



IDAG zur Überprüfung der Revision der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS)¹ drei Jahre nach deren Inkrafttreten

1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)² 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, aber auch ohne ihn gänzlich zu verbieten.

Bei der Umsetzung des Gesetzes wurde deutlich, dass sich der Anwendungsbereich teils sowohl mit dem Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG)³ als auch dem Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG)⁴ überschneidet, was zu Problemen geführt hatte.

Gestützt auf den Bericht einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) vom 20. Dezember 2019⁵ hat der Bundesrat am 12. Februar 2020 drei Aufträge zur Harmonisierung des BPS mit der Exportkontrollgesetzgebung erteilt (EXE-Nr. 2020.0121). Parallel dazu wurde mit der Motion 19.4376 der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates vom 11. Oktober 2019 «Abwanderung sicherheitsrelevanter Schweizer Firmen verhindern» und der Motion 19.3991 von Ständerat Hans Wicki vom 10. September 2019 «Kein ausuferndes "Söldnergesetz". Ursprüngliches Ziel des BPS respektieren» auch das Parlament aktiv. Den Aufträgen des Bundesrates und den parlamentarischen Vorstössen liegen die folgenden drei Anliegen zugrunde:

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

Am 11. November 2020 verabschiedete der Bundesrat die Revision der Verordnung zum BPS (VPS), welche am 1. Januar 2021 in Kraft trat (EXE-Nr. 2020.2738). Die revidierte Verordnung sieht eine Präzisierung der gesetzlichen Definition der privaten Sicherheitsdienstleistung, eine bessere materielle Koordination zwischen BPS, KMG und GKG sowie die Sicherstellung der Kohärenz durch ein Konsultationsverfahren und einvernehmlichen Entscheiden der zuständigen Stellen im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Staatssekretariat STS), Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS und Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF (Staatssekretariat für Wirtschaft SECO) vor.

¹ SR 935.411

² SR 935.41

³ SR 514.51

⁴ SR 946.202

⁵ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/60202.pdf>

Im Nachgang zur Verordnungsänderung hat die damalige IDAG im Auftrag des Bundesrates überprüft, ob eine Gesetzesänderung nötig ist. Sie ist zum Schluss gekommen, dass dies nicht der Fall sei, da die drei von Parlament und Bundesrat formulierten Anliegen bereits im Rahmen der Verordnungsänderung erfüllt werden konnten. Der Bundesrat ist in seiner Entscheidung vom 03.02.2021 (EXE-NR. 2021.0140) dieser Einschätzung gefolgt, beauftragte jedoch das EDA und das WBF, die Verordnungsänderung spätestens drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und dem Bundesrat bis spätestens 31.08.2024 über das Ergebnis Bericht zu erstatten.

2. Wirksamkeit der Verordnungsänderung

Die IDAG, bestehend aus dem EDA (STS), WBF (SECO) und VBS (Staatssekretariat für Sicherheitspolitik SEPOS)⁶ hat sich daher Anfang 2024 erneut getroffen, um diese Wirksamkeitsprüfung vorzunehmen. Die nachfolgende Prüfung folgt dabei den von Parlament und Bundesrat formulierten Kernanliegen.

2.1 Präzisierung des Geltungsbereichs

Der Geltungsbereich des BPS ergibt sich aus dessen Art. 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 Art. 4 Ziff. 6 bis 8 BPS, 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.

Im Rahmen der Revision der VPS wurden die relevanten Dienstleistungen deshalb weiter präzisiert. Die Verordnung hält nun z.B. explizit fest, dass Dienstleistungen im Zusammenhang mit Gütern nur erfasst sind, wenn es sich um Kriegsmaterial oder Güter nach dem GKG handelt (Art. 1a Abs. 2 Bst. a VPS). Dadurch wird klargestellt, dass die Wartung von Gütern, die nicht der Exportkontrolle unterstehen, nicht der Meldepflicht des BPS unterstellt sind, auch wenn die Dienstleistung in einem engen Zusammenhang mit den Kernaufgaben der Streit- oder Sicherheitskräfte erbracht wird. Dies sei am Beispiel der Wartung erläutert: Die Wartung eines zivilen Helikopters (der nicht vom KMG oder GKG erfasst ist) 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 Kampfhelikopters hingegen ist weiterhin von der Definition erfasst. Die Dienstleistung könnte aber weiterhin unter die Ausnahme von Art. 8a VPS fallen (nachfolgend unter 2.2.).

