



18.023

Botschaft

zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2019–2021 in Davos

vom 14. Februar 2018

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

Wir unterbreiten Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, die einfachen Bundesbeschlüsse über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2019–2021 in Davos.

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

14. Februar 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) in Davos zu gewährleisten, wird der Kanton Graubünden mit einem Armeeeinsatz unterstützt, der in der Form eines Assistenzdienstes geleistet wird. Der Bundesrat beantragt dem Parlament, diese Unterstützung für die Jahre 2019–2021 zu genehmigen. Weiter beantragt er dem Parlament, für denselben Zeitraum einen Verpflichtungskredit für die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden zu bewilligen.

Mit Schreiben vom 15. November 2017 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) in den Jahren 2019–2021 gewährleisten zu können. Das Gesuch des Kantons Graubünden wurde durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren mit Schreiben vom 5. Dezember 2017 unterstützt. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament die Genehmigung für den Einsatz von jährlich maximal 5000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen des WEF 2019–2021 in Davos.

Beim WEF-Jahrestreffen in Davos handelt es sich um eine wertvolle Plattform, um schweizerische Positionen und Anliegen gegenüber ausländischen Partnern aus Wirtschaft und Politik zu vertreten. Zudem verschafft die Durchführung dieses Forums der Schweiz weltweite Visibilität und stärkt die Rolle der Schweiz als Konferenzort und Sitzstaat internationaler Organisationen.

Der Bundesrat qualifiziert das jährliche Treffen des WEF aufgrund seiner Bedeutung für die internationalen Interessen der Schweiz bereits seit dem Jahr 2000 als ausserordentliches Ereignis im Sinne von Artikel 12b der Verordnung vom 27. Juni 2001 über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB). Der Bundesrat hält an dieser Qualifikation fest.

Die Lage dürfte sich 2019–2021 gegenüber den Vorjahren kaum verändern. Die Kantonspolizei Graubünden wird deshalb allein, selbst mit der Unterstützung durch einen interkantonalen Polizeieinsatz, nicht in der Lage sein, die umfangreichen Schutzleistungen ohne einen subsidiären Einsatz der Armee zu erbringen. In seinem sicherheitspolitischen Bericht sieht der Bundesrat im Zusammenhang mit der Prävention von Terrorismus und Gewaltextremismus vor, dass die Armee die Polizei durch die Bewachung und Sicherung von Grossveranstaltungen unterstützt.

Die Armee unterstützt den Kanton Graubünden wie bis anhin im Rahmen eines subsidiären Sicherungseinsatzes (Assistenzdienst ohne Verrechnung). Sie schützt Personen und Objekte und bietet logistische Unterstützung, insbesondere beim Lufttransport und im koordinierten Sanitätsdienst.

Im Rahmen ihrer laufenden Aufgaben wahrt sie ausserdem die Sicherheit im Luftraum (Luftpolizei).

Die neuerliche Mitfinanzierung durch den Bund ist erforderlich, weil das nationale Interesse an der Durchführung der WEF-Jahrestreffen in der Schweiz gleich geblieben ist. Die Terrorbedrohung ist zudem nach wie vor gross und die linksextreme Szene in der Schweiz zeichnet sich durch hohe Gewaltbereitschaft aus. Ein starkes Sicherheitsdispositiv ist deshalb weiterhin unabdingbar.

Die Armee finanziert den Assistenzdiensteinsatz im Rahmen des Budgets des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Die jährlichen Ausgaben von 28 Millionen Franken, die mit den früheren Botschaften beantragt wurden, sind in den letzten Jahren überschritten worden. Die operativen Kosten sind um durchschnittlich 4 Millionen Franken gestiegen. Somit betragen die jährlichen Ausgaben für die WEF-Jahrestreffen 2019–2021 rund 32 Millionen Franken. Dieser Kostenanstieg ist einerseits auf die verschärfte Sicherheitslage in Europa zurückzuführen, die zu einer Zunahme der von der Armee erbrachten Sicherheitsleistungen, namentlich in den Bereichen der Luftverteidigung und des Lufttransports, geführt hat. Er hängt andererseits auch mit den gestiegenen Kosten der Kampfflugzeuge pro Flugstunde sowie mit der Zunahme der Transportflüge für völkerrechtlich geschützte Personen zusammen.

Das VBS erstattet den Sicherheitspolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates jeweils vor den WEF-Jahrestreffen 2019–2021 Bericht über die Sicherheitslage und nach jedem Treffen Bericht über den Einsatz der Armee.

Der Bund beteiligt sich wie bis anhin gemeinsam mit dem WEF, dem Kanton Graubünden und der Gemeinde Davos im Rahmen eines dreistufigen Finanzierungsmodells an den Kosten für die Sicherheitsmassnahmen anlässlich der WEF-Jahrestreffen 2019–2021. Der Bundesrat hat jedoch festgestellt, dass das bisherige jährliche Kostendach in Höhe von 8 Millionen Franken in den letzten Jahren nicht mehr ausreichte, um die Sicherheitskosten für die Jahrestreffen zu finanzieren. Sowohl 2016 als auch 2017 musste das Parlament Nachtragskredite sprechen.

