirma niedergelassen. Diese Firma bietet Sicherheitsdienstleistungen und Know-how namentlich im Bereich des Personenschutzes und des Schutzes im Falle von Demonstrationen in der Schweiz oder im Ausland an.

3.1.4 Recherchen des EHRA

Das BJ bat das EHRA zu prüfen, ob sich Gesellschaften mit *gleicher* Firma wie diejenigen der Unterzeichner des internationalen Verhaltenskodexes vom 9. November 2010 im Schweizerischen Handelsregister finden lassen. Ebenfalls in den Suchraster einbezogen wurden Firmen, denen das EDA oder die DEZA Aufträge im Ausland übertragen hatte.

Das Resultat brachte kaum zusätzliche Erkenntnisse, fanden sich doch auf diese Weise nur zwei Einträge von Gesellschaften, die private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland anbieten. Es handelt sich um die AEGIS Group Holdings AG sowie eine der beiden im Kanton Tessin bestehenden privaten Sicherheitsfirmen.

Hingegen konnten mittels der Suche nach Gesellschaften mit *ähnlicher* Firma wie diejenigen der Unterzeichner des internationalen Verhaltenskodexes vom 9. November 2010 bzw. der vom EDA oder vom VBS beauftragten privaten Sicherheitsfirmen einige weitere Sicherheitsfirmen identifiziert werden. Allerdings sind gestützt darauf keine Aussagen möglich, ob diese Firmen auch in Krisen- oder Konfliktgebieten aktiv sind.

Auch lässt es sich nicht ausschliessen, dass ausländische private Sicherheitsfirmen in der Schweiz Niederlassungen begründet haben, die einen anderen Geschäftszweck verfolgen als die Muttergesellschaft. Mit Hilfe des Handelsregisters allein sind solche Verbindungen indes nicht nachweisbar.

3.1.5 Recherchen bei den Mitgliedern des Verbandes Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungsunternehmen (VSSU)

Das BJ ersuchte den VSSU, bei seinen Mitgliedern zu erheben, ob einzelne darunter in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. 27 Mitglieder gaben an, keine Tätigkeit im Ausland auszuüben, während 12 Auslandsaktivitäten meldeten.

3.2 Situation im Ausland

Die IDAG befasste sich auch mit der Situation im Ausland, insbesondere in den benachbarten Staaten, aber auch in Luxemburg, Schweden, Grossbritannien, in den USA und in Südaf-

rika. Sie interessierte sich für die Tragweite des Phänomens, allfällige nationale Regelungen und die praktischen Erfahrungen im Umgang mit diesen.

3.2.1 Deutschland

Es liegen keine Informationen über eine besondere Gesetzgebung bezüglich der Auslandstätigkeit privater Militär- und Sicherheitsfirmen vor. Einschlägig sind das europäische Sanktionsrecht, das deutsche Gewerberecht und das Aussenwirtschaftsgesetz. Letzteres sieht die Möglichkeit vor, die Erbringung einer Dienstleistung durch deutsche Staatsangehörige zu untersagen, um eine Gefahr für wesentliche Sicherheitsinteressen Deutschlands, für das friedliche Zusammenleben der Völker oder die auswärtigen Beziehungen des Landes abzuwenden.

Es gibt private Sicherheitsfirmen mit Sitz in Deutschland, die im Ausland auch in Krisen- und Konfliktzonen tätig sind. Eine genaue Erfassung aller Firmen sowie von deren Tätigkeiten und Einsatzbereiche gibt es allerdings nicht. Bekannt ist lediglich, dass in Afghanistan keine deutschen Militär- und Sicherheitsfirmen tätig sind.

3.2.2 Österreich

Österreich kennt keine gesetzlichen Regelungen betreffend die Tätigkeit privater Militär- und Sicherheitsunternehmen, und es haben sich keine Firmen im Land niedergelassen, welche im Ausland in Konfliktregionen tätig sind. Einzig vor ungefähr fünf Jahren versuchte ein ehemaliger Angehöriger einer militärischen Sondereinheit, Soldaten für Einsätze im Irak zu vermitteln. Dieser Fall wurde gesetzgeberisch nicht erfasst, da der Initiant schon vor der Lancierung seines Unternehmens aufgegeben hatte.

Bei einem allfälligen Gesetzesentwurf wären für Österreich folgende Aspekte massgebend: Die konkrete Tätigkeit der Firma (z.B. Logistik, Aufklärung, Kampfeinsätze), der völkerrechtliche Status des Einsatzortes sowie die durch Österreich eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen.

3.2.3 Frankreich

Frankreich kennt kein Gesetz zur Regulierung der Auslandstätigkeit privater Sicherheitsfirmen. Ein aus den achtziger Jahren stammender Erlass beschränkt sich auf die Aktivitäten von Sicherheitsfirmen im Inland. Ein weiteres Gesetz betrifft Söldner und ist auf private Sicherheitsunternehmen nicht anwendbar.

Gegenwärtig sind in Frankreich rund ein Dutzend meist kleinere private Sicherheitsfirmen aktiv. Dominiert wird der Export kommerzieller Militär- und Sicherheitsdienstleistungen von der staatlich kontrollierten Firma "DCI" ("Défense Conseil International"). Die einzigen grösseren privaten Unternehmen sind "Géos und Risk and Co". Laut bestimmten Medien denkt die französische Regierung über eine Gesetzgebung in diesem Bereich nach, um die Dienst-

leistungen der französischen Unternehmen ethisch vertretbarer und somit konkurrenzfähiger zu machen.

3.2.4 Italien

Für Auslandaktivitäten privater Sicherheitsfirmen gibt es in Italien kein spezifisches Gesetz. Derzeit unterstützen zwei Sicherheitsfirmen die italienische Armee im Ausland. Die Einsatzbewilligungen wurden vom Aussenministerium ausgestellt.

Ein Söldnerverbot findet sich im italienischen Strafgesetzbuch, welches von einem Gericht in Bari weit ausgelegt wurde. Unter anderem machen sich Personen strafbar, welche sich ohne Bewilligung auf italienischem Boden von einem privaten Unternehmen für militärische Zwecke rekrutieren lassen, solange dieses Unternehmen in Verbindung mit einem anderen Staat oder einer Widerstandsgruppe steht (Eigentum, Finanzierung oder Benutzung der Firma als *longa manus* durch den Staat oder die Gruppierung).

3.2.5 Luxemburg

Voraussetzung für die Geschäftstätigkeit privater Sicherheitsunternehmen in Luxemburg ist eine schriftliche Bewilligung des Justizministeriums. Das Gesetz von 2002 listet die Aktivitäten, die private Sicherheitsunternehmen durchführen dürfen, abschliessend auf. Hierzu gehören Überwachungsaufgaben, Transport- und Personenschutz.

Zurzeit sind in Luxemburg 19 Unternehmen gemäss diesem Gesetz registriert. Auf dieser Grundlage können die Unternehmen ihre Dienstleistungen auch im Ausland und in Krisen- und Konfliktzonen anbieten. Zusätzliche Einschränkungen oder besondere Auflagen gibt es keine, solange der Einsatz mit dem Recht des Einsatzorts konform ist. Dies wird im Gesetz jedoch nicht spezifiziert. Beispielsweise ist die auf Personenschutz spezialisierte "Diplomatic and Business Protection Group sàrl" vorwiegend in Konfliktzonen tätig. Seit 1999 hatte die "Earthwind Holding Corporation" ihren Geschäftssitz in Luxemburg. Sie gilt als das grösste private Militär- und Sicherheitsunternehmen, das auf die frankophone Welt ausgerichtet ist. 2004 verlegte diese Gesellschaft jedoch ihren Sitz in die USA. Es wird davon ausgegangen, dass nicht das Gesetz von 2002 dafür verantwortlich war, sondern die durch den U.S.-Geschäftssitz gegebene Möglichkeit für Aufträge der U.S.-Regierung.

Luxemburg kennt keinerlei Einschränkung zur Gründung von Holdings bzw. Finanzbeteiligungsgesellschaften (*sociétés de participation financière SOPARFI*). Auch wenn solche Gesellschaften ausländische Unternehmen im Portefeuille haben, die im privaten Sicherheitsmarkt tätig sind, fallen sie nicht unter das Gesetz von 2002. Die Gründung einer Gesellschaft wie der "AEGIS Group Holdings AG" würde also nicht vom luxemburgischen Gesetz über private Sicherheitsunternehmen erfasst.

3.2.6 Schweden

Die schwedische Gesetzgebung schreibt vor, dass private Sicherheitsunternehmen und solche, die in der Ausbildung von Sicherheitspersonal tätig sind, am Ort ihres Geschäftssitzes bei der zuständigen Provinzbehörde eine Bewilligung für ihre Geschäftstätigkeit einholen. Es werden keine generellen Bewilligungen ausgestellt, sondern nur solche für spezifische Tätigkeiten. Für die betreffenden Unternehmen besteht eine jährliche gesetzliche Informationspflicht an die zuständige Provinzbehörde über ihre Geschäftstätigkeit.

