

07.000

Bericht des Bundesamtes für Justiz über die Prüfung eines Systems für die obligatorische Registrierung privater Sicherheitsfirmen, die in Konflikt- und Krisengebieten tätig sind

vom ...

Übersicht

Am 2. Dezember 2005 verabschiedete der Bundesrat zuhanden des Parlaments einen Bericht zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen. Aus dem Bericht geht hervor, dass es in der Schweiz niedergelassene private Sicherheitsfirmen gibt, die in Konfliktgebieten tätig sind. Daher beauftragte der Bundesrat das EJPD zu prüfen, ob es angebracht wäre, diese Unternehmen einer Bewilligungs- oder Registrierungspflicht zu unterstellen.

Zur Erfüllung dieses Auftrags setzte das EJPD eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) unter der Leitung des Bundesamtes für Justiz (BJ) ein. Im Rahmen ihrer Arbeiten befasste sich diese Arbeitsgruppe mit dem Markt der in der Schweiz ansässigen privaten Sicherheitsfirmen, die in Konfliktgebieten tätig sind. Um genauere Informationen zu dieser Problematik zu erhalten, beauftragte die Arbeitsgruppe das BJ, dem Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) in Genf den Auftrag zu erteilen, die Situation in der Schweiz zu untersuchen und eine rechtsvergleichende Studie zu erstellen. Die Umfrage des DCAF hat gezeigt, dass nur wenige, eher kleine in der Schweiz niedergelassene private Sicherheitsfirmen in Konfliktgebieten tätig sind und dass die befragten Unternehmen und internationalen Organisationen es in der Regel vorziehen, vor Ort lokale private Sicherheitsfirmen zu beauftragen. Das DCAF prüfte auch die Rechtssysteme verschiedener Länder sowie die Möglichkeiten für eine wirksame Kontrolle des Exports privater Sicherheitsdienstleistungen. Das Zentrum gelangte zum Schluss, dass es möglich sei, den Export von Sicherheitsdienstleistungen ins Ausland zu regeln, ohne dass ein umfassendes Registrierungssystem für den nationalen und den internationalen Markt eingeführt werden müsse. Als geeignetste Regelung erachtet das DCAF ein Bewilligungssystem, bei dem die betreffenden Aktivitäten definiert werden. Diese Regelung sollte auch gewisse Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Söldnertum verbieten.

Gestützt auf den Bericht des DCAF und ihre eigenen Recherchen kommt die IDAG zum Schluss, dass vorderhand auf eine Regelung von Sicherheitsdienstleistungen, die für Risiko- oder Konfliktgebiete im Ausland bestimmt sind, verzichtet werden kann. Im gegenwärtigen Zeitpunkt schätzt die IDAG das Risiko von einzelnen Zwischenfällen, die sich auf die Aussen- und Sicherheitspolitik oder die Neutralität unseres Landes schädlich auswirken könnten, als gering ein. Ein rechtsvergleichender Blick zeigt, dass ausser den USA und Südafrika kein bedeutender Anbieterstaat über die Kriegsmaterialgesetzgebung hinausgehende Regelungen des Exportes von Sicherheitsdienstleistungen kennt. Die IDAG hält es deshalb für sinnvoll, vorerst einmal abzuwarten und die weitere Entwicklung in anderen Staaten zu beobachten. Trotz einer entsprechenden Empfehlung des DCAF möchte die IDAG auch auf eine spezielle, entsprechenden internationalen Normen nachempfundene Regelung zum Söldnerwesen verzichten, namentlich weil diese Normen heute an Bedeutung verloren haben.

Auch wenn sie unter gegebenen Umständen einen Regelungsverzicht befürwortet, gehörte es zum Auftrag der IDAG, Regelungsoptionen in den Grundzügen zu prüfen und allfällige Vor- und Nachteile aufzuzeigen. Die für eine Regelung erforderliche

Verfassungsgrundlage ist in Artikel 95 Absatz 1 BV vorhanden. Eine bloss nachträgliche Meldepflicht, wie sie im innerstaatlichen Bereich einzelne Kantone kennen, hält die IDAG nicht für sinnvoll, weil eine präventiv wirksame Kontrolle so nicht möglich wäre. In Frage käme dagegen eine vorgängige Registrierungs- und Bewilligungspflicht. Diese bräuchte eine formelle gesetzliche Grundlage, da sie die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) einschränken würde.

Die IDAG befasste sich auch mit Eckpunkten einer vorgängigen Registrierungs- und Bewilligungspflicht. Sie favorisiert ein System, das auf der doppelten Voraussetzung einer vorgängigen Registrierung des Anbieters und einer Bewilligungspflicht für die einzelnen Mandate basiert. Diese Lösung orientiert sich am Kriegsmaterialgesetz. Eine Registrierung würde vom Erfüllen gewisser Voraussetzungen in Bezug auf die Respektierung gewisser grundlegender Prinzipien der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik, in Bezug auf die finanzielle Situation des Unternehmens und in Bezug auf die Gewährleistung einer sorgfältigen Auswahl und Ausbildung ihres Personals abhängen.

Die einzelnen Mandate sollen nach Ansicht der IDAG bewilligungspflichtig sein. Die im Rahmen des Mandates ausgeübten Tätigkeiten dürften nicht mit den fundamentalen Grundsätzen schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik kollidieren und sollten auf Gesetzesstufe definiert werden. Die Anbieter müssten sicherstellen, dass nur qualifiziertes Personal eingesetzt wird, welches den spezifischen Anforderungen des Auftrags entspricht. Erforderlich wäre überdies ein klarer Bezug des Anbieters zur Schweiz: Sei es, dass er hier seinen Firmensitz hat oder von hier aus bewilligungspflichtige Geschäftstätigkeiten organisiert oder sei es, dass in der Schweiz erbrachte Dienstleistungen wie beispielsweise Ausbildungen sich später in Krisen- und Konfliktgebieten auswirken sollen. Nach Ansicht der IDAG sollte der Bundesrat eine Festlegung der Krisen- und Konfliktgebiete auf Verordnungsstufe treffen.

Das Bundesamt für Justiz teilt die Schlussfolgerungen der IDAG. Es hält eine Regelung des Exportes von Sicherheits- und Militärdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete im heutigen Zeitpunkt nicht für erforderlich. Zum einen ist die Bedeutung des Schweizer Marktes gegenwärtig gering. Zum anderen kennen bisher nur wenige Länder überhaupt eine Regelung, wobei selbst wichtige Exportstaaten fehlen. Das BJ erachtet es deshalb als sinnvoll, vorerst die weitere Entwicklung des Marktes sowie nationaler und internationaler Standards zu verfolgen.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| 1 Auftrag und Organisation der Arbeiten | 7 |
| 1.1 Auftrag des Bundesrates | 7 |
| 1.2 Organisation der Arbeiten | 7 |
| 1.2.1 Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe | 7 |
| 1.2.2 Anhörung der interessierten Kreise | 8 |
| 1.2.3 Medienberichte | 9 |
| 1.2.4 Forschungsmandat des DCAF | 10 |
| 2 Präsentation des Berichts des DCAF | 10 |
| 2.1 Erster Teil des Berichts: Der Markt in der Schweiz | 10 |
| 2.1.1 Einleitung | 10 |
| 2.1.2 In der Schweiz ansässige private Sicherheitsfirmen mit einer möglichen Tätigkeit in Konfliktgebieten | 11 |
| 2.1.2.1 Die befragten privaten Sicherheitsfirmen | 11 |
| 2.1.2.2 Überblick über den Sicherheitsmarkt | 12 |
| 2.1.3 In der Schweiz niedergelassene Unternehmen, die Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen im Ausland in Anspruch nehmen | 12 |
| 2.1.4 Nichtregierungsorganisationen und andere in der Schweiz niedergelassene internationale Organisationen, die in Konfliktgebieten arbeiten | 13 |
| 2.1.4.1 Beizug privater Sicherheitsfirmen durch Nichtregierungsorganisationen | 13 |
| 2.1.4.2 Beizug privater Sicherheitsfirmen durch zwischenstaatliche Organisationen | 14 |
| 2.1.5 Kantonspolizeien | 15 |
| 2.1.6 Internationale private Sicherheitsfirmen | 15 |
| 2.1.7 Die Entwicklung des europäischen Marktes | 16 |
| 2.1.8 Die Schlussfolgerungen des DCAF | 16 |
| 2.2 Rechtsvergleich | 16 |
| 2.2.1 Einleitung | 16 |
| 2.2.2 Frankreich | 17 |
| 2.2.2.1 Waffenexport | 17 |
| 2.2.2.2 Der nationale Markt im Sicherheitsbereich | 17 |
| 2.2.2.3 Söldnertum | 17 |
| 2.2.3 Australien | 18 |
| 2.2.3.1 Waffenexport | 18 |
| 2.2.3.2 Der nationale Markt im Sicherheitsbereich | 18 |
| 2.2.3.3 Söldnertum | 18 |
| 2.2.4 Südafrika | 18 |
| 2.2.4.1 Ausgangslage | 18 |
| 2.2.4.2 Der nationale Sicherheitsmarkt | 18 |
| 2.2.4.3 Die Regelung im "Foreign Military Assistance Act" von 1998 | 19 |
| 2.2.4.4 Die Regelung im "Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Act" | 19 |
| 2.2.4.5 Das Gesetz zur Kontrolle des Waffenexports | 20 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 2.2.5 | Vereinigte Staaten | 20 |
| 2.2.5.1 | Die Regelung im "Arms Export Control Act" | 20 |
| 2.2.5.2 | Die Ausführungsgesetzgebung | 21 |
| 2.2.6 | Grossbritannien | 21 |
| 2.2.6.1 | Die Regelung im "Private Security Industry Act" von 2001 | 21 |
| 2.2.6.2 | Die Regelung im "Arms Export Control Act" von 2002 | 21 |
| 2.2.6.3 | Rechtslage in Bezug auf private Sicherheits- und Militärfirmen, die im Ausland operieren | 21 |
| 2.2.6.4 | Die Regelung im "Foreign Enlistment Act" von 1870 | 22 |
| 2.2.6.5 | Die Regelung im "Terrorism Act" von 2000 | 22 |
| 2.2.6.6 | Die Regelung im "Export Control Act" von 2002 | 22 |
| 2.2.6.7 | Gesetzgebung von 1998 zum Verbot von Antipersonenminen | 22 |
| 2.2.6.8 | Gegenwärtige Situation in Grossbritannien | 23 |
| 2.2.7 | Schweizerische Gesetzgebung über den Kriegsmaterialexport | 23 |
| 2.3 | Analyse des DCAF | 24 |
| 2.3.1 | Unterscheidung zwischen dem nationalen und dem internationalen Markt | 24 |
| 2.3.2 | Definition des Gegenstands der Regelung | 24 |
| 2.3.2.1 | Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Söldnertum | 24 |
| 2.3.2.2 | Private Sicherheits- und Militärfirmen | 25 |
| 2.3.3 | Geografische Definition der Anforderungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Bewilligungen | 25 |
| 2.3.4 | Der Mechanismus des Regelungssystems | 26 |
| 2.3.4.1 | Die Bestimmung der Kriterien | 26 |
| 2.3.4.2 | Einheitlichkeit von Bewilligungs- und Kontrollinstanz | 26 |
| 2.3.4.3 | Bei Erhalt einer Bewilligung einzuhaltende Bedingungen | 27 |
| 2.3.4.4 | Widerruf einer Bewilligung, Gebühren und Verfahrensablauf | 27 |
| 2.4 | Schlussfolgerungen des DCAF | 27 |
| 3 | Analyse der interdepartementalen Arbeitsgruppe | 28 |
| 3.1 | Analyse des Teilberichts I des DCAF zum schweizerischen Markt | 28 |
| 3.2 | Analyse des Teilberichts II des DCAF zum Recht ausgewählter Staaten | 30 |
| 3.3 | Regelungsbedarf | 31 |
| 3.3.1 | Gründe für einen Regelungsverzicht | 32 |
| 3.3.2 | Gründe für eine Regelung | 32 |
| 3.3.3 | Präferenz der IDAG für einen Regelungsverzicht | 34 |
| 3.3.3.1 | Keine Regelung des Exportes von Sicherheitsdienstleistungen | 34 |
| 3.3.3.2 | Verzicht auf einen spezifischen Regelung des Söldnertums | 35 |
| 3.3.4 | Regelungsoptionen | 36 |
| 3.3.4.1 | Verfassungsgrundlage einer Bundesregelung | 36 |
| 3.3.4.2 | Nachträgliche Meldepflicht | 37 |
| 3.3.4.3 | Vorgängige Registrierungs- und/oder Bewilligungs-pflicht | 37 |
| 3.3.4.3.1 | Rechtsgrundlage | 37 |
| 3.3.4.3.2 | Kriterien einer Regelung | 38 |
| 3.3.5 | Eckpunkte einer möglichen Regelung | 41 |

Bericht

1 Auftrag und Organisation der Arbeiten

1.1 Auftrag des Bundesrates

Am 2. Dezember 2005 hat der Bundesrat einen Bericht zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen verabschiedet, der zuhanden des Parlaments erstellt worden war¹.

Der Bericht enthält gewisse Hinweise auf von der Schweiz aus unternommene Aktivitäten privater Sicherheitsfirmen in ausländischen Krisen- und Konfliktgebieten. Er kommt zum Schluss, dass gewisse in der Schweiz domizilierte Sicherheitsfirmen an Engagements in solchen Regionen interessiert sind. Zudem lässt sich nicht ausschliessen, dass die Neutralität, die stabile Rechtsordnung und das gute Image der Schweiz für ausländische Firmen attraktiv sind und diese Rahmenbedingungen die Firmen veranlassen, derartige Aktivitäten vom schweizerischen Staatsgebiet aus auszuüben und zu diesem Zweck in unserem Land Personal zu rekrutieren.

Daher beauftragte der Bundesrat das EJPD zu prüfen, ob Anbieter von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen, die von der Schweiz aus in Krisen- oder Konfliktgebieten tätig sind, einer Bewilligungs- oder Registrierungspflicht unterstellt werden sollten.

1.2 Organisation der Arbeiten

1.2.1 Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe

Das Bundesamt für Justiz (BJ) erstellte den Berichtsentwurf mit Hilfe einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG), die sich aus Vertretern des EDA, des VBS, des fedpol und des seco sowie zwei Vertretern der Kantonspolizeien des Kantons Genf und des Kantons Basel-Landschaft zusammensetzte.

Im Rahmen ihrer Arbeiten befasste sich die Arbeitsgruppe mit dem aktuellen und potenziellen Schweizer Markt für Sicherheitsfirmen, die in Krisen- oder Konfliktgebieten tätig sind. Dazu führte sie im November 2006 ein Hearing mit Vertretern der Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU), des Verbands Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), einer schweizerischen privaten Sicherheitsfirma, einer in der Schweiz niedergelassenen Sicherheitsfirma, die in

¹ BBl 2006 623 ff.; www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen.html. Der Bericht geht auf das Postulat Stähelin 04.3267 vom 1. Juni 2004 zurück, mit dem der Bundesrat aufgefordert wurde, eine Standortbestimmung seiner sicherheitspolitischen Führungsorgane über Herkunft, Einsatz und Vorgehensweise privater Sicherheitsfirmen im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols vorzunehmen. Auf Grund der Interpellation Wyss 05.3432 vom 17. Juni 2005 befasste sich der Bundesrat auch mit der Situation privater Sicherheitsfirmen, die sich in der Schweiz niederlassen oder hier Personal für Einsätze in ausländischen Konflikt- oder Krisengebieten rekrutieren könnten.

Konfliktgebieten tätig ist, sowie einer Spezialistin des Centre for the Democratic Control of Armed Forces in Genf (DCAF)² durch.

1.2.2 Anhörung der interessierten Kreise

Das in Ziffer 1.2.1 erwähnte Hearing vom November 2006 ermöglichte es der IDAG, einen leitenden Vertreter einer kleineren privaten Sicherheitsfirma aus der Deutschschweiz anzuhören, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig ist. Weiter hatte sie Gelegenheit, einen Schweizer Bürger zu befragen, der ca. fünf Monate lang für eine grosse ausländische Sicherheitsfirma im Irak gearbeitet hat. Diese– nicht repräsentativen– Anhörungen sollten zusammen mit der Befragung leitender Vertreter des Verbandes Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU), einer der grössten Schweizer Sicherheitsfirmen und des Verbandes Schweizerischer Polizei-Beamter (VSPB) ein genaueres Bild des aktuellen bzw. potentiellen Schweizer Marktes für Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebieten ermöglichen.

Gemäss Auskunft des Vertreters der Deutschschweizer Sicherheitsfirma ist sein Unternehmen vorwiegend in den Bereichen Objektschutz und Personenschutz tätig. Kunden seien multinationale Firmen und Nichtregierungsorganisationen (NGO). Für die Einstellung von Sicherheitspersonal sei eine abgeschlossene berufliche Ausbildung oder eine professionelle militärische Erfahrung Voraussetzung. Verlangt werde auch ein Strafregisterauszug. Das Sicherheitspersonal verfüge über Kenntnisse des humanitären Völkerrechts (Genfer Konventionen) und der Menschenrechte. Bewaffnet seien nur Angestellte, die gefährliche Aufträge haben, etwa wenn unmittelbare Risiken für Leib und Leben bestehen. Nach Ansicht des Firmenvertreters ist die Schweiz für ausländische Sicherheitsfirmen namentlich auch mit Blick auf die Personalrekrutierung interessant, weil sich genügend Leute für Einsätze in Krisen- und Konfliktgebieten finden liessen. Er befürwortet ein Bewilligungssystem für Firmen, die in solchen Regionen arbeiten möchten.

