



19.3969

Motion SiK-N.
Unternehmen brauchen
Rechtssicherheit.
Die Schweiz braucht Sicherheit

Motion CPS-N.
Les entreprises ont besoin
de sécurité juridique,
la Suisse de sécurité

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.12.19

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Sommaruga Carlo, Crottaz, Flach, Fridez, Glättli, Mazzone, Seiler Graf)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Sommaruga Carlo, Crottaz, Flach, Fridez, Glättli, Mazzone, Seiler Graf)
Rejeter la motion

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Glanzmann-Hunkeler Ida (M, LU), für die Kommission: Anlässlich der Sitzung vom 27. August 2019 hat die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) eine Diskussion über das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) geführt. Es wurden Fragen zur Umsetzung diskutiert, und der Antrag auf die vorliegende Kommissionsmotion wurde ebenfalls behandelt.

Der Präsident der SiK-N hatte dieses Thema nach einem Brief der WAK-N auf die Traktandenliste aufgenommen. In diesem Brief äusserte sich die WAK-N besorgt darüber, dass die Politische Direktion des EDA entschieden hatte, die Tätigkeiten der Pilatus Flugzeugwerke AG in Saudi-Arabien und in den Vereinigten Arabischen Emiraten zu verbieten. Die Politische Direktion hatte dies damit begründet, dass die Unterstützungsdienstleistungen der Firma Pilatus für die Streitkräfte dieser Länder gegen Artikel 1 Buchstabe b BPS verstossen würden, weil sie nicht mit den aussenpolitischen Zielen des Bundesrates vereinbar seien. Die WAK-N war besorgt, dass der Beschluss des EDA Arbeitsplätze bei der Firma Pilatus gefährden könnte.

Frau Botschafterin Olivieri-Lozzano, Chefin der Abteilung Sicherheitspolitik der Politischen Direktion des EDA, und Herr Botschafter Bollinger, Leiter des Bereichs Bilaterale Wirtschaftsbeziehungen und Delegierter des Bundesrates für Handelsverträge des SECO, informierten anlässlich der Kommissionssitzung. Die SiK hatte das BPS 2013 beraten – damals ganz eindeutig unter dem Aspekt, dass man keine Söldnerfirmen in der Schweiz dulden wollte. Das Gesetz trat dann 2015 in Kraft. Das EDA interpretiert dieses Gesetz heute nun aber anders, indem es sämtliche Dienstleistungen von Schweizer Firmen im Ausland, die im weitesten Sinne etwas mit Sicherheit zu tun haben, darin einbezieht. So prüft und bewilligt das EDA heute Service-, Ausbildungs- und Wartungsdienstleistungen an von Schweizer Firmen verkauften Gütern und damit Dienstleistungen an Gütern,





deren Export vom SECO bewilligt wurde.

AB 2019 N 2048 / BO 2019 N 2048

Der Fall Pilatus zeigt, dass es schwierig wird, wenn zwei verschiedene Departemente einen Entscheid fällen. Das SECO hat die Ausfuhr der Pilatus-Flugzeuge nach einem Entscheid gemäss Güterkontrollgesetz bewilligt. Das EDA verbietet die Wartung der Flugzeuge durch die Firma Pilatus vor Ort nun, zeitlich stark verzögert. Besonders Firmen, die mit ihren Geschäften im Ausland tätig sind, müssen sich auf die Rechtssicherheit des Staates berufen können. Alles andere ist für sie nicht nachvollziehbar. Ein Entscheid im vorliegenden Fall ist vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig.

Der Bundesrat anerkennt in seiner Antwort zwar auch in diesem Fall einen Handlungsbedarf. Er beantragt aber das Postulat Schilliger 19.4297 zur Annahme. Herr Schilliger verlangt einen Bericht und eine Prüfung, allenfalls eine Korrektur. Der Bundesrat schreibt in seiner Begründung, dass er eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt hat, die die Zusammenarbeit anschaut und allfälligen Handlungsbedarf prüft. Dies wird zwar begrüsst, ändert das Gesetz aber schlussendlich noch nicht.

