

05.076

**Botschaft
über das Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein
über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen
oder schweren Unglücksfällen**

vom 2. November 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über das Abkommen vom 2. November 2005 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. November 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Das schweizerisch-liechtensteinische Katastrophenhilfeabkommen vervollständigt das Netz solcher Regelungen mit den Nachbarstaaten. Wie die Abkommen mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich setzt es den Rahmen für die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen und geht vom Grundsatz der freiwilligen und unentgeltlichen Hilfeleistung aus. Es regelt grenzüberschreitende Einsätze von Hilfsmannschaften und Material, aber auch die Zusammenarbeit im Bereich Warnung, Alarmierung und Verbreitung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung. Zudem sind weitere Formen der Zusammenarbeit ausserhalb solcher Ereignisse vorgesehen (Informationsaustausch, Forschungsprogramme, Ausbildungskurse und gemeinsame Übungen).

Erleichterungen des Grenzüberttritts von Hilfsmannschaften und Material, ein wesentliches Element der Abkommen mit den anderen Nachbarstaaten, waren im Verhältnis zum Fürstentum Liechtenstein infolge der offenen Grenze auf Grund des Zollvertrages von 1923 nicht notwendig. Dagegen enthält das Abkommen – wie bereits dasjenige von 2000 mit Österreich – Bestimmungen über den Einsatz von militärischen Hilfsmannschaften und militärischem Material.

Von Seiten der Schweiz können Hilfeinsätze durch spezialisierte zivile oder militärische Einheiten auf der Ebene des Bundes sowie der Grenzkantone St. Gallen und Graubünden erfolgen.

Botschaft

1 Grundzüge des Abkommens

1.1 Abkommen mit den Nachbarstaaten

Die Schweiz hat mit den Nachbarstaaten Deutschland im Jahre 1984 (SR 0.131.313.6), Frankreich im Jahre 1987 (SR 0.313.334.9), Italien im Jahre 1995 (SR 313.345.4) und Österreich im Jahre 2000 (SR 0.131.316.3) so genannte Katastrophenhilfeabkommen geschlossen. Diese Abkommen setzen den staatsvertraglichen Rahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Katastrophen und schweren Unglücksfällen. Die Hilfeleistung wird im Einzelfall durch den Entsendestaat freiwillig und entsprechend seinen Möglichkeiten gewährt, und zwar für den Einsatzstaat grundsätzlich kostenlos. Die Abkommen regeln neben diesem Grundsatz in erster Linie den Grenzübergang von Hilfsmannschaften und Material im Sinne grösstmöglicher Erleichterungen; überdies regeln sie die Kostentragung und Haftungsfragen (vgl. die Botschaften zu den erwähnten Abkommen in BBl 1987 II 765, 1995 IV 1057 und 2000 5819).

1.2 Notwendigkeit eines Abkommens mit Liechtenstein und Verlauf der Verhandlungen

Ein analoges Abkommen auch mit dem Fürstentum Liechtenstein wurde bisher für entbehrlich gehalten. Infolge der offenen gemeinsamen Landesgrenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein seit dem 1. Januar 1924 auf der Grundlage des Vertrages vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet (Zollvertrag, SR 0.631.112.514) gibt es gar keine zolltechnischen Hindernisse für die gegenseitige grenzüberschreitende Katastrophenhilfe, die durch ein Abkommen hätten beseitigt werden müssen.

Nachdem im Katastrophenhilfeabkommen mit Österreich im Jahr 2000 der Einsatz von militärischen Einheiten als Hilfsmannschaften (ohne Munition) erstmals ausdrücklich geregelt worden war, eine entsprechende Regelung mit dem Fürstentum Liechtenstein aber noch fehlte, zeigte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) an einem solchen Abkommen auch mit Liechtenstein Interesse. Zudem hatte sich in den letzten Jahren die Zusammenarbeit zwischen der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) mit dem Fürstentum Liechtenstein verstärkt. Dies führte dazu, dass auf beiden Seiten das Interesse geweckt wurde, ein bilaterales Katastrophenhilfeabkommen zu schliessen.

