

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 2013–2015 in Davos und weitere Sicherheitsmassnahmen

vom 22. Februar 2012

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) 2013–2015 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.

22. Februar 2012

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) zu gewährleisten, wird der Kanton Graubünden mit dem Assistenzdienst der Armee unterstützt. Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss beantragt der Bundesrat dem Parlament, diese Unterstützung für die Jahre 2013–2015 zu genehmigen.

Mit Schreiben vom 6. September 2011 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheit des World Economic Forum (WEF) in den Jahren 2013–2015 gewährleisten zu können. Das Gesuch des Kantons Graubünden wurde durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren mit Schreiben vom 22. November 2011 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 2013–2015 in Davos.

Seit 2007 wurde der Einsatz der Armee für die Jahrestreffen des WEF über drei Jahre beantragt und vom Parlament genehmigt. Im Sinne des Postulats der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerats vom 25. Mai 2004 (04.3259 «Assistenzdienste der Armee. Anpassung des Genehmigungsverfahrens») und aufgrund der positiven Erfahrungen mit den 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. Der Bundesrat hält an dieser Qualifikation fest.

Der Bundesrat ist ausserdem der Auffassung, dass es unwirtschaftlich wäre, von den Kantonen eine Aufstockung der Polizeikorps für solch kurze Spitzenbelastungen zu verlangen. Er hält die Abdeckung solcher Belastungsspitzen durch die Armee deshalb auch in wiederkehrenden Fällen im Assistenzdienst für zulässig und sinnvoll.

Die Fortführung der Mitfinanzierung durch den Bund ist erforderlich, weil das nationale Interesse an der Durchführung der WEF-Jahrestreffen in der Schweiz unverändert und die Bedrohungslage im Wesentlichen gleich geblieben ist.

Beim WEF-Jahrestreffen in Davos handelt es sich um eine wertvolle Plattform für die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik, um schweizerische Positionen und Anliegen gegenüber ausländischen Partnerinnen und Partnern aus Wirtschaft und Politik vertreten zu können. Zudem verschafft die Durchführung dieses Wirtschaftsforums der Schweiz weltweite Visibilität in den Medien 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. Dazu besteht gegenwärtig keine Alternative zum subsidiären Einsatz der Armee.

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 2013–2015. Der Kostenanteil des Bundes beläuft sich bei einem normalen Einsatz auf maximal 3 Millionen Franken jährlich.

Weiter unterstützt die Armee den Kanton Graubünden wie bis anhin im Rahmen eines subsidiären Sicherungseinsatzes (Assistenzdienst ohne Verrechnung) mit Leistungen vor allem im Objekt- und Personenschutz sowie mit logistischer Unterstützung, insbesondere im Bereich Koordinierter Sanitätsdienst (KSD). Zudem wahrt die Armee die Sicherheit im Luftraum (Luftpolizei). Der Einsatz der Armee verursacht gegenüber einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst keine wesentlichen Mehrkosten.

Botschaft

1 Ausgangslage

Vom 23.–27. Januar 2013, vom 22.–26. Januar 2014 und vom 21.–25. Januar 2015 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 aus der ganzen Welt zu erwarten, zu deren Schutz die Schweiz völkerrechtlich verpflichtet ist.

Mit Schreiben vom 6. September 2011 ersucht die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen 2013–2015 gewährleisten zu können. Das Gesuch des Kantons Graubünden wurde durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren mit Schreiben vom 22. November 2011 unterstützt.

1.1 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.

Wegen seiner Bedeutung für die internationalen Interessen der Schweiz qualifiziert der Bundesrat die privatrechtlich organisierten Treffen des WEF als ausserordentliche Ereignisse im Sinne von Artikel 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung vom 1. Dezember 1999¹.

Die Schutzvorkehrungen für die WEF-Jahrestreffen 2013–2015 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 hauptsächlich 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 zulässig und sinnvoll. Der Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden wird deshalb analog der bisherigen Praxis wiederum für drei Jahre (2013–2015) beantragt.

