



24.023

Botschaft

zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2025–2027

vom 14. Februar 2024

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe zu den einfachen Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen¹ und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2025–2027².

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

14. Februar 2024

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Viola Amherd
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

¹ BBl 2024 530
² BBl 2024 531

Übersicht

Um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) zu gewährleisten, unterstützt der Bund den Kanton Graubünden. Diese Unterstützung erfolgt in der Form eines Einsatzes der Armee im Assistenzdienst und einer Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen anlässlich dieser Treffen. Der Bundesrat beantragt dem Parlament, diese Unterstützung für die Jahre 2025–2027 zu genehmigen.

Ausgangslage

Mit Schreiben vom 20. Juni 2023 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden den Bundesrat um Unterstützung, um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) in den Jahren 2025–2027 gewährleisten zu können. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren bestätigte mit Schreiben vom 4. Dezember 2023 die Subsidiarität dieser Einsätze. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament daher die Genehmigung für den Einsatz von jährlich maximal 5000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen des WEF 2025–2027. Zur Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen, die mit der Unterstützung der Armee ergriffen werden, beantragt der Bundesrat dem Parlament, wie in den Vorjahren einen Verpflichtungskredit von 7,65 Millionen Franken zu bewilligen.

Inhalt der Vorlage

Die WEF-Jahrestreffen sind wichtige Veranstaltungen, die das wirtschaftliche und soziale Geschehen in der Welt prägen. Sie bieten der Schweiz die Gelegenheit, Beziehungen zu zahlreichen hochrangigen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur zu knüpfen oder aufzubauen. Zudem stärkt dieses Forum die Rolle der Schweiz als Konferenzort und als Sitzstaat internationaler Organisationen. Der Bundesrat qualifiziert das jährliche Treffen des WEF bereits seit dem Jahr 2000 als ausserordentliches Ereignis im Sinne von Artikel 48 der Verordnung vom 24. Juni 2020 über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung. Er stützt sich dabei auf die Tatsache, dass an den WEF-Jahrestreffen in Davos während mehrerer Tage zwischen 200 und 300 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, Ministerinnen und Minister sowie weitere völkerrechtlich geschützte hochrangige Vertreterinnen und Vertreter zusammenkommen.

Obwohl die WEF-Jahrestreffen in Davos stattfinden, haben sie Auswirkungen auf die Sicherheit in anderen Kantonen. Deshalb ist ein interkantonaler Polizeieinsatz (IKAPOL-Einsatz) notwendig, der das ganze Territorium der Schweiz umfasst. Darüber hinaus wird im Zeitraum 2025–2027 die Sicherheitslage von einem sicherheitspolitischen Umfeld geprägt sein, das sich durch Umwälzungen wie die russische Militärangriff gegen die Ukraine, das Wiederaufflammen des israelisch-palästinensischen Konflikts und weitere Arten von Bedrohungen verschlechtert hat. Deswegen wird es mit diesem gesamtschweizerischen Polizeieinsatz allein nicht möglich

sein, die umfangreichen Schutzleistungen ohne einen subsidiären Einsatz der Armee zu erbringen.

In diesem Rahmen soll die Armee den zusätzlichen Bedarf an Sicherheitsleistungen im Kanton Graubünden abdecken. Dank dieser Unterstützung können die kantonalen Polizeikorps am IKAPOL-Einsatz in der ganzen Schweiz teilnehmen und gleichzeitig ihre laufenden Aufgaben im eigenen Kanton weiterführen. Diese Haltung entspricht der vom Bundesrat in seinem Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen der russischen Militärangriff gegen die Ukraine auf die innere Sicherheit dargelegten Politik.

Die Armee unterstützt den Kanton Graubünden im Rahmen eines subsidiären Sicherungseinsatzes (Assistenzdienst ohne Verrechnung). Sie schützt Personen und Objekte und bietet logistische Unterstützung, insbesondere beim Lufttransport und im koordinierten Sanitätsdienst. Im Rahmen ihrer ständigen Aufgaben wird sie ausserdem den Luftpolizeidienst durch die Errichtung einer Zone mit eingeschränktem Luftverkehr über dem Veranstaltungsort verstärken.

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Rahmen der WEF-Jahrestreffen hat keine Auswirkungen auf das Budget des Bundes, da die aufgebotenen Armeeangehörigen ihren jährlichen Wiederholungskurs im Rahmen dieses Assistenzdienstes leisten. Mit anderen Worten verursacht der Assistenzdienst ungefähr gleich hohe Kosten, wie wenn die beteiligten Verbände ihren jährlichen Ausbildungsdienst absolvieren würden. Die Kosten belaufen sich auf rund 32 Millionen Franken pro Jahr. Somit ist der Assistenzdienst über das ordentliche Budget des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gedeckt.

Das VBS erstattet den Sicherheitspolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates jeweils vor den WEF-Jahrestreffen 2025–2027 Bericht über die Sicherheitslage und nach jedem Treffen Bericht über den Einsatz der Armee.

Der Bund beteiligt sich wie bis anhin gemeinsam mit der Stiftung WEF und seinen weiteren Partnern (Kanton Graubünden, Gemeinde Davos) im Rahmen eines dreistufigen Finanzierungsmodells an den Kosten für die Sicherheitsmassnahmen anlässlich der WEF-Jahrestreffen 2025–2027. Die Stiftung WEF hat beschlossen, ihre Beteiligung an der Finanzierung erneut um 12,5 Prozent zu erhöhen – so wie dies bereits vor drei Jahren zugunsten des Bundes der Fall war, als dessen Beteiligung von 37,5 auf 25 Prozent sank. Damit ist die Beteiligung des WEF an der Finanzierung innerhalb von sechs Jahren von 25 auf 50 Prozent gestiegen. Mit der aktuellen Erhöhung der Beteiligung des WEF ändert sich die Beteiligung des Kantons Graubünden und der Gemeinde Davos gegenüber dem Zeitraum 2022–2024 von 37,5 Prozent auf 25 Prozent. Die Beteiligung des Bundes bleibt unverändert.