Dazu kam, dass Liechtenstein mit Österreich bereits ein solches Abkommen geschlossen hatte, das inhaltlich im Wesentlichen demjenigen der Schweiz mit Österreich entsprach. Es lag deshalb nahe, auf diesen Grundlagen ein analoges Abkommen Schweiz-Liechtenstein auszuarbeiten. Ein erster Entwurf wurde im Jahr 2003 auf Expertenebene ausgearbeitet.

Für die grenzüberschreitende Katastrophenhilfeübung am Verbandsfeuerwehrtag in Mauren/FL am 20./21. Mai 2004 wurde auf der Grundlage von Artikel 48a Absatz 1 Militärgesetz (MG, SR 510.1) ein vom Bundesrat genehmigter Briefwechsel durchgeführt, der auf den Entwurf des Katastrophenhilfeabkommens (Stand 3. Februar 2003) Bezug nahm (Bestimmung, wonach für gemeinsame Übungen das Abkommen sinngemäss anwendbar ist).

Inzwischen wurde der Abkommenstext auf elektronischem Weg definitiv bereinigt. Die Verhandlungen standen, der Praxis entsprechend, unter Leitung der Direktion für Völkerrecht des EDA. Neben den direkt zuständigen Bundesstellen (Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe, Generalsekretariat VBS, Führungsstab der Armee, Nationale Alarmzentrale, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, Oberzolldirektion, Bundesamt für Zivilluftfahrt, Bundesamt für Kommunikation) waren auch die zuständigen Behörden der Kantone St. Gallen und Graubünden von Anfang an in den Verhandlungsprozess einbezogen. Deren Anträgen konnte weitgehend entsprochen werden, und die beiden Grenzkantone sind mit dem Ergebnis einverstanden.

2 Erläuterungen zum Abkommen

2.1 Allgemeiner Kommentar zum Abkommen

Das Abkommen entspricht im Wesentlichen den analogen Abkommen mit Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, wobei das letztere, neueste Abkommen als Grundlage für den Entwurf diente. Wie dieses regelt es ausdrücklich den Einsatz von militärischen Einheiten als Hilfsmannschaften (ohne Munition).

Dagegen waren die in solchen Abkommen üblichen Bestimmungen betreffend den Grenzübergang von Hilfsmannschaften sowie den Grenzübergang von Material infolge der fehlenden Zollkontrollen an der offenen schweizerisch-lichtensteinischen Grenze entbehrlich und fehlen deshalb in diesem Abkommen.

Auch das Katastrophenhilfeabkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein ist ein typisches Instrument der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Bei grenzregionalen Ereignissen sind denn auch die liechtensteinische Regierung und die Regierungen der Kantone St. Gallen und Graubünden – neben den Bundesbehörden auf Schweizer Seite (EDA) – selber zuständige Behörden für die Stellung und die Entgegennahme von Hilfeersuchen.

2.2 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1 definiert den Gegenstand des Abkommens. Es sind dies die Rahmenbedingungen zum einen für freiwillige Hilfeleistungen bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen im anderen Vertragsstaat auf dessen Ersuchen hin, und zwar insbesondere für Einsätze von Mannschaften und Material, und zum andern für die Zusammenarbeit im Bereich Warnung, Alarmierung und Verbreitung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung. Unberührt bleiben Hilfeleistungen im Rahmen der herkömmlichen grenzüberschreitenden Nachbarschaftshilfe, die mithin – im Sinne bestmöglicher grenzüberschreitender Zusammenarbeit – weiterhin noch einfacher als im Abkommen vorgesehen möglich ist.

Artikel 2 definiert die im Abkommen wiederholt verwendeten Begriffe.

Artikel 3 bestimmt die zuständigen Behörden beider Seiten, und zwar einerseits für die Stellung und die Entgegennahme von Hilfeersuchen und andererseits für die Warnung, Alarmierung und Verbreitung von Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung. Diese können diese Zuständigkeit auch an nachgeordnete Behörden delegieren. Wesentlich ist, dass die zuständigen Behörden ermächtigt sind, direkt miteinander in Verbindung zu treten, und dass die Adressen und Fernmeldeverbindungen gegenseitig bekannt sind und regelmässig aktualisiert werden.

