



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5226.02

JSD/P105226
Basel, 9. Februar 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Februar 2011

Antrag Jürg Stöcklin zur Einreichung einer Standesinitiative für ein „Verbot von Privatarmeen in der Schweiz“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. November 2010 den nachstehenden Antrag Jürg Stöcklin dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen.

Der Regierungsrat wird beauftragt, im Namen des Kantons Basel-Stadt bei der Bundesversammlung gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung folgende Standesinitiative einzureichen:

„Im Interesse der Glaubwürdigkeit der Schweizerischen Aussenpolitik und zur Wahrung der Menschenrechte ist, möglichst im Dringlichkeitsverfahren, die Registrierung und Bewilligungspflicht für private Sicherheitsfirmen zu regeln und die Niederlassung von Privatarmeen, welche in Konflikt und Krisengebieten im Einsatz stehen, in der Schweiz zu verbieten.“

Begründung:

Ende Juli hat sich die britische Aegis Defence Services in Basel als Holding niedergelassen, ohne dass dies von den Basler Behörden bemerkt wurde. Bei der Aegis Defence Services handelt es sich um eine der weltweit grössten Söldnerfirmen, die hauptsächlich im Irak und in Afghanistan mit schätzungsweise 20'000 Söldnern an bewaffneten Kampfhandlungen beteiligt ist. Eine Bewilligungs- und Registrierungspflicht existiert in der Schweiz für solche Firmen bisher nicht.

Seit dem Ende des Kalten Kriegs hat die Zahl privater Sicherheits- und Militärfirmen rasch zugenommen. Viele davon sind weltweit aktiv und stehen in zahlreichen Kriegsgebieten im Einsatz. Private Militärfirmen sind zu einem riesigen Geschäft geworden. Der Einsatz solcher Privatarmeen in Kriegs- und Krisengebieten ist jedoch äusserst fragwürdig. Wegen Menschenrechtsverletzungen oder Verstössen gegen das Völkerrecht geraten Privatarmeen immer wieder in die Schlagzeilen. Angestellte von Privatarmeen sind nicht wie reguläre Armeen an völkerrechtliche Normen gebunden und die Umgehung von nationalen oder internationalen Regeln ist einfach. Verletzungen des Völkerrechts und der Menschenrechte durch Privatarmeen sind durch die bestehenden nationalen und internationalen demokratischen Kontrollmechanismen nur schwer zu ahnden.

Die Schweiz hat sich auf internationaler Ebene für die Regulierung und Kontrolle privater Sicherheits- und Militärfirmen eingesetzt. Der Bundesrat hat 2005 in einem Bericht eine Auslegeordnung über Fragen rund um das staatliche Gewaltmonopol und das Verhältnis zu privaten Sicherheits- und Militärfirmen verfasst. Auf Grund einer Initiative der Schweiz wurde 2008 von 17 Staaten das Montreux-Dokument, ein offizielles UNO-Dokument, verabschiedet, welches einen Überblick über die Verpflichtungen gibt, welche aus dem Völkerrecht und

den Menschenrechten erwachsen und daraus Empfehlungen ableitet für den Umgang der Staaten mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen.

Trotz dem aussenpolitischen Engagement der Schweiz fehlt bisher eine Regelung und Bewilligungspflicht für die Zulassung privater Sicherheits- und Militärfirmen in der Schweiz. Offensichtlich hat der Bundesrat den Regelungsbedarf unterschätzt, wohl in der Annahme, dass die Schweiz kein attraktiver Standort für private Militärfirmen ist. Die Niederlassung der Aegis Defense Services in Basel macht diese Fehleinschätzung nur allzu deutlich. Der Kanton BS hat alles Interesse, dass dieser rechtsfreie Raum so rasch als möglich geschlossen wird. Eine Söldnerfirma, die in Kriegsgebieten operativ tätig ist, hat hier nichts zu suchen und ist nicht vereinbar mit der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Aussenpolitik.

