



EJPD, Bundesamt für Justiz  
Direktionsbereich Öffentliches Recht  
Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik  
Bundesrain 20  
3003 Bern  
jonas.amstutz@bj.admin.ch

Bern, 30. Januar 2012

## **Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BAPS-VE)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Spitalgasse 34  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch  
www.spschweiz.ch

### **Zusammenfassung**

Die SP Schweiz begrüsst den Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen und stimmt diesem in seinen Grundzügen zu. Es ist aus aussen-, sicherheits- und staatspolitischen Gründen richtig, privaten Personen und Unternehmen die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes zu verbieten („Söldnerverbot“) und die Erbringung anderer Formen von grenzüberschreitend erbrachten Sicherheitsdienstleistungen an die Erfüllung klarer Vorgaben zu knüpfen. Solche Dienstleistungen dürfen keine Verbindung zur Verletzung der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechtes aufweisen und müssen auch sonst den internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister einhalten.

Die SP Schweiz fordert aber, an Stelle eines Meldesystems ein Zulassungssystem vorzusehen, die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen auch im Inland bundesrechtlich zu regeln, Unterstützungstätigkeiten auf Auslandstruppen mit zu erfassen, die Bewilligungskriterien zu verschärfen, den Spielraum für Ausnahmegewilligungen einzuschränken, unabhängige Vor-Ort-Kontrollen vorzusehen, die Transparenz zu gewährleisten, den Opfern Rechtsmittel zu geben, die Sanktionen zu verschärfen und ortsunabhängig auszugestalten sowie privaten Sicherheitsfirmen keine hoheitlichen Aufgaben zu übertragen.

## Langjähriges hartnäckiges Engagement der SP beginnt Früchte zu tragen

Die SP Schweiz freut sich sehr, dass ihr langjähriges und hartnäckiges Engagement zur Einführung einer Bundeskontrolle über grenzüberschreitende Tätigkeiten privater Militärunternehmen und Sicherheitsfirmen endlich zu einer konkreten Vorlage geführt hat. Bereits im Jahre 2004 hat SP-Nationalrätin Ursula Wyss mit der Motion [04.3748](#) rechtlich verbindliche Bestimmungen über den Umgang der Schweiz mit privaten Militärunternehmen und Sicherheitsfirmen gefordert. Zudem beauftragte die von beiden Räten überwiesene Motion 04.3796 von Ursula Wyss den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass sich die Schweiz auf internationaler Ebene für verbindliche Regelungen stark macht, die den Einsatz, die Verantwortlichkeiten und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts sowie der Menschenrechte durch private Militärunternehmen und Sicherheitskräfte festlegen. Dieses Anliegen wurde vom EDA tatkräftig umgesetzt. Die Schweiz spielte in der Folge als Initiatorin und Promotorin des „Montreux-Dokuments über private Sicherheits- und Militärfirmen“ vom 7. September 2008<sup>1</sup> und des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister vom 9. November 2010<sup>2</sup> eine führende und erfreuliche Rolle.

Dennoch wehrte sich der Bundesrat leider während Jahren dagegen, parallel zu diesem begrüssenswerten aussenpolitischen Engagement der Schweiz auch im Inland sowie in Bezug auf den Export von Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen für Ordnung zu sorgen. In seiner Stellungnahme zur Interpellation [05.3432](#) von Ursula Wyss stellte er den Handlungsbedarf weitgehend in Abrede. 2008 forderte SP-Nationalrätin Evi Allemann in der Motion [08.3179](#) die Einführung eines Zulassungssystems für private Sicherheits- und Militärfirmen mit Sitz in der Schweiz und lud den Bundesrat ein, für private Anbieter von Dienstleistungen im Militär- oder Sicherheitsbereich, die von der Schweiz aus in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, eine Bewilligungspflicht oder ein Lizenzsystem einzuführen. Auch dies lehnte der Bundesrat ab. Er argumentierte, andere Herkunftsländer von Anbietern verzichteten ebenfalls auf Regulierungen. Die Bedeutung des Schweizer Marktes sei zudem eher gering, so dass es genüge, die weitere Entwicklung des Marktes sowie nationaler und internationaler Standards zu verfolgen. Die bürgerliche Mehrheit des Nationalrates folgte dieser Argumentation am 3. März 2010 und lehnte die Motion [08.3179](#) ab.

Die Stimmung schlug schlagartig um, als wenige Wochen später bekannt wurde, dass die britische Firma Aegis Defence Services ihren Hauptsitz von London nach Basel verlegt hat. Aegis Defence Services ist eine der grössten Söldnerfirmen der Welt und ist sowohl im Irak als auch in Afghanistan massgeblich an kriegerischen Auseinandersetzungen beteiligt. Endlich sahen nun auch die Bürgerlichen ein, dass regulatorischer Handlungsbedarf bestand. Die sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates machte sich mit der Motion [11.3010](#) den Wortlaut der kurz zuvor abgelehnten Motion von Evi Allemann zu eigen. Der Nationalrat überwies diese mit 126 : 2 Stimmen ausgesprochen deutlich – dies trotz ablehnender Stimmempfehlung durch den Bundesrat.

## Zulassungssystem statt Meldesystem

Der Bundesrat empfahl die Motion [11.3010](#) zur Ablehnung, weil er kein Zulassungssystem (Bewilligungspflicht bzw. Lizenzsystem) wollte und nach alternativen Regulierungsmöglichkeiten suchte – dies, obwohl auch das Bundesamt für Justiz (BJ) in seinem Bericht vom 30. Dezember 2010 ein Bewilligungs- und/oder Registrierungssystem als mögliche Lösung bezeichnet hatte.

Auch im vorliegenden Vernehmlassungsentwurf setzt sich der Bundesrat über die deutliche Willensäusserung des Nationalrates zugunsten eines Zulassungssystems hinweg und sieht die Einführung eines blossen Meldesystems vor.

Im Wesentlichen trägt der Bundesrat vier Argumente vor:

---

<sup>1</sup> <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse/psechi.html>

<sup>2</sup> <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse/coc.html>

1. Der administrative und finanzielle Aufwand eines Bewilligungs- und /oder Registrierungssystem sei zu gross.

Dieses Argument leuchtet nicht ein. Die Kantone sind gegenwärtig im Begriff, ein flächendeckendes Zulassungssystem auf der Grundlage einer umfassenden Bewilligungspflicht einzuführen. Das Deutschschweizer Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010<sup>3</sup> unterwirft jede einzelne private Sicherheitsfirma sowie jeden einzelnen Sicherheitsangestellten einer Bewilligungspflicht. Die Erteilung einer Bewilligung wird an Voraussetzungen geknüpft: Bewerber müssen mit Blick auf das Vorleben und das Verhalten für eine solche Tätigkeit geeignet erscheinen, ausreichend qualifiziert sein (Aus- und Weiterbildungspflicht) sowie bei Ausübung ihrer Tätigkeit eine Reihe konkreter Vorgaben einhalten. Der Kanton Aargau geht so weit, dass er die 140 auf seinem Kantonsgebiet amtlich zugelassenen privaten Sicherheitsfirmen (Stand 27. 09.2011) im Internet mit Name, Adresse, Telefon, Email und Haupttätigkeitsgebiet veröffentlicht.<sup>4</sup> Viele Sicherheitsfirmen, welche grenzüberschreitende Dienstleistungen anbieten, sind auch im Inland tätig. Es ist nicht einzusehen, weshalb das im Aufbau begriffene Zulassungssystem für die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen im Inland nicht auch ohne allzu grossen Zusatzaufwand auf die grenzüberschreitende Erbringung solcher Dienstleistungen ausgedehnt werden kann. Die dabei zu überprüfenden Voraussetzungen sind nicht grundlegend verschieden.

