



14.08.2019

---

# **Tätigkeitsbericht 2018 zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen**

(1. Januar 2018 – 31. Dezember 2018)

---

# 1. Einleitung

Die Branche der privaten Sicherheitsdienstleister ist sehr dynamisch und entwickelt sich stark weiter. Zu den häufigsten Dienstleistungen gehören die Unterstützung von Streit- und Sicherheitskräften und der Personenschutz, es tauchen aber auch neue Dienstleistungen auf, bei denen insbesondere moderne Technologien zum Einsatz kommen. Auch die Typologie der privaten Sicherheitsdienstleister verändert sich laufend. Es sind nicht mehr nur Sicherheitsfirmen im klassischen Sinne, die dem Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)<sup>1</sup> unterliegen, sondern auch andere Anbieter wie Beratungsbüros, Nachrichtendienste und Industrieunternehmen.

## 2. Umsetzung des BPS

Das BPS trat am 1. September 2015 in Kraft. Das Gesetz 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 von Schweizer Unternehmen im Ausland erbrachte private Sicherheitsdienstleistungen einer Meldepflicht und gegebenenfalls einem Prüfverfahren.<sup>2</sup>

Zuständige Behörde für die Umsetzung und Auslegung des Gesetzes ist die Sektion Private Sicherheitsdienste (SPSD) innerhalb der Abteilung Sicherheitspolitik (ASP) der Politischen Direktion des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Ihre Aufgabe besteht darin, das Gesetz umzusetzen und das darin vorgesehene Verwaltungsverfahren durchzuführen. Darüber hinaus trägt sie zur Politikformulierung hinsichtlich privater Sicherheitsdienste bei und beteiligt sich auf nationaler und internationaler Ebene am Dialog über Regeln und Standards für private Sicherheitsdienstleister.

Artikel 37 BPS sieht vor, dass die zuständige Behörde jährlich einen Tätigkeitsbericht zuhanden des Bundesrates verfasst. Der Bericht wird auf der Website des EDA veröffentlicht.

### 2.1 Information und Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Im Berichtsjahr hat die zuständige Behörde wie in den Jahren zuvor ihre Informations- und Sensibilisierungsarbeit bei den Unternehmen fortgeführt, die vom BPS tangiert werden könnten. In diesem Zusammenhang traf sich die Behörde mit vielen Unternehmen, um ihre Tätigkeiten bestmöglich zu evaluieren und ihnen insbesondere das Verfahren, den Rechtsrahmen und die daraus resultierenden Verpflichtungen zu erläutern.

Die zuständige Behörde arbeitet unter anderem eng mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zusammen. Gewisse Fälle unterliegen sowohl dem BPS als auch dem Bewilligungsverfahren des SECO für Auslandsgeschäfte nach Kriegsmaterialgesetz (KMG)<sup>3</sup> und Güterkontrollgesetz (GKG)<sup>4</sup>. Praktische Hinweise zu diesem Verfahren gibt das *Merkblatt zum BPS*<sup>5</sup>, das von der Behörde herausgegeben wird.

Um die Koordination zu optimieren, haben das EDA und das SECO im Berichtsjahr zusätzliche Massnahmen im Hinblick auf ihre Zusammenarbeit getroffen. Dazu gehören regelmässige gemeinsame Arbeitssitzungen, welche 2019 vorgesehen sind, sowie eine Anpassung des elektronischen Bewilligungssystems (Auftragsbearbeitungssystem) ELIC des SECO. Dank der

---

<sup>1</sup> SR 935.41

<sup>2</sup> Das Gesetz verbietet zwei Fälle grundsätzlich: Zum einen untersagt es die unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten im Ausland explizit (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 werden (Art. 9 BPS).

<sup>3</sup> SR 541.51

<sup>4</sup> SR 946.202

<sup>5</sup> [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/merkblatt-verhaeltnis-bps\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/merkblatt-verhaeltnis-bps_DE.pdf)

Einführung von Pflichtfeldern wird die Übermittlung einschlägiger Gesuche vom SECO ans EDA verstärkt automatisiert.