Der im Irak als Objekt- und Personenschützer tätige schweizerische Sicherheitsagent wurde von einer grossen amerikanischen Sicherheitsfirma ausgebildet. Schwerpunkte waren der Schusswaffengebrauch und Überlebenstechniken. Unterrichtsgegenstand war auch das humanitäre Völkerrecht. Diese Ausbildung hätte seinen Aussagen nach qualitativ besser sein können. Dabei gelte es indes auch zu beachten, dass die Reaktionen einer Person bei Lebensgefahr kaum vorhersehbar seien. Der lukrative Verdienst sei ein Anreiz für Engagements in gefährlichen Gebieten: Im Irak erhalte ein im Einsatz stehender Sicherheitsagent ca. Fr. 600.-- pro Tag.

Aufschlussreich war die Anhörung der Vertreter des VSSU sowie einer der grössten Schweizer Sicherheitsfirmen. Die gegenwärtig 49 Mitglieder des VSSU beschäftigen nach den Angaben des Verbandes über 90% der in der schweizerischen Sicher-

² Das DCAF ist eine internationale Stiftung nach schweizerischem Recht, die im Oktober 2000 auf Initiative der Schweizer Regierung gegründet wurde. Das Zentrum hat den Auftrag, die Staaten und die Zivilgesellschaft bei den Anstrengungen zu unterstützen, die diese unternehmen, um die demokratische und zivile Kontrolle über die Streit- und Sicherheitskräfte auszubauen und um eine Reform des Sicherheitssektors nach demokratischen Regeln zu fördern. Nähere Informationen zum DCAF: www.dcaf.ch.

heitsbranche angestellten Personen³. Der VSSU steht auch Sicherheitsfirmen offen, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind bzw. ein solches Engagement erwägen. Nach Angaben der Verbandsvertreter sind seine Mitglieder jedoch kaum in solchen Gebieten tätig und die Thematik ist für den Verband nicht aktuell. Die grossen Schweizer Firmen im Sicherheitsbereich arbeiten bisher schwergewichtig im Inland, gelegentlich auch im benachbarten europäischen Ausland, streben jedoch grundsätzlich keine Mandate in Krisengebieten an. Der VSSU und die grossen inländischen Akteure der Sicherheitsbranche wünschen für den Fall einer Regelung vielmehr eine Differenzierung zwischen Sicherheitsfirmen eher traditioneller Art und solchen, die ihre Dienste auch in gefährlichen Regionen anbieten möchten.

Anlässlich dieses Hearings hörte die Arbeitsgruppe auch eine Vertreterin des DCAF an, die über die Lösungen berichtete, welche die Vereinigten Staaten und Südafrika getroffen haben, um den kommerziellen Export von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen zu regeln.

1.2.3 Medienberichte

Allerdings zeigt schon ein Blick in die Presse und die elektronischen Medien der Jahre 2006 und 2007, dass private Sicherheitsunternehmen, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind bzw. sich ein solches Engagement vorstellen können, auch in der Schweiz existieren. Verschiedene Medienbeiträge befassen sich mit dem Phänomen generell oder aber in spezifischer Weise mit einzelnen privaten Sicherheitsfirmen, die vor allem in den Bereichen des Personenschutzes, des Aufspürens und der Rückführung von Entführten, des Schutzes von Werttransporten, der Objektbewachung, der Informationsbeschaffung sowie der Beratung und des Managements in Sicherheitsangelegenheiten aktiv sind. Diese Unternehmen verfügen teilweise auch über eigene Homepages im Internet⁴. Angaben über ihre Grösse bzw. ihren Personalbestand werden in der Regel nicht gemacht, doch wird in verschiedenen Internetauftritten erkennbar, dass es sich um kleinere Firmen handelt. Einige dieser in den Medien erwähnten Unternehmen geben an, mit Partnerfirmen im Ausland zusammenzuarbeiten, die teilweise auch genannt werden. Gelegentlich wird im Internet mit Emblemen der Schweiz (Flagge) oder Schweizer Seriosität und Qualität geworben.

Auch die Justiz befasst sich mit der Problematik der privaten Sicherheitsfirmen, die in Konfliktgebieten tätig sind⁵. Im Kanton St. Gallen wurde ein Strafverfahren gegen einen Schweizer Staatsangehörigen eröffnet, der mehrere Monate für ein amerikanisches privates Sicherheitsunternehmen in Bagdad gearbeitet hat. Das mit dem Fall befasste Militärgericht muss insbesondere prüfen, ob eine Schwächung der Wehrkraft des Landes im Sinne von Art. 94 des Militärstrafgesetzes⁶ vorliegt.

³ 12'000 von 13'000 Personen, vgl. www.vssu.org/Porträt/Geschichte/tabid/48/Default.aspx.

⁴ Vgl. z.B. Hebdo vom 5. Oktober 2006; Le Temps vom 31. Januar 2006; Sonntagsblick vom 19. November 2006; NZZ Folio 09/2006, S. 66 ff.; Télévision Suisse Romande (TSR), Sendung "mise au point" vom 19. November 2006, Interview mit Douglas Fogoz über die Privatisierung der Sicherheit.

⁵ Tagesanzeiger vom 5. November 2007.

⁶ MStG; SR 321.

1.2.4 Forschungsmandat des DCAF

Die Diskussionen in der Arbeitsgruppe, das erwähnte Hearing vom November 2006, einzelne Medienberichte, die die Attraktivität unseres Landes als Trainingsstandort für ausländische Sicherheitsfirmen erwähnten, aber auch eher zufällig entstandene Kontakte zu in der Schweiz ansässigen Sicherheitsfirmen, die sich für Operationen in Krisen- und Konfliktgebieten interessieren, manifestierten ein Informationsdefizit vor allem hinsichtlich der faktischen Situation in der Schweiz.

Die Arbeitsgruppe wünschte genauere Informationen zu den in Krisengebieten tätigen Sicherheitsfirmen mit einem Bezug zur Schweiz, zur Attraktivität der Schweiz für ausländische Sicherheits- und Militärfirmen, namentlich bei der Akquirierung von Aufträgen und der Rekrutierung und Ausbildung von Personal, sowie zu potenziellen, für die Schweiz relevanten Entwicklungen des europäischen und des internationalen Marktes. Deshalb beauftragte sie das BJ, dem DCAF ein Forschungsmandat zu erteilen. Neben diesen faktischen Informationen sollte das DCAF eine vertiefte Analyse bestehender Regelungen bzw. Überlegungen zu Regelungen in ausgewählten Staaten verfassen, deren private Sicherheitsfirmen stark in Krisen- und Konfliktgebieten engagiert sind (USA, Südafrika) oder die von einem staatlichen Sicherheitskonzept ausgehen, das dem privaten Dienstleistungsexport mindestens vom rechtlichen Ansatz her wenig Raum lässt (Frankreich).

2 Präsentation des Berichts des DCAF

2.1 Erster Teil des Berichts: Der Markt in der Schweiz

2.1.1 Einleitung

Im ersten Teil seines im Auftrag des BJ verfassten zweiteiligen Berichts untersuchte das DCAF die Situation der in der Schweiz tätigen privaten Anbieter von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen, die in Krisen- und Konfliktgebieten erbracht werden sollen.

Neben privaten Sicherheitsunternehmen als Dienstleistungsanbieter kontaktierte das DCAF auch potentielle Kunden: Befragt wurden in- und ausländische multinationale Konzerne, die in der Schweiz ihren Firmensitz oder eine Geschäftsniederlassung haben, Nichtregierungsorganisationen (NGO) wie z.B. grosse Hilfswerke, die in Krisen- und Konfliktregionen arbeiten sowie Intergouvernementale Organisationen (IO) wie beispielsweise das IKRK und UNO-Unterorganisationen. Die Befragungen wurden teilweise persönlich, zum Teil telefonisch durchgeführt. In einem Schreiben sicherte das BJ den befragten Firmen und Organisationen zu, dass erhaltene Informationen nur in anonymisierter Form publik gemacht würden. Insbesondere würden keine Firmennamen und Hinweise veröffentlicht, aus welchen sich Rückschlüsse auf die Befragten ziehen lassen. Dennoch antwortete ein Teil der angefragten Sicherheitsfirmen und multinationalen Konzerne nicht, was wohl auch mit der Sensibilität des Befragungsgegenstandes zu tun haben dürfte. Während private Sicherheitsfirmen ihre Geschäftsbeziehungen, Aktivitäten und Ressourcen diskret behandeln wollen, möchten Konzerne ihre Sicherheitskonzepte nicht offen legen.

Ziel der Befragung privater Sicherheitsfirmen war es, einen möglichst repräsentativen Überblick über Unternehmen zu erhalten, die Aktivitäten in Krisen- und Konfliktgebieten betreiben oder planen und einen geschäftlichen Bezug zur Schweiz

aufweisen. Von vornherein war dabei klar, dass keine Vollständigkeit zu erreichen war, da die Befragung freiwillig erfolgte und Startinformationen über Firmen, welche dafür in Frage kommen, erst recherchiert werden mussten. Alle vom DCAF angefragten Sicherheitsfirmen boten Dienstleistungen in Übersee, d.h. in anderen Kontinenten und nicht nur im benachbarten Ausland, an. Von 23 für ein Interview angefragten Sicherheitsfirmen antworteten elf. Elf lehnten entweder direkt ab oder die für die Beantwortung der Fragen geeigneten Stellen konnten auch nach mehrmaligen Versuchen nicht kontaktiert werden. Daraus lässt sich allerdings nicht einfach ableiten, diese Firmen seien in Krisen- und Konfliktgebieten tätig bzw. planten solche Aktivitäten und möchten sie nicht offen legen. Angefragt wurden z.B. auch grössere Firmen, die zwar in anderen Kontinenten aktiv sind, jedoch offenbar nicht in Krisen- und Konfliktgebieten. Eine Firma konnte nicht kontaktiert werden, weil sie ihre Geschäftstätigkeit inzwischen offenbar eingestellt hatte.

2.1.2 In der Schweiz ansässige private Sicherheitsfirmen mit einer möglichen Tätigkeit in Konfliktgebieten

2.1.2.1 Die befragten privaten Sicherheitsfirmen

Die Interviews mit den elf zur Erteilung von Auskünften bereiten Sicherheitsunternehmen bestätigen, dass es Geschäftstätigkeiten von Firmen mit Schweizer Bezug in Krisen- und Konfliktgebieten gibt. Dabei zeigt sich eine interessante Vielfalt von Aktivitäten, Organisationsmodellen und Geschäftskonzepten. Erhebliche Unterschiede gibt es auch hinsichtlich Grösse (Personalbestand), Nationalität und Ausbildung des Personals.

Unterschiedliche Ansätze gibt es schon bei der *Festlegung der Einsatzgebiete*: Während einzelne Firmen Mandate in Risiko- und Konfliktgebieten, namentlich auch in Gebieten ohne funktionierende staatliche oder quasi-staatliche Autorität, mit dem Hinweis auf eine zu grosse Gefährdung des eigenen Personals ausschliessen, machen andere diesbezüglich keinerlei Einschränkungen und sind etwa auch im Irak, in Afghanistan oder im Sudan tätig bzw. wären bereit, Aufträge in diesen Staaten anzunehmen.

Einzelne der befragten Firmen bieten eine breite Palette von *Aktivitäten im Sicherheitsbereich* an, von Objektbewachung, Personenschutz, Schutz von Werttransporten über Ausbildung und Training von Sicherheitspersonal bis hin zu Risikoevaluationen, Sicherheitslogistik und Sicherheitsmanagement für Staaten, Organisationen und Unternehmen. Andere konzentrieren sich auf bestimmte Aktivitäten wie beispielsweise Ausbildung oder Personenschutz. Der von "Body Guards" sicher gestellte Begleitschutz für besonders gefährdete Geschäftsreisende und Privatkunden (gelegentlich auch als "high net worth individuals" bezeichnet) oder Politiker ist eine häufig genannte Aktivität. Einzelne Firmen verbinden Sicherheitsdienstleistungen für ihre Kunden vor Ort (z.B. im Irak) mit weiter gehenden Beraterstätigkeiten wie z.B. der Einschätzung finanzieller Risiken einer Geschäftstätigkeit, die wiederum stark von der örtlichen Sicherheitslage abhängen. Dieser knappe Überblick zeigt die grosse Diversität der Geschäftsaktivitäten privater Sicherheitsfirmen.

Die *Geschäfts- und Organisationskonzepte* und die *Grösse* der befragten Firmen variieren stark. Einzelne Firmen haben Schweizer Eigner und ein Schweizer Management. Andere sind zwar schweizerisch beherrscht, in der Firmenleitung wirken

aber auch Ausländerinnen oder Ausländer mit, beispielsweise aus Staaten mit einem grossen Markt im Bereich der privaten Sicherheit wie Israel. Gewisse Firmen haben eine Geschäftsstelle in der Schweiz oder sind hauptsächlich von hier aus tätig, sind aber im Ausland registriert. Wiederum andere haben ihren Sitz in der Schweiz und lokale Geschäftsstellen im Ausland, teils in Nachbarstaaten, teils in anderen Kontinenten. Schliesslich gibt es auch Firmen, die in der Schweiz nur Administrativtätigkeiten abwickeln, ohne hier operationell aktiv zu sein. Hinsichtlich des Personalbestands der befragten Sicherheitsunternehmen fällt auf, dass sich weder Grossfirmen noch solche mit 100-200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, sondern eher kleinere Firmen (30-50 Personen) und sogar Kleinstfirmen (Einmannbetriebe) in Krisen- und Konfliktgebieten betätigen. Einzelne dieser Firmen versuchen in unterschiedlicher Form, mit ausländischen Partnern vor Ort zusammen zu arbeiten: Kleinstfirmen schliessen beispielsweise auftragspezifische Subkontrakte mit geeigneten Personen ab. Andere Firmen versuchen, mit Hilfe eigener Ausbilder im Operationsgebiet eine auf ihre Kunden zugeschnittene Sicherheitsequipe aufzubauen, welche diesen dann zur Verfügung steht. Ein weiteres Modell besteht in der längerfristigen Kooperation mit lokalen Sicherheitsunternehmen.

2.1.2.2 Überblick über den Sicherheitsmarkt

Das Sicherheitspersonal der vom DCAF befragten Sicherheitsfirmen besteht hauptsächlich aus Schweizer Staatsangehörigen und Ausländern mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung. Die Sicherheitsfirmen prüfen das Vorleben der Kandidaten, die sie anstellen. Falls es sich um lokales Sicherheitspersonal handelt, beauftragen sie die Rekrutierungsfirmen vor Ort mit gewissen Abklärungen.

Aus dem Bericht des DCAF geht hervor, dass es bei einigen Sicherheitsfirmen gängige Praxis ist, ihren Kunden bewaffnete Personenschützer für Schutzaufgaben im Ausland zur Verfügung zu stellen, ohne dass diese Personen zwangsläufig über eine Bewilligung des betreffenden Staates verfügen, eine Waffe zu tragen.

Die renommiertesten Sicherheitsfirmen sind der Meinung, dass die Einführung einer Bundesregelung ihrem Tätigkeitsbereich mehr Achtbarkeit verleihen würde. Einige von ihnen befürworten zudem die Einführung eines Meldesystems an die Schweizer Regierung, wenn eine Firma plant, eine Tätigkeit im Ausland auszuüben. Zwei Unternehmen melden solche Vorhaben gemäss eigenen Angaben bereits heute.

Die Meinungen über einen allfälligen Zustrom von europäischen privaten Sicherheitsfirmen in die Schweiz gehen auseinander. Einige Unternehmen sind der Ansicht, der Schweizer Markt sei gesättigt, und ein Zustrom würde das Schweizer Sicherheitspersonal zwingen, im Ausland Arbeit zu suchen. Andere hingegen vertreten die Auffassung, die Durchdringung des Schweizer Markts durch europäische Sicherheitsfirmen bleibe gering, weshalb kein Grund zur Sorge bestehe.

2.1.3 In der Schweiz niedergelassene Unternehmen, die Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen im Ausland in Anspruch nehmen

Aus der Umfrage des DCAF geht hervor, dass es die meisten befragten Unternehmen vorziehen, lokale private Sicherheitsfirmen zu beauftragen, vor allem, weil

diese mit der Situation vor Ort vertraut sind. Der Entscheid, eine lokale Firma zu beauftragen, wird nicht am Sitz des Unternehmens, sondern vor Ort getroffen. Die Unternehmen verfügen über verschiedene Netzwerke, um verlässliche Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen zu finden. In der Regel ist das Sicherheitspersonal nicht bewaffnet.

Die Tatsache, dass ein Dienstleistungsanbieter seinen Sitz in der Schweiz hat, ist kein ausschlaggebendes Kriterium für die Erteilung eines Schutz- oder Sicherheitsauftrags im Ausland. Denn die befragten Unternehmen sind der Ansicht, den in unserem Land niedergelassenen Sicherheitsfirmen fehle es an Auslandsfahrung und sie könnten nicht mit den Sicherheitsfirmen mithalten, die in Grossbritannien oder in den Vereinigten Staaten ansässig seien.

