

Dieser Text ist eine provisorische Fassung.
Massgebend ist die definitive Fassung, welche unter
www.bundesrecht.admin.ch veröffentlicht werden wird.



21.xxx

**Botschaft
zu den Bundesbeschlüssen über den Einsatz der Armee im
Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden
bei den Sicherheitsmassnahmen und über die Beteili-
gung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmass-
nahmen im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic
Forum 2022–2024**

vom ...

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

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, die Entwürfe zu den einfachen 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 im Rahmen der Jahrestreffen des World Economic Forum 2022–2024.

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

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Guy Parmelin
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) zu gewährleisten, unterstützt der Bund den Kanton Graubünden. Diese Unterstützung erfolgt in der Form eines Einsatzes der Armee im Assistenzdienst und einer Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen anlässlich dieser Treffen. Der Bundesrat beantragt dem Parlament, diese Unterstützung für die Jahre 2022–2024 zu genehmigen.

Ausgangslage

Mit Schreiben vom 10. Juni 2020 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden den Bundesrat um Unterstützung, um die Sicherheit der Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) in den Jahren 2022–2024 gewährleisten zu können. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) bestätigte mit Schreiben vom 7. Dezember 2020 die Subsidiarität dieser Einsätze. Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament daher 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 2022–2024. Zur Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen, die mit der Unterstützung der Armee ergriffen werden, beantragt der Bundesrat dem Parlament, einen Verpflichtungskredit von 7,65 Millionen Franken zu bewilligen.

Inhalt der Vorlage

Die WEF-Jahrestreffen sind nach wie vor eine wertvolle Plattform, um schweizerische Positionen und Anliegen gegenüber ausländischen Partnern aus Wirtschaft und Politik zu vertreten. Zudem stärkt die Durchführung dieses Forums die Rolle der Schweiz als Konferenzort und als Sitzstaat internationaler Organisationen. Vor diesem Hintergrund qualifiziert der Bundesrat das jährliche Treffen des WEF bereits seit dem Jahr 2000 als ausserordentliches Ereignis im Sinne von Artikel 48 der Verordnung vom 24. Juni 2020 über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung. Er stützt sich dabei auf die Tatsache, dass an den WEF-Jahrestreffen in Davos während mehrerer Tage zwischen 200 und 300 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, Ministerinnen und Minister sowie weitere völkerrechtlich geschützte hochrangige Vertreterinnen und Vertreter zusammenkommen.

Obwohl die WEF-Jahrestreffen in Davos stattfinden, haben sie Auswirkungen auf die Sicherheit in anderen Kantonen. Deshalb ist ein interkantonaler Polizeieinsatz (IKAPOL-Einsatz) notwendig, der das ganze Territorium der Schweiz umfasst. Die Sicherheitslage dürfte sich 2022–2024 gegenüber den Vorjahren kaum verändern. Deswegen wird es mit diesem gesamtschweizerischen Polizeieinsatz allein nicht möglich sein, die umfangreichen Schutzleistungen ohne einen subsidiären Einsatz der Armee zu erbringen.

In diesem Rahmen soll die Armee den zusätzlichen Bedarf an Sicherheitsleistungen im Kanton Graubünden abdecken. Dank dieser Unterstützung können die kantona-

len Polizeikorps am IKAPOL-Einsatz in der ganzen Schweiz teilnehmen und gleichzeitig ihre laufenden Aufgaben im eigenen Kanton weiterführen. Dieser Ansatz entspricht der vom Bundesrat in seinem sicherheitspolitischen Bericht dargelegten Politik in Zusammenhang mit der Prävention von Terrorismus und Gewaltextremismus.

Die Armee unterstützt den Kanton Graubünden 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 ständigen Aufgaben wird sie ausserdem den Luftpolizeidienst durch die Errichtung einer Zone mit eingeschränktem Luftverkehr über dem Veranstaltungsort verstärken.

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Rahmen der WEF-Jahrestreffen hat keine Auswirkungen auf das Budget des Bundes, da die aufgebotenen Armeeeingehö- rigen ihren jährlichen Wiederholungskurs im Rahmen dieses Assistenzdienstes leisten. Mit anderen Worten verursacht der Assistenzdienst ungefähr gleich hohe Kosten, wie wenn die beteiligten Verbände ihren jährlichen Ausbildungsdienst absolvieren würden. Die Kosten belaufen sich auf rund 32 Millionen Franken pro Jahr. Somit ist der Assistenzdienst über das ordentliche Budget des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gedeckt.

Das VBS erstattet den Sicherheitspolitischen Kommissionen des National- und des Ständerates jeweils vor den WEF-Jahrestreffen 2022–2024 Bericht über die Sicherheitslage und nach jedem Treffen Bericht über den Einsatz der Armee.

Der Bund beteiligt sich wie bis anhin gemeinsam mit der Stiftung WEF und seinen weiteren Partnern (Kanton Graubünden, Gemeinde Davos) im Rahmen eines dreistufigen Finanzierungsmodells an den Kosten für die Sicherheitsmassnahmen anlässlich der WEF-Jahrestreffen 2022–2024. Die Stiftung WEF hat beschlossen, sich stärker an der Finanzierung zu beteiligen. Dadurch verringert sich die Beteiligung des Bundes von 3/8 auf 2/8, wodurch nunmehr die Stiftung WEF und nicht mehr der Bund den grössten Anteil an den Kosten trägt.

Die Beteiligung des Bundes sinkt somit von 3,375 Millionen Franken auf 2,25 Millionen Franken (Stufe 1). Wie bis anhin beträgt die zusätzliche Beteiligung des Bundes an Sicherheitskosten, die das Kostendach von 9 Millionen Franken aus besonderen, nicht sicherheitsbedingten Gründen überschreiten, gesamthaft maximal 900 000 Franken für alle drei Jahrestreffen im Zeitraum 2022–2024 (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 und der Nachrichtendienst des Bundes sind in Absprache mit der Kantonspolizei Graubünden zuständig für die Entscheidung, ob die Voraussetzungen für Stufe 3 erfüllt sind. Der beantragte Verpflichtungskredit umfasst die Kosten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für die Jahre 2022–2024 für die Stufe 1 (2,25 Mio. Fr. pro Jahr) und die Stufe 2 (300 000 Fr. pro Jahr).

