



Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz

Aufgrund des Antrages des EJPD vom 22. Juni 1992

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Das EJPD wird beauftragt, zur Sicherstellung der Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz kurzfristig den Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps und mittel- bis langfristig die Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund eingehend (sachlich, finanziell und operationell) zu prüfen und vorzubereiten. Den Bemerkungen im Mitbericht des EMD vom 30.6.1992 wird Rechnung getragen.
2. Dem Bundesrat ist bis Ende September 1992 Antrag zu stellen.

Für getreuen Protokollauszug:

Maurice Müller

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
		EDI		
X		EJPD	10	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
		EVD		
		EVED		
		BK		
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 22. Juni 1992

VERTRAULICH

An den Bundesrat

Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz

1. Einleitung

Die Verwüstung der Iranischen Botschaft in Bern vom 5. April 1992 hat erneut verschiedene Fragen bezüglich der Schutzmassnahmen von diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz aufgeworfen.

2. Rechtliche Grundlagen

Die Pflichten des Empfangsstaates sind in den Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen (SR 0.191.01) in Art. 22 Abs. 2 wie folgt geregelt:

"Der Empfangsstaat hat die besondere Pflicht, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um die Räumlichkeiten der Mission vor jedem Eindringen und jeder Beschädigung zu schützen und um zu verhindern, dass der Friede der Mission gestört oder ihre Würde beeinträchtigt wird."

Dieser Grundsatz wurde in den Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen (SR 0.191.01) in Art. 31 Abs. 3 übernommen.

Nach Art. 29 und Art. 30 der Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen sind sowohl die diplomatischen Vertreter, als auch deren Privatwohnungen den Missionen gleichzustellen.

3. Bisherige Praxis

Für die Anordnung von Schutzmassnahmen zugunsten der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen ist nach ständiger Praxis die Bundesanwaltschaft zuständig. Der Bund verfügt über keine eigenen Mittel zur Durchführung von Schutzmassnahmen. Die Schutzmassnahmen werden deshalb von den zuständigen kantonalen resp. städtischen Polizeikorps ausgeführt. **Eine klare rechtliche Verpflichtung der Kantone besteht aber nicht.**

Das Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (SR 170.21) regelt lediglich die Verantwortlichkeit der Kantone bezüglich Eigentum des Bundes. Im Entwurf zum neuen Staatsschutzgesetz ist vorgesehen, eine solche Verpflichtung im Garantiegesetz zu verankern und eine angemessene Abgeltung durch den Bund zu leisten.

Bis anhin wurden Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen Vertretungen vom zuständigen Sicherheitsdienst der Bundesverwaltung in der Bundesanwaltschaft (SID) sehr differenziert angeordnet. Von der jeweiligen Gefährdung ausgehend wurden die Vertretungen in verschiedene Sicherheitsstufen eingeteilt. Nach diesem Konzept wurde eine **Bewachung** (Präsenz rund um die Uhr) durch die Polizei in der Regel **erst beim Vorliegen einer konkreten Bedrohung** der Missionsangehörigen angeordnet. Durch dieses Vorgehen hielt sich der Personalaufwand für Bewachungen durch die Polizei in Grenzen.

Der Schweiz wurde in letzter Zeit mehrmals der Vorwurf gemacht, sie komme ihrer völkerrechtlichen Schutzpflicht nicht - oder nur in ungenügendem Masse - nach.

Verglichen mit dem benachbarten Ausland müssen unsere Sicherheitsmassnahmen als unterdurchschnittlich bezeichnet werden. Es besteht die Gefahr, dass die Situation von entsprechenden Gruppierungen im Ausland erkannt und ausgenützt wird.

Nur eine permanente Bewachung von gefährdeten Vertretungen kann in dieser veränderten Lage der Schweiz den Vorwurf ersparen, dem Artikel 22 der Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen nicht nachzukommen. Für eine permanente Bewachung mehrerer Vertretungen über längere Zeit fehlen den zuständigen Polizeikorps (insbesondere Stadt Bern und Kanton Genf) die notwendigen finanziellen und personellen Mittel.