Die befragten Unternehmen stellen sich nicht generell gegen die Einführung einer Regelung, mit der höhere Standards für die Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen festgelegt werden. In Bezug auf die Frage, ob die Einführung von Rechtsvorschriften für die in der Schweiz niedergelassenen Sicherheitsunternehmen einen Wettbewerbsvorteil darstellen würde, gehen die Meinungen jedoch auseinander.

2.1.4 Nichtregierungsorganisationen und andere in der Schweiz niedergelassene internationale Organisationen, die in Konfliktgebieten arbeiten

2.1.4.1 Beizug privater Sicherheitsfirmen durch Nichtregierungsorganisationen

Das DCAF hat 14 Nichtregierungsorganisationen (NGO) mit Sitz oder einer Niederlassung in der Schweiz befragt. Aus dieser Umfrage geht hervor, dass fast alle NGO vor Ort lokale Sicherheitskräfte beschäftigen. Nur drei Organisationen erklärten, internationale private Sicherheitsfirmen beauftragt zu haben, und zwei andere gaben an, dies in Betracht gezogen zu haben. In der Regel ist das Sicherheitspersonal nicht bewaffnet. Die Umfrage des DCAF zeigt auch, dass mehrere Organisationen gelegentlich die Schutzdienste ausländischer Behörden in Anspruch nehmen.

Allgemein zeigen sich die befragten NGO in Bezug auf die Inanspruchnahme der Dienstleistungen von internationalen privaten Sicherheitsfirmen sehr zurückhaltend. Sie vertreten die Ansicht, die lokalen Sicherheitskräfte seien besser mit der Situation vor Ort vertraut. Zudem sei der Ansatz der internationalen privaten Sicherheitsfirmen nicht immer professionell, und ihre Arbeitsweise lasse sich zuweilen nicht mit dem Auftrag der NGO vereinbaren. Die befragten NGO gehen nicht davon aus, dass die humanitären Akteure die internationalen privaten Sicherheitsunternehmen eines Tages als Geschäftspartner akzeptieren werden. Fast alle befragten NGO räumen ein, sie hätten Schwierigkeiten bei der Überwachung des von ihnen angestellten lokalen Sicherheitspersonals, da sie über kein geeignetes Überwachungssystem verfügten. Dennoch seien sie auf dieses Personal angewiesen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können.

Stellt die Neutralität der Schweiz für die in unserem Land niedergelassenen Sicherheitsfirmen, die eine Tätigkeit im Ausland in Betracht ziehen, einen Wettbewerbsvorteil dar? In Bezug auf diese Frage gehen die Meinungen auseinander. Nach Ansicht einiger Organisationen bietet der Ruf der schweizerischen Neutralität im Ausland keinen besonderen Schutz mehr. Andere sind der Meinung, die schweizeri-

sche Neutralität könne zwar ein Vorteil sein, sei jedoch nicht das einzige ausschlaggebende Kriterium für eine Auftragsvergabe an ein Sicherheitsunternehmen. Keine der befragten Organisationen ist von einer in der Schweiz niedergelassenen privaten Sicherheitsunternehmen kontaktiert worden.

Mehrere Organisationen befürworten die Einführung einer Regelung, wenn damit der Sicherheitsindustrie Grenzen gesetzt werden. Einige Organisationen beurteilen die Frage nach der Zweckmässigkeit einer Regelung skeptischer. Ihrer Ansicht nach ist der Sicherheitsmarkt in der Schweiz zu klein. Um die Wirksamkeit einer derartigen Regelung zu gewährleisten, wäre zudem ein kompliziertes Überwachungssystem notwendig, das die ausländischen Sicherheitsfirmen davon abhalten könnte, sich in der Schweiz niederzulassen, oder schweizerische Firmen veranlassen könnte, ihren Sitz ins Ausland zu verlegen. Nach Ansicht mehrerer Organisationen könnte jedoch der Umstand, dass ein Sicherheitsunternehmen einer Regelung untersteht, ein entscheidendes Kriterium für dessen Beauftragung darstellen.

2.1.4.2 Beizug privater Sicherheitsfirmen durch zwischenstaatliche Organisationen

Die meisten der befragten zwischenstaatlichen Organisationen verfügen für den Sicherheitsbereich über eine eigene Organisation. Sie anerkennen jedoch, dass es in bestimmten Situationen angebracht sein kann, private Sicherheitsfirmen beizuziehen, zum Beispiel, um die Kosten einzudämmen. In der Regel beauftragen sie lokale Sicherheitsunternehmen. In einigen Fällen greifen sie auch auf internationale private Sicherheitsfirmen zurück, vor allem, wenn die Behörden des Gaststaates insbesondere wegen korruptionsbedingter Risiken nicht in der Lage sind, ihren Schutz zu gewährleisten. Das lokale Sicherheitspersonal ist nicht bewaffnet. Ist das Leben des Personals, das für die Ausführung des Auftrags zuständig ist, in Gefahr und erfordert dessen Schutz ein bewaffnetes Sicherheitssystem, ziehen die Organisationen die multinationalen Streitkräfte bei, die im Konfliktgebiet stationiert sind.

Gemäss der Umfrage des DCAF sind die befragten Organisationen gut mit dem Sicherheitsmarkt in der Schweiz vertraut, da sie vor allem über ein leistungsfähiges System für den Informationsaustausch verfügen. Ihrer Meinung nach steht in der Schweiz eine breite Palette von Anbietern von Sicherheitsdienstleistungen zur Verfügung. Einige dieser Anbieter seien sehr professionell, andere weniger. Die Standards, die für private Sicherheitsfirmen gelten, seien somit verbesserungsfähig. Die befragten Organisationen weisen auch auf die mangelnde Erfahrung der schweizerischen privaten Sicherheitsfirmen in Konfliktgebieten hin. Nach Aussage einer Organisation sind die entscheidenden Kriterien für die Beauftragung eines privaten Sicherheitsunternehmens dessen Erfahrung, dessen Ruf, die Kosten sowie die Qualität der erbrachten Leistung. Der Ort, an dem das Unternehmen seinen Sitz hat, ist hingegen nicht ausschlaggebend. Mit keiner der befragten Organisationen hat ein in der Schweiz ansässiges privates Sicherheitsunternehmen Kontakt aufgenommen. Einigen sind schweizerische private Sicherheitsfirmen bekannt, die im Ausland tätig sind und gerne auch für eine NGO oder andere Kunden im humanitären Bereich arbeiten würden.

In Bezug auf die Frage, ob die schweizerische Neutralität für die in der Schweiz niedergelassenen Sicherheitsfirmen einen Wettbewerbsvorteil darstellt, gehen die Meinungen der befragten Organisationen stark auseinander. Einige erachten die

geografische Lage der Schweiz, ihre Banken, ihre Erfahrung mit Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen und den potenziellen Markt der in unserem Land niedergelassenen Organisationen als interessantere Kriterien als die Neutralität.

Alle befragten Organisationen räumen ein, sie hätten Schwierigkeiten bei der Überwachung des in Konfliktgebieten beschäftigten Sicherheitspersonals. Sie verfügen über Netzwerke, um das Vorleben des eingestellten Personals zu überprüfen. Allerdings bleibt es schwierig abzuklären, ob eine Person in der Vergangenheit Missbräuche oder andere Verfehlungen begangen hat.

Alle befragten Organisationen befürworten die Einführung einer Regelung, sofern diese zur Folge hat, dass für die privaten Sicherheitsfirmen höhere Standards gelten. Diese Rechtsvorschriften sollten auf Bundesebene eingeführt werden und insbesondere ein Bewilligungssystem sowie eine Aufsichtsbehörde vorsehen. Mehrere Organisationen sind der Meinung, die Einführung einer Regelung könnte für die in der Schweiz ansässigen privaten Sicherheitsunternehmen einen Wettbewerbsvorteil darstellen, weil die Regelung zu einem wichtigen Kriterium für die Beurteilung der Seriosität einer Firma werden könnte.

Nach Ansicht einiger Organisationen sind die Ausbildungsstandards in der Schweiz zu niedrig und sollten erhöht werden. Eine Organisation schlägt vor, den eidgenössischen Fachausweis ("Fachmann bzw. Fachfrau für Sicherheit und Bewachung") für obligatorisch zu erklären. Eine andere erachtet es als angebracht, obligatorische Richtlinien für internationale Organisationen zu erarbeiten, die Dienstleistungen von privaten Sicherheitsfirmen in Anspruch nehmen möchten.

2.1.5 Kantonspolizeien

Das DCAF hat die Kantonspolizeien gebeten, sich zur Problematik der Sicherheitsfirmen zu äussern, die auf ihrem Kantonsgebiet niedergelassen und in Konfliktgebieten tätig sind. Im Rahmen dieser Umfrage machten die Kantone Angaben zu ihren die privaten Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen betreffenden Regelungen⁷. Zudem wiesen die Kantonspolizeien darauf hin, sie hätten keine Aufsichtskompetenz über Unternehmen, die in Konfliktgebieten tätig seien. Vier Kantone erklärten, kein auf ihrem Gebiet ansässiges privates Sicherheitsunternehmen sei im Ausland tätig⁸.

2.1.6 Internationale private Sicherheitsfirmen

Das DCAF befragte eine internationale private Sicherheitsfirma. Diese ist in der Schweiz und in Europa in erheblichem Umfang tätig und arbeitete für mehrere vom DCAF befragte Unternehmen. Die Firma ist in mehreren europäischen Hauptstädten vertreten, beabsichtigt jedoch momentan nicht, in der Schweiz eine Niederlassung zu eröffnen, da der Markt in unserem Land zu klein sei, um eine interessante und rentable Geschäftstätigkeit im Ausland aufzubauen. Das Unternehmen befürwortet die Einführung einer Regelung. Seiner Ansicht nach könnten derartige Vorschriften bestimmte ausländische private Sicherheitsfirmen veranlassen, sich in der Schweiz

⁷ Siehe dazu den Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 662-664.

⁸ JU, UR, BE, BS.

niederzulassen, um für ihre Aktivitäten im Ausland eine höhere Legitimation zu erhalten.

2.1.7 Die Entwicklung des europäischen Marktes

Der Sicherheitsmarkt in Konfliktgebieten ist in der Hand von Sicherheitsfirmen, die in Grossbritannien oder in den USA ansässig sind. Einige Unternehmen haben sich in anderen Ländern wie Frankreich oder Italien angesiedelt, sind aber auch in Grossbritannien durch eine Zweigstelle oder einen dort niedergelassenen Partner vertreten.

2.1.8 Die Schlussfolgerungen des DCAF

Gemäss DCAF sind nur wenige in der Schweiz niedergelassene private Sicherheitsfirmen in Konfliktgebieten tätig. Im Rahmen der Umfrage gaben nur gerade vier Unternehmen an, im Ausland tätig zu sein. Die Studie des DCAF zeigte auch, dass die meisten der in der Schweiz ansässigen internationalen Unternehmen, die in der Schweiz ansässigen NGO und andere Organisationen in der Regel lokale private Sicherheitsfirmen am Ort der Vertragserfüllung beauftragen. Das DCAF erachtet es als denkbar, eine verbindliche Regelung für die Unternehmen zu erarbeiten, die private Sicherheitsfirmen beiziehen. Die Umsetzung derartiger Rechtsvorschriften wird jedoch allein schon deshalb als schwierig erachtet, weil die lokalen Sicherheitsfirmen regelmässig nicht von der Unternehmenszentrale in der Schweiz, sondern der Niederlassung vor Ort engagiert wird, womit der Vorgang hier gar nie bekannt wird.

Das DCAF konnte in seiner Untersuchung nicht feststellen, dass in der Schweiz niedergelassene Sicherheitsfirmen als Vermittler für ausländische Firmen arbeiten, die in Konfliktgebieten tätig sind. Hingegen schliesst das DCAF schweizerische Investitionen in derartige Unternehmen nicht aus.

Nach den Erkenntnissen des DCAF ist es für die in der Schweiz niedergelassenen privaten Sicherheitsfirmen sehr schwierig, in den internationalen Markt einzudringen. Was die internationalen Sicherheitsfirmen anbelangt, ist es wenig wahrscheinlich, dass diese interessiert sind, sich in der Schweiz niederzulassen, da der Markt in unserem Land momentan ökonomisch zu wenig interessant ist. Immerhin weist das DCAF auf Bedenken einiger NGO hin, dass eine Regelung für Sicherheitsfirmen, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, zu einem amtlichen "Gütesiegel" werden und den Marktwert dieser Firmen steigern könnte, was nicht ohne Risiken wäre.

2.2 Rechtsvergleich

2.2.1 Einleitung

Im zweiten Teil des Mandats, das dem DCAF übertragen wurde, erhielt dieses den Auftrag, die geltenden oder zur Diskussion stehenden Regelungen einiger Staaten in Bezug auf den Export von Sicherheitsdienstleistungen zu analysieren und deren Vor- und Nachteile zu beurteilen. Zudem sollte das DCAF im Rahmen dieser Analyse die verschiedenen Möglichkeiten für eine wirksame Kontrolle des Exports priva-

ter Sicherheitsdienstleistungen, die Zweckmässigkeit der Einführung eines doppelten Bewilligungssystems sowie die Notwendigkeit eines Verbotes bestimmter Aktivitäten prüfen. Schliesslich wurde das DCAF beauftragt, die Nützlichkeit der untersuchten Massnahmen zu beurteilen und Empfehlungen abzugeben.

2.2.2 Frankreich

2.2.2.1 Waffenexport

Während einer Reihe von Jahren galt in Frankreich für den Waffenexport ein System mit einer doppelten Bewilligung. Der Exporteur musste eine erste Bewilligung einholen, um Verhandlungen aufzunehmen, und benötigte eine zweite Bewilligung, um gegebenenfalls einen Vertrag abzuschliessen. Nachdem dieses System kürzlich vereinfacht wurde ist nur noch eine Bewilligung notwendig.

Das derzeitige System bietet den zuständigen Behörden einen grossen Spielraum bei der Entscheidung über die Gewährung einer Exportbewilligung. Dabei können sie sich auf den Verhaltenskodex der EU für den Waffenexport stützen, in dem eine Reihe von Kriterien festgelegt ist.

2.2.2.2 Der nationale Markt im Sicherheitsbereich

Aus den französischen Rechtsvorschriften für in Frankreich tätige private Sicherheitsfirmen geht klar hervor, dass die französische Regierung unterscheidet, ob Sicherheitsdienstleistungen in Frankreich oder im Ausland erbracht werden. Da das französische Recht keine extraterritoriale Wirkung entfaltet, fallen die Handlungen französischer Sicherheitsfirmen im Ausland nicht unter die innerstaatlichen Rechtsvorschriften.

2.2.2.3 Söldnertum

Das französische Recht enthält verschiedene zivil- und strafrechtliche Bestimmungen, die für Söldner gelten. Die strafrechtlichen Bestimmungen wurden 2002 verabschiedet, nachdem Frankreich das erste Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 ratifiziert hatte⁹. Denn der französische Gesetzgeber ging davon aus, es sei inkohärent, das Zusatzprotokoll zu unterzeichnen, ohne eine innerstaatliche Gesetzgebung zu erlassen, die das Söldnertum unter Strafe stellt.

Die Tätigkeit von privaten Sicherheits- und Militärunternehmen, die Einsätze im Ausland leisten, ist im französischen Recht nicht geregelt, obwohl der Gesetzgeber einen entsprechenden Regelungsbedarf anerkannt hat. Im privaten Sektor schlagen bestimmte Kreise vor, einen Verhaltenskodex für die Branche zu erarbeiten, um auf die Konkurrenz der anglo-amerikanischen Unternehmen zu reagieren.

⁹ SR 0.518.521; SR 0.518.12; SR 0.518.23; SR 0.518.42; SR 0.518.51.

2.2.3 Australien

2.2.3.1 Waffenexport

Das australische Recht gewährt dem Generalgouverneur die Kompetenz, unter gewissen Bedingungen den Export von Rüstungsgütern zu untersagen oder diesen mit Auflagen zu bewilligen. Das Verteidigungsministerium erstellt periodisch eine Liste der militärischen Ausrüstungsgüter, die nicht ohne seine schriftliche Bewilligung exportiert werden dürfen. Wie das französische System gewährt das australische Recht den zuständigen Behörden einen grossen Spielraum bei der Entscheidung über die Gewährung einer Exportbewilligung.

2.2.3.2 Der nationale Markt im Sicherheitsbereich

Die Rechtsvorschriften, die auf nationaler Ebene auf die Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen anwendbar sind, sind je nach Bundesstaat sehr unterschiedlich. Diese Gesetze unterscheiden jedoch klar zwischen nationalem und internationalem Markt.

2.2.3.3 Söldnertum

Die australische Gesetzgebung zum Söldnertum entspricht im Wesentlichen Artikel 47 des ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen. Wie die französischen Rechtsvorschriften ist das Gesetz nicht auf die privaten Sicherheitsfirmen ausgerichtet, sondern gilt für Personen, die sich an Aktivitäten beteiligen, die dem Söldnertum zuzurechnen sind. Mit der Verabschiedung dieses Gesetzes wollte die australische Regierung somit derartige Aktivitäten verbieten. Zulässig ist hingegen die Beteiligung an einer Sicherheitsoperation zum Schutz von Geschäftsinteressen im Ausland, sofern die Souveränität des Gaststaats dadurch nicht beeinträchtigt wird.