## 2.2 Überarbeitung der *Wegleitung* und des *Merkblatts zum BPS*

Die *Wegleitung* und das *Merkblatt zum BPS*<sup>6</sup> präzisieren die im Gesetz enthaltenen Definitionen und erläutern die Meldepflicht und das Prüfverfahren für Tätigkeiten, auf die das Gesetz Anwendung findet. Im Berichtsjahr wurde an einer dritten Ausgabe gearbeitet. Diese soll im Sommer 2019 auf der Website der zuständigen Behörde<sup>7</sup> veröffentlicht werden. Zu den wichtigsten Änderungen gehört die bessere Berücksichtigung der Dienstleistungen im Bereich der neuen Technologien.

## 2.3 Ausbildungsanforderungen für das Personal 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 BPS). Um dem von den Unternehmen geäusserten Klärungsbedarf in diesem Zusammenhang zu entsprechen, hat die SPSP Ausbildungsanforderungen für das Personal privater Sicherheitsdienstleister im Bereich des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte ausgearbeitet. Die Ausbildungsanforderungen wurden Ende 2017 veröffentlicht<sup>8</sup> und den Unternehmen, die unter das BPS fallen oder möglicherweise davon tangiert sind, kommuniziert. Sie sind modular aufgebaut und dienen den privaten Sicherheitsdienstleistern als Orientierungshilfe bei der Ausbildung ihres Personals. Im Verlaufe des Berichtsjahres organisierte die zuständige Behörde drei Rundtischgespräche zu den Ausbildungsanforderungen.

Die Klärung verschiedener Fragen im Zusammenhang mit dem Inhalt der Schulung und der Umsetzung der Anforderungen hat sich als nützlich erwiesen, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die zuständige Behörde in Ermangelung eines entsprechenden Mandats selber keine Ausbildungen anbietet. Die Unternehmen können wählen, ob sie die Ausbildung ihres Personals von spezialisierten Beraterinnen und Beratern, Verbänden (wie z.B. Swissmem<sup>9</sup>), Nichtregierungsorganisationen (NGO) oder firmeninternen Fachleuten durchführen lassen, deren Qualifikation von der Behörde anerkannt ist.

Bei den Treffen vereinbarte die zuständige Behörde mit den Unternehmen ein Follow-up mit Fristen für die Ausarbeitung eines geeigneten Ausbildungskonzepts, das der Behörde vorzulegen ist, bevor in einem zweiten Schritt die Ausbildungen tatsächlich durchgeführt werden.

## 2.4 Engagement 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 Aktivitäten.

Im Berichtsjahr nahm die Behörde u.a. an den folgenden Veranstaltungen teil:

- Generalversammlung 2018 der Vereinigung des Internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsdienstleister (ICoCA) in Genf
- Vierte Vollversammlung des Montreux-Dokument-Forums in Genf

<sup>6</sup> [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/wegleitung-BPS-ausland\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/wegleitung-BPS-ausland_DE.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/bundesgesetz-ueber-die-im-ausland-erbrachten-privaten-sicherheit.html>

<sup>8</sup> [https://www.dfae.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Ausbildungsanforderungen-BPS\\_de.pdf](https://www.dfae.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/sicherheitspolitik/Ausbildungsanforderungen-BPS_de.pdf)

<sup>9</sup> Swissmem ist der führende Verband für KMU und Grossfirmen der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie (MEM-Industrie) sowie verwandter technologieorientierter Branchen.

- Erstes Regionaltreffen des Montreux-Dokument-Forums (MDF) in der Region Lateinamerika und Karibik (LAC)
- Gespräche mit der *Arbeitsgruppe über den Einsatz von Söldnern als Mittel zur Verletzung der Menschenrechte und zur Behinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker* in Genf
- Diverse Veranstaltungen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
- *Geneva Dialogue on Responsible Behaviour in Cyberspace*<sup>10</sup> in Genf.

## 2.5 Kontakte zum Parlament und zu den Medien

Im Berichtsjahr befassten sich folgende parlamentarische Kommissionen mit dem Tätigkeitsbericht 2017 zur Umsetzung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen: Die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SIK-N)<sup>11</sup> und die Unterkommissionen der Geschäftsprüfungskommissionen<sup>12</sup>.

Die zuständige Behörde erhielt ausserdem zahlreiche 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.

---

<sup>10</sup> <https://genevdialogue.ch/>

<sup>11</sup> <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-sik>

<sup>12</sup> <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen-gpk/subkommissionen>

## 3. Statistik

### 3.1 Zahlen

Vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2018 erhielt die zuständige Behörde von 24 Unternehmen 479 Meldungen zu Tätigkeiten (Dienstleistungen; 2017: 457; 2015/2016: 306).

