

Botschaft

zum Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2016–2018 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen

vom 25. Februar 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum einfachen Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) 2016–2018 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

25. Februar 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) zu gewährleisten, wird der Kanton Graubünden mit einem Armeeeinsatz unterstützt, der in der Form eines Assistenzdienstes geleistet wird. Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss beantragt der Bundesrat dem Parlament, diese Unterstützung für die Jahre 2016–2018 zu genehmigen.

Mit Schreiben vom 20. Mai 2014 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) in den Jahren 2016–2018 gewährleisten zu können. Das Gesuch des Kantons Graubünden wurde durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren mit Schreiben vom 18. November 2014 unterstützt. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat die parlamentarische 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 2016–2018 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.

Auch in Zukunft müssen die Schutzvorkehrungen für WEF-Jahrestreffen auf einem hohen Niveau gehalten werden. Um dies zu gewährleisten, besteht gegenwärtig keine Alternative zum subsidiären Einsatz der Armee; die Polizei verfügt dazu nicht über genügend Mittel. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es unwirtschaftlich wäre, von den Kantonen eine Aufstockung der Polizeikorps für solch kurze Spitzenbelastungen zu verlangen. Er hält die Abdeckung der Belastungsspitzen durch die Armee im Assistenzdienst deshalb auch in wiederkehrenden Fällen für zulässig und sinnvoll.

Die Armee unterstützt den Kanton Graubünden wie bis anhin im Rahmen eines subsidiären Sicherungseinsatzes (Assistenzdienst ohne Verrechnung). Sie schützt Personen und Objekte, unterstützt logistisch, insbesondere im koordinierten Sanitätsdienst, und wahrt die Sicherheit im Luftraum (Luftpolizei).

Seit 2007 wird der Einsatz der Armee für die Jahrestreffen des WEF jeweils über drei Jahre beantragt und vom Parlament genehmigt. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem mehrjährigen Genehmigungsverfahren wird der Bundesversammlung der Einsatz der Armee wiederum für drei Jahre beantragt.

Der Bundesrat qualifizierte mit Beschluss vom 28. Juni 2000 das privatrechtlich organisierte jährliche Treffen des WEF aufgrund seiner Bedeutung für die internationalen Interessen der Schweiz als ausserordentliches Ereignis im Sinne von Artikel 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung vom 1. Dezember 1999. Der Bundesrat hält an dieser Qualifikation fest.

Die neuerliche Mitfinanzierung durch den Bund ist erforderlich, weil das nationale Interesse an der Durchführung der WEF-Jahrestreffen in der Schweiz und auch die Bedrohungslage im Wesentlichen gleich geblieben sind. Der Bund beteiligt sich wie bis anhin gemeinsam mit den weiteren WEF-Partnern (Kanton Graubünden, Landschaft Davos und WEF) im Rahmen eines dreistufigen Finanzierungsmodells an den Kosten für die Sicherheitsmassnahmen anlässlich der WEF-Jahrestreffen 2016–2018. Der Kostenanteil des Bundes beläuft sich unter normalen Umständen bei einem Einsatz auf maximal 3 Millionen Franken jährlich.

Die Armee finanziert den Assistenzdiensteinsatz im Rahmen des Budgets des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Die Gebühren für die Vermietung von Material an die Kantonspolizei Graubünden, das nicht direkt in Zusammenhang mit dem Assistenzdienst der Armee steht, werden dem Kanton Graubünden erlassen. Zusätzliche Betriebsaufwendungen des VBS, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Assistenzdiensteinsatz der Armee stehen, werden dem Kanton Graubünden nach der Gebührenverordnung VBS vom 8. November 2006 und nach den Weisungen vom 30. November 2006 über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS verrechnet.

Das VBS erstattet den Sicherheitspolitischen Kommissionen des National- und Ständerates jeweils vor den WEF-Jahrestreffen 2016–2018 Bericht über die Sicherheitslage und nach den Treffen Bericht über den Einsatz der Armee.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Vom 19. bis 24. Januar 2016, vom 17. bis 22. Januar 2017 und vom 23. bis 28. Januar 2018 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.

