

Botschaft

zu den Bundesbeschlüssen über die Einsätze der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr

vom 30. Mai 2007

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

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu drei einfachen Bundesbeschlüssen über die Neuregelung des Assistenzdienstes der Armee zur Unterstützung ziviler Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2006 M 06.3013 Ablösung der Armee beim Schutz ausländischer
Vertretungen (N 12.6.06, Sicherheitspolitische Kommission
NR; S 18.12.06)

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

30. Mai 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Es geht in der vorliegenden Botschaft darum, den Assistenzdienst-Einsatz der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen (Einsatz AMBA CENTRO) bzw. völkerrechtlich geschützter Niederlassungen (internationale Organisationen), zur Verstärkung des Grenzwachtkorps (Einsatz LITHOS) und zur Sicherheit des zivilen Luftverkehrs (Einsatz TIGER/FOX) ab 2008 neu zu definieren und zu regeln. Assistenzdienst-Einsätze, die länger als drei Wochen dauern, müssen gemäss Artikel 70 Absatz 2 des Militärgesetzes von der Bundesversammlung genehmigt werden.

Während die Weiterführung der Einsätze LITHOS und TIGER/FOX weitgehend politisch unbestritten blieb, gab der Einsatz AMBA CENTRO immer wieder zu kontroversen Diskussionen Anlass.

Der Schutz ausländischer Vertretungen und völkerrechtlich geschützter Niederlassungen soll durch die Standortstädte gewährleistet werden. Dafür müssen rund 330 Sicherheitskräfte eingesetzt werden. Weil diese nicht durch die zivilen Kräfte allein gestellt werden können, sollen sie subsidiär durch Angehörige der Armee (AdA), vorzugsweise Angehörige der Militärischen Sicherheit (AdMilSich) unterstützt werden. Das heisst, es sollen möglichst keine WK-Truppen mehr eingesetzt und Milzformationen sollen zukünftig nur noch soweit einbezogen werden, wie es für Ausbildungszwecke notwendig ist.

Damit bleibt gewährleistet, dass die Armee die zivilen Behörden beim Eintritt einer ausserordentlichen Lage im Rahmen eines subsidiären Einsatzes zeitgerecht und kompetent zusätzlich mit WK-Formationen und Durchdiener unterstützen kann. Es wird eine bis Ende 2012 befristete Lösung angestrebt.

Mit dem Ziel, sich unter Respektierung der rechtlichen Grundlagen und der bestehenden Zuständigkeiten mit der Klärung von Abstimmungsfragen an den wichtigsten Schnittstellen zwischen Polizei und Armee zu befassen, hatten die politischen Chefs des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), Bundesrat Samuel Schmid und Regierungsrat Markus Notter, Zürich, im Sommer 2005 die Schaffung einer gemeinsamen Diskussionsplattform beschlossen (Plattform KKJPD-VBS, seit Januar 2007 KKJPD-VBS-EJPD).

Unter dem Begriff «Botschaftsschutz ab 2008» hat die Plattform KKJPD-VBS-EJPD in Zusammenarbeit mit dem EDA, dem EJPD und den direkt betroffenen Städten und Kantonen verschiedene Varianten diskutiert und bewertet. Auf dieser Basis erfolgten anschliessend Gespräche mit der KKJPD, dem Chef VBS und den verantwortlichen Regierungsmitgliedern der Kantone und Städte Bern, Genf und Zürich, die zu einer gemeinsamen Stossrichtung führten.

Mit Schreiben vom 2. Mai 2007 an den Bundesrat beantragt die Arbeitsgruppe gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit GIP, folgende vier Punkte:

-
1. *Der Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen vom 5. Oktober 2004 sei bis Ende 2008 zu verlängern.*
 2. *Die Städte und Kantone Bern, Genf und Zürich seien ab dem Jahr 2010 mit 125 Angehörigen der Armee, vorzugsweise mit Angehörigen der Militärischen Sicherheit zu unterstützen.*
 3. *Die Kosten der zivilen Botschaftsschützer seien zu 90 % vom Bund zu tragen.*
 4. *Ab dem Jahr 2008 sei ein fließender Übergang vom alten zum neuen Regime zu vollziehen, wobei in Bezug auf die Abgeltungen vom Bund 90 % der tatsächlich anfallenden Kosten für die Ausbildung und den Einsatz der zivilen Botschaftsschützer zu tragen seien.*

Die Ausgangslage für die Weiterführung der Einsätze LITHOS und TIGER/FOX ist einfacher. Mit den Gesuchen des Eidgenössischen Finanzdepartements und dem Rahmenvertrag zwischen dem VBS und dem EFD sowie der Vereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJDP sind Grundlagen vorhanden, auf deren Basis der zukünftige notwendige militärische Mittelumfang festgelegt werden kann.

Der bisherige maximale Mitteleinsatz der Armee zugunsten dieser drei Einsätze sieht wie folgt aus: AMBA CENTRO maximal 800 Armeeingehörige, LITHOS maximal 200 Angehörige der militärischen Sicherheit und TIGER/FOX maximal 90 Angehörige der militärischen Sicherheit.

Neu soll der personelle Umfang wie folgt limitiert werden: AMBA CENTRO maximal 125 Angehörige der Armee, vorzugsweise Angehörige der militärischen Sicherheit (AdMilSich) nach einer Übergangsfrist mit maximal 600 Angehörigen der Armee. LITHOS maximal 100 Angehörige der Armee (während der UEFA EURO 2008 maximal 200), vorzugsweise Angehörige der militärischen Sicherheit oder Durchdiener und TIGER/FOX maximal 20 Angehörige der militärischen Sicherheit. Der Bestand der maximal eingesetzten militärischen Personen würde somit von heute 1090 auf 245 reduziert. Dabei handelt es sich um den effektiven Bestand, der erforderlich ist, um den heutigen Sicherheitsstandard zu gewährleisten.

Der im Bereich Botschaftsschutz durch diese Reduktion der militärischen Unterstützung bedingte personelle Mehraufwand auf der zivilen Seite (neu 206 anstelle von bisher 120 polizeilichen Botschaftsschützern) soll den Kantonen mit jährlich maximal 22,68 Millionen Franken abgegolten werden.

Die drei Assistenzdienst-Einsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Bereich der inneren Sicherheit hängen inhaltlich zusammen. Sie werden deshalb in Form einer Sammelbotschaft der Bundesversammlung vorgelegt. Das erlaubt dem Parlament eine kohärente politische Diskussion. Zudem müssen die Kommissionen und das Parlament nicht über jede Vorlage einzeln befinden.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Mit Bundesbeschluss vom 5. Oktober 2004 wurden die Assistenzdiensteinsätze der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen (Einsatz AMBA CENTRO) bzw. völkerrechtlich geschützter Niederlassungen (internationale Organisationen), bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps (Einsatz LITHOS) und bei Sicherheitsmassnahmen im zivilen Luftverkehr (Einsatz TIGER/FOX) vom Parlament bis Ende der Legislatur 2003–2007, also bis zum 31. Dezember 2007 beschlossen.

Während die Einsätze LITHOS und TIGER/FOX seit dem Bundesbeschluss vom 5. Oktober 2004 politisch weitgehend unbestritten blieben, gab der Einsatz AMBA CENTRO immer wieder zu kontroversen Diskussionen Anlass. Die vorliegende Botschaft befasst sich denn auch besonders vertieft mit dem Einsatz AMBA CENTRO.

Neben der grundsätzlichen Debatte um die Rolle der Armee in der inneren Sicherheit war es vor allem der Einsatz von WK-Formationen in Bern und Genf, der zu Kritik führte. In parlamentarischen Vorstössen (05.3419 Interpellation Engelberger: Abbau der subsidiären Einsätze der Armee im Botschaftsschutz sowie 06.3013 Motion Sicherheitspolitische Kommission Nationalrat: Ablösung der Armee beim Schutz ausländischer Vertretungen) wurde vom Bundesrat verlangt, im Hinblick auf das Auslaufen des Bundesbeschlusses zusammen mit den Kantonen Varianten zur erarbeiten, welche beim Schutz ausländischer Vertretungen eine gänzliche oder allenfalls teilweise Ablösung der Armee durch polizeiliche Kräfte vorsehen.

