

12.013

**Botschaft
über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland
zum Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis**

vom 18. Januar 2012

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

Gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Armee und die Militärverwaltung unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Einsatz 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.

18. Januar 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

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

Übersicht

Die Schweiz hat ihre Präsenz in Libyen aus Solidaritätsgründen und wegen der Interessen, die auf dem Spiel stehen, auch während der Kämpfe so weit als möglich aufrechterhalten (zuerst über ihr Büro für humanitäre Hilfe, danach über das Verbindungsbüro in Benghasi).

Am 15. Oktober 2011 wurde die Schweizer Botschaft wieder eröffnet. Obwohl sich die Sicherheitslage ab September 2011 stabilisiert hat, gehen die ausländischen Vertretungen in Libyen angesichts der Spannungen und Konflikte zwischen Milizen und der grossen Verfügbarkeit von Waffen in der Bevölkerung gewisse Risiken ein. Zudem besteht die Gefahr, dass die Kriminalität zunimmt.

Der Bundesrat hat am 9. Dezember 2011 beschlossen, während sechs Monaten ein Detachement der Schweizer Armee mit Schutzaufgaben zu betrauen. Dieses Engagement beruht auf Artikel 69 Absatz 2 des Militärgesetzes (MG) und kann je nach Lage vor Ort verlängert werden. Die Verantwortung für diesen Einsatz liegt beim Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

Gemäss Artikel 70 Absatz 1 MG ist der Bundesrat für das Aufgebot für diesen Einsatz zuständig. Da der Einsatz länger als drei Wochen dauert, ist nach Artikel 70 Absatz 2 MG eine Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich.

Botschaft

1 Ausgangslage

Am 27. Februar 2011 wurde die Schweizer Botschaft in Tripolis wegen der Kämpfe zwischen Rebellen und regimetreuen Kräften geschlossen. Aufgrund der gewaltsamen Auseinandersetzungen, des Einsatzes der Nato-Streitkräfte und der Sanktionen der internationalen Gemeinschaft war es für Ausländerinnen und Ausländer sehr gefährlich oder sogar unmöglich, sich in Libyen aufzuhalten; deshalb verliessen viele das Land zu diesem Zeitpunkt.

Als es die Situation dank der Verlagerung der Kämpfe nach Westen erlaubte, eröffnete die Schweiz Mitte März ein Büro der Humanitären Hilfe in Benghazi, um auf die humanitären Bedürfnisse des Landes eingehen zu können. Am 12. Juli 2011 wurde ein Verbindungsbüro eingerichtet, um politische Präsenz zu markieren und den aufständischen Streitkräften Unterstützung zu signalisieren.

Seit der Beendigung der Kämpfe haben viele westliche Länder ihre Vertretungen in Tripolis reaktiviert. Am 15. Oktober 2011 wurde die Schweizer Botschaft wieder eröffnet.

Mit ihrer Botschaft vor Ort möchte die Schweiz die Transition in Libyen insbesondere in den Bereichen Abrüstung, Reform der Sicherheitskräfte, humanitäre Minenräumung, Justiz in Transitionsprozessen und Vergangenheitsarbeit in Partnerschaft mit Libyen unterstützen. Daneben geht es auch darum, die bilateralen Beziehungen in allen klassischen Bereichen der Regierungstätigkeit wiederzubeleben.

2 Situation in Libyen

2.1 Politische Situation

Die militärische Phase des libyschen Konflikts endete mit dem Zusammenbruch des Widerstands der regimetreuen Kräfte und dem Tod von Oberst Gaddafi. Libyen steht am Anfang eines politischen Transformationsprozesses und wird zahlreiche Herausforderungen meistern müssen. In der ersten Phase der Post-Gaddafi-Ära geht es darum, die Prioritäten in zahlreichen wesentlichen Bereichen festzulegen: Stärkung der nationalen Sicherheit, Aufbau der nationalen Streitkräfte und von integrierten Sicherheitskräften, Schaffung eines funktionierenden provisorischen Regierungssystems, Reorganisation der Verwaltung und Beziehungen zu Mitgliedern sowie Anhängerinnen und Anhängern des alten Regimes.