Die schwedische Gesetzgebung enthält keine spezifische Regelung für das Anbieten von Sicherheits- oder Ausbildungsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebieten im Ausland. In der Vergangenheit wurden von Provinzbehörden jedoch Bewilligungen zurückgezogen, falls ein betreffendes Unternehmen Dienstleistungen anbot, die für Schweden "als unangebracht" galten. Dies betraf im konkreten Fall ein Unternehmen, das zur Vorbereitung von Hochrisikoeinsätzen in Afrika und im Nahen Osten Ausbildungen im taktischen Schiessen und Fahren anbot.

3.2.7 Grossbritannien

In Grossbritannien erfolgt die Regulierung für die Auslandstätigkeit von privaten Sicherheits- und Militärfirmen in erster Linie über ein Selbstregulierungssystem des nationalen Branchenverbands ("British Association of Private Security Companies"). Dieser erarbeitete in Zusammenarbeit mit der britischen Regierung einen "Code of Conduct". Das Monitoring, welches durch die britische Regierung erfolgen wird, befindet sich noch in der Entwicklungsphase. Es ist vorgesehen, dass die Regierung dann interveniert, wenn Aktivitäten privater Sicherheitsfirmen mit den Menschenrechten, dem Völkerrecht oder den nationalen Interessen Grossbritanniens nicht im Einklang stehen. Als Auftraggeberin will die britische Regierung nur Unternehmen Aufträge erteilen, die hohe internationale Standards einhalten.

Der britische Code of Conduct war Vorbild für den am 9. November 2010 in Genf unterzeichneten internationalen Verhaltenskodex (vgl. Kapitel 3.3.2).

3.2.8 USA

Die USA kennen keine spezifischen Regelungen für private Sicherheitsfirmen oder deren Aktivitäten. Diese Firmen sind auch nicht Gegenstand einer besonderen Kontrolle. Sie sind dem für alle Gesellschaften generell geltenden Recht unterworfen, namentlich dem "Foreign Corrupt Practices Act" und dem "Arms Export Control Act".

In den USA fällt der Export so genannter "defense services" unter die Kriegsmaterialgesetzgebung, welche die Ausfuhr von Rüstungsgütern regelt ("Arms Export Control Act"). Die "defense services" werden vom Aussenministerium in Zusammenarbeit mit dem Verteidigungsministerium definiert. Zu den "defense services" gehören sowohl die Übertragung immaterieller Güter, einschliesslich Know-how, das sich auf Kriegsmaterial bezieht, als auch die militärische Ausbildung ordentlicher sowie irregulärer Streitkräfte im Ausland.

Greift die amerikanische Regierung (State Department oder Department of Defense) auf die Dienste privater Sicherheitsfirmen zurück, um in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sein zu können, wie das namentlich im Irak und in Afghanistan der Fall ist, so baut sie eine Reihe von Weisungen ("rules and reglementations") in den Vertrag ein, um sicherzustellen, dass die privaten Sicherheitsfirmen in verantwortlicher Weise handeln und das einschlägige Recht beachten. In diese Richtung geht auch ein Gesetzesentwurf, der gegenwärtig vom Kongress diskutiert wird. Darin ist vorgesehen, dass private Sicherheitsfirmen, mit denen die amerikanischen Regierung einen Vertrag eingeht, von dritter Seite zertifiziert sein müssen. Ob diese Zertifizierung sich an den Bestimmungen des internationalen Verhaltenskodexes vom 9. November 2010 orientiert oder ob andere Instrumente massgeblich sein sollen, ist noch offen. Es scheint, dass der Gesetzesentwurf auf eine bedeutende Lobbytätigkeit der grossen amerikanischen Sicherheitsfirmen zurückgeht. Die grossen Akteure bemühen sich, die geltenden Regelungen einzuhalten, um kleinere Konkurrenten, die sich in den letzten Jahren vervielfacht haben, vom Markt fernzuhalten. Diese bieten ihre Dienstleistungen zu tiefen Preisen an, handeln aber häufig unverantwortlich. Der Kongress könnte ein Gesetz bereits im Jahr 2011 verabschieden.

In den USA dürfte es über hundert private Sicherheitsfirmen geben, die im Ausland tätig sind, wobei vor allem logistische Dienstleistungen, Entminungsarbeiten oder medizinische Dienstleistungen erbracht werden. Gegenwärtig sollen 23 private Sicherheitsfirmen in laufende Verträge mit der amerikanischen Regierung eingebunden sein, acht mit dem State Department, 15 mit dem Department of Defense.

3.2.9 Südafrika

Südafrika kennt ein spezifisches Gesetz zur Regulierung der Auslandstätigkeit privater Sicherheitsfirmen. Dieses wurde 2006 vom Parlament verabschiedet und 2007 von Präsident Mbeki unterzeichnet. Das Gesetz ist bis heute jedoch noch nicht publiziert und deshalb auch noch nicht in Kraft getreten. Es untersagt jede Form von gewinnorientierter Beteiligung an bewaffneten Konflikten. Ausgenommen sind humanitäre Einsätze. Werden solche in Krisen- und Konfliktgebieten, die vom Gesetz aufgelistet werden, durchgeführt, ist ein Bewilligungsverfahren vorgesehen.

Bei einem Besuch der "UN-Working Group on Mercenaries" in Südafrika, der vor Kurzem stattgefunden hat, gab die Regierung bekannt, dass das Gesetz schon bald in Kraft treten werde. Ein möglicher Grund für die Verzögerung könnte der Regierungswechsel und eine damit verbundene Änderung der Prioritäten sein.

3.3 Entwicklungen auf der internationalen Ebene

3.3.1 Das Montreux-Dokument

Das "Montreux-Dokument über die völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten betreffend private Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten" vom 17. September 2008 (nachstehend: "Montreux-Dokument") ist das Ergebnis einer zu Beginn des Jahres 2006 lancierten gemeinsamen Initiative der Schweiz und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK). Es basiert auf einem praktischen und realistischen Ansatz mit dem einzigen

Ziel, eine bessere Respektierung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zu erreichen. Das "Montreux-Dokument", das selber keinen rechtlich verbindlichen Charakter hat, hält das für Militär- und Sicherheitsfirmen bzw. deren Aktivitäten im Rahmen bewaffneter Konflikte geltende internationale Recht fest. Es nennt ausserdem "good practices", die den Staaten helfen können, sinnvolle nationale Massnahmen zu ergreifen, um ihren diesbezüglichen völkerrechtlichen Pflichten gerecht zu werden. Alle Staaten und internationale Organisationen werden eingeladen, dem EDA ihre Unterstützung zu melden. Gegenwärtig bekennen sich 35 Staaten zum "Montreux-Dokument", darunter Afghanistan, Südafrika, China, die USA, Frankreich, Irak, Grossbritannien, Italien. Die Schweiz bemüht sich derzeit darum, das "Montreux Dokument" weiter zu verbreiten.

3.3.2 Internationaler Verhaltenskodex vom 9. November 2010

In Genf haben am 9. November 2010 gegen 60 private Sicherheitsdienstleistungsunternehmen einen internationalen Verhaltenskodex unterzeichnet. Damit verpflichten sie sich auf ein ausdrückliches Verbot von Offensivhandlungen und die Begrenzung der Anwendung tödlicher Gewalt auf Fälle der Selbstverteidigung und der Verteidigung des Lebens Dritter. Darüber hinaus enthält der internationale Verhaltenskodex die allgemein Verpflichtung für private Sicherheitsdienstleister, im Rahmen ihrer Tätigkeit die Menschenrechte zu respektieren und das humanitäre Völkerrecht einzuhalten. Die Initiative für dieses Dokument wurde gemeinsam von der Schweiz und verschiedenen Branchenverbänden lanciert. Beim internationalen Verhaltenskodex wird davon ausgegangen, dass die Einhaltung der Menschenrechte durch diese Unternehmen unabhängig von nationalen Gesetzen und der Rechtslage der betroffenen Staaten verbindlich ist. Im Dokument wird auch klar festgehalten, dass der Kodex weder eine wirksame nationale Politik noch eine staatliche Kontrolle ersetzt. Die beteiligten Unternehmen und Stakeholder einigten sich darauf, innerhalb von 18 Monaten ab Unterzeichnung einen externen und unabhängigen Mechanismus für eine wirksame Verwaltung und Überprüfung des Kodex zu schaffen.

3.3.3 Projekt einer UNO-Konvention

Eine Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen diskutiert gegenwärtig über mögliche Inhalte eines neuen, rechtlich bindenden Übereinkommens, das die staatlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit Aktivitäten privater Militär- und Sicherheitsfirmen regeln soll. Wie weit diese Arbeiten gedeihen werden, lässt sich gegenwärtig noch nicht sagen, da einzelne Staaten, in denen grosse private Militär- und Sicherheitsfirmen ihren Sitz haben, Vorbehalte gegenüber einer solchen Konvention zum Ausdruck gebracht haben.

