



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Politische Direktion PD
Abteilung Sicherheitspolitik

11.06.2021

Tätigkeitsbericht 2020 zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen

(1. Januar 2020 – 31. Dezember 2020)

1. Einleitung

Das Jahr 2020 war für die Behörde, die für die Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)¹ zuständig ist, stark geprägt durch die Revision der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS)². Im Jahr 2019 gab die Auslegung des BPS Anlass zu Analysen und Debatten innerhalb der Bundesverwaltung, in den Medien und im Parlament (*Tätigkeitsbericht 2019*, Ziff. 4). Gestützt auf Vorschläge einer interdepartementalen Arbeitsgruppe und unter Berücksichtigung der 2019 formulierten Anliegen des Parlaments hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 11. November 2020 die Verordnung angepasst und die Revision auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt. Die wesentlichen Elemente der Verordnungsänderung sind nachstehend unter Ziffer 3 beschrieben. Die Tätigkeiten, die Gegenstand dieses Berichts sind, beruhen somit auf der Rechtsgrundlage vor Inkrafttreten der revidierten Verordnung.

Die private Sicherheitsbranche hat sich 2020 weiterhin dynamisch entwickelt. Es entstehen neue Formen von Dienstleistungen, bei denen modernste Technologien zum Einsatz kommen. Im Rahmen der Massnahmen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie übertrugen die Regierungen vieler Länder privaten Sicherheitsunternehmen Aufgaben im Bereich Sicherheit und Logistik, was ebenfalls Auswirkungen auf diesen Sektor hatte. Die Rolle dieser Unternehmen im Kontext der Pandemie gab Anlass zu vielen Fragen und Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung völkerrechtlicher Prinzipien.

2. Umsetzung des BPS

Das BPS trat am 1. September 2015 in Kraft. Es 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 zu garantieren (Art. 1 BPS). Zu diesem Zweck unterstellt es die von Schweizer Unternehmen im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen einer Meldepflicht und gegebenenfalls einem Prüfverfahren³.

Artikel 37 BPS sieht vor, dass die zuständige Behörde jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrates verfasst. Der Bericht wird auf der Website des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) veröffentlicht.

2.1 Zuständige Behörde

Die zuständige Behörde für die Umsetzung des BPS ist gemäss Artikel 3 VPS die Politische Direktion des EDA⁴. Die Sektion Exportkontrollen und private Sicherheitsdienste (SEPS)⁵ ist seit dem 1. März 2020 innerhalb der Abteilung Sicherheitspolitik (ASP)⁶ zuständig für die operationelle Umsetzung und Auslegung des Gesetzes.

Die Aufgabe der SEPS besteht darin, die gesetzlich festgelegten Verwaltungsverfahren durchzuführen, zur Formulierung der Schweizer Politik hinsichtlich privater Sicherheitsdienste beizutragen und sich an der Debatte über Regeln und Standards für private Sicherheitsdienstleister auf nationaler und internationaler Ebene zu beteiligen.

Im Zuge einer Reorganisation im März 2020 hat die Sektion eine Reihe von Aktivitäten übernommen, für die zuvor die Sektion Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation in der gleichen Abteilung zuständig war. Sie ist nun auch für die Bearbeitung von Exportkontrollfällen zuständig, die das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) mit dem EDA konsultiert. In enger Zusammenarbeit mit dem SECO trägt die SEPS auch zur Ausarbeitung der politischen Geschäfte im Bereich der Exportkontrolle bei und beteiligt sich am nationalen und multilateralen Dialog in diesem Bereich. Auf operationeller

¹ SR 935.41

² SR 935.411

³ Das Gesetz verbietet zwei Fälle grundsätzlich: Zum einen untersagt das Gesetz explizit die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten im Ausland (Art. 8 BPS). Zum anderen ist es verboten, von der Schweiz aus private Sicherheitsdienstleistungen zu erbringen, von denen anzunehmen ist, dass die Empfängerinnen oder Empfänger sie im Rahmen der Begehung schwerer Menschenrechtsverletzungen nutzen (Art. 9 BPS).

⁴ Seit dem 1. Januar 2021: Staatssekretariat des EDA

⁵ Zuvor: Sektion Private Sicherheitsdienste (SPSD)

⁶ Seit dem 1. Januar 2021: Abteilung Internationale Sicherheit (AIS)

Ebene wurden der SEPS im Jahr 2020 576 Fälle im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Kriegsmaterial und Gütern nach dem Kriegsmaterialgesetz (KMG)⁷ und dem Güterkontrollgesetz (GKG)⁸ unterbreitet.

2.2 Information und Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Im Berichtsjahr hat die zuständige Behörde ihre Informations- und Sensibilisierungsarbeit bei den Unternehmen fortgeführt, die vom BPS tangiert werden könnten. Sie hat zahlreiche Kontakte mit Unternehmen aus verschiedenen Branchen geknüpft, um deren Tätigkeiten zu evaluieren und ihnen das Verfahren, den Rechtsrahmen und die daraus resultierenden Verpflichtungen zu erläutern.

