

09.038

Botschaft

**zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst
im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta
der Europäischen Union sowie zur Änderung des Militärgesetzes**

vom 22. April 2009

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum einfachen Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union sowie zur Änderung des Militärgesetzes, mit dem Antrag um Zustimmung.

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

22. April 2009

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

In den letzten zwölf Monaten haben die Piratenüberfälle auf Handels-, Freizeit- und Kreuzfahrtschiffe am Horn von Afrika und im Golf von Aden (zwischen Somalia und Jemen) stark zugenommen. Angesichts dieser Bedrohung verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat eine Reihe von Resolutionen, um die Bekämpfung der Piraterie zu verbessern.

Die Europäische Union lancierte die Militäroperation NAVFOR Atalanta (Operation Atalanta), die eine erste NATO-Operation ablöste. Die Operation Atalanta hat den Auftrag, erstens die Schiffe des Welternährungsprogramms (WFP) sowie andere humanitäre Schiffskonvois zu schützen, zweitens den gefährdeten Handelsschiffen in dieser Zone Schutz anzubieten und schliesslich die Piraterie vor Somalia zu bekämpfen. Atalanta ist nur ein Teil des Engagements der EU zur Stabilisierung der Situation am Horn von Afrika.

Die Schweiz wurde wie alle UNO-Mitglieder vom Sicherheitsrat aufgerufen, einen Beitrag zum Schutz der vom Welternährungsprogramm gecharterten Schiffe zu leisten und sich an der Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias zu beteiligen. Ein substanzieller Beitrag der Schweiz wäre also ein wichtiges Zeichen der Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft. Es geht aber auch darum, die strategischen Interessen der Schweiz zu wahren, insbesondere die Handelsfreiheit ihrer Handelsflotte, in die in den letzten fünf Jahrzehnten beträchtliche Summen investiert wurden.

Die Teilnahme von Schweizer Armeeangehörigen (begrenzt auf einen einjährigen Einsatz von 30 Personen) beruht auf Artikel 69 Absätze 1 und 2 des Militärgesetzes (Assistenzdienst zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen und Assistenzdienst zur Wahrung schweizerischer Interessen im Ausland). Die Konstellation der Operation Atalanta führt dazu, dass die Schweiz für den Schutz ihrer Interessen von der internationalen Gemeinschaft unterstützt wird, ohne dass von der Schweiz unmittelbar eine vergleichbare Eigenleistung verlangt wird. In Zukunft kann die Schweiz jedoch nicht dauernd mit einer solchen Ausgangslage rechnen. Da das Auftreten fragiler oder zerbrochener Staaten («Failed States») zunehmend häufiger vorkommt, sind ähnliche internationale Polizeiaktionen weiterhin wahrscheinlich. Die Schweiz teilt mit der internationalen Gemeinschaft die Verwundbarkeit gegenüber Gefahren, die vom Zerfall staatlicher Strukturen ausgehen, weshalb eine angemessene Beteiligung unseres Landes an solchen Aktionen sowohl dem Eigeninteresse als auch der internationalen Solidarität dient.

Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, dem Parlament neben der Genehmigung des Einsatzes der Armee im Assistenzdienst im Ausland zur Unterstützung der Operation Atalanta auch eine Änderung des Militärgesetzes zu unterbreiten, welche eine rechtliche Grundlage dafür schaffen soll, dass die Schweiz sich künftig mit militärischen Mitteln an internationalen Polizeiaktionen beteiligen kann, die den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen und wo wichtige schweizerische Interessen direkt oder indirekt gefährdet sind.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

Die internationale Operation gegen die Piraterie in den Gewässern vor der Küste Somalias veranschaulicht, dass die internationale Gemeinschaft nach Wegen sucht, im Umfeld von fragilen Staaten den Schutz der Zivilbevölkerung und die internationale Sicherheit zu verbessern.

Im Militärgesetz vom 3. Februar 1995 (SR 510.10) sind die rechtlichen Grundlagen dafür vorhanden, dass Armeeingehörige für polizeiliche Schutzaufgaben im Rahmen von humanitären Operationen sowie – wenn schweizerische Interessen zu wahren sind – für Personen und besonders schutzwürdige Sachen im Ausland eingesetzt werden können. Für den besonderen Fall der Piraterie vor der Küste Somalias ist es deshalb nicht notwendig, neue rechtliche Grundlagen zu schaffen, solange sich der Schutz durch die Armee auf humanitäre Lieferungen oder Schiffe unter Schweizer Flagge beschränkt. Es fehlt jedoch eine gesetzliche Grundlage für den Schutz von anderen Schiffen im Rahmen der Operation Atalanta. Die Schweiz kann somit den Schutz, den sie durch Kontingente von Drittstaaten für Schweizer Handelsschiffe erhält, nicht solidarisch erwidern, indem Schweizer Armeeingehörige auch ausländische Handelsschiffe schützen.

In der besonderen Konstellation der Operation Atalanta ist es der Schweiz möglich, mit ihrem beschränkten Beitrag eine Unterstützung in der Wahrung ihrer Interessen durch die internationale Gemeinschaft zu erhalten, ohne dass von der Schweiz unmittelbar eine vergleichbare Eigenleistung verlangt wird. Die Schweiz kann jedoch nicht dauernd mit einer Ausgangslage rechnen, die unseren bestehenden rechtlichen Möglichkeiten derart entgegenkommt. Da das Auftreten zerbrochener Staaten oder «Failed States» zunehmend häufiger vorkommt, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass in Zukunft analoge internationale Polizeiooperationen notwendig werden. Die Schweiz teilt mit der internationalen Gemeinschaft die Verwundbarkeit gegenüber Gefahren, die vom Zerfall staatlicher Strukturen ausgehen, weshalb eine Beteiligung der Schweiz an solchen Aktionen sowohl im Eigeninteresse liegt als auch der internationalen Solidarität dient.

Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, dem Parlament neben der Genehmigung des Einsatzes im Rahmen der Operation Atalanta auch eine Änderung des Militärgesetzes zu unterbreiten, die den Assistenzdienst um die Möglichkeit internationaler Polizeiooperationen erweitert. Die vorliegende Änderung sieht vor, eine rechtliche Grundlage dafür zu schaffen, dass die Schweiz sich mit militärischen Mitteln an internationalen Polizeiaktionen beteiligen kann, die den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen und wo wichtige schweizerische Interessen direkt oder indirekt gefährdet sind.

2 Beteiligung der Schweiz an der Operation Atalanta

2.1 Kontext

In den letzten zwölf Monaten haben die Piratenüberfälle auf Handels-, Freizeit- und Kreuzfahrtschiffe am Horn von Afrika und im Golf von Aden (zwischen Somalia und Jemen) stark zugenommen (seit Anfang 2008 gab es in der Region 100 Versuche, Schiffe zu kapern, wovon 40 erfolgreich waren). Zu den spektakulärsten Fällen gehörten die Kaperung des Kriegsmaterial transportierenden ukrainischen Frachters «Faina» am 25. September 2007 und des Öltankers «Sirius Star» am 15. November 2008 sowie der am 2. Dezember 2008 verhinderte Versuch, ein amerikanisches Kreuzfahrtschiff mit 1000 Passagierinnen und Passagieren zu kapern. In den letzten Jahren ist die Piraterie in dieser Region zu einer immer stärker strukturierten Aktivität geworden, die beträchtliche Einnahmen ermöglicht. Für die Freilassung eines Schiffes und seiner Besatzung können Lösegelder von mehr als 20 Millionen Franken verlangt werden, während die Risiken für die Piraten angesichts des quasi inexistenten Schutzes für Handelsschiffe gering sind. Mit den Lösegeldern werden die Piraterie und eine ganze Reihe von anderen, oft kriminellen, Aktivitäten finanziert, hauptsächlich in Somalia, was die Anarchie im Land verschlimmert und zur Destabilisierung der ganzen Region beiträgt. Die Piratenüberfälle werden vor allem von Gruppen verübt, die von Somalia aus operieren. Ihnen geht es darum, die Gewalt über ein Schiff zu erlangen, um ein Lösegeld erpressen zu können. Die Überfälle stellen eine ernsthafte Bedrohung der Seeschifffahrt sowie der internationalen und damit auch der schweizerischen Wirtschaftsinteressen dar. Zudem gefährden sie die Beförderung der für Somalia bestimmten humanitären Hilfslieferungen auf Schiffen des Welternährungsprogramms (WFP). Im Jahr 2008 nahmen die Piratenüberfälle vor der Küste Somalias und im Golf von Aden um fast 200 Prozent zu. Seit Januar 2009 wurden dreissig Überfälle auf Handelsschiffe registriert und zehn weitere Schiffe wurden gekapert.