2.2.4 Südafrika

2.2.4.1 Ausgangslage

Seit dem Ende des Apartheid-Regimes weist der nationale Sicherheitsmarkt eine starke Entwicklung auf. Vor diesem Hintergrund beschlossen die südafrikanischen Behörden, rechtliche Bestimmungen für den nationalen und internationalen Sicherheitsmarkt zu erlassen.

2.2.4.2 Der nationale Sicherheitsmarkt

Der nationale Sicherheitsmarkt wird durch ein im Jahr 2001 verabschiedetes Gesetz geregelt. Dieses regelt die rechtlichen Voraussetzungen für private südafrikanische Sicherheitsunternehmen, die Sicherheitsdienstleistungen im privaten Sektor erbringen. Das Gesetz legt insbesondere fest, dass alle im Sicherheitsbereich tätigen Per-

sonen verpflichtet sind, sich registrieren zu lassen und einen Verhaltenskodex zu beachten.

Das Gesetz enthält auch Bestimmungen, die sich mit extraterritorialen Aspekten befassen. Es besagt zunächst, dass Sicherheitsfirmen, die ausschliesslich im Ausland operieren, nicht in seinen Geltungsbereich fallen. Andererseits bestimmt es, dass die südafrikanischen Justizbehörden die Kompetenz besitzen, eine im Ausland begangene strafbare Handlung eines Anbieters von Sicherheitsdienstleistungen strafrechtlich zu verfolgen, wenn dieser in Südafrika registrierungspflichtig ist. Insbesondere wegen der beschränkten Mittel der zuständigen Behörden gelangt diese Rechtsnorm jedoch in der Praxis nicht zur Anwendung.

2.2.4.3 Die Regelung im "Foreign Military Assistance Act" von 1998

1998 verabschiedete Südafrika eine Gesetzgebung zum Export von Sicherheitsdienstleistungen und von Dienstleistungen im Bereich der militärischen Unterstützung, die inzwischen wieder aufgehoben wurde.

Gemäss diesem Gesetz war es südafrikanischen Staatsangehörigen untersagt, als Söldner an innerstaatlichen und internationalen bewaffneten Konflikten teilzunehmen. Das Gesetz enthielt auch die Verpflichtung, für die Erbringung von militärischen Unterstützungsleistungen im Ausland (beispielsweise in den Bereichen Logistik, Beratung oder Rekrutierung) eine Bewilligung einzuholen. Das Gesetz nannte gewisse Ablehnungsgründe. Für das Bewilligungsverfahren war eine Gebühr zu entrichten.

Für humanitäre Aktivitäten galt das Gesetz allerdings nicht. Diese Lücke gab einigen Sicherheitsunternehmen die Möglichkeit, sich der Bewilligungspflicht zu entziehen, indem sie sich auf diese Ausnahme beriefen.

Für ihren Entscheid stützte sich die zuständige Behörde auf Richtlinien ab. Für das Fällen des Entscheides setzte das Gesetz keine bestimmte Frist.

Die Gerichte hatten einige Fälle zu beurteilen, in denen das Gesetz verletzt worden war. Bei diesen Gerichtsverfahren war es jeweils schwierig, die Fakten zu eruieren. Dies galt insbesondere für Geschehnisse, die sich in Konfliktgebieten abgespielt hatten.

Angesichts der Kritik an diesem Gesetz hob es der südafrikanische Gesetzgeber auf und ersetzte es durch eine neue Regelung (Kap. 2.2.4.4).

2.2.4.4 Die Regelung im "Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Act"

Das Gesetz definiert den Begriff des Söldnertums nicht. Es enthält jedoch den Grundsatz, dass jede Form einer gewinnorientierten Beteiligung an bewaffneten Konflikten unabhängig vom Schauplatz des Konfliktes untersagt ist.

Das Gesetz regelt auch die Erbringung von Unterstützungsleistungen im Ausland. Es schliesst dabei auch humanitäre Aktivitäten ein. Es sieht ein Bewilligungssystem vor

und bestimmt gewisse Fristen für das Bewilligungsverfahren. Ob ein Sicherheitsunternehmen eine Bewilligung einholen muss, hängt vom Ort ab, an dem eine Sicherheitsdienstleistung erbracht werden soll. Soll sie in einem Risikogebiet erfolgen, ist eine Bewilligung erforderlich. Das Gesetz nennt die Staaten, die als Risikogebiete zu betrachten sind.

2.2.4.5 Das Gesetz zur Kontrolle des Waffenexports

Die Gesetzgebung über die Kontrolle der Waffenausfuhr enthält eine Bestimmung, die auch für die Anbieter von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen gilt. Vorbehältlich einer ausdrücklichen Bewilligung der zuständigen Behörde untersagt diese Vorschrift die Erbringung von Dienstleistungen, die in einem Zusammenhang mit Waffen und Waffenbestandteilen erbracht werden. Die Begriffe Waffen und Dienstleistungen sind im Gesetz definiert. Im Gegensatz zu den Regelungen Australiens und der Vereinigten Staaten enthält die südafrikanische Gesetzgebung keine detaillierte Liste der Güter, die der Exportkontrolle unterliegen. Sie ist jedoch eine interessante Lösung, indem sie die bewilligungspflichtigen Dienstleistungen in Bezug zum Kriegsmaterial setzt.

2.2.5 Vereinigte Staaten

2.2.5.1 Die Regelung im "Arms Export Control Act"

Dieses Gesetz regelt die Lieferung militärischer Ausrüstungsgüter und die Erbringung von damit zusammenhängenden Dienstleistungen durch die amerikanische Regierung für ausländische Regierungen. Das betreffende Programm wird als "Foreign Military Sales Programme" bezeichnet. Diese Bestimmungen gelten auch für Sicherheitsunternehmen, wenn sie als Lieferanten der amerikanischen Regierung oder auf eigene Rechnung der Ausfuhr von Rüstungsgütern beteiligt sind. Das Gesetz legt bestimmte Voraussetzungen für den Export fest. Der Empfängerstaat muss insbesondere bestimmte Garantien zur Sicherheit der exportierten Rüstungsgüter oder Dienstleistungen abgeben. Das Gesetz sieht auch Ausfuhrbeschränkungen gegenüber bestimmten Staaten vor. Solche gelten insbesondere für Staaten, die im Verdacht stehen, Entwicklungshilfegelder für militärische Zwecke zu verwenden. Hingegen sieht die amerikanische Regelung keine Bedingungen bezüglich der Einhaltung der Menschenrechte vor.

Übersteigt der Wert eines Exportes die Summe von 50 Millionen Dollar, muss er vom amerikanischen Kongress bewilligt werden. Diese Verpflichtung kann jedoch leicht umgangen werden, indem der Export mengenmässig aufgeteilt wird.

Damit eine wirksame Umsetzung dieses Gesetzes gewährleistet ist, hat eine Behörde den Auftrag, die Bewilligungsgesuche zu bearbeiten und allfällige Widerhandlungen gegen dieses Gesetz zu überprüfen.

2.2.5.2 Die Ausführungsgesetzgebung

Mit Hilfe von Ausführungsbestimmungen wird das Waffenausfuhrgesetz umgesetzt. Sie definieren den Begriff Dienstleistung im Bereich der Verteidigung ("Defence Service") und enthalten eine Liste der Rüstungsgüter, die einer Ausfuhrkontrolle unterliegen ("US Munitions List"). Diese Liste legt auch die Dienstleistungen im Bereich der Verteidigung fest, die eine Ausfuhrkontrolle durchlaufen müssen, sofern sie in einem Bezug zu bestimmten Ausrüstungsgütern stehen. Änderungen dieser Liste müssen dem amerikanischen Kongress mitgeteilt werden.

Ausserdem regeln die Ausführungsbestimmungen die Bewilligungsverfahren. So sind die Exporteure verpflichtet, sich zum einen registrieren zu lassen und zum anderen für jeden abgeschlossenen Vertrag eine Bewilligung einzuholen. Die Bewilligung kann erteilt werden, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind.

Um die Umsetzung dieser Regelung zu gewährleisten, sieht das amerikanische System einen Mechanismus zur Kontrolle der Verwendung von exportierten Ausrüstungsgütern und Dienstleistungen vor. Kontrollen setzen schon vor der Erteilung einer Ausfuhrbewilligung ein, und sie werden auch nach der Erfüllung des Vertrags weiter geführt. Eine bestimmte Zahl von Fällen führte zu einer Verurteilung. Es ist jedoch nicht klar, inwieweit dieser Kontrollmechanismus auch für private Sicherheitsfirmen gilt, die in Konfliktgebieten operieren.

2.2.6 Grossbritannien

2.2.6.1 Die Regelung im "Private Security Industry Act" von 2001

Dieses Gesetz regelt den privaten Sicherheitsmarkt auf nationaler Ebene. Es gilt nur für Sicherheitsunternehmen, die in Grossbritannien operieren, und enthält keine Bestimmungen mit extraterritorialem Geltungsbereich.

2.2.6.2 Die Regelung im "Arms Export Control Act" von 2002

Dieses Gesetz bestimmt, dass eine Liste zu erstellen ist, mit der die Ausfuhr bestimmter Güter untersagt wird. Die zuständige Behörde kann auch den Export von Waffen in bestimmte Länder verbieten, insbesondere im Fall eines Embargos. Diese Ausfuhrverbote haben hingegen keinen absoluten Charakter. So sieht das Gesetz vor, dass in bestimmten Fällen Bewilligungen erteilt werden können, ohne jedoch entsprechende Vorgaben für die zuständigen Behörden festzulegen. Das britische System entspricht damit jenem von Frankreich und Australien.

2.2.6.3 Rechtslage in Bezug auf private Sicherheits- und Militärfirmen, die im Ausland operieren

Grossbritannien kennt keine spezifische Gesetzgebung für private Sicherheitsunternehmen, die im Ausland tätig sind. Einige Regelungen enthalten indessen Bestimmungen, die in solchen Fällen anwendbar sind.

1998 erlitt die britische Regierung durch eine Affäre um eine Waffenlieferung, die gegen Embargomassnahmen der UNO versties, einen Imageschaden. Vor diesem Hintergrund veröffentlichte sie 2001 ein als "Green Paper" bezeichnetes Dokument, das den Zweck hatte, die verschiedenen Möglichkeiten für eine rechtliche Regelung der privaten Sicherheitsfirmen zu prüfen. Seit der Veröffentlichung dieses Dokuments wurden allerdings keine gesetzgeberischen Massnahmen verabschiedet.

2.2.6.4 Die Regelung im "Foreign Enlistment Act" von 1870

Dieses Gesetz sieht die Eröffnung einer Strafverfolgung gegen britische Staatsangehörige vor, die sich bei den Streitkräften eines anderen Landes verpflichten und damit den nationalen Interessen Grossbritanniens schaden.

2.2.6.5 Die Regelung im "Terrorism Act" von 2000

Dieses Gesetz ermöglicht eine strafrechtliche Verfolgung bestimmter Delikte, die mit dem Terrorismus zusammenhängen. Es enthält zwar keine speziellen Bestimmungen für private Sicherheitsunternehmen, doch könnte es auch auf Sicherheitspersonal angewandt werden, das eine strafbare Handlung begeht, die in den Geltungsbereich dieses Gesetzes fällt.

2.2.6.6 Die Regelung im "Export Control Act" von 2002

Mit diesem Gesetz wurde ein Kontrollsystem für Technologietransfers und Dienstleistungen im Bereich der technischen Unterstützung eingeführt. So ist insbesondere vorgesehen, dass eine bestimmte Aktivität untersagt werden kann, wenn sie die nationale Sicherheit beeinträchtigt oder internationalen Interessen zuwiderläuft.

Dieses Gesetz findet lediglich in begrenztem Mass auf private Sicherheits- und Militärfirmen Anwendung, da Dienstleistungen im Bereich der technischen Unterstützung nur einer Kontrolle unterzogen werden können, wenn zugleich ein Technologietransfer oder eine Güterausfuhr kontrolliert wird. So kann beispielsweise die zuständige Behörde einem privaten Sicherheitsunternehmen die Lieferung eines Trainingsprogramms für den Einsatz von Kleinkaliberwaffen in ein bestimmtes Land nur verbieten, wenn der Export solcher Waffen in das betreffende Land untersagt ist.

2.2.6.7 Gesetzgebung von 1998 zum Verbot von Antipersonenminen

Dieses Gesetz untersagt die Herstellung, den Handel und den Gebrauch von Antipersonenminen. Es gilt im In- und Ausland für britische Staatsangehörige und Unternehmen, die ihren Sitz in Grossbritannien haben.

2.2.6.8 Gegenwärtige Situation in Grossbritannien

Die Situation der privaten Sicherheitsunternehmen in Grossbritannien hängt von der Art der ausgeübten Tätigkeit ab. Grundsätzlich interveniert die britische Regierung nicht bei einer Sicherheitsfirma, deren Aktivitäten als akzeptabel beurteilt werden. Dies ist der Fall, wenn ihre Tätigkeit mit den Menschenrechten, dem internationalen Recht und den nationalen Interessen Grossbritanniens im Einklang steht. Im Jahr 2006 gründeten einige Sicherheitsunternehmen eine Vereinigung, um ihre Interessen zu vertreten und die Aktivitäten von Sicherheitsfirmen zu regeln, die ihren Sitz in Grossbritannien haben und im Ausland operieren. Die Vereinigung erarbeitete eine Charta, deren Bestimmungen die Mitglieder einzuhalten versprechen. Dieses Selbstregulierungssystem bietet gewisse Garantien hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Unternehmen, die sich der Vereinigung angeschlossen haben. Es hat jedoch den Nachteil, dass die Regulierung ausschliesslich von der entsprechenden Bereitschaft der Sicherheitsbranche abhängt, da die Regierungsbehörden an diesem System nicht beteiligt sind.

2.2.7 Schweizerische Gesetzgebung über den Kriegsmaterialexport

Der Kriegsmaterialexport wird durch das Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial¹⁰ und das Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen¹¹ geregelt.

Die Verordnung vom 25. Februar 1998 über das Kriegsmaterial¹² sieht vor, dass der Bundesrat eine Liste der Güter erstellt, die als Kriegsmaterial betrachtet werden. Das SECO ist für die Umsetzung dieser Rechtsvorschriften zuständig.

Im Gesetz ist der Grundsatz festgelegt, dass für die Ausfuhr von Kriegsmaterial eine Bewilligung des Bundes erforderlich ist. Gemäss Artikel 18 KMG kann eine Ausfuhrbewilligung nur erteilt werden, wenn es sich um die Lieferung an eine ausländische Regierung oder an eine für diese tätige Unternehmung handelt und wenn eine Erklärung dieser Regierung vorliegt, dass das Material nicht wieder aufgeführt wird. Soll Kriegsmaterial für einen Empfänger ausgeführt werden, bei dem es sich nicht um eine ausländische Regierung handelt, muss der Gesuchsteller nachweisen, dass er über eine Bewilligung des Bestimmungslandes verfügt oder dass eine solche Bewilligung nicht erforderlich ist.

Gemäss Art. 20 KMG ist eine Bewilligung auch erforderlich, wenn Immaterialgüter übertragen werden, die für die Entwicklung, die Herstellung oder den Gebrauch von Kriegsmaterial von wesentlicher Bedeutung sind. In Art. 5 KMG sind die für eine Bewilligung massgebenden Kriterien festgelegt. Dazu gehören die Aufrechterhaltung des Friedens, die Situation im Innern des Bestimmungslandes, insbesondere die Respektierung der Menschenrechte, und das Verhalten des Bestimmungslandes hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts.

Nach Art. 22 KMG wird die Ausfuhr von Kriegsmaterial bewilligt, wenn dies dem Völkerrecht, den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik und den internati-

¹⁰ KMG; SR 514.51.

¹¹ Embargogesetz; SR 946.231.

¹² KMG; SR 514.511.

onalen Verpflichtungen der Schweiz nicht widerspricht. Eine Bewilligung wird insbesondere in jenen Fällen nicht erteilt, in denen Massnahmen im Zusammenhang mit einem Embargo verhängt wurden.

Das Bewilligungsverfahren umfasst zwei Phasen. Wer die Absicht hat, Kriegsmaterial herzustellen oder damit zu handeln, muss vorgängig eine Grundbewilligung einholen. Anschliessend muss für jeden abgeschlossenen Vertrag eine Einzelbewilligung eingeholt werden. Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung enthält eine Liste der Länder, für die keine Einzelbewilligung erforderlich ist.

2.3 Analyse des DCAF

2.3.1 Unterscheidung zwischen dem nationalen und dem internationalen Markt

Vier der fünf untersuchten Systeme verfügen über eine Gesetzgebung zum nationalen Sicherheitsmarkt, die keine Bestimmungen zur Regelung von Aktivitäten im Ausland enthält. Lediglich die südafrikanische Gesetzgebung enthält eine Rechtsnorm mit extraterritorialem Geltungsbereich, die indessen toter Buchstabe geblieben ist. Zwei Staaten (Australien, Südafrika) regeln diejenigen Aktivitäten, die private Sicherheitsfirmen im Ausland ausüben, ohne auf die Rechtsvorschriften Bezug zu nehmen, die für den Sicherheitsmarkt auf nationaler Ebene gelten. Vor diesem Hintergrund ist das DCAF der Ansicht, der Export von Sicherheitsdienstleistungen ins Ausland lasse sich regeln, ohne dass ein umfassendes Registrierungssystem für den nationalen und den internationalen Markt eingeführt werden muss. Die vom DCAF befragten Sicherheitsunternehmen teilen diese Auffassung.