Mit Schreiben vom 26. April 2006 an den Gesamtbundesrat beantragten die politisch Verantwortlichen der Kantone und Städte Genf, Bern und Zürich, dass der Schutz ausländischer Vertretungen im Rahmen einer schrittweisen Aufgabenübernahme zukünftig ausschliesslich durch polizeiliche Kräfte wahrgenommen werden soll. Die Armee solle erst dann wieder beansprucht werden, wenn infolge einer Veränderung der Bedrohungslage massgebliche zusätzliche Botschaftsschutzanforderungen gestellt würden. Weiter gaben die Antragsteller ihrer Erwartung Ausdruck, dass der Bund in Zukunft die vollen Kosten für die Botschaftsschutzaufgaben übernehme. Dabei werden die jährlichen Kosten von den Standortkantonen mit 51 Millionen Franken sowie mit einmaligen Kosten von 9 Millionen Franken beziffert.

In seinen Stellungnahmen zu den politischen Vorstössen und zum Schreiben der Kantone und Städte erklärte sich der Bundesrat bereit, gestützt auf die laufende Beurteilung der Bedrohungslage und nach Massgabe der personellen Bestände der kantonalen und städtischen Polizeikorps, zu prüfen, ob ein gestaffelter Abbau des Einsatzes AMBA CENTRO möglich sei. Er stellte in diesem Zusammenhang auch in Aussicht, gemeinsam mit den Kantonen über allfällige neue Modelle der Zusammenarbeit zu diskutieren.

In Berücksichtigung der politischen Diskussionen begann die Armee ab 1. Juli 2006 damit, in Genf und Bern WK-Formationen durch Angehörige der Militärischen Sicherheit (AdMilSich) und Durchdiener zu ersetzen. Aufgrund unterschiedlicher

hoher Bestände bei den Durchdienern und infolge der beschränkten personellen Ressourcen bei der Militärischen Sicherheit muss derzeit allerdings weiterhin auf WK-Formationen zurückgegriffen werden. Die politischen Verantwortungsträger der betroffenen Kantone und Städte sowie die Öffentlichkeit waren bereits im Januar 2006 über den vom VBS getroffenen Entscheid informiert worden.

1.2 Plattform KKJDP-VBS-EJPD

1.2.1 Ziel, Themen und Zusammensetzung

Mit dem Ziel, sich unter Respektierung der rechtlichen Grundlagen und der bestehenden Zuständigkeiten mit der Klärung von Abstimmungsfragen an den wichtigsten Schnittstellen zwischen Polizei und Armee zu befassen, hatten der Chef VBS und der Präsident der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Zürcher Regierungsrat Markus Notter, im Sommer 2005 die Schaffung einer gemeinsamen Diskussionsplattform (Plattform KKJPD/VBS, seit Januar 2007 Plattform KKJPD-VBS-EJPD) beschlossen. Im Rahmen der Plattform KKJPD-VBS-EJPD wurden folgende Themen behandelt:

- Kernaussagen zum Einsatz der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit;
- Aufgaben der Armee im Bereich des Konferenzschutzes;
- Dienstbefreiung von Angehörigen der Polizei;
- Zusammenarbeit im Bereich der Luftsicherheit;
- Kooperationsvereinbarung zwischen KKJPD und VBS;
- Beteiligung der Armee am Schutz ausländischer Vertretungen ab 2008;
- Rolle der Militärischen Sicherheit;
- Berufsanerkennung für Militärpolizisten.

Die paritätisch aus Verantwortlichen der Kantone und des Bundes zusammengesetzte Plattform KKJPD-VBS-EJPD besteht aus einem politischen Gremium und einer Fachgruppe.

Im politischen Gremium Einsitz haben die Chefs VBS (Vorsitz) und EJPD mit ihren Generalsekretären, die Vizepräsidentin KKJPD sowie der Generalsekretär KKJPD. Zusätzlich wurde der Präsident der Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK) themenbezogen an die Sitzungen des politischen Gremiums eingeladen.

In der Fachgruppe vertreten sind der Chef Stab Chef VBS und der Generalsekretär KKJPD als Co-Vorsitzende sowie Vertreter der Konferenz der kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK), der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS), des schweizerischen Polizeiinstitutes, des Führungsstabes der Armee, der Militärischen Sicherheit und der Direktion für Sicherheitspolitik.

In die Arbeiten der Fachgruppe zum Thema «*Beteiligung der Armee am Schutz ausländischer Vertretungen ab 2008*» wurden Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und Städte Bern, Genf und Zürich sowie des Bundesamtes für Polizei und des EDA einbezogen. Das Thema «*Zusammenarbeit im Luftverkehr*» wurde in Absprache mit einem Vertreter des Bundesamtes für Polizei behandelt.

1.2.2

Diskussions- und Beschlussstand zu den Ergebnissen und Zwischenresultaten

Im September 2006 verabschiedete das politische Gremium der Plattform KKJPD-VBS-EJPD den Bericht der Fachgruppe, in welchem Ergebnisse und Zwischenresultate zu sämtlichen acht Themen beschrieben werden. Am 3. November 2006 kommunizierte das politische Gremium diese Zwischenresultate im Rahmen einer Medienkonferenz im Medienzentrum des Bundes in Bern. Anlässlich ihrer ordentlichen Herbstversammlung vom 9./10. November 2006 in Zug stimmte die KKJPD im Beisein der Chefs VBS und EJPD dem Bericht vorbehaltlos und einstimmig zu.

An ihrer Sitzung vom 20. November 2006 schliesslich nahm auch die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrats unter dem Traktandum «Assistenzdienste im Inland – Alternativen» von den Ergebnissen und Zwischenresultaten der Plattform KKJPD-VBS-EJPD Kenntnis. Im Anschluss an ihre Sitzung hielt die Kommission fest, dass sie die Ergebnisse begrüsst und der Meinung ist, dass die von der Plattform erarbeiteten und von der KKJPD einstimmig beschlossenen Kernaussagen zur Aufgabenverteilung in der inneren Sicherheit einen pragmatischen Schritt in die richtige Richtung darstellen.

1.2.3

Kernaussagen zum Einsatz der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit

Das bedeutendste Ergebnis der Arbeiten im Rahmen der Plattform KKJPD-VBS-EJPD sind übergeordnete Kernaussagen zum Einsatz der Armee im Rahmen der inneren Sicherheit. Diese Kernaussagen bildeten gleichsam auch die Grundlage für die Formulierung von gemeinsamen Eckwerten im Zusammenhang mit dem Thema «Beteiligung der Armee am Schutz ausländischer Vertretungen ab 2008»:

- Die Armee unterstützt die zivilen Behörden aufgrund von Gesuchen, in denen die erwarteten Leistungen konkret definiert sind. Der Einsatz der Armee und die Einsatzart bedürfen der politischen Genehmigung.
- Die Einsatzverantwortung liegt bei den zivilen Behörden, die Führungsverantwortung für militärische Kräfte bei der militärischen Führung.
- Für Einsätze im Rahmen der inneren Sicherheit im Aktivdienst (Ordnungsdienst) wird das Subsidiaritätsprinzip eingehalten.
- Leistungen werden entsprechend den vorhandenen Ressourcen ausgehandelt und festgelegt. Die entsprechenden Leistungen werden in inhaltlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht definiert.
- Einsatz- und Verhaltensregeln werden im Dialog erarbeitet. Im Konfliktfall entscheiden die zivilen Behörden.
- Die Wahrung der Lufthoheit ist Aufgabe des Bundes. Aus Sicherheitsgründen kann der Bundesrat den Luftraum einschränken und den Luftpolizeidienst anordnen. Die zivilen Behörden können beim Bund Massnahmen zum Schutz des Luftraumes beantragen.
- In gemeinsamen Übungen sind Prozesse und Aufgaben zu schulen und die Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Stellen über alle Stufen zu vertiefen.

2 Gesuche der zivilen Stellen

2.1 Gesuch betreffend AMBA CENTRO

Anlässlich ihrer Frühjahrsversammlung am 29. März 2007 hat die KKJPD beschlossen, dass Gesuche der Kantone für subsidiäre Sicherungseinsätze zentral über die Arbeitsgruppe gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit (GIP) an den Bundesrat gerichtet werden.

