



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Justiz BJ

Direktionsbereich Öffentliches Recht

Fachbereich Rechtsetzungsprojekte und -methodik

09.06.2015

Erläuternder Bericht des BJ zur Verordnung über den Einsatz von privaten Sicherheitsun- ternehmen für Schutzaufgaben durch Bun- desbehörden (Verordnung über den Einsatz von Sicherheitsunternehmen; VES)

1 Einleitung

In dieser Verordnung wird festgelegt, welche Voraussetzungen gelten, wenn Bundesbehörden Sicherheitsunternehmen für die Wahrnehmung von Schutzaufgaben im In- oder Ausland einsetzen. Entsprechend enthält die Verordnung diverse Bestimmungen, die den Bundesbehörden bestimmte Auswahlkriterien sowie gewisse Vertragsklauseln bei der Auftragsvergabe an ein Sicherheitsunternehmen vorschreiben. Die Verordnung enthält demnach Bestimmungen, die für die Bundesbehörden bindend sind. Darüber hinaus entfalten sie eine gewisse, nicht zu vernachlässigende Wirkung gegenüber den Sicherheitsunternehmen. Aus diesem Grund ist die zu wählende Erlassform die Vollziehungsverordnung, die der Bundesrat auf der Grundlage von Artikel 182 Absatz 2 der Bundesverfassung erlassen kann.

Am 27. September 2013 hat die Bundesversammlung dem Bundesgesetz über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (BPS)¹ zugestimmt. Das Gesetz regelt die Erbringung privater Sicherheitsdienstleistungen von der Schweiz aus im Ausland. Das BPS gilt zudem für Bundesbehörden, die ein Sicherheitsunternehmen zur Wahrnehmung von Schutzaufgaben im Ausland einsetzen, wenn der Einsatzort ein komplexes Umfeld im Sinne dieses Gesetzes ist. Die vorliegende Verordnung ergänzt die Gesetzgebung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsleistungen: Sie gilt für den Fall, dass Bundesbehörden Sicherheitsunternehmen für Schutzaufgaben in der Schweiz oder im Auslandeinsetzen, sofern der Einsatz im Ausland nicht in einem komplexen Umfeld im Sinne des BPS stattfindet.

2 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Geltungsbereich

Artikel 1 umschreibt den Geltungsbereich der Verordnung. Nach Absatz 1 gilt die Regelung für Bundesbehörden (einsetzende Behörden), die ein privates Sicherheitsunternehmen (Unternehmen) zur Wahrnehmung von Schutzaufgaben in der Schweiz oder im Ausland einsetzen.

Der Begriff «Einsatz» erfasst nicht nur jene Fälle, in denen die einsetzende Behörde eine Schutzaufgabe delegiert, sondern auch jene, in denen sie im Rahmen eines Auftrags auf die Dienste eines Sicherheitsunternehmens zurückgreift (z. B. gesicherte Transporte von Akten, die vernichtet werden sollen). Der Begriff erfasst hingegen keine Fälle, in denen Bundesbehörden Private hilfsweise als einfache Befehlsempfänger ohne Autonomie oder Entscheidungskompetenz beiziehen.²

Im Gegensatz zu Artikel 30 BPS definiert Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung nicht, welche Schutzaufgaben die einsetzende Behörde einem Unternehmen *übertragen* kann. Wie in den Erläuterungen zu Artikel 2 dargelegt wird, bedarf es für die Übertragung einer Schutzaufgabe einer formellgesetzlichen Grundlage.

Die Verordnung regelt den Einsatz von Sicherheitsunternehmen durch den Bund «in der Schweiz» oder «im Ausland». Nach Artikel 1 Absatz 2 bleiben die Bestimmungen des BPS vorbehalten. Gemäss dieser Bestimmung wird der Einsatz eines Sicherheitsunternehmens durch den Bund für Schutzaufgaben in einem komplexen Umfeld im Sinne von Artikel 1 der Verordnung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen (VPS)³

¹ SR 935.41

² Gesetzgebungslaufplan des BJ, S. 346.

³ SR

nicht durch die vorliegende Verordnung geregelt, sondern durch die Gesetzgebung über die im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsleistungen.