Jürg Stöcklin

Wir berichten zu diesem Antrag wie folgt:

1. Ausgangslage auf Bundesebene

Am 5. Dezember 2005 verabschiedete der Bundesrat in Umsetzung verschiedener parlamentarischer Vorstösse (Postulat Stähelin 04.3267 „Private Sicherheitsfirmen“; Motionen Wyss 04.3748 „Schaffung rechtlich verbindlicher Bestimmungen über den Umgang der Schweiz mit privaten Militärunternehmen und Sicherheitsfirmen“ und 04.3796 „Aufnahme international gültiger Regeln für private Militärunternehmen und Sicherheitsfirmen“) einen Bericht zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen, in dem neben einer Bestandesaufnahme auch die rechtliche Situation in der Schweiz untersucht wurde. Aus diesem Bericht resultierten drei Folgeaufträge: Die Verordnung vom 31. Oktober 2007 über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (SR 124) regelt die Voraussetzungen für die Vergabe von Bundesaufträgen an Sicherheitsfirmen. Gemäss Vernehmlassungsentwurf zum Bundesgesetz über die polizeilichen Aufgaben des Bundes (PolAG) sollen diese künftig gesetzlich verankert werden. Zu Beginn des Jahres 2006 lancierten das EDA und das IKRK die sogenannte „Montreux-Initiative“, die am 17. September 2008 in die Verabschiedung des „Montreux-Dokuments über private Sicherheits- und Militärfirmen“ mündete. Gegenwärtig unterstützen 35 Staaten dieses rechtlich nicht bindende Dokument. Darin wird zum einen das für die genannten Firmen geltende humanitäre Völkerrecht rekapituliert, zum anderen werden eine Reihe von „good practices“ formuliert (Empfehlungen an Staaten für den Umgang mit privaten Sicherheits- und Militärfirmen). Das „Montreux-Dokument“ bildete seinerseits die Basis für den von der Schweiz gemeinsam mit Branchenverbänden erarbeiteten internationalen Verhaltenskodex für private Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen, der am 9. November 2010 in Genf von 58 Militär- und Sicherheitsfirmen unterzeichnet wurde.

Schliesslich beschloss der Bundesrat am 21. Mai 2008, gestützt auf einen Bericht des Bundesamtes für Justiz, auf eine bundesrechtliche Bewilligungs- und Registrierungspflicht für in Krisen- und Konfliktgebiete tätige private Sicherheitsfirmen zu verzichten. Er führte damals drei Gründe an: Gestützt auf Abklärungen kam der Bundesrat zum Ergebnis, dass die Schweiz als Standort bzw. Markt für solche Firmen nur geringe Bedeutung hatte. Zweitens erachtete er den Kontrollaufwand angesichts der geringen Tragweite des Phänomens als unverhältnismässig. Drittens wollte er die Entwicklung der Rechtslage in anderen Staaten und auf der internationalen Ebene abwarten. Sowohl im Bericht des Bundesamtes für Justiz wie in der Medienmitteilung des EJPD vom 21. Mai 2008 wird aber klar gesagt, dass der Regelungsverzicht ein vorläufiger ist, d.h. dass er auf der Einschätzung der Lage im Frühjahr 2008 basiert.

