Botschaft zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst anlässlich des Frankophoniegipfels 2010 in Montreux

vom 5. März 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen anlässlich des Frankophoniegipfels 2010 in Montreux mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. März 2010 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

2009-3027 2375

Übersicht

Die eidgenössischen Räte werden ersucht, den Einsatz der Armee mit einem Maximalbestand von 6500 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen anlässlich des 13. Frankophoniegipfels vom 20. bis zum 24. Oktober 2010 in Montreux zu genehmigen.

Das Parlament hat 1995 mit grosser Mehrheit den Beitritt der Schweiz zur Internationalen Organisation der Frankophonie (Organisation internationale de la Francophonie, OIF) beschlossen. Als viertgrösste Beitragszahlerin hinter Frankreich, Kanada und der französischen Gemeinschaft Belgiens nimmt die Schweiz in der OIF eine einflussreiche Stellung ein.

Im Sommer 2009 nahmen die Behörden Kanadas, das derzeit die OIF präsidiert, Kontakt mit den Schweizer Behörden auf, da die OIF die Mitgliedschaft Madagaskars, das den 13. Frankophoniegipfel im Oktober 2010 hätte durchführen sollen, suspendiert hatte. Die kanadischen Behörden waren im Auftrag der OIF auf der Suche nach einem Land, das für Madagaskar einspringen und sehr kurzfristig eine Bewerbung präsentieren konnte.

Am 11. September gab der Bundesrat sein grundsätzliches Einverständnis zur Durchführung des Frankophoniegipfels sowie zur Übernahme der zweijährigen Präsidentschaft der OIF. Der Bundesrat bestimmte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) als für die Planung verantwortliche Organisationseinheit. Am 30. September 2009 hat der Bundesrat beschlossen, dass die Schweiz als Gastland für den 13. Frankophoniegipfel kandidiert. Er hat zudem das EDA ermächtigt, im Falle eines positiven Entscheides den eidgenössischen Räten mit dem Nachtrag I zum Voranschlag 2010 einen Nachtragskredit über 35 Millionen Franken zu beantragen.

Gleichentags teilte die Regierung des Kantons Waadt dem Bundesrat mit, dass sie bereit sei, den 13. Frankophoniegipfel in Montreux durchzuführen. Es handelt sich dabei um einen Grossanlass, sowohl was die Beteiligung als auch was die Medienpräsenz betrifft. Mit dem gleichem Schreiben ersuchte die Waadtländer Regierung den Bund, die mit diesem Ereignis verbundenen Sicherheitskosten zu übernehmen.

Die Wahl der Schweiz als Gastland für den Frankophoniegipfel 2010 erfolgte an der Zusammenkunft der Ministerkonferenz der französischsprachigen Länder am 15. Dezember 2009 in Paris.

Auf Antrag der Finanzdelegation vom 25. Januar 2010 musste der Bundesrat dem Parlament einen einfachen Bundesbeschluss vorlegen, in welchem das Parlament die Planung und Organisation des Frankophoniegipfels genehmigen kann. Dabei beantragten die Finanzkommissionen beider Räte, die maximalen Gesamtkosten für den Bund seien von 35 auf 30 Millionen Franken zu beschränken.

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, den Einsatz von maximal 6500 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden, namentlich der Kantone Waadt und Genf, vom 15. bis zum 25. Oktober 2010 anlässlich des Frankophoniegipfels zu genehmigen. Gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG, SR 510.10) muss die Bundesversammlung den Assistenzdiensteinsatz genehmigen, wenn mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboten werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert. Der personelle Rahmen bedingt im vorliegenden Fall die Zustimmung des Parlaments.

Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Rahmen eines subsidiären Sicherungs- und Unterstützungseinsatzes mit Leistungen vor allem in den Bereichen Objekt- und Personenschutz, Wahrung der Lufthoheit und Sicherheit im Luftraum sowie mit logistischer Unterstützung. Der Einsatz der Armee verursacht gegenüber einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst Mehrkosten von maximal 4 Millionen Franken, die im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden können.