2.2 Massnahmen der internationalen Gemeinschaft

Angesichts dieser Bedrohung verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat eine Reihe von Resolutionen, um die Massnahmen zur Bekämpfung der Piraterie zu verbessern (Resolutionen 1814, 1816, 1838, 1846 und 1851). Das Recht, Piraten bis zur somalischen Küste zu verfolgen, wird nunmehr anerkannt. Ausserdem bewilligte die UNO die Entsendung von Kriegsschiffen in das betroffene Gebiet, die die vom WFP gecharterten Schiffe sowie Handelsschiffe sichern und schützen sollen. Das Mandat beruht auf Kapitel VII der UNO-Charta. Der Sicherheitsrat macht damit deutlich, dass die Bedrohung durch somalische Piraten als Gefährdung der internationalen Sicherheit zu verstehen ist und dass alle Staaten etwas dagegen unternehmen müssen.

Auf der Grundlage der oben erwähnten Resolutionen führte die NATO in Absprache mit dem UNO-Generalsekretär ab 24. Oktober 2008 eine Marinemission durch (Operation «Allied Provider»), deren Hauptaufgabe der Schutz der Schiffe des WFP war, die Nahrungsmittelhilfe nach Afrika transportierten. Die Mission wurde im Dezember 2008 abgeschlossen.

Die NATO-Operation wurde durch die Militäroperation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union abgelöst (Gemeinsame Aktion 2008/851/GASP des Rates vom

10. November 2008 über die Militäroperation der Europäischen Union als Beitrag zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias und Beschluss 2008/918/GASP des Rates vom 8. Dezember 2008 über die Einleitung der Militäroperation der Europäischen Union als Beitrag zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung von seeräuberischen Handlungen und bewaffneten Raubüberfällen vor der Küste Somalias). Die Operation Atalanta begann am 8. Dezember 2008.

Die Operation Atalanta hat den Auftrag, erstens die Schiffe des WFP sowie andere humanitäre Schiffskonvois zu schützen, zweitens den gefährdeten Handelsschiffen in dieser Zone Schutz anzubieten und schliesslich die Piraterie vor Somalia zu bekämpfen. Der Hauptzweck der Operation Atalanta besteht darin, zur Schaffung einer Sicherheitszone beizutragen, die den Golf von Aden und die Gewässer vor der somalischen Küste umfasst. Dieses ausgedehnte Gebiet ist 2 Millionen Quadratkilometer gross. Die Grösse des Gebiets und die beschränkten Mittel machen die Operation zu einem schwierigen Unterfangen.

Die operative Leitung für die Operation Atalanta liegt beim Hauptquartier in Northwood (London) und die taktische Leitung bei einem auf dem Kommandoschiff der Operation untergebrachten Hauptquartier, das von einem Logistikzentrum in Djibouti unterstützt wird. Zur Überwachung des Gebiets soll die Operation über vier bis sieben Kriegsschiffe (vor allem Fregatten) verfügen. Weitere Marineeinrichtungen können die Operation ergänzen. Die Operation soll bis Ende 2009 dauern, doch gibt es bereits Hinweise, dass sie verlängert werden soll.

Ein wichtiges Element der Operation ist das ebenfalls im Hauptquartier von Northwood untergebrachte «Maritime Security Centre» (MSC), das vom Stabschef von der Operation Atalanta überwacht wird. Das MSC sammelt Informationen, die ihm von Schifffahrtsgesellschaften und Reedereien übermittelt werden, die sich um die Sicherheit ihrer Schiffe sorgen. Die Eigenschaften dieser Schiffe, ihre Routen sowie Angaben über die Ein- und Ausfahrt in gefährliche Gebiete werden den Schiffen der Operation Atalanta übermittelt. Bei Bedarf und je nach den operativen Möglichkeiten wird den Schiffen Geleitschutz angeboten. Aktionen zur Bekämpfung der Piraterie können auch einseitig von Seenationen beschlossen werden, die im Gebiet im Einsatz sind.

Drittstaaten – Ägypten, Japan, Kanada, Kroatien, Malaysia, Norwegen, Südkorea, die Türkei, die Ukraine und die Vereinigten Arabischen Emirate – wurden Ende März ebenfalls eingeladen, sich an der Operation zu beteiligen. Von diesen Ländern haben Norwegen (eine Fregatte), die Ukraine (Spezialeinheiten) und Kroatien (höhere Offiziere) grössere Beiträge zugesagt. Mit weiteren Drittstaaten wie Russland, China und Saudi-Arabien wurden Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit abgeschlossen, unter anderem über den Informationsaustausch. Mit Japan sind Gespräche im Gange.

Javier Solana, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union und Hoher Vertreter für die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP), hat die Schweiz mit Schreiben vom 2. Dezember 2008 offiziell um einen Beitrag zur Operation Atalanta als Drittstaat gebeten und sie eingeladen, an der Truppenstellerkonferenz vom 16. Dezember 2008 teilzunehmen.

Indem sich der Sicherheitsrat auf Kapitel VII der UNO-Charta stützt, macht er deutlich, dass er die Piraterie vor der somalischen Küste als Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit betrachtet. Er nimmt das Problem also sehr ernst. Die Schweiz wurde wie alle UNO-Mitglieder vom Sicherheitsrat aufgerufen, einen Beitrag zum Schutz der vom WFP gecharterten Schiffe zu leisten und sich an der Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias zu beteiligen. Ein substanzieller Beitrag der Schweiz wäre also ein wichtiges Zeichen der Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft. Da die Militäroperation zudem für die Europäische Union im Rahmen ihrer Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) von grosser Bedeutung ist, wird eine Teilnahme der Schweiz den Beziehungen zur Europäischen Union zugute kommen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Schweiz nicht in der Lage ist, ihre Schiffe selbst zu schützen, und dass sie sich aus offensichtlichen logistischen Gründen nur im Rahmen einer multinationalen Operation engagieren kann, wo sie durch ihren Beitrag eine bessere Berücksichtigung ihrer Interessen erreichen kann.

Eine Beteiligung der Schweiz an der Operation Atalanta dient insbesondere folgenden Interessen:

- *Sicherheit der humanitären Lieferungen für Somalia.* Dank der Sicherung der Gewässer vor Somalia können humanitäre Hilfslieferungen der internationalen Gemeinschaft, insbesondere des WFP, befördert werden. Die Schweiz leistete 2008 einen Beitrag in der Höhe von 7,8 Millionen Franken an die humanitäre Hilfe für Somalia (2007: 4,7 Mio. Franken).
- *Wahrung der Interessen der Schweiz als Flaggenstaat.* Die Schweizer Handelsflotte, die rund dreissig Frachtschiffe umfasst, ist ein strategisches Instrument zur Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung, auf das sich der Bund im Krisenfall verlassen können muss. Deshalb untersteht praktisch die ganze Schweizer Flotte dem Bürgschaftsrahmenkredit, der Anfang 2008 mit der Zustimmung der eidgenössischen Räte von 600 Millionen auf 1,1 Milliarden Franken erhöht wurde (Laufzeit um fünf Jahre bis 2017 verlängert). Es geht deshalb auch um den Schutz der Investitionen in die Handelsflotte und um die Weiterführung der Handelsschifffahrt.
- *Verringerung des Risikos einer Geiselnahme mit ihren finanziellen und politischen Auswirkungen.* Bei einer Entführung eines Schweizer Schiffs wären die auf dem Schiff arbeitenden Seeleute gefährdet. Ausserdem hat eine Geiselnahme finanzielle Auswirkungen. Der Reeder muss ein Lösegeld zahlen, das in der Regel zwischen 2 und 3 Millionen US-Dollar beträgt. Dazu kommt der Gewinnausfall durch die Blockierung des Schiffs während mehrerer Wochen oder sogar Monate. Im Übrigen wären Verhandlungen über die Freilassung eines gekaperten Schiffs für die Schweiz auch mit beträchtlichen politischen und finanziellen Risiken verbunden, wie die jüngsten Geiselnahmen gezeigt haben.
- *Rigorose Anwendung des Seerechts.* Die Schweiz hat das Seerechtsübereinkommen der UNO unterzeichnet und wird es im Mai 2009 ratifizieren.