Art. 2 Gesetzliche Grundlage

Artikel 2 weist auf den Grundsatz hin, wonach eine Bundesbehörde die Wahrnehmung einer Schutz Aufgabe nur dann einem Unternehmen übertragen darf, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Im Gegensatz zu Artikel 30 BPS stellt die vorliegende Verordnung keine genügende Gesetzesgrundlage für die Übertragung von Schutz Aufgaben im Kompetenzbereich der Bundesbehörden dar. Für die Übertragung solcher Aufgaben bedarf es einer besonderen gesetzlichen Grundlage. Nach Artikel 178 Absatz 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Die Delegation öffentlicher Aufgaben ist nur dann zulässig, wenn sie die folgenden, in Artikel 5 Absätze 1 und 2 BV für jegliches staatliche Handeln und in Artikel 36 Absatz 1 BV für Grundrechtseinschränkungen festgehaltenen drei Schranken beachtet: Sie stützt sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage, sie liegt im öffentlichen Interesse und sie wahrt das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Artikel 22 ff. des Bundesgesetzes vom 21. März 1997⁴ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) regelt die Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden. Gestützt auf Artikel 22 Absatz 2 BWIS kann der Bundesrat für Schutz Aufgaben staatliche oder private Schutzdienste einsetzen. Er bestimmt zudem die Personen, zu deren Gunsten Schutzmassnahmen getroffen werden, die Gebäude des Bundes, in denen zum Schutz von Personen und Einrichtungen das Personal von fedpol oder andere Schutzdienste eingesetzt werden (Art. 23 Abs. 1 BWIS). Für alle Gebäude, in denen Bundesbehörden untergebracht sind, wird das Hausrecht von den Vorstehern der untergebrachten Departemente, Gruppen, Ämter oder andern Bundesbehörden ausgeübt.

Die Verordnung vom 27. Juni 2001⁵ über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB) regelt die Aufgaben der in den Artikeln 22–24 BWIS mit dem Schutz der Personen und Gebäude beauftragten Organe. Nach Artikel 2 VSB ist dafür der Bundessicherheitsdienst zuständig. In Artikel 3 VSB wird die in Artikel 22 Absatz 2 BWIS vorgesehene Übertragung von Schutz Aufgaben konkretisiert. Nach Artikel 3 Absatz 1 VSB können die in Artikel 23 Absatz 2 BWIS genannten Bundesstellen für ihre Schutz Aufgaben private Schutzdienste beiziehen. Der Bundessicherheitsdienst kann private Schutzdienste einsetzen für die Überwachung von Gebäuden des Bundes, wenn das eigene Personal verstärkt werden muss, sowie gegebenenfalls zur Verstärkung der Polizei für Anlässe des Bundes. Die Aufgaben des Dienstes werden in Artikel 6 ff. bestimmt. Der Dienst sorgt auch für den Schutz von Personen im Ausland (Art. 7 Abs. 1 erster Satz VSB). Die Organisation des Schutzes von besonders gefährdeten, im Ausland weilenden Bediensteten des EDA und des VBS obliegt jedoch dem entsprechenden Departement.

Wie in den Erläuterungen zu den Artikeln 9 und 10 dargelegt wird, bildet die vorliegende Verordnung auch keine genügende gesetzliche Grundlage für die Übertragung der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Sinne des Zwangsanwendungsgesetzes vom 20. März 2008 (ZAG)⁶ an ein Sicherheitsunternehmen. Die Erteilung dieser Kompetenzen muss sich ebenfalls auf eine formellgesetzliche Grundlage stützen.

Art. 3 Konsultation

Nach Artikel 3 Absatz 1 ist die Behörde, die ein Unternehmen zur Erfüllung von Schutz Aufgaben in der Schweiz einsetzt, gehalten, die Sicherheitsbeauftragte oder den Sicherheitsbeauftragten ihres Departementes insbesondere in Bezug auf die Vertrauenswürdigkeit des Unternehmens, das sie einzusetzen gedenkt, zu konsultieren.