2377

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Frankophonie

Die Frankophonie-Organisation (Organisation internationale de la Francophonie, OIF) geht auf ein Zusammenarbeitsprojekt im Bereich der Kultur und der Technik zurück, für das 1970 in Niamey (Niger) die Agentur für kulturelle und technische Zusammenarbeit gegründet wurde. Diese wurde 1991 zur Staatlichen Agentur für Frankophonie und 2005 zur OIF. Im Verlauf der Jahre erhielt die Politik verstärkt Gewicht. Die OIF versteht sich heute sowohl als Akteurin auf dem internationalen Parkett wie auch als Plattform für erfolgreiche Zusammenarbeit der französischsprachigen Länder.

Die vier wichtigsten Aufgaben der OIF sind:

- die Förderung der französischen Sprache und der kulturellen und sprachlichen Vielfalt:
- die F\u00f6rderung von Frieden, Demokratie und Menschenrechten;
- die Unterstützung von Erziehung, Ausbildung, Lehre und Forschung;
- die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf Nachhaltigkeit und Solidarität.

Die OIF umfasst 56 Staaten und Regierungen sowie 14 Beobachter aus allen fünf Kontinenten; das verbindende Element ist die gemeinsame Sprache. Generalsekretär ist zurzeit der ehemalige senegalesische Präsident Abdou Diouf. Weltweit sprechen 175–200 Millionen Menschen Französisch. Damit steht Französisch an neunter Stelle der am häufigsten gesprochenen Sprachen.

Alle zwei Jahre findet der Frankophonie-Gipfel der Staats- und Regierungschefs statt, der die politische Ausrichtung und die grossen Linien der Zusammenarbeit festlegt. Der letzte Gipfel fand vom 17. bis zum 19. Oktober 2008 in Québec, Kanada, statt. Im selben Jahr feierte die Stadt Québec ihr 400-jähriges Bestehen.

1.2 Engagement der Schweiz in der Frankophonie

Die Schweiz ist seit 1989 Vollmitglied des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der Länder französischer Sprache. 1995 beschloss das Parlament mit grosser Mehrheit den Beitritt der Schweiz zur OIF. Als viertgrösste Beitragszahlerin hinter Frankreich, Kanada und der französischen Gemeinschaft Belgiens nimmt die Schweiz eine einflussreiche Stellung ein. Entsprechend ihren aussenpolitischen Zielen setzt sich die Schweiz auch innerhalb der Frankophonie für die Verbesserung der menschlichen Sicherheit, die vermehrte Einhaltung des Völkerrechts und der Menschenrechte sowie die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt ein.

Die Schweiz wirkt in allen Gremien der Frankophonie (Gipfel, Ministerkonferenz, ständiger Rat, spezialisierte und ständige Ministerkonferenzen) mit sowie bei den Arbeiten aller Institutionen der Frankophonie:

«Agence universitaire de la Francophonie» (AUF): Alle Westschweizer Universitäten, die ETH Lausanne und die Fachhochschule Westschweiz sind neben weiteren Instituten Mitglied. Das Staatsekretariat für Bildung und Forschung leistet seit 1998 finanzielle Beiträge.

«Association internationale des Maires francophones» (AIMF): Genf und Lausanne sind in der AIMF vertreten.

«TV5 Monde»: Die Schweiz beteiligte sich 1984 an der Gründung des französischsprachigen Fernsehkanals, der heute in über 200 Ländern durchgehend sendet und dank dem in diese Länder täglich Nachrichten aus der Schweiz übertragen werden.

«Université Senghor in Alexandria» (internationale französischsprachige Universität zur Förderung der Entwicklung Afrikas): Das EDA leistet finanzielle Beiträge.

Die Schweiz ist auch im internationalen Bund der französischsprachigen Parlamentarierinnen und Parlamentarier vertreten (in der Schweiz gibt es seit 1989 eine eidgenössische sowie mehrere kantonale Sektionen), ebenso in der Ministerkonferenz der Frankophonie-Staaten für Jugend und Sport und in der Konferenz der Erziehungsminister der Frankophoniestaaten.

Zudem beteiligt sich die Schweiz seit mehreren Jahren aktiv am jährlichen Fest der Frankophonie. Die Woche der französischen Sprache und der Frankophonie in der Schweiz findet jedes Jahr um den 20. März, dem Internationalen Tag der Frankophonie, statt. Die Veranstaltungen in der Schweiz werden von einem Komitee organisiert, dem mehrere Institutionen und Nichtregierungsorganisationen angehören und das von der «Délégation à la langue française» der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren der Westschweiz und des Tessins, präsidiert wird. Im Ausland nehmen jedes Jahr über 100 Schweizer Botschaften und Vertretungen, die vom Kompetenzzentrum für Kulturaussenpolitik (KKA) unterstützt werden, an den Veranstaltungen zum 20. März teil. Sie arbeiten dabei mit den diplomatischen Vertretungen anderer Mitgliedstaaten der Frankophonie zusammen.