2.4

Risiken für das entsandte Personal

Die Operation Atalanta ist von der Konzeption her eher eine Polizeiaktion auf See als eine klassische Marineoperation. Dies erlaubt eine relativ zuverlässige Risikoabschätzung. Die an der Operation beteiligten Einheiten haben es weder mit Militärtruppen zu tun, die die bewaffnete Konfrontation suchen, noch mit Terroristen, die bereit sind, bei Überfällen auf westliche Schiffe ihr Leben zu opfern. Es handelt sich vielmehr um Kriminelle, die auf monetäre Gewinne aus sind und deshalb wehrlose Opfer aussuchen. Bei einer Beteiligung an der Operation müssten die Schweizer Militäreinheiten also vermutlich Abschreckungsmassnahmen ergreifen, die bis zur Abgabe von Warnschüssen gehen können. Eine richtige bewaffnete Auseinandersetzung ist jedoch kaum wahrscheinlich, selbst wenn sie nicht ganz ausgeschlossen werden kann (Alle Einsätze, welche bisher zu menschlichen Verlusten geführt haben, waren Offensivoperationen zur Geiselfreieung, und nie reine Schiffsschutz-aufträge).

2.5

Bisherige politische Entscheide

Am 19. Dezember 2008 fällt der Bundesrat den Grundsatzentscheid, die EU-Operation Atalanta mit bewaffneten Militärangehörigen zu unterstützen, die die Schiffe des WFP schützen sollen und als Schiffs-Schutzdetachment auf Schweizer Schiffen eingesetzt werden können, sofern diese als gefährdet angesehen werden und die operativen Erfordernisse es erlauben. Der Entscheid obliegt dem Befehlshaber der EU-Operation und bedarf der Zustimmung der betroffenen Reederei. In der Folge traf das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) die vom Bundesrat geforderten juristischen und finanziellen Abklärungen und fasste die Gespräche zusammen, die mit der EU und den Reedereien geführt worden waren.

Am 25. Februar 2009 beauftragte der Bundesrat das EDA, in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) ein Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an der Operation Atalanta auszuhandeln. Obwohl Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes den Bundesrat nicht dazu verpflichtet, für den Einsatz von Schweizer Militärangehörigen vorgängig die Zustimmung der eidgenössischen Räte einzuholen, beschloss er trotzdem, die Vorlage vor dem Abschluss des Beteiligungsabkommens dem Parlament zu unterbreiten.

Zudem beauftragte der Bundesrat das VBS eine Änderung des Militärgesetzes vorzubereiten, um für die Mitwirkung der Armee bei künftigen ähnlichen Operationen eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen. Die Vorlage für diese Änderung sollte der Bundesversammlung zusammen mit der Botschaft über die Genehmigung des Armeeeinsatzes im Rahmen der Operation Atalanta unterbreitet werden (vgl. Ziff. 3 der Botschaft).

2.6 Militärisches Engagement

2.6.1 Schweizer Beitrag

Die Schweiz stellt der Operation Atalanta folgende Personen zur Verfügung:

- zwei sechs- bis achtköpfige Teams der Aufklärungs- und Grenadierformationen der Armee (Sonderoperationskräfte),
- ein medizinisches Team, dem ein Arzt und zwei Pflegepersonen angehören,
- höchstens vier Stabsoffiziere,
- drei Völkerrechtsspezialisten.

Die Schweizer Militärangehörigen haben den Auftrag, als Schiffsschutzdetachement die Schiffe des WFP zu schützen. Zudem stehen sie auch als Schutzdetachement für einen Einsatz auf Schweizer Schiffen zur Verfügung, falls der Befehlshaber der EU-Operation diese als gefährdet erachtet und die operativen Erfordernisse es erlauben. Eine Teilnahme an anderen Missionen, wie Offensivoperationen, die Verfolgung von Piraten oder Einsätze auf anderen Handelsschiffen als den oben erwähnten, schliesst die Schweiz jedoch aus.

2.6.2 Partnerländer

Die Schweiz hat konkrete Angebote sowohl von Frankreich als auch von Deutschland erhalten. Wegen des von der Bundeswehr angebotenen hohen Integrationsgrades der Schweizer Militärangehörigen fiel die Wahl auf Deutschland. Die Schweizer Militärangehörigen werden in das deutsche Kontingent integriert, da die Schweiz wegen fehlender eigener Kapazitäten eine enge Kooperation braucht.

Konkret werden die von der Schweiz bereitgestellten Mittel anstelle der Mittel des Partnerlandes eingesetzt. Die Schweizer Militärangehörigen werden die entsprechenden Aufgaben beim Partner vollumfänglich übernehmen, der seinerseits die schweizerischen Einschränkungen übernimmt. Der Partnerstaat gewährleistet beispielsweise den Transport des Schiffsschutzdetachements bis zum Einschiffungshafen und unterstützt seine Unterbringung an Bord des zu schützenden Schiffs.

Obwohl noch viele Fragen offen sind, kann aufgrund der von Deutschland vorgeschlagenen Integrationsebene und der bisherigen gemeinsamen Erfahrungen davon ausgegangen werden, dass für die Schweiz eine annehmbare und interessante Lösung gefunden werden kann. Angesichts des Umfangs ihres Engagements ist die Schweiz für zahlreiche Leistungen vom Partnerland abhängig, unter anderem für den Personen- und Materialtransport ins Einsatzgebiet und die Informationsübermittlung. Auch vor Ort könnte die Schweiz in erheblichem Masse von den deutschen Strukturen profitieren, insbesondere im Bereich Logistik und Sicherheit.

Aufgrund der Umstände und der operativen Erfordernisse ist in bestimmten Bereichen auch weiterhin eine Zusammenarbeit mit anderen Partnern möglich.

2.6.3 Einsatzverfahren

Ein Schutzdetachment, das sich auf einem zu schützenden Schiff befindet, steht in ständigem Kontakt mit dem Begleitschiff des Partnerstaats, das im Falle eines Alarms oder Überfalls unverzüglich mit Luftfahrzeugen Unterstützung leistet und sich dem zu schützenden Schiff nähert.

Der Schutzauftrag eines Schweizer Schiffsschutzdetachements endet, sobald das zu schützende Schiff am Ziel angelangt ist oder die Gefahrenzone verlässt. Der Partner nimmt das Schweizer Detachment an Bord und bringt es zu seinem nächsten Einsatzort. Die Mitglieder eines Schweizer Schiffsschutzdetachements betreten nie somalischen Boden.

2.6.4 Operative Leitung und Befehlskette

Die Schweizer Armeeingehörigen bleiben den schweizerischen Militärbehörden unterstellt. Für die Erfüllung ihres Auftrags unterstehen die Schweizer Truppen der operativen Leitung des Befehlshabers der Operation Atalanta.

