

04.029

Botschaft

zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden zum Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

vom 26. Mai 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu drei einfachen Bundesbeschlüssen über die Verlängerung des Assistenzdienstes der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen sowie über die Genehmigung der Einsätze der Armee im Assistenzdienst im Rahmen des Grenzschutzes und der Luftsicherheit mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Mai 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Thema der Botschaft sind die folgenden drei laufenden Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Bereich der inneren Sicherheit:

- 1. Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen und völkerrechtlich geschützter Niederlassungen (AMBA CENTRO),*
- 2. Einsatz der Armee zur Verstärkung des EFD/Grenzwachtkorps (LITHOS) und*
- 3. Einsatz der Armee zur Unterstützung des EJPD/Bundessicherheitsdienstes und des UVEK/Bundesamtes für Zivilluftfahrt im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr (TIGER/FOX).*

In diesen Einsätzen unterstützt die Armee die zivilen Behörden, weil diese aufgrund ihres Personalunterbestandes nicht in der Lage sind, die gebotenen Sicherheitsmassnahmen umzusetzen.

In AMBA CENTRO sind Milizformationen der Armee im Assistenzdienst eingesetzt und in den Einsätzen LITHOS und TIGER/FOX derzeit Angehörige der Militärischen Sicherheit als Bedienstete des Bundes. Gemäss den neu in Kraft getretenen Rechtsgrundlagen der Armee soll das militärische Personal in LITHOS und TIGER/FOX ab 1. Juli 2004 auch im Assistenzdienst eingesetzt werden. Die drei Assistenzdiensteseinsätze sollen für die Dauer der laufenden Legislaturperiode, bis am 31. Dezember 2007, verlängert werden. Weil die drei Armeeeinsätze inhaltlich zusammenhängen und weil sie länger als drei Wochen dauern, werden sie in Form einer Sammelbotschaft der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt. Das erlaubt dem Parlament eine kohärente politische Diskussion. Zudem müssen Kommissionen und Parlament nicht jährlich über jede Vorlage einzeln befinden.

Die drei subsidiären Armeeeinsätze fussen auf Bundesratsentscheiden im Rahmen von USIS (Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit). Der Bundesrat beauftragte die Armee, die zivilen Behörden im Bereich des Botschaftsschutzes, des Grenzschutzes und der Luftsicherheit dauernd (AMBA CENTRO und LITHOS) respektive weiterhin (TIGER/FOX) subsidiär zu unterstützen. Die Aufträge gelten implizit solange, bis entweder das Personal der zivilen Behörden zur Erfüllung der Sicherheitsmassnahmen ausreicht oder die Sicherheitslage sich entspannt hat.

Die Ereignisse vom 11. September 2001 und die anhaltende Serie von Terroranschlägen wirken sich auf die Sicherheit und das Verhalten der internationalen Staatengemeinschaft aus. Weil es bislang nicht gelungen ist, die terroristische Gefahr nachhaltig einzudämmen und das Potenzial radikal-islamistischer Terrorgruppen erheblich bleibt, muss von einer unverändert erhöhten Gefährdung ausgegangen werden. Zwar dürfte die Schweiz für terroristische Gruppen selber kein Hauptangriffsziel darstellen. Trotzdem bleibt die Gefahr bestehen, dass extremistische Gruppen Lücken im Sicherheitssystem der Schweiz ausnützen. Der gegenwärtige internationale Fokus auf den islamistisch motivierten Terrorismus darf Aktivitäten anderer terroristischer Organisationen in Europa (z.B. Roten Brigaden, Euskadi ta Askatasuna [ETA], kurdische Kongra-Gel [PKK/Kadec], iranische

Volksmudjaheddin [MEK]) nicht vergessen lassen. Internationale Grossveranstaltungen in der Schweiz bieten gewaltbereiten Kreisen stets aufs neue Anlass, ihre politischen Anliegen medienwirksam zur Geltung zu bringen.

An der Landesgrenze ist das Grenzwachtkorps (GWK) vermehrt mit gewaltbereiten Delinquenten und mit grenzüberschreitenden, kriminellen Aktivitäten konfrontiert. Mit der Aufhebung der Visumpflicht einzelner Staaten und der EU-Osterweiterung wird sich der Druck auf das GWK noch verstärken. Im Bereich der Luftsicherheit bleibt eine Gefährdung des zivilen Luftverkehrs durch Gewaltakte bestehen. Ungenügende Sicherheitsdispositive von Flughäfen in Krisenregionen erhöhen das Risiko zusätzlich.

Die Bundesverfassung weist die Verantwortung für die Wahrung der inneren Sicherheit in erster Linie den zivilen Behörden der Kantone zu. Der Bund ist demgegenüber im Rahmen von Artikel 57 BV gehalten, das jeweilige gebotene Schutzniveau festzulegen und, sofern dieses die faktischen Möglichkeiten der Kantone überfordert, diese im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen.