Die zuständige Behörde arbeitete eng mit den Sektoren Rüstungskontrolle und Rüstungskontrollpolitik sowie Exportkontrollen/Industrieprodukte des SECO zusammen, namentlich im Rahmen der Revision der VPS. Dabei ging es nicht nur darum, den Verordnungstext anzupassen, sondern auch darum, festzustellen, welche Konsequenzen diese Revision in Bezug auf die Verfahren hat, an welchen sich beide Behörden beteiligen (Ziff. 3). Durch diese verstärkte Zusammenarbeit haben die zuständigen Stellen des EDA und des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) ein besseres gegenseitiges Verständnis der jeweiligen Arbeitsprozesse erlangt.

2.3 Aktivitäten auf internationaler Ebene

2.3.1 Treffen auf internationaler Ebene

Auf internationaler Ebene beteiligt sich die zuständige Behörde am Dialog über innerstaatliche und internationale Standards für private Militär- und Sicherheitsfirmen und über die Mechanismen zur Kontrolle ihrer Tätigkeiten. Aufgrund der Covid-19-Pandemie stellte die Planung internationaler Treffen im Berichtsjahr eine Herausforderung dar. Einige Treffen wurden abgesagt, andere virtuell durchgeführt.

Die zuständige Behörde nahm im Berichtsjahr namentlich an folgenden virtuellen Veranstaltungen teil:

- Security Dialogue on Private Military and Security Companies des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation, am 17. Juni 2020;
- Working Group on the International Code of Conduct Association, Montreux Dokument Forum, am 24. Juni 2020;
- Maritime Working Group, Montreux Dokument Forum, am 10. und 18. November 2020;
- Generalversammlung 2020 der Vereinigung des Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoCA), vom 30. November bis zum 4. Dezember 2020.

2.3.2 Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Die Arbeitsgruppe der UNO über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker stattete der Schweiz vom 13. – 17. Mai 2019 einen Besuch ab. Ziel des Besuchs war es, Informationen über die schweizerische Gesetzgebung und über die von der Schweiz getroffenen Massnahmen im Bereich der privaten Sicherheitsdienste zu sammeln. Am Ende des Besuchs hob die Arbeitsgruppe die Vorreiterrolle der Schweiz bei der Regulierung der privaten Sicherheitsdienstleistungen auf internationaler und nationaler Ebene hervor (vgl. *Tätigkeitsbericht* 2019, Ziff. 2.3.2).

Der Bericht der Arbeitsgruppe wurde an der 45. Tagung des UNO-Menschenrechtsrats im September 2020 präsentiert. Die Arbeitsgruppe dankte der Schweiz für die ausgezeichnete Zusammenarbeit und unterstrich deren Pionierrolle im Bereich der Regulierung der privaten Sicherheitsdienstleistungen und der Achtung des Völkerrechts in den verschiedenen internationalen Gremien. Die Arbeitsgruppe ermutigte die Schweiz, ihre Bemühungen in diesem Bereich fortzusetzen und richtete eine Reihe von Empfehlungen an sie⁹. So solle die Schweiz unter anderem dafür sorgen, dass weiterhin ein möglichst breites Spektrum von Dienstleistungen unter das BPS fällt, dass die Verfahren, die sowohl dem BPS als auch dem KMG oder dem GKG unterliegen, besser harmonisiert werden, und dass nationale Rechtsvorschriften für die Erbringung von privaten Sicherheitsdienstleistungen auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz geschaffen werden.

⁷ SR 514.51

⁸ SR 946.202

⁹ <https://undocs.org/en/A/HRC/45/9/ADD.1>

2.4 Medienkontakte

Die zuständige Behörde erhielt im Berichtszeitraum wiederholt Anfragen von der Presse, den elektronischen Medien in der Schweiz und von interessierten Kreisen. Die Fragen betrafen entweder den Stand der Umsetzung des BPS im Allgemeinen oder spezifische Fälle von Schweizer Unternehmen, die in diesem Sektor tätig sind. Eine Reihe von Fragen betraf den Stand des vor dem Bundesverwaltungsgericht hängigen Verfahrens im Fall «Pilatus» (vgl. *Tätigkeitsbericht 2019*, Ziff. 3.4).

3. Revision der VPS

Nachdem 2019 die Frage der Auslegung des BPS im Zentrum stand (vgl. *Tätigkeitsbericht 2019*, Ziff. 4), lag der Schwerpunkt der Arbeit 2020 auf der Revision der VPS.

Aufgrund der Erkenntnis, dass bestimmte Dienstleistungen gleichermaßen in den Geltungsbereich des BPS, des KMG und des GKG fallen, und weil diese Überschneidung zu Kohärenzproblemen bei der Behandlung von Fällen anhand der verschiedenen Rechtsgrundlagen führen kann, haben das EDA und das WBF im März 2019 eine interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) eingesetzt. Auftrag der Arbeitsgruppe war es, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Verbots- bzw. Bewilligungskriterien in den verschiedenen Rechtsgrundlagen zu analysieren, den vorhandenen Handlungsspielraum zu ermitteln und konkrete Lösungsvorschläge zu formulieren. Am 12. Februar 2020 präsentierten das EDA und das WBF dem Bundesrat die Ergebnisse der IDAG. Der Bundesrat erteilte darauf dem EDA und dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Auftrag, im Rahmen einer neuen interdepartementalen Arbeitsgruppe eine Teilrevision der VPS vorzulegen. Die Arbeitsgruppe unter der gemeinsamen Leitung des EDA und des EJPD umfasste auch Vertreterinnen und Vertreter des WBF und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Gestützt auf die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe hat der Bundesrat am 11. November 2020 beschlossen, die Verordnung zum BPS anzupassen und die revidierte Verordnung auf den 1. Januar 2021 in Kraft zu setzen.

