



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Politische Direktion
Abteilung Sicherheitspolitik

26.04.2017

Tätigkeitsbericht 2015/2016 zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen 1. September 2015 – 31. Dezember 2016

1. Einleitung

Die Aktivitäten privater Sicherheitsunternehmen haben infolge steigender Nachfrage einen starken Aufschwung erlebt. Seit mehreren Jahren stehen sie deshalb zunehmend im Fokus der Medien und des öffentlichen Interesses. Den Diskussionen und politischen Initiativen für eine bessere Regulierung dieses Sektors liegt das Bewusstsein für die Risiken zugrunde, die mit der Erbringung dieser Art von Dienstleistungen verbunden sind. In der Schweiz ist die Tätigkeit privater Sicherheitsdienstleister auf schweizerischem Hoheitsgebiet auf kantonaler oder interkantonaler Ebene (Konkordat) geregelt. Auf internationaler Ebene hat die Schweiz als Initiantin eine Schlüsselrolle gespielt bei der Entwicklung von zwei Initiativen, welche zum Ziel haben, die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zu fördern. Es sind dies das Montreux-Dokument vom 17. September 2008¹ und der Internationale Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister vom 9. November 2010 (Verhaltenskodex)².

Auf der Grundlage einer Analyse des Schweizer Marktes im Bereich der privaten Anbieter von Sicherheitsdienstleistungen beschloss der Bundesrat 2010, mittels eines Bundesgesetzes die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen im Ausland durch in der Schweiz ansässige Unternehmen zu regulieren. Er entsprach damit dem Anliegen der Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates «Bewilligungs- und Kontrollsystem für Sicherheitsfirmen, welche in Krisen- und Kriegsgebieten arbeiten» (10.3639) vom 6. September 2010. Das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)³ wurde am 27. September 2013 von der Bundesversammlung erlassen und am 1. September 2015 in Kraft gesetzt.

Zuständige Behörde für die Umsetzung des neuen Gesetzes ist die Sektion Private Sicherheitsdienste (SPSD) der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Einerseits besteht ihre Aufgabe darin, das Gesetz anzuwenden und das darin vorgesehene Verwaltungsverfahren umzusetzen. Andererseits trägt sie innerhalb des EDA zur Politikformulierung hinsichtlich privater Sicherheitsdienste bei und beteiligt sich auf nationaler und internationaler Ebene am Dialog über Standards für private Sicherheitsdienstleister.

Artikel 37 BPS sieht vor, dass die zuständige Behörde jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrates verfasst. Der Bericht wird veröffentlicht. Angesichts der Tatsache, dass das BPS per 1. September 2015 in Kraft getreten ist und um den Erscheinungsrhythmus des Berichts auf ein Kalenderjahr anzupassen, hat das EDA beschlossen, einen ersten Bericht für den Zeitraum vom 1. September 2015 bis zum 31. Dezember 2016, d. h. für 16 Monate, zu erstellen.

¹ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/humanitaeres-voelkerrecht/private-sicherheitsunternehmen/montreux-dokument.html>

² www.icoca.ch

³ SR 935.41

2. Wesentliche Aspekte des BPS

Seit dem Inkrafttreten des BPS sind Unternehmen, die von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland anbieten wollen, verpflichtet, dies vorgängig der zuständigen Behörde zu melden (Art. 10 BPS).

2.1 Zweck

Das BPS soll dazu beitragen, 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 (Art. 1 BPS).

2.2 Geltungsbereich

Gemäss Artikel 2 gilt das BPS für private und juristische Personen sowie für Personengesellschaften (Unternehmen), die von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringen; in der Schweiz mit einer im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistung zusammenhängende Dienstleistungen erbringen; in der Schweiz ein Unternehmen gründen, ansiedeln, betreiben oder führen, das private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland erbringt oder von der Schweiz aus ein solches Unternehmen kontrollieren.

2.3 Begriffe

a. Private Sicherheitsdienstleistung

Private Sicherheitsdienstleistung bedeutet in diesem Gesetz insbesondere folgende Tätigkeiten (Art. 4 Bst. a BPS):

1. Personenschutz in einem komplexen Umfeld;
2. Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld;
3. Ordnungsdienst bei Anlässen;
4. Kontrolle, Festhalten oder Durchsuchung von Personen, Durchsuchung von Räumen oder Behältnissen sowie Beschlagnahme von Gegenständen;
5. Bewachung, Betreuung und Transport von Gefangenen, Betrieb von Gefängnissen sowie Hilfeleistungen beim Betrieb von Lagern für Kriegsgefangene oder internierte Zivilpersonen;
6. operationelle oder logistische Unterstützung von Streit- oder Sicherheitskräften, soweit diese nicht im Rahmen einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten erfolgt;
7. Betrieb und Wartung von Waffensystemen;
8. Beratung oder Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften;
9. nachrichtendienstliche Tätigkeiten, Spionage und Spionageabwehr.