Nach Artikel 67 des Militärgesetzes 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.

Weil die zivilen Behörden aufgrund ihrer personellen Unterbestände die Bundesaufgaben im Bereich der inneren Sicherheit (Schutz ausländischer Vertretungen, Sicherheit an der Landesgrenze, Sicherheit im Luftverkehr) nicht erfüllen können und weil die Sicherheitslage unverändert geblieben ist, respektive in der Beurteilung der möglichen Entwicklung keine Anzeichen einer Entspannung auszumachen ist, bleibt die Unterstützung der zivilen Behörden durch die Armee in den genannten Bereichen weiterhin unverzichtbar.

Beim Wegfall der rechtlichen Voraussetzungen beziehungsweise der Bedrohung wird der Bundesrat den betreffenden laufenden Assistenzdiensteinsatz und ggf. alle drei Assistenzdiensteinsätze beenden. Sollte umgekehrt eine Verschärfung der Lage die Verstärkung der Assistenzdiensteinsätze über den festgelegten Umfang hinaus notwendig machen, unterbreitet der Bundesrat die Massnahmen der Bundesversammlung zur Genehmigung. Vor Ablauf der Bundesbeschlüsse wird der Bundesrat eine Neubeurteilung der Lage vornehmen und ggf. zuhanden des Parlamentes die erforderlichen Anträge stellen.

Die drei Armeeeinsätze führen voraussichtlich zu keinen zusätzlichen Ausgaben, weil die Aufwendungen wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite des VBS aufgefangen werden können. Die Einsätze zeitigen auch keine zusätzlichen personellen Auswirkungen, weil die Zahl der eingesetzten Armeeingehörigen den für jeden Einsatz festgelegten Maximalbestand auch künftig nicht übersteigen darf.

Botschaft

1 Ziel und Zweck der Botschaft

Es geht in der vorliegenden Botschaft um:

1. Die Verlängerung des Assistenzdiensteinsatzes von Milzformationen der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen (AMBA CENTRO) bzw. völkerrechtlich geschützter Niederlassungen (Internationale Organisationen).
2. Die Genehmigung der Einsätze LITHOS und TIGER/FOX als Assistenzdiensteinsätze und deren Verlängerung. In diesen beiden Einsätzen werden derzeit Angehörige der Militärischen Sicherheit (bis 31. Dezember 2003 Festungswachtkorps, ab 1. Januar 2004 Militärische Sicherheit) eingesetzt,
 - in LITHOS zugunsten des EFD/Grenzwachtkorps (GWK) an der Landesgrenze;
 - in TIGER/FOX zugunsten des EJPD/Bundessicherheitsdienstes und des UVEK/Bundesamtes für Zivilluftfahrt im Bereich der Luftsicherheit.

Gemäss den per 1. Januar 2004 neu in Kraft getretenen Rechtsgrundlagen der Armee soll das militärische Personal in den Einsätzen LITHOS und TIGER/FOX ab 1. Juli 2004 im *Assistenzdienst* eingesetzt werden. Alle drei Einsätze der Armee sollen für die Dauer der laufenden Legislaturperiode verlängert werden.

Die drei laufenden Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Bereich der inneren Sicherheit hängen inhaltlich zusammen. Sie werden deshalb in Form einer Sammelbotschaft der Bundesversammlung vorgelegt. Das erlaubt dem Parlament eine kohärente politische Diskussion. Zudem müssen die Kommissionen und das Parlament nicht jährlich über jede Vorlage einzeln befinden. Aus der gleichen Überlegung heraus wird die Verlängerung für die Dauer der laufenden Legislaturperiode beantragt.

2 Ausgangslage

2.1 Bundesratsentscheide im Rahmen der Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit (USIS) in Übereinstimmung mit den Kantonen

Im Rahmen des USIS-III-Berichtes beschloss der Bundesrat am 6. November 2002,

- die Armee nach Möglichkeit zur subsidiären Unterstützung der zivilen Kräfte verstärkt für Grenz-, Konferenz- und Objektschutzaufgaben einzusetzen;
- das GWK mit Mitteln des VBS dauerhaft und verstärkt zu unterstützen, so dass es den Personalunterbestand ausgleichen und die Kontrolle in internationalen Zügen übernehmen kann.

Im Rahmen des USIS-IV-Berichtes entschied der Bundesrat am 24. März 2004,

- im Bereich des Botschaftsschutzes ab 2006 die stationären (d.h. vor den zu schützenden Gebäuden) und vorgelagert stationären Aufgaben subsidiär und dauernd der Armee zu übertragen;

- im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr die Armee weiterhin mit professionellen Kräften (das heisst militärischem Personal) subsidiär einzusetzen.

