

13.065

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über die Sicherheit
anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens
2014 in Basel**

vom 28. August 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Sicherheit anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens 2014 in Basel.

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

28. August 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die eidgenössischen Räte werden ersucht, den Bundesbeschluss über die Sicherheitsmassnahmen anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens 2014 in Basel zu genehmigen.

Seit 1975 engagiert sich die Schweiz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der weltweit grössten regionalen Sicherheitsorganisation. Diese zählt 57 Teilnehmerstaaten und setzt sich für Frieden, Demokratie und Stabilität ein.

Die Schweiz reichte im Dezember 2011 mit Serbien eine gemeinsame Bewerbung für den OSZE-Vorsitz in den Jahren 2014 (Schweiz) und 2015 (Serbien) ein. Einen Grundsatzentscheid zur Doppelkandidatur fällten die Aussenministerinnen und Aussenminister am 2. Dezember 2011, der formelle Beschluss folgte am 10. Februar 2012.

Dieser zweite OSZE-Vorsitz der Schweiz nach 1996 bietet verschiedene Chancen. Zum einen entspricht die Präsidentschaft einem strategischen Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik: dem Engagement zugunsten der Stabilität in Europa und den angrenzenden Regionen (dritter Schwerpunkt der ausserpolitischen Strategie 2012–2015). Zum anderen kann die Schweiz mit dem OSZE-Vorsitz unter Beweis stellen, dass sie einen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa leisten kann, wofür sie bereits heute internationale Anerkennung genieisst. Schliesslich werden die aufeinanderfolgenden Präsidentschaften Gelegenheit bieten, die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Serbien zu vertiefen. Mit dieser engen Zusammenarbeit werden sich für die Schweiz neue Möglichkeiten eröffnen, zu einer positiven Entwicklung in Südosteuropa beizutragen.

Die Organisation des Ministerratstreffens gehört zu den offiziellen Aufgaben des Landes, das den Vorsitz der OSZE innehat. Das Treffen des OSZE-Ministerrats ist ein Anlass von beträchtlicher Grössenordnung. An zwei Tagen werden die Ministerinnen und Minister der 57 Teilnehmerstaaten der Organisation und der Partnerstaaten anwesend sein, das heisst fast alle Länder der nördlichen Halbkugel und vier der fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats. Neben den eingeladenen Aussenministerinnen und Aussenministern werden rund 1200 Delegierte und fast 200 internationale Medienschaffende erwartet. Dieser Anlass ist nicht nur politisch von Bedeutung, sondern wird der Schweiz auch die wertvolle Gelegenheit bieten, den Partnern in der OSZE ein positives Bild von unserem Land zu vermitteln und die Schweizer Diplomatie stärker ins Blickfeld der ausländischen Medien und der Schweizer Öffentlichkeit zu rücken.

Der Bundesrat beschloss am 21. September 2012, dass das OSZE-Ministerratstreffen 2014 in Basel stattfinden wird, und genehmigte ohne Berücksichtigung der Sicherheitskosten ein Budget von 10,77 Millionen Franken. Das entsprechende Kreditbegehren wird dem Parlament im Rahmen des ordentlichen Voranschlags für 2014 vorgelegt.

Die Organisation eines solchen Anlasses erfordert umfassende Sicherheitsmassnahmen. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat der Bundesversammlung, die Sicherheitsmassnahmen im Rahmen des OSZE-Ministerratstreffen 2014 in Basel zu genehmigen.

Gemäss Schätzungen des Kantons Basel-Stadt werden sich die Kosten für den Einsatz der erforderlichen zivilen Sicherheitskräfte auf 5,4 Millionen Franken belaufen. Die Behörden des Kantons Basel-Stadt werden sich mit 2 Millionen Franken an den Kosten für diese Sicherheitsmassnahmen beteiligen. Der Einsatz der Armee wird gegenüber einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst Zusatzkosten von maximal 2 Millionen Franken verursachen. Für den Bund werden sich die finanziellen Aufwendungen somit auf 5,4 Millionen Franken belaufen. Der entsprechende Kredit wird dem Parlament mit einer Nachmeldung als Ergänzung zur Botschaft für den Voranschlag 2014 vorgelegt.

Nach Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995 (MG; SR 510.10) muss die Bundesversammlung Assistenzdienst-Einsätze der Armee genehmigen, wenn dafür mehr als 2000 Armeeingehörige eingesetzt werden oder diese länger als drei Wochen dauern. Aufgrund der Bestimmung zur Zahl der Armeeingehörigen ist die Zustimmung des Parlaments erforderlich.