2.3.2 Definition des Gegenstands der Regelung

In seinem Bericht hält das DCAF fest, es sei schwierig, eine Typologie der Akteure festzulegen, mit der zwischen privaten Sicherheitsunternehmen, die Schutzdienstleistungen erbringen, und privaten Militärfirmen, die sich an militärischen Operationen beteiligen, unterschieden werden könne. Diese Schwierigkeit hängt mit dem Umstand zusammen, dass ein Unternehmen diverse Leistungen anbieten kann, die verschiedenen Definitionen entsprechen. Es gilt auch das Umfeld zu berücksichtigen, in dem eine Leistung erbracht wird. Das DCAF ist daher der Meinung, dass eine Regelung bestimmte Leistungsarten erfassen und nicht die Akteure nach ihrem Tätigkeitsbereich klassifizieren sollte.

2.3.2.1 Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Söldnertum

Die Rechtsordnungen Australiens und Frankreichs enthalten Bestimmungen, mit denen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Söldnertum untersagt werden. Dabei wird auf die Definitionen Bezug genommen, die in den internationalen Übereinkommen zum Verbot des Söldnertums enthalten sind. Angesichts des verwerflichen Charakters dieser Aktivitäten wäre es nach Auffassung des DCAF angezeigt, ähnliche Bestimmungen wie im französischen und australischen Recht vorzusehen. Dabei

müssten jedoch die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung solcher Rechtsnormen verbunden sind, im Auge behalten werden.

2.3.2.2 Private Sicherheits- und Militärfirmen

Was die von der betreffenden Regelung erfassten Aktivitäten anbelangt, ist es nach Ansicht des DCAF wichtig, eine weite Definition vorzusehen. Gleichzeitig muss der zuständigen Behörde ein gewisser Spielraum eingeräumt werden, damit sie in jedem Einzelfall entscheiden kann, ob eine Aktivität zulässig ist oder untersagt werden muss. Um diesen beiden Anliegen gerecht zu werden, schlägt das DCAF einen zweistufigen Ansatz vor, der im Rahmen eines Bewilligungssystems umgesetzt werden könnte. Zum einen würde der Geltungsbereich des Gesetzes hinsichtlich der bewilligungspflichtigen Aktivitäten weit gefasst. Zum anderen würden die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung festgelegt.

Hinsichtlich der zu regelnden Aktivitäten könnte sich der schweizerische Gesetzgeber am südafrikanischen System orientieren. Dieses enthält eine weit gefasste Definition der Dienstleistungen im Sicherheits- und Militärbereich. Das südafrikanische System weist indes auch einige Lücken auf, insbesondere bei den Aktivitäten humanitärer Natur.

Interessant ist laut DCAF das amerikanische System. Es definiert die Dienstleistungen im Bereich der Verteidigung ("Defence Service") und sieht vor, dass diese eine Ausfuhrkontrolle durchlaufen müssen, sofern sie an bestimmte militärische Güter gebunden sind, die in einer Ad-hoc-Liste ("US Munitions List") festgelegt werden. Dieses System liesse sich in den schweizerischen Kontext übertragen, indem die amerikanische Definition mit den erforderlichen Anpassungen übernommen und zur Liste in Anhang 1 der Kriegsmaterialverordnung¹³ hinzugefügt würde.

2.3.3 Geografische Definition der Anforderungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Bewilligungen

Um festzulegen, ob eine bestimmte Tätigkeit zu regeln ist oder nicht, ist gemäss dem Bericht des DCAF der geografische Kontext des Orts, an dem die Leistung erbracht wird, ebenso wichtig wie die Art der erbrachten Leistung.

Drei der fünf untersuchten Systeme enthalten geografische Kriterien in ihrer Gesetzgebung. Das südafrikanische System sieht vor, dass der Staatspräsident bestimmte Staaten auf Antrag einer Kontrollbehörde als Konfliktgebiet einstufen und damit der gesetzlichen Bewilligungspflicht für Exporte von Dienstleistungen im Sicherheits- und Militärbereich unterstellen kann. Das amerikanische Recht sieht Ausfuhrbeschränkungen für Lieferungen in bestimmte Staaten vor. Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung schliesslich enthält eine Liste mit 25 Staaten, für die keine Ausfuhrbewilligung erforderlich ist.

Gemäss DCAF ist der Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung (Liste derjenigen Staaten, in die ohne Bewilligung exportiert werden kann) eine gute Lösung. Das umgekehrte südafrikanische System, das eine Bewilligungspflicht nur für Exporte in

¹³ SR 514.511.

Staaten vorsieht, die bezeichnet werden, ist jedoch für das DCAF auf Grund seiner Flexibilität ebenfalls eine interessante Variante.

2.3.4 Der Mechanismus des Regelungssystems

2.3.4.1 Die Bestimmung der Kriterien

Was die Festlegung der Kriterien anbelangt, die für die zweite Stufe des Regelungssystems gelten (massgebende Kriterien für die Erteilung einer Bewilligung), kommen zwei verschiedene Lösungen in Betracht. Die erste Lösung besteht darin, dass Sicherheitsdienstleistungen und Leistungen mit militärischem Charakter in bestimmten Konfliktgebieten vollständig untersagt werden. Bei der zweiten Lösung wird auf der Grundlage bestimmter Voraussetzungen in jedem Einzelfall entschieden, ob eine Bewilligung erteilt werden kann oder nicht.

Nach Auffassung des DCAF kommt die erste Variante nicht in Frage. Denn es besteht die Gefahr, dass dabei auch Leistungen miteinbezogen würden, die von gutgläubigen Akteuren erbracht werden oder aus anderen Gründen zweckmässig erscheinen, wie beispielsweise humanitäre Missionen, die Unterstützung ziviler Unternehmen im Zusammenhang mit Schweizer Militäroperationen im Ausland oder der Verkauf von Schweizer Armeematerial. Die Erfahrungen, die Staaten mit einem Verbotssystem gemacht haben, zeigen, wie schwierig die praktische Umsetzung einer solchen Lösung ist. Das DCAF plädiert daher für die Einführung eines Bewilligungssystems.

Nach Ansicht des DCAF sollten Ziele festgelegt werden, anhand derer entschieden werden könnte, ob eine bestimmte Aktivität ein Bewilligungsverfahren durchlaufen muss oder nicht. Zu diesem Zweck könnte sich der Gesetzgeber an der südafrikanischen Gesetzgebung orientieren, die beispielsweise Ziele wie die Einhaltung der Menschenrechte oder die Friedensförderung nennt. Auch der Verhaltenskodex der EU für die Waffenausfuhr enthält bestimmte Kriterien wie beispielsweise die innere Lage im Bestimmungsland, die Notwendigkeit, einen Beitrag zur Stabilität im betreffenden Land zu leisten, sowie die Rücksichtnahme auf legitime Interessen anderer Staaten.

Das DCAF hält es auch für sinnvoll, ein doppeltes Bewilligungsverfahren vorzusehen: Die erste Bewilligung würde zum Zeitpunkt der Aufnahme der Vertragsverhandlungen, die zweite beim Abschluss des Vertrages erteilt. Mit einem solchen System könnten im Verlauf der Vertragsverhandlungen eingetretene Änderungen erfasst werden. Eine solche Lösung würde sich auch günstig auf den Geschäftserfolg auswirken, weil die Geschäftspartner nicht ohne Anhaltspunkte über den Ausgang des späteren Bewilligungsverfahrens verhandeln müssten.

2.3.4.2 Einheitlichkeit von Bewilligungs- und Kontrollinstanz

Das DCAF legt besonderen Wert auf eine effiziente Kontrolle. Kann eine solche nicht sichergestellt und eine Regelung nicht durchgesetzt werden, wäre ein Regelungsverzicht vorzuziehen. Nach Ansicht des DCAF wäre es sinnvoll, wenn die für die Erteilung der Bewilligung zuständige Behörde auch für die nachgeordnete Kon-

trolle zuständig wäre. Zu diesem Zweck müsste sie über die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen verfügen und mit den zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden zusammenarbeiten können.

2.3.4.3 Bei Erhalt einer Bewilligung einzuhaltende Bedingungen

Nach Auffassung des DCAF sollten bestimmte Bedingungen festgelegt werden, die private Sicherheitsunternehmen einhalten müssen, nachdem sie eine Bewilligung zur Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebieten erhalten haben. So könnte beispielsweise ein Verhaltenskodex verlangt werden. Die Sicherheitsfirmen könnten auch zu einer gewissen Transparenz hinsichtlich ihrer Aktivitäten und zur Einhaltung gewisser Kriterien bei der Anstellung von Sicherheitspersonal verpflichtet werden.

2.3.4.4 Widerruf einer Bewilligung, Gebühren und Verfahrensablauf

Die Umstände eines Falls können sich während der Gültigkeitsdauer einer Bewilligung ändern. Deshalb sollte der Gesetzgeber nach Auffassung des DCAF ein Kontrollverfahren und die Möglichkeit vorsehen, eine Bewilligung zu widerrufen, wenn die erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind.

Das Bewilligungsverfahren könnte gebührenpflichtig sein. Der Entscheid müsste innerhalb einer bestimmten Frist getroffen werden. Zu prüfen sind auch Beschwerdemöglichkeiten gegen den betreffenden Entscheid.

2.4 Schlussfolgerungen des DCAF

Das DCAF zieht folgende Schlussfolgerungen:

- a. Es ist möglich, eine Regelung für im Ausland operierende Sicherheitsfirmen zu schaffen, ohne eine Regelung für den nationalen Bereich zu haben. Der internationale Sicherheitsmarkt unterscheidet sich wesentlich vom schweizerischen Markt. Die Akteure sind andere. Die Anforderungen an eine rechtliche Regelung sind deshalb verschieden.
- b. Ein vollständiges Verbot der Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen und Militärleistungen in Konfliktgebieten führt zu erheblichen Definitions- und Abgrenzungsproblemen. Ausserdem besteht das Risiko, dass ein solches Verbot in der Praxis wirkungslos bleibt.
- c. Ein Bewilligungssystem wäre die geeignetste gesetzliche Massnahme. Eine solche Regelung könnte auf den folgenden Elementen basieren:
 1. Die bewilligungspflichtigen Aktivitäten könnten eigenständig definiert werden. Möglich wäre aber auch eine Regelung, welche alle Dienstleistungen erfasst, die im Zusammenhang mit bewilligungspflichtigen Rüstungsexporten erfolgen.

2. Entsprechend der Liste in Anhang 2 der Kriegsmaterialverordnung könnte eine Liste derjenigen Länder erstellt werden, für die keine Bewilligung erforderlich ist. Umgekehrt könnte aber auch eine Liste der in einen Konflikt verwickelten Staaten vorgesehen werden, für die eine Bewilligung notwendig ist. In beiden Fällen müsste die Liste auf Verordnungsstufe erstellt werden.
 3. Die Erteilung einer Bewilligung durch die zuständige Behörde könnte von objektiven Kriterien abhängig gemacht werden.
 4. Die Bewilligung könnte an Bedingungen geknüpft werden, die sicherstellen, dass sich die Bewilligungsinhaber der Aufsicht der zuständigen Behörde unterziehen und dass sie bei ihrer Tätigkeit die Grundwerte der schweizerischen Rechtsordnung respektieren.
 5. Unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls könnten weitere spezifische Bedingungen festgelegt werden.
 6. Eine Vollzugsbehörde, die mit der Bewilligungsinstanz identisch sein könnte, würde für die Umsetzung der geltenden Rechtsvorschriften sorgen. Ein Bewilligungssystem wäre nur dann sinnvoll, wenn eine wirksame Kontrolle gewährleistet werden kann.
- d. Schliesslich wäre es sinnvoll, eine Bestimmung vorzusehen, mit der Aktivitäten im Bereich des Söldnertums untersagt werden. Dabei könnte man sich an der Definition von Artikel 47 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Konventionen¹⁴ sowie an der UNO-Konvention gegen die Rekrutierung, Nutzung, Finanzierung und Ausbildung von Söldnern¹⁵ orientieren. Dabei wären indes die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung eines solchen Verbots verbunden sind, zu beachten.

3 Analyse der interdepartementalen Arbeitsgruppe

3.1 Analyse des Teilberichts I des DCAF zum schweizerischen Markt

Die interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) wertet den Teilbericht I des DCAF zum schweizerischen Markt für private Sicherheitsunternehmen, die für Krisen- und Konfliktgebiete bestimmte Dienstleistungen anbieten oder solche Aktivitäten in Erwägung ziehen, als sorgfältig recherchierte, fundierte Grundlage zur Beurteilung der gegenwärtigen Problematik und allfälliger künftiger Risiken. Wie das DCAF ist sich die IDAG bewusst, dass die Interviews mit privaten Sicherheitsfirmen, die für solche Mandate in Frage kommen, keine Vollständigkeit gewährleisten, weil Recherchen in diesem sensiblen Bereich naturgemäss sehr schwierig sind. Nach Ansicht der IDAG ermöglichen die im Teilbericht I enthaltenen Ergebnisse der Befragungen von Sicherheitsfirmen, NGO's, international tätiger Konzerne und internationaler Organisationen jedoch einen repräsentativen Überblick über die Situation des Schweizer Marktes.

¹⁴ SR 0.518.521.

¹⁵ International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, Resolution 44/34 der UNO-Generalversammlung vom 4. Dezember 1989 (A/Res/44/34 [Annex]).

Im Einzelnen kommt die IDAG zu folgenden Einschätzungen:

1. Die IDAG teilt die Beurteilung des DCAF, dass das schweizerische Marktvolumen für private Sicherheitsunternehmen, welche Dienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebieten anbieten oder in naher Zukunft anbieten könnten, gegenwärtig gering ist. Dies zeigt die Analyse der Antworten der vom DCAF befragten privaten Sicherheitsfirmen, welche über die Schweizer Nachbarstaaten hinaus reichende Auslandsengagements eingehen oder diesbezüglich offen sind. Die IDAG stellt fest, dass einige kleinere (1-30 Beschäftigte) und wenige mittelgrosse Firmen (50-200 Beschäftigte) an entsprechenden Aufträgen interessiert sind, meist jedoch noch keine operationelle Erfahrung haben. Die grossen Firmen im Schweizer Markt bekunden dagegen kein Interesse an Aktivitäten in Krisen- und Konfliktgebieten. Gleiches ergab auch die im Rahmen des Hearings der IDAG erfolgte Anhörung leitender Vertreter des VSSU, dessen Mitglieder eigenen Angaben nach über 90% des Personals der schweizerischen privaten Sicherheitsbranche beschäftigen¹⁶. Die IDAG konstatiert weiter, dass offenbar viele der vom DCAF befragten, in Krisen- und Konfliktgebieten aktiven Nichtregierungsorganisationen (NGO's), international tätigen Grosskonzerne und internationalen Organisationen eher eine lokale als eine schweizerische Sicherheitsfirma engagieren, weil sie deren Erfahrung vor Ort und auch die häufig tieferen Kosten bei zufriedenstellender Qualität stärker gewichten als einen allenfalls vorhandenen, mit der Neutralität unseres Landes zusammenhängenden Reputationsbonus eines Schweizer Unternehmens.
2. Nach Auffassung der IDAG zeigt der Teilbericht I des DCAF aber auf, dass es doch einige private Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen mit Bezug zur Schweiz gibt, die für ausländische Krisen- und Konfliktgebiete bestimmte Mandate ausgeführt haben oder künftig übernehmen könnten. Damit werden die auf verwaltungsinternen Recherchen und Umfragen bei den Kantonen basierenden Aussagen im Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005¹⁷ bestätigt, wonach zwar kein Massenphänomen vorliegt, solche Aktivitäten aber doch vorgekommen sind und künftig weiterhin vorkommen können. Diesen Eindruck erhielt die IDAG auch in dem von ihr organisierten Hearing.
3. Die IDAG hält die Beurteilung des DCAF, wonach in naher Zukunft kaum mit einem signifikanten Wachstum des Schweizer Marktes für private Sicherheitsdienstleistungen im Zusammenhang mit Krisen- und Konfliktgebieten zu rechnen ist, für plausibel. Aufgrund der vom DCAF und ihr selber erhobenen Fakten stellt sie aber auch fest, dass die Schweiz für bestimmte Aktivitäten solcher Art interessant sein kann. Dabei ist nicht nur an Einsätze privater Sicherheitsfirmen vor Ort zu denken, sondern auch an die Rekrutierung von Personal in unserem Land, sei es als *Body Guards* oder Objektbewacher, sei es auf der Kaderebene, beispielsweise als Ausbilder oder Berater. Die Reduktion der Bestände der Armee sowie finanziell sehr lukrative Angebote ausländischer privater Militär- und Sicherheitsfirmen, die namentlich im Irak und in Afghanistan eine wesentliche Rolle spielen, könnten entsprechende Kapazitäten und Anreize schaffen. Die Recherchen des DCAF

¹⁶ Siehe www.vssu.org/Porträt/Geschichte/tabid/48/Default.aspx.