Mit Schreiben vom 2. Mai 2007 an den Bundesrat beantragt die Arbeitsgruppe GIP folgende vier Punkte:

1. Der Bundesbeschluss über die Verlängerung des Einsatzes der Armee zum Schutz ausländischer Vertretungen vom 5. Oktober 2004 sei bis Ende 2008 zu verlängern.
2. Die Städte und Kantone Bern, Genf und Zürich seien ab dem Jahr 2010 mit 125 Angehörigen der Armee, vorzugsweise mit Angehörigen der Militärischen Sicherheit zu unterstützen.
3. Die Kosten der zivilen Botschaftsschützer seien zu 90 % vom Bund zu tragen.
4. Ab dem Jahr 2008 sei ein fließender Übergang vom alten zum neuen Regime zu vollziehen, wobei in Bezug auf die Abgeltungen vom Bund 90 % der tatsächlich anfallenden Kosten für die Ausbildung und den Einsatz der zivilen Botschaftsschützer zu tragen seien.

Zudem unterstützt die KKJPD ausdrücklich die «Weiterführung der Bundesbeschlüsse über den Einsatz der Armee zur Verstärkung des Grenzwachtkorps bei den Grenzschutzaufgaben und über den Einsatz der Armee zugunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr». In beiden Bereichen trage die Weiterführung der heutigen Lösung in der im Nachgang zu USIS festgelegten pragmatischen Form zur Unterstützung des gemeinsamen Anliegens von Bund und Kantonen zur Wahrung der Inneren Sicherheit bei.

Bereits eine Woche vorher, am 25. April 2007 hatte der Regierungsrat des Kantons Bern beim Bundesrat beantragt, den Einsatz der Armee zum Schutz der diplomatischen Vertretungen in Bern bis zum 31. Dezember 2008 beziehungsweise bis zum Vorliegen einer definitiven Lösung in Sachen Botschaftsschutz zu verlängern. Gleichzeitig machte er darauf aufmerksam, dass der Kanton Bern ab 1. Januar 2008 in der Stadt Bern die sicherheitspolizeilichen Aufgaben und Schutzaufgaben aus völkerrechtlichen Verpflichtungen wahrnimmt.

2.2 Gesuch betreffend LITHOS

Mit Schreiben vom 17. April 2007 an den Chef VBS beantragt der Chef EFD, die bestehende Rahmenvereinbarung zwischen dem VBS und dem EFD betreffend Verstärkung des GWK zu verlängern und das GWK weiterhin mit mindestens 100 AdMilSich im Rahmen von LITHOS zu unterstützen. Gleichzeitig weist er auf die Notwendigkeit hin, dass das GWK für die Zeit während der EURO 08 mit 100 zusätzlichen AdMilSich unterstützt werden sollte.

2.3

Weiterführung TIGER/FOX

Im Rahmen des USIS-IV-Berichtes beschloss der Bundesrat am 24. März 2004, im Bereich der Sicherheit im Luftverkehr die Armee weiterhin mit professionellen Kräften (das heisst militärischem Personal) subsidiär einzusetzen. Damit entsprach er der seit Anfang Januar 2002 bestehenden Unterstützung durch das Festungswachtkorps, das auf Ersuchen des BSD (EJPD) gestützt auf die Bewilligung des Generalstabschef zum Einsatz kamen. Die KKJPD hiess eine Weiterführung dieser Unterstützung ebenfalls gut. Wie in Ziffer 4.3 dargelegt, hat sich die Situation bis heute nicht massgeblich verändert.

3

Bedrohungslage

3.1

Schutz ausländischer Vertretungen

Der Bundessicherheitsdienst (BSD) ist zuständig für die laufende Bedrohungsanalyse im Zusammenhang mit dem Schutz ausländischer Vertretungen und internationaler Organisationen und kommt zu folgender Beurteilung:

Den Ereignissen vom 11. September 2001 in den USA folgten einige weitere schwerwiegende, gegen die westliche Zivilisation gerichtete Angriffe. Besonders stark wirkten sich dabei die Anschläge vom 11. März 2004 in Madrid, jene vom 7. und 21. Juli 2005 in London, die versuchten Anschläge vom 31. Juli 2006 in Dortmund und Koblenz sowie die verhinderten Sprengstoffanschläge vom 10. August 2006 in London auf die Sicherheit aus.

Der Staatengemeinschaft ist es nach wie vor nicht gelungen, das Potenzial der radikal-islamistischen Terrorgruppen nachhaltig einzudämmen. Die Terroranschläge von Madrid und London haben dazu geführt, dass Europa als Operationsgebiet der islamistischen Extremisten bezeichnet werden kann. Daher muss von einer unverändert erhöhten Gefährdung ausgegangen werden.

Die Schweiz dürfte weiterhin kein Hauptziel für die terroristischen Gruppen darstellen. Trotzdem bleibt die Gefahr bestehen, dass extremistische Zellen auch in der Schweiz aktiv werden können. Neben dem islamistisch motivierten Terrorismus dürfen die Aktivitäten anderer terroristischer und extremistischer Gruppierungen in Europa nicht vergessen werden. Internationale Grossveranstaltungen oder regionale Konflikte bieten gewaltbereiten Kreisen stets aufs Neue Anlass, ihre politischen Anliegen medienwirksam zur Geltung zu bringen.

Verschiedene Ereignisse und Vorfälle vor diplomatischen Einrichtungen in der Schweiz haben einerseits die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Sicherheitsmassnahmen gegenüber den am stärksten gefährdeten ausländischen Vertretungen bestärkt und zudem situativ und temporär zur Erhöhung und anschließenden Reduktion der Sicherheitsmassnahmen gegenüber anderen Vertretungen geführt. Die Schweiz hat die gestützt auf die Wiener Übereinkommen über diplomatische bzw. konsularische Beziehungen (SR 0.191.01 und 02) geeignete Massnahmen getroffen, um die Sicherheit und Würde der Niederlassungen zu gewährleisten und entspricht dem völkerrechtlichen Auftrag.

3.1.1 Beurteilung möglicher Entwicklungen

Das Potenzial radikal-islamistischer Terrorgruppen bleibt weiterhin erheblich. Die oben erwähnten vollendeten oder verhinderten Terroranschläge haben Europa zum Operationsgebiet gemacht und könnten dazu führen, dass auch weitere Nachbarländer zum Angriffsziel extremistischer Muslime werden. Besonders Verbündete der USA im Kampf gegen den Terrorismus und im Irakkrieg gelten weiterhin als mögliche Angriffsziele.

Zudem gibt es in der Schweiz mehrere ausländische extremistische Gruppierungen, die jederzeit in der Lage sind, gewalttätig aufzutreten. Die Medienwirksamkeit steht ursächlich für diese Aktivisten oftmals im Vordergrund ihrer Aktionen. Aber auch gewalttätige politische Gruppen stellen durch ihr Vorgehen eine Bedrohung im sicherheitspolitischen Kontext dar. Eine weitere Radikalisierung der verschiedenen politischen Anliegen kann nicht ausgeschlossen werden. Die grössere Gewaltbereitschaft dieser Akteure dürfte daher im Zusammenhang mit den verschiedensten Themen und Konflikten auf der Welt aber auch in der Schweiz zu weiteren Gewalttaten führen. Daher erscheint eine Reduktion des heutigen Umfangs der Sicherheitsmassnahmen für die diplomatischen Einrichtungen aus gefährdungsbezogener Sicht nicht vertretbar.

3.1.2 Vergleich mit dem Ausland

Im Rahmen der Überprüfung des Botschaftsschutzes in der Schweiz und der damit verbundenen Verifizierung eines neuen Konzeptes erteilten die Plattform KKJPD-VBS-EJPD und der Bundesrat dem BSD den Auftrag, einen Vergleich mit den Botschaftsschutzstandards ähnlich gelagerter europäischer Staaten vorzunehmen. Primäre Zielsetzung war, einen repräsentativen Vergleich mit westeuropäischen Ländern unter Berücksichtigung von faktischen Beurteilungskriterien zu erarbeiten. Um die Schutzniveaus bestimmen zu können, wurden anschliessend die folgenden Eckdaten herausgezogen und in einer Gegenüberstellung bewertet:

- Proportionale Grössenordnung der für den Botschaftsschutz eingesetzten personellen Ressourcen;
- Anzahl und Intensität von Personenschutzaufträgen zu Gunsten der Botschaften;
- Anzahl und Intensität von stationären Bewachungen/Überwachungen diplomatischer Vertretungen;
- Anzahl und Intensität von mobilen Überwachungen/Berndungen diplomatischer Vertretungen;
- Zusätzliche Mittel (Video) und taktische Dispositionen im Rahmen des Schutzes von diplomatischen Vertretungen.