Die Armee unterstützt die zivilen Behörden im Rahmen eines subsidiären Sicherungs- und Unterstützungseinsatzes mit Leistungen vor allem in den Bereichen Objekt- und Personenschutz, Wahrung der Lufthoheit und Sicherheit im Luftraum sowie mit logistischer Unterstützung.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Die OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist die weltweit grösste regionale Sicherheitsorganisation. Seit ihrer Gründung im Jahr 1975 stellte sie immer eine wichtige Plattform für den politischen Dialog dar. Während des Kalten Kriegs, als sie noch den Namen «Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa» (KSZE) trug, gehörte sie zu den wenigen Foren, in denen sich Ost und West trafen. Heute decken die 57 Teilnehmerstaaten ein Gebiet mit über einer Milliarde Menschen von Vancouver bis Wladiwostok ab, und die Organisation engagiert sich für Frieden, Demokratie und Stabilität. Sie steht allen offen und will mit ihren Aktivitäten Konflikte verhindern oder lösen sowie zur Normalisierung der Beziehungen zwischen den Parteien nach Konflikten beitragen.

Die Aktivitäten der OSZE betreffen die drei Dimensionen, die von den Teilnehmerstaaten festgelegt wurden: die politisch-militärische Dimension (Rüstungskontrolle, Konfliktprävention und -bewältigung, Militär- und Polizeireformen), die wirtschaftlich-ökologische Dimension (gute Regierungsführung, Umgang mit gefährlichen Abfällen) und die menschliche Dimension (Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung). Dieses umfassende Sicherheitskonzept ist besonders geeignet zur Lösung transdimensionaler Fragen wie Computerkriminalität, Kampf gegen den Terrorismus, organisierte Kriminalität und Menschenhandel.

Als neutraler Staat hat die Schweiz im Hinblick auf die Wahrung ihrer Sicherheit ein grosses Interesse daran, dass der Frieden in Europa erhalten bleibt. Deshalb engagiert sie sich für eine Stärkung der militärischen Sicherheit. Sie unterstützt dazu eine weitergehende Öffnung, Transparenz und Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Verpflichtungen, welche die Staaten seit 1975 im Rahmen der Organisation eingegangen sind, wirkungsvoll umzusetzen.

1.2 OSZE-Vorsitz der Schweiz

Die Schweiz reichte im Dezember 2011 mit Serbien eine gemeinsame Bewerbung für den OSZE-Vorsitz in den Jahren 2014 (Schweiz) und 2015 (Serbien) ein. Die beiden Länder wünschten sich eine enge Zusammenarbeit und legten gemeinsame Schwerpunkte sowie ein Zweijahresprogramm fest. Einen Grundsatzentscheid zur Doppelkandidatur fällten die Aussenministerinnen und Aussenminister am 2. Dezember 2011, der formelle Beschluss folgte am 10. Februar 2012.

Mit der zweiten OSZE-Präsidentschaft nach 1996 bieten sich der Schweiz verschiedene Chancen. Zum einen entspricht die Präsidentschaft einem strategischen Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik: dem Engagement zugunsten der Stabilität in Europa und in den angrenzenden Regionen (dritter Schwerpunkt der aussenpolitischen Strategie 2012–2015). Während ihres OSZE-Vorsitzes kann die Schweiz eine aktive Aussen- und Sicherheitspolitik betreiben. Dazu wurden drei Ziele festgelegt, die das Leitmotiv «Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen» widerspiegeln. Das erste Ziel ist die Förderung der Sicherheit und der

Stabilität. Mit einem Dialog und einem Vertrauensaufbau möchte die Schweiz dazu beitragen, Konflikte zu lösen und die Beziehungen zwischen Konfliktparteien langfristig zu normalisieren, insbesondere im Westbalkan und im Südkaukasus. Das zweite Ziel besteht darin, die Lebensbedingungen der Menschen in den Teilnehmerstaaten zu verbessern. Der Schwerpunkt wird dabei insbesondere auf dem Schutz der Menschenrechte liegen. Drittes Ziel ist die Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE. In diesem Rahmen wird die Schweiz den Reformprozess unterstützen, der es der OSZE ermöglichen soll, schneller und wirkungsvoller auf Krisen zu reagieren.

Zum anderen bietet die Präsidentschaft der Schweiz auch Gelegenheit, erneut unter Beweis zu stellen, dass sie einen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa leisten kann, wofür sie bereits heute internationale Anerkennung genießt. Mit der Übernahme des Vorsizes unterstreicht die Schweiz auch den hohen Stellenwert, den sie der Zusammenarbeit mit den transatlantischen Partnern sowie mit Europa und Asien beimisst.

Schliesslich bieten die aufeinanderfolgenden Präsidentschaften den Vorteil einer längerfristigen Planung und einer Konstanz, wovon die Organisation profitieren wird. Ein solcher Ansatz sollte auch die OSZE als Dialogplattform stärken. Schliesslich werden die beiden Präsidentschaften die Chance bieten, die Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Serbien zu vertiefen. Durch diese enge Zusammenarbeit werden sich für die Schweiz neue Möglichkeiten ergeben, zu einer positiven Entwicklung in Südosteuropa beizutragen.

