

02.017

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum
Schutz ausländischer Vertretungen**

vom 13. Februar 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem einfachen Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglicher Hochachtung.

13. Februar 2002

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Kaspar Villiger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Im Nachgang der Ereignisse vom 11. September 2001 und der amerikanischen Intervention in Afghanistan sind die diplomatischen Vertretungen und Einrichtungen der USA und der beteiligten Länder einer erhöhten Bedrohung ausgesetzt. Deshalb sind vom Bund vorsorgliche Schutzmassnahmen angeordnet worden. Es muss in der Zwischenzeit davon ausgegangen werden, dass diese Sicherheitsmassnahmen noch über längere Zeit aufrechterhalten werden müssen.

Ende Oktober 2001 beschloss der Bundesrat, die Gesuche der Kantone Genf und der Stadt Bern um die subsidiäre Unterstützung ihrer Polizeikräfte in der Bewachungsaufgabe durch Angehörige des Festungswachskorps (FWK) zu bewilligen. Am 21. November stellte der Kanton Bern ein erneutes Begehren um zusätzliche Unterstützung seiner Polizeiformationen in der Stadt Bern durch das FWK bzw. um Anordnung eines Assistenzdienstes.

Weil aber erstens die Durchhaltefähigkeit des FWK über eine längere Zeit nicht gewährleistet hätte werden können und zweitens die Einsatzreserve des Bundes zur Wahrung der Handlungsfreiheit gebunden worden wäre, beschloss der Bundesrat am 7. Dezember 2001, den Einsatz von Armee-Formationen im Assistenzdienst, beginnend ab dem 17. Dezember 2001. Am 13. Februar 2002 hat der Bundesrat beschlossen, dass der Einsatz der Armee bis längstens Ende Juni 2003 dauert. Gestützt wurde der Einsatz auf Artikel 67 des Militärgesetzes.

Zum Einsatz gelangten unter anderem auch sogenannte Durchdiener, deren wesentlicher Vorteil im Gegensatz zu WK-Truppen darin besteht, dass sie nicht alle zwei bis drei Wochen abgelöst werden müssen.

Einsätze, die länger als drei Wochen dauern, müssen gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG, durch die Bundesversammlung in der nächsten Session genehmigt werden. Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss soll nun dem vom Bundesrat bereits angeordneten Truppeneinsatz zum Schutz ausländischer Vertretungen durch die Bundesversammlung nachträglich zugestimmt werden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Im Zusammenhang mit den Ereignissen vom 11. September 2001 und der amerikanischen Intervention in Afghanistan besteht eine erhöhte Bedrohung gegenüber diplomatischen Vertretungen und Einrichtungen der USA, Israels und anderer beteiligter Staaten. Diese sind potentielle Ziele von terroristischen oder anderen gewalttätigen Aktionen.

Mit Beschluss vom 24. Oktober 2001 entsprach der Bundesrat dem Begehren des Regierungsrates des Kantons Genf vom 12. Oktober 2001 um Unterstützung mit 50 Angehörigen des Festungswachtkorps (AdFWK). Gleichzeitig erteilte er dem Generalstabschef (GSC) die Kompetenz, nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Polizei (BAP) bis maximal 150 AdFWK zur Unterstützung der zivilen Polizei einzusetzen, falls beim Bund weitere Gesuche aus den Kantonen im Zusammenhang mit den Ereignissen und Auswirkungen vom 11. September 2001 eingehen.

Am 25. Oktober 2001 stellte die Stadt Bern beim Bundesrat ein Gesuch um Unterstützung durch das FWK, das vom GSC am 30. Oktober 2001 bewilligt wurde. Es wurden der Stadtpolizei Bern insgesamt 40 AdFWK bis am 10. Dezember 2001 zum Schutz der ausländischen Vertretungen zugewiesen.

Mit Schreiben vom 21. November 2001 unterbreitete der Regierungsrat des Kantons Bern dem Bundesrat das Gesuch der Stadt Bern vom 15. November 2001 um zusätzliche Unterstützung durch das FWK bzw. um Anordnung eines Assistenzdienstes ab dem 10. Dezember 2001. Das städtische Begehren wurde damit begründet, dass die vom Bund angeordneten Schutzmassnahmen zugunsten der ausländischen Vertretungen noch einige Zeit aufrechterhalten werden müssten und die Belastung des Polizeikorps trotz Unterstützung durch Angehörige der Kantonspolizei Bern, des nordwestschweizerischen Polizeikonkordates und des FWK zu grossen Abstrichen bei den originären Polizeiaufgaben geführt habe und sich dies spürbar auf die öffentliche Sicherheit in Bern auswirke. Ab dem 10. Dezember 2001 ist zudem die Hilfeleistung durch das Konkordat entfallen. Ab diesem Zeitpunkt sollte eine Unterstützung im Gesamtumfang von 76 bzw. rund 190 Personen vom Bund bereitgestellt werden.

Dem Ersuchen der Stadt Bern um zusätzliche Unterstützung mit Mitteln des FWK konnte vom GSC mit Schreiben vom 29. November 2001 nicht entsprochen werden, da einerseits die Durchhaltefähigkeit des FWK über eine längere Zeit nicht gewährleistet werden könnte und andererseits der Bund nicht mehr über die erforderliche Einsatzreserve zur Wahrung der Handlungsfreiheit verfügen würde. Das VBS stellte deshalb in Bern einen Einsatz von Miliztruppen im Assistenzdienst in Aussicht. Demgegenüber erklärte es sich aber bereit, den FWK-Einsatz in Genf im bisherigen Umfang (70 AdFWK) im Sinne des Bundesratsbeschlusses vom 24. Oktober 2001 aufrechtzuerhalten. Anhand der Bedrohungslage musste mit dem Einsatz von maximal 200 Angehörigen der Armee in der Stadt Bern gerechnet werden. Der Einsatz von Armee-Formationen (Assistenzdienst) wurde vom Bundesrat am 7. Dezember 2001 beschlossen und begann am 17. Dezember 2001.

Am 15. Dezember 2001 wurde die sechsmonatige Ausbildung der ersten Durchdiener abgeschlossen. Während den beiden letzten Monaten der Grundausbildung wurden die Durchdiener auf mögliche Einsätze, vor allem im Bereich der subsidiären Sicherungseinsätze, umfassend vorbereitet. Ein wesentlicher Vorteil gegenüber den WK-Truppen besteht darin, dass ein längerfristiger Einsatz geplant werden kann, da die Truppen nicht alle zwei bis drei Wochen ausgewechselt werden müssen.

1.2 Lage und Beurteilung der möglichen Entwicklungen

Aufgrund der Kampfhandlungen in Afghanistan sowie der Zusage mehrerer Länder, sich am Kampf der USA gegen den Terrorismus und seine Unterstützer zu beteiligen, wurden die Kantone vom Bundessicherheitsdienst (BSD) am 9. November 2001 angehalten, die Planung von Sicherheitsmassnahmen für die Vertretungen weiterer Länder an die Hand zu nehmen.

Nach dem Zusammenbruch des Taliban-Regimes hat der UNO-Sicherheitsrat den Einsatz einer sogenannten Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (ISAF) beschlossen. Die multinationale ISAF soll die Interimsregierung für die Dauer von sechs Monaten in Kabul bei Sicherheitsaufgaben in und um Kabul unterstützen, notfalls mit robustem Mandat, das heisst mit Waffeneinsatz. Trotz UNO-Mandat behalten sich die USA das letzte Weisungsrecht gegenüber der ISAF vor. Dies darum, weil sie das Geschehen und somit die Handlungsfreiheit in Afghanistan in ihren Händen halten wollen. US-Spezialeinheiten bekämpfen letzte Widerstandsnester der Taliban und der El Kaida und die Jagd nach hochrangigen Taliban-Führern und vor allem Osama bin Laden ist im Gange. Der Einsatz der Streitkräfte der Bündnispartner der USA in deren Kampf gegen das Taliban-Regime und zu Gunsten der ISAF stellt im Wesentlichen eine politische Demonstration dar. Aus diesem Grund bleiben die angeordneten Schutzmassnahmen der Vertretungen in der Schweiz aktuell. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass die heutigen Sicherheitsmassnahmen noch einige Zeit aufrechtzuerhalten sind und teilweise – insbesondere gegenüber den USA – möglicherweise sogar als Standard beibehalten werden müssen.

Der Bundesrat empfahl am 24. Oktober 2001 unter anderem die Aufstockung des Personalbestands des Botschaftsschutzes der Stadtpolizei Bern um 30 Einheiten im Rahmen der Sofortmassnahmen der Überprüfung des Systems der inneren Sicherheit der Schweiz (USIS) bei der Erfüllung völkerrechtlicher Schutzpflichten. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren stimmte am 8./9. November 2001 dieser Empfehlung zu. Nach ersten Abklärungen bei der Stadt Bern könnten die zusätzlichen Botschaftsschützer frühestens Ende 2002 operativ eingesetzt werden. Somit ist damit zu rechnen, dass der Assistenzdienst bis zu diesem Zeitpunkt aufrechterhalten werden muss. Ob er dann beendet werden kann oder weiterhin Armeeeinheiten im Assistenzdienst für Bewachungsaufgaben im Botschaftsschutz eingesetzt werden müssen, wird der Bundesrat bis längstens Ende Juni 2003 zu entscheiden haben.

1.3

Der Beschluss des Bundesrates vom 7. Dezember 2001

In Anbetracht der Situation und des Gesuches der Stadt Bern hat der Bundesrat am 7. Dezember 2001 beschlossen, zwecks Bewachung in Bundesverantwortung stehender ausländischer Vertretungen Angehörige der Armee einzusetzen.

Der Bundesratsbeschluss vom 7. Dezember 2001 lautet wie folgt:

1. Das VBS wird ermächtigt, Milizangehörige zur Entlastung der Polizei von Bewachungsaufgaben zum Schutz ausländischer Vertretungen einzusetzen. Der Einsatz wird als Assistenzdienst geleistet.
2. Die Milizformationen werden der Stadtpolizei Bern zugewiesen.
3. Zum Kommandanten des subsidiären Sicherungseinsatzes ernannt wird Divisionär Luc Fellay, Kommandant der Territorialdivision 1.
4. Der Bestand der in Bern eingesetzten Truppe beträgt bis zu 200 Personen.
5. Der Generalstabschef erhält die Kompetenz, nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Polizei und auf Gesuch der kantonalen Regierungen zusätzlich maximal 500 Angehörige der Armee zur Unterstützung der zivilen Polizeikorps einzusetzen, falls weitere Anfragen in Zusammenhang mit den Ereignissen und Auswirkungen vom 11. September 2001 eingehen.
6. Der Generalstab wird beauftragt, den Einsatzbefehl und die Einsatzregeln im Einvernehmen mit den betroffenen Polizeikorps und nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Polizei zu erarbeiten.
7. Der Einsatz der Armee endet nach dem Wegfall des Sicherheitsrisikos im Zusammenhang mit den Ereignissen und Auswirkungen vom 11. September 2001.
8. Das EJPD wird ermächtigt, den Kanton und die Stadt Bern über diesen Entscheid zu orientieren.

In Ergänzung zum Bundesratsbeschluss vom 7. Dezember 2001 hat der Bundesrat am 13. Februar 2002 beschlossen, dass der Einsatz der Armee längstens bis zum 30. Juni 2003 dauert.

1.4

Die Notwendigkeit eines Bundesbeschlusses

Nach Artikel 67 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10) können Truppen zivilen Behörden auf deren Verlangen Hilfe leisten wie etwa für den Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen (Assistenzdienst). Die Aufgabe muss im öffentlichen Interesse liegen und die Mittel der zivilen Behörden müssen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht erschöpft sein.

Es hat sich gezeigt, dass der heutige Bestand des Polizeikorps der Stadt Bern für den Normalbetrieb und kurze Spitzen ausreicht, nicht aber für einen anhaltenden, umfangreichen Bewachungseinsatz. Deshalb hat die Stadt Bern seit dem 11. September 2001 für die Botschaftsbewachungen massive Zusatzbelastungen zu tragen. Ab dem 5. Oktober 2001 kamen zusätzlich Polizisten der Kantonspolizei und ab dem 26. Oktober 2001 Angehörige des nordwestschweizerischen Polizeikonkordates

rund um die Uhr zum Einsatz. Nach dem 10. Dezember 2001 sahen sich die Korps des Konkordats ausser Stande, die Stadtpolizei Bern weiterhin im bisherigen Masse zu unterstützen.

Im Lichte dieser Umstände ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen für einen Einsatz von Armee-Formationen im Assistenzdienst für die Bewachung der ausländischen Vertretungen in Bern erfüllt sind.

Der Bundesrat stützt seinen Beschluss auf Artikel 70 MG. Diese Bestimmung lautet:

¹ Zuständig für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden sind:

- a. der Bundesrat;
- b. das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport bei Katastrophen im Inland.

² Werden mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden oder dauert der Einsatz länger als drei Wochen, so muss die Bundesversammlung den Einsatz in der nächsten Session genehmigen. Ist der Einsatz vor der Session beendet, so erstattet der Bundesrat Bericht.

Im vorliegenden Fall dauert der Einsatz länger als drei Wochen. Demzufolge muss die Bundesversammlung den Einsatz in der nächsten Session genehmigen.

1.5 Vorverfahren

Die Vorlage beinhaltet die nachträgliche Genehmigung der bereits mit Bundesratsbeschluss vom 7. Dezember 2001 angeordneten Massnahmen zum Einsatz von Armee-Formationen im Assistenzdienst. Der Beschluss des Bundesrats ist Folge der von den Kantonen Genf und Bern an ihn gestellten Unterstützungsbegehren und erfolgte in deren Einvernehmen. Da die Vorlage, die keine Auswirkungen im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung vom 17. Juni 1991 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.062) aufweist, in erster Linie die beiden genannten Kantone betrifft, ist die Durchführung eines allgemeinen Vernehmlassungsverfahrens nicht erforderlich.

2 Besonderer Teil

Wie in Ziffer 1.4 dargelegt, ist ein vom Bundesrat bereits angeordneter Truppeneinsatz für den Assistenzdienst nachträglich zu genehmigen. Es ist davon auszugehen, dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die eidgenössischen Räte rund 200 Angehörige der Armee mit Bewachungsaufgaben betraut sein werden. Der Beschluss des Bundesrates wurde auf Grund der Lage und deren Entwicklung nicht befristet. Der Truppeneinsatz erfolgt als Assistenzdienst. Dabei hat der Bundesrat festgelegt, dass gleichzeitig nicht mehr als 700 Angehörige der Armee eingesetzt werden dürfen.

Für die Beurteilung der Entwicklung der kommenden Monate kann auf die Ausführungen in Ziffer 1.2 verwiesen werden. Nach heutiger Erkenntnis ist mit einer mehrmonatigen Gefährdung der betroffenen ausländischen Vertretungen zu rechnen. Aus diesem Grund wurde beschlossen, dass der Einsatz erst nach dem Wegfall des Sicherheitsrisikos im Zusammenhang mit den Ereignissen und Auswirkungen vom

11. September 2001 enden würde. Die Lage wird permanent von den zuständigen Stellen überwacht und beurteilt. Sollte sie sich beruhigen, würde der Bundesrat den Einsatz der Armee beenden.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für den geplanten subsidiären Sicherungseinsatz fallen voraussichtlich keine zusätzlichen Ausgaben an. Er wird durch die im Kurstableau bestimmten Truppen oder Durchdiener erfüllt, die in dieser Zeit für den Ausbildungsdienst vorgesehen sind. Die für die Führung im Kommando der Territorialdivision 1 benötigten Angehörigen der Armee leisten einzelne Dienstage, die an ihre Gesamtdienstleistungspflicht angerechnet werden. Zusätzliches Material wird der Truppe vom Bund zur Verfügung gestellt. Diese Ausgaben sind im Vergleich zu den normalen Ausgaben für einen Wiederholungskurs unerheblich.

Finanzielle und personelle Auswirkungen würden erst bei einer Verlängerung des Dienstes für die im Einsatz stehende Truppe entstehen. Dies ist aber aus heutiger Sicht nicht zu erwarten, da der Einsatz mit den geplanten Formationen und Durchdienern lückenlos abgedeckt werden kann. Im Falle finanzieller Mehraufwendungen müssten allerdings Nachtragskredite beantragt werden.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 vom 1. März 2000 nicht angekündigt. Zweifellos stellt aber dieser Beschluss über den Einsatz der Armee zum Schutz bedrohter ausländischer Vertretungen ein wichtiges staatspolitisches Ziel dar.

5 Rechtsform

Der vorliegende Bundesbeschluss stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, der in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Da er weder rechtsetzend ist, noch dem Referendum untersteht, wird er in die Form des einfachen Bundesbeschlusses gekleidet (Art. 163 Abs 2 BV, Art. 4 Abs. 2 GVG).