Die mit einer privaten Sicherheitsdienstleistung zusammenhängenden Dienstleistungen, d. h. die Rekrutierung, Vermittlung oder Zurverfügungstellung und Ausbildung von Personal für private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland, unterstehen ebenfalls der Meldepflicht (Art. 4 Bst. b Ziff. 1 und 2).

b. Komplexes Umfeld

Nach dem BPS sind private Sicherheitsdienstleistungen im Bereich des Personenschutzes und der Bewachung von Gütern und Liegenschaften meldepflichtig, wenn sie in einem komplexen Umfeld erbracht werden.

Unter Komplexes Umfeld versteht man ein Gebiet, das entweder durch Unruhen oder durch eine Instabilität aufgrund von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten im Sinne der Genfer Konventionen⁴ und der Zusatzprotokolle I und II⁵ in Mitleidenschaft gezogen wurde oder immer noch wird; in dem rechtsstaatliche Strukturen erheblich beschädigt sind; und in dem die staatlichen Behörden der Situation nicht mehr oder nur noch in begrenztem Umfang gewachsen sind (Art. 1 der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen vom 24. Juni 2015 - VPS).⁶

2.4 Beitritt zum ICoCA

Unternehmen, auf die das Gesetz Anwendung findet, sind gemäss Artikel 7 BPS und Artikel 2 VPS verpflichtet, der Vereinigung des Internationalen Verhaltenskodexes für private Sicherheitsdienstleister (ICoCA) beizutreten.

Der ICoCA ist eine Non-Profit-Organisation nach Schweizer Recht, die mit der Umsetzung der in den Statuten des Verhaltenskodex vorgesehenen Gouvernanz- und Kontrollmechanismus betraut ist. Der Verhaltenskodex ist das Ergebnis einer Multistakeholder-Initiative und soll dazu beitragen, dass die privaten Sicherheitsdienstleister die Grundsätze der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einhalten. Der Kodex beabsichtigt, eine Reihe von Normen und internen Gouvernanz- und Kontrollmechanismen zu definieren, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, zu identifizieren, zu melden und gegebenenfalls wirksame Abhilfemassnahmen zu treffen.

2.5 Gesetzliche Verbote

Das Gesetz verbietet es Unternehmen, zum Zwecke der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten im Ausland Personal in der Schweiz zu rekrutieren oder auszubilden bzw. Personal zu diesem Zweck von der Schweiz aus zu vermitteln oder zur Verfügung zu stellen (Art. 8 BPS). Ebenfalls verboten ist es, von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen oder damit zusammenhängende Dienstleistungen zu erbringen, von denen anzunehmen ist, dass die Empfängerinnen oder Empfänger sie im Rahmen der Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen nutzen (Art. 9 BPS).

2.6 Verfahren

Das BPS sieht ein zweistufiges Verfahren vor. In einem ersten Schritt analysiert die zuständige Behörde die beabsichtigte Tätigkeit, die ihr nach Artikel 10 BPS gemeldet wurde. Sie teilt dem Unternehmen innerhalb von 14 Tagen mit, ob die gemeldete Tätigkeit ausgeübt werden kann oder ob ein Prüfverfahren eingeleitet werden muss.

Ein Prüfverfahren wird eingeleitet, wenn eine der Voraussetzungen nach Artikel 13 Absatz 1 BPS erfüllt ist, insbesondere, wenn es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die gemeldete Tätigkeit im Widerspruch zu den Zwecken des Gesetzes stehen könnte (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BPS). Als Grundlage für ihre Entscheidung konsultiert die zuständige Behörde alle betroffenen Behörden (Art. 13 Abs. 3 BPS). Die zuständige Behörde kann von dem betroffenen Unternehmen sowie den Behörden des Bundes und der Kantone oder von ausländischen Behörden weitergehende Auskünfte und Unterlagen anfordern (Art. 28 und 29 BPS). Kommt die zuständige Behörde zum Schluss, dass die Tätigkeit mit dem BPS vereinbar ist, teilt sie dem Unternehmen mit, dass die gemeldete Tätigkeit ausgeübt werden kann. Stellt die zuständige Behörde hingegen fest, dass eine Tätigkeit im Widerspruch zu den Zwecken des Gesetzes steht, so verbietet sie die gemeldete Tätigkeit. Gegen den Entscheid kann beim