Seit dem Inkrafttreten der revidierten Verordnung sind bei der zuständigen Behörde des EDA 24 Anfragen betreffend Tätigkeiten eingegangen, welche vor der Verordnungsänderung meldepflichtig gewesen wären, aber nach der neuen Definition nicht mehr von der Meldepflicht erfasst sind. Ein Beispiel für eine solche Anfrage betraf eine Dienstleistung an einem militärischen Transportfahrzeug, welches weder vom KMG noch vom GKG erfasst ist, weshalb die Dienstleistung gemäss der neuen Definition nicht mehr meldepflichtig ist, auch wenn sie zugunsten einer Streitkraft erbracht wird. Diese Anfragen zeigen auf, dass durch die präzisere Definition des Geltungsbereichs weniger Tätigkeiten meldepflichtig sind. Die zuständige Behörde des EDA geht davon aus, dass die Anzahl dieser Anfragen künftig weiter abnehmen wird, da die Unternehmen immer besser mit den Definitionen vertraut und selber in der Lage sind zu beurteilen, ob eine Tätigkeit unter das Gesetz fällt und gemeldet werden muss oder nicht.

⁶ Das Bundesamt für Justiz wurde zur Sitzung der IDAG eingeladen, hat aber auf eine Teilnahme verzichtet.

Die IDAG ist der Auffassung, dass die Verordnungsänderung damit das angestrebte Ziel erfüllt hat, den Geltungsbereich der Bestimmungen im Sinne des Gesetzes zu präzisieren und entsprechend einzugrenzen. Sie ist daher der Ansicht, dass in diesem Zusammenhang kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

2.2 Gleichbehandlung von Gütern und Dienstleistungen

Art. 16 BPS sieht vor, dass wenn ein Sachverhalt sowohl unter den Geltungsbereich des BPS als auch des KMG, des GKG oder des Embargogesetzes fällt, die beteiligten Behörden diejenige Behörde bestimmen, die das Verfahren koordiniert. In der Praxis hat sich gezeigt, dass für die Umsetzung dieser verfahrensmässigen Koordination auch eine materielle Koordination notwendig ist. Wie aus den erwähnten Motionen hervorgeht, entspricht dies auch dem Willen des Parlaments.

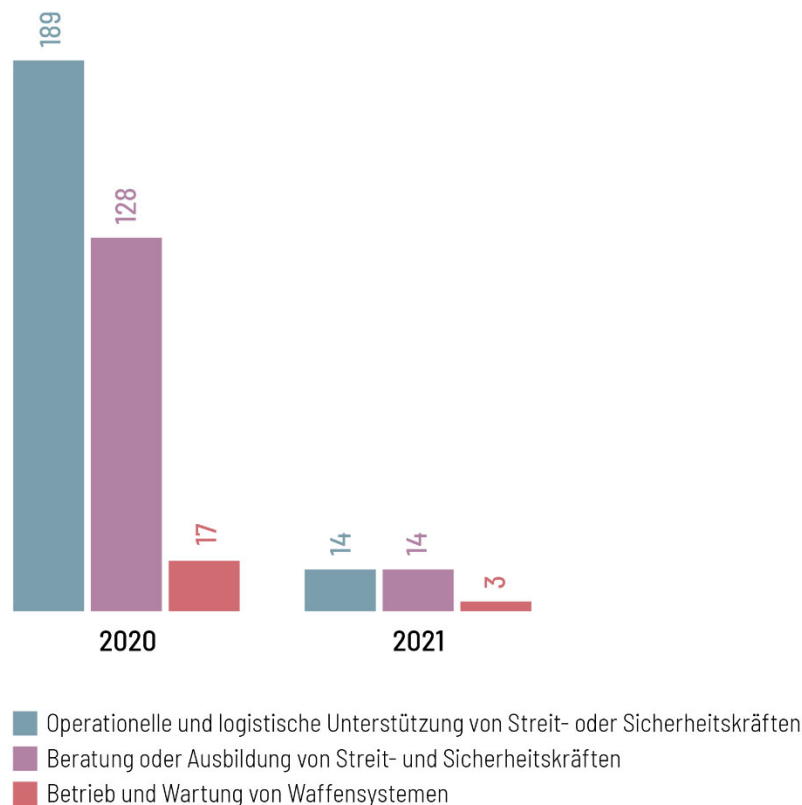
In der Revision der Verordnung zum BPS hat der Bundesrat deshalb mit Art. 8a VPS Dienstleistungen von der Meldepflicht ausgeschlossen, sofern diese in einem engen Zusammenhang mit einer Ausfuhr im Einklang mit dem KMG oder GKG stehen und solange die entsprechende Ausfuhr nach diesen Gesetzen weiterhin bewilligungsfähig wäre. Damit soll sichergestellt werden, dass Güter und Dienstleistungen gleichbehandelt werden.