Die Bewachung einer Vertretung (Residenz und Kanzlei mit je zwei Mann) absorbiert 24 Polizeibeamte und kostet rund 2 Millionen Franken pro Jahr.

Bereits wenige Bewachungsstunden führen in einem Polizeikorps zu erheblichen Schwierigkeiten. Zudem ist eine politisch geforderte längere Bewachung ohne entsprechende Bedrohung heute nicht mehr durchsetzbar.

Gegenwärtig erhalten sowohl Genf als auch Bern einen Bundesbeitrag von je 3 Millionen Franken pro Jahr für ihre ausserordentlichen Aufwendungen zugunsten des Bundes. Diese Beiträge sind jedoch schon ohne Bewachungen nicht kostendeckend. Zudem fehlt es für die Beitragszahlungen immer noch an einer genügenden gesetzlichen Grundlage.

Wir haben deshalb die Bundesanwaltschaft beauftragt, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen und zu bewerten. Da zurzeit die Vertretungen der Türkei, Irans und Israels dauernd bewacht und zahlreiche andere Vertretungen im Rahmen einer erhöhten Patrouillentätigkeit *überwacht* werden müssen, besteht insbesondere im Polizeikorps der Stadt Bern ein akuter Personalengpass. Die Dringlichkeit ist somit gegeben.

4. Lösungsmöglichkeiten

4.1 Varianten

Eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Polizeikorps des Kantons Genf und der Stadt Bern, des EDA, BJ, EMD (GGST/ UG Front und BAGF) und der EFV hat unter der Leitung des Chefs des SID folgende Varianten geprüft:

- Interkantonales Polizeikontingent
- Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund
- Vergrößerung des Personalbestandes beim SID
- Einsatz von Angehörigen des Festungswachkorps
- Einsatz von Pikettformationen der Armee
- Private Bewachungsgesellschaften

Primär ging es darum, Möglichkeiten für die *Bewachung* von Vertretungen zu suchen, nicht aber Interventionskräfte zu evaluieren. Interventionen sind auch in Zukunft ausschliesslich Sache von Polizeikräften.

Es ist damit zu rechnen, dass Bewachungen künftig häufiger und über längere Zeit erforderlich sein werden. Der Zeitfaktor spielt dabei eine wesentliche Rolle. Es ist durchaus denkbar, zwei Varianten zu kombinieren oder zeitlich gestaffelt anzuordnen.

4.2 Bewertung

- Interkantonales Polizeikontingent

Die politische Akzeptanz für den Einsatz eines interkantonalen Polizeikontingents dürfte kaum gegeben sein. Zudem entstehen in den Herkunftskantonen Engpässe.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, diese Variante nicht weiter zu verfolgen.

- Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund

Die Polizei soll personell und materiell in die Lage versetzt werden, ihren Auftrag in diesem Bereich zu erfüllen. Da es sich um eine völkerrechtliche Verpflichtung des Bundes handelt, muss er für die entsprechenden Polizeikosten aufkommen. Es genügt aber nicht, die Leistungen abzugelten, da die Stellen in den Kantonen beschränkt sind. Nötig wäre die *Bezahlung* einer entsprechenden Anzahl von *Etatstellen* bei den betroffenen Polizeikorps. Diese Variante lässt sich jedoch *erst mittelfristig* realisieren (Bereitstellen der Finanzen, Rekrutierung und Ausbildung der Polizeibeamten). Sie wird von der Arbeitsgruppe als *langfristig einzig vertretbare Lösung* bezeichnet. Die Bereitstellung der Finanzen dürfte auf einigen Widerstand stossen, ginge es doch um *je 30 - 40 Etatstellen in Genf und in Bern*. Nach den heutigen Ansätzen dürften daraus *für den Bund zusätzliche Kosten von jährlich 7 - 10 Millionen Franken* entstehen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, diese Variante zu konkretisieren und dem Bundesrat zu unterbreiten.

- **Vergrößerung des Personalbestandes beim SID**

Diese Variante wird mit Blick auf die seinerzeitige Ablehnung einer Bundes-Sicherheitspolizei von der Arbeitsgruppe gegenwärtig für nicht realisierbar gehalten.

