



Bern, 10. Mai 2012

Zusammenfassung der Ergebnisse der Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen

1. Teilnehmer am Vernehmlassungsverfahren

Am 12. Oktober 2011 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (Gesetzesentwurf). Die Vernehmlassung dauerte bis zum 31. Januar 2012.

Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft sowie die weiteren interessierten Organisationen und Verbände. Von den 57 eingeladenen Behörden und Organisationen haben folgende 40 eine Stellungnahme abgegeben:

- die 26 Kantone;
- sechs Parteien: die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP), FDP.Die Liberalen (FDP), die Sozialdemokratische Partei (SP), die Schweizerische Volkspartei (SVP), die Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP) und die Grüne Partei der Schweiz (Grüne);
- ein gesamtschweizerischer Dachverband der Gemeinden, Städte und Berggebiete: der Schweizerische Städteverband;
- vier gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft: der Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV), das Centre patronal suisse (Centre patronal) und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB);
- drei weitere Interessierte: das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU).

Folgende 13 Teilnehmer nahmen auf eigene Initiative an der Vernehmlassung teil:

- zwei im Sicherheitsbereich tätige Verbände: der Verband Schweizerischer Errichter von Sicherheitsanlagen (SES) und die British Association of Private Securities Companies (BAPSC);
- neun Organisationen und Verbände: das Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), Humanrights.ch, das Institut participatif pour le progrès de la paix (APRED), das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte (UNO), die Schweizerische Gesellschaft für Völkerstrafrecht (TRIAL), die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission (ICJ-CH), der Schweizerische Friedensrat (SFR), Amnesty International und die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA);
- zwei private Unternehmen.

Auf eine Stellungnahme ausdrücklich verzichtet haben der Schweizer Städteverband und der Kanton Schwyz.

Somit waren 51 Stellungnahmen auszuwerten.

2. Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

Der Zweck des Gesetzesentwurfs besteht in der Bewahrung bestimmter Interessen der Schweiz, z. B. der Sicherheit, der Neutralität, der Aussenpolitik und der Einhaltung des Völkerrechts. Zu diesem Zweck sollen private Sicherheitsdienstleistungen, die von der Schweiz aus im Ausland erbracht werden, mittels eines Verfahrens der vorgängigen Meldung kontrolliert werden. Bestimmte Tätigkeiten sollen ex lege verboten werden. In anderen Fällen kann die zuständige Behörde ein Verbot verhängen. Mit dem Gesetzesentwurf wird ausserdem der Einsatz privater Sicherheitsunternehmen durch den Bund zur Wahrnehmung von Schutzaufgaben im Ausland geregelt.

3. Auswertung mit Blick auf Grundsatzfragen

3.1 Generelle Einschätzung des Gesetzgebungsbedarfs

Folgende 44 Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen den Gesetzgebungsbedarf im Bereich der im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen:

- 25 Kantone;
- die KKJPD;
- fünf Parteien (SVP, SP, FDP, CVP, EVP);
- zwei gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (Centre patronal, SGV);
- ein Branchenverband im Bereich der privaten Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen (BAPSC);
- sieben Organisationen und Verbände (Amnesty International, IKRK, Humanrights.ch, APRED, TRIAL, ICJ-CH, SFR);
- zwei privaten Unternehmen.

Drei weitere Teilnehmer (VSSU, economiesuisse, SES) geben an, dass sie nichts gegen die Absicht, in diesem Bereich ein Gesetz zu schaffen, einzuwenden haben.

3.2 Gesamtbeurteilung des Entwurfs

3.2.1 Allgemeine Zustimmung zum Entwurf

Folgende 22 Teilnehmer stimmen dem Gesetzesentwurf generell zu:

- AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, ZG, KKJPD;
- CVP, EVP;
- SGB;
- BAPSC.

3.2.2 Vorbehalte gegenüber dem Entwurf

20 Teilnehmer äussern gewisse Vorbehalte:

- Fünf Kantone (FR, JU, NE, VD, VS) heissen den Entwurf gut, würden aber ein Bewilligungssystem wie jenes gemäss dem Konkordat vom 18. Oktober 1996 über die Sicherheitsunternehmen bevorzugen. Sechs Kantone (VD, FR, GE, NE, JU, VS) wünschen, dass kantonales Recht vorbehalten bleibt. Ein Kanton (GR) erachtet die Delegation von Sicherheitsaufgaben durch den Bund an private Unternehmen als problematisch. Ein anderer Kanton (GL) ist der Ansicht, dass der Gesetzesentwurf etwas kompliziert ist. Der

Kanton ZH begrüsst die Absicht, eine Regelung einzuführen, stellt jedoch die Frage, ob es dafür ein neues Gesetz braucht.

