

15.024

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über die Einsätze der Armee
zur Unterstützung ziviler Behörden**

vom 25. Februar 2015

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

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden.

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

25. Februar 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen (Mission Amba Centro) und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (Mission Tiger) sollen im Sinne einer Übergangslösung bis zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee, jedoch längstens bis zum 31. Dezember 2018 verlängert werden.

Ausgangslage

Der sicherheitspolitische Bericht 2010 und der Bericht zum Postulat Malama haben die grundlegenden Fragen zur Zukunft des Schutzes ausländischer Vertretungen und internationaler Organisationen (Botschaftsschutz) geklärt. Die diesbezüglich empfohlenen Änderungen werden im Rahmen der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee erfolgen. Bis dahin ist eine Übergangslösung notwendig, weil die Kantone Bern, Genf und Waadt sowie die Stadt Zürich noch nicht in der Lage sind, alle Angehörigen der Armee durch Polizisten/Polizistinnen oder Botschaftsschützer/innen zu ersetzen.

Inhalt der Vorlage

Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung die Verlängerung der Einsätze der Armee zur Unterstützung der Missionen Amba Centro und Tiger bis zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee, jedoch höchstens für drei Jahre (von 2016 bis 2018). Die politische Plattform des Sicherheitsverbundes Schweiz befürwortete am 2. Mai 2014 eine solche Verlängerung.

Beim Botschaftsschutz soll die Zahl der eingesetzten Armeeingehörigen im Jahr 2016 auf dem gleichen Niveau wie 2015 beibehalten werden (höchstens 80 Armeeingehörige) und ab Anfang 2017 auf 44 gesenkt werden.

Bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr soll die Zahl der als Sicherheitsbeauftragte an Bord von Linienflugzeugen («Air Marshals») eingesetzten Angehörigen der Militärischen Sicherheit und des Militärpolizei-Spezialdetachements von maximal 10 Personen beibehalten werden.

Die Aufwendungen für den Schutz ausländischer Vertretungen werden sich 2016 auf total 40,49 Millionen Franken pro Jahr belaufen (gleich viel wie 2015); davon gehen 37,19 Millionen zulasten des Bundes und 3,3 Millionen zulasten der Kantone. Ab 2017 werden sich die Kosten auf rund 41,2 Millionen Franken belaufen; davon werden 37,45 Millionen vom Bund und 3,75 Millionen von den Kantonen getragen.

Die Aufwendungen für die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr betragen 900 000 Franken pro Jahr.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Problemstellung

Mit Bundesbeschluss vom 11. Dezember 2012¹ über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden bewilligte die Bundesversammlung die Verlängerung der Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen (Mission Amba Centro) und bei der Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (Mission Tiger) bis spätestens 31. Dezember 2015.

Die Armee unterstützt die zivilen Behörden bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben, nämlich bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Die eigentliche Grundlast dieser Aufgaben tragen im Bereich der inneren Sicherheit gemäss der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung die Kantone. Die Armee soll erst dann eingesetzt werden, wenn es um die Bewältigung der Spitzenlast geht. Die Armee als sicherheitspolitisches Instrument des Bundes hat keine autonomen Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit.

Seit Jahren wird den Fragen der inneren Sicherheit erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt; im Fokus des Interesses stehen dabei die Gesetzgebungspraxis des Bundes und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in der inneren Sicherheit.

Der Bundesrat befasste sich in seinem Bericht vom 2. März 2012², in Erfüllung des Postulates Malama 10.3045 vom 3. März 2010 (Innere Sicherheit, Klärung der Kompetenzen), mit der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung und der tatsächlichen Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit. Der Bericht liefert eine Gesamtübersicht im Bereich der inneren Sicherheit. Er schlägt Verbesserungen in der Aufteilung der Kompetenzen zwischen den für die Sicherheit zuständigen Organen vor und empfiehlt eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen.

Die Organe des Sicherheitsverbundes Schweiz (SVS) wurden bei der Ausarbeitung dieser Vorlage beigezogen. Der Dialog zwischen dem Bund, den betroffenen Kantonen und der Stadt Zürich über die Zukunft der Armeeeinsätze wird in diesen Gremien geführt.