Um die jeweiligen Länderstandards miteinander vergleichen zu können, wurden die Gesamtbewertungen pro Land in fünf verschiedenen Schutzniveaus klassiert. Die Länder, welche zum Vergleich herangezogen wurden, haben ihre speziellen politischen, geographischen, strukturellen und historischen Verhältnisse, die sich auch im Botschaftsschutz widerspiegeln. Es ist deshalb zwingend, die Auswertung als Ganzes zu betrachten. Die zum Vergleich ausgewählten Länder Deutschland, Österreich,

Italien, Luxemburg, Norwegen, Dänemark, Frankreich und Spanien sind ähnlich gelagert und in ihrer Gesamtheit repräsentativ.

3.1.2.1 Auswertung/Zusammenfassung

Die Schweiz wird im europäischen Ländervergleich der Schutzniveaus beim Botschaftsschutz im unteren Bereich bewertet. Im Vergleich der Länder ist lediglich Luxemburg tiefer einzustufen. Während sich Norwegen im gleichen Schutzniveau-bereich wie die Schweiz bewegt, schneiden Dänemark, Österreich, Spanien, Frankreich und Deutschland in der Bewertung sichtbar besser ab. Italien seinerseits ist nochmals deutlich höher einzustufen.

Der in der Schweiz aktuell durchgeführte Botschaftsschutz ist im Vergleich mit anderen Nationen gesamtheitlich als niedrig zu beurteilen. Im Bewertungskriterium «eingesetzte personelle Ressourcen» ist die Schweiz aufgrund der eingesetzten Miliztruppen im mittleren Segment einzustufen. Im Bereich der eingesetzten professionellen Kräfte hingegen sowie in allen weiteren Bereichen geht eine niedrige Einstufung hervor.

Bezüglich der stationären Schutzmassnahmen werden in der Schweiz keine Bewachungen (Schutz rund um ein Objekt), sondern nur Überwachungen (permanente Kontrollen an neuralgischen Objektzugängen) durchgeführt. Dichte und Konzentration bei den stationären Schutzmassnahmen sind in den meisten anderen Ländern aber höher als in der Schweiz. Dieser Umstand findet in der Auswertung jedoch keine Berücksichtigung.

Die Standorte der grossen internationalen Organisationen wurden in den Berechnungen und Vergleichen nicht mitberücksichtigt. Würde dieser Aspekt (Bedeutung UNO-Standort Genf) beim Vergleich des Aufwands miteinbezogen, hätte das auf die Position der Schweiz eher einen negativen Einfluss. Auch die geographisch dezentrale Situation der ausländischen Vertretungen in der Schweiz mit den drei primären Standorten Bern, Genf und Zürich würde im Vergleich mit dem Ausland nicht zugunsten der Schweiz sprechen, was in der Bewertung aber ebenfalls keinen Niederschlag fand.

Es ist festzustellen, dass in der Mehrheit der erwähnten Länder eine übergeordnete Diensteinheit Schutzmassnahmen an die ausführenden Elemente erteilt. Die Anordnungen beinhalten mehrheitlich die Stufe «Detailauftrag» (Bewachung/Überwachung/Berandung/Observation). In vier Ländern wird zusätzlich die Intensität der Auftrags-Ausführung definiert. Nur in zwei Ländern wird die Festlegung der Massnahmen der örtlich zuständigen Polizei überlassen.

3.2 Sicherheit an der Grenze

Im Zusammenhang mit der erwähnten Bedrohungslage stellen auch die Grenzkontrollen einen wichtigen Sicherheitsbeitrag dar. Illegale Migration, Terror, organisiertes Verbrechen und zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität sind immer mehr vernetzt. Die Gewaltbereitschaft der professionellen und mobilen Delinquenten hat immer noch steigende Tendenz, sowie die Versuche, sich durch Flucht oder Durchbruch einer Kontrolle zu entziehen. Mit der Aufhebung der Visumpflicht

einzelner Staaten und der EU-Osterweiterung hat sich der Druck in diesen Lagefeldern zusätzlich verstärkt.

Trotz Schengen wird das GWK auch in Zukunft eine wesentliche Rolle im Bereich der inneren Sicherheit zu spielen haben. Was die Kontrollen an der Grenze anbetrifft, wird sich grundsätzlich auch mit Schengen wenig ändern. Die Kernaufgaben des GWK an der Grenze werden grundsätzlich weiterhin wahrzunehmen sein (Zollpolizei, Warenabfertigung, Grenzpolizei, Fremdenpolizei und Asylrecht).

Gleichzeitig gilt es, wie dies in den anderen Schengen-Partnerstaaten auch der Fall ist, zusätzlich umfassende nationale Ersatzmassnahmen im Landesinneren durch das GWK gemäss Vereinbarungen mit den Kantonen wahrzunehmen. Dazu gehören insbesondere verstärkte Kontrollen auf den internationalen Zügen, die zunehmend im Einklang mit den Kantonen vom GWK übernommen werden. Eine weitere Herausforderung für das GWK wird zudem die UEFA EURO 2008 darstellen. Die Grenzkontrollen stellen einen ersten Sicherheitsfilter zur Abhaltung von Störern dar. Dazu braucht es die nötigen personellen Mittel.

Da momentan nicht davon auszugehen ist, dass das GWK in nächster Zukunft mehr Eigenmittel erhält, bleibt die Unterstützung durch AdMilSich zentral.

3.3 Sicherheit des zivilen Luftverkehrs

Für die laufende Bedrohungsanalyse bezüglich der Sicherheitsbeauftragten im zivilen Luftverkehr ist ebenfalls der BSD zuständig und kommt zu folgender Beurteilung:

Die Bedrohung des zivilen Luftverkehrs durch terroristische Zellen, welche ideologisiert durch die El Kaida autonom operieren, ist nach wie vor hoch. Die verhinderten Terroranschläge von London haben gezeigt, dass Verkehrsflugzeuge weiterhin ein Mittel zur Durchführung terroristischer Aktionen sein können. Als weiteres Sicherheitsrisiko kommen die verschiedenen Krisenregionen des Nahen und Mittleren Osten sowie Afrikas dazu, wo sich ungenügende Sicherheitsdispositive entsprechend negativ auswirken können. Aufgrund dieser Erkenntnisse erscheint es angezeigt, die Sicherheitsmassnahmen im zivilen Luftverkehr auf dem bisherigen Niveau weiterzuführen.

4 Assistenzdiensteinsätze zur Unterstützung ziviler Behörden

4.1 Einsatz der Armee zugunsten des Schutzes ausländischer Vertretungen (AMBA CENTRO)

4.1.1 AMBA CENTRO heute

Beim Schutz ausländischer Vertretungen (Botschaften) und völkerrechtlich geschützter Niederlassungen (internationale Organisationen) handelt es sich um eine gemeinsame polizeiliche Aufgabe von Kantonen und Bund im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzpflichten der Schweiz. Im Rahmen der Tätigkeit des Bundes-sicherheitsdienstes (BSD) werden die Schutzobjekte nach der Lagebeurteilung in eine von insgesamt fünf Gefährdungsstufen (keine bis konkrete Gefährdung) einge-

teilt. Entsprechend dieser Einstufung werden allgemeine/organisatorische sowie operative Massnahmen ausgelöst.

Die Zuständigkeit des BSD umfasst die Sicherheitsbelange von 108 Staaten. Diese sind mit 108 Botschaften sowie mit 236 Generalkonsulaten und Konsulaten in der Schweiz niedergelassen. Zudem sind in unserem Land 29 Internationale Organisationen vertreten. Weiter sind 228 Missionen mit diplomatischem Status gemeldet mit einer Vielzahl von Objekten und Büros, zum Teil dezentral in verschiedenen Kantonen. Insgesamt sind mehrere hundert Residenzen vorhanden, die für die Sicherheitsbeurteilungen ebenfalls relevant sind und teilweise auch in die Massnahmen miteinbezogen werden müssen.

Im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 5. Oktober 2004 wurde der Mittelumfang für AMBA CENTRO auf maximal 800 AdA festgelegt. Durchschnittlich standen in den letzten Jahren zwischen 450 und 600 AdA im Einsatz. Im Monat März 2007 sah die Verteilung der eingesetzten personellen Mittel wie folgt aus:

	Total eingesetzte Kräfte	davon Angehörige der Mil Sich	davon Durchdiener	davon WK-Soldaten	davon polizeiliche Botschaftsschützer
Genf	286	3	0	283	60
Bern	238	5	227	6	60
Zürich	21	21	0	0	0
Total	545 (Armee) + 120 (zivil)	29	227	289	120

Die Anzahl der eingesetzten WK-Soldaten ist jeweils direkt abhängig von der Verfügbarkeit der Durchdiener und kann deshalb variieren. Damit sich die Menge der Durchdiener gleichmässiger auf das Jahr verteilt, wird zurzeit der Übergang zu einem Zwei-Start-Modell geprüft, welches ab 2008 eingeführt werden könnte.

4.1.2 AMBA CENTRO ab 2008

In einer ersten Phase diskutierte und bewertete die Fachgruppe KKJPD-VBS unter Einbezug des Chefs des Bundessicherheitsdienstes und in Zusammenarbeit mit einer von der Lenkungsgruppe Sicherheit eingesetzten Arbeitsgruppe unter Federführung des EDA sowie mit einer von den betroffenen Kantonen und Städten Bern, Genf und Zürich initiierten Arbeitsgruppe folgende fünf Varianten:

Varianten	Beurteilungskriterien
1. MAXI PLUS: Armee stationäre, Polizei mobile Kontrollen	– Kosten
2. Polizei: Alle Aufgaben bei der Polizei, auch bei Belastungsspitzen	– Sicherheitsstandard (Effizienz)
3. Polizei plus Armee: Einsatz der Armee nur bei Belastungsspitzen	– Rechtliche Schwierigkeiten
4. Polizei plus private Organisationen: Bei Belastungsspitzen Einsatz privater Organisationen	– Zeitbedarf für die Umsetzung
5. Bund: Alle Aufgaben durch EJPD und VBS abgedeckt	– Flexibilität betr. Auf- und Abbau der Bewachungsintensität
	– Dauerhaftigkeit der Lösung
	– Akzeptanz ausländischer Vertretungen
	– Gesellschaftliche/politische Akzeptanz

Die Bewertungen der einzelnen Varianten durch die drei beteiligten Arbeitsgruppen können wie folgt zusammengefasst werden:

- *Variante 1:* Wenn auch auf der einen Seite Bedenken bezüglich der Dauerhaftigkeit solcher Einsätze (rechtlicher Aspekt) bekannt und Einschränkungen bei der Erwartung politischer und gesellschaftlicher Akzeptanz möglich sind, so hat diese Variante, welche mehr oder weniger der seit dem 1. Juli 2006 gelebten Praxis entspricht, doch Stärken bei der zeitlichen Umsetzung und der Flexibilität aufzuweisen. Ihre Hauptstärke liegt darin, dass sie die kostengünstigste aller Varianten ist.
- *Variante 2:* Die durchgehende Aufgabenerfüllung über alle Lagen ausschliesslich durch Polizeikräfte würde wohl einen hohen Sicherheitsstandard bieten und wäre rechtlich ohne Probleme umsetzbar. Die Nachteile liegen hier aber klar bei sehr viel höheren Kosten als bei den anderen Varianten sowie bei der Akzeptanz, müsste doch die Polizei auch permanent Kräfte für Belastungsspitzen bereit halten.
- *Variante 3:* Diese von den betroffenen Kantonen und Städten favorisierte Variante zeichnet sich durch Effizienz, Flexibilität/Durchhaltefähigkeit sowie durch politische/gesellschaftliche Akzeptanz aus. Die Nachteile liegen hier aber auch bei den höheren Kosten. Zudem würden für die Armee ungünstige Voraussetzungen geschaffen, wenn sie – wie von den Kantonen/Städten erwartet – ohne Know-how und Erfahrung innert 48 Stunden bei Belastungsspitzen zum Einsatz gelangen müsste.
- *Variante 4:* Würde hier wohl eine dauerhafte Lösung gefunden werden können, so überwiegen bei dieser Variante doch grösste Vorbehalte bezüglich der Kosten, der rechtlichen Voraussetzungen, des Zeitbedarfs für die Umsetzung (Rechtsgrundlagen, Rekrutierung von geeignetem Personal) und der Akzeptanz.
- *Variante 5:* So dauerhaft eine solche Lösung wäre und so grosse Vorteile bei Flexibilität und Durchhaltefähigkeit auszumachen sind, so problematisch wird die Umsetzung hinsichtlich rechtlicher Voraussetzungen und Akzeptanz («Bundessicherheitspolizei») beurteilt.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die Varianten 2, 4 und 5 von der Arbeitsgruppe der betroffenen Kantone und Städte von vornherein als für sie unvorstellbar beurteilt wurden. Alle Beteiligten waren sich deshalb nach Vorliegen der Bewertung einig, dass nur die Varianten 1 und 3 realistische Chancen haben, umgesetzt zu werden. Auf dieser Basis erfolgten anschliessend Gespräche zwischen dem Vorstand der KKJPD und dem Chef VBS. Diese Gespräche führten zu einem Kompromiss zwischen den Varianten 1 und 3 bzw. zur Formulierung gemeinsamer Eckwerte Vorstand KKJPD/Chef VBS:

- Das Thema Botschaftsschutz ist auf Ebene der KKJPD zu behandeln, weil die Aufgabenverteilung im Bereich der inneren Sicherheit alle Kantone betrifft.
- Die Kantone sollen in Zusammenarbeit mit dem Bundessicherheitsdienst definieren, wie die Botschaftsbewachung erfolgen soll.
- Der Bundessicherheitsdienst überprüft im Hinblick auf die Ausarbeitung der Botschaft zu AMBA CENTRO das Schutzbedürfnis, damit der Mittelumfang der zivilen und der militärischen Seite gegebenenfalls neu definiert werden kann. Danach aktualisiert er die Bedrohungslage laufend.
- Die Aufgaben im Bereich des Botschaftsschutzes sollen – unter Führung der zivilen Behörden – von Polizei und Armee gemeinsam wahrgenommen werden. Grundsätzlich soll dabei eine Verlagerung von AdA zu zivilen Polizeikräften stattfinden.
- Die Armee ist soweit in den Botschaftsschutz einzubeziehen, wie dies für die Ausbildung der AdA und den Erhalt des Know-hows der Armee notwendig ist. Damit kann die Armee die zivilen Behörden beim Eintritt einer ausserordentlichen Lage zeitgerecht und kompetent unterstützen.
- Es sollen möglichst keine WK-Truppen, sondern AdMil Sich eingesetzt werden.
- Die Einsatzregeln werden zwischen Polizei und Armee partnerschaftlich ausgehandelt. Die eingesetzten AdA erhalten Aufträge, die ihrer Ausbildung und ihren entsprechenden Fähigkeiten angemessen sind. Das heisst, dem im Vergleich zu WK-Soldaten erhöhten Fähigkeitsprofil der AdMil Sich soll Rechnung getragen werden.
- Die AdMil Sich werden den Kantonen für die Dauer des Einsatzes einsatzunterstellt, das heisst die Einsatzverantwortung liegt beim Kanton.
- Es soll eine Verlagerung von stationären zu mobilen Kontrollen erfolgen. Damit sollen personelle und daher finanzielle Einsparungen erzielt werden.
- Der Bund soll den Kantonen und Städten 90 Prozent der ihnen im Bereich des Botschaftsschutzes entstehenden Kosten abgelden.
- Die zukünftige Lösung darf nicht teurer sein als die heutigen Gesamtkosten von rund 44 Millionen Franken.
- Die Übergangsfrist von der heutigen zur künftigen Lösung beträgt zwei bis drei Jahre ab Beschlussfassung.

Diese Eckwerte wurden am 2. November 2006 anlässlich einer Sitzung unter dem Vorsitz des C VBS und in Anwesenheit des Chefs des Bundessicherheitsdienstes noch einmal mit den politischen Verantwortlichen der Kantone und Städte Bern,

Genf und Zürich diskutiert. Am 9. November 2006 schliesslich stimmte ihnen die KKJPD im Rahmen der Beschlussfassung zum Bericht der Fachgruppe einstimmig zu.

4.1.2.1 Neuorganisation Botschaftsschutz

Im Zusammenhang mit den einigen hundert Objekten von diplomatischen Einrichtungen und den sehr unterschiedlichen Problemstellungen ist eine Koordination der Lagebeurteilungen und der anzuordnenden Schutzmassnahmen auf Bundesebene unumgänglich. Der BSD nimmt diese zentrale Ansprechstelle zur Gewährleistung identischer und effizienter Anlaufprozesse wahr und ist für einheitliche Lagebeurteilungen besorgt.