- Für die FDP geht der Gesetzesentwurf zu weit und ist zu bürokratisch; gemäss SVP sollte der Entwurf ausschliesslich auf einem System von Verboten aufbauen; die SP verlangt die Einführung eines Bundesgesetzes über die in der Schweiz und im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen sowie eines Bewilligungssystems.
- Der Verband economiesuisse tritt dafür ein, den Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs einzuschränken und denselben Geltungsbereich wie in der Kriegsmaterialgesetzgebung vorzusehen.
- Zwei im Sicherheitsbereich tätige Verbände (SES, VSSU) möchten den Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs namentlich in Bezug auf den Begriff der «privaten Sicherheitsdienstleistung» einschränken.
- Das IKRK ist der Meinung, dass die gesetzlichen Verbote insbesondere in Bezug auf die Begriffe «unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten» sowie «schwere Menschenrechtsverletzungen» zu präzisieren sind; Humanrights.ch verlangt die Umsetzung der Grundsätze des Montreux-Dokuments im Gesetzesentwurf; gemäss SFR sollten ein Bundesgesetz über die in der Schweiz und im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen sowie ein Bewilligungssystem eingeführt werden.
- Zwei Unternehmen würden den Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs einschränken, besonders den persönlichen Geltungsbereich. Sie lehnen das Konzept des Entwurfs, Aktivitäten herkömmlicher Brandschutz- und Sicherheitsanbieter sowie reine finanzielle Beteiligungen an einem im Ausland tätigen privaten Sicherheitsunternehmen gesetzlich zu erfassen, ab.

3.2.3 Ablehnung des Entwurfs

Fünf Vernehmlassungsteilnehmer lehnen den Entwurf ab:

- Die Grünen betrachten den Gesetzesentwurf als ungeeignet und wirkungslos. Sie fordern eine komplette Überarbeitung des Entwurfs. Die Vorschläge des Montreux-Dokuments sollen als Mindestanforderungen übernommen werden.
- Ein gesamtschweizerischer Dachverband der Wirtschaft (SGV) hält den Gesetzesentwurf für unausgereift, anti-marktwirtschaftlich und bürokratisch. Der Gesetzesentwurf sollte sich auf die Regelung des Söldnerwesens beschränken.
- Ein Branchenverband im Bereich der privaten Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen (VSSU) lehnt den Entwurf ab, da die vorhandenen Bundeskompetenzen in gewissen Regelungsbereichen zweifelhaft seien und der Entwurf zu viele Unklarheiten aufweise.
- Zwei weitere Verbände (GSoA, CETIM) lehnen den Entwurf ab, da er Gesellschaften wie AEGIS nicht eindämmen könne und es besser wäre, alle neuen Niederlassungen von privaten Sicherheitsunternehmen zu verbieten.

4. Weitere Bemerkungen

Im Entwurf sollte auch die Problematik der Sicherheitsunternehmen im Luftverkehr untersucht werden (SFR). Zum Schutz des Finanzplatzes Schweiz sollte auch die Finanzierung gesetzlich verbotener Tätigkeiten geregelt werden (Amnesty International, SGB).

Die Päpstliche Schweizergarde sollte ausdrücklich vom Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs ausgenommen werden (SVP).

Gemäss NW und der CVP wird sich in der Praxis erweisen, ob das Kontrollsystem genügend Wirkung zeigt oder ob strengere Regeln erforderlich sind.

Geregelt werden sollten auch die Rechte der Opfer und es sollte ein schweizerisches Gericht für die Strafverfolgung von Delikten, die vom Personal eines privaten Sicherheitsunternehmens im Ausland begangen wurden, zuständig erklärt werden (Grüne, Amnesty International).

Die FDP wünscht, dass der Bund im Gesetzesentwurf verpflichtet wird, dem Parlament jährlich über die von den Bundesbehörden im Ausland eingesetzten privaten Sicherheitsunternehmen Bericht zu erstatten. Er soll auch regelmässig einen Bericht über die privaten Sicherheitsunternehmen veröffentlichen müssen, die von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen (Grüne, SP, GSoA, SFR).

Die Schweiz sollte die Massnahmen ergreifen, die für den Beitritt zur UNO-Konvention vom 4. Dezember 1989 gegen die Rekrutierung, Nutzung, Finanzierung und Ausbildung von Söldnern nötig sind (SP, SFR). Sie sollte sich ausserdem dafür einsetzen, dass die Vorlage der Vereinten Nationen verabschiedet wird, in der die Pflichten der Staaten in Bezug auf die Tätigkeiten der privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen geregelt werden.

5. Auswertung mit Blick auf die einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Zustimmung:

Sechs Vernehmlassungsteilnehmer heissen den Zweck des Gesetzes ausdrücklich gut (AR, BE, GR, ZG, SP, SGB).

Vorbehalte:

Ein privates Unternehmen äussert sich sehr skeptisch zur Verbindung der Niederlassung von Holding-Gesellschaften mit Fragen der Neutralitätspolitik, da rein administrative Tätigkeiten von Holding-Gesellschaften die Neutralität nicht tangieren. Gemäss einem anderen Vernehmlassungsteilnehmer (SGV) gilt die Neutralität für die Staaten, aber nicht für die in der Schweiz domizilierten Unternehmen.