An dieser Stelle ist es auch angezeigt, auf gewisse völkerrechtliche Bestimmungen zum Söldnerwesen hinzuweisen. Wie schon im Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 ausgeführt wurde⁴, verbietet Artikel 47 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 (ZP I)⁵ das Söldnerwesen nicht, lässt aber zu, dass Söldnern der

⁴ BBI **2006** 666-669.

⁵ Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) (mit Anhängen), SR 0.518.521.

privilegierte Status eines Kombattanten oder Kriegsgefangenen verweigert wird. Der Begriff "Söldner" wird in Artikel 47 Absatz 2 ZP I definiert, der sechs kumulativ erforderliche Elemente nennt⁶. Diese Bestimmung hat in der Praxis kaum Bedeutung erlangt, da sie zu restriktiv formuliert ist. Der Nachweis, dass die verlangten sechs Voraussetzungen in einem Fall erfüllt sind, ist in der Regel nicht möglich, weshalb die Bestimmung auf die Angestellten privater Sicherheitsfirmen kaum je Anwendung findet. Die UNO-Konvention gegen die Rekrutierung, Nutzung, Finanzierung und Ausbildung von Söldnern vom 4. Dezember 1989 definiert Söldner in sehr ähnlicher Weise wie Artikel 47 ZP I, was zu denselben Umsetzungsschwierigkeiten führt. Bislang haben denn auch nur wenige Staaten die Konvention ratifiziert, weil ihre Wirksamkeit in Zweifel gezogen wird. Die Schweiz hat die Konvention bis heute nicht ratifiziert.

3.4 Bestehende Regelungen auf Bundesebene

Die Gesetzgebung in den Bereichen der Polizei und der privaten Sicherheitsfirmen ist gegenwärtig primär eine kantonale Kompetenz (vgl. Kapitel 3.5). Für einzelne Aktivitäten privater Sicherheitsfirmen, namentlich auch die Erbringung gewisser Dienstleistungen im Ausland, können allerdings spezielle Bestimmungen des Bundesrechts relevant sein.

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (KMG)⁷ regelt die Herstellung und den Transfer von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie. Es sieht ein doppeltes Bewilligungssystem vor. Eine Grundbewilligung braucht jeder Person, die Kriegsmaterial herstellen, damit handeln oder es gewerbsmässig an Empfänger im Ausland vermitteln will. Für bestimmte Tätigkeiten wie Vermittlung, Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr, Übertragung von Immaterialgütern oder Handel mit Kriegsmaterial sind jeweils zusätzliche Einzelbewilligungen nötig. Für die Erteilung der Bewilligungen zuständig ist das SECO.

Das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG)⁸ errichtet ein Kontrollsystem für die genannten Güter, wenn sie Gegenstand internationaler Abkommen sind. Gestützt auf das Gesetz kann der Bundesrat Bewilligungs- und Meldepflichten einführen und Überwachungsmassnahmen zur Durchführung internationaler Abkommen anordnen.

⁶ Diese Bestimmung sieht folgendes vor:

"Als Söldner gilt,

- a) wer im Inland oder Ausland zu dem besonderen Zweck angeworben ist, in einem bewaffneten Konflikt zu kämpfen;
- b) wer tatsächlich unmittelbar an Feindseligkeiten teilnimmt;
- c) wer an Feindseligkeiten vor allem aus Streben nach persönlichem Gewinn teilnimmt und wer von oder im Namen einer am Konflikt beteiligten Partei tatsächlich die Zusage einer materiellen Vergütung erhalten hat, die wesentlich höher ist als die den Kombattanten der Streitkräfte dieser Partei in vergleichbarem Rang und mit ähnlichen Aufgaben zugesagte oder gezahlte Vergütung;
- d) wer weder Staatsangehöriger einer am Konflikt beteiligten Partei ist noch in einem von einer am Konflikt beteiligten Partei kontrollierten Gebiet ansässig ist;
- e) wer nicht Angehöriger der Streitkräfte einer am Konflikt beteiligten Partei ist und
- f) wer nicht von einem nicht am Konflikt beteiligten Staat in amtlichem Auftrag als Angehöriger seiner Streitkräfte entsandt worden ist."

⁷ SR **514.51**

⁸ SR **946.202**

Artikel 4 der Güterkontrollverordnung (GKV)⁹ statuiert eine Meldepflicht für nicht bewilligungspflichtige Güter, wenn diese mit der Entwicklung von Massenvernichtungswaffen in Zusammenhang stehen könnten. Innerhalb von 14 Tagen nach erfolgter Meldung dürfen die betroffenen Güter nur mit Zustimmung der Bewilligungsbehörde ausgeführt werden. Die Behörde überprüft innerhalb der gesetzlichen Frist, ob die Ausfuhr mit den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen im Einklang steht. Für die Erteilung der Bewilligungen zuständig ist das SECO.

Das Bundesgesetz vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition (Waffengesetz, WG)¹⁰ regelt insbesondere den Erwerb, die Ausfuhr, das Aufbewahren, den Besitz, das Tragen, die Herstellung und den Handel mit Waffen. Es sieht unter anderem vor, dass die Aus- und die Durchfuhr, die Vermittlung an Empfänger und Empfängerinnen im Ausland und der Handel im Ausland von schweizerischem Territorium aus mit Waffen, Waffenbestandteilen oder Munition unter die Kriegsmaterialgesetzgebung fällt, falls das betreffende Gut auch von dieser erfasst wird. Ist dies nicht der Fall, so gilt für die betreffenden Aktivitäten die Güterkontrollgesetzgebung. Die Bewilligungen für den Erwerb oder den Handel mit Waffen werden von der zuständigen kantonalen Behörde ausgestellt. Jede Person, die Waffen in einen Schengen-Staat ausführen möchte, muss dies der Zentralstelle Waffen melden.

Das Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung internationaler Sanktionen (EmbG)¹¹ sieht vor, dass der Bund Zwangsmassnahmen erlassen kann, um Sanktionen durchzusetzen, die der Einhaltung des Völkerrechts, namentlich der Respektierung der Menschenrechte, dienen. Mittels solcher Zwangsmassnahmen kann zum Beispiel der Waren- und Dienstleistungsverkehr beschränkt werden. Möglich sind aber auch Verbote, Bewilligungs- und Meldepflichten. Der Bundesrat ist befugt, solche Massnahmen in Form von Verordnungen zu erlassen. Das SECO ist das zuständige Kontrollorgan, um die Einhaltung von Verboten der Lieferung militärischer Güter oder damit zusammenhängender Waren zu überwachen.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (STGB)¹² stellt einzelne Delikte unter Strafe, die Tätigkeiten privater Sicherheitsfirmen betreffen können (Art. 271, 299, 300 und 301 StGB). Gewisse Bestimmungen des Schweizerischen Militärstrafgesetzes vom 13. Juni 1927 (MStG)¹³ könnten überdies auf das Personal privater Sicherheitsfirmen anwendbar sein, wenn bestimmte persönliche Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 4 und 6 MStG). Strafbar sind insbesondere Delikte gegen die Landesverteidigung, die Schwächung der Wehrkraft oder Verletzungen des Völkerrechts im Falle bewaffneter Konflikte.

Die Verordnung vom 13. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund¹⁴ bestimmt die Mindestvoraussetzungen für die Vergabe von Aufträgen an solche Firmen durch den Bund, wenn dieser gesetzlich dazu ermächtigt ist, die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben in der Schweiz oder im Ausland an Private zu delegieren. Die Bestim-

⁹ SR 946.202.1

¹⁰ SR 514.54

¹¹ SR 946.231

¹² SR 311.0

¹³ SR 321.0

¹⁴ SR 124

mungen der Verordnung sollen später in das neu vorgesehene Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes überführt werden.

3.5 Kantonales Recht

Die kantonalen Regelungen hinsichtlich privater Sicherheitsfirmen sind sehr unterschiedlich. Alle Westschweizer Kantone sind dem Konkordat vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen (nachstehend: "Concordat romand") beigetreten. Dieses Konkordat verankert eine Bewilligungspflicht für alle Tätigkeiten privater Sicherheitsfirmen. Tätigkeiten im Ausland werden allerdings nicht erfasst. Einzelne Deutschschweizer Kantone und der Kanton Tessin haben mit dem "Concordat romand" vergleichbare Regelungen, die eine Bewilligungspflicht für alle Aktivitäten privater Sicherheitsfirmen vorsehen. Andere Deutschschweizer Kantone wie beispielsweise Bern kennen dagegen überhaupt keine Bewilligungspflicht.