Wichtige Einflussfaktoren in dieser ersten Phase sind auch die Position und das Verhalten der internationalen Akteure (z.B. der UNO, Mitgliedsländer der Militärkoalition gegen Gaddafi) sowie der libyschen Städte, Regionen, Stämme und Religionsgemeinschaften sowie anderer Gruppierungen, die bis jetzt neutral geblieben sind.

Auch wenn sich Libyen als Staat halten dürfte, ist die Frage, wie das Land politisch aufgebaut sein soll, noch nicht entschieden. Der gemeinsame Nenner der am Aufstand beteiligten Gruppierungen war die Opposition gegen das Regime. Seit dessen

Sturz divergieren die Meinungen über die Zukunft des Landes stark; die Meinungen könnten sich als unvereinbar erweisen.

Angesichts dieser Gegensätze und der Interessen, die auf dem Spiel stehen, kann das Risiko eines Bürgerkriegs – oder zumindest von ernsthaften internen Auseinandersetzungen – nicht ganz ausgeschlossen werden, obwohl sich die verschiedenen Akteure bis jetzt relativ zurückhaltend gezeigt haben. In einem Land, in dem Öl und Gas etwa 90 % des Staatseinkommens ausmachen, sind die Kontrolle und die Verteilung der Erträge des Energiesektors ein entscheidender Faktor.

Zudem verlangt der stark von religiösem Konservatismus geprägte Osten Libyens, wo der Aufstand begann, eine starke Position und ein Ende der Benachteiligung, der dieser Teil des Landes während des früheren Regimes ausgesetzt war. Die Städte und Bezirke, die grosse Rebellenkontingente gestellt haben, fordern ebenfalls mehr Einfluss. Sollten die verfassungsrechtlichen Machtstrukturen nach einem klassischen, «arithmetischen» Demokratiemodell gestaltet werden, so würde der Westen Libyens, der stärker säkularisiert ist und zahlreiche regimetreue Gruppierungen aufweist, aus demografischen Gründen eine Vormachtstellung erhalten, was zu starken Spannungen führen würde.

Ein sehr wichtiger Faktor ist auch die Frage, ob es gelingt, die ehemals Gaddafi-treuen Gruppierungen zu integrieren oder zumindest die führenden Vertreter des alten Regimes korrekt zu behandeln und ihnen einen fairen Prozess zu machen. Der Transformationsprozess könnte aber sabotiert werden durch Gewalt- und Rachehandlungen, von wem auch immer diese ausgehen.

Die Grundbedingung für diesen Transformationsprozess ist die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Diese Bedingung ist aber stark bedroht durch die Zahl der Waffen, die in die Hände der Milizen und der Bevölkerung gefallen sind. Im Moment ist es schwierig zu sagen, wer auf nationaler Ebene die öffentliche Sicherheit kurzfristig gewährleisten könnte. Die Reform der Streitkräfte und der Sicherheitskräfte bildet eine der grössten Herausforderungen, die das libysche Volk ohne Unterstützung von aussen wahrscheinlich nicht bewältigen kann.

Die Zukunft Libyens ist also noch sehr unsicher, und es bestehen zahlreiche und komplexe Herausforderungen für die Stabilität.

2.2 Sicherheitsbedingungen in Tripolis

Die Sicherheitsbedingungen und die humanitäre Lage in der Hauptstadt haben sich seit der Einstellung der Kämpfe Ende August 2011 stabilisiert. Insbesondere in dem Gebiet, in dem sich die Schweizer Botschaft befindet, wird die Lage von lokalen Quellen als relativ ruhig bezeichnet. Gebiete wie Abu Salim und Gargur gelten hingegen immer noch als sehr gefährlich.

Die beiden Flughäfen (International, Mitiga) sind teilweise in Betrieb, stehen aber immer noch unter der Kontrolle der Milizen, die ihre Terraingewinne erhalten wollen. Dies führt bei Kontakten zwischen Milizen zu Scharmützeln. Die Milizen versuchen, ihre Kontrolle über kritische Infrastrukturen (Häfen, Raffinerien, Hauptverkehrsachsen) zu verstärken, ohne aber die Entscheidung in einer Konfrontation zu suchen.