Art. 2 Geltungsbereich

Vorbehalte:

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer wünschen eine Präzisierung des personellen und territorialen Geltungsbereichs (IKRK, APRED).

Sieben Kantone (VD, FR, GE, AG, NE, JU, VS) möchten, dass der Ausland-Bezug der Sicherheitsunternehmen bzw. der Holding-Gesellschaft sowie der mit Sicherheitsdienstleistungen zusammenhängenden Dienstleistungen stärker hervorgehoben wird.

Ein Kanton (ZH) möchte den Ausland-Bezug der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten im Gesetz hervorheben.

Drei Vernehmlassungsteilnehmer (economiesuisse, Centre patronal, VSSU) wünschen eine Präzisierung des Ausland-Bezugs der Sicherheitsdienstleistungen bzw. Einschränkung auf Krisen- und Konfliktgebiete.

Eine Partei (FDP) möchte den Geltungsbereich nicht auf in der Schweiz erbrachte Sicherheitsdienstleistungen erstrecken.

Ein privates Unternehmen ist der Ansicht, das Erbringen privater Sicherheitsdienstleistungen oder damit zusammenhängender Dienstleistungen sei auf Holdings nicht anwendbar.

Ablehnung:

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer wünschen die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf in der Schweiz erbrachte Dienstleistungen (SP, SFR).

Art. 3 Ausnahmen vom Geltungsbereich

Vorbehalte:

Sechs Kantone (VD, FR, GE, NE, JU, VS) wünschen einen Vorbehalt des kantonalen Rechts.

Die Ungleichbehandlung der Sicherheitsunternehmen innerhalb und ausserhalb des EU/EFTA-Raums ist problematisch (VSSU). Ein Teilnehmer (Centre patronal) stellt sich die Frage, ob eine Unterscheidung zwischen den FZA-Staaten und Drittstaaten wie Japan oder Kanada opportun ist.

Drei weitere Organisationen (TRIAL, ICJ-CH, GSoA) beanstanden die mangelnde Präzision der Ausnahmen. Zwei Parteien (SP, Grüne) befürchten, dass die EU/EFTA-Ausnahmeklausel in Absatz 1 für Umgehungen genutzt werden könnte.

Ablehnung:

Zwei Teilnehmer (SP, SFR) fordern die Streichung von Artikel 3 und an dessen Stelle ein Bundesgesetz über die in der Schweiz und im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen.

Art. 4 Begriffe

Zustimmung:

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer (SP, ein privates Unternehmen) heissen die Definition des Begriffs «unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten» im Sinne der Genfer Abkommen gut. Die SP beantragt, in Artikel 4 Buchstabe d noch Folgendes festzuhalten: «(...) eine unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten schliesst die Mitwirkung an Kampfhandlungen sowie die Bewachung, den Schutz und die logistische Unterstützung von militärischem Personal und militärischen Einrichtungen im Krisen- und Konfliktgebiet mit ein».

Vorbehalte:

Für den VSSU sind die Begriffsbestimmungen in Artikel 4 nicht genau. Der Begriff der «Sicherheitsdienstleistung» sei zu weit gefasst (Centre patronal, ein privates Unternehmen).

Drei Teilnehmer (Grüne, economiesuisse, GSoA) sind der Ansicht, dass der Begriff «Sicherheitsdienstleistung» den Schutz von materiellen und immateriellen Werten und von deren Transfer nicht umfassen sollte (Art. 4 Bst. a Ziff. 3). Gemäss economiesuisse sollte der Betrieb von Alarm-, Einsatz- und Sicherheitszentralen (Art. 4 Bst. a Ziff. 5) ebenfalls nicht dem Gesetz unterstellt sein.

Der Begriff «bewaffneter Konflikt» müsste auch definiert werden (Amnesty International). Für den Begriff «unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten» müsste eine materielle Begriffsbestimmung vorgesehen werden (IKRK, APRED) oder er müsste mit einem Verweis auf die Auslegungshilfe des IKRK präzisiert werden (TRIAL, ICJ-CH).

Ablehnung:

Einige Teilnehmer verlangen die Streichung der folgenden Bestimmungen:

- Artikel 4 Buchstabe a Ziffer 2: Bewachung oder Überwachung von Liegenschaften (SGV);
- Artikel 4 Buchstabe a Ziffern 4 und 5: Schutz von Daten und deren Bearbeitung, Betrieb von Alarm-, Einsatz- und Sicherheitszentralen (SGV, SES);
- Artikel 4 Buchstabe a Ziffern 6, 9 und 12 (SGV).

Der SGV möchte den Begriff «unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten» durch «Söldnerwesen» ersetzen (Art. 4 Bst. d).

Art. 5 Kontrolle eines Unternehmens

Vorbehalte:

Eine Partei (SP) geht davon aus, dass diese Bestimmung ausreichend gewährleistet, dass auch verschachtelte Unternehmensstrukturen in den Geltungsbereich des Entwurfs fallen.

