

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen

Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements
für auswärtige Angelegenheiten

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	202.21054
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Das schlanke Verfahren entspricht den gesetzlichen Vorgaben	16
3 Das Verfahren erzielt Wirkung trotz enger Kontrollkompetenzen	19
4 Die Behandlung von Meldungen ist gut etabliert	21
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente	23
Anhang 2: Abkürzungen	25

Prüfung der Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Das Wesentliche in Kürze

Das globale Marktvolumen für private Sicherheitsdienstleistungen betrug 2020 ca. 120 Milliarden Franken. Schweizer Dienstleistungsexporte spielen darin eine unwesentliche Rolle. Darunter fallen in der Schweiz u. a. Personenschutz, Bewachung, nachrichtendienstliche Tätigkeiten, operationelle und logistische Unterstützung von Streit- und Sicherheitskräften, Betrieb, Wartung, Beratung sowie Ausbildung.

Bis 2015 gab es in der Schweiz in diesem Bereich eine Gesetzeslücke, die dazu führte, dass grosse internationale Sicherheitsunternehmen eine Niederlassung in der Schweiz in Betracht gezogen hatten. Die Schweiz erliess dann als eines von wenigen Ländern ein Gesetz um den Bereich zu regulieren. Es handelt sich um das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS). Die Sektion «Exportkontrollen und private Sicherheitsdienste» (SEPS) im Staatssekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ist für dessen Umsetzung zuständig. International spielt die Schweiz bei zwei Initiativen eine Vorreiterrolle. Das sogenannte Montreux-Dokument bekräftigt die völkerrechtlichen Verpflichtungen von Staaten bezüglich der Aktivitäten von privaten Militär- und Sicherheitsfirmen. Der Internationale Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen (ICoC) bezweckt die Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts.

Die Prüfung mit Fokus auf dem BPS-Verfahrenskonzept zeigt, dass die Melde- und Prüfverfahren des EDA im Rahmen der vom Gesetzgeber definierten Limitierungen angemessen konzipiert sind und wirksam umgesetzt werden.

Der Gesetzgeber gibt einem einfachen Meldeverfahren den Vorzug

Im Gegensatz zum Kriegsmaterial- (KMG) und Güterkontrollgesetz (GKG) wählten der Bundesrat und das Parlament für das BPS ein Melde- und kein Bewilligungsverfahren, um einen allzu grossen administrativen und finanziellen Aufwand zu vermeiden. Die Meldungen an die SEPS sind eine «Bringschuld» der Unternehmen. Bis zum positiven Bescheid durch die Behörde dürfen die Dienstleistungen nicht erbracht werden und die Firmen haben beim Verfahren eine Mitwirkungspflicht. Die SEPS prüft dabei, ob die gemeldete Tätigkeit unter das BPS fällt und ob es Anlass zu einem vertieften Prüfverfahren gibt. Ein Verfahren kann zu einem Verbot der Dienstleistung führen.

Ausserhalb des Melde- und Prüfverfahrens – also *vor* und *nach* einer Meldung des Unternehmens – verfügt die SEPS über keine gesetzlichen Kontrollbefugnisse und keine administrativen Sanktionsmöglichkeiten. Diese Einschränkungen kennen das KMG und das GKG nicht: Es sind sowohl im In- als auch im Ausland, *vor* und *nach* einer Bewilligung, periodische Kontrollmassnahmen möglich. Im Zusammenhang mit der Informationsbeschaffung ist die SEPS u. a. auf die Unterstützung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), die Schweizer

Konsulate, Botschaften, Verteidigungsattachés (VA) und – bei Widerhandlungen gegen das BPS – auf die Bundesanwaltschaft angewiesen.

Unter Berücksichtigung der limitierten Kontrollkompetenzen ist das Verfahrenskonzept wirksam

Aufgrund der begrenzten gesetzlichen Kontroll- und Monitoringinstrumente der SEPS besteht ein Risiko, dass Unternehmen Dienstleistungsexporte nicht melden bzw. Sicherheitsdienste im Ausland anders erbringen als deklariert. Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden dient deshalb dazu, bisher unbekannte oder problematische Firmen und Dienstleistungen besser und schneller zu erkennen. Hier ist der NDB ein wichtiger Partner. Er kann der SEPS sowohl national als auch international Informationen zu Firmen, deren Führungspersonen und Tätigkeiten liefern. Angesichts dessen ist es wichtig, diese Zusammenarbeit zu festigen. Der Kanal zu den Konsulaten, Botschaften und VA ist gut etabliert. Auch sie können der SEPS weltweit wertvolle Hinweise über die Aktivitäten von Sicherheitsunternehmen geben.

Die SEPS engagiert sich auch im Bereich Sensibilisierung, Ausbildung und Prävention. Der direkte Kontakt zum Markt ist entscheidend, da die Sicherheitsbranche ein dynamischer Sektor ist. Mit Firmen, deren Aktivitäten potenziell unter das BPS fallen, gilt es im Dialog zu bleiben.

Da wenige Staaten ein Gesetz für den Export von privaten Sicherheitsdienstleistungen kennen, gestaltet sich die zwischenstaatliche Kooperation und der Austausch zwischen Regierungsbehörden noch schwierig. Vor diesem Hintergrund ist die SEPS zum Prüfungszeitpunkt daran, den zwischenstaatlichen Austausch von nationalen Regulierungsexperten z. B. mittels eines Expertenzirkels zu fördern. Diese Initiative ist zu begrüßen.

Die SEPS verfügt über eine gut etablierte Gesuchabwicklung

Die Melde- und Prüfverfahren sind qualitätsgesichert. Prüfverfahren werden der Staatssekretärin in den meisten Fällen zum Entscheid vorgelegt. Obwohl die Verfahren stark vom Einzelfall abhängig sind, hat die SEPS eine nützliche Standardisierung der Prozesse mittels Entscheidblättern erreicht. Der Umfang der Dokumentation zur Entscheidungsfindung in den Verfahren weist bei einzelnen Dossiers in der Fachapplikation «Informationssystem Private Sicherheitsfirmen» (IPS) noch Verbesserungspotenzial auf. Ebenso wäre zusätzlich zum Vieraugenprinzip eine jährliche Unabhängigkeitserklärung für die SEPS-Mitarbeitenden sinnvoll, da sie sich im täglichen Austausch mit Unternehmen befinden.

