

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



19.3969 n Mo. Nationalrat (SiK-N). Unternehmen brauchen Rechtssicherheit. Die Schweiz braucht Sicherheit

Bericht der Sicherheitspolitischen Kommission vom 26. Mai 2020

Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) hat an ihren Sitzungen vom 27. Januar 2020 und vom 26. Mai 2020 die von der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrates (SiK-N) am 27. August 2019 eingereichte und vom Nationalrat am 3. Dezember 2019 angenommene Motion vorberaten.

Die Motion beauftragt den Bundesrat, der über das Söldnerwesen hinausgehenden Auslegung des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) durch die Verwaltung umgehend Einhalt zu gebieten, sodass die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit exportierten Gütern weiterhin erlaubt ist, bis entweder das Bundesverwaltungsgericht einen Entscheid im Fall Pilatus gefällt hat oder die eidgenössischen Räte über eine Anpassung des BPS beraten haben.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 9 zu 4 Stimmen, die Motion abzulehnen.

Berichterstattung: Dittli

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Thomas Minder

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 20. November 2019
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird beauftragt, der über das Söldnerwesen hinausgehenden Interpretation des Bundesgesetzes über die im Ausland erbrachten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) durch die Verwaltung umgehend Einhalt zu gebieten, sodass die Erbringung von Dienstleistungen an exportierten Gütern vorerst weiterhin erlaubt ist. Dies, bis entweder ein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zum Fall Pilatus gefällt wurde oder die eidgenössischen Räte über eine Anpassung des BPS beraten haben.

Eine Minderheit (Sommaruga Carlo, Crottaz, Flach, Fridez, Glättli, Mazzone, Seiler Graf) beantragt die Ablehnung der Motion.

1.2 Begründung

Das Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS) wurde im September 2013 unter dem Eindruck der damals zugezogenen Söldnerfirmen (wie z. B. Aegis Defence Services, Black Water usw.) von den Räten verabschiedet und trat am 1. September 2015 in Kraft.

Die heutige Interpretation des BPS durch die Verwaltungsstellen des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) umfasst nun sämtliche Dienstleistungen von Schweizer Firmen im Ausland, die im weitesten Sinne etwas mit Sicherheit zu tun haben. So prüft und bewilligt (oder eben nicht) das EDA heute Service-, Ausbildungs- und Wartungsdienstleistungen an von Schweizer Firmen ins Ausland verkauften Gütern. Dienstleistungen also, die integrierender Bestandteil eines solchen Produktes sind und dessen Export bereits durch das Seco geprüft und genehmigt wurde.

Der aktuelle Fall des Schweizer Flugzeugherstellers Pilatus macht offensichtlich, wie unterschiedlich die aussenpolitischen Ziele des Bundesrates durch die diversen Departemente interpretiert werden und was die Folgen sein können: Ein Gut darf zwar mit der entsprechenden Bewilligung vom Schweizer Unternehmen exportiert werden, die in der digitalisierten Welt damit verbundenen Dienstleistungen dürfen dann aber nicht vor Ort erbracht werden. Dabei unterscheidet das EDA nicht einmal zwischen Exportgütern und Bewilligungen nach dem Kriegsmaterialgesetz (KMG) oder dem Güterkontrollgesetz (GKG). Die mögliche zeitliche Abweichung solch verschiedener Entscheide macht diese umso stossender. Pilatus hat nun den Rechtsweg beschritten.

Exportfirmen und ihre Kunden haben Anspruch auf Rechtssicherheit. Wichtige Stärken der Schweiz (Verlässlichkeit, Rechtssicherheit, Zuverlässigkeit) sind infrage gestellt; Kunden verlieren das Vertrauen in die Schweizer Firmen und unseren Wirtschaftsstandort. So geht nicht nur ein wichtiger Wettbewerbs- und Standortvorteil verloren - das Abwandern der für das Dienstleistungsgeschäft zuständigen Geschäftseinheiten ins Ausland ist direkt sicherheitsrelevant für unser Land! Es untergräbt die Strategie des Bundesrates zur Sicherheits- und Rüstungspolitik. Es sind insbesondere diese Firmenteile, die mit Fähigkeiten und Wissen in den Bereichen Wartung, Unterhalt, Überholung, Upgrade usw. für eine weitgehend autonome Sicherstellung der Einsatzfähigkeit unserer Systeme verantwortlich sind. Werden diese durch ein inkohärentes Verhalten der Bundesverwaltung praktisch zum Verlassen des Landes gezwungen, so beeinträchtigt dies auch die Einsatzbereitschaft unserer Armee und damit die Sicherheit unseres Landes.

