



SKMR-Newsletter Nr. 3 vom 26. Oktober 2011 / Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BAPS)

Bedeutung für die Praxis

- Die Gesetzesvorlage stellt einen wichtigen Schritt in der Umsetzung der völkerrechtlichen Pflichten der Schweiz sowie ihrer Menschenrechtspolitik dar.
- Ohne einen äusserst aufwendigen Zulassungs- und Kontrollmechanismus vorzusehen, stellt die Vorlage klar, dass von der Schweiz aus im Ausland erbrachte Sicherheitsdienstleistungen nicht in einen rechtsfreien Raum fallen, sondern sich an die Vorgaben und Grenzen des bestehenden Völkerrechts zu halten haben, einschliesslich menschenrechtlicher, humanitärer und neutralitätsrechtlicher Verpflichtungen.
- Die Erfahrung wird zeigen müssen, ob das vorgeschlagene Zusammenspiel von ausdrücklichen Verboten mit einer allgemeinen Meldepflicht in der Praxis genügen wird, um Völkerrechtsverletzungen und anderen Missbräuchen wirkungsvoll vorzubeugen.

Am 12. Oktober hat der Bundesrat einen Gesetzesentwurf zur Regelung der Dienstleistungen privater Sicherheitsfirmen in die Vernehmlassung geschickt. Gemäss Gesetzesentwurf sollen neben der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten im Rahmen eines bewaffneten Konflikts (Söldnerdienste) auch weitere Tätigkeiten von privaten Sicherheitsfirmen im Ausland verboten werden, wenn sie gegen Schweizer Interessen verstossen. Zusätzlich zu diesen Verboten schlägt der Bundesrat eine umfassende Meldepflicht für alle von der Schweiz aus im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen vor.

Die Vorlage soll dazu beitragen, die innere und äussere Sicherheit der Schweiz zu gewährleisten, die aussenpolitischen Ziele der Schweiz umzusetzen, die schweizerische Neutralität zu wahren sowie die Einhaltung des Völkerrechts zu garantieren. Dem Gesetz sollen Unternehmen unterstellt sein, die von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen oder in der Schweiz damit zusammenhängende Tätigkeiten ausüben. Es soll auch für die in der Schweiz niedergelassenen Gesellschaften gelten, die im Ausland tätige Sicherheitsunternehmen kontrollieren (Holdinggesellschaften).

Verbote und Verhaltenskodex

Gemäss Gesetzesentwurf soll es insbesondere verboten sein, unmittelbar an Feindseligkeiten im Rahmen eines bewaffneten Konflikts im Ausland teilzunehmen (Verbot des Söldnertums). Ferner soll es verboten sein, zum Zweck der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten in der Schweiz Sicherheitspersonal zu rekrutieren, auszubilden, zu vermitteln oder zur Verfügung zu stellen. Weiter soll es untersagt sein, von der Schweiz aus Sicherheitsdienstleistungen zu erbringen, die mit schweren Menschenrechtsverletzungen



verbunden sind. Der Gesetzesentwurf verpflichtet zudem die privaten Sicherheitsfirmen, den internationalen Verhaltenskodex vom 9. November 2010 einzuhalten. Dieser Verhaltenskodex sieht insbesondere vor, dass private Sicherheitsfirmen auf Offensivhandlungen verzichten und die Anwendung tödlicher Gewalt auf Fälle der Selbstverteidigung und der Verteidigung des Lebens Dritter beschränken.

Meldepflicht: Tätigkeiten müssen vorgängig gemeldet werden

Der Gesetzesentwurf sieht kein Zulassungs- oder Bewilligungsverfahren vor, sondern will die staatliche Kontrolle von privaten Sicherheitsfirmen durch eine umfassende Meldepflicht gewährleisten. Demnach müssen alle Unternehmen, welche Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen, ihre geplanten Tätigkeiten vorgängig der zuständigen Bundesbehörde melden. Die Behörde prüft, ob diese Tätigkeiten den Zielen des Gesetzes widersprechen und kann diese gegebenenfalls verbieten. Für unproblematisch befundene Dienstleistungen können hingegen weiterhin ohne formelle Bewilligung erbracht werden. Verstösst die Tätigkeit einer Sicherheitsfirma gegen ein gesetzliches oder behördliches Verbot, so kann sie aufgelöst und liquidiert und deren Eintrag im Handelsregister gelöscht werden. Gesetzesverstösse durch Individuen können mit strafrechtlichen Sanktionen von bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe geahndet werden.