¹⁷ Vgl. BBl 2006 623 ff., 642 f. (Ziff. 3.3).

sowie Medienberichte¹⁸ ergeben Anhaltspunkte für eine mögliche Attraktivität der Schweiz als Ausbildungsort, z.B. für das Training im scharfen Schuss. Für besonders interessant mit Blick auf mögliche Marktentwicklungen hält die IDAG ausserdem vom DCAF aufgezeigte Tendenzen zu Kooperationen oder Zusammenschlüssen einzelner privater Sicherheitsfirmen mit ausländischen Partnern, die über wesentlich grössere Ressourcen und Erfahrungen hinsichtlich Engagements in Krisen- und Konfliktgebieten verfügen.

3.2 Analyse des Teilberichts II des DCAF zum Recht ausgewählter Staaten

Der Teilbericht II des DCAF, welcher die für den Export von Dienstleistungen im Bereich der privaten Sicherheit relevanten Normen Frankreichs, Australiens, Südafrikas, der USA und Grossbritanniens betrachtet und einen vergleichenden Blick auf die Schweizer Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzgebung wirft, liefert nach Ansicht der IDAG interessante Hinweise, um die Vor- und Nachteile bestimmter Regelungsmodelle herausarbeiten zu können.

Für die IDAG war es wichtig, Staaten mit unterschiedlichem Marktgewicht und verschiedenen Grundhaltungen zur Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen durch Private zu analysieren: Aus den USA und Grossbritannien kommen die wichtigsten privaten Akteure in Krisen- und Konfliktgebieten. In den USA ist die Abhängigkeit privater Militär- und Sicherheitsfirmen von staatlichen Aufträgen besonders gross, was sich auch im amerikanischen Recht niederschlägt. In Grossbritannien dagegen werden eher Lösungen diskutiert, welche die verbindlichen Verpflichtungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ins Zentrum stellen. Frankreich ist heute kein bedeutender Akteur beim Export privater Sicherheitsdienstleistungen und kennt gegenwärtig keine spezifische Regelung. Australien ist ebenfalls kein bedeutender Markt, versucht dagegen mit einer streng gehandhabten Regelung, unliebsame Einzelfälle zu vermeiden, die für die Reputation des Landes schädlich sein könnten. Südafrika, das vor allem als Rekrutierungsland wichtig ist, steht dem Engagement Privater in Konfliktgebieten aufgrund seiner Apartheid-Vergangenheit grundsätzlich skeptisch gegenüber.

Aus Sicht der IDAG sind namentlich zwei im Teilbericht II festgehaltene Erkenntnisse besonders interessant:

1. Die IDAG konstatiert, dass eine Regulierung des Exportes von Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete nicht notwendigerweise auch eine Regulierung des Heimmarktes voraussetzt. Die vergleichende Analyse des DCAF zeigt für alle untersuchten Staaten auf, dass sich die Sicherheitsdienstleistungen für den nationalen Markt von denjenigen, die für Krisen- und Konfliktgebiete angeboten werden, fundamental unterscheiden. Es handelt sich faktisch um zwei verschiedene Arten von Dienstleistungen, was regelmässig auch zur Folge hat, dass die Anbieterfirmen nicht die glei-

¹⁸ So z.B. im Magazin "Mise au Point" der Télévision Suisse Romande (TSR) vom 19.11.2006 mit Auszügen aus einer Nachrichtensendung des Senders France 2 vom 13.11.2006, worin die Schweiz als interessanter Ort für das Training im scharfen Schuss durch private Militär- und Sicherheitsfirmen, die nicht aus dem angelsächsischen Raum stammen, bezeichnet wurde. Der in "Mise au Point" befragte Chef einer Westschweizer Sicherheitsfirma, die unter Anderem auch solche Ausbildungen anbietet, bestätigte dies.

chen sind. Während auf der innerstaatlichen Ebene klassische Wach- und Schliessaufträge, unterstützende Hilfstätigkeiten für offizielle Sicherheitsorgane oder die Durchsetzung des Hausrechts an privat organisierten Veranstaltungen mit grosser Publikumsbeteiligung gefragt sind, wirken die privaten Sicherheits- und Militärfirmen in Krisen- und Konfliktgebieten oft in einer Umgebung ohne oder mit nur schwach ausgebildeten staatlichen Ordnungsstrukturen und treten neben oder sogar im Verbund mit fremden militärischen Interventionstruppen auf. Die persönlichen und fachlichen Anforderungen an das Personal, die Ausbildungsziele, Einsatzdoktrinen, *rules of engagement*, die Ausrüstung, aber auch die Saläre und die Versicherungen sind in solchen Fällen ganz anders. Eine einheitliche Regulierung des schweizerischen Heimmarktes, die mittels interkantonalen Konkordate oder durch ein Bundesgesetz erfolgen könnte, ist somit keine Voraussetzung für eine den Export betreffende Regelung.

2. Von zentraler Bedeutung für die IDAG ist sodann die Durchsetzbarkeit einer Exportregelung. Die IDAG teilt die Auffassung des DCAF, wonach der Verzicht auf eine Regelung einer Situation vorzuziehen ist, in der zum Beispiel die Einhaltung bestimmter mit einer Bewilligung verbundener Bedingungen nicht wirksam kontrolliert und durchgesetzt werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Schweiz sich im Rahmen der vom EDA lancierten internationalen Initiative für eine bessere Einhaltung der geltenden völkerrechtlichen Vorschriften und eine wirksamere Kontrolle der Aktivitäten privater Sicherheits- und Militärfirmen namentlich auch in Krisen- und Konfliktregionen einsetzt. Zentral ist die Kontrolle vor Ort, d.h. in den betreffenden Einsatzgebieten. Der Teilbericht II zeigt, dass die Durchsetzung von Regulierungen, die den Export von Sicherheitsdienstleistungen betreffen, in verschiedenen Staaten Probleme bereitet, wobei dies zum Teil an der mangelnden Durchschlagskraft der Bestimmungen selber - z.B. wegen eines zu eng definierten Anwendungsbereichs - teilweise aber auch an ungenügenden Ressourcen oder am fehlenden politischen Willen der kontrollierenden Behörden liegt.

3.3 Regelungsbedarf

In Umsetzung des Auftrags des Bundesrates prüfte die IDAG verschiedene Optionen hinsichtlich privater Sicherheitsdienstleistungen, die in Krisen- und Konfliktgebieten erbracht werden oder die für solche Gebiete bestimmt sind. Zunächst befasste sie sich in grundsätzlicher Weise mit der Frage, was aus heutiger Sicht gegen bzw. für eine Regelung spricht (Ziff. 3.3.1 und 3.3.2). Aus Sicht der IDAG besteht heute kein dringlicher Regelungsbedarf (Ziff. 3.3.3). Zum Auftrag der IDAG gehört aber auch, praktikable Regelungsoptionen aufzuzeigen, die bei Bedarf ausgearbeitet werden könnten (Ziff. 3.3.4). Die für eine gesetzliche Regelung erforderliche Verfassungsgrundlage wäre vorhanden (Ziff. 3.3.4.1). Ungeeignet erscheint der IDAG eine nachträgliche Meldepflicht (Ziff. 3.3.4.2). In Frage käme für sie dagegen eine vorgängige Registrierungspflicht für Firmen, die für Krisen- und Konfliktgebiete bestimmte Mandate übernehmen möchten, wobei für die einzelnen Aufträge zusätzlich noch eine spezifische Bewilligung verlangt werden könnte (Ziff. 3.3.4.3).

3.3.1 Gründe für einen Regelungsverzicht

Für einen Regelungsverzicht lässt sich primär anführen, dass private Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen mit Schweizer Bezug, die in Krisen- und Konfliktgebieten tätig sind, die für solche Einsätze in der Schweiz Personal rekrutieren oder die hier Kunden akquirieren bzw. Verträge abschliessen, offensichtlich (noch) kein Massenphänomen darstellen. Dieser bereits im Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 festgehaltene Befund wird nun durch genauere Abklärungen des DCAF (Teilbericht I) und eigene Recherchen der IDAG bestätigt. Schweizer Akteure spielen bisher eine marginale Rolle auf den internationalen Märkten, die von Anbietern aus den angelsächsischen Staaten dominiert werden. Die Reputation der Schweiz als neutraler, funktionierender Rechtsstaat vermag die fehlende Praxis an bewaffneten Einsätzen in Krisen- und Konfliktgebieten sowie die gegenüber lokalen Anbietern in der Regel höheren Kosten hiesiger Firmen nicht zu kompensieren. Im Unterschied zu Staaten wie den USA, Grossbritannien und Südafrika würde eine Regelung in der Schweiz Einzelfälle betreffen, die vorderhand weder in quantitativer Hinsicht noch ihrer Tragweite nach problematisch sind.

Eher gegen eine Regelung spricht nach Ansicht der IDAG in der gegenwärtigen Situation auch der Umstand, dass diese als offizielle Legitimierung der Tätigkeit privater Anbieter in Krisen- und Konfliktgebieten verstanden und von den Anbietern für Werbezwecke verwendet werden könnte. Die IDAG ist sich bewusst, dass private Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebieten unter Umständen erforderlich sind, damit sich staatliche oder nichtstaatliche Akteure überhaupt vor Ort engagieren. Vor dem Hintergrund, dass heute mit den USA und Südafrika nur gerade zwei Staaten, aus denen Anbieter privater Sicherheits- und Militärdienstleistungen für Krisen- und Konfliktgebiete in grösserer Zahl stammen, gesetzliche Regelungen kennen, darf nach Auffassung der IDAG das Risiko, dass dubiose Anbieter versucht sein könnten, sich über die Schweiz ein staatliches Gütesiegel zu verschaffen, nicht unterschätzt werden. Weil der Regelungsbedarf wegen der gegenwärtig geringen Bedeutung des Marktpotentials in der Schweiz nicht dringlich ist, erhält dieser Aspekt zusätzliches Gewicht.

3.3.2 Gründe für eine Regelung

Für eine Regelung des Exports privater Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete bzw. von in der Schweiz erbrachten, für solche Gebiete bestimmten Dienstleistungen könnte sprechen, dass es sich um sensible Aktivitäten handelt. Allenfalls kann schon ein negativer Einzelfall gravierende Auswirkungen auf die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik, die Neutralität und die Reputation unseres Landes haben. Der Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005¹⁹ und der Teilbericht I des DCAF enthalten Hinweise auf solche Risiken. Im Einzelnen geht es um folgende Konstellationen:

1. Möglich wären *unmittelbar landes- oder völkerrechtswidrige Aktivitäten* Privater, die von der Schweiz aus zum Nachteil eines anderen Staates oder dessen Bevölkerung agieren. Der Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 erwähnt einen von ausländischen Söldnern 1995 versuchten Staats-

¹⁹ BBl 2006 623 ff., 642 f. (Ziff. 3.3).

streich auf den Komoren, in dessen Planungs-, Rekrutierungs- und Ausführungsphase es offenbar Kontakte zu in der Schweiz niedergelassenen, in- und ausländischen privaten Anbietern von Dienstleistungen paramilitärischer Art gab²⁰.

2. Möglich wären aber auch *legale operationelle Aktivitäten* privater Anbieter von Dienstleistungen im Sicherheits- und Militärbereich, welche von der Schweiz aus tätig sind, um Einsätze in Krisen- und Konfliktgebieten vorzubereiten, zu unterstützen oder zu führen. Beispiele sind die Planung, die logistische und/oder materielle Unterstützung sowie die Leitung solcher Einsätze. Diese Aktivitäten könnten für die Schweiz zum Problem werden, wenn das in Krisen- und Konfliktgebieten eingesetzte Personal vor Ort in rechtswidrige Handlungen verwickelt wird, wie das in Staaten ohne oder mit kaum vorhandener Ordnungsmacht wesentlich leichter möglich ist als in funktionsfähigen Staaten²¹. Das von der IDAG organisierte Hearing sowie der Teilbericht I des DCAF zeigen, dass bereits heute vereinzelt Schweizer Bürger in den Konfliktzonen des Nahen Ostens für fremde Sicherheits- oder Militärfirmen tätig sind und auch bewaffnete Einsätze durchführen.
3. Recherchen des Bundesamtes für Justiz, der Teilbericht I des DCAF sowie Medienberichte ergeben auch gewisse Anhaltspunkte, dass schweizerische und ausländische private Sicherheitsfirmen die Schweiz vereinzelt für *Tätigkeiten nicht-operationeller Art* nutzen. Dabei geht es um die Rekrutierung von Personal, um Ausbildungs- und Trainingsaktivitäten²², um Administrativtätigkeiten²³, um die Vermittlung bzw. den Abschluss von Kundenmandaten oder auch um finanzielle Transaktionen für Kunden, wenn ein Mandat als Gesamtpaket einen umfassenden Schutz von Geschäftstätigkeiten in einem Krisen- und Konfliktgebiet gewährleisten soll.
4. Artikel 2 Buchstabe e des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz [KGM])²⁴ sieht eine Bewilligungspflicht für "die Übertragung von Immaterialgütern, einschliesslich Know-how, und die Einräumung von Rechten daran" vor, wenn sich diese Übertragungen auf Kriegsmaterial beziehen und an natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland erfolgen. Bei der Übertragung von Know-how sind die Übergänge zum Export von Dienstleistungen im Sicherheits- und Militärbereich fließend: So kann man sich fragen, weshalb der Export von Handbüchern und Unterrichtsmaterial zur Bedienung von

²⁰ BBl **2006** 643.

²¹ Dies zeigt ein Zwischenfall im Irak: Am 16.09.2007 war die US-Sicherheitsfirma "Blackwater" in eine Schiesserei verwickelt, bei der nach irakischen Angaben 17 irakische Zivilisten getötet wurden, vgl. www.reuters.com/article/worldNews/idUSL0765327820071007 (zuletzt besucht am 03.03.2008). Die betreffende Sicherheitsfirma geriet dadurch stark in die internationale Kritik. Am 23.10.2007 kündigte die amerikanische Außenministerin in einer Reaktion auf einen Untersuchungsbericht ihres Ministeriums wirksamere Kontrollen privater Sicherheitsfirmen im Irak an, vgl. www.nzz.ch/nachrichten/international/strengere_kontrolle_fuer_private_sicherheitsfirmen_1.574001.html (zuletzt besucht am 03.03.2008).

²² Vgl. die zuvor in Ziff. 3.1, Fn. 18, erwähnten Informationen aus der Sendung "Mise au Point" der TSR vom 19.11.2006.

²³ Bereits der Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 nennt ein Beispiel einer ausländischen Sicherheitsfirma, die administrativ in der Schweiz tätig ist, BBl **2006** 623 ff., 642.

²⁴ SR **514.51**.

Waffen einer Bewilligung nach KMG bedarf, während die Entsendung ausgewiesener Spezialistinnen oder Spezialisten in Krisen- oder Konfliktgebiete für Ausbildung, Training, Logistik oder Support ohne Bewilligung möglich ist.

Zugunsten einer Regelung lässt sich schliesslich auch die Schweizer Initiative zu in Konfliktsituationen auftretenden privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen anführen. In Umsetzung eines vom Bundesrat im Bericht von 2005 formulierten Zieles lancierten das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) die Initiative im Januar 2006. Sie bezweckt die Bekräftigung der rechtlichen Pflichten aller Akteure und die Erarbeitung von "good practices" insbesondere für Staaten, die private Anbieter engagieren, auf deren Territorium solche Anbieter tätig sind oder die private Militär- und Sicherheitsdienstleistungen exportieren bzw. als Rekrutierungsbasis für Personal dienen²⁵. Eine nationale Regelung des Exports privater Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete könnte die Initiative stützen und das schweizerische Engagement auf der internationalen Ebene glaubhafter machen.

3.3.3 Präferenz der IDAG für einen Regelungsverzicht

3.3.3.1 Keine Regelung des Exportes von Sicherheitsdienstleistungen

Gestützt auf den Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005, den Teilbericht I des DCAF und ihre eigenen, namentlich auch im Rahmen des Hearings vom 7. November 2006 gemachten Erhebungen kommt die IDAG zum Schluss, dass sich in der Schweiz zumindest bisher kein bedeutender Markt für den Export von Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete entwickelt hat. Dies gilt sowohl für operationelle Einsätze vor Ort als auch für vorbereitende, planerische oder logistische Aktivitäten, die in der Schweiz stattfinden. Immerhin gibt es Hinweise darauf, dass die Schweiz für bestimmte Ausbildungstätigkeiten ausländischer privater Militär- und Sicherheitsfirmen, wie z.B. das Training des Personals im scharfen Schuss, attraktiv sein könnte. Eine nennenswerte Nachfrage ist jedoch ausgeblieben. Die Rekrutierung schweizerischen Personals für Einsätze in Krisen- und Konfliktgebieten durch ausländische Firmen ist bisher vernachlässigbar, was auf die mangelnde Erfahrung unserer Bürgerinnen und Bürger mit bewaffneten Auseinandersetzungen zurückzuführen sein dürfte. Gelegentlich nutzen ausländische private Anbieter von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen die Schweiz als Ort für administrative und finanzielle Prozesse und Transaktionen²⁶. Die IDAG hält es jedoch weder für notwendig noch für sinnvoll, solche Aktivitäten zu regeln, weil der Bezug der Akteure zur Schweiz rudimentär ist und eine wirksame Kontrolle zudem kaum möglich wäre.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt schätzt die IDAG das Risiko von einzelnen Zwischenfällen, die sich auf die Aussen- und Sicherheitspolitik oder die Neutralität unseres Landes schädlich auswirken könnten, als gering ein. Im Unterschied zu Australien,

²⁵ Für genauere Angaben zu Zielen und Inhalten der Initiative und zu den bisherigen Diskussionen vgl. www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humlaw/pse/psechi.html.

