



IDAG zur Prüfung einer Revision des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)¹

Bericht

1. Ausgangslage

Das BPS trat am 1. September 2015 in Kraft, mit dem Ziel, private Sicherheitsdienstleister zu regulieren, ohne dass der Einsatz privater Sicherheitsunternehmen dadurch legitimiert oder gar gefördert würde. Gleichzeitig wollte das Gesetz diese aber auch nicht ganz verbieten. Der Geltungsbereich des Gesetzes ist weit gefasst; er umfasst neben typischen Sicherheitsdienstleistungen wie Personen- oder Güterschutz auch weitere Dienstleistungen wie die Wartung von Waffensystemen oder die logistische Unterstützung von Streit- und Sicherheitskräften.

In der Anwendung des Gesetzes zeigten sich Überschneidungen mit dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (KMG)² und dem Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (GKG)³.

Gestützt auf den Bericht einer IDAG⁴ vom 20. Dezember 2019 zur Prüfung der Kohärenz zwischen dem BPS und dem KMG resp. dem GKG erkannte der Bundesrat Handlungsbedarf und erteilte am 12. Februar 2020 die folgenden Aufträge:

1. Das EDA (ASP) und das WBF (SECO) werden beauftragt, soweit möglich eine Harmonisierung der Anwendung des BPS mit dem GKG bzw. KMG auf dem Auslegungsweg vorzunehmen und dem Bundesrat bis am 31. August 2020 darüber Bericht zu erstatten.
2. Das EDA und das EJPD (BJ) werden in Zusammenarbeit mit dem WBF und dem VBS beauftragt, dem Bundesrat bis am 31. August 2020 eine Revision der Verordnung zum BPS zum Entscheid vorzulegen.
3. Das EDA und das WBF werden beauftragt, unter Mitwirkung von EJPD und VBS, eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Erarbeitung möglicher Optionen einer gesetzlichen Revision des BPS zwecks Harmonisierung mit der Exportkontrollgesetzgebung einzusetzen und dem Bundesrat, gestützt auf die Ergebnisse, bis Ende 2020 Antrag zu stellen.

Zudem wurde das EDA und das WBF in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem VBS damit beauftragt, die Reformmassnahmen hinsichtlich Auslegung und Verordnungsrevision nach drei Jahren auf ihre Wirksamkeit zu prüfen und dem Bundesrat über das Ergebnis Bericht zu erstatten. Mit der Annahme mehrerer parlamentarischer Vorstösse aus dem Jahre 2019 verlangte auch der Gesetzgeber mehrere Anpassungen in diesem Bereich (vgl. Kapitel 2.1.).

Mit einer Notiz vom 1. September 2020 wurde der Bundesrat über die Arbeiten des EDA und des WBF bezüglich der Harmonisierung der Anwendung des BPS mit dem GKG bzw. KMG auf dem Auslegungsweg informiert. Am 11. November 2020 hat der Bundesrat eine Revision

¹ SR 935.41

² SR 514.51

³ SR 946.202

⁴ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60202.pdf>

der Verordnung zum BPS⁵ verabschiedet, welche am 1. Januar 2021 in Kraft treten wird. Der erste und zweite Auftrag des Bundesrates wurden somit bereits erledigt.

Ausstehend ist somit der dritte Auftrag, der die Prüfung einer Revision des BPS zwecks Harmonisierung mit der Exportkontrollgesetzgebung verlangt. Im Rahmen des Berichts der IDAG vom 20. Dezember 2019⁶ wurden folgende drei Optionen einer Revision zur Diskussion gestellt:

- A. Vorbehalt auf Gesetzesstufe zugunsten des KMG und des GKG für Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit einem Export von Gütern gemäss diesen Gesetzen stehen.
- B. Aufhebung des BPS und Verschiebung der Strafbestimmung betreffend die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten in das Strafgesetzbuch.
- C. Anpassung des Dienstleistungsbegriffs auf Gesetzesstufe: Streichung von einzelnen Dienstleistungen aus der Begriffsdefinition von Artikel 4 BPS.