1.1.2 Schutz ausländischer Vertretungen

Es ist primär Sache der Kantone, in ihrem Hoheitsgebiet die Sicherheit derjenigen Personen und Gebäude zu gewährleisten, die unter völkerrechtlichem Schutz stehen. Der Bund berät, koordiniert und unterstützt wo nötig. Diese Aufteilung wurde im

¹ BBl 2013 233

² BBl 2012 4459

Bericht zum Postulat Malama bestätigt. Zum Schutz ausländischer Vertretungen arbeiten die Polizeikorps der Kantone Bern, Genf und Waadt sowie der Stadt Zürich mit der Armee zusammen. Einzig die Stadt Zürich verfügt über ein städtisches Polizeikorps, das im Auftrag des Kantons die völkerrechtlichen Schutzpflichten im Stadtgebiet erfüllt. In den übrigen Kantonen fällt diese Pflicht aus organisatorischen (Einheitspolizei in Bern und Genf) oder geografischen Gründen (Waadt) in die Zuständigkeit der Kantonspolizei.

Von 1994 bis 1998 wurden ausschliesslich Angehörige der Militärischen Sicherheit (dannzumal Angehörige des Festungswachtkorps) eingesetzt. Ab 1999 standen WK-Truppen im Einsatz. Seit 2010 wird der Schutz ausschliesslich durch Angehörige der Militärischen Sicherheit und Durchdiener der Infanterie im Assistenzdienst geleistet. Es handelt sich um eine Aufgabe, die sich aus den völkerrechtlichen Schutzpflichten ergibt und die sich auf Artikel 1 Absatz 3 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995³ (MG) sowie die Verordnung vom 3. September 1997⁴ über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (VSPS) stützt. Der Bund leistet, gestützt auf Artikel 28 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997⁵ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), den involvierten Polizeikorps eine Abgeltung für ihre Aufwendungen zur Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten.

In Genf werden aufgrund von Rekrutierungsschwierigkeiten gegenwärtig Polizisten, Sicherheitsassistenten (*assistants de sécurité publique*), private Sicherheitsagenten sowie Angehörige der Militärischen Sicherheit und Durchdiener eingesetzt. Im Kanton Waadt befindet sich nur ein zu schützendes Objekt, das von Polizisten und privaten Sicherheitsagenten geschützt wird. In Bern werden Polizeiassistenten, Angehörige der Militärischen Sicherheit und Durchdiener eingesetzt. In Zürich werden ausschliesslich Angehörige der Militärischen Sicherheit eingesetzt.

Der Bericht in Erfüllung des Postulats Malama weist darauf hin, dass private Sicherheitskräfte beim Schutz ausländischer Vertretungen nur zurückhaltend und nach sorgfältiger Beurteilung der Situation einzusetzen sind. Diese Option ist aber als Übergangslösung für die Kantone wichtig, bis die regulären Sicherheitskräfte verstärkt worden sind.

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, geht die aktuelle Verlängerung (von 2013 bis 2015) mit einer graduellen Reduzierung des den Kantonen zur Verfügung gestellten Personals der Militärischen Sicherheit (Mil Sich) und der Durchdiener (DD) einher.

	2013		2014		2015		Jan 2016		Jan 2017	
	Mil Sich	DD	Mil Sich	DD	Mil Sich	DD	Mil Sich	DD	Mil Sich	DD
Genf	45	18	18	18	18	18	18	18	6	6
Bern	24	18	24	18	20	–	20	–	12	12
Zürich	24	–	18	–	18	–	18	–	8	–
Total	93	36	60	36	56	18	56	18	26	18

³ SR 510.10

⁴ SR 513.73

⁵ SR 120

Die politische Plattform des SVS bestätigte am 2. Mai 2014, dass die Kantone und die Armee ihre Zusammenarbeit auch nach 2015 weiterführen möchten und die Kompetenzen erhalten bleiben müssen. Ziel ist es, das für diese Aufgabe notwendige spezifische Knowhow zu bewahren. Der Erhalt der Kompetenzen ist in den Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee (Art. 61 MG)⁶ zu regeln, auf welche sich die neuen Vereinbarungen mit den Kantonen stützen werden.