⁴ SR 0.518.12; 0.518.23; 0.518.42; 0.518.51

⁵ SR 0.518.521; 0.518.522

⁶ SR 935.411

Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Das Prüfverfahren kann bis zu 30 Tage dauern. Diese Frist kann bei Bedarf verlängert werden (Art. 13 Abs. 4 BPS).

Jedes Unternehmen, das beabsichtigt, eine dem BPS unterstellte Tätigkeit auszuüben, hat der zuständigen Behörde insbesondere Folgendes zu melden: Art und Ausführungsort der beabsichtigten Tätigkeit; die für die Beurteilung notwendigen Angaben über die Auftraggeberin oder den Auftraggeber und die Empfängerin oder den Empfänger der Dienstleistung; Angaben über die Personen, die für die beabsichtigte Tätigkeit eingesetzt werden sollen und deren Ausbildung; Überblick über die Tätigkeitsbereiche des Unternehmens; Nachweis des Beitritts zum Verhaltenskodex (ICoCA); Identität der für das Unternehmen verantwortlichen Personen.

2.7 Schutz der Schweizer Auslandvertretungen

Der 7. Abschnitt des Gesetzes regelt den Einsatz von privaten Sicherheitsdienstleistern für Schutzaufgaben in einem komplexen Umfeld durch Bundesbehörden und legt die Mindestanforderungen fest, die ein Unternehmen erfüllen muss. Die Vorgaben betreffen insbesondere die internen Kontrollsysteme, die Aus- und Weiterbildung des Personals und die Ausrüstung (siehe auch Kapitel 5).

3. Umsetzung

3.1 Information und Sensibilisierung

In den ersten Monaten ihrer Tätigkeit hat die zuständige Behörde viel Informations- und Sensibilisierungsarbeit bei den Unternehmen geleistet, die vom BPS betroffen sein könnten. Für eine erste Kontaktaufnahme mit diesen Unternehmen wurden im August 2015 in Bern und Lugano Treffen in den drei Amtssprachen organisiert. Die Behörde unterhält seither ein Netz für den Informationsaustausch, dem ungefähr 150 Unternehmen angehören. An dieser Informationsarbeit waren auch die Branchenverbände mitinvolviert: so zum Beispiel der Verband Schweizerischer Sicherheitsdienstleistungs-Unternehmen (VSSU) für die Unternehmen, die Sicherheitsdienstleistungen im Bereich Personenschutz, Bewachung von Gütern und Liegenschaften sowie Ordnungsdienst anbieten, oder SWISSMEM für Unternehmen im industriellen Bereich.

Mit verschiedenen Bundesstellen wurden Informations- und Schulungstreffen zur Umsetzung und zu den Schnittstellen des BPS mit anderen Tätigkeitsbereichen des Bundes organisiert. Darunter waren insbesondere das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die Bundesstaatsanwaltschaft (BA) und das Bundesamt für Polizei (fedpol). Kontakte fanden auch mit Entitäten auf kantonaler oder interkantonaler Ebene statt, darunter mit der Kommission des westschweizerischen Konkordats über die Sicherheitsunternehmen (KSU).

3.2 Auslegung

Einige Unternehmen reagierten zurückhaltend auf die Inkraftsetzung des BPS im September 2015. Sie waren der Auffassung, dass sie von diesem Gesetz nicht betroffen seien, weil sie davon ausgingen, dass sich dieses nur auf Unternehmen beziehe, die in Bereichen wie Personenschutz, Bewachung von Gütern und Liegenschaften sowie Ordnungsdienst tätig sind. Ein weiterer Grund für diese Zurückhaltung lag darin, dass gewisse Unternehmen die Meldepflicht mit einer mutmasslichen Unrechtmässigkeit der Tätigkeit verwechselten.