Dies ermöglicht auch ein gesamtschweizerisches koordiniertes Vorgehen gegenüber den ausländischen diplomatischen Vertretungen. In den bestehenden Vereinbarungen zum Botschaftsschutz mit dem Kanton Genf und der Stadt Bern wird diesem Umstand Rechnung getragen. Die Arbeitsgruppe AMBA CENTRO der Fachgruppe Plattform KKJPD/VBS hat sich in ihrem Bericht vom 19. Februar 2007 ebenfalls für diese Lösung ausgesprochen.

In enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Polizeiorganen und unter Beizug der Militärischen Sicherheit hat der BSD den Kräfteansatz bei der Botschaftsbewachung analysiert und kommt zu folgenden Schlüssen:

- Ein grundsätzlicher Verzicht auf statische Elemente ist aufgrund der Gefährdungslage weder in Genf noch in Bern möglich, sofern das aktuelle Schutzniveau beibehalten werden soll.
- Eine personelle Reduktion ist möglich, wenn auf «Doppelposten» der Armee verzichtet wird. Dabei kann das heutige Sicherheitsniveau aufrecht erhalten werden, wenn auf den Einzelposten ausschliesslich AdMilSich zum Einsatz gelangen.

Die bestehenden Aufträge (statisch/mobil) können mit rund 330 Berufskräften (Polizei, subsidiär unterstützt durch die Armee) wahrgenommen werden. Die Armee stellt maximal 125 AdMil Sich subsidiär zur Verfügung:

Bei einer generellen Verschärfung der Bedrohungslage und einer damit verbundenen Erhöhung von Schutzmassnahmen (Aufnahme von weiteren Landes-Vertretungen in das Bewachungsdispositiv) hat die vorliegende Lösung wenig Spielraum für eine Verstärkung der Einsatzkräfte. Dies führt dazu, dass die zivilen Behörden ein Gesuch um zusätzliche subsidiäre Unterstützung beim Bund einreichen müssen.

Die Einsatzregeln werden zwischen Polizei und Armee partnerschaftlich ausgehandelt. Die eingesetzten Armeeeingezogenen erhalten Aufträge, die ihren Fähigkeiten und ihrer Ausbildung angemessen sind. Die AdMil Sich werden den Kantonen für die Dauer des Einsatzes einsatzunterstellt. Die Einsatzverantwortung liegt demnach beim Kanton.

4.2

Einsatz von militärischem Personal zugunsten der Sicherheit an der Grenze (LITHOS) ab 2008

Die Grundlage für den Einsatz LITHOS bildet neben dem mit dieser Botschaft ersuchten Bundesbeschluss eine ab 1. Januar 2008 wieder zu erneuernde Rahmenvereinbarung zwischen dem VBS und dem EFD. Diese Rahmenvereinbarung findet Anwendung auf sämtliche Leistungen der Armee zugunsten des GWK. Neben der Verstärkung des GWK durch AdMilSich geht es dabei um den Einsatz von Drohnen und FLIR für die Luftüberwachung der Grenzgebiete, sowie um Leistungen im Bereich Lufttransport. Die Rahmenvereinbarung regelt die Abläufe, Verantwortlichkeiten und die allgemein gültigen Bestimmungen des Einsatzes auf Stufe Armeeführung und Oberszolldirektion. Für jede Leistung zwischen der Armee und dem GWK wird anschliessend eine spezielle Leistungsvereinbarung.

Der Mittelumfang für den Einsatz LITHOS wird aufgrund des erwähnten Gesuches des Chefs EFD auf 100 AdMilSich festgelegt. Aktuell (März 2007) stehen 83 AdMilSich zugunsten des GWK im Einsatz. Während der EURO 2008 werden im Monat Juni vom GWK zusätzlich 100 AdMilSich für den Einsatz an der Grenze gefordert.

Mit Bundesbeschluss vom 14. März 2003 wurden das VBS und das EFD beauftragt zu prüfen, ob ab Mitte 2004 ein Teil der Verstärkung durch die Militärische Sicherheit auf Infanterie-Durchdiener übertragen werden könnte. Das GWK hat einem Pilot-Versuch Durchdiener GWK zugestimmt. Auf der Grundlage der Resultate des Pilot-Versuchs, der im ersten Quartal 2007 gestartet ist, soll über den Einsatz von Durchdienern GWK entschieden werden. In seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage (06.1059 Anfrage Leutenegger Oberholzer: Durchdiener-Milizsoldaten beim Grenzschutz) begründete der Bundesrat einerseits die Notwendigkeit des Versuchs und informierte gleichzeitig auch über dessen Auflagen.

Aufgrund der ersten Erfahrungen kann bereits heute gesagt werden, dass der relativ grosse Aufwand sich nur dann lohnt, wenn einige Durchdiener GWK anschliessend im GWK weiter arbeiten wollen. Zudem sind die Durchdiener wegen ihrer geringen Anzahl und ihrer begrenzten Verfügbarkeit während der Ausbildung GWK keine echte Alternative zum Einsatz der AdMilSich.

4.3

Einsatz von militärischem Personal zugunsten der Sicherheit im Luftverkehr (TIGER/FOX)

Aufgrund der Sicherheitsbeurteilung des BSD erscheint es angezeigt, die Sicherheitsmassnahmen im zivilen Luftverkehr auf dem bisherigen Niveau weiterzuführen.

Für die Ausbildung und den Einsatz von Sicherheitsbeauftragten im zivilen Luftverkehr (TIGER/FOX) ist das Bundesamt für Polizei (fedpol) zuständig. Die Finanzierung erfolgt durch das UVEK (BAZL). Für Ausbildungskurse greift fedpol auf die Infrastruktur der Armee im Ausbildungszentrum Kreuzlingen zurück. Zum Einsatz gelangen Angehörige von kantonalen und städtischen Polizeikorps, Angehörigen des GWK und AdMilSich. Der Bund trägt die Lohnkosten und Spesen der Sicherheitsbeauftragten. Im Rahmen der Plattform herrscht Einigkeit darüber, dass sich die Vereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJDP bewährt hat und es keine Schnittstellen zum VBS zu bereinigen gibt.

Im Winter 2005 schlossen die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) und die schweizerische Eidgenossenschaft (vertreten durch das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement) eine Vereinbarung im Bereich Sicherheitsbeauftragte Luftverkehr ab. Darin verpflichtet sich die KKJPD, dafür zu sorgen, dass die Polizeikorps der Kantone und Städte dem Bund jährlich eine bestimmte Mindestanzahl Polizeiangehörige zur Verfügung zu stellen.

Trotzdem besteht nach wie vor eine Unterdeckung von ca. 20 Personaleinheiten. Die Differenz soll weiterhin durch Angehörige des GWK und der MilSich ausgeglichen werden. Mit dem entsprechenden Bundesbeschluss sollen nun für die Einsätze TIGER und FOX zusammen ein Mittelumfang von maximal 20 AdMilSich festgelegt werden. Zurzeit (März 2007) stehen 10 AdMilSich im Einsatz.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Völkerrechtliche Schutzpflichten

In Artikel 24 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120, vgl. BBl 1994 II 1190 f.) wird die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten geregelt. Danach treffen die Kantone in Absprache mit dem Bundesamt für Polizei die Massnahmen auf ihrem Gebiet, die für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten der Schweiz notwendig sind.

Die völkerrechtliche Schutzpflicht betreffend die ausländischen Vertretungen (gemäss Wiener Übereinkommen; SR 0.191.01, Art. 22 und SR 0.191.02, Art. 31) bezieht sich einerseits auf das diplomatische und konsularische Personal und andererseits auf die Gebäude, die zumeist im Eigentum eines ausländischen Staates sind. Völkerrechtlichen Schutz geniessen ebenso die in der Schweiz ansässigen internationalen Organisationen. Völkerrecht bzw. Staatsvertragsrecht verpflichten sowohl den Bund als auch die Kantone; der Vollzug richtet sich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung der Bundesverfassung.