Der vorliegenden Motion wurde in der SiK-N mit 13 zu 7 Stimmen bei 0 Enthaltungen zugestimmt. Eine Minderheit findet, dass wir mit dieser Motion den Respekt gegenüber den Institutionen untergraben. Es liege hier ein juristischer Entscheid vor, der zu respektieren sei. Es sei nicht an uns, den bundesrätlichen Entscheid zu kritisieren; das Bundesverwaltungsgericht werde entscheiden, ob er richtig sei oder nicht. Es handle sich hier nur um wenige Arbeitsplätze, das sei kein Vergleich gegenüber der Anzahl Betroffener des Jemen-Krieges. Der Vorwurf der Wahlpropaganda wurde von der Minderheit ebenfalls angeführt.

Im Sinne der Kommissionsmehrheit, die Rechtssicherheit für den Schweizer Werkplatz und die Schweizer Unternehmen fordert, bitte ich Sie, die Motion, welcher die SiK-N mit 13 zu 7 Stimmen zugestimmt hat, anzunehmen und damit ein klares Zeichen zu setzen, dass hier, ganz besonders in diesem Fall, Handlungsbedarf besteht.

Keller Peter (V, NW): Geschätzte Kollegin Glanzmann, es gab ja auch eine Motion mit dem gleichen Ziel und dem gleichen Inhalt, die hier im Nationalrat doch mit 121 Unterzeichnenden sehr breit unterstützt worden ist. Können Sie nachvollziehen, dass diese Motion jetzt nicht traktandiert worden ist?

Glanzmann-Hunkeler Ida (M, LU), für die Kommission: Ich habe keinen Einfluss auf die Traktandenliste, aber vielleicht können Sie diese Frage dann dem Bundesrat stellen.

Cattaneo Rocco (RL, TI), per la commissione: La mozione presentata dalla nostra commissione scaturisce dal tanto discusso caso Pilatus. Nell'ambito dell'applicazione della legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero, lo scorso 26 giugno la direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri ha fermato le attività dell'azienda Pilatus in Arabia Saudita e negli Emirati Arabi Uniti. Ricordo che questa legge è entrata in vigore il 1° settembre del 2015 e probabilmente ci vuole ancora un po' di tempo nella sua applicazione e interpretazione per arrivare ad una certa routine.

In queste attività rientrano il supporto tecnico, la gestione dei pezzi di ricambio nonché la risoluzione dei problemi relativi ai velivoli di addestramento PC-21 e simulatori, la cui esportazione era stata precedentemente approvata dalla SECO sulla base della legge sul controllo dei beni a duplice impiego. Secondo la direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri questi servizi equivalgono ad un supporto logistico delle forze armate dei due paesi. Ciò non è compatibile con gli obiettivi di politica estera della Confederazione e non rispetta quindi l'articolo 1 lettera b della sopracitata legge. Inoltre è stata fatta denuncia presso il Ministero pubblico della Confederazione, poiché, sempre secondo la stessa legge, per questo tipo di attività sussiste un obbligo di notifica che Pilatus ha trascurato per diverso tempo.

Questa decisione in seno alla nostra commissione ha sollevato degli importanti punti di discussione:

1. Gli obiettivi di politica estera della Confederazione possono essere interpretati diversamente nei dipartimenti. La direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri controlla e approva le prestazioni fornite dalle imprese svizzere sui beni da loro esportati. Ma già i beni da esportare sottostanno in un primo momento all'esame e all'approvazione della SECO sulla base della legge sul controllo dei beni a duplice impiego e sulla legge federale sul materiale bellico.

Come in questo caso può dunque succedere che un bene venga approvato per l'esportazione dalla SECO, mentre le relative prestazioni, in un secondo tempo, vengono bloccate dalla direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri. Questo si traduce in una confusione sulle competenze tra i dipartimenti che crea insicurezza presso le nostre aziende e industrie all'esportazione.