Die Wartung eines Panzerfahrzeugs, das unter das KMG fällt und das im Einklang mit der Exportkontrollgesetzgebung aus der Schweiz ausgeführt wurde, ist dementsprechend nicht mehr meldepflichtig, sofern die Ausfuhr zum Zeitpunkt der Durchführung der Tätigkeiten noch zulässig wäre. Dasselbe gilt für eine Ausbildung zum Zwecke der Wartung. Führt das Unternehmen hingegen Wartungsarbeiten an einem Panzerfahrzeug durch, das nicht aus der Schweiz exportiert wurde, ist es weiterhin verpflichtet, die Tätigkeit zu melden, da keine Kontrolle gestützt auf das GKG oder KMG erfolgt ist und somit auch keine Gleichbehandlung sichergestellt werden kann. Ebenfalls weiterhin meldepflichtig bleiben Dienstleistungen im Zusammenhang mit aus der Schweiz ausgeführten Gütern, wenn es sich um eine operationelle Unterstützung im Sinne von Art. 1a Abs. 1 der revidierten VPS handelt.

In der Praxis hat sich die in Art. 8a VPS festgehaltene materielle Koordination bewährt. Grundsätzlich liegt es in der Verantwortung des Unternehmens, einzuschätzen, ob der erforderliche enge Zusammenhang zwischen der Dienstleistung und der Ausfuhr besteht. Bestehen seitens der betroffenen Unternehmen Zweifel über die Anwendbarkeit von Art. 8a VPS, können sie die zuständigen Behörden kontaktieren. In diesen Fällen klären das SECO und die zuständige Behörde des EDA ab, ob die infragestehenden Güter in der Vergangenheit aus der Schweiz exportiert wurden und weiterhin bewilligungsfähig wären und ob ein enger Zusammenhang zwischen Dienstleistung und Gut vorliegt und daher Art. 8a VPS Anwendung findet. Diese Zusammenarbeit funktioniert sehr gut.

Insbesondere in der Anfangsphase nach der Einführung der Verordnungsänderung sind oftmals Unternehmen mit geplanten Dienstleistungen an die zuständige Behörde des EDA gelangt, bei welchen diese festgestellt hat, dass sie in engem Zusammenhang mit den exportierten Gütern standen und daher nicht mehr meldepflichtig waren. So wurde beispielsweise einem Unternehmen auf eine Anfrage betreffend Anwenderschulungen, die im Zusammenhang mit Überwachungsgütern erbracht werden sollen und deren Export gemäss GKG bewilligungsfähig ist, mitgeteilt, dass die Tätigkeit nicht meldepflichtig ist. Insgesamt war dies seit Inkrafttreten der Verordnungsänderung bei 102 Anfragen der Fall. Dies zeigt auf, dass mit der Einführung von Art. 8a VPS nachweislich weniger Tätigkeiten der Meldepflicht unterstehen. Die Zahl solcher Anfragen zur Meldepflicht ist seit 2021 abnehmend (2021: 47; 2022: 33; 2023: 22), wobei dies darauf zurückzuführen ist, dass die Unternehmen zunehmend mit der Verordnungsänderung vertraut und in der Lage sind, diese Einschätzungen selbstständig vorzunehmen.

Mit Blick auf die Zahl der registrierten Meldungen konnte zwischen 2020 und 2021 (also nach Inkrafttreten der Verordnungsrevision) eine starke Abnahme der meldepflichtigen Tätigkeiten in diesem Bereich festgestellt werden (siehe Grafik). Die Meldungen für Dienstleistungen im Bereich operationelle und logistische Unterstützung gingen von 189 im Jahr 2020 auf 14 im Jahr 2021 zurück. Im Bereich der Beratung oder Ausbildung von Streit- und Sicherheitskräften gingen 2020 noch 128 Meldungen ein, im Jahr 2021 waren es noch 14. Bei den Meldungen in Bezug auf den Betrieb und Wartung von Waffensystemen gingen 2020 17 Meldungen ein, im Jahr 2021 waren es noch 3⁷. Es wäre möglich, dass die Reduktion zumindest teilweise auch auf andere Faktoren (Pandemie, Wirtschaftslage) zurückgeführt werden könnte. Aufgrund des Timings und des markanten Rückgangs ist jedoch davon auszugehen, dass dieser zu grossen Teilen auf die Einführung von Art. 8a VPS zurückzuführen ist.