Botschaft

1 Ausgangslage

Mit Schreiben vom 10. Juni 2020 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden um Unterstützung durch den Bund, um die Sicherheitsmassnahmen für die Jahrestreffen 2022–2024 des World Economic Forum (WEF) in Davos gewährleisten zu können. Die Unterstützung erfolgt in Form eines Einsatzes der Armee im Assistenzdienst und der Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen anlässlich dieser Treffen.

Der Kanton Graubünden, in dem das WEF-Treffen stattfindet, wird durch einen interkantonalen Polizeieinsatz (IKAPOL-Einsatz) unterstützt. Dennoch ist der Assistenzdienst der Armee notwendig, angesichts der erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen für diese Treffen, an denen über 200 Staats- und Regierungschefinnen und -chefs sowie weitere völkerrechtlich geschützte Personen teilnehmen werden, zu deren Schutz die Schweiz verpflichtet ist.

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2020 an den Bundesrat hat die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) die Subsidiarität dieser Einsätze bestätigt. Die Armee soll, dem Gesuch der KKJPD entsprechend, das Sicherheitsdispositiv der WEF-Treffen unterstützen.

Zusätzlich zum operativen Einsatz erfordern die internationalen Verpflichtungen der Schweiz auch, dass der Bund sich an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen anlässlich der WEF-Jahrestreffen beteiligt. Schon in den vergangenen Jahren wurden die Kosten zwischen der Stiftung WEF, dem Bund, dem Gastgeberkanton und der Gastgebergemeinde aufgeteilt. Um den Fragen und Erwartungen des Parlaments und der Öffentlichkeit gerecht zu werden, hat die Stiftung WEF beschlossen, ihre Beteiligung von 2/8 auf 3/8 der jährlichen Kosten zu erhöhen. Damit trägt sie nunmehr den grössten Finanzierungsanteil.

Auch die WEF-Jahrestreffen sind nicht von der Covid-19-Epidemie verschont geblieben, welche die Durchführung von Grossanlässen auf der ganzen Welt verunmöglicht hat. Davon betroffen ist namentlich das WEF-Jahrestreffen 2021, das vom 25. bis zum 29. Januar 2021 in Davos hätte stattfinden sollen.¹ Um die Gesundheit und die Sicherheit der Teilnehmenden gewährleisten zu können, hat die Stiftung WEF am 7. Dezember 2020 entschieden, dieses Jahrestreffen zu verschieben und stattdessen vom 17. bis zum 20. August 2021 in Singapur durchzuführen.

Obwohl vorgesehen ist, dass die Jahrestreffen 2022–2024 in Davos stattfinden, und zwar vom 17. bis zum 21. Januar 2022, vom 16. bis zum 20. Januar 2023 und vom 15. bis zum 19. Januar 2024, ist nicht auszuschliessen, dass es im Vorfeld der Anlässe noch zu Anpassungen kommt.

¹ BBI 2018 1013

2 Haltung des Bundesrates zum WEF

Das WEF-Jahrestreffen ist wichtig für die Schweiz. Es bietet eine wertvolle 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 als Sitzstaat internationaler Organisationen.

Der Bundesrat hat schon vor mehreren Jahren die Treffen des WEF als ausserordentliche Ereignisse im Sinne von Artikel 48 der Verordnung vom 24. Juni 2020² über den Schutz von Personen und Gebäuden in Bundesverantwortung (VSB) qualifiziert; dies gestützt auf den Umstand, dass an den WEF-Jahrestreffen in Davos während mehrerer Tage 200 bis 300 völkerrechtlich geschützte Staats- und Regierungschefinnen und -chefs, Ministerinnen und Minister, hochrangige Vertreterinnen und Vertreter internationaler Organisationen und Angehörige von Königshäusern zusammenkommen. Die Mittel und Ressourcen des Bundes werden denn auch zur Gewährleistung der Sicherheit dieser Personen eingesetzt und nicht zum Schutz der Treffen der privatrechtlichen Stiftung WEF.

Obwohl die Treffen in Davos stattfinden, haben sie Auswirkungen weit über die Grenzen des Kantons Graubünden hinaus. Deshalb werden die Polizeikorps anderer Kantone während dieser Veranstaltungen im Rahmen eines IKAPOL-Einsatzes engagiert sein. Die für die Sicherheit der Veranstaltung zuständige Kantonspolizei Graubünden wird jedoch auch mit der Unterstützung durch einen IKAPOL-Einsatz allein nicht in der Lage sein, den damit verbundenen Pflichten nachzukommen. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass der Einsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden weiterhin notwendig ist. Diese Haltung entspricht der vom Bundesrat 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.³

Angesichts der grossen Zahl von völkerrechtlich geschützten Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den WEF-Jahrestreffen ist der Bundesrat der Ansicht, dass der Kanton Graubünden für die Sicherheitsmassnahmen, die er bei ausserordentlichen Ereignissen, wie sie die WEF-Jahrestreffen darstellen, ergreifen muss, auch eine angemessene Abgeltung erhalten soll, wie es Artikel 28 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997⁴ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und Artikel 48 VSB vorsehen. Denn auch wenn die Kantone verpflichtet sind, auf ihrem Gebiet die Massnahmen zu treffen, die für die Erfüllung der völkerrechtlichen Schutzpflichten der Schweiz notwendig sind (Art. 24 BWIS), so bleibt der Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen eine Aufgabe des Bundes (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BWIS).

² SR 120.72

³ Siehe dazu Ziff. 3.3.2 des Berichts des Bundesrates vom 24. August 2016, «Die Sicherheitspolitik der Schweiz», BBI 2016 7763.