Aus Sicht des Bundes ist es nicht wahrscheinlich, dass die Sicherheitskosten in absehbarer Zeit wieder sinken werden. Deshalb wird das Kostendach für die Sicherheitskosten von 8 auf 9 Millionen Franken pro Jahrestreffen erhöht. Der Bund beteiligt sich daran mit 3,375 Millionen Franken (Stufe 1). Darüber hinaus wurde die zusätzliche Beteiligung des Bundes an Sicherheitskosten, die das Kostendach von 9 Millionen Franken pro Jahrestreffen aus besonderen, nicht sicherheitsbedingten Gründen überschreiten, angepasst: Die vorgesehenen zusätzlichen Mittel betragen gesamthaft maximal 900 000 Franken für alle drei Jahrestreffen im Zeitraum 2019–2021 (Stufe 2). Im Falle ausserordentlicher Vorkommnisse beteiligt sich der Bund an den – die Stufen 1 und 2 überschreitenden – Sicherheitskosten mit 80 Prozent (Stufe 3). Das Bundesamt für Polizei (fedpol) und der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) sind in Absprache mit der Kantonspolizei Graubünden zuständig für die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für Stufe 3 erfüllt sind.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Vom 21. bis 25. Januar 2019, vom 20. bis 24. Januar 2020 und vom 25. bis 29. Januar 2021 finden in Davos die jährlichen Treffen der privatrechtlichen Stiftung «World Economic Forum» (WEF) statt. Wie in den vergangenen Jahren sind zahlreiche internationale Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu erwarten, zu deren Schutz die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet ist, insbesondere Staats- und Regierungschefinnen und -chefs sowie weitere völkerrechtlich geschützte Personen.

Mit Schreiben vom 15. November 2017 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen 2019–2021 gewährleisten zu können. Dieses Gesuch wurde durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit Schreiben vom 5. Dezember 2017 unterstützt.

1.2 Haltung des Bundesrates zum WEF

Das WEF-Jahrestreffen in Davos ist nach wie vor eine wichtige Plattform, um schweizerische Positionen und Anliegen gegenüber ausländischen Partnern aus Wirtschaft und Politik vertreten zu können. Zudem stärkt die Durchführung des WEF-Jahrestreffens die Rolle der Schweiz als Konferenzort und Sitzstaat internationaler Organisationen.

Der Bundesrat hat schon vor mehreren Jahren die Treffen des WEF als ausserordentliche Ereignisse im Sinne von Artikel 12b der Verordnung vom 27. Juni 2001¹ über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung (VSB) qualifiziert.

Die für die Sicherheit des Treffens zuständige Kantonspolizei Graubünden wird auch mit der Unterstützung durch einen interkantonalen Polizeieinsatz nicht in der Lage sein, den damit verbundenen Pflichten nachzukommen. Der Bundesrat hält den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden deshalb weiterhin für notwendig. Diese Haltung entspricht der in seinem sicherheitspolitischen Bericht dargelegten Politik im Bereich der Prävention von Terrorismus und Gewaltextremismus, wonach die Armee bei planbaren Ereignissen zur Bewältigung vorübergehender Belastungsspitzen eingesetzt werden soll, um die Polizei durch die Bewachung und Sicherung kritischer Infrastrukturen und Grossveranstaltungen zu unterstützen.²

¹ SR 120.72

² Siehe dazu Ziff. 3.3.2 des Berichts des Bundesrates vom 24. August 2016, «Die Sicherheitspolitik der Schweiz», BBI 2016 7763.

Der Bundesrat möchte die Kantonspolizei Graubünden mit personellen und materiellen Mitteln des Bundes in Form eines Assistenzdiensteinsatzes der Armee unterstützen.

Angesichts der in den letzten Jahren vorherrschenden Sicherheitslage müssen die Schutzvorkehrungen für die WEF-Jahrestreffen 2019–2021 auf dem erforderlichen Niveau gehalten werden, um den völkerrechtlichen Schutzpflichten nachzukommen.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat den Assistenzdiensteinsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden, analog der bisherigen Praxis, wiederum für drei Jahre (2019–2021).

2 Beurteilung der Sicherheitslage

Die Analyse der Sicherheitslage für die nächsten WEF-Jahrestreffen hat ergeben, dass zwei Arten von Bedrohungen bei der Ausarbeitung des Sicherheitsdispositivs berücksichtigt werden müssen: die linksextreme Szene, die sich gegen die Globalisierung stellt, und der Terrorismus dschihadistischen Hintergrunds. Erstere kann auf dem ganzen Staatsgebiet der Schweiz agieren, wohingegen die terroristische Bedrohung hauptsächlich die WEF-Jahrestreffen und deren Umgebung betreffen wird.

