12.078

**Botschaft
über die Weiterführung des Einsatzes der Armee
im Assistenzdienst im Ausland
zum Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis**

vom 24. Oktober 2012

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Weiterführung des Einsatzes der Armee im Assistenzdienst im Ausland zum Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Oktober 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Bundesversammlung hat den Antrag des Bundesrats, ein Detachement der Armee mit dem Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis zu betrauen, mit Bundesbeschluss vom 15. März 2012 über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zum Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis genehmigt. Nach Artikel 1 Absatz 2 dieses Bundesbeschlusses ist der Einsatz auf sechs Monate befristet. Der Bundesrat ist aber ermächtigt, ihn für eine Dauer von höchstens sechs Monaten zu verlängern, falls die Situation vor Ort dies erfordert. Der Einsatz von Spezialkräften der Armee wurde per Bundesratsbeschluss vom 4. Juli 2012 bis Januar 2013 verlängert.

Die Sicherheitslage in Libyen bleibt angespannt. Etliche Angriffe gegen ausländische Vertretungen und Organisationen haben unlängst gezeigt, dass diese immer noch realen und teilweise bedrohlichen Risiken ausgesetzt sind. Von einem positiven Paradigmenwechsel kann folglich zurzeit nicht die Rede sein.

Ausserdem verfügt Libyen noch immer über keine Sicherheitskräfte zum Schutz der ausländischen Vertretungen.

Der Bundesrat erachtet es daher als notwendig, das Mandat der Spezialkräfte der Armee für eine Dauer von sechs Monaten zu erneuern, wobei der Einsatz um zusätzliche sechs Monate verlängert werden kann, falls die Situation vor Ort dies erfordert. Sollte der Bundesrat im Verlauf der nächsten sechs Monate bzw. während des darauffolgenden halben Jahres feststellen, dass der Einsatz nicht mehr nötig ist, kann er ihn jederzeit unterbrechen oder beenden.

Das Personal für das Schutzdetachement wird vom Kommando der Spezialkräfte der Armee gestellt, d. h. dem Armee-Aufklärungsdetachement 10 und dem Spezialdetachement der Militärpolizei.

Der Bundesrat bewertet die Erfahrungen mit dem Schutzdispositiv während der ersten acht Monate als gut. Es entspricht den Anforderungen und wird aufgrund der Lageentwicklung laufend angepasst.

Botschaft

1 Hintergrund

Die Bundesversammlung hat den Antrag des Bundesrats, ein Detachement der Armee mit dem Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis zu betrauen, mit Bundesbeschluss vom 15. März 2012¹ über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zum Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis genehmigt. Das Personal für das Schutzdetachement wird vom Kommando der Spezialkräfte der Armee gestellt, d.h. dem Armee-Aufklärungsdetachement 10 und dem Spezialdetachement der Militärpolizei.

Nach Artikel 1 Absatz 2 dieses Bundesbeschlusses ist der Einsatz auf sechs Monate befristet. Der Bundesrat ist aber ermächtigt, ihn für eine Dauer von höchstens sechs Monaten zu verlängern, falls die Situation vor Ort dies erfordert. Gemäss Artikel 2 des Beschlusses kann der Bundesrat den Einsatz jederzeit unterbrechen oder beenden, sofern er dies als nötig erachtet.

Der Einsatz von Spezialkräften der Armee wurde per Bundesratsbeschluss vom 4. Juli 2012 um sechs Monate bis Januar 2013 verlängert.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass für das Botschaftspersonal jetzt und in den nächsten Monaten weiterhin erhebliche und reale Risiken bestehen. Er stellt fest, dass die libyschen Behörden noch immer nicht in der Lage sind, die ausländischen Vertretungen in Tripolis und im Rest des Landes angemessen zu schützen. Andere Staaten, die ähnlich exponiert sind wie die Schweiz, werden von eigenen Sicherheitskräften geschützt, deren Grösse in etwa jener des Schweizer Detachements entspricht.