2. L'incertezza del diritto causata da una simile decisione danneggia l'immagine e l'affidabilità delle nostre imprese e del nostro paese all'estero, senza dimenticare che in questo caso sono in gioco anche diversi posti di lavoro dell'azienda esportatrice.

3. Non da ultimo, questi divieti possono generare ripercussioni pure sulla nostra politica di sicurezza. Ricordo che l'industria svizzera ha infatti bisogno anche di esportare i suoi beni per rimanere competitiva e per poter mettere a disposizione le competenze e le conoscenze in materia di manutenzione, revisione tecnica eccetera a beneficio dei sistemi di difesa e di sicurezza del nostro esercito.

Riassumendo, siamo di fronte a tre leggi federali – legge federale sul controllo dei beni a duplice impiego, legge federale sul materiale bellico e legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero – che nella loro interpretazione presentano delle zone d'ombra, sulle quali occorre fare luce il prima possibile; e questo naturalmente anche tra i dipartimenti competenti.

Proprio per questo motivo, la nostra commissione, con 13 voti contro 7 e 0 astensioni, ha deciso di approvare una mozione che chiede di interrompere immediatamente l'interpretazione della legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero finché il Tribunale amministrativo federale non avrà deliberato sul caso Pilatus. In seguito, se necessario, si deciderà eventualmente di attuare una modifica di legge.

Una minoranza propone di respingere la mozione. Secondo i sostenitori di questa minoranza, l'amministrazione ha agito correttamente attuando quanto sancito dalla legge. Quanto deciso dalla direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri è giustificato dal fatto che le attività della Pilatus contrastano gli obiettivi di politica estera della Confederazione. Infine, secondo la minoranza il Parlamento non dovrebbe inserirsi nel caso di un procedimento di diritto amministrativo.

Tuttavia, secondo la maggioranza della commissione occorre fare chiarezza il prima possibile per evitare il ripetersi di casi simili e di riflesso ripercussioni sulla nostra industria, sulla nostra piazza economica svizzera e sulla nostra politica di sicurezza. A nome della commissione vi invito quindi ad approvare la mozione e respingere la relativa proposta di minoranza.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): La parole est à Madame Seiler Graf, qui reprend la minorité Sommaruga Carlo.

Seiler Graf Priska (S, ZH): Ich bitte Sie im Namen der Minderheit, die Motion abzulehnen. Der Entscheid des EDA ist absolut nachvollziehbar. Da tatsächlich der Verdacht bestand, dass Pilatus die Meldepflicht verletzt haben könnte, musste das EDA die Anzeige an die Bundesanwaltschaft machen. Es blieb dem EDA gar nichts anderes übrig, als den Rechtsweg zu beschreiten. Mir scheint es auch nicht gerade plausibel, dass eine internationale Firma wie Pilatus, die tagtäglich in diesem sensiblen Bereich arbeitet, hier sagen kann, ihr sei nicht bewusst gewesen, dass auch eine Meldepflicht für den logistischen und operationellen Support von Sicherheitskräften im Ausland bestehe. Pilatus in Ehren, aber das ist doch nicht glaubwürdig!

Die nun bestehende Rechtsunsicherheit hat sich Pilatus selber zuzuschreiben. Bei Annahme dieser unglücklichen

AB 2019 N 2049 / BO 2019 N 2049

Motion, dieser Lex Pilatus sozusagen, richten wir aber viel Schaden an – sowohl innen- wie auch aussenpolitisch.