Die Gewaltausschreitungen am Rande des G20-Gipfels im Juli 2017 in Hamburg haben erneut deutlich gemacht, dass Grossveranstaltungen mit einflussreichen Entscheidungsträgern aus den internationalen Wirtschaftskreisen ins Visier der linksextremen Szene geraten können. Die zuständigen Behörden des Bundes haben diese Ereignisse aufmerksam analysiert und bei ihrer Beurteilung der Sicherheitslage für die WEF-Jahrestreffen 2019–2021 berücksichtigt.

Gemäss den Analysen der Nachrichtendienste zeigt die linksextreme Szene in der Schweiz eine hohe Gewaltbereitschaft. Davon zeugen auch die zahlreichen Brandanschläge auf Baustellen im ganzen Land seit März 2017. Die Gefahr von Anschlägen gegen das WEF ist hingegen nach wie vor gering. Die Protestformen gegen das WEF haben sich in den letzten Jahren gewandelt. Die Massenproteste in Davos und an anderen Orten sind durch kleinere, bewilligte und unbewilligte Demonstrationen und Aktionen an wechselnden Orten in der Schweiz abgelöst worden. Zudem nehmen weniger Personen an Demonstrationen der WEF-Gegnerschaft teil, und die Zahl der Veranstaltungen hat generell abgenommen. Dieser Sachverhalt ist einerseits auf das starke Sicherheitsdispositiv während der WEF-Jahrestreffen, andererseits auch auf die entlegene geografische Lage von Davos zurückzuführen.

In grossen Metropolen wie Hamburg haben die aus ganz Europa angereisten Gegnerinnen und Gegner ausserdem mehr Möglichkeiten, auf das Veranstaltungsgelände zu gelangen. In Davos ist die Situation anders: Dank der begrenzten Zugangsmöglichkeiten zum Gelände der WEF-Jahrestreffen ist eine erhöhte und systematische Zutrittskontrolle möglich. Durch die abschreckende Wirkung dieses Sicherheitsdispositivs, in Kombination mit den grenzpolizeilichen Massnahmen gegen registrierte gewaltbereite WEF-Gegnerinnen und -Gegner nach Artikel 67 Absatz 4 des Auslän-

dergesetzes vom 16. Dezember 2005³ (AuG), können die Gelegenheiten für Grossdemonstrationen oder Gewaltanschläge gegen die WEF-Jahrestreffen erheblich eingeschränkt werden.

Beunruhigender sieht die Lage unter dem Blickwinkel der terroristischen Bedrohung aus. Diese geht hauptsächlich vom dschihadistischen Terrorismus aus. Die Terroranschläge, die seit 2015 in Europa verübt wurden, und die ständigen terroristischen Aktivitäten dschihadistischer Gruppierungen und Organisationen zeigen, dass die Bedrohung für zahlreiche europäische Länder weiterhin hoch oder gar sehr hoch ist. Mit weiteren Taten ist zu rechnen, von einfachen Anschlägen, durch Einzeltäter oder kleine Gruppen verübt, bis zu komplexen Ereignissen grossen Ausmasses. In der Schweiz geht die terroristische Bedrohung vor allem vom «Islamischen Staat» aus, aber auch Al-Kaida ist weiterhin präsent. Dass die Terrorbedrohung auch in der Schweiz weiterhin hoch ist, liegt insbesondere an den Aktivitäten und der Planung von Taten durch den «Islamischen Staat». Obwohl die Organisation künftig wahrscheinlich keine Gebiete mehr kontrollieren wird, stellt sie weiterhin eine erhebliche Bedrohung dar, insbesondere aufgrund von nach Europa zurückgekehrten Dschihad-Kämpferinnen und -Kämpfern.

Angesichts der weiterhin hohen Terrorbedrohung und des hohen Gewaltpotenzials der linksextremen Szene in der Schweiz ist auch in den kommenden Jahren ein starkes Sicherheitsdispositiv nötig, um die Sicherheit der WEF-Jahrestreffen gewährleisten zu können.

Folglich sind die Massnahmen zur Abwehr von Sabotage- und Terroranschlägen und zum Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen sowie der Objektschutz weiterhin erforderlich und können nach aktueller Lagebeurteilung nicht reduziert werden.