Diesbezüglich ist zu beachten, dass die vom Bundesrat verabschiedete Revision der Verordnung zum BPS viel weiter geht, als dies im Bericht der IDAG vom 20. Dezember 2019 angedacht war. Die mit der angepassten Verordnung bereits adressierten Kohärenzprobleme sind daher im Auftrag des Bundesrates vom 12. Februar 2020 zur Prüfung einer Gesetzesrevision noch nicht reflektiert. Insbesondere konnte auf dem Verordnungsweg eine neue Regelung der Meldepflicht im Zusammenhang mit Kriegsmaterial nach dem KMG oder Gütern nach dem GKG verankert werden, die eine ähnliche Wirkung entfaltet, wie sie die Schaffung eines Vorbehaltes auf Gesetzesstufe gegenüber KMG und GKG haben würde (Möglichkeit A).⁷ Die Ausgangslage seit der Erteilung des Prüfauftrags durch den Bundesrat hat sich somit massgeblich geändert, da eine weitgehende Harmonisierung mit der Exportkontrollgesetzgebung bereits umgesetzt werden konnte (vgl. Kapitel 2).

Um dem bundesrätlichen Prüfauftrag gerecht zu werden, sollte dennoch geklärt werden, ob weiterhin eine Differenz zwischen dem mittels parlamentarischer Vorstösse ausgedrückten gesetzgeberischen Willen und dem ab dem 1. Januar 2021 geltenden Recht besteht und ob im Falle einer verbleibenden Differenz weiterer Handlungsbedarf besteht.

2. Handlungsbedarf in Bezug auf die parlamentarischen Vorstösse

2.1 Die Anliegen der parlamentarischen Vorstösse im Überblick

<p>Motion Wicki 19.3991 «Kein ausuferndes "Söldnergesetz". Ursprüngliches Ziel des BPS respektieren» <i>Motion angenommen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none">- Auftrag an BR, Service-, Ausbildungs- und Wartungsdienstleistungen an einem bewilligten Export einer Schweizer Firma, wie vom Gesetzgeber ursprünglich gewollt, aus dem Geltungsbereich des BPS auszuschliessen.- BPS habe Ziel der Kontrolle von Söldnerfirmen, mit Sitz in der Schweiz; BR sei von rund zwanzig betroffenen Firmen ausgegangen; heute weit mehr betroffen. Dies sei zu korrigieren.- Beispiel Pilatus (Bewilligung von Exporten, aber Verbot von Dienstleistungen an exportierten Gütern) zeige, dass Güterlieferungen häufig mit Dienstleistungen wie Schulung und Wartung verbunden seien.- Schaden für Wirtschaftsstandort Schweiz, wenn Schweizer Firmen von ausländischen Kunden nicht als verlässliche Partner wahrgenommen würden.
--	--

⁵ Vgl. Annex I (Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS): Änderung vom 11. November 2020) und Annex II (Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS)).

⁶ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/60202.pdf>

⁷ Vgl. Annex I, Art. 8a

<p>Motion SIK-S 19.4376 «Abwanderung sicherheitsrelevanter Schweizer Firmen verhindern» <i>Motion angenommen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Auftrag an BR, Rechtssicherheit für Schweizer Rüstungsindustrie zu schaffen. - BPS hatte Ziel der Kontrolle von Söldnerfirmen, welche ihren Sitz in der Schweiz haben. - Durch die exzessive Auslegung des BPS (Bsp. Fall Pilatus) können Schweizer Firmen Service-, Ausbildungs- und Wartungsdienstleistungen an von ihnen ins Ausland verkauften Gütern nicht mehr vor Ort erbringen; dies sei Anreiz für Verlagerung ins Ausland. - Verlagerung ins Ausland schade aber der Wirtschaft und der Sicherheit der Schweiz (Einsatzfähigkeit Armee) und stehe der CH-Rüstungspolitik entgegen (STIB).
---	--

Die zwei angenommenen parlamentarischen Motionen verlangen zusammengefasst die Umsetzung der folgenden drei Anliegen:

1. **Gleichbehandlung von Gütern und Dienstleistungen:** Dienstleistungen an Gütern sollen nicht strenger beurteilt werden als der Export dieser Güter.
2. **Kohärente Behördenentscheide:** Unternehmen sollen Rechtssicherheit haben (die Beurteilung gemäss BPS, KMG oder GKG soll kohärent erfolgen und nicht unterschiedlich ausfallen können).
3. **Präzisierung des Geltungsbereichs:** Der Geltungsbereich des Gesetzes muss im Sinne des Gesetzeszwecks präzisiert und allenfalls eingegrenzt werden.