1.3 Der OSZE-Ministerrat

Die Organisation eines Ministerratstreffens gehört zu den offiziellen Aufgaben des Landes, das den Vorsitz der OSZE innehat. Nach dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs ist der Ministerrat das höchste Entscheidungsorgan der OSZE. Die Ausenminister der Teilnehmerstaaten legen in diesem Gremium die grundsätzliche Ausrichtung der Organisation fest. Das Treffen findet jeweils zum Abschluss eines Präsidentschaftsjahres statt, normalerweise Anfang Dezember in dem Land, das den Vorsitz innehat. Die Daten für das Ministerratstreffen von 2014 werden am Ministerratstreffen 2013 in Kiew definitiv festgelegt.

Das OSZE-Ministerratstreffen ist ein Anlass von beträchtlicher Grössenordnung. An zwei Tagen treffen sich die Delegationen der 57 Teilnehmerländer der Organisation sowie der Partnerländer, wobei die Delegationen jeweils auf Ministerebene angeführt werden. Somit kommen an dieser Tagung die Ausenministerinnen und Ausenminister von 57 Ländern zusammen. Vertreten sind fast alle Länder der nördlichen Halbkugel und vier der fünf ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrats. Neben den eingeladenen Ausenministerinnen und Ausenministern werden rund 1200 Delegierte der Teilnehmerländer, der Partnerländer sowie von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen anwesend sein. Ausserdem werden gegen 200 internationale Medienschaffende erwartet. Dieser Anlass ist nicht nur politisch von Bedeutung, sondern wird der Schweiz auch die wertvolle Gelegenheit bieten, den Partnern in der OSZE ein positives Bild von unserem Land zu vermitteln und die Schweizer Diplomatie stärker ins Blickfeld der ausländischen Medien und der Schweizer Öffentlichkeit zu rücken.

Insgesamt dauert der Anlass, der auch Vorbereitungstreffen beinhaltet, fünf Tage. Neben der Plenarsitzung muss auch ein Empfang für die Aussenministerinnen und Aussenminister organisiert werden.

Auf der Grundlage einer Machbarkeitsstudie entschied der Bundesrat am 21. September 2012, dass das Ministerratstreffen 2014 in Basel stattfinden wird. Er genehmigte dazu ein Budget von 10,77 Millionen Franken, das die Sicherheitskosten nicht einschliesst. Das entsprechende Kreditbegehren wird dem Parlament im Rahmen des ordentlichen Voranschlags von 2014 vorgelegt. Mit Schreiben vom 19. Juni 2013 ersuchten die Behörden des Kantons Basel-Stadt den Bund um Unterstützung bei der Aufgabe, die Sicherheit des Ministerratstreffens vom Dezember 2014 zu gewährleisten.

2 Sicherheit

In der Schweiz werden Ziel und Aufgabe der OSZE im Allgemeinen von der Bevölkerung nicht in Frage gestellt. Die Wahrscheinlichkeit von Protesten, Demonstrationen und anderen Aktionen gegen eine OSZE-Tagung scheint derzeit wenig wahrscheinlich.

Reaktionen auslösen könnte die Anwesenheit hochrangiger Regierungsvertreterinnen und Regierungsvertreter von Ländern, die zu den einflussreichen Akteuren der politischen Weltbühne gehören, sowie von Staaten, die mit Schwierigkeiten, Umwälzungen oder Kriegssituationen konfrontiert sind. Friedliche und militante Demonstrationen, Störungen sowie Einzelaktionen sind denkbar.

Eine genauere Lagebeurteilung und eine Gefährdungsanalyse sind erst kurz vor dem Anlass möglich, wenn feststeht, welche Staatsvertreterinnen und Staatsvertreter der OSZE am Ministerratstreffen teilnehmen werden. Das Sicherheitskonzept der Basler Behörden sieht ein Dispositiv vor, das die Region Basel und die Verkehrsachsen aus dieser Region zum Flughafen Basel-Mülhausen abdeckt. Gemäss diesem Konzept müsste die Kantonspolizei verstärkt werden, insbesondere durch andere Polizeikräfte (Polizeikonkordat Nordwestschweiz) sowie gemäss der Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL) und durch die Armee.

Oberstes und somit prioritäres Ziel der zivilen Behörden ist es, zu gewährleisten, dass das Treffen sicher und ohne Zwischenfälle abläuft. Die Sicherheitsmassnahmen müssen wirkungsvoll, gleichzeitig aber unauffällig und verhältnismässig sein.

2.1 Nachrichtenverbund

Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) wird gemeinsam mit seinen Partnern im In- und Ausland regelmässige Risikoeinschätzungen für das Ministerratstreffen vornehmen und Bedrohungsanalysen erstellen. Kurz vor dem Anlass und während des Anlasses wird ein spezieller Nachrichtenverbund unter der Leitung des Bundeslagezentrums eingerichtet.