3 Interkantonaler Polizeieinsatz

Mit Schreiben vom 17. November 2017 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden den Präsidenten der KKJPD, das Unterstützungsgesuch des Kantons Graubünden vom 15. November 2017 zu genehmigen und zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen subsidiären Sicherungseinsatz zugunsten des Kantons Graubünden für die Jahre 2019–2021 gegeben sind. Nach der Behandlung des Gesuchs durch die Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische Interkantonale Polizeieinsätze bei besonderen Ereignissen (GIP) teilte der Präsident der KKJPD und der GIP dem Bundesrat am 5. Dezember 2017 mit, dass das Gesuch des Kantons Graubünden berechtigt sei. Die Risiken, die ein Sicherheitsdispositiv der Polizei und der Armee am WEF nötig machen, seien in den letzten Jahren tendenziell gewachsen. Aus diesem Grund werden die Sicherheitskräfte für die Prävention von Sabotage- und Terroranschlägen, die Sicherheit von völkerrechtlich geschützten Personen und den Schutz von Objekten und anderen kritischen Infrastrukturen zuständig sein. In Davos und in anderen Schweizer Städten werden Dispositive gegen Demonstrationen eingesetzt.

³ SR 142.20; ähnliche Verbotsmassnahmen werden gegen Mitglieder dschihadistischer Organisationen ergriffen.

Zur Unterstützung des Kantons Graubünden werden die übrigen Kantone in den kommenden Jahren weiterhin Polizistinnen und Polizisten in einem interkantonalen Polizeieinsatz (IKAPOL-Einsatz) zur Verfügung stellen. Dennoch bleibt die subsidiäre Unterstützung durch die Armee beim Schutz von Infrastrukturen und beim Lufttransport von völkerrechtlich zu schützenden Personen gemäss Einschätzung der GIP unverzichtbar; die Voraussetzungen für einen subsidiären Sicherungseinsatz sind damit erfüllt.

Die Sicherheitsvorkehrungen für die WEF-Jahrestreffen 2019–2021 müssen unter Berücksichtigung der Erfahrungen der letzten Jahre die ganze Schweiz und ihre Grenzen abdecken. Darum werden die Polizeikorps der Kantone und der grösseren Städte zahlreiche Zusatzaufgaben übernehmen müssen: Neben dem Schutz der Konferenz in Davos selbst und auf den Hauptzugangsachsen müssen sie die Auswirkungen des WEF auf das ganze Land bewältigen und die Grenzkontrolle sicherstellen. Das bedeutet, dass die Kantone während dieser Zeit zusätzliche Polizeikräfte im Rahmen von IKAPOL-Einsätzen für den Schutz der Städte oder andere Ereignisse ausserhalb des Kantons Graubünden nur sehr beschränkt oder überhaupt nicht zur Verfügung stellen können.

Unter diesen Umständen müssen die Kantone und die grösseren Städte notwendige Ordnungsdienst- oder Sicherungseinsätze auf ihrem Gebiet während des WEF-Jahrestreffens mit den verbleibenden Kräften ihrer Stammkorps oder mit konkordatlicher Nachbarhilfe bewältigen.

Die Arbeitsgruppe Operationen der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz wird sich auch in den Jahren 2019–2021 mit der Verteilung der Polizeikräfte auf die Konkordate und Kantone beziehungsweise Städte befassen und der GIP einen Antrag zur Beschlussfassung unterbreiten.

Die finanzielle Abgeltung erfolgt durch den Kanton Graubünden und wird direkt an die beteiligten Kantone ausgerichtet. An diesen finanziellen Aufwendungen wird sich der Bund gemäss Aufstellung in der vorliegenden Botschaft beteiligen.

4 Nachrichtenverbund

Unter der Federführung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) wird analog zu den WEF-Jahrestreffen der Vorjahre auch 2019–2021 ein Nachrichtenverbund eingerichtet. Dessen Aufgabe ist es, die Sicherheitsorgane bei ihrer Führungstätigkeit durch umfassende Lagebeurteilungen und durch den Einsatz der Elektronischen Lagedarstellung zu unterstützen. Zudem prüft der NDB zusammen mit dem Bundesamt für Polizei im Vorfeld der kommenden WEF-Jahrestreffen grenzpolizeiliche Massnahmen gegen registrierte gewaltbereite ausländische WEF-Gegnerinnen und -Gegner.

5 Unterstützung des Kantons Graubünden

5.1 Auftrag der Armee

Die Armee unterstützt die zivilen Behörden des Kantons Graubünden anlässlich der WEF-Jahrestreffen 2019–2021 in Davos mit Truppen im Assistenzdienst für subsidiäre Sicherungs- und Unterstützungsaufgaben. Sie schützt Objekte und Personen gemäss der Verordnung vom 3. September 1997⁴ über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen. Im Weiteren unterstützt die Armee die zivilen Behörden logistisch, beim Lufttransport von völkerrechtlich geschützten Personen, im Koordinierten Sanitätsdienst, in der Führungsunterstützung und in der B- und C-Abwehr. Der Einsatz der Mittel erfolgt nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die Armee leistet keinen Ordnungsdienst.

Auch der Schutz des Luftraums ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen von Bedeutung. Im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995⁵ (MG) wahrt die Armee die schweizerische Lufthoheit. Im Rahmen des Assistenzdiensteinsatzes wird sie den Luftpolizeidienst durch die Errichtung einer Zone mit eingeschränktem Luftverkehr verstärken.