Ein beträchtliches Destabilisierungspotenzial in der Hauptstadt und im Rest des Landes geht von den verschiedenen Milizbrigaden (Katiba) aus, die über zahlreiche Waffen verfügen. Jede der Brigaden versucht, ihren Einfluss in der Stadt auszubauen. Es gibt noch keine einheitliche Befehlskette, unter der die Milizen zusammengeführt werden könnten, und die Bestrebungen zu ihrer Entwaffnung haben noch nicht zu den erhofften Ergebnissen geführt. Der nationale Übergangsrat (National Transitional Council, NTC) hat einen nationalen Plan zur Entwaffnung und Integration der Milizen ausgearbeitet und zwei einflussreiche Katiba-Anführer zum Verteidigungs- und zum Innenminister ernannt; sie sollen den Plan umsetzen. Die Strategie, die durch die Freigabe der erforderlichen Mittel unterstützt wurde, sollte zu einer Beschleunigung des Prozesses beitragen.

Insbesondere während der Nacht kommt es Schüssen unklarer Herkunft, bei denen bereits mehrere Personen getötet oder verletzt wurden. Verschärft durch die unkontrollierte Freilassung gewöhnlicher Strafgefangener, ist zudem mit einer konkreten Zunahme der Kriminalität zu rechnen.

Obwohl sich die Schweizer Botschaft in einem relativ ruhigen Gebiet befindet und keine besondere Bedrohung für die Infrastruktur oder das Schweizer Personal vor Ort besteht, gibt es reale Risiken für das Botschaftspersonal. Dabei handelt es sich um Angriffe auf ausländische Vertretungen, Kämpfe, in die unser Personal unfreiwillig geraten könnte, sowie Risiken im Zusammenhang mit Kriminalität und Bandenwesen (z.B. Entführungsrisiko).

3 Schutz der Schweizer Botschaft

3.1 Erste Phase mit der Firma AEGIS

Gemäss dem Wiener Übereinkommen vom 18. April 1961 über diplomatische Beziehungen hat der Empfangsstaat die besondere Pflicht, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Räumlichkeiten der Mission vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen. In Libyen sind die Sicherheitskräfte des NTC noch nicht in der Lage, die ausländischen Vertretungen angemessen zu schützen. Ein Teil der Länder, die ihre Botschaften wieder eröffnet haben, stellen den Schutz mit eigenen bewaffneten Sicherheitskräften (nationale Polizei oder Armee) sicher. Andere nehmen die Dienste internationaler Sicherheitsunternehmen in Anspruch.

Im Oktober 2011 betraute das EDA die Firma AEGIS kurzfristig (für die ersten drei Monate) mit dem Schutz der Botschaft.

Im August und September 2011 waren erst wenige internationale Sicherheitsunternehmen in Libyen präsent. Das EDA suchte Unternehmen, die die nötige Professionalität bieten konnten. Die Firma AEGIS hat den internationalen Verhaltenskodex für private Sicherheitsunternehmen unterzeichnet. Ihre Verpflichtung entspricht den Anforderungen, die in der Verordnung vom 31. Oktober 2007¹ über den Einsatz privater Sicherheitsfirmen durch den Bund formuliert sind. Diese Anforderungen sind im 7. Abschnitt des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die

¹ SR 124

im Ausland erbrachten privaten Sicherheitsdienstleistungen², der vom Bundesrat im September 2011 in die Vernehmlassung gegeben wurde, übernommen worden.

3.2 Schutz durch die Schweizer Armee

Parallel prüften das EDA und das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) die Möglichkeit, die Botschaft in einer zweiten Phase, das heisst ab Januar 2012, durch Spezialisten der Schweizer Armee schützen zu lassen.

Aufgrund eines Vorschlags, den das EDA in Zusammenarbeit mit dem VBS vorgelegt hatte, beschloss der Bundesrat am 9. Dezember 2011, ein Detachement der Armee zum Schutz der Schweizer Botschaft zu entsenden.