2. Ein Zulassungssystem erfordere in besonderem Mass grosse Kontrollanstrengungen vor Ort, d. h. in Krisen- und Konfliktgebieten.

Dieses Argument vermag noch weniger zu überzeugen. Auch bei einem Meldesystem sind bestimmte Tätigkeiten im Feld verboten und sind andere Tätigkeiten an die Pflicht zur Einhaltung konkreter Vorgaben geknüpft, namentlich die Einhaltung des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister, die Einhaltung der Menschenrechte und das Verbot der Teilnahme an Feindseligkeiten. **Auch mit einem blossen Meldesystem darf sich der Bund nicht aus der Verantwortung stellen und muss die Einhaltung dieser Auflagen überwachen. Dies setzt die Durchführung von Kontrollen vor Ort voraus.** Es ist nicht einzusehen, weshalb mit einem Meldesystem weniger Vor-Ort-Kontrollen erforderlich sein sollen als bei einem Zulassungssystem, sofern nicht von vorneherein eine verminderte Wirksamkeit in Kauf genommen wird.

3. Die Erteilung einer Bewilligung könne missbraucht werden, indem sie im Ausland als „Gütesiegel“ der Schweizer Behörden aufgefasst werden könnte; die eventuelle Auffassung ausländischer Staaten, die Schweiz garantiere für bestimmte Sicherheitsunternehmen, könne sich als problematisch erweisen, wenn diese bei ihren Tätigkeiten Rechtsverletzungen begehen.

Dieses Argument wiegt schwer. Das Kontrollsystem soll keinesfalls ein zusätzliches Verkaufsargument für die Erbringung grenzüberschreitender privater Sicherheitsdienstleistungen schaffen. Eine Zulassung ist allerdings kein Zertifizierungsverfahren, das in allen Einzelheiten für die Einhaltung hoher Qualitätsstandards bürgt. Eine Bewilligung ist kein „Qualitätslabel“.

Begeht eine in der Schweiz niedergelassene private Sicherheitsfirma bei der Erbringung grenzüberschreitender Sicherheitsdienstleistungen Rechtsverletzungen, ist auch bei einem Meldesystem nicht auszuschliessen, dass nicht nur die betroffene Firma, sondern auch die Schweiz als deren Sitzstaat Reputationsrisiken erleidet, gibt es nun ein Kontrollsystem oder – wie heute – gar keines oder beruht dieses auf einer Melde- oder einer Bewilligungspflicht. Dieses Risiko kann nur vermindert werden, wenn das eingeführte Kontrollsystem tatsächlich wirksam verhindert, dass es zu Rechtsverletzungen kommt. Dies muss in jedem Fall das Ziel der Vorlage sein. Es hängt von der Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen zur Verhinderung von Rechts-

---

<sup>3</sup> Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010,

<http://www.kkijpd.ch/images/upload/101112%20Konkordat%20Sicherheitsdienstleistungen%20d.doc>

<sup>4</sup> Kantonspolizei Aargau, Fachstelle SIWAS, Private Sicherheitsfirmen mit einer Aargauischen Bewilligung, 29. September 2011, [http://www.ag.ch/kantonspolizei/de/pub/angebote/private\\_sicherheitsdienste.php](http://www.ag.ch/kantonspolizei/de/pub/angebote/private_sicherheitsdienste.php)

verletzungen ab, ob allfällige Regelverstösse auf die Schweiz zurückfallen oder der Reputationsschaden allein bei den betroffenen Firmen anfällt. Gerade der vorgesehene geringere Kontrollaufwand des Meldesystems gegenüber einem eigentlichen Zulassungssystem lässt darauf schliessen, dass der Bundesrat beabsichtigt, eine „Kontrolle light“ einzuführen, was dazu führen wird, dass die Schweiz Regelverstösse nicht umgehend wird bemerken und ahnden können. So macht sich die Schweiz mitverantwortlich und erleidet unter Umständen einen Reputationsschaden, welcher mit einem gut kontrollierten Zulassungssystem verhindert werden könnte. Es spricht also Vieles dafür, dass ein Bewilligungssystem – weil engmaschiger geknüpft – glaubwürdiger und wirksamer ist als ein blosses Meldesystem. Deshalb entschieden sich auch die Kantone in ihren beiden Konkordaten für ein Bewilligungssystem und gegen ein Meldesystem. Es ist nicht einzusehen, weshalb sich nicht auch der Bund dem Regulierungsmodell der Kantone anschliessen kann.

#### 4. Das gleiche Ziel könne mit einem Meldesystem auch erreicht werden.

Könnte das gleiche Ziel gestützt auf ein blosses Meldesystem tatsächlich mit einem geringeren administrativen und finanziellen Aufwand erreicht werden, würde sich die SP diesem auf keinen Fall verschliessen – ganz im Gegenteil. Selbstverständlich muss eine möglichst schlanke und möglichst effiziente Lösung gefunden werden, um das Ziel – eine regelkonforme Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen – zu erreichen. Allerdings lässt aufhorchen, dass der Bundesrat offenbar plant, mit dem Meldesystem kaum Vor-Ort-Kontrollen durchzuführen. Der Nachweis, dass ein Meldesystem gleich wirksam ist wie ein Zulassungssystem, muss insofern erst noch erbracht werden. Dies sieht neben den Kantonen auch das Europäische Parlament anders. Es hat im Rahmen seiner Entschliessung vom 11. Mai 2011 zur Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein umfassendes System von Normen für die Gründung, Registrierung, Zulassung, Überwachung und Berichterstattung über Verstösse gegen die geltenden Rechtsvorschriften durch private Sicherheits- und Militärdienstleister gefordert. Es fordert die Kommission und den Rat auf, eine Richtlinie, die auf die Angleichung nationaler Massnahmen zur Regulierung dieser Problematik abzielt, zu entwerfen, sowie einen Beschluss über die Ausfuhr von Diensten dieser Unternehmen in Drittstaaten zu fassen.<sup>5</sup>

Aus aussenpolitischen Gründen wäre es fatal, wenn das in der Schweiz vorgesehene Kontrollsystem weniger wirkungsvoll ausfallen würde als jenes, das in der EU erarbeitet werden soll. Aufgrund ihrer zentralen Lage in Europa ist die Schweiz gut beraten, von Anfang an ein System einzuführen, das den laufenden Bestrebungen der EU entspricht und ebenfalls Normen für die Gründung, Registrierung, Zulassung, Überwachung und Berichterstattung über Verstösse umfasst. Aus Wettbewerbsgründen muss sichergestellt sein, dass das schweizerische Kontrollsystem mit jenem in der EU oder ihrer Mitgliedstaaten gleichwertig ist. Andernfalls hätte die Regulierungslücke zur Folge, dass sich private Sicherheitsfirmen, die europäische Standards unterlaufen möchten, sich in der Schweiz niederlassen. Das muss in jedem Fall vermieden werden. Dies geschieht am Einfachsten dadurch, dass die Schweiz – wie dies offensichtlich nicht nur von den Kantonen, sondern auch in der EU vorgesehen ist – von Anfang an ein Zulassungssystem einführt.

Ein Zulassungssystem ist weniger anfällig auf Umgehungen über das Ausland. Besteht nur für jede einzelne Tätigkeit eine Meldepflicht, bleibt immer das Risiko bestehen, dass eine Firma gewisse Aktivitäten in der Schweiz meldet und die heikleren Tätigkeiten über eine Niederlassung von einem Offshore-Standort aus organisiert. Im Rahmen einer Zulassungspflicht könnte solchen Umgehungen der Riegel geschoben werden, indem die Firma insgesamt für die regelkonforme Durchführung von Tätigkeiten bürgen muss.