Artikel 4 legt fest, dass Art und Umfang der Hilfeleistung, insbesondere die Entsendung von Hilfsmannschaften und Material, von Fall zu Fall zwischen den zuständigen Behörden abzusprechen sind, ohne dass bereits auf Einzelheiten der Durchführung eingegangen werden muss.

Artikel 5 legt den Grundsatz fest, dass Koordination und Gesamtleitung der Rettungs- und Hilfsmassnahmen in jedem Fall den Behörden des Einsatzstaates obliegen. Aufträge an die Hilfsmannschaften des Entsendestaates werden ausschliesslich an deren Leiter gerichtet, welche die Einzelheiten der Durchführung gegenüber den ihnen unterstellten Kräften anordnen. Die Hilfsmannschaften des Entsendestaates geniessen Schutz und Hilfe der Behörden des Einsatzstaates.

Artikel 6 nennt nicht abschliessend die wichtigsten Einsatzarten (Bekämpfung von Bränden und von nuklearen, biologischen und chemischen Gefahren, medizinische Hilfe, Rettung, Bergung oder behelfsmässige Instandsetzung), für welche die entsprechend ausgebildeten und ausgerüsteten Hilfsmannschaften eingesetzt werden. Diese können auf dem Land-, Wasser- oder Luftweg entsandt werden.

Artikel 7 gestattet es uniformierten Hilfsmannschaften des Entsendestaates, auf dem Gebiet des Einsatzstaates Uniform zu tragen, sofern dies zu ihrer üblichen Ausrüstung zählt. Die Hilfsmannschaften können überdies im Einsatzgebiet mit militärischen Land-, Wasser- und Luftfahrzeugen mit üblicher Ausrüstung operieren, jedoch nicht mit Munition.

Artikel 8 regelt den Einsatz von Luftfahrzeugen für Hilfeleistungen, indem die Bedingungen für Starts, Landungen und Überflüge gegenüber den sonst geltenden Vorschriften vereinfacht werden.

Gemäss *Artikel 9* erfolgt die Hilfeleistung des Entsendestaates auf dessen eigene Kosten. Dies gilt auch für Kosten, die durch Verbrauch, Beschädigung oder Verlust von Material entstehen. Anders ist es dann, wenn der Entsendestaat auf Ersuchen des Einsatzstaates Hilfeleistungen durch natürliche und juristische Personen lediglich vermittelt: Solche Kosten trägt der Einsatzstaat. Kann der Einsatzstaat Kosten des Entsendestaates wieder einbringen, wird dagegen der Entsendestaat daraus vorrangig entschädigt. Die Hilfsmannschaften werden auf Kosten des Einsatzstaates gepflegt sowie mit Gütern für den Eigenbedarf versorgt, wenn die mitgeführten Bestände aufgebraucht sind. Sie erhalten zudem im Bedarfsfall logistische einschliesslich medizinischer Hilfe.

Artikel 10 regelt Schadenersatz- und Entschädigungsfragen. Grundsätzlich verzichten die Vertragsstaaten auf gegenseitigen Schadenersatz bei Schäden im Zusammenhang mit der Erfüllung des Auftrages. Dies gilt jedoch nicht, wenn der Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht wurde. Bei Schäden gegenüber Dritten haftet der Einsatzstaat wie für Schäden, die durch seine eigenen Hilfsmannschaften verursacht werden. Ausgeschlossen werden auch Regressansprüche des Einsatzstaates gegen den Entsendestaat oder gegen Angehörige von dessen Hilfsmannschaften.

Bei Vorsatz und Grobfahrlässigkeit gilt dieser Regressausschluss nicht. Die Behörden der Vertragsstaaten arbeiten bei der Erledigung von Schadensersatz- und Entschädigungsansprüchen eng zusammen.