2.2 Nationale und internationale Koordination

In Basel wird für die gesamte Dauer des OSZE-Ministerratstreffens ein Einsatzstab betrieben. Der Einsatzstab wird auf den bestehenden nationalen und kantonalen Strukturen basieren und sich aus Fach- und Führungskräften des Bundes und des Kantons Basel-Stadt zusammensetzen.

Seine Aufgabe ist:

- die Koordination der frei verfügbaren Sicherheitskräfte;
- die Koordination des Einsatzes der militärischen Kräfte;
- das Bedienen aller akkreditierten Stellen mit sicherheitsrelevanten Nachrichten;
- die Information der Öffentlichkeit über besondere Vorkommnisse;
- das Abstimmen der Aktivitäten in Grenznähe mit den deutschen und französischen Partnern;
- das Erstellen einer Dokumentation.

2.3 Zuständigkeiten

Die Verantwortung für die Durchführung der Sicherheitsmassnahmen liegt beim Kanton Basel-Stadt. Der Bund nimmt gemäss seiner eigenen Zuständigkeit Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit wahr (Grenzschutz, Staatsschutz, völkerrechtliche Schutzpflichten, bestimmte Strafverfolgungskompetenzen). Das Bundesamt für Polizei (fedpol) ist – in Zusammenarbeit mit den kantonalen und städtischen Polizeikörpern – für die Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus sowie für Sicherheitsmassnahmen zugunsten völkerrechtlich geschützter Personen zuständig. Der NDB im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) führt das Bundeslagezentrum und den nationalen Nachrichtenverbund.

2.4 Einsatz der Polizei

Für die Umsetzung der Sicherheitsmassnahmen anlässlich des Ministerratstreffens ist der Kanton Basel-Stadt verantwortlich. Die Schweizer Armee unterstützt die zivilen Behörden im Rahmen eines subsidiären Einsatzes mit Leistungen vor allem in den Bereichen Objekt- und Personenschutz, Wahrung der Lufthoheit und Sicherheit im Luftraum sowie mit logistischer Unterstützung.

2.5 Einsatz der Armee

2.5.1 Subsidiarität

Die Armee kann die zivilen Behörden bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen unterstützen (Art. 58 Abs. 2 2. Satz der Bundesverfassung¹ [BV]; Art. 1 Abs. 3 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995² [MG]). Nach Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b und e MG können Truppen im Assistenzdienst auf Verlangen ziviler Behörden zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen bzw. zur Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler Bedeutung zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgabe muss im öffentlichen Interesse liegen und die Mittel der zivilen Behörden müssen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht ausgeschöpft sein (Art. 67 Abs. 2 MG).

Die Erfahrungen, die während des Weltwirtschaftsforums (WEF) in Davos und am Frankophoniegipfel 2010 in Montreux gewonnen wurden, haben gezeigt, dass die vorhandenen Polizeikräfte eines Kantons selbst mit einer interkantonalen Unterstützung aus der übrigen Schweiz nicht ausreichen, um die Sicherheit einer internationalen Konferenz dieser Grössenordnung in ausreichendem Masse zu gewährleisten. Allein die Überwachung des Luftraumes über dem Konferenzort bedingt einen subsidiären Sicherungseinsatz der Armee, da nur die Luftwaffe über die dazu nötigen Mittel verfügt.

In Koordination mit der Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (AG GIP) der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat der Kanton Basel-Stadt den Bund darüber informiert, welche Leistungen er von einem subsidiären Einsatz der Armee gemäss Artikel 67 MG genau benötigt, um die Sicherheit des OSZE-Ministerratstreffens gewährleisten zu können, und entsprechend Antrag gestellt. Damit sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz von Armeeformationen im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen für diesen Anlass erfüllt.

Die Armee kann nur einen subsidiären Assistenzdiensteinsatz für polizeiliche Aufgaben leisten, wenn ein Einsatz der IKAPOL nicht ausreicht, um die Mittel bereitzustellen, welche die AG GIP als notwendig erachtet. Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst setzt einen Einsatz der IKAPOL für Aufgaben voraus, die nicht ausschliesslich Sache der Armee sind. Im Rahmen der Sicherheitsmassnahmen am OSZE-Ministerratstreffen ist ein IKAPOL-Einsatz vorgesehen, dieser wird jedoch nicht ausreichen, um die Sicherheit zu gewährleisten.

2.5.2 Bundesratsbeschluss vom 28. August 2013

Für das Aufgebot und die Zuweisung von Truppen an die zivilen Behörden des Kantons Basel-Stadt ist nach Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe a MG der Bundesrat zuständig. Der Bundesratsbeschluss vom 28. August 2013 lautet wie folgt (Auszug):

1. Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über die Sicherheit anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens 2014 in Basel werden gutgeheissen.