1.3 Frankophoniegipfel 2010 in der Schweiz

Der 12. Gipfel fand vom 17. bis zum 19. Oktober 2008 in Québec/Kanada statt. Anlässlich dieses Gipfels hatte die OIF die Verantwortung der Organisation des 13. Gipfels 2010 an Madagaskar verliehen. Nach einem Staatsstreich im April 2009 wurde jedoch die Mitgliedschaft Madagaskars von der OIF suspendiert. Im Sommer 2009 nahmen die Behörden Kanadas, das derzeit die OIF präsidiert, Kontakt mit den Schweizer Behörden auf, da sie im Auftrag der OIF auf der Suche nach einem Land waren, das für Madagaskar einspringen und sehr kurzfristig eine Bewerbung präsentieren konnte.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 11. September 2009 auf Antrag des EDA sein grundsätzliches Einverständnis zur Organisation dieses Anlasses kundgetan und das EDA als planungsverantwortliche Organisationseinheit bestimmt. Es liegt im Interesse der Schweiz, den 13. Frankophoniegipfel in unserem Land durchzuführen. Dank der Anwesenheit von Staatschefinnen und -chefs und Regierungsmitgliedern sowie von zahlreichen Medienvertreterinnen und -vertretern wird eine erfolgreiche Organisation und Durchführung in über 60 Ländern positiv wahrgenommen. Die Schweiz ist das einzige industrialisierte Mitgliedsland, das bisher noch nie einen Frankophoniegipfel durchgeführt hat. Schliesslich ist davon auszugehen, dass die

Durchführung einer internationalen Konferenz dieser Grössenordnung auch positive wirtschaftliche Auswirkungen auf die Genfersee-Region hat.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 30. September 2009 beschlossen, dass die Schweiz als Gastland für den 13. Frankophoniegipfel kandidiert. Nach der Auswertung einer Machbarkeitsanalyse soll das Treffen der Staats- und Regierungschefs der französischsprachigen Länder 2010 in Montreux stattfinden. Gleichentags hat der Staatsrat des Kantons Waadt sich bereit erklärt, den Frankophoniegipfel in Montreux durchzuführen. An der 25. Sitzung der Ministerkonferenz der französischsprachigen Länder, die am 15. und 16. Dezember 2009 in Paris stattfand, wurde die Schweiz als Gastland für den Frankophoniegipfel 2010 gewählt. Der 13. Gipfel in Montreux findet im gleichen Jahr statt, in dem die OIF ihr 40-jähriges Bestehen feiert.

An ihrer Sitzung vom 25. Januar 2010 lehnte die Finanzdelegation (FinDel) die Zustimmung zu einem gewöhnlichen Vorschuss ab, da die Dringlichkeit, welche gemäss Artikel 34 des Finanzhaushaltgesetzes Voraussetzung für die Genehmigung eines gewöhnlichen Vorschusses durch die FinDel ist, für sie nicht gegeben war. Die FinDel hat den Bundesrat auf den ordentlichen Weg durch das Parlament verwiesen. Der Bundesrat musste deshalb innert weniger Tage eine Botschaft an das Parlament ausarbeiten; er legte dem Parlament einen einfachen Bundesbeschluss vor, in welchem das Parlament die Planung und Organisation des Gipfels genehmigen kann.

Die Finanzkommission des Nationalrates stimmt diesem einfachen Bundesbeschluss zur Planung und Organisation des 13. Frankophoniegipfels vom 20. bis 24. Oktober 2010 zu, begrenzte aber das Gesamttotal des Kredits auf 30 Millionen Franken und verlangte in einem Antrag, dass von den Gesamtkosten des Gipfels 10 Millionen Franken im EDA zu kompensieren seien. Die Finanzkommission des Ständerates beschloss am 25. Februar 2010 ebenfalls, die maximalen Gesamtkosten für den Bund auf 30 Millionen Franken zu beschränken. Klar abgelehnt wurde in der ständerätlichen Kommission jedoch die von der nationalrätlichen Kommission beantragte Kompensation der Kosten in der Höhe von 10 Millionen Franken innerhalb des Voranschlags 2010 des EDA.