¹ SR 120.6

2

Beurteilung der Sicherheitslage

Auch für die kommenden WEF-Jahrestreffen besteht das Risiko gewalttätiger Demonstrationen, von Angriffen auf Personen oder Sabotageaktionen im Umfeld oder während der Veranstaltung. Auch die globale Terrorbedrohung ist nach wie vor vorhanden; dschihadistische Anschläge und Anschlagsversuche haben in den letzten Jahren verschiedentlich 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, können aber nicht ausgeschlossen werden und sind im Vorfeld schwer voraussehbar. Ferner könnten auch ethno-nationalistisch motivierte, gewaltextremistische Gruppierungen versuchen, auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen. Auftritte solcher Gruppierungen im Rahmen der WEF-Jahrestreffen kamen allerdings in der Vergangenheit bislang nicht vor.

Die Protestformen gegen das WEF haben sich in den letzten Jahren gewandelt. Die Massenproteste in Davos sind zu einem guten Teil durch kleinere bewilligte und unbewilligte Demonstrationen und Aktionen an wechselnden Orten in der Schweiz abgelöst worden. Dies ist unter anderem auf die Heterogenität der WEF-Gegnerinnen und -Gegner zurückzuführen. Die Militanz der gewaltbereiten linksextremen Szene, die einen Teil der WEF-Gegnerinnen und -Gegner ausmacht, hat seit Anfang 2010 deren Aggressions- und Gewaltpotenzial erheblich erhöht. Das WEF generell und Davos als Durchführungsort bleiben für sie ein wichtiges Ziel. Angesichts der in den vergangenen Jahren gemachten Erfahrungen und der allgemeinen Entwicklung im gewalttätigen linksextremen Spektrum sind gewaltsame Vorfeld- oder Folgeaktionen sowohl in Davos als auch andernorts sowie demonstrationsbegleitende Ausschreitungen weiterhin zu erwarten.

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 11. Juli 2011 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden, gestützt auf die Vereinbarung vom 6. April 2006 über die interkantonalen Polizeieinsätze (IKAPOL), bei der Arbeitsgruppe Operationen der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (AG OP KKPKS) um Unterstützung für das WEF-Jahrestreffen 2012. Die AG OP KKPKS prüfte das Gesuch und unterbreitete es der Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische Interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (GIP) der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zum Entscheid. Am 11. November 2011 bewilligte die GIP im Sinne einer Richtgrösse 890 polizeiliche Einsatzkräfte. Mit Schreiben vom 22. November 2011 ersuchte Frau Karin Keller-Sutter, Präsidentin GIP und KKJPD, die Regierungen der Kantone sowie die Stadt Zürich, die erforderlichen Polizeikräfte für das WEF-Jahrestreffen 2012 zur Verfügung zu stellen.

Der Regierungsrat des Kantons Graubünden geht bei der Planung und Vorbereitung der Sicherheitsdispositive für die Jahrestreffen 2013–2015 von einem ähnlichen Personalbedarf wie in den Vorjahren aus. Maximal können je 1000 ausserkantonale Polizistinnen und Polizisten (inklusive Polizistinnen und Polizisten in Pikettstellung

in ihren Stammkorps) für die Jahrestreffen 2013–2015 zur Unterstützung beigezogen werden. Das Dispositiv für die WEF-Jahrestreffen 2013–2015 muss in 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 im Rahmen des IKAPOL-Einsatzes dem Kanton Graubünden zur Verfügung gestellten Polizeikräfte für die Gewährleistung der Sicherheit des WEF-Jahrestreffens in Davos 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 im Rahmen des IKAPOL-Einsatzes nicht mehr Polizistinnen und Polizisten als in der Vergangenheit stellen, zumal in allen Kantonen und Städten die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung gewährleistet bleiben muss.