Mit Blick auf die Digitalisierung kann die Effizienz bei der SEPS gesteigert werden. Da die Fachapplikation IPS bald am Ende ihres Lebenszyklus steht, ist der Zeitpunkt für eine Kosten-Nutzen-Analyse günstig.

Das Reporting der SEPS ist verlässlich. Die Statistiken und Grafiken des jährlichen Tätigkeitsberichts verfügen allerdings noch über Ausbaumöglichkeiten.

Audit de la mise en œuvre de la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger

Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères

L'essentiel en bref

En 2020, le volume du marché mondial des prestations de sécurité privées s'élevait à quelque 120 milliards de francs. Les exportations de prestations helvétiques n'y jouent qu'un rôle mineur. En font notamment partie, pour la Suisse, la protection des personnes, la surveillance, les activités de renseignement, le soutien opérationnel et logistique à des forces armées ou de sécurité, l'exploitation, l'entretien, le conseil et la formation.

Jusqu'en 2015, un vide juridique existait dans ce domaine en Suisse. De grandes entreprises de sécurité internationales ont envisagé de s'y établir. La Suisse a alors été l'un des rares pays à légiférer pour réglementer ce secteur. Il s'agit de la Loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (LPSP). La section « Contrôles à l'exportation et services de sécurité privés » (CESP) au Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) est chargée de sa mise en œuvre. Au plan international, la Suisse joue un rôle de pionnier dans deux initiatives. Le document dit de Montreux réaffirme les obligations de droit international des États relatives aux activités des entreprises militaires et de sécurité privées. Le Code de conduite international des entreprises de sécurité privées (ICoC) vise à faire respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire.

Le présent audit centré sur la procédure mise en place dans la LPSP, montre que les procédures de déclaration et de vérification du DFAE sont conçues de manière appropriée, dans les limites définies par le législateur, et que leur mise en œuvre est efficace.

Le législateur privilégie une procédure de déclaration simple

Contrairement à la Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) et à la Loi sur le contrôle des biens (LCB), le Conseil fédéral et le Parlement ont opté dans la LPSP pour une procédure de déclaration et non d'autorisation, afin d'éviter une charge administrative et financière trop lourde. Les déclarations à la CEPS sont conçues comme une « dette portable » des entreprises. Les services ne peuvent pas être fournis tant que l'autorité n'a pas donné son accord, et les entreprises ont l'obligation de collaborer à la procédure. La CEPS vérifie si l'activité déclarée est soumise à la LPSP et s'il y a lieu d'ouvrir une procédure d'examen approfondie. Une procédure peut aboutir à l'interdiction d'une prestation.

En dehors des procédures de déclaration et de vérification – autrement dit *avant* et *après* une déclaration de l'entreprise –, la CEPS ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle légal, ni de possibilité de sanction administrative. De telles restrictions sont absentes de la LFMG et de la LCB, où des mesures de contrôle périodiques sont possibles tant en Suisse qu'à l'étranger, *avant* et *après* une autorisation. Pour la collecte d'informations, la CEPS a notamment besoin du soutien du Service de renseignement de la Confédération (SRC), des consulats, ambassades et attachés de défense suisses et – en cas d'infraction à la LPSP – du Ministère public de la Confédération.

Concept de procédure efficace, compte tenu des compétences de contrôle limitées

En raison des outils de contrôle légaux et de suivi limités de la CEPS, un risque existe que des entreprises ne déclarent pas leurs exportations de services ou que leurs services de sécurité fournis à l'étranger diffèrent de ce qu'elles déclarent. La collaboration avec d'autres autorités sert par conséquent à repérer mieux et plus rapidement les entreprises et les prestations inconnues jusque-là ou problématiques. Le SRC s'avère ici un partenaire important. Il peut livrer à la CEPS des informations sur les entreprises, leurs dirigeants et leurs activités, tant au niveau national qu'international. Dans ces conditions, il est important de renforcer une telle collaboration. Le canal des consulats, des ambassades et des attachés de défense est bien établi. Eux aussi peuvent fournir à la CEPS des indications précieuses sur les activités des entreprises de sécurité dans le monde entier.

La CEPS s'engage également dans les domaines de la sensibilisation, de la formation et de la prévention. Le contact direct avec le marché est décisif, étant donné que la sécurité est un secteur dynamique. Il convient de maintenir le dialogue avec les entreprises dont les activités sont potentiellement soumises à la LPSP.

Comme peu d'états disposent d'une loi sur l'exportation de prestations de sécurité privées, la coopération interétatique et les échanges entre autorités de réglementation est encore difficile. Dans ce contexte, la CEPS s'emploie, lors de l'audit, à promouvoir les échanges interétatiques d'experts nationaux en matière de réglementation, par exemple par le biais d'un cercle d'experts. Il convient de saluer cette initiative.

Le CEPS dispose d'un système de traitement des demandes bien établi

Les procédures de déclaration et de vérification sont soumises à une assurance qualité. Dans la plupart des cas, les procédures de vérification sont soumises à la Secrétaire d'État pour décision. Bien que les procédures dépendent fortement des cas individuels, la CEPS est parvenue à une standardisation pratique des processus, en créant des fiches de décision. L'étendue de la documentation relative à la prise de décision dans les procédures présente encore un potentiel d'amélioration pour certains dossiers dans l'application spécialisée « Système d'information sur les entreprises de sécurité privées » (Informationssystem Private Sicherheitsfirmen – IPS). De même, en plus du principe des quatre yeux, une déclaration annuelle d'indépendance serait judicieuse pour les collaborateurs de la CEPS, car ils sont en contact quotidien avec les entreprises.

Côté numérisation, la CEPS peut gagner en efficacité. L'application spécialisée IPS est proche de la fin de son cycle de vie. Le moment est propice pour une analyse coût-bénéfice.

Les rapports de la CEPS sont fiables. Les statistiques et les graphiques du rapport d'activité annuel peuvent toutefois encore être améliorés.

Texte original en allemand

Verifica dell'attuazione della legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero

Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri

L'essenziale in breve

Nel 2020, il volume di mercato mondiale per le prestazioni di sicurezza private ammontava a circa 120 miliardi di franchi. Le esportazioni svizzere giocano un ruolo insignificante. In Svizzera, fanno parte delle prestazioni di sicurezza private anche la protezione di persone, la guardia, le attività di informazione, il sostegno operativo o logistico a forze armate o di sicurezza, la gestione, la manutenzione, la consulenza e la formazione.