Für einen Vernehmlassungsteilnehmer (APRED) wäre es angezeigt, den umgekehrten Grundsatz einzuführen, wonach im Ausland tätige Unternehmen oder Personen, die in der Schweiz tätig werden wollen, unabhängig von Rechtsstruktur, Leitungsorganen usw. dem Gesetz unterstellt sind.

Ablehnung:

Ein privates Unternehmen kritisiert die Erfassung reiner Holding-Gesellschaften und möchte entweder durch Streichung von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d, Artikel 5 und 6 Absatz 3 Buchstabe d oder durch eine einschränkende Auslegung des «Kontrollelementes» in Artikel 5 den Geltungsbereich des Gesetzes auf operativ in der Schweiz tätige Unternehmen beschränken.

Art. 6 Unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten

Zustimmung:

11 Teilnehmer heissen Artikel 6 gut (AR, BE, BS, GE, GR, LU, ZG, CVP, SP, Centre patronal, SGB). Drei Organisationen (TRIAL, ICJ-CH, SFR) begrünnen diese Bestimmung ebenfalls, werfen jedoch die Frage auf, ob nicht auf die Auslegungshilfe des IKRK zum Begriff der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten im humanitären Völkerrecht verwiesen werden sollte.

Vorbehalte:

Der Bezug zur Schweiz muss geklärt werden (ZH, SFR). Die für die Anwendung von Artikel 6 massgebenden Gebietsgrenzen sind nicht genau genug angegeben (IKRK).

Drei Teilnehmer vertreten die Meinung, dass der Gesetzesentwurf eine umfassende Definition des Begriffs «unmittelbare Teilnahme» enthalten sollte (FDP, APRED, IKRK). Der Entwurf definiere auch nicht, was unter «mit der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten *zusammenhängende* Tätigkeit» zu verstehen sei (IKRK). Diese Lücken seien unter dem Blickwinkel des Grundsatzes «nullum crimen sine lege» problematisch.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer kritisiert die Formulierung «*absehbare* Feindseligkeit» als zu unpräzise (SGV). Ein privates Unternehmen kritisiert den Einbezug des Vermittelns und der Zurverfügungstellung von Sicherheitspersonal mit Blick auf «*absehbar eintretende* Feindseligkeiten» als zu unpräzise.

Gemäss den Grünen wäre es vorzuziehen, auf das Kriterium der Bewaffnung zurückzugreifen, wie dies im norwegischen Recht vorgesehen sei, oder die Ausrüstung des Sicherheitspersonals auf jene Waffen zu beschränken, für die es nach Schweizer Recht keiner Bewilligung bedarf.

Art. 7 Verletzung von Menschenrechten

Zustimmung:

Acht Teilnehmer heissen die Bestimmung gut (AR, BE, BS, GE, GR, LU, CVP, SGB).

Vorbehalte:

Fünf Teilnehmer (BS, APRED, TRIAL, ICJ-CH, IKRK) halten den Begriff «schwere Menschenrechtsverletzungen» für unpräzis. Eine Organisation (UNO) ist der Ansicht, dass dieser Begriff insofern präzisiert werden muss, als die Rechte nach Artikel 7 den Pflichten der Schweiz auf dem Gebiet der Menschenrechte entsprechen müssen und nicht jenen des Staates, in dem die Tätigkeit ausgeübt wird.

Zwei Teilnehmer (IKRK, ein privates Unternehmen) üben Kritik am Begriff der «Sicherheitsdienstleistung, die mit schweren Menschenrechtsverletzungen *verbunden* ist»; der Ausdruck «verbunden» sei zu vage. Ausserdem werde der Begriff «Sicherheitsdienstleistung» in Artikel 4 nicht umfassend definiert. Mit Blick auf den Grundsatz «nullum crimen sine lege» seien die Unsicherheiten in Zusammenhang mit der Frage, welche Realakte unter das Verbot fielen, problematisch (Art. 19).

Ablehnung:

Zwei Teilnehmer lehnen den Begriff «schwere Menschenrechtsverletzungen» ab (SFR, SP). Eine Relativierung der Menschenrechte sei nicht gerechtfertigt. Ein Teilnehmer (SP) verlangt, diesen Begriff durch «die mit einer Verletzung der Menschenrechte verbunden sind» zu ersetzen.

Art. 8 Pflicht zur Einhaltung des internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister

Zustimmung:

Ein Teilnehmer (SGV) stimmt Artikel 8 zu. Eine Partei (SP) schlägt folgende Präzisierung vor: «Einschlägige völkerrechtliche Verpflichtungen und Gute Praktiken gemäss Montreux-Dokument sowie gesetzliche Bestimmungen der Schweiz, die weiter gehen als der Verhaltenskodex, haben Vorrang».

Vorbehalte:

Gemäss einem Teilnehmer (GSoA) würden Sicherheitsunternehmen wie AEGIS durch eine solche Bestimmung zusätzliche legitimiert.