⁴ SR 120

⁵ SR 120.72

⁶ SR 364

Wenn die Schutzaufgabe im Ausland erfüllt werden soll, muss die einsetzende Behörde das EDA bzw. die nach dem BPS zuständige Politische Direktion konsultieren. Sie muss auch das VBS konsultieren, um zu bestimmen, ob zum Schutz von Personen oder Gütern im Ausland allenfalls Angehörige der Armee eingesetzt werden können.

3 Anforderungen an das Unternehmen

Art. 4 Anforderungen an das Unternehmen

Diese Bestimmung entspricht Artikel 31 BPS, mit Ausnahme von Absatz 1 Buchstabe b. Danach ist die einsetzende Behörde nicht verpflichtet ist, ausschliesslich Sicherheitsunternehmen einzusetzen, die dem Verhaltenskodex nach den Artikeln 7 und 31 Absatz 1 Buchstabe b BPS beigetreten sind.

Bevor die einsetzende Behörde ein Unternehmen für Schutzaufgaben in der Schweiz oder im Ausland einsetzt, vergewissert sie sich, dass dieses bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Diese Bestimmung betrifft nicht nur die Unternehmen mit Sitz in der Schweiz, sondern auch ausländische Gesellschaften, die nicht der Bundesgesetzgebung unterstellt sind, z. B. lokale Sicherheitsunternehmen. Die Voraussetzungen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a–f sind kumulativ zu erfüllen. Überlegungen hinsichtlich einer einfacheren oder finanziell günstigeren Rekrutierung dürfen nicht auf Kosten der Einhaltung der Anforderungen nach Artikel 4 gehen.

Nach Buchstabe a ist das Unternehmen verpflichtet, die notwendigen Garantien hinsichtlich Rekrutierung, Ausbildung und Kontrolle des der einsetzenden Behörde zur Verfügung gestellten Personals zu leisten. Die einsetzende Behörde muss insbesondere sicherstellen, dass die Auswahl des Personals mit der gebührenden Sorgfalt erfolgt oder erfolgt ist, namentlich was Alter, Leumund sowie körperliche und geistige Befähigung zur Wahrnehmung der zu erbringenden Dienstleistungen anbelangt. Die einsetzende Behörde muss vom Unternehmen insbesondere die Überprüfung des strafrechtlich relevanten Hintergrunds des anzustellenden Personals verlangen, um zu vermeiden, dass Personen angestellt werden, die zuvor kriminell waren. Das Sicherheitsunternehmen hat zudem gewisse Garantien hinsichtlich Ausbildung und Kontrolle des der einsetzenden Behörde zur Verfügung gestellten Personals zu leisten.

Buchstabe b sieht vor, dass sich die einsetzende Behörde des guten Rufs und des einwandfreien Geschäftsgebarens des Unternehmens zu vergewissern hat. Mögliche Kriterien sind namentlich die Anwendung eines Verhaltenskodexes, die Felderfahrung, die Referenzen oder die Mitgliedschaft in einem vertrauenswürdigen Berufsverband. Auch allfällige Referenzen über die Kundschaft des Unternehmens können nützliche Hinweise für einsetzende Behörden darstellen, die die Dienste eines Unternehmens in Anspruch nehmen möchten.

Gemäss Buchstabe c hat sich die einsetzende Behörde zu vergewissern, dass das Unternehmen zahlungsfähig ist. Dazu kann sie von ihm Einblick in dessen Finanzlage verlangen, z. B. mittels Auszügen aus dem Betreibungsregister oder Bankauszügen, die Aufschluss über vorhandene Guthaben geben.

Buchstabe d schreibt vor, dass das Unternehmen über ein angemessenes internes Kontrollsystem verfügen muss, um sicherzustellen, dass sein Personal die gebotenen Verhaltensstandards einhält und bei Fehlverhalten disziplinarische Massnahmen getroffen werden. Bei grösseren Unternehmen wird diese Aufgabe häufig von einer sogenannten «compliance unit» wahrgenommen.