Mit Schreiben vom 20. Mai 2014 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen 2016–2018 gewährleisten zu können. Das Gesuch des Kantons Graubünden wurde durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) mit Schreiben vom 18. November 2014 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 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung vom 1. Dezember 1999¹ qualifiziert.

Die Schutzvorkehrungen für die WEF-Jahrestreffen 2016–2018 müssen wie in den Vorjahren auf dem erforderlichen Niveau gehalten werden, um den völkerrechtlichen Schutzpflichten nachzukommen.

Da die Kantonspolizei Graubünden auch mit der Unterstützung durch einen interkantonalen Polizeieinsatz nicht in der Lage sein wird, diesen Schutzpflichten nachzukommen, will der Bundesrat die für die Sicherheit des Treffens zuständige Kantonspolizei Graubünden mit personellen und materiellen Mitteln des Bundes in Form eines Assistenzdiensteinsatzes der Armee unterstützen.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass es unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nicht zweckdienlich wäre, von den Kantonen zu verlangen, dass sie ihre Polizeibestände auf eine Situation ausrichten, die nur einmal jährlich während weniger Tage eintritt. Aus der Sicht des Bundesrates ist die Bewältigung von solchen Belastungsspitzen bei der inneren Sicherheit durch einen Einsatz der Armee im Assistenzdienst deshalb auch in vorhersehbaren und wiederkehrenden Fällen zuläs-

¹ SR 120.6

sig und sinnvoll.² Der Assistenzeinsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden wird deshalb analog der bisherigen Praxis wiederum für drei Jahre (2016–2018) beantragt.

2 Beurteilung der Sicherheitslage

Für die kommenden WEF-Jahrestreffen besteht nach wie vor das Risiko gewalttätiger Demonstrationen, von Angriffen auf Personen oder Sabotageaktionen während der Veranstaltung oder in deren Umfeld. Die globale Terrorbedrohung ist weiterhin vorhanden; dschihadistische Anschläge und Anschlagversuche haben in den letzten Jahren auch in Europa stattgefunden.

Die Schweiz ist zwar nicht ein prioritäres Ziel für dschihadistisch motivierte Anschläge. Attentate, vor allem auch von radikalisierten Einzeltäterinnen und Einzeltätern, sind aber möglich und im Vorfeld schwer voraussehbar. Ferner könnten auch ethno-nationalistisch motivierte, gewalttätig-extremistische Gruppierungen versuchen, auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Auftritte solcher Gruppierungen im Rahmen der WEF-Jahrestreffen kamen allerdings in der Vergangenheit bislang nicht vor. Weiter können auch Gruppierungen aus verschiedenen Krisengebieten aufgrund aktueller Ereignisse anlässlich des WEF für ihre Anliegen demonstrieren, wie 2014 ukrainische Staatsbürger anlässlich der Krise in der Ukraine.

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. Dies ist unter anderem auf die Heterogenität der Kritikerinnen und Kritiker des WEF zurückzuführen. Die linksextreme Szene, welche die gewaltbereite Gegnerschaft des WEF ausmacht, zeigt seit 2010 eine hohe Aggressions- und Gewaltbereitschaft. Das WEF generell und Davos als Durchführungsort bleiben für die gewaltbereite linksextreme Szene ein wichtiges Ziel.

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

3 Interkantonaler Polizeieinsatz

Mit Schreiben vom 26. August 2014 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden den Präsidenten der KKJPD, das Unterstützungsgesuch des Kantons Graubünden vom 21. Mai 2014 zu genehmigen und zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen subsidiären Sicherungseinsatz zugunsten des Kantons Graubünden für die Jahre 2016–2018 gegeben sind. Nach der Behandlung des Gesuchs durch die Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische Interkantonale Polizeieinsätze bei besonderen Ereignissen (GIP) am 14. November 2014 teilte der Präsident der KKJPD und der GIP dem Bundesrat am 18. November 2014 mit, dass das Gesuch des Kantons

² Siehe hierzu Ziffer 2.3.2.3.3 des Berichts des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl 2012 4459.