Die IDAG kommt daher zum Schluss, dass mit der Einführung von Art. 8a VPS das Ziel der Gleichbehandlung von Gütern und Dienstleistung erreicht worden ist. Diese Vereinfachung wurde im Übrigen auch seitens der betroffenen Unternehmen geschätzt. Aus diesem Grund besteht in diesem Zusammenhang nach Ansicht der IDAG kein weiterer Handlungsbedarf.

2.3 Kohärente Behördenentscheide

Um eine möglichst breite Abstützung der Entscheidungen zu erreichen, sind im Zusammenhang mit der Umsetzung von KMG und GKG interdepartementale Konsultationsprozesse vorgesehen, die alle relevanten Bundesstellen in die Beurteilung eines Geschäfts miteinbinden. Ein solcher Mechanismus war im Verfahren des BPS bis zum Inkrafttreten der revidierten Verordnung nicht vorhanden.

Im Rahmen der Revision der VPS wurde mit Art. 8b VPS ein solcher Konsultationsprozess im Rahmen des Prüfverfahrens meldepflichtiger Dienstleistungen eingeführt. Damit entscheidet

⁷ Vgl. Tätigkeitsberichte zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html>

die zuständige Behörde des EDA im Einvernehmen mit den zuständigen Stellen des VBS (SEPOS) und des WBF (SECO); der Nachrichtendienst des Bundes wird angehört. Können sich diese Stellen nicht einigen oder stellen sie fest, dass die gemeldete Tätigkeit von erheblicher aussen- oder sicherheitspolitischer Tragweite ist, wird das Geschäft gemäss Art. 8b Abs. 2 VPS dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt. Dank des eingeführten interdepartementalen Konsultationsprozesses erfolgt die Beurteilung gemäss BPS, KMG oder GKG kohärenter und die Unternehmen haben mehr Rechtssicherheit erhalten.

Insgesamt wurden seit Inkrafttreten der revidierten Verordnung sieben Prüfverfahren eingeleitet: In allen Fällen konnten sich die beteiligten Stellen einigen, so dass der Bundesrat nicht tätig werden musste. Die IDAG hat festgestellt, dass der Konsultationsmechanismus seit Inkrafttreten der revidierten Verordnung reibungslos funktioniert hat.

Der interdepartementale Konsultationsprozess hat sich als geeignetes Instrument erwiesen, um die Kohärenz der Entscheide der verschiedenen für den Vollzug der jeweiligen Gesetze zuständigen Behörden zu gewährleisten. Die IDAG ist der Auffassung, dass in diesem Zusammenhang kein weiterer Handlungsbedarf besteht.

3. Schlussfolgerung

Die Revision der Verordnung zum BPS hat ihre Wirksamkeit bewiesen. Die neue, präzisere Definition der privaten Sicherheitsdienstleistungen und die Ausnahme von der Meldepflicht nach Art. 8a VPS haben zu einem starken Rückgang der Meldungen, die sich auf Dienstleistungen für Streit- oder Sicherheitskräfte (Art. 4 Bst. a Ziff. 6–8 BPS) beziehen, geführt: In den Jahren 2021, 2022 und 2023 betrug ihre Zahl nur etwa ein Zehntel der im Jahr 2020 beim EDA eingereichten Meldungen.⁸ Die Arbeitsgruppe stellte auch fest, dass die revidierten Definitionen und der Konsultationsprozess zu einer noch engeren interdepartementalen Zusammenarbeit zwischen EDA, WBF und VBS geführt haben, wodurch eine kohärente Verwaltungspraxis sichergestellt werden kann. Mit den in Ziffer 2.2 und 2.3 beschriebenen Massnahmen kann nun auch sichergestellt werden, dass Dienstleistungen an exportierten Gütern nicht strenger beurteilt werden als der Export dieser Güter.

Aufgrund der Erkenntnisse nach drei Jahren seit Inkrafttreten der revidierten Verordnung zum BPS ist die IDAG der Ansicht, dass die Aufträge des Bundesrates und die parlamentarischen Motionen erfüllt werden konnten und daher kein weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Bern, Juli 2024

Staatssekretariat EDA

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Gabriel Lüchinger

Simon Plüss

Chef Abteilung Internationale Sicherheit

Leiter Leistungsbereich Exportkontrollen und Sanktionen

⁸ Vgl. Tätigkeitsberichte zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html>

Teilnehmer der IDAG

EDA STS/AIS (SEPS)
VBS SEPOS
WBF SECO (ESRG, ESIG)