Die bis am 31. Dezember 2018 der zuständigen Behörde vorgelegten **Meldungen für private Sicherheitsdienstleistungen für das Jahr 2018** im Sinne von Artikel 4 Buchstaben a und b BPS lassen sich wie folgt aufschlüsseln:



Keine zusammenhängenden Dienstleistungen

Keine Tätigkeit im Zusammenhang mit Bewachung, Betreuung, Transport von Gefangenen oder Gefängnisbetrieb

Kein Ordnungsdienst bei Anlässen

#### 3.1.1 Meldeverfahren<sup>13</sup>

Die gemeldeten Sicherheitsdienstleistungen betreffen in erster Linie die folgenden drei Gruppen von Tätigkeiten:

- **Orange Kreise: 303 Tätigkeiten (2017: 279, 2015/2016: 114) fallen in den Bereich des Personenschutzes und der Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld (Art. 4 Bst. a Ziff. 1 und 2 BPS).** Sicherheitsdienstleister, die in den Bereichen Personenschutz oder Bewachung von Gütern und Liegenschaften tätig sind, sind in der Regel kleinere oder mittlere Sicherheitsunternehmen im üblichen

<sup>13</sup> Seit dem Inkrafttreten des BPS am 1. September 2015 bis zum 31. Dezember 2018 hat die zuständige Behörde von 54 Unternehmen Meldungen erhalten. 45 Unternehmen haben eine Meldung nach Artikel 10 BPS und 9 Unternehmen eine Meldung zum eigenen Unternehmen eingereicht. Die Anzahl der Meldungen für private Sicherheitsdienstleistungen im Sinne von Artikel 4 Buchstaben a und b BPS, die der zuständigen Behörde seit dem 1. September 2015 vorgelegt wurden, beläuft sich auf 1242.

Sinne. Sie erbringen Dienstleistungen, die der Definition von Sicherheitsdienstleistungen im Sinne des Verhaltenskodexes entsprechen.

- **Blauer Kreis: Mit 64 Meldungen (2017: 109, 2015/2016: 115) stellen nachrichtendienstliche Tätigkeiten (Art. 4 Bst. a Ziff. 9 BPS) ein zweites wichtiges Segment dar.** Im Bereich der privaten nachrichtendienstlichen Tätigkeiten finden sich mehrheitlich Ermittlungsbüros, die vor allem für die Wirtschaft und insbesondere für den Bankensektor tätig sind.
- **Lila Kreise: Der dritte Bereich mit 104 Meldungen (2017: 50, 2015/2016: 59) betraf 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).** Bei den Unternehmen, die Dienstleistungen in diesem Bereich anbieten, handelt es sich zum grossen Teil um Industriebetriebe aus dem Sektor Kriegsmaterial und Dual-Use-Güter, deren Grösse stark variiert. In diesem Bereich variiert auch die Ausprägung der Dienstleistungen, und die Meldungen sind unterschiedlicher Art. In einigen Fällen handelt es sich um Dienstleistungen, die eine ständige physische Präsenz vor Ort erfordern. Es gibt aber auch weniger umfangreiche Dienstleistungen, die nur eine Ad-hoc-Präsenz erfordern oder die vollständig in der Schweiz erbracht werden. Die entsprechenden Produkte unterscheiden sich zudem stark. So kann es um Kriegsmaterial, Dual-Use-Güter oder andere technologische Produkte gehen. Dem Ausbildungsbereich sind auch spezialisierte Beraterinnen und Berater zuzuordnen, beispielsweise bei der Ausbildung von Polizeipersonal.