Der Bundesrat erachtet es daher als nötig, das Mandat der Spezialkräfte der Armee für eine weitere Einsatzphase von höchstens sechs Monaten zu erneuern, die um zusätzliche sechs Monate verlängert werden kann, sofern die Situation vor Ort dies erfordert. Der Bundesrat informiert gegebenenfalls die Aussenpolitischen und Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte. Sollte der Bundesrat im Verlauf dieser sechs Monate bzw. während des darauffolgenden halben Jahres feststellen, dass der Einsatz nicht mehr nötig ist, kann er ihn jederzeit unterbrechen oder beenden. Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung eine erneute Genehmigung.

Libyen befindet sich in der entscheidenden Phase der Demokratisierung. Für einen erfolgreichen Abschluss dieses schwierigen Prozesses ist die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erforderlich. Der Bundesrat will die Präsenz der Schweiz in Libyen aufrechterhalten bzw. ausbauen. Wie die Schweizer Botschaften in den anderen Ländern Nordafrikas ist die Botschaft in Tripolis integraler Bestandteil des *Nordafrika-Programms 2011–2016*, das den Auftrag des Bundesrates, das Engagement der Schweiz in dieser Region zu verstärken, konkretisiert. Über die politischen, wirtschaftlichen und kommerziellen Aspekte hinaus sieht dieses Engagement auch Aktivitäten in den Bereichen humanitäre Hilfe und menschliche Sicherheit vor.

¹ BBl 2012 3865

Die Aufrechterhaltung der Schweizer Präsenz ist also notwendig. Da die Schweizer Botschaft nicht besonders exponiert ist, kann sie ihre Aktivitäten ohne unüberwindbare Hindernisse weiterführen. Sie muss jedoch das gegenwärtige Schutzniveau beibehalten. Im jetzigen Zeitpunkt besteht kein Grund, die Schliessung der Schweizer Botschaft in Tripolis in Erwägung zu ziehen.

Das bestehende Schutzdispositiv hat sich bewährt. Es wurde aufgrund der Lageentwicklung laufend angepasst. Der Einsatz der Armee für den Schutz der Botschaft stellt eine zweckmässige und wirtschaftliche Lösung dar. Es ist deshalb nicht erforderlich, auf die Dienste eines privaten Sicherheitsunternehmens zurückzugreifen.

2 Aktuelle Situation in Libyen

Die allgemeine Sicherheitslage in Libyen ist relativ stabil, bleibt jedoch angespannt. Etliche Angriffe gegen ausländische Vertretungen und Organisationen haben unlängst gezeigt, dass diese immer noch realen und teilweise ernsthaften Risiken ausgesetzt sind. Von einem positiven Paradigmenwechsel kann folglich zurzeit nicht die Rede sein. In Tripolis, wo das diplomatische Personal hauptsächlich tätig ist, ist die Situation relativ ruhig, sie könnte aber nach wie vor eskalieren. Im Rest des Landes kommt es teilweise zu heftigen Konflikten.

2.1 Politische Situation und Sicherheitslage

Die Wahl der Abgeordneten des «Allgemeinen Nationalkongresses» (Übergangsparlament) war ein wichtiger Schritt im Demokratisierungsprozess. Dieser soll den libyschen Behörden zur Legitimität verhelfen, die dem Nationalen Übergangsrat weitgehend fehlte.

Der nächste Schritt, d. h. die Bildung der neuen Regierung und die Wahl der Regierungschefin oder des Regierungschefs, erweist sich in Anbetracht der Vertretungsansprüche der verschiedenen politischen Akteure sowie deren mangelnden Politik-erfahrung als besonders heikel. Ein weiterer schwieriger Schritt und eine grosse Herausforderung wird die Bestimmung der Mitglieder der verfassungsgebenden Kommission sein.

Diese Entwicklung in Richtung eines demokratischen Rechtsstaates mit konkretem Fahrplan und Etappenzielen ist an sich positiv, stellt jedoch vor grosse Herausforderungen. Mit zunehmender Legitimierung der Regierung durch das Volk steigen auch die Erwartungen der Bevölkerung in Bezug auf die Sicherheit. Die zunehmende Verzweiflung der Menschen äussert sich in zahlreichen Kundgebungen. Sie verlangen von den Behörden klarer erkennbare Fortschritte beim Bevölkerungsschutz und konkret die Einsetzung von Sicherheitskräften, die für echte Sicherheit sorgen können.

