



18.023

WEF 2019–2021 in Davos.**Einsatz der Armee
im Assistenzdienst****WEF 2019–2021 à Davos.****Engagement de l'armée
en service d'appui***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 31.05.18 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Hegglin Peter (C, ZG), für die Kommission: Mit Schreiben vom 15. November 2017 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheit der Jahrestreffen des WEF in den Jahren 2019 bis 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 Botschaft vom 14. Februar 2018 beantragt der Bundesrat dem Parlament die Genehmigung des Einsatzes von jährlich maximal 5000 Angehörigen der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen.

Unsere Sicherheitspolitische Kommission hat das Geschäft am 24. April 2018 beraten. Das Geschäft wurde von Bundesrat Parmelin und Korpskommandant Aldo Schellenberg vertreten.

Zum ersten Bundesbeschluss: 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 der Verordnung über das Sicherheitswesen in Bundesverantwortung.

An dieser Beurteilung hat sich auch weiterhin nichts geändert. Die Lage dürfte sich auch 2019 bis 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 in 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, also eines Assistenzdienstes ohne Verrechnung. Sie schützt Personen und Objekte und bietet logistische Unterstützung, insbesondere beim Lufttransport und im koordinierten Sanitätsdienst. Im Rahmen dieser laufenden Aufgaben wahrt sie ausserdem die Sicherheit des Luftraumes.

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

Die operativen Kosten sind um durchschnittlich 4 Millionen Franken gestiegen. Somit betragen die jährlichen Ausgaben für die WEF-Jahrestreffen von 2019 bis 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.

Diese Leistungen werden als Wiederholungs- und Vertiefungskurse erbracht und müssten ohnehin stattfinden. Ein Einsatz am WEF ist deshalb ein willkommener Einsatz unter praxisnahen Bedingungen. Technisch bedeu-



tet dies, dass die eingesetzten Angehörigen der Armee ihren regulären Ausbildungsdienst im Rahmen dieses Assistenzdienstes leisten. Anders gesagt: Würden die rund 4000 Armeeangehörigen und ihr Material nicht für diesen Assistenzdienst eingesetzt, würden sie im Rahmen eines Wiederholungskurses oder ordentlichen Flugdienstes ihren Dienst leisten. Folglich entstehen der Armee durch den Assistenzdienst keine zusätzlichen Kosten.

Zum zweiten Bundesbeschluss: Der Bund soll sich zudem 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 beteiligen. Der Bundesrat hat festgestellt, dass das bisherige jährliche Kostendach in der 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.

AB 2018 S 348 / BO 2018 E 348

Aus Sicht des Bundes ist es nicht wahrscheinlich, dass die Sicherheitskosten in absehbarer Zeit wieder sinken werden. Deshalb soll das Kostendach für die Sicherheitsmassnahmen von 8 Millionen auf 9 Millionen Franken pro Jahrestreffen erhöht werden. Der Bund beteiligt sich daran mit 3,375 Millionen Franken auf der Stufe 1. Verantwortlich dafür zeichnet beim Bund das WBF bzw. das Seco. Dabei wird nicht die von der privatrechtlichen Stiftung WEF organisierte Konferenz geschützt, sondern vielmehr werden Personen geschützt, zu deren Schutz der Bund verpflichtet ist. So befinden sich unter den Teilnehmenden Staats- und Regierungschefs sowie weitere völkerrechtlich geschützte Personen.

Darüber hinaus wurde die zusätzliche Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten, die das Kostendach von 9 Millionen Franken pro Jahrestreffen aus besonderen, nicht sicherheitsbedingten Gründen überschreiten, angepasst. Die zusätzlich vorgesehenen Mittel betragen gesamthaft maximal 900 000 Franken für alle drei Jahrestreffen in diesem Zeitraum auf der Stufe 2. Unter die Stufe 2 fallen folgende Gründe: kurzfristige Teilnahme einer ausserordentlich grossen Anzahl völkerrechtlich geschützter Personen am Jahrestreffen; eine Ausweitung der Sicherheitszone in Davos aufgrund der Anzahl der zu schützenden Personen; meteorologisch bedingte Mehraufwendungen.

Im Falle ausserordentlicher Vorkommnisse beteiligt sich der Bund an den die Stufen 1 und 2 überschreitenden Sicherheitskosten mit 80 Prozent. Das Bundesamt für Polizei und der Nachrichtendienst des Bundes sind in Absprache mit der Kantonspolizei Graubünden zuständig für die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für die Stufe 3 erfüllt sind. Stufe 3 beinhaltet Terroranschläge, Attentate, massive Drohungen oder konkrete Hinweise auf geplante derartige Gewaltakte. Ich hoffe, dass diese Stufe nie notwendig sein wird. Zudem erstattet das VBS den Sicherheitspolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates jeweils vor den WEF-Jahrestreffen Bericht über die Sicherheitslage und nach jedem Treffen Bericht über den Einsatz der Armee.

Noch kurz zu den rechtlichen Aspekten: Die Kantone sind gemäss dem Bundesgesetz 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 der Bundesverfassung 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 der Bundesverfassung.