Das BPS liefert eine allgemeine Definition der betroffenen Entitäten und der privaten Sicherheitsdienstleistungen, auf die das Gesetz Anwendung findet (s. Art. 4 Bst. a BPS, zitiert in Kapitel 2). Die zuständige Behörde hat sich deshalb von Anfang an, bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, zum Ziel gesetzt, die Begriffsbestimmungen zu präzisieren. Sie setzte sich dafür ein, den Geltungsbereich des BPS genauer zu umschreiben und die Definition der privaten Sicherheitsdienstleistungen zu konkretisieren. Im Hinblick auf die Inkraftsetzung des BPS am 1. September 2015 bereitete sie eine erste *Wegleitung zum BPS*⁷ vor. Darin werden die neun im Gesetz aufgeführten privaten Sicherheitsdienstleistungen und die Kriterien für deren Meldepflicht erläutert. Praktische Hinweise zum Melde- und Prüfverfahren ergänzen die Wegleitung.

Gleichzeitig wurde in Zusammenarbeit mit dem SECO ein einheitliches Koordinations- und Meldeverfahren für private Sicherheitsdienstleistungen eingeführt, die im Zusammenhang mit Auslandsgeschäften im Bereich des Kriegsmaterials, der besonderen militärischen Güter und der doppelt verwendbaren Güter (Dual Use) erbracht werden. Praktische Hinweise zu diesem Verfahren gibt das *Merkblatt zum BPS*⁸, das ebenfalls von der zuständigen Behörde herausgegeben wurde.

Um die Bedenken hinsichtlich der Umsetzung des Gesetzes auszuräumen, hat die zuständige Behörde nahezu hundert direkte Gespräche mit rund sechzig Unternehmen

⁷https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/wegleitung-BPS-ausland_DE.pdf

⁸https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/merkblatt-verhaeltnis-bps_DE.pdf

geführt. Aufgrund dieser Gespräche konnte beurteilt werden, inwieweit das Gesetz auf die Tätigkeiten dieser Firmen Anwendung findet. Als Folge davon erhöhte sich die Zahl der Meldungen. Zudem konnten die Instrumente zur Umsetzung des Gesetzes gestützt auf diese Gespräche optimiert werden. Im April 2016 wurden ausserdem die *Wegleitung* und das *Merklblatt zum BPS* aktualisiert und neu aufgelegt.

3.3 Standards bei der Ausbildung des Personals privater Sicherheitsdienstleister

Gemäss BPS muss das Personal der Unternehmen, deren Tätigkeiten unter das Gesetz fallen, eine für die beabsichtigte Tätigkeit angemessene Ausbildung erhalten haben (Art. 14 Abs. 2 Bst. b). Um dem von den Unternehmen geäusserten Klärungsbedarf in diesem Zusammenhang zu entsprechen, wurden Standards für die Ausbildung des Personals im Bereich des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte entwickelt und den interessierten Kreisen zur Konsultation vorgelegt. Die Standards sind modular aufgebaut und dienen den privaten Sicherheitsdienstleistern als Orientierungshilfe bei der Ausbildung ihres Personals, entsprechend ihrem spezifischen Tätigkeitsgebiet. Sie sollen im zweiten Quartal 2017 veröffentlicht werden und für die Unternehmen massgebend sein.

3.4 Projekte der zuständigen Behörde

a. Frühwarnsystem

Um die Bearbeitung der Meldungen durch die zuständige Behörde zu beschleunigen, wurde ein Frühwarnsystem entwickelt, welches die Risiken im Zusammenhang mit den Sicherheitsdienstleistungen gemäss BPS für alle Länder der Welt analysiert. Dank gezielter Informationsbeschaffung sind die Fälle, die im Widerspruch zu den Zwecken nach Artikel 1 oder zu den Verboten nach Artikel 8 und 9 BPS stehen könnten, mit diesem System leichter erkennbar.

b. IT-Tools

Im Sommer 2015 wurde eine Software zur Verwaltung der gesetzlich vorgesehenen Verfahren entwickelt und in Betrieb genommen. Die Verordnung über das Datenbearbeitungssystem private Sicherheitsdienstleistungen (VDPS)⁹ ist am 1. September 2015 in Kraft getreten. Das entsprechende Bearbeitungsreglement wurde am 22. September 2015 verabschiedet. Die Software wird regelmässig aktualisiert. Es handelt sich um eine netzunabhängige Anwendung.

3.5 Kontakte mit der Presse

Die zuständige Behörde erhielt im Berichtszeitraum rund ein Dutzend Anfragen von der Presse und den elektronischen Medien in der Schweiz. Die Fragen betrafen entweder den Stand der Umsetzung des BPS im Allgemeinen oder spezifische Fälle von Schweizer Unternehmen, die in diesem Sektor tätig sind.