2.2 Gleichbehandlung von Gütern und Dienstleistungen

Kriegsmaterial und Güter, die dem GKG unterstellt sind, unterscheiden sich qualitativ. Um dem Rechnung zu tragen, sind in den der jeweiligen Kategorie entsprechenden Gesetzgebungen unterschiedliche Bewilligungskriterien vorgesehen. So wird die Ausfuhr von unbewaffneten militärischen Trainingsflugzeugen (GKG) anhand weniger weitreichenden Kriterien beurteilt als die Ausfuhr von bewaffneten Kampfflugzeugen (KMG).

In seiner Revision der Verordnung zum BPS hat der Bundesrat deshalb in Artikel 8a Dienstleistungen von der Meldepflicht ausgeschlossen, sofern diese in einem engen Zusammenhang mit einer Ausfuhr im Einklang mit dem KMG oder GKG stehen. Mit anderen Worten: steht die Ausfuhr eines Gutes im Einklang mit dem Exportkontrollrecht, sprich, wurde diese bewilligt oder ist diese nicht bewilligungspflichtig, so unterstehen die damit zusammenhängenden Dienstleistungen nicht noch zusätzlich einer Meldepflicht gemäss BPS.

Wenn das Unternehmen hingegen Dienstleistungen an Gütern erbringt, die nicht aus der Schweiz stammen, untersteht die Erbringung der Dienstleistung weiterhin der Meldepflicht nach BPS, da eine Kontrolle anhand des GKG oder KMG nicht erfolgt ist.

Weiterhin meldepflichtig bleiben auch Dienstleistungen im Zusammenhang mit aus der Schweiz ausgeführten Gütern, wenn es sich um eine operationelle Unterstützung im Sinne von Artikel 1a Absatz 1 der revidierten Verordnung zum BPS handelt oder soweit es sich um Dienstleistungen zugunsten einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten (Artikel 8 BPS) oder im Rahmen von schweren Menschenrechtsverletzungen (Artikel 9 BPS) handelt.

Mit dieser Anpassung der Verordnung wurde dem in Kapitel 2.1 identifizierten Anliegen 1 (*Gleichbehandlung von Gütern und Dienstleistungen*) weitestgehend Rechnung getragen. Bis auf wenige Ausnahmen ist die Gleichbehandlung von Gütern und Dienstleistungen sichergestellt. Dort wo diese Regelung nicht greift, hat sich der Bundesrat bewusst für die Meldepflicht und entsprechend eine separate Prüfung der Dienstleistung entschieden. Es besteht deshalb in diesem Zusammenhang kein weiterer Handlungsbedarf.

2.3 Kohärente Behördenentscheide

Um eine möglichst breite Abstützung der Entscheidungen zu erreichen, sind in KMG und GKG interdepartementale Konsultationsprozesse vorgesehen, die alle relevanten Bundesstellen in die Beurteilung eines Geschäfts mit einbinden. Ein solcher Mechanismus war im Verfahren des BPS bisher nicht vorhanden.

Im Rahmen der Revision der Verordnung zum BPS wurde mit Artikel 8b ein solcher Konsultationsprozess im Rahmen des Prüfverfahrens meldepflichtiger Dienstleistungen eingeführt. Damit werden nun auch die relevanten Stellen des VBS und des WBF vom EDA in die Beurteilung meldepflichtiger Dienstleistungen eingebunden. Können sich diese Stellen nicht einigen oder stellen sie fest, dass die gemeldete Tätigkeit von erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite ist, wird das Geschäft dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt.