⁴ SR 120

Die Stiftung WEF hat sich stets an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen beteiligt. Im Hinblick auf die nächsten Ausgaben des WEF-Jahrestreffens hat sie darüber hinaus beschlossen, ihre finanzielle Beteiligung an den Sicherheitskosten zu erhöhen, und wird damit zur Hauptbeitragsgeberin. Der Bundesrat begrüsst diesen Entscheid, der zu einer Reduktion der vom Bund getragenen Kostenlast führt (Ziff. 5.3).

Angesichts der in den letzten Jahren unveränderten Bedrohungslage müssen die Schutzvorkehrungen für die WEF-Jahrestreffen 2022–2024 auf demselben Niveau gehalten werden, um den völkerrechtlichen Schutzpflichten nachzukommen.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat die Genehmigung des Assistenzdienst-einsatzes der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden sowie die Fortführung der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen des Kantons für drei Jahre, von 2022 bis 2024.

3 Beurteilung der Sicherheitslage

Die Analyse der absehbaren Sicherheitslage für die nächsten WEF-Jahrestreffen hat ergeben, dass fünf Arten von Bedrohungen bei der Ausarbeitung des Sicherheitsdispositivs berücksichtigt werden müssen: die linksextreme Szene, die sich gegen die Globalisierung stellt, der Terrorismus dschihadistischen oder ethnonationalistischen Hintergrunds, Spionageaktivitäten sowie Cyberangriffe gegen Sicherheitsorgane sowie Drohungen gegen Magistratspersonen und Vertreterinnen oder Vertreter der in die Bewältigung der Covid-19-Epidemie involvierten Institutionen. Der Linksextremismus betrifft das ganze Staatsgebiet der Schweiz, die terroristische Bedrohung und die Spionageaktivitäten hingegen hauptsächlich die WEF-Jahrestreffen und deren Umgebung. Zu Spionageaktivitäten kann es ausserdem auch im Cyberraum kommen.

Gemäss den Analysen der Nachrichtendienste zeigt die linksextreme Szene in der Schweiz allgemein und besonders in Zusammenhang mit dem WEF Gewaltbereitschaft. Davon zeugen namentlich die Brandanschläge im Januar und im April 2018 auf das türkische Konsulat in Zürich sowie im Mai 2019 auf das Staatssekretariat für Wirtschaft in Bern. Letzteres war in Zusammenhang mit dem WEF 2018 auch Ziel eines Anschlagversuchs. Die Gefahr von Anschlägen direkt gegen das WEF ist hingegen nach wie vor gering, und die WEF-Jahrestreffen 2019 und 2020 verliefen weitgehend ohne Zwischenfälle. 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 Gegnerinnen und Gegner daran teil, und die Zahl der Veranstaltungen hat generell abgenommen. Diese Entwicklung ist einerseits auf das starke Sicherheitsdispositiv während der WEF-Jahrestreffen, andererseits auch auf die besondere geografische Lage von Davos zurückzuführen.

Die Zugangsmöglichkeiten zum Tagungsort der WEF-Jahrestreffen in Davos sind begrenzt, wodurch eine systematische Zutrittskontrolle möglich ist. Durch die abschreckende Wirkung dieses Sicherheitsdispositivs, in Kombination mit den grenz-

polizeilichen Massnahmen gegen registrierte gewaltbereite WEF-Gegnerinnen und -Gegner nach Artikel 67 Absatz 4 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005⁵, können die Möglichkeiten für Grossdemonstrationen oder Gewaltanschläge gegen die WEF-Jahrestreffen erheblich eingeschränkt werden. Ausserdem werden gegen bekannte Mitglieder von terroristischen Organisationen Einreiseverbote ausgesprochen.

Drohungen gegen Magistratspersonen sowie Vertreterinnen und Vertreter von Institutionen, welche in die Bewältigung der Covid-19-Epidemie involviert sind, haben in den letzten Monaten stark zugenommen. Obwohl bis anhin keine gewaltsamen Aktionen verübt wurden, muss die Bedrohung aus jenen Kreisen, die sich gegen die Covid-19-Massnahmen wehren, berücksichtigt werden. Das Ausmass dieser Bedrohung in den kommenden Monaten hängt von der Entwicklung der Epidemie sowie von der Dauer und der Intensität der Massnahmen ab, die der Bundesrat allenfalls beschliessen wird.

Unberechenbarer sieht die Lage hinsichtlich der terroristischen Bedrohung aus. Diese geht hauptsächlich vom dschihadistischen Terrorismus aus. Die Terroranschläge, die seit 2015 in Europa verübt wurden, und die anhaltenden Aktivitäten dschihadistischer Gruppierungen und Organisationen zeigen, dass die Bedrohung in zahlreichen europäischen Ländern weiterhin hoch oder sehr hoch ist. Mit weiteren Taten ist zu rechnen, in Form von durch Einzeltäter oder kleine Gruppen verübten Anschlägen oder auch komplexen Angriffen grossen Ausmasses. In der Schweiz geht die terroristische Bedrohung vor allem vom «Islamischen Staat» aus, auch wenn Al-Kaida weiterhin präsent ist. Obwohl die Organisation künftig wahrscheinlich keine Territorien mehr kontrollieren wird, wird sie weiterhin eine erhebliche Bedrohung darstellen, insbesondere aufgrund von nach Europa zurückgekehrten Dschihad-Kämpferinnen und -Kämpfern. Auch die von gewissen ethnonationalistischen Gruppierungen ausgehende Bedrohung ist nicht zu unterschätzen. Die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) ist in der Lage, auf Ereignisse in Zusammenhang mit der Kurdenfrage kurzfristig mit Kundgebungen und weiteren Aktionen zu reagieren. Bislang sind Protestkundgebungen und kulturelle Veranstaltungen der PKK in der Schweiz weitgehend ohne Zwischenfälle verlaufen. Grund dafür sind die Bemühungen älterer PKK-Kader, junge Aktivistinnen und Aktivisten zu einem gemässigten Verhalten anzuhalten. Allerdings ist es bei Protestaktionen schon zu Sachbeschädigungen durch linksextreme Splittergruppen gekommen. Ein Teil der PKK-Sympathisantinnen und -Sympathisanten und bislang unbekannte Jugendgruppen könnten solche Sachbeschädigungen begehen, wenn auch nicht zwingend im Namen der PKK. Trotz moderaten Diskursen ist deshalb mit Gewalttaten zu rechnen.