Dank dem Schutz der Botschaft durch Spezialisten der Schweizer Armee können Einsparungen erzielt werden, da das VBS über die personellen und materiellen Mittel für einen solchen Einsatz verfügt. Das VBS hat solche Einsätze auch schon früher durchgeführt (Algerien 1998–2004, Iran 2006) und erfüllt das Leistungsprofil, das im neuen Sicherheitspolitischen Bericht vorgesehen ist.

Die Verantwortung für diesen Einsatz liegt beim EDA. Die erste Einsatzphase wird sechs Monate dauern. Diese Dauer entspricht der Frist, die sich der NTC für die Durchführung der ersten Wahlen gesetzt hat. Je nach Bedarf kann der Einsatz aufgrund einer vertieften Lageanalyse um höchstens sechs Monate verlängert werden. Eine solche Verlängerung kann vom Bundesrat beschlossen werden. Dieser hat auch jederzeit die Kompetenz, den Einsatz zu unterbrechen oder zu beenden. In beiden Fällen informiert der Bundesrat gemäss Artikel 152 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ (Parlamentsgesetz; ParlG) die Aussenpolitischen und die Sicherheitspolitischen Kommissionen der beiden Räte.

3.3 Einsatzplan

3.3.1 Aufgaben des Militärdetachements

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Schutzmassnahmen so gering wie möglich, aber an die örtlichen Verhältnisse angepasst sein müssen. Es handelt sich um eine Mission, die eher den Kriterien für Polizeischutz als denjenigen für eine Militäroperation entspricht. Dieser Einsatz erfordert aber Spezialausbildungen (Armee-Aufklärungsdetachement, Spezialdetachement der Militärpolizei).

Das Schutzdetachement hat die Aufgabe, Personal und Infrastruktur des EDA (Kanzlei, Residenz) zu schützen. Es muss das Botschaftspersonal auch auf Fahrten innerhalb und ausserhalb der Hauptstadt beschützen und die Mission bei der Optimierung ihrer Schutzmassnahmen beraten. Dies bedingt auch eine Planung für allfällige Krisensituationen, darin eingeschlossen Evakuierungen. Die laufende Beobachtung der Situation, die regelmässige Risikoanalyse und der Kontakt zu den Sicherheitskräften anderer Botschaften bilden ebenfalls Teil ihrer Aufgaben.

² www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/gesetzgebung/sicherheitsfirmen/vorentw-d.pdf

³ SR 171.10

3.3.2 Befehlskette

Für den Einsatz des Armeedetachements ist der Missionschef verantwortlich.

Die Festlegung und Umsetzung des statischen und mobilen Schutzdispositivs, der technischen Aspekte und der entsprechenden Prozesse sind Sache des Chefs des Detachements. Was die Organisation der Arbeit und der Fahrten sowie deren Auswirkungen auf die Schutzmassnahmen betrifft, ist der Chef des Detachements an die Weisungen des Missionschefs gebunden.

3.3.3 Einsatzplanung

Der Einsatzplan der Armee sieht eine erste Aufklärungsmission nach Tripolis vor, die der genauen Analyse der Lage vor Ort und der Kontaktaufnahme zu den Mitarbeitern der Firma AEGIS dient, damit die Aufgaben und Verantwortlichkeiten ordnungsgemäss übergeben werden können. Diese Mission fand vom 21. bis zum 24. Dezember 2011 statt.

Die Entsendung des Armeedetachements und der Versand des Materials sind für Mitte Januar vorgesehen. Das Detachement gewährleistet die Übernahme des bestehenden Schutzdispositivs. Ab der zweiten Januarhälfte 2012 schützt das Armeedetachement die Botschaft und ihr Personal und hilft vor Ort bei der Verstärkung der passiven Sicherheitsmassnahmen mit. Die Einzelheiten zu den verschiedenen Aspekten des Einsatzes sind in dem von EDA und VBS gemeinsam unterzeichneten Einsatzbefehl enthalten.

Der Ablauf des Einsatzes und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten entspricht der Verordnung vom 3. Mai 2006⁴ über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen im Ausland (VSPA).