Um die erwünschte Harmonisierung voranzubringen, erarbeitete die KKJPD einen nationalen Konkordatsentwurf. Aufgrund der Resultate des durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens und des erklärten Willens der Westschweizer Kantone, an ihrem Konkordat festzuhalten, musste die KKJPD ihr Projekt anpassen. Am 12. November 2010 hiess sie das Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen gut. Gleichzeitig nahm sie eine Empfehlung an, in der alle Kantone eingeladen werden, innert zweier Jahre einem der beiden Konkordate beizutreten. Das Konkordat vom 12. November 2010 regelt die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen durch Private bzw. Privatfirmen. Wie im "Concordat romand" wird ein Bewilligungssystem vorgesehen. Nicht erfasst werden auch hier Aktivitäten im Ausland.

4 Überprüfung des Regelungsbedarfs

4.1 Einleitung

Der Bundesrat hatte aufgrund der Schlussfolgerungen des Berichts des BJ von 2008 beschlossen, vorderhand auf eine Regelung zu verzichten. Er begründete seinen Entscheid mit der geringen Attraktivität des Schweizer Markts und dem im Vergleich zur Bedeutung des Phänomens unverhältnismässigen Kontrollaufwand. Ausserdem wollte der Bundesrat die weitere Entwicklung des Völkerrechts und der Gesetzgebung anderer Länder abwarten.

Die Arbeitsgruppe prüfte gemäss dem Auftrag des Bundesrats vom 25. August 2010, ob es eine Regelung für die privaten Sicherheitsfirmen braucht, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Sie kam zu den nachfolgend erläuterten Schlüssen.

4.2 Gründe für eine Regelung

4.2.1 Entwicklung des Sicherheitsmarkts

Der private Sicherheitsmarkt hat sich gegenüber der im Bericht des BJ von 2008 beschriebenen Situation stark verändert, insbesondere auf der internationalen Ebene.

4.2.1.1 Auf der internationalen Ebene

Das Phänomen der in Krisen- und Konfliktgebieten tätigen privaten Sicherheitsfirmen hat auf internationaler Ebene stark an Bedeutung gewonnen. Wegen der Kriege in Afghanistan und vor allem in Irak konnten diese Unternehmen, namentlich solche aus dem angelsächsischen Raum, ihre Aktivitäten ausbauen. Eine markante Zunahme der Nachfrage privater Sicherheitsdienstleistungen gibt es auch in sogenannten "failed states", die nur schwache oder gar keine funktionierenden staatlichen Strukturen mehr aufweisen. Zu erwähnen ist in diesem Kontext beispielsweise der Schutz der Hochseeschifffahrt vor Piraterie. Für die nächsten zehn Jahre wird der weltweite Markt für private Sicherheitsdienstleistungen in Kriegsgebieten auf hundert Milliarden US-Dollar geschätzt.

4.2.1.2 Auf der nationalen Ebene

Die Schweiz ist von der Problematik der in Krisen- und Konfliktgebieten tätigen privaten Sicherheitsfirmen bis zu einem gewissen Grad ebenfalls betroffen.

Der Fall der Firma AEGIS hat gezeigt, dass private Sicherheitsfirmen aus dem Ausland, darunter auch sehr grosse internationale Gesellschaften, ein Interesse daran haben können, ein Tochtergesellschaft oder eine Zweigniederlassung in der Schweiz zu haben, da unser Land aufgrund seiner Stabilität, seiner Infrastruktur und seines Finanzplatzes erhebliche Vorteile aufweist. Die Untersuchung hat zudem gezeigt, dass in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Luzern, Schaffhausen, Tessin, Wallis und Zug rund zwanzig private Sicherheitsfirmen ansässig sind, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind oder tätig werden könnten. Mangels verbindlicher Kontrollvorschriften ist ein vollständiger Überblick über die tatsächliche Situation allerdings nicht möglich.

4.2.2 Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für private Sicherheitsfirmen haben sich seit dem Bericht von 2008 verändert.

4.2.2.1 Auf der internationalen Ebene

Es gibt neue internationale Instrumente, die es zu berücksichtigen gilt: das Montreux-Dokument vom 17. November 2008 und der internationale Verhaltenskodex vom 9. November 2010.

Das "Montreux-Dokument" geht auf eine gemeinsame Initiative der Schweiz und des IKRK zurück. Die Schweiz setzt sich dafür ein, dass der Kreis der sich zum Dokument bekennenden Staaten grösser wird. Angesichts der Rolle der Schweiz bei der Entwicklung dieser neuen völkerrechtlichen Instrumenten stellt die IDAG eine gewisse Inkonsistenz fest: Unser Land hat selber noch keine Regelung für private Sicherheitsfirmen verabschiedet, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Konsequenterweise müsste die Schweiz nun auch innerstaatlich handeln.

4.2.2.2 Auf der nationalen Ebene

Das Konkordat vom 12. November 2010 sieht vor, dass die kantonalen Gesetze innerhalb von zwei Jahren vereinheitlicht werden. Alle privaten Sicherheitsfirmen, die in der Schweiz tätig sind, fallen unter dieses neue Konkordat oder unter das Westschweizer Konkordat. Nicht darunter fallen Unternehmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind.

Nach Auffassung der IDAG ist es unbefriedigend, dass es keine Bundesregelung für private Sicherheitsfirmen gibt, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten im Ausland tätig werden. Die privaten Sicherheitsfirmen profitieren in gewisser Hinsicht von einer Grauzone, da sie ihre Tätigkeit ohne Registrierungs- oder Bewilligungspflicht ausüben können. Wie eine von der KKJPD durchgeführte Umfrage gezeigt hat (vgl. Ziff. 3.1.3), gibt es in der Schweiz ansässige private Sicherheitsfirmen, die nicht im Handelsregister eingetragen sind, während andere Unternehmen als Zustelldomizil gewisse Gesellschaften oder Anwaltskanzleien wählen. Was die Holdinggesellschaften betrifft, kann aufgrund ihrer Eintragung im Handelsregister grundsätzlich nicht erschlossen werden, ob sie den Erwerb von Beteiligungen an privaten Sicherheitsfirmen bezwecken, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind. Dies verhindert staatliche Kontrollen und führt zur paradoxen Situation, dass private Sicherheitsfirmen, die nur in der Schweiz tätig sind, heute besser kontrolliert werden als Unternehmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig werden, obwohl die Aktivitäten im Inland grundsätzlich weniger problematisch sind als die im Ausland erbrachten Dienstleistungen.

4.2.3 Politischer Wille des Parlaments

Mit der Einreichung verschiedener parlamentarischer Vorstösse und der Annahme der Motion 10.3639 der SiK-S im Ständerat ist im Parlament bereits eine deutliche Neigung zum Erlass einer Regelung dieser Problematik zum Ausdruck gebracht worden. Im Rahmen der Diskussion der SPK-S vom 8. November 2010 haben alle Kommissionsmitglieder, die das Wort ergriffen, die Notwendigkeit einer Regelung bejaht. Ein Teil davon sprach sich überdies für ein Verbot bestimmter Aktivitäten aus. Die Diskussion in der APK-S vom 16. November 2010 verlief gleich.

4.3 Gründe für einen Regelungsverzicht

Die Situation in den Nachbarländern der Schweiz und in weiteren untersuchten europäischen Staaten könnte für einen Regelungsverzicht sprechen. Die Tatsache, dass diese Staaten keine Gesetzesbestimmungen für diesen Bereich erlassen haben, könnte ein Hinweis darauf sein, dass das Phänomen der in Krisen- und Konfliktgebieten tätigen privaten Sicherheitsfirmen in Europa von beschränkter Bedeutung ist, so dass es heute noch keine Regelung braucht.

4.4 Schlussfolgerung der Arbeitsgruppe zum Regelungsbedarf

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kommt die IDAG zum Schluss, dass es heute einige Gründe gibt, die für den Erlass einer Regelung sprechen. Als Initiantin und Wegbereite-

rin des "Montreux-Dokuments", die sich überdies um die Zustimmung weiterer Staaten bemüht, könnte die Schweiz für andere Staaten eine Pionierrolle übernehmen, wenn sie in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig wird. Die IDAG ist allerdings auch der Auffassung, dass das Fehlen einer Regelung in den untersuchten europäischen Staaten und die noch immer relativ begrenzte Zahl privater Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten operieren, bei der Prüfung möglicher Regelungsoptionen berücksichtigt werden muss. Im Rahmen der Ämterkonsultation äusserte sich das SECO skeptisch zum Regelungsbedarf, da es keine klaren Beweise für Fehlentwicklungen des Schweizer Marktes im Bereich der privaten Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen gebe.

5 Im Bericht des BJ von 2008 geprüfte Regelungsoptionen

5.1 Allgemeine Bemerkung

In seinem Bericht von 2008 empfahl das BJ, auf eine Regelung für den Export von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete zu verzichten. Für den Fall, dass sich der Bundesrat dennoch dafür entscheiden sollte, wurden im Bericht aber zwei mögliche Regelungsoptionen aufgezeigt und wesentliche Eckpunkte einer Regelung formuliert¹⁵. Diese Optionen sollen nachfolgend kurz in Erinnerung gerufen werden.

