



19. Oktober 2007

## **Erläuterungen zur Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund (Verordnung über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen, VAS)**

---

### **1. Allgemeiner Teil**

#### **1.1 Einleitung**

Am 2. Dezember 2005 hat der Bundesrat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, die Festlegung von Mindestvoraussetzungen für private Sicherheitsfirmen zu prüfen, die im Auftrag des Bundes Sicherheitsaufgaben wahrnehmen.

Zur Erfüllung dieses Auftrags hat das Bundesamt für Justiz (BJ) eine interdepartementale Arbeitsgruppe ins Leben gerufen. Diese setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), des Eidg. Finanzdepartements (EFD), des Eidg. Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), des Bundesamts für Polizei (fedpol), des Bundesamts für Migration (BFM), des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) und des Bundesamts für Kultur (BAK). Die Arbeitsgruppe hat Auswahlkriterien zuhanden der Bundesbehörden ausgearbeitet, die eine Sicherheitsfirma im In- oder Ausland beziehen wollen. Sie hat ferner Klauseln formuliert, die von den Behörden bei der Auftragserteilung zu berücksichtigen sind. Schliesslich hat sie auch einen Mustervertrag entworfen, der dem im Behördenauftrag handelnden Unternehmen namentlich eine Reihe vertraglicher Pflichten auferlegt und so die Vorgaben des Verordnungsentwurfs umgesetzt.

#### **1.2 Wahl der Erlassform**

Bei der Wahl der Erlassform kam innerhalb der Arbeitsgruppe die Frage auf, ob das Regelungsvorhaben in Form einer Rechtsverordnung (Vollziehungsverordnung) oder einer Verwaltungsverordnung (Richtlinie oder Empfehlung) zu erlassen sei.

Laut Gesetzgebungsleitfaden des BJ<sup>1</sup> enthält eine Verwaltungsverordnung generell-abstrakte Regeln (Richtlinien, Weisungen), die die Verwaltung zuhanden ihres Personals erlässt und die der Organisation der Verwaltungstätigkeit sowie der Regelung und Vereinheitlichung der Praxis durch die Interpretation gesetzlicher und reglementarischer Bestimmungen dienen. Ob eine Verwaltungsverordnung ausreicht oder ob eine Rechtsverordnung erforderlich ist, ergibt sich nicht aus dem Regelungsinhalt, sondern aus dem zwingenden Charakter der fraglichen Norm: Handelt es sich um Empfehlungen, von denen die rechtsanwendende Behörde nötigenfalls abweichen kann? Ist das nicht der Fall, muss die Norm als Rechtsverordnung erlassen werden,

---

<sup>1</sup> S. 230-231, Ziff. 572.

d. h. als Gesetz im materiellen Sinn, das sich auf eine übergeordnete Rechtsgrundlage stützt und der Publikationspflicht unterliegt.

Wie wir noch sehen werden, geht es bei dieser Vorlage um die Voraussetzungen für die Vergabe von Bundesaufträgen an Sicherheitsfirmen zur Erbringung einer Dienstleistung im In- oder Ausland. Entsprechend enthält die Vorlage diverse Bestimmungen, die den Bundesbehörden bestimmte Auswahlkriterien sowie gewisse Vertragsklauseln bei der Auftragsvergabe an die Sicherheitsfirma vorschreiben. Diese Bestimmungen sind zwingend formuliert, weshalb die Behörden nicht davon abweichen können. Etliche Bestimmungen dieser Vorlage sind demnach für die Bundesbehörden bindend und entfalten auch gegenüber den Sicherheitsfirmen eine gewisse, nicht zu vernachlässigende Wirkung. Aus diesem Grund ist die zu wählende Erlassform die Vollziehungsverordnung, die der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 182 Absatz 2 BV erlassen kann.

### 1.3 Zwangsanwendungsgesetz

Die vorliegende Verordnung stützt sich auf den Entwurf des Zwangsanwendungsgesetzes, das die Grundsätze für die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes regelt (Zwangsanwendungsgesetz, ZAG)<sup>2</sup>.

Das geplante Zwangsanwendungsgesetz gilt insbesondere für Bundesbehörden, die bei der Erfüllung von Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes polizeilichen Zwang anwenden oder polizeiliche Massnahmen ergreifen müssen, sowie für Private, die von diesen Behörden zur Erledigung ihrer Aufgaben beigezogen werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und e ZAG). Es stellt keine formelle gesetzliche Grundlage für die Abtretung einer öffentlichen Aufgabe an den Privatsektor dar, sondern beschränkt sich – ganz im Sinne seines Titels – auf die Regelung der Zwangsanwendung. Im Weiteren ist es bei Handlungen in Notwehr oder Notstand nicht anwendbar (Art. 4 ZAG).

Das Zwangsanwendungsgesetz erlaubt polizeilichen Zwang durch den Einsatz von körperlicher Gewalt und Hilfsmitteln (Diensthunde, Handschellen und andere Fesseln) sowie von Waffen wie Schlag- und Abwehrstöcken, Reizstoffen und Schusswaffen (Art. 5 und 13 bis 15 ZAG). Die vorgesehenen polizeilichen Massnahmen umfassen das kurzfristige Festhalten von Personen, die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekten sowie von Räumen und Fahrzeugen und die Sicherstellung von Gegenständen (Art. 6 und 19 bis 21 ZAG).