Dieser interdepartementale Konsultationsprozess, sowie die Beurteilung wichtiger Geschäfte durch den Bundesrat, stellt die Kohärenz der Entscheide der unterschiedlichen für die Umsetzung des jeweiligen Gesetzes zuständigen Behörden sicher. Damit wird auch dem in Kapitel 2.1 identifizierten Anliegen 2 (*kohärente Behördenentscheide*) vollumfänglich Rechnung getragen. Dieselben Behörden, die Ausfuhren nach dem KMG und dem GKG beurteilen, sind nun auch in die Beurteilung der Dienstleistungen gemäss BPS eingebunden und umgekehrt. Es besteht in diesem Zusammenhang kein weiterer Handlungsbedarf.

2.4 Präzisierung des Geltungsbereichs

Der Geltungsbereich des BPS ergibt sich aus dessen Artikel 2 bis 4; letzterer definiert die vom Gesetz erfassten privaten Sicherheitsdienstleistungen. Die in den parlamentarischen Vorstössen kritisierte «extensive» Auslegung des Geltungsbereichs durch die Verwaltung betrifft vor allem Artikel 4 Ziff. 6 bis 8, welche die operationelle und logistische Unterstützung von Streit- und Sicherheitskräften, den Betrieb und die Wartung von Waffensystemen sowie die Beratung oder Ausbildung von Streit- und Sicherheitskräften als private Sicherheitsdienstleistung definieren. Damit ist z.B. die Wartung eines Waffensystems explizit vom Geltungsbereich des Gesetzes erfasst. Aufgrund der Verankerung dieser Begrifflichkeiten auf Gesetzesebene ist eine grundlegende Änderung der vom BPS erfassten Dienstleistungen auf dem Verordnungsweg nicht möglich.

Im Rahmen der Revision der Verordnung zum BPS hat der Bundesrat die relevanten Dienstleistungen unter Artikel 1a, 1b und 1c deshalb weiter präzisiert. Insbesondere hält die Verordnung nun explizit fest, dass Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gütern nur erfasst sind, wenn es sich um Kriegsmaterial oder Güter nach dem GKG handelt. Dadurch wird z.B. klargestellt, dass die Wartung von Gütern, die nicht der Exportkontrolle unterstehen, nicht dem BPS unterstellt sind, auch wenn die Dienstleistung zugunsten von Streit- oder Sicherheitskräften erbracht wird.

Im Zusammenspiel mit der in Kapitel 2.2. beschriebenen Gleichbehandlung von Gütern und Dienstleistungen entfällt so grundsätzlich die Meldepflicht für die meisten Tätigkeiten, die aus der Schweiz heraus an Gütern erbracht werden, die zuvor aus der Schweiz exportiert wurden oder werden.

Dies sei am Beispiel der Wartung erläutert: Die Wartung eines zivilen Helikopters zugunsten einer ausländischen Armee ist aufgrund dieser Präzisierung des Geltungsbereichs im Rahmen der Revision der Verordnung zum BPS nicht mehr meldepflichtig.

Die Wartung eines vom Kriegsmaterialgesetz erfassten Panzerfahrzeugs hingegen ist weiterhin vom Geltungsbereich des BPS erfasst und somit grundsätzlich meldepflichtig. Handelt es sich beim Panzerfahrzeug jedoch um einen Export aus der Schweiz, der unter dem KMG bewilligt wurde, so entfällt aufgrund der in Kapitel 2.2 erläuterten neuen Regelung die Meldepflicht gemäss BPS, weil die Dienstleistung implizit bereits durch die Prüfung des Exports nach dem KMG kontrolliert wird. Die Wartung steht nämlich in einem engen Zusammenhang zum exportierten Panzerfahrzeug und muss daher nicht separat geprüft

werden, solange die Ausfuhr des Panzerfahrzeugs auch zum Zeitpunkt der Ausübung der Tätigkeit zulässig wäre.