5.2 Nachträgliche Meldepflicht

Das BJ hat die Möglichkeit geprüft, private Sicherheitsfirmen zu verpflichten, die in Krisen- und Konfliktgebieten erbrachten Dienstleistungen nachträglich der zuständigen Behörde zu melden. Der Vorteil einer solchen Lösung bestünde darin, dass sie kaum interventionistisch wäre. Ausserdem könnten Probleme mit der Meldung kurzfristig abgeschlossener Mandate, wie sie beispielsweise beim Personenschutz oder Werttransportschutz regelmässig vorkommen, weitgehend vermieden werden.

Das BJ stellte bereits 2008 fest, dass eine solche Lösung nicht zweckmässig wäre, weil sich die mit einer gesetzlichen Regelung angestrebten Zielsetzungen auf diese Weise nicht effizient erreichen lassen. Eine Regelung macht nur Sinn, wenn sich damit bestimmte Aktivitäten privater Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen, die allenfalls negative Folgen für die schweizerische Aussen-, Sicherheits- und Neutralitätspolitik oder die Sicherheit des Landes haben können, effizient kontrollieren und vorgängig unterbinden lassen. Dabei kann schon ein Einzelfall eine grosse Bedeutung erhalten. Eine Regelung, die erst aufgrund der Erkenntnisse über eingetretene Fälle greifen könnte, wäre ungenügend.

5.3 Vorgängige Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht

In seinem Bericht von 2008 prüfte das BJ die Möglichkeit, eine Registrierungspflicht für private Sicherheitsfirmen und/oder eine Bewilligungspflicht für bestimmte Aktivitäten solcher Un-

¹⁵ Vgl. Ziff. 3.3.4 und 3.3.5 des Berichts des BJ von 2008.

ternehmen einzuführen. Diese Regelung könnte sich vor allem auf folgende Elemente stützen:

- Eine Lösung könnte die Einführung eines ein- oder zweistufigen Kontrollsystems sein. Bei einem einstufigen Verfahren könnte eine Bewilligung entweder einer Firma *in globo* erteilt werden, oder es könnten Bewilligungen für einzelne Mandate ausgesprochen werden. In einem zweistufigen Verfahren könnte man eine Grundbewilligung für die Firma verlangen *und* bestimmte Aktivitäten bzw. Mandate einer zusätzlichen Bewilligungspflicht unterstellen.
- Ein allfälliger Erlassentwurf müsste die in seinen Geltungsbereich fallenden Aktivitäten definieren oder, z.B. gestützt auf die Kriegsmaterialgesetzgebung oder das Güterkontrollgesetz, an bewilligungspflichtige Güter binden.
- Er müsste auch die Kriterien für die Erteilung einer Bewilligung festlegen, etwa die Übereinstimmung mit den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik.
- Der Regelungsentwurf müsste den Begriff der Krisen- und Konfliktgebiete definieren.
- Eine Bewilligungs- oder Registrierungspflicht müsste an einen bestimmten Bezug der von ihr betroffenen Firma zur Schweiz anknüpfen.

Eine Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht hätte gegenüber einer Verbotsregelung den Vorteil, dass sie weniger intensive staatliche Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit erfordert. Anders als mit einer nachträglichen Informationspflicht liessen sich damit jedoch die mit einer Regelung angestrebten wesentlichen Zielsetzungen erreichen. Würden einzelne Mandate privater Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen einer Bewilligungspflicht unterstellt, könnten damit Aktivitäten, die den Schweizer Interessen zuwiderlaufen, gezielt unterbunden werden. Bei einer Bewilligungspflicht nur für Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gütern, die unter das Kriegsmaterial- oder das Güterkontrollgesetz fallen, wäre dies allerdings nur beschränkt der Fall. Immaterielle Dienstleistungen ohne Materiallieferungen wie z.B. reine Nachrichtenbeschaffungen oder operative Planungen, die unter Umständen eine grosse Bedeutung haben können, würden auf diese Weise nicht erfasst.

Nachteilig wäre der mit einer Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht verbundene grosse Kontrollaufwand. Eine Registrierungspflicht für Firmen würde eine detaillierte Überprüfung ihrer Strukturen, Finanzen, Personal, insbesondere aber ihrer gegenwärtigen Tätigkeiten und ihrer Vergangenheit, erfordern. Dies wäre ohne eine erhebliche personelle Aufstockung der dafür zuständigen Bundesbehörde nicht zu leisten. Eine griffige Bewilligungspflicht für einzelne Mandate würde überdies eine Kontrolle vor Ort, d.h. im betreffenden Krisen- und Konfliktgebiet, erfordern. Die Schweiz mit ihren begrenzten Möglichkeiten und ihrer traditionellen Politik, sich aus fremden Konflikten herauszuhalten, könnte eine solche Kontrolle kaum selber leisten. Sie wäre wohl in erheblichem Mass auf die Hilfe fremder Staaten bzw. Konfliktparteien angewiesen. Dies könnte wiederum Zweifel an der Objektivität einer solchen Untersuchung wecken. Auch wäre mit erheblichen zusätzlichen Kosten zu rechnen. Schliesslich wäre mit einer eher langen Dauer des Bewilligungsverfahrens zu rechnen, was Vertragsabschlüsse für die betroffenen Firmen erschweren könnte.

5.4 Verbot der Teilnahme an Kampfhandlungen oder der Vorbereitung darauf

Im Bericht von 2008¹⁶ wies das BJ bereits darauf hin, dass im Falle der Einführung einer Regelung auch ein absolutes Verbot der Teilnahme privater Anbieter an Kampfhandlungen oder der gezielten Vorbereitung darauf in Betracht gezogen werden müsste. Diese Lösung könnte allein oder im Verbund mit anderen Optionen, namentlich einer Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht, eingeführt werden.

Der Vorteil dieser Option wäre ein klarer Ausschluss von Aktivitäten, die sich mit den Grundsätzen der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik kaum je vereinbaren lassen. Es sind solche "fighting operations", die in der öffentlichen Debatte gemeinhin als unerwünschte Söldneraktivitäten bezeichnet werden. Als Nachteil ist zu erwähnen, dass eine Abgrenzung schon auf der generell-abstrakten Ebene, noch mehr aber im Einzelfall sehr schwierig sein kann, namentlich wenn auch konkrete Vorbereitungshandlungen erfasst werden sollen.

5.5 Beurteilung der Optionen des Berichts vom 21. Mai 2008 aus heutiger Sicht und neue Regelungsoption

Die IDAG hat die im Bericht des BJ vom 2008 skizzierten Optionen studiert. Sie ist der Ansicht, dass das System einer Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht trotz einiger Nachteile eine mögliche Lösung wäre. Als andere mögliche Lösung erachtet sie das System eines Verbots bestimmter Aktivitäten. Abzulehnen ist dagegen eine bloss nachträgliche Information, weil sie nicht die erwünschten Ergebnisse bringt.

Das Fehlen einer Gesetzgebung in den untersuchten europäischen Staaten und die immer noch begrenzte Zahl privater Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, sprechen nach Auffassung der IDAG für eine Lösung, die weniger staatliche Eingriffe erfordert als das System einer Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht. Die IDAG prüfte deshalb eine neue Lösung, die sowohl für die privaten Sicherheitsfirmen als auch für die zuständigen Behörden effizient, einfach und rasch anwendbar ist. Im Zentrum sollten insbesondere folgende Elemente stehen:

- Es sollen diejenigen privaten Sicherheitsfirmen erfasst werden, deren Präsenz bzw. Aktivitäten den Grundsätzen der humanitären Politik, der Aussenpolitik oder der Sicherheitspolitik der Schweiz zuwiderlaufen oder schweizerischen Interessen schaden.
- Gewisse Aktivitäten im Sicherheitsbereich sollen von Gesetzes wegen (*ex lege*) verboten werden.
- Alle privaten Sicherheitsfirmen, die Mandate im Ausland wahrnehmen wollen, müssten die zuständigen Behörden darüber informieren.
- Gesellschaften, die Beteiligungen an privaten Sicherheitsfirmen halten, würden von der gesetzlichen Regelung ebenfalls erfasst.
- Die zuständige Behörde könnte privaten Sicherheitsfirmen gewisse Aktivitäten verbieten.

¹⁶ Vgl. Ziff. 3.3.5. des Berichts des BJ von 2008.

- Private Sicherheitsfirmen müssten gewisse gesetzliche Vorgaben beachten.
- Verstösse gegen die gesetzlichen Bestimmungen würden Sanktionen nach sich ziehen.