### 3.1.2 Prüfverfahren

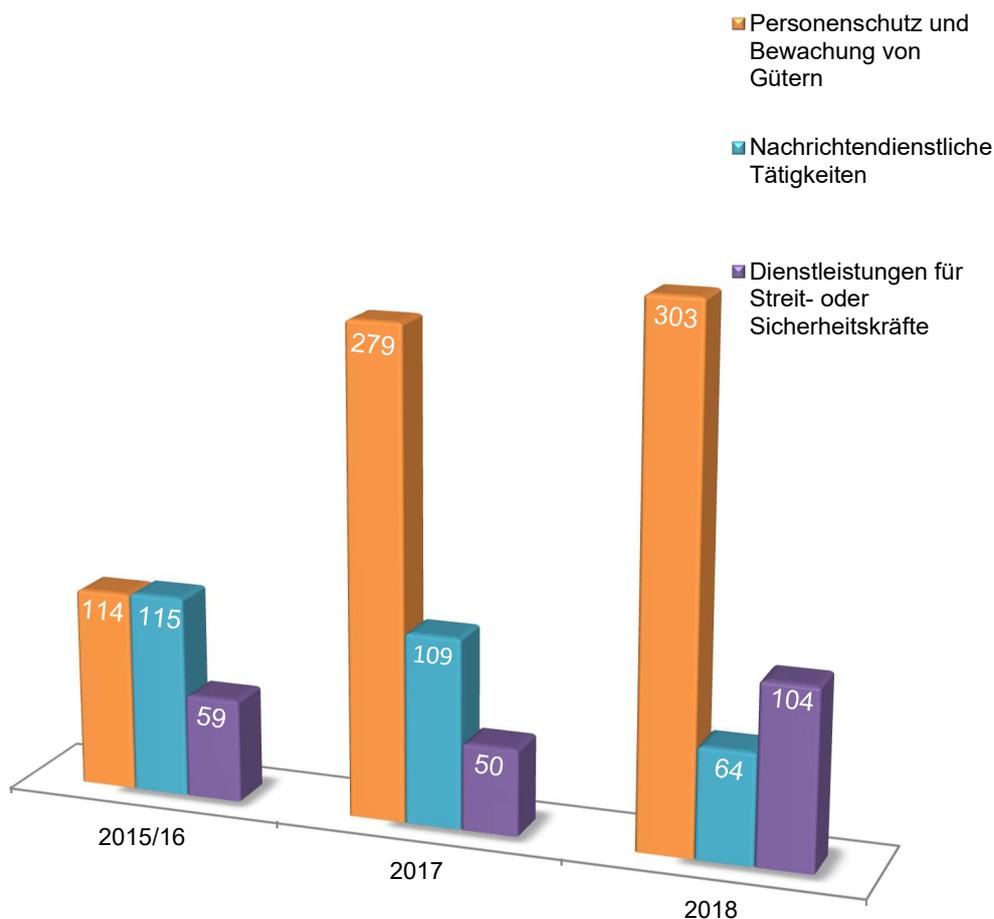
Die zuständige Behörde hat 16 Prüfverfahren (2017: 18; 2015/2016: 6) nach Artikel 13 BPS eingeleitet. In drei Fällen konnte die gemeldete Tätigkeit ausgeübt werden. In sieben Fällen hat die Behörde die gemeldete Tätigkeit verboten. Sechs Fälle sind pendent.

### 3.1.3 Verbote

Die sieben Fälle, in denen ein Verbot ausgesprochen wurde (2017: 2; 2015/2016: 1), bezogen sich auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit Streit- oder Sicherheitskräften. Die Verbote wurden mit einem potenziellen Verstoss gegen das Völkerrecht oder einem Zuwiderlaufen gegen die aussenpolitischen Ziele der Schweiz begründet. Gegen die Entscheide der zuständigen Behörde wurde keine Beschwerde erhoben.

Während des Berichtszeitraums lagen der zuständigen Behörde keine Informationen zu Unternehmen vor, 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.

### 3.1.4 Entwicklung der wichtigsten Dienstleistungsgruppen<sup>14</sup>



Die abgebildete Tabelle zeigt die Entwicklung der Meldungen aufgeschlüsselt nach den drei wichtigsten Gruppen von Dienstleistungen (Vergleich der Berichtsperioden 1.9.2015–31.12.2016, 1.1.2017–31.12.2017 und 1.1.2018–31.12.2018).