Fino al 2015 la legislazione svizzera in tale materia presentava una lacuna che ha portato grandi imprese internazionali di sicurezza a considerare l'eventualità di stabilirsi su suolo elvetico. La Svizzera è stata allora uno dei pochi Paesi a emanare una legge per disciplinare il settore. Si tratta della legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP). L'unità incaricata della sua attuazione è la Sezione Controlli all'esportazione e servizi di sicurezza privati (CESP) della Segreteria di Stato del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Sul piano internazionale, la Svizzera riveste un ruolo di punta in due iniziative. La prima è il cosiddetto Documento di Montreux, che ribadisce gli obblighi di diritto internazionale vigenti per gli Stati in relazione alle attività delle società militari e delle società di sicurezza private. La seconda è il Codice di condotta internazionale per i servizi privati di sicurezza (ICoC), che mira a garantire il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

La presente verifica è incentrata sulla procedura messa in atto nella LPSP. Ne emerge che le procedure di notificazione e di esame del DFAE sono state concepite in modo adeguato, nei limiti definiti dal legislatore, e applicate efficacemente.

Il legislatore predilige una procedura di notificazione semplice

A differenza di quanto previsto dalla legge federale sul materiale bellico (LMB) e dalla legge federale sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI), nella LPSP il Consiglio federale e il Parlamento hanno optato per una procedura di notificazione e non per una procedura di autorizzazione, al fine di evitare oneri amministrativi e finanziari eccessivi. Le notifiche inviate alla CESP sono considerate un «debito portabile» delle imprese. Finché tale autorità non comunica la decisione positiva, le imprese non possono fornire prestazioni. Esse sono soggette all'obbligo di collaborare alla procedura. La CESP verifica se l'attività notificata rientra nella LPSP e se vi è motivo di aprire una procedura di esame più approfondita. Una tale procedura può sfociare nel divieto della prestazione.

Oltre alle procedure di notificazione e di esame, che si svolgono rispettivamente *prima* e *dopo* una notifica da parte dell'impresa, la CESP non dispone di competenze legali di controllo o della possibilità di infliggere sanzioni amministrative. La LMB e la LBDI non prevedono restrizioni di questo genere e consentono misure di controllo periodiche in Svizzera e all'estero, sia *prima* che *dopo* un'autorizzazione. Per raccogliere le informazioni necessarie,

la CESP deve ricorrere in particolare al Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), ai consolati, alle ambasciate e agli addetti alla difesa svizzeri nonché, in caso di infrazioni relative alla LPSP, al Ministero pubblico della Confederazione.

Il piano della procedura è efficace, considerate le competenze di controllo limitate

A causa degli strumenti legali di controllo e di monitoraggio limitati della CESP, vi è il rischio che le imprese non notificano le esportazioni di servizi o che i servizi di sicurezza forniti all'estero differiscano da quelli dichiarati. La collaborazione con altre autorità serve dunque a identificare meglio e più rapidamente le imprese e le prestazioni finora sconosciute o problematiche. A questo proposito, il SIC è un partner importante, poiché può fornire alla CESP informazioni sul piano nazionale e internazionale concernenti le imprese, i loro dirigenti e le loro attività. Alla luce di ciò, è importante rinsaldare tale rapporto di collaborazione. Il canale con i consolati, le ambasciate e gli addetti alla difesa è ben consolidato. Anche questi ultimi possono fornire alla CESP, a livello mondiale, indicazioni preziose sulle attività delle imprese di sicurezza.

La CESP si impegna anche nei settori della sensibilizzazione, della formazione e della prevenzione. Il contatto diretto con il mercato è fondamentale, visto che il settore della sicurezza è in rapida evoluzione. Conviene pertanto mantenere il dialogo con le imprese le cui attività rientrano potenzialmente nella LPSP.

Considerato che sono pochi gli Stati a essersi dotati di una legge sull'esportazione di prestazioni di sicurezza private, la cooperazione internazionale e lo scambio tra le autorità di vigilanza risulta ancora difficile. Queste circostanze spiegano gli sforzi profusi dalla CESP, al momento della verifica, per promuovere gli scambi interstatali tra esperti nazionali in materia di regolamentazione, ad esempio nel quadro di un circolo di esperti. Una tale iniziativa merita di essere accolta.

Il trattamento delle domande alla CESP è ben consolidato

La qualità delle procedure di notificazione e di esame è garantita. Nella maggior parte dei casi, le procedure di esame sono sottoposte alla decisione della segretaria di Stato. Malgrado le procedure dipendano in gran misura dalle circostanze dei singoli casi, la CESP è riuscita a realizzare una standardizzazione utile dei processi mediante dei documenti di decisione. L'entità della documentazione relativa al processo decisionale nelle procedure presenta un potenziale di miglioramento per quanto concerne i singoli dossier nel sistema di informazione sulle società di sicurezza private («Informationssystem Private Sicherheitsfirmen» – IPS). Oltre al principio del doppio controllo, sarebbe opportuno prevedere una dichiarazione di imparzialità da far firmare ogni anno ai collaboratori della CESP, dato che intrattengono contatti quotidiani con le imprese.

La CESP potrebbe incrementare la propria efficienza per quanto riguarda la digitalizzazione. Considerato che l'applicazione specialistica IPS giungerà presto al termine del suo ciclo di vita, questo è il momento propizio per effettuare un'analisi dei costi e dei benefici.

I rapporti della CESP sono affidabili. Tuttavia, le statistiche e i grafici del rapporto annuale relativo alle sue attività potrebbero essere ulteriormente sviluppati.

Testo originale in tedesco

Audit of the implementation of the Federal Act on Private Security Services Provided Abroad

State Secretariat of the Federal Department of Foreign Affairs

Key facts

In 2020, the global market volume for private security services was approximately CHF 120 billion. Swiss service exports represent a negligible part of this. In Switzerland, these include personal protection, surveillance, intelligence activities, operational and logistical support for armed and security forces, operations, maintenance, consulting and training.

Until 2015, there was a legal loophole in Switzerland in this sector, which led to large international security companies contemplating setting up operations in Switzerland. Switzerland then became one of the few countries to enact a law to regulate the industry: the Federal Act on Private Security Services Provided Abroad (PSSA). The Export Controls and Private Security Services Section (ECPS) in the State Secretariat of the Federal Department of Foreign Affairs is responsible for its implementation. At the international level, Switzerland is playing a pioneering role in two initiatives. The so-called Montreux Document reaffirms the obligations of states under international law with regard to the activities of private military and security companies. The International Code of Conduct for Private Security Service Providers (ICoC) aims to ensure respect for human rights and international humanitarian law.