3.6 Engagement auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene beteiligt sich die zuständige Behörde am Dialog über nationale und internationale Standards für private Militär- und Sicherheitsfirmen und über die Mechanismen zur Kontrolle ihrer Aktivitäten. So nahm die Behörde beispielsweise aktiv an der Generalversammlung 2015 und 2016 der ICoCA teil. Sie unterstützte die Bemühungen zum Aufbau eines Monitoringverfahrens zur Überprüfung der Tätigkeit von Unternehmen, die dem Verhaltenskodex beigetreten sind und die Einrichtung eines Beschwerdeverfahrens für den Fall, dass ein Mitglied gegen die Grundsätze des Verhaltenskodexes verstösst. Sie

⁹ SR 935.412

unterstützte darüber hinaus die Bestrebungen der Vereinigung, die Beitrittskonditionen so festzulegen, dass die Vereinigung der grösstmöglichen Anzahl von Unternehmen zugänglich gemacht wird.

Ausserdem nahm die zuständige Behörde an der zweiten Versammlung des Montreux-Dokument Forums teil. Das Forum soll insbesondere die Umsetzung des Montreux-Dokuments durch den Austausch über Erfahrungen, bewährte Praktiken und Herausforderungen bei der Regulierung der privaten Sicherheitsdienstleister fördern. Ausserdem soll es mehr Staaten und internationale Organisationen dazu motivieren, das Montreux-Dokument zu unterstützen. Die zuständige Behörde nahm ferner an der vierten und fünften Sitzung der Zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen teil, die sich mit der Möglichkeit der Ausarbeitung eines internationalen Regelwerks für private Militär- und Sicherheitsfirmen befasst.

4. Statistiken für den Zeitraum vom 1. September 2015 bis zum 31. Dezember 2016

4.1 Zahlen

Vom 1. September 2015 bis zum 31. Dezember 2016 hat die zuständige Behörde von 34 Unternehmen Meldungen nach Artikel 10 BPS erhalten.

In zehn Fällen bezogen sich die Meldungen ausschliesslich auf die Unternehmen an sich; spezifische Tätigkeiten wurden nicht gemeldet. In 306 Fällen bezogen sich die Meldungen auf die Erbringung einer privaten Sicherheitsdienstleistung.

Die bis am 31. Dezember 2016 der zuständigen Behörde vorgelegten Meldungen für private Sicherheitsdienstleistungen im Sinne von Art. 4 Bst. a BPS lassen sich wie folgt aufschlüsseln:

1	Personenschutz in einem komplexen Umfeld	103
2	Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld	11
3	Ordnungsdienst bei Anlässen	0
4	Kontrolle, Festhalten oder Durchsuchung von Personen, Durchsuchung von Räumen oder Behältnissen sowie Beschlagnahme von Gegenständen	18
5	Bewachung, Betreuung und Transport von Gefangenen, Betrieb von Gefängnissen sowie Hilfeleistungen beim Betrieb von Lagern für Kriegsgefangene oder internierte Zivilpersonen	0
6	operationelle oder logistische Unterstützung von Streit- oder Sicherheitskräften	18
7	Betrieb und Wartung von Waffensystemen	14
8	Beratung oder Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften	27
9	Nachrichtendienstliche Tätigkeiten, Spionage und Spionageabwehr	115
	TOTAL	306

Im Berichtszeitraum ging bei der zuständigen Behörde keine Meldung ein, die eine mit einer privaten Sicherheitsdienstleistung zusammenhängende Dienstleistung nach Artikel 4 Buchstabe b BPS betraf.

Die Behörde hat sechs Prüfverfahren nach Artikel 13 BPS eingeleitet. In zwei Fällen konnte die gemeldete Tätigkeit ausgeübt werden. In zwei Fällen zog das Unternehmen die Meldung nach der Einleitung des Prüfverfahrens zurück und verzichtete auf die Ausübung der beabsichtigten Tätigkeit. In einem Fall hat die Behörde die gemeldete Tätigkeit verboten. Ein Fall war am Ende der Berichtsperiode noch hängig.

Der Fall, in dem ein Verbot ausgesprochen wurde, bezog sich auf eine Tätigkeit, die eine logistische Unterstützung von ausländischen Sicherheitskräften darstellte. Ausschlaggebend für das Verbot war das Risiko, dass die gemeldete Tätigkeit den Behörden des betreffenden Landes bei der Begehung von Verstössen gegen die Menschenrechte (Recht auf Achtung des Privatlebens, Freiheit der Meinungsäusserung) von Nutzen sein könnte. Gegen den Entscheid der zuständigen Behörde wurde keine Beschwerde erhoben.