2 Sicherheit

Der Frankophoniegipfel fand 1986 erstmals in Paris statt. Weitere Gipfel wurden in der Folge in Senegal, Mauritius, Vietnam, Libanon, Rumänien, Kanada, Benin, Burkina Faso und letztmals 2008 wieder in Kanada durchgeführt. Die Themenschwerpunkte der bisherigen Gipfel scheinen jeweils keine Auswirkungen auf die Sicherheitslage gehabt zu haben. Vielmehr spielten internationale Ereignisse im Vorfeld des jeweiligen Frankophoniegipfels und die bilateralen Beziehungen unter den Teilnehmerländern eine entscheidende Rolle, beispielsweise Kriege in afrikanischen Teilnehmerländern oder Vorfälle wie 2006, als das Gastgeberland Rumänien den libanesischen Präsidenten nicht einlud. Solche Faktoren könnten auch beim Gipfel in der Schweiz zu diplomatischen Zwischenfällen führen.

Der 13. Frankophoniegipfel 2010 in Montreux wurde bisher weder in extremistischen noch terroristischen Kreisen thematisiert. Da zahlreiche Persönlichkeiten aus der Politik am Gipfel teilnehmen werden, könnte der Anlass von Terrororganisationen als attraktives Ziel betrachtet werden. Es ist ausserdem möglich, dass einzelne Teilnehmerländer Anlass zu Protesten geben werden. Hinweise auf eine erhöhte Bedrohung liegen jedoch bis jetzt keine vor.

Eine konkretisierte Lagebeurteilung und eine Gefährdungsanalyse können erst im unmittelbaren Vorfeld der Veranstaltung vorgenommen werden, wenn feststeht, welche Staatschefs der Frankophonie-Mitgliedsländer teilnehmen werden. Das Sicherheitskonzept der Waadtländer Behörden sieht ein Dispositiv vor, das die Region Montreux-Vevey-Lausanne und die Verkehrsachsen aus dieser Region zum Flughafen Genf abdeckt. Gemäss diesem Konzept soll die Waadtländer Kantonspolizei verstärkt werden, namentlich durch andere Westschweizer Polizeikräfte (Concordat réglant la coopération en matière de police en Suisse romande) sowie gemäss der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) und durch die Armee.

Die Gewährleistung einer sicheren und störungsfreien Veranstaltung ist ein grundlegendes Ziel der zivilen Behörden und geniesst höchste Priorität. Die Sicherheitsvorkehrungen sollen wirksam, aber auch diskret und verhältnismässig sein.

2.1 Nachrichtenverbund

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) nimmt im Hinblick auf den Gipfel in Montreux gemeinsam mit seinen Partnern im In- und Ausland regelmässige Risikoeinschätzungen vor und erstellt Bedrohungsanalysen. Kurz vor dem Anlass und während des Anlasses wird ein Nachrichtenverbund unter der Leitung des Bundeslagezentrums (BLZ) eingerichtet.

2.2 Nationale und internationale Koordination

In Montreux wird für die Dauer des Frankophoniegipfels 2010 ein Einsatzstab betrieben. Der Einsatzstab muss auf den bestehenden nationalen und kantonalen Strukturen basieren, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Dieser setzt sich aus Fach- und Führungskräften des Bundes, der Kantone Waadt und Genf sowie der Städte Lausanne und Montreux zusammen.

Seine Aufgabe ist:

- die Koordination der frei verfügbaren Sicherheitskräfte;
- die Koordination des Einsatzes der militärischen Kräfte;
- das Bedienen aller akkreditierten Stellen mit sicherheitsrelevanten Nachrichten;
- die Information der Öffentlichkeit über besondere Vorkommnisse;
- das Abstimmen der Aktivitäten in Grenznähe mit den französischen Partnern;
- das Erstellen einer Dokumentation.

2.3 Zuständigkeiten

Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Durchführung der Sicherheitsmassnahmen beim Kanton Waadt. Der Bund nimmt gemäss seiner eigenen Zuständigkeit Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit (Grenzschutz, Staatsschutz, völkerrechtliche Schutzpflichten, bestimmte Strafverfolgungskompetenzen) wahr. Das Bundesamt für Polizei (fedpol) ist – in Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Polizeikorps – für die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus sowie für Sicherheitsmassnahmen zugunsten völkerrechtlich geschützter Personen zuständig. Der NDB im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) führt das Bundeslagezentrum und den nationalen Nachrichtenverbund.