Weil eine Vielzahl von hochrangigen Persönlichkeiten aus der Welt der Wirtschaft, der Politik und der Kultur am WEF teilnehmen, ist auch die Spionagebedrohung hoch. Aufgrund ihrer Funktion und ihres Zugangs zu Informationen sind die Teilnehmenden attraktive Ziele für ausländische Nachrichtendienste. Spionageaktivitäten gegen Teilnehmende sind sowohl ausserhalb als auch innerhalb der Gebäulichkeiten wahrscheinlich. Es ist anzunehmen, dass gewisse Vertreterinnen und

⁵ SR 142.20; ähnliche Verbotsmassnahmen werden gegen Mitglieder dschihadistischer Organisationen ergriffen.

Vertreter von offiziellen Delegationen für ausländische Nachrichtendienste arbeiten. Diese Personen sind in der Lage, Aktionen gegen andere Teilnehmende durchzuführen. Die Hotels der WEF-Teilnehmenden könnten Ziel von Cyberangriffen durch ausländische Nachrichtendienste oder andere Akteure werden. Aber auch die Sicherheitsorgane können Ziel von Cyberangriffen werden, die namentlich die Verfügbarkeit ihrer kritischen Systeme und Internetplattformen beeinträchtigen könnten.

Angesichts der anhaltend hohen Terrorbedrohung, des Gewaltpotenzials der links-extremen Szene und der Spionagegefahr in der Schweiz ist auch in Zukunft ein starkes Sicherheitsdispositiv nötig, um die Sicherheit der WEF-Jahrestreffen gewährleisten zu können.

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

4 Interkantonaler Polizeieinsatz (IKAPOL-Einsatz)

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2020 ersuchte die Regierung des Kantons Graubünden den Präsidenten der KKJPD, ihr Gesuch vom 10. Juni 2020 um Armeeunterstützung gutzuheissen und zu prüfen, ob die Voraussetzungen für einen subsidiären Sicherungseinsatz für die Jahre 2022–2024 gegeben sind. Nach der Behandlung des Gesuchs bestätigte die Arbeitsgruppe Gesamtschweizerische interkantonale Polizeizusammenarbeit bei besonderen Ereignissen (GIP) der KKJPD am 7. Dezember 2020 die Subsidiarität des Gesuchs des Kantons Graubünden. Gemäss der Arbeitsgruppe GIP hat die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt, dass die Risiken, die ein Sicherheitsdispositiv der Polizei und der Armee am WEF nötig machen, unverändert geblieben sind. Aus diesem Grund werden die Sicherheitskräfte beauftragt, Sabotage-, Spionage- sowie Terroranschläge zu verhindern und den Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen sowie von Objekten und anderen kritischen Infrastrukturen zu übernehmen. Am Durchführungsort der WEF-Jahrestreffen und in anderen Schweizer Städten werden Vorkehrungen gegen Demonstrationen getroffen.

Da die WEF-Jahrestreffen Auswirkungen auf das ganze Land haben, müssen die Sicherheitsvorkehrungen für deren Durchführung in den Jahren 2022–2024 unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Vorjahre die ganze Schweiz und ihre Grenzen abdecken. Darum werden die Kantone auch in den kommenden Jahren Polizeikräfte einem IKAPOL-Einsatz zur Verfügung stellen, um den Gastgeberkanton zu unterstützen. Daraus ergibt sich, dass die Polizeikörper der Kantone und der grösseren Städte zahlreiche Zusatzaufgaben übernehmen müssen: Neben dem Schutz der Konferenz vor Ort 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 nur beschränkt im Rahmen von IKAPOL-Einsätzen für den Schutz der Städte oder für andere Ereignisse ausserhalb des Kantons Graubünden zur Verfügung stellen können.

Unter diesen Umständen und zur Entlastung der am IKAPOL-Einsatz beteiligten kantonalen Polizeikorps betrachtet die Arbeitsgruppe GIP die Voraussetzungen für einen subsidiären Einsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden als erfüllt.

Die Arbeitsgruppe Operationen der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz wird sich auch in den Jahren 2022–2024 mit der Zuteilung der Polizeikräfte auf die Konkordate und Kantone beziehungsweise Städte befassen und der Arbeitsgruppe GIP einen Antrag zur Beschlussfassung unterbreiten.

Durch den IKAPOL-Einsatz entstehen den beteiligten Kantonen zusätzliche Kosten. Der Gastgeberkanton wird die finanzielle Abgeltung direkt an die beteiligten Kantone ausrichten. An diesen finanziellen Aufwendungen wird sich der Bund gemäss Aufstellung in der vorliegenden Botschaft (Ziff. 5.3) beteiligen.

5 Unterstützung des Kantons Graubünden durch den Bund

5.1 Nachrichtenverbund

Unter der Federführung des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) wird analog zu den WEF-Jahrestreffen der Vorjahre auch 2022–2024 ein Nachrichtenverbund eingerichtet. Der Nachrichtenverbund wird den NDB und die nachrichtendienstlichen Mittel der Sicherheitsbehörden, wie der kantonalen Polizeikorps und der Armee, umfassen. Der NDB hat die Aufgabe, die durch die Nachrichtenzellen der einzelnen Sicherheitsbehörden gesammelten Informationen zu verdichten und die daraus abgeleiteten Analysen der Sicherheitslage mit ihnen zu teilen. Die Sicherheitsbehörden werden bei ihrer Führungstätigkeit durch umfassende Lagebeurteilungen und die Bereitstellung der Elektronischen Lagedarstellung unterstützt. Zudem wird der NDB zusammen mit dem Bundesamt für Polizei und der Eidgenössischen Zollverwaltung im Vorfeld der kommenden WEF-Jahrestreffen grenzpolizeiliche Massnahmen gegen registrierte gewaltbereite ausländische WEF-Gegnerinnen und -Gegner prüfen (Einreiseverbote).