Die Zerstörung zahlreicher Sufi-Schreine sowie die Ermordung des amerikanischen Botschafters und die Zerstörung des amerikanischen Konsulats in Benghasi wirkten dabei als Katalysator. Unter dem Druck der Bevölkerung und von aussen mussten die libyschen Behörden die Massnahmen verschärfen, um bessere Sicherheitsbedingungen zu gewährleisten. Dazu gehören die Entwaffnung und die Auflösung «ille-

galer» Milizen, die sich der Kontrolle der Behörden entziehen, und die Entmachtung gewisser Milizbrigaden durch den Austausch ihrer Anführer.

Viele Milizen sind noch immer sehr einflussreich, und die libysche Regierung muss in den Verhandlungen mit ihnen sämtliche Register ziehen. Zwar wurden bereits etliche Milizen aufgelöst oder entwapfnet, andere jedoch leisten weiterhin Widerstand, bisweilen auch bewapfneten.

Eine weitere Hausforderung im Bereich der Sicherheit ist die Verschiebung, die sich bei der Art der Gewaltakte im Land abzeichnet. Die jüngsten Beispiele lassen einen Übergang erkennen von «zweckorientierten» Handlungen (Besitzergreifung, Bodengewinne, Schmugglermonopole, Entführungen usw.) hin zu Gewalttaten mit ideologischem oder religiösem Hintergrund. Aus dem Bandenwesen scheint – zumindest teilweise – Terrorismus zu werden.

Der Angriff vom 11. September 2012 auf das amerikanische Konsulat in Benghasi, bei dem der amerikanische Botschafter getötet wurde, unterscheidet sich aufgrund seiner Brutalität und seines symbolischen Charakters von der langen Serie weniger verheerender Gewalttaten. Dass die Geheimdienste der Vereinigten Staaten und Grossbritanniens damals in Zusammenarbeit mit Regierung Gaddafis gegen die Islamisten vorgingen, könnte ein Motiv für die Angriffe gegen diese beiden Länder sein. Auch wenn Länder wie die Schweiz politisch nicht direkt exponiert sind, müssen sie dennoch aufpassen, nicht zur Zielscheibe von Angriffen gegen den Westen zu werden, nur weil sie bezüglich Sicherheit Schwachpunkte aufweisen.

Sowohl die Städte als auch die ländlichen Gebiete Libyens sind seit dem Ende des Bürgerkriegs von Angriffen und Vorfällen unterschiedlichster Art betroffen. Betrachtet man die beiden Ballungszentren Tripolis und Benghasi, entsteht generell der Eindruck, dass sich in der Hauptstadt in erster Linie Konflikte zwischen libyschen Akteuren ereignen (Milizen unter sich, Milizen oder andere Oppositionsgruppen gegen Vertreter des Staates). Mit der Stärkung der institutionellen Kontrolle der Hauptstadt über das ganze Land könnte sich diese Situation verschärfen. In Benghasi richtet sich die Gewalt stärker gegen Einrichtungen des Auslands, insbesondere des Westens. Die Stadt ist für ausländische Vertreter zur Hochrisikozone geworden.

Vor diesem Hintergrund ist die grosse Verfügbarkeit von Waffen im Land ein weiterer Risikofaktor von höchster Bedeutung.

Indem Libyen die Probleme seiner Sicherheitsstrukturen löst und diese auch für den Grenzschutz und die Bekämpfung der politischen Unterwanderung (durch die AQMI und andere ihr nahestehende Organisationen) einsetzt, kann das Land auch zur Stabilisierung der Sahelzone beitragen, die zurzeit starken Spannungen ausgesetzt ist (Mali).

Im Gesamtprozess zur Erschaffung eines Rechtsstaates in Libyen sind die Lösung der Sicherheitsprobleme, aber auch andere Aspekte wie z. B. die Justizreform entscheidende Voraussetzungen. Eine angemessene Wirtschaftsförderung dürfte ebenfalls massgebend zur Stabilisierung beitragen.