Nach Buchstabe e muss das anwendbare Recht dem Unternehmen die Ausübung einer Tätigkeit im privaten Sicherheitsbereich gestatten. Unter Umständen verlangt das anwendbare Recht nur eine Registrierung des Unternehmens oder des eingesetzten Sicherheitsperso-

nals. Die diesbezügliche Überprüfung durch die einsetzende Behörde hat pragmatisch zu erfolgen, etwa durch das Einverlangen von Kopien oder anderen Belegen der erforderlichen Bewilligungen oder einer schriftlichen Erklärung, dass sämtliche rechtlich vorgeschriebenen Bewilligungen vorliegen.

Buchstabe f schreibt vor, dass das Unternehmen eine Haftpflichtversicherung abschliessen muss. Die Deckungssumme muss einer risikogerechten Deckung entsprechen. Ob diese Bedingung erfüllt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Diese Bestimmung lässt der einsetzenden Behörde somit einen gewissen Ermessensspielraum.

Absatz 2 sieht eine Ausnahme von der in Absatz 1 Buchstabe f festgelegten Anforderung vor. Zur Erfüllung einer Schutzaufgabe im Ausland kann die einsetzende Behörde ausnahmsweise ein Sicherheitsunternehmen einsetzen, das keine Haftpflichtversicherung abgeschlossen hat, wenn ein Versicherungsabschluss für das Unternehmen mit unverhältnismässigen Kosten verbunden wäre und wenn das Risiko einer Haftung sowie die Höhe allfälliger Schadenersatzleistungen des Bundes als gering einzustufen sind. Auf diese Bestimmung darf sich die einsetzende Behörde nur ausnahmsweise berufen. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass der Personenschutz und die Bewachung von Liegenschaften in bestimmten Ländern manchmal nur von lokalen Sicherheitsunternehmen wahrgenommen werden können, die weder die Mittel noch die Möglichkeit zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung haben, und dass es auch keine andere mit Absatz 1 Buchstabe f im Einklang stehende Möglichkeit gibt, die Schutzaufgabe wahrzunehmen.

Absatz 3 formuliert eine Ausnahme zugunsten von Personen, die gemäss Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b der Anlageschutzverordnung vom 2. Mai 1990⁷ vertraglich mit der Überwachung oder Bewachung militärischer Anlagen betraut sind. Es handelt sich dabei in der Regel nicht um private Sicherheitsunternehmen, sondern um natürliche Personen, die in der Nähe der zu schützenden Anlage leben. Diese Ausnahme enthebt die Behörde allerdings nicht von der Pflicht, die Vertrauenswürdigkeit der beauftragten Person zu überprüfen.

Art. 5 Ausbildung des Personals

Abgesehen von redaktionellen Anpassungen entspricht diese Bestimmung Artikel 32 BPS.

Die Ausbildung des Personals ist eine grundlegende Voraussetzung für die fachgerechte und sorgfältige Wahrnehmung der von der Behörde einem Sicherheitsunternehmen übertragenen Schutzaufgabe. Artikel 5 schreibt deshalb vor, dass das Personal eine der Art der zu erbringenden Schutzaufgaben angemessene Ausbildung erhalten muss, unter anderem in den unter Absatz 1 aufgeführten Punkten.

Die Ausbildung muss die Grundrechte, den Persönlichkeitsschutz und das Verfahrensrecht umfassen (Abs. 1 Bst. a). Für das Handeln in Notwehr- oder in Notstandssituationen muss das Sicherheitspersonal ausserdem eine Ausbildung hinsichtlich des Einsatzes körperlicher Gewalt und von Waffen durchlaufen (Abs. 1 Bst. b). Das Personal ist auch im Umgang mit Widerstand leistenden Personen, in der Beurteilung gesundheitlicher Risiken und in der Leistung erster Hilfe zu schulen (Abs. 1 Bst. c–e). Schliesslich muss das Personal eine Ausbildung in der Korruptionsbekämpfung erhalten (Abs. 1 Bst. f).

Die Liste unter Absatz 1 ist nicht abschliessend. In jedem Einzelfall muss die einsetzende Behörde bestimmen, ob die Ausbildung des Personals im Hinblick auf die jeweiligen Umstände, die zu erfüllende Schutzaufgabe und die Lage am Einsatzort ergänzt werden muss.