Zwei Teilnehmer (UNO, CETIM) sehen einen Widerspruch darin, die Sicherheitsunternehmen zur Einhaltung des Verhaltenskodex zu verpflichten, ohne dass sie sich dem Kodex anschliessen müssen.

Ein privates Unternehmen macht geltend, dass die Pflicht zur Einhaltung des Verhaltenskodex ausschliesslich für Unternehmen gelten darf, die Söldnerdienste anbieten.

Drei Teilnehmer (TRIAL, ICJ-CH, SFR) werfen die Frage auf, ob es sinnvoll ist, zur Einhaltung eines Instruments zu verpflichten, das von den Sicherheitsunternehmen selbst verfasst wurde. Im Gesetzesentwurf sollten eher die Empfehlungen des Montreux-Dokuments umgesetzt werden (SFR).

Ablehnung:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer lehnt die Bestimmung ab, da sie eine zusätzliche Legitimationsbasis für Sicherheitsfirmen wie AEGIS wäre (Grüne).

Art. 9 Meldepflicht

Zustimmung:

Das Meldesystem wird von neun Teilnehmern gutgeheissen (GE, LU, OW, UR, ZG, CVP, SGB, Centre patronal, APRED).

Vorbehalte:

Acht Vernehmlassungsteilnehmer (FR, JU, NE, VD, VS, Humanrights.ch, TRIAL, ICJ-CH) würden ein Bewilligungssystem bevorzugen. Die Schweiz sollte das von ihr initiierte Montreux-Dokument, in welchem die Einführung eines Bewilligungssystems empfohlen wird, umsetzen (TRIAL, ICJ-CH, Humanrights.ch).

Vier Vernehmlassungsteilnehmer (Grüne, GSoA, TRIAL, ICJ-CH) kritisieren, dass der Gesetzesentwurf den Inhalt der Meldepflicht nicht näher definiert. Es sollte auch präzisiert werden, ob die Tätigkeit aufgenommen werden kann oder eingestellt werden muss (APRED, SP).

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer äussern sich kritisch zur Meldepflicht. Diese gehe zu weit (VSSU) bzw. bringe zeitliche Verzögerungen im Wettbewerb und werde letztlich dennoch als staatliche «Autorisierung» verstanden (BAPSC).

Zwei private Unternehmen wollen einen restriktiven Anwendungsbereich der Meldepflicht, indem sie davon ausgehen, dass sich der Anwendungsbereich für Holdings nur auf die Meldung der Art der ausgeübten *Kontrolle* erstreckt bzw. dass Unternehmen, die nur Sicherheitssysteme vertreiben, von der Meldepflicht ausgenommen seien.

Gemäss APRED sollte näher angegeben werden, ab welchem Zeitpunkt das Sicherheitsunternehmen die gemeldete Tätigkeit aufnehmen kann.

Ablehnung:

Zwei Teilnehmer (SP, SFR) lehnen das Meldesystem ab und fordern die Einführung eines Bewilligungssystems.

Der SGV macht geltend, dass die Meldepflicht nach den Artikeln 9 bis 11 die Wirtschaftsfreiheit in unverhältnismässiger Weise einschränke. Er schlägt vor, die privaten Sicherheitsunternehmen zur Meldung ihrer Tätigkeiten zu verpflichten und ihnen automatisch eine Bewilligung zu erteilen, wenn sie sich einem Verhaltenskodex angeschlossen haben.

Art. 10 Mitteilung der Behörde

Vorbehalte:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer (AG) unterstützt die Bestimmung. Er fragt sich jedoch, ob es prozessökonomisch gesehen nicht angemessener wäre, sogleich eine im Sinne des Ver-

waltungsverfahrens-gesetzes beschwerdefähige Feststellungsverfügung zu erlassen.

Ablehnung:

Die 14-tägige Frist genügt nicht. Es sollte eine Frist von einem Monat festgelegt werden (SP, TRIAL, ICJ-CH).

Für ein privates Sicherheitsunternehmen entspricht die Tatsache, dass die Behörde nicht in jedem Fall eine Verfügung erlässt, nicht dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit der privaten Sicherheitsunternehmen. Das Recht der Sicherheitsunternehmen, eine Feststellungsverfügung zu verlangen, wenn sie das auf die Artikel 6 und 7 gestützte Verbot ihrer Tätigkeiten anfechten, sei zweifelhaft oder widerspreche sogar dem Strafrecht (siehe S. 31 des erläuternden Berichts), vor allem in Bezug auf die strafrechtlichen Sanktionen (Art. 19 des Gesetzesentwurfs).

Art. 11 Prüfverfahren

Zustimmung:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer (SP) befindet es für gut, dass keine Frist für das Prüfverfahren vorgesehen ist.

Vorbehalte:

Fünf Teilnehmer (VD, FR, NE, JU, VS) fordern, dass nicht nur die Dienstleistungen von der Behörde geprüft werden, sondern auch das Sicherheitspersonal. Zudem sollten die Kantonsbehörden angehört werden.