Aufgrund dieser Erwägungen erachtet die Mehrheit der IDAG ein System mit vorgängiger Information verbunden mit einem Verbot bestimmter Aktivitäten als die geeignetste Lösung. Möglich wäre aber auch ein Registrierungs- und/oder Bewilligungssystem. Dafür sprach sich im Rahmen der Ämterkonsultation der NDB aus, der befand, das von der IDAG bevorzugte System sei nicht hinreichend effizient.

Die Grundzüge des von der IDAG bevorzugten Systems einer vorgängigen Information verbunden mit einem Verbot bestimmter Aktivitäten wird in Kapitel 6 erläutert. Die meisten der dort besprochenen Elemente liessen sich auch auf ein Registrierungs- und/oder Bewilligungssystem übertragen, falls dieses weiter verfolgt werden sollte.

6 Grundzüge der von der IDAG bevorzugten Regelung

6.1 Wesentliche Inhalte

6.1.1 Verbot bestimmter Aktivitäten

Die Regelung müsste die von Gesetzes wegen verbotenen privaten Sicherheitsdienstleistungen definieren. Dieses Verbot würde von der Vermutung ausgehen, dass diese Aktivitäten den internationalen Verpflichtungen und den aussenpolitischen Grundsätzen der Schweiz zuwiderlaufen oder die Sicherheit oder die Reputation des Landes gefährden und deshalb verboten werden müssen (zum Begriff der Gefährdung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz, ihrer aussenpolitischen Grundsätze oder der Sicherheit des Landes bzw. seiner Reputation, vgl. Ziff. 6.2.5.1). Die Regelung könnte beispielsweise jegliche Beteiligung an Kampfhandlungen in einem bewaffneten Konflikt oder an konzertierten Gewaltakten zum Sturz einer Regierung oder zur Beseitigung der verfassungsmässigen Ordnung eines Staates verbieten.

Ausserdem wäre zu prüfen, ob Ausnahmen vorgesehen werden müssen.

6.1.2 Pflicht zur Information der zuständigen Behörde

Jede in der Schweiz niedergelassene private Sicherheitsfirma wäre verpflichtet, die zuständige Behörde zu informieren, wenn sie Aktivitäten im Ausland plant. Die Firmen selber müssten keine komplizierten Abklärungen treffen. Sie wären verpflichtet, sämtliche geplanten oder im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Erlasses im Gange befindlichen Auslandsaktivitäten zu melden.

Der Informationspflicht wären alle in der Schweiz niedergelassenen privaten Sicherheitsfirmen unterstellt, schweizerische wie auch ausländische, unabhängig von ihrer Organisationsstruktur und Rechtsform.

Die Regelung betreffe reine Holdinggesellschaften, die Beteiligungen an im Ausland tätigen Sicherheitsfirmen halten, sowie administrative und finanzielle Zweigniederlassungen ebenso wie Firmen, die von der Schweiz aus bzw. in der Schweiz in irgendeiner Weise operationell tätig sind (z.B. Planung, Vorbereitung oder Umsetzung von Mandaten im Ausland, Rekrutierung von Personal oder Akquirierung von Aufträgen und Kunden für Auslandseinsätze). Damit auch Holdinggesellschaften in den Geltungsbereich fallen, könnte beispielsweise vorgesehen werden, dass die Regelung auf alle in der Schweiz niedergelassenen juristischen und natürlichen Personen anwendbar ist, die schweizerische oder ausländische private Sicherheitsfirmen kontrollieren, welche im Ausland tätig sind. Für den Begriff der Kontrolle könnte man sich auf die Neuformulierung von Artikel 963 des Entwurfs vom 21. Dezember 2007 zur Änderung des Obligationenrechts¹⁷ abstützen, der zurzeit im Parlament hängig ist¹⁸. Eine andere Möglichkeit wäre, den Begriff der beherrschenden Stellung von Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG)¹⁹ zu übernehmen. Mit diesen Lösungsvorschlägen würden reine Beteiligungsgesellschaften in gleicher Weise behandelt wie in der Schweiz operativ tätige Anbieter privater Sicherheitsdienstleistungen. Dies entspricht dem in den parlamentarischen Kommissionen zum Ausdruck gebrachten politischen Willen, wonach eine Regelung alle Akteure erfassen soll, die Vorgänge kontrollieren, welche schweizerischen Prinzipien und Interessen zuwiderlaufen oder die Sicherheit des Landes bzw. seine Reputation gefährden können.

Die Informationspflicht soll als "Bringschuld" der Sicherheitsfirmen konzipiert werden. Um eine praktikable Lösung zu treffen, Abgrenzungsprobleme zu vermeiden und Missbräuchen vorzubeugen, soll sich die Informationspflicht nicht auf Aktivitäten in Krisen- und Konfliktzonen beschränken, sondern auf alle ausländischen Aktivitäten erstrecken. Die Missachtung der Informationspflicht durch Sicherheitsfirmen soll in geeigneter Weise sanktioniert werden (vgl. dazu die Ziff. 6.1.7 und 6.1.8). Die Beurteilung, ob eine Aktivität ein Krisen- und Konfliktgebiet betrifft und ob sie verboten oder zulässig ist, wäre Sache der zuständigen Behörde.

Die Informationspflicht würde auch für ausländische private Sicherheitsfirmen gelten, die sich in der Schweiz niederlassen möchten. Eine ausländische Sicherheitsfirma könnte sich nur im Handelsregister eintragen, wenn sie dieser Pflicht nachkommt. Stellt sich nachträglich heraus, dass ein Eintrag im Handelsregister unter Missachtung der Informationspflicht erfolgt ist, müsste die Regelung vorsehen, dass die zuständige Behörde die Streichung des Unternehmens beantragen kann (vgl. Ziff. 6.1.7).

6.1.3 Zuständige Behörde

Die Problematik der privaten Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus Dienstleistungen im Ausland erbringen, tangiert die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz. Bei der zuständigen Behörde sollte es sich daher um eine Bundesbehörde handeln. Aufgrund seiner Befugnisse in den Bereichen Kriegsmaterial und Güterkontrolle und als Aufsichtsorgan für Zwangsmassnahmen im Rahmen der Embargogesetzgebung könnte man diese Aufgabe

¹⁷ SR 220

¹⁸ BBI 2008 1589

¹⁹ SR 211.412.41

dem SECO übertragen. In diesem Zusammenhang müsste die Frage der zusätzlichen Ressourcen, die zur Erfüllung der neuen Aufgaben erforderlich wären, geprüft werden.

6.1.4 Kommunikation der zuständigen Bundesbehörde

Die zuständige Bundesbehörde müsste den Empfang der von der privaten Sicherheitsfirma erhaltenen Information bestätigen. Die Regelung könnte z.B. vorsehen, dass die Behörde der Firma mitteilt, dass innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist ein Verbot angeordnet werden kann. Diese Lösung würde Artikel 4 GKV entsprechen. Es würde also eine Frist eingeführt, während der die Behörde die geplanten Aktivitäten prüfen würde. Während dieser Zeit müsste die private Sicherheitsfirma damit rechnen, dass ihre Aktivitäten mit einem Verbot belegt werden. Wenn sie innerhalb der gesetzlichen Frist keine Verfügung erhielte, könnte sie davon ausgehen, dass nichts gegen die Ausübung der geplanten Tätigkeit spricht.

Eine andere Lösung wäre die Einführung eines einfachen und raschen Verfahrens für Aktivitäten, bei denen keine Gefahr besteht, dass sie den schweizerischen Interessen zuwiderlaufen. Die zuständige Bundesbehörde würde der privaten Sicherheitsfirma innerhalb einer bestimmten Frist mitteilen, dass sie die von ihr eingereichten Informationen zur Kenntnis genommen hat. Mit diesem System würde keine Bewilligungspflicht eingeführt. Die Behörde würde der privaten Sicherheitsfirma lediglich bestätigen, dass sie von den geplanten Aktivitäten Kenntnis genommen hat. Sobald sie diese Bestätigung erhalten hat, könnte die private Sicherheitsfirma davon ausgehen, dass die Behörde kein Verbot anordnen wird und daher nichts gegen die Ausübung der geplanten Tätigkeit spricht.

Die zuständige Bundesbehörde müsste die private Sicherheitsfirma von Amtes wegen informieren, wenn die geplanten Aktivitäten gesetzlich verboten sind, und sie auf die anwendbaren gesetzlichen Grundlagen hinweisen.

Falls sich neue Tatsachen ergeben, wäre die zuständige Bundesbehörde befugt, das Verfahren erneut zu eröffnen, um abzuklären, ob die neuen Erkenntnisse ein Verbot rechtfertigen.

Die zuständige Behörde würde nur aktiv, indem sie entweder auf das *ex lege* bestehende Verbot einer Aktivität hinweist oder Aktivitäten, die schweizerischen Prinzipien oder Interessen zuwiderlaufen bzw. die Sicherheit des Landes gefährden, innert einer bestimmten Frist verbietet. In den zahlreichen unproblematischen Fällen von Auslandsaktivitäten bräuchte es hingegen keine Reaktion dieser Behörde.