Einsatz im Auftrag des Bundes

Der Gesetzesentwurf regelt auch den Einsatz von privaten Sicherheitsfirmen im Auftrag des Bundes. Bundesbehörden können für den Personenschutz, die Bewachung von Liegenschaften und weitere Schutzaufgaben im Ausland private Sicherheitsfirmen beiziehen. Sie müssen sich vergewissern, dass diese Firmen verschiedene Anforderungen erfüllen und dass deren Sicherheitspersonal über eine der Schutzaufgabe entsprechende Ausbildung verfügt. Das Sicherheitspersonal darf polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen nur anwenden, wenn es die Schutzaufgabe erfordert und das am Einsatzort geltende Recht es zulässt. Der Einsatz von Waffen ist nur zur Wahrnehmung der Schutzaufgabe und in Notwehrsituationen zulässig.

Die Vernehmlassung dauert noch bis zum 31. Januar 2012.

Ratifikation des Abkommens über Streumunition sowie Finanzierungsverbot

Bedeutung für die Praxis

- Der Bundesrat schlägt vor, das Übereinkommen über Streumunition zu ratifizieren. Damit würde sich die Schweiz verpflichten, vollumfänglich auf konventionelle Streumunition zu verzichten und ihre Bestände zu vernichten.
- Mit der geplanten Ratifikation des Übereinkommens geht eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes einher; dieses soll dabei um ein Verbot für Streumunition ergänzt werden. Gleichzeitig soll ein ausdrückliches Verbot der Finanzierung von verbotenem Kriegsmaterial eingeführt werden, worunter neu auch konventionelle Streumunition fallen wird.



- Schweizerische Unternehmen wären auf zwei Ebenen direkt betroffen: Für Produzenten ist die Herstellung von konventioneller Streumunition künftig verboten, während auf Seiten der Banken eine direkte und indirekte Finanzierung zur Herstellung nicht mehr erlaubt sein wird.

Der Bundesrat hat im Juni beschlossen, das Übereinkommen über Streumunition zu ratifizieren. Der Ständerat hat dieser Entscheidung am 15. September einstimmig zugestimmt. Zieht der Nationalrat nach, steht der Ratifikation nichts mehr im Weg. Dadurch würde sich die Schweiz wie alle anderen Vertragsstaaten verpflichten vollumfänglich auf konventionelle Streumunition zu verzichten und ihre Bestände zu vernichten.

Revision des Kriegsmaterialgesetzes beinhaltet Finanzierungsverbot

Mit der Ratifikation des Übereinkommens soll auch eine Revision des Kriegsmaterialgesetzes einhergehen: Das Gesetz soll dabei um ein Verbot für konventionelle Streumunition ergänzt werden. Gleichzeitig soll ein ausdrückliches Verbot der Finanzierung von verbotenem Kriegsmaterial eingeführt werden, worunter neben den bereits verbotenen Waffen (Kernwaffen, biologische und chemische Waffen und Antipersonenminen) neu auch Streumunition fallen wird. Der Ständerat folgte dem Vorschlag des Bundesrates indem er dessen Definitionen zur Unterscheidung direkter und indirekter Finanzierung übernahm und teilweise präziserte. Auch dieses Geschäft geht nun an den Nationalrat.