Die revidierte Verordnung sieht neu einen interdepartementalen Konsultationsmechanismus zwischen dem EDA, dem WBF und dem VBS analog zur KMV und zur GKV vor. Dieser sieht vor, dass in Fällen von grosser politischer Tragweite oder bei Divergenzen zwischen den konsultierten Behörden die Geschäfte dem Bundesrat zum Entscheid vorzulegen sind. Mit der Verordnungsänderung werden zudem wesentliche Begriffe präziser definiert, so etwa die Begriffe «operationelle und logistische Unterstützung», «Beratung und Ausbildung von Streit- und Sicherheitskräften» sowie «Betrieb und Wartung von Waffensystemen». Die genauere Begriffsabgrenzung erleichtert die Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen durch die betroffenen Unternehmen. Ausserdem werden gewisse Dienstleistungen von der Meldepflicht ausgenommen, sofern sie in einem engen Zusammenhang mit einer Ausfuhr gemäss KMG oder GKG stehen.

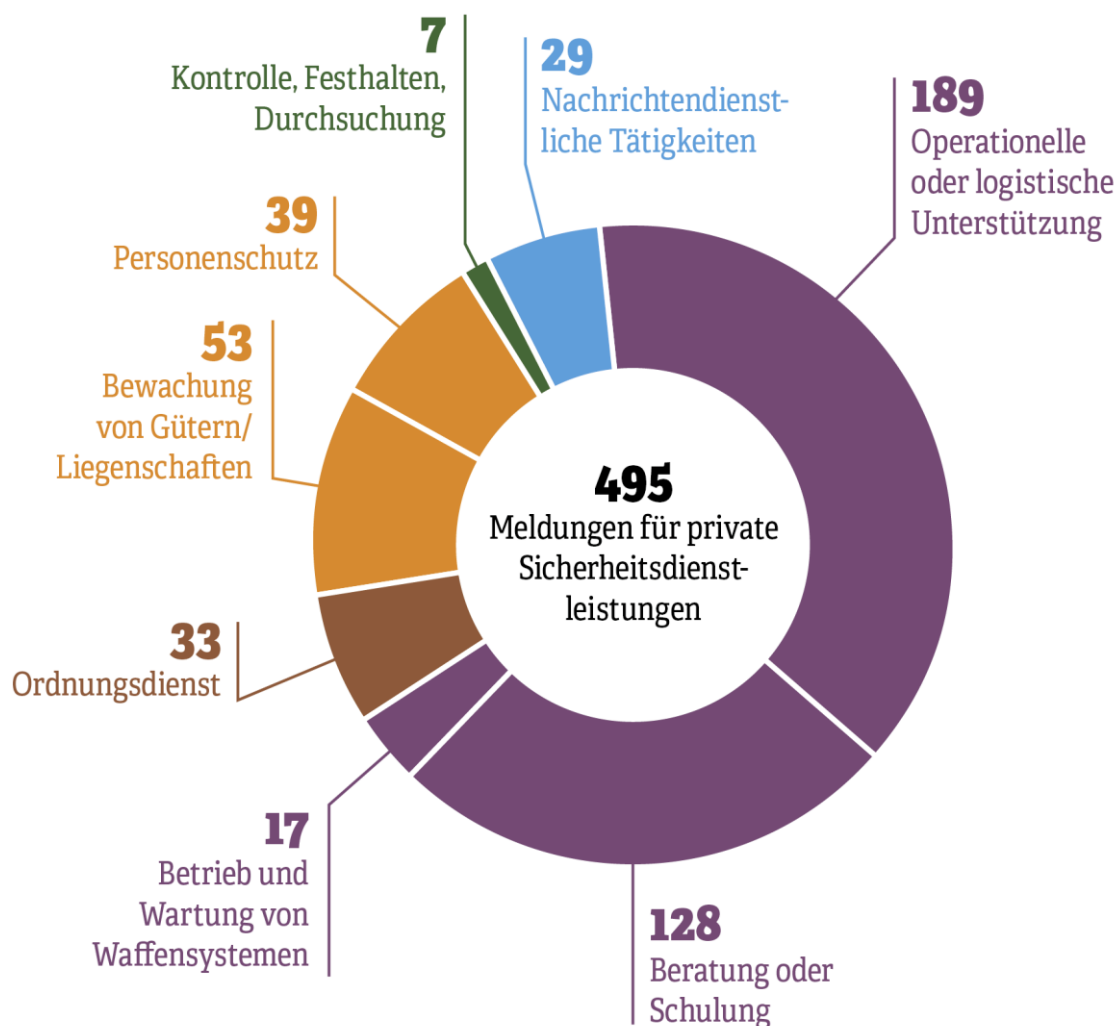
An seiner Sitzung vom 12. Februar 2020 erteilte der Bundesrat dem EDA und dem WBF zudem den Auftrag, in Zusammenarbeit mit dem EJPD und dem VBS mögliche Optionen einer Revision des BPS zwecks Harmonisierung mit der Exportkontrollgesetzgebung zu erarbeiten und dem Bundesrat bis Ende 2020 einen Vorschlag vorzulegen. Nach Prüfung verschiedener Optionen und unter Berücksichtigung der Anliegen mehrerer Ende 2019 überwiesener parlamentarischer Vorstösse im Zusammenhang mit dem BPS (*Tätigkeitsbericht 2019*, Ziff. 4) kam die Arbeitsgruppe in ihrem Bericht zum Schluss, dass die Kohärenzprobleme zwischen dem BPS und der Exportkontrollgesetzgebung mit der Revision der Verordnung zum BPS weitestgehend gelöst werden und eine Gesetzesänderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt ist. Der Bundesrat hat die zuständigen Stellen beauftragt, im Lichte der Erfahrungen mit der revidierten Verordnung nach drei Jahren erneut zu prüfen, ob eine Gesetzesänderung dennoch notwendig wäre.