2.6.5 Gerichtsbarkeit

Die an der Operation beteiligten Schweizer Armeeingehörigen sind befugt, im Rahmen ihres Schutzauftrags für WFP-Schiffe und schweizerische Schiffe Personen festzunehmen. Eine Festnahme ist jedoch nur möglich, wenn der Gefangene von den Behörden der Operation Atalanta übernommen und einem an der Operation beteiligten Staat, einem Partnerland (die EU hat ein Überstellungsabkommen mit Kenia abgeschlossen) oder dem Flaggenstaat des betreffenden Schiffs übergeben wird. Alle betroffenen Länder garantieren den Gefangenen das Recht auf eine völkerrechtskonforme Behandlung und anerkennen insbesondere die internationalen Menschenrechtsverpflichtungen und die rechtsstaatlichen Grundsätze.

Sollte eine vorübergehende Festnahme Schweizer Interessen berühren, so wäre der Gefangene der Schweizer Gerichtsbarkeit unterworfen. Die Schweiz könnte jedoch gemäss Artikel 12 Absatz 1 der Gemeinsamen Aktion des Rates der EU auf die Wahrnehmung der Gerichtsbarkeit verzichten.

2.6.6 Einsatzregeln

Nach Auffassung der Schweiz handelt es sich bei der Operation Atalanta um eine Polizeiaktion unter der Leitung der UNO, weshalb die Schweizer Truppen in Fällen, in denen sie Gewalt anwenden müssen, den bei solchen Operationen üblichen Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten müssen. Die Einsatzregeln, die für die Schweizer Schiffsschutzdetachemente gelten, gestatten den Waffengebrauch nur im Fall von Notwehr oder Notstand oder als letztes Mittel zur Erfüllung des Auftrags. Die Regeln beruhen auf Artikel 92 des Militärgesetzes und der Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Polizeibefugnisse der Armee (VPA; SR 510.32).

Damit die auf WFP-Schiffen stationierten Schweizer Schiffsschutzdetachements ihren Auftrag wahrnehmen können und rechtlich geschützt sind, wird die Schweiz den Flaggenstaaten der vom WFP gecharterten Schiffe die von der Operation Atalanta bereits verwendeten Standarderklärungen zur Unterzeichnung unterbreiten. Gegebenenfalls ist die Schweiz auch durch die entsprechenden Erklärungen abgedeckt, die zwischen der EU und dem Flaggenstaat des Nahrungshilfe transportierenden WFP-Schiffs abgeschlossen werden. Die Erklärungen ermächtigen die Schweizer Schiffsschutzdetachements zu allen notwendigen Massnahmen, einschliesslich Gewaltanwendung, um Piratenüberfälle auf das Schiff, auf dem sie stationiert sind, zu verhindern oder abzuwehren. Der Kapitän des Schiffs behält jedoch jederzeit die Gesamtverantwortung, was die Sicherheit des Schiffs anbelangt. Der Chef des Detachements an Bord verfügt also über den notwendigen Handlungsspielraum, anerkennt aber die unteilbare Verantwortung des Kapitäns in Bezug auf die Sicherheit des Schiffs. Schliesslich ist auch eine Erklärung des Haftungsausschlusses zwischen der Schweiz und der betroffenen Reederei notwendig.

2.7 Rechtliche Situation

2.7.1 Assistenzdienst

Die Auslandseinsätze der Armee sind im Militärgesetz (MG) geregelt. Dieses sieht drei Arten von Auslandseinsätzen vor, die nicht ausschliesslich Ausbildungszwecken dienen:

Art. 66, 66a, 66b: Friedensförderungsdienst. Unter Friedensförderung versteht man Friedenserhaltung und Krisenbewältigung.

Art. 69 Abs. 1: Assistenzdienst für humanitäre Hilfsoperationen

Art. 69 Abs. 2: Assistenzdienst zur Wahrung schweizerischer Interessen im Ausland (Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen)

Die Beteiligung der Schweiz an der Operation Atalanta beschränkt sich auf den Einsatz von Armeeeingehörigern zum Schutz von Schiffen des WFP und allenfalls den Schutz von Schweizer Handelsschiffen, die das Operationsgebiet durchqueren. Es ist nicht vorgesehen, dass Schweizer Armeeeingehörige Handelsschiffe von Drittstaaten (mit Ausnahme von WFP-Schiffen) schützen. Der Auftrag der Schweizer Armeeeingehörigen wird sich im Übrigen auf den Schutz der Schiffe und die Abwehr von Piratenüberfällen beschränken. Offensivaktionen gegen Piraten an Land oder auf See sind ausgeschlossen und in den Einsatzregeln der Operation Atalanta übrigens auch nicht vorgesehen. Im Rahmen der Operation Atalanta, die als Seepolizeiaktion zu verstehen ist, kommen nur Einsätze in Frage, die dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen (und damit einen extrem restriktiven Einsatz von Gewalt vorsehen).

Angesichts dieser ausdrücklichen Einschränkungen kann der Armeeeinsatz auf Artikel 69 Absatz 1 und 2 MG abgestützt werden.

Artikel 69 Absatz 1 MG wurde im Hinblick auf subsidiäre Einsätze der Armee im Ausland bei Katastrophen, bei humanitären Hilfsmissionen oder zur Unterstützung der Zivilbevölkerung im Zusammenhang mit einem Konflikt konzipiert. Laut der Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung

(BBl 2002 858 875) muss sich jeder Armeeeinsatz nach Artikel 69 Absatz 1 MG grundsätzlich auf die Bereiche Schutz, Logistik sowie Rettung beschränken. Die Armee hat den Auftrag, die zivilen Hilfsbemühungen zu unterstützen und das Zivilpersonal vor Ort zu schützen. Der Schutz von Schiffen des Welternährungsprogramms bildet einen humanitären Einsatz im Sinne dieses Artikels, da die Schiffe Teil einer humanitären Mission zur Unterstützung der Vertriebenen in Somalia sind, die wegen der Konflikte in der Region fliehen mussten.

Die Schiffe der Schweizer Handelsflotte können als «besonders schutzwürdige Sachen» im Sinne von Artikel 69 Absatz 2 MG bezeichnet werden. In der Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung werden zwar in erster Linie Liegenschaften, in denen die Vertretungen der Schweiz untergebracht sind, als Beispiel besonders schutzwürdige Sachen aufgeführt. Es bestand hingegen nicht die Meinung, dass sich der Schutz auf die Auslandsvertretungen beschränkt. Der entscheidende Punkt bei den Schutzmassnahmen im Rahmen des Assistenzdienstes ist gemäss Botschaft, dass die Sache aus nationalen Interessen geschützt werden muss. Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall erfüllt. Die schweizerische Handelsflotte erfüllt einen Landesversorgungsauftrag und wird aus diesem Grund auch vom Bund mit Bürgschaftskrediten unterstützt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Einsatz von Schweizer Armeeingehörigen im öffentlichen Interesse liegt und dass die zivilen Behörden nicht in der Lage sind, diese Aufgabe zu erfüllen, da sie Militärpersonal und militärische Mittel bedingt (Subsidiaritätsprinzip, siehe Art. 67 Abs. 2 MG). Wenn man den Schutz mit zivilen Mitteln sicherstellen wollte, müsste man entweder private Sicherheitsunternehmen beiziehen – eine Option, die die «International Union of Maritime Insurance» in aller Form ablehnt –, oder man müsste (wie im Rahmen der TIGER- oder FOX-Einsätze) Polizeikräfte der Kantone einsetzen. Diese verfügen aber über keinerlei Ausbildung für solche Einsätze und sind zudem personell chronisch unterdotiert. Es gilt auch zu beachten, dass die Piraterie nach Artikel 107 des Seerechtsübereinkommens der UNO und den Resolutionen 1846 und 1851 des Sicherheitsrats mit militärischen Mitteln bekämpft werden muss.