3 Einsatz der Armee

3.1 Subsidiarität

Völkerrecht und Staatsvertragsrecht verpflichten die Eidgenossenschaft, die Sicherheit von völkerrechtlich geschützten Personen und Gebäuden zu gewährleisten. Die Bundesverfassung (BV; SR 101) legt in Artikel 57 Absatz 1 fest, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zuständig sind.

Aus der innerstaatlichen Kompetenzordnung ergibt sich, dass für die Wahrung der inneren Sicherheit in erster Linie die Kantone zuständig sind; darüber hinaus sind sie dem Bund zur Amts- und Vollzugshilfe verpflichtet (Art. 4 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit; BWIS; SR 120). Für Personen und Gebäude, für die der Bund völkerrechtliche Schutzpflichten übernehmen muss, sorgt das fedpol in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden (Art. 22 Abs. 1 BWIS).

Nach Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b und e des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10) können auf Verlangen ziviler Behörden Truppen im Assistenzdienst zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdiger Sachen beziehungsweise zur Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler Bedeutung zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgabe muss im öffentlichen Interesse liegen, und die Mittel der zivilen Behörden müssen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht ausgeschöpft sein (Art. 67 Abs. 2 MG).

Nach Artikel 67 MG kann die Armee zum Konferenz- und Objektschutz eingesetzt werden. Diesbezügliche Erfahrungen, die während des Weltwirtschaftsforums (WEF) in Davos und am G-8-Gipfel in Evian gemacht wurden, zeigen, dass die vorhandenen Polizeikräfte eines Kantons selbst mit einer interkantonalen Unterstützung aus der übrigen Schweiz nicht ausreichen, um die Sicherheit einer internationalen Konferenz dieser Grössenordnung in ausreichendem Masse zu gewährleisten. Allein die Überwachung des Luftraumes über dem Konferenzort bedingt einen subsidiären Sicherungseinsatz der Armee, da nur die Luftwaffe über die dazu nötigen Mittel verfügt.

In Koordination mit der Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische interkantonale Poizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (GIP) hat der Kanton Waadt dem Bund beantragt, welche Leistungen er von einem subsidiären Einsatz der Armee gemäss Artikel 67 MG genau benötigt, um die Sicherheit des 13. Frankophoniegipfels gewährleisten zu können. Damit sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz von Armeeformationen im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen anlässlich des Frankophoniegipfels 2010 erfüllt.

3.2 Bundesratsbeschluss vom 5. März 2010

Für das Aufgebot und die Zuweisung von Truppen an die zivilen Behörden des Kantons Waadt ist gemäss Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe a MG der Bundesrat zuständig. Der Bundesratsbeschluss vom 5. März 2010 lautet wie folgt (Auszug):

- Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen anlässlich des Frankophoniegipfels 2010 in Montreux werden gutgeheissen.
- Der Einsatz von maximal 6500 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen anlässlich des Frankophoniegipfels in Montreux wird vom 15. bis zum 25. Oktober 2010 gutgeheissen.
- 3. Zur Wahrung der Lufthoheit und für die Sicherheit im Luftraum wird gestützt auf Artikel 7 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0) die Benützung des schweizerischen Luftraumes über der Region Montreux für die Zivilluftfahrt eingeschränkt.
- 4. Zum Kommandanten des subsidiären Sicherungseinsatzes wird der Chef des Führungsstabes der Armee ernannt.

Es ist beabsichtigt, mehr als 2000 Angehörige der Armee (AdA) im Assistenzdienst einzusetzen, weshalb der Einsatz der Armee gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet wird.

3.3 Auftrag der Armee

Die Armee unterstützt die zivilen Behörden, namentlich die Behörden der Kantone Waadt und Genf, anlässlich des 13. Frankophoniegipfels 2010 im Rahmen eines subsidiären Sicherungs- und Unterstützungseinsatzes im Assistenzdienst. Sie erbringt gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und c der Verordnung vom 3. September 1997 über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (VSPS; SR 513.73) Leistungen im Bereich Objekt- und Personenschutz sowie im Bereich Lufttransport völkerrechtlich geschützter Personen; gemäss der Verordnung vom 23. März 2005 über die Wahrung der Lufthoheit (VWL, SR 748.111.1) erbringt die Armee Leistungen im Bereich Schutz des Luftraums. Im Weiteren unterstützt sie die zivilen Behörden in den Bereichen Logistik, B- und C-Abwehr sowie Koordinierter Sanitätsdienst (KSD).