Die Ausführungen in den folgenden Kapiteln beruhen auf der bis Ende 2020 geltenden Rechtsgrundlage und sind durch die Verordnungsänderung, die im Januar 2021 in Kraft trat, nicht tangiert.

4. Statistik

4.1 Zahlen

Vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2020 erhielt die zuständige Behörde von 41 Unternehmen **495** Meldungen zu Tätigkeiten (Dienstleistungen; 2019: 478; 2018: 479; 2017: 457, 2015/2016: 306). Die bis am 31. Dezember 2020 der zuständigen Behörde **vorgelegten Meldungen für private Sicherheitsdienstleistungen für das Jahr 2020** im Sinne von Artikel 4 Buchstabe a BPS lassen sich wie folgt aufschlüsseln:



*Keine Tätigkeit im Zusammenhang mit der Bewachung, der Betreuung von Gefangenen oder dem Gefängnisbetrieb.
Keine mit einer Sicherheitsdienstleistung zusammenhängende Dienstleistung.*

4.2 Meldeverfahren

Die Meldungen betreffen in erster Linie die folgenden vier Gruppen von Sicherheitsdienstleistungen:

- **Orange Segmente: 92 Tätigkeiten (2019: 206; 2018: 303; 2017: 279, 2015/2016: 114) fielen unter die Gruppe Personenschutz und Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld (Art. 4 Bst. a Ziff. 1 und 2 BPS).** Sicherheitsdienstleister mit Tätigkeiten in den Bereichen Personenschutz oder Bewachung von Gütern und Liegenschaften sind in der Regel kleinere oder mittlere Sicherheitsunternehmen im üblichen Sinne. Ihre

Dienstleistungen entsprechen der Definition von Sicherheitsdienstleistungen des Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoC)¹⁰.

- **Braunes Segment: 33 Tätigkeiten entfielen auf die Gruppe Ordnungsdienste (in den Vorjahren wurden keine gemeldet).** Unternehmen mit Aufträgen in diesem Bereich sind in der Regel kleinere oder mittlere Sicherheitsunternehmen im üblichen Sinne. Diese Dienstleistungen müssen für alle Ländern gemeldet werden, ausser für jene, die Mitglied der Europäischen Union oder der Europäischen Freihandelsassoziation sind.
- **Blaues Segment: Mit 29 Meldungen (2019: 33; 2018: 64; 2017: 109, 2015/2016: 115) stellten die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (Art. 4 Bst. a Ziff. 9 BPS) eine dritte wichtige Gruppe dar.** Im Bereich der privaten nachrichtendienstlichen Tätigkeiten finden sich mehrheitlich Ermittlungsbüros, die vor allem im Wirtschaftsbereich und insbesondere für den Finanzsektor tätig sind.
- **Lila Segmente: Die vierte Gruppe mit 334 Meldungen (2019: 229; 2018: 104; 2017: 50, 2015/2016: 59) umfasste die operationelle oder logistische Unterstützung von Streit- oder Sicherheitskräften, den Betrieb und die Wartung von Waffensystemen sowie die Beratung oder Ausbildung von Streit- und Sicherheitskräften (Art. 4 Bst. a Ziff. 6–8 BPS).** Von diesen Meldungen betrafen 59 Fälle sowohl das BPS als auch das KMG und das GKG. Sie wurden gemeinsam im elektronischen Bewilligungssystem Elic des SECO bearbeitet. Bei den Unternehmen mit Dienstleistungen in diesen Bereichen handelt es sich mehrheitlich um Industriebetriebe des Kriegsmaterials- und Dual-Use-Güter-Sektors, deren Grösse stark variieren kann. Auch die Intensität der Dienstleistungen dieses Sektors ist variabel, und die Meldungen sind sehr unterschiedlicher Art. In einigen Fällen handelt es sich um Dienstleistungen, die eine ständige physische Präsenz vor Ort erfordern. Es gibt aber auch Dienstleistungen, die weniger umfangreich sind und nur eine Ad-hoc-Präsenz erfordern oder sogar vollständig in der Schweiz erbracht werden können. Die davon betroffenen Produkte weichen ebenfalls stark voneinander ab. So kann es sich um Kriegsmaterial, Dual-Use-Güter oder andere technologische Produkte handeln. Der Ausbildungsbereich umfasst auch den Einsatz von spezialisierten Beraterinnen und Beratern, beispielsweise bei der Ausbildung von Polizeipersonal.