Zuerst zum innenpolitischen Schaden: Wir befinden uns in einem laufenden Gerichtsverfahren, wir haben es gehört. Die Annahme dieser Motion würde bedeuten, in das Gerichtsverfahren einzugreifen. Mit Verlaub: Wenn wir das machen, sind wir definitiv auf der Stufe "Bananenrepublik" angekommen und treten die Gewaltenteilung mit Füßen. Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes wird auf jeden Fall fallen und uns sagen, ob die Verwaltung und damit der Bundesrat das Gesetz richtig ausgelegt hat oder eben nicht. Jetzt dieser gerichtlichen Entscheidung vorzugreifen, ist weder sinnvoll noch legitim, noch unsere Aufgabe als Legislative. Weit grösser ist aber der aussenpolitische Schaden, den diese Motion anrichten wird. Da einige wenige Arbeitsplätze in der Schweiz geschützt werden sollen, wird die Schweiz nun einen grossen Reputationsschaden erleiden, weil sie so der indirekten Beteiligung am Jemen-Konflikt bezichtigt werden kann. Das schadet dem humanitären Ansehen unseres Landes und steht auch unseren aussenpolitischen Zielen diametral entgegen. Wir machen uns so bezüglich des Anbietens unserer guten Dienste und unserer Vermittlungsarbeit absolut unglaubwürdig. Das will ich nicht. Der Jemen-Konflikt ist zurzeit die schwerste humanitäre Krise auf dieser Welt. Auf der Website des IKRK steht, dass 2500 Schulen zerstört wurden, 70 Prozent der Bevölkerung aufgrund der Bombenanschläge keinen Zugang mehr zu sauberem Trinkwasser, 50 Prozent der Bevölkerung keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung mehr haben. Die letzten gemeldeten Bombardierungen fanden im Mai dieses Jahres statt, mit grossen zivilen Verlusten. Jeden Monat gibt es etwa 2000 zivile Opfer. Diese Motion



überschreitet klar eine Grenze, eine rote Linie, die ein humanitärer Rechtsstaat, wie es die Schweiz ist, niemals überschreiten darf.

Ich fordere Sie darum auf, auf diese Motion zu verzichten. Erstens untergräbt sie die Gewaltenteilung, und zweitens widersetzt sie sich unseren aussenpolitischen Grundsätzen.

Keller Peter (V, NW): Geschätzte Kollegin, Sie sind ja Vertreterin der SP und damit einer Partei, die sich auch als Vertreterin der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer versteht. Sie haben gesagt, es seien einige wenige Arbeitsplätze in der Schweiz betroffen. Ich darf Sie darauf hinweisen, dass es über 2000 Arbeitsplätze sind und über 100 junge Menschen, die in verschiedenen Berufen ausgebildet werden.

Zu meiner Frage: Sie haben gesagt, dass die Rechtsunsicherheit, die hier besteht, von Pilatus selbst verschuldet worden sei. Sie waren ja in der vergangenen Legislatur auch hier, als wir das BPS beraten haben. Können Sie bestätigen, dass es bei dieser Beratung ausschliesslich um dubiose Söldnerfirmen aus dem Ausland ging, die sich in der Schweiz niedergelassen haben und wirklich in Kriegshandlungen Dienstleistungen erbracht haben, und dass nie die Rede von irgendwelchen Exportfirmen war, für die Pilatus nur ein Beispiel ist?

Seiler Graf Priska (S, ZH): Vielen Dank für die Frage, Herr Kollege Keller. Nein, das kann ich nicht bestätigen, denn meiner Meinung nach wurde dieses Gesetz beraten, bevor ich im Nationalrat war. Ich kann mich nicht an irgendwelche Gesetzesberatungen erinnern. Aber selbstverständlich weiss ich von diesem Gesetz, und ich weiss auch, was da diskutiert wurde.

Es geht hier um eine Abwägung, um die Frage, was wichtiger ist: gewisse humanitäre, rechtsstaatliche Grundsätze oder eben, ob man diese wegen ein paar Arbeitsplätzen aufs Spiel setzen will. Die Zahl 2000 höre ich jetzt wirklich zum ersten Mal. In der Kommission wurde uns eine ganz andere, viel tiefere Zahl im zweistelligen Bereich genannt. Wenn wir als Schweiz weiterhin glaubhaft machen wollen, dass es uns wichtig ist, in dieser Welt eine humanitäre Rolle zu spielen und vermitteln zu können, dass wir neutral sind und gute Dienste leisten wollen, dann dürfen wir wegen dieser Arbeitsplätze diese Rolle nicht aufs Spiel setzen. Abgesehen davon: Es geht hier wirklich nur um die Arbeitsplätze, die im Zusammenhang mit dem operationellen Support stehen – um nichts anderes. Das sind weiss Gott wirklich nicht 2000, wie Sie behauptet haben.