Sobald die Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee umgesetzt werden (voraussichtlich ab dem 1. Januar 2017), ist die Präsenz der Militärischen Sicherheit auf das für den Kompetenzerhalt notwendige Minimum zu beschränken. Der Bericht in Erfüllung des Postulats Malama bestätigte, dass die Wahrung der inneren Sicherheit eine Aufgabe der Kantone ist und somit vermieden werden muss, dass die subsidiären Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden die kantonalen Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit beschneiden. 2016 soll die Armee trotzdem die gleiche Leistung wie 2015 erbringen, als Ubergangslösung für die Kantone, die noch nicht in der Lage sind, alle Angehörigen der Armee durch Polizisten/Polizistinnen oder Botschaftsschützer/innen zu ersetzen die vorgängig dafür rekrutiert und ausgebildet werden müssen.

Der Bundesrat hat am 29. Juni 2011⁷ entschieden, am bisherigen Schutzniveau festzuhalten und die besonders exponierten Vertretungen weiterhin permanent zu überwachen. Bei der Umsetzung dieser Vorgaben ab 2013 sollten haushaltsneutrale Lösungen angestrebt werden. Dabei soll die Regelung, dass 90 % der Kosten durch den Bund getragen werden, nach Auffassung der politischen Plattform des SVS nicht verändert werden.

1.1.3 Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

Seit 2001 wird die Armee zugunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr eingesetzt, und zwar ebenfalls im Assistenzdienst. Gesetzliche Grundlage dafür sind neben dem Artikel 1 Absatz 3 MG der Artikel 12 Absatz 1 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948⁸ sowie die Artikel 122c und 122e der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973⁹.

Eingesetzt werden gegenwärtig Angehörige von Polizeikorps, des Grenzwachtkorps, der Militärischen Sicherheit und des Militärpolizei-Spezialdetachements (MP-Spezialdetachment) sowie auch vom Bundesamt für Polizei ausgebildete Personen als Sicherheitsbeauftragte an Bord von Linienflugzeugen (*Air Marshals*). Es dürfen maximal 10 Mitglieder der Militärischen Sicherheit und des MP-Spezialdetachements eingesetzt werden. Die Polizeikorps unterstützen die Einsätze der *Air Marshals*, sind aber nicht in der Lage, mehr als die Hälfte des benötigten Personals zur Verfügung zu stellen. Das Bundesamt für Polizei ist daher auf die Unterstützung des Grenzwachtkorps und der Militärischen Sicherheit angewiesen.

⁶ Vgl. Botschaft vom 3. September 2014 zur Weiterentwicklung der Armee (WEA); BBl **2014** 6955

⁷ Vgl. Botschaft vom 2. März 2012 zum Bundesbeschluss über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden; BBl **2012** 3621, hier 3624, 3628 und 3632

⁸ SR **748.0**

⁹ SR **748.01**

Gemäss dem Bundesamt für Polizei gibt es keine allgemein verbindlichen internationalen Bestimmungen über Schutzmassnahmen im Luftverkehr: Jeder Staat ergreift die Massnahmen, die er gegen Erpressbarkeit durch Flugzeugentführungen oder Attentate in Flugzeugen für angezeigt hält.

Die Einsätze können alle in der Schweiz immatrikulierten Fluggesellschaften betreffen; in der Praxis werden rund 95 % der Sicherheitsleistungen für die Swiss erbracht. Das Bundesamt für Polizei betrachtet die Swiss als besonders gefährdet, weil sie am ehesten in Verbindung mit der Schweiz gebracht wird. Sicherheitsbeauftragte an Bord von Linienflugzeugen werden weltweit von rund 30 Ländern eingesetzt, in Europa z.B. von Frankreich, Deutschland, Österreich, den Niederlanden, der Tschechischen Republik und Rumänien, ausserhalb Europas z.B. von Israel, den USA, Kanada, Australien, China und Japan.

1.2 Die Bedrohungslage

1.2.1 Ausländische Vertretungen

Zu den sicherheitspolitischen Aufgaben gehören auch die völkerrechtlichen Schutzpflichten, die im Wesentlichen den Kantonen obliegen. Der Bund muss aber im Rahmen seiner Zuständigkeiten nach den Artikeln 54 Absatz 1 und 57 Absatz 2 der Bundesverfassung¹⁰ (BV) dafür einstehen, dass alle Massnahmen getroffen werden, die für die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz erforderlich sind.

Gemäss BWIS ist das Bundesamt für Polizei zuständig für die laufende Bedrohungsanalyse im Zusammenhang mit dem Schutz ausländischer Vertretungen und internationaler Organisationen. Die Lagebeurteilungen, die in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, wie dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB), erstellt wurden, erfolgen unter Einbezug zahlreicher Parameter und Indikatoren. Darunter befinden sich nebst den statistischen Erfahrungswerten auch Einschätzungen der politischen Beziehungen, Bewertungen aktueller Ereignisse, des Umfeldes, der Potenziale und Absichten von Gruppierungen im Inland sowie die Berücksichtigung von Anzeichen wachsender Gefährdungen.

Die Ereignisse vom 11. September 2001 in den USA sowie in der Folge weitere gegen die westliche Welt gerichtete Anschläge wirken sich noch heute auf die Gefährdungslage für die diplomatischen Einrichtungen aus. Der Staatengemeinschaft ist es nach wie vor nicht gelungen, das Potenzial radikaler Terrorgruppen nachhaltig einzudämmen. Die Schweiz dürfte aber weiterhin kein Hauptziel für terroristische Gruppen darstellen. Trotzdem bleibt die Gefahr bestehen, dass extremistische Zellen aktiv werden können. Besonders die Vertretungen von Verbündeten der USA im Kampf gegen den Terrorismus gelten als mögliche Angriffsziele.

Zudem gibt es in der Schweiz mehrere ausländische extremistische Gruppierungen, die jederzeit in der Lage sind, gewalttätig aufzutreten. Aber auch gewalttätige politische und ethnische Gruppen stellen durch ihr Vorgehen eine Bedrohung der Sicherheitslage dar. Eine weitere Radikalisierung der verschiedenen politischen Anliegen kann nicht ausgeschlossen werden. Die Gewaltbereitschaft dieser Akteure könnte

¹⁰ SR 101

daher im Zusammenhang mit den verschiedensten Themen und Konflikten weltweit, aber auch in der Schweiz zu Gewalttaten führen.

Vertretungen von Staaten, die in Konfliktzonen liegen oder in Konflikten engagiert sind, bleiben wie im übrigen Europa auch in der Schweiz am meisten gefährdet. Einer generell erhöhten Gefährdung unterliegen zudem die Grossmächte, die übrigen Nuklearstaaten, die im Ausland militärisch engagierten Nationen und Länder mit innenpolitischen gewaltsamen Oppositionen. Internationale, nationale oder regionale Konflikte bieten gewaltbereiten Kreisen stets aufs Neue Anlass, ihre politischen Anliegen medienwirksam zur Geltung zu bringen.

Der Konflikt in der Ukraine und die Veränderungen im Nahen Osten nach dem Arabischen Frühling haben dazu geführt, dass in der Schweiz lebende Bürgerinnen und Bürger dieser Länder mehrmals demonstriert haben, auch vor den diplomatischen Vertretungen. Aufgrund des Kampfes der Dschihadisten, die sich der Organisation Islamischer Staat (IS) in Syrien und im Irak angeschlossen haben, nimmt die Bedrohung durch eine künftige Rückkehr dieser Extremisten in die Schweiz zu. Solche Vorfälle haben einerseits die Notwendigkeit der Sicherheitsmassnahmen gegenüber den an der Koalition gegen den IS beteiligten ausländischen Vertretungen unterstrichen und andererseits lageabhängig zu befristeten Anpassungen der Sicherheitsmassnahmen geführt. Für die Konfliktherde weltweit ist mittelfristig keine nachhaltige Entspannung in Sicht, sodass von einer unverändert erhöhten Gefährdung ausgegangen werden muss.

1.2.2 Sicherheit des zivilen Luftverkehrs

Für die laufende Bedrohungsanalyse bezüglich des zivilen Luftverkehrs ist ebenfalls das Bundesamt für Polizei zuständig. Dabei schätzt es die Bedrohung durch terroristische Zellen oder radikalisierte Individuen mit persönlichen Motiven nach wie vor als hoch ein. Der Luftverkehr bleibt ein lohnendes Anschlagziel. Es wird immer Schwachstellen bei den Sicherheitskontrollen ausländischer Flughäfen geben, die auf verschiedene Qualitätsstandards der für die Sicherheit zuständigen Behörden zurückzuführen sind. Wie die Erfahrungen in Vergangenheit zeigten, nützen terroristische Organisationen und Gruppierung sowie Einzelpersonen diese Schwächen aus. Dabei dürften sowohl Passagier- als auch Frachtflugzeuge als Ziele für Anschläge bzw. Entführungen in Frage kommen. Als weitere Sicherheitsrisiken sind die verschiedenen Krisenregionen des Nahen und Mittleren Ostens sowie Afrikas zu betrachten, die aufgrund ungenügender Sicherheitskontrollen auf ihren Flughäfen eine Gefährdung für den Luftverkehr darstellen, wie verschiedene Anschlagversuche in den letzten drei Jahren verdeutlichen.

Anschläge auf Luftfahrzeuge sind sehr symbolträchtig und erzeugen eine hohe Medienwirksamkeit. Zudem können durch Anschläge im Bereich des Luftverkehrs hohe Opferzahlen erreicht werden. Aufgrund dieser Erkenntnisse sind die Sicherheitsmassnahmen im zivilen Luftverkehr auf dem bisherigen Niveau weiterzuführen um eine abschreckende Wirkung zu erzielen und den wirksamen Schutz der Flugzeuge, des Flugpersonals und der Passagiere im zivilen Luftverkehr zu garantieren.

1.3 Bedürfnisse und Gesuche der zivilen Stellen

1.3.1 Schutz ausländischer Vertretungen

Auch nach 2015 haben die Kantone Bern, Genf und Waadt sowie die Stadt Zürich die Aufgabe, die Sicherheit der ausländischen Vertretungen in ihrem Gebiet zu gewährleisten. Der Bundesrat hat am 29. Juni 2011 beschlossen, am bisherigen Schutzniveau festzuhalten. Darüber besteht Einvernehmen mit den betroffenen Kantonen und der Stadt Zürich; ihre Bedürfnisse wurden im Rahmen des SVS geklärt.

Für die Kostenfolgen gilt: Werden Angehörige der Militärischen Sicherheit durch Polizeiasistenten und -assistentinnen ersetzt, so bleiben die Kosten für den Botschaftsschutz in etwa gleich.

Auch wenn private Sicherheitskräfte in den Kantonen Genf und Waadt noch eingesetzt werden, sprechen ordnungspolitische und betriebliche Gründe dagegen. Hoheitliche Aufgaben sollen durch Angehörige der Polizeikräfte oder der Armee wahrgenommen werden, nicht durch Private. Im Fall von besonderen Ereignissen stellt sich zudem das betriebliche Problem, dass private Sicherheitskräfte aus Datenschutzgründen nicht in die Funknetze der Polizei integriert werden dürfen. Als Übergangslösung oder zur kurzfristigen Deckung von Unterbeständen stellen private Sicherheitskräfte jedoch eine wertvolle Ergänzung dar.

1.3.2 Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2014 an die Generalsekretärin des VBS ersuchte die Direktorin des Bundesamtes für Polizei darum, den Einsatz der Militärischen Sicherheit für die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr im heutigen Umfang weiterzuführen. Ein Gesuch der Kantone ist nicht erforderlich, weil die Federführung für diese Einsätze beim EJPD liegt.

1.4 Die beantragte Übergangsregelung

1.4.1 Einsatz der Armee für den Schutz ausländischer Vertretungen

Der Bundesrat beantragt:

1. Der Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden wird ein letztes Mal verlängert, um eine Übergangslösung bis zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee, jedoch bis spätestens am 31. Dezember 2018, zu ermöglichen.
2. Die Zahl der eingesetzten Armeeingehörigen soll 2016 auf dem Niveau von 2015 beibehalten (höchstens 80 Personen) und auf den 1. Januar 2017 auf 44 Armeeingehörige gesenkt werden. Dieses Niveau gilt auch für 2018.
3. Nach der Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee soll weiterhin eine Anzahl Armeeingehöriger in diesem Bereich tätig sein, um die Kompetenzen zu erhalten.

Diese Anträge werden von der politischen Plattform des SVS unterstützt.

1.4.2 Einsatz der Armee für die Sicherheit im Luftverkehr

Der Bundesrat beantragt:

1. Der Einsatz der Armee im Bereich des Luftverkehrs wird bis zur Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee, jedoch spätestens bis am 31. Dezember 2018 verlängert.
2. Die Zahl der Angehörigen der Militärischen Sicherheit und des MP-Spezial-detachements soll beibehalten werden (höchstens 10 Personen).
3. Nach der Umsetzung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee soll weiterhin eine Anzahl Armeeeangehöriger in diesem Bereich tätig sein, um die Kompetenzen zu erhalten.

Diese Anträge werden von der politischen Plattform des SVS unterstützt.

Die Ausbildungsunterstützung durch die Militärische Sicherheit soll weiterlaufen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die Ausbilder selbst die erforderliche Einsatzerfahrung erwerben können. Die Höchstzahl von 10 eingesetzten Personen beinhaltet sowohl die als *Air Marshals* tätigen Personen als auch deren Instrukteure.

2 Personelle und finanzielle Auswirkungen

2.1 Schutz ausländischer Vertretungen

Gemäss Beschluss des Bundesrates vom 29. Juni 2011 ist das Schutzniveau aufrechtzuerhalten. Die Gesamtzahl der eingesetzten Personaleinheiten soll also gleich bleiben, auch wenn die Zahl der eingesetzten Armeeeangehörigen auf maximal 44 reduziert wird. Somit muss die Anzahl eingesetzter Polizeiangehöriger erhöht werden. Gemäss Bundesratsbeschluss vom 29. Juni 2011 soll der Botschaftsschutz zudem (für den Bund) haushaltneutral, also ohne Zusatzkosten, weitergeführt werden. Ziel ist es, nicht mehr auf private Sicherheitsagenten zurückzugreifen. Diese Praxis kann jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, da sie für die Kantone als Übergangslösung in ausserordentlichen Situationen gilt.

Personeller und finanzieller Aufwand von Bund und Kantonen

	2015 und 2016		Ab 2017	
	Anzahl	Total (Mio. Fr.)	Anzahl	Total (Mio. Fr.)
1. Eingesetzte zivile Personaleinheiten				
Polizist/in 125 000 Fr./Jahr	133	16,63	176	22,00
Polizeiasistent/in 125 000 Fr./Jahr	124	15,50	124	15,50
private/r Sicherheitsagent/in 70 000 Fr./Jahr	13	0,91	—	—
Gesamtlohnkosten ziviles Personal		33,04		37,50
Anteil Bund (90 %)		29,74		33,75
Anteil Kantone (10 %)		3,30		3,75

	2015 und 2016		Ab 2017	
	Anzahl	Total (Mio. Fr.)	Anzahl	Total (Mio. Fr.)
2. Eingesetzte Personaleinheiten				
Armeeangehöriger				
Angehörige der Militärischen Sicherheit 125 000 Fr./Jahr (90 000 Fr. Lohnkosten, 35 000 Fr. Spesen)	56	7,00	26	3,25
Durchdiener 25 000 Fr./Jahr	18	0,45	18	0,45
Gesamtlohnkosten militärisches Personal		7,45		3,70
Anteil Bund (100 %)		7,45		3,70
Anteil der Kantone (0 %)		–		–
Gesamtkosten		40,49		41,20
Anteil Bund		37,19		37,45
Anteil der Kantone		3,30		3,75

Zusätzlich leistet der Bund einen einmaligen Beitrag von 45 000 Franken an die Erstausrüstung pro Polizeiasistent/in.

Die Reduktion des Armeeeinsatzes hat einen grösseren finanziellen Aufwand für die Kantone zur Folge, die jedoch 90 % der Kosten vom Bund zurückfordern können. Diese Entschädigungszahlungen erfolgen gemäss dem Beschluss des Bundesrates vom 2. März 2012 aus dem VBS-Budget, zumindest solange gleichzeitig auch Truppen eingesetzt werden. Dazu wurden dem VBS Kreditpositionen übertragen, die zuvor vom EJPD verwaltet worden waren. Die Mittel für ausserordentliche Ausgaben für den Schutz in Kantonen und Städten sind im Finanzplan enthalten (Kredit Verteidigung A2310.0449). Demgegenüber resultieren Einsparungen von 3,75 Millionen Franken bei der Militärischen Sicherheit in Bezug auf die Botenschaftsbewachung (Reduktion um 30 Personen für je 125 000 Franken pro Jahr reduziert; diese Kosten bleiben bestehen, da das Personal für andere Aufgaben eingesetzt wird).

2.2 Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

Seit dem 1. Januar 2015 wurde die Anzahl Angehöriger der Militärischen Sicherheit und des MP-Spezialdetachements, die nur noch als *Air Marshals* eingesetzt werden, für die Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr auf 10 reduziert. Das VBS übernimmt die Lohnkosten der eingesetzten Angehörigen der Militärischen Sicherheit aufgrund ihres Arbeitsverhältnisses mit dem Bund als militärisches Personal. Die Lohnkosten betragen 0,9 Millionen Franken (10 × 90 000 Franken). Die Aufwendungen des VBS können wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden können. Das UVEK wird wie bis anhin den Hauptteil der Ausgaben für die Zulagen, Transporte und Unterkünfte übernehmen.

2.3

Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses obliegt dem Bund. Er belastet die Kantone und Gemeinden nur insoweit, als die Kantone Genf, Waadt und Bern sowie die Stadt Zürich jeweils 10 % der Kosten zu übernehmen haben, die sich aus der Erhöhung der Anzahl Polizeikräfte zum Schutz ausländischer Vertretungen ergeben. Da die Zahl der eingesetzten Polizeikräfte im Jahr 2017 auf 300 steigen soll und nur im Ausnahmefall private Sicherheitsagenten eingesetzt werden sollen, ergeben sich für die Kantone Mehrkosten von 3,75 Millionen Franken.

2.4

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Vollzug des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses hat keine signifikanten volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

3

Verhältnis zur Legislaturplanung

Diese Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹¹ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹² über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Sie fällt indes in die Kategorie «andere Geschäfte» der Botschaften über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden. Der Einsatz der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen entspricht zudem dem Ziel 13 der Botschaft zur Legislaturplanung 2011–2015 «Instrumente zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung sicherheitspolitischer Gefahren und Risiken werden wirksam angewendet».

4

Rechtliche Aspekte

4.1

Verfassungsmässigkeit

Die BV weist die Verantwortung für die Wahrung der inneren Sicherheit und damit auch die Sorge für die Sicherheit von ausländischen Vertretungen und internationalen Organisationen in der Schweiz in erster Linie den zivilen Behörden der Kantone zu. Der Bund ist gehalten, das jeweilige völkerrechtlich gebotene Schutzniveau festzulegen und die Kantone im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen, sofern die Kantone dieses Schutzniveau nicht gewährleisten können.

Die BV schliesst die Armee nicht strikt von Aufgaben im Bereich der Wahrung der inneren Sicherheit aus. Artikel 58 Absatz 2 BV nennt die Unterstützung der zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit ausdrücklich als Teilaufgabe der Armee und überlässt es dem Gesetzgeber, der Armee weitere Aufgaben zuzuweisen. Anerkannt ist, dass die Rolle der Armee in diesem Bereich subsidiärer Natur ist. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass der

¹¹ BBl 2012 481

¹² BBl 2012 7155

Einsatz der Armee Sache des Bundes ist, die Ausübung der eigentlichen Polizeihochheit aber im Grundsatz seit jeher als originäre Kompetenz der Kantone gilt.

4.2 Subsidiarität

Für einen subsidiären Einsatz der Armee zur Wahrung der inneren Sicherheit liegt ein doppeltes Erfordernis vor (Art. 58 Abs. 2 zweiter Satz BV; Art. 1 Abs. 3 und Art. 67 Abs. 2 MG): Einerseits muss eine ausserordentliche Lage vorliegen, andererseits müssen alle geeigneten zivilen Mittel auf jeder Stufe im Einsatz sein und in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nicht ausreichen, um die Lage zu meistern. Somit ist die eigentliche Grundlast von den Kantonen zu tragen; die Armee kommt nur subsidiär bei ausserordentlichen Belastungsspitzen zum Einsatz. Auch wenn in den letzten Jahren von dieser Regel abgewichen wurde, wurde neben der Wichtigkeit der Einsätze auch immer wieder deren Subsidiarität hervorgehoben.

Ein Dauereinsatz der Armee im Rahmen eines Assistenzdienstes, also ein Einsatz auf nicht absehbare Zeit im Bereich der sicherheitspolizeilichen Grundlast, ist verfassungsrechtlich umstritten. Es gilt: Daueraufgaben sind von den Polizeikräften ohne Beizug der Armee zu erfüllen. Es ist primär Sache der Kantone, in ihrem Hoheitsgebiet auch die Sicherheit derjenigen Personen und Gebäude zu gewährleisten, die unter völkerrechtlichem Schutz stehen. Zum Schutz ausländischer Vertretungen arbeiten die Polizeikorps der Kantone Bern, Waadt und Genf sowie der Stadt Zürich mit der Armee zusammen.

Ein Einsatz der Armee im beantragten Rahmen entspricht der bisherigen Praxis. Diese Praxis wurde vom Parlament wiederholt bestätigt.

4.3 Dauer der Einsätze

Der Grundsatz der Subsidiarität bezweckt in der Regel eine Befristung des Assistenzdiensteinsatzes der Armee. Der Bericht in Erfüllung des Postulats Malama zeigt aus verfassungsrechtlicher Sicht auf, dass ein Dauereinsatz der Armee, also ein Einsatz auf nicht absehbare Zeit, im Rahmen eines Assistenzdienstes problematisch ist, da das Kriterium der Subsidiarität nicht mehr erfüllt wäre. Bei der Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz muss der Bund jedoch über die nötigen Mittel verfügen, um allfällige Mängel, unabhängig von den Ursachen, bei den Kantonen zu beheben. Hinsichtlich der Armeeeinsätze empfiehlt der Bericht, die Möglichkeit zu erwägen, das MG zu ändern, um für die subsidiären Einsätze im Rahmen des Assistenzdienstes eine solidere gesetzliche Grundlage zu schaffen. Die diesbezüglich empfohlenen Klärungen werden im Rahmen der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee erfolgen.

4.4 Polizeibefugnisse und Schusswaffengebrauch

Die Polizeibefugnisse und der Schusswaffengebrauch der eingesetzten Truppen richten sich im Rahmen der Verordnung vom 26. Oktober 1994¹³ über die Polizeibefugnisse der Armee nach dem schriftlichen Auftrag der zuständigen zivilen Behörden. Die Schusswaffen sind dabei insbesondere verhältnismässig und unter Berücksichtigung der Umstände einzusetzen.

Die Vorgaben zu den Verhaltensregeln (*Rules of Behaviour*) wurden vom VBS (Bereich Verteidigung) in Zusammenarbeit mit dem EJPD (Bundesamt für Polizei) und den zivilen Behörden (Kantonspolizei) erarbeitet.

4.5 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

In Artikel 24 BWIS¹⁴ wird die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten geregelt. Danach treffen die Kantone in Absprache mit dem Bundesamt für Polizei die Massnahmen in ihrem Gebiet, die für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten der Schweiz notwendig sind.

Die völkerrechtliche Schutzpflicht betreffend die ausländischen Vertretungen (Art. 22 und 29 des Wiener Übereinkommens vom 18. April 1961¹⁵ über diplomatische Beziehungen; Art. 31 des Wiener Übereinkommens vom 24. April 1963¹⁶ über konsularische Beziehungen bzw. Art. 2 Abs. 1 Bst. d–f des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007¹⁷) bezieht sich einerseits auf das diplomatische und konsularische Personal und andererseits auf die Gebäude, die von ausländischen Staaten offiziell benötigt werden (Kanzlei und Residenz). Die völkerrechtliche Schutzpflicht betrifft auch die Sicherheit von ausländischen offiziellen Delegationen (Sondermissionen, internationale Konferenzen usw.). Völkerrechtlichen Schutz geniessen auch die internationalen Organisationen in der Schweiz. Völkerrecht bzw. Staatsvertragsrecht verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone. Bei einer Verletzung der völkerrechtlichen Schutzpflicht wird der Bund als Völkerrechtssubjekt völkerrechtlich verantwortlich. Der Vollzug der Schutzpflichten richtet sich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung gemäss Bundesverfassung.

4.6 Erlassform

Der Bundesrat ist gemäss Artikel 70 Absatz 1 MG für die Anordnung eines Assistenzdiensteinsatzes zuständig. Da die Einsätze der Armee im Assistenzdienst länger als drei Wochen dauern, müssen sie gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

¹³ SR 510.32

¹⁴ SR 120

¹⁵ SR 0.191.01

¹⁶ SR 0.191.02

¹⁷ SR 192.12

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).