Wie in den Vorjahren beläuft sich die Beteiligung des Bundes auf 2,25 Millionen Franken (Stufe 1). Die zusätzliche Beteiligung des Bundes an Sicherheitskosten, die das Kostendach von 9 Millionen Franken aus besonderen, nicht sicherheitsbedingten Gründen überschreiten, beträgt gesamthaft maximal 900 000 Franken für alle drei Jahrestreffen im Zeitraum 2025–2027 (Stufe 2). Im Falle ausserordentlicher Vorkommnisse beteiligt sich der Bund an den die Stufen 1 und 2 überschreitenden Sicherheitskosten mit 80 Prozent (Stufe 3). Das Bundesamt für Polizei und der Nachrichtendienst des Bundes sind in Absprache mit der Kantonspolizei Graubünden zuständig

für die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für Stufe 3 erfüllt sind. Der beantragte Verpflichtungskredit umfasst die Kosten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für die Jahre 2025–2027 für die Stufe 1 (2,25 Mio. Fr. pro Jahr) und die Stufe 2 (300 000 Fr. pro Jahr)

Botschaft

1 Ausgangslage

Mit Schreiben vom 20. Juni 2023 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen 2025–2027 des World Economic Forum (WEF) in Davos gewährleisten zu können. Die Unterstützung erfolgt in Form eines Einsatzes der Armee im Assistenzdienst und der Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen anlässlich dieser Treffen.

Der Kanton Graubünden, in dem das WEF-Treffen stattfindet, wird durch einen interkantonalen Polizeieinsatz (IKAPOL-Einsatz) unterstützt. Dennoch ist der Assistenzdienst der Armee notwendig angesichts der erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen für diese Treffen, an denen über 200 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs sowie weitere völkerrechtlich geschützte Personen teilnehmen werden, zu deren Schutz die Schweiz verpflichtet ist.

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2023 an den Bundesrat hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) die Subsidiarität dieser Einsätze bestätigt. Damit beantragt die KKJPD dem Bund, den Einsatz der Armee zur Unterstützung des Sicherheitsdispositivs der WEF-Treffen zu bewilligen.

Zusätzlich zum operativen Einsatz erfordern die internationalen Verpflichtungen der Schweiz auch, dass der Bund sich an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen anlässlich der WEF-Jahrestreffen beteiligt. Schon in den vergangenen Jahren wurden die Kosten zwischen der Stiftung WEF, dem Bund, dem Gastgeberkanton und der Gastgebergemeinde aufgeteilt. Die Stiftung WEF hat beschlossen, ihren Beitrag an die Sicherheitsmassnahmen erneut zu erhöhen. Sie übernimmt neu die Hälfte der Kosten für die Sicherheitsmassnahmen und reduziert damit die finanzielle Belastung der Öffentlichkeit (Ziff. 5.4 und 6.1).

Es ist vorgesehen, dass die Jahrestreffen 2025–2027 in Davos stattfinden, und zwar vom 20. bis zum 24. Januar 2025, vom 19. bis zum 23. Januar 2026 und vom 18. bis zum 22. Januar 2027.

2 Haltung des Bundesrates zum WEF

Die WEF-Jahrestreffen in Davos sind wichtige Veranstaltungen, die das wirtschaftliche und soziale Geschehen in der Welt prägen. Diese Plattform für den Meinungsaustausch zu globalen Problemen und möglichen Lösungen ist für die Schweiz in vielerlei Hinsicht wichtig. Indem sie während einiger Tage 2500 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, darunter renommierte Fachleute für Theorie und Praxis aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, zusammenbringen, bieten die WEF-Jahrestreffen der Schweiz die Gelegenheit, Beziehungen zu zahlreichen hochrangigen Personen zu knüpfen oder aufzubauen. Sie geben den Schweizer Vertreterinnen und Vertretern die Möglichkeit, den Standpunkt unseres Landes darzulegen, ihre Anliegen vorzutragen

und ausländischen Entscheidungsträgern Lösungen für die Herausforderungen, mit denen die Welt konfrontiert ist, vorzuschlagen. Zudem stärkt die Durchführung des WEF-Jahrestreffens die Rolle der Schweiz als Konferenzort und als Sitzstaat internationaler Organisationen. Die WEF-Treffen sind auch von regionaler wirtschaftlicher Bedeutung, insbesondere für den Kanton Graubünden und die Gemeinde Davos, wo viele Arbeitsplätze von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Kongresse und anderen Veranstaltungen abhängen.

Der Bundesrat hat schon vor mehreren Jahren die Treffen des WEF als ausserordentliche Ereignisse im Sinne von Artikel 48 der Verordnung vom 24. Juni 2020³ über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung (VSB) qualifiziert; dies gestützt auf den Umstand, dass an den WEF-Jahrestreffen in Davos während mehrerer Tage 200 bis 300 völkerrechtlich geschützte Staats- und Regierungschefinnen sowie -chefs, Ministerinnen und Minister, hochrangige Vertreterinnen und Vertreter internationaler Organisationen und Angehörige von Königshäusern zusammenkommen. Die Mittel und Ressourcen des Bundes werden denn auch zur Gewährleistung der Sicherheit dieser Personen eingesetzt und nicht zum Schutz der Treffen der privatrechtlichen Stiftung WEF.

Obwohl die Treffen in Davos stattfinden, haben sie Auswirkungen weit über die Grenzen des Kantons Graubünden hinaus. Deshalb werden die Polizeikorps anderer Kantone während dieser Veranstaltungen im Rahmen eines IKAPOL-Einsatzes engagiert sein. Die für die Sicherheit der Veranstaltung zuständige Kantonspolizei Graubünden wird jedoch auch mit der Unterstützung durch einen IKAPOL-Einsatz allein nicht in der Lage sein, den damit verbundenen Pflichten nachzukommen. Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass der Einsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden weiterhin notwendig ist. Diese Haltung entspricht der vom Bundesrat in seinem Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine auf die innere Sicherheit dargelegten Politik: Auch Internationale Konferenzen mit völkerrechtlich geschützten Personen erfordern Sicherheitsmassnahmen, insbesondere durch subsidiäre Einsätze der Armee.⁴

Angesichts der grossen Zahl von völkerrechtlich geschützten Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den WEF-Jahrestreffen ist der Bundesrat der Ansicht, dass der Kanton Graubünden für die Sicherheitsmassnahmen, die er bei ausserordentlichen Ereignissen, wie sie die WEF-Jahrestreffen darstellen, ergreifen muss, auch eine angemessene Abgeltung erhalten soll, wie es Artikel 28 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997⁵ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und Artikel 48 VSB vorsehen. Denn auch wenn die Kantone verpflichtet sind, auf ihrem Gebiet die Massnahmen zu treffen, die für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten der Schweiz notwendig sind (Art. 23d BWIS), so bleibt der Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen eine Aufgabe des Bundes (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BWIS).

³ SR 120.72

⁴ Siehe dazu Ziff. 4.1 des Berichts des Bundesrates vom 7. September 2022, «Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine»; BBl 2022 2357.

⁵ SR 120

Angesichts der Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfelds in Europa und im Nahen Osten und der daraus resultierenden Bedrohungslage muss für die WEF-Jahrestreffen 2025–2027 ein umfangreiches Schutzdispositiv aufgebaut werden. Anhand dieses Dispositivs soll die Schweiz ihren völkerrechtlichen Schutzpflichten nachkommen.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat die Genehmigung des Assistenzdienstes der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden sowie die Fortführung der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen des Kantons für drei Jahre, von 2025 bis 2027.