Artikel 5 Absätze 1 und 2 räumt der einsetzenden Behörde bei der Klärung der Frage, ob das Personal eine adäquate Ausbildung erhalten hat, einen bestimmten Ermessensspielraum ein. Grundsätzlich ist es der Behörde dadurch möglich, im Ausland Unternehmen zu verpflichten, die die Anforderungen von Artikel 5 erfüllen. Allerdings ist nicht auszuschliessen,

⁷ SR 510.518.1

dass in Ausnahmefällen im Ausland kein einziges Unternehmen den Anforderungen genügt, weil z. B. ein lokales Unternehmen den Sicherheitsmarkt monopolisiert. Aus diesem Grund enthält Absatz 3 eine Ausnahmeregelung, wonach die Behörde ein Unternehmen einsetzen kann, das den Anforderungen nach den Absätzen 1 und 2 nicht vollständig genügt, sofern am Ort der Leistungserbringung kein anderes Unternehmen diese Anforderungen erfüllt und die Schutzaufgabe nicht anders wahrgenommen werden kann. In diesem Fall kann ein Vertrag für höchstens sechs Monate abgeschlossen werden (Abs. 4 erster Satz). Die einsetzende Behörde muss aber eine Lösung für dieses Problem finden. Sie hat Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass das Unternehmen die Voraussetzungen nach den Absätzen 1 und 2 möglichst rasch erfüllt (Abs. 4 zweiter Satz). Sie hält diese Massnahmen vertraglich fest. Das Unternehmen verpflichtet sich als Vertragspartei, die von der einsetzenden Behörde verlangten Massnahmen umzusetzen.

Art. 6 Identifizierbarkeit

Diese Bestimmung entspricht Artikel 33 BPS.

Das Personal muss bei der Ausübung seiner Funktion identifizierbar sein und somit nachweisen können, im Auftrag welcher Behörde es handelt. Die Identifizierbarkeit des Sicherheitspersonals setzt insbesondere voraus, dass dieses in einer Weise gekleidet ist, die Verwechslungen mit Behördenmitgliedern, Streit- oder Sicherheitskräften ausschliesst. Das Sicherheitspersonal kann die ihm übertragene Aufgabe «in Zivil» verrichten, wenn die Umstände dies im Einzelfall erfordern.

Art. 7 Ausrüstung des Personals in der Schweiz

In gewissen Fällen kann es erforderlich sein, dass das Sicherheitspersonal eine Waffe trägt, um in Notwehr- oder Notstandssituationen zu handeln. Ist dies der Fall, muss die einsetzende Behörde dies vertraglich regeln und sicherstellen, dass das Personal die entsprechende Ausbildung erhalten hat (Art. 5 Abs. 1 Bst. b).

Wie in Artikel 4 ZAG bleiben nach Absatz 3 die einschlägigen Bestimmungen zur Notwehr und zum Notstand vorbehalten. Als Notwehr oder Notstand im Sinne der Artikel 15 und 17 StGB gelten einzelne Situationen, in denen jemand angegriffen oder unmittelbar mit einem Angriff bedroht wird. Hier geht es darum, dass das Sicherheitspersonal sich selbst oder andere Personen gegen Angriffe verteidigen kann.

Art. 8 Ausrüstung des Personals im Ausland

Diese Bestimmung entspricht Artikel 34 BPS. Das Personal der Sicherheitsunternehmen tritt bei der Wahrnehmung von Schutzaufgaben für den Bund im Ausland grundsätzlich unbewaffnet auf. Erfordert es die Lage im Ausland jedoch ausnahmsweise, dass das Personal Waffen trägt, um in Notwehr- oder Notstandssituationen handeln zu können, hält dies die einsetzende Behörde vertraglich fest (Abs. 2). Die Voraussetzungen nach Artikel 8 sind strenger als jene nach Artikel 7, da das Sicherheitspersonal nach Absatz 1 grundsätzlich unbewaffnet auftritt und nach Absatz 2 nur ausnahmsweise mit einer Waffe ausgerüstet werden darf. Dieser Unterschied ist dadurch gerechtfertigt, dass die Regelung mit Artikel 34 BPS übereinstimmen muss. Darüber hinaus wird die Sicherheit der Schweizer Vertretungen im Ausland in erster Linie durch die Behörden des Gaststaates gewährleistet. Das Personal des Sicherheitsunternehmens darf deshalb nur in Ausnahmefällen Waffen tragen, um in Notwehr- oder Notstandssituationen handeln zu können.