5.2 Verfassungsmässigkeit

Die Bundesverfassung weist die Verantwortung für die Wahrung der inneren Sicherheit und damit auch die Sorge für die Sicherheit ausländischer Vertretungen und internationaler Organisationen in der Schweiz in erster Linie den zivilen Behörden der Kantone zu. Der Bund ist gehalten, das jeweilige völkerrechtlich gebotene Schutzniveau festzulegen und, sofern dieses die faktischen Möglichkeiten der Kantone überfordert, diese im Rahmen seiner Möglichkeiten zu unterstützen.

Das geltende Verfassungsrecht nimmt keinen strikten Ausschluss der Armee von Aufgaben im Bereich der Wahrung der inneren Sicherheit vor. Artikel 58 Absatz 2 BV nennt die Unterstützung der zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit ausdrücklich als Teilaufgabe der Armee und überlässt es dem Gesetzgeber, der Armee weitere Aufgaben zuzuweisen. Anerkannt ist hingegen, dass die Rolle der Armee in diesem Bereich subsidiärer Natur ist. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass der Einsatz der Armee Sache des Bundes ist, die Ausübung der eigentlichen Polizeihochheit aber im Grundsatz seit jeher als originäre Kompetenz der Kantone gilt.

5.2.1

Subsidiarität

Gestützt auf Artikel 67 des Militärgesetzes (MG; SR 510.10) können auf Verlangen ziviler Behörden Truppen im Assistenzdienst zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdiger 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.

Das Personal der vier betroffenen Kantone Bern, Genf, Zürich und Waadt reicht aufgrund des ausgewiesenen Unterbestandes nicht aus, um die vom Bund verlangten Objektschutzmassnahmen bei den ausländischen Vertretungen in angemessenem Masse zu gewährleisten. Weil die Bedrohungslage gerade im Bereich dieser Pflichten weiterhin personalintensive Schutzmassnahmen erfordert, ist es unumgänglich, dass der Bund der kantonalen Polizei Personal zur Entlastung zur Verfügung stellt und damit zur Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten beiträgt. Eine Unterstützung der ersuchenden Kantone mit Polizeikräften aus der übrigen Schweiz kommt aufgrund des Unterbestandes der Polizeikräfte der übrigen Kantone für eine längere Dauer nicht in Frage. Aus diesen Gründen sind die Voraussetzungen für einen Einsatz von Armee-Formationen im Assistenzdienst zur Unterstützung der antragstellenden Kantone erfüllt.

Aufgrund der Sicherheitssituation an der Landesgrenze und ihrer möglichen Entwicklung sowie aufgrund der ungenügenden Eigenmittel sind auch hier die Voraussetzungen im Sinne von Artikel 67 MG erfüllt. Gemäss Schreiben Chef EFD vom 17. April 2007 bleibt die Unterstützung des EFD durch die Armee notwendig.

Gemäss Artikel 122c der Luftfahrtverordnung vom 14. November 1973 (SR 748.01) werden für die Sicherheitskontrolle der Fluggäste und die Abwehr von strafbaren Handlungen an Bord schweizerischer Luftfahrzeuge im internationalen gewerbsmässigen Luftverkehr Sicherheitsbeauftragte eingesetzt. Zum Einsatz können Grenzwächter, Angehörige von kantonalen und städtischen Polizeikorps sowie andere geeignete Personen gelangen. Weil die zivilen Polizeikräfte die für die Sicherheit im Luftverkehr erforderlichen Kräfte nicht durchgehend in ausreichender Anzahl stellen können, sind die Voraussetzungen im Sinne von Artikel 67 MG erfüllt.

5.2.2

Assistenzdienst für das in LITHOS und TIGER/FOX eingesetzte militärische Personal

Nach Massgabe der seit 1. Januar 2004 geltenden Rechtsgrundlagen der Armee und im Sinne einer einheitlichen Regelung werden deshalb die Angehörigen der Militärischen Sicherheit (Berufspersonal) wie die Milizangehörigen der Armee gemäss Artikel 67 MG ab dem 1. Juli 2004 in den Assistenzdienst versetzt.

Jedoch gelten gemäss Artikel 73 Absatz 3 MG für das in LITHOS und TIGER/FOX eingesetzte militärische Personal weiterhin die vertraglichen Regelungen des Dienstrechts. Das heisst, die bisherigen personalrechtlichen Regelungen (Diensttageanrechnung, Arbeitszeitregelung, Spesenentschädigung, Anzugsvorschriften etc.) bleiben für die Angehörigen der Militärischen Sicherheit auch im *Assistenzdienst* gültig.

5.2.3

Polizeibefugnisse und Schusswaffengebrauch

Die Polizeibefugnisse und der Schusswaffengebrauch der eingesetzten Truppen richten sich im Rahmen der Bestimmungen der Verordnung vom 26. Oktober 1994 über die Polizeibefugnisse der Armee (VPA; SR 510.32) nach dem schriftlichen Auftrag der zuständigen zivilen Behörden. Die Schusswaffen sind dabei insbesondere verhältnismässig und unter Berücksichtigung der Umstände einzusetzen.

Die Vorgaben zu den Verhaltensregeln (*Rules of Engagement*) wurden vom VBS (Bereich Verteidigung) in Zusammenarbeit mit dem EJPD (Bundesamt für Polizei), dem EFD (OZD/GWK) und den zivilen Behörden (Kantonspolizei) für alle drei Einsätze der Armee erarbeitet.

5.3

Genehmigung der Assistenzdiensteinsätze der Armee

Der Bundesrat ist gemäss Artikel 70 Absatz 1 MG für die Anordnung eines Assistenzdienst-Einsatzes zuständig. Der Bundesratsbeschluss vom 30. Mai 2007 lautet die Einsätze betreffend wie folgt:

1. Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zum Schutz ausländischer Vertretungen (AMBA CENTRO), zur Verstärkung des GWK (LITHOS) und bei den Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (TIGER/FOX) dauert längstens bis am 31. Dezember 2012.
2. Der Chef der Armee erhält die Kompetenz:
 - a. zum Schutz ausländischer Vertretungen (AMBA CENTRO) nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren ab Beschlussfassung höchstens 125 Angehörige der Armee, vorzugsweise Angehörige der Militärischen Sicherheit einzusetzen (bis zum Ablauf der Übergangsfrist höchstens 600 Angehörige der Armee);
 - b. zur Verstärkung des GWK (LITHOS) 100 Angehörige der Militärischen Sicherheit zur Verfügung zu stellen (während der UEFA EURO 2008 höchstens 200);
 - c. zugunsten der Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (TIGER/ FOX) höchstens 20 Angehörige der Armee, vorzugsweise Angehörige der Militärischen Sicherheit zur Verfügung zu stellen.
3. Der Chef der Armee wird beauftragt, die Einsatzregeln in Zusammenarbeit mit dem EJPD (Bundesamt für Polizei), dem EFD (EZV/Grenzwachtkorps), dem UVEK (Bundesamt für Zivilluftfahrt) und den zivilen Behörden (Kantonspolizei) für alle drei Einsätze der Armee zu erarbeiten.
4. Der Einsatz des Aufklärungsdrohnensystems ADS-95 und des FLIR-Super Puma Systems der Luftwaffe zugunsten des Grenzwachtkorps wird während der Dauer des LITHOS-Einsatzes bewilligt.
5. Die Assistenzdiensteinsätze der Armee enden bei Wegfall des erhöhten Sicherheitsrisikos, spätestens aber am 31. Dezember 2012.
6. Zum Kommandanten der drei subsidiären Sicherungseinsätze (KSSE) wird der Kommandant Militärische Sicherheit ernannt.

7. Die Botschaft und die Entwürfe zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen, bei der Verstärkung des Grenzwachtkorps (GWK) und bei Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr werden gutgeheissen.
8. Die Mitteilung an die Regierungen der Kantone Bern, Genf und Zürich sowie der Städte Zürich und Bern (AMBA CENTRO) erfolgt durch die Bundeskanzlei.
9. Das Sekretariat der Bundesversammlung wird mit Meldezettel der Bundeskanzlei über das Erscheinen der Botschaft orientiert.

5.4 Notwendigkeit von Bundesbeschlüssen

Die Einsätze der Armee im Assistenzdienst dauern länger als drei Wochen und müssen deshalb gemäss Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung in der nächsten Session zur Genehmigung unterbreitet werden.