6.1.5 Verbot einzelner Aktivitäten

6.1.5.1 Mögliche Verbotsregelungen

Die Regelung sollte ein Verfahren vorsehen, das es erlaubt, bei Aktivitäten, die den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zuwiderlaufen oder die aussenpolitischen Grundsätze bzw. die Sicherheit des Landes gefährden könnten, ein Verbot auszusprechen. Drei Lösungen kommen in Frage:

- a. Als erste Möglichkeit könnte der Erlass eines Verbots für sämtliche Aktivitäten vorgesehen werden, bei denen das Risiko besteht, dass sie den internationalen Verpflichtungen oder den ausserpolitischen Grundsätzen der Schweiz zuwiderlaufen oder ihre Sicherheit oder ihre Reputation gefährden könnten. Diese Gefährdung wird sich nicht in allen Einzelheiten generell-abstrakt umschreiben lassen. Die zuständigen Behörden werden in der Praxis hinreichend konkrete Kriterien entwickeln müssen, um eine rechtsgleiche und kohärente Anwendung sicherzustellen. Das Sicherheitsrisiko des Landes bemisst sich anhand objektiver Anhaltspunkte, die auf Gefahren hinweisen. Die Reputation der Schweiz stützt sich auf die Grundlagen und Ziele der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die humanitäre, demokratische und rechtsstaatliche Tradition des Landes. In einem weiteren Sinne mit der Reputation des Landes zu tun hat auch das in Artikel 2 Absatz 4 BV festgehaltene Engagement "für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung." Vor der Verfügung von Verboten gegenüber einer Firma müsste die zuständige Bundesbehörde eine Reihe von Behörden anhören (vgl. Ziff. 6.1.5.2).

Die Regelung könnte Ausnahmen vorsehen. So können z.B. bestimmte Aktivitäten zugelassen werden, obwohl ein Sicherheitsrisiko für die Schweiz festgestellt wird, wenn dies im überwiegenden Interesse des Landes liegt. Ein solcher Ausnahmefall könnte z.B. vorliegen, wenn die Schweiz eine von der UNO autorisierte bewaffnete Peace-Enforcement-Operation in einem Krisen- und Konfliktgebiet unterstützen möchte, bei der auch private Sicherheitsfirmen mit Verbindung zur Schweiz zum Einsatz kommen, weshalb ein Risiko terroristischer Anschläge in unserem Land besteht. Angesichts der politischen Tragweite solcher Ausnahmen wäre zu prüfen, welche Behörde für deren Bewilligung zuständig wäre. Eventuell müsste der Bundesrat im konkreten Fall selber darüber entscheiden (vergleichbar mit Art. 94 Abs. 1 MStG; vgl. auch Art. 29 Abs. 2 KMG und Art. 14 Abs. 3 KMV).

- b. Bei der zweiten Lösungsmöglichkeit würde die zuständige Bundesbehörde ein Verbot erlassen, wenn die private Sicherheitsfirma Aktivitäten in einem Krisen- und Konfliktgebiet plant. Ausnahmen könnten speziell aufgezählt werden. Die Ausnahmen müssten in diesem Fall viel weiter gehen als im Fall der Variante gemäss Buchstabe a, denn grundsätzlich wären alle Aktivitäten in Krisen- und Konfliktgebieten verboten. Ausnahmen müssten beispielsweise für Aktivitäten im Bereich des Personenschutzes, des Schutzes von Material- und Werttransporten, der Bewachung schweizerischer Einrichtungen (Botschaften, Konsulate), aber auch für die Leistung humanitärer Hilfe und Aktivitäten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) vorgesehen werden.
- c. Drittens könnte eine Kombination der beiden ersten Lösungen vorgesehen werden. Die zuständige Bundesbehörde würde ein Verbot erlassen, wenn die private Sicherheitsfirma Aktivitäten in einem Krisen- und Konfliktgebiet plant, die den internationalen Verpflichtungen oder den ausserpolitischen Grundsätzen der Schweiz zuwiderlaufen oder die Sicherheit oder die Reputation des Landes gefährden könnten. Auch hier könnte die Regelung Ausnahmen vorsehen.

Die Regelung müsste die geltenden Anforderungen je nach gewähltem System konkretisieren. Sie müsste beispielsweise Kriterien aufstellen, mit denen bestimmt werden kann, ob eine Tätigkeit den internationalen Verpflichtungen oder den ausserpolitischen Grundsätzen der Schweiz zuwiderlaufen oder die Sicherheit oder die Reputation des Landes gefährden könnte. Dies könnte etwa der Fall sein, wenn alle Angestellten eines Unternehmens eine

kriminelle oder zumindest zweifelhafte Vergangenheit haben (z.B. Personen, die Verbindungen zum Apartheidregime hatten). Die Sicherheit der Schweiz könnte gefährdet sein, wenn eine Sicherheitsfirma an Aktivitäten beteiligt ist, die terroristische Anschläge auslösen könnten, oder wenn sie solche Aktivitäten plant.

Die Regelung sollte auch den Begriff des Krisen- und Konfliktgebiets definieren. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- a. Die Regelung könnte nach dem Beispiel der Embargogesetzgebung eine Liste der Staaten oder Regionen umfassen, die als Krisen- und Konfliktgebiete gelten (Negativliste).
- b. Die Regelung könnte die Staaten festlegen, bei denen die private Sicherheitsfirma die zuständige Behörde nicht informieren muss, wie dies Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung (KMV)²⁰ vorsieht.
- c. Eine dritte Lösung wäre die Definition des Begriffs des Krisen- und Konfliktgebiets mittels generell-abstrakter Kriterien wie die Beteiligung einer Region oder eines Landes an einem internen oder zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikt, das Fehlen minimaler staatlicher Strukturen oder systematische Menschenrechtsverletzungen

Auch hier sind Kombinationen denkbar: So könnte z.B. eine Liste "sicherer Staaten" gemäss Bst. b, wo für Aktivitäten gar keine Information erfolgen muss, mit einer Definition gemäss Bst. c kombiniert werden, welche Krisen- und Konfliktgebiete generell-abstrakt umschreibt.

6.1.5.2 Verfahren

Bevor sie ein Verbot erlässt oder eine Ausnahmegewilligung erteilt, müsste die zuständige Bundesbehörde das EDA, das VBS (Sicherheitspolitik), den NDB und die Behörde des Kantons, in der sich die private Sicherheitsfirma niedergelassen hat, anhören. Bei unterschiedlichen Einschätzungen läge der Entscheid bei der zuständigen Bundesbehörde, z.B. dem SECO. Die angehörten Behörden hätten jedoch die Möglichkeit, sich für eine Differenzbereinigung an die ihnen übergeordnete Behörde zu wenden.

Das Verfahren würde sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG)²¹ richten. Die private Sicherheitsfirma hätte gegebenenfalls Anspruch auf rechtliches Gehör. Die Verfügung könnte mit Beschwerde angefochten werden.

6.1.5.3 Verfügung eines teilweisen oder umfassenden Verbots

Bei der Verfügung von Verboten müsste der Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachtet werden. Die zuständige Bundesbehörde wäre verpflichtet, in jedem Einzelfall festzulegen, welche Aktivitäten den internationalen Verpflichtungen oder den aussenpolitischen Grundsätzen der Schweiz zuwiderlaufen oder die Sicherheit des Landes gefährden könnten. Mit einem Verbot dürften nur problematische Aktivitäten belegt werden. Je nach Fall könnte die zuständige Bundesbehörde also ein teilweises oder umfassendes Verbot verfügen. Sie könnte z.B. ein teilweises Verbot gegenüber einer privaten Sicherheitsfirma anordnen, die in der

²⁰ SR **514.511**

²¹ SR **172.021**

Regel unproblematische Mandate in Staaten wahrnimmt, die keine Krisen- und Konfliktgebiete sind, aber *ausnahmsweise* einen Auftrag wahrnehmen möchte, der unter das Verbot fällt. Die zuständige Bundesbehörde könnte einer privaten Sicherheitsfirma auch einen bestimmten Tätigkeitsbereich verbieten. Dies könnte z.B. Firmen betreffen, die erheblich an militärische Operationen in Krisen und Konfliktgebieten beteiligt sind bzw. solche Operationen logistisch oder nachrichtendienstlich unterstützen. Darunter könnten aber auch Firmen fallen, deren Mandate zwar nicht primär militärisch ausgerichtet sind, sich aber letztlich nicht klar genug von solchen Tätigkeiten abgrenzen lassen, weil die betreffenden Firmen in einem Umfeld operieren, wo die staatliche Ordnung weitgehend oder gar vollständig zusammengebrochen ist ("failed states").