Durch die in diesem Kapitel erwähnte Präzisierung des Geltungsbereichs und der in Kapitel 2.2 erläuterten neuen Regelung der Meldepflicht im Zusammenhang mit Kriegsmaterial nach dem KMG oder Gütern nach dem GKG wird dem in Kapitel 2.1 identifizierten Anliegen 3 weitgehend Rechnung getragen. Es besteht in diesem Zusammenhang kein weiterer Handlungsbedarf.

2.5 Fazit zum Handlungsbedarf

Dem Anliegen 1 des Parlaments, wonach Dienstleistungen an Gütern nicht strenger beurteilt werden sollen als der Export dieser Güter, wurde durch den im Rahmen der Revision der Verordnung zum BPS etablierten neue Regelung der Meldepflicht im Zusammenhang mit Kriegsmaterial nach dem KMG oder Gütern nach dem GKG weitestgehend Rechnung getragen. Dienstleistungen, die in einem direkten Zusammenhang mit einem exportierten Gut stehen, sind bis auf wenige Ausnahmen nicht mehr meldepflichtig, solange die entsprechende Ausfuhr weiterhin zulässig ist.

Dem Anliegen 2 des Parlaments, wonach Unternehmen Rechtssicherheit erhalten sollen und die Beurteilung durch das BPS, das KMG oder das GKG kohärent zu erfolgen habe, wurde mit dem im Rahmen der Revision der Verordnung zum BPS eingeführten interdepartementalen Konsultationsprozess entsprochen. Die Politische Direktion des EDA, das SECO und die zuständige Stelle des VBS müssen sich im Rahmen des Prüfverfahrens auf die Beurteilung einer meldepflichtigen Dienstleistung einigen, bei Differenzen entscheidet der Bundesrat.

Das Anliegen 3 der parlamentarischen Vorstösse betrifft die Präzisierung resp. Eingrenzung des gesetzlichen Geltungsbereichs mit Blick auf den Gesetzeszweck.

Was die Schweizer Exportindustrie betrifft, bleiben einzig die folgenden Dienstleistungen an einem exportierten Gut meldepflichtig:

- soweit eine Dienstleistung an einem im Einklang mit dem KMG oder dem GKG exportierten Gut nicht in einem engen Zusammenhang mit dem ausgeführten Gut steht. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn ein Unternehmen Angehörige von ausländischen Streitkräften in einer mehrmonatigen Schulung im Bereich der Fernmeldeaufklärung ausbildet, auch wenn ein Teil der dazu verwendeten Geräte aus der Schweiz exportiert wurden.
- soweit es sich bei einer Dienstleistung an einem im Einklang mit dem KMG oder dem GKG exportierten Gut um eine operationelle Unterstützung handelt; namentlich Dienstleistungen im Zusammenhang mit den Kernaufgaben der Streit- oder Sicherheitskräfte im Rahmen von laufenden oder geplanten Einsätzen (Artikel 1a Absatz 1 der revidierten Verordnung zum BPS).
- soweit es sich um Dienstleistungen zugunsten einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten (Artikel 8 BPS) oder im Rahmen von schweren Menschenrechtsverletzungen (Artikel 9) handelt.

Sollten diese Dienstleistungen ebenfalls von der Meldepflicht ausgenommen werden, wäre dies nur im Rahmen einer Gesetzesrevision möglich.

Der Bundesrat äussert sich in seinem Bericht zur Erfüllung des Postulats Schilliger 19.4297 dahingehend, dass die Erfahrungen seit Inkrafttreten des BPS gezeigt hätten, dass der Geltungsbereich des BPS zu weit sei. Entsprechend müssen die diskutierten Optionen einer Gesetzesrevision vertieft werden.

Die erste von der IDAG vorgeschlagene Option A (vgl. Kapitel 1) zur Gesetzesanpassung, wonach im BPS ein Vorbehalt zugunsten des KMG und des GKG geschaffen werden soll, konnte im Rahmen der Revision der Verordnung zum BPS *de facto* bereits umgesetzt werden. Wie in Kapitel 2.2 näher beschrieben entfaltet die neue Regelung der Meldepflicht,

die unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Willens in Form der vorliegenden, angenommen parlamentarischen Vorstösse erlassen wurde, eine ähnliche Wirkung wie ein entsprechender Vorbehalt zugunsten des KMG resp. des GKG auf gesetzlicher Ebene.