In der Vernehmlassung wurde von verschiedenen NGOs angeregt, ein explizites Verbot der Finanzierung von verbotenem Kriegsmaterial einzuführen. Dies wurde vom Bundesrat aufgenommen und sieht nun vor, dass nicht nur die direkte Finanzierung der Hersteller von Streumunition, sondern auch die indirekte – sofern sie der Umgehung des Verbotes der direkten Finanzierung dient – verboten werden soll. Als direkte Finanzierung gelten laut Bundesrat z.B. Kredite, Darlehen und Schenkungen. Als indirekte Finanzierung gilt insbesondere die Beteiligung an Gesellschaften, die verbotenem Kriegsmaterial entwickeln, herstellen oder erwerben. Dass diese Bestimmung für Banken eine gewisse Herausforderung darstellt, ist z.B. aus der Kontroverse im Zusammenhang mit einem kürzlich veröffentlichten Film von Amnesty International ersichtlich.

Fragwürdige Opposition

Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats hat am 18. Oktober mit knapper Mehrheit beschlossen, Nichteintreten auf die Ratifikation zu beantragen, da ein Beitritt zur Konvention die Verteidigung der Schweiz gefährden könnte, weil keine konventionelle Streumunition mehr eingesetzt werden dürfte. Dieser Antrag ist aus zwei Gründen schwer nachvollziehbar:

Erstens wird aus der bundesrätlichen Botschaft deutlich, dass konventionelle Streumunition, wie sie die Armee besitzt, für Verteidigungsoperationen auf Grund des hohen Urbanisierungsgrades der Schweiz und ihrer Nachbarländer völlig ungeeignet ist, da sie die Zivilbevölkerung in der Schweiz und im Ausland in einem nicht vertretbaren Mass gefährden würde. Mit dem Einsatz sogenannt «intelligenter» Munition, bei welcher sich die einzelnen Streugeschosse nach einiger Zeit selber zerstören, könnte dieses Risiko reduziert werden. Diese Art von Munition fällt deshalb auch nicht unter das Verbot der Konvention und könnte auch nach der Ratifikation der Konvention eingesetzt werden.



Zweitens stünde eine Weigerung der Schweiz, die Streumunitionskonvention zu ratifizieren, in geradezu unerträglichem Kontrast zu ihrer humanitären Tradition. Die Schweiz ist als Depositarstaat der Genfer Konventionen und Sitz des IKRK verpflichtet, sich für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts einzusetzen. Das Vermeiden unnötiger Leiden der Zivilbevölkerung ist einer der Grundpfeiler des humanitären Völkerrechts. Der Einsatz von konventioneller Streumunition steht diesem Anliegen diametral entgegen. Eine Ablehnung des Oslo-Abkommens durch die Schweiz hätte eine fatale Signalwirkung – nicht zuletzt auch deshalb, weil sie sachlich nicht begründet werden kann.

Internationaler Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen hat neu ein Lenkungsgremium

Bedeutung für die Praxis

- Die Entwicklung eines unabhängigen Überwachungs- und Umsetzungsmechanismus (IGOM) für den internationalen Verhaltenskodex für Private Sicherheitsdienstleister stellt einen wichtigen Präzedenzfall dar. Je nach Glaubwürdigkeit des resultierenden Mechanismus könnte der IGOM als Modell für andere Multistakeholder-Initiativen zur Umsetzung der Ruggie-Leitlinien in verschiedenen Wirtschaftssektoren dienen.

Seit 2004 setzt sich die Schweiz im Rahmen der «Swiss Initiative» international für die Regulierung und Kontrolle von privaten Sicherheitsfirmen in bewaffneten Konflikten und anderen von Gewalt geprägten Kontexten ein. In diesem Zusammenhang ist es zur Annahme zweier Schlüsseldokumente gekommen. Das erste, das sogenannte «Montreux Dokument» fasst die völkerrechtlichen Pflichten und «good practices» von Staaten im Zusammenhang mit dem Einsatz von privaten Sicherheitsfirmen in bewaffneten Konflikten zusammen und wurde 2008 von 17 Staaten, einschliesslich der USA, angenommen (Oktober 2011: 36 Staaten). Das zweite Dokument ist der Internationale Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister, durch dessen Annahme sich Sicherheitsfirmen selbst zur Einhaltung international anerkannter Standards des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte verpflichten.