¹ SR 101

² SR 510.10

2. Der Einsatz von maximal 5000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens 2014 in Basel wird für den Zeitraum vom 30. November 2014 bis zum 7. Dezember 2014 gutgeheissen, unter Vorbehalt einer Datumsänderung für das Ministerratstreffen, höchstens aber für eine Dauer von acht Tagen.
3. Zur Wahrung der Lufthoheit und für die Sicherheit im Luftraum wird gestützt auf Artikel 7 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948³ (LFG) die Benützung des schweizerischen Luftraums über der Region Basel für die Zivilluftfahrt eingeschränkt.
4. Zum Kommandanten des subsidiären Sicherungseinsatzes wird der Chef des Führungsstabes der Armee ernannt.

Es ist beabsichtigt, mehr als 2000 Angehörige der Armee (AdA) im Assistenzdienst einzusetzen. Deshalb wird der Einsatz der Armee nach Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet.

2.5.3 Auftrag der Armee

Die Armee unterstützt die zivilen Behörden anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens im Rahmen eines subsidiären Sicherungs- und Unterstützungseinsatzes im Assistenzdienst. Sie erbringt nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und c der Verordnung vom 3. September 1997⁴ über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (VSPS) Leistungen im Bereich Objekt- und Personenschutz sowie im Bereich Lufttransport völkerrechtlich geschützter Personen; gemäss der Verordnung vom 23. März 2005⁵ über die Wahrung der Lufthoheit (VWL) erbringt die Armee Leistungen im Bereich Schutz des Luftraums. Im Weiteren unterstützt sie die zivilen Behörden in den Bereichen Logistik, B- und C-Abwehr sowie Koordinierter Sanitätsdienst (KSD).

2.5.3.1 Einsatzverantwortung

Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden des Kantons Basel-Stadt. Diese erteilen der zugewiesenen Truppe nach Rücksprache mit dem VBS schriftlich den Auftrag und regeln darin insbesondere die Zuständigkeiten, die Unterstellungsverhältnisse, die Polizeibefugnisse der Armee sowie den Dienstverkehr mit den zivilen Behörden. Die zivilen Behörden informieren die Bevölkerung vor Beginn und während des Einsatzes über Aufgaben und Tätigkeiten der Truppe.

3 SR 748.0
 4 SR 513.73
 5 SR 748.111.1

2.5.3.2 Dauer und Umfang des Einsatzes der Armee

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten der zivilen Behörden dauert längstens vom 30. November bis zum 7. Dezember 2014 – unter Vorbehalt einer Datumsänderung für das Ministerratstreffen, aber maximal acht Tage. Zur Gewährleistung dieses Dienstes können Berufs- und Milizformationen bis zu einem Maximalbestand von 5000 AdA im Assistenzdienst eingesetzt werden.

Aufgeboten werden Formationen aus den Bereichen Genie, Infanterie, Führungsunterstützung, militärische Sicherheit, Sanität, Kommandostäbe und Hundeführer. Die Luftwaffe wird für den Lufttransport, die Luftaufklärung und zur Sicherstellung des Luftpolizeidienstes aufgeboten. Zum Kommandanten des subsidiären Sicherungseinsatzes wird der Chef des Führungsstabs der Armee ernannt.

Der auf den ersten Blick hohe Maximalbestand von 5000 AdA im Assistenzdienst erklärt sich dadurch, dass die militärische Planung vor dem Vorliegen der detaillierten Unterstützungsbegehren begonnen werden musste, um diverse Dienstleistungsplanungen noch zeitgerecht anpassen zu können. Die Obergrenze von 5000 AdA berücksichtigt also nicht nur die wahrscheinlichen, sondern auch die maximalen Unterstützungsbegehren der zivilen Behörden an den Bund.

Armee und Polizei versuchen aufgrund aktueller und umfassender Beurteilungen der Sicherheitslage, das Sicherheitsdispositiv unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zu optimieren. Entsprechend kann der Bundesrat den Maximalbestand der eingesetzten AdA im Assistenzdienst auf Antrag des VBS und nach Rücksprache mit dem Kanton Basel-Stadt reduzieren.

2.5.4 Massnahmen zum Schutz des Luftraums

Im Rahmen der Planungsarbeiten zum OSZE-Ministerratstreffen wird grundsätzlich zwischen dem Einsatz am Boden und dem Einsatz in der Luft unterschieden. In enger Absprache zwischen der Luftwaffe und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) wird für die gesamte Dauer des OSZE-Ministerratstreffens ein Regime mit Einschränkungen und Kontrollen im Luftraum vorbereitet. Nachfolgende Erläuterungen sollen einen Überblick über die beabsichtigten Massnahmen verschaffen, sofern diese bereits zum heutigen Zeitpunkt festgehalten werden können.

Damit die Luftwaffe ihre Aufgabe erfüllen kann, müssen für ihren Einsatz zusätzlich zu den bestehenden Abkommen mit den beiden Nachbarländern Deutschland und Frankreich vermutlich spezifische Verträge ausgearbeitet werden. Entsprechende Gespräche mit diesen Ländern sind im Gange.