Das Personal muss über die nach dem einschlägigen Recht erforderlichen Bewilligungen verfügen (Abs. 3). Ausserdem muss die am Ort der Erbringung der Schutzaufgabe geltende Waffengesetzgebung eingehalten werden (Abs. 4).

Art. 9 Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen in der Schweiz

Gestützt auf diese Bestimmung kann die einsetzende Behörde im Vertrag vorsehen, dass das Personal des Unternehmens zur Erfüllung der Schutzaufgabe polizeilichen Zwang oder polizeiliche Massnahmen im Sinne des ZAG anwenden kann. Diese Bestimmung bildet jedoch keine gesetzliche Grundlage für die Übertragung der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen an ein Unternehmen. Am Ende von Absatz 1 wird festgehalten, dass es dafür einer formellgesetzlichen Grundlage bedarf. Als solche gilt z. B. Artikel 22 Absatz 4 BWIS, nach welchem das gemäss BWIS zum Schutz von Personen, Behörden und Gebäuden eingesetzte Personal zur Erfüllung seines Auftrags und, soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, im Einklang mit dem ZAG polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden darf.

Das ZAG regelt die Grundsätze der Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Art. 1). Es gilt insbesondere für Bundesbehörden, die bei der Erfüllung von Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundes polizeilichen Zwang anwenden oder polizeiliche Massnahmen ergreifen müssen, sowie für Private, die von diesen Behörden zur Erledigung ihrer Aufgaben beigezogen werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. a und e ZAG). Es stellt dagegen keine formelle gesetzliche Grundlage für die Delegation einer öffentlichen Aufgabe an den Privatsektor dar, sondern beschränkt sich – ganz im Sinne seines Titels – auf die Regelung der Zwangsanwendung. Im Weiteren ist es bei Handlungen in Notwehr oder Notstand nicht anwendbar (Art. 4 ZAG).

Artikel 9 ist in zweierlei Hinsicht als Kann-Bestimmung formuliert: Einerseits *kann* die einsetzende Behörde die Zwangsanwendung im Vertrag vorsehen, andererseits *kann* das Sicherheitspersonal Zwang anwenden, muss es aber nicht. Die Anwendung von Zwang hat sich nach den Grundsätzen des ZAG (Art. 9) zu richten, insbesondere nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Der polizeiliche Zwang umfasst die Anwendung körperlicher Gewalt und den Einsatz von Hilfsmitteln (Diensthunde, Handschellen und andere Fesseln) sowie von Waffen wie Schlag- und Abwehrstöcken, Reizstoffen und Schusswaffen (Art. 5 ZAG). Zu den polizeilichen Massnahmen gehören das kurzfristige Festhalten von Personen, die Durchsuchung von Personen und ihrer persönlichen Effekten, die Durchsuchung von Räumen und Fahrzeugen und die Sicherstellung von Gegenständen (Art. 6 ZAG).

Art. 10 Polizeilicher Zwang und polizeiliche Massnahmen im Ausland

Diese Bestimmung entspricht der vom Gesetzgeber beschlossenen Regelung nach Artikel 35 BPS. Wie in der Botschaft des Bundesrates (BBl 2013 1818–1819) erläutert, darf das Personal der vom Bund eingesetzten Sicherheitsunternehmen grundsätzlich keinen polizeilichen Zwang und keine polizeilichen Massnahmen im Sinne des ZAG anwenden. Kann die Schutzaufgabe nicht anders erfüllt werden, so kann der Bundesrat dies aber ausnahmsweise doch gestatten. Wie in Artikel 9 muss für die Übertragung der Zwangsanwendung an ein Sicherheitsunternehmen eine formellgesetzliche Grundlage bestehen (Abs. 1 am Ende).