Graubünden berechtigt sei. Die Risiken, die ein Sicherheitsdispositiv der Polizei und der Armee am WEF nötig machen, hätten sich in den letzten Jahren jeweils nur marginal verändert und würden nach Einschätzung der GIP weiterhin bestehen.

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 Gebäuden, Infrastrukturen und völkerrechtlich zu schützenden Personen gemäss Einschätzung der GIP unverzichtbar und die Voraussetzungen für einen subsidiären Sicherungseinsatz damit erfüllt.

Die Sicherheitsvorkehrungen für die WEF-Jahrestreffen 2016–2018 müssen unter Berücksichtigung der Erfahrungen der letzten Jahre die ganze Schweiz und ihre Grenzen abdecken. Das bedingt, dass die Kantone und die grösseren Städte notwendige Ordnungsdienst- oder Sicherungseinsätze während des WEF-Jahrestreffens mit den verbleibenden Kräften ihrer Stammkorps oder mit konkordatlicher Nachbarhilfe bewältigen müssen. Die dem Kanton Graubünden zur Verfügung gestellten IKAPOL-Polizeikräfte können für den Schutz der Städte oder andere Ereignisse ausserhalb des Kantons Graubünden nur sehr beschränkt oder überhaupt nicht eingesetzt werden. Deshalb können die Kantone für den IKAPOL-Einsatz nicht mehr Polizistinnen und Polizisten als in der Vergangenheit stellen, zumal in allen Kantonen und Städten Ruhe und Ordnung gewährleistet bleiben muss.

Die Arbeitsgruppe Operationen der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz wird sich auch in den Jahren 2016–2018 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 beteiligt sich der Bund gemäss der unter Ziffer 6.1 aufgeführten Regelung.

4 Nachrichtenverbund

Unter der Federführung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) wird analog zu den WEF-Jahrestreffen der Vorjahre auch 2016–2018 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 2016–2018 in Davos mit Truppen im Assistenzdienst für subsidiäre Sicherungs- und Unterstützungsaufgaben. Sie schützt Objekte und Personen gemäss der Verordnung vom 3. September 1997³ über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen. Sie schützt den Luftraum und transportiert völkerrechtlich geschützte Personen gemäss der Verordnung vom 23. März 2005⁴ über die Wahrung der Lufthoheit (VWL). Im Weiteren unterstützt die Armee die zivilen Behörden logistisch, in der B- und C-Abwehr und im Koordinierten Sanitätsdienst. Der Einsatz der Mittel erfolgt nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die Armee leistet keinen Ordnungsdienst.

Die Einsatzverantwortung liegt mit Ausnahme der Massnahmen zur Wahrung der Lufthoheit bei den zivilen Behörden. Diese erteilen der zugewiesenen Truppe nach Rücksprache mit dem VBS schriftlich den Auftrag und regeln darin insbesondere die Zuständigkeiten, die Unterstellungsverhältnisse, die Polizeibefugnisse der Armee sowie den Dienstverkehr mit der zivilen Behörde. Die zivilen Behörden informieren 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. Die anderen laufenden Sicherungseinsätze werden parallel gewährleistet.

5.1.1 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 15. bis 25. Januar 2016, vom 13. bis 23. Januar 2017 und vom 19. bis 29. Januar 2018.

Zur Unterstützung der zivilen Behörden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der WEF-Jahrestreffen können Berufs- und Milizformationen bis zu einem Maximalbestand von 5000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst eingesetzt werden.

Die Sicherheitslage sowie das stetig optimierte Einsatzkonzept von Armee und Polizei lassen es zu, dass der Kräfteansatz der eingesetzten Armeeverbände für die Jahrestreffen 2013–2015 gegenüber früheren Jahren bereits deutlich reduziert werden konnte. So werden voraussichtlich gleichzeitig nicht mehr als 3500 Wehrpflichtige im Einsatz stehen. Rund 1100 davon schützen Objekte und Personen in und um Davos und rund 2400 gehören zum Luftpolizei- und Lufttransport-Dispositiv der Luftwaffe. Die beantragte Obergrenze von 5000 Armeeangehörigen ergibt sich aus Betriebsleistungen im rückwärtigen Raum, Ablösungen und Reserven.

Kommandant des subsidiären Sicherungseinsatzes der Armee ist der Chef des Führungsstabs der Armee.

³ SR 513.73

⁴ SR 748.111.1

5.2 Massnahmen zum Schutz des Luftraums

5.2.1 Kontrolle des Luftverkehrs

Zur Sicherheit im Luftraum und zur Wahrung der Lufthoheit wird der Bundesrat gestützt auf Artikel 7 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948⁵ die Benützung des schweizerischen Luftraums über der Region Davos maximal wie nachfolgend beschrieben für die Zivilluftfahrt einschränken (Angaben je in Lokalzeit):

- Montag, 18. Januar 2016, 8–18 Uhr, sowie von Dienstag, 19. Januar 2016, 8 Uhr, bis Sonntag, 24. Januar 2016, 18 Uhr;
- Montag, 16. Januar 2017, 8–18 Uhr, sowie von Dienstag, 17. Januar 2017, 8 Uhr, bis Sonntag, 22. Januar 2017, 18 Uhr;
- Montag, 22. Januar 2018, 8–18 Uhr, sowie von Dienstag, 23. Januar 2018, 8 Uhr, bis Sonntag, 28. Januar 2018, 18 Uhr.

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

Horizontale Ausdehnung:

- Zentrum Davos 46°48'44" N 009°50'59" E Radius 25 nautische Meilen (ca. 46,3 km, inklusive Luftraum Fürstentum Liechtenstein, jedoch ohne österreichischen und italienischen Luftraum).

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 VWL. Der zivile Luftverkehr darf die Zone mit eingeschränktem Luftverkehr unter 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 2003⁶ 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.

⁵ SR 748.0

⁶ SR 0.748.095.14

5.2.2

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 14 VWL geregelt. Der Waffeneinsatz im Einzelfall wird durch die Departementschefin oder den Departementschef des VBS angeordnet. Diese oder dieser kann die Kompetenz an den Kommandanten der Luftwaffe oder an eine diesem direkt unterstellte Person delegieren, wenn dies der Lage angemessen ist.

6

Finanzielle Auswirkungen

Der Bund unterstützt die Sicherheitsmassnahmen an den WEF-Jahrestreffen 2016–2018 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.	GR, Davos, WEF Betrag in Mio.
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)	3,0	5,0
Einsatz der Armee im Assistenzdienst für die Wahrung der Lufthoheit, den Objektschutz sowie Führungsunterstützungs- und Logistikleistungen	VBS	28,0	–
Vermietung von Material und Fahrzeugen an die Kantonspolizei GR gemäss der Gebührenverordnung VBS vom 8. November 2006 ⁷ und den Weisungen vom 30. November 2006 ⁸ 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

⁷ SR 172.045.103

⁸ www.lba.admin.ch > Dienstleistungen > Vermietung Armeematerial > Gesetzliche Grundlagen

6.1

Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten

Gemäss Artikel 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung 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.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen schlägt die Regierung des Kantons Graubünden vor, den Finanzierungsschlüssel und damit die finanziellen Vereinbarungen zwischen dem Bund, dem Kanton Graubünden, der Gemeinde Davos und der Stiftung WEF in Analogie zu den Vorjahren für die nächsten drei Jahre (2016–2018) beizubehalten. Die Fortführung der Mitfinanzierung durch den Bund ist erforderlich, weil das nationale Interesse an der Durchführung des WEF-Jahrestreffens in der Schweiz unverändert und die Bedrohungslage gleich geblieben sind.

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. Strukturell folgt auch die Abgeltung des Bundes für die Jahrestreffen 2016–2018 dem bereits bei den Jahrestreffen 2007–2015 zur Anwendung gelangten dreistufigen Finanzierungsmodell.

Stufe 1 (normaler Einsatz):

Das Finanzierungsmodell sieht ein Kostendach in der Höhe von 8 Millionen Franken für jedes Jahrestreffen vor, an dem sich die WEF-Partner anteilmässig wie folgt beteiligen:

Partner	Anteil
Kanton Graubünden	2 Mio. Fr.
Landschaft Davos	1 Mio. Fr.
Bund	3 Mio. Fr.
WEF	2 Mio. Fr.
Kostendach	8 Mio. Fr.

Der Anteil des Bundes beträgt drei Achtel der Gesamtkosten für die Sicherheit des WEF; aufgrund des Kostendachs ist er aber auf 3 Millionen Franken pro Jahr begrenzt.

Stufe 2 (erhöhte Bedrohungslage)

Für den Fall, dass die effektiven und begründeten Sicherheitskosten das Kostendach von 8 Millionen Franken pro Jahrestreffen überschreiten, stellt der Bund zusätzliche Mittel von gesamthaft maximal 750 000 Franken für alle drei Jahrestreffen im Zeitraum 2016–2018 zur Verfügung.

Solche Überschreitungen können zum Beispiel durch Änderungen des WEF-Tagungskonzepts wegen kurzfristigen Teilnahmen völkerrechtlich geschützter Personen verursacht werden. In den Jahren 2007–2014 wurde keine Finanzierung der Stufe 2 beansprucht.

Stufe 3 (ausserordentliche Bedrohungslage)

Der Bund beteiligt sich im Falle ausserordentlicher Vorkommnisse (z. B. Terroranschläge, Attentate auf Politikerinnen und Politiker oder Wirtschaftsführerinnen und Wirtschaftsführer, massive Drohungen, derartige Handlungen zu verüben) mit 80 Prozent an den zusätzlich anfallenden Kosten für das Zusatzdispositiv zugunsten völkerrechtlich geschützter Personen. In den Jahren 2007–2014 wurde keine Finanzierung der Stufe 3 beansprucht.

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. In den vergangenen Jahren entstanden Kosten für die Armee von durchschnittlich 28 Millionen Franken pro Jahrestreffen.

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 2016–2018 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 Rechtsgrundlagen

7.1 Verfassungsmässigkeit

Soweit die Bundesverfassung⁹ (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.

Die Kantone sind gemäss dem Bundesgesetz vom 21. März 1997¹⁰ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit 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.

⁹ SR 101

¹⁰ SR 120

7.2

Subsidiarität

Die Polizeikräfte des Kantons Graubünden reichen, wie die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, selbst mit der vorgesehenen interkantonalen Unterstützung aus der übrigen Schweiz nicht aus, um die Sicherheit von Veranstaltungen wie den WEF-Jahrestreffen in ausreichendem Masse zu gewährleisten.

Der Schutz von Objekten und ziviler Infrastruktur ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen 2016–2018 weiterhin von grosser Bedeutung. Nach Artikel 67 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995¹¹ (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 Buchstabe a MG können Truppen zur Wahrung der Lufthoheit eingesetzt werden.

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, jeweils mehr als 2000 Angehörige der Armee im Assistenzdienst einzusetzen, weshalb der Einsatz der Armee nach Artikel 70 Absatz 2 MG der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet wird.

7.3

Rechtsform

Der vorliegende Bundesbeschluss 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 2002¹².

¹¹ SR 510.10

¹² SR 171.10

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹³ zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁴ über die Legislaturplanung 2011–2015 explizit angekündigt; sie knüpft aber inhaltlich an die als «weiteres Geschäft» angekündigte «Botschaft über den Einsatz der Armee zur Unterstützung der Sicherheit des WEF 2013–2015» an. Der Einsatz der Armee an den WEF-Jahrestreffen in Davos entspricht zudem dem Legislaturziel, dass die Instrumente zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung sicherheitspolitischer Gefahren und Risiken wirksam angewendet werden.

¹³ BBl 2012 418 612
¹⁴ BBl 2012 7155