5.2 Einsatz der Armee

5.2.1 Aufgaben der Armee

Die Armee unterstützt die Behörden des Kantons Graubünden anlässlich der WEF-Jahrestreffen 2022–2024 mit Truppen im Assistenzdienst für subsidiäre Sicherungs- und Unterstützungsaufgaben. Sie schützt Objekte und Personen gemäss der Verordnung vom 3. September 1997⁶ 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

⁶ SR 513.73

Sanitätsdienst, in der Führungsunterstützung und in der A-, B- und C-Abwehr. Die Zuteilung der Mittel erfolgt nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit.

Auch der Schutz des Luftraums ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen wichtig. Im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c des Militärgesetzes vom 3. Februar 1995⁷ (MG) wahrt die Armee die schweizerische Lufthoheit. Zur Gewährleistung der Sicherheit der völkerrechtlich geschützten Personen 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 Polizei des Kantons Graubünden. Diese erteilt der zugewiesenen Truppe nach Rücksprache mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) schriftlich den Auftrag und regelt darin insbesondere die Zuständigkeiten, die Unterstellungsverhältnisse, die Polizeibefugnisse der Armee sowie den Dienstweg mit der Kantonspolizei. Der unterstützte Kanton informiert die Bevölkerung vor und während des Einsatzes über Aufgaben und Tätigkeiten der Truppe.

Obwohl es sich bei den Jahrestreffen um Grossveranstaltungen handelt, sind sie für die Armee planbare Ereignisse. Der damit verbundene Bedarf an Sicherheitsleistungen kann folglich durch die Zusammenlegung von Wiederholungskursen mehrerer Truppenkörper während der Dauer eines WEF-Treffens gedeckt werden. Somit entspricht der Assistenzdienst im Rahmen des WEF der gleichzeitigen Durchführung der regulären Wiederholungskurse dieser Truppenkörper. Die Fähigkeit der Armee, unvorhergesehene Aufgaben auszuführen, die nicht in Zusammenhang mit dem WEF stehen, ist dadurch nicht beeinträchtigt. In einem solchen Fall kann die Armee Milizformationen mit hoher Bereitschaft mobilisieren. Solche Formationen sind in der Lage, innerhalb von 24 Stunden nach Alarmierung einzurücken, wie dies im März 2020 für den Assistenzdienst im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie erfolgt ist.⁸ Somit ist die Armee während der WEF-Jahrestreffen in der Lage, auch andere Einsätze in der Schweiz zu leisten.

5.2.2 Dauer und Umfang des Einsatzes der Armee

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden dauert vorbehältlich einer Anpassung der Daten vom 11. bis zum 27. Januar 2022, vom 10. bis zum 26. Januar 2023 und vom 9. bis zum 25. Januar 2024. Die Arbeiten zum Auf- und Abbau des Dispositivs erfolgen jeweils ab Dezember des Vorjahres beziehungsweise in den Tagen nach dem Einsatzende.

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. Vom Umfang her bleibt dieser Assistenzdienst damit im Vergleich zu den Vorjahren unverändert.

⁷ SR 510.10

⁸ BBl 2020 3447

Während der Dauer der WEF-Jahrestreffen 2019 und 2020 wurde das Einsatzkonzept von Armee und Polizei aufgrund der Sicherheitslage stetig optimiert. Auf der Grundlage des Kräfteansatzes der vorangehenden Jahre werden 2022–2024 voraussichtlich im Schnitt etwas weniger als 5000 Armeeingehörige pro Jahr im Einsatz stehen. Erfahrungsgemäss schützt in der Regel rund ein Drittel davon Objekte und Personen an verschiedenen Standorten, 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.

5.2.3 Massnahmen zum Schutz des Luftraums

5.2.3.1 Kontrolle des Luftverkehrs

Für die Sicherheit im Luftraum und zur Wahrung der Lufthoheit wird der Bundesrat gestützt auf Artikel 7 des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948⁹ (LFG) die Benützung des schweizerischen Luftraums über der Region Davos maximal wie nachfolgend beschrieben für die Zivilluftfahrt einschränken (Angaben je in Lokalzeit):

- Freitag, 14. Januar 2022, 8 Uhr – Sonntag, 23. Januar 2022, 17 Uhr;
- Freitag, 13. Januar 2023, 8 Uhr – Sonntag, 22. Januar 2023, 17 Uhr;
- Freitag, 12. Januar 2024, 8 Uhr – Sonntag, 21. Januar 2024, 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°48'53" N 009°50'58" E, Radius 25 nautische Meilen (ca. 46,3 km, inkl. Luftraum des Fürstentums 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 2005¹⁰ über die Wahrung der Lufthoheit (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.

⁹ SR 748.0

¹⁰ SR 748.111.1

Soweit die Bedrohungslage es zulässt, kann die Luftwaffe, im Einvernehmen 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 2003¹¹ 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 2017¹² abgeschlossene Luftpolizeiabkommen mit Österreich ist am 1. Februar 2019 in Kraft getreten. Das Abkommen, das am WEF 2020 erstmals Anwendung fand, hat die Steuerung des Dispositivs zum Schutz des Luftraums vereinfacht und die Sicherheit im Luftraum über Davos erhöht. Konkret ist es den Luftwaffen beider Staaten möglich, verdächtige zivile Luftfahrzeuge auch jenseits der Grenze im Luftraum des anderen Landes zu identifizieren und wenn nötig zu intervenieren. Zum ersten Mal konnten grenzüberschreitende Operationen direkt durch die nationalen Einsatzzentralen der beiden Parteien koordiniert werden, und das Überfliegen der gemeinsamen Grenze bedurfte keiner vorgängigen behördlichen Genehmigung mehr. Das neue Abkommen erlaubt ausserdem die Benützung des gesamten nationalen Luftraums der anderen Partei, während bis anhin nur eine Zone von 25 nautischen Meilen (ca. 46 km) um Davos über österreichischem Staatsgebiet zugänglich war. Der Einsatz von Waffen als letztes Mittel luftpolizeilicher Massnahmen ist den Parteien jedoch nur durch eigene Flugzeuge über dem eigenen Staatsgebiet gestattet.