Vier Vernehmlassungsteilnehmer (APRED, TRIAL, ICJ-CH, ein privates Unternehmen) kritisieren, dass während des Prüfverfahrens nicht klar sei, ob die gemeldete Tätigkeit weiter ausgeübt werden darf oder gestoppt werden muss.

Ablehnung:

Ein Teilnehmer (SVP) beantragt die Löschung von Artikel 11. Er befürchtet, dass der Entscheid für oder gegen die Eröffnung eines Prüfverfahrens als staatliche Legitimierung einer Tätigkeit missverstanden werden könnte. Das BAPS sollte sich darauf beschränken, Verbote zu erlassen.

Art. 12 Verbot durch die zuständige Behörde

Zustimmung:

Sieben Teilnehmer (GE, BE, GR, LU, ZG, CVP, SGB) heissen das Verbotssystem und insbesondere das Verbot durch die zuständige Behörde (GE, ZG) gut.

Vorbehalte:

Gemäss fünf Teilnehmern (VD, FR, NE, JU, VS) muss in Artikel 12 ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass die Tätigkeiten von Gesetzes wegen verboten sind.

Ein Teilnehmer (UNO) erachtet eine klarere Unterscheidung zwischen «staatlichen» und «nichtstaatlichen» Akteuren erforderlich.

Ein privates Unternehmen beanstandet die Tragweite der Verbote, die für Holding-Gesellschaften einem generellen Geschäftsverbot gleichkomme.

Ablehnung:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer (SVP) beantragt die Löschung von Artikel 12. Die Bestimmung könnte dazu führen, dass gewisse Tätigkeiten eines Unternehmens von der zuständigen Behörde fälschlicherweise als unbedenklich eingestuft werden. Dies würde zu neutralitätspolitischen Problemen führen, denn es entstünde der Eindruck, die Schweiz habe die Handlungen gebilligt. Das BAPS sollte sich daher darauf beschränken, Verbote zu erlassen.

Art. 13 Ausnahmebewilligung

Vorbehalte:

Drei Teilnehmer (SP, TRIAL, ICJ-CH) machen geltend, dass von Gesetzes wegen verbotene Tätigkeiten (Art. 6 oder 7) nicht durch Artikel 13 bewilligt werden dürfen. Die Bestimmung sollte wie folgt ergänzt werden: «Für Tätigkeiten, die gemäss Art. 6 und 7 verboten sind, können unter keinen Umständen Ausnahmebewilligungen gewährt werden». Es sollte auch genauer angegeben werden, ob der Bundesrat Tätigkeiten bewilligen darf, die gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht verstossen und nicht durch die Artikel 6 und 7 verboten sind (TRIAL, ICJ-CH). Ein Teilnehmer (UNO) schlägt vor, in Artikel 13 auf den Zweck nach Artikel 1 Buchstabe d des Gesetzesentwurfs zu verweisen.

Eine Partei (SVP) hält eine Ausnahmebestimmung für die Schweizergarde für wichtig.

Ablehnung:

Ein Teilnehmer (IKRK) ruft in Erinnerung, dass es sich bei den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte um zwingende Bestimmungen handelt. Tätigkeiten, die dem Zweck nach Artikel 1 Buchstabe d des Gesetzesentwurfs widersprechen, dürfen vom Bundesrat somit nicht bewilligt werden.

Art. 14 Koordination

Vorbehalte:

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer (CETIM, UNO) beanstanden, die Koordinationsnorm sei unklar. Kompetenzüberschneidungen hätten in anderen Ländern dazu geführt, dass Erlasse über private Sicherheitsunternehmen nicht wirksam gewesen seien.

Art. 15 Mitwirkungspflicht

Vorbehalte:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer (Humanrights.ch) bevorzugt, in Anlehnung an das Montreux-Dokument, einen effizienten Kontrollmechanismus.

Ein privates Unternehmen bezieht die Mitwirkungspflicht für Holding-Gesellschaften nur auf Informationen über die gehaltenen Beteiligungen.

Art. 16 Kontrollbefugnisse der Behörden

Vorbehalte:

Die SP schlägt vor, Absatz 3 wie folgt zu ändern: «Für Kontrollen im Einsatzgebiet kann die zuständige Behörde mit dem schweizerischen Aussennetz und internationalen Organisationen zusammenarbeiten sowie sachverständige und vertrauenswürdige Nichtregierungsorganisationen beiziehen».

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer (FDP, VSSU) sind der Meinung, dass die Kontrollmass-

nahmen zu weit gehen.

Art. 17 Bearbeiten von Personendaten

Keine Bemerkungen.

Art. 18 Administrative Sanktionen

Zustimmung:

Zwei Kantone (BE, BS) begrüssen das System der administrativen Sanktionen, insbesondere Artikel 18 Absatz 3.

Vorbehalte:

Gemäss fünf Teilnehmern (VD, FR, NE, JU, VS) sollten im Gesetz auch bei Verletzung der «Bewilligungen» oder der gesetzlichen Voraussetzungen administrative Sanktionen vorgesehen werden, denn diese könnten rascher verhängt werden als strafrechtliche Sanktionen. Für ein Privatunternehmen haben die Sanktionen Strafcharakter, der Grundsatz der Verhältnismässigkeit sei nicht gewahrt.