Darüber hinaus muss die Armee jederzeit in der Lage sein, auf eine Krise oder ein ausserordentliches Ereignis reagieren zu können, das in keinem Zusammenhang mit dem Frankophoniegipfel 2010 steht.

3.3.1 Einsatzverantwortung

Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden des Kantons Waadt. Diese erteilen der zugewiesenen Truppe nach Rücksprache mit dem VBS schriftlich den Auftrag und regeln darin insbesondere die Zuständigkeiten, die Unterstellungsverhältnisse, die Polizeibefugnisse der Armee sowie den Dienstverkehr mit den zivilen Behörden. Die zivilen Behörden informieren vor Beginn und während des Einsatzes die Bevölkerung über Aufgaben und Tätigkeiten der Truppe.

3.3.2 Dauer und Umfang des Einsatzes der Armee

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden dauert längstens vom 15. bis zum 25. Oktober 2010. Zur Unterstützung der zivilen Behörden können Berufs- und Milizformationen bis zu einem Maximalbestand von 6500 AdA im Assistenzdienst eingesetzt werden.

Aufgeboten werden Formationen aus den Bereichen Genie, Infanterie, Führungsunterstützung, militärische Sicherheit, Hundeführer, Sanität, Kommandostäbe. Die Luftwaffe wird für den Lufttransport und zur Sicherstellung des Luftpolizeidienstes aufgeboten. Als Kommandant des subsidiären Sicherungseinsatzes der Armee wird der Chef des Führungsstabes der Armee bestimmt.

Der auf den ersten Blick hohe Maximalbestand von 6500 AdA im Assistenzdienst erklärt sich dadurch, dass die militärische Planung vor dem Vorliegen der detaillierten Unterstützungsbegehren begonnen werden musste, um diverse Dienstleistungsplanungen noch zeitgerecht anpassen zu können. Die Obergrenze von 6500 AdA berücksichtigt also nicht nur die wahrscheinlichen, sondern auch die maximalen Unterstützungsbegehren der zivilen Behörden.

Die Armee und die Polizei suchen aufgrund aktueller und umfassender Beurteilungen der Sicherheitslage nach Optimierungen des Sicherheitsdispositives. Entsprechend kann der Bundesrat den Maximalbestand der eingesetzten AdA im Assistenzdienst auf Antrag des VBS und nach Rücksprache mit dem Kanton Waadt reduzieren.

3.4 Massnahmen zum Schutz des Luftraumes

Im Rahmen der Planungsarbeiten zum Frankophoniegipfel 2010 wird grundsätzlich zwischen dem Einsatz am Boden und dem Einsatz in der Luft unterschieden. In enger Absprache zwischen der Luftwaffe und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) wird für die Dauer des Frankophoniegipfels 2010 ein Regime für den Luftraum vorbereitet. Nachfolgende Erläuterungen sollen einen Überblick über die beabsichtigten Massnahmen verschaffen, sofern diese bereits zum heutigen Zeitpunkt festgehalten werden können.

3.4.1 Kontrolle des Luftverkehrs

Sowohl die Möglichkeit eines Terrorangriffs aus der Luft als auch unerwünschte Beeinträchtigungen durch die Verwendung von Luftfahrzeugen erfordern eine Kontrolle des Luftraumes. Diese kann unter gewissen Umständen von der üblichen Bewirtschaftung abweichen. Um geeignete Massnahmen entwickeln zu können, erarbeitet die Luftwaffe in enger Zusammenarbeit mit dem BAZL sowie dem fedpol eine umfassende und fortlaufend aktuelle Bedrohungsanalyse. Aufgrund der zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbaren Entwicklung bedarf es einer Planung, die eine verstärkte Kontrolle des Luftraumes ins Auge fasst, um für verschiedene Szenarien optimal vorbereitet zu sein.

3.4.2 Einschränkung des zivilen Luftverkehrs

Zur Wahrung der Lufthoheit und zur Sicherheit im Luftraum wird gestützt auf Artikel 7 LFG die Benützung des schweizerischen Luftraumes über der Region Montreux für die Zivilluftfahrt eingeschränkt. Innerhalb des betroffenen Luftraumes gelten die Vorschriften gemäss VWL. Flüge mit zivilen Luftfahrzeugen innerhalb dieser Zone bedürfen einer besonderen Bewilligung der Luftwaffe (Art. 12 und 13 VWL).

Die Luftwaffe kann nach Absprache mit dem BAZL und der Skyguide und unter Berücksichtigung der aktuellen Bedrohungslage besondere Verfahren zulassen für Flüge von und nach den in der betroffenen Zone gelegenen Flugplätzen. Soweit es die Bedrohungslage zulässt, kann die Luftwaffe in Absprache mit dem BAZL generell oder für gewisse Zeiten weniger einschneidende Massnahmen anordnen.

3.4.3 Kompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen

Die Abschusskompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen über schweizerischem Hoheitsgebiet erfolgt nach heutiger Rechtslage gemäss Artikel 14 VWL. Der Waffeneinsatz im Einzelfall wird durch den Chef des VBS als Mitglied der Landesregierung angeordnet. Dieser behält sich vor, die Kompetenz in Abhängigkeit von der Lage an den Kommandanten der Luftwaffe oder einen diesem direkt Unterstellten zu delegieren.

3.5 Einsatz von Aufklärungssystemen

Je nach Lageentwicklung besteht die Möglichkeit, dass der zivile Einsatzstab den Einsatz von Aufklärungsdrohnen oder von Super-Puma-Helikoptern, die mit Tageslichtkameras und Wärmebildkameras (Forward-Looking-Infrared-System FLIR) ausgerüstet sind, als nötig erachtet. Dabei handelt es sich um geschlossene Systeme, die aus den drei Teilen Sensor (Kamera), Übertragungsleitung und Display/Bildschirm bestehen und keine Bildinformationen weiterleiten. Zweck der dabei gewonnenen Informationen ist einzig die Steuerung des Einsatzes von Sicherheits- und allenfalls Rettungskräften.

Zu diesem Zweck geben die Personen am Bildschirm (in der Regel Angehörige der Armee und der Polizei) interpretierte Informationen weiter, jedoch kein Bildmaterial. Empfänger der gewonnenen Informationen sind ausschliesslich die Sicherheitsbehörden (fedpol, Kantons- und allenfalls Gemeinde- bzw. Stadtpolizei). Auch für solche Einsätze liegt die Einsatzverantwortung gemäss dem Subsidiaritätsprinzip auf ziviler Seite.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

Im Rahmen des geplanten Assistenzdiensteinsatzes der Armee fallen für das Gros der eingesetzten Truppen im Vergleich zu einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst nicht wesentlich höhere Ausgaben an, hingegen ist mit zusätzlichen Kosten für Treibstoffe (vor allem für Lufttransporte) und Material zu rechen.

Gestützt auf die Erfahrungen beim Weltwirtschaftsforum in Davos rechnet das VBS mit maximalen Zusatzkosten von 4 Millionen Franken, die sich wie folgt zusammensetzen:

Luftwaffe (zusätzlicher Treibstoff für Lufttransporte,

Luftpolizeidienst sowie Zusatzkosten für Skyguide und Unterhalt) 2,2 Mio. Fr.

Zusätzliche Personalkosten militärische Sicherheit 0,8 Mio. Fr.

Zusätzliches spezielles Material zur Auftragserfüllung 1,0 Mio. Fr.

Total 4,0 Mio. Fr.

Der Bundesrat hat am 30. September 2009 beschlossen, dass die Schweiz als Gastland für den 13. Frankophoniegipfel kandidiert. Er hat zudem das EDA ermächtigt, im Falle eines positiven Entscheides dem Parlament mit dem Nachtrag I zum Voranschlag 2010 einen Nachtragskredit über 35 Millionen Franken mit gewöhnlichem Vorschuss ohne Kompensation zu beantragen. Im Nachtragskredit von 35 Millionen Franken sind 13,5 Millionen Franken für Sicherheitsaufgaben vorgesehen, davon 9 Millionen Franken für Polizeiaufgaben des Kantons Waadt und 4 Millionen Franken für einen subsidiären Sicherungs- und Unterstützungseinsatz der Armee. Die Aufsicht über das Kongresszentrum fällt nicht in die Zuständigkeit der Polizei. Dies bedeutet, dass private Bewachungsfirmen in Anspruch genommen werden müssen. Die Kosten dafür werden auf 500 000 Franken geschätzt. Am 20. Januar 2010 hat der Bundesrat dem Antrag des EDA zugestimmt, dem Parlament den Nachtragskredit von 35 Millionen Franken zu beantragen.

Die von den Finanzkommissionen beider Räte beantragte Reduktion der Gesamtkosten des Bundes von 35 auf 30 Millionen Franken hat auch Auswirkungen auf die budgetierten Sicherheitskosten von insgesamt 13,5 Millionen Franken. In der Detailplanungsphase wird der Kanton Waadt in Zusammenarbeit mit fedpol und der Armee eingehend prüfen, wo und in welchem Umfang die Aufwendungen für die Sicherheit verringert werden können. Dementsprechend geringer werden auch allfällige Zusatzkosten des VBS ausfallen.

Unmittelbar finanzwirksame Leistungen des VBS zugunsten der zivilen Behörden sowie der Durchführungsorganisation, die nicht im direkten Zusammenhang mit

dem subsidiären Sicherungseinsatz der Armee stehen, werden im Rahmen des ordentlichen Budgets des VBS erbracht, aber den Kantonen Waadt und Genf sowie den Organisatoren nach den Weisungen des VBS vom 30. November 2006 über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS in Rechnung gestellt.

Die Genehmigung des Assistenzdienstes der Armee hat keine weiteren Kosten zur Folge, die über die im Bundesratsbeschluss vom 30. September 2009 erwähnten Zusatzaufwendungen von 4 Millionen Franken hinausgehen.

4.2 Personelle Auswirkungen

Innerhalb des Armeebereichs können die anfallenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Planung und Durchführung des Frankophoniegipfels 2010 mit den bestehenden personellen Ressourcen aufgefangen werden. Truppenseitig werden sämtliche Massnahmen getroffen, um die Bestände in den Formationen im Allgemeinen und der Spezialfunktionen im Besonderen sicherzustellen.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die Kantone

Der Assistenzdiensteinsatz der Armee zur Unterstützung des Frankophoniegipfels 2010 hat keine nennenswerten volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

5 Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011 (BBI 2008 753) noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011 (BBI 2008 8543) angekündigt. Der Einsatz der Armee im Rahmen der Konferenzschutzmassnahmen anlässlich des Frankophoniegipfels 2010 entspricht den Legislaturzielsetzungen 2007–2011 des Bundesrates, wonach die sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz umfassend und flexibel zusammenwirken müssen

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Rechtsgrundlagen

Die Wahrung der inneren Sicherheit liegt in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone. Bund und Kantone sorgen aber nach Artikel 57 BV je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Nach Artikel 58 Absatz 2 BV hat die Armee unter anderem die Aufgabe, die zivilen Behörden bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen zu unterstützen.

Nach Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b und e MG können Truppen im Assistenzdienst auf Verlangen ziviler Behörden zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen bzw. zur Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler Bedeutung zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgabe muss im öffentlichen Interesse liegen und die Mittel der zivilen Behörden müssen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht ausgeschöpft sein.

Wie oben dargelegt (Ziff. 3.1), reichen die Polizeikräfte des Kantons Waadt nicht aus, um die Sicherheit des 13. Frankophoniegipfels 2010 in Montreux ausreichend zu gewährleisten. Auch die vorgesehene interkantonale Unterstützung wird dazu nicht genügen. Aus diesen Gründen sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz von Armeeformationen im Assistenzdienst für die Unterstützung des zuständigen Polizeikorps erfüllt.

6.2 Zuständigkeit und Rechtsform

Die genaue Anzahl der erforderlichen Armeeangehörigen kann, wie erwähnt, heute noch nicht festgelegt werden. Es wird erwartet, dass für die Anlässe mehr als 2000 AdA eingesetzt werden. Daher muss der Einsatz gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

Der vorliegende Bundesbeschluss stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, der in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV in Verbindung mit Art. 70 Abs. 2 MG). Da er weder rechtsetzend ist, noch dem Referendum untersteht, hat er die Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV und Art. 29 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002: SR 171.10).