The audit focused on the PSSA procedure concept and showed that the FDFA's reporting and verification procedures are appropriately designed and effectively implemented within the limits defined by the legislator.

Legislator favours a simple reporting procedure

In contrast to the War Material Act (WMA) and the Goods Control Act (GCA), the Federal Council and Parliament chose a notification procedure rather than a licence procedure for the PSSA in order to avoid too great an administrative and financial burden. The notifications to the ECPS are a "duty to inform" on the part of the companies. Until a positive decision is made by the authority, the services may not be provided and the companies have a duty to cooperate in the procedure. The ECPS checks whether the reported activity falls under the PSSA and whether there are grounds for an in-depth verification procedure. A procedure can lead to a service being prohibited.

Outside the reporting and verification procedure – i.e. *before* and *after* a notification by the company – the ECPS has no legal control powers and no scope for administrative sanctions. The WMA and the GCA do not contain these restrictions: periodic control measures are possible both in Switzerland and abroad, both *before* and *after* a licence has been granted. In the context of information gathering, the ECPS relies, among other things, on the support of the Federal Intelligence Service (FIS), the Swiss consulates, embassies, defence attachés (DAs) and – in the case of breaches of the PSSA – on the Office of the Attorney General of Switzerland.

The procedural concept is effective considering the limited control powers

Due to the limited legal control and monitoring instruments of the ECPS, there is a risk that companies do not declare service exports or provide security services abroad differently than declared. Collaboration with other authorities therefore serves to identify previously unknown or problematic companies and services better and faster. The FIS is an important partner here: it can provide the ECPS with information on companies, their leaders and activities, both nationally and internationally. In view of this, it is important to strengthen this collaboration. The channel to consulates, embassies and DAs is well established. They are also able to provide the ECPS with valuable information on the activities of security companies worldwide.

The ECPS is also involved in awareness-raising, training and prevention. Direct contact with the market is crucial, as the security industry is a dynamic sector. It is important to remain in discussion with companies whose activities potentially fall under the PSSA.

As few countries have legislation on exporting private security services, intergovernmental cooperation and exchanges between regulators are still difficult. Against this background, at the time of the audit, the ECPS was working on promoting intergovernmental dialogue between national regulatory experts, e.g. by means of an expert circle. This initiative is to be welcomed.

The ECPS has a well-established application processing system

The reporting and verification procedures are quality assured. In most cases, assessment procedures are submitted to the Secretary of State for her decision. Although the procedures are highly dependent on the individual case, the ECPS has established a useful standardisation of the processes by providing decision sheets. In the case of individual dossiers in the specialist information system for private security companies (IPS), the scope of the documentation on decision-making in the procedures still shows potential for improvement. Likewise, in addition to the dual control principle, an annual declaration of independence for ECPS employees would be advisable, since they are in daily contact with companies.

In terms of digitalisation, efficiency at the ECPS could be increased. As the specialist application IPS will soon reach the end of its life cycle, the time is right for a cost-benefit analysis.

Reporting at the ECPS is reliable, although the statistics and graphics in the annual activity report still have room for improvement.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Das Staatssekretariat EDA bedankt sich für die gute Zusammenarbeit während der Prüfung. Es ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden und wird die Erkenntnisse aus der Prüfung bei der weiteren Umsetzung des BPS berücksichtigen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Seit 2015 müssen in der Schweiz domizilierte Unternehmen ihre im Ausland geplanten, privaten Sicherheitsdienstleistungen an die Sektion «Exportkontrollen und private Sicherheitsdienste» (SEPS) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) melden. Die SEPS ist Teil der Abteilung «Internationale Sicherheit» (AIS) und damit Teil des Staatssekretariats EDA. Dieses ist gemäss Art. 3 der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS)¹ die zuständige Behörde für das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS).² Nebst den Verwaltungsverfahren gemäss BPS koordiniert die SEPS seit 2020 auch die Stellungnahmen des EDA zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zu Auslandsgeschäften mit Kriegsmaterial³ und vom Güterkontrollgesetz kontrollierten Industrieprodukten⁴. Dieser SEPS-Aufgabenbereich war nicht Teil der EFK-Prüfung.

Auslöser für die BPS-Gesetzgebung waren die stark zunehmende Bedeutung der privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen auf internationaler Ebene in den 2000er Jahren und die 2010 vollzogene Sitzverlegung der britischen Militär- und Sicherheitsfirma Aegis in die Schweiz. Das BPS hat die damals bestehende Gesetzeslücke hinsichtlich von der Schweiz aus im Ausland operierenden Sicherheitsunternehmen geschlossen. Bei den von der Meldepflicht betroffenen Dienstleistungen geht es u.a. um:

- Personenschutz,
- Bewachung,
- nachrichtendienstliche Tätigkeiten,
- operationelle und logistische Unterstützung von Streit- und Sicherheitskräften,
- Betrieb, Wartung, Beratung sowie Ausbildung.

Der für das Gesetz teilweise vereinfacht verwendete Begriff «Söldnergesetz» ist irreführend, weil sämtliche Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten durch Art. 8 BPS a priori verboten sind. Zusätzlich fällt der Sachverhalt, wenn eine Person in einem fremden Land Militärdienst leistet, unter das Militärstrafgesetz und nicht unter das BPS.⁵

Ausgelöst durch das inzwischen wieder aufgehobene Verbot vom 25. Juni 2019 an die Pilatus Flugzeugwerke AG, die Flugstreitkräfte in Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten bei Wartungs- und Reparaturarbeiten zu unterstützen, wurde das BPS und die dazugehörige Verordnung einer Analyse unterzogen. Schon davor wurden aber die Kohärenzprobleme zwischen BPS, KMG und GKG erkannt. Das EDA und das Eidgenössische

¹ Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS) vom 24. Juni 2015, SR 935.411

² Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) vom 27. September 2013, SR 935.41

³ Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) vom 13. Dezember 1996, SR 514.51

⁴ Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG) vom 13. Dezember 1996, SR 946.202

⁵ Art. 94 Abs. 1 Militärstrafgesetz (MStG) vom 13. Juni 1927, SR 321.0

Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) bildeten deshalb bereits im Februar 2019 eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG).