6.1.5.4 Ausnahmebewilligungen für bestimmte Aktivitäten

Wie in Ziffer 6.2.5.1 dargelegt, könnte die zuständige Bundesbehörde einer privaten Sicherheitsfirma ausnahmsweise gewisse Aktivitäten in einem Krisen- und Konfliktgebiet bewilligen. Im Rahmen dieses Entscheids müsste die Bundesbehörde die Bedingungen für die Erteilung der Bewilligung klar definieren. Sie könnte beispielsweise verlangen, dass sich die private Sicherheitsfirma verpflichtet, sich an das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zu halten sowie den internationalen Verhaltenskodex vom 9. November 2010 zu unterzeichnen und einzuhalten. Die zuständige Bundesbehörde könnte auch Bedingungen für die Rekrutierung und Ausbildung des Sicherheitspersonals aufstellen. Schliesslich müsste die Bewilligung zeitlich befristet werden.

6.1.6 Pflichten der in Krisen- und Konfliktgebieten tätigen privaten Sicherheitsfirmen

Das Gesetz sollte die Pflichten der privaten Sicherheitsfirmen festlegen, die Aktivitäten ausüben, die nicht von Gesetzes wegen oder durch Verfügung der zuständigen Bundesbehörde verboten sind oder die ausnahmsweise bewilligt wurden. Diese Unternehmen müssten beispielsweise verpflichtet werden, sich an das humanitäre Völkerrecht, die Menschenrechte und das am Ort der Vertragserfüllung anwendbare nationale Recht zu halten und den internationalen Verhaltenskodex vom 9. November 2010 zu unterzeichnen und einzuhalten.

6.1.7 Verwaltungsmassnahmen

Die Regelung sollte die zuständige Bundesbehörde ermächtigen, gegen eine private Sicherheitsfirma, die gegen ihre gesetzlichen Pflichten oder gegen ein gegen sie verfügtes Verbot verstösst, gewisse Verwaltungsmassnahmen zu verfügen. Die Behörde wäre beispielsweise befugt, die Streichung einer im Handelsregister eingetragenen ausländischen privaten Sicherheitsfirma zu beantragen, die ihre Informationspflicht nicht erfüllt. Die Bundesbehörde könnte auch die Streichung einer privaten Sicherheitsfirma verlangen, die nicht in der Lage oder nicht willens ist, verbotene Aktivitäten einzustellen (z.B. weil diese den Kern ihrer Geschäftstätigkeit ausmachen). Schliesslich könnte die Regelung vorsehen, dass ein Verbot gegen private Sicherheitsfirmen verfügt werden kann, die ihrer Verpflichtung, den internationalen Verhaltenskodex vom 9. November 2010 zu unterzeichnen und einzuhalten, nicht nachkommen.

6.1.8 Strafbestimmungen

Der Regelungsentwurf sollte wie das KMG und das GKG strafrechtliche Sanktionen vorsehen, insbesondere für Widerhandlungen gegen ein gesetzliches Verbot, eine Pflicht oder ein von der zuständigen Bundesbehörde verfügbares Verbot. Die fahrlässige Tatbegehung sollte ebenfalls, in abgestufter Form, mit Strafe bedroht sein. Es sollte eine angemessene Strafanandrohung vorgesehen werden. Nach Artikel 33 KMG werden Widerhandlungen gegen die Bewilligungs- und Meldepflichten z.B. mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder mit einer Busse von bis zu einer Million Franken bestraft. In schweren Fällen kann eine Freiheitsstrafe von bis zu zehn Jahren und zusätzlich eine Busse von bis zu fünf Millionen Franken verhängt werden. Wird die Tat fahrlässig begangen, so kann eine Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten oder eine Busse von bis zu 100'000 Franken verhängt werden.

Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht wäre auf Widerhandlungen anwendbar, die innerhalb einer privaten Sicherheitsfirma begangen werden. Gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung sind bei einer Widerhandlung beim Besorgen der Angelegenheiten einer Firma die Strafbestimmungen gegenüber den natürlichen Personen anwendbar, die die Tat verübt haben.

Die Verfolgung und Beurteilung der Widerhandlungen sollte unter die Bundesstrafgerichtsbarkeit fallen. Die zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden wären verpflichtet, der Bundesanwaltschaft alle Widerhandlungen zu melden, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit feststellen.

6.1.9 Weitere Bestimmungen und Übergangsregelung

Um die wirksame Umsetzung der Regelung zu gewährleisten, müsste die Amtshilfe zwischen Bundesbehörden, kantonalen Behörden und dem Ausland geregelt werden.

Um den Überblick zu behalten, könnte die zuständige Bundesbehörde ein Register der Unternehmen führen, die sich gemeldet haben.

Zudem müsste eine Übergangsbestimmung für die in der Schweiz niedergelassenen privaten Sicherheitsfirmen vorgesehen werden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung im Ausland tätig sind. Sie sollten verpflichtet werden, die zuständige Bundesbehörde zu informieren und laufende Verträge, die von Gesetzes wegen oder durch Verfügung der zuständigen Behörde verboten sind, innerhalb einer bestimmten Frist anzupassen oder zu kündigen.

7 Verfassungsgrundlagen, Erlassform und Regelungsebene

7.1 Verfassungsgrundlagen

Die Bundesverfassung enthält eine Reihe von Bestimmungen, die den Bund ermächtigen, für den Export privater Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete Vorschriften zu erlassen.

Gemäss Artikel 95 Absatz 1 BV kann der Bund die Wirtschaftsfreiheit durch wirtschaftspolizeiliche Massnahmen einschränken. Diese Massnahmen müssen den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit gemäss Artikel 27 und 94 Absatz 1 BV beachten und werden als zulässige Schranke dieses Grundrechts angesehen, wenn sie keine Wettbewerbsverzerrung bewirken.

Artikel 54 BV enthält eine umfassende Kompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten. Diese ermöglicht dem Bund unter anderem den Erlass innerstaatlicher Rechtssetzungsakte, wenn sie in einem Zusammenhang mit auswärtigen Angelegenheiten stehen. Bei einer Regelung des Exports privater Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete ist der aussenpolitische Bezug zentral.

7.2 Erlassform

Eine Regelung könnte in einen selbstständigen Erlass gepackt oder in einen schon bestehenden Erlass integriert werden. Für eine Anknüpfung käme am ehesten das KMG in Frage, das in den Artikeln 20 und 21 die Übertragung immaterieller Güter und Rechte anspricht.

Sowohl der Regelungsgegenstand (Dienstleistungen) als auch die von der IDAG bevorzugte Lösung (System mit vorgängiger Information verbunden mit einem Verbot bestimmter Aktivitäten) weicht indes erheblich vom für den Export von Kriegsmaterial geltenden System (Bewilligungspflicht) ab. Deshalb erscheint ein selbstständiger Erlass zweckmässiger.

7.3 Regelungsebene

Für die wesentlichen Elemente der Regelung braucht es ein Gesetz im formellen Sinn. Zur Konkretisierung allfälliger im Gesetz festgehaltener Ausnahmen, aber auch des Verfahrens dürfte wohl auch eine Ausführungsverordnung erforderlich sein.

8 Schlussfolgerung

Aufgrund der Ergebnisse des vorliegenden Berichts kommt die Mehrheit der Mitglieder der IDAG zum Schluss, dass in der heutigen Situation ein System der vorgängigen Information verbunden mit einem Verbot bestimmter Aktivitäten die geeignetste Lösung wäre. Ebenfalls denkbar wäre aber auch ein System der Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht.

Folgende Punkte sollten in einem Erlassentwurf zur Regelung der Tätigkeit von privaten Sicherheitsfirmen, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, enthalten sein:

- Der Entwurf muss die Sicherheitsdienstleistungen festlegen, die *ex lege* verboten sind.
- Jede in der Schweiz niedergelassene Sicherheitsfirma muss die zuständige Bundesbehörde informieren und allenfalls eine Bewilligung erhalten, wenn sie im Ausland tätig werden will.
- In der Schweiz niedergelassene Gesellschaften mit Beteiligungen an privaten Sicherheitsfirmen, die im Ausland tätig sind, sind dem Gesetz unterstellt.

- Die zuständige Bundesbehörde verfügt ein Verbot, wenn die geplante Aktivität den internationalen Verpflichtungen oder den aussenpolitischen Grundsätzen der Schweiz zuwiderläuft oder die Sicherheit oder den Ruf des Landes gefährden könnte. Ausnahmen wären vorbehalten.
- Die privaten Sicherheitsfirmen müssen gewisse Verpflichtungen erfüllen, um in Krisen- und Konfliktgebieten Aktivitäten ausüben zu dürfen, die nicht verboten sind.
- Für Widerhandlungen gegen Verbote oder gesetzliche Verpflichtungen sind administrative und strafrechtliche Sanktionen vorgesehen.

Bundesamt für Justiz

Direktionsbereich Öffentliches Recht

Luzius Mader
Vizedirektor