Cassis Ignazio, Bundesrat: Es wurden in beiden Räten verschiedene Vorstösse zum Thema Pilatus eingereicht. Sie signalisieren ein starkes Engagement für den Werkplatz Schweiz. Ich danke Ihnen dafür und möchte eingangs festhalten, dass der Bundesrat den Handlungsbedarf im Bereich des BPS anerkennt. Darum empfiehlt er auch das Postulat Schilliger 19.4297 zum gleichen Thema zur Annahme. Rechtssicherheit ist die wichtigste Standortbedingung für eine florierende Wirtschaft und für den Wohlstand.

Nebst der vorliegenden Motion wurden in beiden Räten andere Motionen eingereicht, welche Anpassungen beim BPS verlangen. Diese Motionen lehnt der Bundesrat aus formellen Gründen ab. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe ist daran, mögliche Lösungen zu überprüfen. Mit der Annahme der Motionen würde sich der Bundesrat auf einen bestimmten Lösungsweg festlegen – einen Lösungsweg, der vielleicht nicht der zielführendste wäre. Die Vorschläge des Bundesrates zum weiteren Vorgehen bei diesem Gesetz werden im ersten Quartal des nächsten Jahres vorliegen.

Gerne gehe ich noch kurz auf die hier vorliegende Motion der SiK-N ein: Diese verlangt, dass der Bundesrat eine über das Söldnerwesen hinausgehende Interpretation des BPS stoppt, bis entweder ein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes vorliegt oder die eidgenössischen Räte über eine Anpassung des BPS beraten haben. Das BPS ist nicht nur ein Söldnergesetz. Das Söldnertum wird in Artikel 8 verboten. Aber schauen Sie sich doch Artikel 4 des Gesetzes genauer an! Artikel 4 ist mit dem Begriff "private Sicherheitsdienstleistungen" viel breiter gefasst. Das war der Entscheid des Parlamentes.

Der Bundesrat ist verpflichtet, die Gesetze anzuwenden. Die Nichtanwendung eines Gesetzes aufgrund einer Motion und die Umgehung der üblichen gesetzgeberischen Verfahren ist aus rechtsstaatlichen Gründen keine Option. Aber wie gesagt, der Bundesrat anerkennt den Handlungsbedarf. Er schlägt einfach ein anderes Vorgehen vor. Darum empfiehlt Ihnen der Bundesrat, die vorliegende Motion abzulehnen.

Nun zwei Worte zum Fall Pilatus: Das EDA ist angesichts der führenden Rolle Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate im Jemen-Konflikt im Prüfverfahren zum Schluss gekommen, dass die Erbringung logistischer Unterstützung für die Streitkräfte dieser Länder durch Pilatus nicht mit den aussenpolitischen Zielen des Bundes vereinbar ist. Der entsprechende Grundsatz ist in Artikel 1 Buchstabe b BPS festgelegt. Deshalb wurde am 26. Juni 2019 ein Verbot ausgesprochen. Insgesamt hat das EDA bis heute in den vier Jahren der Anwendung dieses Gesetzes 2 von 65 Sicherheitsdienstleistungen der Firma Pilatus verboten – 2 von 65! Oder anders gesagt: 63 von 65 wurden bewilligt.

Eine Beschwerde von Pilatus gegen diesen Entscheid ist am 20. August 2019 beim Bundesverwaltungsgericht



eingegangen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt läuft die Vernehmlassung der Verfahrensparteien durch das Gericht. Das Bundesverwaltungsgericht hat im Fall Pilatus aufschiebende Wirkung gewährt. Somit kann Pilatus seine Tätigkeit heute und während des Verfahrens weiterhin ausüben.