Somit stellt sich die Frage einer Gesetzesanpassung grundsätzlich nur noch hinsichtlich einer vollständigen Aufhebung des BPS und einer Überführung der Strafbestimmungen betr. unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten ins Strafgesetzbuch (Option B) oder einer Eingrenzung des Dienstleistungsbegriffs auf Gesetzesstufe (Option C).

3. Optionen für eine Gesetzesänderung

3.1 Option B: Aufhebung des BPS und Verschiebung der Strafbestimmung betr. unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten in das Strafgesetzbuch

Noch radikaler könnte das BPS bzw. dessen Anwendungsbereich auf Artikel 8 BPS (Verbot der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten) reduziert werden. In diesem Fall müsste das BPS jedoch aufgehoben und Artikel 8 BPS als Strafbestimmung in das schweizerische Strafgesetzbuch überführt werden. Damit wären keine Dienstleistungen mehr der Meldepflicht unterstellt, womit der Bund weder Kenntnis noch Kontrolle über die aus der Schweiz erbrachten Tätigkeiten in diesem Bereich haben würde.

3.2 Option C: Streichung von Dienstleistungen aus der Definition von Artikel 4 BPS

- i. Der Anwendungsbereich des BPS könnte über die Streichung von einzelnen Dienstleistungen aus dem Dienstleistungskatalog von Artikel 4 BPS eingeschränkt werden. Beispielsweise könnten Artikel 4 Bst. a Ziff. 6–8 BPS gestrichen werden. Dies würde bedeuten, dass die operationelle oder logistische Unterstützung von Streit- oder Sicherheitskräften, der Betrieb und die Wartung von Waffensystemen sowie die Beratung oder Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften vom Anwendungsbereich des BPS ausgenommen würden.
- ii. Ebenfalls wäre es möglich, das BPS auf Schutz- und Bewachungsdienstleistungen (Artikel 4 Bst. a Ziff. 1 und 2) zu beschränken und damit auch die Dienstleistungen im Rahmen des Umgangs mit Gefangenen, dem Betrieb von Gefängnissen und Lagern für Kriegsgefangene (Artikel 4 Bst. a Ziff. 5) sowie die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten und die Spionage aus dem Gesetz zu streichen.

3.3 Bewertung

Das BPS wurde mit Blick auf die Ansiedelung von privaten Sicherheitsdienstleistern in der Schweiz ausgearbeitet. Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses wurde der Geltungsbereich des Gesetzes weit gefasst, so dass eine breite Palette an Dienstleistungen erfasst ist. So kommt das BPS dem Bedürfnis nach, durch die Kontrolle von im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen die innere und äussere Sicherheit der Schweiz zu gewährleisten, die aussenpolitischen Ziele der Schweiz zu verwirklichen, die schweizerische Neutralität zu wahren und die Einhaltung des Völkerrechts, insbesondere der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, zu garantieren.

Option B:

Eine Aufhebung des Gesetzes im Sinne von Kapitel 3.1 würde bedeuten, dass die Schweiz auf die Sicherstellung der Einhaltung von Völkerrecht, etc. im Bereich der im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen verzichtet, oder dass es zur Sicherstellung der Einhaltung von Völkerrecht, etc. keiner Kontrolle dieser Dienstleistungen bedarf. Letztere Aussage stünde jedoch in einem klaren Widerspruch zum Montreux Dokument⁸, welches die

⁸ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/humanitaeres-voelkerrecht/private-sicherheitsunternehmen/montreux-dokument.html>

Schweiz mitinitiiert hat und dessen Vorsitz sie gegenwärtig (gemeinsam mit dem IKRK) inne hat.