**Zusammenfassend spricht sich die SP für die Einführung eines Zulassungssystems aus, das sich an jenem der Kantone und der EU orientiert.**

<sup>5</sup> Entschliessung des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011 zu der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, Ziffern 53 und 54, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0228+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE>

## Für eine einheitliche Bundesregelung an Stelle der vorgeschlagenen gemischten Konkordats- und Bundesregelung

Eine weitere strategische Frage besteht darin, ob eine gemischte Konkordats- und Bundesregelung eingeführt wird oder eine reine Bundesregelung. Aufgegleist ist im Moment eine gemischte Regelung mit folgenden drei Elementen:

1. Die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen im Inland soll nach dem Willen der KKJPD durch zwei unterschiedliche Konkordate reguliert werden, nämlich einerseits durch das Westschweizer Konkordat vom 18. Oktober 1996<sup>6</sup> und andererseits durch das Deutschschweizer Konkordat vom 12. November 2010<sup>7</sup>, dessen Inkraftsetzung freilich erst 2016 erwartet wird.<sup>8</sup> Diese beiden Konkordate weisen markante Unterschiede auf. So sieht das Deutschschweizer Konkordat auch für Einzelpersonen eine Zulassung in Form einer Bewilligungspflicht vor; das Westschweizer Konkordat begnügt sich mit einer Bewilligungspflicht für Unternehmen. Solche wichtigen Differenzen entlang kantonaler Grenzen erachtet die SP Schweiz als wenig sinnvoll.

2. Die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen im Auftrag des Bundes hat der Bundesrat am 31. Oktober 2007 direkt gestützt auf die Bundesverfassung (Art. 182 Abs. 2) in der Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund reguliert.<sup>9</sup> Diese Verordnung legt die Mindestvoraussetzungen für den Einsatz privater Sicherheitsfirmen im Fall fest, in dem der Bund gesetzlich ermächtigt ist, ihnen Schutzaufgaben zu übertragen. Sie gilt für alle Bundesbehörden, welche die Ausführung einer Schutz Aufgabe an eine private Sicherheitsfirma in der Schweiz oder im Ausland übertragen. **Die SP Schweiz bezweifelt gestützt auf Ausführungen von Prof. Rainer Schweizer, ob die Verfassungsgrundlage für diese Verordnung ausreichend ist.** Art. 182 Abs. 2 BV bestimmt lediglich: „Er [Der Bund] sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung, der Beschlüsse der Bundesversammlung und der Urteile richterlicher Behörden des Bundes.“ Diese Verfassungsgrundlage erscheint als ungenügend, um direkt gestützt darauf eine Verordnung auf dem heiklen Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit zu erlassen. **Die SP fordert deshalb, diesen delikaten Gegenstand auf Gesetzesstufe zu regeln und nicht bloss in Form einer bundesrätlichen Verordnung.** Für die SP ist zudem nicht annehmbar, dass es die Verordnung der beauftragenden Behörde überlässt, ob die private Sicherheitsfirma zur Erfüllung des Bundesauftrages polizeilichen Zwang gegen Personen anwenden kann: in Form körperlicher Gewalt; Hilfsmitteln wie beispielsweise Handschellen, anderen Fesselungsmitteln sowie Diensthunden; Waffen wie beispielsweise Schlag- und Abwehrstöcke, Reizstoffe und Schusswaffen (Art. 8 Abs. 2).

3. Für die Regulierung der grenzüberschreitenden Erbringung private Sicherheitsdienstleistungen schlägt der Bundesrat mit dem vorliegenden Vernehmlassungsentwurf ein spezielles Bundesgesetz vor. Darauf wird weiter unten noch im Einzelnen eingegangen werden.

Insgesamt würde damit die Tätigkeit von privaten Sicherheitsfirmen in der Schweiz mit zwei unterschiedlichen kantonalen Konkordaten, mit weiteren möglicherweise abweichenden kantonalen Regulierungen, mit einer Verordnung des Bundesrates sowie einem Bundesgesetz geregelt. Ein solches regulatorisches Dickicht wäre äusserst bürokratisch.

---

<sup>6</sup> Concordat sur les entreprises de sécurité (C-ESéc) du 18 octobre 1996, Adopté le 18.10.1996, entrée en vigueur le 01.01.1999, Législation vaudoise, [http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv\\_site/index.xsp](http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/index.xsp), 935.91

<sup>7</sup> Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen vom 12. November 2010, <http://www.kkjpgd.ch/images/upload/101112%20Konkordat%20Sicherheitsdienstleistungen%20d.doc>

<sup>8</sup> Kanton Solothurn, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 27. September 2011, RRB Nr. 2011/2086, Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen: 1. Beitritt zum Konkordat über private Sicherheitsdienstleistungen, 2. Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei, 3. Änderung des Gebührentarifs, S. 3, [http://rrb.so.ch/daten/rrb2011/0927/000001958672\\_2011\\_2086.pdf](http://rrb.so.ch/daten/rrb2011/0927/000001958672_2011_2086.pdf).

<sup>9</sup> Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund vom 31. Oktober 2007 (SR 124), <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c124.html>. Siehe dazu die Interpellation [11.4172](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c124.html) von SP-Nationalrätin Evi Allemann „Vom Bund beauftragte private Sicherheitsdienste“.

**Die SP spricht sich dafür aus, eine reine Bundeslösung anzustreben. Folgende acht Überlegungen sprechen für eine einheitliche Regelung aller privater Sicherheitsdienstleistungen durch den Bund – ob sie nun im Inland, im Ausland oder grenzüberschreitend erbracht werden:**

1. Die SP lehnt es grundsätzlich ab, dass hoheitliche Polizeiaufgaben an private Firmen übertragen werden. Die SP folgt in dieser Frage dem Aargauer Polizeigesetz, das in Art. 59 Abs. 1 unmissverständlich festhält: „Private Sicherheitskräfte verfügen über keine hoheitlichen Befugnisse.“<sup>10</sup> Auch der Bundesrat hat in seinem Bericht zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen vom 5. Dezember 2005 klar festgestellt: «Das staatliche Gewaltmonopol bildet zweifellos den Kern der staatlichen Sicherheitsverfassung».<sup>11</sup> **Die SP spricht sich deshalb dafür aus, dass der oben zitierte Art. 8 Abs. 2 in der Verordnung des Bundesrates über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund entsprechend abgeändert wird.** In der Schweiz sollen allein die kantonalen Polizeikorps oder andere behördlich dafür legitimierte Einsatzkräfte wie das Grenzwachtkorps oder die Bahnpolizei Zwangsmassnahmen anwenden können. Für die Durchführung von Schutzaufgaben im Ausland soll in der Regel das eigens zu diesem Zweck geschaffene Armee-Aufklärungsdetachment (AAD 10) oder eine entsprechende polizeiliche bzw. militärische Sondereinheit zum Einsatz gelangen. **Die Übertragung hoheitlicher Kompetenzen an private Sicherheitsfirmen lehnt die SP ab.** Aus sozialdemokratischer Sicht ist die seit längerem zu beobachtende schleichende Privatisierung der Sicherheit nicht akzeptierbar. Namentlich im Kernbereich der inneren Sicherheit haben private Sicherheitsdienste nichts verloren. Am Gewaltmonopol des Staates darf nicht gerüttelt werden. Es verpflichtet den Staat, die private Sicherheit wirksam zu gewährleisten und Rechtsbrüche zu ahnden, im öffentlichen genauso wie im privaten Raum. Die Polizei muss gegenüber privaten Sicherheitsdiensten – und auch gegenüber der Armee! – wieder an Terrain zurückgewinnen. Darüber besteht breiter politischer Konsens. So fiel ein erster Konkordatsentwurf der KKJPD von 2008 „aufgrund des grossen und auch vielfältigen Widerstands von Seiten der Kantone“ durch. Namentlich schloss er „eine Delegation des Gewaltmonopols des Staates nicht ausdrücklich aus“, wie die Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rates im Kanton Bern kürzlich festhielt.<sup>12</sup> Die OAK behält sich deshalb vor abzuklären, ob Artikel 10 im nun vorliegenden Konkordatstext genüge. Dieser schreibt privaten Sicherheitsfirmen vor, sie hätten „bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten das staatliche Gewaltmonopol zu beachten“ und dürften nur in einzeln aufgelisteten Fällen und nur „unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips unmittelbaren Zwang anwenden“. Zu diesen Fällen gehört neben der Notwehr und der Ausübung des Hausrechts – hier ist die Möglichkeit von Zwangsmassnahmen unbestritten – auch die weniger eindeutig definierte „vorläufige Festnahme“ und „Eingriffe von untergeordneter Bedeutung“. Das geht klar zu weit. **Im Konkordatsentwurf fehlt zudem ein ausdrückliches Verbot politisch motivierter Bespitzelung durch private Sicherheitsdienste.**