Auf Basis des ersten IDAG-Berichts vom Dezember 2019⁶ entschied der Bundesrat, die Verordnung (VPS) per 1. Januar 2021 u. a. in den folgenden zwei Bereichen anzupassen⁷:

- Neuer Konsultationsmechanismus in Anlehnung an das KMG / GKG: Geschäfte, zu denen unterschiedliche Meinungen zwischen den involvierten Behörden bestehen oder die von grosser politischer Tragweite sind, müssen dem Bundesrat zum Entscheid vorgelegt werden (Art. 8b Abs. 1 und 2 VPS).
- Dienstleistungen werden von der Meldepflicht ausgenommen, wenn diese in engem Zusammenhang mit einer bewilligten Ausfuhr nach dem KMG bzw. GKG erbracht werden (Art. 8a VPS).

Im Februar 2021 folgte der Bundesrat dem Antrag aus dem zweiten IDAG-Bericht und verzichtete vorderhand auf eine BPS-Gesetzesrevision. 2024 soll die Verordnungsänderung nochmals auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.⁸

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung, ob die Aufgabenerfüllung der Verwaltung zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen effektiv ist. Dazu hat die EFK drei Prüffragen definiert:

- Ist das Verfahrenskonzept des EDA so aufgesetzt, dass es zielgerichtet Wirkung erzielt?
- Erfolgt die Umsetzung im EDA angemessen und wirksam?
 - Ist sichergestellt, dass alle relevanten Geschäfte erkannt werden?
 - Erfolgt eine angemessene Gesuchsprüfung und Nachverfolgung?
 - Sind die getroffenen Entscheide ausreichend qualitätsgesichert und dokumentiert?
- Ist das Reporting über die Tätigkeiten des EDA verlässlich?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alessandro Manferdini (Revisionsleiter), Karin Berger und Nadja Koster vom 7. März bis zum 8. April 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martin Köhli. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

⁶ Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe BPS/KMG/GKG vom 20. Dezember 2019

⁷ Bundesratsbeschluss zur Änderung der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen per 1. Januar 2021 (inkl. erläuternder Bericht), 5. November 2020

⁸ Bundesratsbeschluss zur Prüfung der Notwendigkeit einer Revision des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen zwecks Harmonisierung mit der Exportkontrollgesetzgebung (inkl. zweiter IDAG-Bericht vom Dezember 2020), 3. Februar 2021

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom EDA umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 12. Mai 2022 statt. Von Seiten des EDA haben die Leiterin, die stellvertretende Leiterin und ein Berater der Sektion SEPS teilgenommen. Die EFK war mit dem Federführenden, dem Revisionsleiter und einer Prüferin vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Das schlanke Verfahren entspricht den gesetzlichen Vorgaben

Für das BPS wählte der Gesetzgeber im Unterschied zu den Exporten unter KMG und GKG bewusst ein Melde- und *kein* Bewilligungsverfahren. Im Mai 2011 lehnte der Bundesrat die Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats (SiK-N) ab⁹, die ein Zulassungs- und periodisches Kontrollverfahren für Sicherheitsunternehmen vorsah. Er war der Ansicht, dass ein solches System einen grossen administrativen und finanziellen Aufwand mit sich bringe und unverhältnismässig grosse Kontrollanstrengungen in den Krisen- und Konfliktgebieten erfordern würde.¹⁰ Aus diesen Gründen basiert das BPS auf einem einfach ausgestalteten Meldeverfahren. Die Meldepflicht nach Art. 10 BPS gilt als «Bringschuld» der betroffenen Unternehmen. Nach Eingang einer Meldung prüft die SEPS, ob:

- die gemeldete Tätigkeit unter das BPS fällt,
- es Anlass zur Einleitung eines Prüfverfahrens gibt oder nicht,
- der Dienstleistungsexport gestützt auf Art. 8 oder Art. 9 BPS ex lege verboten ist.

Bei Meldungen ohne Prüfverfahren bzw. bei positiven Prüfverfahren kann das Unternehmen die gemeldete Dienstleistung ausüben. Die Mitteilung der SEPS stellt jedoch keine Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren dar.¹¹ Es handelt sich also nicht um eine Bewilligung: In ihrer Mitteilung gibt die SEPS lediglich an, dass «zum gegenwärtigen Zeitpunkt» kein Anlass zur Einleitung eines Prüfverfahrens besteht. Sie kann gestützt auf Art. 13 Abs. 1 lit. b BPS später immer noch ein Prüfverfahren einleiten, falls sich die Verhältnisse ändern. Wird nach Abschluss des Prüfverfahrens kein Verbot ausgesprochen, so erlässt die SEPS keine Verfügung. Wird ein Verbot gemäss Art. 14 BPS ausgesprochen, so erlässt die SEPS eine beschwerdefähige Verfügung.

Die SEPS leitet ein Prüfverfahren ein, wenn Anhaltspunkte bestehen, dass die gemeldete Tätigkeit:

- die innere und äussere Sicherheit, die aussenpolitischen Ziele, die Neutralität der Schweiz oder die Einhaltung des Völkerrechts (insbesondere der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts) gefährdet (Art. 13 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 BPS; im Fokus stehen insbesondere Tätigkeiten in Krisen- oder Konfliktgebieten und operationelle oder logistische Unterstützung von ausländischen Streit- oder Sicherheitskräften),
- schweizerisches Recht oder das Völkerrecht verletzt.

⁹ 11.3011 – Systematische Kontrolle privater Militärfirmen in der Schweiz. Motion eingereicht von der Sicherheitspolitischen Kommission, Nationalrat, 22. Februar 2011

¹⁰ Erläuternder Bericht zum Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, Bundesamt für Justiz, 5. September 2011, Seite 7

¹¹ Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021

Die SEPS startet ausserdem ein Prüfverfahren, wenn sich die Verhältnisse in Bezug auf eine gemeldete Tätigkeit erheblich geändert haben oder sie von einer nicht gemeldeten Tätigkeit Kenntnis erhält (siehe dazu auch Kapitel 3).¹²

Untenstehende Tabelle 1 zeigt, wieviele Prüfverfahren und Verbote die SEPS seit Einführung des BPS im September 2015 durchgeführt bzw. ausgesprochen hat. Die Anzahl Prüfverfahren war in den Jahren 2017–2019 höher, die Anzahl Verbote ist aber über die Jahre konstant tief. Da die betroffenen Unternehmen die gesetzlichen Grundlagen im Normalfall kennen, planen die Firmen nur bewilligungsfähige Dienstleistungsexporte. Des Weiteren kann ein Unternehmen seine geplante Dienstleistung jederzeit im Rahmen eines Melde- oder Prüfverfahrens bzw. vor einem allfälligen Verbot zurückziehen. Auch bei Meldungen ohne anschliessendes Prüfverfahren analysiert die SEPS bereits sämtliche von den Unternehmen eingereichten Unterlagen, um überhaupt entscheiden zu können, ob ein vertieftes Prüfverfahren nötig ist. Aufgrund des neuen Art. 8a VPS hat die Anzahl der Meldungen 2021 um ca. zwei Drittel abgenommen.