Aus Sicht der IDAG ist von einer Aufhebung des BPS im Sinne von Kapitel 3.1 abzusehen. Namentlich würden die Aktivitäten von privaten Sicherheitsdienstleistern nicht mehr wirkungsvoll kontrolliert werden. Damit entstünde das Risiko, dass via Dienstleistungserbringungen Verletzungen des Völkerrechts durch Schweizer Unternehmen begangen werden können. Ebenso könnten aus der Schweiz erbrachte Sicherheitsdienstleistungen der Neutralitätspolitik entgegenstehen und so den Ruf der Schweiz als neutrales Land schädigen.

Neutralitätspolitisch könnte die Aufhebung des BPS z.B. dann problematisch werden, wenn Schweizer Unternehmen die Streitkräfte von Staaten, die in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, militärstrategisch beraten oder generell nachrichtendienstliche Tätigkeiten anbieten. Die Unterstützung von Sicherheitskräften autoritärer Staaten bei der völkerrechtswidrigen Unterdrückung von Protestbewegungen durch Schweizer Unternehmen könnte die Schweiz exponieren und ihren Ruf schädigen, wenn solche Dienstleistungen ohne Einschränkung aus der Schweiz heraus angeboten werden könnten.

Darüber hinaus hat die Schweiz auf internationaler Ebene viele Ressourcen (auch finanzielle Mittel) in die Verbesserung der Kontrolle von privaten militärischen Sicherheitsdienstleistern investiert (z.B. Montreux-Dokument, Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister). Sie gilt in diesem Bereich als vorbildlich. Eine Abschaffung dieser Kontrolle auf nationaler Ebene würde diesen Bemühungen zuwiderlaufen. Zudem würde dieses Vorgehen der Schweiz auch im Hinblick auf die weitere Ausarbeitung und Umsetzung internationaler Kontrollmechanismen ein falsches Signal aussenden.

Die Aufhebung des BPS im Sinne von Kapitel 3.1 bringt aus Sicht dieser IDAG keinen Mehrwert. Sie ist aber mit zahlreichen Nachteilen verbunden.

Option C

Eine Beschränkung des BPS auf Schutz- und Bewachungsdienstleistungen (Art. 4 Bst. a Ziff. 1 und 2) im Sinne von Kapitel 3.2 Option C ii, was zusätzlich zum Betrieb und Wartung von Waffensystemen und zur operationellen und logistischen Unterstützung sowie Beratung und Ausbildung von Streit- und Sicherheitskräften (Art. 4 Bst. a Ziff. 6 bis 8) auch Dienstleistungen im Rahmen des Umgangs mit Gefangenen, dem Betrieb von Gefängnissen und Lagern für Kriegsgefangene (Art. 4 Bst. a Ziff. 5) sowie die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten und die Spionage vom Geltungsbereich ausschliessen würde, böte ebenfalls keinen Mehrwert hinsichtlich der Kohärenz mit den Exportkontrollgesetzen.

Die Streichung der operationellen oder logistischen Unterstützung von Streit- oder Sicherheitskräften, dem Betrieb und der Wartung von Waffensystemen, der Beratung oder Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften (Art. 4 Bst. a Ziff. 6 bis 8 BPS) aus dem Anwendungsbereich des BPS gemäss Option C i würde zur Folge haben, dass gar keine Exportgeschäfte aus der Schweiz vom Geltungsbereich des BPS erfasst wären.

Folglich ist die Wirkung der durchgeführten Revision der Verordnung zum BPS der Streichung von Artikel 4 Buchstabe a Ziffer 6-8 BPS gegenüberzustellen. Wie in Kapitel 2.4 ausgeführt, bleiben Unternehmen der Exportindustrie nach Inkraftsetzung der Verordnungsänderung nur in wenigen Ausnahmefällen meldepflichtig.