4.3 Prüfverfahren

2020 hat die zuständige Behörde **drei Prüfverfahren nach Artikel 13 BPS** eingeleitet (**2019: 26; 2018: 16; 2017: 18, 2015/2016: 6**). In einem Fall wurde die gemeldete Tätigkeit verboten (Ziff. 4.4). In einem anderen Fall wurde der Antrag von der Firma zurückgezogen. Ende Jahr war noch ein Fall pendent.

4.4 Verbote

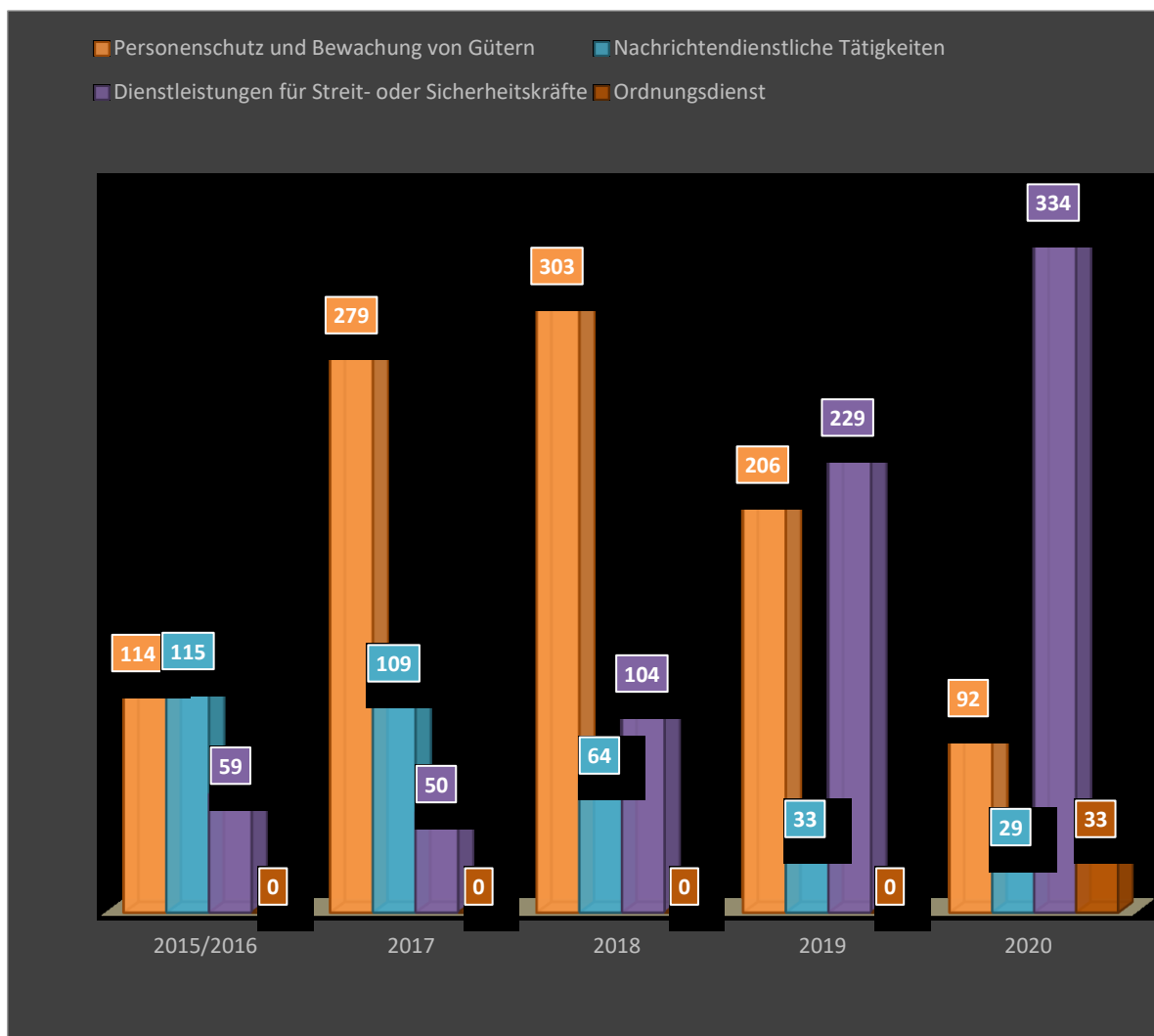
2020 wurden drei Verbote ausgesprochen (2019: 2; 2018: 7; 2017: 2, 2015/2016: 1), zwei davon auf der Grundlage eines 2019 eingeleiteten Prüfverfahrens. In einem der drei Fälle handelte es sich um Dienstleistungen im Bereich der logistischen Unterstützung von Streit- und Sicherheitskräften in einem afrikanischen Land. Die beiden anderen Fälle betrafen Beratungs- und Ausbildungsaktivitäten für Streit- und Sicherheitskräfte in zwei Ländern des Mittleren und Nahen Ostens. In allen drei Fällen war das EDA der Ansicht, dass die Dienstleistungen nicht mit den ausserpolitischen Zielen der Schweiz, namentlich im Bereich der Menschenrechte, vereinbar seien.

