

# 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.