Bei der Anwendung dieser Bestimmung ist das Subsidiaritätsprinzip einzuhalten. Eine Ausnahme kann dann geboten sein, wenn die Behörden des Gastlandes nicht in der Lage sind, die Schutzaufgabe rasch genug wahrzunehmen. Bevor er eine solche Ausnahmegewilligung erteilt, stellt der Bundesrat sicher, dass das Personal die entsprechende Ausbildung erhalten hat (Abs. 2). Er muss auch das am Einsatzort geltende Recht berücksichtigen (Abs. 3). Artikel 10 wird jedoch nur selten angewandt werden, da die vorliegende Verordnung nur dann anwendbar ist, wenn es sich beim Ort, an dem die Schutzaufgabe erbracht wird, nicht um ein komplexes Umfeld im Sinne des BPS handelt. In einem solchen Umfeld werden die ausländischen Polizeibehörden in der Regel in der Lage sein, die Interessen der Schweiz zu schützen.

Art. 11 Inhalt des Vertrags

Artikel 11 enthält eine Aufzählung von Bestimmungen, die der Vertrag enthalten muss. Dies erlaubt es der einsetzenden Behörde zum Beispiel, beim Sicherheitsunternehmen einzuschreiten, falls das Sicherheitspersonal nicht über die erforderlichen Kenntnisse verfügt (Abs. 1 Bst. d) oder die Erfüllung des Vertrages beeinträchtigt ist (Bst. e). Nach Buchstabe h ist das Unternehmen zu verpflichten, bei der vertraglichen Weitervergabe von Schutzaufgaben vorgängig die schriftliche Zustimmung der einsetzenden Behörde einzuholen. Damit wird sichergestellt, dass die Schutzaufgabe nicht von einem Dritten erbracht wird, der den Anforderungen der Verordnung nicht genügt.

Bei Artikel 11 handelt es sich um eine nicht abschliessende Minimalliste von Bestimmungen, die die Behörde mit ihrem Vertragspartner zu vereinbaren hat. Die beiden Vertragspartner legen im Einzelfall fest, ob weitere Vertragsbestimmungen vorzusehen sind, insbesondere in Bezug auf die Art der erbrachten Leistungen, den Gerichtsstand und das auf den Vertrag anwendbare Recht. Artikel 11 entspricht im Wesentlichen Artikel 14 VPS.

Art. 12 Mustervertrag

In Absatz 1 wird das EJPD beauftragt, einen Mustervertrag zu erarbeiten, der dem in Artikel 11 der Verordnung festgelegten Inhalt Rechnung trägt. Der Mustervertrag kann von jeder Bundesbehörde verwendet werden, die ein Unternehmen für die Wahrnehmung von Schutzaufgaben in der Schweiz einsetzen will. Die Verwendung des Mustervertrages des EJPD ist jedoch nicht zwingend.

Der Mustervertrag soll die Erarbeitung individueller Verträge erleichtern. Der Mustervertrag entbindet die einsetzende Behörde jedoch nicht von der Pflicht, sich zu vergewissern, ob die gesetzlichen Vorschriften erfordern, im Einzelfall vom Mustervertrag abweichende Vertragsbestimmungen zu vereinbaren.

Für im Ausland zur Ausführung gelangende Verträge liegt die Kompetenz zur Erstellung von Musterverträgen gemäss Artikel 15 VPS beim EDA.

Art. 13 Mitteilung

Diese Bestimmung verpflichtet die einsetzende Behörde, den betroffenen Behörden eine Kopie des Vertrages zu übermitteln. Sie muss sie ausserdem über allfällige Probleme im Zusammenhang mit der Vertragserfüllung informieren. Diese Bestimmung entspricht Artikel 16 VPS.

4 Schlussbestimmungen

Art. 15 Übergangsbestimmung

Gemäss dieser Bestimmung hat die einsetzende Behörde laufende Verträge, welche die Anforderungen dieser Verordnung nicht erfüllen, bis zum 1. September 2018 anzupassen. In Artikel 17 VPS ist dieselbe Frist vorgesehen.