Im Nachgang zur Annahme des Verhaltenskodexes durch mehr als 60 Sicherheitsfirmen am 9. November 2010 (Oktober 2011: 166 Firmen) wurde ein Transitional Steering Committee (TSC) ins Leben gerufen, um einen unabhängigen Überwachungs- und Umsetzungsmechanismus (IGOM) für den internationalen Verhaltenskodex zu entwickeln.

Das TSC besteht aus neun Mitgliedern, jeweils drei aus jeder Stakeholdergruppe (Regierungen, Sicherheitsunternehmen und «Civil Society»-Organisationen) und wird unterstützt durch drei erweiterte Arbeitsgruppen, welche sich gezielter mit verschiedenen Themenkreisen befassen und auf spezialisierte externe Ressourcen zurückgreifen können. Von staatlicher Seite sind die USA, Grossbritannien und Australien im TSC vertreten, während die Schweiz als «convener» und «facilitator» agiert. Die Industrie ist durch drei grosse Sicherheitsfirmen vertreten (G4S, Aegis und Triple Canopy) und die Zivilgesellschaft durch zwei Menschenrechtsorganisationen (Human Rights Watch und Human Rights First) sowie durch das Kompetenzzentrum für Menschenrechte der Universität Zürich.



Es ist vorgesehen, dass das Statut des IGOM in der ersten Hälfte 2012 angenommen und in den Verhaltenskodex integriert werden soll.

Selbstregulierung für Unternehmen des Rohstoff- und Energiesektors

Vollmitgliedschaft der Schweiz bei den freiwilligen Prinzipien betreffend Sicherheit und Menschenrechte

Bedeutung für die Praxis

- Die Voluntary Principles on Security and Human Rights richten sich an die Unternehmen des Rohstoff- und Energiesektors.
- Die Voluntary Principles on Security and Human Rights verleihen den kürzlich verabschiedeten [Guiding Principles on Business and Human Rights](#) und der darin statuierten staatlichen Schutzpflicht einerseits, und der unternehmerischen Pflicht, die Menschenrechte zu respektieren andererseits, ein praktisches und umsetzbares Gesicht.
- Der Beitritt zu den Voluntary Principles on Security and Human Rights bedeutet für die Schweiz im Themenbereich der privaten Sicherheitsfirmen durch menschenrechtliche Politikkohärenz einen Gewinn an Glaubwürdigkeit.
- Der Ball liegt nun bei den in der Schweiz ansässigen Rohstoffunternehmen: Mit einem Beitrittsantrag zu den Voluntary Principles on Security and Human Rights können sie beweisen, dass sie die Zeichen der Zeit erkannt haben und gewillt sind, gemeinsam mit den Staaten die von John Ruggie statuierten Pflichten wahrzunehmen.

Im September 2011 wurde die Schweiz Vollmitglied der Voluntary Principles on Security and Human Rights. Mit diesem Schritt hat der Bund einerseits gewisse Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Förderung dieser Prinzipien auf sich genommen. Andererseits rücken damit diese bislang in der öffentlichen Wahrnehmung eher unbekanntes Richtlinien auch vermehrt in den Fokus schweizerischer Unternehmen, welche im Rohstoffsektor tätig sind.

Multi-Stakeholder-Initiative für Sicherheit und Menschenrechte im Rohstoff- und Energiesektor

Die [Voluntary Principles on Security and Human Rights](#) (kurz: VPs) sind eine im Jahr 2000 lancierte Multistakeholder-Initiative, welche sich aus einem Dialog zwischen einzelnen Regierungen (allen voran die USA, Grossbritannien, Holland und Norwegen), Unternehmen der Bergbau-, Öl-, und Gasindustrie sowie verschiedenen Menschenrechts-NGOs entwickelt hatte. Die VPs umschreiben Richtlinien, deren freiwillige Befolgung es Unternehmen der Rohstoffindustrie erlauben soll, sowohl die Sicherheit von Angestellten und Firmeneigentum als auch die Menschenrechte der von ihren Operationen betroffenen Personen zu gewährleisten (z.B. Mitarbeiter und Bevölkerung in Abbaugebieten).