Der Einsatz kann bewaffnet erfolgen, ob man sich nun auf Artikel 69 Absatz 1 oder auf Artikel 69 Absatz 2 MG abstützt. Artikel 69 Absatz 1 MG sieht bewaffnete Einsätze zwar nicht ausdrücklich vor, schliesst sie aber auch nicht aus. Gemäss Botschaft zur Armeereform XXI und zur Revision der Militärgesetzgebung erfolgen Einsätze gemäss Artikel 69 Absatz 1 in der Regel unbewaffnet. Im Einvernehmen mit dem ersuchenden Staat sind aber auch andere Lösungen denkbar. Laut UNO-Resolution 1846 hat Somalia einem bewaffneten Einsatz zugestimmt.

2.7.2 Zuständigkeit

Da der Einsatz von Schweizer Armeeingehörigen länger als drei Wochen dauern würde, muss er gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung zur Genehmigung vorgelegt werden.

2.7.3 Dauer des Einsatzes

Es ist vorgesehen, die Dauer des Einsatzes auf ein Jahr zu beschränken mit der Möglichkeit, den eidgenössischen Räten je nach Entwicklung der Situation eine Verlängerung zu beantragen.

2.7.4 Beteiligungsabkommen

Die Schweiz und die Europäische Union werden ein Beteiligungsabkommen abschliessen müssen, damit sich die Schweiz verpflichten und an der gemeinsamen Aktion der EU beteiligen kann. Bei dem Beteiligungsabkommen handelt es sich um einen Standardtext, der vor allem folgende Punkte regelt: die allgemeinen Grundsätze des Schweizer Engagements im Rahmen der Operation, die rechtlichen Auswirkungen der von der Europäischen Union mit Ländern in der Region (Djibouti, Kenia und Somalia) abgeschlossenen Abkommen über die Rechtsstellung der Streitkräfte auf die Schweiz, die Bedingungen für die Überstellung von festgenommenen und im Hinblick auf ein Gerichtsverfahren festgehaltenen Personen, die seeräuberische Handlungen begangen haben oder in Verdacht stehen, solche Taten begangen zu haben, die Behandlung von klassifizierten Informationen, die Befehlskette sowie finanzielle Aspekte. Die Schweiz rechnet damit, dass sie die von ihr übernommenen Aufgaben und die Grenzen ihres Engagements im Beteiligungsabkommen klar festhalten kann. Das Abkommen umfasst zudem einen Anhang, der die Rechte, insbesondere die Menschenrechte, der Personen garantiert, die seeräuberische Handlungen begangen haben oder in Verdacht stehen, solche Taten begangen zu haben, und deshalb einem Gericht überstellt werden.

Die Schweiz hat bei der Übermittlung ihres formellen Angebots an den Befehlshaber der Operation Atalanta präzisiert, welche Aufgaben Schweizer Armeeangehörige übernehmen dürfen, nämlich lediglich den Schutz von WFP-Schiffen und von Schweizer Schiffen. Damit schliesst die Schweiz die Teilnahme an anderen Einsätzen, wie Offensivoperationen, die Verfolgung von Piraten oder Einsätze auf anderen Schiffen als den oben erwähnten, von vornherein aus. Mit der Annahme des Schweizer Angebots hat der Befehlshaber der Operation auch die Einschränkungen akzeptiert, denen die Schweizer Armeeangehörigen unterworfen sind.

2.8 Personelle und finanzielle Auswirkungen

2.8.1 Personaleinsatz

Folgende Personen werden der Operation Atalanta zur Verfügung gestellt:

- zwei Teams der Aufklärungsformationen der Armee,
- ein medizinisches Team, dem ein Arzt und zwei Pflegepersonen angehören,
- höchstens vier Stabsoffiziere,
- drei Völkerrechtsspezialisten.

Das Armee-Aufklärungsdetachement (AAD 10), das die Funktion eines Schiffsschutzdetachementes innehat, besteht aus Berufsmilitärs. Dieses strategische Element zugunsten der politischen Führung setzt sich aus Spezialisten zusammen, die

zu solchen Einsätzen bereit sind, wie sie ganz allgemein bereit sind, bei erhöhtem Risiko den Schutz von Personen und Sachen im Ausland sicherzustellen.

Der Einsatz der Schweiz ist auf 30 Personen begrenzt. Die Arbeitsverhältnisse aller Personen, die diesen Assistenzdienst leisten, sind in der Verordnung vom 2. Dezember 2005 über das Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe (SR 172.220.111.9) geregelt.

2.8.2 Kosten der Operation

Die Operation Atalanta wird zum einen mit den Mitteln finanziert, die der EU zur Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operation zur Verfügung stehen. Zum anderen übernimmt jeder Staat, der sich an der Operation beteiligt, die gesamten Kosten für seine Beteiligung (Löhne, Transport, Unterkunft, Verpflegung, Versicherungen usw.).

Die Schweiz wurde von der EU von einer Beteiligung an den gemeinsamen Kosten der Operation befreit, da ihr Beitrag als signifikant angesehen wird. Der Bund muss jedoch die Kosten übernehmen, die durch den Einsatz seines Kontingents entstehen (Militärangehörige und Juristen). Diese Kosten umfassen Löhne, Versicherungen, Transport, Unterkunft, Verpflegung, Übermittlungskosten und Material. Da die Schweiz (anders als etwa Deutschland und Frankreich) in logistischer Hinsicht nicht autonom ist, wird sie für zahlreiche Leistungen (Transport, Unterkunft, Verpflegung) ein Partnerland finden müssen. Diese Leistungen werden in einem Abkommen geregelt, das zwischen der Schweiz und dem Partnerland ausgehandelt wird.

Da noch kein Abkommen vorliegt, können die Kosten nur aufgrund früherer Einsätze in der Schweiz und im Ausland und gestützt auf einen Pauschalbetrag pro Person und Tag geschätzt werden. Dieser Ansatz entspricht der Gesamtkostenmethode. Die Pauschalkosten belaufen sich auf 1500 Franken pro Person und Tag. Die Beteiligung der Schweiz an der Operation Atalanta während eines Jahres würde also Gesamtkosten von 16 Millionen Franken verursachen. Ein Teil dieses Betrags (Löhne), 40 Prozent der Gesamtkosten des Schweizer Engagements, ist bereits im Voranschlag 2009 enthalten. Die noch zu finanzierenden zusätzlichen Kosten belaufen sich auf höchstens 9,8 Millionen Franken für ein Jahr.

Mit seinem Beschluss vom 25. Februar 2009 ermächtigte der Bundesrat das EDA, die Eröffnung eines Nachtragskredits von 9,8 Millionen Franken zur Finanzierung der ausserordentlichen Kosten des Atalanta-Einsatzes zu beantragen. Dieser Kredit wird vom EDA in Absprache mit dem VBS verwaltet.

2.9 Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 zur Legislaturplanung 2007–2011 (BBl 2008 753) noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011 (BBl 2008 8543) angekündigt. Es besteht aber kein Zweifel, dass der Beschluss über einen Assistenzdienst zum Schutz der Schiffe des Welternährungsprogramms und der Schweizer Schiffe durch die Beteiligung an der Operation Atalanta den sicherheitspolitischen Zielen der Schweiz entspricht. Der

vorliegende Beschluss entspricht der Strategie, die im Sicherheitspolitischen Bericht 2000 formuliert wurde: «Sicherheit durch Kooperation».