3 Beurteilung der Sicherheitslage

Die Analyse der absehbaren Sicherheitslage für die nächsten WEF-Jahrestreffen zeigt, dass im sicherheitspolitischen Umfeld, das sich namentlich aufgrund der russischen Militäraggression gegen die Ukraine und das Wiederaufflammen des israelisch-palästinensischen Konflikts verschlechtert hat, folgende Arten von Bedrohungen bei der Umsetzung des Sicherheitsdispositivs berücksichtigt werden müssen: gewalttätige, extremistische Kreise, die zu Demonstrationen gegen das WEF aufrufen, Terrorismus dschihadistischen oder ethno-nationalistischen Hintergrunds, verbotener Nachrichtendienst sowie Cyberangriffe gegen Sicherheitsorgane und kritische Infrastrukturen. Die Bedrohung durch gewalttätige, extremistische Kreise betrifft das ganze Staatsgebiet der Schweiz, die terroristische Bedrohung und der verbotene Nachrichtendienst hingegen hauptsächlich die WEF-Jahrestreffen und deren Umgebung. Auch im Cyberraum können Spionagetätigkeiten durchgeführt werden.

Gemäss Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zeigt die linksextreme Szene in der Schweiz allgemein und besonders in Zusammenhang mit dem WEF Gewaltbereitschaft. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass diese Szene Demonstrationen organisiert, gezielt Sachbeschädigungen begeht, Brände legt, unkonventionelle Spreng- und Brandvorrichtungen einsetzt und physische Gewalt anwendet. Sie pflegt enge Beziehungen zu gleichgesinnten Gruppen und Einzelpersonen im Ausland. Der monothematische Extremismus, der insbesondere die Aktivitäten der coronaextremistischen Szene umfasst, stellt ebenfalls eine potenzielle Bedrohung für die WEF-Treffen dar. Nach der endgültigen Aufhebung der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie hat sich gezeigt, dass sich der Grundgedanke der Coronaextremistinnen und -extremisten von der Ablehnung der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie mittlerweile hin zur Ablehnung aller Massnahmen, die als «Diktatur» einer gewissen «Elite» angesehen werden, zu welcher auch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des WEF gehören würden, geändert hat. Die Erfahrungen bis zum Redaktionsschluss der vorliegenden Botschaft zeigen, dass die WEF-Jahrestreffen 2022 und 2023 weitgehend ohne grössere Zwischenfälle verliefen und nur wenige kleinere Demonstrationen stattfanden.

Generell bleibt die terroristische Bedrohung in der Schweiz erhöht. Diese Situation bleibt vor dem Hintergrund des Wiederaufflammens des Konflikts im Nahen Osten nach den am 7. Oktober 2023 von der Hamas auf Israel verübten Anschlägen bestehen. Insbesondere in Frankreich und Belgien wurden die Massnahmen zur Bekämpfung

fung von Terrorismus verschärft, nachdem einige Tage später von vermeintlichen Einzeltätern Anschläge verübt worden waren. Die Anschläge der letzten Jahre und Monate zeigen, dass die Bedrohung durch den dschihadistischen Terrorismus immer mehr von Einzelpersonen ausgeht, die autonom agieren und nicht direkt mit dschihadistischen Organisationen in Verbindung stehen oder nur eine marginale Verbindung zur islamistischen Ideologie aufweisen. Obwohl diese Personen oft vom Dschihadismus angeregt werden, veranlassen sie auch psychische Probleme oder persönliche Krisen zur Gewaltanwendung. Für das WEF geht die grösste terroristische Bedrohung von solchen Einzelpersonen aus, die nach einfachen Handlungsmustern spontane Gewalttaten begehen. Ein Anschlag könnte sich gegen schwach geschützte Ziele (z. B. Menschenansammlungen und Verkehrsinfrastruktur) ausserhalb des WEF-Geländes richten und mit geringen logistischen und organisatorischen Mitteln verübt werden. Auch die nächsten WEF-Jahrestreffen könnten von der Bedrohung durch ethno-nationalistischen Terrorismus betroffen sein. Je nach internationalem Geschehen könnten einzelne Delegationen, die am WEF teilnehmen, Gegenstand von Protestaktionen werden.

Die Bedrohung durch verbotenen Nachrichtendienst hat sich in der Schweiz im Zuge der russischen Militärangriff gegen die Ukraine besonders verstärkt. Sie betrifft insbesondere hochrangige Vertreterinnen und Vertreter aus Wirtschaft, Politik und Kultur, die am WEF teilnehmen und aufgrund ihrer Funktion und ihres Zugangs zu bestimmten Informationen lukrative Ziele für ausländische Nachrichtendienste darstellen. Diese Ziele können auch mit Cybermitteln ins Visier genommen werden.

Im Cyberraum könnten vor und während der WEF-Jahrestreffen Angriffe auf kritische Websites oder Informatiksysteme durchgeführt werden. Solche Angriffe könnten sich gegen das WEF oder die daran beteiligten Institutionen richten, indem ihre Websites oder Netzwerke durch Überflutung mit böartigem Datenverkehr (*Distributed Denial of Service Attacks*, DDoS) nicht verfügbar gemacht werden. Auch könnten sich solche Taten gegen die Betreiber kritischer Infrastrukturen richten, um den reibungslosen Ablauf des Treffens zu behindern, oder sogar gegen die Sicherheitsorgane, indem sie auf deren Kommunikationskanäle oder Websites abzielen.

Angesichts der anhaltenden Spannungen im sicherheitspolitischen Umfeld der Schweiz, der nach wie vor erhöhten Terrorgefahr, des Gewaltpotenzials extremistischer Kreise, des hohen Spionagerisikos in der Schweiz und der Bedrohung durch Cyberangriffe ist gemäss Analysen des NDB für die Durchführung der nächsten WEF-Jahrestreffen in Davos weiterhin ein robustes Sicherheitsdispositiv notwendig.

Insbesondere Massnahmen zur Verhinderung von gezielten Sachbeschädigungen, Terroranschlägen und Cyberangriffen sowie Massnahmen zum Schutz kritischer Infrastrukturen und völkerrechtlich geschützter Personen bleiben unentbehrlich. Die aktuelle Lage lässt es nicht zu, auf sie zu verzichten.

4 Interkantonaler Polizeieinsatz (IKAPOL-Einsatz)

Mit Schreiben vom 9. November 2023 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden den Präsidenten der KKJPD, ihr Gesuch vom 20. Juni 2023 um Armeeunterstützung gutzuheissen und zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen subsidiären

Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) im Vorfeld der kommenden WEF-Jahrestreffen grenzpolizeiliche Massnahmen gegen registrierte gewaltbereite ausländische WEF-Gegnerinnen und -Gegner prüfen.