In dieser Phase müssen wir sicherstellen, dass die Rechtssicherheit so weit wie möglich gewahrt bleibt und weiterer Schaden abgewendet wird. Dies mindestens so lange, bis das



Bundesverwaltungsgericht entschieden hat oder bis die Räte über eine Anpassung des BPS befunden haben (entsprechende Vorstösse sind angekündigt und teilweise bereits eingereicht).

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 20. November 2019

Der Bundesrat anerkennt den Handlungsbedarf und beantragt darum das Postulat Schilliger 19.4297 zur Annahme.

Es ist ihm insbesondere bewusst, dass es bei Dienstleistungen wie der logistischen Unterstützung sowie der Beratung und Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften Schnittstellen zwischen den betroffenen Gesetzen gibt. Bereits am 21. Februar 2019 konstituierten deshalb das EDA und das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Kultur eine interdepartementale Arbeitsgruppe (Idag) zu diesem Thema. Der Bundesrat erwartet die Resultate der Idag demnächst und wird gestützt darauf über das weitere Vorgehen entscheiden.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat nahm die Motion am 3. Dezember 2019 mit 106 zu 87 Stimmen an.

Die Berichterstattenden der SiK-N erklärten, dass das BPS¹ ursprünglich als Instrument zur Bekämpfung des Söldnerwesens gedacht war, der Anwendungsbereich des Gesetzes dann aber weiter ausgelegt worden sei. Im Fall Pilatus z. B. habe die Politische Direktion des EDA Dienstleistungen, die zuvor vom Seco gemäss Güterkontrollgesetz (GKG)² genehmigt worden waren, untersagt mit der Begründung, sie seien nicht mit den aussenpolitischen Zielen des Bundesrates vereinbar. Die SiK-N hatte sich mit dieser Angelegenheit befasst, nachdem sie ein Schreiben der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) erhalten hatte, in welchem sich diese besorgt zeigt über die möglichen Auswirkungen dieser widersprüchlichen Entscheide für die Schweizer Wirtschaft im Allgemeinen und im konkreten Fall für das Unternehmen Pilatus. Die Berichterstattenden wiesen darauf hin, dass diese Situation zu einer unhaltbaren Rechtsunsicherheit führt. Der Bundesrat selbst habe den Handlungsbedarf in seiner Stellungnahme zum Postulat Schilliger 19.4297 («Rechtssicherheit für die Exportwirtschaft») anerkannt. Angesichts der juristischen Schritte von Pilatus riefen die Berichterstattenden im Namen der Kommissionsmehrheit dazu auf, die Erbringung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit exportierten Gütern weiterhin zu erlauben, bis das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) einen Entscheid im Fall Pilatus gefällt hat.

Die Minderheit bezeichnete die gemäss BPS getroffenen Entscheide des EDA als vollkommen korrekt. Die Annahme der Motion würde einen Eingriff in ein laufendes juristisches Verfahren darstellen. Es sei am BVGer, zu entscheiden, ob das Gesetz von den zuständigen EDA-Abteilungen korrekt angewendet wurde. Aufgabe des Parlaments sei die Gesetzgebung und nicht das Eingreifen in laufende juristische Verfahren. Eine Annahme der Motion würde zudem der aussenpolitischen Reputation der Schweiz schwer schaden, da diese der indirekten Beteiligung am Jemen-Konflikt, einer der grössten gegenwärtigen humanitären Krisen beschuldigt werden könnte. Die Annahme

¹ SR 935.41

² SR 946.202



würde ferner die Glaubwürdigkeit der Schweizer Politik der guten Dienste und der Vermittlung infragestellen.

4 Erwägungen der Kommission

Als sich die SiK-S am 27. Januar 2020 ein erstes Mal mit der Motion befasste, beschloss sie, ihre Arbeiten zu sistieren, bis der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Schilliger vorliegt. An der Sitzung vom 26. Mai 2020 hat sie die Schlussfolgerungen dieses Berichts geprüft.