5.5 Dauer der Einsätze

5.5.1 Zeitliche Befristung von Assistenzdienst-Einsätzen der Armee

Der Grundsatz der Subsidiarität bezweckt in der Regel in Abhängigkeit der Lage eine zeitliche Befristung eines Assistenzdienst-Einsatzes der Armee. Da die geplante Reorganisation des Botschaftsschutzes nach einer Übergangsphase von zwei Jahren erst ab 2010 vollumfänglich funktionieren dürfte, erscheint eine diesbezügliche Beurteilungsphase von drei Jahren als sinnvoll, weshalb der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zugunsten AMBA CENTRO, LITHOS und TIGER/FOX längstens bis zum 31. Dezember 2012 dauern soll.

Sollte eine Verschärfung der Lage die Verstärkung eines Assistenzdienst-Einsatzes oder aller drei Assistenzdienst-Einsätze über den festgelegten Umfang hinaus notwendig machen, unterbreitet der Bundesrat die Massnahmen der Bundesversammlung zur Genehmigung.

6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Der bisherige maximale Mitteleinsatz der Armee zugunsten aller drei Einsätze sieht wie folgt aus: AMBA CENTRO maximal 800 Armeeingehörige, LITHOS maximal 200 AdMilSich und TIGER/FOX maximal 90 AdMilSich.

Neu soll der personelle Umfang des militärischen Mitteleinsatzes wie folgt limitiert werden: AMBA CENTRO maximal 125 AdMilSich nach einer Übergangsfrist mit maximal 600 Angehörigen der Armee, LITHOS mindestens 100 AdMilSich und TIGER/FOX maximal 20 AdMilSich. Der Bestand der bisher maximal eingesetzten militärischen Personen wird somit von heute 1090 auf 245 reduziert. Es handelt sich

vorliegend aber um den effektiven Bestand, der für die Gewährleistung der Sicherheit gemäss heutiger Bedrohungslage benötigt wird.

6.1 AMBA CENTRO

Der personelle Mittelumfang für den Assistenzdienst-Einsatz AMBA CENTRO wird stufenweise reduziert: Ab 1. Januar 2008 noch maximal 600 AdA (bisher 800) und nach Ablauf der Übergangsfrist noch maximal 125 AdMil Sich.

Bei der Kantonspolizei Genf und der Stadtpolizei Bern kommen eigens dafür ausgebildete Kräfte, so genannte polizeiliche Botschaftsschützer, zum Einsatz, die gemäss dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) und der BWIS-Abgeltungsverordnung zu 80 Prozent vom Bund bezahlt werden.

Diesbezüglich bestehen zwischen dem Bund und dem Kanton Genf und der Stadt Bern Vereinbarungen, wonach der Bund jährlich je ca. 5 Millionen Franken für den Botschaftsschutz bezahlt. Zusätzlich werden auch die Kosten für die Beschaffung und den Ersatz der Grundausrüstung (Uniform, Bewaffnung usw.) und des Korpsmaterials (Wachthäuser, Fahrzeuge usw.) übernommen. Diese Beträge sind im Budget des Bundesamtes für Polizei eingestellt. Für die Überwachung der Konsulate in Zürich werden keine polizeilichen Botschaftsschützer eingesetzt. Die Stadtpolizei Zürich erhält deshalb vom Bund auch keine Abgeltung.

Mit der beantragten Neuorganisation des Botschaftsschutzes sollen im Gegensatz zu heute (März 2007: 120) bis zu 206 polizeiliche Botschaftsschützer eingesetzt werden. Der Bund soll den Städten und Kantonen neu 90 % (bisher 80 %) der ihnen im Bereich des Botschaftsschutzes entstehenden Kosten abgelden.

Art. 3 der BWIS-Abgeltungsverordnung (SR 120.6) sieht vor, dass die Modalitäten der Abgeltung unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse und allfälliger wirtschaftlicher und immaterieller Vorteile vertraglich geregelt werden, wobei der Anteil des Bundes an die für ihn getätigten Aufwendungen in der Regel 80 Prozent der Gesamtkosten nicht übersteigt.

Die geforderte Erhöhung setzt voraus, dass der Bereich Botschaftsschutz explizit als Ausnahme qualifiziert wird mit der Begründung, dass es sich im Gegensatz zu den übrigen Sicherheitsmassnahmen zugunsten des Bundes (Personenschutz, Einsätze im Zusammenhang mit bundesbezogenen Ereignissen und Veranstaltungen) um eine eher unattraktive Aufgabe handelt, für welche die Polizeikorps eigene Organisationseinheiten bilden müssen und nicht auf bestehende Ressourcen und Strukturen zurückgreifen können.

Ausgehend von heutigen Kennzahlen, betragen die jährlichen finanziellen Aufwendungen im Botschaftsschutz total 33,248 Millionen Franken (206 Botschaftsschützer à 120 000 Fr., davon 90 % = 22,248 Mio. Fr. plus 125 AdMilSich à 88 000 Fr. = 11 Mio. Fr.).

Da das VBS gemäss Bundesratsbeschluss vom 30. Mai 2007 ab 1. Januar 2008 neu auch für die finanzielle Unterstützung der zivilen Behörden beim Schutz ausländischer Vertretungen zuständig ist, werden die jährlichen 10 Millionen Franken aus der bisher beanspruchten Kreditrubrik «Ausserordentliche Schutzaufgaben» im EJPD in die entsprechende Kreditrubrik im VBS transferiert.

Was die Finanzierung der in AMBA CENTRO eingesetzten AdMil Sich betrifft, geht das VBS davon aus, dass seine Aufwendungen wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden können. Sollten aufgrund besonderer Ereignisse vom VBS zu erbringende Leistungen wesentlich über den gegenwärtigen Erfahrungswerten liegen, behält sich das VBS vor, auf dem ordentlichen Wege die Aufhebung der Kreditsperre bzw. einen Nachtragskredit zu beantragen.

6.2 LITHOS

Gestützt auf das Gesuch des Chefs EFD unterstützt das VBS das GWK neu mit maximal 100 AdMil Sich (bisher maximal 200). Sollten Milizkräfte (Durchdiener) Teile der professionellen Kräfte des VBS im Einsatz ablösen, bleibt die vom VBS mit AdMilSich zu erbringende Leistung zugunsten des GWK grundsätzlich unverändert bestehen. Der Umfang der eingesetzten Mittel des VBS wird in einer speziellen Leistungsvereinbarung geregelt.

Das VBS übernimmt die Lohnkosten der eingesetzten AdMil Sich aufgrund ihres Arbeitsvertragsverhältnisses mit dem Bund als militärisches Personal. Demzufolge können die Aufwendungen des VBS wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden. Das EFD wird wie bis anhin die Ausgaben für die Zulagen, Transporte und Unterkunft übernehmen.

6.3 TIGER/FOX

Für beide Einsätze werden neu maximal 20 AdMil Sich (bisher maximal 90) eingesetzt, da erfahrungsgemäss unter Vorbehalt der aktuellen Sicherheitslage durchschnittlich lediglich 10 bis 12 AdMil Sich im Einsatz stehen.

Das VBS übernimmt die Lohnkosten der eingesetzten AdMil Sich aufgrund ihres Arbeitsvertragsverhältnisses mit dem Bund als militärisches Personal. Das heisst, dass die Aufwendungen des VBS wie bisher im Rahmen der bewilligten Kredite aufgefangen werden können. Das UVEK wird wie bis anhin den Hauptteil der Ausgaben für die Zulagen, Transporte und Unterkunft übernehmen.

6.4 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Vollzug der vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse obliegt dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nur insoweit, als der Kanton Genf und die Stadt Bern (ab 1. Januar 2008 der Kanton Bern) einen Betrag von 10 % der Kosten an die Erhöhung der Anzahl Polizeikräfte im Bereich Botschaftsschutz zu übernehmen haben.

6.5 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Vollzug der vorgeschlagenen Bundesbeschlüsse hat keine signifikanten volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

7

Bezug zur Legislaturplanung

Die vorliegende Botschaft ist im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 2003–2007 (BBl 2004 1149) nicht angekündigt; sie figuriert aber unter den Zielen des Bundesrates für 2007 (Ziel 18).

8

Rechtsform

Die vorliegenden Bundesbeschlüsse stellen Einzelakte der Bundesversammlung dar, die in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehen sind (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV in Verbindung mit Art. 70 Abs. 2 MG). Da sie weder rechtsetzend sind, noch dem Referendum unterstehen, haben sie die Form einfacher Bundesbeschlüsse (Art. 163 Abs. 2 BV).