Das geplante Zwangsanwendungsgesetz ist von allgemeiner Tragweite. Es regelt nicht nur die zwangsweise Rückführung von Personen mit widerrechtlichem Aufenthalt in der Schweiz, sondern ändert auch bestehendes Recht, indem es vorsieht, dass mit Sicherheitsaufgaben betraute Private in ihrem Zuständigkeitsbereich entsprechend dem massgebenden Gesetz polizeilichen Zwang anwenden dürfen, soweit der Auftrag oder die zu schützenden Interessen dies rechtfertigen (vgl. z. B. die Änderungen in Art. 22 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit [BWIS; SR 120) und 22a<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer [ANAG; SR 142.20]).

Im Zuge der Vorarbeiten wurde nie die Frage aufgeworfen, ob das Zwangsanwendungsgesetz einzig für die Schweiz gilt oder auch im Ausland anwendbar ist. Wird

---

<sup>2</sup> BBl 2006 2489 und 2519.

eine Sicherheitsfirma vom Bund beauftragt, mit Zwangsanwendung einhergehende Schutzaufgaben im Ausland wahrzunehmen, ist auf jeden Fall nicht nur das Zwangsanwendungsgesetz zu berücksichtigen, sondern auch das jeweilige Landesrecht und das Völkerrecht, beispielsweise das Wiener Übereinkommen. Allerdings handelt es sich um ein theoretisches Problem, da die Bundesbehörden und insbesondere das EDA keine Schutzaufgaben abtreten, die eine Zwangsanwendung im Ausland nach sich ziehen.

Das Zwangsanwendungsgesetz dürfte im Sommer 2007 vom Parlament verabschiedet werden und wird kaum vor dem 1. Januar 2008 in Kraft treten.

## **1.4 Schutzaufgaben privater Sicherheitsfirmen**

Laut Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005<sup>3</sup> zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen betreffen die Dienstleistungen der Sicherheitsfirmen vor allem den Schutz von Gebäuden und anderen Einrichtungen in der Schweiz, den Empfangsdienst und die Eingangskontrolle bei Bundesbauten, den Transportschutz (z. B. Erlöse aus dem Verkauf der Autobahnvignetten, zu vernichtende Dokumente) sowie den Personenschutz (z. B. bei Magistraten).

Was die Inanspruchnahme von Dienstleistungen privater Sicherheits- und Militärfirmen im Ausland durch den Bund betrifft, ist hervorzuheben, dass die Sicherheit der diplomatischen und konsularischen Vertretungen und der DEZA-Koordinationsbüros des EDA primär durch die Behörden des Gaststaats gewährleistet wird. Nur wenn besondere Ereignisse es erfordern, wird auf in der Regel lokale private Sicherheitsfirmen zurückgegriffen, um die Sicherheit dieser Vertretungen, Büros und des Personals des EDA sicherzustellen. Meistens erfüllen diese Sicherheitsfirmen lediglich Überwachungsfunktionen wie etwa Türwache oder Rundgänge mit dem Auftrag, bei Zwischenfällen die Polizei zu alarmieren. Nur ausnahmsweise werden solchen Sicherheitsfirmen auch Schutzfunktionen übertragen mit dem Befugnis, in Notwehr- und Notstandssituationen zu handeln. In der Regel ist das Personal der vom EDA im Ausland unter Vertrag genommene Sicherheitsunternehmen nicht bewaffnet.

## **2. Erläuterungen**

### **2.1 Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich**

Gemäss Artikel 1 Absatz 1 legt die Verordnung die Mindestvoraussetzungen fest, unter denen der Bund Schutzaufgaben an private Sicherheitsfirmen vergibt, sofern er gesetzlich dazu ermächtigt ist. Der Hauptzweck besteht damit in der Bestimmung von Kriterien für die Auswahl der Sicherheitsfirma und ihres Sicherheitspersonals sowie in der Formulierung der zwingend vorgeschriebenen Vertragsklauseln. Diese Bestimmung ermächtigt die Bundesbehörden nicht zur Übertragung einer Schutzaufgabe an den Privatsektor.

Absatz 2 umschreibt den Geltungsbereich der Verordnung. Demnach findet diese auf jede Bundesbehörde Anwendung, die Schutzaufgaben an eine private Sicherheitsfirma in der Schweiz oder im Ausland vergibt. Der Begriff der "Bundesbehörde" ist gleich wie im Entwurf für das Zwangsanwendungsgesetz. Die SBB oder die Post gelten demnach nicht als "Bundesbehörden", da es sich um Organisationen des öffentli-

---

<sup>3</sup> BBl 2006 623, 643-645.

chen Rechts handelt, die nicht der Bundesverwaltung angehören (Art. 2 Abs. 4 RVOG).

## **Art. 2 Begriffe**

Hier sind die Begriffe "private Sicherheitsfirma" und "Sicherheitspersonal" definiert.

Der Begriff "private Sicherheitsfirma" bezeichnet ein im Sicherheitsbereich tätiges Unternehmen jeglicher Rechtsform. Es kann sich dabei um eine Handelsgesellschaft oder eine Einzelfirma mit Sitz im In- oder Ausland handeln.

Der Begriff "Sicherheitspersonal" bezeichnet das Personal einer privaten Sicherheitsfirma, das eine Dienstleistung für die Behörde erbringt. Die Verordnung bezieht sich damit ausschliesslich auf das Personal, das der Behörde zur Verfügung gestellt wird.

Der Begriff der "Schutzaufgaben" wird nicht näher umschrieben, da diese in der Norm über die Aufgabenübertragung genau definiert sind. Entsprechend empfiehlt sich der Bezug auf die im fraglichen Bereich anwendbaren Vorschriften.

## **Art. 3 Gesetzliche Grundlage**

Artikel 3 greift den Grundsatz auf, wonach die Abtretung einer öffentlichen Aufgabe an den Privatsektor einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage bedarf. Bedingt die Aufgabenerfüllung die Anwendung von polizeilichem Zwang, ist eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich<sup>4</sup>.

Als Beispiel dazu sei Artikel 22 Absatz 2 BWIS erwähnt. Diese Bestimmung bietet eine ausreichende gesetzliche Grundlage, um den Privatsektor mit dem Schutz von Behörden oder Gebäuden zu betrauen, und umfasst die Aufgabenerfüllung in der Schweiz wie im Ausland.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Beizug Privater als Hilfsperson der Behörde, die eine Schutz Aufgabe zu erfüllen hat, keine Aufgabenübertragung bildet. In solchen Fällen hat der Private weder Autonomie noch Entscheidungskompetenz, sondern handelt lediglich als einfacher Befehlsempfänger der Behörde und erbringt ihr gegenüber gewisse Dienstleistungen. Hierfür braucht es keine gesetzliche Grundlage<sup>5</sup>.

## **Art. 4 Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen**

Bei der Übertragung einer Schutz Aufgabe an eine private Sicherheitsfirma ist das Gesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB; SR 172.056.1) nicht anwendbar, da diese Dienstleistung nicht in seinen Geltungsbereich fällt. Allerdings unterstellt Artikel 32 Buchstabe a Ziffer 1 der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB; SR 172.056.11) die Bundesverwaltung den Bestimmungen von Artikel 32 bis 39 VoeB, falls das Gesetz nicht zur Anwendung gelangt. Danach sind bei der Übertragung einer Schutz Aufgabe an den Privatsektor bestimmte Grundsätze des Vergabeverfahrens anwendbar.

---

<sup>4</sup> BBl 2006 623.

<sup>5</sup> Gesetzgebungslleitfaden des BJ, Ziff. 842 und 843.

## 2.2 Anforderungen

### Art. 5 Anforderungen an die private Sicherheitsfirma

Dieser Artikel ist allgemein und offen formuliert und daher auf in- und ausländische Sicherheitsfirmen anwendbar.

Artikel 5 zählt eine Reihe kumulativer Voraussetzungen auf.

Laut Buchstabe a ist die Sicherheitsfirma verpflichtet, genügend Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle des der Behörde zur Verfügung gestellten Sicherheitspersonals zu bieten. Sie muss insbesondere sicherstellen, dass die Auswahl des Sicherheitspersonals mit der gebührenden Sorgfalt erfolgt (ist), namentlich was Alter, Leumund und körperliche und geistige Befähigung zur Erfüllung der fraglichen Aufgaben anbelangt. Bei Vertragserfüllung im Ausland könnte insbesondere die Behörde von der Sicherheitsfirma die Überprüfung des Hintergrunds des anzustellenden Sicherheitspersonals verlangen, um zu vermeiden, dass Personen angestellt werden, die zuvor in Verbrechen oder gravierende Menschenrechtsverletzungen involviert waren. Die Sicherheitsfirma hat zudem Ausbildung und Kontrolle des im Behördenauftrag handelnden Sicherheitspersonals zu gewährleisten.

Buchstabe b sieht vor, dass sich die Behörde des guten Rufs und der Seriosität der Sicherheitsfirma zu vergewissern hat. Diese hängen nicht zuletzt von der Professionalität und der Sorgfalt der Manager ab. Unter Umständen können bestimmte Hinweise die Beurteilung erleichtern, so etwa das Vorliegen eines Verhaltenskodexes und dessen Umsetzung durch die Sicherheitsfirma und ihr Personal. Der Begriff des Verhaltenskodexes ist in diesem Zusammenhang weit gefasst: Es kann sich auch um interne Weisungen, das Reglement eines Dachverbandes oder andere zweckdienliche Vorschriften handeln. Der Verhaltenskodex muss auf gewisse Themen eingehen, wie den Willen der Sicherheitsfirma, im Einklang mit dem Gesetz zu handeln, die Art ihrer Dienstleistungen, ihre Kundschaft, die von ihrem Einsatzbereich ausgeschlossenen Bereiche usw. Felderfahrung, Referenzen oder Mitgliedschaft in einer vertrauenswürdigen Berufsvereinigung (namentlich in Bezug auf die geforderten Standards und deren Kontrolle) könnten ebenfalls auf den guten Ruf und die Seriosität der Sicherheitsfirma hinweisen. Allfällige Referenzen über die Kundschaft können nützliche Hinweise für Behörden darstellen, die die Dienste einer ausländischen Sicherheitsfirma in Anspruch nehmen möchten. Zählen europäische Staaten, andere demokratische Länder oder internationale Organisationen zum Kundenkreis des Unternehmens, könnte dies ein zusätzlicher Hinweis auf dessen Verlässlichkeit sein. Die Aufzählung in Buchstabe b dient im Übrigen der Erläuterung und ist nicht abschliessend.

Gemäss Buchstabe c hat sich die Behörde zu vergewissern, dass die Sicherheitsfirma zahlungsfähig ist. Dazu kann sie vom Unternehmen Einblick in dessen Finanzlage verlangen, z. B. mittels Auszügen aus dem Betreibungsregister oder Vermögensaufstellungen von Banken.

Buchstabe d schreibt vor, dass die Sicherheitsfirma über ein angemessenes internes Kontrollsystem verfügen muss, um sicherzustellen, dass die gebotenen Verhaltensstandards angewendet und bei Fehlverhalten disziplinarische Massnahmen getroffen werden. Bei grösseren Unternehmen wird diese Aufgabe häufig von einer sogenannten "*compliance unit*" wahrgenommen.

Laut Buchstabe e muss die Sicherheitsfirma über eine Bewilligung zur Ausübung einer Tätigkeit im Sicherheitsbereich verfügen, wie sie das anwendbare Recht vorschreibt. Unter Umständen verlangt das anwendbare Recht nur eine Registrierung

des Unternehmens oder des Sicherheitsangestellten. Die diesbezügliche Überprüfung durch die Behörde hat pragmatisch zu erfolgen, etwa durch das Einverlangen von Kopien oder anderen Belegen der verlangten Bewilligungen und/oder einer schriftlichen Erklärung, dass sämtliche rechtlich vorgeschriebenen Bewilligungen vorliegen.

Bei Sicherheitsfirmen mit Sitz in der Schweiz müssen etwa die entsprechenden kantonalen Betriebsbewilligungen vorliegen, sofern der Kanton, in dem die Sicherheitsfirma ihren Sitz hat, ein derartiges Bewilligungssystem vorsieht.

Bei Sicherheitsdienstleistungen im Ausland ist die Rechtsordnung des Staates am Ort der Vertragsfüllung zu beachten, und es müssen die allenfalls verlangten Bewilligungen für die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen vorliegen. Für private Sicherheitsfirmen, die ihren Sitz nicht in diesem Staat haben, oder Sicherheitspersonal, das weder die Staatsbürgerschaft dieses Staates besitzt noch dort wohnhaft ist, schreibt der Sitz- bzw. Heimatstaat in Ausnahmefällen ebenfalls eine Bewilligung vor.

Buchstabe f schreibt vor, dass die Sicherheitsfirma eine Haftpflichtversicherung abschliessen muss. Die Verordnung legt keine Deckungssumme fest, sondern verlangt lediglich eine risikogerechte Deckung. Ob diese Bedingung erfüllt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Diese Bestimmung lässt der Behörde somit einen gewissen Ermessensspielraum.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die Behörde die Einhaltung der Anforderungen von Absatz 1 nicht gewährleisten muss, sondern lediglich deren Erfüllung durch die Sicherheitsfirma zu überprüfen hat. Der Umfang dieser Prüfung hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Bedingt beispielsweise die Ausführung der Schutzaufgabe keine Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen im Sinne von Artikel 8 der Verordnung (z. B. beim Empfang von Besuchern am Eingang eines Gebäudes), so kann sich die Behörde darauf beschränken, die von der Firma vorgelegten Unterlagen zu prüfen und von ihr eine schriftliche Erklärung zu verlangen, wonach die Anforderungen von Artikel 5 und 6 erfüllt sind. Bedingt dagegen die Ausführung der Schutzaufgabe die Anwendung von polizeilichem Zwang oder polizeilichen Massnahmen oder beabsichtigt die Behörde, die Dienste einer ausländischen Sicherheitsfirma in einem Risiko- oder Konfliktgebiet in Anspruch zu nehmen, so muss sie eine gründlichere Prüfung vornehmen und beispielsweise die Vorlegung bestimmter Unterlagen, wie Bewilligungen, Verhaltenskodex oder Schulungsprogramm verlangen. Im Rahmen dieser Prüfung verfügt die Behörde über einen gewissen Ermessensspielraum, wie aus den bundesrätlichen Formulierungen von Absatz 1 hervorgeht: Die Sicherheitsfirma hat "ausreichende" Garantien zu bieten, das Kontrollsystem hat "angemessen" zu sein und es sollen "hinreichende" Nachweise des guten Rufs und der Seriosität bestehen. Das Anforderungsprofil für eine Sicherheitsfirma, die mit unbewaffnetem Personal Besucherinnen und Besucher am Eingang von Gebäuden empfängt, dürfte kaum gleich sein wie jenes für eine Firma, die mit bewaffneten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Schutzaufgaben in Risikogebieten wahrnimmt.

Bei der Prüfung, ob die Sicherheitsfirma die Anforderungen von Artikel 5 erfüllt, hat die Behörde gemäss Absatz 2 die Sicherheitsbeauftragte oder den Sicherheitsbeauftragten ihres Departementes zu konsultieren (Art. 4 der Verordnung vom 27. Juni 2001 über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung [VSB; SR 120.72]).

Absatz 3 sieht eine Ausnahme vor, wenn eine Schutzaufgabe in einem Land zu verrichten ist, in dem aufgrund der politischen Lage (Konflikt-, Risiko-, oder Kriegsgebiet) weder lokale Institutionen noch internationale Gesellschaften einen entspre-

chenden Versicherungsschutz anbieten. Ist der Abschluss einer Haftpflichtversicherung mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden, findet die Voraussetzung von Absatz 1 Buchstabe f keine Anwendung.

Absatz 4 formuliert eine Ausnahme zugunsten von Personen, die gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Anlageschutzverordnung vom 2. Mai 1990 (SR 510.518.1) vertraglich mit der Überwachung oder Bewachung militärischer Anlagen betraut sind. Es handelt sich dabei in der Regel nicht um private Sicherheitsfirmen, sondern um natürliche Personen, die in der Nähe der zu schützenden Anlage leben. Diese Ausnahme enthebt die Behörde allerdings nicht von der Pflicht, die Zuverlässigkeit der beauftragten Person zu überprüfen.

## **Art. 6 Ausbildung**

Die Ausbildung des Sicherheitspersonals ist eine grundlegende Voraussetzung für die Vertragserfüllung. Artikel 6 schreibt deshalb vor, dass das Sicherheitspersonal eine adäquate, der Natur des Sicherheitsauftrages entsprechende Ausbildung zu erhalten hat.

Die Erledigung von Sicherheitsaufgaben für den Bund kann die Anwendung von polizeilichem Zwang, die Ergreifung polizeilicher Massnahmen sowie die Bewältigung von Notwehr- oder Notstandssituationen erfordern. Aus diesem Grund ist das Sicherheitspersonal entsprechend auszubilden; zu schulen ist namentlich der Umgang mit widerstandswilligen und gewaltbereiten Personen, der Einsatz körperlicher Gewalt sowie von Hilfsmitteln und Waffen, sofern die zu erfüllende Schutzaufgabe dies erfordert, die Beurteilung gesundheitlicher Risiken, die Leistung erster Hilfe und die Achtung bestimmter Rechte. Das Sicherheitspersonal soll ausserdem eine Ausbildung zur Korruptionsbekämpfung erhalten.

Der Ausbildungsstoff nach Artikel 6 Absatz 1 lehnt sich an Artikel 29 und 30 des Entwurfs für das Zwangsanwendungsgesetz an. Es handelt sich um einen nicht abschliessenden Katalog zur Gewährleistung gewisser Grundkenntnisse des Sicherheitspersonals in psychologischen (Umgang mit bestimmten Personen), praktischen (Anwendung körperlicher Gewalt, Einsatz von Hilfsmitteln und Waffen) und juristischen (Achtung der Rechte Dritter) Belangen sowie in der Beurteilung der Gesundheitsrisiken im Falle der Gewaltanwendung. Diese Ausbildung soll gewährleisten, dass das im Behördenauftrag handelnde Sicherheitspersonal die ihm übertragene Schutzaufgabe nach dem Verhältnismässigkeitsprinzip und mit Blick auf die körperliche und geistige Unversehrtheit der betroffenen Personen erledigt, einschliesslich in Fällen, in denen sich diese ungebührlich verhalten oder gar physisch wehren. In jedem Einzelfall hat die Behörde also den Inhalt der Ausbildung zu bestimmen, die dem Sicherheitspersonal im Hinblick auf die geplante Schutzaufgabe zukommen muss. Hierfür orientiert sie sich insbesondere an den Ausbildungsstandards für den Polizeibereich des Schweizerischen Polizei-Instituts (vgl. Abs. 2).

Bei Schutzaufgaben in der Schweiz kann die Behörde auch verlangen, dass das ihr zur Verfügung gestellte Sicherheitspersonal den eidgenössischen Fachausweis für Sicherheit und Bewachung sowie für Personen- und Objektschutz<sup>6</sup> erlangt hat. Die Behörde kann sich überdies an verwaltungsinternen Fort- und Weiterbildungskursen

---

<sup>6</sup> Vgl. Reglement und Wegleitung des Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen über die Berufsprüfung für den/die Fachmann/Fachfrau für Sicherheit und Bewachung mit eidg. Fachausweis (FSB) und den/die Fachmann/Fachfrau für Personen- und Objektschutz mit eidg. Fachausweis (FPO), einsehbar unter: [www.vssu.org](http://www.vssu.org).

für das Grenzwachtkorps, die Bundeskriminalpolizei und den Bundessicherheitsdienst orientieren. Zurzeit sind etliche Projekte zur Koordination dieser Ausbildungsprogramme im Gange, wie beispielsweise das Projekt "SynPot", das die Nutzung der Synergien aller mit Schutzaufgaben betrauten Einheiten auf Bundesebene bezweckt. Die Vollziehungsverordnung zum ZAG sieht vor, den Departementen die Kompetenz zur Regelung der Ausbildung in den sie betreffenden Bereichen zu übertragen.

Laut Bericht des Bundesrates vom 2. Dezember 2005 über die privaten Sicherheits- und Militärfirmen<sup>7</sup> ersuchte der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) die Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), Musterbestimmungen für den Bereich der privaten Sicherheitsunternehmen zu erarbeiten. Das Ergebnis sind insbesondere Standards für die Erst- und Grundausbildung des Sicherheitspersonals in speziellen Bereichen wie Sicherheit und Bewachung, Personen- und Objektschutz, Geldtransporte, Diensthunde usw.<sup>8</sup>

Wird die Dienstleistung in einem Risikogebiet erbracht, so bestimmt die Behörde den Ausbildungsinhalt je nach den Umständen des Einzelfalls. Die Ausbildung beinhaltet auf jeden Fall die praktische Kenntnis von Fragen rund um die Menschenrechte und die Respektierung der körperlichen und geistigen Integrität der betroffenen Personen.

#### **Art. 7 Besondere Situationen im Ausland**

Die Formulierung von Artikel 6 räumt der Behörde einen gewissen Ermessensspielraum ein, wodurch sie der Auftragsart und den Umständen des Einzelfalls Rechnung tragen kann. Grundsätzlich ist es der Behörde dadurch möglich, im Ausland Sicherheitsfirmen zu verpflichten, die die Anforderungen von Artikel 6 erfüllen. Allerdings ist nicht auszuschliessen, dass in Ausnahmefällen kein einziges Unternehmen den Anforderungen genügt, weil z. B. eine lokale Sicherheitsfirma den Sicherheitsmarkt monopolisiert. Aus diesem Grund enthält Artikel 7 eine Ausnahmeregelung, wonach die Behörde die Dienste einer privaten Sicherheitsfirma in Anspruch nehmen kann, die den Anforderungen von Artikel 6 nicht vollständig genügt, falls es am Ort der Vertragserfüllung kein Unternehmen gibt, das die Anforderungen erfüllt und falls der Personen- oder Gebäudeschutz im Ausland anders nicht gewährleistet werden kann. Die Behörde setzt sich dafür ein, dass die private Sicherheitsfirma die Anforderungen von Artikel 6 erfüllt, indem sie so rasch wie möglich für eine den Anforderungen entsprechende Ausbildung ihres Sicherheitspersonals sorgt.

#### **Art. 8 Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen**

Artikel 8 regelt den Einsatz polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung keine Rechtsgrundlage für die Anwendung von Zwang liefert. Diese Frage richtet sich nach der jeweiligen Spezialgesetzgebung, wie Artikel 3 und 8 Absatz 1 Buchstabe a am Ende festhalten.

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a obliegt es der Behörde, vertraglich zu regeln, ob und in welchem Umfang die Ausübung der Schutzaufgabe die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Einklang mit dem Gesetz

---

<sup>7</sup> BBl 2006 664.

<sup>8</sup> Diese Standards werden auf der Homepage des Verbands Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen veröffentlicht ([www.vssu.org](http://www.vssu.org)).



erfordert. Die Behörde hat sich an die Grundsätze von Artikel 9 des Entwurfs für das Zwangsanwendungsgesetz zu halten. Im Vertrag vorgesehen werden dürfen nur Zwangshandlungen im Rahmen der Erfüllung einer Schutz Aufgabe in der Schweiz. Absatz 2 schränkt Absatz 1 in dem Sinne ein, dass Verträge zur Erfüllung von Schutz Aufgaben im Ausland durch private Sicherheitsunternehmen keinen polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen vorsehen dürfen.

Je nach Auftragsart ist das Sicherheitspersonal mit Waffen oder Hilfsmitteln auszurüsten. Aus diesem Grund hat die Behörde im Vertrag ausdrücklich festzulegen, welche Waffen und Hilfsmittel erlaubt sind (Abs. 1 Bst. b). Die zulässigen Hilfsmittel (Handschellen und andere Fesselungsmittel sowie Diensthunde) und Waffen (Schlag- und Abwehrstöcke, Reizstoffe und Schusswaffen) sind in Artikel 14 und 15 des Entwurfs für das Zwangsanwendungsgesetz festgelegt. Hilfsmittel, die die Atemwege beeinträchtigen können (z. B. Integralhelme und Mundknebel) sind verboten.

Gemäss Absatz 1 Buchstabe c hat die Behörde die polizeilichen Massnahmen zu bestimmen, die das Sicherheitspersonal ergreifen darf.

Die Absätze 3 und 4 erläutern, was unter "polizeilichem Zwang" und "polizeilichen Massnahmen" zu verstehen ist. Die Begriffsbestimmungen erfolgen in Anlehnung an Artikel 5 und 6 des Entwurfs für das Zwangsanwendungsgesetz. Der polizeiliche Zwang umfasst die Anwendung körperlicher Gewalt sowie den Einsatz von Hilfsmitteln (wie Handschellen, andere Fesseln und Diensthunde) und Waffen (wie Schlag- und Abwehrstöcke, Reizstoffe und Schusswaffen). Zu den polizeilichen Massnahmen gehören das kurzfristige Festhalten von Personen, die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekten sowie von Räumen und Fahrzeugen und die Sicherstellung von Gegenständen.

Absatz 5 erinnert daran, dass die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen nach den spezifischen Bestimmungen des Bundesrechts zu erfolgen hat. Es ist damit Sache der Behörde, die im Einzelfall anwendbare gesetzliche Regelung zu bestimmen. Sie stellt sicher, dass sich das Sicherheitspersonal namentlich beim Festhalten von Personen (maximale Festhaltungsdauer und Aufklärung der festgehaltenen Person) und bei Leibesvisitationen an die anwendbaren Vorschriften hält.

Die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen richtet sich nach den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns gemäss Artikel 5 BV. Nach herrschender Lehre sind nicht nur öffentlich-rechtliche Körperschaften, sondern auch Private, die stellvertretend staatliche Aufgaben übernehmen, an diese Grundsätze gebunden<sup>9</sup>, die da wären: Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage (Art. 5 Abs. 1 BV), öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV), Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV), Vorrang des Völkerrechts (Art. 5 Abs. 4 BV). Eine gesetzliche Grundlage, öffentliche Interessen und die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes werden in Artikel 36 BV als Bedingungen für die Einschränkung von Grundrechten genannt.

Nach Inkrafttreten des Zwangsanwendungsgesetzes wird Artikel 8 neu formuliert. Die Absätze 3 und 4 können gegebenenfalls aufgehoben werden. Diese Änderungen haben im Rahmen der Vollziehungsverordnung zum ZAG zu erfolgen.

---

<sup>9</sup> Jean-François Aubert und Pascal Mahon, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich 2003, zu Art. 5 S. 41 Kap. 4.

## **Art. 9 Ausrüstung des Sicherheitspersonals**

Unter Umständen kann es erforderlich sein, dass das Personal eine Waffe trägt, um in Notwehr- oder Notstandssituationen zu handeln. Ist dies der Fall, muss die Behörde dies vertraglich regeln (Abs. 1).

Gemäss Absatz 2 bleiben, wie im Entwurf für das Zwangsanwendungsgesetz auch, die spezifischen Bestimmungen zur Notwehr und zum Notstand vorbehalten. Die Bestimmung umfasst auch Notwehr- und Notstandshandlungen im Ausland, wobei die jeweilige Landesgesetzgebung ebenfalls zu beachten ist.

## **Art. 10 Ausrüstung des Sicherheitspersonals im Ausland**

Dieser Artikel schreibt vor, dass das Sicherheitspersonal im Ausland grundsätzlich unbewaffnet auftritt (Abs. 1). Erfordert es allerdings die Lage, dass das Sicherheitspersonal im Ausland Waffen trägt, um in Notwehr- oder Notstandssituationen handeln zu können, hält die Behörde dies im Vertrag fest (Abs. 2). Hat die Behörde die Vertragsschlusskompetenz an eine untergeordnete Verwaltungseinheit delegiert, kann sie sich vorbehalten, dass vorgängig ihre Zustimmung einzuholen ist. Der Departementvorsteher ist zu informieren, falls der Vertrag das Tragen von Schusswaffen vorsieht (Abs. 3). Gemäss Absatz 4 bleiben einschlägige Vorschriften am Ort der Vertragserfüllung vorbehalten. Das bedeutet, dass nicht nur das schweizerische sondern auch das ausländische Recht gilt.

## **Art. 11 Bewilligung für das Tragen von Schusswaffen und den Einsatz von Hilfsmitteln**

Die Behörde hat zu prüfen, ob das Sicherheitspersonal befugt ist, eine Waffe zu tragen oder ein Hilfsmittel wie beispielsweise einen Diensthund einzusetzen. Die Bewilligungen richten sich grundsätzlich nach der Gesetzgebung am Ort der Vertragserfüllung.

## **Art. 12 Identifizierbarkeit**

Diese Bestimmung lehnt sich an Artikel 12 des Entwurfs für das Zwangsanwendungsgesetz an. Sie besagt, dass das Sicherheitspersonal bei der Ausführung seiner Aufgabe identifizierbar sein muss. Dieses muss nachweisen können, im Auftrag welcher Behörde es handelt. Dieser Anforderung kann mit einer von der Sicherheitsfirma oder der Behörde ausgestellten Legitimationskarte Rechnung getragen werden. Die Identifizierbarkeit des Sicherheitspersonals setzt ebenfalls voraus, dass dieses in einer Weise gekleidet ist, die Verwechslungen mit Behördenmitgliedern ausschliesst. Dem Sicherheitspersonal steht es allerdings frei, die ihm übertragene Aufgabe "in Zivil" zu verrichten, soweit es die Umstände im Einzelfall erfordern.

Die Identifikationspflicht steht in engem Zusammenhang mit dem Recht betroffener Personen, allfällige Missbräuche bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Zu diesem Zweck können den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sicherheitsfirma Identifikationsnummern zugeteilt werden oder sie können verpflichtet werden, ihr Gesicht unverhüllt zu lassen. Aus Sicherheitsgründen ist die Angabe von Name und Vorname

des mit der Auftragserfüllung betrauten Sicherheitspersonals jedoch nicht zwingend vorgeschrieben<sup>10</sup>.

### **Art. 13 Kontrolle durch die Behörde**

Gemäss dieser Bestimmung hat die Behörde eine regelmässige Kontrolle der Vertragserfüllung sicherzustellen. Die Vertragsklauseln nach Artikel 14 ermöglichen es der Behörde, diese Kontrolle wahrzunehmen. Sie kann beispielsweise von der Sicherheitsfirma Auskünfte verlangen (Art. 14 Bst. a) oder Inspektionen vornehmen. Diese Kontrolle ist vertraglicher Natur. Bei Nichterfüllung des Vertrags kann die Behörde von der Sicherheitsfirma die Bezahlung einer Konventionalstrafe fordern (Art. 14 Abs. 2).

### **Art. 14 Inhalt des Vertrags**

Artikel 14 legt den Vertragsinhalt fest. Dies erlaubt es der Behörde, bei der Sicherheitsfirma einzuschreiten, falls das Sicherheitspersonal nicht über die erforderlichen Kenntnisse verfügt (Bst. d), die Erfüllung des Vertrages beeinträchtigt ist (Bst. e), das Sicherheitspersonal polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen anwendet (Bst. f) oder die Voraussetzungen von Artikel 5 und 6 nicht mehr gegeben sind. Buchstabe h schreibt die vorgängige schriftliche Zustimmung der Behörde bei Unterverträgen vor, damit die Dienstleistung nicht von einem Dritten erbracht wird, der den Anforderungen der Verordnung nicht genügt. Gemäss Absatz 2 hat der Vertrag ferner bei Nichterfüllung eine Konventionalstrafe vorzusehen. Bei Schutzaufgaben in der Schweiz ist diese Strafe in Artikel 160 bis 163 OR geregelt; bei Vertragserfüllung im Ausland empfiehlt es sich, das anwendbare Recht im Vertrag zu bestimmen.

### **Art. 15 Mustervertrag**

Artikel 15 beauftragt das EJPD mit der Erarbeitung eines Mustervertrags für Leistungen, die in der Schweiz erbracht werden (Abs. 1). Für Auslandsaufträge hat das EDA einen eigenen Mustervertrag auszuarbeiten (Abs. 2). Die beiden Departemente konsultieren sich vorgängig (Abs. 3).

Die Musterverträge sollen den Behörden die Umsetzung der Verordnungsbestimmungen ermöglichen und insbesondere die Ausarbeitung konkreter Einzelverträge nach Massgabe der Verordnung erleichtern. Die Formulierungen und Elemente der Mustervorlage sind als nicht rechtsverbindliche Empfehlung und "*bonne pratique*" zu verstehen, wie ein Vertrag mit einem privaten Sicherheitsunternehmen sinnvollerweise ausgestaltet und formuliert werden kann. Der Mustervertrag kann daher die vertragsschliessende Behörde nicht von der Notwendigkeit befreien, die Vorlage im Einzelfall zu ergänzen, anzupassen und/oder zu ändern, um den geplanten Dienstleistungen und den einzelfallspezifischen Umständen Rechnung zu tragen.

Die Musterverträge sind *online* zugänglich. Sie sollten regelmässig den Bedürfnissen der Praxis und der anwendbaren Gesetzgebung angepasst werden.

---

<sup>10</sup> Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes, BBl 2006 2489.

## **Art. 16 Mitteilung an die Sicherheitsbeauftragten der Departemente**

Diese Bestimmung verpflichtet die Behörde, dem Sicherheitsbeauftragten ihres Departements eine Kopie des Vertrages mit der privaten Sicherheitsfirma zu übermitteln und allfällige Probleme im Rahmen der Vertragserfüllung zu melden.

Artikel 16 ermöglicht den Überblick über die vom Bund abgeschlossenen Verträge und erlaubt es festzulegen, ob bei der Vertragserfüllung durch eine Sicherheitsfirma besondere Schwierigkeiten aufgetreten sind. Diese Bestimmung dient nicht der Kontrolle der Verträge mit privaten Sicherheitsfirmen, sondern bezweckt lediglich die Erfassung dieser Aufträge und allfälliger Probleme, die bei deren Ausführung auftreten könnten. Die Kontrolle darüber, ob die Vorgaben der Verordnung eingehalten werden, obliegt nach wie vor der auftraggebenden Behörde.

## **2.3 Schlussbestimmungen**

### **Art. 17 Änderung geltenden Rechts**

Änderungsbedarf besteht namentlich für Artikel 3 Absatz 3 VSB.

Die erste Änderung betrifft Artikel 3 Absatz 3 VSB. Diese Bestimmung beauftragt das EJPD mit der Festlegung der Anforderungen, die private Schutzdienste für einen Einsatz beim Bund erfüllen müssen. Bislang hat das EJPD noch keine entsprechenden Ausführungsbestimmungen erlassen. Da die vorliegende Verordnung vom Bundesrat verabschiedet wird, ist Artikel 3 Absatz 3 VSB aufzuheben.

### **Art. 18 Übergangsbestimmung**

Artikel 18 enthält eine Übergangsbestimmung. Gemäss Absatz 1 gilt die Verordnung für Verträge mit privaten Sicherheitsfirmen, die nach ihrem Inkrafttreten abgeschlossen werden. Bereits bestehende Verträge sind von der zuständigen Behörde dahingehend zu prüfen, ob die private Sicherheitsfirma den Anforderungen von Artikel 5 und 6 genügt und ob Vertragsänderungen erforderlich sind. Absatz 2 verfügt eine maximale Ordnungsfrist und verlangt, dass die notwendigen Anpassungen innert drei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung erfolgt sind.

### **Art. 19 Inkrafttreten**

Es ist vorgesehen, die Verordnung auf den 1. Dezember 2007 in Kraft zu setzen.