4.2 Trends

Die Zahlen unter Punkt 4-1 zeigen, dass die bis Ende 2016 eingereichten Meldungen hauptsächlich drei Gruppen von Tätigkeiten betreffen. Rund ein Drittel der gemeldeten Tätigkeiten betrifft den Bereich des Personenschutzes und der Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld (Art. 4 Bst. a Ziff. 1 und 2 BPS). Private

nachrichtendienstliche Tätigkeiten stellen ein weiteres wichtiges Segment dar (Art. 4 Bst. a Ziff. 9 BPS). Eine dritte wichtige Gruppe sind die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausfuhr und dem Einsatz von Kriegsmaterial, besonderen militärischen Gütern und Dual-Use-Gütern sowie mit allgemeinen Kompetenzen im militärischen Bereich. Bei dieser letzten Gruppe handelt es sich um Sicherheitsdienstleistungen in den Bereichen operationelle oder logistische Unterstützung von Streit- oder Sicherheitskräften, Betrieb und Wartung von Waffensystemen sowie Beratung oder Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften (Art. 4 Bst. a Ziff. 6–8 BPS).

Die Unternehmen weisen je nach Tätigkeitsbereich zum Teil sehr unterschiedliche Merkmale auf. Sicherheitsdienstleister, die in den Bereichen Personenschutz oder Bewachung von Gütern und Liegenschaften tätig sind, erbringen Dienstleistungen, die der Definition von Sicherheitsdienstleistungen im Sinne des Verhaltenskodexes entsprechen.¹⁰ Im Bereich der privaten nachrichtendienstlichen Tätigkeiten finden sich mehrheitlich Ermittlungs- und Detektivbüros. Bei den Unternehmen, die Dienstleistungen in den Bereichen logistische Unterstützung von Streit- oder Sicherheitskräften, Betrieb und Wartung von Waffensystemen sowie Beratung oder Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften anbieten, handelt es sich zum grossen Teil um Industriebetriebe aus dem Sektor Kriegsmaterial und Dual-Use-Güter.

Die Tätigkeiten im Bereich des Personenschutzes und der Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld konzentrieren sich auf wenige, meist kleinere Firmen. Der Umfang und die geografische Verbreitung der Aktivitäten dieser Firmen sind unterschiedlich. Gemessen am Gesamtvolumen ihrer Aktivitäten sind Einsätze in Gebieten, die als komplexes Umfeld gelten, meist sporadisch und unregelmässig. Einige Unternehmen in dieser Kategorie waren im Berichtszeitraum operativ auf Stand-by und mit der Planung zukünftiger Einsätze befasst. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass in den kommenden Jahren mehr Unternehmen in diesem Sektor tätig sein werden.

Die zuständige Behörde wurde von ausländischen Unternehmen, die sich in der Schweiz niederlassen möchten, kontaktiert. Daraus lässt sich schliessen, dass für diese Unternehmen die Einhaltung des BPS kein Nachteil darstellt und die Schweiz trotz dieser Gesetzgebung einen komparativen Vorteil gegenüber ihrem aktuellen Sitzstaat aufweist.

Während des Berichtszeitraums lagen der zuständigen Behörde keine Informationen zu Unternehmen vor, die von der Schweiz aus in Konfliktgebieten oder komplexen Umfeldern tätig sind, deren Dienstleistungen eine Verletzung der gesetzlichen Verbote gemäss Artikel 8 und 9 BPS darstellen würden. In zwei Fällen hatte die Intervention der zuständigen Behörde zur Folge, dass die Unternehmung auf die Erbringung der Dienstleistungen verzichtete, welche auf den ersten Blick im Zusammenhang mit der Rekrutierung oder Ausbildung von Personal in der Schweiz zum Zwecke der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten im Ausland standen (Verbot nach Art. 8 BPS). In beiden Fällen handelte es sich um Dienstleistungen, welche sich im Anfangsstadium der Umsetzung befanden (Veröffentlichung von Inseraten in der Presse) und sehr amateurhaft wirkten.

In geografischer Hinsicht sind gegenwärtig keine eindeutigen Trends auszumachen.