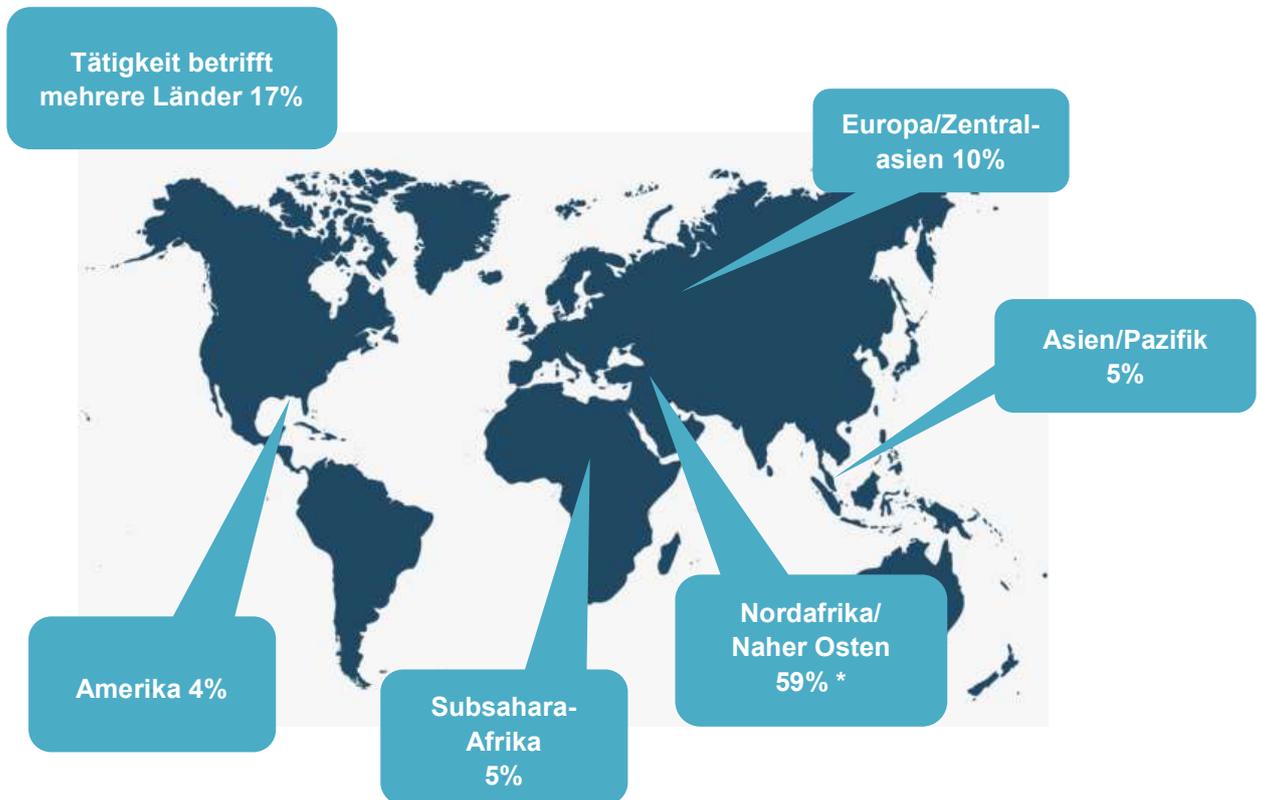
Zwischen der zweiten Berichtsperiode (1.1.2017–31.12.2017) und dem aktuellen Berichtsjahr sind ein Rückgang der Meldungen im Bereich der nachrichtendienstlichen Tätigkeiten und eine markante Zunahme der Meldungen im Bereich der Dienstleistungen für Streit- oder Sicherheitskräfte festzustellen (Art. 4 Bst. a Ziff. 6, 7 und 8 BPS). Die Zunahme militärischer Dienstleistungen kann sich dadurch erklären, dass dank der Aufklärungsarbeit etliche Unternehmen ihrer Meldepflicht nachgekommen sind.

Im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen (Art. 4 Bst. a Ziff. 1 und 2 BPS), das heisst Personenschutz und Bewachung von Gütern und Liegenschaften in einem komplexen Umfeld, hat sich die Anzahl der Meldungen zwischen 2017 und 2018 nur wenig verändert.

### 3.1.5 Geografische Aufschlüsselung der Meldungen (1.9.2015 - 31.12.2018)

In geografischer Hinsicht ist insbesondere eine Konzentration der Aktivitäten in Nordafrika und im Nahen Osten festzustellen, wo etwas mehr als die Hälfte der seit dem Inkrafttreten des BPS gemeldeten Tätigkeiten ausgeübt wurden, sowie in Europa und Zentralasien.

<sup>14</sup> Entsprechend werden Angaben zur Kontrolle, Festhaltung und Durchsuchung nicht in dieser Statistik aufgeführt.



\* Dieser Prozentsatz ist aufgrund der Unsicherheit in der Region, insbesondere im Irak, und des daraus resultierenden Schutzes von Personen und Eigentum höher.

## 4. Einsatz von Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben im Ausland durch Bundesbehörden

Gemäss BPS können Schweizer Vertretungen im Ausland ein Sicherheitsunternehmen nur dann zum Schutz in einem komplexen Umfeld beauftragen, wenn die Firma Mitglied der ICoCA ist.