Die AG OP KKPKS wird sich auch in den Jahren 2013–2015 mit der Verteilung der Polizeikräfte auf die Konkordate und Kantone beziehungsweise Städte befassen und der GIP einen Antrag zur Beschlussfassung unterbreiten. Sollte während dieser Zeitspanne auf einen IKAPOL-Einsatz verzichtet werden können, wäre auch eine entsprechende Unterstützung durch die Armee im Bereich Personen- und Gebäudeschutz hinfällig, da dann die Voraussetzungen der Subsidiarität nicht mehr erfüllt wären. Davon ist jedoch aus heutiger Sicht nicht auszugehen.

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 2013–2015 ein Nachrichtenverbund eingerichtet. Dessen Aufgabe ist es, die Sicherheitsorgane bei ihrer Führungstätigkeit durch umfassende Lagebeurteilungen und durch den Einsatz der Elektronischen Lagedarstellung (ELD) 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 den Kanton Graubünden an den WEF-Jahrestreffen 2013–2015 durch subsidiäre Sicherungseinsätze im Assistenzdienst. Sie erbringt Leistungen im Objekt- und Personenschutz gemäss der Verordnung vom 3. September 1997² über den Truppeneinsatz zum Schutz von Personen und Sachen (VSPS) sowie Leistungen im Bereich Schutz des Luftraums und Lufttransport völkerrecht-

2 SR 513.73

lich geschützter Personen gemäss der Verordnung vom 23. März 2005³ über die Wahrung der Lufthoheit (VWL). Im Weiteren unterstützt die Armee die zivilen Behörden in den Bereichen Logistik, B- und C-Abwehr sowie Koordinierter Sanitätsdienst (KSD). Die Armee leistet keinen Ordnungsdienst.

Die Einsatzverantwortung liegt 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.

5.1.1 Dauer und Umfang des Einsatzes der Armee

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden dauert jeweils längstens vom 14.–28. Januar 2013, vom 13.–27. Januar 2014 sowie vom 12.–26. Januar 2015. 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. Als Kommandant des subsidiären Sicherungseinsatzes der Armee wird der Chef des Führungsstabs der Armee bestimmt.

Die Armee und die Polizei suchen aufgrund aktueller und umfassender Beurteilungen der Sicherheitslage nach Optimierungen des Sicherheitsdispositivs. Entsprechend kann der Bundesrat den Maximalbestand der eingesetzten Angehörigen der Armee im Assistenzdienst auf Antrag des VBS und nach Rücksprache mit dem Kanton Graubünden anpassen.

5.1.2 Kräfteansatz

Der Bundesrat beantragt auch für die Jahre 2013–2015 eine personelle Obergrenze von 5000 Armeeangehörigen für den Assistenzdienst an den WEF-Jahrestreffen. Basierend auf den Erfahrungen der Vorjahre geht er davon aus, dass die Zahl der effektiv eingesetzten Armeeangehörigen aber deutlich unter 4000 liegen wird.

So waren in den vergangenen drei Jahren maximal 4700 (2009), 3900 (2010) und 3300 (2011) Armeeangehörige im Assistenzdienst eingesetzt. Die Obergrenze von 5000 Armeeangehörigen soll beibehalten werden, damit der Bundesrat genügenden Handlungsspielraum hat, um auch bei einer Lageverschärfung den Kanton Graubünden ausreichend zu unterstützen.

Bezüglich der konkreten Verwendung der Truppen im Assistenzdienst dürften, ausgehend von den Erfahrungen der Vorjahre, wieder rund zwei Drittel der Luftwaffe angehören und an den ordentlichen Standorten der Luftwaffe den Flugbetrieb unterstützen. Nur ein vergleichsweise geringer Anteil der Armeeangehörigen soll in

³ SR 748.111.1

und um Davos Sicherheitsleistungen unmittelbar zugunsten des Kantons Graubünden erbringen. Ausserhalb der eigentlichen Kernzone nimmt die Infanterie Schutz-aufgaben wahr. In der eigentlichen Kernzone kommen seitens der Armee nur Angehörige der militärischen Sicherheit zum Einsatz.