Jahr	Anzahl Meldungen	Prüfverfahren	Verbote
2015/16	306	6	1
2017	457	18	2
2018	479	16	7
2019	478	26	2
2020	495	3	3
2021 (Entwurf)	157	3	0

Tabelle 1: Entwicklung der Anzahl Meldungen, Prüfverfahren und Verbote seit Einführung des BPS (Quelle: EDA, Darstellung EFK)

Im Rahmen des Melde- und Prüfverfahrens haben die Unternehmen gegenüber der SEPS eine umfassende Mitwirkungspflicht und müssen bereits mit der Meldung umfangreiche Unterlagen einreichen (siehe dazu Kapitel 4). Kommt ein Unternehmen seinen Mitwirkungspflichten nicht nach, so hat die SEPS gemäss Art. 19 BPS die folgenden Kontrollbefugnisse:

- Inspektion der Räumlichkeiten des Unternehmens ohne Vorankündigung,
- Einsicht in einschlägige Unterlagen,
- Beschlagnahme von Material.

Seit Bestehen des BPS musste die SEPS noch nie auf diese Massnahmen zurückgreifen.

Ausserhalb des Melde- und Prüfverfahrens besitzt die SEPS keine weiteren gesetzlichen Kontrollbefugnisse und keine eigenen administrativen Sanktionsmöglichkeiten (siehe auch Kapitel 3). Um trotzdem die benötigten Informationen zu erhalten, ist sie auf die Unterstützung von anderen Behörden angewiesen, namentlich des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB), der Schweizer Konsulate / Botschaften / Verteidigungsattachés (VA) und der Bundesanwaltschaft (BA). Bei Widerhandlungen gegen das BPS erstattet die SEPS Anzeige bei

¹² Wegleitung zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS), EDA, Januar 2021, Seite 35

der BA.¹³ Dies geschah seit Bestehen des BPS erst einmal im erwähnten Fall Pilatus. Die BA hat dieses Verfahren im November 2019 eingestellt.

Die Schweiz ist eines von wenigen Ländern, das im Bereich des Exports von privaten Sicherheitsdienstleistungen über ein eigenes Gesetz und eine dafür zuständige Behörde verfügt. Diese Vorreiterrolle wurde 2019 durch die «Arbeitsgruppe der UNO über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker» in einem Bericht anerkannt.¹⁴ International hat die Schweiz bei zwei Initiativen eine Führungsrolle inne: dem sogenannten Montreux-Dokument-Forum und beim internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen (ICoC). Das Montreux-Dokument bekräftigt als erstes internationales Dokument die völkerrechtlichen *Verpflichtungen von Staaten* bezüglich der Aktivitäten von privaten Sicherheitsfirmen.¹⁵ Der ICoC seinerseits *verpflichtet private Sicherheitsdienstleister*, in ihren Aktivitäten die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu achten und deren Verletzung zu verhindern.¹⁶ Der UNO-Bericht hielt aber auch fest, dass das BPS keinen Kontrollmechanismus vorsieht und daher die Mittel für die SEPS begrenzt sind, um ungemeldete Aktivitäten aufzudecken und dadurch sicherzustellen, dass Unternehmen das Gesetz befolgen.

Beurteilung

Die SEPS hat das vom Gesetzgeber vorgegebene Verfahren implementiert.

Im Vergleich zu den gesetzlichen Bestimmungen über den Export von Kriegsmaterial verfügt die SEPS über limitierte Kontroll- und Monitoringinstrumente. Im Gegensatz zum KMG braucht das meldende Unternehmen für den Export ihrer Sicherheitsdienstleistungen keine Grund- und keine Ausfuhrbewilligung. Weiter darf die SEPS nur bei Missachten der Mitwirkungspflichten im Rahmen von Melde- und Prüfverfahren bei den Unternehmen vor Ort in der Schweiz Prüfungen durchführen. Am Ort der Dienstleistungserbringung im Ausland sind vom Gesetzgeber ebenfalls keine Kontrollen vorgesehen.

Solange die SEPS eine wirksame Unterstützung des NDB, der Konsulate / Botschaften / VA und der BA erhält, sind die eigenen, begrenzten Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten un-kritisch (siehe dazu Kapitel 3).

¹³ Auf Basis von den Artikeln 21-27 BPS

¹⁴ Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, Human Rights Council, United Nations, 7. Juli 2020, Seite 3 (<https://undocs.org/en/A/HRC/45/9/ADD.1>, geladen am 26. April 2022)

¹⁵ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/humanitaeres-voelkerrecht/private-sicherheitsunternehmen/montreux-dokument.html>, geladen am 27. April 2022

¹⁶ <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/aktuell/newsuebersicht/2020/11/icoc.html>, geladen am 27. April 2022

3 Das Verfahren erzielt Wirkung trotz enger Kontrollkompetenzen

Die SEPS verfügt nach BPS nur über Kontrollbefugnisse, falls eine Unternehmung im Rahmen eines Melde- und Prüfverfahrens ihre Mitwirkungspflichten nicht erfüllt. Es bestehen also keine Kontroll- und Monitoringkompetenzen *vor* und *nach* einem Melde- bzw. Prüfverfahren. Sie kann zwar gemäss Art. 13 BPS ein (neues) Prüfverfahren einleiten, falls sie von einer nicht gemeldeten (Abs. 2) oder geänderten Dienstleistung (Art. 1 lit. b) *Kenntnis erhält*. Die SEPS hat keinen gesetzlichen Auftrag und daher limitierte Instrumente, nach solchen Fällen aktiv zu suchen. Ein Monitoring *nach* dem Entscheid ist vom Gesetzgeber ebenfalls nicht vorgesehen. Deshalb sind auch hier die Mittel begrenzt, um zu kontrollieren, ob eine Unternehmung ihren Dienstleistungsexport wie gemeldet ausführt. Bei beiden Sachverhalten ist die SEPS auf die Unterstützung des NDB bzw. der Schweizer Auslandsvertretungen angewiesen.