¹⁰Als Sicherheitsdienste werden im Verhaltenskodex der Personenschutz sowie der Schutz und die Bewachung von Objekten (Konvois, Anlagen, bestimmte bewehrte oder unbewehrte Lokalitäten, Gebäude und weitere Orte) sowie jede andere Tätigkeit definiert, bei deren Ausübung das Tragen einer Waffe durch das Personal des Unternehmens Bedingung ist.

5. Einsatz von Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben im Ausland durch Bundesbehörden

5.1 Veränderte Anforderungen aufgrund des Inkrafttretens des BPS

Durch die Inkraftsetzung des BPS, der VPS sowie der überarbeiteten Verordnung vom 24. Juni 2015 über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben durch Bundesbehörden (VES)¹¹ ergeben sich veränderte Anforderungen an die durch Bundesbehörden im Ausland eingesetzten privaten Sicherheitsdienstleister. Von diesen neuen Anforderungen betroffen sind jegliche Bewachungen von Kanzleien, Büros, Residenzen, Dienstwohnungen sowie von sonstigen Objekten, bei denen der Bund respektive die Vertretung als Auftraggeberin auftreten. Auch kann der Begleitschutz darunter fallen. Die Anforderungen sind unterschiedlich, je nachdem, ob sich die Vertretung in einem komplexen Umfeld befindet oder nicht. Befinden sich die Vertretungen in einem komplexen Umfeld oder finden Aktivitäten in einem ebensolchen Gebiet statt, so fallen die Verträge mit privaten Sicherheitsdienstleistern in den Geltungsbereich des BPS und der VPS. Der Einsatz privater Sicherheitsdienstleister durch Bundesbehörden ausserhalb eines komplexen Umfelds ist hingegen durch die Bestimmungen des VES geregelt.

Beim Einsatz privater Sicherheitsdienstleister für Schutzaufgaben in einem komplexen Umfeld gelten folgende gesetzliche Anforderungen an die eingesetzten Unternehmen:

- Erfüllung der bisherigen Anforderungen im Hinblick auf Reputation, Ausbildung, Ausrüstung, interne Kontrolle etc.
- Mitgliedschaft bei der ICoCA.

Auch ist das EDA verpflichtet, sich in Regionen, in denen kein Unternehmen der ICoCA beigetreten ist, aktiv dafür einzusetzen, dass Unternehmen dieser Vereinigung beitreten.

5.2 Information und Unterstützung der Schweizer Vertretungen

Über die gesetzlichen Änderungen per 1. September 2015 wurde das Aussennetz vom Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) des EDA mit Schreiben vom 31. Juli 2015 informiert. Darin wurde auch auf die Möglichkeit einer Verlängerung der vor Anfang September 2015 bestehenden Verträge nach altem System im Sinne der Übergangslösung gemäss Art. 18 VPS hingewiesen.

Seither werden die Vertretungen aufgefordert, die Sicherheitsfirmen dahingehend zu informieren, dass Schweizer Vertretungen im Ausland in komplexen Umfeldern nur noch private Sicherheitsdienstleister in Anspruch nehmen können, welche Mitglieder der ICoCA sind. Ausserhalb solcher Umfeldern wird den Vertretungen empfohlen, private Sicherheitsdienstleister zu wählen, welche Mitglieder der ICoCA sind.

In Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Behörde und dem KMZ wurden die verbindlich anzuwendenden Musterverträge für private Sicherheitsdienstleister an die neuen gesetzlichen Bestimmungen angepasst und per Februar 2016 zusammen mit einer ausführlichen Wegleitung in fünf Sprachen im Intranet aufgeschaltet.

¹¹ SR 124

5.3 Auswirkungen für die Schweizer Vertretungen in operativer Hinsicht

Die zuständige Behörde evaluiert zusammen mit dem KMZ vierteljährlich die Liste der komplexen Umfeldern, unter Einbezug der Entwicklungen der Lage in den Ländern und Regionen. Die Erfahrung der ersten 16 Monate hat gezeigt, dass aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen nur an wenigen Standorten ein zusätzlicher Aufwand für die Schweizer Vertretungen entstanden ist. So gab es bisher nur einen Kontext in Zentralamerika, der als komplexes Umfeld definiert wurde, wo vor Ort trotz mehrfacher Abklärungen der Vertretung kein privater Sicherheitsdienstleister identifiziert werden konnte, welcher der ICoCA beigetreten ist. Hingegen hat schlussendlich die bisherige Sicherheitsfirma der Schweizer Vertretung die Absicht erklärt, der Vereinigung binnen eines Jahres beitreten zu wollen. In einem anderen Fall in der Karibik konnte die bisherige Sicherheitsfirma der Schweizer Vertretung überzeugt werden, ein Gesuch um ICoCA-Mitgliedschaft zu stellen. In einem Land im Mittleren Osten sind für die wenigen DEZA-Dienstreisen vor Ort Gespräche mit der die Sicherheit organisierenden NGO bezüglich eines Beitritts zur ICoCA im Gange.