4.5 Sanktionen

Wie in den Vorjahren hat die zuständige Behörde im Berichtszeitraum keine Hinweise auf Unternehmen erhalten, deren Dienstleistungen eine Verletzung der gesetzlichen Vorschriften gemäss Artikel 8 und 9 BPS darstellen würden. Im Berichtszeitraum hat die Bundesanwaltschaft ausserdem keine Sanktionen gemäss Artikel 21–27 BPS ausgesprochen.

¹⁰ <https://icoca.ch>

4.6 Entwicklung der wichtigsten Dienstleistungsgruppen



Diese Tabelle zeigt die Entwicklung der Meldungen aufgeschlüsselt nach den wichtigsten Gruppen von Dienstleistungen 2015–2020¹¹.

Die Zahl der Meldungen für Dienstleistungen gemäss Artikel 4 Buchstabe a Ziffern 1 und 2 BPS, das heisst **Personenschutz und Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld**, ist im Berichtszeitraum erneut stark zurückgegangen, nämlich um mehr als die Hälfte. Diese Entwicklung erklärt sich nicht nur wie bis anhin durch die allgemeine Verschlechterung der Sicherheitsbedingungen in bestimmten Regionen (namentlich im Nahen und Mittleren Osten). Grund für den starken Rückgang der Präsenz ausländischer Investoren in diesen Ländern, die mehrheitlich solche Schutzmassnahmen beanspruchen, ist 2020 auch die Einschränkung der Wirtschaftstätigkeit als Folge der Covid-19-Pandemie.

Im Jahr 2020 verzeichnete die zuständige Behörde im Bereich der **Ordnungsdienste** erstmals Dienstleistungen, die ausserhalb der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelszone erbracht wurden. Trotz der beschränkten Anzahl Akteure und Dienstleistungen ist der Unterschied zu den Vorjahren statistisch augenfällig.

Bei den **privaten nachrichtendienstlichen Tätigkeiten** war 2019 erneut eine leichte Abnahme festzustellen. Ein erster Rückgang wurde bereits zwischen 2018 und 2019 beobachtet. Die zuständige Behörde führte in der Folge bei mehreren Dutzend Unternehmen im Bereich der privaten Nachrichtendienste eine Umfrage durch, um allfällige grössere Veränderungen in ihrem Tätigkeitsgebiet zu identifizieren. Die Umfrage ergab, dass die Mehrheit der befragten Unternehmen ihre Aktivitäten, die unter die Meldepflicht nach BPS fallen, nicht grundsätzlich geändert haben. Es ist daher schwierig, endgültige Schlüsse über diesen Rückgang zu ziehen. Einige Branchenvertreter erklären die Abnahme

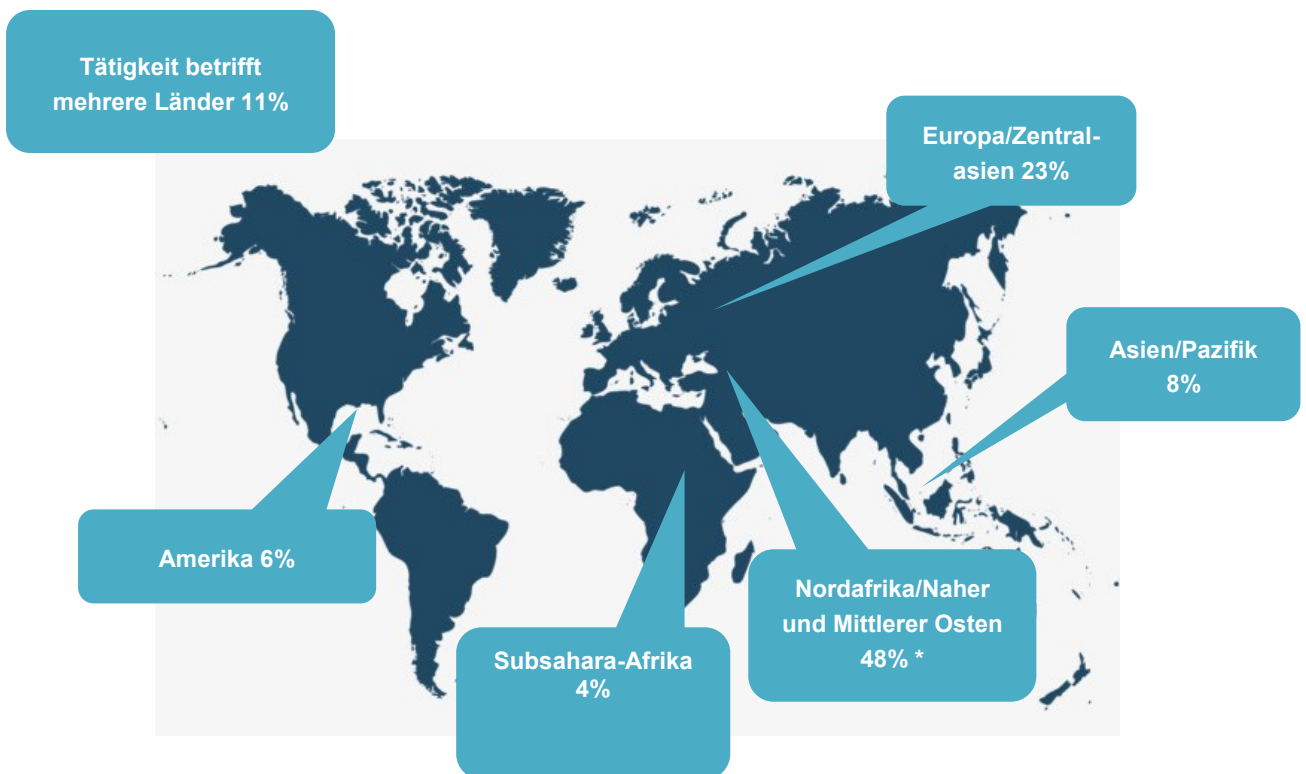
¹¹ Da das BPB am 1. September 2015 in Kraft getreten ist, sind die Zahlen für 2015 (vom 1. September bis zum 31. Dezember) zusammen mit denen für 2016 dargestellt.