Die Empfehlungen der VPs sind in drei Themenbereiche unterteilt: *Risk assessment* (Risikoeinschätzung), *relations with public security* (Beziehungen zu öffentlichen Sicherheitskräften), und *relations with private security* (Beziehungen zu privaten Sicherheitskräften).

Mehr über die detaillierten Inhalte finden sich auf den einschlägigen Websites (siehe Links in der rechten Spalte).

Verpflichtungen der Schweiz als Vollmitglied

Seit März 2010 hat die Schweiz offiziell den Status eines «engaged government» innerhalb der VPs. An der ausserordentlichen Plenarsitzung aller teilnehmenden Stakeholder in Ottawa vom 16. September 2011 wurde die Schweiz nun als Vollmitglied («participating government») aufgenommen. Mit diesem neuen Status als Vollmitglied hat die Schweiz nicht nur ihr Einverständnis mit diesen Prinzipien zum Ausdruck gebracht, sondern sie ist auch eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen.

Um als «participating government» zugelassen zu werden, muss ein Mitgliedstaat einen eigenen Umsetzungsplan für die VPs vorlegen und gewisse weitere Kriterien erfüllen, welche im Wesentlichen folgende Elemente einschliessen: Öffentliche Förderung und proaktive Umsetzung der VPs, regelmässige Teilnahme an Konferenzen und Treffen, eine mindestens jährliche Berichterstattung über die Tätigkeiten, Teilnahme am Dialog mit den anderen Mitgliedern, sowie die Bereitschaft zur Mitwirkung und Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedsstaaten und -unternehmen bei Umsetzungsfragen.

Der Schweizer Umsetzungsplan

Der Schweizer Umsetzungsplan für die VPs wurde von der Politischen Abteilung IV des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ausgearbeitet und unterscheidet zwischen Aktivitäten im Inland, im Ausland und im institutionellen Rahmen der VPs.

Aktivitäten im Inland

Die Schweiz wird sich dafür einsetzen, den VPs bei den in der Schweiz ansässigen Rohstoffunternehmen, die im Ausland tätig sind, zu mehr Bekanntheit zu verhelfen. Zu diesem Zweck sind regelmässige *Stakeholder Meetings* unter gemeinsamer Teilnahme von Industrie, Zivilgesellschaft und Verwaltung vorgesehen. Das EDA wird auch eine Webseite einrichten, welche sich den VPs widmet und aktuelle Entwicklungen und Informationen bereitstellt. Im Weiteren soll ein Online-Feedback-Mechanismus eingeführt werden, welcher die Möglichkeit bieten wird, auf vertraulicher Basis Verstösse von teilnehmenden in der Schweiz ansässigen Rohstoffunternehmen gegen die VPs zu melden. Dieser Mechanismus wird in Zusammenarbeit mit dem nationalen Kontaktpunkt der OECD-Richtlinien (vgl. dazu den [Beitrag im SKMR-Newsletter Nr. 2](#)) entwickelt und hat nicht die Funktion eines Beschwerdeverfahrens. Ziel ist vielmehr die Gewährleistung eines gegenseitigen Informationsflusses zur frühzeitigen Erkennung möglicher Konflikte. Gleichzeitig sollen teilnehmende Unternehmen auch selber die Möglichkeit erhalten, ihre Standpunkte über einen damit vergleichbaren Mechanismus einzubringen.

Das mit der Zustimmung des Menschenrechtsrats zu den *Guiding Principles* von John



Ruggie im vergangenen Juni (vgl. den Beitrag im SKMR-Newsletter Nr. 2) geschaffene Momentum im Zusammenhang mit der *state duty to protect* und *corporate responsibility to respect* (human rights) soll schliesslich genutzt werden, um die VPs den verschiedenen UN-Ländermissionen in Genf als Initiative zur Umsetzung der *Guiding Principles* näher zu bringen.