2. Wird den privaten Sicherheitsfirmen die Übernahme hoheitlicher Polizeiaufgaben untersagt, so hat der Bund gestützt auf Artikel 95 der Bundesverfassung durchaus die Kompetenz, bundesrechtlich die privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten von Sicherheitsunternehmen zu regeln. Die nun aufgegleiste gemischte Konkordats- und Bundesregelung wird namentlich mit der grundsätzlichen Zuständigkeit der Kantone für die innere Sicherheit begründet. Aus Sicht der SP geht es aber gerade darum, dass der Staat privaten Sicherheitsfirmen keine hoheitlichen Polizei-

---

<sup>10</sup> Kanton Aargau, Gesetz über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG. 531.200) vom 6. Dezember 2005, Artikel 59, Absatz 1,

[http://www.ag.ch/kantonspolizei/de/pub/angebote/regionalpolizei/polizeigesetz\\_und\\_anh\\_rungsvor.php](http://www.ag.ch/kantonspolizei/de/pub/angebote/regionalpolizei/polizeigesetz_und_anh_rungsvor.php)

<sup>11</sup> Bundesrat: Bericht zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen, 5.12.2005, S. 9.

<sup>12</sup> Kanton Bern, Tätigkeitsbericht der Oberaufsichtskommission (OAK) des Grossen Rates für das Jahr 2010, Kenntnisnahme durch den Grossen Rat anlässlich seiner Sitzung vom 06.06.2011, S.

<http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-77783ce7868449f7b5c26b0936087a23.html>

aufgaben überträgt. Vielmehr sollen sich die Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen auf Tätigkeiten beschränken, die von der kantonalen Zuständigkeit für die innere Sicherheit nicht betroffen sind, also auf Personenschutz, Bewachung von Grundstücken, Gebäuden, gefährlichen Gütern und Werttransporten im Auftrag von Dritten, weitere Schutzdienste, Eingangskontrollen, Verkehrsdienste usw. **Die Erbringung dieser nicht-hoheitlichen Sicherheitsaufgaben kann ohne weiteres bundesrechtlich geregelt werden.** Eine Änderung der Bundesverfassung ist dafür nicht erforderlich.

3. Die Branche will ganz klar eine einheitliche und qualitativ hochstehende Regelung. Es entspricht nicht den Bedürfnissen der Sicherheitsbranche, dass die KKJPD zwei unterschiedliche Konkordate aufgelegt hat und es unsicher bleibt, ob alle Kantone dem einen oder anderen Konkordat beitreten werden oder an einer eigenen oder an gar keiner Regulierung festhalten möchten. So hält die Swiss Protection Guard GmbH auf ihrer Website unmissverständlich fest: "Angesichts des Umstands, dass überregional oder international bedeutsame Grossanlässe eine wichtigere Rolle spielen, dass Sicherheitsdispositive aufgrund universeller Bedrohungsszenarien vernetzter und grossräumiger angelegt werden müssen und häufig über Kantonsgrenzen hinausgreifen, was eine adäquate Organisation auch der Veranstalter erfordert, wären einheitlichere kantonale Regelungen auf längere Frist sicher wünschenswert. Auch scheint es notwendig, dass alle Kantone Minimalstandards für die Zulassung bzw. Kontrolle privater Sicherheitsunternehmen und ihrer Tätigkeit einführen, um Probleme mit unprofessionellen oder unseriösen Anbietern zu vermeiden."<sup>13</sup> Auch die dominierende Branchenorganisation, der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU), setzt sich seit langem für schweizweit einheitliche Arbeitsbedingungen und die Durchsetzung eines eidgenössischen Fachausweises ein. Ein besonderes Anliegen ist dem VSSU die allgemeinverbindlich Erklärung des Gesamtarbeitsvertrages, der im Bereich Sicherheitsdienstleistungen schweizweit gilt. „Durch die Etablierung von fortschrittlichen Arbeitsbedingungen konnte ein wichtiger Meilenstein gesetzt und die Überflutung der Schweiz mit Dumpinglohnfirmen aus dem EU-Raum verhindert werden. Die damit einhergehende Qualitätsreduktion konnte so verhindert werden.“ Der VSSU spricht sich damit klar für die Durchsetzung eines auf nationaler Ebene einheitlich hohen Qualitätsstandards aus. Dies ist am ehesten durch eine einheitliche und umfassende Bundesregulierung auf Gesetzesstufe gewährleistet.

4. In Bezug auf die Zulassung von privaten Sicherheitsfirmen diktiert aufgrund des Binnenmarktgesetzes der Kanton mit dem niedrigsten Standard den schweizweit geltenden Mindeststandard. Die KKJPD betont in ihrem Schreiben an die Kantone: „Einige Kantone kennen heute keine Zulassungsregeln für private Sicherheitsunternehmen, andere sehr detaillierte. Diese Unterschiede erweisen sich mit dem Binnenmarktgesetz zunehmend als stossend, weil Sicherheitsfirmen, die in einem Kanton zugelassen sind, ihre Dienstleistungen grundsätzlich in jedem Kanton erbringen können.“<sup>14</sup> Noch deutlicher wurde der Regierungsrat des Kantons Bern in seiner Stellungnahme auf eine Motion von SP-Grossrat Markus Meyer: „Aufgrund des Binnenmarktgesetzes kann eine private Sicherheitsfirma mit einer Bewilligung in einem Kanton ihre Geschäftstätigkeit auf die gesamte Schweiz ausweiten. Damit legt der Kanton mit dem tiefsten Standard das Qualitätsniveau für private Sicherheitsunternehmen fest. In einigen Kantonen, so eben auch in Bern, benötigen private Sicherheitsfirmen überhaupt keine Bewilligung, womit die Bemühungen um Regelungen und Minimalstandards anderer Kantone untergraben werden.“<sup>15</sup> Auch diese Wirkung des Binnenmarktgesetzes spricht klar für eine einheitliche Bundesregulierung.

---

<sup>13</sup> Der Download erfolgte 2007. Das gleiche Zitat findet sich im Bericht des Bundesrats zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen (in Beantwortung des Postulats Stähelin 04.3267 vom 1. Juni 2004. «Private Sicherheitsfirmen») vom 2. Dezember 2005, [www.admin.ch/ch/d/ff/2006/623.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/623.pdf).