2.5.4.1 Kontrolle des Luftverkehrs

Sowohl die Möglichkeit eines Terrorangriffs aus der Luft als auch unerwünschte Beeinträchtigungen durch die Verwendung von Luftfahrzeugen erfordern eine Kontrolle des Luftraumes. Diese kann unter gewissen Umständen von der üblichen Bewirtschaftung abweichen. Um geeignete Massnahmen entwickeln zu können, erarbeitet die Luftwaffe in enger Zusammenarbeit mit dem BAZL sowie dem fedpol eine umfassende und laufend aktualisierte Bedrohungsanalyse. Aufgrund der zum

heutigen Zeitpunkt nicht absehbaren Entwicklung bedarf es einer Planung, die eine verstärkte Kontrolle des Luftraumes ins Auge fasst, um für verschiedene Szenarien optimal vorbereitet zu sein.

2.5.4.2 Einschränkung des zivilen Luftverkehrs

Zur Wahrung der Lufthoheit und zur Sicherheit im Luftraum wird gestützt auf Artikel 7 LFG die Benützung des schweizerischen Luftraumes über der Region Basel für die Zivilluftfahrt eingeschränkt. Innerhalb des betroffenen Luftraumes gelten die Vorschriften der VWL. Flüge mit zivilen Luftfahrzeugen innerhalb dieser Zone bedürfen einer besonderen Bewilligung der Luftwaffe (Art. 12 und 13 VWL). Der besonderen geografischen Lage des Flughafens Basel-Mülhausen, der sich auf französischem Gebiet befindet, wird ebenso Rechnung getragen wie der Verwaltung des Flughafens, seinem binationalen Rechtsstatus und der Tatsache, dass Frankreich für den Flugsicherungsdienst zuständig ist. Allenfalls sind Sondermassnahmen im französischen Luftraum erforderlich, die mit den zuständigen Behörden zu vereinbaren sind. Es ist eine enge Koordination mit dem Betreiber des Flughafens Basel-Mülhausen zu gewährleisten.

Die Luftwaffe kann nach Absprache mit dem BAZL und Skyguide und unter Berücksichtigung der aktuellen Bedrohungslage besondere Verfahren zulassen für Flüge von und nach den in der betroffenen Zone gelegenen Flugplätzen. Soweit es die Bedrohungslage zulässt, kann die Luftwaffe in Absprache mit dem BAZL generell oder für gewisse Zeiten weniger einschneidende Massnahmen anordnen.

2.5.4.3 Kompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen

Der Waffeneinsatz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen über schweizerischem Hoheitsgebiet erfolgt nach heutiger Rechtslage nach Artikel 14 VWL. Er wird im Einzelfall durch den Chef des VBS angeordnet. Dieser kann die Kompetenz an den Kommandanten der Luftwaffe oder einen diesem direkt Unterstellten delegieren.

2.6 Einsatz von Aufklärungssystemen

Je nach Lageentwicklung kann es der zivile Einsatzstab als notwendig erachten, Aufklärungsdrohnen oder Helikopter mit Wärmebildkameras (*Forward-Looking-Infrared-System*, FLIR) einzusetzen. Dabei handelt es sich um geschlossene Systeme, die aus den drei Teilen Sensor (Kamera), Übertragungsleitung und Bildschirm bestehen und keine Bildinformationen weiterleiten. Zweck der dabei gewonnenen Informationen ist einzig die Steuerung des Einsatzes von Sicherheits- und allenfalls Rettungskräften.

Zu diesem Zweck geben die Personen am Bildschirm (in der Regel Angehörige der Armee und der Polizei) interpretierte Informationen weiter, jedoch kein Bildmaterial. Empfänger der gewonnenen Informationen sind ausschliesslich die Sicherheitsbehörden (fedpol, Kantons- und allenfalls Gemeinde- bzw. Stadtpolizei). Auch für

solche Einsätze liegt die Einsatzverantwortung gemäss dem Subsidiaritätsprinzip auf ziviler Seite.

2.7 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Aufgrund der Lageeinschätzung und der Bedrohungsanalyse durch die Kantonspolizei Basel-Stadt könnte im Einvernehmen mit dem Chef des Führungsstabs der Armee ein Verfahren zur vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen eingeleitet werden, wie dies in Artikel 23 des Schengener Grenzkodex (ABl. L 105 vom 13. April 2006, S.1) und im schweizerischen Recht in Artikel 7 Absatz 3 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005⁶ sowie in Artikel 22 der Verordnung vom 22. Oktober 2008⁷ über die Einreise und die Visumerteilung vorgesehen ist. Eine solche Entscheidung fällt für vorhersehbare Fälle in die Zuständigkeit des Bundesrats, der auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) entscheidet, und sollte mindestens drei Monate vor dem Ministertatstreffen erfolgen. In dringenden Fällen ist die Vorsteherin des EJPD zuständig.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Bundesrat entschied am 21. September 2012, dass das Ministertatstreffen 2014 in Basel stattfinden wird, und genehmigte ohne Berücksichtigung der Sicherheitskosten ein Budget von 10,77 Millionen Franken. Dieses Budget beinhaltet die Vorbereitung und Durchführung des Ministertatstreffens und wird dem Parlament im Rahmen des ordentlichen Verfahrens zum Voranschlag 2014 beantragt. Abgesehen von den Kosten für die Sicherheitskontrollen an den Eingängen des Konferenzentrums sind die Sicherheitskosten im Voranschlag für das Ministertatstreffen nicht eingeschlossen, da es zu diesem Zeitpunkt der Vorbereitung nicht möglich war, die Höhe dieser Kosten einzuschätzen. Der entsprechende Kredit wird dem Parlament mit einer Nachmeldung als Ergänzung zur Botschaft für den Voranschlag 2014 vorgelegt.