²⁶ Vgl. dazu das im Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 erwähnte Beispiel einer im Tessin niedergelassenen Firma, BBl 2006, 623 ff., 642 (Ziff. 3.3).

das trotz eines ebenfalls unbedeutenden Marktes für in Krisen- und Konfliktgebieten tätige Privatanbieter eine relativ strenge Regelung getroffen hat, um zu verhindern, dass das Land indirekt in fremde Streitigkeiten verwickelt oder mit schweren Verstössen gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht in Verbindung gebracht wird, liegt der letzte bewaffnete Konflikt, in den die Schweiz involviert war, beinahe 200 Jahre zurück. Mit Ausnahme der USA und Südafrika kennt heute kein bedeutender Anbieterstaat über die Kriegsmaterialgesetzgebung hinausgehende spezifische Regelungen für den Export von Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete. Dies gilt insbesondere auch für die Nachbarstaaten der Schweiz. Die IDAG erachtet es deshalb als sinnvoll, vorerst abzuwarten und gegebenenfalls später auf Entwicklungen des Marktes zu reagieren. Damit lässt sich auch vermeiden, dass ausländische private Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen eine Schweizer Registrierung als besondere Legitimation ihrer Tätigkeit verwenden, was aus Sicht der IDAG nicht erwünscht wäre.

Dazu kommt, dass eine wirksame nachgeordnete Kontrolle solcher Aktivitäten erhebliche personelle Ressourcen und finanzielle Mittel erfordern würde. Anders als bei Firmen, die mit Rüstungsgütern handeln, könnte die Kontrolle im Fall von Dienstleistungsanbietern nicht einfach bei bestimmten Gegenständen ansetzen. Mögliche Kriterien für die Registrierung einer Firma wie die Seriosität ihrer Ausrichtung und Führung (Reputation), stabile finanzielle Verhältnisse, die Aus- und Weiterbildung des Personals in technischer Hinsicht, bezüglich Einsatzdoktrin und Wahl der richtigen Interventionsmittel sowie mit Blick auf die Grundrechte, das humanitäre Völkerrecht und elementare Grundsätze schweizerischer Aussenpolitik wären schwierig zu kontrollieren, namentlich vor Ort in den Konflikt- und Krisengebieten. Mit Blick auf die gegenwärtig limitierte Tragweite der Problematik erscheint der dafür erforderliche Aufwand als unverhältnismässig.

3.3.3.2 Verzicht auf einen spezifischen Regelung des Söldnertums

Das DCAF hält ein Verbot von mit dem Söldnertum zusammenhängenden Aktivitäten, das sich an den entsprechenden Definitionen in internationalen Abkommen orientiert, für sinnvoll²⁷.

Der Bundesrat hat diese Frage bereits im Rahmen seines Berichts vom 2. Dezember 2005 über die privaten Sicherheits- und Militärfirmen geprüft²⁸. Er kam zum Schluss, dass internationale Konventionen, die spezifisch gegen das Söldnertum gerichtete Vorschriften enthalten, an Bedeutung verlieren, weil deren Definitionen zu restriktiv gefasst sind, was eine Anwendung auf das Personal privater Sicherheitsfirmen äusserst schwierig macht. Er stellte ausserdem fest, dass das internationale Strafrecht genügend Bestimmungen zur Bestrafung von Angestellten privater Sicherheitsfirmen enthält, die schwere Verstösse gegen die Menschenrechte oder das humanitäre Völkerrecht begehen²⁹. Der Bundesrat prüfte ausserdem, ob das schweizerische Strafrecht die Verfolgung von Delikten, die das Personal privater Sicherheitsfirmen ausserhalb des schweizerischen Staatsgebiets begeht, zulässt³⁰. Er kam

²⁷ Vgl. hievor Ziff. 2.4 Bst. d.

²⁸ Bericht des Bundesrats vom 2. Dezember 2005, BBl **2006**, S. 666-669.

²⁹ Bericht des Bundesrats vom 2. Dezember 2005, BBl **2006**, S. 673 f.

³⁰ Bericht des Bundesrats vom 2. Dezember 2005, BBl **2006**, S. 656-659 und S. 674.

zum Ergebnis, ein Ausbau der strafrechtlichen Verantwortlichkeit sei nicht erforderlich, weil das geltende Recht eine Reihe von Delikten erfasst, die auch private Sicherheitsfirmen betreffen können. Dazu kommt, dass das Strafgesetzbuch eine Zuständigkeit schweizerischer Gerichte für im Ausland begangene Delikte auch dann vorsieht, wenn ein genügend enger Bezug zur Schweiz besteht (Prinzip der stellvertretenden Strafrechtspflege).

Die IDAG prüfte die Anregung des DCAF, ein Verbot von mit dem Söldnertum zusammenhängenden Aktivitäten zu erlassen. Im Einklang mit den vom Bundesrat in seinem Bericht vom 2. Dezember 2005 genannten Gründen hält sie eine solche Massnahme nicht für erforderlich.

3.3.4 Regelungsoptionen

Obwohl sie sich unter den gegebenen Umständen für einen Regelungsverzicht ausspricht, setzte sich die IDAG auch mit den Vor- und Nachteilen sowie besonderen Aspekten einzelner Regelungsoptionen für Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Export von Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebieten auseinander. Eine Verfassungsgrundlage für eine Regelung besteht bereits heute (Ziff. 3.3.4.1). Eine nachträgliche Meldepflicht wäre nach Ansicht der IDAG keine wirkungsvolle Lösung (Ziff. 3.3.4.2). Besser wäre eine Regelung, die auf der doppelten Voraussetzung einer vorgängigen Registrierung des privaten Dienstleistungsanbieters und einer spezifischen Bewilligungspflicht für die einzelnen Mandate aufgebaut ist (Ziff. 3.3.4.3). Ein solches "doppeltes Kontrollsystem" wäre mit der Regelung des Kriegsmaterialgesetzes (KMG)³¹ vergleichbar, dessen Artikel 9 eine Grundbewilligung für die vom Geltungsbereich des Gesetzes erfassten Hersteller, Händler und Vermittler von Kriegsmaterial vorsieht, während Artikel 12 spezifische Tätigkeiten nennt, die einer Einzelbewilligung bedürfen.

3.3.4.1 Verfassungsgrundlage einer Bundesregelung

Die erforderliche Verfassungsgrundlage zum Erlass einer Bundesregelung für den Export privater Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete ist vorhanden. Primär zu nennen ist Artikel 95 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz einräumt, Vorschriften über die Ausübung privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeiten zu erlassen. Diese Bestimmung gestattet es dem Bund, die Wirtschaftsfreiheit mittels wirtschaftspolizeilicher Massnahmen einzuschränken. Solche Massnahmen werden im Sinne von Artikel 94 Absatz 1 BV als grundsatzkonform mit der von Artikel 27 BV garantierten Wirtschaftsfreiheit und damit als zulässige Schranke dieses Grundrechts angesehen, weil sie keine Wettbewerbsverzerrung bewirken³². Eine weitere verfassungsrechtliche Grundlage ist die in Artikel 54 Absatz 1 BV festgelegte umfassende Kompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten. Diese ermöglicht dem Bund unter Anderem den Erlass innerstaatlicher Rechtset-

³¹ SR 514.51.

³² Reto Jacobs, St.Galler Kommentar, zu Art. 95 BV, Rz. 12; Klaus A. Vallender, *ibid.*, zu Art. 94 BV, Rz. 5.

zungsakte, wenn sie in einem Zusammenhang mit dem "Auswärtigen" stehen³³. Bei einer Regelung privater Sicherheitsdienstleistungen, die für Krisen- und Konfliktgebiete bestimmt sind, ist der aussenpolitische Bezug zentral.

3.3.4.2 Nachträgliche Meldepflicht

Eine Regelungsoption ist die Einführung einer nachträglichen Meldepflicht für bestimmte Tätigkeiten privater Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen, die unmittelbar in Krisen- oder Konfliktgebieten erbracht werden oder die sich, wie beispielsweise die Rekrutierung oder Ausbildung von Personal, das in solchen Gebieten zum Einsatz kommen soll, mittelbar dort auswirken. Auf der innerstaatlichen Ebene kennt etwa der Kanton Bern eine generelle nachträgliche Meldepflicht³⁴. Diese besteht nur nach erfolgter Planung (z.B. aufgrund eines Auftrags) bzw. nach der Durchführung einer Massnahme.

Eine nachträgliche Meldepflicht hätte den Vorteil, dass sie wenig interventionistisch wäre, weil der beauftragte Anbieter selber den Anstoss geben würde und sensible Informationen über Art, Einsatzort und allenfalls auch Kunden nicht im Vorfeld preisgegeben werden müssten. Ausserdem könnten Probleme mit der Meldung kurzfristig abgeschlossener Mandate, wie sie beispielsweise beim Personenschutz oder Werttransportschutz regelmässig vorkommen, weitgehend vermieden werden.

Für die IDAG ist eine nachträgliche Meldepflicht indes keine gute Lösung, weil sich die Zielsetzungen einer gesetzlichen Regelung auf diese Weise nicht erreichen lassen. Eine Regelung macht nur Sinn, wenn sich damit Aktivitäten privater Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen, welche negative Folgen nicht nur in den Operationsgebieten im Ausland, sondern auch für die schweizerische Aussen-, Sicherheits- und Neutralitätspolitik haben können, effizient kontrollieren und allenfalls unterbinden lassen. Die einzelnen Mandate, Kunden, Operationsgebiete, Tätigkeiten und Einsatzbedingungen, aber auch die Grösse und Qualität der privaten Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen für Krisen- und Konfliktgebiete unterscheiden sich indes so stark voneinander, dass kaum ein Fall dem anderen gleicht. Ein ausschliesslich auf nachträgliche Meldungen gestützter Aufbau einer präventiv wirksamen Kontrolle wäre deshalb nicht erfolgsversprechend.

3.3.4.3 Vorgängige Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht

3.3.4.3.1 Rechtsgrundlage

Eine Regelung, die eine vorgängige Registrierung privater Sicherheitsfirmen und/oder eine vorgängige Bewilligung für bestimmte Aktivitäten solcher Firmen

³³ In diesem Sinne Bernhard Ehrenzeller, St.Galler Kommentar, zu Art. 54 BV, Rz. 14 mit Hinweis auf das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG, SR 291).

³⁴ "Privatdetektive und Private, die gewerbsmässig Personen schützen oder Grundstücke, Gebäude, gefährliche Güter und Werttransporte bewachen" werden verpflichtet, "der Polizei Auskunft über getroffene und geplante Massnahmen zu erteilen und alle besonderen Vorkommnisse zu melden" Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a des Polizeigesetzes (PolG) vom 8. Juni 1997 (BSG 551.1).

einführen soll, wäre in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen, da sie die verfassungsrechtlich garantierte Wirtschaftsfreiheit einschränken würde (Art. 164 Abs. 1 Bst. b BV). Sie müsste durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Art. 36 Abs. 2 BV). Schützenswerte öffentliche Interessen könnten in der Vermeidung aussen- oder neutralitätspolitischer Komplikationen liegen (vgl. Ziff. 3.3.2). Eine Einschränkung muss verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV), was anhand der konkreten Regelung zu beurteilen wäre. Eine Registrierungs- und/oder Bewilligungspflicht könnte aber grundsätzlich verhältnismässig ausgestaltet werden, wie das Kriegsmaterialgesetz (KMG)³⁵ und das Güterkontrollgesetz³⁶ in ihren jeweiligen Geltungsbereichen zeigen.

3.3.4.3.2 Kriterien einer Regelung

Eine präventiv wirksame Kontrolle von in Krisen- und Konfliktgebieten aktiven privaten Erbringern von Sicherheitsdienstleistungen könnte auf unterschiedliche Weise ausgestaltet werden. Denkbar sind Kriterien, die sich teils kombinieren lassen, teils als Alternativen gegenseitig ausschliessen:

1. Einfaches oder mehrfaches Kontrollsystem

Ein einfaches Kontrollsystem macht die Zulassung bestimmter Aktivitäten von nur einer Kontrollstufe abhängig. Eine solche kann beispielsweise in einer vorgängigen Registrierungspflicht für private Sicherheitsfirmen mit Bezug zur Schweiz bestehen, die für Krisen- und Konfliktgebiete bestimmte Dienstleistungen anbieten möchten. In diesem Fall würde die Seriosität der Firma insgesamt kontrolliert, nicht aber ihre einzelnen Mandate. Umgekehrt könnten ausschliesslich diese zum Gegenstand eines spezifischen Bewilligungsverfahrens gemacht werden.

In einem mehrfachen Kontrollsystem werden beide Stufen miteinander kombiniert. Eine solche Regelung kennt beispielsweise das Kriegsmaterialgesetz, welches für natürliche oder juristische Personen, die Kriegsmaterial herstellen, gewerbmässig damit handeln oder es an Empfänger im Ausland vermitteln, eine Grundbewilligung vorschreibt (Art. 9) und darüber hinaus für jedes Geschäft dieser Art (Ein-, Aus- und Durchfuhr, Handel, Vermittlung) eine Einzelbewilligung verlangt.

2. Eigenständige Umschreibung der zu regelnden Aktivitäten oder Koppelung an bestimmte bewilligungspflichtige Güter

Der Gesetzgeber kann die zu regelnden Aktivitäten im Sicherheitsbereich generell-abstrakt umschreiben. Es wäre aber auch möglich, eine Bewilligungspflicht für Dienstleistungen vorzusehen, die im Zusammenhang mit Gütern, die unter das Kriegsmaterialgesetz oder das Güterkontrollgesetz fallen, erbracht werden. Die zu regulierenden Dienstleistungen würden an bestimmte, der Exportkontrolle unterworfenen Güter gebunden. Ein solches an bewilligungspflichtige Güter gekoppeltes Exportkontrollsystem für Dienst-

³⁵ SR 514.51.

³⁶ Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz [GKG]), SR 946.202.

leistungen kennen die Vereinigten Staaten³⁷. Die relevanten militärischen Güter werden in der sogenannten "US Munitions List" erfasst. Die Vorteile einer Anbindung der Dienstleistungen an den Export sicherheitsrelevanter Güter liegen in der relativ klaren Abgrenzung des Geltungsbereichs der Regelung. Nachteilig ist dagegen, dass reine Planungs- oder Logistikaktivitäten, aber zum Beispiel auch die militärische Ausbildung von Personal, die ja nicht zwangsläufig im Einsatzgebiet erfolgen muss, auf diese Weise nicht erfasst werden³⁸.

3. Zielorientierte Kriterien: Übereinstimmung mit den grundlegenden Prinzipien der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik

Die Regelung privater Sicherheitsdienstleistungen, die für Krisen- und Konfliktgebiete bestimmt sind, kann eine Übereinstimmung mit grundlegenden Prinzipien der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik vorsehen. Das Erfordernis kann bei der Erteilung einer Grundbewilligung für Firmen oder einzelner Bewilligungen für spezifische Mandate verlangt werden. Einen entsprechenden Vorbehalt kennt die schweizerische Kriegsmaterialgesetzgebung. So bestimmt Artikel 22 KMG³⁹ für die vom Gesetz erfassten Geschäfte, dass eine Bewilligung nur erteilt wird, "wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht." In Artikel 5, Buchstaben a-e der Kriegsmaterialverordnung⁴⁰ werden diese Voraussetzungen präzisiert, indem die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der Stabilität, die innere Situation eines Landes, die Respektierung der Menschenrechte und der Verzicht auf Kindersoldaten durch den Zielstaat, aber auch die Bestrebungen der Schweiz bei der Entwicklungszusammenarbeit, die Einstellung des Zielstaates gegenüber dem Völkerrecht und die Haltung von Staaten, die mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligt sind, genannt werden. Für solche Bewilligungskriterien spricht, dass das Hauptziel einer Regelung die Abwendung aussen- und sicherheitspolitischer Risiken bzw. Schadens von der Schweiz ist. Im Verbund mit Qualitätsstandards für die privaten Leistungserbringer, mit bestimmten Voraussetzungen bei den einzelnen Aufträgen und mit geographischen Kriterien sind solche politischen Kriterien durchaus sinnvolle Einschränkungen, die es den Behörden erlauben, in heiklen Situationen mit einer gewissen Flexibili-

³⁷ Die Ausführungsvorschriften zum *Arms Control Export Act*, der unserem Kriegsmaterialgesetz entspricht, sehen vor, dass "die Unterstützung und das Training von fremden Staatsangehörigen beim Entwurf, bei der Entwicklung, bei der Konstruktion und der Herstellung, bei der Produktion und Montage, beim Testen, bei der Reparatur und beim Unterhalt, bei der Änderung und Bedienung, bei der Ausserbetriebnahme und Zerstörung, bei der Weiterverarbeitung oder beim Einsatz militärischer Güter ebenso wie die Lieferung technischer Daten darüber" unter die Exportkontrollgesetzgebung fallen, vgl. International Traffic in Arms Regulations (ITAR), <http://fas.org/spp/starwars/offdocs/itar/p120.htm>.