- **Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps (FWK)**

-- **Dem SID (resp. der Polizei) zur Zusammenarbeit zugewiesen**

Durch ihre heutige Tätigkeit im Bereiche der Bewachung und Überwachung von militärischen Objekten und Anlagen haben die Angehörigen des FWK die notwendige Ausbildung und Erfahrung. Die Besonderheiten der Bewachung von diplomatischen und konsularischen Vertretungen können in Zusammenhang mit den Polizeiorganen vor einem Einsatz kurzfristig geschult werden. Die Ausrüstung der Angehörigen des FWK entspricht mit wenigen Ausnahmen den Anforderungen. Das Personal ist vorhanden. Dabei handelt es sich um Beamte des Bundes. Deren Einsatz ist in der Verordnung über das Festungswachtkorps (VFWK, SR 513.216) geregelt.

Obwohl noch zahlreiche Fragen offen sind, stellt diese Variante die *einzig geeignete Sofortmassnahme* dar. Sie könnte, im Sinne eines befristeten Einsatzes, als *Übergangslösung* realisiert werden. Das Bundesamt für Genie und Festungen wäre bereit, das notwendige Personal sofort zur Verfügung zu stellen.

Als *rechtliche Voraussetzung* müsste nach Ansicht des BJ gestützt auf Art. 102, Ziff. 8 und 10 BV eine *Verordnung des Bundesrates* erlassen werden. Es würde sich um einen militärischen Einsatz handeln, für welchen *Aktivdienst* anzuordnen wäre.

Diese Lösung wird vom Verband Schweizerischer Polizeibeamter unterstützt.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, diese Variante zu konkretisieren und dem Bundesrat zu unterbreiten.

-- **Als *Beamte* im Dienste der Polizei**

Es wäre aus Sicht des EMD auch denkbar, im Sinne einer Übergangslösung Angehörige des FWK von ihrer ordentlichen Aufgabe zu dispensieren und für beschränkte Zeit *der Polizei in ihrer Eigenschaft als Beamte des Bundes zur Verstärkung zur Verfügung zu stellen*. Die Angehörigen des FWK würden in diesem Fall somit nicht als Angehörige der Armee, sondern in ihrer zivilen Funktion im Dienste der Polizei ihre Aufgabe wahrnehmen. Diese müsste sie ausrüsten und die Einsatzverantwortung übernehmen.

Von polizeilicher Seite wird ein solcher Einsatz für fragwürdig angesehen. Es dürfte schwierig sein, eine rechtliche Grundlage dafür zu schaffen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, diese Variante nicht weiter zu verfolgen.

Der Vertreter der Genfer Polizei machte darauf aufmerksam, dass ein Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps in Genf in jedem Fall unerwünscht sei.

- **Einsatz von Pikettformationen der Armee**

Die Pikettformationen bestehen in der Regel nicht aus Truppen, die für solche Einsätze ausgebildet und ausgerüstet sind. Da es sich um eine langfristige Aufgabe handelt, würden dadurch bedeutende Kräfte gebunden, die beispielsweise für die Katastrophenhilfe und andere dringende zivile Aufgaben nicht mehr eingesetzt werden könnten. Die rechtlichen Grundlagen müssten vorerst geschaffen werden.

Das EMD und die Polizei lehnen deshalb den Einsatz von Pikettformationen, mit Ausnahme einer Notstandssituation, ab. Die Arbeitsgruppe schliesst sich dieser Auffassung an.

- Private Bewachungsgesellschaften (durch den SID beauftragt)

Diese Variante erscheint auf den ersten Blick sinnvoll. Bei genauerer Prüfung zeigen sich allerdings erhebliche Nachteile. Ein Einsatz auf öffentlichem Grund (vor den Eingängen zu Kanzlei und Residenz) käme aus rechtlichen Gründen nicht in Frage. Fragen bestehen zudem bei der Ausbildung und der Motivation der Angestellten.

Da eine Vielzahl von ausländischen Vertretungen innerhalb ihrer Grundstücke bereits private Bewachungsorganisationen auf eigene Rechnung einsetzen, ergäben sich wahrscheinlich Begehren zur Übernahme der Kosten. Die gesamten finanziellen Aufwendungen dürften sich zurzeit jährlich zwischen 15 und 20 Millionen Franken bewegen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, diese Variante nicht weiter zu verfolgen.