3.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Kantonspolizei Basel-Stadt schätzt die Kosten für die zivilen Sicherheitsmassnahmen auf 5,4 Millionen Franken. Der Kanton Basel-Stadt wird sich mit 2 Millionen Franken an den Sicherheitskosten beteiligen. Die Kantonsregierung beantragte daher am 4. Juni 2013 dem Grosse Rat, diesen Betrag für die Sicherheitskosten in den Voranschlag 2014 aufzunehmen.⁸

⁶ SR 142.20

⁷ SR 142.204

⁸ Ratschlag OSZE-Ministerratskonferenz 2014 und Regierungsratsbeschluss vom 4. Juni 2013 unter: www.regierungsrat.bs.ch > Dokumente > Regierungsratsbeschlüsse 2013 > 04.06.2013 > P130390 Ratschlag OSZE-Ministerratskonferenz 2014

Im Rahmen des geplanten Assistenzdiensteinsatzes der Armee fallen für das Gros der eingesetzten Truppen im Vergleich zu einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst nicht wesentlich höhere Ausgaben an, hingegen ist mit zusätzlichen Kosten für Treibstoffe (vor allem für Lufttransporte) und Material zu rechnen.

Die Ausgaben für die vom VBS zu erbringenden subsidiären Leistungen im Assistenzdienst können aufgrund der Rechnungen für frühere Einsätze der Armee mit rund 20 Millionen Franken beziffert werden. Das VBS geht davon aus, dass seine Ausgaben für die im Rahmen des Assistenzdiensteinsatzes subsidiär erbrachten Leistungen (20 Millionen) im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden können (Jahreskredite Truppen/Miliz). Die gegenüber dem Kanton Basel-Stadt im Sicherheitsbereich erbrachten Leistungen und die daraus entstehenden Kosten werden detailliert erfasst.

Unmittelbar finanzierungswirksame Leistungen des VBS für die zivilen Behörden und die Durchführungsorganisation, die in direktem Zusammenhang mit dem subsidiären Sicherungseinsatz der Armee stehen (Wahrung der Sicherheit im Namen des Bundes), werden als Sachleistungen des VBS auf den ordentlichen Voranschlag 2014 übertragen. Diese Leistungen werden somit vom VBS nicht in Rechnung gestellt.

Die Vergütung der Leistungen, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem subsidiären Sicherungseinsatz der Armee stehen, werden durch die Verwaltungsvereinbarung vom 31. Mai 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der KKJPD und dem Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) über die gegenseitige Unterstützung bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben geregelt.

Zur Verstärkung der Filterwirkung an der Grenze rechnet das Grenzwachtkorps für die Einsatzkräfte der Grenzwachregion (GWK) I (Basel, Aargau, Bern, Solothurn) mit einem Verstärkungseinsatz von 50 Angehörigen des GWK während 5 Tagen. Damit wird auf allen Grenzübergängen in der Region ein 24-Stunden-Einsatz sichergestellt, die Kontrollen auf den grenzüberschreitenden Zügen werden intensiviert, und es ist sichergestellt, dass alle VIP-Flüge aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums innert Frist abgefertigt werden können. Als Basis für die Berechnung der Kosten dient der Tagessatz des Polizeikonkordats Nordwestschweiz. Die Kosten werden auf maximal 180 000 Franken geschätzt.

Die vom BAZL im Rahmen des OSZE-Ministerratstreffens erbrachten Leistungen (Kontrolle des Luftverkehrs) haben keine finanziellen Auswirkungen und werden auf den ordentlichen Voranschlag 2014 übertragen.