2.2

Rolle des Staates

Die zaghafte Zeichen einer positiven Entwicklung Libyens werden durch kritische Aspekte getrübt. Die Integration der Milizen in die Sicherheitskräfte des Staates kommt nur schleppend voran, obwohl der Prozess nach dem Angriff auf das amerikanische Konsulat in Benghazi neuen Auftrieb erhielt. Armeeoffiziere übernahmen die Führung mehrerer Milizen, und einige unbeugsame Milizenlager wurden von den Regierungstruppen eingenommen. Diverse rebellische Milizen wurden offiziell aufgelöst, allerdings muss in gewissen Fällen befürchtet werden, dass sie ihre Kräfte anderswo neu formiert haben.

Die Vereinigten Staaten sowie mehrere europäische Staaten haben den libyschen Behörden ihre Unterstützung bei der Integration der Milizen angeboten.

Eine hohe Anzahl Waffen wurde registriert, doch die bisherige Entwaffnung liegt weit unter den Erwartungen der Behörden.

Mit der Schaffung des Obersten Sicherheitsrates versuchten die Behörden, ihre Koordinationsrolle zwischen den verschiedenen Milizbrigaden zu stärken und eine Art Einsatzkontingent für den Bedarfsfall zu schaffen. Bei der Mobilisierung der Einsatzkräfte wurden zwar gewisse Fortschritte verzeichnet, doch gibt es noch kein einheitliches Kommando, das die bewaffneten Milizen miteinbezieht. Die Behörden sind darum bemüht, in den Hochrisikozonen Zentren zur Koordination der Sicherheitskräfte einzurichten (z. B. in Benghazi).

Die Milizen haben zwar einige bedeutende Infrastrukturanlagen zurückgegeben, bleiben teilweise jedoch in deren Nähe und üben indirekt weiterhin Einfluss auf sie aus.

Libyen verfügt noch immer über keine Sicherheitskräfte zum Schutz der ausländischen Vertretungen. Obwohl die libyschen Behörden ihre Verantwortung für die Sicherheit im Land offiziell bekräftigen, traten wiederholt Mängel im bestehenden Sicherheitssystem zutage, und es zeigte sich, dass die Behörden nicht imstande sind, dieses Problem rasch zu lösen. In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, dass es den Behörden nicht gelang, das Gelände des Allgemeinen Nationalkongresses ausreichend zu sichern, auf das regelmässig mehr oder weniger gewalttätige Demonstrantinnen und Demonstranten eindringen.

Die ausländischen Vertretungen können im Moment somit nur auf ihre eigenen Sicherheitskräfte zählen. Verschiedene ausländische Botschaften in Libyen werden von den eigenen Sicherheitskräften geschützt. Staaten, die ähnlich exponiert sind wie die Schweiz, werden von Sicherheitskräften beschützt, deren Grösse in etwa jener des gegenwärtigen Schweizer Detachements entspricht.

3 Einsatz des Schutzdetachements

3.1 Bilanz (erste acht Monate des Einsatzes)

Bisher gab es für das Personal der Schweizer Botschaft keine Sicherheitsvorfälle.

Während der ersten acht Monate des Einsatzes hatte das Schutzdetachement die Aufgabe, Personal und Infrastruktur der Schweizer Vertretung (Kanzlei, Residenz) zu schützen. Es musste das Botschaftspersonal auch auf Fahrten innerhalb der

Hauptstadt und in andere Landesteile beschützen. Ausserdem hatte es die Aufgabe, den Missionschef und die Sicherheitsdienste des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bei der Optimierung ihrer Schutzmassnahmen im Normal- und im Krisenfall zu beraten. Die laufende Beobachtung der Situation, die kontinuierliche Risikoanalyse und der Kontakt zu den Sicherheitskräften anderer Botschaften bildeten ebenfalls Teil der Aufgaben.

Da die Botschaft von Anfang an lokales Personal rekrutierte und das Schutzdispositiv laufend optimiert wurde, hat das Militärpersonal die vom Bundesrat festgelegte operationelle Obergrenze nie erreicht.

Der Bundesrat bewertet die Erfahrungen der ersten acht Monate als positiv. Das Schutzdispositiv entspricht den Anforderungen und wird aufgrund der Lageentwicklung laufend angepasst. Der Einsatz ermöglichte ein besseres Verständnis der Bedürfnisse einer diplomatischen Vertretung einerseits und der Möglichkeiten der Spezialkräfte andererseits. Die gegenseitigen Erkenntnisse wurden durch effiziente und pragmatische Lösungen umgesetzt.