Art. 19 Strafrechtliche Sanktionen

Vorbehalte zu den Tatbestandsmerkmalen:

Drei Teilnehmer (AEGIS, APRED, IKRK) sind der Ansicht, dass Artikel 19 dem Legalitätsprinzip sowie dem Grundsatz «nulla poena sine lege» widerspricht, da im Gesetzesentwurf die Begriffe «unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten» und «schwere Menschenrechtsverletzungen» nicht definiert würden. Dieses Problem bestehe auch in Bezug auf die Begriffe «mit der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten zusammenhängende Tätigkeit» (Art. 19 Bst. b) und «mit schweren Menschenrechtsverletzungen verbundene Tätigkeiten» (Art. 19 Bst. c); auch der Begriff «Sicherheitsdienstleistung» sei nicht umfassend definiert (IKRK).

Ein Kanton (ZH) verlangt nach einer Präzisierung im Gesetz, wonach die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten einen Bezug zur Schweiz aufweisen muss.

Eine Organisation (APRED) bedauert es, dass im Gesetzesentwurf keine strafrechtlichen Sanktionen bei Verletzung anderer Grundrechte drohen.

Gemäss einem Privatunternehmen kann Artikel 19 auf Holding-Gesellschaften nicht angewendet werden, namentlich in Bezug auf fahrlässig begangene Taten.

Vorbehalte zur Strafandrohung:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer (SGB) erachtet strenge Sanktionen als eine unabdingbare Voraussetzung; die Frage, ob eine Höchststrafe von drei Jahren ausreiche, müsse mit Blick auf das Strafrecht beantwortet werden. Eine Organisation (Humanrights.ch) ist für Strafen mit einer abschreckenden Wirkung.

Vier Teilnehmer (GSoA, CETIM, SP, Humanrights.ch) sind der Meinung, dass die angedrohte Strafe zu wenig streng ist. Eine Organisation (GSoA) fordert eine lebenslängliche Freiheitsstrafe wie im MStG. Eine Partei (SP) schlägt eine Strafe von fünf Jahren vor.

Vorbehalte zu den Rechten der Opfer:

Für drei Teilnehmer (Grüne, SP, APRED) müsste ein Beschwerdeverfahren für die Opfer eingeführt werden.

Vorbehalte zum Gerichtsstand:

Gemäss einem Teilnehmer (APRED) wird das Gesetz ausgehöhlt, wenn das Strafrecht nicht

auf die Angestellten eines privaten Sicherheitsunternehmens anwendbar ist, die im Ausland Straftaten begehen. Zwei Teilnehmer (GSoA, SP) schlagen vor, die schweizerischen Gerichte als zuständig zu erklären. Gemäss einer Organisation (Humanrights.ch) sollte das Weltrechtsprinzip gelten. Oder das schweizerische Strafrecht sollte koordiniert mit dem Recht am Ort der Begehung des Delikts angewandt werden (APRED).

Vorbehalte zum Zusammentreffen mit anderen Straftatbeständen:

Zwei Teilnehmer (AG, ZH) möchten, dass die Konkurrenz dieser Bestimmung zu Bestimmungen des Militärstrafrechts geprüft wird, insbesondere in Bezug auf die Strafen (Art. 92, 94 MStG, 300 StGB). Gemäss einer Organisation (UNO) muss geprüft werden, ob die Sanktionen nach Artikel 19 mit anderen strafrechtlichen Sanktionen zusammentreffen.

Ablehnung:

Ein Teilnehmer (SFR) würde aufgrund der Harmlosigkeit der Sanktionen den 5. Abschnitt ganz anpassen und prüfen, ob die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshofs erforderlich ist.

Art. 20 Widerhandlungen gegen die Melde- oder Unterlassungspflicht oder ein behördliches Verbot

Vorbehalte:

Ein Teilnehmer (SGB) erachtet die Androhung einer Strafe von einem Jahr als ungenügend.

Gemäss einem Privatunternehmen sind Holding-Gesellschaften nicht in der Lage, über die Tätigkeiten ihrer Tochtergesellschaften Auskunft zu geben.

Art. 21 Widerhandlung gegen die Mitwirkungspflicht

Vorbehalte:

Für eine Organisation (VSSU) ist die Strafe unverhältnismässig.

Gemäss einem Privatunternehmen können die Holding-Gesellschaften nur über ihre eigenen Tätigkeiten Auskunft geben.

Art. 22 Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben

Vorbehalte:

Im Fall einer Holding-Gesellschaft ohne jegliche personelle Verflechtung ihrer Organe mit den Tochtergesellschaften im Ausland und ohne angestellte Mitarbeiter könnten durch die Strafbestimmungen in den Artikeln 19–21 einzig die mandatierten Verwaltungsräte persönlich erfasst werden (ein privates Unternehmen).