5.2 Cybersicherheit

Angesichts der Bedrohungslage durch mögliche Aktionen im Cyberraum gegen hochrangige WEF-Teilnehmende, kritische Infrastrukturen und Systeme des Sicherheitsdispositivs wird der NDB den Kanton Graubünden bei der Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen im Cyberraum unterstützen. Dabei wird der NDB von Spezialisten der Armee unterstützt.

5.3 Einsatz der Armee

5.3.1 Aufgaben der Armee

Die Armee unterstützt die Behörden des Kantons Graubünden anlässlich der WEF-Jahrestreffen 2025–2027 mit Truppen im Assistenzdienst für subsidiäre Sicherungs- und Unterstützungsaufgaben. Sie schützt Objekte und Personen gemäss der Verordnung vom 3. September 1997⁶ über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen. Im Weiteren unterstützt die Armee die zivilen Behörden logistisch, beim Lufttransport von völkerrechtlich geschützten Personen, im Koordinierten Sanitätsdienst, in der Führungsunterstützung sowie in der A-, B- und C-Abwehr. Die Zuteilung der Mittel erfolgt nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Auch der Schutz des Luftraums ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen wichtig. Im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995⁷ (MG) wahrt die Armee die schweizerische Lufthoheit. Zur Gewährleistung der Sicherheit der völkerrechtlich geschützten Personen wird sie den Luftpolizeidienst durch die Errichtung einer Zone mit eingeschränktem Luftverkehr verstärken.

Die Einsatzverantwortung liegt, mit Ausnahme der Massnahmen zur Wahrung der Lufthoheit, bei der Polizei des Kantons Graubünden. Diese erteilt der zugewiesenen Truppe nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) schriftlich den Auftrag und regelt darin insbesondere die Zuständigkeiten, die Unterstellungsverhältnisse, die Polizeibefugnisse der Armee sowie den Dienstweg mit der Kantonspolizei. Der unterstützte Kanton informiert die Bevölkerung vor und während des Einsatzes über Aufgaben und Tätigkeiten der Truppe.

Obwohl es sich bei den Jahrestreffen um Grossveranstaltungen handelt, sind sie für die Armee planbare Ereignisse. Der damit verbundene Bedarf an Sicherheitsleistungen kann folglich durch die Zusammenlegung von Wiederholungskursen mehrerer Truppenkörper während der Dauer eines WEF-Treffens gedeckt werden. Somit ent-

⁶ SR 513.73

⁷ SR 510.10

spricht der Assistenzdienst im Rahmen des WEF der gleichzeitigen Durchführung der regulären Wiederholungskurse dieser Truppenkörper. Die Fähigkeit der Armee, unvorhergesehene Aufgaben auszuführen, die nicht in Zusammenhang mit dem WEF stehen, ist dadurch nicht beeinträchtigt. In einem solchen Fall kann die Armee Milizformationen mit hoher Bereitschaft oder dienstleistende Formationen mobilisieren. Solche Formationen sind in der Lage, innerhalb von 24 Stunden nach Alarmierung einzurücken, wie dies im März 2020, November 2020 und Dezember 2021 für drei Assistenzdienste im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie der Fall war.⁸ Somit ist die Armee während der WEF-Jahrestreffen in der Lage, auch andere Einsätze in der Schweiz zu leisten.

5.3.2 Dauer und Umfang des Einsatzes der Armee

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden dauert vorbehältlich einer Anpassung der Daten vom 14. bis zum 30. Januar 2025, vom 13. bis zum 29. Januar 2026 und vom 12. bis zum 28. Januar 2027. Die Arbeiten zum Auf- und Abbau des Dispositivs erfolgen je nach Bedarf jeweils ab Dezember des Vorjahres beziehungsweise in den Tagen nach dem Einsatzenende.

Zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der WEF-Jahrestreffen kann ein Maximalbestand von 5000 Angehörigen der Armee, einschliesslich Berufs- und Milizformationen, im Assistenzdienst eingesetzt werden. Vom Umfang her bleibt dieser Assistenzdienst damit im Vergleich zu den Vorjahren unverändert.

Während der Dauer der WEF-Jahrestreffen 2022, 2023 und 2024 wurde das Einsatzkonzept von Armee und Polizei aufgrund der Sicherheitslage stetig optimiert. Auf der Grundlage des Kräfteansatzes der vorangehenden Jahre werden 2025–2027 voraussichtlich im Schnitt etwas weniger als 5000 Armeeingehörige pro Jahr im Einsatz stehen. Erfahrungsgemäss schützt in der Regel rund ein Drittel davon Objekte und Personen an verschiedenen Standorten, und rund zwei Drittel gehören zum Luftpolizei- und Lufttransport-Dispositiv. Die beantragte Obergrenze von 5000 Armeeingehörigen ergibt sich aus Betriebsleistungen im rückwärtigen Raum, Ablösungen und Reserven.

Kommandant des subsidiären Einsatzes der Armee ist der Chef des Kommandos Operationen.

5.3.3 Massnahmen zum Schutz des Luftraums

5.3.3.1 Kontrolle des Luftverkehrs

Für die Sicherheit im Luftraum und zur Wahrung der Lufthoheit wird der Bundesrat gestützt auf Artikel 7 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948⁹ (LFG) die Be-

⁸ BBI 2020 3447, 8805; 2022 430

⁹ SR 748.0

nützung des schweizerischen Luftraums über der Region Davos maximal wie nachfolgend beschrieben für die Zivilluftfahrt einschränken (Angaben je in Lokalzeit):

- Freitag, 17. Januar 2025, 8 Uhr bis Sonntag, 26. Januar 2025, 17 Uhr;
- Freitag, 16. Januar 2026, 8 Uhr bis Sonntag, 25. Januar 2026, 17 Uhr;
- Freitag, 15. Januar 2027, 8 Uhr bis Sonntag, 24. Januar 2027, 17 Uhr.

Je nach Bedrohungslage sollen die Einschränkungen für die Zivilluftfahrt durch die Luftwaffe temporär und kurzfristig aufgehoben werden können.

Horizontale Ausdehnung

- Zentrum Davos 46°48'53" N 009°50'58" E, maximaler Radius von 35 nautischen Meilen (ca. 64,8 km, inkl. Luftraum des Fürstentums Liechtenstein).

Vertikale Ausdehnung

- von Grund bis FL 195 (ca. 5950 m ü. M.).