Dann komme ich zur interdepartementalen Arbeitsgruppe: Das Wirtschaftsdepartement und das EDA haben bereits zu Beginn des Jahres gesehen, dass eine gewisse Inkohärenz in der Auslegung dieser Gesetzesgrundlagen vorliegen könnte. Deshalb haben wir Ende Februar dieses Jahres eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, um das Zusammenspiel der gesetzlichen Grundlagen im Bereich Kriegsmaterial, Güterkontrollgesetz und Sicherheitsdienstleistungen zu untersuchen. Die Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus Vertretern meines Departementes, des WBF, des EJPD und des VBS. Ziel der interdepartementalen Arbeitsgruppe ist es zu prüfen, ob es im Bereich des BPS Anpassungen braucht zwecks Koordination der unterschiedlichen Verfahren und der Vermeidung von Kohärenzproblemen. Wir wollen nicht nur einen One-Stop-Shop, sondern eine kohärente Auslegung der drei verschiedenen Gesetze.

AB 2019 N 2050 / BO 2019 N 2050

Die Arbeitsgruppe hat zwischenzeitlich den Handlungsspielraum ausgelotet und definiert. Gestützt auf diese Analyse ist die interdepartementale Arbeitsgruppe daran, Handlungsoptionen im Bereich des BPS zu erarbeiten, um eine bessere Kohärenz zwischen den Gesetzen und den Entscheiden zu erreichen. Aber auch die Vorschläge der verschiedenen Motionen werden in die Analyse des Bundesrates aufgenommen. Es sind grundsätzlich Optionen in folgenden drei Handlungsfeldern denkbar:

1. Eine einheitliche Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe.
2. Die Änderung der Verordnung zum BPS, zum Beispiel mit der Einführung einer formellen Konsultation des SECO, wobei dann umstrittene oder politisch wichtige Entscheide in den Bundesrat getragen werden. Dies ist heute zum Beispiel im Bereich Kriegsmaterialgesetz und Güterkontrollgesetz so geregelt, nicht aber im BPS.
3. Eine eigentliche Revision des BPS. Denkbar wären hier zum Beispiel eine Einschränkung des Dienstleistungsbegriffs, eine Ausnahmeregelung bei bereits über das Güterkontrollgesetz oder das Kriegsmaterialgesetz bewilligten Exporten oder auch die Beschränkung des BPS auf ein reines Söldnerverbot.

Am Schluss werden Sie entscheiden; wir sind in einem Gesetzgebungsprozess.

Zusammengefasst: Der Bundesrat wird unabhängig davon, ob das Postulat Schilliger vom Nationalrat angenommen wird oder nicht, dem Parlament mit einem Bericht verschiedene Handlungsoptionen unterbreiten, um die Rechtssicherheit im Bereich des BPS für die Schweizer Wirtschaft zu gewährleisten.

Aus den vorhin erwähnten rechtsstaatlichen Gründen empfiehlt Ihnen der Bundesrat die vorliegende Motion zur Ablehnung.

Hurter Thomas (V, SH): Herr Bundesrat, die Minderheitssprecherin hat ja hier die Schweiz faktisch als Schurkenstaat hingestellt. Können Sie als Bundesrat bestätigen, dass wir in der Schweiz über eine genauso starke Gesetzgebung wie ganz Europa verfügen und also gar kein Schurkenstaat sind? Können Sie auch bestätigen, dass unser Güterkontrollgesetz und unsere Kriegsmaterialverordnung entsprechend stark sind, sodass eben genau diese Aussage nicht stimmt?

Cassis Ignazio, Bundesrat: Die Schweiz verfügt heute aufgrund ihrer neutralen Position über eine engere, eine stärkere Regelung als die meisten EU-Länder.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.3969/19659)

Für Annahme der Motion ... 106 Stimmen

Dagegen ... 87 Stimmen

(0 Enthaltungen)