der Fälle zwischen 2018 und 2020 mit einem Rückgang der Gesuche um Unterstützung bei Due-Diligence-Prüfungen und Streitbelegungen, die insbesondere die Märkte in den Schwellenländern betreffen. Die Covid-19-Pandemie dürfte bei der leichten Abnahme der zwischen 2019 und 2020 in dieser Gruppe gemeldeten Tätigkeiten, wie auch in anderen Gruppen, eine Rolle gespielt haben.

Deutlich zugenommen hat dagegen die Zahl der Meldungen, die sich auf **Dienstleistungen für Streit- oder Sicherheitskräfte** beziehen (Art. 4 Bst. a Ziff. 6–8 BPS). Wie bereits 2019 ist dies auch 2020 die wichtigste Dienstleistungsgruppe. Verschiedene Faktoren dürften zu dieser Entwicklung beigetragen haben, darunter ein stärkeres Bewusstsein für die Meldepflicht seitens der Unternehmen und effizientere Koordinationsverfahren mit dem SECO. Es scheint jedoch, dass die Zunahme der Meldungen im Zusammenhang mit der Erneuerung von Generalausfuhrbewilligungen gemäss GKG, die mehrere Länder gleichzeitig betrafen, ein wichtiger Grund für die Erhöhung der Anzahl Tätigkeiten in diesem Sektor in den Jahren 2019 und 2020 war.

4.7 Geografische Aufschlüsselung der Tätigkeiten (1.9.2015 – 31.12.2020)

In geografischer Hinsicht ist eine Konzentration der unter das BPS fallenden Tätigkeiten in Nordafrika sowie im Nahen und Mittleren Osten festzustellen, wo rund die Hälfte der seit dem Inkrafttreten des Gesetzes gemeldeten Tätigkeiten anfallen, gefolgt von Europa und Zentralasien.



**Dieser Prozentsatz ist aufgrund der Unsicherheit in der Region und der daraus resultierenden Schutzdienstleistungen besonders hoch. Er ist jedoch im Vergleich zu 2019 aufgrund des allgemeinen Rückgangs der Dienstleistungen im Bereich Personenschutz und Bewachung von Gütern, die in dieser Region besonders bedeutend sind, gesunken.*

5. Einsatz von Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben im Ausland durch Bundesbehörden

Gemäss BPS können Schweizer Vertretungen im Ausland Sicherheitsunternehmen nur dann zum Schutz in einem komplexen Umfeld beauftragen, wenn die Unternehmen Mitglied der ICoCA sind. Die SEPS evaluiert zusammen mit dem Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) des EDA regelmässig die Liste

der komplexen Umfeld, unter Berücksichtigung der Entwicklung der Lage in den betroffenen Ländern und Regionen.

Das EDA ist bestrebt, private Sicherheitsdienstleister in Regionen mit wenigen oder keinen ICoCA-Mitgliedern zu einem Beitritt zur Vereinigung zu bewegen. Durch die proaktive Information der Vertretungen gegenüber potenziellen Anbietern, dass eine Zusammenarbeit nur mit ICoCA-zertifizierten Unternehmen möglich ist, konnten in der Vergangenheit bereits einige Firmen zu einem Beitritt zur Vereinigung bewegt werden.

Die Zusammenarbeit durch Bundesbehörden im Ausland mit lokalansässigen Sicherheitsfirmen beschränkt sich nicht ausschliesslich auf die Vertretungen vor Ort. Auch andere Bundesbehörden im Ausland sowie Delegationen aus Bern benutzen solche Dienstleistungen. In diesem Rahmen ist die SEPS zusammen mit dem KMZ und dem Kompetenzzentrum Verträge und Beschaffungen (KVB)¹² bestrebt, die zur Anwendung kommenden Richtlinien und Weisungen im bilateralen Austausch und mittels dem eigens dafür entwickelten *Leitfaden zur Beschaffung von Bewachungs-Dienstleistungen durch die Vertretungen des EDA* proaktiv zu kommunizieren.

Auch in Ländern, welche nicht als komplexes Umfeld gelten, wird für die Zusammenarbeit mit Sicherheitsunternehmen ein erweitertes Prüfverfahren angewandt. Obwohl die ICoCA-Zertifizierung dort lediglich ein empfohlenes und kein bedingendes Kriterium darstellt, sind die generellen Vertragsbestimmungen enger gehalten als dies bei Unternehmen ohne Sicherheitsbezug der Fall ist.