Innerhalb des beschriebenen Luftraums gelten nach heutiger Rechtslage die Bestimmungen über die Wahrung der Lufthoheit bei eingeschränktem Luftverkehr nach Artikel 12 der Verordnung vom 23. März 2005¹⁰ über die Wahrung der Lufthoheit (VWL). Der zivile Luftverkehr darf die Zone mit eingeschränktem Luftverkehr unter den Voraussetzungen nach Artikel 13 VWL benutzen.

Im Vergleich zu früheren WEF-Ausgaben wird die maximale horizontale Ausdehnung des eingeschränkten Luftraums von 25 auf 35 nautische Meilen ausgeweitet. Seit fast zwei Jahren erlassen die europäischen Staaten solche Flugbeschränkungen über Orten, an denen grosse internationale Konferenzen stattfinden. Sie sind eine Folge der Verschlechterung des sicherheitspolitischen Umfelds in Europa aufgrund der russischen Militärangriff gegen die Ukraine, der erhöhten Terrorgefahr und der zunehmenden Anzahl von Luftfahrzeugen, konkret Drohnen, im Luftraum.

Konkret ermöglicht eine Ausdehnung des eingeschränkten Luftraums der Luftwaffe, Bedrohungen aus der Luft besser zu antizipieren, früher einzugreifen und potenziell gefährliche Luftfahrzeuge noch weiter von Davos fernzuhalten. Die Ausdehnung bedeutet nicht zwangsläufig eine Einschränkung des Luftverkehrs in diesem Ausmass. Sie zielt vor allem darauf ab, der Luftwaffe mehr Flexibilität zu verleihen, indem diese das Sicherheitsdispositiv kurzfristiger an die sich verändernde Bedrohungslage anpassen kann. Erfordert die Beurteilung der Bedrohungslage, die für jede WEF-Ausgabe durchgeführt wird, keine solche Ausdehnung, kann die Luftraumbeschränkung im gleichen Umfang wie in den Vorjahren beibehalten werden, d. h. innerhalb einer horizontalen Ausdehnung von 25 nautischen Meilen. Die Beschränkung von 35 nautischen Meilen würde somit lediglich im Falle einer Verschlechterung der Sicherheitslage zur Anwendung kommen.

Um solche Verschärfungen oder Lockerungen der Massnahmen für die Zivilluftfahrt vorzunehmen, hört die Luftwaffe nach Artikel 12 Absatz 2 zweiter Satz VWL die Militärluftfahrtbehörde, das Bundesamt für Zivilluftfahrt, die Direktion für Völkerrecht,

¹⁰ SR 748.111.1

das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) an.

Da der neue eingeschränkte Luftraum das gesamte Hoheitsgebiet Liechtensteins und einen Teil der Hoheitsgebiete Österreichs, Italiens und Deutschlands umfasst, wurden diese Staaten durch Notenaustausch informiert.

Gemäss Notenaustausch vom 27. Januar 2003¹¹ zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Zusammenarbeit der schweizerischen und der liechtensteinischen Behörden im Bereich der Zivilluftfahrt beruht die Gestaltung des Luftraums im Gebiet des Fürstentums Liechtenstein auf dem in der Schweiz geltenden Luftrecht.

Das am 28. September 2017 abgeschlossene Luftpolizeiabkommen mit Österreich¹² wird seit 2020 an den WEF-Jahrestreffen angewandt. Es vereinfacht die Steuerung des Dispositivs zum Schutz des Luftraums und erhöht die Sicherheit im Luftraum über Davos. Dank diesem Abkommen ist es den Luftwaffen beider Staaten möglich, verdächtige zivile Luftfahrzeuge auch jenseits der Grenze im Luftraum des anderen Landes zu identifizieren und wenn nötig zu intervenieren. Die grenzüberschreitenden Operationen werden direkt durch die nationalen Einsatzzentralen der beiden Parteien koordiniert, und das Überfliegen der gemeinsamen Grenze bedarf keiner vorgängigen behördlichen Genehmigung mehr. Das Abkommen erlaubt ausserdem die Benützung des gesamten nationalen Luftraums der anderen Partei. Der Einsatz von Waffen als letztes Mittel luftpolizeilicher Massnahmen ist den Parteien jedoch nur durch eigene Flugzeuge über dem eigenen Staatsgebiet gestattet.

Die am 31. Januar 2006 mit Italien¹³ und am 24. April 2007 mit Deutschland¹⁴ abgeschlossenen Luftpolizeiabkommen sehen ähnliche Bedingungen vor.

5.3.3.2 Kompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen

Die Kompetenzen zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen nach der VWL liegen mit Ausnahme der Anordnung eines Abschusses bei der Luftwaffe.

Die Abschusskompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen über schweizerischem Hoheitsgebiet ist in Artikel 92a Absatz 5 MG geregelt: «Die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS ordnet den Waffeneinsatz an. Sie oder er kann die Kompetenz für den Waffeneinsatz an den Kommandanten der Luftwaffe delegieren.»

¹¹ SR 0.748.095.14

¹² Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft; SR 0.513.216.31.

¹³ Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft; SR 0.513.245.41.

¹⁴ Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit des Luftraums bei Bedrohungen durch zivile Luftfahrzeuge; SR 0.513.213.61.

5.4 **Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen durch Gewährung eines Verpflichtungskredits**

Gemäss Artikel 48 VSB leistet der Bund bei ausserordentlichen Ereignissen auf Antrag des Kantons und im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen, insbesondere für spezielle und umfangreiche Überwachungs-, Bewachungs- und Personenschutz-aufträge. Am 28. Juni 2000 hat der Bundesrat die Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten für die WEF-Jahrestreffen erstmals festgelegt. Die Fortführung der Mitfinanzierung durch den Bund ist gerechtfertigt, weil das nationale Interesse an der Durchführung des WEF-Jahrestreffens in der Schweiz unverändert ist.

Das Kostendach in Höhe von 9 Millionen Franken hat sich im Zeitraum 2022–2024 als ausreichend erwiesen; es bedurfte keiner Nachtragskredite zur Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen. Aufgrund der in den letzten Jahren erhöhten Bedrohung wird das Kostendach in dieser Höhe für die WEF-Jahrestreffen 2025–2027 in Davos beibehalten.