Über die Beendung des Einsatzes und die Rückkehr des Detachements entscheidet der Bundesrat aufgrund einer Analyse der Situation vor Ort.

3.3.4 Präzisierung zur Planung

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

Das taktische Dispositiv und der Personalbestand des Schutzdetachements werden aufgrund der Lageentwicklung laufend angepasst.

Das Militärpersonal ist mit leichten Waffen ausgerüstet; es setzt seine Waffen nur als letztes Mittel zum Schutz der Vertretung und ihres Personals ein und wahrt dabei die Verhältnismässigkeit.

Möglichkeiten zur lokalen Zusammenarbeit, insbesondere mit anderen diplomatischen Vertretungen und deren Sicherheitskräften, werden genutzt.

⁴ SR 513.76

4 Finanzielle und personelle Konsequenzen

4.1 Finanzielle Konsequenzen

Die Zusatzkosten für den Einsatz sollten 600 000 Franken für eine Dauer von sechs Monaten nicht übersteigen. Es handelt sich um eine Kostenschätzung aufgrund vergleichbarer Einsätze der Armee der letzten Jahre: Transportkosten 210 000 Franken, Verpflegungskosten und kleine Ausgaben 150 000 Franken und Gefahrezulagen 240 000 Franken. Die Kosten für den Einsatz sowie für die mögliche Verlängerung von sechs Monaten sind im Budget des EDA eingestellt.

4.2 Personelle Konsequenzen

Die für diesen Einsatz vorgesehenen militärischen Mittel werden für mindestens ein Jahr bereitgestellt, mit Rotationen zur Gewährleistung der Durchhaltefähigkeit des Einsatzpersonals, und dies ohne Reduktion der übrigen operationellen Aufgaben der betroffenen Einheiten.

Das Militärpersonal erhält in Libyen den Status von Verwaltungspersonal und technischem Personal (gemäss Art. 37 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen) und wird den libyschen Behörden so gemeldet. Es ist dem Militärrecht unterstellt. Das libysche Aussenministerium liefert die nötige Bewilligung für das Waffentragen.

Für Supportaufgaben erhält das Detachement Unterstützung durch lokal angestellte Personen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Rechtsgrundlagen

Da es hier die Wahrung schweizerischer Interessen durch den Schutz einer Schweizer Vertretung im Ausland geht, beruht der Einsatz auf Artikel 69 Absatz 2 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995⁵ (MG). Es handelt sich um einen Einsatz im öffentlichen Interesse, der dem Grundsatz der Subsidiarität entspricht, da die Mittel der Armee für eine Aufgabe eingesetzt werden, die von den Zivilbehörden selber nicht bewältigt werden kann; siehe Art. 67 Abs. 2 MG).

5.2 Zuständigkeiten

Der Bundesrat ist laut Artikel 70 Absatz 1 MG für das Aufgebot für einen solchen Einsatz zuständig; laut Artikel 69 Absatz 2 MG er dafür zuständig, die Art der Bewaffnung während des Einsatzes (siehe auch Ziff. 3.3.4) zu bestimmen. Da der Einsatz länger als drei Wochen dauert, ist gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG eine Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich, welche Teil dieser Botschaft ist.

⁵ SR 510.10

Die Vorsteherin des EDA informierte die Sekretariate der Aussenpolitischen und der Sicherheitspolitischen Kommissionen der beiden Räte am 9. Dezember 2011 über den am gleichen Tag gefassten Beschluss des Bundesrats, ein Detachement der Schweizer Armee zu entsenden. Am 22. Dezember 2011 fand eine Informationssitzung mit der Vorsteherin des EDA, dem Vorsteher des VBS sowie den Kommissionspräsidenten statt. Dabei wurden verschiedene konkrete Informationen zum Einsatzplan kommuniziert.

5.3 Erlassform

Der Erlass hat die Form eines einfachen Bundesbeschlusses, da er keine rechtsetzenden Bestimmungen enthält und nicht dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 163 Abs. 2 Bundesverfassung⁶ und Art. 29 Abs. 1 ParlG⁷).

⁶ SR 101
⁷ SR 171.10