Der Bundesrat fasste seine Beschlüsse am 24. März 2004 aufgrund von USIS-Anträgen und in Übereinstimmung mit den Entscheiden, welche die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) am 20. Februar 2004 gefällt hatte. Die KKJPD hiess insbesondere die Anträge im Schlussbericht USIS IV hinsichtlich der künftigen Erfüllung der sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes gut. Sie hatten die dauerhafte und verstärkte Unterstützung der Armee im Bereich des Botschafts- und Personenschutzes und im Bereich der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr zum Inhalt.

2.2 Bedeutung der USIS-Entscheide für die Armee

Die USIS-Berichte I-IV haben die Situation im Bereich der inneren Sicherheit analysiert, Empfehlungen zuhanden der Politik (Bund und Kantone) formuliert und den Handlungsbedarf aufgezeigt: Hauptsächlich fehlt den zivilen Behörden das Personal, um die vom Bund übertragenen Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit erfüllen zu können. Eine Aufstockung des Personals der Polizeikorps wird aus finanzpolitischen Überlegungen zurzeit jedoch abgelehnt. Deshalb werden die zivilen Behörden bei der Bewältigung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben des Bundes durch Mittel der Armee unterstützt (siehe Ziff. 2.3 f.).

Der Bundesrat beauftragte mit den USIS-Entscheiden die Armee, die zivilen Behörden im Bereich des Botschaftsschutzes, des Grenzschatzes und der Luftsicherheit dauernd (AMBA CENTRO und LITHOS) respektive weiterhin (TIGER/FOX) zu unterstützen. Die Aufträge gelten implizit solange, bis entweder das Personal der zivilen Behörden zur Erfüllung der Sicherheitsmassnahmen ausreicht oder die Sicherheitslage sich entspannt hat.

2.3 Einsatz der Armee zugunsten des Schutzes ausländischer Vertretungen (AMBA CENTRO)

Im Nachgang zu den Ereignissen vom 11. September 2001 und als Folge der amerikanischen Interventionen in Afghanistan und Irak erhöhte sich in der Schweiz das Sicherheitsrisiko für diplomatische Vertretungen und Einrichtungen namentlich der USA, Grossbritanniens und weiterer Staaten. Aus diesem Grunde ordnete der Bund vorsorgliche Massnahmen zum Schutz der betreffenden ausländischen Vertretungen an. Die bisher betroffenen Kantone Bern, Zürich, Genf und Waadt konnten die notwendigen Schutzmassnahmen aufgrund fehlenden Personals in den eigenen Polizeikorps nicht umsetzen. Deshalb hiess der Bundesrat mit Beschluss vom 24. Oktober 2001 die subsidiäre Unterstützung der zivilen Polizeibehörden bei den Schutzmassnahmen zugunsten ausländischer Vertretungen durch Angehörige des Festungswachtkorps gut. Am 7. Dezember 2001 beschloss der Bundesrat, zusätzlich Miliztruppen im Assistenzdienst einzusetzen. Das Parlament genehmigte in der Frühjahrssession 2002 nachträglich diesen Assistenzdiensteinsatz der Armee (BBl 2002 2164, 2801).

Der USIS-III-Bundesratsentscheid vom 6. November 2002 hatte zur Folge, dass die bisher für den Schutz ausländischer Vertretungen eingesetzten Angehörigen des Festungswachtkorps insgesamt durch Milizformationen abgelöst werden mussten. Deshalb beschloss der Bundesrat am 16. April 2003, im Rahmen der Operation AMBA CENTRO ausschliesslich Milizformationen der Armee im Assistenzdienst einzusetzen. Er terminierte den Einsatz bis längstens am 30. Juni 2004 und ordnete an, dass gesamtschweizerisch nicht mehr als 800 Angehörige der Armee eingesetzt werden dürfen. Das Parlament genehmigte am 10. Juni 2003 diesen Assistenzdiensteneinsatz der Armee (BBl 2003 3645, 4814). Die Verlängerungsgesuche der Kantone Bern, Zürich, Genf und Waadt an den Bundesrat liegen seit Ende Februar 2004 vor.

Der Einsatz AMBA CENTRO wird durch die im Dienstleistungsplan bestimmten Formationen der Armee alimentiert, die in der betreffenden Zeitperiode ihren Ausbildungsdienst leisten.

2.4 Einsatz von militärischem Personal zur Verstärkung des EFD/GWK zugunsten der Sicherheit an der Grenze (LITHOS)

Aufgrund der verstärkten illegalen Grenzübertritte unterstützte die Armee ab Herbst 1997 in der Operation LITHOS das EFD/GWK mit Angehörigen des Festungswachtkorps an der südlichen Landesgrenze im Kanton Tessin. 1998 wurde der Einsatz auf die Grenzregionen in den Räumen Kreuzlingen, Basel und Genf ausgedehnt und kraft des Bundesratsbeschlusses vom 6. November 2002 und demjenigen vom 14. März 2003 bis am 30. Juni 2004 verlängert.

Die Notwendigkeit zur Verstärkung des GWK mit Angehörigen des Festungswachtkorps ergab sich aus zwei Gründen: einerseits aus dem langjährig ausgewiesenen Unterbestand des GWK und andererseits aus dem neu hinzukommenden USIS-III-Auftrag an das GWK, in internationalen Zügen zusätzlich die Personenkontrolle zu übernehmen. Die Unterstützung durch die Armee ermöglicht dem GWK, vermehrt seine Kernaufgaben wahrnehmen zu können (Zolldienst, Grenzpolizei, Fremdenpolizei und Asylrecht).

In der Leistungsvereinbarung zwischen der Oberzolldirektion (EFD) und der Armee (VBS), die der Bundesrat am 14. März 2003 genehmigte, wurde die personelle Unterstützung des GWK bis zu einem Maximalbestand von 200 Angehörigen der Militärischen Sicherheit festgelegt. Aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 14. März 2003 sind das VBS und das EFD beauftragt zu prüfen, ob ab Mitte 2004 ein noch zu bestimmender Teil der Unterstützung durch die Militärische Sicherheit auf Infanterie-Durchdiener (Miliz) übertragen werden kann.

2.5 Einsatz von militärischem Personal zugunsten der Sicherheit im Luftverkehr (TIGER/FOX)

Die Sicherheitskontrolle der Fluggäste und die Abwehr von strafbaren Handlungen an Bord von schweizerischen Luftfahrzeugen im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr ist eine Aufgabe des Bundes. Die prekäre Personalsituation in den kantonalen Polizeikorps verunmöglichte die Rekrutierung von genügend Personal

für die Erfüllung der Bundesaufgabe. Aus diesem Grunde ersuchte das EJPD den Generalstabschef (bis 31. Dezember 2003 Generalstabschef, ab 1. Januar 2004 Chef der Armee) am 11. Mai 2001 um Unterstützung durch das Festungswachtkorps. Gestützt auf die Bewilligung des Generalstabschefs vom 21. Juni 2001 sind seit dem 1. Januar 2002 Angehörige des Festungswachtkorps zugunsten des Bundessicherheitsdienstes (EJPD) und des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (UVEK) in folgenden Bereichen im Einsatz:

- als bewaffnete Flugbegleiter an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge (Operation TIGER);
- als unbewaffnetes Kontrollpersonal am Boden in in- und ausländischen Flughafenbereichen (Operation FOX).

Seit den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 gewannen die Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Luftsicherheit zusätzlich an Bedeutung. Deshalb empfahl der USIS-II-Bericht vom 12. September 2001, die personelle Unterstützung durch Angehörige des Festungswachtkorps weiter zu gewähren und diese gemäss BWIS (SR 120) als Bedienstete des Bundes und nicht als Angehörige der Armee einzusetzen. Für beide Einsätze zusammen wird auf maximal 90 Angehörige der Militärischen Sicherheit zurückgegriffen (60 in TIGER und 30 in FOX), wobei erfahrungsgemäss durchschnittlich lediglich 10 bis 12 Angehörige der Militärischen Sicherheit im Einsatz stehen.

3 Aspekte der Sicherheit

3.1 Allgemeine Sicherheitslage

3.1.1 Auswirkungen der Terroranschläge vom 11. September 2001 und des Irakkriegs

Die Ereignisse vom 11. September 2001 und die anhaltende Serie von Terroranschlägen wirken sich weiterhin auf die Sicherheit und das Verhalten der internationalen Staatengemeinschaft aus. Es ist der Staatengemeinschaft bislang nicht gelungen, die terroristische Gefahr nachhaltig einzudämmen. Deshalb muss weltweit von einer unverändert erhöhten Gefährdung ausgegangen werden. Die Schweiz selber dürfte für terroristische Gruppen zwar kein Hauptangriffsziel darstellen. Trotzdem bleibt die Gefahr bestehen, dass extremistische Gruppen Lücken im Sicherheitssystem der Schweiz ausnützen.

3.1.2 Anhaltende Bedrohung durch Gewaltextremismus und Terrorismus in Europa

Der gegenwärtige internationale Fokus auf den radikal-islamistisch motivierten Terrorismus darf Aktivitäten anderer terroristischer Organisationen in Europa nicht vergessen lassen: Weiterhin sind auch linksextreme Terrorgruppen wie die *Roten Brigaden* in Italien oder die *Euskadi ta Askatasuna* (ETA) in Spanien und Frankreich aktiv. Nach dem Ende der Kampfhandlungen im Irak 2003 kam Bewegung in betroffene extremistische Exilgruppen in Europa. Der Druck der Türkei und der USA auf die kurdische *Kongra-Gel* (PKK/Kadek) hat zugenommen. In der Schweiz

gingen die politischen Aktivitäten dieser Gruppierung in einigen Regionen zurück; an den Kundgebungen kam es zu keinen gewaltsamen Zwischenfällen. Nach den Grossrazzien der französischen Polizei gegen die iranischen *Volksmudjaheddin* (MEK) haben deren Mitglieder auch in der Schweiz versucht, sich aus Protest selbst zu verbrennen; ihre Demonstrationen richteten sich dabei gezielt gegen diplomatische Vertretungen.

Internationale Grossveranstaltungen in der Schweiz bieten für gewalttätig extremistische und anarchistische Kreise stets aufs neue Anlass zur Gewaltanwendung gegen Private und Behörden. Bevorzugte Themen sind die Politik der USA, der Nahostkonflikt, die Kurdenfrage, die Unterstützung politischer Gefangener im Ausland oder die Globalisierung.

3.1.3 Sicherheit an der Landesgrenze

Die Situation bei den täglichen Grenzkontrollen wird dadurch geprägt, dass Delinquente vermehrt professionell, mobil und gewaltbereit sind. Zunehmend versuchen sie, sich durch Flucht einer Kontrolle zu entziehen oder Kontrollstellen zu durchbrechen. Vor allem in den Räumen Genf und Basel manifestiert sich diese Gewaltbereitschaft auf hohem Niveau und regelmässig werden GWK-Angehörige tötlich angegriffen.

Das GWK ist zudem vermehrt mit grenzüberschreitenden kriminellen Aktivitäten konfrontiert. Mit der Aufhebung der Visumpflicht einzelner Staaten und der EU-Osterweiterung wird sich der Druck auf die Grenzschutzorgane noch verstärken.

Der ausgewiesene Unterbestand des GWK im Umfang von 200 Stellen und der zusätzliche Personalbedarf von 90 Stellen für die Kontrollen in internationalen Zügen führen im Grenzraum zu einer verminderten Kontroll- und Überwachungs-dichte. Zusätzlich verschärfend wirkt ein dreiprozentiger Abbau des Personalbudgets und ein zweiprozentiger Personalkosten-Steuerungsbeitrag EFD.

3.1.4 Sicherheit im Luftverkehr

Die Bedrohung der Zivilluftfahrt durch Terrororganisationen wie die Al Qaïda ist nach wie vor hoch. Ungenügende Sicherheitsdispositive rund um die Flughäfen in den Krisenregionen des Nahen und Mittleren Ostens sowie Afrikas und in Südosteuropa erhöhen das Sicherheitsrisiko im Luftverkehr zusätzlich.

3.2 Beurteilung möglicher Entwicklungen

Das Potenzial radikal-islamistischer Terrorgruppen bleibt erheblich. Die Nachbarländer haben ihre Politik gegenüber Islamisten – insbesondere nach dem Terroranschlag von Madrid vom 11. März 2004 – verschärft und könnten mittelfristig selber zum Angriffsziel extremistischer Muslime werden. Dasselbe gilt für die Verbündeten der USA. Verboten ein Land die Aktivitäten einer bestimmten Organisation, besteht die Gefahr, dass Sympathisanten solcher verbotener Organisationen versuchen, sich in andere Staaten abzusetzen. Aufgrund ihrer geographischen Lage ist die

Schweiz deshalb gefordert, entsprechende Sicherheitsmassnahmen zu treffen, die mit den im Ausland angeordneten abgestimmt sind.

Es gibt in der Schweiz ausländische extremistische Gruppen, die in der Lage sind, jederzeit gewalttätig aufzutreten. Mit Blick auf Medienwirksamkeit dürften für die Aktivisten Protest- und Solidaritätskundgebungen im Vordergrund stehen. Ebenso bleiben gewalttätige politische Gruppierungen durch die von ihr angewandten Mittel Akteure im sicherheitspolitischen Kontext. Sie werden unverändert versuchen, ihre politischen Anliegen zu radikalisieren.

Im Bereich der Sicherheit an der Grenze können neue Krisenherde oder das Aufblühen von Gewalt in stabilen Krisenregionen zu Migrationswellen führen. Diese erfordern seitens der Grenzschutzorgane eine rasche Schwergewichtsbildung und einen flexiblen Ressourceneinsatz.

Im Bereich der Luftsicherheit bleibt eine potenzielle Gefährdung des zivilen Luftverkehrs durch Gewaltakte bestehen.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Völkerrechtliche Schutzpflichten

In Artikel 23 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120, vgl. BBl 1994 II 1 190 f.) wird die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten geregelt. Danach treffen die Kantone in Absprache mit dem Bundesamt für Polizei die Massnahmen auf ihrem Gebiet, die für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten der Schweiz notwendig sind.

Die völkerrechtliche Schutzpflicht betreffend die ausländischen Vertretungen (gemäss Wiener Übereinkommen; SR 0.191.01, Art. 22 und SR 0.191.02, Art. 31) bezieht sich einerseits auf das diplomatische und konsularische Personal und andererseits auf die Gebäude, die zumeist im Eigentum eines ausländischen Staates sind. Völkerrechtlichen Schutz geniessen ebenso die in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen. Völkerrecht bzw. Staatsvertragsrecht verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone; der Vollzug richtet sich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung der Bundesverfassung.

4.2 Verfassungsmässigkeit

Die Bundesverfassung weist die Verantwortung für die Wahrung der inneren Sicherheit und damit auch die Sorge für die Sicherheit ausländischer Vertretungen und internationaler Organisationen in der Schweiz in erster Linie den zivilen Behörden der Kantone zu. Der Bund ist demgegenüber im Rahmen von Artikel 57 der Bundesverfassung (BV; SR 101) gehalten, das jeweilige völkerrechtlich gebotene Schutzniveau festzulegen und, sofern dieses die faktischen Möglichkeiten der Kantone überfordert, diese im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen.

Das geltende Verfassungsrecht nimmt keinen strikten Ausschluss der Armee von Aufgaben im Bereich der Wahrung der inneren Sicherheit vor. 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 hingegen, dass die Rolle der Armee in diesem Bereich subsidiärer Natur ist. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass der Einsatz der Armee Sache des Bundes ist, die Ausübung der eigentlichen Polizeihohheit aber im Grundsatz seit jeher als originäre Kompetenz der Kantone gilt.

Es trifft zu, dass die Assistenzdienst-Einsätze der Armee im Bereiche der inneren Sicherheit in den letzten Jahren eine zunehmend wichtigere Rolle spielen. Internationale Verpflichtungen und Verflechtungen sowie die zunehmende Mobilität überfordern heute teilweise die Möglichkeiten und Mittel der Kantone in diesem Bereich und machen ein zunehmendes Engagement des Bundes notwendig. Als Instrument steht dem Bund im Grundsatz zurzeit jedoch nur die Armee zur Verfügung. Die Armee-Einsätze zu Gunsten der inneren Sicherheit sind aber gesetzlich geregelt und finden ausnahmslos unter der Leitung der zivilen Behörden statt.

4.3 Subsidiarität

4.3.1 Allgemeines

Gestützt auf Artikel 67 des Militärgesetzes (MG; SR 510.10) können auf Verlangen ziviler Behörden Truppen im Assistenzdienst zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdiger 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.

4.3.2 Botschaftsbewachung (AMBA CENTRO)

Das Personal der vier betroffenen Kantone Bern, Genf, Zürich und Waadt reicht aufgrund des ausgewiesenen Unterbestandes nicht aus, um die vom Bund verlangten Objektschutzmassnahmen bei den ausländischen Vertretungen in angemessenem Masse zu gewährleisten. Weil die Bedrohungslage gerade im Bereich dieser Pflichten zurzeit erhöhte, personalintensive Schutzmassnahmen erfordert, ist es unumgänglich, dass der Bund der kantonalen Polizei Personal zur Entlastung zur Verfügung stellt und damit zur Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten beiträgt. Eine Unterstützung der ersuchenden Kantone mit Polizeikräften aus der übrigen Schweiz kommt aufgrund des Unterbestandes der Polizeikräfte der übrigen Kantone für eine längere Dauer nicht in Frage. Aus diesen Gründen sind die Voraussetzungen für einen Einsatz von Armee-Formationen im Assistenzdienst zur Unterstützung der antragstellenden Kantone erfüllt.

4.3.3 Verstärkung des EFD/GWK (LITHOS)

Kraft des Bundesratsbeschlusses vom 6. November 2002 und demjenigen vom 14. März 2003 wird das GWK durch militärisches Personal unterstützt, damit das personell unterdotierte GWK vermehrt seine Kernaufgaben wahrnehmen kann.

Aufgrund der Sicherheitssituation an der Landesgrenze und ihrer möglichen Entwicklung und aufgrund des Unterbestandes im GWK sind die Voraussetzungen im Sinne von Artikel 67 MG erfüllt. Die Verstärkung des GWK durch Angehörige der Armee, dass heisst die Unterstützung des EFD durch die Armee, bleibt notwendig.

4.3.4 Sicherheit im Luftverkehr (TIGER/FOX)

Gemäss Artikel 122c der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (SR 748.01) werden für die Sicherheitskontrolle der Fluggäste und die Abwehr von strafbaren Handlungen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbmässigen Luftverkehr Sicherheitsbeauftragte eingesetzt. Zum Einsatz können Grenz-wächter, Angehörige von kantonalen und städtischen Polizeikorps sowie andere geeignete Personen gelangen.

Weil die zivilen Polizeikräfte und das GWK die für die Sicherheit im Luftverkehr erforderlichen Kräfte nicht in ausreichender Anzahl stellen können, beschloss der Bundesrat am 24. März 2004, weiterhin militärisches Personal einzusetzen. Aufgrund der aktuellen Lagebeurteilung und weil die personellen Mittel der zivilen Behörden nicht ausreichen, sind die Voraussetzungen im Sinne von Artikel 67 MG erfüllt. Auf die Unterstützung zugunsten des EJPD und des UVEK durch die Angehörigen der Armee kann deshalb zurzeit nicht verzichtet werden.

4.4 Assistenzdienst für das in LITHOS und TIGER/FOX eingesetzte militärische Personal

Die Berufsformationen der Armee wurden bis dato in LITHOS nach der (per 1.1.2004 aufgehobenen) Verordnung über das Festungswachtkorps vom 1. Dezember 1986 und in TIGER/FOX nach BWIS (SR 120) als Bedienstete des Bundes eingesetzt.

Das Inkrafttreten der Novellen über die Militärgesetzgebung vom 4. Oktober 2002 hat Konsequenzen hinsichtlich der Dienststart des eingesetzten Personals: Artikel 101 MG in Verbindung mit Artikel 47 Absätze 1 und 4 MG und Artikel 3 der Verordnung der Bundesversammlung vom 4. Oktober 2002 über die Organisation der Armee (Armeeorganisation, AO; SR 513.1) führen zur Schlussfolgerung, dass Angehörige der Berufsformationen als militärisches Personal angestellt werden und dass, wer zum militärischen Personal gehört, Angehöriger der Armee und somit Teil der aktiven Armee ist.

Nach Massgabe der ab 1. Januar 2004 geltenden Rechtsgrundlagen der Armee und im Sinne einer einheitlichen Regelung werden deshalb die Angehörigen der Militärischen Sicherheit (Berufspersonal) wie die Milizangehörigen der Armee gemäss Artikel 67 MG ab dem 1. Juli 2004 in den Assistenzdienst versetzt.

Jedoch gelten gemäss Artikel 73 Absatz 3 MG für das in LITHOS und TIGER/FOX eingesetzte militärische Personal weiterhin die vertraglichen Regelungen des Dienstrechts. Das heisst, die bisherigen personalrechtlichen Regelungen (Diensttageanrechnung, Arbeitszeitregelung, Spesenentschädigung, Anzugsvorschriften etc.) bleiben für die Angehörigen der Militärischen Sicherheit auch im *Assistenzdienst* gültig.

4.5 Polizeibefugnisse und Schusswaffengebrauch

Die Polizeibefugnisse und der Schusswaffengebrauch der eingesetzten Truppen richten sich im Rahmen der Bestimmungen der Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Polizeibefugnisse der Armee (VPA; SR 510.32) 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 Engagement*) wurden vom VBS (Bereich Verteidigung) in Zusammenarbeit mit dem EJPD (Bundesamt für Polizei), dem EFD (OZD/GWK) und den zivilen Behörden (Kantonspolizei) für alle drei Einsätze der Armee erarbeitet.

4.6 Genehmigung der Assistenzdiensteinsätze der Armee

4.6.1 Bundesratsbeschluss vom 26. Mai 2004

Der Bundesrat ist gemäss Artikel 70 Absatz 1 MG für die Anordnung eines Assistenzdiensteinsatzes zuständig. Der Bundesratsbeschluss vom 26. Mai 2004 lautet die Einsätze betreffend wie folgt:

1. Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zum Schutz ausländischer Vertretungen (AMBA CENTRO), zur Verstärkung des Grenzwachtkorps (LITHOS) und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (TIGER/FOX) dauert längstens bis am 31. Dezember 2007.
2. Der Chef der Armee erhält die Kompetenz:
 - zum Schutz ausländischer Vertretungen (AMBA CENTRO) höchstens 800 Angehörige der Armee einzusetzen;
 - zur Verstärkung des Grenzwachtkorps (LITHOS) höchstens 200 Angehörige der Armee zur Verfügung zu stellen;
 - bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (TIGER/FOX) höchstens 90 Angehörige der Armee zur Verfügung zu stellen.

4.6.2 Notwendigkeit von Bundesbeschlüssen

Die Einsätze der Armee im Assistenzdienst dauern länger als drei Wochen und müssen deshalb gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung in der nächsten Session zur Genehmigung unterbreitet werden.

5 Dauer der Einsätze

5.1 Zeitliche Befristung von Assistenzdiensteneinsätzen der Armee

Der Grundsatz der Subsidiarität bezweckt in der Regel in Abhängigkeit der Lage eine zeitliche Befristung eines Assistenzdiensteneinsatzes der Armee.

Aufgrund der Aufträge des Bundesrates an die Armee im Rahmen von USIS III und IV und aufgrund der aktuellen Lagebeurteilung respektive deren möglicher Entwicklung sollen die laufenden Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden im Bereich des Botschaftsschutzes, der Sicherheit an der Grenze und der Luftsicherheit von der Bundesversammlung für die Dauer der laufenden Legislaturperiode, bis längstens am 31. Dezember 2007, genehmigt werden.

5.2 Beendigung oder Verstärkung der Einsätze

Beim Wegfall der rechtlichen Voraussetzungen bzw. der Bedrohung wird der Bundesrat den betreffenden laufenden Assistenzdiensteneinsatz und ggf. alle drei Assistenzdiensteneinsätze beenden.

Sollte eine Verschärfung der Lage die Verstärkung eines Assistenzdiensteneinsatzes oder aller drei Assistenzdiensteneinsätze über den festgelegten Umfang hinaus notwendig machen, unterbreitet der Bundesrat die Massnahmen der Bundesversammlung zur Genehmigung.

Vor Ablauf der Bundesbeschlüsse, das heisst vor dem 31. Dezember 2007, wird der Bundesrat eine Neubeurteilung der Lage vornehmen und zuhanden der Bundesversammlung ggf. die erforderlichen Anträge stellen.

6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

6.1 AMBA CENTRO

Der personelle Mittelumfang für den Assistenzdiensteneinsatz AMBA CENTRO wird nicht verändert. Es dürfen maximal 800 Angehörige der Armee eingesetzt werden.

Die Verlängerung des Assistenzdiensteneinsatzes führt voraussichtlich zu keinen zusätzlichen Ausgaben. Das VBS geht davon aus, dass seine Aufwendungen wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden können. Sollten aufgrund besonderer Ereignisse (siehe Ziff. 3.2) vom VBS zu erbringende Leistungen wesentlich über den gegenwärtigen Erfahrungswerten liegen, behält sich das VBS vor, auf dem ordentlichen Wege die Aufhebung der Kreditsperre bzw. einen Nachtragskredit ohne Kompensation zu beantragen.

6.2

LITHOS

Unter Vorbehalt der Verlängerung der Leistungsvereinbarung zwischen der Oberzolldirektion (EFD) und der Schweizer Armee (VBS) in gleichem Umfang, verstärkt das VBS das EFD weiterhin mit maximal 200 Angehörigen der Militärischen Sicherheit. Sollten Milizkräfte (Durchdiener) Teile der professionellen Kräfte des VBS im Einsatz ablösen, bleibt die vom VBS erbrachte Leistung zu Gunsten des GWK unverändert bestehen. Der Umfang der eingesetzten Mittel des VBS wird in der Leistungsvereinbarung geregelt.

Das VBS übernimmt die Lohnkosten der eingesetzten Angehörigen der Militärischen Sicherheit, aufgrund ihres Arbeitsvertragsverhältnisses mit dem Bund als militärisches Personal. Demzufolge können die Aufwendungen des VBS wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden. Das EFD wird wie bis anhin die Ausgaben für die Zulagen, Transporte und Unterkunft übernehmen.

6.3

TIGER/FOX

Für beide Einsätze werden weiterhin maximal 90 Angehörige der Militärischen Sicherheit eingesetzt. Erfahrungsgemäss werden unter Vorbehalt der aktuellen Sicherheitslage durchschnittlich lediglich 10 bis 12 Angehörige der Militärischen Sicherheit im Einsatz stehen.

Das VBS übernimmt die Lohnkosten der eingesetzten Angehörigen der Militärischen Sicherheit, aufgrund ihres Arbeitsvertragsverhältnisses mit dem Bund als militärisches Personal. Das heisst, dass die Aufwendungen des VBS 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 Unterkunft übernehmen.

7

Bezug zur Legislaturplanung

Die Botschaft zum Schutz ausländischer Vertretungen in der Schweiz ist im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigt (BBl 2004 1149, Beilage 1, 1202). Der Einsatz der Armee zur Verstärkung des EFD/Grenzwachtkorps und zur Unterstützung des EJPD/Bundessicherheitsdienstes und des UVEK/Bundesamtes für Zivilluftfahrt im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr sind Teil der Umsetzung der neuen sicherheitspolitischen Strategie des Bundesrates sowie der Realisierung kostenneutraler Lösungen für die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der inneren Sicherheit (vgl. Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 2003–2007: BBl 2004 1149, 1184 und 1187).

8

Rechtsform

Die vorliegenden Bundesbeschlüsse stellen Einzelakte der Bundesversammlung dar, die in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen sind (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV in Verbindung mit Art. 70 Abs. 2 MG). Da sie weder rechtsetzend sind, noch dem Referendum unterstehen, haben sie die Form einfacher Bundesbeschlüsse (Art. 163 Abs. 2 BV).