Artikel 11 unterscheidet bezüglich der Strafgerichtsbarkeit zwischen zivilen und militärischen Angehörigen der Hilfsmannschaften des Entsendestaates. Für zivile gilt grundsätzlich das Territorialitätsprinzip, also das Recht des Einsatzstaates (Abs. 1). Stellt allerdings der Entsendestaat Begehren um eine Übertragung der Strafverfolgung, so wird der Einsatzstaat diese wohlwollend prüfen. Wird den Begehren entsprochen, wird der Einsatzstaat auch die Ausreise der betroffenen Personen in den Entsendestaat gestatten (Abs. 2, analog zum Abkommen mit Österreich). Für militärische Angehörige der Hilfsmannschaften des Entsendestaates gilt dagegen das Personalitätsprinzip, also das Recht des Entsendestaates (Abs. 3). Das heisst konkret, dass für schweizerische Angehörige der Armee, deren Auslandseinsatz im grenznahen Raum obligatorisch erklärt werden kann (Art. 69 Abs. 3 Militärgesetz, SR 510.10), Schweizer Recht zur Anwendung kommt. Dieser Grundsatz gilt auch im Verhältnis zu den anderen Nachbarstaaten, und zwar gemäss dem Übereinkommen vom 19. Juni 1995 zwischen den Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrags und den anderen an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten über die Rechtsstellung ihrer Truppen (PfP-Truppenstatut, für die Schweiz in Kraft seit 9. Mai 2003, SR 0.510.1) im Rahmen von Artikel VII des NATO-Truppenstatuts (Anhang zum Übereinkommen). Die Aufnahme von Absatz 3 ins Abkommen mit dem Fürstentum Liechtenstein wurde notwendig, weil Liechtenstein nicht Vertragspartei des PfP-Truppenstatuts ist. Vorbehalten bleiben die bilateral geltenden Bestimmungen über die Auslieferung (Abs. 4).

Artikel 12 regelt die Unterstützung von Personen, die im Rahmen von Hilfseinsätzen in den Einsatzstaat gelangt sind, durch den Einsatzstaat nach innerstaatlichem Recht. Diese Bestimmung gilt auch für Evakuierte. Der Abgangsstaat erstattet solche Kosten, sofern es sich nicht um Angehörige des anderen Vertragsstaates handelt. Ferner gilt das Prinzip der Wiederaufnahme der eigenen Hilfsmannschaften und Evakuierten.

Artikel 13 sieht die erforderlichen Vorkehrungen im Bereich Fernmeldeverbindungen vor. Zuständig sind schweizerischerseits das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM), liechtensteinischerseits die Regierung.

Artikel 14 legt weitere Formen der Zusammenarbeit fest, und zwar zur Durchführung von Hilfeleistungen, zur Vorbeugung und Bekämpfung von Katastrophen und schweren Unglücksfällen sowie zum Austausch von Informationen über Gefahren und Schäden, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können. Für gemeinsame Übungen gilt das Abkommen sinngemäss. Ferner werden die zuständigen Behörden eng zusammenarbeiten, um notwendigenfalls einen unverzüglichen Durchgang von Hilfsmannschaften, Ausrüstungsgegenständen und Hilfsgütern zwecks Hilfeleistung in einem Drittstaat zu ermöglichen.

Artikel 15 behandelt die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten (Streitschlichtungsklausel). Können solche nicht durch die zuständigen beiderseitigen Behörden beigelegt werden, soll dies auf diplomatischem Weg versucht werden. Gelingt dies binnen sechs Monaten nicht, kann auf Verlangen eines jeden Vertragsstaates eine Schiedskommission eingesetzt werden, die verbindlich entscheidet.

Gemäss *Artikel 16* ist das Abkommen jederzeit kündbar und tritt sechs Monate nach dem Zugang der Kündigung ausser Kraft.

5.2

Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage zum Abschluss des Abkommens bildet Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung, nach welchem der Bund das Recht zum Abschluss von Staatsverträgen mit dem Ausland hat. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung, das Abkommen zu genehmigen, stützt sich auf Artikel 166 Absatz 2 der Bundesverfassung.

Das Abkommen ist jederzeit kündbar und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es enthält auch keine wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen, und seine Umsetzung erfordert nicht den Erlass von Bundesgesetzen. Es untersteht somit nicht dem fakultativen Staatsvertragsreferendum gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung.