

Antrag

der Abgeordneten Katja Keul, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Viola von Cramon-Taubadel, Ingrid Hönlinger, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Tom Koenigs, Agnes Malczak, Kerstin Müller (Köln), Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Lisa Paus, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Private Sicherheitsfirmen umfassend regulieren und zertifizieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Tätigkeitsfeld privater Sicherheitsfirmen hat sich in den letzten Jahren deutlich erweitert. Mittlerweile gibt es kaum ein internationales Krisengebiet, in dem keine privaten Sicherheitsfirmen aktiv sind. Ihre Dienstleistungen reichen dabei von Logistik, technischer Unterstützung sowie Aufklärungsdiensten über strategische und operative Beratungstätigkeiten, Polizei- und Wachdienstaufgaben sowie Ausbildungstätigkeiten bis zur direkten Teilnahme am Kampfgeschehen. Die Bereitstellung militärischer Dienstleistungen durch private Unternehmen, wie insbesondere die direkte Teilnahme an Kampfhandlungen, ist nicht mit dem staatlichen Gewaltmonopol vereinbar. Keinesfalls darf der Staat hoheitliche Aufgaben aus dem militärischen Kernbereich an private Unternehmen übertragen.

Bis heute fehlen aber in Deutschland vor allem in Hinblick auf die Auslandstätigkeit privater Sicherheitsfirmen klare gesetzliche und verordnungsrechtliche Bestimmungen. Der Fall der nordrhein-westfälischen Firma ASGAARD GERMAN SECURITY GROUP machte deutlich, dass auch deutsche Sicherheitsunternehmen Interesse an Militäraufträgen aus dem Ausland haben und dass es aktuell wegen fehlender Regelungen im deutschen Recht grundsätzlich möglich ist, dass deutsche Firmen alle oben beschriebenen Dienstleistungen im In- und Ausland anbieten. Ohne ein Lizenzierungsverfahren, ohne nationale Registrierungspflicht und ohne Genehmigungspflicht für Vertragsabschlüsse mit ausländischen Partnern werden deutsche Behörden immer erst dann tätig werden können, wenn es einen konkreten Verdacht auf strafbares Verhalten gibt. Zertifizierungsverfahren für einzelne Tätigkeitsfelder privater Sicherheitsfirmen, wie sie zurzeit am Beispiel der durch Piraterie bedrohten Handelsschifffahrt diskutiert werden, können dabei nicht klare Regelungen ersetzen, welche Tätigkeiten im Sicherheitsbereich von privaten Unternehmen unter welchen Bedingungen durchgeführt werden dürfen und welche nicht. Dazu gehört auch, dass die Nutzung von Kriegswaffen durch Privatpersonen im In- und Ausland weiterhin strikt untersagt bleibt.

Bislang sind auch die Regelungen für die Aufnahme eines Bewachungsgewerbes und die Tätigkeit solcher Unternehmen in Deutschland unzureichend gefasst. Nach den Vorschriften der Gewerbeordnung und der Bewachungsverordnung reicht es für die Anmeldung eines Bewachungsgewerbes aus, wenn die betreffenden Personen ihre Zuverlässigkeit, die für den Gewerbebetrieb erforderlichen Mittel und Sicherheiten nachweisen sowie von der Industrie- und Handelskammer über die für die Ausübung des Gewerbes erforderlichen rechtlichen Vorschriften unterrichtet werden. Für diese Unterrichtung ist in der Bewachungsverordnung zurzeit lediglich ein Zeitrahmen von 80 Stunden vorgesehen. Für die Aufnahme einer Beschäftigung bei einem solchen Unternehmen reicht eine 40-stündige Unterrichtung aus. Damit gehört Deutschland zu den Schlusslichtern in Europa, was die Zugangsvoraussetzungen von privaten Sicherheitsfirmen angeht.

Auch der EU kommt eine besondere Verantwortung zu, klare Rahmenbedingungen für private Sicherheitsfirmen zu setzen, da der Sicherheitsbereich als Teil des Wirtschaftssektors in den Kompetenzbereich der EU-Kommission fällt. Trotz Appellen des Europäischen Parlaments sind bisher allerdings nur einzelne Gebiete, wie Waffenexport oder technische Unterstützungsleistungen, geregelt.

Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den Unterzeichnerstaaten des Montreux-Dokuments (The Montreux Document on Pertinent Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict), in dem Grundsätze zum Umgang von Staaten mit privaten Militär- und Sicherheitsfirmen festgelegt wurden. Das Montreux-Dokument ist zwar rechtlich nicht bindend, ermutigt aber die Signatarstaaten, die Vorschläge in nationales Recht umzusetzen. Bisher ist die Bundesregierung dieser Aufforderung nicht gefolgt. Damit fällt sie hinter die Position der Europäischen Union zurück, die für die Vergabe neuer Aufträge an private Sicherheitsfirmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Einhaltung des Internationalen Verhaltenskodex, der Montreux-Initiative und der Freiwilligen Prinzipien der UN vorsieht.

Seit Mai 2011 finden in einer Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats (Open-ended intergovernmental working group to consider the possibility of elaboration an international regulatory framework on the regulation, monitoring and oversight of the impact of the activities of private military and security companies) Verhandlungen über eine UN-Konvention zur Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen statt. Bedauerlicherweise hatte die EU mit Unterstützung der Bundesregierung anfänglich gegen eine Einsetzung dieser Arbeitsgruppe gestimmt. Nun ist es umso wichtiger, dass die Bundesregierung in der zuständigen EU-Ratsarbeitsgruppe für Menschenrechte (COHOM) auf eine konstruktive und proaktive EU-Position in diesen UN-Verhandlungen hinwirkt.

Im November 2010 wurde unter Führung der Schweiz mit dem International Code of Conduct for Private Security Service Providers ein Verhaltenskodex für private Sicherheitsfirmen vorgestellt. Mit seiner Unterzeichnung verpflichten sich Unternehmen, menschen- und völkerrechtliche Standards einzuhalten. Bisher haben allerdings kaum deutsche private Sicherheitsfirmen diesen Kodex unterzeichnet. Die Bundesregierung begrüßt zwar diesen Verhaltenskodex, bindet die Vergabe von Aufträgen an private Sicherheitsfirmen aber nicht daran, ob ein Unternehmen den Kodex unterzeichnet hat, obwohl sie ausdrücklich anerkennt, „dass eine Verpflichtung auf den Verhaltenskodex ein sinnvolles Mittel sein kann, das Bewusstsein zu stärken, dass bestehende völkerrechtliche Regeln und Menschenrechte zu achten sind“ (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache

17/7166). Hier könnte Deutschland eine wichtige Vorbildfunktion einnehmen, da allein das Auswärtige Amt im laufenden Jahr 141 private Sicherheitsdienste im Ausland unter Vertrag genommen hat, um Objektschutz- und Kontrollaufgaben an deutschen Einrichtungen durchzuführen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen gesetzlichen Rahmen für die Tätigkeit privater Sicherheitsfirmen im In- und Ausland zu schaffen, und dabei insbesondere
 - a) eine Registrierungspflicht für private Sicherheitsfirmen einzuführen,
 - b) ein Lizenzierungsverfahren zu entwickeln, das die Aufnahme von unternehmerischer Tätigkeit im Sicherheitsbereich an klare Voraussetzungen bindet,
 - c) eine Zertifizierung für private Sicherheitsunternehmen zu entwickeln, die Qualitätsstandards für die Ausbildung der Sicherheitskräfte sowie Transparenz in der unternehmerischen Tätigkeit einfordert;
2. sicherzustellen, dass deutsche private Sicherheitsfirmen
 - a) sich nicht an militärischen Kampfhandlungen im Ausland beteiligen,
 - b) auch im Ausland keine Kriegswaffen besitzen oder zum Einsatz bringen,
 - c) sich nicht an der Ausbildung ausländischer Streitkräfte beteiligen;
3. die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an private Sicherheitsfirmen davon abhängig zu machen, dass diese den International Code of Conduct for Private Security Service Providers unterzeichnet haben;
4. klarzustellen, dass die Tätigkeit von privaten Sicherheitsunternehmen in den Geltungsbereich des § 7 Absatz 1 des Außenwirtschaftsgesetzes fällt;
5. die im Montreux-Dokument niedergeschriebenen Good Practices for Contracting States (Nummer 1 bis 23), for Territorial States (Nummer 24 bis 52) and for Home States (Nummer 53 bis 73) in nationales Recht umzusetzen;
6. sich für einheitliche Regulierungs- und Zertifizierungsregelungen auf EU-Ebene einzusetzen, die
 - a) eine zentrale und öffentlich zugängliche Listung von Unternehmen,
 - b) Normen und Standards für Gründungen von Sicherheitsdienstleister,
 - c) eine Dokumentierung der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
 - d) eine Pflicht zur zeitnahen und detaillierten Unterrichtung des europäischen und der jeweiligen nationalen Parlamente über Auftragsvergaben aus öffentlicher Hand,
 - e) eine Pflicht zur zeitnahen Berichterstattung von Verstößen gegen geltende Rechtsvorschriften,
 - f) eine jährliche Berichtspflicht der Unternehmen über angenommene Aufträge, deren Aufgabenspektrum, das Auftragsvolumen und den jeweiligen Mittelansatz,
 - g) ein Verbot des Verkaufs bestimmter Waffentypen sowie
 - h) eine einheitliche Regelung des juristischen Zugriffs bei möglichen Straftaten innerhalb sowie außerhalb der EU beinhaltet;

7. sich aktiv und konstruktiv für eine UN-Konvention zur Regulierung privater Sicherheitsfirmen einzusetzen, insbesondere im Rahmen der dazu momentan stattfindenden Verhandlungen im UN-Menschenrechtsrat.

Berlin, den 9. November 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Die Privatisierung im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit schreitet seit Jahren voran. Dies zeigt sich deutlich in der ständig wachsenden Zahl privater Sicherheitsfirmen, in der Ausdifferenzierung ihres Tätigkeitsfeldes sowie der Anzahl des beschäftigten Personals. Wird dieser Bereich nicht kontrolliert, kann das Gewaltmonopol des Staates erodieren. Es steht zunehmend zu befürchten, dass auch nichtstaatliche Akteure durch das steigende Angebot an privaten Sicherheitsdienstleistern ihre Interessen häufiger mit Gewalt durchsetzen können. Indem er Teilbereiche der öffentlichen Sicherheit in die Hände privater Unternehmen legt, macht sich der Staat von diesen zunehmend abhängig, da er selbst im Krisenfall die notwendigen Fähigkeiten nicht mehr generieren kann.

Zudem hat sich gezeigt, dass private Sicherheitsunternehmen zum Teil gravierende Straftaten begehen. Besondere Beachtung fand in den letzten Jahren der Fall der US-amerikanischen Firma Blackwater, die im Auftrag der US-Regierung sowohl in Afghanistan als auch im Irak auf verschiedenen Feldern des Sicherheitssektors tätig wurde. Ihr wurde vorgeworfen, im Rahmen dieser Tätigkeit grundlegende Regeln des humanitären Völkerrechts missachtet zu haben und für zahlreiche Tötungen und schwere Misshandlungen der Zivilbevölkerung verantwortlich zu sein. Dies führte dazu, dass dem Unternehmen 2007 die Lizenz für die Arbeit im Irak entzogen wurde, dass sich die US-Regierung von Blackwater distanzierte und zahlreiche Prozesse gegen das Unternehmen angestrengt wurden. Unter dem neuen Namen Xe Services ist es allerdings weiterhin weltweit tätig.

Auch Sicherheitsfirmen mit Sitz in Deutschland betätigen sich zunehmend auf dem internationalen Sicherheitsmarkt. Im Mai 2010 wurde bekannt, dass die Firma ASGAARD GERMAN SECURITY GROUP aus Telgte mit einem somalischen Warlord Unterstützung in der Ausbildung von Soldaten, aber auch bei der Durchführung militärischer Aktionen vertraglich vereinbart hatte. Angeblich in der sicheren Erwartung, dass ihr Vertragspartner von der internationalen Gemeinschaft als legitimer Vertreter des somalischen Staates anerkannt würde. Als Konsequenz wurde gegen die Firma ein Ermittlungsverfahren wegen Verdachts auf Verstoß gegen das Somalia-Embargo der Vereinten Nationen eingeleitet. Ohne ein entsprechendes Embargo hätte hier kein Straftatverdacht vorgelegen und der Staat hätte nicht einmal ermitteln können. Der Fall zeigt exemplarisch, dass sehr wohl eine rechtliche Regelungslücke besteht.

Ein neues Arbeitsfeld für private Sicherheitsfirmen stellt der Schutz der Handelsschifffahrt vor Piratenüberfällen dar. Die Bedrohung durch Piraten vor allem im Indischen Ozean hat dazu geführt, dass zahlreiche Staaten den Einsatz privater Sicherheitsfirmen auf unter ihrer Flagge fahrenden Handelsschiffen erlaubt und dazu gesetzliche Grundlagen geschaffen haben. Auch in Deutschland wird diese Diskussion geführt, da die Bundesregierung aus Kosten- und

Kapazitätsgründen den Schutz deutscher Handelsschiffe nicht durch den Einsatz von Bundespolizei oder der Bundeswehr gewährleisten kann. Inzwischen werben deutsche private Sicherheitsunternehmen für ihre Unterstützungsleistungen für die zivile Schifffahrt. Die Angebote reichen von der Beratung über Maßnahmen zur Erhöhung der Schiffsicherheit und Ausbildungsprogramme für Schiffsbesatzungen bis zur Begleitung von Schiffen durch bewaffnete Schutzteams. Dies ist nach heute geltendem Recht möglich, wobei aber das Waffenrecht die Möglichkeiten der Bewaffnung von Schiffen und ihrer Besatzungen deutlich einschränkt. Die Bundesregierung hat im Juli 2011 einen Prüfauftrag ausgegeben, durch den Klarheit über Möglichkeiten zur Zertifizierung von und den Waffengebrauch durch Sicherheitsfirmen an Bord von Handelsschiffen geschaffen werden soll. Die Diskussionsansätze in der Folge waren besorgniserregend. So forderte der innenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, Dr. Hans-Peter Uhl, Kriegswaffen für private Sicherheitsunternehmen freizugeben, die zum Kampf gegen die Piraterie beauftragt werden. Es ist zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung inzwischen klar gegen solche Vorschläge ausgesprochen hat. Einer allgemeinen Regulierung und Zertifizierung von privaten Sicherheitsunternehmen widersetzt sich die Bundesregierung allerdings nach wie vor. Grund ist angeblich die Absicht, Anreize zur Betätigung in diesem Unternehmensfeld zu vermeiden (vergleiche Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 17/6780).

Der Einsatz privater Sicherheitsfirmen in internationalen Konflikten wird von den am Konflikt beteiligten Parteien genutzt, um eigene Ressourcen zu schonen bzw. Fähigkeiten, über die ihre eigenen Streitkräfte nicht (mehr) verfügen, zu ersetzen. Dabei wird häufig übersehen, dass die beauftragten privaten Sicherheitsfirmen ein Interesse daran haben könnten, den Konflikt zu verlängern, um die eigene Tätigkeit fortsetzen zu können. Im Zuge der Bundeswehrreform soll überprüft werden, welche Fähigkeiten die Bundeswehr in Zukunft zur ständigen Verfügung stehen sollen. Überlegungen, dass europäische Staaten ihre militärischen Fähigkeiten bündeln und teilweise gemeinsam nutzen sollten (Pooling and Sharing), sind bisher nicht über Ansätze hinaus gekommen. Es besteht die Gefahr, dass die EU-Staaten bei Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik immer häufiger Aufgaben im Sicherheitsbereich an private Unternehmen übertragen. Das Europäische Parlament hat dieses Problem in seiner Entschließung zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 11. Mai 2011 aufgenommen. Es fordert Regulierungsmaßnahmen für private Militär- und Sicherheitsunternehmen auf EU-Ebene. Hierunter verstehen die EU-Parlamentarier ein umfangreiches System von Normen für die Gründung, Registrierung, Zulassung, Überwachung und die Berichterstattung über Verstöße gegen die geltenden Rechtsvorschriften. Die vom EU-Forschungsprojekt PRIV-WAR erarbeiteten Vorschläge zur effektiven Registrierung und Regulierung von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen und dem Export ihrer Dienstleistungen in Drittstaaten bieten konkrete Anhaltspunkte für solch eine EU-weite Regulierung.

Durch ein mehrstufiges Lizenzierungs- und Zertifizierungsverfahren ist es möglich, klare Regelungen für die Sicherheitsbranche aufzustellen und einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols entgegenzuwirken, indem klare Grenzen aufgezeigt werden, welche Bereiche einer Privatisierung entzogen bleiben. Private Firmen, die im Sicherheitsbereich tätig werden wollen, haben dabei zunächst eine Lizenz für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld in bestimmten Ländern zu erwerben, die unter anderem Standards bezüglich der Qualifizierung der Angestellten und der genauen Tätigkeiten im Sicherheitsbereich festlegt. Über das Außenwirtschaftsgesetz und die Außenwirtschaftsverordnung wird zudem sichergestellt, dass jeder einzelne Vertragsabschluss überprüft wird. So kann gewähr-

leistet werden, dass die Tätigkeiten, die diese Sicherheitsfirmen im Ausland durchführen wollen, im Rahmen ihrer Lizenz liegen, nicht gegen die Sicherheitsinteressen Deutschlands verstoßen sowie das humanitäre Völkerrecht und die internationalen Menschenrechte nicht verletzen.