5. Gesamtbeurteilung und Antrag

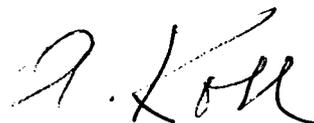
Unter Berücksichtigung der vorstehenden Überlegungen der Arbeitsgruppe stehen für uns die folgenden zwei Massnahmen im Vordergrund:

Kurzfristig kommt nur der *Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps* in Frage. Dieser Einsatz könnte in Bern rasch notwendig werden. Deshalb sollten sofort die rechtlichen Grundlagen erarbeitet und die noch offenen Fragen geklärt werden.

Mittel- bis langfristig ist die *Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund* in Aussicht zu nehmen.

Wir stellen den Antrag, das EJPD sei zu beauftragen, zur Sicherstellung der Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz kurzfristig den Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps und mittel- bis langfristig die Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund eingehend (sachlich, finanziell und operationell) zu prüfen und vorzubereiten.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT



Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz

Gestützt auf den Antrag des EJPD vom 22. Juni 1992
wird

beschlossen:

1. Das EJPD wird beauftragt, zur Sicherstellung der Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz kurzfristig den Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps und mittel- bis langfristig die Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund eingehend (sachlich, finanziell und operationell) zu prüfen und vorzubereiten.
2. Dem Bundesrat ist bis Ende September 1992 Antrag zu stellen.

Für getreuen Protokollauszug:



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

760.08

3003 Bern, den 30. Juni 1992

An den Bundesrat

Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen
diplomatischen Vertretungen in der Schweiz

M i t b e r i c h t

zum Antrag des EJPD vom 22. Juni 1992

Das EFD kann dem Antrag nicht zustimmen.

1. Der als kurzfristige Massnahme vorgesehene Einsatz von Beamten des Festungswachtkorps zum Schutz der ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz ist abzulehnen. Es ist nicht Aufgabe des Festungswachtkorps, derartige Schutzfunktionen zu übernehmen.
2. Vorbehalte müssen wir auch gegen die als mittel- bis langfristig vorgesehene Lösung der Bezahlung zusätzlicher Etatstellen der Polizei (je 30 - 40 Etatstellen in Genf und Bern) durch den Bund anbringen. Diese Massnahme wäre mit erheblichen Mehrkosten verbunden, die sich - nach den heutigen Ansätzen berechnet - für den Bund auf jährlich 7 - 10 Millionen Franken belaufen dürften. Dieser Mehraufwand ist in der Finanzplanung nicht vorgesehen, und es stellt sich die Frage, ob und wie er vom EJPD kompensiert werden könnte.

Im weiteren wird nach unserer Ansicht im Antrag nicht überzeugend begründet, inwiefern die Schweiz nicht schon mit den heutigen Ueberwachungsmassnahmen ihren internationalen Verpflichtungen zum Schutz ausländischer Vertretungen nachkommt. Die Erfahrungen der letzten Zeit haben ja gezeigt, dass Aktionen entschlossener Gruppen auch mit einer Bewachung durch zwei Mann (wie sie nun vermehrt zum Zuge kommen soll) nicht vermieden werden können. Der Umfang des zu gewährenden Schutzes scheint jedenfalls nicht klar bestimmbar zu sein; er wird sich je nach Bedrohungslage auch immer wieder ändern, wobei zu bedenken ist, dass mit einem massiven Polizeieinsatz inmitten von Wohnquartieren, in denen sich die diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Regel befinden, mehr Schaden angerichtet als solcher verhindert werden dürfte.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

3003 Bern, 30. Juni 1992

An den Bundesrat

**Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen Vertretungen
in der Schweiz**

Stellungnahme

zum Mitbericht des EFD vom 30. Juni 1992

Wir sind mit dem Mitbericht des EFD nicht einverstanden und halten an unseren Anträgen fest.