Der Finanzierungsschlüssel zwischen dem Bund, dem Kanton Graubünden, der Gemeinde Davos und der Stiftung WEF wird für die WEF-Jahrestreffen 2025–2027 angepasst. Auf Antrag des Kantons Graubünden und der Gemeinde Davos hat die Stiftung WEF beschlossen, ihren Anteil an der Finanzierung von 37,5 auf 50 Prozent zu erhöhen. Sie hatte diesen bereits für die WEF-Jahrestreffen 2022–2024 von 25 auf 37,5 Prozent erhöht, womit sie damals neu und vollständig zugunsten des Bundes den grössten Finanzierungsanteil trug. Nun übernimmt die Stiftung WEF mit dem neuen Finanzierungsschlüssel die Hälfte der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen. Die Einsparung von 12,5 Prozent der öffentlichen Hand wird dieses Mal zwischen dem Kanton Graubünden und der Gemeinde Davos aufgeteilt, deren Beteiligung sich gegenüber dem Zeitraum 2022–2024 um 300 000 beziehungsweise 825 000 Franken reduziert. Diese Anpassung hat keine Auswirkungen auf die Beteiligung des Bundes, die im Zeitraum 2022–2024 von der Einsparung von 12,5 Prozent der öffentlichen Hand profitierte.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Sicherheitsaufwendungen für die Jahrestreffen 2025–2027 folgt wie bis anhin einem dreistufigen Finanzierungsmodell.

Stufe 1

Das Kostendach für Sicherheitsaufwendungen beträgt 9 Millionen Franken pro Jahr. Die Partner beteiligen sich wie folgt an den Kosten:

Partner	Betrag in Fr.	%
Kanton Graubünden	1,95 Mio.	21,67 %
Gemeinde Davos	300 000	3,33 %
Bund	2,25 Mio.	25 %
WEF	4,5 Mio.	50 %
Kostendach	9 Mio.	

Stufe 2

Wenn das Kostendach aus besonderen Gründen überschritten wird, kommt die Finanzierungsstufe 2 zur Anwendung.

Dieser Fall kann beispielsweise aus folgenden Gründen eintreten:

- kurzfristige Teilnahme einer ausserordentlich grossen Anzahl völkerrechtlich geschützter Personen am Jahrestreffen;
- grössere, kurzfristige Anpassungen am WEF-Tagungskonzept;
- signifikante Erhöhung der Unterkunftskosten für ausserkantonales Sicherheitspersonal;
- Ausweitung der Sicherheitszone in Davos aufgrund der Anzahl der zu schützenden Personen;
- meteorologisch bedingte Mehraufwendungen.

In einem solchen Fall stellt der Bund für die Sicherheitskosten, die das Kostendach von 9 Millionen Franken pro Jahrestreffen überschreiten, zusätzliche Mittel von gesamthaft maximal 900 000 Franken für alle drei Jahrestreffen im Zeitraum 2025–2027 zur Verfügung.

Darüber hinausgehende Aufwendungen dieser Stufe werden, sofern die Stufe 3 nicht zur Anwendung gelangt, nach dem Kostenschlüssel der Stufe 1 aufgeteilt.

Stufe 3

Im Falle ausserordentlicher Vorkommnisse (z. B. Terroranschläge, Attentate auf Politikerinnen, Politiker, Wirtschaftsführerinnen oder Wirtschaftsführer, massive Drohungen und konkrete Hinweise, dass derartige Gewaltakte verübt werden könnten) beteiligt sich der Bund an den die Stufen 1 und 2 überschreitenden Sicherheitskosten mit 80 Prozent. Die restlichen 20 Prozent werden vom Kanton Graubünden, von der Gemeinde Davos und vom WEF übernommen.

Fedpol und der NDB sind in Absprache mit der Kantonspolizei Graubünden zuständig für die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Stufe 3 gegeben sind.

Das Kostendach, der Finanzierungsschlüssel und die Zahlungsmodalitäten werden zwischen den beteiligten Partnern in einer unterzeichneten Vereinbarung über drei Jahre festgehalten. Da diese Vereinbarung sich über mehrere Voranschlagsjahre erstreckt, bedarf es dafür eines Verpflichtungskredits.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Rahmen der WEF-Jahrestreffen hat keine finanziellen Auswirkungen auf das Budget des Bundes. Da der jährliche Dienstleistungsplan der Armee das Aufgebot der im Rahmen der WEF-Treffen eingesetzten Verbände vorsieht, verursacht deren Einsatz keine zusätzlichen Kosten. Die aufgebotenen Armeeangehörigen leisten ihren jährlichen Wiederholungskurs im Rahmen die-

ses Assistenzdienstes. Mit anderen Worten verursacht der Assistenzdienst ungefähr gleich hohe Kosten, wie wenn die beteiligten Verbände ihren jährlichen Ausbildungsdienst ausserhalb des Assistenzdienstes absolvieren würden. Diese Kosten belaufen sich auf maximal rund 32 Millionen Franken. Der Assistenzdiensteinsatz der Armee während der WEF-Jahrestreffen ist somit über das ordentliche Budget des VBS gedeckt.

Die Kosten für die Armeeeinsätze anlässlich des WEF 2022 (21,4 Mio. Fr.) und 2023 (23,46 Mio. Fr.) haben das Jahresbudget von 32 Millionen Franken, das mit der letzten Botschaft über die WEF-Jahrestreffen 2022–2024 vorgelegt wurde, unterschritten¹⁵. Der Kostenrückgang bei den WEF-Treffen 2022 und 2023 ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Nutzung des Lufttransports im Vergleich zu den Vorjahren abgenommen hat. Da das WEF 2022 ausnahmsweise im Frühjahr stattfand, erleichterte der fehlende Schnee die Verschiebung der Armeeinghörigen auf dem Landweg, sodass diese weniger Lufttransporte benötigten, um ihre Aufgaben zum Schutz kritischer Infrastrukturen zu erfüllen. Die ungünstigen Wetterbedingungen während des WEF 2023 trugen ebenfalls dazu bei, dass weniger Flugstunden für den Lufttransport geleistet wurden. Zudem war die Zahl der Personen, deren Schutzmassnahmen einen verstärkten Einsatz von Transporthelikoptern erforderten, im Vergleich zu den WEF-Treffen vor der Covid-19-Pandemie geringer. Das Jahresbudget von 32 Millionen Franken ist für die nächsten Ausgaben des WEF-Jahrestreffens beizubehalten, da es für die Deckung der Beförderungskosten einer grösseren Anzahl Personen, deren Schutzmassnahmen einen verstärkten Einsatz von Transporthelikoptern erfordern, und schneereiche Wetterbedingungen berechnet wurde. Ein solches Szenario kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Das VBS vermietet der Kantonspolizei Graubünden Material und Fahrzeuge, die nicht unmittelbar in Zusammenhang mit dem Einsatz der Armee stehen. Die Gebühren hierfür berechnen sich nach den Weisungen über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS¹⁶ und belaufen sich auf rund 4 Millionen Franken. Sie werden dem Kanton Graubünden für die WEF-Jahrestreffen 2025–2027 gemäss Artikel 3 Absatz 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004¹⁷ erlassen, wie bereits in den vergangenen Jahren.