<sup>14</sup> KKJPD, Begleitschreiben an die Kantone vom 2. Februar 2011, <http://www.kkjpd.ch/images/upload/110202%20Schreiben%20Ratifikation%20Sicherheitsdienstleistungen%20d.pdf>

<sup>15</sup> Markus Meyer, Motion M 126/2006 POM, Einführung einer Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen, <http://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid->

5. Der Beitritt zu den erwähnten Konkordaten ist freiwillig. Zudem bleiben abweichende kantonale Regulierungen möglich. Der Kanton Bern verzichtete bis heute auf jegliche Bewilligungspflicht für private Sicherheitsfirmen.<sup>16</sup> Andere Kantone wie der Kanton Aargau oder der Kanton St. Gallen kennen schon seit langem verhältnismässig strenge Zulassungssysteme. Der Kanton Aargau hat seine 2006 erlassenen Weisungen über die Tätigkeit der privaten Sicherheitsdienste 2011 präzisiert<sup>17</sup> und damit klargestellt, dass er unabhängig von den beiden bestehenden Konkordaten vorerst weiterhin seinen eigenen Weg beschreiten will. Ob alle Kantone zumindest einem der beiden Konkordate beitreten werden, ist bis heute unsicher. Ein erster Konkordatsentwurf stiess 2008 in den Kantonen auf breiten Widerstand und musste zurückgezogen werden. Noch ist unklar, ob der neue Text in allen Kantonen auf Akzeptanz stossen wird. Auch dieses Risiko spricht für eine einheitliche Lösung auf Bundesebene.

6. Kantonale Konkordate sind per se demokratiepolitisch fragwürdig. Gerade im Sicherheitsbereich sollten Parlamente die Gesetze machen und nicht Regierungen. Konkordate werden ausschliesslich von Regierungen geschrieben. Die Parlamente können zu Konkordaten nur ja oder nein sagen, diese aber nicht mehr abändern. Auch das spricht dafür, dass die Bundesversammlung in einem geordneten parlamentarischen Prozess eine bundesrechtliche Lösung erarbeitet.

7. Viele Kantone haben das Thema total verschlafen und einige haben weiterhin nicht im Sinn, vorwärts zu machen. Gemäss Angaben des Verbandes Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) von 2007 existierten in der Schweiz damals gut 350 Firmen, die solche Dienstleistungen anbieten. Das Marktvolumen schätzte der Verband auf 650 Millionen Franken. Auf noch grössere Zahlen kam ein Jahr später das Bundesamt für Statistik. Es identifizierte 438 private Sicherheitsfirmen mit insgesamt 15'829 Beschäftigten. Zahlreiche Kantone verschlossen jedoch bisher vor dieser Tatsache ihre Augen. Auf Ersuchen des Bundesamtes für Justiz führte die KKJPD bei den Kantonen eine Umfrage durch. 21 (!) Kantone gaben an, bei ihnen gebe es keine (!) privaten Sicherheitsfirmen. Die Kantone haben diese Herausforderung total verschlafen. Der Kanton Bern beispielsweise hat bis zum heutigen Tag auf die Einführung einer Bewilligungspflicht für private Sicherheitsunternehmen verzichtet, obschon der Grosse Rat in der Januarsession 2007 mit 81 zu 30 Stimmen einer entsprechenden Motion von SP-Grossrat Markus Meyer sehr deutlich zustimmte.<sup>18</sup> Inzwischen ist vorgesehen, dem Grossen Rat das Beitrittsgesetz zum Deutschschweizer Konkordat im November 2012 vorzulegen.<sup>19</sup> Es bleibt aber unsicher, ob alle Kantone einem der beiden Konkordate beitreten werden. Bisher trat allein Appenzell Innerrhoden dem Deutschschweizer Konkordat bei. Nach Angaben der KKJPD dauert es bis mindestens 1. Januar 2016, bis das Konkordat in Kraft tritt. Dies bedeutet weitere vier Jahre ohne einheitliche Regelung. Dieses gemächliche Tempo ist wenig vertrauenserweckend.

8. Viele private Sicherheitsfirmen, die im Inland tätig sind, bieten auch im Ausland solche Dienstleistungen an und umgekehrt. Wer nur das eine regelt und das andere nicht, wird dem gemischten Charakter vieler Sicherheitsfirmen nicht gerecht. Die Parallelität unterschiedlicher Zulassungssysteme auf Stufe Bund und auf Stufe Kantone ist bürokratisch, birgt Missbrauchspotenzial und schafft unklare Schnittstellen. Auch ist nicht einzusehen, weshalb der Bund im vorliegenden Vorentwurf für die Erteilung von Bundesaufträgen an private Sicherheitsdienstleister andere Standards vorsieht als die Kantone für den Fall ihrer Aufträge an dieselben Firmen.

---

[6ce335a852df4e4ea406c795627f86f3.html](http://www.vssu.org/SicherheitinderSchweiz/GesetzlicheBestimmungen/Kantone/tabid/88/language/de-CH/Default.aspx?kanton=BE) . Der Grosse Rat entschied sich in der Januarsession 2007 mit 81 zu 30 Stimmen für die Annahme der Motion.

<sup>16</sup> <http://www.vssu.org/SicherheitinderSchweiz/GesetzlicheBestimmungen/Kantone/tabid/88/language/de-CH/Default.aspx?kanton=BE>

<sup>17</sup> Kanton Aargau, Departement Volkswirtschaft und Inneres, Vorsteher, Weisungen Tätigkeit der privaten Sicherheitsdienste, Aarau, 6. Mai 2011 (Inkraftsetzung 1. Juli 2011), [http://www.ag.ch/kantonspolizei/de/pub/angebote/private\\_sicherheitsdienste.php](http://www.ag.ch/kantonspolizei/de/pub/angebote/private_sicherheitsdienste.php).

<sup>18</sup> Siehe oben, Fussnote 11.

<sup>19</sup> Kanton Bern, Staatskanzlei, Rollende Vorlagenplanung (Stand: 2. November 2011).

**Die SP lädt deshalb den Bundesrat ein, die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen durch Private bundesrechtlich zu regeln und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Delegation hoheitlicher Polizeiaufgaben an private Dienstleister auszuschliessen.**

**Art. 3 VE (Ausnahmen vom Geltungsbereich) ist ersatzlos zu streichen.**

Einer entsprechenden Motion von SP-Nationalrat Max Chopard „Private Sicherheitsdienste. Gesamtschweizerisch gleichwertiges Zulassungs- und Kontrollsystem“ ([09.3480](#)) stimmte der Nationalrat am 2. März 2011 mit 109 : 55 Stimmen sehr deutlich zu. Damit wurde deutlich, dass für eine einheitliche bundesweite Regelung grundsätzlich eine breite politische Basis besteht.

### **Bemerkungen zum Vorentwurf im Einzelnen**

Ungeachtet dieser kritischen einleitenden Bemerkungen begrüsst und unterstützt die SP ausdrücklich den vorliegenden Vorentwurf (VE) für ein Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen. Namentlich deren Unterordnung unter die Ziele der schweizerischen Aussenpolitik und deren Einsatz für die Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, wird begrüsst. Es ist auch richtig, dass eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten ausgeschlossen wird und eine Pflicht zur Einhaltung des internationalen Verhaltenskodex vorgesehen ist.

#### **Art. 2 VE: Private und staatliche Auftraggeber gleichermassen erfassen**

Die SP geht davon aus, dass Art. 2 VE „Geltungsbereich“ sämtliche privaten Sicherheitsdienstleistungen erfasst, die im Ausland erbracht werden, unabhängig davon, ob die Auftraggeberin eine staatliche Behörde oder ein privates Unternehmen oder eine Privatperson ist.