Begründung:

1. Der Antrag lautet, kurzfristig den Einsatz von Angehörigen des Festungswachkorps und mittel- bis langfristig die Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund eingehend (sachlich, finanziell und operationell) zu prüfen und vorzubereiten. Nur die genaue Prüfung wird Aufschluss über die vom EFD gemachten Einwände ergeben.
2. Der Einsatz des Festungswachkorps ist geeignet, weil im FWK eine Reserve für nicht voraussehbare Einsätze vorhanden ist. Deshalb ist es auch sinnvoll, diese Reserve im alternierenden Einsatz mit solchen Aufträgen zu betrauen. Zudem verfügen die Angehörigen über die nötige Ausbildung und Ausrüstung. Schliesslich sei noch erwähnt, dass es sich um Beamte des Bundes und nicht um Angehörige der Armee handelt.

3. Die Vorbehalte bezüglich der Bezahlung von Etatstellen bei der Polizei durch den Bund sind verständlich. Sie ändern jedoch nichts an der Tatsache, dass gemäss den Wiener Übereinkommen über die diplomatischen Beziehungen die Eidgenossenschaft die Verantwortung für die Sicherheit der Vertretungen trägt und die Kantone angesichts ihrer eigenen Finanzlage nicht mehr bereit sind, einen grossen Teil dieser Kosten ohne genügende Entschädigung zu tragen.

EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ-
UND POLIZEIDEPARTEMENT

A. Koll



EIDGENÖSSISCHES MILITÄRDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT MILITAIRE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO MILITARE FEDERALE
 DEPARTAMENT FEDERAL MILITAR

CH-3003 Bern 30. Juni 1992

Ihr Zeichen
 Votre référence
 Vostro segno

An den Bundesrat

Ihre Nachricht vom
 Votre communication du
 Vostra comunicazione del

Unser Zeichen
 Notre référence
 Nostro segno

Ø 031/67

Schutzmassnahmen zugunsten von ausländischen diplomatischen Vertretungen in der Schweiz

Mitbericht

zum Antrag des EJPD vom 22. Juni 1992

Wir können dem Antrag des EJPD nur unter den nachstehenden drei Voraussetzungen zustimmen:

1. *Beim Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps müssen beide Varianten näher geprüft werden, diejenige eines Einsatzes als Beamte im Dienste der Polizei und diejenige eines Einsatzes als Angehörige der Armee.*
2. *Bei der Variante "Einsatz als Angehörige der Armee" sind die politischen Aspekte eines Aktivdienstesinsatzes eingehend zu prüfen. Im Antrag an den Bundesrat ist über das Ergebnis der Prüfung Bericht zu erstatten.*
3. *Bei der weiteren Prüfung und bei der Vorbereitung des Antrags an den Bundesrat muss ein Vertreter des EMD direkt mitwirken können. Dabei ist auch die Frage eines gemeinsamen Antrages des EJPD und des EMD an den Bundesrat betreffend den Einsatz des Festungswachtkorps näher zu prüfen.*

Begründung

Ein Einsatz von Armeeangehörigen zum Schutz von ausländischen Vertretungen ist von eminenter politischer Tragweite. Namentlich in bezug auf einen Aktivdienstesinsatz haben wir grosse Bedenken. Eine eingehende Prüfung dieses Aspekts tut Not. Das Ergebnis dieser Prüfung kann die Bewertung der beiden von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Varianten zum Einsatz von Angehörigen des Festungswachtkorps ganz wesentlich beeinflussen.

- 2 -

Auch ohne diesen Gesichtspunkt besteht keine Veranlassung, schon im jetzigen Zeitpunkt einer der beiden Varianten den Vorzug zu geben. Das bedarf einer Klarstellung im Beschlussdispositiv.

Die kommenden Arbeiten des EJPD zielen auf einen Einsatz des Festungswachtkorps ab. Damit ist ein wichtiger Verantwortungsbereich des EMD angesprochen. Es stellt sich die Frage eines gemeinsamen Antrages EJPD/EMD an den Bundesrat. Ferner ist die direkte Mitwirkung eines EMD-Mitarbeiters bei der näheren Prüfung und bei der Vorbereitung des Antrags an den Bundesrat unabdingbar.

EIDG. MILITAERDEPARTEMENT


K. Villiger