Die Einsatzverantwortung liegt, mit Ausnahme der Massnahmen zur Wahrung der Lufthoheit, bei der Kantonspolizei Graubünden. Diese erteilt der zugewiesenen Truppe nach Rücksprache mit dem VBS schriftlich den Auftrag und regelt darin insbesondere die Zuständigkeiten, die Unterstellungsverhältnisse, die Polizeibefugnisse der Armee sowie den Dienstverkehr mit der Kantonspolizei. Der Kanton Graubünden informiert die Bevölkerung vor und während des Einsatzes über Aufgaben und Tätigkeiten der Truppe.

Darüber hinaus muss die Armee jederzeit in der Lage sein, auf eine Krise oder ein ausserordentliches Ereignis – auch ausserhalb des WEF-Einsatzraumes – zu reagieren. Da der Einsatz im Assistenzdienst während des WEF geplant ist und im Rahmen der laufenden Aufgaben der Armee erfolgt, ist keine besondere Mobilisierung für dieses Ereignis nötig. Das neue abgestufte Bereitschaftssystem, das mit der Weiterentwicklung der Armee (WEA) eingeführt wird, ermöglicht, bei einem unerwarteten Ereignis zusätzliche Truppen aus dem Stand aufzubieten und rasch einzusetzen. Somit ist die Armee in der Lage, parallel zum WEF andere Einsätze in der Schweiz zu leisten.

5.2 Dauer und Umfang des Einsatzes der Armee

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden dauert vorbehältlich einer Datumsänderung jeweils längstens vom 18. bis 28. Januar 2019, vom 17. bis 27. Januar 2020 und vom 22. Januar bis 1. Februar 2021.

⁴ SR 513.73

⁵ SR 510.10, gemäss Änderung vom 18. März 2016, in Kraft seit 1. Januar 2018.

Zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der WEF-Jahrestreffen kann ein Maximalbestand von 5000 Angehörigen der Armee, einschliesslich Berufs- und Milizformationen, im Assistenzdienst eingesetzt werden.

Während der Dauer der WEF-Jahrestreffen 2016–2018 wurde das Einsatzkonzept von Armee und Polizei aufgrund der Sicherheitslage stetig optimiert. Auf der Grundlage des Kräfteansatzes der vorangehenden Jahre werden 2019–2021 voraussichtlich rund 4000 Armeeingehörige pro Jahr im Einsatz stehen. Rund ein Drittel davon schützt Objekte und Personen in und um Davos und rund zwei Drittel gehören zum Luftpolizei- und Lufttransport-Dispositiv. Die beantragte Obergrenze von 5000 Armeeingehörigen ergibt sich aus Betriebsleistungen im rückwärtigen Raum, Ablösungen und Reserven.

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

5.3 Massnahmen zum Schutz des Luftraums

5.3.1 Kontrolle des Luftverkehrs

Zur Sicherheit im Luftraum und zur Wahrung der Lufthoheit wird der Bundesrat gestützt auf Artikel 7 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948⁶ die Benützung des schweizerischen Luftraums über der Region Davos maximal wie nachfolgend beschrieben für die Zivilluftfahrt einschränken (Angaben je in Lokalzeit):

- Freitag, 18. Januar 2019, 8–17 Uhr, sowie von Montag, 21. Januar 2019, 8 Uhr, bis Samstag, 26. Januar 2019, 17 Uhr;
- Freitag, 17. Januar 2020, 8–17 Uhr, sowie von Montag, 20. Januar 2020, 8 Uhr, bis Samstag, 25. Januar 2020, 17 Uhr;
- Freitag, 22. Januar 2021, 8–17 Uhr, sowie von Montag, 25. Januar 2021, 8 Uhr, bis Samstag, 30. Januar 2021, 17 Uhr.

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

Horizontale Ausdehnung

- Zentrum Davos 46°48'02" N 9°49'54" E Radius 25 nautische Meilen (ca. 46,3 km, inklusive Luftraum Fürstentum Liechtenstein).

Vertikale Ausdehnung

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

Innerhalb des beschriebenen Luftraums gelten nach heutiger Rechtslage die Bestimmungen über die Wahrung der Lufthoheit bei eingeschränktem Luftverkehr nach Artikel 12 der Verordnung vom 23. März 2005⁷ über die Wahrung der Lufthoheit (VWL). Der zivile Luftverkehr darf die Zone mit eingeschränktem Luftverkehr unter

⁶ SR 748.0

⁷ SR 748.111.1

den Voraussetzungen von Artikel 13 VWL benützen. Die Luftwaffe kann nach Überprüfung der Situation unter Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten Erleichterungen für die Zivilluftfahrt gewähren. Die Luftwaffe entscheidet in all diesen Fällen endgültig.