2.10 Erlassform

Der Bundesbeschluss zur Genehmigung der Entsendung von Truppen beruht auf Artikel 70 Absatz 2 MG. Mit dem vorliegenden Beschluss genehmigen die eidgenössischen Räte den Einsatz von Armeeangehörigen und ermächtigen den Bundesrat, mit der EU ein Abkommen über die Beteiligung an der Operation Atalanta sowie die notwendigen Vollzugsvereinbarungen abzuschliessen. Dieses ist unerlässlich, um die Teilnahme der Schweiz an der Operation zu formalisieren. Der Erlass hat die Form eines einfachen Bundesbeschlusses, da er keine rechtsetzenden Bestimmungen enthält und nicht dem fakultativen Referendum untersteht (Art. 163 Abs. 2 BV und Art. 29 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes, ParlG, SR 171.10). Die Tatsache, dass der Bundesbeschluss für den Abschluss eines Abkommens über die Teilnahme an der Operation Atalanta sowie für die notwendigen Vollzugsvereinbarungen eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat vorsieht, ändert nichts an seiner Rechtsnatur. Die Kompetenzdelegation bildet keine generell-abstrakte Norm im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 ParlG, da sie nur den Abschluss eines ganz bestimmten Abkommens sowie dessen Vollzugsvereinbarungen betrifft. Das Parlament ermächtigt den Bundesrat aber nur zum Abschluss von Abkommen, die nicht den Kriterien von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV entsprechen und damit nicht dem fakultativen Referendum unterstehen. In Anwendung von Artikel 48a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010) kann der Bundesrat diese Kompetenz an ein Departement delegieren.

3 Änderung des Militärgesetzes

3.1 Ausgangslage

Die internationale Staatengemeinschaft sieht sich für die Krisenbewältigung zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, dass sich die staatlichen Strukturen in einer wachsenden Anzahl von Staaten in einem Auflösungsprozess befinden. Der Grundsatz, dass die internationale Ordnung auf einer Vielzahl von souveränen Staaten beruht, trifft in wachsenden Teilen der Welt auf Situationen, wo staatliche Strukturen so stark geschwächt oder gar nicht mehr vorhanden sind, dass die betroffenen Staaten ihre Souveränität nicht mehr effektiv ausüben können. Fehlen staatliche Strukturen, so besteht zum einen das Risiko, dass die Zivilbevölkerung bewaffneten Banden schutzlos ausgeliefert ist. Zum anderen sind solche rechtsfreien Räume Nährboden für bewaffnete Kriminalität, Waffen-, Drogen- und Menschenhandel oder Terrorismus. Dabei droht auch die Gefahr, dass ganze Regionen destabilisiert werden.

Dieser Trend wirkt sich nicht nur negativ auf die Sicherheit bei humanitären Operationen aus, sondern hat auch direkt Konsequenzen für die Sicherheit und Wohlfahrt von Staaten, die von Auflösungsprozessen staatlicher Strukturen nicht direkt betroffen sind: Sei es, weil sich die Territorien von solchen «Failed States» als Operationsbasis von kriminellen Netzwerken anbieten, sei es, weil sie von strategischem

Wert für die weltweite Energie- und Rohstoffversorgung oder die internationalen Transportwege sind, sei es, weil der Zerfall von Staaten Flüchtlingsströme auslöst.

Die internationale Gemeinschaft hat auf diese Herausforderung zunächst mit sogenannten multidimensionalen Friedensmissionen reagiert, die unterschiedliche Phasen internationaler Krisenbewältigung abdecken: Die neue Generation von UNO-Friedenssicherungseinsätzen beschränken sich nicht mehr auf die militärische Überwachung von Waffenstillstandsabkommen, sondern decken ein breites Spektrum von zivilen und militärischen Massnahmen ab. Dabei sind klassische militärische Aufgaben um zivile Ordnungsaufgaben erweitert worden wie Polizeiaufgaben, Schutz der Zivilbevölkerung und humanitärer Aktionen, Festnahme von Kriegsverbrechern, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfer, Rückführung von Flüchtlingen bis hin zum Aufbau von zivilen staatlichen Strukturen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder auch den Grenzschutz gewährleisten sollen.

Teilweise hat die Destabilisierung vor Ort jedoch ein solches Ausmass erreicht, dass sich die internationale Gemeinschaft darauf konzentriert, den Schutz von humanitären Operationen zu stärken und die unmittelbaren Gefahren für die internationale Sicherheit einzudämmen. Beispiel eines solchen Vorgehens sind die Resolutionen gegen die Piraterie vor der Küste Somalias, die der Sicherheitsrat im Laufe des Jahres 2008 verabschiedet hat. Mit diesen Resolutionen ist die internationale Krisenbewältigung gezielt auf zivile Akteure krimineller Netzwerke ausgerichtet worden, die einen «Failed State» als Operationsbasis für ihre Machenschaften nutzen. Die internationale Gemeinschaft nimmt in den Territorialgewässern Somalias, wo der somalische Staat seine hoheitlichen Aufgaben nicht mehr wahrzunehmen vermag, Polizeifunktion wahr. Es ist das unmittelbare Ziel der Operation, kriminelle Akte zu unterbinden, welche die humanitären Hilfslieferungen für die Zivilbevölkerung Somalias behindern und generell die Sicherheit der internationalen Seeschifffahrt gefährden.

Wie viele andere Staaten der Staatengemeinschaft setzt sich die Schweiz für den Schutz der Zivilbevölkerung in internationalen Krisensituationen ein. Als demokratische, offene und für ihr wirtschaftliches Wohlergehen international eng vernetzte Gesellschaft teilt sie zudem die Verwundbarkeit gegenüber Gefahren, die vom Zerfall staatlicher Strukturen ausgehen.

3.2 Szenarien künftiger Einsatzmöglichkeiten

Aus dem Völkerrecht ergibt sich, dass solche internationalen Polizeieinsätze nur durchgeführt werden können, wenn der betreffende Staat hierzu seine Zustimmung gibt. Falls keine staatlichen Strukturen mehr vorhanden sind, um Unterstützung anzufordern oder einer solchen zuzustimmen, kann ein solcher Einsatz nur auf der Grundlage eines Mandats des UNO-Sicherheitsrats erfolgen.

Internationale Polizeiaktionen sind in Zukunft dort denkbar, wo Staaten mit der Ausübung ihrer Hoheitsgewalt derart überfordert sind, dass daraus entweder ernsthafte Gefahren für ihre Zivilbevölkerung oder für die internationale Sicherheit entstehen. Ist der Assistenzdienst bei Gefährdungen der Zivilbevölkerung durch den geltenden Artikel 69 Absatz 1 MG abgedeckt, besteht heute dort eine Lücke, wo sich aus dem Zerfall von Staaten Gefahren für die internationale Gemeinschaft und damit

direkt oder indirekt auch für die Schweiz ergeben. Sind die Sicherheit und die öffentliche Ordnung oder die Landesversorgung der Schweiz davon betroffen, hat die Schweiz grosses Eigeninteresse, sich an solchen internationalen Einsätzen zu beteiligen.

Denkbar sind zum Beispiel internationale Polizeiaktionen zum Schutz von international bedeutsamen Infrastrukturanlagen, Transportrouten oder Energiewegen wie Öl- und Erdgaspipelines, welche die internationale Energieversorgung sicherstellen. Auch massive Gefährdungen der Umwelt wie Atomunfälle, Ölverschmutzungen, Brände von Öllagern und dergleichen im Machtbereich eines «Failed State» könnten eine solche internationale Polizeiaktion notwendig machen. Dasselbe gilt für den Schutz von sicherheitsrelevanten Naturschätzen wie Uranvorkommen, die im Einflussbereich eines zerfallenen Staates liegen und vor illegaler und unkontrollierter Plünderung geschützt werden müssen. Auch eine Beteiligung an internationalen Grenzschutzaufgaben zur Kanalisierung und Absicherung von Migrationsströmen kann zu solchen Polizeiaufgaben zählen.

Es ist in Zukunft auch nicht ausgeschlossen, dass Staaten allgemein an Grenzen stossen, Aufgaben, wie eben beschrieben, alleine zu bewältigen und deshalb die internationale Gemeinschaft um Unterstützung bitten.