Die finanziellen Auswirkungen für den Bund werden sich somit in der Grössenordnung von 5,4 Millionen Franken bewegen und setzen sich wie folgt zusammen:

	Kosten (in Millio- nen Franken)	Zulasten des Bundes		Zulasten des Kantons Basel-Stadt
		Vergütung	Nach- meldung	
Leistungen der Kantonspolizei Basel-Stadt und des Polizeikonkordats Nordwestschweiz (Schät- zungen der Kantonspolizei Basel-Stadt) und gemäss IKAPOL: Objektschutz: 1,8 Millionen Personenschutz: 2,3 Millionen Logistik/Unterstützung: 1,1 Millionen Zusätzliche Betriebskosten ohne direkten Zusammenhang mit dem subsidiären Siche- rungseinsatz der Armee (Bereitstellung und Rücknahme von Material und Fahrzeugen der Armee, Unterhalt, Verbrauchsmaterial, Kosten für Instandstellung usw.). Diese Aufwendungen werden beim Kanton Basel-Stadt gemäss den Weisungen vom 30. November 2006 ⁹ über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS eingefordert: 0,2 Millionen	5,4	3,4	2	
Einsatz der Truppe im Assistenzdienst (ohne finanzielle Auswirkungen, Übertrag auf den ordentlichen Voranschlag 2014, keine Verrech- nung)	20	20		
Zusatzkosten für die Leistungen der Armee im Sicherheitsbereich mit finanziellen Auswirkun- gen für das EDA. Gestützt auf die Erfahrungen beim Frankopho- niegipfel 2010 in Montreux (ähnlicher Rahmen) rechnet das VBS mit maximalen Zusatzkosten von 2 Millionen Franken, die sich wie folgt zusammensetzen: Luftwaffe (Lufttransporte, Luftpolizeidienst sowie Zusatzkosten für Skyguide und Unterhalt): 1,0 Millionen Zusätzliche Personalkosten militärische Sicher- heit (gilt als IKAPOL-Einsatz): 0,5 Millionen Zusätzliches spezielles Material zur Auftrags- erfüllung: 0,5 Millionen	2	2		
Bereitstellung von Armeematerial, Fahrzeugen, Baugeräten und Sicherheitskomponenten als Beitrag zur Sicherheit in Form von Sachleistun- gen (ohne finanzielle Auswirkungen, Übertra- gung auf den ordentlichen Voranschlag 2014, keine Verrechnung)	Rund 2,5	Rund 2,5		
Total	29,9	22,5	5,4	2

⁹ Die Weisungen über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS können abgerufen werden unter: www.lba.admin.ch > Dienstleistungen > Vermietung Armeematerial > Gesetzliche Grundlagen

3.2 Personelle Auswirkungen

Innerhalb des Armeebereichs können die anfallenden Aufgaben im Zusammenhang mit der Planung und Durchführung des OSZE-Ministerratstreffens mit den bestehenden personellen Ressourcen aufgefangen werden. Truppenseitig werden sämtliche Massnahmen getroffen, um die Bestände in den Formationen im Allgemeinen und der Spezialfunktionen im Besonderen sicherzustellen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Assistenzdiensteinsatz der Armee zur Unterstützung des OSZE-Ministerratstreffens hat keine nennenswerten volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁰ über die Legislaturplanung 2011–2015 in der Rubrik «Weitere Geschäfte» und im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹¹ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt. Der Einsatz der Armee im Rahmen der Sicherheitsmassnahmen anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens 2014 in Basel entspricht der Legislaturzielsetzung, wonach die sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz umfassend und flexibel zusammenwirken müssen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Rechtsgrundlagen

Die Wahrung der inneren Sicherheit liegt in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone. Bund und Kantone sorgen aber nach Artikel 57 BV je im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Nach Artikel 58 Absatz 2 BV hat die Armee unter anderem die Aufgabe, die zivilen Behörden bei der Bewältigung ausserordentlicher Lagen zu unterstützen.

Nach Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b und e MG können Truppen im Assistenzdienst auf Verlangen ziviler Behörden zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen bzw. zur Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler Bedeutung zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgabe muss im öffentlichen Interesse liegen und die Mittel der zivilen Behörden müssen in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht ausgeschöpft sein (Art. 67 Abs. 2 MG).

Wie unter Ziffer 2 dargelegt, reichen die Polizeikräfte des Kantons Basel-Stadt nicht aus, um die Sicherheit des OSZE-Ministerratstreffens ausreichend zu gewährleisten. Auch die vorgesehene interkantonale Unterstützung wird dazu nicht genügen. Aus

¹⁰ BBl 2012 481

¹¹ BBl 2012 7155

diesen Gründen sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen Einsatz von Armeeformationen im Assistenzdienst für die Unterstützung des zuständigen Polizeikorps erfüllt.

5.2 Zuständigkeit und Rechtsform

Die genaue Anzahl der erforderlichen Armeeangehörigen kann, wie erwähnt, heute noch nicht festgelegt werden. Es wird jedoch erwartet, dass für die Anlässe mehr als 2000 AdA eingesetzt werden. Daher muss der Einsatz nach Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet werden.

Der vorliegende Bundesbeschluss stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, der in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV in Verbindung mit Art. 70 Abs. 2 MG). Da er weder rechtsetzend ist noch dem Referendum untersteht, hat er die Form eines einfachen Bundesbeschlusses (Art. 163 Abs. 2 BV und Art. 29 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹²).

¹² SR 171.10