Soweit die Bedrohungslage es zulässt, kann die Luftwaffe, nach Absprache mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, weniger einschneidende, rein flugsicherungstechnische Massnahmen zur Gewährleistung eines sicheren Flugverkehrs im Luftraum über der Region Davos anordnen.

Gemäss Notenaustausch vom 27. Januar 2003⁸ zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Zusammenarbeit der schweizerischen und der liechtensteinischen Behörden im Bereich der Zivilluftfahrt ist die Gestaltung des Luftraums im Gebiet des Fürstentums Liechtenstein Aufgabe der zuständigen eidgenössischen Behörde.

Das am 28. September 2017⁹ unterzeichnete Luftpolizeiabkommen mit Österreich wird die Sicherheit im Luftraum über Davos während der WEF-Jahrestreffen erhöhen. Konkret wird es den Luftwaffen beider Staaten von nun an möglich sein, verdächtige zivile Luftfahrzeuge auch jenseits der Grenze im Luftraum des anderen Landes zu identifizieren und wenn nötig zu intervenieren. Der Einsatz von Waffen als letztes Mittel luftpolizeilicher Massnahmen ist den Parteien nur durch eigene Flugzeuge über dem eigenen Staatsgebiet gestattet.

Der Abschluss dieses Abkommens gründet auf den guten Erfahrungen während der Pilotversuche, die an den WEF-Jahrestreffen 2017 und 2018 durchgeführt worden sind. So konnte die Umsetzung im Sinne des geplanten Abkommens in einer Zone mit eingeschränktem Luftverkehr während des WEF in der Praxis getestet werden. Vorbehältlich der Ratifizierung durch die eidgenössischen Räte sollte das Abkommen bis zu den durch diese Botschaft abgedeckten WEF-Jahrestreffen in Kraft sein.

5.3.2 **Kompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen**

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

Die Abschusskompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen über schweizerischem Hoheitsgebiet ist in Artikel 92a Absatz 5 MG¹⁰ geregelt. Der Waffeneinsatz im Einzelfall wird durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des VBS angeordnet. Diese oder dieser kann die Kompetenz an den Kommandanten der Luftwaffe delegieren.

⁸ SR **0.748.095.14**

⁹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich bezüglich der Zusammenarbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Sicherung des Luftraums gegen nichtmilitärische Bedrohungen aus der Luft, BBI **2017** 6089.

¹⁰ SR **510.10**, gemäss Änderung vom 18. März 2016, in Kraft seit 1. Januar 2018.

6 Finanzielle Auswirkungen

Der Bund unterstützt die Sicherheitsmassnahmen an den WEF-Jahrestreffen 2019–2021 mit finanziellen Beiträgen und mit Leistungen der Armee. Die speziellen und umfangreichen Überwachungs-, Bewachungs- und Personenschutzaufträge der Kantonspolizei Graubünden und des Polizeikonkordats werden nach einem dreistufigen Finanzierungsmodell abgegolten. Der Einsatz der Armee wird im Rahmen der Budgets des VBS finanziert. Die Gebühren für die Vermietung von Material und Fahrzeugen an die Kantonspolizei Graubünden werden dem Kanton Graubünden erlassen. Zusätzliche Betriebsaufwendungen des VBS werden verrechnet.

	Finanzierung Bund		Finanzierung Dritte
	Departement	Betrag in Mio. Fr.	GR, Davos, WEF Betrag in Mio. Fr.
Leistungen der Kantonspolizei GR und des Polizeikonkordats für Objektschutz, Personenschutz, Logistikunterstützung; allfällige zusätzliche Sicherheitskosten aufgrund einer erhöhten Bedrohung werden abgestuft auf Bund und Kanton GR verteilt	WBF (SECO)	3,375	5,625
Einsatz der Armee im Assistenzdienst für die Wahrung der Lufthoheit, den Objektschutz sowie Führungsunterstützungs- und Logistikleistungen	VBS	32,0	–
Vermietung von Material und Fahrzeugen an die Kantonspolizei GR gemäss der Gebührenverordnung VBS vom 8. November 2006 ¹¹ und den Weisungen vom 30. November 2006 ¹² über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS	VBS	4,0	–
Zusätzliche Betriebsaufwände des VBS für die Bereitstellung und Rücknahme von Material und Fahrzeugen sowie für die Instandstellung und das Verbrauchsmaterial	–	–	0,1 zulasten Kt. GR

6.1 Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten

Gemäss Artikel 12b VSB kann der Bund bei ausserordentlichen Ereignissen auf Antrag des Kantons und im Rahmen der bewilligten Kredite Abgeltungen leisten, insbesondere für spezielle und umfangreiche Überwachungs-, Bewachungs- und Personenschutzaufträge. Mit Beschluss vom 20. August 2003 hat der Bundesrat die Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten für die WEF-Jahrestreffen erstmals für mehrere Jahre festgelegt. Die Fortführung der Mitfinanzierung durch den Bund ist gerechtfertigt, weil das nationale Interesse an der Durchführung des WEF-Jahrestreffens in der Schweiz unverändert ist.