³⁸ Die amerikanische Regelung ist denn auch nur eine flankierende Massnahme zur Kriegsmaterialgesetzgebung, die verhindern soll, dass Akteure, die unter Exportrestriktionen fallen, das Know-how erlangen, um hochwertige Waffensysteme selber herstellen oder einsetzen zu können. Nicht erfasst werden dagegen Militär- und Sicherheitsdienstleistungen, die private Firmen im Ausland erbringen, wenn sie ihre Ausrüstung ausschliesslich vor Ort beschaffen und keine militärischen Güter in den USA herstellen oder von dort exportieren. SR 514.51.

⁴⁰ Verordnung über das Kriegsmaterial vom 25. Februar 1998 (Kriegsmaterialverordnung [KMV]), SR 514.511.

tät zu reagieren. Deshalb ist darauf zu achten, dass diese Kriterien nicht zu starr gefasst werden, weil sie sonst unter Umständen toter Buchstabe bleiben oder nur durch vollständige Unterbindung eines Dienstleistungsexports erfüllt werden können⁴¹.

4. Geographische Kriterien: Negative bzw. positive Länderlisten

Zentral im Falle einer Exportregelung für Sicherheitsdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete sind geographische Kriterien. Es gilt zu differenzieren zwischen Ländern mit wenigstens rudimentär funktionierenden staatlichen Institutionen und Abläufen und solchen, die sich in einem Zustand schwerer innerer Zerrüttung befinden oder gar von Auflösung bedroht sind, wobei vor allem an Kriegs- oder Bürgerkriegssituationen zu denken ist.

Denkbar ist eine negative Länderliste, welche Staaten bezeichnet, die als Krisen- und Konfliktgebiete gelten und deshalb unter die Regelung fallen. Ein solches System kennt Südafrika nicht nur für den Export von Kriegsmaterial, sondern auch für sonstige Formen der Unterstützung im Militär- und Sicherheitsbereich, insbesondere auch den Eintritt südafrikanischer Staatsangehöriger oder permanent Niedergelassener in ausländische Streitkräfte. Die Nationale Kommission zur Kontrolle Konventioneller Waffensysteme (*National Conventional Arms Control Committee [NCACC]*) informiert die südafrikanische Regierung über ausgebrochene oder unmittelbar bevorstehende bewaffnete Konflikte oder andere Umstände, die eine Regulierung zweckmässig erscheinen lassen. Darauf unterstellt der Staatspräsident die betreffenden Staaten der Exportregelung.

Den umgekehrten Weg geht die schweizerische Kriegsmaterialverordnung⁴², die in ihrem Anhang 2 zahlreiche europäische Länder sowie die USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland aufzählt, für welche beim Vorliegen einer Grundbewilligung keine Einzelbewilligung mehr für den Handel und die Vermittlung von Kriegsmaterial oder die Übertragung von Immaterialgütern und Know-how daran an Empfänger im Ausland eingeholt werden muss. Eine solche positive Länderliste, die den erleichterten Export als Ausnahme definiert, hat den Vorteil, Zweifelsfälle einer strengen Kontrolle zu unterwerfen. Andererseits resultiert ein zusätzlicher administrativer Kontrollaufwand für die Behörden und für die Geschäftspartner eine Flexibilitätseinbusse im wirtschaftlichen Verkehr, wenn der Bundesrat alle unproblematischen Fälle auf der Verordnungsebene festlegen muss.

5. Bezug zur Schweiz

Eine Regelung privater Sicherheitsdienstleistungen, die für Krisen- und Konfliktgebiete bestimmt sind, setzt einen Bezug zur Schweiz voraus. Denkbar sind unterschiedliche Anknüpfungskriterien wie beispielsweise die Nationalität der Eigentümer oder des Personals einer Anbieterfirma, die Herkunft der finanziellen Mittel, der juristische Sitz, die Geschäftszentrale oder der Übungsort bestimmter Aktivitäten. Nicht alle diese Kriterien

⁴¹ Dieses Problem stellt sich in der amerikanischen Gesetzgebung, die Waffenlieferungen an afrikanische Staaten südlich der Sahara nur zulässt, wenn die US-Regierung damit die Entwicklung kostenintensiver Militärprogramme in den betreffenden Ländern eindämmen kann. Ob dies der Fall sein wird, lässt sich vorab kaum sagen, womit die Regelung in der Praxis keine Bedeutung hat.

⁴² SR 514.511.

sind indes auch praktikabel. Zum einen muss der Bezug zur Schweiz klar ausgewiesen und einfach feststellbar sein. Zum anderen sollte die Art des Bezugs der Zielsetzung der Regelung Rechnung tragen, welche aussen- und sicherheitspolitischen Schaden für die Schweiz abwenden und sicher stellen soll, dass von der Schweiz aus gehende private Aktivitäten im Sicherheitsbereich nicht mit dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten in Konflikt geraten.

Nicht sinnvoll ist damit eine Anknüpfung an das Schweizer Bürgerrecht der Eigentümer oder des Personals einer Firma, da sie dem Schutzgedanken der Regelung nicht entsprechen würde und es zudem kaum möglich wäre, im Ausland befindliche Schweizer, die für dortige Sicherheitsfirmen arbeiten oder diese wirtschaftlich beherrschen, zu erfassen oder zu kontrollieren. Plausibel ist dagegen eine Anknüpfung an den juristischen Sitz der Firma, weil dieser leicht feststellbar ist und verlangt werden muss, dass eine nach Schweizer Recht organisierte Firma nicht grundlegende aussen- und sicherheitspolitische Prinzipien unseres Landes unterläuft. Ein praktikables Anknüpfungskriterium ist, wenn der Firmensitz im Ausland liegt, der Ort der hauptsächlichen Geschäftstätigkeit. Ausserdem könnte es auch genügen, dass eine bestimmte problematische Tätigkeit in der Schweiz ausgeübt wird, wie das beispielsweise bei der Ausbildung von Sicherheitspersonal an der Waffe der Fall ist.

3.3.5 Eckpunkte einer möglichen Regelung

Für den Fall, dass der Bundesrat eine rechtliche Regelung privater Militär- und Sicherheitsdienstleistungen für Krisen- und Konfliktgebiete befürwortet, zeigt die IDAG nachstehend einige Eckpunkte auf, die sie als wesentlich erachtet.

Am vorteilhaftesten wäre aus Sicht der IDAG eine an das Kriegsmaterialgesetz angelehnte vorgängige Kontrolle, die auf der doppelten Voraussetzung einer Registrierungspflicht für die Anbieter und einer Bewilligungspflicht im Einzelfall (einzelne Mandate) basiert. Erforderlich wäre dafür ein Gesetz im formellen Sinn.

Anbieter (Firmen oder Einzelpersonen), die für Krisen- oder Konfliktgebiete bestimmte Militär- oder Sicherheitsdienstleistungen erbringen möchten, müssten bei der zuständigen Bundesbehörde vorgängig eine Registrierung beantragen. Nach Ansicht der IDAG sollten für eine Zulassung vor allem drei Kriterien im Vordergrund stehen:

1. Die Aktivitäten der Anbieter stehen nicht im Widerspruch zu den fundamentalen Prinzipien schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik.
2. Die Anbieter bieten Gewähr für eine sorgfältige Auswahl und Ausbildung ihres Personals. Sie treffen in zumutbarem Umfang Abklärungen und verzichten auf Personen, die nachweislich schwere Delikte begangen haben. Sie sorgen selber oder durch Dritte für eine der vorgesehenen Tätigkeit entsprechende Ausbildung ihres Personals. Neben operationellem und technischem Wissen (z.B. Grenzen der Zwanganwendung, Waffenbeherrschung) sind auch Grundkenntnisse des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zu vermitteln und regelmässig zu überprüfen.

3. Die finanzielle Situation der Anbieter ist stabil. Dies ist aus verschiedenen Gründen wichtig: Zum einen lassen sich so Korruptionsrisiken bei einer Firma und ihrem Personal reduzieren. Zum anderen muss eine Firma eine qualitativ gute Ausbildung und eine adäquate Ausrüstung finanzieren können. Und schliesslich sollte sie nach Möglichkeit auch in der Lage sein, ihre Verantwortung in finanzieller Hinsicht wahrzunehmen, falls sie mit berechtigten Schadenersatz- oder Genugtuungsansprüchen konfrontiert werden sollte.

Die einzelnen Mandate müssten ebenfalls bewilligungspflichtig sein. Neben der Verträglichkeit mit den fundamentalen Prinzipien schweizerischer Aussen- und Sicherheitspolitik müsste der Auftrag klar definiert werden. Auch müsste der Anbieter sicher stellen, dass qualifiziertes, den mandatspezifischen Anforderungen entsprechendes Personal zum Einsatz kommt. Dies gilt insbesondere für Aufträge, die Zwangsanwendungen einschliessen oder die bewaffnet durchzuführen sind.

Nach Ansicht der IDAG müsste ausserdem ein absolutes Verbot der Teilnahme privater Anbieter an Kampfhandlungen oder der gezielten Vorbereitung darauf in Betracht gezogen werden. Solche Aktivitäten sind mit Blick auf die fundamentalen Prinzipien der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik von vornherein problematisch, weshalb der Staat dafür keine Bewilligung erteilen soll. Die IDAG ist sich allerdings bewusst, dass die Abgrenzung schwierig ist. So lässt sich beispielsweise nicht zwischen militärischen Dienstleistungen und Sicherheitsdienstleistungen im engeren Sinne unterscheiden, weil der Schutz von Personen, Einrichtungen oder Werttransporten unter Umständen eine mit Militäroperationen vergleichbare komplexe Logistik oder Bewaffnung erfordern und in bewaffnete Auseinandersetzungen münden kann. Aktivitäten wie Kampfhandlungen, die ein unmittelbares Eingreifen in einen Konflikt bezwecken, sind jedoch von Schutzmassnahmen in einer Situation mit einem Eskalationsrisiko zu unterscheiden⁴³. Im Interesse der Überprüfbarkeit wird man unter Kampfhandlungen nur ein unmittelbares Eingreifen in Militäroperationen fremder Streitkräfte, bewaffneter Rebellen oder privater Verbände, die im Dienste fremder Streitkräfte oder bewaffneter Rebellen stehen, taxieren. Ein Verbot müsste sinnvollerweise auch gezielte Vorbereitungshandlungen wie die Ausbildung von Kampfeinheiten, die auch in der Schweiz erfolgen kann, umfassen. Nicht unter das Verbot fielen indirekte Unterstützungshandlungen wie beispielsweise Logistik, Wartung und Reparatur von Ausrüstungsgegenständen oder der Schutz von Zivilisten, auch wenn sie im Dienst einer am Konflikt beteiligten Macht stehen.

⁴³ Ein solches Verbot stünde auch im Einklang mit dem Grundgedanken von Artikel 92 des Militärstrafgesetzes (MStG) vom 13. Juni 1927 (SR 321.0). Diese Bestimmung (Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden oder fremde Truppen) bedroht jede Person mit Strafe, die "vom neutralen Gebiet der Schweiz aus Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden unternimmt oder unterstützt". Anders als früher spielen Private eine zunehmend wichtige Rolle namentlich bei bewaffneten Auseinandersetzungen in Staaten mit kaum mehr funktionierender oder ganz zusammen gebrochener Ordnung. Von Aktualität in diesem Zusammenhang ist auch Artikel 94 MStG (Schwächung der Wehrkraft), der Schweizer Bürgerinnen und Bürgern verbietet, ohne die Erlaubnis des Bundesrates in fremde Militärdienste einzutreten (Abs. 1) und zudem untersagt, Personen dafür anzuwerben oder einer Anwerbung Vorschub zu leisten (Abs. 3). Gegenwärtig untersucht das Militärgericht 6 mit Sitz in St.Gallen, ob ein mehrere Monate dauernder Dienst eines Schweizer im Irak für die private amerikanische Militär- und Sicherheitsfirma "Blackwater" ein Verstoss gegen Artikel 94 MStG darstellt, vgl. www.tagesanzeiger.ch/dyn/news/schweiz/810166.html.

Was den Regelungsgegenstand betrifft, so empfiehlt es sich nach Ansicht der IDAG eher, bestimmte bewilligungspflichtige Aktivitäten zu definieren als einen Bezug zum Export von Kriegsmaterial herzustellen, wie dies die USA tun⁴⁴. Zum einen hat der Kriegsmaterialexport in der Schweiz bei weitem nicht dieselbe Bedeutung wie in den Vereinigten Staaten, wo es primär darum geht, fortgeschrittene Waffensysteme nicht in falsche Hände geraten zu lassen. Ohne einen Bezug zum KMG könnten aber auch heikle Aktivitäten erfasst werden, die nicht mit dem Export von Kriegsmaterial zusammenhängen. Dies trifft etwa auf Planungen von Militär- und Schutzdispositiven, die Leitung und Koordination von Einsätzen, die Rekrutierung von Personal und dessen Ausbildung, namentlich auch an Waffen, zu. Der Bewilligungspflicht unterstellt werden müssten ausserdem die klassischen Dienstleistungen im Sicherheitsbereich wie der Schutz von Personen, Einrichtungen und Werttransporten. Dagegen hält es die IDAG nicht für sinnvoll, auch finanzielle und administrative Aktivitäten sowie die Aquirierung oder Vermittlung von Kunden in eine Regelung einzubeziehen. Solche Vorgänge lassen sich von aussen kaum nachverfolgen und kontrollieren.

Was den räumlichen Geltungsbereich einer Regelung betrifft, müsste nach Ansicht der IDAG ein genügend starker Bezug der Dienstleistungsanbieter zur Schweiz vorliegen. Ein solcher wäre für die IDAG namentlich in drei Fällen gegeben:

1. wenn eine Firma ihren rechtlichen Sitz in der Schweiz hat;
2. wenn ein Anbieter Dienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebieten, die der Bewilligungspflicht unterstellt sind, von der Schweiz aus organisiert;
3. wenn ein Anbieter bestimmte Aktivitäten in der Schweiz durchführt, die sich später in Krisen- und Konfliktgebieten auswirken sollen. Hierunter fällt beispielsweise die Rekrutierung von Personal, das in Krisen- und Konfliktgebieten eingesetzt werden soll oder die Durchführung von Waffentrainings in ehemaligen Anlagen der Armee.

Bei der Definition der Krisen- und Konfliktgebiete würde die IDAG eine negative Länderliste bevorzugen, die vom Bundesrat auf Verordnungsebene festzulegen wäre. Dies wäre eine Umkehr gegenüber dem Kriegsmaterialgesetz, das für die Vermittlung und den Handel an Empfänger im Ausland eine Einzelbewilligung verlangt⁴⁵, den Bundesrat aber ermächtigt, für bestimmte Länder Ausnahmen vorzusehen⁴⁶, was er im Anhang 2 zur Kriegsmaterialverordnung (KMV) denn auch getan hat⁴⁷. Die IDAG ist der Ansicht, dass Sicherheitsdienstleistungen nicht dasselbe Risikopotential in sich bergen wie Kriegsmaterial, das in bewaffneten Auseinandersetzungen zum Einsatz kommt. In vielen Fällen sind Staaten, Hilfsorganisationen oder Unternehmen auf private Sicherheitsdienstleister angewiesen, um in Krisen- und Konfliktgebieten überhaupt präsent sein zu können. Der Nachteil, einzelne

⁴⁴ Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 3.3.4.3.2, Ziff. 2.

⁴⁵ Art. 15 KMG (Vermittlungsbewilligung) bzw. Art. 16a KMG (Handelsbewilligung).

⁴⁶ Art. 15 Abs. 2 und Art. 16a Abs. 2 KMG.

⁴⁷ Vgl. Art. 6 Absatz 2 KMV sowie der Anhang 2 zur KMV, der bei 25 demokratisch organisierten Staaten (aus der EU, zusätzlich Argentinien, Australien, Japan, Irland, Kanada, Neuseeland, USA) vom Erfordernis der Einholung einer Einzelbewilligung entbindet.

Länder, für die es eine Exportbewilligung braucht, benennen zu müssen, ist dafür in Kauf zu nehmen⁴⁸.

4 **Schlussfolgerungen**

Das Bundesamt für Justiz ist wie die IDAG der Auffassung, dass gegenwärtig auf eine Regelung des Exportes von Sicherheits- und Militärdienstleistungen in Krisen- und Konfliktgebiete verzichtet werden sollte. Ausschlaggebend für das BJ sind die momentan geringe Bedeutung des Schweizer Marktes sowie der Umstand, dass nur wenige Länder überhaupt eine entsprechende Regelung kennen, wobei wichtige Exportstaaten und die Nachbarländer der Schweiz fehlen. Unter diesen Umständen erachtet es das BJ als sinnvoll, vorerst die weitere Entwicklung des Marktes und nationaler sowie internationaler Standards zu beobachten.

R:\SVR\RSFM\2 Projekte\Sicherheitsfirmen\AG Registrierungsspflicht\Mitberichtsverfahren\Bericht Bundesrat 17.03.2008-d.doc

⁴⁸ In Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung über Waffen, Waffenzubehör und Munition vom 21.09.1998 (Waffenverordnung, SR **514.541**) schuf der Bundesrat eine negative Länderliste, in welcher er Angehörigen aus acht bezeichneten Staaten den Erwerb und das Tragen von Waffen untersagt.