Die Kommission nimmt Kenntnis davon, dass der Bundesrat den Handlungsbedarf anerkennt und mehrere Massnahmen ergriffen hat. Zum einen hat er das EDA und das WBF beauftragt, auf dem Wege der Abgrenzung des sachlichen Geltungsbereichs und der einheitlichen Auslegung der Verbots- und Bewilligungskriterien eine Harmonisierung vorzunehmen. Während die Harmonisierung der Verbots- und Bewilligungskriterien des BPS und des Kriegsmaterialgesetzes (KMG)³ möglich ist, sind die im BPS und im GKG verwendeten Kriterien derart verschieden, dass sie nicht harmonisiert werden können. Zum anderen hat der Bundesrat zugesichert, bis spätestens August 2020 die Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS)⁴ zu ändern. Mit dieser Änderung soll ein formeller Konsultationsmechanismus eingeführt werden, der sichergestellt, dass die EDA-Abteilungen im Rahmen ihrer Prüfung gemäss BPS das Seco und die anderen betroffenen Behörden – analog zu den in der Kriegsmaterialverordnung (KMV)⁵ und in der Güterkontrollverordnung (GKV)⁶ vorgesehenen Verfahren – formell konsultieren. Bei Meinungsverschiedenheiten und Fällen von erheblicher politischer Tragweite (gemäss Artikel 47 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]⁷) wird die Angelegenheit dem Bundesrat zum Entscheid unterbreitet. Geplant ist zudem, die Definitionen der verschiedenen Dienstleistungsarten (logistische Unterstützung, Beratung und Ausbildung von Angehörigen von Streit- oder Sicherheitskräften, Betrieb und Wartung von Waffensystemen) zu konkretisieren. Denkbar scheint, dass Dienstleistungen, die fester Bestandteil einer Güterlieferung und für diese unerlässlich sind (z. B. Ad-hoc-Reparaturen von der Schweiz aus oder die Ausbildung der Nutzenden), nicht mehr als unabhängige Dienstleistungen im Sinne des BPS betrachtet werden. Ferner wird der Bundesrat bis Ende des Jahres entscheiden, wie das BPS geändert werden muss, um die aktuelle Situation zu korrigieren. Eine Arbeitsgruppe hat mehrere Optionen skizziert, die nun zu konkretisieren sind.

Die Kommission begrüsst, dass der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket verabschiedet hat, welches rasch umgesetzt werden kann und das Problem teilweise löst. Der Bericht in Erfüllung des Postulats Schilliger stellt eine gute Grundlage für das weitere Vorgehen dar. In ihm wird das Problem anerkannt, das sich daraus ergibt, dass drei Bundesgesetze zumindest teilweise das gleiche Thema abdecken und von zwei verschiedenen Departementen angewendet werden müssen. Ferner werden in diesem Bericht Lösungsansätze beschrieben und mögliche Anpassungen der Rechtsgrundlagen in Erwägung gezogen.

Die SiK-S hält ausserdem fest, dass der Bundesrat nicht nur bereits Massnahmen zur Korrektur der aktuellen Situation ergriffen hat, sondern dass ihm zudem von den beiden Räten zwei Motionen

³ SR 514.51

⁴ SR 935.411

⁵ SR 514.511

⁶ SR 946.202.1

⁷ SR 172.010



überwiesen wurden, die ihn beauftragen, das BPS zu ändern. Die erste, die Motion 19.3991 («Ständerat [Wicki]. Kein ausuferndes «Söldnergesetz». Ursprüngliches Ziel des BPS respektieren»), beauftragt den Bundesrat, Wartungs- und Ausbildungsdienstleistungen sowie andere Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit einem bewilligten Export eines Schweizer Unternehmens stehen, aus dem Anwendungsbereich des BPS herauszunehmen. Die zweite, die Motion 19.4376 («Ständerat [SiK-S]. Abwanderung sicherheitsrelevanter Schweizer Firmen verhindern»), beauftragt den Bundesrat, das BPS so zu ändern, dass in der Schweiz tätige Rüstungsbetriebe und rüstungsnahe Betriebe weiterhin über Rechtssicherheit verfügen. Die SiK-S erachtet es deshalb nicht für notwendig, eine dritte Motion zu diesem Thema zu verabschieden. Dies umso weniger, als der Text der Motion 19.3969 aus institutioneller Sicht problematisch ist. Das Parlament ist weder dafür zuständig, den Vollzug eines Gesetzes zu stoppen, noch in ein laufendes juristisches Verfahren einzugreifen.

Für die SiK-S kommt es letztlich vor allem darauf an, dass mit der gefundenen Lösung die bestehenden Widersprüche beseitigt werden und Rechtssicherheit für die Rüstungsunternehmen geschaffen wird.

Vor diesem Hintergrund beantragt sie mit 9 zu 4 Stimmen, die Motion abzulehnen.