Der NDB ist deshalb ein wichtiger Partner für die SEPS. Seit der Verordnungsänderung per Anfang 2021 ist er nun sogar Teil des Prüfverfahrens (Art. 8b VPS). Der NDB kann der SEPS sowohl national als auch international wertvolle Informationen zu Firmen, involvierten Schlüsselpersonen und deren Tätigkeiten liefern. Die Zusammenarbeit ist noch nicht gefestigt. Dabei muss erwähnt werden, dass der NDB im Gegensatz zum Bereich der Exportkontrolle, für den Art. 6 Bst. a lit. 3 des Bundesgesetzes über den Nachrichtendienst (NDG)¹⁷ eine explizite Beschaffungskompetenz vorsieht, für den Bereich der privaten Sicherheitsdienste keine gesetzliche Grundlage für die Einholung von Informationen hat.

Im Ausland spielen für die SEPS die Schweizer Konsulate, Botschaften und VA eine zentrale Rolle. Die SEPS steht mit ihnen in regelmässigem Austausch und sensibilisiert sie auf das BPS. Sie liefert ihnen auch jährlich die Liste der Unternehmen, die Dienstleistungen in ihrem Einzugsgebiet erbringen.

Der zwischenstaatliche Austausch gestaltet sich hingegen schwierig. Wie in Kapitel 2 festgehalten, kennen viele Länder noch keine mit dem BPS vergleichbaren Gesetze. Eine Initiative der SEPS zielt darauf ab, auf Basis des Montreux-Dokument-Forums die Zusammenarbeit der Staaten zu fördern (z.B. mittels eines Expertenzirkels), ähnlich wie bei der sogenannten Vereinbarung von Wassenaar¹⁸ bei Kriegsmaterial und Dual-Use Gütern.

Die SEPS engagiert sich in der Prävention durch gezielte Sensibilisierung von potenziell betroffenen Firmen. Sie ist aktiv bei Veranstaltungen, Konferenzen und relevanten Verbänden. Die SEPS verfolgt so die Entwicklungen in der Branche und schreibt bei Bedarf Unternehmen direkt an. Der Sektor ist dynamisch. Es entstehen laufend neue Formen von Dienstleistungen. Unter das Gesetz fallen auch die privaten nachrichtendienstlichen Tätigkeiten von Ermittlungsbüros (sogenannte [Forensic] Investigation Services), sobald sie sich nicht nur auf öffentlich zugängliche Informationen («open source intelligence») stützen. Abgrenzungen und eine Subsumtion unter das BPS sind hier nicht immer einfach. Die BPS-Meldungen im Segment «nachrichtendienstliche Tätigkeiten» sind von einem Höchststand von über 100 auf rund 30 Exporte pro Jahr gesunken.

¹⁷ Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015, SR 121

¹⁸ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/exportkontrollpolitik/die-vereinbarung-von-wassenaar--wa.html, geladen am 27. April 2022

Firmen, die unter das BPS fallen, müssen im Rahmen der Meldepflicht ihre Massnahmen zur Aus- und Weiterbildung des Personals darlegen (Art. 4 Abs. 1 lit. b Ziff. 5 VPS). Ebenso müssen betroffene Unternehmen dem internationalen Verhaltenskodex (ICoC) beitreten (Art. 7 BPS in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 VPS). Im Bereich Aus- und Weiterbildung hat die SEPS Anforderungen respektive Inhalte mitdefiniert und publiziert.¹⁹

Beurteilung

Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben erzielt das Verfahrenskonzept der SEPS Wirkung.

Aufgrund der gesetzlich limitierten Kontrollkompetenzen besteht ein Risiko, dass Unternehmen Dienstleistungen nicht melden bzw. anders ausführen als deklariert. Die SEPS ist auf die Zusammenarbeit mit anderen Behörden angewiesen, um problematische Firmen und Dienstleistungen besser und schneller zu erkennen. Es ist wichtig, dass die SEPS die mit dem NDB bestehende Kooperation weiter vertieft. Es fliessen zu wenig Informationen und die Antworten nehmen teilweise viel Zeit in Anspruch. Der Kanal zu den Konsulaten, Botschaften und VA ist gut etabliert. Dies ermöglicht der SEPS, die Dienstleistungsexporte punktuell nachzuverfolgen.

Der Aufbau einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf Basis des Montreux-Dokument-Forums ist eine wichtige Initiative und kann dazu beitragen, ein internationales Netzwerk aufzubauen.

Die Aktivitäten der SEPS im Bereich Sensibilisierung und Prävention sind wertvoll. Der direkte Kontakt zum Markt ist wichtig, da sich die private Sicherheitsbranche rasch entwickelt.

¹⁹ Ausbildungsanforderungen gemäss dem Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, EDA, Dezember 2017

4 Die Behandlung von Meldungen ist gut etabliert

Die Sektionsleiterin und zwei Mitarbeitende beschäftigen sich bei der SEPS mit den Melde- und Prüfverfahren gemäss BPS. Daneben befassen sich weitere zwei Mitarbeitende und temporär zum Zeitpunkt der Prüfung ein Hochschulpraktikant ausschliesslich mit den Beurteilungen des EDA zu KMG- und GKG-Exporten zuhanden des SECO. Um den Support beider Teams kümmert sich eine konsularische Fachspezialistin.

Die Melde- und Prüfverfahren sind einzelfallgetrieben. Trotzdem besteht eine gewisse Standardisierung der Prozesse mithilfe von Entscheidblättern. Diese dienen gleichzeitig der Dokumentation der folgenden drei Stufen:

- Etablierung der Meldepflicht bzw. Subsumtion der Dienstleistung unter das BPS,
- Entscheid, ob ein Prüfverfahren eingeleitet wird,
- Entscheid, ob ein Verbot ausgesprochen wird.

Für die Entscheidungsfindung stützt sich die SEPS schwergewichtig auf die von den Firmen eingereichten Unterlagen. Das BPS bzw. die VPS geben dazu genaue Vorgaben (Art. 10 BPS in Verbindung mit Art. 4 und 5 VPS), u.a.:

- Angaben zum eigenen Unternehmen, der Geschäftsleitung und der Aufsichtsorgane,
- Art, Umfang, Dauer und Ort der geplanten Dienstleistung,
- Angaben zur Identität des Auftraggebers bzw. Empfängers der Dienstleistung.

Bei Bedarf kann die SEPS auch Nachfragen an die Firmen stellen bzw. Zusatzunterlagen einfordern.