Zusätzliche Betriebsaufwände des VBS von rund 100 000 Franken für die Bereitstellung und Rücknahme von Material und Fahrzeugen sowie für die Instandhaltung und das Verbrauchsmaterial werden dem Kanton Graubünden verrechnet.

Da sich die vom Bund unterzeichnete Vereinbarung über die Beteiligung an der Finanzierung über mehrere Voranschlagsjahre erstreckt, ist die Genehmigung eines Verpflichtungskredits erforderlich. Dieser umfasst die Kosten des Eidgenössischen

¹⁵ Botschaft vom 24. Februar 2021 zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2022–2024; BBl 2021 435.

¹⁶ Die Weisungen über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS vom 30. November 2006 können unter folgender Adresse abgerufen werden: www.vtg.admin.ch > Service > Vermietung und Verkauf > Vermietung Armeematerial.

¹⁷ SR 172.041.1

Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) für die Jahre 2025–2027 (Ziff. 5.4), für die Stufe 1 (2,25 Mio. Fr. pro Jahr) und die Stufe 2 (900 000 Fr.), in Höhe von insgesamt 7,65 Millionen Franken, die durch das ordentliche Budget des EJPD gedeckt sind.

Für eine allfällige Beteiligung gemäss Stufe 3 oder eine Beteiligung nach Stufe 2, die den jährlichen Betrag von 300 000 Franken überschreitet, wird der Bundesrat dem Parlament zu gegebener Zeit entsprechende Nachtrags- oder Zusatzkredite unterbreiten.

Trotz der Anpassung des Finanzierungsschlüssels für die Sicherheitsmassnahmen wird die Beteiligung des Bundes bei 25 Prozent belassen und bleibt damit im Vergleich zum Zeitraum 2022–2024 unverändert.

Insgesamt stellt sich die Ausgabenverteilung zwischen dem Bund und seinen Partnern wie folgt dar:

	Finanzierung durch den Bund		Finanzierung durch Dritte
	Departement	Betrag in Mio. Fr.	GR, Davos, WEF Betrag in Mio. Fr.
Kosten für Leistungen der Kantonspolizei GR für Objektschutz, Personenschutz, Logistikunterstützung; allfällige zusätzliche Sicherheitskosten, namentlich aufgrund einer erhöhten Bedrohung, werden abgestuft auf die Finanzierungspartner verteilt.	EJPD	2,25	6,75
Wert des Einsatzes der Armee, der durch das ordentliche Budget des VBS gedeckt wird (Wahrung der Lufthoheit, Objektschutz und Führungsunterstützungs- und Logistikleistungen).	VBS	32,0	–
Aufwände für die Vermietung von Material und Fahrzeugen an die Kantonspolizeien gemäss der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 und dem Reglement der Logistikkbasis der Armee über die Vermietung von Armeematerial.	VBS	4,0	–
Zusätzliche Betriebsaufwände des VBS für die Bereitstellung und Rücknahme von Material und Fahrzeugen sowie für die Instandstellung und das Verbrauchsmaterial.	–	–	0,1 zulasten des Kt. GR

6.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone

Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die Kantonspolizei Graubünden für den Einsatz der ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Armeemittel zuständig. Dank dieser zusätzlichen Mittel werden der Kanton Graubünden und die weiteren am IKAPOL-Einsatz beteiligten Kantone in der Lage sein, die Sicherheit der WEF-Jahrestreffen in Davos zu gewährleisten.

Analog zu den IKAPOL-Einsätzen übernehmen die Kantone die Kosten für Unterkunft und Verpflegung der Berufsformationen der Armee, die polizeiliche Leistungen erbringen (Militärpolizei, Luftwaffe und Kommando Spezialkräfte). Da alle anderen Kosten, die durch die Assistenzdienstseinsätze der Armee entstehen, im Budget des Bundes berücksichtigt sind, haben diese Einsätze für die Kantone geringe finanzielle Auswirkungen.

7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024¹⁸ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Entwurf des Bundesbeschlusses¹⁹ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Sie entspricht jedoch dem Ziel 18 der Botschaft zur Legislaturplanung 2023–2027: «Die Schweiz erhöht ihre Kompetenzen zur Führung bei der Bewältigung von Krisen, stärkt ihre Widerstandsfähigkeit und verfügt über die notwendigen Instrumente und Mittel, um die Gefahren und Bedrohungen ihrer Sicherheit abzuwenden.» Für die Jahrestreffen 2025–2027 des WEF bieten die vorliegenden Bundesbeschlüsse die Grundlage für den subsidiären Einsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und für den Verpflichtungskredit, der dem Bund die Beteiligung an der Finanzierung der Kosten für die Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden zum Schutz dieser drei WEF-Jahrestreffen ermöglicht.

8 Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage war nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben d und e des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005²⁰ (VIG). Gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere weil über den Gegenstand der Vorlage bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist. Der Bundesrat unterstützt den Kanton Graubünden auf dessen Gesuch hin. Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst erfolgt in enger Koordination zwischen dem Bund und dem Kanton Graubünden. Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden basiert auf der Vereinbarung zwischen dem Kanton Graubünden, dem Bund und den weiteren Finanzierungspartnern.

¹⁸ BBl 2024 525

¹⁹ BBl 2024 526

²⁰ SR 172.061

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

9.1.1 Einsatz der Armee

Soweit die Bundesverfassung²¹ (BV) dem Bund keine spezifischen Kompetenzen zuweist, ist die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit primär Sache der Kantone. Dies schliesst die Sorge für die Sicherheit der sich in der Schweiz aufhaltenden völkerrechtlich geschützten Personen mit ein.

Laut Artikel 58 Absatz 2 BV dient die Armee «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 vorsehen». Artikel 1 Absatz 2 MG präzisiert, dass die Armee die zivilen Behörden im Inland unterstützt, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen. Diese Unterstützung kann insbesondere erfolgen zur Bewältigung von Spitzenbelastungen oder von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können (Bst. e).

Diese Botschaft betrifft einen subsidiären Einsatz im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden im Inland nach Artikel 67 MG. Nach Artikel 67 Absatz 4 MG bestimmt der Bundesrat, welche Bewaffnung der Truppe für den Schutz der eingesetzten Personen und Truppen sowie für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist.

Für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden ist nach Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe a MG der Bundesrat zuständig. Da mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden werden, bedarf der Einsatz der Armee nach Artikel 70 Absatz 2 MG der Genehmigung durch die Bundesversammlung.