Die Streichung der Ziff. 6 bis 8 in Art. 4 BPS hätte zur Folge, dass zwar die Meldepflichten für Dienstleistungen, die eine operationelle Unterstützung von fremden Streit- oder Sicherheitskräften darstellen oder die nicht in einem engen Zusammenhang mit einem Exportgeschäft stehen, entfallen würden. Dies würde aber auch bedeuten, dass die Meldepflicht für Dienstleistungen wie die Unterstützung von fremden Streitkräften im Rahmen von (offensiven) militärischen Einsätzen generell wegfallen würde. Unterstehen diese Dienstleistungen jedoch nicht der Meldepflicht, stellen sich ähnliche Herausforderungen betreffend die Einhaltung des Völkerrechts und die Neutralitätspolitik wie oben unter Option B

ausgeführt. Zu beachten ist zudem, dass diese Art von Dienstleistungen einen vernachlässigbaren Anteil am Gesamtvolumen der von Exportunternehmen erbrachten Dienstleistungen ausmachen dürfte, zumal seit dem Inkrafttreten des BPS vor fünf Jahren noch keine einzige Meldung eines Unternehmens der Exportindustrie für eine operationelle Unterstützung von Streitkräften bei der zuständigen Behörde eingegangen ist. Vielmehr haben sich zahlreiche Unternehmen von solchen Tätigkeiten distanziert. Ebenso dürfte es der Exportindustrie zuzumuten sein, Dienstleistungen melden zu müssen, die nicht in einem engen Zusammenhang mit der Ausfuhr ihrer Güter stehen, zumal beim Fehlen eines solchen Zusammenhangs die Dienstleistungen per Definition einen eigenständigen Charakter haben.

4. Schlussfolgerung

Mit Blick auf die in Kapitel 2.1 identifizierten Anliegen der genannten parlamentarischen Vorstösse drängt sich eine Gesetzesanpassung nicht auf. Den Anliegen konnte mit der Revision der Verordnung zum BPS weitestgehend entsprochen werden.

Die geprüften Optionen für eine Gesetzesanpassung sind zudem problematisch im Hinblick auf die Reputation der Schweiz, insbesondere in Bezug auf ihre Neutralitätspolitik und die Einhaltung des Völkerrechts. Die Schweiz würde zudem ihren vorbildlichen Ruf aufs Spiel setzen, welche sie auf internationaler Ebene in Bezug auf diese Thematik genießt.

Die IDAG ist der Auffassung, dass die Risiken bei der Streichung der Ziff. 6 bis 8 aus Art. 4 BPS deutlich überwiegen. So wäre die Sicherstellung der Einhaltung von Völkerrecht durch Sicherheitsdienstleistungen aus der Schweiz und ebenso die schweizerische Neutralitätspolitik nicht mehr gewährleistet. Der Exportindustrie ist es hingegen zuzumuten, Dienstleistungen zu melden, die nicht in einem engen Zusammenhang mit einem Exportgeschäft stehen oder eine operationelle Unterstützung von fremden Streit- oder Sicherheitskräften darstellen.

Der langwierige Prozess einer Gesetzesanpassung würde zudem für die betroffenen Unternehmen eine erneute grosse Rechtsunsicherheit mit sich bringen.

Die durchgeführte Revision der Verordnung zum BPS erfüllt die Erwartungen an die Harmonisierung mit des BPS mit der Exportkontrollgesetzgebung, die der Bundesrat und das Parlament mittels der angenommenen Motionen geäußert haben, hinreichend. Die Arbeitsgruppe ist deshalb der Auffassung, dass eine Gesetzesänderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt ist.

Nach Inkraftsetzung der Verordnung sollen nun die neu geschaffenen Mechanismen in der Praxis geprüft werden. Im Auftrag des Bundesrates vom 12. Februar 2020 wurde vorgesehen, dass die Verordnungsänderung nach drei Jahren überprüft werden soll. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, dass zum gleichen Zeitpunkt erneut geprüft wird, ob eine Gesetzesänderung dennoch notwendig wäre.

Bern, Dezember 2020

Staatssekretariat EDA

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Nadine Olivieri

Simon Plüss

Chefin Abteilung Sicherheitspolitik

Stv. Leiter Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen

Beilagen:

- Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen.
- Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen.

Teilnehmer der IDAG

EDA	ASP (SEPS)
VBS	GS (SIPOL)
WBF	SECO (BWIP, BWEP, BWRP)