¹¹ SR 172.045.103

¹² www.vtg.admin.ch > Service > Vermietung Armeematerial

Das bisherige Kostendach in Höhe von 8 Millionen Franken reichte in den letzten Jahren nicht mehr aus. Sowohl 2016 (733 000 Franken) als auch 2017 (1,05 Millionen Franken) musste das Parlament Nachtragskredite sprechen. Aufgrund der gleichbleibenden Bedrohungslage, insbesondere was den dschihadistischen Terrorismus angeht, ist es aus Sicht des Bundes nicht wahrscheinlich, dass die Sicherheitskosten in absehbarer Zeit wieder sinken werden. Hinzu kommt, dass das bisherige Kostendach seit seiner Einführung im Jahr 2003 nie der Teuerung und der Lohnentwicklung angepasst wurde. Um diese Umstände abzubilden, wird das Kostendach von 8 auf 9 Millionen Franken pro Jahrestreffen erhöht.

Der Finanzierungsschlüssel zwischen dem Bund, dem Kanton Graubünden, der Gemeinde Davos und der Stiftung WEF bleibt für die nächsten drei Jahre (2019–2021) unverändert.

Strukturell folgt die Abgeltung des Bundes für die Jahrestreffen 2019–2021 weiterhin einem dreistufigen Finanzierungsmodell.

Stufe 1

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

Partner	Betrag in Fr.	Anteil
Kanton Graubünden	2,25 Mio. Fr.	2/8
Gemeinde Davos	1,125 Mio. Fr.	1/8
Bund	3,375 Mio. Fr.	3/8
WEF	2,25 Mio. Fr.	2/8
Kostendach	9 Mio. Fr.	

Stufe 2

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

Eine Überschreitung des Kostendachs kann beispielsweise aus folgenden Gründen eintreten:

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

In einem solchen Fall stellt der Bund für die Sicherheitskosten, die das Kostendach von 9 Millionen Franken pro Jahrestreffen überschreiten, zusätzliche Mittel von gesamthaft maximal 900 000 Franken für alle drei Jahrestreffen im Zeitraum 2019–2021 zur Verfügung.

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

Stufe 3

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

Das Bundesamt für Polizei (fedpol) und der NDB sind in Absprache mit der Kantonspolizei Graubünden zuständig für die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für Stufe 3 gegeben sind.

Das Kostendach, der Finanzierungsschlüssel und die Zahlungsmodalitäten sollen zwischen den beteiligten Partnern in einer Vereinbarung festgehalten werden. Deshalb wird für die Sicherheitskosten ein Verpflichtungskredit beantragt. Dieser beinhaltet die Kosten des Bundes für die Stufe 1 (3,375 Millionen Franken pro Jahr) und die Stufe 2 (300 000 Franken pro Jahr).

Für eine allfällige Beteiligung gemäss Stufe 3 sowie für eine Beteiligung gemäss Stufe 2, die über die jährlich vorgesehenen 300 000 Franken hinausgeht, wird der Bundesrat dem Parlament zu gegebener Zeit entsprechende Nachtrags- bzw. Zusatzkredite unterbreiten.

6.2 Finanzielle Auswirkungen für das VBS

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst wird über das ordentliche Budget des VBS finanziert. Insgesamt kann beim Einsatz der Armee zugunsten des WEF mit gleich hohen Kosten gerechnet werden, wie wenn die beteiligten Verbände ihren regulären Wiederholungskurs leisten würden. Die Zunahme der Terroranschläge in Europa und insbesondere in Frankreich seit 2015 verursachte einen Anstieg der durch die Armee erbrachten Sicherheitsleistungen, namentlich in den Bereichen der Luftverteidigung und des Lufttransports. Der Kostenanstieg hängt ausserdem mit dem Anstieg der Kosten der Kampfflugzeuge pro Flugstunde sowie mit der Zunahme der Transportflüge für völkerrechtlich geschützte Personen zusammen. Aus diesen Gründen wurden die jährlichen Ausgaben von 28 Millionen Franken, die in der letzten Botschaft über die WEF-Jahrestreffen 2016–2018 vorgelegt wurden, in den letzten Jahren überschritten. Die operativen Kosten sind im Durchschnitt um 4 Millionen Franken gestiegen. Somit betragen die jährlichen Ausgaben für die WEF-Jahrestreffen 2019–2021 rund 32 Millionen Franken. Dieser Betrag bewegt sich im Rahmen des ordentlichen Budgets des VBS.