3.3 Assistenzdienst für internationale Polizeioperationen

Der Assistenzdienst wurde durch das Militärgesetz vom 3. Februar 1995 als neue Einsatzart eingeführt mit dem Ziel, eine Antwort auf die Erweiterung und Verschiebung des Bedrohungs- und Gefahrenspektrums zu geben. Er umfasst alle militärischen Hilfeleistungen an zivile Behörden in einer ausserordentlichen Lage. Eine ausserordentliche Lage liegt dann vor, wenn die zivilen Behörden nicht mehr in der Lage sind, ihre Aufgaben mit den eigenen personellen und materiellen Mitteln oder in zeitlicher Hinsicht zu bewältigen.

Im Militärgesetz wurde erstmals auch der Armeeeinsatz im Ausland zur Hilfeleistung bei Katastrophen vorgesehen (Art. 69). Beweggründe für die Einführung war einerseits das Eigeninteresse der Schweiz, bei Grosskatastrophen, die auch Auswirkungen auf ihr Staatsgebiet haben können, Hilfe zu leisten. Andererseits sollte damit auch dem Gedanken der zwischenstaatlichen Solidarität Rechnung getragen werden. Im Jahr 2004 wurde das Aufgabenspektrum für den Assistenzdienst im Ausland allgemein auf humanitäre Operationen erweitert: Truppen der Armee sollen auch zur Bewältigung von Flüchtlingsströmen oder als Unterstützung der Zivilbevölkerung im Zusammenhang mit einem Konflikt ins Ausland entsandt werden können. Ausserdem wurde der Assistenzdienst auch um die Möglichkeit ergänzt, Armeegehörige zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland einzusetzen, soweit schweizerische Interessen zu wahren sind (zum Beispiel Schutz von Schweizer Botschaften, Rückführung von Schweizer Bürgern aus Krisenregionen, BBl 2002 885).

Der Assistenzdienst für internationale Polizeiaktionen soll nun dieses Spektrum um Polizeieinsätze ergänzen, wo zivile oder militärische Behörden vor Ort diese Aufgabe nicht übernehmen können und schweizerische Interessen direkt oder indirekt gefährdet sind. Dabei muss ein solcher Einsatz den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik entsprechen und darf sich nicht gegen einen

bestimmten Staat richten. Die Beweggründe für die Ergänzung des Aufgabenspektrums sind die gleichen geblieben: Sie soll Antwort auf das neue Bedrohungsspektrum geben, den Eigeninteressen der Schweiz und der internationalen Solidarität dienen.

3.3.1 Abgrenzung zur militärischen und zivilen Friedensförderung

Die Frage, ob für internationale Polizeieinsätze militärische Truppen auf der Grundlage des Friedensförderungsdienst oder des Assistenzdienstes ins Ausland entsandt werden, ist fallweise zu entscheiden. Ein solches Vorgehen entspricht auch der Regelung für humanitäre Operationen durch das Militär. Bei der Revision des Assistenzdienstes im Rahmen der Militärgesetzrevision vom 4. Oktober 2002 (Armee-reform XXI) wurde nicht ausgeschlossen, dass die Armee gewisse humanitäre Operationen auch im Rahmen von friedensunterstützenden Operationen leisten kann. Dasselbe gilt hier auch für Polizeiaufgaben.

Ziviles Polizeipersonal wird wie bis anhin auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 2003 über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (SR 193.9) ins Ausland entsandt.

3.3.2 Abgrenzung zu kriegesischen Handlungen

Es entspricht der rechtlichen Natur von Polizeieinsätzen, dass diese Einsätze keine kriegesischen Handlungen sein können. Solche Operationen richten sich weder gegen einen Staat noch gegen Kombattanten im Sinne des humanitären Völkerrechts. Zentrales Element eines Polizeiauftrags ist die Wahrung der sicherheitspolizeilichen Ordnung, die an sich einem Staat obliegt. Dies umfasst insbesondere den Schutz der Zivilbevölkerung oder schutzwürdiger Sachen. Dabei sind die internationalen Menschenrechtsstandards zu beachten.

Es gelten dabei die Regeln der polizeilichen Befugnisse der Armee, die im Militärgesetz (Art. 92) geregelt sind, sowie die Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Polizeibefugnisse der Armee (SR 510.32). Zu den Polizeibefugnissen der Armee zählen zum Beispiel vorläufige Festnahme, Wegweisung und Fernhaltung, Durchsuchung von Person, Kontrolle von Sachen oder die Beschlagnahmung von Gegenständen. Dabei richtet sich auch der Waffengebrauch nach den Regeln von Polizeioperationen: Die Waffe kann als letztes Mittel zur Erfüllung eines Schutz- oder Bewachungsauftrags eingesetzt werden, soweit es die zu schützenden Rechtsgüter rechtfertigen.

3.3.3 Abgrenzung zu friedens erzwingenden Operationen

Internationale Polizeieinsätze gemäss dieser Vorlage richten sich nicht gegen einen Staat. Grundsätzlich ist die Zustimmung des betroffenen Staates Voraussetzung. Falls staatliche Strukturen nicht genügend gefestigt sind, um selbst Unterstützung anzufordern, kann ein solcher Einsatz nur auf der Grundlage eines Mandats der UNO erfolgen.

Es ist davon auszugehen, dass UNO-Mandate für internationale Polizeioperationen gestützt auf Kapitel VII der UNO-Charta verabschiedet werden. Damit wird Gewaltanwendung zur Durchsetzung der Operation autorisiert. Dies ist jedoch nicht mit Friedenserzwingung gleichzusetzen. Solche Operationen sind nicht gegen Staaten als Völkerrechtssubjekte gerichtet.

3.4 Ergebnisse der Anhörung

Am 22. April 2009 hat der Bundesrat die Botschaft zuhanden der eidgenössischen Räte hinsichtlich des im Titel genannten Gegenstands verabschiedet. Gleichzeitig hat er das VBS beauftragt, zu den im zweiten Teil der Botschaft vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 69 MG eine beschleunigte Vernehmlassung in Form einer Anhörung durchzuführen.

Diese Anhörung wurde am 11. und 13. Mai 2009 durchgeführt. Im Ergebnis zeichnen sich deutlich die folgenden Tendenzen ab:

- Viele Eingeladene weigerten sich, an einem ihres Erachtens zu wenig gewissenhaft durchgeführten Verfahren teilzunehmen;
- vier Bundesratsparteien lehnen die Revision teilweise oder vollständig ab (SVP, SP, CVP, FDP-Liberale);
- eine klare Mehrheit der Befragten lehnt die vorgeschlagene Revision ganz oder teilweise ab, viele kritisieren zudem die als unnötig erachtete Verbindung zwischen dem Vorschlag zur Beteiligung der Schweiz an der Operation Atalanta und der Revision des MG;
- eine deutliche Mehrheit der Befragten erachtet ein Dringlichkeitsverfahren für die MG-Revision nicht als notwendig;
- zahlreiche Teilnehmende verlangen, dass eine allfällige MG-Revision auf einen Zeitpunkt nach der Veröffentlichung des neuen sicherheitspolitischen Berichts verschoben wird;
- das MG bietet für die Einsätze im Ausland (einschliesslich Atalanta) eine ausreichende gesetzliche Grundlage, und es geht darum, im geltenden gesetzlichen Rahmen Erfahrungen zu sammeln.

3.5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 69 Abs. 2

Der bisherige zweite Satz («Der Bundesrat bestimmt die Art der Bewaffnung.») wird aufgehoben, und diese Kompetenz wird für den ganzen Artikel 69 im neuen Absatz 4 festgelegt.

Art. 69 Abs. 3

Der Schutz von humanitären Hilfeleistungen sowie von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland, welche die Wahrnehmung von Polizeiaufgaben durch das Militär einschliessen können, werden weiterhin auf der Grundlage von Artikel 69 Absätze 1 und 2 möglich sein.

Der neue Absatz 3 ist subsidiäre Grundlage für internationale Polizeiaktionen, die darauf ausgerichtet sind, staatliche Strukturen im Ausland bei der Wahrnehmung von Polizeiaufgaben zu unterstützen. Dies kann auch der Fall sein, wenn staatliche Strukturen zu schwach sind, um Hoheitsaufgaben wahrzunehmen. Die allgemeinen Voraussetzungen nach Artikel 67 Absatz 2 des Militärgesetzes müssen erfüllt sein.