Die zuständige Behörde evaluiert zusammen mit dem Krisenmanagement-Zentrum (KMZ) regelmässig die Liste der komplexen Umfelder, unter Einbezug der Entwicklungen der Lage in den Ländern und Regionen.

In Pakistan wurden alle privaten Sicherheitsdienstleister, die ICoCA-Mitglieder sind, vom entsprechenden Innenministerium aufgefordert, ihre Mitgliedschaft zu kündigen, da ansonsten die Bewilligung zur Ausübung von Sicherheitsdienstleistungen annulliert würde. Diese Anweisung betrifft auch die von der Schweizer Vertretung vor Ort engagierte private Sicherheitsfirma. Da sich die Hauptstadt nicht in einem komplexen Umfeld befindet, hat dies für die Vertretung keine direkten Konsequenzen im Hinblick auf die gesetzlichen Bestimmungen gemäss BPS und der Verordnung über die im Ausland erbrachten Privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS)<sup>15</sup>. Nichtsdestotrotz ist die Entwicklung betreffend die Frage von ICoCA-Mitgliedschaften in diesem Land besorgniserregend und könnte potenziell in anderen Ländern übernommen werden.

<sup>15</sup> SR 935.411

## 5. Neue Formen von Dienstleistungen

Vermehrt kommen heute komplexe Waffensysteme zum Einsatz, die ein umfassendes technisches Know-how voraussetzen. Das entsprechende Wissen wird oft von weltweit tätigen Rüstungsunternehmen oder privaten Sicherheitsfirmen zur Verfügung gestellt.

Wenn es um den Einsatz von Drohnen, halbautonomen bzw. autonomen Waffensystemen oder Technologien rund um die Cybersicherheit geht, besteht eine boomende Nachfrage nach privaten Sicherheitsdienstleistungen. So bieten beispielsweise immer mehr Unternehmen im Bereich der Cybersicherheit Ausbildung und Beratung für die Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften an, die ihre Informatiksysteme sichern und sich gegen mögliche Cyberangriffe schützen wollen.

Die zuständige Behörde verfolgt die Entwicklungen in der Schweiz und auf internationaler Ebene aufmerksam. Sie hat diese bereits teilweise in die überarbeitete *Wegleitung* einfließen lassen.

## 6. Fazit und Perspektiven

Die zuständige Behörde zieht nach dem dritten Jahr der Umsetzung des BPS eine positive Bilanz. Die Bedeutung des mit dem BPS geschaffenen Kontrollmechanismus für die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen und die Pionierrolle der Schweiz in diesem Bereich werden mehr und mehr anerkannt.

Die von der zuständigen Behörde geleistete Informations- und Sensibilisierungsarbeit wurde auf weitere Unternehmen ausgedehnt und trug ausserdem dazu bei, das Bewusstsein der Unternehmen bezüglich deren Pflichten gemäss BPS zu stärken.

Im Verlauf des Jahres 2019 will die zuständige Behörde die Prozesse zur Umsetzung des BPS konsolidieren. Dazu sollen namentlich die mit dem SECO erarbeiteten Koordinations- und Informationsverfahren eingeführt und die neuen Versionen der *Wegleitung* und *des Merkblatts zum BPS* publiziert werden.

Generell ist es weiterhin ein Ziel der Behörde, zur Verbesserung der Gouvernanz im Bereich der privaten Sicherheitsdienste in der Schweiz und auf internationaler Ebene beizutragen. Zu diesem Zweck wird sich die zuständige Behörde auch in Zukunft für eine bessere Bekanntmachung der Ziele und Inhalte des BPS einsetzen. Gestützt auf die Erfahrungen der Schweiz als Vorreiterin auf diesem Gebiet wird sich die Behörde weiterhin für die Förderung von Regeln und Standards durch weitere Staaten und internationale Organisationen, wie die OSZE, stark machen. Sie wird sich zusammen mit den anderen beteiligten Institutionen für eine kohärente Strategie bei der Regulierung privater Sicherheitsdienste einsetzen.

Die zuständige Behörde wird sich auch in Zukunft Herausforderungen stellen, wie sie zum Beispiel neue Technologien oder die zunehmende Rolle des Cyberspace mit sich bringen.

*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](mailto:spsd@eda.admin.ch)

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