#### **Art. 3: Auf Ausnahmen vom Geltungsbereich verzichten**

Art. 3 sieht zwei Ausnahmen vom Geltungsbereich vor. Einerseits findet das Gesetz keine Anwendung auf private Sicherheitsdienstleistungen im EU-EFTA-Raum und andererseits auch keine Anwendung auf solche in der Schweiz. Wie oben ausgeführt wurde, braucht es im In- und Ausland gesamtschweizerisch gleichwertige Zulassungs- und Kontrollsysteme. Auch ist absehbar, dass die EU ein weit strengeres Zulassungssystem erlässt, als dies der Bundesrat im VE vorsieht.

Art. 3 VE

Ersatzlos streichen.

Eventualiter ist das Verfahren zu präzisieren, wann eine betroffene Person oder ein betroffenes Unternehmen in den Genuss der Ausnahmebestimmungen von Art. 3 VE kommt. Eine blosser Selbstdeklaration kann dabei nicht genügen. Es muss auch durch geeignete Massnahmen ausgeschlossen werden, dass der Freipass für den EU-EFTA-Raum für Umgehungen ausserhalb dieses Raumes missbraucht wird.

#### **Art. 4 Lit. d VE: Bewaffneter Konflikt nach Genfer Recht definieren**

Ausdrücklich begrüsst wird namentlich, dass Art. 4 Lit. d. VE den Begriff des „bewaffneten Konflikts im Ausland“ im Sinne der Genfer Abkommen und der Protokolle I und II definiert und nicht, wie dies der Bundesrat in höchst problematischer Art und Weise im Rahmen der Bewilligungspraxis nach Kriegsmaterialgesetz macht, zwischen unterstützungswürdigen und nicht unterstützungswürdigen bewaffneten Konflikten unterscheidet. In seiner Antwort auf die Interpellation [08.1094](#) schrieb der Bundesrat: „Lieferungen an Staaten, die sich im Rahmen einer vom Uno-Sicherheitsrat beschlossenen oder vom Uno-Sicherheitsrat auf Grundlage von Kapitel VII der Uno-Charta autorisierten Mission engagieren, bleiben kriegsmaterialrechtlich weiterhin zulässig, weil die von der Uno beschlossenen militärischen Sanktionen neutralitätsrechtlich nicht mit einem

Krieg gleichzustellen sind“. Würde auch das BAPS dieser höchst problematischen, von Völkerrechtlern bestrittenen<sup>20</sup> Logik folgen, so könnten private Sicherheitsdienstleister auch an Kriegshandlungen teilnehmen, sofern ein Uno-Mandat vorliegt. Die SP schliesst sich der Stellungnahme der Schweizerischen Sektion der internationalen Juristenkommission TRIAL an, die fordert, dass eine solche zweideutige Interpretation von Art. 4 Lit. d VE ausgeschlossen wird.

**Art. 4 Lit. d VE: Unterstützungstätigkeiten zugunsten von Truppen, die an bewaffneten Konflikten teilnehmen, mit einschliessen**

Private Sicherheitsdienstleister werden von militärischen Interventionskräften immer häufiger beigezogen, um militärisches Personal oder militärische Einrichtungen im Interventionsgebiet zu bewachen oder logistisch zu unterstützen. Die SP schliesst sich der Stellungnahme der Schweizerischen Sektion der internationalen Juristenkommission TRIAL an, die fordert, auch solche unterstützenden Dienstleistungen dem Verbot zu unterstellen. Die SP regt deshalb eine entsprechende Präzisierung von Art. 4 Lit. d VE an:

**Art. 4 Lit. d VE**

... Protokolle I und II; eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten schliesst die Mitwirkung an Kampfhandlungen sowie die Bewachung, den Schutz und die logistische Unterstützung von militärischem Personal und militärischen Einrichtungen im Krisen- und Konfliktgebiet mit ein.

**Art. 5 VE: Auch verschachtelte Unternehmensstrukturen und Subunternehmen erfassen**

Die SP geht davon aus, dass Art. 5 „Kontrolle eines Unternehmens“ ausreichend gewährleistet, dass auch verschachtelte Unternehmensstrukturen und der Einsatz von Subunternehmen zum Geltungsbereich des BAPS gehören.

**Art. 7 VE: Verletzung von Menschenrechten**

Art. 7 VE verbietet, von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen zu erbringen, falls diese „mit schweren Menschenrechtsverletzungen“ verbunden sind. Sowohl die Qualifizierung der Menschenrechtsverletzungen mit dem Adjektiv „schwer“ als auch die Verwendung des Plurals irritieren. Können demnach von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen erbracht werden, falls die damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen nicht als „schwer“ einzustufen sind? Oder falls zwar eine schwere Menschenrechtsverletzung erfolgt, aber eben nur eine einzige und nicht mehrere? Dieser unhaltbare Interpretationsspielraum muss eliminiert werden:

**Art. 7 lit. a, lit. b und lit. c**

Drei Mal streichen „die mit schweren Menschenrechtsverletzungen verbunden sind“ und ersetzen mit „die mit einer Verletzung der Menschenrechte verbunden sind“.

**Art. 8 VE: Montreux-Dokument gehört als Teil des Code of Conduct zu den Voraussetzung**

Art. 8 Abs. 1 VE verpflichtet private Sicherheitsdienstleister auf die Einhaltung des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister vom 9. November 2010. Für die SP ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass dies die Einhaltung aller Verpflichtungen mit einschliesst, die im „Montreux-Dokument über einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und Gute Praktiken für Staaten im Zusammenhang mit dem Einsatz privater Militär- und Sicherheitsunternehmen in bewaffneten Konflikten“ festgehalten sind.<sup>21</sup> Laut Präambel des Verhaltenskodex bildet das

<sup>20</sup> Marco Sassòli, Exportation d'armes: la curieuse interprétation du Conseil fédéral, in: plaidoyer N° 4, 2011, p. 24 f. Siehe auch die Stellungnahme von TRIAL zum BAPS-VE.

<sup>21</sup> <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse/psechi.html>

Montreux-Dokument einen integralen Teil des Kodex.<sup>22</sup> Zur Stärkung der Rechtssicherheit empfiehlt es sich aber, dies im BAPS ausdrücklich festzuhalten.

Der Verhaltenskodex wurde von der betroffenen Industrie erarbeitet. Das BAPS muss deshalb klarstellen, dass auch der nationale Gesetzgeber im Einzelnen weiter gehen kann, als dies der Verhaltenskodex vorsieht. Die SP regt deshalb einen dritten Absatz wie folgt an:

Art. 8 Abs. 3 VE (neu)

<sup>3</sup> Einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und Gute Praktiken gemäss Montreux-Dokument sowie gesetzliche Bestimmungen der Schweiz, die weiter gehen als der Verhaltenskodex, haben Vorrang.

#### **Art. 9 - 11 VE (neu): Zulassungsverfahren statt blosser Meldepflicht**

Wie oben ausführlich dargestellt wurde, ist ein Zulassungssystem einer blossen Meldepflicht vorzuziehen. Der Nationalrat hat sich mit 126 : 2 Stimmen ausgesprochen deutlich für ein „Zulassungssystem für private Sicherheits- und Militärfirmen mit Sitz in der Schweiz“ ausgesprochen (Motion [11.3010](#) der SiK-N). Die SiK-N hat an ihrer Sitzung vom 23./24. Januar 2012 die Behandlung der Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt [11.308](#) " Verbot von Privatarmeen in der Schweiz " sistiert, weil die Kommission die vom Bundesrat in der Vernehmlassungsunterlage vorgeschlagene Meldepflicht für ungenügend hält und an einem Zulassungssystem mit Bewilligungspflicht festhält, wie sie auch die Standesinitiative [11.308](#) fordert. Die Schweiz darf sich nicht von den Empfehlungen entfernen, die sie selbst in der Ausarbeitung des Dokuments von Montreux vorgebracht hat; diese sehen im Kapitel „III. Procedure with regard to authorisations“ (Ziffern 55 bis 57) unmissverständlich ein Zulassungssystem und Genehmigungsverfahren vor.