Art. 23 Gerichtsbarkeit

Zustimmung:

Ein Kanton (AG) begrüsst es, dass Delikte unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen sollen.

Art. 24 Amtshilfe innerhalb der Schweiz

Vorbehalte:

Gemäss einer Organisation (UNO) muss geklärt werden, was unter «unaufgefordert oder auf Verlangen» zu verstehen ist. Es ist eine Meldepflicht vorzusehen.

Art. 25 Amtshilfe zwischen schweizerischen und ausländischen Behörden

Keine Bemerkungen.

Art. 26 Schutzaufgaben

Vorbehalte:

Sechs Teilnehmer (VD, FR, GE, NE, JU, VS) fordern, dass kantonales Recht vorbehalten bleibt. Ausserdem sei eine Bestimmung über die Identifizierung des Sicherheitspersonals einzufügen.

In Absatz 2 ist zu präzisieren, dass sowohl das VBS als auch das EDA und das EVD konsultiert werden müssen (APRED).

Art. 27 Anforderungen an das Unternehmen

Vorbehalte:

Für einen Kanton (AG) stellt sich die Frage, wie Sicherheitsunternehmen zu beurteilen sind, die in einem Kanton ansässig sind, welcher keine Bewilligungspflicht für die Ausübung von Sicherheitsdienstleistungen kennt.

Gemäss einem Vernehmlassungsteilnehmer (UNO) muss in Artikel 27 auch festgehalten werden, dass das Sicherheitsunternehmen nicht schon wegen Verletzung von Menschenrechten bestraft worden sein darf.

Eine Organisation (CETIM) kritisiert die Anforderung in Artikel 27 Buchstabe f, wonach das Unternehmen eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen haben muss.

Ablehnung:

Ein Kanton (AG) macht geltend, dass das Erfordernis des Abschlusses einer Haftpflichtversicherung nicht in Abhängigkeit zu dessen Kosten gestellt werden sollte. Massgebend sollte ausschliesslich der Umfang des Risikos sein, welches versicherungsmässig angemessen zu decken ist. Auf diese Voraussetzung sollte nicht verzichtet werden können.

Art. 28 Ausbildung des Sicherheitspersonals

Vorbehalte:

Sechs Teilnehmer (VD, FR, GE, NE, JU, VS) sind der Ansicht, dass die Ausbildung des Sicherheitspersonals auch den Einsatz körperlicher Gewalt sowie von Hilfsmitteln und Waffen umfassen muss, wie dies in Artikel 12 der Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (SR 124) vorgesehen ist. Das Sicherheitspersonal muss ausserdem im Schutz von Frauen und Kindern ausgebildet werden (UNO).

Vier Teilnehmer (SP, CETIM, TRIAL, ICJ-CH) äussern sich kritisch zu den Ausnahmen nach Absatz 2. Ausnahmen sollten ausschliesslich vom Bundesrat gemacht werden können (SP).

Art. 29 Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen

Vorbehalte:

Ein Kanton (GR) hält die Auslagerung polizeilicher Aufgaben an private Sicherheitsdienste im Bereich des polizeilichen Zwangs für problematisch. Auch wenn der Entwurf den Anforde-

rungen an eine rechtsstaatlich korrekte Aufgabendelegation zu genügen vermag und der Staat durchaus ein Interesse daran haben kann, sich im Sicherheitsbereich durch Private zu entlasten, ist bei der Auslagerung der Kompetenzen zur Ausübung polizeilichen Zwangs aber auch polizeilicher Massnahmen grösstmögliche Zurückhaltung geboten. Gemäss zwei Organisationen (TRIAL, ICJ-CH) sollte die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen nicht erlaubt sein, da es sich um Aufgaben handle, die ausschliesslich in die Hoheit des Staates fielen.

Ablehnung:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer (SP) lehnt die Übertragung hoheitlicher Aufgaben an private Sicherheitsfirmen ab und schlägt vor, im Gesetz vorzusehen, dass private Sicherheitskräfte über keine hoheitlichen Befugnisse verfügen. In Notlagen, die kein anderes Vorgehen zulassen, kann der Bundesrat im überwiegenden öffentlichen Interesse zeitlich beschränkte Ausnahmen bewilligen.

Art. 30 Einsatz von Waffen

Keine Bemerkungen.

Art. 31 Ausführungsbestimmungen

Vorbehalte:

Vier Teilnehmer (CETIM, UNO, APRED, ein Privatunternehmen) bedauern es, dass die zuständige Behörde nicht im Gesetz bestimmt wird.

Zwei Teilnehmer (Grüne, GSoA) vertreten die Meinung, dass das EDA als zuständige Behörde bestimmt werden muss und nicht das SECO, das ihres Erachtens im Bereich der Ausfuhr von Kriegsmaterial zu wenig kompetent ist.

Art. 32 Übergangsbestimmung

Keine Bemerkungen.

Art. 33 Referendum und Inkrafttreten

Keine Bemerkungen.