3.2 Mandat für die Einsatzphase Februar 2013 bis Juli 2013 (verlängerbar)

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schweizer Botschaft stellen zwar kein unmittelbares Ziel dar, sind aber den gleichen Risiken ausgesetzt, die seit Ende des Bürgerkriegs bestehen: gewalttätigen Demonstrationen, Angriffen auf ausländische Vertretungen, Scharmützel oder Kämpfen, in die das Botschaftspersonal oder die Sicherheitskräfte unfreiwillig geraten könnten, Bandenwesen und Kriminalität.

Die für diese Phase geplante Mission bewegt sich daher in einem ähnlichen Rahmen wie der gegenwärtige Einsatz. Die Einzelheiten des ursprünglichen Einsatzbefehls gilt grundsätzlich weiterhin. Der Führungsstab der Armee wird die Aspekte der Einsatzverlängerung mit einem Teilbefehl regeln.

Das taktische Dispositiv und der Personalbestand des Schutzdetachements werden aufgrund der Lageentwicklung laufend angepasst. Massgebend sind dabei zwei wichtige Faktoren: die Art der Bedrohung und die erforderliche Schutzintensität einerseits sowie die Anzahl der zu schützenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter andererseits.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Personalkosten des Detachements wurden bisher dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) belastet. Das EDA stellte für den Einsatz spezifisch Mittel zur Verfügung. Es finanzierte den Transport (Flüge und vor Ort), stellte die Unterkünfte der Schutzdetachements zur Verfügung und übernahm die Kosten für Verpflegung und Kommunikation sowie die Gefahrenzulagen.

Die Einsatzkosten für die ersten zwölf Monate blieben dank der frühzeitigen Reduktion des Militärpersonals unter dem ursprünglich veranschlagten Betrag (600 000 Franken für sechs Monate). Sie belaufen sich für zwölf Monate auf rund 990 000

Franken. Bei diesem Betrag handelt es sich um eine Hochrechnung per Ende Januar 2013 aufgrund der effektiven Ausgaben von Februar bis September 2012.

Für den erneuten, sechs Monate dauernden Einsatz, der ebenfalls wieder um sechs Monate verlängerbar ist, ist mit Kosten in der Höhe von rund einer Million Franken zu rechnen – unter der Voraussetzung, dass die Zahl der eingesetzten Personen ungefähr gleich bleibt.

Eine personelle Aufstockung des Detachements oder umfangreiche Zusatzkosten für die Infrastruktur der Botschaft könnten gegebenenfalls höhere Kosten verursachen.

Kostenübersicht (Schätzung)

<i>in CHF</i>	Kosten für die ersten 12 Monate	Kosten für zusätzliche 12 Monate	Gesamtkosten für 24 Monate
Transport	250 000	240 000	490 000
Verpflegung und kleine Ausgaben	210 000	180 000	390 000
Gefahrenzulagen	200 000	180 000	380 000
Lokalpersonal	330 000	400 000	730 000
Total	990 000	1 000 000	1 990 000

Die Aufgabenteilung bei der Finanzierung bleibt unverändert. Die spezifischen Kosten für den Einsatz von Februar 2013 bis Januar 2014 werden in das ordentliche Budget des EDA eingestellt.

Das Personal des Detachements wurde den libyschen Behörden als Verwaltungspersonal und technisches Personal gemeldet, das die in Artikel 37 Absatz 2 des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961² über diplomatische Beziehungen vorgesehene Immunität genießt. Der libysche Botschafter in der Schweiz hat dem EDA die Anerkennung dieses Status im Namen seiner Regierung zugestellt (Note des libyschen Botschafters vom 10. Februar 2012). Trotz der Bemühungen der Schweizer Botschaft in Tripolis konnte keine direkte Bestätigung vom Aussenministerium oder dem Protokoll Libyens eingeholt werden. Andere in Libyen vertretene Länder sowie internationale Organisationen (darunter die UNO) befinden sich in Bezug auf die Anerkennung des Status ihrer eigenen Sicherheitskräfte in der gleichen Situation.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012³ über die Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012⁴ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

² SR 0.191.01

³ BBl 2012 481

⁴ BBl 2012 7155