Das VBS vermietet der Kantonspolizei Graubünden Material und Fahrzeuge, die nicht direkt im Zusammenhang mit dem Einsatz der Armee stehen. Die Gebühren hierfür berechnen sich nach den Weisungen über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS und belaufen sich auf rund 4 Millionen Franken. Sie werden dem Kanton Graubünden für die WEF-Jahrestreffen 2019–2021 erlassen. Die Gebühren wurden dem Kanton Graubünden auch in den vergangenen Jahren gemäss der Gebührenverordnung VBS erlassen.

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

7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹³ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹⁴ über die Legislaturplanung 2015–2019 explizit angekündigt. Sie entspricht jedoch dem Ziel 15 der Botschaft zur Legislaturplanung 2015–2019: «Die Schweiz kennt die inneren und äusseren Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten.» Dieses Ziel wird wie folgt näher ausgeführt: «Die sicherheitspolitischen Instrumente sind derart auszugestalten, dass die Reaktionsfähigkeit auf eintretende Ereignisse – auch solche, die nicht vorhersehbar sind – jederzeit gewährleistet ist. Das erfordert eine optimale Kooperation aller Partner und ein wirksames und effizientes Zusammenspiel aller sicherheitspolitischen Akteure.»¹⁵ Für die Jahrestreffen des WEF 2019–2021 bieten die vorliegenden Bundesbeschlüsse die Grundlage für den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Sicherheitsmassnahmen, an denen sich neben dem Bund auch der Kanton Graubünden, die Gemeinde Davos und das WEF beteiligen.

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Verfassungsmässigkeit

Soweit die Bundesverfassung¹⁶ (BV) dem Bund keine spezifischen Kompetenzen zuweist, ist die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit primär Sache der Kantone. Dies schliesst die Sorge für die Sicherheit der sich in der Schweiz aufhaltenden völkerrechtlich geschützten Personen mit ein.

¹³ BBl 2016 1105

¹⁴ BBl 2016 5183

¹⁵ BBl 2016 1105, hier 1187

¹⁶ SR 101

Die Kantone sind gemäss dem Bundesgesetz vom 21. März 1997¹⁷ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) gehalten, die notwendigen Massnahmen zur Umsetzung der völkerrechtlich gebotenen Schutzpflichten in Absprache mit dem Bund zu treffen.

Gemäss Artikel 58 Absatz 2 BV unterstützt die Armee die zivilen Behörden bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen.

Die Kompetenz des Bundes, die Sicherheit im Luftraum zu gewährleisten, stützt sich auf Artikel 87 BV.

8.2 Subsidiarität

Die Polizeikräfte des Kantons Graubünden reichen, wie die Erfahrung gezeigt hat, selbst mit der vorgesehenen interkantonalen Unterstützung aus der übrigen Schweiz nicht aus, um die Sicherheit von Veranstaltungen wie den WEFJahrestreffen in ausreichendem Masse zu gewährleisten.

Der Schutz von Objekten und ziviler Infrastruktur ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen 2019–2021 weiterhin von grosser Bedeutung. Nach Artikel 67 MG können auf Verlangen ziviler Behörden Truppen im Assistenzdienst zum Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen beziehungsweise 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. Die Armee kann folglich zum Konferenz- und Objektschutz eingesetzt werden.

Auch der Schutz des Luftraums ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen von Bedeutung. Gemäss Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b, d und e MG¹⁸ können Truppen zur Bewältigung von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können, eingesetzt werden. Zu diesen Aufgaben gehört auch die Wahrung der Lufthoheit¹⁹.

Aus diesen Gründen sind die Voraussetzungen für einen Einsatz der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden gegeben.

Für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden ist nach Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe a MG der Bundesrat zuständig. Es ist beabsichtigt, den Höchstbestand von 2000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst nach Artikel 70 Absatz 2 MG jeweils zu übersteigen, weshalb der Einsatz der Armee der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet wird.

¹⁷ SR 120

¹⁸ SR 510.10, gemäss Änderung vom 18. März 2016, in Kraft seit 1. Januar 2018.

¹⁹ Siehe dazu Ziff. 1.1.4 der Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee: Im Rahmen der Unterstützung der zivilen Behörden kann der Luftpolizeidienst bei vorhersehbaren Ereignissen verstärkt werden, BBI 2014 6956.

8.3 **Rechtsform**

Der Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, wie er in Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe h BV in Verbindung mit Artikel 70 Absatz 2 MG vorgesehen ist. Da er weder rechtsetzend ist noch dem Referendum untersteht, hat er die Form eines einfachen Bundesbeschlusses nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 29 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002²⁰ (ParlG).

Der Bundesbeschluss über die Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten stellt einen Einzelakt der Bundesversammlung dar, wie er in Artikel 167 BV in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 2 BWIS und Artikel 21 Absatz 1 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005²¹ (FHG) vorgesehen ist. Da er weder rechtsetzend ist noch dem Referendum untersteht, hat er die Form eines einfachen Bundesbeschlusses nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 ParlG.

²⁰ SR 171.10
²¹ SR 611.0