Art. 9 - 11 VE sind gänzlich neu zu formulieren und die blosser Meldepflicht durch ein Zulassungssystem und Genehmigungsverfahren zu ersetzen.

Sollte der Bundesrat trotz all dieser Erwägungen an einer blossen Meldepflicht festhalten, so fordert die SP zumindest nachfolgende Präzisierungen in Art. 9 und 10:

#### **Art. 9 Abs. 2 VE: Keine Aufnahme der Tätigkeit vor Abschluss des ganzen Verfahrens**

Aus dem Wortlaut von Art. 9 Abs. 2 VE geht nicht klar hervor, ob die Tätigkeit zu unterlassen ist, sofern die zuständige Behörde gestützt auf Art. 10 Abs. 2 eine Mitteilung erstattet. Dies muss sichergestellt werden. Die SP stellt deshalb folgende Formulierung von Art. 9 Abs. 2 VE vor:

Art. 9 Abs. 2 VE

<sup>2</sup> Die Person oder das Unternehmen unterlässt die Aufnahme der gemeldeten Tätigkeit, bis sie oder es von der zuständigen Behörde eine Mitteilung gemäss Art. 10 lit. a. oder einen Entscheid gemäss Art. 11 Abs. 4 erhalten hat.

#### **Art. 10 VE: Behörden brauchen mehr Zeit für eine seriöse Prüfung**

Art. 10 VE schreibt vor, dass die zuständige Behörde innert vierzehn Tagen nach Eingang der Meldung der betroffenen Person oder dem betroffenen Unternehmen mitteilt, ob die gemeldete Tätigkeit verboten ist. Diese Frist ist ausserordentlich knapp bemessen. Was passiert beispielsweise, wenn gleichzeitig mehrere Meldungen eintreffen? Auch darf die Begründung eines allfälligen abschlägigen Bescheids nicht oberflächlich oder schematisch ausfallen, muss sie doch

<sup>22</sup> [http://www.adh-geneve.ch/docs/COC/INTERNATIONAL%20CODE%20OF%20CONDUCT\\_Final%20with%20Company%20Names%20-%20GERMAN.pdf](http://www.adh-geneve.ch/docs/COC/INTERNATIONAL%20CODE%20OF%20CONDUCT_Final%20with%20Company%20Names%20-%20GERMAN.pdf)

gegebenenfalls auch einer gerichtlichen Überprüfung Stand halten. Die zuständige Behörde muss ausreichend Zeit haben, um von der betroffenen Person oder dem betroffenen Unternehmen zusätzliche Informationen anzufordern, mit ausländischen Schwesterbehörden in Kontakt zu treten und vor Ort Abklärungen zu treffen. Dies ist innerhalb von vierzehn Tagen nicht seriös zu leisten. Gefordert ist eine Frist von mindestens einem Monat:

Art. 10 VE

Innert einem Monat ...

Für das Prüfverfahren gemäss Art. 11 VE ist keine Frist vorgesehen. Dies erscheint als gerechtfertigt. Die Prüfverfahren werden möglicherweise sehr komplexe Abklärungen erfordern.

#### **Art. 13 VE: Den Spielraum von Ausnahmegewilligungen einschränken**

Art. 13 VE erteilt dem Bundesrat die Möglichkeit, Tätigkeiten zu bewilligen, die im Widerspruch zu den in Artikel 1 genannten Zwecken stehen, sofern „ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht“. Diese Ausnahmeklausel darf allerdings nicht dazu führen, dass auf diesem Weg Leitplanken überschritten werden könnten, welche der VE in Art. 6 und 7 setzt. Auch solche Ausnahmegewilligungen müssen sich an das Verbot der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten halten und die Verletzung der Menschenrechte ausschliessen. Die SP schlägt deshalb vor:

Art. 13 Abs. 1 VE

<sup>1</sup> ...besteht. Für Tätigkeiten, die gemäss Artikel 6 und Artikel 7 verboten sind, können unter keinen Umständen Ausnahmegewilligungen gewährt werden.

#### **Art. 16 Abs. 3 VE: Unabhängige Kontrollen vor Ort sind unverzichtbar**

Im Abschnitt 4 «Kontrolle» regt die SP an, explizit auch die Durchführung von Kontrollen vor Ort vorzusehen:

Art. 16 Abs. 3 VE

<sup>3</sup> Für Kontrollen im Einsatzgebiet kann die zuständige Behörde mit dem schweizerischen Aussennetz und internationalen Organisationen zusammenarbeiten sowie sachverständige und vertrauenswürdige Nichtregierungsorganisationen beiziehen.

#### **Art. 17bis VE (neu): Transparenz und öffentliche Kontrolle**

Um die Einhaltung der Verpflichtungen zu gewährleisten, die das BAPS den privaten Sicherheitsfirmen auferlegt, ist eine Orientierung von Parlament und Öffentlichkeit unerlässlich. Die SP fordert deshalb, dass zur Gewährleistung der Transparenz und öffentlichen Nachvollziehbarkeit regelmässig öffentlich bekannt zu geben ist, in welchen Staaten von der Schweiz aus operierende Sicherheitsfirmen welche Aufgaben wahrnehmen. Ein vergleichbares Berichtssystem findet sich auch im Kriegsmaterialgesetz Art. 32. Auch das von der Schweiz mitunterzeichnete Montreux-Dokument fordert in Ziffer 59 unmissverständlich ausreichende Transparenz.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Montreux-Dokument, Ziffer 59: "To ensure transparency with regard to the authorisation procedure. Relevant mechanisms may include:

- a) public disclosure of authorisation regulations and procedures;
- b) public disclosure of general information on specific authorisations, if necessary redacted to address national security, privacy and commercial confidentiality requirements;
- c) oversight by parliamentary bodies, including through annual reports or notification of particular contracts

Art. 17bis VE (neu)

Der Bundesrat orientiert die eidgenössischen Räte jährlich über die Einzelheiten der im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen.

**Art. 17ter VE (neu): Rechtsmittel für Opfer**

Das wirksamste Instrument, um zu verhindern, dass private Sicherheitsdienstler im Ausland Verbrechen begehen, besteht in der Einführung einer Haftpflicht und eines Klagerechts durch Geschädigte. Es liegt in der Natur der Sache, dass private Sicherheitsdienstler oft in Einsatzregionen tätig sind, wo die lokale Justiz entweder nicht existiert oder nicht funktionsfähig ist. Umso wichtiger ist die Zuständigkeitserklärung der Schweizer Justiz.

Art. 17ter VE (neu)

Wer durch im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen geschädigt wird, kann vor einem Schweizer Gericht Strafanzeige erstatten oder auf Ersatz des Schadens klagen.

**Art. 19 VE: Bestehenden Sanktionsrahmen nicht unterlaufen**

Der VE sieht in Art. 19 Höchststrafen von drei Jahren Freiheitsentzug vor. Dies ist angesichts der Schwere der aufgelisteten Delikte – darunter „schwere Menschenrechtsverletzungen“ – ungenügend, wie auch die Schweizerische Sektion der internationalen Juristenkommission TRIAL in ihrer Stellungnahme festhält. Das Strafgesetzbuch sieht in Art. 260bis für Vorbereitungshandlungen entsprechender Delikte eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren vor. Dieser Strafrahmen soll übernommen werden:

Art. 19 Abs. 1 VE

<sup>1</sup> ... bis zu fünf Jahren ...