6. Neue Formen von Dienstleistungen

Eine wichtige Aufgabe der zuständigen Behörde ist die Beobachtung des nationalen und internationalen Markts für private Sicherheitsdienstleistungen und die Erkennung von Trends und deren Auswirkungen. Dabei geht es nicht nur um eine Analyse der Auswirkungen auf die Umsetzung des BPS, sondern auch um die Auswirkungen in Bezug auf Risiken, Kontrolle und Regulierung dieser Tätigkeiten in den davon betroffenen Sektoren.

Die zuständige Behörde hat die Entwicklung neuer Technologien, die von Unternehmen im Bereich der privaten Sicherheit - insbesondere im militärischen Umfeld - eingesetzt werden, im Berichtszeitraum genau beobachtet. Die Entwicklung im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen hängt jedoch nicht allein von den technologischen Errungenschaften ab. 2020 hatte auch die Covid-19-Pandemie Auswirkungen auf diese Tätigkeiten, die in den Medien ebenso wie in der Wissenschaft und Politik breit diskutiert wurden.

Im Berichtsjahr stieg pandemiebedingt die Zahl der Aufträge der öffentlichen Hand an private Sicherheitsunternehmen, die zum Teil auch sensible Bereiche betrafen. Aufgrund des Zeitdrucks sei es nach Ansicht einiger Beobachter nicht immer möglich gewesen, die Ausschreibungsverfahren nach den ordentlichen Vorgaben durchzuführen und so die Qualität des von den Unternehmen eingestellten Personals zu gewährleisten. Weiter wurden diese Dienstleistungen häufig im Rahmen von Ausnahmeregimes erbracht, welche gewisse Länder für eine effizientere Bewältigung der Gesundheitskrise und eine schnellere Eindämmung der Pandemie eingeführt hatten, was das Risiko einer Verletzung der Rechte besonders krisengeschwächter Bevölkerungsgruppen erhöhe. Dies sei zum Beispiel bei Tätigkeiten im Bereich der öffentlichen Ordnung der Fall gewesen. Einige Beobachter machen geltend, der verstärkte Einsatz privater Sicherheitsfirmen beim Betrieb von Auffanglagern für Migranten an den Grenzen oder Infrastrukturen für jugendliche und erwachsene Straftäter mit pandemiebedingt noch prekäreren sanitären Bedingungen berge das Risiko von übermässiger Gewaltanwendung und in den schwersten Fällen sogar von Menschenrechtsverletzungen. Ein unüberlegter Einsatz von privaten Sicherheitsunternehmen in der Gesundheitslogistik (Testmanagement, Nachverfolgungsverfahren) berge zudem erhebliche Risiken aus Sicht des Datenschutzes und der Privatsphäre.

Weiter wird geltend gemacht, der private Sicherheitssektor mit seinen schwachen Gouvernanzmechanismen profitiere in Pandemiezeiten davon, dass der bestehende Rechtsrahmen nicht nur unverbindlich ist (z. B. das Montreux-Dokument¹³), sondern für Situationen geschaffen wurde,

¹² Ab dem 1. Januar 2021: Abteilung Verträge, Beschaffungen, Compliance (VBC)

¹³ https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/20192511-montreux-document_EN.pdf

die sich klar von einer Pandemiesituation abheben, das heisst für Aktivitäten in sogenannten komplexen Umfeldern und Konfliktsituationen. Die positiven und die negativen Erfahrungen dieser Krise dürften die langjährige Debatte über die Anforderungen an die Regulierung des privaten Sicherheitssektors verstärken und neue Impulse liefern.

7. Fazit und Perspektiven

Die zuständige Behörde zieht nach fünfjähriger Tätigkeit eine positive Bilanz. Die Bedeutung des mit dem BPS geschaffenen Kontrollmechanismus für private Sicherheitsdienstleistungen im Ausland und die Vorreiterrolle der Schweiz in diesem Bereich werden weithin anerkannt. Ein Beweis dafür ist der Bericht der Arbeitsgruppe der UNO über den Einsatz von Söldnern, der an der 45. Sitzung des UNO-Menschenrechtsrats im September 2020 vorgelegt wurde (Ziff. 2.3.2).

Die von der zuständigen Behörde geleistete Informations- und Sensibilisierungsarbeit hat weiterhin dazu beigetragen, das Bewusstsein der Unternehmen bezüglich der Pflichten gemäss BPS zu stärken.

Mit dem Inkrafttreten der revidierten Verordnung zum BPS am 1. Januar 2021 stehen erhebliche Änderungen bei der Umsetzung des Gesetzes an. Die Zusammenarbeit zwischen dem Staatssekretariat des EDA und den zuständigen Stellen beim SECO und VBS, die durch die Revisionsarbeiten verstärkt wurde und sich bewährt hat, wird es erlauben, die neuen Herausforderungen zu meistern und die Bearbeitung der Fälle auf der Grundlage der ersten Erfahrungen zu konsolidieren. Diese Prozesse sollen künftig regelmässig evaluiert und verbessert werden.

Sektion Exportkontrollen und private Sicherheitsdienste SEPS

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA
Staatssekretariat
Abteilung Internationale Sicherheit AIS

Effingerstrasse 27, 3003 Bern
Tel. +41 58 464 69 88
sts.seps@eda.admin.ch