Wie der Assistenzdienst für humanitäre Operationen wirft auch der Assistenzdienst für internationale Polizeieinsätze Fragen zur Aufgabenteilung zwischen zivilen und militärischen Akteuren auf. Es ist davon auszugehen, dass Polizeiaufgaben im Assistenzdienst im Wesentlichen Schutzaufgaben umfassen werden. Ein Einsatz von Truppen im Ausland im Rahmen des Assistenzdienstes soll für Polizeiaufgaben subsidiär möglich sein, wenn sich nicht ausschliesslich ein ziviles Kompetenzprofil aufdrängt. Die Möglichkeit, dass militärische Verbände mit Polizeiaufgaben an der Seite von zivilen Polizeieinheiten an einem Einsatz teilnehmen, ist nicht auszuschliessen.

Buchstabe a: Generell erfolgt ein solcher Einsatz nur, wenn mehrere Staaten (mindestens zwei) oder eine internationale Organisation die Schweiz um internationale Unterstützung für Polizeiaufgaben ersuchen. Als internationale Organisation werden im Sinne des Völkerrechts Organisationen betrachtet, die mindestens aus zwei Staaten bestehen und ein Organ haben, durch das sie handeln.

Buchstabe b: Ein solcher Einsatz kann, wie vorgehend schon festgehalten, nie gegen einen bestimmten Staat gerichtet sein. Es geht um polizeiliche Einsätze auf dem Territorium, das geografisch einem Staat zugerechnet wird, jedoch nicht um Einsätze gegen politische Institutionen eines Staates. Aus dem Völkerrecht ergibt sich deshalb, dass solche Polizeieinsätze nur durchgeführt werden können, wenn der betreffende Staat hierzu seine Zustimmung gibt. Falls keine staatlichen Strukturen mehr vorhanden sind, um Unterstützung anzufordern oder einer solchen zuzustimmen, kann ein solcher Einsatz nur auf der Grundlage eines Mandats der UNO erfolgen.

Buchstabe c: Für solche Einsätze ist ausserdem Voraussetzung, dass wichtige schweizerische Interessen direkt oder indirekt gefährdet sind. Für die Definition der schweizerischen Interessen gelten die Bestimmungen der Bundesverfassung, insbesondere Artikel 2 der Bundesverfassung. Da in solchen Fällen die Bedrohungslage nicht an nationale Grenzen gebunden und das Gefahrenspektrum vernetzt ist, kann nicht klar zwischen direkter und indirekter Gefährdung unterschieden werden. *Buchstabe d* ist deshalb auch eine Schranke für solche Einsätze, indem er ausdrücklich festhält, dass solche Einsätze immer den Grundsätzen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik zu entsprechen haben.

Artikel 70 des Militärgesetzes (Aufgebot und Zuweisung, Genehmigungspflicht durch das Parlament) gilt unverändert auch für die Beteiligung der Schweiz an internationalen Polizeiaktionen. Weil internationale Polizeiaktionen immer länger als drei Wochen dauern dürften, gelangen solche Beschlüsse faktisch immer zur Genehmigung vor die eidgenössischen Räte.

Art. 69 Abs. 4

Polizeieinsätze durch Armeeingehörige können bewaffnet stattfinden. Der Bundesrat soll im Einzelfall die Bewaffnung festlegen. Für den Einsatz der Waffe gilt das Verhältnismässigkeitsprinzip, wie es im Rahmen von internationalen Polizeioperationen Anwendung findet. Die Einsatzregeln werden entsprechend formuliert.

Die Möglichkeit, Armeeingehörige für den Assistenzdienst im Ausland zu bewaffnen, war bis anhin im Militärgesetz ausdrücklich für den Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen im Ausland vorgesehen. Für humanitäre Operationen wird die Bewaffnung vom Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt, auch wenn in der Botschaft zur Armeereform XXI eine Bewaffnung im Einvernehmen mit dem ersuchenden Staat zum Selbstschutz oder zu Bewachungszwecken ebenfalls vorsah (BBl 2002 858, Erläuterung zu Art. 69 Abs. 1). Mit dem neuen Absatz 4 wird die Bewaffnung für den Assistenzdienst im Ausland nun einheitlich im Gesetz geregelt.

Art. 69 Abs. 5

Der Assistenzdienst im Ausland ist grundsätzlich freiwillig. Wie bis anhin kann er für alle Armeeingehörigen nur zur Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen im grenznahen Raum obligatorisch erklärt werden. Neu soll nun auch die Möglichkeit bestehen, den Assistenzdienst im Ausland für militärisches Personal auch in anderen Fällen für obligatorisch erklären zu können.

Diese Änderung entspricht der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung von Artikel 47 Absatz 4 des Militärgesetzes, die zurzeit noch Gegenstand der parlamentarischen Debatte ist (BBl 2008 3213). Nach dem geänderten Artikel 47 Absatz 4 kann das militärische Personal zum Assistenzdienst im Ausland verpflichtet werden. Um Unklarheiten oder Widersprüche im Gesetz zu verhindern, wird die Gelegenheit genutzt, Absatz 3 von Artikel 69 entsprechend anzupassen.

3.6 Auswirkungen

3.6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Änderung des Militärgesetzes hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Kosten fallen jeweils dann an, wenn ein Einsatz auf der Grundlage der vorliegenden Änderung des Militärgesetzes durchgeführt wird.

3.6.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Aufgaben der Kantone werden durch die Vorlage nicht geändert.

3.6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die konkreten Auswirkungen für die Volkswirtschaft können jeweils nur aufgrund eines konkreten Einsatzes dargestellt werden. Die Vorlage erlaubt der Schweiz jedoch, sich solidarisch an internationalen Einsätzen zu beteiligen, die im Interesse

der schweizerischen Landesversorgung und damit der schweizerischen Volkswirtschaft sind.

3.7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 zur Legislaturplanung 2007–2011 (BBl 2008 753) noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011 (BBl 2008 8543) angekündigt.

3.8 Rechtliche Aspekte

3.8.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Militärgesetzgebung sowie Organisation, Ausbildung und Ausrüstung der Armee sind Sache des Bundes (Art. 58 Abs. 2 und 60 Abs. 1 BV). Der Bund kann daher in diesem Bereich die erforderlichen Bestimmungen erlassen. Die Kompetenzen der Kantone werden durch die Gesetzesänderung nicht berührt.

3.8.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen und der Neutralität der Schweiz

Die mit dieser Botschaft beantragten Änderungen sind mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie schaffen auch keine neuen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber anderen Staaten oder internationalen Organisationen. Die Schweiz entscheidet souverän im Einzelfall, ob sie sich an einem internationalen Polizeieinsatz beteiligen möchte.

Die Erweiterung des Assistenzdiensts auf internationale Polizeiaktionen ist mit der schweizerischen Neutralität vereinbar. Solche Aktionen sind keine kriegerischen Handlungen und richten sich nicht gegen einen bestimmten Staat.

Falls aufgrund mangelhafter staatlicher Strukturen die Zustimmung des betreffenden Staates nicht ausdrücklich gegeben ist, kann ein solcher Einsatz nur auf der Grundlage eines Mandats der UNO erfolgen. Im Zweifelsfall stellen sich dann weder neutralitätsrechtliche noch neutralitätspolitische Fragen.

3.8.3 Erlassform

Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Änderung eines bestehenden formellen Gesetzes. Sie ist im Sinne von Artikel 164 der Bundesverfassung in einem formellen Gesetz festzuhalten.

3.8.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Diese Vorlage enthält keine Subventionsbestimmungen oder Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen; sie untersteht deshalb nicht den Bestimmungen über die Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).

3.8.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die Vorlage sieht keine Finanzhilfen oder Abgeltungen im Sinne des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1) vor.

3.8.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es findet keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen statt.