5.2.3.2 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 MG geregelt: «Die Vorsteherin oder der Vorsteher des VBS ordnet den Waffeneinsatz an. Sie oder er kann die Kompetenz für den Waffeneinsatz an den Kommandanten der Luftwaffe delegieren.»

¹¹ SR 0.748.095.14

¹² 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; SR 0.513.216.31

5.3 **Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen durch Gewährung eines Verpflichtungskredits**

Gemäss Artikel 48 VSB kann der Bund bei ausserordentlichen Ereignissen auf Antrag des Kantons und im Rahmen der bewilligten Kredite Abteilungen leisten, insbesondere für spezielle und umfangreiche Überwachungs-, Bewachungs- und Personenschutzaufträge. Am 28. Juni 2000 hat der Bundesrat die Beteiligung des Bundes an den Sicherheitskosten für die WEF-Jahrestreffen erstmals 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.

Das Kostendach in Höhe von 9 Millionen Franken, das im Hinblick auf die Jahrestreffen 2019–2021 angepasst werden musste, hat sich als ausreichend erwiesen; es bedurfte keiner Nachtragskredite zur Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen. Aufgrund der in den letzten Jahren unveränderten Bedrohungslage wird das Kostendach in dieser Höhe für die WEF-Jahrestreffen 2022–2024 in Davos beibehalten.

Der Finanzierungsschlüssel zwischen dem Bund, dem Kanton Graubünden, der Gemeinde Davos und der Stiftung WEF wird für die künftigen WEF-Ausgaben angepasst. Um den Fragen und Erwartungen aus dem Parlament und der Öffentlichkeit gerecht zu werden, hat die Stiftung WEF beschlossen, sich stärker an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen zu beteiligen. Ihr Anteil steigt von 2/8 auf 3/8. Damit trägt die Stiftung WEF neu den grössten Finanzierungsanteil. Dadurch verringert sich die Beteiligung des Bundes von 3/8 auf 2/8. Die Beteiligungen des Kantons Graubünden (2/8) und der Gemeinde Davos (1/8) bleiben unverändert.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Sicherheitsaufwendungen für die Jahrestreffen 2022–2024 folgt wie bis anhin 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.	2/8
Gemeinde Davos	1,125 Mio.	1/8
Bund	2,25 Mio.	2/8
WEF	3,375 Mio.	3/8
Kostendach	9 Mio.	

Stufe 2

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

Dieser Fall 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 Unterkunfts-kosten für ausserkantonales 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 2022–2024 zur Verfügung.

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

Stufe 3

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

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

Das Kostendach, der Finanzierungsschlüssel und die Zahlungsmodalitäten werden zwischen den beteiligten Partnern in einer Vereinbarung über drei Jahre festgehalten. Da diese Vereinbarung sich über mehrere Voranschlagsjahre erstreckt, bedarf es dafür eines Verpflichtungskredits.

6 Finanzielle Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Rahmen der WEF-Jahrestreffen hat keine finanziellen Auswirkungen auf das Budget des Bundes. Da der jährliche Dienstleistungsplan der Armee das Aufgebot der im Rahmen der WEF-Treffen eingesetzten Verbände vorsieht, verursacht deren Einsatz keine zusätzlichen Kosten. Die aufgeborenen Armeeangehörigen leisten ihren jährlichen Wiederholungskurs im Rahmen dieses Assistenzdienstes. Mit anderen Worten verursacht der Assistenzdienst ungefähr gleich hohe Kosten, wie wenn die beteiligten Verbände ihren jährlichen Ausbildungsdienst absolvieren würden. Diese Kosten belaufen sich auf maxi-

mal rund 32 Millionen Franken. Der Assistenzdiensteinsatz der Armee während der WEF-Jahrestreffen ist somit über das ordentliche Budget des VBS gedeckt.

Die Kosten für die Armeeinsätze anlässlich des WEF 2019 (29,65 Mio. Fr.) und 2020 (29,74 Mio. Fr.) haben das Jahresbudget von 32 Millionen Franken, das mit der letzten Botschaft über die WEF-Jahrestreffen 2019–2021 vorgelegt wurde, leicht unterschritten¹³. Folglich kann dieses Budget für die von dieser Botschaft betroffenen Jahrestreffen beibehalten werden, insbesondere angesichts der unveränderten Sicherheitslage.

Das VBS vermietet der Kantonspolizei Graubünden Material und Fahrzeuge, die nicht unmittelbar 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 2022–2024 gemäss Artikel 3 Absatz 2 der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004¹⁴ erlassen, wie bereits in den vergangenen Jahren.

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.

Da die vom Bund unterzeichnete Vereinbarung über die Beteiligung an der Finanzierung sich über mehrere Voranschlagsjahre erstreckt, ist die Genehmigung eines Verpflichtungskredits erforderlich. Dieser umfasst die Kosten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) für die Jahre 2022–2024 (Ziff. 5.3), für die Stufe 1 (2,25 Mio. Fr. pro Jahr) und die Stufe 2 (900 000 Fr.), in Höhe von insgesamt 7,65 Millionen Franken, die durch das ordentliche Budget des EJPD gedeckt sind.

Für eine allfällige Beteiligung gemäss Stufe 3 oder eine Beteiligung nach Stufe 2, die den jährlichen Betrag von 300 000 Franken überschreitet, wird der Bundesrat dem Parlament zu gegebener Zeit entsprechende Nachtrags- oder Zusatzkredite unterbreiten.

Mit dem neuen Finanzierungsschlüssel für die Sicherheitsmassnahmen kann die Beteiligung des Bundes von 37,5 auf 25 Prozent reduziert werden. Insgesamt zeigt sich die Ausgabenverteilung zwischen dem Bund und seinen Partnern wie folgt:

	Finanzierung durch den Bund		Finanzierung durch Dritte
	Departement	Betrag in Mio. Fr.	GR, Davos, WEF Betrag in Mio. Fr.
Kosten für Leistungen der Kantonspolizei GR für Objektschutz, Personenschutz, Logistikunterstützung; allfällige zusätzliche Sicherheitskosten,	EJPD	2,25	6,75

¹³ Botschaft vom 14. Februar 2018 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, BBI 2018 1013.

¹⁴ SR 172.041.1

	Finanzierung durch den Bund		Finanzierung durch Dritte
	Departement	Betrag in Mio. Fr.	GR, Davos, WEF Betrag in Mio. Fr.
namentlich aufgrund einer erhöhten Bedrohung, werden abgestuft auf die Finanzierungspartner verteilt.			
Wert des Einsatzes der Armee, der durch das ordentliche Budget des VBS gedeckt wird (Wahrung der Lufthoheit, Objektschutz und Führungsunterstützungs- und Logistikleistungen)	VBS	32,0	–
Aufwände für die Vermietung von Material und Fahrzeugen an die Kantonspolizeien gemäss der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004 und dem Reglement der Logistikkbasis der Armee über die Vermietung von Armeematerial.	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 des Kt. GR

6.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone

Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist die Kantonspolizei Graubünden für den Einsatz der ihr vom Bund zur Verfügung gestellten Armeemittel zuständig. Dank dieser zusätzlichen Mittel werden der Kanton Graubünden und die weiteren am IKAPOL-Einsatz beteiligten Kantone in der Lage sein, die Sicherheit der WEF-Jahrestreffen in Davos zu gewährleisten.

Da die Kosten für Assistenzdiensteinsätze der Armee im Budget des Bundes berücksichtigt sind, haben solche Einsätze keine finanziellen Folgen für die Kantone.

7 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹⁵ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020¹⁶ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Sie entspricht jedoch dem Ziel 15 der Botschaft zur Legislaturplanung 2019–2023: «Die Schweiz kennt die inneren und äusseren Bedrohungen ihrer Sicherheit und verfügt über die notwendigen Instrumente, um diesen wirksam entgegenzutreten.» Für die Jahrestreffen 2022–2024 des WEF bieten die vorliegenden Bundesbeschlüsse die Grundlage für den subsidiären Einsatz der Armee zur Unterstützung des Kantons Graubünden bei den Sicherheitsmassnahmen und für den Verpflichtungskredit, der dem Bund die Beteiligung an der Finanzierung

¹⁵ BBl 2016 1105

¹⁶ BBl 2016 5183

der Kosten für die Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden zur Durchführung dieser drei WEF-Jahrestreffen ermöglicht.

8 Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage war nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben d und e des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁷ (VIG). Gestützt auf Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere weil über den Gegenstand der Vorlage bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist. Der Bundesrat unterstützt den Kanton Graubünden auf dessen Gesuch hin. Der Einsatz der Armee im Assistenzdienst erfolgt in enger Koordination zwischen dem Bund und dem Kanton Graubünden. Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Sicherheitsmassnahmen des Kantons Graubünden basiert auf der Vereinbarung zwischen dem Kanton Graubünden, dem Bund und den weiteren Finanzierungspartnern.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

9.1.1 Einsatz der Armee

Soweit die Bundesverfassung¹⁸ (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.

Laut Artikel 58 Absatz 2 BV dient die Armee «der Kriegsverhinderung und trägt bei zur Erhaltung des Friedens; sie verteidigt das Land und seine Bevölkerung. Sie unterstützt die zivilen Behörden bei der Abwehr schwerwiegender Bedrohungen der inneren Sicherheit und bei der Bewältigung anderer ausserordentlicher Lagen. Das Gesetz kann weitere Aufgaben vorsehen». Artikel 1 Absatz 2 MG präzisiert, dass die Armee die zivilen Behörden im Inland unterstützt, wenn deren Mittel nicht mehr ausreichen. Diese Unterstützung kann insbesondere erfolgen zur Bewältigung von Spitzenbelastungen oder von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können (Bst. e).

Diese Botschaft betrifft einen subsidiären Einsatz im Assistenzdienst zur Unterstützung der zivilen Behörden im Inland nach Artikel 67 MG. Nach Artikel 67 Absatz 4 MG bestimmt der Bundesrat, welche Bewaffnung der Truppe für den Schutz der eingesetzten Personen und Truppen sowie für die Erfüllung ihres Auftrags erforderlich ist.

¹⁷ SR 172.061

¹⁸ SR 101

Für das Aufgebot und die Zuweisung an die zivilen Behörden ist nach Artikel 70 Absatz 1 Buchstabe a MG der Bundesrat zuständig. Da mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden werden, bedarf der Einsatz der Armee nach Artikel 70 Absatz 2 MG der Genehmigung durch die Bundesversammlung in der nächsten Session.

Die Kompetenz des Bundes, die Sicherheit im Luftraum zu gewährleisten, stützt sich auf Artikel 87 BV. Artikel 7 LFG sieht vor, dass der Bundesrat die Benützung des schweizerischen Luftraumes oder das Überfliegen bestimmter Gebiete dauernd oder zeitweise verbieten oder einschränken kann. Nach Artikel 12 VWL ist bei eingeschränktem Luftverkehr für die Benützung des Luftraums eine Bewilligung des Kommandos der Luftwaffe erforderlich (Abs. 1). Dieses bestimmt in der Bewilligung die Einzelheiten der Benützung des Luftraums und der Flugplätze (Abs. 2). Artikel 13 VWL regelt das Bewilligungsverfahren.

9.1.2 Beteiligung an der Finanzierung der Sicherheitsmassnahmen

Nach Artikel 24 BWIS sind die Kantone gehalten, die notwendigen Massnahmen zur Umsetzung der völkerrechtlich gebotenen Schutzpflichten in Absprache mit dem Bund zu treffen. Artikel 2 Absätze 1 und 2 Buchstabe b BWIS präzisiert jedoch, dass es Aufgabe des Bundes ist, vorbeugende polizeiliche Massnahmen zu treffen, wie beispielsweise Massnahmen zum Schutz von völkerrechtlich geschützten Personen. In diesem Sinne sieht Artikel 28 Absatz 2 BWIS vor, dass der Bund an Kantone, die in grossem Ausmass Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden erfüllen müssen, sowie bei ausserordentlichen Ereignissen eine angemessene Abgeltung leistet.