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 1948⁴ die Benützung des schweizerischen Luftraums über der Region Davos wie nachfolgend beschrieben für die Zivilluftfahrt einschränken (Angaben je in Lokalzeit):

- Montag, 21. Januar 2013, 8–18 Uhr, sowie von Dienstag, 22. Januar 2013, 8 Uhr, bis Sonntag, 27. Januar 2013, 18 Uhr;
- Montag, 20. Januar 2014, 8–18 Uhr sowie von Dienstag, 21. Januar 2014, 8 Uhr, bis Sonntag, 26. Januar 2014, 18 Uhr;
- Montag, 19. Januar 2015, 8–18 Uhr sowie von Dienstag, 20. Januar 2015, 8 Uhr, bis Sonntag, 25. Januar 2015, 18 Uhr.

Horizontale Ausdehnung:

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

Vertikale Ausdehnung:

- nordwestlich einer Trennlinie Piz Buin–Julierpass–Septimerpass von Grund bis FL⁵ 195 (ca. 5950 m.ü.M);
- südöstlich einer Trennlinie Piz Buin–Julierpass–Septimerpass von 11 000 ft AMSL⁶ (ca. 3630 m.ü.M) bis FL 195.

Innerhalb des beschriebenen Luftraumes 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 Security- und Safety-Aspekten Erleichterungen gewähren für zivile Flüge vom und zum Flugfeld Bad Ragaz und dem Helikopterflugplatz Balzers und sie kann weitere spezielle Abmachungen zugunsten von lokalen zivilen Flugoperationen treffen. Die Luftwaffe entscheidet in all diesen Fällen endgültig.

⁴ SR 748.0

⁵ Flight Level = Flughöhe

⁶ Above Mean Sea Level = Höhe über Meer

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

Gemäss Notenaustausch vom 27. Januar 2003⁷ 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.

5.2.2

Kompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen

Die Abschusskompetenz zur Durchsetzung luftpolizeilicher Massnahmen über schweizerischem Hoheitsgebiet erfolgt nach heutiger Rechtslage gemäss Artikel 14 VWL und analog zu den WEF-Jahrestreffen der Vorjahre. Der Waffeneinsatz im Einzelfall wird durch die Departementschefin oder den Departementschef des VBS als Mitglied der Landesregierung angeordnet. Diese oder dieser behält sich vor, die Kompetenz an den Kommandanten der Luftwaffe oder an eine diesem direkt unterstellte Person zu delegieren, wenn dies der Lage angemessen ist.

6

Finanzielle Auswirkungen

6.1

Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten

Gemäss Artikel 4 der BWIS-Abgeltungsverordnung⁸ 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.

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 2013–2015 dem bereits bei den Jahrestreffen 2004–2012 zum Einsatz gelangten dreistufigen Finanzierungsmodell.

⁷ SR **0.748.095.14**

⁸ SR **120.6**

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 kreditwirksamen Kosten des Kantons Graubünden. Aufgrund des Kostendachs ist der Anteil des Bundes 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 0,75 Millionen Franken für alle drei Jahrestreffen im Zeitraum 2013–2015 zur Verfügung.

Die von der Stufe 2 abgedeckten Kostendachüberschreitungen können sich aufgrund von exogenen Kostenfaktoren für den Kanton Graubünden ergeben – beispielsweise bei Änderungen des WEF-Tagungskonzepts in Folge von kurzfristigen Zusagen und Teilnahmen völkerrechtlich geschützter Personen. In den Jahren 2007–2011 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 im Rahmen der Jahrestreffen des WEF 2013–2015. In den Jahren 2007–2011 wurde keine Finanzierung der Stufe 3 beansprucht.

6.2 Finanzielle Auswirkungen für das VBS

Im Rahmen des geplanten Assistenzdiensteinsatzes der Armee fallen für das Gros der eingesetzten Truppen im Vergleich zu einem ordentlichen Ausbildungs- bzw. Flugdienst keine wesentlichen Mehrkosten an.

Die Ausgaben für die vom VBS zu erbringenden subsidiären Leistungen im Assistenzdienst können aufgrund der Rechnungen der Einsätze der Armee an den vergangenen WEF-Jahrestreffen mit rund 28,8 Millionen Franken beziffert werden. Das VBS geht davon aus, dass seine Ausgaben im Rahmen der bewilligten Kredite

(Truppen-Jahreskredite) aufgefangen werden können. Die gegenüber dem Kanton Graubünden im Sicherheitsbereich erbrachten Leistungen und die daraus entstehenden Kosten werden detailliert erfasst.

Unmittelbar finanziungswirksame Leistungen des VBS für die zivilen Behörden, die nicht in direktem Zusammenhang mit dem Assistenzdiensteinsatz der Armee im Rahmen der Sicherheitsmassnahmen stehen, werden beim Kanton Graubünden nach der Verordnung vom 8. November 2006⁹ über die Gebühren des VBS und nach den Weisungen des VBS vom 30. November 2006¹⁰ über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS eingefordert.

Zusätzliche Betriebsaufwendungen des VBS, die nicht im direkten Zusammenhang mit dem Assistenzdienst der Armee stehen, werden dem Kanton Graubünden nach der Verordnung vom 8. November 2006 über die Gebühren des VBS bzw. nach den Weisungen vom 30. November 2006 über die gewerblichen Tätigkeiten im VBS verrechnet.

Die Verwaltungsvereinbarung vom 31. Mai 2007 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und dem Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) über die gegenseitige Unterstützung bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben bleibt vorbehalten.

7 Rechtsgrundlagen

7.1 Verfassungsmässigkeit

Soweit die Bundesverfassung¹¹ (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 1997¹² 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.

⁹ SR 172.045.103

¹⁰ www.lba.admin.ch/internet/lba/de/home/dienstleistungen/vermietung von armeematerial.html

¹¹ SR 101

¹² SR 120

7.2

Subsidiarität

Nach Artikel 67 des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995¹³ (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 Polizeikräfte des Kantons Graubünden reichen 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. Die Kantone können aktuell nicht mehr Polizeikräfte als im Zeitraum 2010–2012 zur Verfügung stellen, da auch ausserhalb des Kantons Graubünden Polizeikräfte für die Bewältigung von Sicherheitsaufgaben im Zusammenhang mit den WEF-Jahrestreffen 2013–2015 erforderlich sein werden.

Nach Artikel 67 MG kann die Armee zum Konferenz- und Objektschutz eingesetzt werden. Der Schutz von Objekten und ziviler Infrastruktur ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen 2013–2015 weiterhin von grosser Bedeutung. Aufgrund der Bestände in den kantonalen Polizeikorps können diese Aufgaben jedoch nicht ausschliesslich durch die Polizei wahrgenommen 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.

Im Rahmen der Optimierung und Anpassung der Sicherheitsdispositive suchen Armee und Polizei gemeinsam laufend nach Optimierungspotenzial. Basierend auf der Beurteilung der Sicherheitslage konnte der Kräfteansatz der eingesetzten Armeeverbände für die Jahrestreffen 2010–2012 gegenüber früheren Jahren bereits deutlich reduziert werden.

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 2002.¹⁴

¹³ SR 510.10

¹⁴ SR 171.10

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁵ über die Legislaturplanung 2011–2015 als «weiteres Geschäft» angekündigt. Der Einsatz der Armee für die Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der WEF-Jahrestreffen in Davos entspricht dem Legislaturziel, dass die sicherheitspolitischen Instrumente der Schweiz umfassend und flexibel zusammenwirken müssen.

¹⁵ BBI 2012 481 612