Auf die restlichen in komplexen Umfeldern situierten Vertretungen des EDA hat die neue gesetzliche Regelung bis anhin weniger ausgeprägte Auswirkungen auf die Wahl des Sicherheitsdienstleisters. Je nach Land oder Landesteil greifen die Vertretungen entweder a) auf den Schutz von staatlichen Sicherheitskräften zurück, oder sie beschäftigen b) eigenes Wachpersonal, oder sie konnten c) Sicherheitsdienstleister identifizieren, die bereits ICoCA-Mitglieder sind. An dieser Stelle gilt es zu vermerken, dass die Übergangsfristen der VPS für gewisse Vertretungen noch laufen. Die bisherigen Erfahrungen sind entsprechend nicht ausreichend, um alle Auswirkungen einzuschätzen, welche die neuen gesetzlichen Bestimmungen für die Schweizer Vertretungen haben könnte.

6. Fazit und Perspektiven

Die zuständige Behörde zieht nach den ersten 16 Monaten der Umsetzung des BPS eine positive Bilanz. Die Bedeutung des mit dem BPS geschaffenen Kontrollmechanismus für im Ausland erbrachte Sicherheitsdienstleistungen und die Pionierrolle der Schweiz in diesem Bereich werden allgemein anerkannt. Viele Unternehmen haben die Notwendigkeit einer Marktregulierung ausdrücklich anerkannt und arbeiten entsprechend mit der zuständigen Behörde zusammen. Mit der Annahme des BPS bietet die Schweiz eine innovative Lösung für die komplexe Situation, die durch die Tätigkeit der privaten Sicherheitsfirmen im Ausland geschaffen wird.

Die von der zuständigen Behörde geleistete Informations- und Sensibilisierungsarbeit bei den Unternehmen hat erste Früchte getragen. Nach einer Anpassungsphase haben viele Unternehmen interne Mechanismen zur Meldung ihrer Tätigkeiten geschaffen, um ihre gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Im Jahr 2017 will die zuständige Behörde das BPS mit seinen Zielen und Anforderungen stärker in den Fokus rücken, um das Verständnis und die Akzeptanz aller betroffenen Akteure zu verbessern. Die zuständige Behörde wird ihre Arbeit im Bereich der Präzisierung der Rechtsgrundlagen und der Entwicklung der Verwaltungspraxis fortsetzen. Gleichzeitig sollen die Arbeitsinstrumente konsolidiert und die in den letzten 16 Monaten eingeführten Prozesse vereinfacht werden.

Ein weiteres Ziel ist es, zur Verbesserung der Gouvernanz im Bereich der privaten Sicherheitsdienste in der Schweiz und auf internationaler Ebene beizutragen. Zu diesem Zweck wird die zuständige Behörde weiterhin die Bemühungen des Bundes für eine bessere Regulierung der Aktivitäten privater Sicherheitsdienste unterstützen. Gestützt auf die Erfahrungen der Schweiz als Vorreiterin in diesem Bereich und auf ihr Knowhow im Soft-Law-Bereich wird sie sich für die Annahme von Regeln und Standards durch weitere Staaten und internationale Organisationen einsetzen.

Der private Sicherheitssektor befindet sich in einem rasanten Wandel. Die zuständige Behörde will für neue Herausforderungen, wie sie zum Beispiel neue Technologien mit sich bringen, gewappnet sein. Dank der praktischen Erfahrung als verantwortliche Behörde für den Vollzug des BPS wird sie zu einer aktuellen Gesamtübersicht über den privaten Sicherheitssektor, seiner Dynamik und seinen Herausforderungen beitragen. Ein besonderes Augenmerk wird der Entstehung und Entwicklung neuer Dienstleistungssegmente und -formen in diesem Bereich gelten, um sicherzustellen, dass diese mit dem geltenden Recht in Einklang stehen.

Sektion Private Sicherheitsdienste

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Politische Direktion PD
Abteilung Sicherheitspolitik ASP

Effingerstrasse 27, 3003 Bern

Tel. +41 58 464 69 88

spsd@eda.admin.ch

<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html>