Nachdem die Mitte März 2010 mit Sitz in Basel gegründete AEGIS Group Holdings AG anlässlich einer am 26. Juli 2010 durchgeführten Kapitalerhöhung sämtliche Aktien der britischen Aegis Defence Services Ltd. übernommen hatte, beschloss der Bundesrat am 25. August 2010, den Regelungsbedarf für in Krisen- und Konfliktgebieten tätige private Militär- und Sicherheitsfirmen erneut zu beurteilen. Er beauftragte das EJPD, bis Ende 2010 unter Einbezug von EDA, EVD und VBS sowie der Kantone mögliche Kernelemente einer Bundesregelung aufzuzeigen. Das EJPD setzte eine Arbeitsgruppe (IDAG) unter der Leitung des Bundesamtes für Justiz ein, welcher als Kantonsvertreter der Vorsteher des Handelsregisteramts, angehörte. Am 23. September 2010 nahm der Ständerat eine Motion seiner Sicherheitspolitischen Kommission an (10.3639 „*Bewilligungs- und Kontrollsystem für Sicherheitsfirmen, welche in Krisen- und Kriegsgebieten arbeiten*“). Die vom Bundesrat unterstützte Motion beauftragt diesen, „*die gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, wonach ein Bewilligungs- und Kontrollsystem für Sicherheitsfirmen eingeführt wird, welche aus der Schweiz Dienstleistungen in Krisen- und Kriegsgebiete erbringen*“. Am 1. Oktober 2010 reichte Nationalrat Lang eine Motion 10.3808 „*Verbot von Privatarmeen in der Schweiz*“ ein, in der er vom Bundesrat eine Registrierungs- und Bewilligungspflicht für private Sicherheitsfirmen und ein Verbot von Privatarmeen, die in Konflikt- und Krisengebieten im Einsatz stehen, verlangt. In seiner Antwort vom 17. November 2010 beantragt der Bundesrat die Annahme der Motion, wobei er auf die Tätigkeit der IDAG verweist, die prüfen müsse, „*ob und in welchem Umfang eine Registrierungs- und Bewilligungspflicht oder allenfalls auch Verbote vorzusehen sind*“. Voraussichtlich bereits Ende Januar 2011 wird der Bundesrat auf Basis des Berichts der IDAG über die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens für eine Bundesregelung für in der Schweiz ansässige und in ausländischen Konflikt- und Krisengebieten tätige private Sicherheitsfirmen entscheiden. Der Bund wird in diesem Zusammenhang zu prüfen haben, ob ein absolutes Verbot allenfalls dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit widerspricht.

2. Beurteilung der Standesinitiative durch den Regierungsrat

In Anbetracht der Unterstützung der Motion 10.3639 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates und der Motion 10.3808 von Nationalrat Lang ist davon auszugehen, dass der Bundesrat die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens beschliessen wird, welches die vorliegende Standesinitiative inhaltlich vorwegnimmt bzw. bereits abdeckt.

Nach dem Bekanntwerden der Sitznahme der Firma AEGIS Group Holdings AG in Basel hat der Regierungsrat mit Schreiben vom 18. August 2010 die damalige Vorsteherin des EJPD, Frau Bundesrätin Evelyne Widmer-Schlumpf, auf den Handlungsbedarf in Zusammenhang mit der Regulierung der Tätigkeit von in der Schweiz domizilierten Unternehmen für Kriegsdienstleistungen aufmerksam gemacht. Er hat ferner eine Regulierungs- bzw. Genehmigungspflicht für solche Unternehmen ausdrücklich begrüsst und das EJPD gebeten, die Abklärungen möglichst rasch zum Abschluss zu bringen (RRB Nr. 10/24/31 vom 17. August 2010).

Auf Nachfrage der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat der Kanton Basel-Stadt schliesslich den Leiter des Handelsregisteramtes in die oben erwähnte Arbeitsgruppe des Bundes (IDAG) berufen, um die Anliegen des Kantons einzubringen.

Die Entwicklungen auf Bundesebene seit Einreichung des vorliegenden Antrages lassen somit auf ein künftiges Verbot von Privatarmeen in der Schweiz schliessen. Da jedoch der definitive Entscheid noch aussteht und eine baldige Lösung wünschenswert ist, vermag die Standesinitiative als politisches Signal dem Anliegen Nachdruck zu verleihen und die bereits geäusserten Forderungen des Kantons Basel-Stadt zu unterstreichen.

3. Antrag

1. Der Regierungsrat wird mit der Einreichung der Standesinitiative für ein „Verbot von Privatarmeen in der Schweiz“ beauftragt.
2. Der Antrag Jürg Stöcklin auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend „Verbot von Privatarmeen in der Schweiz“ wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin