

14.018

**Botschaft  
zum Bundesbeschluss über den Einsatz von Angehörigen  
des militärischen Personals zur Sicherheitsberatung  
in Schweizer Auslandvertretungen**

vom 12. Februar 2014

---

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 Bundesbeschlusses über den Einsatz von Angehörigen des militärischen Personals zur Sicherheitsberatung in Schweizer Auslandvertretungen.

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

12. Februar 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Ziel dieser Vorlage ist der befristete Einsatz einer kleinen Zahl unbewaffneter und zivil gekleideter Angehöriger des militärischen Personals zur Sicherheitsberatung von Schweizer Vertretungen in Staaten, in denen die Sicherheitslage besondere Expertise erfordert.***

*In immer mehr Ländern sind die offiziellen Vertretungen der Schweiz und anderer Staaten mit Sicherheitsproblemen konfrontiert. Diese umfassen wachsende und oft gewalttätige Kriminalität und politische Unruhen und können bis zu Anschlägen mit terroristischem Hintergrund reichen. In aller Regel werden diese Entwicklungen verstärkt durch wirtschaftliche Notlagen und soziale Spannungen. Die staatlichen Sicherheitskräfte sind oft überfordert und nicht mehr im Stande, die Sicherheit der ausländischen Vertretungen zu gewährleisten, wie das Völkerrecht es vorschreibt. Diese Tendenz ist vielerorts erkennbar, so zum Beispiel in Kairo, Tripolis, in Islamabad, aber auch in Nairobi oder Caracas.*

*So können temporär Situationen entstehen, welche die Sicherheits-Kapazitäten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) übersteigen. In Botschaften, in denen auch ein Verteidigungsattaché (VA) akkreditiert ist, kann dieser Unterstützung leisten, was auf Dauer aber zulasten seiner übrigen Auftrags-erfüllung geht und deshalb nur als Übergangslösung anwendbar ist. Sobald es länger dauernde Lösungen braucht, geht dies nicht mehr. In solchen Fällen ist das EDA gezwungen, neue Lösungen in den Bereichen Prävention und Schutz zu suchen.*

*Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), genauer der Departementsbereich Verteidigung, hat relevante Expertise zur Unterstützung des EDA in Sicherheitsfragen. Diese kann in besonderen Fällen dem EDA zur Überbrückung von Engpässen temporär zur Verfügung gestellt werden. Wenn dafür Militärpersonal eingesetzt wird und es sich somit gemäss Artikel 47 Absatz 4 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG) um Armeeangehörige handelt, ist Assistenzdienst im Ausland anzuordnen. Dieser erfordert gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG einen Parlamentsbeschluss, wenn er länger als drei Wochen dauert.*

*Um mehr Handlungsfreiheit in derartigen Situationen zu erhalten, wird der Bundesrat im Rahmen der MG-Revision 2014 die Anpassung von Artikel 70 MG dahingehend beantragen, dass die Kompetenz zur Entsendung von Einzelpersonen neu dem Bundesrat übertragen wird.*

*Die Revision des Militärgesetzes wird jedoch nicht vor dem 1. Januar 2017 in Kraft treten, weshalb der Bundesrat dem Parlament für die Zwischenzeit eine Übergangslösung beantragt.*

*So soll der Bundesrat ermächtigt werden, ab Inkrafttreten des vorliegenden Bundesbeschlusses bis Ende 2016 total bis zu drei Angehörige des militärischen Personals für derartige Mandate zugunsten des EDA einzusetzen. Die Einsatzverantwortung liegt beim EDA.*

---

*Die Entwicklung der Sicherheitssituation in Ägypten seit der Frühjahrsrevolution 2011 führte dazu, dass die Schweizer Botschaft in Kairo und das Botschaftspersonal spezifische Sicherheitsexpertise in Anspruch nehmen mussten. Konkret bestand diese darin, das Personal laufend über die Sicherheitslage zu orientieren, Sicherheitsmassnahmen und Krisen- sowie Evakuationsplanungen zu aktualisieren und dem Missionschef in Sicherheitsfragen beratend zur Seite zu stehen. Bis anhin hat der Schweizer Verteidigungsattaché vor Ort diese Aufgaben zusätzlich zu seinem originären Mandat übernommen. Aus Sicht des Bundesrates ist dies keine Dauerlösung, weil das Bedürfnis an Sicherheitsexpertise vorderhand permanent gegeben ist. Bis eine lokal angestellte Person diese Funktion übernehmen kann, wird es zirka ein Jahr dauern. Für diese Zeitspanne musste eine Zwischenlösung gefunden werden. Abklärungen in der Schweizer Armee haben ergeben, dass die gewünschte Expertise vorhanden und verfügbar ist.*

*Der Bundesrat hat deshalb auf Antrag des EDA und des VBS am 12. Februar 2014 beschlossen, die Schweizer Botschaft in Kairo für die Dauer von 12 Monaten mit einem unbewaffneten Angehörigen des militärischen Personals in Zivilkleidung zu unterstützen. Diese Entsendung ist Teil der insgesamt drei beantragten Einzelentsendungen zugunsten des EDA.*

*Gemäss Artikel 70 Absatz 1 MG ist der Bundesrat für das Aufgebot für diesen Einsatz zuständig. Da der Einsatz länger als drei Wochen dauert, ist nach Artikel 70 Absatz 2 MG eine Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich. Mit dem vorliegenden einfachen Bundesbeschluss soll diese Genehmigung eingeholt werden.*

*Das VBS übernimmt die regulären Lohnzahlungen der eingesetzten Personen. Das EDA übernimmt sämtliche darüber hinausgehenden Kosten.*

*Das VBS legt den Aussenpolitischen und den Sicherheitspolitischen Kommissionen jährlich jeweils per 31. Dezember einen Zwischenbericht über den Einsatz vor.*

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

Seit einigen Jahren sind diplomatische Vertretungen der Schweiz, aber auch anderer Staaten, vermehrt mit schwierigen Sicherheitssituationen konfrontiert. Dabei geht es heute und in naher Zukunft um mehr als alltägliche Risiken. Die Kriminalität wächst stetig, die Kriminellen sind tendenziell gewaltbereiter und immer besser organisiert. Ebenso entstehen vielerorts als ungerecht empfundene soziale und politische Gefüge, was zu erheblichen Spannungen, zu Auseinandersetzungen und – im schlimmsten Fall – zu gewaltsamen Entladungen und letztlich zu Terrorismus führen kann.

Diese Tendenz ist in vielen Regionen erkennbar, so zum Beispiel in Kairo, Tripolis und Islamabad, aber auch in Nairobi oder Caracas, wobei diese Liste nicht abschliessend ist und die Ursachen für die steigende Unsicherheit je nach Staat sozio-ökonomischer, politischer oder kultureller Natur sein können. Viele Staaten sind nicht in der Lage, die Herausforderungen der Sicherheit zu meistern.

Die Sicherheitsvorkehrungen für das Personal und die Einrichtungen aller Organisationseinheiten der Schweiz im Ausland sind eine Aufgabe des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Dieses schult sein konsularisches, diplomatisches und humanitäres Personal allgemein in Sicherheitsfragen und im Krisenmanagement.

Dies und die üblichen Sicherheitsmassnahmen des EDA, also die Überwachung der Einrichtungen durch lokale Wächter oder Sicherheitsfirmen, genügen nicht immer, um wirklich kritische Situationen zu meistern. Deshalb hat das EDA zusätzlich einen Pool mit Fachleuten für komplexere Sicherheitsaufgaben gebildet.

Es ist möglich, dass die Sicherheitsfachleute des EDA nicht über die gesamte verlangte Expertise verfügen. Dann kann für kurze Zeit mit einem Einsatz der akkreditierten Verteidigungsattachés (VA) reagiert werden. Sobald es aber länger dauernde Lösungen braucht, muss das EDA neue Lösungen für Prävention und Schutz suchen.

Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), genauer der Departementsbereich Verteidigung, verfügt über Expertise im Bereich der Sicherheitsleistung zugunsten der Schweizer Botschaften im Ausland. Diese Expertise kann im Ausnahmefall lagebedingt dem EDA temporär zur Verfügung gestellt werden, um Engpässe zu bewältigen.

Wenn es sich beim Einsatz um militärisches Personal und somit gemäss Artikel 47 Absatz 4 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995<sup>1</sup> (MG) um Armeeangehörige handelt, gilt eine solche Unterstützung als Assistenzdienst im Ausland. Dieser erfordert gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG einen Parlamentsbeschluss, wenn er länger als drei Wochen dauert.

<sup>1</sup> SR 510.10

## **Konkreter Fall Ägypten**

Seit den Unruhen im Januar 2011 ist Ägypten politisch instabil. Verschiedentlich haben seither sicherheitsrelevante Ereignisse zu kritischen Situationen im Land und insbesondere in der Hauptstadt geführt.

Aufgrund ihrer Lage inmitten von Kairo ist die Schweizer Botschaft besonders stark den Risiken im Zusammenhang mit gewalttätigen Demonstrationen und den Reaktionen der ägyptischen Ordnungskräfte ausgesetzt, und auch die Bewegungsfreiheit des Botschaftspersonals in der Hauptstadt ist eingeschränkt.

Es ist anzunehmen, dass die nationalen ägyptischen Behörden auch mittelfristig nicht in der Lage sein werden, eine ausreichende Sicherheit zu gewährleisten. Die Wirtschaftskrise, welche teilweise durch die politische Unsicherheit verursacht ist, fördert die Kriminalität. Die Sicherheitsbedingungen verschlechtern sich damit sowohl für die ägyptischen Bürgerinnen und Bürger als auch für die ausländischen Staatsangehörigen, die in Ägypten arbeiten oder reisen.

Das aktuelle Umfeld der Schweizer Botschaft in Kairo erfordert in der Bewältigung der diplomatischen und konsularischen Aufgaben Sicherheitsexpertise, über die das Personal der Schweizer Vertretung nicht verfügt. Es geht um Bereiche, die nur durch Personen mit einer besonderen taktischen und technischen Erfahrung im Bereich von Gebäude- und Personenschutz sowie der organisatorischen und personellen Führung von Schutzdispositiven und dem Erarbeiten von Notfallplänen abgedeckt werden können.

Vor diesem Hintergrund unternimmt die Schweizer Botschaft in Kairo seit 2011 grosse Anstrengungen in den Bereichen Lagebeobachtung und -analyse, Bereitstellung von Sicherheitsvorkehrungen für das Botschaftspersonal und im Bedarfsfall zur Unterstützung der sich in Ägypten aufhaltenden Schweizer Staatsangehörigen (Auslandsschweizerinnen und -schweizer, Touristinnen und Touristen). Informationen zur Lagebeobachtung werden über den Austausch mit anderen Botschaften, mit Vertreterinnen und Vertretern von internationalen Organisationen, mit Nichtregierungsorganisationen und privaten Firmen gewonnen.

Weil es nicht möglich war, Expertinnen und Experten aus dem Pool des EDA einzusetzen, wurden in der Vergangenheit jeweils der Kanzleichef und der VA mit dieser Aufgabe betraut. Aufgrund der Entwicklung der Lage, aber auch weil ein der Botschaft angekoppeltes Kooperationsbüro eröffnet wurde, müssen die Kapazitäten im wichtigen Bereich des Sicherheitsmanagements verstärkt werden. Dies ist umso wichtiger und dringender, als der VA-Posten in Kairo in den ersten sechs Monaten 2014 rotationsbedingt unbesetzt bleibt.

## **1.2 Beantragte Regelung**

### **1.2.1 Gleichbleibende Verantwortlichkeiten**

Die Sicherheitsvorkehrungen für Personal und Einrichtungen sämtlicher Organisationseinheiten der Schweiz im Ausland bleiben auch in Zukunft im Verantwortungsbereich des EDA. In erster Priorität wird das EDA anstreben, die geforderten Sicherheitsleistungen mit den eigenen personellen Mitteln des EDA-Expertenpools und mit lokaler Expertise zu gewährleisten. Ausnahmsweise soll die Unterstützung durch den akkreditierten VA eine Lösung für kurze Fristen sein. In letzter Instanz

kann das EDA dem VBS eine Unterstützung durch einen temporären Einsatz von militärischem Personal beantragen.

### **1.2.2                    Bereits vorgesehene Anpassung des MG**

Um in Zukunft mehr Handlungsfreiheit in derartigen Situationen zu erhalten, wird der Bundesrat im Rahmen der Gesetzesrevision zur Weiterentwicklung der Armee dem Parlament die Anpassung von Artikel 70 Absatz 1 MG dahingehend beantragen, dass die Kompetenz zum Einsatz von Einzelpersonen im Assistenzdienst neu dem Bundesrat übertragen wird. Diese Neuregelung war in der Vernehmlassung unbestritten.

Die zeitliche Planung sieht vor, dass bis spätestens Ende 2016 beide Räte die Revision beschlossen haben und allenfalls das Volk über die Referendumsvorlage abgestimmt hat. Somit würde das revidierte Gesetz am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

### **1.2.3                    Übergangslösung**

Für die Zeit bis zu diesem Inkrafttreten beantragt der Bundesrat eine Übergangslösung für den beschriebenen Ausnahmefall. Bis längstens Ende 2016 sollen jederzeit total bis zu drei Angehörige des militärischen Personals für jeweils maximal zwölf Monate zur Sicherheitsberatung von Schweizer Vertretungen in Ländern mit einer fragilen Sicherheitslage eingesetzt werden können, wobei die Einsatzverantwortung immer beim EDA liegt.

### **1.2.4                    Beantragtes Vorgehen für Kairo**

#### **Langfristiges Ziel des EDA**

In Kairo zielt das EDA langfristig darauf, Sicherheitspersonal ägyptischer Herkunft mit einem militärischen oder polizeilichen Hintergrund oder mit Erfahrungen im Sicherheitsbereich aus internationalen Organisationen oder privaten Firmen zu rekrutieren. Das EDA hat mit solchen Lösungen bereits sehr gute Erfahrungen gemacht, beispielsweise in Pakistan oder in Afghanistan.

Bis eine lokal angestellte Person diese Funktion übernehmen kann, wird es schätzungsweise ein Jahr dauern. Für diese Zeitspanne muss eine Zwischenlösung gefunden werden. Abklärungen im VBS haben ergeben, dass die gewünschte Expertise verfügbar ist.

#### **Befristete Unterstützung mit Militärpersonal**

Im Sinne einer Ausnahmeregelung hat der Bundesrat beschlossen, die Schweizer Botschaft in Kairo für die Dauer von zwölf Monaten mit einem unbewaffneten Angehörigen des militärischen Personals in Zivilkleidung zu unterstützen. Diese Entsendung ist Teil der insgesamt drei beantragten Einzelentsendungen zugunsten des EDA.

Da der Einsatz länger als drei Wochen dauert, soll mit einem Bundesbeschluss die Genehmigung der Bundesversammlung eingeholt werden. Die vorgeschlagene Lösung erlaubt es dem EDA, schnell über die erforderliche Sicherheitsleistung zu verfügen und gleichzeitig die Selektion und Ausbildung der lokal angestellten Person beginnen zu können.

### **Profil und Aufgaben des Sicherheitsexperten**

Das Profil des Sicherheitsexperten erfordert eine polizeiliche oder militärische Ausbildung, Erfahrungen im Bereich des Sicherheits- und Krisenmanagements von Schweizer Vertretungen im Ausland sowie taktische und technische Erfahrung im Objekt- und Personenschutz. Der Sicherheitsexperte wird direkt dem einsatzverantwortlichen Missionschef unterstellt sein. Seine Aufgaben umfassen die Beobachtung und Analyse der Sicherheitslage, die Beratung des Botschaftspersonals in Sicherheitsfragen, die laufende Überprüfung der Sicherheitsmassnahmen der Botschaft, die Unterstützung des Missionschefs und seiner Kader in der Krisenbewältigung sowie die Ausbildung der lokalen Person, die künftig angestellt werden soll.

Der Sicherheitsexperte wird keine Aufgaben im Bereich des physischen Objekt- und Personenschutzes übernehmen. Weder pflegt er Kontakte zu den lokalen Nachrichtendiensten, noch agiert er als Verbindungsperson mit diesen.

### **Einzusetzendes Personal**

Für den Einsatz in Frage kommen Angehörige zweier Spezialeinheiten von Berufsmilitärs: das Armee-Aufklärungs-Detachement 10 und das Spezialdetachment der Militärpolizei. Die Angehörigen der beiden Einheiten, die seit 2012 dem Kommando Spezialkräfte (KSK) unterstellt sind, werden speziell selektioniert, ausgebildet und ausgerüstet, um Beratungsaufgaben für andere Organisationen wahrzunehmen.

Diese beiden Einheiten haben bei verschiedenen Gelegenheiten schon Personal für und in Schweizer Botschaften im Ausland eingesetzt, so 2006 in Teheran oder seit 2012 in Tripolis. Dabei konnten Erfahrungen im Botschaftsschutz sowie Knowhow im Bereich der Lagebeurteilung, der passiven und aktiven Schutzmassnahmen, der Zusammenarbeit mit lokalen Sicherheitskräften und der Rekrutierung von lokalem Personal gesammelt werden.

Die eingesetzten Angehörigen des militärischen Personals werden den Aussenministerien der betreffenden Gaststaaten als an der Schweizer Vertretung akkreditiertes diplomatisches Personal im Sinne der Wiener Abkommens vom 18. April 1961<sup>2</sup> über diplomatische Beziehungen gemeldet.

## **2                      Auswirkungen auf den Bund**

### **2.1                    Finanzielle Auswirkungen**

Die Personalkosten der Sicherheitsexperten werden durch das VBS getragen (Verteidigung, Voranschlagskredit A2100.0001). Das EDA trägt die spezifischen Ausgaben für den Einsatz. Es finanziert den Lufttransport und den Transport vor Ort, stellt die Unterkünfte der Sicherheitsexperten zur Verfügung und übernimmt die Kosten für Verpflegung und Kommunikation sowie für die Gefahrenzulagen (Vor-

anschlagskredit A2119.0001). Für den Einsatz des Sicherheitsexperten in Kairo ist für die Dauer von zwölf Monaten mit Kosten von rund 72 000 Franken (Unterkunft 40 000 Franken; Transporte 13 000 Franken; Einsatz- und Gefahrenzulagen 15 000 Franken; lokale Kosten 4000 Franken) zu rechnen.

Diese Angaben können als Berechnungsgrundlage für andere Einsätze dieser Art dienen. Die tatsächlichen Beträge werden je nach Dauer und Ort des Einsatzes variieren.

Alle aus den Einsätzen von Sicherheitsexperten zur Unterstützung von Schweizer Vertretungen im Ausland resultierenden Kosten sind im Voranschlag und im Finanzplan von EDA und VBS enthalten.

## **2.2 Personelle Auswirkungen**

Der Einsatz von Einzelpersonen während zwölf Monaten hat keine bedeutenden Auswirkungen auf die Verfügbarkeit der Berufseinheiten des KSK. Der Umstand, dass diese Spezialisten während zwölf Monaten nicht verfügbar sind und danach für die Weiterbildung zur Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft blockiert sind, wird die gesamthaft aus dem Stand von der KSK erwarteten Leistungen nicht beeinflussen.

## **3 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>3</sup> zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012<sup>4</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Der vorliegende Beschluss entspricht dem Ziel 13 der Botschaft über die Legislaturplanung 2011–2015 «Instrumente zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung sicherheitspolitischer Gefahren und Risiken werden wirksam angewendet», in dem es heisst: *«Das erfordert ein möglichst wirksames und effizientes Zusammenspiel aller sicherheitspolitischen Instrumente. Deshalb soll, anhand des Sicherheitsverbunds Schweiz, der sicherheitspolitische Verbundgedanke weiterentwickelt und optimiert werden. Zu den Sicherheitsaufgaben gehört auch ein Beitrag zu Stabilität und Frieden jenseits unserer Grenzen.»*

## **4 Rechtliche Aspekte**

### **4.1 Verfassungsmässigkeit**

Artikel 58 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>5</sup> (BV) gibt der Armee folgenden Auftrag: «Die Armee dient der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben

<sup>3</sup> BBl 2012 481

<sup>4</sup> BBl 2012 7155

<sup>5</sup> SR 101



vorsehen». Artikel 1 Absatz 3 MG führt denn auch aus, dass die Armee im Rahmen ihres Auftrags die zivilen Behörden bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen zu unterstützen hat.

## **4.2 Zuständigkeiten**

Der Bundesrat, der für die Führung der Aussen- und Sicherheitspolitik zuständig ist, kann zeitgerecht Assistenzdiensteinsätze anordnen und die notwendige Ausrüstung und Bewaffnung sowie weitere Massnahmen festlegen. Die Befugnisse des Parlaments bleiben jedoch in grundsätzlichen Belangen stets gewahrt.

Nach Artikel 47 Absatz 4 MG gilt als Armeeingehöriger, wer zum militärischen Personal gehört.

Nach Artikel 70 Absatz 2 MG bedarf ein Assistenzdiensteinsatz von mehr als 2000 Angehörigen der Armee oder einer Dauer von mehr als drei Wochen der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Alle diese Aspekte treffen auf die Genehmigung des Einsatzes von militärischem Personal im Assistenzdienst zu, wie er in dieser Botschaft vorgeschlagen wird.

## **4.3 Rechtsform**

Der beiliegende Bundesbeschluss stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, der in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Da er nicht rechtsetzend ist, wird er in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet (Art. 163 Abs. 2 BV) und untersteht damit nicht dem Referendum.