Aktivitäten ausserhalb der Schweiz

Für die effektive Umsetzung der VPs ist es notwendig, dass die teilnehmenden Unternehmen über gute Beziehungen zu den involvierten Akteuren in den Abbaustaaten (Regierungen, Gemeinden etc.) verfügen. Eine wichtige Rolle kommt hier den schweizerischen Botschaften zu, welche als Schnittstelle über die Prinzipien informieren und eine Vermittlerrolle einnehmen können. Zu diesem Zweck sollen die Botschaften mittels spezifischen Informationen geschult werden, damit sie die VPs den Regierungen der Empfangsstaaten, dort ansässigen Unternehmen, NGOs und weiteren relevanten Kreisen näher bringen können.

Aktivitäten im institutionellen Rahmen der Voluntary Principles

Innerhalb der VPs wird sich die Schweiz für Kohärenz und Kompatibilität zwischen den VP-Grundsätzen über die Beziehungen zu privaten Sicherheitsfirmen und den parallel dazu laufenden Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Montreux-Dokument und dem Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister einsetzen (vgl. [Kurzmittleilung zu privaten Sicherheitsfirmen](#) in diesem Newsletter).

Gleichzeitig wird sich die Schweiz gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten für die Entwicklung eines Impact-Assessment-Instrumentes einsetzen, mit welchem die Auswirkungen der VPs beurteilt werden können, um zukünftige Verbesserungsmöglichkeiten zu identifizieren.

Rechtliche Bedeutung für die Mitgliederunternehmen

Die VPs sind ein explizit nicht-bindendes Instrument. Die teilnehmenden Unternehmen gehen damit also keine rechtliche Verpflichtung ein. Sie sind aber gemäss dem Prinzip der *corporate responsibility to respect* dazu angehalten, die in den VPs statuierten Verpflichtungen zu respektieren und einzuhalten. Ein institutionalisierter Durchsetzungsmechanismus ist nicht vorgesehen. Mitgliederunternehmen können bei Verstössen gegen die Teilnahmekriterien in ihren Mitwirkungsrechten suspendiert bzw. sogar aus dem VP-Prozess ausgeschlossen werden. Das Ziel einer Mitgliedschaft ist es, einen Rahmen zu schaffen, der es Unternehmen ermöglicht, in einem kollaborativen Prozess hohe menschenrechtliche Verhaltensstandards für ihre Tätigkeiten zu erarbeiten und umzusetzen.

Zu diesem Zweck wurden im September 2011 die sog. [Implementation Guidance Tools](#), also ein Leitfaden zur konkreten Implementierung solcher Standards, verabschiedet. Dieser Leitfaden richtet sich ausdrücklich an Unternehmen und hilft ihnen dabei, mögliche Probleme in den vier Bereichen Interessensgruppen, Risikoabschätzung, Beziehungen zu öffentlichen sowie privaten Sicherheitsfirmen zu eruieren.



Fazit

Die VPs verleihen den kürzlich verabschiedeten [Guiding Principles on Business and Human Rights](#) ein praktisches und umsetzbares Gesicht für einen wichtigen Industriesektor, dem in der Vergangenheit wiederholt menschenrechtswidriges Verhalten vorgeworfen wurde.

Der Zeitpunkt für einen Beitritt der Schweiz zu den VPs ist aber nicht nur deshalb überaus günstig, sondern bedeutet für die Schweiz zudem auch im Themenbereich der privaten Sicherheitsfirmen, in dem sie über viel Ansehen und Know-how verfügt – immerhin ist sie gemeinsam mit dem IKRK Initiatorin des [Montreux-Dokumentes](#) – einen Gewinn an Glaubwürdigkeit.

Der Ball liegt nun bei den in der Schweiz ansässigen Rohstoffunternehmen: Mit einem Beitrittsantrag zu den VPs können sie beweisen, dass sie die Zeichen der Zeit erkannt haben und gewillt sind, gemeinsam mit den Staaten die von John Ruggie statuierten Pflichten wahrzunehmen.

Autoren: Dr. iur. Nils Melzer, lic. iur. Jonatan Niedrig

*Copyright: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte,
<http://www.skmr.ch/de/aktuell/newsletter>*