Aus all diesen Gründen kann ich Ihnen im Namen der einstimmigen Kommission beantragen, auf die Vorlage einzutreten und dem Entwurf ohne Änderung zuzustimmen.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Merci à Monsieur le rapporteur, le conseiller aux Etats Peter Hegglin, d'avoir été extrêmement précis et détaillé. Je vais me contenter d'aborder trois points, que j'estime qu'il n'est pas inutile de rappeler, parce qu'il y a souvent des malentendus lorsque l'on parle du World Economic Forum et du renouvellement, qui a lieu tous les trois ans, des arrêtés fédéraux. Ces trois aspects, c'est l'intérêt de la Confédération et de la Suisse pour la conduite de cette manifestation, c'est le devoir de protection de la Confédération et ce sont certaines affirmations souvent formulées à l'égard de la participation financière de la Confédération.

Vous l'avez dit, Monsieur Peter Hegglin, selon le Conseil fédéral, les rencontres du WEF sont des événements extraordinaires de portée internationale et elles sont dans l'intérêt de la Suisse pour deux raisons principales: premièrement, elles offrent aux représentants économiques et politiques suisses l'opportunité unique de défendre la position de notre pays avec des interlocuteurs de très haut niveau, venus du monde entier; deuxièmement, chaque année, des dizaines de chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que d'autres hauts responsables étatiques y participent, et il s'agit de personnes que la Confédération a le devoir de protéger, et cela en vertu



du droit international public.

L'expérience récente démontre que le nombre de participants de cette stature reste important: avec plus de 300 personnes, l'édition 2018 a même enregistré une augmentation de 30 pour cent du nombre de participants qu'il fallait protéger.

A cet égard, je tiens à préciser aussi que ce n'est pas le congrès organisé par la fondation de droit privé WEF qui est protégé, mais ce sont bien ses participants que la Confédération a le devoir de protéger, ainsi que certaines infrastructures critiques dont l'importance dépasse le contexte des rencontres du WEF, notamment en termes d'approvisionnement énergétique du pays. Il s'agit d'une responsabilité qui n'incombe pas au WEF mais bien à la Confédération et aux cantons. Dans le présent message, il vous est donc proposé de maintenir pour l'essentiel le même appui que lors des périodes précédentes.

Toutefois, il est souvent affirmé que les rencontres du WEF coûtent des dizaines de millions de francs à la Confédération alors que la fondation elle-même roulerait sur l'or mais ne mettrait pas la main au porte-monnaie. Ces affirmations découlent d'une incompréhension que j'aimerais une fois pour toutes dissiper. C'est un amalgame qui est souvent fait entre deux types de coûts – vous l'avez déjà abordé, Monsieur Peter Hegglin – dus à deux engagements distincts que la Confédération effectue lors des rencontres du WEF. Vous avez, d'une part, l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons et, d'autre part, la participation au financement des mesures de sécurité prises par le canton des Grisons. Les dépenses annuelles pour l'engagement subsidiaire de l'armée, d'environ 32 millions de francs, sont couvertes par le budget régulier du DDPS – Monsieur Peter Hegglin l'a relevé. Cela s'explique par le fait que les militaires devraient de toute façon effectuer un cours de répétition s'il n'y avait pas la rencontre annuelle du WEF. Les coûts usuels de ce service seraient pratiquement du même montant.

Ainsi, on peut dire que cet engagement ne génère pas de dépenses supplémentaires pour l'armée.

En ce qui concerne la participation au financement des mesures de sécurité, pour les trois prochaines éditions, la Confédération a négocié avec les autres partenaires, soit le canton des Grisons, la commune de Davos et la fondation World Economic Forum, l'élévation du plafond des dépenses annuelles de 8 à 9 millions de francs. Ceci afin d'éviter l'adoption de nouveaux crédits supplémentaires, comme cela a été le cas ces dernières années.

Avec ce nouveau plafond de dépenses, il est à relever que la participation financière de la fondation WEF augmente également. En effet, comme le WEF profite du statut d'événement extraordinaire accordé à sa rencontre annuelle, il doit prendre en charge environ 2,2 millions de francs du plafond de dépenses. La Confédération prend en charge une somme d'environ 3,3 millions de francs, inscrite au budget du Secrétariat d'Etat à l'économie. Le reste des 9 millions de francs est réparti entre le canton des Grisons et la commune de Davos. Ainsi, la participation financière de la Confédération est bien plus modeste que ce qui est souvent prétendu *urbi et orbi*.

Au nom du Conseil fédéral, comme votre commission l'a fait, je vous prie d'adopter les deux arrêtés fédéraux sans modification.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

1. Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2019–2021 in Davos

1. Arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui au profit du canton des Grisons dans le cadre des mesures de sécurité prises pour les rencontres annuelles du Forum économique mondial 2019–2021 de Davos

AB 2018 S 349 / BO 2018 E 349

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates





Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.023/2426)

Für Annahme des Entwurfes ... 38 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

2. Bundesbeschluss 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

2. Arrêté fédéral sur la participation de la Confédération au financement des mesures de sécurité prises par le canton des Grisons pour les rencontres annuelles du Forum économique mondial 2019–2021 de Davos

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.023/2427)

Für Annahme des Entwurfes ... 39 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(1 Enthaltung)