Die Komplexität und damit die Bearbeitungszeiten von Meldungen und Prüfverfahren variieren stark. Gemäss Gesetz hat die SEPS für den Entscheid zu einem Prüfverfahren 14 Tage Zeit. Für das Prüfverfahren selber gibt das Gesetz eine Frist von 30 Tagen vor.

Alle Entscheide sind mit Doppelunterschrift auf den Entscheidblättern qualitätsgesichert (Vieraugenprinzip). Entscheide in einem Prüfverfahren werden in den meisten Fällen auf Basis einer von der SEPS erarbeiteten Entscheidnotiz durch die Staatssekretärin getroffen.

Zur Dokumentation der Verfahren und zur Ablage der von den Firmen eingereichten Unterlagen dient die Fachapplikation «Informationssystem Private Sicherheitsfirmen» (IPS) und ActaNova. Im IPS befinden sich nur diejenigen Unterlagen, die im Zusammenhang mit einer Meldung bzw. einem Prüfverfahren stehen. In ActaNova, dem Geschäftsverwaltungssystem des Bundes, sind sämtliche Unterlagen zum Austausch mit den Unternehmen abgelegt. Dies führt zu einer gewissen Doppelspurigkeit, da die konsularische Fachspezialistin die Unterlagen aus ActaNova ins IPS kopiert. IPS ist eine alte SAP-Anwendung ohne Schnittstellen. Die Fachapplikation ist bald am Ende ihres Lebenszyklus.

Im Bereich Reporting verfasst die SEPS einen jährlichen Tätigkeitsbericht, den sie veröffentlicht. Für alle kritischen Meldungen gibt es wie erwähnt eine Entscheidnotiz zuhanden des Staatssekretariats. Die Berichte für die Jahre 2016 und 2017 wurden im April des jeweiligen Folgejahres veröffentlicht, für die Jahre 2018 und 2019 im August und für 2020 im Juni.

Beurteilung

Die Melde- und Prüfverfahren sind qualitätsgesichert. Der Umfang der Dokumentation zur Entscheidungsfindung in den Verfahren weist bei einzelnen Dossiers noch Verbesserungspotenzial auf.

Zusätzlich zum Vieraugenprinzip wäre eine jährliche Unabhängigkeitserklärung für die SEPS-Mitarbeitenden sinnvoll, da sie im täglichen Austausch mit Unternehmen und deren Führungspersonen stehen. Die SEPS hat das Anliegen bereits während der Prüfung aufgenommen.

Bei der SEPS besteht ein mögliches Effizienzsteigerungspotenzial bei der Digitalisierung. Dazu könnte sie allenfalls ein bestehendes Portal des Bundes nutzen. Damit wäre es für die Firmen möglich, ihre Meldungen, Dokumente und Korrespondenz sicher online mit der SEPS auszutauschen. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist aber möglicherweise begrenzt, da die jährlichen Meldevolumina und die Anzahl betroffener Firmen nicht hoch sind. Alternativ könnte die SEPS ihr gesamtes Dokumentenmanagement auch ohne Portal in ActaNova abwickeln. Das IPS müsste dann nicht durch eine Nachfolgeapplikation ersetzt werden.

Das Reporting der SEPS ist verlässlich. Ideal wäre, wenn die Publikation des Tätigkeitsberichts jeweils bereits im zweiten Quartal des folgenden Jahres erfolgen würde. Ebenso könnte die SEPS noch etwas mehr Ressourcen in die Grafiken und Statistiken investieren.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Staatssekretariat EDA, mögliches Effizienzsteigerungspotenzial im Hinblick auf die Ablösung der Fachapplikation «Informationssystem Private Sicherheitsfirmen» unter Berücksichtigung von Kosten und Nutzen zu analysieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des STS EDA

Das Staatssekretariat EDA ist mit der Empfehlung einverstanden. Der Erneuerungsbedarf hinsichtlich der Fachapplikation «Informationssystem Private Sicherheitsfirmen» wurde schon erkannt und bereits im September 2021 auf die Liste der Digitalisierungsschwerpunkte des Staatssekretariats aufgenommen. Gestützt auf den Input der EFK hinsichtlich digitale Portale des Bundes wird das Staatssekretariat EDA evaluieren, welche Optionen bestehen, die Applikation zu ersetzen oder in Acta Nova zu integrieren und, falls möglich, ein digitales Portal zu schaffen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente

Rechtstexte

Militärstrafgesetz (MStG) vom 13. Juni 1927, SR 321.0

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021

Bundesgesetz über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG) vom 13. Dezember 1996, SR 514.51

Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter, besonderer militärischer Güter sowie strategischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG) vom 13. Dezember 1996, SR 946.202

Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) vom 27. September 2013, SR 935.41

Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS) vom 24. Juni 2015, SR 935.411

Verordnung über das Datenbearbeitungssystem private Sicherheitsdienstleistungen (VDPS) vom 12. August 2015, SR 935.412

Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG) vom 25. September 2015, SR 121

Parlamentarische Vorstösse

11.3011 – Systematische Kontrolle privater Militärfirmen in der Schweiz. Motion eingereicht von der Sicherheitspolitischen Kommission, Nationalrat, 22. Februar 2011

Botschaften und Bundesratsbeschlüsse

Bundesratsbeschluss zur Änderung der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen per 1. Januar 2021 (inkl. erläuternder Bericht), 5. November 2020

Bundesratsbeschluss zur Prüfung der Notwendigkeit einer Revision des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen zwecks Harmonisierung mit der Exportkontrollgesetzgebung (inkl. zweiter IDAG-Bericht vom Dezember 2020), 3. Februar 2021

Berichte

Erläuternder Bericht zum Entwurf des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen, Bundesamt für Justiz, 5. September 2011

Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe BPS/KMG/GKG vom 20. Dezember 2019

Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, Human Rights Council, United Nations, 7. Juli 2020 (<https://undocs.org/en/A/HRC/45/9/ADD.1>, geladen am 26. April 2022)

Wegleitung zum Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS), EDA, Januar 2021

Anhang 2: Abkürzungen

AIS	Abteilung Internationale Sicherheit
BA	Bundesanwaltschaft
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ICoC	Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
IPS	Informationssystem Private Sicherheitsfirmen
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz über den Nachrichtendienst
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEPS	Sektion Exportkontrollen und private Sicherheitsdienste
SiK-N	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats
VA	Verteidigungsattaché
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).