Die Kompetenz des Bundes, die Sicherheit im Luftraum zu gewährleisten, stützt sich auf Artikel 87 BV. Artikel 7 LFG sieht vor, dass der Bundesrat die Benützung des schweizerischen Luftraumes oder das Überfliegen bestimmter Gebiete dauernd oder zeitweise verbieten oder einschränken kann. Nach Artikel 12 VWL ist bei eingeschränktem Luftverkehr für die Benützung des Luftraums eine Bewilligung des Kommandos der Luftwaffe erforderlich (Abs. 1). Dieses bestimmt in der Bewilligung die Einzelheiten der Benützung des Luftraums und der Flugplätze (Abs. 2). Artikel 13 VWL regelt das Bewilligungsverfahren.

9.1.2 Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen

Nach Artikel 23d BWIS sind die Kantone gehalten, die notwendigen Massnahmen zur Umsetzung der völkerrechtlich gebotenen Schutzpflichten in Absprache mit dem Bund zu treffen. Artikel 2 Absätze 1 und 2 Buchstabe b BWIS präzisiert jedoch, dass

²¹ SR 101

es Aufgabe des Bundes ist, vorbeugende polizeiliche Massnahmen zu treffen, wie beispielsweise Massnahmen zum Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen. In diesem Sinne sieht Artikel 28 Absatz 2 BWIS vor, dass der Bund an Kantone, die in grossem Ausmass Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden erfüllen müssen, sowie bei ausserordentlichen Ereignissen eine angemessene Abgeltung leistet.

Nach Artikel 48 Absatz 1 VSB erfolgt diese Abgeltung im Rahmen der bewilligten Kredite. Artikel 21 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005²² (FHG) sieht vor, dass für die Gewährung einer solchen Abgeltung, die über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkt, ein Verpflichtungskredit erforderlich ist, der dem Beschluss der Bundesversammlung unterliegt (Art. 167 BV).

9.2 Subsidiarität

Artikel 67 Absatz 1 MG sieht verschiedene Situationen vor, in denen die Armee einen Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden leisten kann. Zu diesen Situationen zählen: der Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen (Bst. b), die Bewältigung von Katastrophen, Spitzenbelastungen oder von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können (Bst. d), die Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler oder internationaler Bedeutung (Bst. e). Der Assistenzdienst sollte nicht als normale Hilfe dienen. Die zivilen Behörden sind verpflichtet, zuerst mögliche wirtschaftlich vertretbare Alternativen zum Armeeeinsatz zu prüfen und gegebenenfalls diese umzusetzen. Nur wenn diese nicht ausreichen, kann die Armee als Verstärkung zum Einsatz gerufen werden.

Nach Artikel 67 Absatz 2 MG erfolgt die Unterstützung auf Gesuch der betroffenen zivilen Behörden der Kantone und des Bundes nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: Die Aufgabe liegt im öffentlichen Interesse (Bst. a) und die zivilen Behörden könnten die Aufgabe in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nur mit einem unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln erfüllen (Bst. b). Die Leistungen der Armee werden ersucht, wenn sie von den Kantonen nicht erbracht werden können, sei es, weil die Anfangsleistung oder die Durchhaltefähigkeit in personeller, materieller oder finanzieller Hinsicht nicht gewährleistet ist oder weil die Kantone nicht über das notwendige Personal verfügen.

Auch der Schutz des Luftraums ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen von Bedeutung. Gemäss Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe d MG können Truppen zur Bewältigung von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können, eingesetzt werden. Zu diesen Aufgaben gehört auch die Wahrung der Lufthoheit.²³

Das Gesuch des Kantons Graubünden an den Bundesrat wurde von der Arbeitsgruppe GIP der KKJPD genehmigt, weil die Polizeikorps des Kantons Graubünden und des

²² SR 611.0

²³ Siehe Ziff. 1.1.4 der Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee: Im Rahmen der Unterstützung der zivilen Behörden kann der Luftpolizeidienst bei vorhersehbaren Ereignissen verstärkt werden: BBI 2014 6955.

IKAPOL-Einsatzes allein nicht in der Lage sind, die Sicherheit der WEF-Jahrestreffen zu gewährleisten. Das Subsidiaritätserfordernis für einen Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden ist somit gegeben.

9.3 Erlassform

Der Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst stellt einen in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehenen Einzelakt dar, über den die Bundesversammlung entscheidet (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Artikel 70 Absatz 2 MG sieht vor, dass für einen Einsatz von mehr als 2000 Armeeingehörigen oder einer Einsatzdauer von mehr als drei Wochen die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich ist.

Der Bundesbeschluss über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitskosten stellt einen Einzelakt über Ausgaben des Bundes dar, welche die Bundesversammlung beschliesst (Art. 167 BV). Artikel 28 Absatz 2 BWIS sieht vor, dass der Bund an Kantone, die in grossem Ausmass Aufgaben zum Schutz von Personen oder Gebäuden erfüllen müssen, eine angemessene Abgeltung leistet. Nach Artikel 21 Absatz 1 FHG ist ein Verpflichtungskredit erforderlich, wenn über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen.

Bundesbeschlüsse unterstehen dem Referendum, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV). Da im vorliegenden Fall weder die Verfassung noch das Gesetz das Referendum vorsehen, werden die Bundesbeschlüsse in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet (Art. 163 Abs. 2 BV).

9.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

9.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Bund ist im Rahmen der WEF-Jahrestreffen verpflichtet, die Sicherheit der zahlreichen völkerrechtlich geschützten Teilnehmenden zu gewährleisten (Ziff. 2). Seiner völkerrechtlichen Pflicht nachzukommen, ist im grundlegenden Interesse des Bundes. Aufgrund der Tragweite und der Grösse der WEF-Jahrestreffen ist der Kanton Graubünden, auch mit der Unterstützung durch einen IKAPOL-Einsatz, nicht in der Lage, allein ein angemessenes Sicherheitsdispositiv umzusetzen und zu finanzieren (Ziff. 4 und 9.2).

Artikel 28 Absatz 2 BWIS sieht vor, dass der Bund an Kantone, die in grossem Ausmass Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden erfüllen müssen, sowie bei ausserordentlichen Ereignissen eine angemessene Abgeltung leistet (Ziff. 9.1.2). Diese Abgeltung durch den Bund erfolgt in der Form seiner Beteiligung, neben weiteren Partnern, in Höhe von 25 % an der Finanzierung, die mit einem Kostendach von 9 Millionen Franken begrenzt ist (Ziff. 5.4). Da den anderen am IKAPOL-Einsatz beteiligten Teilnehmenden zusätzliche Kosten entstehen, erhalten sie vom Kanton Graubünden eine Abgeltung (Ziff. 4). Nach Abschluss jedes Voranschlagsjahrs wird die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung dem EJPD verrechnet. Falls die effektiven Kosten das Kostendach unterschreiten, wird die Einsparung im Verhältnis zur jeweiligen Beteiligung gemäss Finanzierungsschlüssel auf die Partner verteilt.