**Art. 19 VE: Straflosigkeit bei allfälligen Verbrechen ortsunabhängig verhindern**

Die Angehörige von privaten Sicherheitsdienstleistern fallen normalerweise nicht unter die sehr allgemeinen und restriktiven Regeln des internationalen Söldnertums im Sinne des humanitären Kriegsvölkerrechts. Weil private Sicherheitsdienstleister oft nicht direkt in die uniformierten und militärisch organisierten Truppen einer Konfliktpartei integriert sind, werden deren Angehörige als Zivilisten und nicht als Kombattante angesehen. Wenn Angehörige von privaten Sicherheitsdienstleistern im Rahmen ihrer Tätigkeiten Verbrechen begehen, sind die Möglichkeiten für deren Verfolgung deshalb sehr eingeschränkt. Ausgeschlossen ist namentlich die Verfolgung von Auslandstaten, wie sie sonst mit der am 1. Januar 2011 in Kraft gesetzten Anpassung des Schweizer Strafrechts an das Römer Statut möglich geworden ist. Denn Angehörige von privaten Sicherheitsdienstleistern profitieren häufig *de iure* oder *de facto* von Immunitäten im Land, wo sie ihre Tätigkeiten verrichten. Die Einsatzgebiete zeichnen sich ja oft gerade durch die Abwesenheit funktionierender rechtsstaatlicher Einrichtungen aus. Es ist deshalb sicherzustellen, dass das heute im Schweizer Strafrecht verankerte Universalitätsprinzip auch auf Angehörige von privaten Sicherheitsdienstleistern anwendbar wird, damit allfällige Verbrechen, die von ihnen im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit begangen werden, ortsunabhängig verfolgt werden können.

Art. 19 Abs. 4 VE

<sup>4</sup> Schweizer Strafverfolgungsbehörden und Schweizer Gerichte sind zuständig, einen im Ausland begangenen Verstoss gegen Artikel 6 Absatz 1, Artikel 6 Absatz 3 oder Artikel 7 zu ahnden, sofern die Justiz am Tatort dafür nicht in der Lage ist.

to such bodies;

d) publishing and adhering to fair and non-discriminatory fee schedules.”

### **Art. 28 Abs. 3 VE: Ausnahmsweisen Einsatz von unqualifizierten Unternehmen auf 2 Monate befristet**

Art. 28 Abs. 2 VE erteilt den „Bundesbehörden“ die Kompetenz, ausnahmsweise ein Unternehmen einsetzen, das den Anforderungen nach Absatz 1 nicht vollständig genügt und deshalb möglicherweise Personal einsetzt, das keine Ahnung vom anwendbaren Völkerrecht und Landesrecht hat, die Grundrechte nicht kennt, den Umgang mit gewaltbereiten Personen nie geübt hat, keine erste Hilfe leisten kann und allfällig für Korruption ist. Für die SP ist klar: Solche Ausnahmegewilligungen dürfen nur durch den Bundesrat, nur im äussersten Notfall und höchstens für zwei Monate erteilt werden:

Art. 28 Abs. 2 VE

<sup>2</sup> Falls grosse Gefahr nicht anders abgewendet werden kann, kann der Bundesrat ...

<sup>3</sup> ... ein Vertrag höchstens für zwei Monate abgeschlossen werden.

### **Art. 29 VE: Keine Übertragung hoheitlicher Aufgaben an private Sicherheitsfirmen**

Im Abschnitt 7 «Einsatz von Sicherheitsunternehmen durch Bundesbehörden» lehnt die SP die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an private Sicherheitsfirmen ab und schlägt vor, Art. 29 VE wie folgt zu fassen:

Art. 29 VE (neu)

<sup>1</sup> Private Sicherheitskräfte verfügen über keine hoheitlichen Befugnisse. Namentlich ist das Sicherheitspersonal nicht befugt, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen im Sinne des Zwangsanwendungsgesetzes vom 20. März 2008 anzuwenden.

<sup>2</sup> In Notlagen, die kein anderes Vorgehen zulassen, kann der Bundesrat im überwiegenden öffentlichen Interesse zeitlich beschränkte Ausnahmen zu Art. 29 Abs. 1 bewilligen.

### **Abschliessende Bemerkungen – für die Ratifizierung der UNO-Antisöldnerkonvention**

Der vorliegende Vorentwurf (VE) sieht in Artikel 6 ein ausdrückliches Verbot des Söldnertums vor. Entsprechend regt die SP an, im Anschluss an die Inkraftsetzung dieses neuen Bundesgesetzes auch die notwendigen Schritte einzuleiten, **damit die Schweiz dem Uno-Übereinkommen gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern (Resolution der Generalversammlung A/Res/44/34) beitrifft.**

Der massive Einsatz von Söldnern durch den ehemaligen libyschen Diktator Ghadhafi gegen die demokratische und soziale Protestbewegung zeigte einmal mehr auf, dass sich im Ausland angeheuerte Söldner oft gefügiger als ordentliche Sicherheitskräfte im brutalen Unterdrückungskrieg gegen die eigene Bevölkerung einsetzen lassen. Diese Erfahrung erinnerte daran, welche verheerende Folgen von Söldnertruppen ausgehen können. Die Uno-Generalversammlung hat deshalb am 4. Dezember 1989 die «Internationale Konvention gegen die Anwerbung, den Einsatz, die Finanzierung und die Ausbildung von Söldnern» (A/RES/44/34) verabschiedet. Sie trat am 20. Oktober 2001 in Kraft. Heute gehören ihr laut IKRK 32 Staaten (darunter Belgien und Italien) an, 10 weitere (darunter Deutschland) haben sie unterzeichnet.<sup>24</sup> Ein Beitritt der Schweiz könnte zur internationalen Stärkung der Uno-Antisöldnerkonvention beitragen.

Die Uno-Antisöldnerkonvention übernimmt den Söldnerbegriff weitgehend aus dem I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949, Artikel 47 Abs. 2. Die Uno-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, das Anwerben und die Ausbildung von Söldnern unter Strafe zu

<sup>24</sup> Die UNO-Resolution von 1981 findet sich unter <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm>; zum aktuellen Stand der Unterzeichnerstaaten <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/530?OpenDocument>; siehe auch Arnold Hottinger, Ghadhafis Söldner <http://www.journal21.ch/ghadhafis-s%C3%B6ldner-im-gegenangriff-tripolitanien>.

stellen und Personen, die sich als Söldner in einem bewaffneten Konflikt engagiert haben, strafrechtlich zu verfolgen, sofern diese der nationalen Gerichtsbarkeit der Vertragsstaaten unterstehen oder deren Staatsangehörigkeit besitzen. Zusätzlich bezeichnet das Übereinkommen auch denjenigen als Söldner, der aus Gewinnstreben an einer gemeinschaftlich verabredeten Gewalttat mit dem Ziel des Sturzes einer Regierung oder der Untergrabung der verfassungsmässigen Ordnung oder territorialen Integrität eines Staates teilnimmt. Soweit ersichtlich, wird die Schweiz mit der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzesentwurfs diese Verpflichtungen der Uno-Antisöldnerkonvention ohne weiteres erfüllen. Auch wenn der Stellungnahme des Bundesrates auf die Motion [11.3128](#) von SP-Nationalrätin Hildegard Fässler zuzustimmen ist, dass die Uno-Antisöldnerkonvention aufgrund ihrer engen Definitionen bisher noch wenig konkrete Anwendungsfälle erfahren hat, bildet sie doch auf politischer Ebene eine unmissverständliche und deshalb unterstützungswürdige Willensäusserung gegen den Söldnerkrieg.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Peter Hug  
Politischer Fachsekretär