Nach Artikel 48 VSB erfolgt diese Abgeltung im Rahmen der bewilligten Kredite. Artikel 21 Absatz 1 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005¹⁹ (FHG) sieht vor, dass für die Gewährung einer solchen Abgeltung ein Verpflichtungskredit erforderlich ist, der dem Beschluss der Bundesversammlung unterliegt (Art. 167 BV), da sie über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkt.

9.2 Subsidiarität

Artikel 67 Absatz 1 MG sieht verschiedene Situationen vor, in denen die Armee einen Assistenzdienst zur Unterstützung ziviler Behörden leisten kann. Zu diesen Situationen zählen: der Schutz von Personen und besonders schutzwürdigen Sachen (Bst. b), die Bewältigung von Katastrophen, Spitzenbelastungen oder von Aufgaben, die die Behörden mangels geeigneter Personen oder Mittel nicht bewältigen können (Bst. d), die Erfüllung anderer Aufgaben von nationaler oder internationaler Bedeutung (Bst. e). Der Assistenzdienst sollte nicht als normale Hilfe dienen. Die zivilen Behörden sind verpflichtet, zuerst mögliche wirtschaftlich vertretbare Alternativen zum Armeeeinsatz zu prüfen und gegebenenfalls diese umzusetzen. Nur wenn diese nicht ausreichen, kann die Armee als Verstärkung zum Einsatz gerufen werden.

¹⁹ SR 611.0

Nach Artikel 67 Absatz 2 MG erfolgt die Unterstützung auf Gesuch der betroffenen zivilen Behörden der Kantone und des Bundes nur, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: Die Aufgabe liegt im öffentlichen Interesse (Bst. a) und die zivilen Behörden könnten die Aufgabe in personeller, materieller oder zeitlicher Hinsicht nur mit einem unverhältnismässigen Einsatz von Mitteln erfüllen (Bst. b). Die Leistungen der Armee werden ersucht, wenn sie von den Kantonen nicht erbracht werden können, sei es, weil die Anfangsleistung oder die Durchhaltefähigkeit in personeller, materieller oder finanzieller Hinsicht nicht gewährleistet ist oder weil die Kantone nicht über das notwendige Personal verfügen.

Auch der Schutz des Luftraums ist für die Durchführung der WEF-Jahrestreffen von Bedeutung. Gemäss Artikel 67 Absatz 1 Buchstaben b, d und e MG 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 Lufthoheit.²⁰

Das Gesuch des Kantons Graubünden an den Bundesrat wurde von der Arbeitsgruppe GIP der KKJPD genehmigt, weil die Polizeikorps des Kantons Graubünden und des IKAPOL-Einsatzes allein nicht in der Lage sind, die Sicherheit der WEF-Jahrestreffen zu gewährleisten. Das Subsidiaritätserfordernis für einen Assistenzdienst zur Unterstützung des Kantons Graubünden ist somit gegeben.

9.3 Erlassform

Der Bundesbeschluss über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst stellt einen in einem Bundesgesetz ausdrücklich vorgesehenen Einzelakt dar, über den die Bundesversammlung entscheidet (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Artikel 70 Absatz 2 MG sieht vor, dass für einen Einsatz von mehr als 2000 Armeeingehörigern oder einer Einsatzdauer von mehr als drei Wochen die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich ist.

Der Bundesbeschluss über die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Sicherheitskosten stellt einen Einzelakt über Ausgaben des Bundes dar, welche die Bundesversammlung beschliesst (Art. 167 BV). Artikel 28 Absatz 2 BWIS sieht vor, dass der Bund an Kantone, die in grossem Ausmass Aufgaben zum Schutz von Personen oder Gebäuden erfüllen müssen, eine angemessene Abgeltung leistet. Nach Artikel 21 Absatz 1 FHG ist ein Verpflichtungskredit erforderlich, wenn über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen.

Bundesbeschlüsse unterstehen dem Referendum, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen (Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV). Da im vorliegenden Fall weder die Verfassung noch das Gesetz das Referendum vorsehen, werden die Bundesbeschlüsse in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet (Art. 163 Abs. 2 BV).

²⁰ Siehe 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.

9.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

9.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Bund ist im Rahmen der WEF-Jahrestreffen verpflichtet, die Sicherheit der zahlreichen völkerrechtlich geschützten Teilnehmenden zu gewährleisten (Ziff. 2). Seiner völkerrechtlichen Pflicht nachzukommen, ist im grundlegenden Interesse des Bundes. Aufgrund der Tragweite und der Grösse der WEF-Jahrestreffen ist der Kanton Graubünden, auch mit der Unterstützung durch einen IKAPOL-Einsatz, nicht in der Lage, allein ein angemessenes Sicherheitsdispositiv umzusetzen und zu finanzieren (Ziff. 4 und 9.2).

Artikel 28 Absatz 2 BWIS sieht vor, dass der Bund an Kantone, die in grossem Ausmass Aufgaben zum Schutz von Personen und Gebäuden erfüllen müssen, sowie bei ausserordentlichen Ereignissen eine angemessene Abgeltung leistet (Ziff. 9.1.2). Diese Abgeltung durch den Bund erfolgt in der Form seiner Beteiligung, neben weiteren Partnern, in Höhe von 2/8 an der Finanzierung, die mit einem Kostendach von 9 Millionen Franken begrenzt ist (Ziff. 5.3). Da den anderen am IKAPOL-Einsatz beteiligten Teilnehmenden zusätzliche Kosten entstehen, erhalten sie vom Kanton Graubünden eine Abgeltung (Ziff. 4). Nach Abschluss jedes Voranschlagsjahrs wird die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung dem EJPD verrechnet. Falls die effektiven Kosten das Kostendach unterschreiten, wird die Einsparung im Verhältnis zur jeweiligen Beteiligung gemäss Finanzierungsschlüssel auf die Partner verteilt.

